

대북 제재 현황과 완화 전망

서보혁·이무철·서정건·임상순·임형섭

대북 제재 현황과 완화 전망

연구책임자 : 서보혁(통일연구원 연구위원)

공동연구자 : 이무철(통일연구원 부연구위원)

서정건(경희대학교 부교수)

임상순(평택대학교 조교수)

임형섭(법무법인(유한) 광장 북한팀 파트너 변호사)

대북 제재 현황과 완화 전망

KINU 정책연구시리즈 18-03

| | |
|--------|---|
| 발행일 | 2018년 12월 28일 |
| 저자 | 서보혁, 이무철, 서정건, 임상순, 임형섭 |
| 발행인 | 김연철 |
| 발행처 | 통일연구원 |
| 편집인 | 통일정책연구실 |
| 등록 | 제2-02361호 (97.4.23) |
| 주소 | (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 |
| 전화 | (대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296 |
| 홈페이지 | http://www.kinu.or.kr |
| 기획·디자인 | 세일포커스 (02-2275-6894) |
| 인쇄처 | 명문인쇄공사 (02-2079-9200) |
| ISBN | 978-89-8479-955-4 93340 |
| 가격 | 비매품 |

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



대북 제재 현황과 완화 전망



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차례

| | |
|-----------------------------|-----|
| 요약 | 7 |
| I. 문제제기 | 11 |
| II. 대북 제재의 현황과 파급효과 | 17 |
| 1. 유엔 안보리의 제재 | 19 |
| 2. 미국의 제재 | 38 |
| 3. 한국의 제재 | 73 |
| III. 대북 제재 완화의 조건과 절차 | 93 |
| 1. 유엔 안보리의 제재 완화 | 95 |
| 2. 미국의 제재 완화 | 110 |
| 3. 제재 완화 사례 | 120 |
| IV. 대북 제재의 완화 전망과 과제 | 143 |
| 1. 제재 완화 전망 | 145 |
| 2. 관련국과 국제기구의 역할 | 160 |
| 3. 한국 정부의 과제 | 172 |
| V. 요약과 정책적 시사점 | 179 |
| 1. 요약 | 181 |
| 2. 정책적 시사점 | 187 |
| 참고문헌 | 193 |
| 최근 발간자료 안내 | 203 |

| | |
|--|-----|
| 〈표 II-1〉 국가 이행보고서 제출기한과 제출 국가의 수 | 23 |
| 〈표 II-2〉 안보리 대북 제재 결의에 따른 지정 제재 대상 개인 및 단체 현황 .. | 31 |
| 〈표 II-3〉 미국 대북 제재의 근거와 관련법 | 46 |
| 〈표 II-4〉 한국 정부의 '3·8 독자적 대북제재 조치'의 주요 내용 | 77 |
| 〈표 II-5〉 한국 정부의 '12·2 독자적 대북제재 조치'의 주요 내용 | 78 |
| 〈표 II-6〉 연도별 남북교역액 현황(2008~2017) | 81 |
| 〈표 II-7〉 북한의 경제성장률 및 산업별 성장률 추이(2014~2017) | 85 |
| 〈표 II-8〉 북한의 대외무역 추이(2015~2017) | 87 |
| 〈표 II-9〉 북한의 대중국 무역 추이(2015~2017) | 88 |
| 〈표 III-1〉 2018년 대북 정유제품 공급, 판매, 이전 양과 국가 | 103 |
| 〈표 III-2〉 북한 상주 유엔기구와 주요 사업 | 108 |
| 〈표 III-3〉 한국 정부의 유엔기구를 통한 대북 인도적 지원 현황 | 109 |
| 〈표 III-4〉 「쿠바자유민주화법」 개요 | 125 |
| 〈표 III-5〉 LIBERTAD Act Section 103 | 125 |
| 〈표 V-1〉 비핵평화 프로세스와 대북 제재 정책 | 189 |



그림 차례

| | |
|--|--|
| 〈그림 II-1〉 미국 의회의 북한 관련 법안·결의안 예시(111대~112대 의회) .. 41 | |
| 〈그림 II-2〉 미국 정치 양극화와 북한 이슈 갈등 양상 43 | |
| 〈그림 III-1〉 미국의 쿠바 정책 변천사 127 | |
| 〈그림 V-1〉 비핵평화 프로세스 구상도 190 | |

국제사회의 지속적이고 파상적인 대북 제재가 한반도 비핵평화 프로세스의 당면 쟁점이 되고 있다. 북한은 미국에 신뢰조성 조치의 일환으로 제재 완화를 요구하고 있고, 미국 등은 완전한 비핵화까지 제재를 유지한다는 입장이다. 그 사이에서 한국은 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환을 추구하고 있다. 이 연구는 국제사회의 대북 제재 현황과 그 영향을 검토한 후 한국의 대북정책에 주는 시사점을 찾는 데 목적이 있다.

미국의 제재정책은 관련 법률과 행정부의 재량권, 그리고 유엔 안보리 상임이사국으로서의 지위 등을 배경으로 복합적으로 전개된다. 특히, 의회와 행정부의 관계는 주목할 바이다. 미국의 쿠바 금수조치 해제가 주는 시사점은, 의회가 대통령을 견제하고 발목 잡으려는 의도가 다분하다는 점이다. 만일 북미관계가 다시 대결 국면으로 치닫게 된다면 미 의회 주도의 강경정책이 등장할 수도 있을 것이다. 또 미국의 이란 제재 해제 및 복귀 사례는 핵협상에 대한 민주당 대통령의 유화적인 입장과 공화당 대통령의 강경한 정책이 대립한 사례이다. 북한에 대해 미국 의회가 지나치게 강경하거나 무대응으로 일관한다면 현실적으로 대통령의 행정합의가 차선책이 될 수 있음을 말해주는 사례이다.

미국의 대북 제재는 2016년을 전후로 큰 차이를 보인다. 2016년 이전에는 제재 법률에 의거한 경우가 대부분이었는데, 2016년부터는 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」 및 「제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응법(H.R.3364)」 제정 등 북한을 표적으로 하는 강력한 제재가 추가되었다. 북한에 대한 포괄적인 경제제재가 유지되는 이상, 개성공단사업을 포함한 남북경협 활성화를 현재로서는 기대하기 어렵다. 미국의 대북 제재는 정치외교적 영향을 많이 받을 뿐 아니라, 미국 행정부가 제재 위반을 판단함에 있어 상당한 재량을 갖고 있다. 이를

요 약

활용해 정부는 한미 간 협의를 통해 제재 면제를 얻어 남북경협사업에 대비해나가는 방안도 검토해볼 만하다.

유엔 안보리도 2016년을 전후로 대북 제재의 양상이 달라졌다. 2016년 초까지 유엔 안보리의 대북 제재가 북한의 도발 행위를 겨냥했다면, 그 이후로는 북한체제 전반에 대한 포괄제재로 확대되었다. 안보리가 북한에 제재를 가하면서 북한 정권에 이행을 촉구하는 주요 사항은 핵·미사일 실험 중지, CVID 수준의 비핵화, 모든 대량살상무기와 탄도미사일 프로그램의 포기이다. 고도화된 북한의 핵능력과 최근 안보리가 전개한 대라이베리아 제재 완화 사례를 볼 때, 안보리의 대북 제재 완화는 북한의 비핵화 조치 수준에 따라 단계적으로 검토할 수 있을 것이다. 그렇지만 북한이 본격적인 비핵화를 하기 전까지 안보리는 대북 제재 이행에 중점을 두며 인도주의적 면제 조치를 검토하는 수준에서 머무를 가능성이 높다.

한국은 2010년 5·24조치와 2016년 개성공단 폐쇄 등 대북 독자 제재를 전개하면서 국제사회의 다자 제재에도 동참해오고 있다. 다만, 한국의 대북 제재조치들이 별도의 제재 효과를 냈다고 평가하기는 어렵다. 전체적으로 미국을 중심으로 한 국제사회의 강력한 대북 제재의 효과는 2017년부터 서서히 나타나고 있는 것으로 보인다.

문재인 정부는 남북관계 발전을 바탕으로 북미관계 개선을 견인하여 한반도 비핵평화 프로세스를 진전시켜 나간다는 입장이다. 제재 국면 하에서 한국이 취할 최우선 과제는 남북, 한미 간 긴밀한 협의를 전개해 비핵평화 프로세스를 본격 전개하는 일이다. 김정은 위원장의 서울 방문과 2차 북미정상회담 개최는 그 출발점이다. 이어 한국은 미국, 유엔 안보리와 활발하게 소통하며 북한의 비핵화 촉진 차원에서 인도주의, 외교관계, 긴장 완화, 민생 등의 분야에서 제재 면제조치를

확대해나갈 필요가 있다. 남북 철도연결을 위한 북측 구간 공동조사에 관해 한미 간 협의를 거쳐 이루어진 미국과 유엔 안보리의 제재 면제 결정이 그런 사례이다. 그리고 남북 간에 진행하고 있는 군사적 신뢰구축을 더 확대하는 한편, 본격적인 사회경제협력에 대비하는 공동 작업을 차분히 전개해나가는 것도 유용하다. 또 남북이 합의한 사업들을 하나로 묶어 한미 간 협의를 거쳐 미국과 유엔 안보리로부터 제재 면제를 받는 방안도 검토해볼 만하다. 물론 이런 방안들은 북한의 핵·미사일 실험 유예 지속을 필수 조건으로 한다. 여기에 김정은 위원장이 공약한 핵시설 폐기를 실행하면 제재 완화 국면이 조성될 수도 있을 것이다.

만약, 2차 북미정상회담이 열려 북미 양측이 본격적인 비핵화에 합의한다면 미국 등 국제사회는 제재 완화조치를 취할 수도 있다. 이때 대북 제재 완화는 북한이 보일 구체적인 비핵화 행동 수준에 의존할 것이다. 북한이 봉락시킨 풍계리 핵실험장과 공약한 미사일 시험장 폐기 및 검증, 그리고 영변 핵시설 사찰이 이루어지면 미국과 유엔 안보리에서는 각각 행정명령이나 새 결의를 통해 제재 완화를 단행할 수 있다. 나아가 북한이 영변 핵시설 폐기에 들어가고 핵 프로그램을 신고할 경우 추가 제재 완화도 가능할 것이다. 더 나아가 북한이 신고한 핵 프로그램 목록과 영변 핵시설 폐기에 대한 검증을 수용할 경우 보다 확대된 제재 완화가 이루어질 수 있다. 이처럼 국제사회의 대북 제재 완화는 북한의 전향적인 행동 범위에 비례해 단계적으로 취해질 가능성이 높다. 그에 따라 한국은 대북 인도적 및 개발 지원, 민간 교류, 금강산관광 및 개성공단사업 재개, 기업의 대북 투자, 그리고 남북 당국 차원의 경협 등 다양한 정책 카드를 적정 상응조치로 구사할 수 있다.

요 약

북한이 완전한 비핵화 조치를 완료하는 단계에 들어서 제재 해제가 단행될 수도 있을 것이다. 그러나 미국의 대북 제재는 북핵 문제의 완전한 해결 이후에도 남아 있을 수 있다. 생화학무기, 이념, 인권 문제 등 다른 북한 이슈가 부상할 수 있고, 무엇보다 미국 내 다양한 제재법률들이 건재하기 때문이다. 대북정책과 관련해 유엔 안보리 상임이사국인 미국의 영향력이 유엔 안보리에 높다는 점도 유의할 대목이다. 그러므로 한국은 동맹국인 미국과 잠재적인 통일 파트너인 북한과의 관계를 조화롭게 관리해나가면서 비핵평화체제를 수립해나가야 할 것이다. 대북 제재 정책은 그런 목적을 달성해나가는 과정에서 관리하고 활용해나갈 정책 대상이자 수단이다.

주제어: 대북 제재, 제재 완화, 한국, 미국, 자산통제국, 유엔 안전보장이사회, 1718 위원회, 비핵평화, 남북관계, 경제협력

The page features a decorative background with multiple thin, curved lines that sweep across the page. Two large, stylized circular shapes are present: one on the left side and one at the bottom right. These circles are filled with a grid of small, light gray squares, creating a textured effect. The overall design is clean and modern, with a focus on geometric forms and movement.

I. 문제제기

2006년 10월 9일, 북한이 1차 핵실험을 감행하자 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)는 대북 제재를 골자로 하는 결의 제1718호를 채택하였다. 북한은 이미 탄도미사일 발사 등으로 유엔의 제재 결의를 받아왔고, 더욱이 미국으로부터 장기간에 걸쳐 제재를 받아왔다. 1718호 채택 이후에도 북한이 핵개발을 지속하자 유엔 안보리는 대북 제재의 강도를 높이고 그 폭을 넓히며 10차례 대북 결의를 채택해왔다. 결국 유엔 안보리는 국제사회의 대북 제재 이행을 관장하는 1718호 대북 제재위원회(이하 1718위원회)를 설치 운영하고 있다. 미국도 북한의 잇단 핵개발에 대응해 강력하고 포괄적인 대북 제재 법률을 제정해 시행하고 있다. 이제 국제사회의 대북 제재는 유엔 안보리 중심의 다자 제재와 미국 등 관련국들의 독자 제재 등의 형태를 띠며 그 강도가 최고조에 이르렀다. 한국은 국제사회의 대북 제재에 동참하는 한편, 남북관계 발전과 평화체제 구축을 위해 북한의 건설적인 역할을 유도해내는 어려운 역할을 지고 있다.

문재인 정부는 한반도 문제의 근원이 냉전구조의 지속에 있다고 보고, 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도를 형성해 ‘평화로운 한반도’를 구현한다는 목표를 갖고 있다. 2018년 들어 한국은 북한, 미국, 중국 등과 긴밀한 협의를 전개하며 위기 국면을 대화 국면으로 전환하고 비핵평화 프로세스를 개시하는 데 주도적인 역할을 수행해왔다. 일련의 남북, 북미정상회담을 전개하면서 남·북·미는 비핵화-평화체제-남북·북미관계 발전의 선순환 구도를 형성하였다. 그럼에도 6·12 싱가포르 북미 공동선언 이후에 본격적인 비핵화가 전개되지 못한 채 북한과 미국 사이의 주도권 경쟁이 치열한 양상이다. 남북관계는 평양 공동선언을 전후로 일련의 당국 간 대화와 군사적 신뢰구축, 그리고 다방면의 교류협력 준비 등 관계 발전이 전개되고 있다. 이런 서로 다른 현상을 두고 일부에서는 남북관계와 북미 비핵화 협상에 간극이 커지고 있다고 지적하며 남북관계에 속도조절이 필요하다는

주장이 일어났다. 이와 관련하여 문재인 대통령은 “미국과 불협화음, 이런 이야기는 그냥 근거 없는 추측성 이야기”¹⁾라고 일축했다. 사실 2018년 들어 남북관계가 크게 개선되었다. 정치와 군사 분야에서 신뢰구축이 뚜렷하게 나타났다. 2018년 남북관계는 지난 십 년의 남북 관계를 합친 것보다 크고 압축된 진전이라고 말해도 과언이 아닐 것이다. 그럼에도 국제사회의 파상적인 대북 제재로 남북 경제협력이 전개 되지 못하면서 남북관계 발전이 온전한 모양은 아니다. 이는 한국이 한반도 평화정착과 남북관계 발전의 방향에서 대북 제재 문제에 능동적으로 대처할 필요가 크다는 것을 말해준다.

독자, 다자 제재를 불문하고 국제사회의 대북 제재는 단기간에 해소 되기 어려운 것이 사실이다. 핵보유국을 자처하는 북한이 적당한 대가로 핵을 완전 포기할 가능성이 낮기 때문이다. 그에 따라 대북 제재의 장기화가 불가피할 것이다. 그렇지만 김정은 정권은 지난 4월, 국가발전전략을 경제-핵 병진노선에서 경제발전에 매진하는 쪽으로 전환하였다. 정치체제가 안정되어 있는 북한이 정상국가를 추구할 때 그 제일 과제는 경제발전이다. 이를 위해 북한은 군사는 물론 경제적 측면을 포함한 다차원의 안전보장을 추구하고 있다. 이 가운데 제재는 국제사회가 활용하는 강력한 북핵 포기 수단으로 활용되고 있다. 반대로 북한의 입장에서 제재는 경제발전 총력 노선의 최대 장애물이다. 싱가포르 북미정상회담 이후 북미 협상이 진척되지 않는 가장 큰 이유도 바로 제재 문제이다. 요컨대, 대북 제재는 남북관계 발전과 비핵평화 프로세스, 이 둘을 강력하게 제약하고 있는 것이다.

이런 상황에서 한국은 남북관계 발전과 비핵평화 프로세스를 병행 시켜 나가야 할 입장에 서있다. 이를 위해 제재 문제를 슬기롭게 풀어 나가는 것이 최대의 과제로 부상해있다. 남북관계와 비핵평화 프로세

1) 『동아일보』, 2018.12.3.

스의 병행 발전을 위해서는 제재 문제를 해결해야 한다. 그러나 그 매듭을 푸는 제일 당사자가 북한이라는 데 문제의 어려움이 있다. 북한이 본격적인 비핵화 조치를 취하지 않으면 미국과 유엔 안보리 등 국제사회의 제재가 완화되기 어렵기 때문이다. 북핵 문제의 장기화와 그에 따른 대북 제재의 지속은 한반도 평화 구상을 추진하는 데 커다란 제약으로 작용하고 있다. 그런 상황이 지속되면 한국의 평화 이니셔티브(initiative)도 약화될 수 있다. 북한의 본격 비핵화를 전제로 한국이 제재 문제에 능동적으로 접근할 이유가 여기에 있는 것이다.

이런 상황 인식을 바탕으로 본 연구는 향후 제재 국면의 변화를 전망하고 한국에 줄 정책적 시사점을 찾는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해서는 지금까지 전개되고 있는 대북 제재의 전개 과정과 그 영향을 다각도로 평가해보아야 할 것이다. 제재 국면의 전망과 관련해서는 제재 완화의 조건과 절차에 주목할 필요가 있다. 그리고 해당 경우에 한국이 취할 정책 대안과 그것이 대북·대외정책에 주는 의미도 검토해보아야 할 것이다.

위 연구목적에 따라 본문의 제Ⅱ장에서는 대북 제재의 현황과 파급 효과를 다자, 독자 등 다차원적으로 분석할 것이다. 이를 위해 유엔 안보리 중심의 다자 제재와 한국, 미국의 독자 제재를 분석 대상으로 삼고 있다. 대북 제재의 효과에는 북한 정권 차원의 이익은 물론 북한 주민의 삶, 남북한 관계, 그리고 북핵 문제를 포함한 한반도 평화까지 포함된다.

