

북한 핵·미사일 실험에 따른 유엔 및 미국의 대북 제재 고찰

강 선 주
경제통상연구부 교수

북한은 2016년부터 최근까지 ▲네 차례의 핵실험(2006년부터는 총 여섯 차례)과 ▲핵무기의 수송 수단이라고 할 수 있는 다수의 미사일 실험을 감행하였다. 북한의 핵무기 개발은 한반도와 아시아 주변 국가들은 물론 국제사회 전체에 위협으로 인식되고 있다. 핵무기를 체제 유지의 수단으로 여기는 북한이 핵 개발을 포기할 가능성이 낮다고 전망되는 가운데 북한핵 문제를 평화적으로 해결하는 방법은 비핵화 협상에 복귀하도록 북한을 압박하는 것, 즉 제재 적용이 불가피해 보인다. 최근에 국제사회가 북한에 부과한 제재 조치를 이해하고, 대북한 제재가 의도한 목적을 달성하는 데에 필요한 사항을 추가로 검토하고자 한다.

1. 유엔의 북한 제재

유엔 안전보장이사회(이하 '안보리')는 북한의 핵무기 개발을 국제사회의 안정과 평화에 대한 위협으로 규정하고, 유엔 헌장 제7장 제41조(비군사적 제재)에 근거하여 모든 회원국들이 준수해야 할 의무를 가진 대북 제재 결의안을 채택해 왔다. 유엔 안보리는 2006년 북한의 첫 번째 핵실험 이후 현재까지 아홉 차례의 대북 제재를 부과하였는데,¹⁾ 제재 결의가 거듭될수록 그 강도도 높아져 왔다.

2017년 북한의 6차 핵실험과 대륙간탄도미사일 발사 시험 이후로 유엔 안보리가 결의한 대북 제재(결의 2371호와 2375호)의 주요 내용은 다음과 같다.

- **개인/조직 제재:** 핵 개발과 관련된 10명의 개인과 7개 단체(기업/은행)의 자산 동결
* 결의 2371호는 9명의 개인과 4개 단체, 결의 2375호는 1명의 개인과 3개 단체
** 북한 노동당 중앙군사위원회와 조직지도부 포함
- **무기금수:** 핵무기뿐만 아니라 재래식 무기 생산에 이용될 수 있는 자원, 장비 및 기술, 이중용도 물품의 거래 금지
- **상품 제재:** ▲북한산 석탄, 철광, 납, 동상, 수산물, 섬유의 대외 수출 금지, ▲북한으로의 사치품과 석유 수출 금지
* 일반 경제활동 사용을 목적으로 2017년 10월 1일~12월 31일까지 정유 50만 배럴, 2018년에는 200만 배럴 수입 허용
** 제재 결의 시점부터 12개월간 원유 수입 금지
- **운송 제재:** ▲금지된 물품을 실은 것으로 의심되는 북한 선박을 선박 등록 국가의 동의하에 공해상에서 수색, ▲북한 선박이 수색을 거부할 경우 선박 등록 국가는 등록을 취소
- **금융 제재:** ▲북한의 핵 개발에 이용될 수 있는 국제적 금융 서비스 제공 금지, ▲외국인의 기존 투자 확대 및 신규 투자 금지
- **이주 노동 제재:** 북한 노동력의 신규 해외 송출 금지
* 기 허용된 고용 숫자는 유지

유엔의 북한 제재는 북한의 공식 수출품의 90%를 포함

1) 대북 제재 결의 1718호(2006년), 1874호(2009년), 2087호·2094호(2013년), 2270호·2321호(2016년), 2356호·2371호·2375호(2017년) 등 9차례임.

한다. 이 제재가 제대로 이행된다면 약 13억 달러가 북한으로 유입되는 것을 방지할 것으로 예상된다. 북한에 석탄 다음으로 중요한 섬유의 수출 금지는 김정은 정권에 연간 약 8억 달러의 손실을 줄 수 있다. 그리고 북한 선박을 공해상에서 수색할 수 있게 한 것은 2003년에 미국 주도로 도입된 ‘대량살상무기 확산방지 구상(PSI: Proliferation Security Initiative)’을 2009년의 제재 결의 1874호 이후 다시 적용한 것이다. 비록 조건적이기는 하지만(금지 물품 수송과 선박 등록 국가의 동의), 이번 결의안에 PSI가 포함된 것은 그동안 PSI에 반대해 왔던 중국의 태도가 변화되었음을 보여 준다.

