

# 대북제재 메커니즘의 이해

북한 역시 이러한 제재 메커니즘을 잘 알고 있기에 김정은 위원장이 주창한 '경제건설'로 나가기 위해서는 조속한 방법으로 비핵화를 달성해야 한다. 그렇지 않고 제재만 완화해 달라는 것은 사실상 핵보유를 인정해 달라는 말과 같다. 따라서 제재완화 문제는 매우 신중하게 접근함이 옳다. 앞으로도 여러 어려움이 예상되지만, 북한의 완전한 비핵화와 대북제재의 완전한 해제가 이루어질 그 날을 기대한다.

신범철(아산정책연구원 안보통일센터장)



한반도에 평화의 기운이 찾아오고 있지만 춘래 불사춘(春來不思春)이란 말처럼 아직 완전한 평화가 다가온 것은 아니다. 북한의 더딘 비핵화와 이로 인한 대북제재 유지가 지속되고 있기 때문이다. 비핵화 협상이야 정치적, 기술적 관점에서 어떤 단계와 어떤 검증 절차를 거쳐 할 것인지가 관건이고 이미 잘 알려져 있다. 반면 대북제재 문제는 규범적 문제임에 반해 그 복잡성으로 인해 아직도 잘 알려져 있지 않은 측면이 있다. 이로 인해 금강산 관광이나 개성공단 재가동과 관련해서도 다양한 주장들이 제기되고 있다. 이에 정확한 대북제재 현황을 살펴본다.

### 유엔 안전보장이사회 대북제재의 내용과 한계

북한에 대한 제재는 크게 두 가지로 나뉜다. 먼저 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의다. 유엔 안전보장이사회는 북한이 장거리미사일 실험과 핵실험을 한 2006년부터 본격적인 제재를 결정해 왔는데, 안보리 결의 1695호 부터 2017년의 2397호 까지 총 11개의 결의가 북한에 대한 외교적 경제적 제재를 다루고 있다. 이들 제재는 북한의 농수산물 수출과 북한과의 합작사업 그리고 이들과 관련한 금융거래를 모두 금지하고 있다. 또한 북한에 연간 유입되는 원유의

총량을 400만 배럴로 그리고 정제유의 총량을 50만 배럴로 제한하고 있다. 그 결과 북한 경제에 심각한 부담을 줄 수 있게 되었다.

유엔 안전보장이사회 결의는 현장 규정에 의해 구속력을 가질 수 있다. 유엔 현장 5장은 평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 안전보장이사회(안보리)를 두고 있다. 유엔 안보리는 미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스 등 다섯 나라의 상임이사국과 10개의 순번제 비상임이사국으로 구성되어 있으며 상임이사국의 동의와 과반의 결정으로 결의(resolution)를 만들 수 있다. 유엔 안보리의 결의는 경우에 따라서는 권고(recommendation)에 그치는 경우도 있지만 구속력 있는 결정(decision)을 포함하는 경우가 있다. 이때 유엔 회원국은 현장 103조의 의무 이행 규정에 따라 유엔 현장의 의무를 우선적으로 이행해야 한다. 이로 인해 구속력 있는 유엔 안보리 결의는 사실상 국제법적인 성격을 가지게 되는 것이다. 이러한 유엔 안보리 결의는 한국과 초기부터 밀접한 관계를 가지고 있는데, 1950년 한국전쟁에서 북한의 침략을 규탄(82호)한 것도 그리고 유엔군사령부를 결성하여 한국을 위기에서 구한 것(84호) 모두 안보리 결정에 기반하고 있다.