제Ⅲ장에서는 향후 대북 제재 국면을 전망하는 전제로서 제재 완화의 조건과 절차를 구체적으로 검토할 것이다. 이는 한국의 향후 대북정책 및 관련 대외정책의 기초가 된다는 점에서 그 의의가 크다. 물론 대북 제재 완화는 북한의 비핵화가 본격 전개됨을 의미하는데, 이 장에서는 북한의 행동과 함께 유엔 안보리와 미국 등 관련 행위자들 내의 법규와 정책도 검토하고 있다. 이런 논의의 객관성을 높이고 정책 시사

점을 찾기 위해 미국과 유엔 안보리의 기존 제재 정책 사례도 검토해볼 것이다.

이어 제IV장에서는 대북 제재 완화를 전망하고 예상되는 경우의 수에 한국을 비롯한 관련 행위자들의 대응 과제를 논의할 것이다. 향후 대북 제재 국면을 객관적으로 전망하기 위해 관련 변수를 적용해 가능한 시나리오를 검토할 것이다. 그 결과 제V장에서는 이상의 논의가 한국 정부의 대북·대외정책에 주는 시사점을 생각해볼 것이다.

이상의 연구를 위해 정치학, 북한학, 법학 등 다방면의 전문가들이 공동연구를 수행하였다. 연구 방법은 주로 문헌연구와 비교연구를 채택하였다. 이 연구에서 미국의 대북 제재 연구는 서정건 교수(국내정치와 사례), 임형섭 변호사(법), 유엔 안보리의 제재 연구는 임상순 교수, 국내의 제재 현황 분석은 이무철 연구위원, 그리고 전체 연구설계와 정책 대안 검토는 서보혁 연구위원이 맡았음을 밝혀둔다. 이 연구 결과가 대북 제재 실태를 종합적으로 이해하고, 제재 국면에서 한국의 정책 대안을 궁리하는 데 이바지하기를 기대해본다.

Ⅱ. 대북 제재의 현황과 파급효과



1. 유엔 안보리의 제재

가. 유엔의 대북 제재 정책

(1) 1718호 대북 제재위원회

유엔 안보리는 유엔 헌장 제29조에 따라 그 임무의 수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다.²⁾ 2018년 10월 현재 안보리에는 14개의 제재위원회가 가동 중이며, 그 중 하나인 1718위원회는 안보리 대북 제재 결의 1718호 12항에 근거해서 설립되었다.

안보리 결의 1718호 12항에는 1718위원회의 업무 7가지가 명시되어 있다. 첫째, 제재 결의에서 금지하고 있는 사항들을 회원국들이 효과적으로 이행하기 위해 취할 조치, 그리고 그와 관련된 정보와 자료를 수집한다. 둘째, 제재 결의에 의해 부과된 조치들에 대한 위반 정보를 검토하고 적절한 조치를 시행한다. 셋째, 제재 결의에 제시된 의무 면제 요청을 검토하고 결정한다. 넷째, 제재 결의의 목적을 달성하기 위해 필요한 추가적인 제재 품목, 물자, 장비, 상품, 기술을 결정한다. 다섯째, 제재 대상이 되는 개인 및 단체를 지정한다. 여섯째, 제재 결의에서 부과한 조치들의 이행을 촉진하는 데 필요한 지침을 제정한다. 일곱 번째, 최소한 매 90일마다 위원회가 집행한 작업에 관한 보고서를 안보리에 제출한다.³⁾

안보리는 1999년 1월 29일 의장 비망록을 통해서 각 제재위원회에 투명성을 높이고 활동을 보다 효율적으로 진행하기 위해, 명확한 규정들이 포함된 가이드라인을 제정할 것을 권고했다.⁴⁾ 이 권고사항을 준수하여, 1718위원회는 2007년 6월 20일에 활동 가이드라인을 채택하

2) "CHAPTER V: THE SECURITY COUNCIL," <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-v/index.html>>. (Accessed October 15, 2018).

3) 유엔문서 S/RES/1718, para 12.

4) 유엔문서 S/1999/92, para 5.

였고, 이후 2014년 12월 31일에 일부 내용을 개정하였다. 이 활동 가이드라인에는 위원회의 구성, 업무, 모임 방식, 문서와 안건, 의사결정, 제재 대상 지정 등에 관한 사항이 구체적으로 명시되어 있다.⁵⁾

활동 가이드라인에 의하면, 위원회는 안보리의 보조기구로서, 안보리 모든 회원국으로 구성된다. 위원회의 의장 1명과 부의장 2명은 안보리에서 임명하며, 의장은 공식회의와 비공식 간담회를 주재한다. 의장 부재 시에는 의장이 지정한 부의장이 의장 직무를 대행한다. 위원회는 안보리 결의 1874호에 의해 설립된 ‘전문가 패널’의 도움을 받으며, 유엔 사무총장은 위원회에 행정적 지원을 제공한다.

위원회의 모임은 원칙적으로 비공개이지만, 위원회의 결정에 의해 공개할 수도 있다. 모임을 공개할 때, 위원회는 여러 회원국가들, 지역기구와 국제기구들을 모임에 초대하여 대북 제재결의에 의해 부과된 제재 사항들과 제재 위반 사항들에 대해서 설명하고 정보를 제공한다.

위원회는 유엔 회원국가들 중에서 위원회에 대표단을 보내어 자국의 대북 제재 이행 노력에 대하여 브리핑을 하기 원하거나 또는 제재 조치의 완전한 이행을 방해하는 특정한 도전들을 설명하겠다고 요청하는 경우, 이를 심의하여 허락 여부를 결정한다.

모임의 안건은 의장이 최소한 모임 2일 전에 관련 문서와 함께 회원국에 회람시켜야 한다. 위원회에서 공식적인 결정을 위해서 회람되는 문서들은 모든 공식 언어로 번역되어져서 제공되어야 한다. 공식적인 결정을 위한 문서가 아니라고 하더라도 회원국 중 한 국가의 요청이 있는 경우, 모든 공식 언어로 번역된 문서를 회람시켜야 한다.

기본적으로 위원회의 모든 결정은 회원국들의 합의에 바탕을 두어

⁵⁾ “Guidelines of the Committee for the Conduct of Its Work,” <http://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/dprk_guidelines.pdf>. (Accessed October 15, 2018).

야 하기 때문에, 의장은 위원회에 안건을 제출하기 전에 회원국들과 적절히 논의하여야 한다. 만약에 특정 안건에 대하여 합의가 이루어지지 않을 경우, 동의를 촉진시킬 수 있도록 심화된 논의를 진행할 수 있다. 의장은 의사결정을 보다 원활하게 하는 데 필요하다고 판단하는 경우에는 회원국들 사이의 양자대화를 주선한다.

안건에 대한 위원회의 의사결정은 서면 ‘만장일치 절차’를 통한다. 의장은 모든 위원회 국가 대표들에게 위원회의 ‘제안된 결정문’을 회람시키고 이 ‘제안된 결정문’에 대해서 위원회 국가는 ‘서면’의 형태로 5일 이내에 반대 의사를 밝혀야 한다. 긴급히 결정해야 하는 경우에는 5일보다 짧은 기간(통상 2일)이 부여될 수 있다. 5일 이내에 반대하는 위원회 국가가 없는 경우, 제안된 결정은 채택된 것으로 간주된다. 의장이 부여한 반대 의사 제시일이 지난 이후에 제출된 반대 문서는 받아들여지지 않는다.

의장이 부여한 기간에 어느 회원국가라도 의사결정을 위해 시간을 더 부여해 달라고 요청할 수 있으며, 그 순간 이 안건의 결정은 ‘보류’된다. 사무국은 이러한 사실을 모든 회원국에 통지한다. 보류를 요청한 국가가 ‘제안된 결정’에 동의 의사를 밝히면 보류된 안건은 결정된다. 반면에, 보류를 요청한 국가가 의사결정을 하지 않은 채 6개월이 지나면 ‘제안된 결정문’은 자동으로 ‘만장일치 결정’으로 처리된다. 만약에 보류를 요청한 국가가 회원국의 지위를 잃는 경우에는 보류가 자동으로 해제되면서 안건이 결정된다.

제재 대상자 지정과 관련하여 1718위원회는 안보리 결의 1718호 8항에 근거하여 유엔 회원국들과 전문가 패널이 제재 대상으로 지정해 달라고 요청한 개인과 단체를 최대 10일간 심의한다. 만약에 위원회 국가들 중에서 해당 기일 내에 제재 대상 후보에 대한 반대 의사를 표현하지 않을 경우, 해당 개인 또는 단체는 즉시 제재 대상에 추가된다. 유엔 회원국가가 위원회에 제재 대상 후보를 제안할 때에는 첫째,

제재 대상 후보가 제재 대상으로 지정되어야 하는 합리적인 설명, 둘째, 그 설명을 뒷받침할 수 있는 증거물 또는 문서를 함께 제출하여야 한다. 그리고, 제안 국가는 제재 후보가 기존의 제재 대상인 개인 또는 단체와 어떤 연관성을 가지고 있는지에 대한 설명도 제안서에 반드시 포함시켜야 한다.

(2) 제재 결의 이행의 관리감독

유엔 안보리는 2006년 결의 1718호에서 유엔 회원국들에게, 결의 채택 30일 이내에 제재 결의에서 금지하고 있는 사항을 효과적으로 이행하기 위해서 각 국가들이 취한 조치들을 담은 보고서를 안보리에 제출하도록 하였다.⁶⁾ 30일이던 유엔 회원국의 이행보고서 제출시한은 2009년 결의 1874호부터 45일 이내로 늘어났고, 이 결의에서 1718위원회는 각국이 제출한 보고서를 접수, 심의할 의무를 부여받았다.⁷⁾

2006년 결의 1718호부터 2017년 결의 2397호까지 국가 이행보고서 제출기한과 제출 국가의 수를 도표로 정리하면 다음과 같다.

6) 유엔문서 S/RES/1718, para 11.

7) 유엔문서 S/RES/1874, para 22, 25.

<표 II-1> 국가 이행보고서 제출기한과 제출 국가의 수

(2018년 9월 19일 현재)⁸⁾

| 결의 및 근거 조항 | 결의 채택일 | 보고서 제출기한 | 제출국가의 수 |
|-------------|-------------|-------------|---------|
| 1718호 (11항) | 2006.10.14. | 2006.11.13. | 112 |
| 1874호 (22항) | 2009.6.12. | 2009.7.27. | 93 |
| 2094호 (25항) | 2013.3.7. | 2013.6.5. | 58 |
| 2270호 (40항) | 2016.3.2. | 2016.5.31. | 111 |
| 2321호 (36항) | 2016.11.30. | 2017.2.28. | 102 |
| 2371호 (18항) | 2017.8.5. | 2017.11.3. | 83 |
| 2375호 (19항) | 2017.9.11. | 2017.12.10. | 82 |
| 2397호 (17항) | 2017.12.22. | 2018.3.22. | 65 |

<표 II-1>에서 보는 바와 같이, 10개의 유엔 안보리 대북 제재 결의안 중에서 회원국의 이행보고서 제출을 요구한 결의는 8개이며, 가장 많은 국가들이 이행보고서를 제출한 결의안은 첫 결의안인 1718호(112개국)와 맞춤형 제재에서 포괄적 제재로 전환된 2270호(111개국)이다. 2018년 9월 19일 현재, 유엔 가입국 193개국 가운데 단 한 번이라도 이행보고서를 제출한 국가는 126개국이다. 이중 총 13개 국가 즉, 오만, 수단, 튀니지, 지부트, 적도기니, 보츠와나, 이데오피아, 마다가스카라, 미얀마, 나미비아, 르완다, 타지키스탄, 바누아투 등이 2017년에 처음으로 이행보고서를 제출했다.

이들 국가들이 제출한 이행보고서에 따르면, 모든 제재 결의 내용이 충실히 준수되고 있으며, 제재 이행에 벗어나는 거래들은 이미 종료되었다. 예를 들어 지부트는 지리, 언어적 이유로 북한 사람들이 지부트를 방문하지 않는다고 보고했고, 나미비아는 제재 결의의 모든 항목의 이행여부에 “Yes”를 표시했으며, 이디오피아는 제재 결의에 어긋나는

8) “Implementation Reports,” <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>>. (Accessed October 16, 2018).

거래를 북한과 하지 않았다고 기록했고, 수단은 모든 제재 조치들을 적절히 이행하고 있다고 보고했다. 보츠와나는 보고서를 통해 2005년 북한 만수대장작단 측과 계약을 맺고 디코시 기념물을 건설한 이후 어떠한 사업적 거래도 하지 않고 있다고 밝혔다. 하지만, 많은 아프리카 국가들이 서구 국가들에 대해서 반감을 가지고 있고, 냉전시대부터 북한과 군사 분야 등에서 협조관계를 유지해 왔기 때문에 북한과의 거래를 쉽게 포기하지 못하고 있다. 전문가 패널의 조사에 의하면, 2017년 11월까지 나미비아는 북한의 해외건설 프로젝트 시행사인 ‘만수대 해외프로젝트 회사’와 협력관계를 지속해 왔으며, 수단은 북한의 무기 수출기업인 조선광업개발과 계속해서 거래하고 있다.⁹⁾

안보리 결의 1718호 8항(d), (e)에 의해서, 1718위원회는 불법적 방법을 포함하여 북한의 핵, 탄도미사일, 대량살상무기 관련 프로그램에 연루되거나 지원하는 개인과 단체를 제재 대상으로 지정할 수 있다. 1718위원회가 안보리와 별도로 제재 대상을 지정한 것은 총 4건이다. 첫 번째는 압록강개발은행으로서 2012년 5월 2일에 제재 대상으로 지정되었다. 2006년에 개설된 이 은행은 단천상업은행과 연관되어 있는데, 단천상업은행은 2009년 4월에 제재 대상으로 지정된 조선광업개발의 탄도미사일 판매 대금을 관리하고 있다. 두 번째는 청솔연합기업소인데 2012년 5월 2일에 제재 대상으로 지정되었으며, 2017년 6월 5일에 일부 내용이 개정되었다. 청솔연합기업소는 북한의 주요 무기 거래회사인 조선광업개발의 다양한 활동과 연관되어 있다. 세 번째는 조선흥진무역회사인데 2012년 5월 2일에 제재 대상으로 지정되었다. 이 회사는 조선광업개발의 무기 거래에 관련되어 있다. 네 번째는 원양해운관리회사로서 2014년 7월 28일 제재 대상에 지정되

9) 임상순, “유엔 안보리 대북 제재와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제22권 1호 (2018), pp. 10~11.

었는데, 이 회사는 제재 결의에서 금지하고 있는 여러 활동에 관여하고 있다.¹⁰⁾

(3) 전문가 패널

안보리의 대북 제재 결의와 같이, 안보리가 유엔 헌장 제7장을 인용하여 제재 결의를 채택하는 경우, 이 결의에 의해서 구성된 제재위원회를 보좌하고, 제재 결의 이행 여부를 현장에서 모니터링하는 전문가 패널이 관행적으로 설치된다.¹¹⁾ 안보리는 이러한 관행에 따라, 결의 1874호 26항을 통해 유엔 사무총장으로 하여금 1718위원회와 협의하여 1718위원회를 보조할 ‘전문가 패널’을 설치하도록 하였다.

결의 1874호에서 부여한 전문가 패널의 임무는 4가지이다. 첫째, 1718위원회의 업무 수행을 보조한다. 둘째, 유엔 회원국가, 유엔 기관 및 이해 당사자들로부터 제재 결의에 의해 부과된 조치들의 이행과 관련된 정보를 수집, 조사, 분석한다. 셋째, 안보리, 1718위원회 및 회원국들에게 필요한 조치들을 권고하며, 제재 결의의 이행을 증진시킬 수 있는 방안을 모색한다. 넷째, 제재 결의가 채택된 날로부터 90일 이내에 안보리에 중간보고서를 제출해야 하고, 임무 종료 30일 이전에는 안보리에 결과 및 권고를 포함한 최종보고서를 제출하여야 한다.¹²⁾

결의 1874호 26항은 전문가 패널의 임기를 1년으로, 패널의 전문가 숫자는 7명으로 규정하였다. 이 조항에 따라 2009년 8월 12일에 첫 전문가 패널이 구성되었다. 각 전문가들의 전공과 국적을 살펴보면, 핵 문제(일본), 대량살상무기 확산(영국), 금융(미국), 수출 통제 및 핵 품목(중국), 미사일 기술(프랑스), 지역 문제(한국), 관세(러시아)이다.¹³⁾

10) 유엔문서 S/RES/1718 List.

11) 임갑수·문덕호, 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』 (파주: 한울 아카데미, 2013), p. 154.

12) 유엔문서 S/RES/1874, para 26.

이 패널 구성원 중에서 중국 전문가가 2달 후에 사퇴 의사를 밝혔고, 이에 따라 같은 수출통제 및 핵 품목 전문가인 샤오 동 슈에(중국)가 2009년 10월 27일부터 그 임무를 맡게 되었다.¹⁴⁾

패널의 전문가 숫자가 7명이던 것이 2013년 3월 7일 결의 2094호에서 8명으로 확대되었다.¹⁵⁾ 이 결의 채택 3주 후인 2013년 3월 28일 반기문 사무총장은 핵 문제(일본), 수출 통제 및 핵 품목(중국), 대량살상무기 확산(한국), 미사일 기술(프랑스), 금융(미국), 지역 문제(영국), 관세(러시아) 담당 전문가 등 총 7명을 패널에 임명하였다. 8번째 전문가는 2013년 6월 21일에 임명되었고, 담당 분야는 해상수송을 통한 수출(남아프리카공화국)이었다.¹⁶⁾

안보리는 유엔회원국들에게 전문가 패널에게 제재 조치의 이행과 관련된 정보를 제공해줄 것을 요청하였다. 특히, 특정 유엔 회원국가가 제재 결의를 위반했다고 알려진 경우, 그 회원국가는 전문가 패널의 방문 요청을 받아들여야 하며, 전문가 패널이 요구하는 정보를 즉각적으로 그리고, 완전하게 제공해주어야 한다. 그리고, 개별 국가 당국은 제재 결의 위반 사항을 적발하여 압류한 품목을 전문가 패널이 조사할 수 있도록 허용해야 한다.¹⁷⁾

전문가 패널은 안보리 결의에 따라 매년 최종보고서를 1718위원회 검토를 거쳐 안보리에 제출한다. 안보리에 제출된 전문가 패널의 최종 보고서 분석을 통해, 전문가 패널의 구체적인 활동 내용을 살펴보고자 한다.

13) 유엔문서 S/2009/416.

14) 유엔문서 S/2009/555.

