

안보포커스

# SECURITY FOCUS

발행일 2017년 12월 27일



## UN 안보리 대북제재결의 2397호 - 분석 및 정책적 제언 -

## 【 차례 】

### 《요 지》

1. 현 황 .....	1
□ 유엔 안보리 ‘대북제재결의 2397호’ 만장일치 채택	
□ 관련국 반응	
2. 내용 및 효과 .....	4
□ 주요 제재사항	
□ 파급영향	
3. 전망 및 제언 .....	7
□ 북한의 예상 행보	
□ 정책적 제언	

## 《요 지》

### □ 12.22 유엔 안보리 '대북제재결의 2397호' 만장일치 채택

- 북한의 화성115형 발사(11.29) 후 24일만에 채택, 국제사회가 북한의 핵·미사일 도발에 대해 엄중하게 대응하고 있음
- '2397호'는 6차 북핵 실험 후 채택된 '2375'의 보완적 성격이나, 이 또한 북핵 포기를 끌어낼 정도의 영향을 주지 못할 것이라는 한계 여전

### □ 주요 제재사항

- 유류공급 제한
  - 정유제품 연간 200만 배럴→50만 배럴로 감축, 원유 공급 상한선 연간 400만 배럴(약 54만톤) 명시, 현재 대북 원유 공급량 동결
  - 특히 북한의 추가 도발時 유류 제한을 강화한 Trigger 조항 명문화
- 해외파견 북한노동자 24개월內 전원 송환
- 북측 인사 16명과 인민무력성 등 조직의 제재명단 추가
- 각종 금속류의 대북 수출 차단, 북한 수출금지 품목의 확대, 조업권 판매 금지 명문화 및 제재 위반 선박에 대한 해상검색과 차단 강화 등

### □ 파급영향

- 김정은 통치자금 차단 효과
  - 중국과 러시아 등 세계 46개국으로 파견된 약 5~10만명 규모의 북한 노동자들이 연간 5~10억 달러의 외화를 벌어들이는 창구
  - 해외파견 근로자 전원의 24개월內 북한 송환 의무화가 현실화될 경우, 김정은 통치자금의 약 30% 차단 기대

- 유류공급 제한으로 핵무력 완성의 스케줄 차질 및 북한내 시장불안 가속화 요인으로 작용 가능성
- 이번 조치 또한 실효성을 기대하기 힘들다는 정반대의 평가 또한 엄존
  - 지난해 2270호와 2321호에 의해 수출이 차단된 석탄을 액화시켜 연료로 활용하고 있고, 정제유는 상당 부분 밀무역으로 충당

#### □ 북한의 예상 행보

- 안보리 결의에 대응, 북한은 ▲대화로 국면 전환 ▲관망모드 ▲추가도발 등 3가지 정도로 예상되는 가운데, 현재로선 당분간 관망모드 전망
- 특히, 평창 동계올림픽을 앞두고 말폭탄으로 응수하며 전략적 도발보다는 저항도 도발을 통해 존재감 과시에 나설 것으로 전망

#### □ 정책적 제언

- 연말연초 북한의 전략적 도발 가능성은 낮아 보이지만 그럼에도 SLBM 발사를 비롯하여 대기권 재진입기술의 시현 등에 대비 黨 차원의 대책 준비
- 정부가 북한 도발 자제에 따른 한미연합군사훈련 연기를 선언한 상황에서 이로 인해 예상되는 후폭풍에 대한 대책 마련
- 정부에 대해 북핵·미사일 대비전력 확충 촉구 및 국회내 '북핵대책 상설 특별위원회' 구성 촉구
- 특히, 내년 지방선거에 대비하여 黨의 대북·통일 정책방향 정리
  - 대북제재가 지속되는 가운데 내년 지방선거를 앞두고 대북·안보·외교 분야 정책 대결이 '思想戰' 성격을 띠 것으로 예상되므로, 대한민국 정통성과 자유민주주의에 기반한 정책 기조 및 공약 개발 시급