#### 유엔 안전보장이사회 대북제재 결의 주요 내용

유엔 안보리 결의	제재 내용
1695호(2006)	- 북한에 대한 미사일 관련 물품 및 기술 이전 차단 권고
1718호(2006)	- 안보리 대북제재위원회 구성, 제재 참여 의무화 - 대량살상무기 등 지정 무기 대북수출 금지
1874호(2006)	- 거의 모든 무기와 관련 물자의 대북 수출 금지 - 핵/미사일 관련 북한 자산과 금융 거래 동결 금지
2087호(2009)	- 전면적 대북 수출통제 강화 - 북한 벌크캐시 (대량현금) 통제
2094호(2013)	- 북한 외교관 외교행낭 감시 - 금수품 적재 의심 항공기 이착륙 및 영공통과 불허
2270호(2016)	- 민생 목적 외 북한산 석탄, 철, 철광석 수출 금지 - 북한산 금, 티타늄, 희토류 수출 금지
2321호(2016)	- 북한산 석탄 수출 연간 750만 톤, 4억달러 상한선 제시 - 북한 외교활동 제한 강화, 공관원 축소 촉구
2356호(2017)	- 북한 전략로켓사령부 등 기관 4곳, 개인 14명 제재 추가
2371호(2017)	- 북한산 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석 수출 전면 금지 - 북한 수산물 수출 전면 금지
2375호(2017)	- 북한산 섬유제품 수출 금지, 북한 내 산업투자 금지, 합작사업 금지 - 대북 원유 동결, 정제유 수출 200만 배럴 상한
2397호(2017)	- 북한 원유 수출 400만 배럴 상한, 정제유 수출 50만 배럴 상한

북한에 대한 유엔 안보리 결의의 내용은 현장 7장의 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치의 일환으로 시작된다. 그 내용을 보면 먼저, 북한의 핵무기와 미사일 개발을 규탄하고 이러한 행동이 국제 평화와 안전을 위협하는 것으로 비난하고 있다. 북한 핵무기 개발의 불법성을 지적한 것이다. 다음으로 북한에게 핵무기와 핵 프로그램을 완전하고 검증가능하며 불가역적으로 폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement) 할 것을 요구하고 있다. 그리고 이러한 북한 비핵화를 위해 국제사회의 구성원들에게 결의에 포함된 외교적, 경제적 제재 이행을 요구하고 있다. 따라서 유엔 안보리 결의는 북핵의 불법성을 확인하고 북한 비핵화를 위해 국제사회가 결의 내용을 준수할 것을 요구하고 있다고 볼 수 있다.

하지만 안보리 결의의 이행 메커니즘에 문제가 존재하다. 규범적으로는 문제가 없지만 이를 이행하는 과정에서 그 위반이 있더라도 이를 처벌하기 위해서는 다시 유엔 안보리 결의가 필요한 것이다. 예를 들면 안보리 대북제재 결의 2397호를 A라는 국가가 위반하더라도 A라는 국가를 외교적, 경제적으로 제재하기 위해서는 새로운 안보리 결의가 필요한 것이다. 국제관계에서 국가의 주권(sovereignty)이 워낙 소중하기에 이를 보호하기 위한 것인데, 아무튼 이러한 원칙으로 인해 안보리 결의의 이행이 매우 어려운 것 또한 사실이다.

### 미국 독자제재의 내용과 유용성

이러한 문제를 해결하기 위한 방법이 두 번째 대북제재 수단이라 할 수 있는 미국의 독자제재다. 즉 독자적인 이행 강제 기구를 두지 못하고 있는 유엔 시스템으로는 안보리 결의 이행이 잘 안되기에, 초강대국인 미국이 나서서 제재를 이행하지 않는 나라들에게 직접적인 불이익을 강요하는 것이다. 세계 초강대국인 미국은 국제사회의 거의 모든 국가와 밀접한 외교적, 경제적 관계를 맺고 있다. 미국은 자국의 외교력과 경제력, 그리고 필요시 군사력을 동원해서 당면한 문제를 풀어가는 것이다. 북한에 대한 유엔 안보리 제재 역시 결국 미국이 주도하고 있고 그 이행 역시 미국의 힘으로 강제하고 있는 것이다.