15) 유엔문서 S/RES/2094, para 29.

16) 유엔문서 S/2013/199; 유엔문서 S/2013/369.

17) "Work and mandate," <http://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/panel_experts/work_mandate>. (Accessed October 18, 2018).

다양한 분야의 전문가로 구성된 전문가 패널의 핵심적인 활동은, 대북 제재 결의의 위반 여부를 전문가 관점에서 조사하여 1718위원회와 안보리에 보고하는 것이다. 이를 위해, 전문가 패널이 제재 위반 의심사례를 조사하는 방법에는 2가지가 있다. 첫째는 유엔 회원국가들로부터 제재 위반 사례를 접수받아 해당 전문가가 현장에 나가 조사하는 경우이고, 둘째는 전문가 패널이 다양한 매체들의 모니터링을 통해서 제재 위반 사례를 발견하여 조사하는 경우이다. 전문가 패널은 조사를 모두 마친 후 제재 위반 여부를 판정하고, 이러한 제재 위반이 반복되지 않도록 1718위원회, 안보리 그리고 유엔 회원국들에게 권고 사항을 제안한다. 전문가 패널 보고서에 나타난 대표적인 활동 사례는 다음과 같다.

2013년 7월, 파나마 당국은 파나마 운하 대서양 쪽에서 북한 소유 일반 화물선 청천강호를 정선시키고 조사했다. 이 선박은 쿠바에서 북한으로 이동하고 있는 중이었다. 이 조사 과정에서 설탕 포대들 속에 숨겨진 무기류와 관련 부품들이 발견되었다. 파나마 당국은 이 사실을 1718위원회와 전문가 패널에 보고했고, 전문가 패널의 해당 전문가들이 파나마 현장으로 가서 청천강호 선원들을 조사했으며, 선박에서 관련 서류를 찾아내었다. 그리고, 선박 내에서 6개 트레일러 분량의 지대공미사일 시스템과 미그 21 전투기용 엔진 15대, 지대공 미사일 시스템용 부품, 탄약, 여러 종류의 무기 부품들이 발견되었다.

며칠 후, 쿠바 외무성은 청천강호에 실려 있는 무기와 관련 부품들이 쿠바의 소유며, 수리를 하기 위해 북한으로 보낸 것이라고 주장했다. 쿠바 외무성은 그 화물의 소유권이 쿠바 정부에 있기 때문에 제재 결의에 명시된 북한 무기의 ‘공급, 판매, 이전’과 상관없다고 강조했다. 하지만, 전문가 패널은 조사 결과를 바탕으로 북한과 쿠바 사이에 무기 거래가 있었으며, 북한의 무기와 부품의 이용, 제조, 공급과 관련된 기술훈련, 조언, 서비스, 지원이 모두 금지되어 있기 때문에, 이 사항은

제재 결의 1718호, 1874호, 2094호의 위반이라는 결론을 내렸다. 이와 함께 전문가 패널은 유엔 회원국들에게 북한에서 출항하거나 북한으로 들어가는 선박에 대한 조사를 더욱 세밀히 할 것을 권고했다.¹⁸⁾ 전문가 패널은 조선중앙TV 화면을 통해, 2012년 4월 15일, 2013년 4월 15일, 2014년 4월 15일 그리고, 2015년 10월 10일 평양에서 열린 군사퍼레이드를 시청했다. 전문가 패널은 이 화면을 통해 북한 군사퍼레이드에서 4대의 벤츠 S-600이 등장하는 것을 확인했다. 이 차량은 결의 1718호 8항의 사치품에 해당한다. 패널은 이 차량의 북한 획득 과정을 추적했다. 이를 통해 2015년 10월 10일 군사퍼레이드에 등장한 차량의 제작은 유럽에서, 방탄설비는 미국에서 갖추어졌으며, 중국의 증개상을 통해서 북한으로 들어갔음을 확인할 수 있었다. 이 차량을 주문하고 비용을 지불한 사람은 중국 사업가였고, 이 중국 사업가가 운영하는 회사는 북한 고려항공의 해외 증개회사였다. 이 차량은 고려항공에 선적되어 북한으로 들어갔다. 이러한 조사를 마친 후 전문가 패널은 금지된 사치품이 북한으로 들어가는 경우, 회원국이 1718 위원회나 전문가 패널에 보고해줄 것을 권고했다.¹⁹⁾

2014년 전문가 패널은 북한이 제작 방영한 북한군 훈련 다큐멘터리에 나오는 군용기를 보고, 이 군용기가 고려항공이 보유하고 있는 화물 비행기 '일루신 76T'임을 파악한 후, 고려항공 화물기의 사용, 제공, 유지와 관련된 금융 거래, 기술훈련, 조연이나 지원제공이 제재 위반일 수 있음을 유엔 회원국에 경고했다.²⁰⁾ 한편, 전문가 패널은 조사를 통해서, 조선금산무역회사가 제재 대상인 원자력총국, 원자력공업성과 전화번호, 팩스번호, 이메일 주소를 공유하고 있음을 밝혀냈다. 그리고,

18) 유엔문서 S/2014/147, para 69~89.

19) 유엔문서 S/2016/157, para 118~121.

20) 유엔문서 S/2015/131, para 118~119.

회원국과의 정보 교환을 통해, 원자력총국이 조선금산무역회사를 통제하고 있으며, 이 회사를 활용하여 현금을 평양으로 들여오고 있음도 확인했다. 전문가 패널은 이러한 발견에 근거하여 조선금산무역회사를 제재 대상으로 지정해줄 것을 유엔 안보리에 권고했고, 유엔 안보리는 이 권고를 받아들여 조선금산무역회사를 제재 대상에 포함시켰다.²¹⁾

나. 유엔 안보리의 대북 제재 현황

유엔 안보리 제재는 유엔 헌장 제7장 제41조에 근거한 다자 제재로서 유엔 안보리 결의를 통해, 무력을 사용하지 않는 상태에서 제재 대상국에 압력을 가하기 위해 사용되며, 외교적 노력이 실패했을 때 또는 평화가 위협을 받을 때 활용되는 하나의 강력한 수단이다.²²⁾

유엔 안보리는 10개의 대북 제재 결의를 채택하고 그 이행을 통해 김정일, 김정은 정권에 경제적 압력을 가하여, 국제사회의 위협이 되고 있는 핵무기와 핵 프로그램 그리고, 탄도미사일 프로그램과 대량살상 무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)를 완전하고 검증 가능하며, 불가역적인 방식으로 포기하도록 하고자 한다.²³⁾

유엔 안보리 제재는 제재 조치의 종류에 따라 포괄적 제재와 맞춤형 제재로 구분된다. 포괄적 제재란 제재 대상국의 무역관계 및 상품거래 제한을 통해 불특정 전체를 제재 대상으로 삼는 것으로서, 경제 제재를 당하는 국민이 봉기를 일으켜 기존 정권을 교체할 것이라는 기대에 기초한다. 맞춤형 제재는 해당 행위에 책임이 있는 개인이나 단체 등을 선별하여 이들에게 직접 제재를 부과하는 것으로 무기금수조치, 여행 금지, 금융제한 등이 주로 활용된다.²⁴⁾

21) 유엔문서 S/2017/150, para 17~23; 유엔문서 S/RES/2356, Annex II.

22) "Sanctions Committee," <<http://www.un.org/sc/suborg/en>>. (Accessed October 13, 2018)

23) 유엔문서 S/RES/1718, para 6~7; 유엔문서 S/RES/2397, para 2.

유엔 안보리는 2016년 10월 채택한 제재 결의 1718호부터 2013년 3월 채택한 제재 결의 2094호를 통해 무기 수출 금지를 중심으로 한 맞춤형 제재를 시행하다가, 2016년 3월에 채택한 제재 결의 2270호부터 2017년 12월에 채택한 2397호까지 석탄, 유류, 철광석 등의 수출입 통제를 포함한 포괄적 제재로 제재 조치를 확대하였다.

2018년 12월 현재, 안보리의 대북 제재 결의에 의해 북한에 부과되고 있는 제재 사항을 맞춤형 제재와 포괄적 제재로 나누어 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 맞춤형 제재

북한에 대한 유엔 안보리의 대표적인 맞춤형 제재는 무기금수조치와 제재 대상자 및 제재 단체 지정이다. 제재 대상자와 그의 가족들에 대해서 여행 제한과 자산동결조치가 취해지고, 제재 대상 단체에 대해서는 자산동결조치가 시행된다.

(가) 제재 대상 선정

안보리는 북한의 핵, 탄도미사일, 대량살상무기 프로그램과 관련된 정책을 지원 또는 촉진시키는 데 책임이 있는 북한 사람을 제재 대상으로 지정하여, 그 가족과 함께 회원국의 영토를 입국하거나 경유하지 못하도록 금지하고 있다. 뿐만 아니라 제재 대상으로 지정된 개인의 외국 자금, 금융자산 및 경제자원을 즉시 동결하여 이들이 이득을 얻지 못하도록 하고 있다. 그리고, 안보리는 핵, 미사일, 대량살상무기 개발 등에 책임이 있는 북한 단체를 제재 대상 단체로 지정하고, 회원국들에게 이 단체의 자금, 금융자산, 경제자원을 동결하도록 요구하고 있다.²⁵⁾

안보리가 대북 제재 결의 2087호(2013년)부터 2397호(2017년)를

24) 임갑수·문덕호, 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』, pp. 46~47.

25) 유엔문서 S/RES/1718, para 8 (d)~(e).

통해 제재 대상자와 제재 단체로 지정한 북한 사람과 단체를 도표로 정리하면 다음과 같다.

<표 II-2> 안보리 대북 제재 결의에 따른 지정 제재 대상 개인 및 단체 현황

| 제재결의 (연도) | 개인 (명) | 단체 (개) | 주요 개인 및 단체 |
|--------------|-----------|-----------|---|
| 2087호(2013년) | 4 | 6 | 장명진(서해위성발사장 총책임자), 라경수(단천상업은행 관리) / 조선우주공간기술위원회, 동방은행 |
| 2094호(2013년) | 3 | 2 | 연정남(조선광업개발무역회사 대표), 문정철(단천상업은행 관리) / 제2자연과학원, 조선종합설비수출입 회사 |
| 2270호(2016년) | 16 | 12 | 현광일(우주개발국 부장), 장용선(조선광업개발무역회사 이란 대표) / 국방과학원, 청천강 해운, 군수공업부 |
| 2321호(2016년) | 11 | 10 | 박춘일(주이집트 대사), 김철삼(대동신용은행 대표) / 통일발전은행, 조선대성은행, 조선국제화학합영회사 |
| 2356호(2017년) | 14 | 4 | 조연준(당 조직지도부 부부장), 김철남(조선금산무역 사장) / 조선인민군 전략군, 강봉무역, 고려은행 |
| 2371호(2017년) | 9 | 4 | 최춘영(일심국제은행 대표), 박일규(조선련봉총회사 직원) / 조선무역은행, 만수대창작사, 고려신용개발은행 |
| 2375호(2017년) | 1 | 3 | 박영식(당 중앙군사위원회 위원) / 당 중앙군사위원회, 당 조직지도부, 당 선전선동부 |
| 2397호(2017년) | 16 | 1 | 김정식(당 군수공업부 부부장), 구자형(조선무역은행 리비아 대표) / 인민무력성 |
| 합계 | 74 | 42 | |

위의 표에서 보는 바와 같이, 안보리는 3번째 대북 제재 결의안인 2087호부터 제재 대상을 특정하였으며, 7개의 제재 결의를 통해서 개인 74명, 단체 42개를 제재 대상으로 지정하였다. 제재 대상인 개인에는 김정식, 조연준 등과 같이 당에서 핵, 미사일, 대량살상무기의 개발을 지원하는 인사들, 장명진, 현광일 등과 같이 핵, 미사일, 대량살상무기의 개발을 실무적으로 지휘하는 인사들 그리고, 라경수, 장용선, 김철남 등과 같이 북한의 전략무기 개발에 필요한 자금을 조달하

고, 북한 무기를 판매하는 데 직접 관여한 인사들이 포함되었다.

제재 대상인 단체에는 당 중앙군사위원회, 조직지도부, 선전선동부와 같이 핵, 미사일, 대량살상무기 개발에 정책적 지원을 제공하는 당 기관들, 단천상업은행, 대동신용은행과 같이 전략무기 개발과 북한 무기 판매에 금융 서비스를 제공하는 북한 금융기관들, 조선우주공간 기술위원회, 국방과학원, 군수공업부와 같이 전략무기 개발의 실무를 담당하는 기관이 포함되었다.

(나) 무기금수조치

안보리 대북 제재의 근본적인 목표가 북한의 완전하고, 검증 가능하며, 불가역적인 방식의 핵무기, 대량살상무기(WMD), 탄도미사일과 그 프로그램 포기에 있으며, 이를 위한 가장 직접적인 조치가 무기 관련 금수조치이다. 북한에 대한 무기금수조치는 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 핵, 탄도미사일, 대량살상무기 및 관련 기술에 관한 금수조치이고, 둘째는 모든 무기류와 활용기술 등에 관한 금수조치이다. 북한에 부과된 무기금수조치를 이 두 가지로 나누어 설명하고자 한다.

1) 핵, 탄도미사일, 대량살상무기 및 관련 기술에 관한 금수조치

대북 제재 결의에 의하면, 북한의 핵 또는 탄도미사일, 기타 대량살상무기 관련 프로그램에 기여할 수 있는 것으로 판단되는 품목, 물자, 장비, 상품, 기술을 회원국들이 북한에 수출하는 것이 금지된다. 그리고, 회원국들은 핵, 탄도미사일, 기타 대량살상무기와 관련된 물품을 북한에 제공해서도 안 될 뿐만 아니라, 이 물품의 제조, 보수, 사용과 관련된 기술 훈련, 자문, 용역 또는 지원을 북한에 이전해서도 안 된다.²⁶⁾

²⁶⁾ 유엔문서 S/RES/1718, para 8.

핵무기, 핵 프로그램과 관련된 금지 항목에는 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA, 이하 IAEA)에서 지정한 핵과 관련된 2중 용도 장비, 물질, 소프트웨어 및 연관 기술이 포함된다. IAEA는 2중 용도 품목을 산업 장비, 관련 물질, 우라늄 동위원소 분리 장비와 부품, 중수 생산 공장 관련 장비, 핵 폭발 도구 개발을 위한 시험과 측정 장비, 핵 폭발 도구 부품 등 6개의 항목으로 구분한 후, 그 세부사항을 회원국들에게 배부하였다.²⁷⁾

안보리는 IAEA의 세부 품목에 더하여, 제재 결의를 통해 관련 품목을 추가했다. 먼저 결의 2094호(2013년)에서 북한과의 거래 금지 핵 품목에 불소화 처리된 유헬유 등 2개 품목, 미사일 품목으로 특수 부식 저항성 강판 등 5개 품목, 화학무기 품목에 최대유량이 일정 수준을 넘는 진공펌프 1개 품목을 추가했다.²⁸⁾ 그리고, 결의 2321호(2016년)에서 핵 및 미사일 사용 가능 품목으로 아이오시안산류 및 생산장비 등 15개 품목, 화학 및 생물학 무기 사용 가능 품목으로 일정 크기의 플로어 마운티드 폼 후드 등 3개 품목을 지정했다.²⁹⁾

안보리는 핵 또는 탄도미사일, 기타 대량살상무기의 금수뿐만 아니라 북한이 관련 기술들을 획득하지 못하도록 금지하고 있다. 즉, 모든 회원국들은 자국 영토 내에서 또는 자국 국민들에 의해 북한 사람을 대상으로 확산 민감 핵 활동과 핵무기 운반체계 개발과 관련된 특수교육이나 훈련을 제공하지 말아야 하는데,³⁰⁾ 여기에는 고급 물리학, 고급 컴퓨터 시뮬레이션 및 관련 컴퓨터 과학, 지리공간 항법, 핵공학, 항공 우주 공학, 비행공학 및 관련 분야와³¹⁾ 고등 재료과학, 고등 화학공학,

27) 유엔문서 S/2006/814, Annex INFCIRC/254/Rev.7/Part 2.

28) 유엔문서 S/RES/2013, Annex III.

29) 유엔문서 S/RES/2321, Annex III.

30) 유엔문서 S/RES/1874, para 28.

31) 유엔문서 S/RES/2270, para 17.

고등 기계공학, 고등 전기공학 및 고등 산업공학이 포함된다.³²⁾

2) 모든 무기류와 활용기술에 관한 금수조치

안보리는 결의 1718호(2006년)를 통해서 처음으로 북한의 무기류 수출을 금지했다. 이 결의에서 수출이 금지된 북한 무기류는 탱크, 장갑전투차량, 대구경 대포, 군용항공기, 공격용 헬기, 전함, 미사일 또는 미사일 시스템이다. 이후 2009년 결의 1874호에서 소형무기와 관련 물품을 예외한, 모든 무기와 관련 물품 수출 금지로 제재의 범위가 확대되었다가 2016년 결의 2270호에서 소형무기와 관련 물품 수출도 금지됨으로써³³⁾ 북한의 모든 무기 수출이 안보리 제재 대상이 되었다.

북한은 이러한 무기류의 수출뿐만 아니라 다른 국가에 무기의 정비 그리고, 무기류 사용과 관련된 기술 훈련 및 자문 제공도 금지되어 있다. 북한은 2016년 결의 2270호를 통해 북한의 소형무기 수출과 유지, 사용에 관한 기술 훈련이 금지되기 전까지 우간다 정부와 경찰협력을 맺고, 우간다 카발레, 부티아바 지역에 있는 경찰 훈련학교에 북한 교관들을 파견하여 우간다 경찰에게 AK-47 소총과 권총의 조작, 활용 훈련을 실시했다.³⁴⁾

(2) 포괄 제재

안보리는 2006년 결의 1718호부터 2013년 결의 2094호까지 북한의 무기금수와 제재 대상 지정과 같은 맞춤형 제재를 실시하다가, 2016년 결의 2270호부터 북한 정권의 핵, 미사일, 대량살상무기 개발

32) 유엔문서 S/RES/2321, para 10.

33) 유엔문서 S/RES/1718, para 8; 유엔문서 S/RES/1874, para 10; 유엔문서 S/RES/2270, para 6.

34) 유엔문서 S/2015/131, para 90.

에 소요되는 자금을 직접 통제하고 압력을 높이기 위해서, 북한의 무역 관계 및 상품거래를 제한할 뿐만 아니라 일반적인 경제 생산에 필요한 핵심품목의 수입을 금지하는 포괄적 제재를 시행하였다.