## 1. 현 황

### □ '유엔 대북제재결의 2397호' 만장일치 채택(12.22)

- 유엔 안보리, 북한의 화성-15형 발사(11.29) 이후 24일 만에 '대북 제재 결의 2397호' 채택
  - 이는 국제사회가 북한의 핵·미사일 도발에 대해 엄중하게 대응하고 있음을 방증
  - '2397호' 채택은 2006년 1차 핵실험에 따른 안보리 결의 1718호(10.14) 이후 10번째이며, 올해 들어서만 4번째
    - ※ 4차례 결의안: ◆거듭된 탄도미사일 도발에 대한 2356호(6.2), ◆2차례(7.4, 7.28)의 화성-14형 발사에 대한 2371호(8.5), ◆6차 핵실험에 대한 2375호(9.11), ◆화성-15형 발사에 대한 2379호
  - '2397호'는 6차 북핵 실험 후 채택된 '2375호'의 보완적 성격을 띠고 있으며, 유류공급 제한과 해외노동자 송환이 핵심내용으로 지난 2375호보다 수위가 높아져 압박 효과가 클 것으로 기대
- 그러나, 이번 제재안 또한 북한 핵포기를 이끌어 낼 정도의 영향을 주지 못할 것이라는 점에서 여전히 한계가 있음
  - 중국과 러시아는 제재의 목적이 북한의 체제 붕괴가 아니라 여전히 대화로의 복귀 후 협상에 있어, 민생에 타격을 주는 제재에는 부정적 입장 지속 견지

## □ 관련국 반응

### ○ 북한 : '전면 배격' 선언

- 외무성 대변인 성명, “미국과 그 추종세력들에 의해 조작된 이번 ‘제재결의’를 공화국의 자주권에 대한 난폭한 침해로, 조선반도와 지역의 평화와 안정을 파괴하는 전쟁행위로 낙인하며 전면 배격한다.”
- 조선아태평화위원회, “미국이 주도해 조작한 이번 ‘제재결의’는 정당성도 합법성도 없는 불법 무법의 문서”이며 “제재압박의 종착점은 긴장 격화이고 전쟁이며 저들(일본·한국)의 무덤”이라고 격렬히 반발

### ○ 미국 : 최대한 압박 지속

- 니키 헤일리 유엔대사, “이번 제재가 역대 가장 강력한 조치를 담았던 이전 제재(2375호)보다 한 걸음 더 전진했다”고 평가
- 美 재무부 해외자산통제국(OFAC), 북한 미사일 개발 분야 핵심인사인 노동당 군수공업부 리병철 제1부부장과 김정식 부부장을 美정부의 특별지정제재대상(SDN)으로 올림
  - ※ 스티븐 므누신 재무부장관, “재무부는 북한을 고립시키고 한반도의 완전한 비핵화를 달성하는 최대의 압박작전의 일환으로 북한의 탄도 미사일 프로그램을 이끄는 인물들을 표적으로 삼고 있다.”

### ○ 중국 : 평화적 방식의 해결이라는 기존입장 되풀이

- 우하이타이 유엔 차석대사, “안보리 결의는 북핵문제가 평화로운 외교적 방식으로 해결돼야 한다는 점을 명시하고 있다”며 “관련국들이 긴장을 높이는 행동을 자제하라”는 기존 입장 되풀이

- 화춘잉 외교부 대변인, “이번 결의는 대북제재를 강화함과 동시에 북한주민의 민생에 악영향을 끼쳐서는 안된다는 점을 강조했다”면서 “결의는 한반도 및 동북아 평화와 안정을 재차 강조했고 평화, 외교, 정치적 방식으로 문제해결을 촉구했다”고 밝힘

○ 일본 : 높이 평가하며 환영

- 스가 요시히데 관방장관, “이번 제재결의는 북한의 외화 수입을 크게 줄인다는 관점에서 큰 의미가 있으며, 대북 압박의 한계까지 높여 북한의 정책을 바꾸게 한다는 국제사회의 단호한 의사를 행동으로 보여준 것”