미국은 북한의 핵개발 이전부터 북한에 대한 경제제재를 가해왔다. ‘적성국교역법(The Trading with the Enemy Act)’에 따른 대북 경제제재가 대표적인 사례다. 동 법은 1917년 제정되었는데 이후

1950년 북한이 한국전쟁을 도발하자 북한을 제재 대상에 포함했다. 북한의 핵개발과 직접적으로 관련된 미국의 독자제재는 미국 국내법률과 행정명령에 의해 규정되고 있다. ‘제재를 통한 적대국 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act),’ ‘국제위기경제권한법(International Emergency Economic Powers Act),’ ‘국가위기법(National Emergencies Act),’ ‘대북제재 및 정책 강화법(North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act)’ 등이 대표적인 독자제재 법률이다. 미국 행정부 차원에서 이들 법률을 보다 효율적으로 이행하기 위해 행정명령을 제정했는데, 행정명령 13466호, 13551호, 13570호, 13686호, 13722호, 13810호 등이 그것이다.

상당히 복잡한 체제 및 내용을 보유한 미국의 독자제재 법령을 모두 이해하기는 매우 어렵다. 다만 대략 설명하자면 법률수준에서는 북한과 거래를 하는 미국인들을 처벌할 수 있는 근거 규정과 유엔 안보리 결의 내용을 이행하기 위한 근거 규정을 두고 있다. 이를 통해 행정부가 독자적인 대북제재를 이행할 수 있는 법적 근거를 제공하는 한편, 행정부로부터 적절한 보고를 받을 수 있는 의회의 권리도 보장받고 있다. 행정명령은 북한에 대해 보다 구체적인 제재를 가할 수 있는 세부 내용을 다루고 있다. 유엔 안보리 결의를 위반하는 모든 행위에 대해 미국이 외교적, 재정적 징계를 할 수 있도록 규정하고 있다. 특히 재정적 징계의 경우 미국 재무부 외국자산통제국이 주관하는 데, 미국 내에 있는 자산을 동결하고 금융거래를 차단하는 방법으로 제재 대상에게 치명적인 경제적 불이익을 가할 수 있다.

한편 미국의 대북제재 법령은 나름대로의 유연성을 부여함으로써 행정부의 운용에 숨통을 터주고 있다. 법률과 관련하여 북한에 대해서 각 제재의 면제(exemption) 및 유예(waiver) 사유를 규정하고 있다. 동시에 행정부가 대북제재 집행을 연기(suspension)할 수 있도록 하고 있는데, 의회의 필요성과 증거를 제시하면 최초 1년, 이후 각 180일 마다 제재 집행을 연기할 수 있는 유연성을 부과하고 있다. 행정명령의 경우 법률이 허용하는 범위 내에서 행정부가 그 내용을 독자적으로 개정할 수 있기에 비핵화의 진전이 있을 경우 유연한 대응이 가능하다.

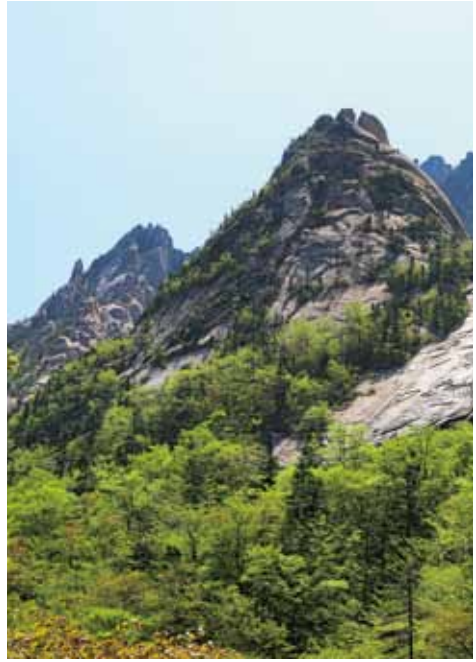
이처럼 미국의 독자적인 대북제재 법령은 유엔 회원국들이 미국으로부터 실질적인 제재를 받지 않기 위해 안보리 결의 내용을 충실히 이행하게 만드는 힘을 지니고 있다. 실제로 중국의 일부 기업들과 러시아의 개인들이 안보리 결의 위반을 이유로 미국으로부터 독자제재를 받은 적이 있다.