북한에 적용된 포괄적 제재에는 북한의 수출 제한 및 해외 노동자 파견 제한 그리고, 외국산 핵심 품목의 수입 제한이 해당된다.

(가) 북한의 수출 제한 및 해외 노동자 파견 제한

북한의 수출 현황을 살펴보면, 안보리의 포괄적 제재가 시작된 2016년 기준으로 전체 수출액은 28억 달러이며, 이중 석탄, 철광석 등 광물자원 수출이 14억 5천만 달러로 전체 수출의 51.7%를 차지하고, 섬유제품이 7억 5천만 달러로 26.7%, 어류를 포함한 동물성 제품의 수출이 2억 달러로 7%를 차지한다.³⁵⁾ 안보리는 제재 결의를 통해서, 북한의 수출금지 품목을 점차 확대하는 방식으로 북한 정권에 압력을 높여 나갔다.

안보리는 결의 2270호에서 북한산 석탄, 철, 철광석, 금, 티타늄광, 바나듐광, 희토류를 회원국에 직간접적으로 공급, 판매, 이전하는 것을 금지시켰고, 결의 2321호를 통해 북한의 동, 니켈, 은, 아연, 조형물 수출을 금지시켰다. 그리고, 결의 2371호에서 북한의 해산물 즉, 어류, 갑각류, 연체동물 및 기타 모든 형태의 수생 무척추생물의 수출과 납, 납광석의 수출을 금지하였다. 다만, 북한이 결의 2371호가 채택된 2017년 8월 5일 이전에 회원국과 해산물, 납, 납광석의 수출 계약을 맺은 경우에는 채택일부터 30일까지 수출을 완료하고, 수입국이 1718 위원회에 상세사항을 통보하도록 경과 규정을 두었다. 2017년 9월 11일 채택된 결의 2375호는 북한의 섬유제품 즉, 직물이나 의류의 일부 또는 완성된 전부를 수출하지 못하도록 했다. 결의 2375호 채택

35) KOTRA, 『2016 북한대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2017), pp. 4~5, 38.

이전에 체결된 계약에 대해서는 최대 90일 이내에 수출을 완료하도록 했다. 10번째 결의안인 2397호는 북한의 식품, 농산물, 기계류, 전자 기기, 마그네사이트와 마그네시아를 포함한 석회, 목재류, 선박을 수출하지 못하도록 했다.³⁶⁾

안보리는 북한의 수출품 금지 확대와 함께 수출품의 대금을 수령할 수 있는 금융기관과 운송수단에 제한을 가했다. 먼저, 회원국들에게 자국 영토 내에 북한 은행의 신규 지점, 자회사 또는 대표 사무소의 개설, 운영을 금지하도록 하였으며, 회원국의 금융기관들이 북한에 신규 지점, 자회사 또는 대표사무소, 은행계좌를 개설하지 못하도록 했다.³⁷⁾ 그리고, 안보리는 북한 외교공관과 외교관에게 오직 1개의 계좌만을 개설할 수 있도록 하였고, 북한의 무역활동에 대한 수출신용, 보증, 보험 제공 등 공적 및 사적 금융지원을 금지시켰다.³⁸⁾

미 국무부에서 발간한 「2018 인신매매 보고서」에 의하면 북한은 약 10만 명의 노동자들을 중국, 러시아, 앙골라, 기니, 몽골을 포함한 37개국에 파견하고 있으며, 이들이 한 해에 벌어들이는 금액은 2억~3억 달러에 달한다.³⁹⁾ 안보리는 결의 2371호를 통해, 회원국들이 기존의 북한 노동자 숫자를 초과하여 고용하지 말도록 하였다가, 결의 2375호에서 북한 노동자들에게 신규 노동허가를 발급하지 못하도록 하는 방식으로 계약기간이 만료된 북한 노동자를 다시 총원하지 못하도록 하였다. 결의 2397호에서는 이를 더욱 강화하여, 이 결의가 채택된 2017년 12월 22일 이후 24개월 안에 회원국들로 하여금 모든 북한

36) 유엔문서 S/RES/2270, para 29~30; 유엔문서 S/RES/2321, para 28; 유엔문서 S/RES/2371, para 9~10; 유엔문서 S/RES/2375, para 16; 유엔문서 S/RES/2397, para 6.

37) 유엔문서 S/RES/2270, para 33~34.

38) 유엔문서 S/RES/2321, para 16, 32.

39) U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, U.S. Department of State Publication Office (June, 2018), p. 256.

노동자들과 이들을 감독하는 북한 정부 담당관들을 북한으로 송환시키도록 하였다.⁴⁰⁾

(나) 외국산 핵심 품목의 수입 제한

안보리는 북한의 수출 제한과 함께, 북한이 핵, 미사일, 대량살상무기를 개발하는 데 필수적인 품목뿐만 아니라 일반주민들의 일상적인 경제활동에 필요한 외국산 품목들의 수입을 제한함으로써 북한 정권에 압력을 가하고 있다.

안보리가 제일 먼저 북한의 수입 금지 품목으로 지정한 것은, 북한이 미사일 시험발사를 하는 데 필수적인 항공기용 기술린, 나프타식 제트연료, 케로신식 제트연료, 케로신식 로켓연료를 포함한 항공유였고, 이후 안보리는 북한이 신규 헬리콥터, 선박을 획득하지 못하도록 했다.⁴¹⁾

2017년 9월 2일 북한이 6차 핵실험을 한 직후 채택된 결의 2375호에서 안보리는 북한에 LNG(liquefied natural gas, 천연액화 가스)와 콘덴시이트 즉, 천연가스에 섞여 나오는 경질 휘발성 액체 탄화 수소의 수입을 금지시켰을 뿐만 아니라 북한 경제에 절대적으로 필요한 모든 정유제품과 원유를 북한으로 공급, 판매, 이전하지 못하도록 했다. 다만, 이중 정유제품과 원유에 대해서는 일정량이 북한에 공급될 수 있도록 면제조항을 두었다.⁴²⁾

결의 2397호에서는 결의 2375호에 의해 북한이 면제받았던 정유제품과 원유의 수입량이 상당 부분 감축되었을 뿐만 아니라, 회원국이 생산한 모든 산업기계류, 교통수단, 철, 강철, 기타 금속류가 북한으로 직간접적으로 공급, 판매, 이전되는 것이 금지되었다. 단, 북한이 상업

40) 유엔문서 S/RES/2371, para 11; 유엔문서 S/RES/2375, para 17; 유엔문서 S/RES/2397, para 8.

41) 유엔문서 S/RES/2270, para 31; 유엔문서 S/RES/2321, para 30.

42) 유엔문서 S/RES/2375, para 13~14.

용으로 시민을 승객으로 하는 이동 수단의 안전한 운행에 필요한 부품의 공급은 허용되었다.⁴³⁾

2. 미국의 제재

가. 미국의 제재 정책과 북한

현재 미국 내에서는 행정부, 의회, 전문가 등 다양한 행위자가 여러 가지 각도에서 북한 문제에 접근하고 있다. 트럼프 정권 들어와 미국 여론 또한 북한 문제에 안보 위협으로 인식하는 정도가 커졌고, 미국 언론도 이전보다 훨씬 자세하고 심각하게 북한 핵무기 및 미사일 개발을 보도하고 있다. 더구나 임기 8년 동안 북한 문제보다는 이라크 전쟁 종료, 이란과의 핵협상, 기후변화 협정 등에 공을 들였던 민주당 오바마 대통령의 퇴임 이후 새로운 국제정치 이슈를 트럼프 행정부와 공화당 의회, 그리고 보수 언론 폭스 뉴스(Fox News Channel)가 찾아 나선다는 느낌도 지우기 어렵다. 하지만 이 모든 상황을 넘어서 가장 분명한 특징은 공화당 대통령인 트럼프가 북한과의 비핵화 관련 협상과 타협 전면에 나서고 있다는 점을 꼽을 수 있다.

공화당 대통령이 공화당 다수당 의회 상황에서 북한과 대화하는 국면은 미국 외교정책 사상 유례가 없는 현상이다. 사실 북한 1차 핵위기가 불거졌던 클린턴 대통령 1기 행정부 이래 주로 민주당 대통령의 대북 관여정책(engagement policy)에 대해 의회 공화당의 강경파 의원들이 비판해온 것이 미국 대북정책의 일반적인 경향이었다. 이란과의 핵 협상을 주도했던 오바마 대통령도 의회 내 강경 공화당 의원들에 의해 ‘뒤에서 이끌기(leading from behind)’ 스타일이라고 비아냥 거림을 들어야 했다. 물론 현재의 대화와 협상 국면이 트럼프 시대

43) 유엔문서 S/RES/2397, para 4, 5, 7.

달라진 정치적 역학관계와 동기에 의해 나타나는 현상적인 차원에 머물 것인지, 아니면 획기적인 북미관계의 대전환으로 이어질지 가늠하기는 쉽지 않다. 다만 분명한 사실은 겉으로 알려진 것과는 달리 미국의 대북 제재정책의 결정 요소 및 그 과정이 그리 단순하지 않다는 사실이다.

결국 “누가, 왜, 어떻게” 라는 분석틀을 바탕으로 미국의 대북 제재를 이해할 필요성이 점점 더 커지고 있다. 대북 제재의 효과성을 따져 보기 이전에 어떤 제재가 누구에 의해, 어떤 동기를 가지고 만들어졌는지를 살펴보는 일이 선행되어야 한다. 만일 제재 정책의 의도가 국내정치용 상징적 조치를 취하는 것에 불과하다면 국가 간 제재 정책의 효과성을 따져보는 일이 급선무는 아닐지 모른다. 반대로 초당파적 협력을 통해 강력한 제재 정책이 만들어진 경우 대상 국가의 행동에 변화를 주지 못한다면 다음 수순으로 보다 더 강력한 제재를 채택할 준비가 되어있는 것으로 가정해볼 수 있다. 다시 말해 그 동안의 연구가 일반적 국제정치 범위와 수준에서 제재의 효과 여부에 대해 주로 관심을 가졌다면, 이 연구는 어떤 제재가 누구에 의해, 무슨 동기를 가지고 만들어지는지, 그리고 후속 제재가 논의되는 경우 이전 행위자들의 새로운 선택은 무엇인지에 더 주목하고 있다.

미국 의회는 북한과 관련하여 인권, 미사일, 핵개발, 한국과의 관계 등 다양한 차원에서 관심을 가지고 있다.⁴⁴⁾ 2009년부터 2012년까지 미국의 111대~112대 의회 상황을 예로 든다면 26개의 법안 혹은 결

⁴⁴⁾ Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (New Jersey: Princeton University Press, 2002) 참조; Peter Howard, “Why Not Invade North Korea? Threats, Language Games, and U.S. Foreign Policy,” *International Studies Quarterly*, vol. 48 (2004) 참조; Robert M. Hathaway and Jordan Tama, “The US Congress and North Korea during the Clinton Years: Talk Tough, Carry a Small Stick,” *Asian Survey*, vol. 44, no. 5 (2004) 참조.

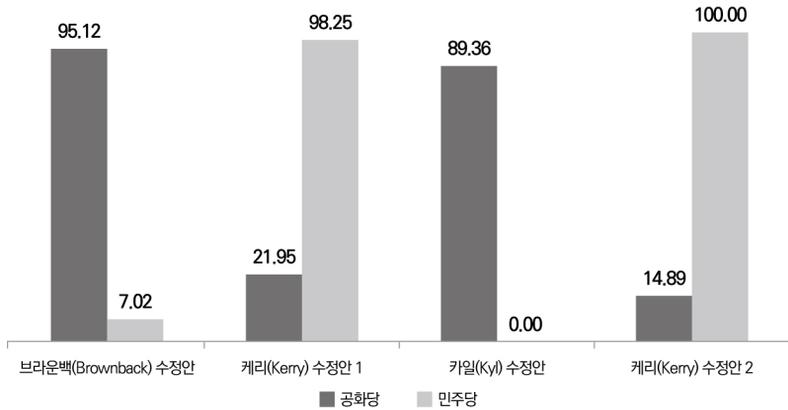
의안이 미국 의회에 의해 만들어졌다(〈그림 II-1〉 참조). 과반수를 차지하는 내용은 제재 관련 안보 문제였음을 알 수 있고 인권 혹은 탈북자 관련이 다음 순서였다. 물론 중동의 적대국가들에 대한 미사일 수출 가능성, 천안함 규탄 결의안 등도 포함되어 있었다.⁴⁵⁾

미국 의회 내에는 북한 핵문제와 인권 상황에 계속 문제 제기를 하는 의원들이 존재해 왔다.⁴⁶⁾ 이 중 두드러진 의원로 공화당의 로이스(Ed Royce)와 스미스(Chris Smith) 의원을 들 수 있다. 로이스 하원의원은 미국 하원의 외교위원회 위원장을 역임하였으며 캘리포니아 주 출신인데, 그의 지역구는 아시아 출신과 라티노 인구가 유권자의 거의 절반을 차지하고 있었다. 로이스 지역구의 일부인 오렌지 카운티(Orange County)는 한국계 커뮤니티가 미국 내에서도 가장 큰 곳 중의 하나이다. 뉴저지의 스미스 의원은 1981년 하원 당선 이래 외교 정책에 큰 관심을 쏟고 있다. 중국의 인권 문제에 있어 주도적 역할을 담당했고 북한 인권 관련해서도 큰 정책적 관심을 보여 왔다. 또 다른 캘리포니아 출신 연방 하원의원인 로라베이커(Rohrabacher) 의원의 경우도 중국 및 북한 문제에 매파적(hawkish) 입장을 견지하고 있다.

45) Seo 2013 참조; 김주연·신옥희, “신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정,” 『한국정치연구』, 제24권 2호 (2015) 참조.

46) David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974) 참조; Eileen Burgin, “Representatives’ Decisions on Participation in Foreign Policies,” *Legislative Studies Quarterly*, vol. 16, no. 4 (1991) 참조; Kenneth A. Shepsle, “Congress is a “They,” Not an “It”: Legislative Intent as Oxymoron,” *International Review of Law and Economics*, vol. 12 (1992) 참조; Ralph G. Carter and James M. Scott, *Choosing To Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, (Durham: Duke University Press, 2009) 참조.

<그림 II-1> 미국 의회의 북한 관련 법안·결의안 예시(111대~112대 의회)



출처: Jungkun Seo, "Who Takes North Korea Seriously? The US Congress and Policy toward Pyongyang, 2009-2012," Korean Journal of Defense Analysis. vol. 25, no. 2 (2013), p. 204.

주: 브라운백(Brownback) 수정안(S.AMDT.1597)은 북한을 테러지원국으로 다시 지정할 것을 국무부에 촉구하고자 제출됨(2009년 7월 22일).

케리(Kerry) 수정안 1(S.AMDT.1761)은 미국은 북한에 대한 기존의 제재를 완전히 집행해야 하고, 추가 제재를 모색해야 하며, 북한을 테러지원국으로 재지정해야 하는지 여부를 검토하도록 요구해야 한다는 견해를 표명함(2009년 7월 22일).

카일(Kyl) 수정안(S.AMDT.2354)은 「평화유지를 위한 식량 지원법(Food for Peace Act)」 제2조에 따라 북한을 지원하지 못하도록 함(2012년 6월 20일).

케리(Kerry) 수정안 2(S.AMDT.2454)는 대통령이 고학력자 독립이민을 허가하지 않는 한 「평화유지를 위한 식량 지원법」 제2조에 따라 북한을 지원하지 못하도록 함(2012년 6월 20일).

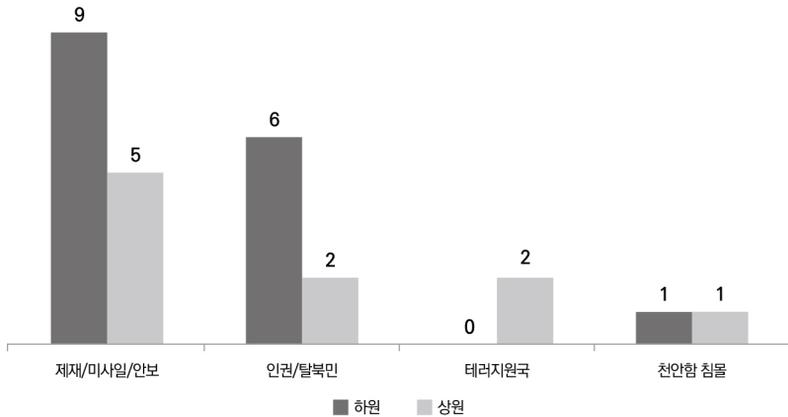
북한 탈북자 문제에 있어서는 브라운백(Sam Brownback) 전 상원 의원이 주도적 역할을 맡은 바 있는데 캔자스(Kansas) 주 연방 상원의원과 주지사를 지냈다. 미국 대선 후보를 역임한 그는 탈북자 문제를 통해 공화당 내 지지를 얻고자 시도한 적이 있을 정도이다. 여성 정치인 중에서는 로스-레티넨(Ileana Ros-Lehtinen) 의원이 북한 문제에 관심이 높는데, 특히 2008년 북한인권법을 다시 만들어 의회에 제출한 것으로 유명하다. 쿠바계(Cuban-American) 정치인으로서 반공주의라는 개인적 경험을 북한 문제에 연계시킨 경우라고 볼 수 있다. 이처럼 미국 의회 소속 다양한 구성원들이 다양한 동기를 가지고 북한 의 문제에 적극성을 보이고 있다.⁴⁷⁾

현재 미국 정치 현실에서 두드러진 정당 양극화 현상이 적용되면 종종 북한 문제가 미국 문제(Americanization)로 전환되기도 한다. 공화-민주 양대 정당 간 자존심 싸움을 벌이거나 소속당 대통령을 일방적으로 편드는 현재 워싱턴의 양극화 정치가 대북정책에도 나타나는 것이다. 일례로 오바마 임기 첫해인 111대 의회(2009년~2010년)는 북한을 테러지원국가로 규정하는 온건한 대북정책 성향을 띤 온건파 케리(John Kerry) 민주당 상원의원과 강경파 브라운백 공화당 상원의원이 두 가지 다른 수정안을 놓고 당파적인 표결 대결을 벌인 적이 있다(〈그림 II-2〉 참조).

112대 의회(2011년~2012년)에서도 카일(Jon Kyl) 공화당 상원의원은 핵과 미사일 개발에 여념이 없는 북한에 대해 식량 원조를 중지해야 한다고 주장하였다. 이에 반대하며 오바마 대통령의 리더십을 보호하고자 했던 케리 민주당 상원의원은 표 대결을 시도하게 된다. 그런데 유의해야 할 부분은 민주당과 공화당이 대북정책과 관련하여 실질적인 정책 상이점을 가지고 논쟁을 한다고 보기 어렵다는 점이다. 북한을 상대로 한 외교정책에 있어 대통령의 권한을 얼마나 보장 혹은 제약할 것인가에 대한 당파적 갈등이 주된 내용이다. 미국의 대북정책 그 자체를 가지고 논쟁하며 표결하는 것이 아니라, 대통령 소속당이나 혹은 반대당이나에 따라 정치적 입장이 달라지는 것이다.