2. 미국의 북한 제재

미국은 핵 비확산 규범을 위반하는 국가를 유엔 제재 결의 하에서 또는 독자적으로 제재해 왔으며, 북한의 핵 개발에 대해서도 예외는 아니었다. 지난 9월 11일 유엔의 북한 제재 결의안 2375호가 통과되자, 도널드 트럼프 대통령은 9월 20일 과거의 대북 제재 관련 대통령 행정명령들(Executive Orders: 13466·13551·13570·13687·13722호)을 망라해 확대·강화시킨 새로운 행정명령 13810호를 발표하였다.

이번에 취해진 행정명령의 주요 내용은 다음과 같다.

- 미국에 존재하거나 미국을 경유하는 북한의 건설, 에너지, IT, 금융, 제조, 운송, 수산, 섬유 등의 기업 경영에 관계된 개인과 정부 관료의 자산 동결
- 북한에 착륙하거나 입항한 적이 있는 외국 항공기와 선박은 180일 내에 미국 공항 착륙 또는 항구 입항 불가
- ▲미국의 금융기관과 미국에 설립된 외국 금융기관은 대북 금융 서비스 제공 금지 및 ▲북한에 금융 서비스를 제공한 외국 금융기관은 미국 금융 체제로의 접속 차단
- ▲북한에 제공되는 인도적 목적의 기부에 대한

제한 부과 및 ▲북한으로부터의 이민은 불허

이번에 도입된 미국의 대북 제재는 ▲북한이 핵무기 개발에 이용할 수 있는 자금을 원천적으로 차단하는 것뿐만 아니라 ▲중국의 제재 회피를 방지하는 데에도 초점을 두고 있다. 미국이 이러한 금융 제재를 부과할 수 있는 이유는 미국 달러화가 세계적으로 통용되고 있기 때문이다. 전 세계 은행들은 미국 달러화를 주요한 결제 수단으로 사용하고 있고, 은행들의 달러화 결제는 미국의 은행 결제망인 CHIPS(Clearing House Inter-bank Payments System)를 반드시 거쳐야 한다. 미국 달러화 국제 결제의 95% 정도가 CHIPS를 통해 이루어지므로 세계 어느 곳에서 거래되더라도 감시될 수 있다. 부연하면, 미국 재무부 산하 해외재산통제국(OFAC: Office of Foreign Assets Control)이 “특별히 지정한 금융제재 대상자(SND: Specially Designated Nationals)”의 달러화 결제가 전 세계적으로 차단될 수 있다는 의미이다. 2017년 9월 27일 현재 미국은 북한인 26명과 10개 단체를 금융 제재 대상자로 지정한 상태이다.

미국은 또한 자국 기업의 해외 자회사는 물론 제3국의 기업도 제재 준수 대상에 포함시키는 ‘2차 제재(secondary sanctions)’도 고려하고 있다. 원칙적으로 제재 준수는 자국민만을 대상으로 할 뿐, 자국 기업의 해외 자회사는 준수 대상이 아니다. 그러나 미국은 제재 대상국과 금지된 물자와 금융 서비스를 거래한 외국 기업/은행에 벌금을 부과하고 CHIPS 접속을 차단한다. 일례로 미국은 2017년 3월 북한에 대한 수출 통제 위반을 이유로 중국의 대표적 통신장비 업체인 ZTE에 9억 달러의 벌금을 부과한 바 있다.²⁾ 2차 제재는 제3국의 주권을 침해하기 때문에 ▲미국 국내법의 국외 적용이라는 비판과 ▲실제로 국제적 갈등의 원인이 될 수 있다. 그러나 2차 제재가 미국이 중국에 북한 제재 이행을 압박하고, 더 나아가서 중국이 북한에 비핵화를 압박하게 하는 고리가 될 수 있음은 부정할 수 없다.

미국은 2007년에 북한에 금융 제재를 부과하여 효과를 본 경험이 있다.³⁾ 이번에도 아무리 폐쇄된 사회라

2) 미국은 2009년 1월 영국 대형 은행인 로이드TSB가 연계은행(correspondent bank)을 통해 이란에 금지된 지급 결제를 집행하였다는 이유로 3억5천만 달러의 벌금을 부과하고, 2010년 ‘포괄적 이란 제재법(CISADA: Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act)’에 의해 중국 쿤룬은행(Bank of Kunlun)과 이라크 이라프이슬람은행(Elaf Islamic Bank)을 2차 제재 대상으로 삼은 바 있다.

3) 2005년 6자회담의 결과인 ‘9.19 공동성명’의 이행이 지연되자, 미국은 중국 마카오에 위치한 방코델타아시아(BDA: Banco Delta Asia)를 ‘자금 세탁’ 은행으로 지정하고, BDA에 입금된 약 2400만 달러의 북한 자금이 국제 금융망을 통해 이동하는 것을 차단하였다. 결국, 2007년 1월 북한은 BDA 제재 해제 조건으로 핵 문제 해결을 위한 6자회담의 재개에 합의하였다.