○ 러시아 : 외교적 해결방안 계속 모색

- 외무부 논평, “결의 문안 조율작업을 통해 사실상 북한에 대한 전면적 경제·통상 봉쇄와 북한의 모든 지도부에 대한 제재를 요구했던 미국의 아주 엄격한 초안을 상당정도 수정하는 데 성공했다.”
- 레오니트 슬루츠키 하원 국제문제위원장, “러시아는 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않기 때문에 유엔 안보리의 모든 제재결의를 지지해 왔다,” “하지만 한반도 정세의 추가적 악화와 전면전으로의 확산을 막기 위해선 제재와 함께 외교적 해결방안을 계속 모색해야 한다.”

○ 한 국 : 떨떠름해 하는 모습

- 청와대, “국제사회의 결정에 적극적으로 동참할 것,” “국제사회의 제재와 북한의 동계올림픽 참가는 별개의 문제”

## 2. 내용 및 효과

### □ 주요 제재사항

#### ○ 유류공급 제한

- 2018.1.1일부터 정유제품을 연간 200만 배럴에서 50만 배럴로 감축, 이는 당초 450만 배럴 기준으로 보면 약 90% 차단 효과  
※ 지난 9월 채택된 '2375호'에는 年 450만 배럴 → 200만 배럴로 감축
- 원유 공급 상한선을 연간 400만 배럴(약 52.5만톤)로 명시, 현재 대북 원유 공급량을 동결
- 특히, 북한의 추가 도발時 유류 제한을 강화하는 트리거(trigger) 조항을 명문화했고, 유엔 회원국의 대북 원유 공급량을 매 90일마다 안보리 대북제재위원회에 보고 의무화

#### ○ 해외파견 북한노동자의 24개월內 전원 송환 명문화, 이에 따라 북한 노동자들을 받아들인 국가들은 2019년까지 모두 송환해야 함

- 리병철 노동당 군수공업부 제1부부장, 김정식 부부장을 비롯한 북측인사 16명과 인민무력성 등 조직을 제재명단에 추가  
※ 김정은과 김여정을 제외, 북한과의 대화 여지를 열어 둠

#### ○ 기타 제재

- 산업기계, 운송수단, 철강 등 각종 금속류의 對北 수출 차단
- 식용품, 농산품, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재류, 선박 등 북한 수출금지 품목의 확대



- 수산물 수출 이후 북한의 중국으로의 어업권 판매를 통한 외화 획득 차단을 위해 ‘조업권 판매금지’ 명문화
- 제재 위반이 의심되는 입항 선박에 대한 동결 및 억류 등 해상 검색과 차단 강화

## □ 파급영향

### ○ 김정은 통치자금의 차단 강화 효과

- 중국과 러시아 등 세계 46개국에 파견된 약 5~10만명 규모의 해외 파견 노동자들은 연간 5~10억 달러의 외화를 벌어들이는 창구
  - ※ 2015년 美 의회 보고서(CSR), 북한노동자들의 수입 중 70% 이상을 당국이 상납금 명목으로 갈취해 김정은의 통치자금으로 전용 추정
- 해외파견 근로자 전원의 24개월內 북한 송환 의무화가 현실화될 경우, 김정은 통치자금의 약 30% 차단 기대

### ○ 유류공급 제한, 핵무력 완성의 스케줄 장애로 작용

- 유류공급 제한은 북한의 ICBM 개발에 차질을 줘 핵무력 완성의 스케줄에 장애로 작용 예상
- 북한은 작년 핵실험을 비롯 총 25차례의 도발과 올해 ICBM 발사를 비롯 총 14차례의 도발을 감행했음에도, 아직 대기권 재진입 및 종말유도기술은 미확보 상태
  - ※ ICBM 완성은 △엔진 출력 등 사거리, △단 분리, △대기권 재진입, △종말유도 기술의 확보, 그러나 대기권 재진입기술은 미확보

- 북한은 기술력 진전을 위해 내년에도 계속 미사일을 시험 발사해야 하지만, 2397호의 유류공급의 제한으로 미사일 연료 생산에 차질이 불가피해져 도발 횟수가 줄어든 것으로 전망