47) Bruce Cain, John Ferejohn, and Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence* (Cambridge: Harvard University Press, 1987) 참조.

<그림 II-2> 미국 정치 양극화와 북한 이슈 갈등 양상



출처: Seo(2013, 204)

나. 미국의 대북 제재 현황

미국의 대북 제재는 의회 입법을 통한 법률과 대통령의 시행명령, 행정부의 규정 등을 통해 증첩적으로 적용되고 있다.⁴⁸⁾ 미국의 대북 제재는 유엔 제재와 마찬가지로 2016년 북한의 제4차 핵실험 이후에 본격적으로 시작되었으며, 가장 대표적인 대북 제재 관련 법률은 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」, 「제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응법(H.R.3364)」, 행정명령 13722호, 행정명령 13810호 및 미 재무부 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control, OFAC)의 규정 31 CFR 510.314 등이 있다.

48) 김슬기, “국제사회의 대북 제재,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2016), p. 58.

(1) 대북 제재 법률

(가) 2016년 이전 대북 제재 관련 법안

미국은 1917년부터 「적성국교역법」 등 대외 경제제재 법률 등을 제정하여 미국 정책에 부합하지 않은 특정국가 등에 대해 수출 물품 및 서비스 제한 또는 해외자산 통제 등을 함으로써 미국의 정책적 목표를 달성하였다. 따라서 미국은 2016년 이후에 제정된 「북한 제재와 정책 강화법」 등에 의하지 않더라도 일반적인 대외 경제제재 법률로 대북 제재를 할 수 있다. 대북 제재의 근거가 되는 2016년 이전의 대외 경제제재 법률은 대표적으로 아래와 같다.

- 「적성국교역법(Trading With Enemy Act of 1917)」: 「적성국교역법」에 따라 적성국(enemy)으로 규정된 나라의 미국 내 자산은 동결되고 교역이 금지되며, 해당 나라와 교역하는 상대국도 경제적 제재를 받을 수 있다. 북한은 지난 2008년까지 이 법에 따라 적성국으로 규정되었으며, 2008년 적성국에서 예외된 이후에도 이미 동결된 자산은 행정명령 13466호에 따라 그대로 유지되었다.
- 「수출입은행법(Export-Import Bank Act of 1945)」: 특정 국가가 비핵 보유국으로 하여금 핵폭발장치나 안전장치가 없는 특수 핵 물질을 획득하도록 고의로 조력하는 등의 행위를 할 경우, 국가 또는 개인에 대해 신용보증, 신용연장 등에 대한 승인 금지를 포함한 제재를 가할 수 있도록 한 법률로서 위 법률도 대북 제재의 근거가 될 수 있다.
- 「수출통제법(Export Control Act of 1949)」: 국가 안보에 저촉되는 수출을 경계 및 제한하는 법률로서 북한으로의 물자 수출을 제한할 수 있는 법적 기반이 되는 법률이다.

- 「대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)」: 공산국가와 테러지원국가 및 인권침해국가 등에 대한 지원이나 원조를 금지한 법률로서, 북한은 1988년 테러지원국 명단에 포함된 이후 2008년 명단에서 해제되었으나, 2017년 다시 테러지원국으로 재지정되었다.
- 「국가긴급사태법(National Emergencies Act of 1976)」: 2016년 이후 대북 제재의 근거가 되는 주요 법률 중 하나로서 미국 대통령이 국가비상사태를 선포하거나 해제할 수 있는 절차를 구체화한 법률이다. 현재 미국은 이 법에 따라 북한에 대한 국가비상(national emergency) 상황 선포를 2019년 6월까지 연장하고, 제재 대상의 자산동결 및 북한 당국과의 거래를 금지하며, 북한으로부터의 상품, 서비스, 기술의 직간접적 수입을 금지하고 있다.
- 「국가경제긴급사태권한법(International Emergency Economic Powers Act of 1977)」: 대외 비상상황에 대비하여 국가안보 및 국내경제 보호를 위한 수출통제, 외국환거래 통제 및 금융기관을 통한 거래를 통제하는 근거법률로서 이 법에 따라 북한의 핵무기 개발 관련 경제활동에 대한 제재를 부과할 수 있다.
- 「수출관리법(Export Administration Act of 1979)」: 이 법률이 시행됨에 따라 미국 대통령은 국가안보, 대외정책 및 공급 부족에 따른 수출의 통제 권한을 부여받았고, 테러지원국가인 북한은 이 법의 수출 통제 대상 리스트에 포함되어 제재 및 수출통제대상국으로 규정되었다.
- 「핵확산금지법(Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994)」: 핵무기 관련 상품 및 기술의 수출을 통해 비(非)핵보유국가가 핵물질을 취득, 활용, 개발, 비축할 수 있도록 기여한 미국인 또는 외국인에 대한 제재를 규정한 법률이며, 이후 발효된 「북한핵무

기확산금지법(North Korea Nonproliferation Act of 2000)을 통해 대량살상무기 관련 물품, 서비스, 기술을 제공하는 자에 제도 제재가 가능하게 되었다.⁴⁹⁾

- 「애국법(U.S. Patriot Act of 2001)」: 테러의 억제와 처벌을 목적으로 하며 테러행위에 대한 수사와 정보수집을 담당하는 정부기구 및 정보공동체의 권한을 대폭 확대하였다. 특히 자금세탁의 우려가 있는 국가, 개인 및 기업에 대한 실사 및 특별조치를 요구하도록 하였으며, 이 법에 근거하여 미국은 자금세탁의 우려가 있는 대북 경제 활동의 거래 대리계좌를 폐쇄하는 등의 특별조치를 취할 수 있다. 미국 대북 제재의 근거와 관련법을 요약하면 아래 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 미국 대북 제재의 근거와 관련법⁵⁰⁾

| 근거 | 관련법 |
|---|---|
| 일반 대외정책을 위한 제재 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 대북 제재강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016) ◆ 수출관리법(Export Administration Act of 1979) ◆ 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961) ◆ 국무부대외활동수권법(Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act) |
| 국가안보, 비시장경제, 공산주의 국가에 대한 제재 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 대외원조법 ◆ 수출관리법 ◆ 수출입은행법(Export-Import Bank Act of 1945) ◆ 브레튼우즈협정법(Bretton Woods Agreement Act of 1945) ◆ 무역법(Trade Act of 1974) |

49) 「북한핵무기확산금지법」(2006)은 2000년 「이란 대량살상무기확산금지법」을 개정한 법률로서 북한을 그 제재 대상으로 포함시킨 법률이다.

50) Dianne E. Rennack, *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions* (US Congressional Research Service, 2018), 재인용: 김종혁 외, 『미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석』 (KIEP 기초자료 18-26, 2018.10.24.), pp. 6~7.

| 근거 | 관련법 |
|-----------------------------|--|
| 테러방지, 사이버 보안을 위한 제재 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 대북 제재강화법 ◆ 국무부신고보상법(State Department Basic Authorities Act of 1956) ◆ 수출관리법 ◆ 무기수출통제법(Arms Export Control Act) ◆ 대외원조법 ◆ 국제안전및개발협력법(International Security and Development Cooperation Act of 1985) ◆ 수출입은행법 ◆ 국제금융기구법(International Financial Institutions Act) ◆ 브레튼우즈협정법 ◆ 국무부대외활동수권법 ◆ 무역제재개혁법(Trade Sanctions Reform Act of 2000) |
| 국가비상사태, 대량살상무기 확산 방지를 위한 제재 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 국가경제긴급사태권한법(International Emergency Economic Powers Act of 1977) ◆ 국가비상법(National Emergencies Act) ◆ UN참가법(United Nations Participation Act of 1945) ◆ 이민법(Immigration and Nationality Act of 1945) ◆ 대북 제재강화법 ◆ 항구및수로안전법(Ports and Waterways Safety Act) ◆ 무기수출통제법(Arms Export Control Act) ◆ 수출입은행법 ◆ 국무부대외활동수권법 ◆ 수출관리법 ◆ 이란·북한·시리아 비확산법(Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act of 2000) |
| 인권보호를 위한 제재 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 대북 제재강화법 ◆ 인신매매피해자보호법(Trafficking Victims Protection Act of 2000) |
| 위조, 자금세탁 방지 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 애국법(Sec. 311, (U.S. Patriot Act 2001)) |

(나) 2016 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」

2016년 이전의 대북 제재는 위에서 살펴본 바와 같이 일반적인 대외 경제제재 법률을 적용하여 시행되었다. 2016년 이후 미국은 북한만을 겨냥한 독자적 대북 제재를 본격적으로 실시하였는데, 그 첫 번째 법률

이 바로 2016년 발효된 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」이다.⁵¹⁾ H.R.757은 북한과 거래하는 국가, 단체 및 개인을 제재하여 북한의 핵무기 및 탄도미사일 개발을 위한 자금을 원천 봉쇄하기 위한 법안이다. 특히 위 법률의 104조에서는 미 대통령이 제재 대상으로 지정해야 할 10가지 행위를 규정하고 있는데, 대표적으로 북한의 자금세탁, 통화 위조, 대량현금 밀반입, 마약밀매, 북한의 인권 유린 등을 용이하게 하거나 이에 대한 책임이 있는 자 등을 제재 대상으로 규정하였다.⁵²⁾

H.R.757은 위 10가지 제재 위반 행위를 필수적 제재 지정(mandatory designation) 대상과 재량적 제재 지정(discretionary designation) 대상으로 구분하고 있는데, 필수적 제재 지정 대상 행위의 경우 미국 행정부(실질적으로는 미 재무부 해외자산통제국(OFAC)이 담당)가 조사를 통해 법안에 명시된 필수적 제재 행위에 저촉된다고 판단할 경우, 해당 기업 또는 개인을 필수적으로 제재 대상으로 지정하여야 한다. 반면 재량적 제재 지정(discretionary designation) 행위는 미국 행정부에 제재 지정 여부에 대한 재량권을 부여하고 있다. 위 법안에 따른 재량적 제재 지정(discretionary designation) 행위 중에는 ‘유엔 안보리 결의상 제재 대상으로 지정된 개인 또는 단체에게 금융적 지원(financial support) 또는 이러한 일에 관여 및 기여하는 경우’ 등이 포함되어 있다.

(다) 2017 「제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응법(H.R.3364)」

2017년 5월, 미국 하원은 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」의 개정안인 「대북 차단 및 제재 현대화 법안(H.R.1644)」을 통과시켰다. 이는 앞서 발생한 2017년 미국인 북한 관광객의 사망과 북한의 연이은

51) H.R.757은 22 U.S. Code Chapter 99-North Korea Sanctions and Policy Enhancement에 반영되어 있다.

52) H.R.757, section 104(a).

대륙간탄도미사일급 발사체 시험에 따른 강경 조치로 해석된다. 그러나 H.R.1644은 미 하원을 통과한 후 상원 표결을 앞두고 같은 해 8월 시행된 「제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act: H.R.3364)」의 일부로 제3장에 포함되어 발효되었다.⁵³⁾ 이 법안에는 H.R.1644 101조 (b)(4)(K)항을⁵⁴⁾ 예외한 모든 H.R.1644 조항이 편입되었고, 그 범위와 대상 또한 유엔 안보리 제재보다 광범위하게 규정되었다.⁵⁵⁾ 또한 '세컨더리 보이콧 규정'을 명확히 하여 이 법의 시행에 따라 미국의 대북 제재가 개성공단 등 남북경협사업에 미치는 영향이 현격히 증대되었다.⁵⁶⁾

특히 H.R.3364는 기존에 있었던 H.R.757상의 미국 대통령의 지정 제재 대상자 행위 규정을 확대하였는데, 대표적으로 북한으로부터 직·간접적 섬유제품을 매입하거나 취득하는 자를 제재 대상에 추가하였고,⁵⁷⁾ 대량현금 관련 제재를 기존 H.R.757의 '대량현금의 밀반입(bulk cash smuggling)'에 대한 제재에서 대량현금의 '거래 내지 이전 (transfer)'의 범위까지 확대하였으며,⁵⁸⁾ 북한 근로자의 해외송출에 관

53) H.R.3364 (Countering Americas Adversaries Through Sanctions Act), Govtrack, <<https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr3364>> (검색일: 2018.11.15.).

54) H.R. 1644 101조 (b)(4)(K)항을 예외하고 전부 H.R.3364에 편입되었다; Section 101(b)(4)(K) ("knowingly, directly or indirectly, provided significant telephonic, telegraphic, telecommunications or other data services, in whole or in part, into or out of North Korea, in excess of services needed for humanitarian or diplomatic purposes.").

55) 임소정, "국제사회의 대북제재 현황과 전망," (KIEP 기초자료 18-01, 2018.2.12.) p. 7; 임형섭·김마로, "남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로," 『통일과 법률』, 제35호 (2018), p. 10.

56) 임소정, "국제사회의 대북 제재 현황과 전망," p. 7; "北 체제보장도, 제재해제도, 국교정상화도...美 의회 손에," 『주간조선』, 2018.6.18.; 임형섭·김마로, "남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로," p. 10.

57) H.R.3364, section 311(b)(1)(D)(E).

58) H.R.3364, section 311(b)(1)(D)(G).

여하거나 용이하게 하는 것 또한 제재 대상에 추가되었다.⁵⁹⁾ 여기에 더하여 북한의 교통, 광물, 에너지, 금융서비스의 거래에 개입하는 행위도 제재 대상에 포함되었다.⁶⁰⁾ 위 법안에 따라 제재 대상이 될 수 있는 행위는 크게 다음과 같이 나뉜다.

1) 대량현금의 이전

H.R.3364 311(b)(1)(G)항에서는 ‘알면서도(knowingly) 직·간접적으로 대량현금(bulk cash)을 이전하는 경우’ 이를 재량적 지정 대상 행위로 규정하고 있다.⁶¹⁾ 대량현금의 기준 금액과 관련하여 해당 조항은 명백한 기준을 제공하지 않고 있으나, 31 U.S.C. sec. 5332(a)(1)항의 “대량현금 밀반입” 조항을 참고하여 볼 때, 10,000달러 이상의 통화 또는 화폐성 도구를 은닉하여 반입 또는 반출하는 경우로 규정하고 있으므로, 대북 제재 상의 대량현금을 판단함에 있어 일응의 기준이 될 수 있을 것이다. 그러나 미국의 대북 제재를 관할하고 있는 OFAC에서는 대량현금에 대한 기준을 명확히 제시하지 않고 있는 바, 이 부분에 대한 판단은 전적으로 OFAC의 결정에 달려있다. 따라서, 위 기준에 미달하는 금액일지라도 OFAC의 정책적 판단에 따라 대량현금으로 볼 가능성도 전혀 배제할 수는 없고, 아울러 위 기준을 초과하더라도 OFAC이 대량현금이 아니라고 판단할 가능성도 있다.

한편, OFAC 규정 31 CFR 510.314는 “knowingly”에 대한 정의를 포함하고 있는데, “knowingly”란 ‘어떤 행위, 상황 또는 결과에 대하여, 그 행위, 상황 또는 결과를 실제로 알았거나(actual knowledge) 또는 특정한 행동, 상황 및 결과로 인하여 그러한 사실을 알았어야 하는 경우(should have known)’로 명시되어 있으므로 그 범위가 상

⁵⁹⁾ H.R.3364 section 311(b)(1)(D)(L).

⁶⁰⁾ H.R.3364 section 311(b)(1)(D)(M).

⁶¹⁾ H.R.3364 section 311(b)(1)(D)(G).

당히 포괄적이다. 따라서 설령 행위자가 제재 위반 사실을 실제로 알지 못하였다 하더라도, 특정한 행동, 상황 및 결과로 인하여 제재 위반 사실을 알 수밖에 없는 상황 등이 존재할 경우 “knowingly”에 해당될 수 있음을 주의할 필요가 있다.

2) 금융 관련 제재

H.R.3364 312(a)항에서는 간접적 대리계좌(indirect correspondent accounts) 사용을 금지하였는데, 이는 미국 금융기관에 개설되거나 금융기관이 관리·보유하고 있는 대리계좌가 간접적으로 제재 지정자에게 금융 서비스를 제공하지 못하게 의무를 부과하는 규정이다.⁶²⁾ 따라서 남북경협을 추진하는 과정에서 대한민국 금융기관이 미국 금융기관과 거래하는 계좌를 사용하여 북한 정부, 회사, 은행 등과 거래할 경우 이 조항에 따라 미국과의 거래에서 해당 계좌가 폐쇄될 수 있다. 또한 북한 금융기관과 대리계좌를 유지하는 경우에도 제재에 저촉될 수 있는데, 이 경우 유엔 안보리의 허가를 받으면 제재 지정자 대상에서 예외될 수는 있다.⁶³⁾

한편 위 법령에 명시되어 있지는 않으나, 미국 하원 보고서에서는

⁶²⁾ H.R.3364, section 312(a).

(a) In General.--Title II of the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (22 U.S.C. 9221 et seq.) is amended by inserting after section 201 the following new section:

“SEC. 201A. PROHIBITION ON INDIRECT CORRESPONDENT ACCOUNTS.

(a) In General.--Except as provided in subsection (b), if a United States financial institution has or obtains knowledge that a correspondent account established, maintained, administered, or managed by that institution for a foreign financial institution is being used by the foreign financial institution to provide significant financial services indirectly to any person, foreign government, or financial institution designated under section 104, the United States financial institution shall ensure that such correspondent account is no longer used to provide such services.

⁶³⁾ H.R.3364, section 311(a)(3)(14).

H.R.3364의 대리계좌 조항인 312조와 내용면에서 일치하는 H.R.1644 102조에 대해, 이 조항에 따라 미국 금융 시스템에서 북한을 완전히 차단하기 위하여 미국 달러를 사용한 거래와 U-turn 거래(북한 화폐와 제3국의 화폐거래 후 그 화폐가 쉽게 달러로 환전될 수 있는 거래)도 금지한다고 명시하고 있으니 주의할 필요가 있다.⁶⁴⁾ 다만 위 내용은 법률 조문에 규정된 내용이 아니라, 미국 하원 보고서에 기재된 내용에 불과하므로, 실제 위 U-turn 거래가 대북 제재에 포함될지 여부는 결국 OFAC의 정책적 판단에 따라 결정될 것으로 보인다.