고 할지라도 국제 금융망 접속 차단이 북한에 치명적일 수 있고, 그리하여 시간이 걸리겠지만 북한에 국제 사회가 요구하는 행동 변화를 수용할 인센티브를 발생시킬 수 있으리라는 기대가 있다.


3. 대북한 제재의 추가 고려 사항

최근의 제재 방식이 과거의 포괄적 경제 제재보다 스마트하고 강력해졌다고 하더라도, 1990년대 이후에 부과된 유엔 제재의 경험에서 볼 때 제재 대상국의 행위에 변화를 가져오는 효과성은 30%를 넘지 못하는 것으로 평가된다.⁴⁾ 그러므로 북한 정권이 핵무기와 미사일 개발에 사용할 자금을 차단한다는 목표로서의 유엔 및 미국의 제재에 대해 다음의 사항을 추가로 고려할 필요가 있다.

첫째, 금융 제재는 위험 관리 수단의 하나로서, 보다 광범위한 국가안보 전략의 일부일 뿐이다. 즉 북한핵 문제 해결에 있어 금융 제재만으론 결정적인 결과를 달성하기란 쉽지 않아 보인다. 따라서 금융 제재가 지속 가능한 효과를 달성하기 위해서는 조기 위협 탐지, 군사적 역지력 확보와 같은 다른 대북 국가안보 조치와 균형을 이루어 나가야 할 것이다.

둘째, 대북한 금융 제재에서도 제재 우회(evasion)가 발생할 수 있다. 북한과의 외교적, 경제적 이해관계로 인해 ▲제재 이행을 기피하거나 ▲제재를 준수해야 하는 개인과 기업에 대한 통제력을 확보하지 못하거나, ▲제재 이행에 필요한 금융 기술적 기반을 갖추지 못한 제3국의 존재는 제재 우회를 가능하게 한다. 북한은 최소의 비용으로 단순히 제3국에 금융 거래를 이동시킴으로써 제재를 피해갈 수 있다. 따라서 금융 제재의 성공에 제3국의 역할이 중요한 만큼 제3국 금융기관의 제재 비(非)준수를 감시하고 규제하는 2차 제재 사용이 필요하다. 그러나 실재에 있어서 한국이 직접 제3국 금융기관의 제재 준수를 감시하는 것이 가능하지 않은 상태이므로, 2차 제재를 부과하는 미국, EU 등과의 금융 제재 공조를 통해서 가능할 것이다.

셋째, 북한이 활용할 수 있는 대안적인 결제 체제와 기축통화의 등장에 유의해야 한다. 금융 제재는 기축통화를 제공하고 금융 역량이 높은 미국과 EU에 대한 의존도가 높은 국가에만 효력이 발생할 수 있다. 그런데 점점 더 많은 국가들이 미국 달러화에 의존하지 않을 방법을 찾고 있고, 대안적인 결제 체제와 기축통화를 수립하려고 한다. 예를 들어서, 중국은 최근에 ‘중국 국제 결제 체제(CIPS: China International Payment System)’의 도입을 선언하였다. 중국 위안화 결제 체제는 북한이 미국 달러화의 사용을 줄이고 결과적으로 서방의 금융 제재를 회피할 수 있는 길을 열어줄 수 있다. 그러므로 북한에 대한 금융 제재가 효과를 가질 수 있는 시간도 한정되어 있음을 인식해야 한다.

마지막으로, 대북한 제재에서 한국은 방관자 위치에서 있을 수 없는 상태이다. 한국이 제재와 관련된 국내외적 도전들에 잘 대처해 나가야 제재의 효과성을 담보하고 한국의 외교적 신뢰도 높일 수 있다. 한국은 대북한 제재 프로그램이 목적과 기간, 제재의 수정과 해제 기준을 명확히 설정 및 설계되었는지 점검해야 한다. 그리고 한국의 기업 및 금융기관이 제재를 준수하고 본의 아니게 다른 국가의 2차 제재 대상이 되는 것을 방지하기 위해서 대내적으로 제재 프로그램 홍보를, 대외적으로는 유엔의 북한 제재 프로그램의 광범위한 이행을 동원하기 위한 외교를 수행해야 한다. 

[편집: 고 동 우 연구원]

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린 외교’의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

외교부 국립외교원 외교안보연구소
서울시 서초구 남부순환로 2572 (서초2동 1376-2) 우)06750
www.knda.go.kr / www.ifans.go.kr
E-mail: research@mofa.go.kr

4) 1990~2012년 사이에 부과된 22개의 유엔 제재 프로그램의 목표 달성 여부를 기초로 한 것이다. Targeted Sanctions Consortium (TSC), *Effectiveness of UN Targeted Sanctions* (November 2013) 참조.