○ 유류공급 제한은 시장에서의 불안을 가속화시키는 요인으로도 작용

- 핵·경제 병진노선에 따라 한축으로는 국제사회와의 대결 구도를 형성하며 내부긴장을 유발하고, 다른 한축으로는 주민들의 시장 활동을 완화해주면서 주민 불만을 잠재우는 방식으로 체제 유지
- 그러나 유류공급 제한은 시장의 불안을 초래, 민생경제에 타격을 줄 것으로 예상
- 특히, 중·장기적으로 장마당 경제에 미칠 부정적 영향이 주민들의 정권에 대한 불만으로 이어질 가능성 또한 배제할 수 없음

○ 한편, 이번 조치 또한 실효성 기대가 힘들다는 정반대 평가 상존

- 지난해 2270호와 2321호에 의해 수출이 차단된 석탄을 액화시켜 연료로 활용하고 있고, 정제유는 상당부분 밀무역으로 충당
  - ※ 현재 북한은 年 1,000만 배럴 중 60%를 중국산 파이프라인 원유로, 40%를 러시아산 정제유와 밀거래 등으로 충당하는 것으로 추정
- 지난 9월 6차 핵실험 이후 북한이 국제사회의 원유 차단에 대비해 1년치 비축유를 확보했다고 일부 언론의 보도도 있었음
- 최근 美 에너지 전문가들에 따르면, 북한의 연간 석유 소비량으로 추정하던 100~150만톤(약 1,000만 배럴)은 잘못된 것이며, 300만톤으로 보는 것이 정확하다는 주장이 제기되고 있음

### 3. 전망 및 제언

#### □ 북한의 예상 행보

- 안보리 결의에 대응, 북한은 △대화로 국면 전환 △전망모드 △추가 도발 등 3가지 정도의 반응 예상

#### 【시나리오-1: 대화로의 국면 전환】

- 11.29 ICBM급 미사일인 화성-15형 발사 이후 김정은은 ‘핵무력의 완성’을 선언했으므로, 내년 신년사에서 현 대결국면을 대화국면으로 전환하고 나설 가능성
- 이는 대북제재가 장기화될 경우 자신의 체제에 위협이 될 가능성이 높다는 판단 하에 전격적으로 대화 선언으로 나올 수 있다는 것임
- 그러나 현재로선 가능성이 낮은 시나리오

#### 【시나리오-2: 상황 예의주시하며 관망모드】

- 북한의 미사일 기술 진전속도로 볼 때, 화성-15형 발사 이후 국제 사회를 상대로 후속으로 보여줄 내용과 필요성이 마땅찮은 현실
- 이에 후속 도발을 위한 작업이 완료될 때까지 상황을 예의주시하며 강력한 말폭탄을 동원한 숨고르기 모드에 돌입
  - ※ 12.23 노동당 세포대회에서 김정은은 “미국에 실제 핵위협을 가할 수 있는 국가로 절대 굴복하지 않겠다”며 대담하고 통 큰 작전을 주문
- 현재로서는 가장 가능성이 높은 시나리오