또한, H.R.3364 318조에서는 은행에 ‘특별 금융 메시지 서비스를 제공하는 주체와 이를 차단하는 조치에 대한 보고서 제출 의무’를 규정하였는데,⁶⁵⁾ 여기서 특별 금융 메시지 서비스는 SWIFT(Society for Worldwide interbank Financial Telecommunications)⁶⁶⁾를 의미하는 것으로 보인다.⁶⁷⁾

금융 제재와 관련하여, 「애국법(U.S. Patriot Act of 2001)」 제311조에서는 H.R.3364상의 금융 제재와 별개로 ‘주요 자금세탁의 우려(primary money laundering concern)’가 있는 대상국 또는 미국 외 금융기관, 금융 거래 및 계좌에 대해 미국 자국 내 금융기관 또는 에이전시로 하여금 특별조치(special measures)를 취할 수 있도록

64) Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act, H.R. Rep No. 115-98, 2017.4.28., at 31 (2017).

65) H.R.1644, section 102.

66) SWIFT(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunicati)는 국제은행 간 금융통신 협회로서 국제은행 간 자금결제 및 메시지 등을 빠르고 정확하게 주고받기 위하여 설립된 기구이다. 통상적으로 SWIFT는 국제은행 간 금융정보 통신망을 일컫는 용어로 주로 사용되는데, 국제은행 간 자금결제는 이 SWIFT를 통하는 것이 필수이다.

67) 이에 대해 위 특별 금융 메시지 서비스는 모든 금융 거래 서비스 제공자(financial messaging networks)로 범위를 확대한 것으로 해석하는 견해도 있다(임소정, “국제사회의 대북 제재 현황과 전망,” pp. 7~8).

규정하였다. 북한의 경우, 지난 2016년 미국 금융범죄처벌기구(Financial Crimes Enforcement Network: FinCen)의 조사에 따라 현재 ‘주요 자금세탁 우려 대상국’으로 지정되어 있으므로, 북한 금융기관을 위한 미국 내 대리계좌의 개설 및 유지가 금지된다. 이에 따라 북한 금융기관이 개입된 거래에 사용되는 해외 대리계좌의 거래는 차단되며, 미국 금융기관으로 하여금 해당 대리계좌에 대한 특별조치(special measures)를 병렬적으로 적용하도록 하였다.⁶⁸⁾

3) 북한 노동자 고용 관련 제재

H.R.3364 321조에서는 앞서 발효된 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」 302조에 302A항과 302B항을 추가하여 북한 노동자 고용과 관련한 제재를 강화하였다. 특히 위 법 302A항은 북한인에 의해 완전하게 또는 부분적으로 생산된 제품이 미국에 들어오는 것을 금지하였고,⁶⁹⁾ 302B항은 북한 당국이나 노동당이 상당한 수익을 창출할 수 있는 북한 노동자 수출에 직·간접적으로 관여한 경우, 미국 대통령에게 해당 북한 노동자를 고용한 외국인 또는 기업을 제재 대상으로 지정할 수 있는 권한을 부여하였다.⁷⁰⁾

⁶⁸⁾ Article 311(a)(1); Dianne E. Rennack, *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions*, pp. 17~18.

⁶⁹⁾ (b) Sanctions on Foreign Persons That Employ North Korean Labor
(1) In general.--Title III of the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (22 U.S.C. 9241 et seq.) is amended by inserting after section 302 the following new sections: SEC. 302A. [...] (a) In General.--Except as provided in subsection (b), any significant goods, wares, articles, and merchandise mined, produced, or manufactured wholly or in part by the labor of North Korean nationals or citizens shall be deemed to be prohibited under section 307 of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1307) and shall not be entitled to entry at any of the ports of the United States.

⁷⁰⁾ 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 12; 302B. SANCTIONS ON FOREIGN PERSONS

4) 선박 및 화물에 대한 규제

H.R.3364 제315조에서는 북한 또는 유엔 안보리 결의를 준수하지 않는 국가가 소유하거나 운영하는 선박이 미국 영해 또는 항구에 입항하는 것을 금지하고 있다.

(2) 대북 제재 행정명령

(가) 2016년 이전 행정명령

위에서 살펴본 바와 같이 대북 제재가 본격적으로 시작된 2016년 이전에도 미국은 「적성국교역법(Trading with Enemy Act)」 및 「국가경제긴급사태권한법(International Emergency Economic Powers Acts)」 등을 바탕으로 북한에 대한 제재를 시행해왔으며 동시에 행정명령을 발행하여 북한과의 거래를 통제하고 자산을 동결해왔다.⁷¹⁾ 2016년 이전 주요 대북 제재 행정명령의 주요 내용은 아래와 같다.

□ 행정명령 13466호: 2008년 6월 26일 발효된 이 행정명령을 통하여 미국은 「적성국교역법(Trading With Enemy Act of 1917)」상의

EMPLOYING NORTH KOREAN LABOR.

(a) In General.--Except as provided in subsection (c), the President shall designate any person identified under section 302(b)(3) for the imposition of sanctions under subsection (b).

(b) Imposition of Sanctions.--(1) In general.--The President shall impose the sanctions described in paragraph (2) with respect to any person designated under subsection (a).

이와 관련하여, *302(b)(3)에는 위 총항이 104(b)(1)(M)에 해당되는 자에 대한 제재임을 명시하고 있으나, 104(b)(1)(M)은 고용 또는 노동과 관련이 없는 조항으로서, 미국 정부 웹페이지에도 104(b)(1)(L)을 잘못 기재한 것일 것이라 설명되어 있다. <[http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:22%20section:9241%20edition:prelim\)#9241_1](http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:22%20section:9241%20edition:prelim)#9241_1)> (검색일: 2018.10.20.).

71) 최장호 외, 『북한 주변국의 대북 제재와 무역대체 효과』 (서울: 대외정책연구원, 2016), 재인용: 김중혁 외, 『미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석』, p. 8.

자산동결 조치를 유지하였으며, 북한은 적성국에서 예외되었으나 북한 선적에 대한 소유, 임대, 운영, 보험 등록이 금지되었다.

- 행정명령 13551호: 행정명령 13466호의 연장선으로 2010년 8월 30일 발효된 행정명령으로서 북한과의 무기, 사치품 거래 및 불법 경제활동에 개입한 미국 내 북한 자산 또는 미국 국민의 자산을 동결하였다.
- 행정명령 13570호: 「무기수출통제법(Arms Export Control Act)」을 근거로 한 행정명령이며 2011년 4월 18일 발효되었다. 이 행정명령에 따라 미국은 유엔 안보리 결의 1718호 및 1874호 관련 수입을 금지하였으며, 직·간접적으로 미국으로의 북한의 품목 및 기술 등의 수입을 금지하였다.
- 행정명령 13687호: 2015년 1월 2일 발효된 행정명령으로서 본 행정명령에 따른 제재 대상자들의 미국 내 모든 자산 및 자산권을 동결하고 입국을 금지하며 이들의 포함된 거래(양도, 수출, 지급)를 금지하였다.

(나) 2016년 이후 행정명령

1) 행정명령 13722호

2016년 미국 행정부는 행정명령 13722호를 통해 위의 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」을 구체화했다. 특히 (i) 미국 재무부에 의해 금지된 분야의 활동(교통, 광산, 에너지, 금융 서비스 등)을 하거나, (ii) 북한 정부의 인권 유린에 관여 또는 관련 책임이 있는 자 또는 (iii) 제재 대상으로 지정된 자를 지원하거나 금융, 기술적 지원을 한 자들을 제재 대상 개인이나 단체로 지정하고 그들의 미국 내 자산을 동결할 것을 명령하였다.⁷²⁾

⁷²⁾ EO 13722, section 2(a)(i), (iii), (vii).

H.R.757 및 행정명령 13722호가 기존의 미국 대북 제재와 가장 큰 차이를 보이는 특징은 바로 ‘세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)’이라 할 수 있다. 세컨더리 보이콧은 제재 관련 국제정치 분야에서 일반적으로 제재 대상 국가와 거래를 하는 제3국의 기업이나 금융기관 또는 개인을 제재함으로써 대상 국가에 압력 및 영향을 미치는 규제를 뜻한다.⁷³⁾ 예를 들어, 행정명령 13722호 제2항(vii)에 따라, 행정명령을 위반하여 재산이나 재산권이 차단된 자를 위하여 상당한 수준의 상품이나 서비스 및 금융적, 물질적, 기술적 지원을 제공, 조력, 후원, 지원하는 경우, 미국 내 모든 재산 및 재산에 대한 권리가 동결될 수 있는데, 이러한 제재는 ‘제재 대상자’를 지원한 개인 또는 기업에도 적용되는 제재로서 세컨더리 보이콧에 해당하는 경우이다.⁷⁴⁾

그러나 위 대북 제재법과 행정명령은 미국 행정부에 많은 재량권을 주고 있어, 반드시 명시된 모든 조치가 실질적 제재로 이어지는 것은 아니며, 미국 행정부의 정책적 목표에 따라 사안별로 면제하거나 적용하지 않을 수도 있다.⁷⁵⁾

73) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 9.

74) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 9; Sec. 2. (a) All property and interests in property that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person of the following persons are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in: any person determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State:

[...]

(vii) to have materially assisted, sponsored, or provided financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to this order.

75) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 9.

2) 행정명령 13810호

2017년 9월 미국 행정부가 발표한 행정명령 13810호에서는 미국 대통령의 제재 대상자 지정 권한⁷⁶⁾을 미국 재무장관에게 부여하였는데 이에 따라 실질적으로는 미 재무부 해외자산통제국(OFAC)이 제재 대상자 지정 업무를 담당하고 있다.⁷⁷⁾ 또한 행정명령 13810호에서는 제재 대상의 범위를 확대하였는데 북한 내에서 건설·에너지·금융서비스·어업·정보기술·제조업·의료·광업·섬유·운수업에 관련된 일을 하거나,⁷⁸⁾ 또는 북한에 상품·서비스·기술을 수출하거나 이를 수입하는 일에 관련된 자,⁷⁹⁾ 그리고 이 행정명령에 따라 자산이 동결된 자를 지원하거나 경제적·물적·기술적 지원 또는 상품 및 서비스를 제공한 자도 제재 대상에 포함시켰다.⁸⁰⁾ 미국의 이런 조치는 거래상대자로 북한과 미국 둘 중 하나를 선택하도록 하기 위한 조치로 해석된다.⁸¹⁾

76) 22 U.S. Code § 9241b(a) (“Except as provided in subsection (c), the President shall designate any person identified under section 9241(b)(3) of this title for the imposition of sanctions under subsection (b)”).

77) EO 13810 section 1(a) (“All property and interest in property that are in the United States [...] are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in: Any person determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State [...]).

78) EO 13810 section 1(a)(i) (“Any person determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State: (i) to operate in the construction, energy, financial services, fishing, information technology, manufacturing, medical, mining, textiles, or transportation industries in North Korea”).

79) EO 13810 section 1(iii) (“[t]o have engaged in at least one significant importation from or exportation to North Korea of any goods, services, or technology”).

80) EO 13810 section 1(v) (“[t]o have materially assisted, sponsored, or provided financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to this order”)

81) Dramatic expansion of US sanctions on North Korea, Clyde&Co, <<https://www.clydeco.com/blog/insurance-hub/article/dramatic-expansion->

또한 해외 금융기관들에 대하여 2017년 9월 21일자로 ① 행정명령 13551호, 13687호, 13722호, 13810호에 따라 자산이 동결된 자, 또는 행정명령 13382호에 따라 북한과 관련된 행위로 자산이 동결된 자를 대리하거나, ② 북한과의 거래(trade)와 연관되어, “알면서(knowingly)” 상당한 거래를 수행하거나 용이하게 한 경우(knowingly conducting or facilitating any significant transaction) 제재 활동에 해당한다고 규정하고 있다.⁸²⁾ 여기서 ‘상당한 거래(significant transaction)’란 (a) 거래의 규모, 숫자, 빈도, (b) 거래의 성질, (c) 경영진의 인지 정도 및 해당 거래가 행위패턴의 일부였는지 여부, (d) 해당 거래와 제재 대상과의 연관성, (e) 법에 명시된 목적상 해당 거래의 영향력, (f) 해당 거래가 기만적 관행과 연계되어 있는지, (g) 케이스별로 미국 재무부가 관련성을 인정하는 여타 요소들을 감안하여 OFAC이 판단하는 것으로, 그 재량의 여지가 넓은 것으로 해석된다.

한편 행정명령 13810호는 북한 항구 또는 공항을 다녀온 선박 및 비행기와 기항했던 타 선박의 물건을 받아 실은 선박에 대해 180일간 미국 입항 또는 입국을 금지하였다.⁸³⁾ 또한 북한인의 이익이 포함된

of-us-sanctions-on-north-korea) (검색일: 2018.10.20.).

⁸²⁾ EO 13810 Sec. 4. (a) The Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, is hereby authorized to impose on a foreign financial institution the sanctions described in subsection (b) of this section upon determining that the foreign financial institution has, on or after the effective date of this order: (i) knowingly conducted or facilitated any significant transaction on behalf of any person whose property and interests in property are blocked pursuant to Executive Order 13551 of August 30, 2010, Executive Order 13687 of January 2, 2015, Executive Order 13722 of March 15, 2016, or this order, or of any person whose property and interests in property are blocked pursuant to Executive Order 13382 in connection with North Korea-related activities; or (ii) knowingly conducted or facilitated any significant transaction in connection with trade with North Korea.

⁸³⁾ EO 13810 section 2(a), (b) (“(a) No aircraft in which a foreign person

자금의 이전에 사용되었던 계좌로 거래된 미국 내 자금을 동결하고 그 거래도 금지하였다.⁸⁴⁾

(3) 세컨더리 보이콧

앞서 설명한 바와 같이 세컨더리 보이콧은 제재 대상국가와 거래를 하는 제3국의 기업이나 금융기관 또는 개인을 제재함으로써 대상 국가에 압력 및 영향을 미치는 규제를 뜻한다.⁸⁵⁾ 이러한 세컨더리 보이콧은 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」, 「제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응법(H.R.3364)」 및 행정명령 13722호와 행정명령 13810호에 모두 포함되어 있으며, 미국은 이를 바탕으로 북한 개인 및 기업뿐 아니라 북한과 거래하는, 또는 그러한 거래를 용이하게 하는 제3국의 개인 및 기업까지도 제재할 수 있는 법적 기반을 마련하였다.

대표적으로, 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」 104(b)(1)(A)에서는 ‘알면서도(knowingly) 유엔 안보리 결의상 제재 대상자로 지정된 개인 또는 단체에게 금융적, 물질적, 기술적 지원을 하거나 상품

has an interest that has landed at a place in North Korea may land at a place in the United States within 180 days after departure from North Korea. (b) No vessel in which a foreign person has an interest that has called at a port in North Korea within the previous 180 days, and no vessel in which a foreign person has an interest that has engaged in a ship-to-ship transfer with such a vessel within the previous 180 days, may call at a port in the United States”).

84) EO 13810 section 3(a) (“All funds that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person and that originate from, are destined for, or pass through a foreign bank account that has been determined by the Secretary of the Treasury to be owned or controlled by a North Korean person, or to have been used to transfer funds in which any North Korean person has an interest, are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in”).

85) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 9.

또는 서비스를 제공하는 경우'를 명시하여 이러한 행위를 한 개인이나 기업을 미 대통령의 재량에 따라 제재 대상으로 지정할 수 있도록 하였다.⁸⁶⁾ 나아가 동법 104(b)(1)(C)에서는 알면서도(knowingly) 위 조항에 따라 제재 대상자에게 금융적, 물질적, 기술적 지원을 하는 대상을 지원하는 행위(간접적 지원) 또는 이를 위해 자금을 제공하는 경우도 재량적 제재 대상으로 규정하고 있다.⁸⁷⁾

위 조항은 행정명령 13722호에도 동일하게 존재하는데, 행정명령 13722호 (2)(a)(vii)항은 본 행정명령을 위반하여 재산이나 재산권이 차단된 자를 위하여 상당한 수준의 상품이나 서비스 및 금융적, 물질적, 기술적 지원을 제공, 조력, 후원, 지원하는 경우, 미국 내 모든 재산 및 재산에 대한 권리가 동결된다고 명시하고 있다.⁸⁸⁾

위 조항에 따라, 예를 들어 만약 국내 은행이 제재 대상으로 지정된

⁸⁶⁾ H.R.757 104(b)(1)(A) “knowingly engages in, contributes to, assists, sponsors, or provides financial, material or technological support for, or goods and services in support of, any person designated pursuant to an applicable United Nations Security Council resolution.”

⁸⁷⁾ H.R.757 104(b)(1)(C) “knowingly and materially assisted, sponsored, or provided significant financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of, the activities described in subparagraph (A) or (B).”

⁸⁸⁾ E.O. 13722(2)(a)(vii):

All property and interests in property that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person of the following persons are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in: any person determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State:

[...]

(vii) to have materially assisted, sponsored, or provided financial, material, or technological support for, or goods or services to or in support of, any person whose property and interests in property are blocked pursuant to this order.

북한 기업의 거래를 지원하거나, 또는 국내 기업이 이러한 제재 대상자에게 물질적, 기술적 지원을 제공할 경우, 이는 세컨더리 보이콧에 저촉되는 행위로서 해당 은행 또는 기업이 제재 대상자가 될 수 있으며 이들의 미국 내 모든 재산 및 재산에 대한 권리가 동결되고 모든 거래가 차단될 수 있다.

특히 미국은 행정명령 13810호에서 해외 금융기관들에 대한 규제를 강화하였는데, 행정명령 13810호 4(a) 및 (b)항에서는, 행정명령 13551호, 13687호, 13722호, 13810호에 따라 자산이 동결된 자, 또는 행정명령 13382호에 따라 북한과 관련된 행위로 자산이 동결된 자를 대리한 자, 또는 알면서도(knowingly) 북한과의 무역(trade)에와 상당한 거래를 수행하거나 용이하게 한 경우(knowingly conducting or facilitating any significant transaction) 제재 대상이 될 수 있음을 명시하고 있다.⁸⁹⁾ 위 조항을 위반할 경우, 미국은 해당 금융기관의 미국 내 대리계좌 등의 개설 및 유지를 금지시키거나, 이에 대한 엄격한 조건을 부과할 수 있다.⁹⁰⁾

⁸⁹⁾ E.O. 13810 4(a) The Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, is hereby authorized to impose on a foreign financial institution the sanctions described in subsection (b) of this section upon determining that the foreign financial institution has, on or after the effective date of this order:

(i) knowingly conducted or facilitated any significant transaction on behalf of any person whose property and interests in property are blocked pursuant to Executive Order 13551 of August 30, 2010, Executive Order 13687 of January 2, 2015, Executive Order 13722 of March 15, 2016, or this order, or of any person whose property and interests in property are blocked pursuant to Executive Order 13382 in connection with North Korea-related activities; or

(ii) knowingly conducted or facilitated any significant transaction in connection with trade with North Korea.