## 금강산 관광과 개성공단 문제

최근 금강산 관광이나 개성공단 재가동이 뜨거운 이슈가 되고 있다. 이 역시 궁극적으로는 유엔 안보리 제재나 미국의 독자제재와 직결된 문제이기 때문에 정확한 이해가 필요하다. 동시에 금강산 관광이나 개성공단 문제가 성격을 달리하면서도 유사한 점이 있기에 이를 잘 구분해야 한다.

금강산 관광의 경우 북한에 대한 관광을 금지하는 유엔 안보리 제재나 미국의 독자제재가 없는 만큼 미북 정상회담에서 합의가 이루어지면 충분히 해결할 수 있는 문제다. 다만 유엔 안보리 결의 2087에서 규정하고 있는 대량현금 문제를 어떻게 해결할 수 있는가가 관건이 될 수 있다. 따라서 일각에서 제기되고 있는 현물지급이 한미간에 그리고 북미간에 합의되면 충분히 시작할 수 있는 사업이다. 하지만 여기에도 함정은 있다. 그것은 북한과 현대아산간에 체결된 금강산 관광 독점권이다. 현대아산은 1998년 10월 북한과 ‘금강산관광에 관한 합의서’를 채택했고 2052년까지 금강산 일대의 토지이용권을 확보했다. 문제는 현대아산을 통한 금강산 관광 진행은 유엔 안보리 결의 2375호 18항에서 금지한 북한과의 합작사업에 해당한다는 점이다. 동 결의는 북한과의 합작사업을 금지하고 있는데, 이로 인해 현대아산을 통한 관광은 안보리결의가 개정되기 전까지는 불가능하다. 아무튼 현대아산과의 문제만 해결된다면 금강산 관광의 경우 개인 자격으로 북한에 비자를 발급받아 관광을 하는 것은 조기에 추진이 가능할 것이다.

개성공단의 경우는 현실적으로 높은 제재의 벽에 가로막혀 있다. 앞서 현대아산의 금강산 관광 사업과 마찬가지로 유엔 안보리 결의 2375호 18항에 의해 금지된 북한과의 합작사업 금지의 대상이기 때문이다. 동 결의는 “국가들이 자국 국민에 의한 또는 자국 영토 내에서 조선민주주의인민공화국 정부를 위해 행동하거나 대신하는지 여부와 무관하게 조선민주주의 인민공화국 단체 또는 개인과 신규 및 기존의 모든 합작사업(joint venture) 또는 협력체(cooperative entity)의 설립, 유지, 운용을 금지할 것을 결정(decide)”하고 있다. 따라서 개성공단을 예외로 하거나 북한과의 합작사업을 허용하는 새로운 안보리 결의가 만들어지기 전에는 합법적인 개성공단 재개가 불가능하다. 만일 안보리 결의 개정 없이 일방적으로 합작사업을 추진할 경우에는 미국의 독자제재 대상이 되어서 미국 내 자산 동결이나 금융제재의 대상이 될 수 있다.



금강산

이상의 내용을 보면 현재 북한에 대한 제재망이 얼마나 촘촘하고 잘 구성되어 있는지 알 수 있다. 결국 이러한 제재를 푸는 가장 좋은 방법은 북한이 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화를 추진하는 일이다. 북한 비핵화에 따라 단계적으로 제재가 해제된다면 우리는 북한과의 경제협력을 얼마든지 추진할 수 있다. 북한 역시 이러한 제재 메커니즘을 잘 알고 있기에 김정은 위원장이 주창한 ‘경제건설’로 나가기 위해서는 조속한 방법으로 비핵화를 달성해야 한다. 그렇지 않고 제재만 완화해 달라는 것은 사실상 핵보유를 인정해 달라는 말과 같다. 따라서 제재완화 문제는 매우 신중하게 접근함이 옳다. 앞으로도 여러 어려움이 예상되지만, 북한의 완전한 비핵화와 대북제재의 완전한 해제가 이루어질 그 날을 기대한다.