### 【시나리오-3: 군사적 도발】

- 추후 북한이 시도할 군사 도발에는 핵·미사일을 이용한 전략적 도발과 재래식 전력 및 사이버 도발 등의 저강도 도발 가능성
  - 일각에서는 김정은 신년사 발표 후 핵무력 완성을 넘어 배치를 위해 SLBM 도발이나 화성-15형의 정상 발사 등 전략적 도발을 예상하지만, 평창 동계올림픽이 부담으로 작용할 전망
  - 특히, 김정은도 내년 1월을 전후한 도발은 평창 동계올림픽을 망친 주범이란 낙인 우려 때문에 자제할 가능성이 높아 보임
- 여기서, 북한은 평창 동계올림픽을 앞두고 말폭탄으로 응수하며 전략적 도발보다는 저강도 도발로 존재감 과시에 나설 것으로 보임
- 2018년 신년사 발표 이후 북한은 지속적인 말폭탄으로 對美, 對南 비방을 통해 긴장을 고조시킬 것으로 예상
  - 또한, 미국이나 국제사회를 향한 전략적 도발보다는 동계 군사 훈련을 활용해 NLL이나 MDL에서의 포사격 등 저강도 도발을 통해 북한의 존재감을 부각시킬 가능성이 다분
    - ※ 통상 북한은 동계훈련 기간 중 △서해 도서 점령훈련, △300mm 방사포 사격 훈련, △지대공 미사일 발사 등을 실시, 내년에도 가능성이 높음
- 북중관계 더욱 악화 가능성
- 북한의 생명줄이라 할 수 있는 원유 수출중단 항목이 빠졌지만 2년內 북한노동자 송환이 명시됨으로써 북중관계의 소원이 예정
  - 중국이 안보리 대북제재에 동참하면서 향후 북중관계 계속 악화時

송유관을 잠글 수 있는 여지도 있어 당분간 북중관계의 변화 모멘텀을 찾기가 쉽지 않을 듯

## □ 정책적 제언

- 우선, 연말과 내년 1월 사이 북한이 전략적 도발에 나설 가능성은 낮아 보이지만, 가능성이 없는 것은 아니므로 대비책 준비 필요
  - 전략적 도발에 나설 경우 가장 가능성 높은 것은 SLBM의 발사와 고각 발사를 통한 대기권 재진입기술의 시현 등 전망
  - 비교적 가능성이 높지는 않지만, 화성-15형의 정상 발사와 화성-12형의 광 포위 도발 등도 배제할 수는 없음
  - 우리 당은 북한의 군사도발의 모든 가능성, 그리고 대화로의 전환 가능성까지도 염두에 두고 각각의 대응책을 준비해 두어야 함
- 북한이 평창 동계올림픽 이전까지 핵·미사일을 이용한 전략적 도발 자제時 대비책 또한 준비
  - 정부는 북한의 도발 자제를 전제로 한·미 연합군사훈련 연기를 선언한 상황이라 이로 인한 후폭풍이 예상되므로 대책 마련
    - ㉠ 북 도발 자제 → 한미연합훈련 연기 → 대화로 국면 전환
    - ㉡ 북 도발 자제 → 한·미간 이견·갈등 → 미국 책임론, 反美 여론 확산
    - ㉢ 북 저장도 도발 → 한미연합훈련 연기 주장 → 남남갈등
    - ㉣ 북 저장도 도발 → 한·미간 이견·갈등 → 反美 여론 확산
  - 특히, ㉡과 ㉣의 경우의 대책이 필요

- 정부에 대해 북핵·미사일 대비전력 확충 촉구
- 국회內 ‘북핵대책 상설 특별위원회’ 구성 촉구
  - ‘한반도 핵균형’을 위한 북핵 대응수단을 신속 논의·도출하기 위해 국회內 ‘상설’ 특위 구성을 정부·여당에 강력 촉구
- 대북제재의 지속을 ‘常數’로 간주하고 내년 지방선거에 대비, 黨의 대북·통일 정책방향 정리
  - 만약 극적으로 북핵·미사일문제에 관한 합의가 이루어지더라도 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재조치 해제까지 상당한 시간이 소요될 수밖에 없는 현실을 감안, 黨의 대북·통일정책의 구상이 필요
    - ※ 文정부의 ‘한반도 신경제지도’와 ‘평화체제 전환’ 등의 구상은 현실적으로 상당기간 실천의 탄력을 받기가 어려울 것으로 예상
  - 특히, 내년 지방선거를 앞두고 대북·안보·외교 분야 정책 대결이 ‘思想戰’ 성격을 띠 것으로 예상되므로, 대한민국 정통성과 자유민주주의에 기반한 정책 기조 및 공약 개발 시급



주소 서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층  
TEL : 02. 3786. 3800 E-mail : ydi@ydiins.or.kr Website : www.ydi.or.kr