⁹⁰⁾ E.O.13810 4(b) With respect to any foreign financial institution determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State, in accordance with this section to meet the criteria

다. 대북 제재 파급효과

위에서 살펴본 바와 같이 미국의 대북 제재는 북한과의 모든 경제활동을 전반적으로 금지하는 포괄적이고도 구체적인 제재 조치로서, 이러한 제재는 향후 남북경협사업 및 남북교류활동에 큰 제약이 될 수 있다. 따라서 아래에서는 현 미국 대북 제재가 남한의 대북 사업 및 남북교류활동에 구체적으로 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 분야별로 살펴보도록 하겠다.

(1) 대량현금의 이전

대량현금 거래의 경우 H.R.757 104조에 따라 ‘대량현금 밀반입’ 및 ‘대량현금 이전’은⁹¹⁾ 제재 지정 대상 행위에 속하므로, 남북경협

set forth in subsection (a)(i) or (a)(ii) of this section, the Secretary of the Treasury may:

(i) prohibit the opening and prohibit or impose strict conditions on the maintenance of correspondent accounts or payable-through accounts in the United States; or

(ii) block all property and interests in property that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person of such foreign financial institution, and provide that such property and interests in property may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in; 31 CFR Part 510, 510.210.

91) 여기서 ‘대량현금의 밀반입’과 ‘대량현금의 이전’을 구별할 필요가 있다.

31 U.S. Code § 5332(a)(1)항에 따르면 대량현금 밀반입은 10,000달러 이상의 통화를 보고 회피 목적으로 운송인 또는 수하물 등에 은닉하여 반입 또는 반출하는 행위이다(“Whoever, with the intent to evade a currency reporting requirement under section 5316, knowingly conceals more than \$10,000 in currency or other monetary instruments on the person of such individual or in any conveyance, article of luggage, merchandise, or other container, and transports or transfers or attempts to transport or transfer such currency or monetary instruments from a place within the United States to a place outside of the United States, or from a place outside the United States to a place within the United States, shall be guilty of a currency smuggling offense and subject to punishment pursuant to subsection (b).”).

시 필요한 모든 자금 조달 및 대금 지불에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 개성공단 사업과 같이 북한주민을 고용하여 임금을 지불하는 경우 또는 인프라 및 전력 공급 등을 위해 북한 정부로의 대량현금 이전에 해당될 가능성 여부를 살펴볼 필요가 있다. 특히 개성공단 사업의 경우 2015년까지 총 6,160억 원(5억 6천만 달러)의 현금이 유입되었고, 정부와 민간에서 총 1조 190억 원의 투자가 이루어졌는데, 우리 정부는 5·24조치를 취하면서 이 자금이 결국 핵무기와 장거리미사일을 고도화하는 데 쓰인 것으로 보인다고 설명하였다.⁹²⁾ 따라서 향후 개성공단 사업 등 남북경협이 재개된다면 이에 따라 유입될 현금이 위와 같은 용도로 사용되지 않을 것이라는 것을 대내외적으로 확인시켜줄 필요가 있다.⁹³⁾

한편, ‘대량현금 이전’에 대한 제재는 개성공단사업과 같은 상업적 활동뿐 아니라 남북교류 및 친선사업 등과 같은 비상업적 활동에도 적용될 수 있다. 예를 들어, 남북이 함께 친선사업을 주관하거나 스포츠대회 및 합동훈련과 같은 민간 교류활동을 추진할 경우에도, 만약 상당한 금액의 현금이 북한인 또는 북한 정부로 직·간접적으로 이전될 경우 이는 ‘대량현금 이전’에 해당될 수 있다. 여기서 주의할 점은 미국 대북 제재는 대량현금의 직접적 이전뿐 아니라, 간접적 이전에도 적용될 수 있다. 예를 들어 지원금 또는 후원금의 형태로 국내 단체에 제공되는 현금의 경우에도 이 금원이 특정 비상업적 남북교류사업 등에

반면, 대량현금의 이전은 밀반입과 달리 통상적인 거래를 위해 대량현금을 이전하는 행위를 말하는 것으로 보인다.

- 92) 통일부, “개성공단 전면 중단 관련 정부 설명,” 통일부 주요소식, 2016.2.10., <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/kaesongIndustrialComplex/news/?boardId=bbs_000000000000057&mode=view&cntId=44527&category=&pageIdx=5> (검색일: 2018.8.20.).
- 93) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” pp. 20~21.

사용되어 북한 당국으로 이전될 것을 알았거나 알 수 있었던 상황이 존재할 경우, 이 또한 ‘대량현금 이전’에 포섭되어 대북 제재에 저촉될 가능성도 배제할 수 없으니, 이 부분은 미리 확실히 점검할 필요가 있다.

그러나 미국의 대북 제재에도 비영리민간단체(NGO)의 특정 인도주의적 활동은 예외가 적용되며, 이러한 활동을 위한 실비의 지급은 허용된다. OFAC 규정 31 CFR 510.512조 (a)항에 따르면 비영리민간단체(NGO)의 “대북 서비스 수출”에 있어 다음과 같은 비영리적 지원, 1) 북한 내 기초적 생필품 지급을 위한 인도주의적 프로젝트의 지원 활동, 2) 북한 내 민주주의 정착을 위한 활동, 예컨대 법치주의, 민간 참여, 정부의 책임, 보편적 인권 및 근본적 자유, 정보 접근 및 시민사회의 개발 프로젝트, 3) 북한주민에 유익한 비상업적 개발 프로젝트의 지원 활동, 4) 환경 보호 활동 지원은 허용하고 있으며, 이러한 활동과 연관되어 북한 정부와의 제한적인 거래, 예컨대 합리적인 수준의 비용 및 세금 지급 등의 경우는 제재의 저촉을 받지 않고 제공될 수 있다.⁹⁴⁾

⁹⁴⁾ 31 CFR 510.512(a) Nongovernmental organizations are authorized to export or reexport services to North Korea that would otherwise be prohibited by this part in support of the following not-for-profit activities: (1) Activities to support humanitarian projects to meet basic human needs in North Korea, including drought, flood, and disaster relief; the distribution of food, medicine, and clothing intended to be used to relieve human suffering; the provision of shelter; the provision of clean water, sanitation, and hygiene assistance; the provision of health-related services; assistance for individuals with disabilities; and environmental programs; (2) Activities to support democracy building in North Korea, including rule of law, citizen participation, government accountability, universal human rights and fundamental freedoms, access to information, and civil society development projects; (3) Activities to support non-commercial development projects directly benefiting the North Korean people, including preventing infectious disease and promoting maternal/child health, sustainable agriculture, and clean water assistance; and (4) Activities to support environmental

따라서 만약 비영리민간단체가 북한과의 친선 교류 활동을 주최하거나 이에 참가하여 위 비영리적 지원에 해당하는 서비스를 제공할 경우, 이를 위하여 지출하는 합리적인 수준의 실비 등은 대량현금과 관련된 미국 대북 제재에는 저촉되지 않을 것이다. 다만, 해당 조항에 대한 OFAC의 주석에서는 비영리단체의 활동이라고 하더라도 비영리 민간단체와 북한 정부 또는 제재 대상자 사이의 활동이 파트너십에 해당할 경우 위 활동 및 거래를 위하여 OFAC의 라이선스를 받아야 한다고 명시하고 있다.⁹⁵⁾ 따라서 비영리 민간단체가 비영리적 지원을 위해 매년 또는 장기적으로 진행되는 사업을 추진할 경우 이러한 사업이 파트너십에 해당되는지 여부를 살펴보아야 하며, 만약 파트너십에 해당될 경우 미국의 대북 제재에 저촉이 되지 않도록 미리 OFAC의 라이선스를 받아야 한다.

한편, ‘대량현금의 이전’과 관련된 대북 제재는 재량적 제재 범위에 속하므로, 미 재무부의 재량에 따라 제제 대상에 포함되지 않을

protection, including the preservation and protection of threatened or endangered species and the remediation of pollution or other environmental damage.

⁹⁵⁾ 31 CFR 510.512(d) Nongovernmental organizations are authorized to engage in transactions with the Government of North Korea that are necessary for the activities authorized by paragraphs (a) and (b) of this section, including payment of reasonable and customary taxes, fees, and import duties to, and purchase or receipt of permits, licenses, or public utility services from, the Government of North Korea.

Note 3 to paragraph (d): This paragraph (d) only authorizes nongovernmental organizations to conduct limited transactions with the Government of North Korea that are necessary for the activities described in paragraphs (a) and (b) of this section, such as payment of reasonable and customary taxes and other fees. Partnerships and partnership agreements between nongovernmental organizations and the Government of North Korea or other blocked persons that are necessary for nongovernmental organizations to provide authorized services are not permitted without a specific license from OFAC.

수 있다. 따라서 비영리적 활동 이외에 일반적인 남북경협 사업의 경우에도, 미국 재무부 측과 사전에 충분히 협의를 하여 특정 사업에 대해 대북 제재의 예외를 인정받을 수 있다면, 대량현금 이전과 관련된 제재는 면제받을 가능성이 있는 것으로 보인다.

또한 H.R.757 Section 208(b)에서는 비영리민간단체의 활동뿐 아니라 모든 경제활동에 대한 인도주의적 면제에 대하여 명시하고 있는데, 미국 대통령은 인도주의적 지원 및 「북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)」 제4항에 해당하는 인도주의적 목적의 활동에 대하여 1개월 또는 1년 동안 대북 제재의 면제(연장 가능)를 결정할 수 있다. 「북한인권법」 제4항의 인도주의적 목적 중에는 민주주의 체제의 한반도 평화 통일의 발전을 위한 목적도 포함되어 있는데, 남북경협 및 남북교류사업은 넓은 범위에서 한반도 평화 통일 발전을 위한 활동에 포함되는 측면이 있으므로, 미국 행정부와와의 사전 협의를 통해 이 부분을 잘 설득한다면 인도주의적 면제를 받을 가능성도 있다.

(2) 금융 서비스 및 거래

H.R.3364 312(a)항에 따라 미국 금융기관의 대리계좌가 제재 지정자에 의해 간접적으로 금융 서비스를 제공하는 것이 금지되었으므로, 남북경협 시 미국과 거래하는 계좌가 북한 정부 또는 제재 지정자 개인, 회사, 은행 등에 제공하는 금융 거래에 직·간접적으로 사용되지 않도록 주의할 필요가 있다.⁹⁶⁾ 다만 예외적으로 H.R.3364 312조 (b)항은 만일 대리계좌를 이용하는 거래가 ① 미국 재무장관이 발행한 라이선스에 따라 허용된 거래이며, ② 이 계좌를 통한 자금의 이동이 북한 계좌의 입금 또는 출금을 포함하고 있지 않을 경우에는 허용하고 있다.⁹⁷⁾

96) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 19.

97) H.R.3364, section 312(b)(1).

행정명령 13810호에서도 북한인의 이익이 포함된 자금의 이전에 사용되었던 계좌를 통한 거래의 미국 내 자금을 동결하고 거래 자체를 금지하고 있으므로 남북경협사업에서 북한 정부 등과의 거래에 사용되는 계좌와 미국 계좌를 분리하여 사용할 필요가 있다. 또한 “알면서 (knowingly)” 북한 금융기관과 직·간접적 대리계좌를 유지하는 행위도 H.R.3364 311(a)(3)(14)항에 따라 제재 대상이 될 수 있으므로 북한 금융기관과 대리계좌를 유지해야 할 경우, 해당 조항에 따라 유엔 안보리의 허가를 받고 사업 등을 진행하는 것이 바람직할 것이다.

한편, H.R.3364 311(b)(1)(D)(M)항에서는 개인이나 회사가 북한 금융 서비스 산업과 관련 거래를 할 경우 이를 재량적 제재 지정 대상에 포함시키고 있다. 위 조문에는 ‘금융 서비스 산업과 관련된 거래 행위’로만 명시되어 있어 그 범위를 포괄적으로 규정하였다.⁹⁸⁾ 따라서 해석에 따라서는 임금 지급, 투자, 보험·보증 등이 금융 서비스 산업에 포함될 수 있으므로 남북경협사업을 추진할 때 먼저 위 서비스에 포함되는 제재 활동의 범위를 파악한 후 미 재무부에 임금 지급 등이 금융 서비스 산업에 포함되는지 확인을 거칠 필요가 있다. 만약 확인 결과 임금 지급 등이 금융 서비스 산업에 포함된다면 미 재무부와 협의하여

(b) Exception.-A United States financial institution is authorized to process transfers of funds to or from North Korea, or for the direct or indirect benefit of any person, foreign government, or financial institution that is designated under section 104, only if the transfer-(1) arises from, and is ordinarily incident and necessary to give effect to, an underlying transaction that has been authorized by a specific or general license issued by the Secretary of the Treasury; and (2) does not involve debiting or crediting a North Korean account.

⁹⁸⁾ H.R.3364 311조 (a)항은 필수적 제재 지정 대상(mandatory designation)의 행위들을, (b)항은 재량적 제재 지정 대상(discretionary designation)의 행위들을 나열하고 있다. 그러나 H.R.3364의 내용을 살펴보면 “financial services industries”와 관련된 거래를 한 경우 제재 지정 대상이 될 수 있다고 명시하고 있어 그 범위가 포괄적이다.

해당 사업의 예외를 요청할 필요가 있다. 또한 H.R.3364 318조에 따라 거래를 위하여 특별 금융 메시지 서비스를 제공할 경우에도 제재에 저촉될 가능성이 있는데, 이와 관련해서는 특정한 제재(자산동결 등)가 명시되어 있지 않다.⁹⁹⁾ 그러나 H.R.3364의 궁극적 목적이 북한을 국제금융 통신망으로부터 차단시키기 위한 것임을 고려해 볼 때, 남북경협사업을 추진함에 있어 특별 금융 메시지 서비스를 제공할 가능성이 있을 경우, 이 조항에 저촉되지 않도록 주의 깊게 검토해보아야 할 것이다.

(3) 선박 및 항공 관련 규제

H.R.3364 315조에서는 유엔 안보리 결의를 준수하지 않는 국가의

⁹⁹⁾ H.R.3364 318조는 미국 대통령에게 관련 congressional committee에 유엔 안보리 결의에 따라 지정된 북한 금융기관 또는 그러한 금융기관을 대리하는 개인 또는 기업에 특별 금융 메시지를 제공하거나 가능하게 하는 개인·기업·국가에 대하여 briefing하도록 명시하고 있을 뿐이다.

318. Briefing on measures to deny specialized financial messaging services to designated North Korean financial institutions

(a) In general- Not later than 180 days after the date of the enactment of this Act, and every 180 days thereafter for 5 years, the President shall provide to the appropriate congressional committees a briefing that includes the following information:

(1) A list of each person or foreign government the President has identified that directly provides specialized financial messaging services to, or enables or facilitates direct or indirect access to such messaging services for—

(A) any North Korean financial institution (as such term is defined in section 3 of the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (22 U.S.C. 9202)) designated under an applicable United Nations Security Council resolution; or

(B) any other North Korean person, on behalf of such a North Korean financial institution.

(2) A detailed assessment of the status of efforts by the Secretary of the Treasury to work with the relevant authorities in the home jurisdictions of such specialized financial messaging providers to end such provision or access. (b) Form-The briefing required under subsection

(a) may be classified.

선박은 미국 영해상에 들어올 수 없다고 규정하고 있는데, 남한 선박이 위 규정에 직접 저촉될 가능성은 낮아 보인다. 그러나 행정명령 13810 호에 따라 북한 항구 또는 공항을 경유한 선박 또는 비행기는 180일간 미국 입항 및 영내 착륙이 금지되어 있는 바, 개성공단 등 남북경협사업 추진 시 북한을 경유하는 선박이나 비행기가 위 조항에 따라 미국 영해 및 영공에 들어갈 수 없으므로 이 부분은 유의할 필요가 있다.¹⁰⁰⁾

(4) 북한산 상품 수입 금지

물품 반입·수입에 대한 미국 대북 제재는 유엔 대북 제재보다 그 범위와 내용적인 면에서 포괄적이다.¹⁰¹⁾ 섬유제품의 경우 H.R.3364호 311조에 의해 매입 또는 취득하는 행위를 금지하고 있다. 예를 들어 개성공단 사업의 경우 가동중단 전 섬유제품 생산은 전체 사업의 58%를 차지할 정도로 비중이 큰 산업이었는데, 2017년 대북 제재 이후에는 개성공단에서 생산한 한국 기업의 섬유제품은 미국으로 수출할 수 없게 되었다.¹⁰²⁾ 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 섬유 매입 및 취득 관련 제재는 미국 행정부의 재량이 있는 재량적(discretionary) 제재에 속하므로 북한산 상품을 미국으로 수출하고자 할 경우 미리 미 행정부와 사전 협의가 필요하며, 향후 북미 간의 협상 진전 등 정치적 상황에 따라 개성공단에서 생산된 섬유제품에 대한 미국 수입 금지조치에 대한 면제가 가능할 수도 있을 것이다.

100) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 23.

101) EO 13570 Section 1 (“[t]he importation into the United States…of any goods, services, or technology from North Korea is prohibited.”)

102) 한미 FTA 규정상 개성공단에서 생산된 제품은 한국산으로 인정되지 않고 있다.

(5) 특정 분야 사업 운영 및 관여 금지

앞서 살펴본 바와 같이, 행정명령 13810호 1(a)(1)항은 북한 내에서 건설·교통·에너지·금융 서비스·어업·정보기술·제조업·의료·광업·섬유·운수업에 관련된 일을 운영(operate)할 경우 이를 제재 대상 행위로 규정하고 있다.¹⁰³⁾ 따라서 해당 분야의 남북경협사업 등을 추진할 경우, 대북 제재에 저촉될 가능성이 있는지 여부를 미리 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어, 관광 사업의 경우, 미국의 대북 제재는 명시적으로 북한의 관광 사업을 금지하고 있지 않지만, 만약 위 관광 사업을 위해 북한의 여행사 또는 운수회사 등과 지속적 교류가 필요할 시, 이러한 교류가 대북 제재에 저촉될 가능성이 있는지 여부를 검토해볼 필요가 있다. 위 행정명령 1(a)(1)항의 원문에서는 해당 산업에서 ‘운영’하는 행위만 금지하고 있으므로 기본적으로 지속적인 교류는 제재 대상이 되지 않을 것으로 보이는 하나, 대북 제재 저촉 여부(즉, ‘operate’의 범위 등)는 OFAC이 막대한 재량권을 갖고 있으므로, 관광 사업을 추진함에 있어 미리 OFAC을 통해 대북 제재 대상 행위에 해당하는지 확인 및 협의를 할 필요가 있다.

