

안보리 대북제재 결의 2270호 이행보고서 평가

Online Series

2016. 09.05. | CO 16-22

신종호(통일정책연구실장)

지난 3월 2일 유엔 안보리 대북제재 결의(Resolution) 2270호가 채택된 지 6개월이 지났다. 그동안 유엔 회원국들은 안보리 결의의 국내적 이행을 위한 법적·제도적 준비를 통해 국제사회의 대북제재에 동참해왔다. 결의 2270호 제9항은 유엔 회원국이 대북제재와 관련된 구체적인 이행 조치를 대북제재위원회에 제출하도록 되어 있는데, 9월 2일 현재 53개국이 이행보고서를 제출한 것으로 나타났다. 국가별 이행보고서(Implementation Reports)는 기본적으로 개별 국가가 직접 작성하기 때문에 보고서 제출 그 자체만으로는 대북제재 이행 여부를 평가하기 쉽지 않다. 하지만, 결의안 2270호 이행에 대한 전문가 패널 보고서(Panel of Experts Report)가 아직 발간되지 않은 상황에서, 국가별 이행보고서는 국제사회의 대북제재 이행상황을 점검할 수 있는 기초자료는 될 수 있다.

이 글은 안보리 결의 2270호에 대한 국가별 이행보고서 제출 현황과 특징에 대한 평가를 통해 이전과 달라진 점은 무엇인지, 그리고 보다 실효적인 대북제재 이행을 위해 우리가 취할 수 있는 정책 방안은 무엇이 있는지를 고찰한다.

국가별 이행보고서 제출 현황

안보리 대북제재위원회에 따르면 9월 2일 현재 53개국이 이행보고서를 제출한 것으로 나타났다. 이는 2013년 3차 북핵실험 이후 결의 2094호가 채택된 지

6개월이 지난 2013년 9월까지 단 19개국만이 이행보고서를 제출한 것과 비교할 때 두 배 이상 늘어났고, 2009년 2차 북핵실험 이후 결의 1874호가 채택된 지 6개월 동안 48개국이 이행보고서를 제출한 것과 비교해도 5개국이 늘어난 것이다.

한국과 안보리 상임이사국 5개국을 포함한 총 16개국은 북한의 핵실험과 관련된 4차례의 결의(1718호, 1874호, 2094호, 2270호)에 대한 이행보고서를 모두 제출했다.¹⁾ 유엔 회원국 193개국 중에서 2006년 이후 지금까지 한 번이라도 이행보고서를 제출한 국가는 103개국이며, 나머지 90개국은 단 한 차례도 제출하지 않았다. 앙골라, 코스타리카, 이라크 등 3국은 이전에는 전혀 제출하지 않았으나 결의안 2270호 이행보고서는 처음으로 제출했다. 또한 북한의 전통적 우호국인 이집트, 라오스, 베트남, 우간다, 파키스탄, 불가리아, 헝가리 등도 이행보고서를 제출했다.

<표 1> 유엔 안보리 대북제재 결의 2270호(2016년) 국가별 이행보고서 제출 현황

제출국	일시	제출국	일시	제출국	일시	제출국	일시
모나코	5/12	미국	5/31	루마니아	6/7	베트남	6/23
터키	5/18	호주	6/1	스위스	6/7	프랑스	6/27
파키스탄	5/26	그리스	6/1	남아공	6/8	리투아니아	7/1
이집트	5/27	대한민국	6/1	노르웨이	6/9	아르헨티나	7/8
러시아	5/27	폴란드	6/1	스페인	6/10	칠레	7/8
캐나다	5/31	헝가리	6/2	이라크	6/13	몽골	7/8
일본	5/31	싱가포르	6/2	라트비아	6/14	리히텐슈타인	7/12
라오스	5/31	키프로스	6/3	멕시코	6/14	네덜란드	7/12
산 마리노	5/31	불가리아	6/6	뉴질랜드	6/15	앙골라	7/25
우크라이나	5/31	우간다	6/6	중국	6/20		
영국	5/31	우루과이	6/6	체코	6/20		

주: 2016년 9월 3일 현재 53개국이 이행보고서를 제출했으나, 유엔 안보리 대북제재위원회 홈페이지에는 42개국의 이행보고서에 대한 영문 번역본만 링크되어 있다.

출처: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>.

국가별 이행보고서의 내용 및 특징

안보리 결의 2270호에는 무기 거래, 제재대상 지정, 확산 네트워크, 해운·항공 운송, 대량살상 무기(WMD) 수출통제, 대외교역, 금융거래, 제재 이행 등과 같은 광범위한 분야에 대한 구체

1) 국가별 이행보고서를 네 번 모두 제출한 국가는 한국, 미국, 중국, 러시아, 프랑스, 영국, 일본, 호주, 그리스, 리투아니아, 멕시코, 뉴질랜드, 파키스탄, 싱가포르, 스위스, 베트남 등 총 16개국이다.

적인 대북 제재 조치 및 이행 계획 등이 포함되어 있다. 그리고 모든 유엔 회원국은 90일 안에 본 결의안 이행을 위한 국내적 조치를 취하고 그 결과를 안보리에 제출하도록 되어 있다.

한국은 결의안 2270호의 이행 정도를 자세하게 기술한 보고서를 6월 1일 제출했다. 구체적으로, 180일 이내에 북한을 방문한 해외 선적 선박의 한국 입항 불허, 북한행·발 선박 화물 검색 및 금지 품목을 발견할 경우 압류 실시, 북한 핵과 미사일 프로그램과 관련된 북한 정부와 노동당의 금융 자산 및 재원을 동결하는 등의 내용이 포함되었다.

미국의 이행보고서는 결의안 2270호의 효율적 이행을 위한 다양한 조치들을 비교적 상세하게 기술하고 있다. 즉, 대량살상무기와 재래식 무기 및 관련 물자 금수 조치, 자산동결을 위한 개인 및 단체 추가 지정, 불법 활동 가담 외교관들 법무부 기소 처리 혹은 국토안보부에 의한 추방, 기술이전 금지, 화물 검색 조치, 의약품과 식료품을 제외한 품목의 대북수출 금지, 금융 신규투자자와 지원 금지 등이 포함되어 있다. 또한 대북제재 조치 이행에 참여하는 다양한 정부기관(국무부, 재무부, 상무부, 국토안보부, 법무부, 연방항공청, 해양경비대, 관세국경보호청 등)을 열거했고, 대북제재 이행 조치들은 재무부 행정명령(13570호)와 국무부 행정명령(13722호) 등에 명시했다는 점을 밝히고 있다.

일본의 이행보고서는 독자제재 이행을 별도로 기술하고, 북핵실험과 관련된 기존의 4차례의 안보리 결의의 체크리스트를 첨부하는 등 비교적 자세하게 기술하고 있다. 일본이 밝힌 구체적 조치는 금융부문에서 새롭게 제재 대상에 오른 북한의 개인 16명 및 기관 12곳에 대한 금융 자원 이전 금지, 대학 및 연구기관에게 북한에 대한 특별 훈련 및 교육 제공 자제 요청, 해상 항공 운송 관련 북한 화물 검색 의무화, 제재 대상 북한 선박들과 북한 관련 선박들의 일본 항구 입항 금지 등이 있다.

중국은 이행보고서 제출 기한을 넘겨 제출했지만, 중국정부가 안보리 결의 사항을 충실히 이행하고 있다는 점 강조하였다. 즉, 중국 상무부가 발표한 항공유 등 북한과의 수출입을 금지하는 품목 25종 및 대량살상무기 제조에 사용될 가능성이 있는 물질 40여 종을 대북 수출금지 품목 리스트에 추가한 내용, 대북제재 이행을 위해 중앙정부가 세관 및 금융 당국 등에 대해 어떤 조치를 취했는지 등을 기술하였다. 반면, 중국은 민생목적일 경우에는 북한의

석탄, 철, 철광석 등 광물 수출이 가능하다는 점을 강조했고, 또한 한반도 비핵화 관련 협상 및 휴전협정을 평화협정으로 대체하기 위한 협상 개최를 주장하고, 특히 고고도 미사일 방어체계(THAAD)의 한반도 배치를 반대하는 내용을 이행보고서에 포함시켰다.

러시아는 결의안 2270호의 세부 항목에 대해 구체적으로 기술하지 않고 총론 수준에서 세 문장을 기술하는데 그치고 있다. 즉, 결의안 이행을 위해 러시아 외무부가 대통령 법령 초안을 준비하고 있다는 점, 그리고 동 법령 발표 전까지 본 결의안 조항을 러시아 연방 전역에 적용할 것이라는 점을 밝히고 있고, 러시아 연방 중앙은행이 각 은행들에게 결의안을 준수해야 한다는 통지문을 발송했다는 내용만이 언급되어 있다.

이외에도 아프리카의 우간다는 북한과의 군사협력 단절을 표명했고, 남아프리카공화국은 국방부 차원에서 결의 이행 위반 사항을 감시하는 팀을 구성했으며, 이번에 처음으로 이행보고서를 제출한 앙골라는 유엔 안보리 조사를 받고 있는 북한 외교관 2명의 신상을 공개하고 북한 선박의 입항 금지 등의 조치 이행을 밝혔다. 아시아에서 싱가포르는 북한을 비자 면제 대상에서 제외했고, 베트남은 자국에 머물던 유엔의 제재 대상 북한 외교관의 출국 사실을 밝혔다. 몽골 역시 ‘편의치적’ 방식의 북한 선박 14척의 등록을 취소했다. 유럽의 스위스 역시 자국 내 북한 은행 계좌 폐쇄 및 북한 은행과의 거래를 차단하는 등의 조치를 취했다.

국가별 이행보고서 평가와 시사점

결의안 2270호는 유엔 안보리 차원에서 추진된 가장 강력한 대북제재 내용을 담고 있다는 평가를 받고 있고, 한국과 미·일·중·러 뿐만 아니라 그동안 북한에 우호적인 국가들까지 철저한 대북제재 이행 의지를 천명하고 있다는 점에서 대북제재의 효과성은 갈수록 증대될 것이다. 결의안 2270호가 채택된 지 6개월 만에 총52개국이 이행보고서를 제출했다는 점 역시 지난 세 차례의 국가별 이행보고서 제출 현황과 비교할 때 매우 중요한 진전이다. 하지만, 국가별 이행보고서 제출 그 자체만으로 대북제재가 효과적으로 이행되고 있다고 평가하기 쉽지 않다.

첫째, 유엔 대북제재위원회는 이미 국가별 이행보고서를 작성·제출할 때, 각 대북제재 항목에 대한 조치 여부 및 관련된 국내 법규 등을 기재할 수 있는 체크리스트를 제시하도록

하고 있으나 많은 회원국들이 이를 준수하지 않고 있기 때문이다. 중국과 러시아의 경우에도 대북제재 관련 법규 또는 담당기관이 불명확하게 기재되어 있다. 둘째, 결의안 2270호가 갖고 있는 태생적 한계 때문이다. 결의안 2270호 제29항의 예외조항에서 ‘제재와 무관’하거나 ‘민생 목적’의 거래일 경우에는 석탄, 철, 철광석 등과 같은 주요 광물자원의 수입이 ‘가능’함을 명시함으로써 사실상 제재의 효과성을 반감시키고 있다. 이를 인지한 중국은 위 두 가지 예외조항을 이행보고서에서 다시 언급하고 있다고 볼 수 있다. 셋째, 결의안 2270호 이행과정에서 중국이 대북제재 공조에 비협조적일 가능성이 있다. 중국은 이행보고서에서 그동안 북중 교역액이 어떤 변화가 있었는지, 부적절한 무기 또는 금융거래를 얼마나 적발했는지 등 구체적인 이행 성과나 적발 결과를 기재하지 않고 있다. 이처럼 각국이 제출한 이행보고서만으로 대북제재의 효과를 평가하기에는 한계가 존재한다.

하지만, 북한의 추가 도발을 방지하고 비핵화를 달성하기 위해서는 대북제재가 엄격하고 효과적으로 이루어져야 한다는 점에 대해서는 국제사회 모든 구성원이 동의하고 있다. 따라서 결의안 2270호 이행의 효과성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 외교적·정책적 노력이 필요하다. 첫째, 향후 각종 양자·(소)다자 고위급 회의를 활용하여 북한의 추가 도발 반대 메시지를 도출하고 안보리 결의의 충실한 이행을 독려하는 전방위적 외교가 필요하다. 특히 전통적 북한 우방국 및 비동맹권 국가들을 대상으로 대북 압박 및 북한 비핵화 입장 표명을 유도하는 노력이 계속되어야 한다. 둘째, 유엔 안보리 15개 회원국으로 구성된 ‘대북제재 위원회’가 제시한 체크리스트 작성 요청에 부응하지 않은 이행보고서를 제출한 국가에 대해 추가 제출을 요구할 필요가 있다. 또한 결의안 2270호 제29항의 예외조항으로 인해 제재가 무력화되지 않기 위해서는 대북제재위원회가 주체가 되어 이행 여부를 철저히 추적하고 감시하는 활동을 강화할 필요가 있다. 셋째, 중국이 대북제재 국제공조 전선에서 이탈하지 않도록 해야 한다. 중국은 현재 국제사회의 대북제재 공조에 동참하고 있지만 한미의 사드 배치 결정 이후 북한·북핵문제를 지렛대로 삼아 제재의 효과성을 저하시킬 수 있는 선택을 할 수도 있다. 따라서 중국이 대북제재를 철저히 이행하도록 하기 위해서는 사드 배치가 북한 핵·미사일 위협에 대한 자위적 방어조치라는 점을 지속 설득함과 동시에 북한 핵·미사일 위협이 사라질 경우에는 내년 말 사드 배치를 재검토 할 수 있다는 점을 중국에 제시할 필요가 있다. 이를 위해서는 한중 간 고위급 전략대화 기제가 재가동되어야 한다.

마지막으로, 안보리 결의 2270호 제51항에서 북한의 추가적인 핵·미사일 도발이 있을 경우 좀 더 중대한 조치(further significant measure)를 취할 것을 규정하고 있다는 점에서 향후 북한이 추가 도발을 시도할 경우 기존의 대북제재 결의안에서 규정하지 않았던 새롭고 강력한 제재(즉, 노동자 파견 금지, 공산품 수출입 금지 등)를 채택할 수 있다는 점을 북한과 국제사회에 주지시킬 필요가 있다. ©KINU 2016

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.