한편, 관광 사업을 추진함에 있어 가장 문제가 될 수 있는 대북 제재는 대량현금의 이전, 금융 거래 등이다. 예를 들어, 금강산관광 사업에는 기본적으로 미화 4천만 달러 이상의 현금이 필요한 것으로 추정되는 바,¹⁰⁴⁾ 이 중 일부만 북한으로 이전된다 하더라도 “대량현금 이전”에 해당되어 제재 위반에 해당될 수 있다. 물론 앞서 언급한 바와 같이,

103) EO 13810 section 1(a)(i) (“Any person determined by the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State: (i) to operate in the construction, energy, financial services, fishing, information technology, manufacturing, medical, mining, textiles, or transportation industries in North Korea”).

104) “개성공단·금강산 관광…‘남북 경협’ 재개 언제쯤,” 『KBS』, 2018.4.29., <<http://mn.kbs.co.kr/mobile/news/view.do?ncd=3641981>> (검색일: 2018.9.26.).

대량현금 이전에 따른 제재의 경우 미 행정부의 재량적 제재 범위 내에 속하므로 향후 북미 간의 협상을 통해 금강산관광에 대한 전면적인 제재 완화가 이뤄질 경우, 대북 제재 저축 위험 없이 관광 사업을 추진할 수 있을 것으로 보인다.

이 외에도 실질적으로 관광 사업을 하기 위한 북한 당국과의 교류 및 각종 지원이 필요할 경우, 이는 제재 대상을 위한 ‘금융적, 물질적, 기술적 지원 또는 이에 기여하는 행위’로 판단될 수 있으므로 주의를 요한다. 무엇보다 북한은 자금세탁 우려국으로 지정되어 있고 북한 은행과의 대리계좌 보유 등도 금지되어 있으므로 관광 사업을 추진하는 과정에서 미국 대북 제재의 내용을 보다 명확히 알고 미 재무부와 사전에 충분한 협의를 하여 제재에 저촉되지 않는 범위 내에서 관광 사업을 추진할 필요가 있다.

(6) 북한 노동자 고용 관련 규제

앞서 언급한 바와 같이 H.R.3364 321조는 H.R.757 302조의 강제노동 및 북한 인권 관련 규정에 302A항과 302B항을 추가하여 북한 노동자 고용 관련 제재를 강화하였다. 이에 따라 북한인에 의해 “완전하게” 또는 “부분적으로” 생산된 제품이 미국에 들어오는 것이 금지되었고, 북한 노동자를 송출하는 일에 관여한 경우 그 노동자 고용인은 미국 대통령의 제재 대상에 포함되었다. 이처럼 북한 노동자 고용 관련 규제가 엄격하여 남북경협사업 자체가 불가능한 것은 아닌가라는 우려가 있을 수 있지만, 각 규정을 살펴보면 이러한 제재가 남북경협사업 자체를 불가능하게 하는 것이 아니라는 사실을 알 수 있다.¹⁰⁵⁾

우선, 북한 노동자가 생산한 제품의 수입 금지와 관련하여, H.R.3364

105) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” pp. 21~22.

302A항은 관련 상품들이 북한인의 강제노동에 의해 생산된 물건이라는 ‘반박할 수 있는 추정(rebuttable presumption)’만 부여하고 있다. 따라서, 만약 미국 국토안보부에서 명백하고 설득력 있는 증거 기준 (clear and convincing evidence)에 따라 관련 상품이 강제노동에 의해 생산되는 것이 아니라고 판명될 경우에는, 이러한 물품은 수입 금지 제재 대상에서 예외 된다.¹⁰⁶⁾

그리고 H.R.3364 302B의 경우 적용의 전제조건인 H.R.757 104(b)(1)(L)에 따라 ‘북한 노동자 수출에 직간접적으로 관여 또는 이를 용이하게 하는 경우’¹⁰⁷⁾ 해당 노동자의 고용인이 제재 대상이 되는데, 개성공단 등 남북경협사업은 주로 북한 내 지역에서 이루어지므로 위 조항이 적용될 가능성은 낮다.

한편, 북한 노동자를 고용한 이유로 제재 대상이 되는 경우에도, 그 제재 대상자(고용주)가 ① 북한 노동자의 고용이 직간접적으로 북한 정부에 전환 가능한 화폐, 사치품, 또는 다른 가치 저장수단을 이전하지 않고, ② 모든 임금과 혜택을 노동자에게 직접 제공하며(사안에 따라 노동자가 거주하는 지역의 계좌에 지역 화폐로 남아있어야 함),

106) H.R.3364 section 321(b)(adding section 302A(b) in 22 U.S.C. 9241 et seq.) 302A(b) Exception.--The prohibition described in subsection (a) shall not apply if the Commissioner of U.S. Customs and Border Protection finds, by clear and convincing evidence, that the goods, wares, articles, or merchandise described in such paragraph were not produced with convict labor, forced labor, or indentured labor under penal sanctions.

107) (L) knowingly, directly or indirectly, engaged in, facilitated, or was responsible for the exportation of workers from North Korea in a manner intended to generate significant revenue, directly or indirectly, for use by the Government of North Korea or by the Workers' Party of Korea (*302(b)(3)에는 104(b)(1)(M)에 해당되는 자에 대한 제재임을 명시하고 있으나, 104(b)(1)(M)은 노동과 관련이 없는 조항으로서, 정부 웹페이지에도 104(b)(1)(L)을 잘못 기재한 것이라 설명되어 있다. <[http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:22%20section:9241%20edition:prelim\)#9241_1](http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:22%20section:9241%20edition:prelim)#9241_1)> (검색일: 2018.9.15.).

③ 노동자들이 국제기준에 부합하는 노동조건하에 있다는 것에 대해 신뢰할 수 있는 보장을 하고, ④ 미 대통령이 이를 외교위원회 또는 금융서비스위원회 등 적합한 위원회에 증명한다면 미 대통령의 제재 지정에서 예외될 수도 있다.¹⁰⁸⁾

3. 한국의 제재

가. 한국의 대북 제재 현황

(1) '천안함 사건'과 '5·24조치'

한국전쟁 이후 남북한은 적대적 관계를 유지하면서 인적·물적 접촉이 허용되지 않았다. 한국은 「반공법」이나 「국가보안법」 등을 통해 북한과의 어떠한 접촉도 반국가적 행위로 간주하면서 일체 용납하지 않았다. 남북한은 원칙적으로 남북한 사이의 어떠한 접촉도 불허하는 가운데, 1970년대부터 1980년대까지 남북한 당국자 회담이나 남북한 당국이 주도한 사회·문화·체육 등의 교류를 간헐적으로 진행할 뿐이었다. 그런데 1980년대 후반 국제적 격변 상황 속에서 남북관계 개선

108) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 22; H.R.3364 section 321(b)(adding section 302B(c)(1) in 22 U.S.C. 9241 et seq.)

302B(C) Exception. --

(1) In general.--A person may not be designated under subsection (a) if the President certifies to the appropriate congressional committees that the President has received reliable assurances from such person that--

(A) the employment of North Korean laborers does not result in the direct or indirect transfer of convertible currency, luxury goods, or other stores of value to the Government of North Korea;

(B) all wages and benefits are provided directly to the laborers, and are held, as applicable, in accounts within the jurisdiction in which they reside in locally denominated currency; and

(C) the laborers are subject to working conditions consistent with international standards.

을 위해 노태우 정부는 1988년 7월 ‘7·7 특별선언’을 발표하였다. 1989년 6월에는 ‘남북교류협력에 관한 지침’을 준비하고, 1990년 8월에는 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」 등 관련 법률이 효력을 발생함으로써 법의 테두리 안에서 남북교류협력이 이루어지기 시작했다. 그리고 2000년 역사적인 첫 남북정상회담을 계기로 남북교류협력사업은 폭발적으로 증가해 나갔다.

그러나 2010년 취해진 5·24조치를 계기로 남북경협을 비롯한 각종 남북교류협력사업이 거의 중단되고 말았다. 5·24조치는 당시 북한 핵문제로 이루어지고 있던 유엔의 대북 제재와는 별개로 2010년 3월에 발생한 ‘천안함 사건’에 대한 한국 정부의 대응조치였다. 이명박 대통령은 5월 24일 대국민 담화를 통해 앞으로 북한의 도발을 용납하지 않을 것임을 분명히 하고, 천안함 사건에 대한 북한의 사과와 관련자 처벌을 요구하였다. 이어 통일·외교통상·국방 3부 장관의 합동 기자회견을 통해 대통령의 대국민 담화에 따른 분야별 대응조치(5·24조치)를 발표하였다.¹⁰⁹⁾

이명박 정부는 북한의 무력 도발행위에 대해 단호히 대처하고, 남북 관계를 보다 건전하고 정상적으로 유도한다는 명분 아래 5개항의 대북 경제 제재조치를 발표한 것이다. 첫째, 북한 선박의 남한 해역 운항 전면 불허, 둘째, 남북교역(일반교역, 위탁가공교역 등)을 위한 모든 물품의 반·출입 금지, 셋째, 남한 국민의 방북 불허(개성공단, 금강산 관광지구 예외) 및 북한주민과의 접촉 제한, 넷째, 북한에 대한 신규투자 불허(진행 중인 사업의 투자확대 금지), 다섯째, 대북지원사업은 원칙적으로 보류(단, 영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 유지) 등이다.¹¹⁰⁾

109) 통일부, 『2010 통일백서』 (서울: 통일부, 2010), p. 42.

110) 김일한·김상범, “정치문제의 경제적 처방: 5.24조치의 역습과 풍선효과,” 『현대북

5·24조치는 개성공단사업을 제외한 모든 남북경협사업을 사실상 중단한 것이다. 이에 대해 이명박 대통령은 5·24조치를 “도발을 일으켜 남북관계를 경색시킨 후, 대화 공세로 국면을 전환시켜 남한과 국제사회로부터 지원을 얻어내고는 다시 도발을 일삼는 관행을 반복”하는 북한의 행위에 대해서 “도발에는 반드시 대가가 따른다”는 점을 분명히 보여주는 것이라 평가했다.¹¹¹⁾

이에 따라 남북관계의 경색 국면이 지속되는 가운데 북한은 2013년 2월 제3차 핵실험을 감행하였다. 이에 2013년 2월 출범한 박근혜 정부는 3월에 개성공단을 잠정적으로 폐쇄하는 조치를 취한다. 이후 약 4개월 남짓 걸린 개성공단 문제와 관련한 남북협상을 통해 남북한은 ‘개성공단의 국제화’에 합의하고 가동을 재개하였다. 박근혜 정부는 5·24조치와 관련해 이 조치가 남북교류협력을 중단하기 위한 것이 아니라 북한의 도발에 대해 ‘보상’이라는 잘못된 관행을 정상화시켜야 한다는 차원에서 유지하고 있다는 이명박 정부의 입장을 고수했다.¹¹²⁾

(2) 북한의 핵무력 강화와 독자 제재

2016년 1월 6일 북한이 4차 핵실험을 감행하자 박근혜 정부는 국민의 신변 안전을 확보하기 위해 개성 만월대 남북공동발굴조사 사업, 겨례말근사전 남북공동편찬사업 등 추진 중이던 민간교류·협력을 잠

한연구』, 제18권 2호 (2015), p. 244. 이 밖에 외교통상부는 북한의 무력공격에 대한 국제사회의 대북규탄 여론을 조성하고, 유엔 안보리 회부 등 안보리 차원의 조치를 추진하기로 하였고, 국방부는 2004년 이후 중단된 대북 심리전을 재개하고, 서해에서 한미 연합 對잠수함 훈련을 실시하며, 역내·외 해상차단훈련 등 PSI 활동을 강화하겠다고 발표하였다. 통일부, 『2010 통일백서』, p. 44.

111) 이명박, 『대통령의 시간』 (서울: 알에이치코리아, 2015), p. 344; 김정, “박근혜 행정부의 대북 핵비확산 정책전환: 전면적 봉쇄전략의 국민적지지,” 경남대 극동문제연구소·북한대학원대학교 심연북한연구소 공편, 『대북 제재의 정치경제학』 (서울: 도서출판 RPS(성균), 2016), p. 67에서 재인용.

112) 위의 책, pp. 68~69.

정 중단하고 개성공단 체류 인원을 축소하였다. 그리고 국제사회와도 긴밀히 협력해 유엔 차원의 대북 제재 결의를 추진해 나갔다. 그럼에도 불구하고 북한이 2월 장거리미사일 발사를 감행함에 따라 박근혜 정부는 2월 10일 개성공단 전면 중단 조치를 발표하였다.¹¹³⁾

박근혜 정부는 개성공단 자금이 북한의 미사일 개발에 이용되는 것을 막고, 남한 기업들이 희생되지 않도록 하기 위해 개성공단을 전면 중단하기로 결정했다고 밝혔다. 또한 국제사회의 제재가 추진되고 있는 상황에서 핵심 당사국인 남한도 주도적으로 참여할 필요가 있다고 강조하였다. 박근혜 정부의 개성공단 전면 중단 결정은 이전의 북한의 핵실험이나 국지적 도발에도 활용하지 않았던 초강경 대응 카드였다.¹¹⁴⁾

그리고 박근혜 정부는 3월 8일, 유엔 안보리가 3월 2일에 채택한 대북 제재 결의 2270호의 보완, 5·24조치의 강화, 미국, 일본, EU 등의 독자 제재 조치들과 시너지 효과를 내기 위해 독자적인 대북제재 조치를 발표·시행하였다.¹¹⁵⁾ 박근혜 정부의 ‘3·8 독자적 대북제재 조치’는 크게 금융 제재, 해운 제재, 수출입 통제, 북한 영리시설 이용 자제 제도 등 4가지로 구성되어 있다. 우선 첫째, 금융 제재와 관련해서 대량살상무기 개발에 책임이 있는 김영철 전 정찰총국장, 김낙겸 전략 군사령관 등 개인 43명과 무역은행, 원자력연구원 등 기관 34개에 대한 외환 및 금융 거래를 금지하고 국내자산도 동결하였다.¹¹⁶⁾ 둘째, 해운 제재와 관련해서 북한에 머물렀던 외국 선박의 입항을 180일 동안 금지하고, 북한 편의치적 선박의 국내 입항 금지뿐만 아니라 북한

113) 통일부, 『2017 통일백서』 (서울: 통일부, 2017), p. 15.

114) 신중호 외, 『대북 제재 평가와 향후 정책방향』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 37.

115) 위의 책, p. 38.

116) 양무진, “대북 제재와 남북관계: 2270호와 독자제재를 중심으로,” 경남대 극동문제연구소·북한대학원대학교 심연북한연구소 공편, 『대북 제재의 정치경제학』 (서울: 도서출판 RPS(성균), 2016), p. 19.

편의치적 선박의 남북항로 운항을 금지하였다. 그리고 해운 제재의 일환으로써 남북한과 러시아 3국 간 물류협력사업인 나진-하산 프로젝트 중단도 결정하였다. 셋째, 수출입 통제와 관련해서 북한산 물품의 반출입을 엄격하게 통제하기로 하였다. 2010년 5·24조치에서 ‘남북 간 교역을 위한 모든 물품의 반출·반입 금지’를 명시했지만 제3국을 통한 우회적 위장반입이 있었다는 점에서 이를 강력히 통제하기로 한 것이다. 넷째, 우리 국민과 재외동포의 해외 북한 영리시설 이용 자제이다. 이는 5·24조치에서 규정한 북한주민과의 접촉 제한을 강화한 조치라 할 수 있다.¹¹⁷⁾

<표 II-4> 한국 정부의 ‘3·8 독자적 대북제재 조치’의 주요 내용

| 일시 | 계기 | 주요 내용 |
|-----------|--|--|
| 2016.3.8. | 북한의 4차 핵실험 (2016.1.6.) 및 장거리미사일 발사 (2016.2.7.) | <ul style="list-style-type: none"> - 금융 제재 대상 추가 지정, 외환·금융 거래 금지 및 국내자산 동결 - 북한 기항 180일 이내 외국 선박 및 북한 편의치적 선박의 국내 입항 금지, 북한 편의치적 선박의 남북항로 운항 금지 - 위장반입 차단 활동 강화, 북한 감시대상 품목 목록 작성 및 관련국·IAEA와의 협의 - 우리 국민과 재외동포의 해외 북한 영리시설 이용 자제 계도 |

출처: 통일부, 『2017 통일백서』, p. 53.

그럼에도 불구하고 북한은 9월 9일 5차 핵실험을 감행하는 등 핵무력 강화 작업을 계속 진행하였다. 이에 대해 유엔 안보리는 11월 30일 석탄 수출 상한제, 해운·항공 및 화물 차단, 외교활동 제한 등 기존 결의를 보완하고 북한에 실효적 영향을 미칠 새로운 조치를 담은 결의 2321호를 채택하였다. 한국 정부도 12월 2일 더욱 강화된 독자 제재

117) 신중호 외, 『대북 제재 평가와 향후 정책방향』, pp. 38~39.

조치를 발표하였다. ‘12·2 독자적 대북제재 조치’는 기존 금융 제재 대상을 북한 정권의 핵심 인사 및 기관들로 대폭 확대하고, 북한 임가공 의류의 국내 유입 차단·집중관리 대상 품목 확대·잠수함 분야 감시 대상 품목 작성 등을 통해 수출입 통제와 해운·출입국 통제를 더욱 강화하였다.¹¹⁸⁾

<표 II-5> 한국 정부의 ‘12·2 독자적 대북제재 조치’의 주요 내용

| 일시 | 계기 | 주요 내용 |
|------------|------------------------|--|
| 2016.12.2. | 북한의 5차 핵실험 (2016.9.9.) | <ul style="list-style-type: none"> - 금융 제재 대상 확대: 노동당 등 북한 정권의 주요 기관, 황병서, 최룡해 등 고위급, 단둥 홍상실업발전공사 및 관계자 4명 포함(기존 34개, 43명+신규 35개, 36명 → 총 69개, 79명) - 수출통제 강화: △(북한산 위장반입 차단 강화) 집중관리 품목 확대(22개→33개), 북한 임가공 의류 국내 유입 차단을 위한 계도 △ (감시대상 품목 확대) SLBM 관련 감시대상 목록 발표 - 해운통제 강화: 북한 기항 제3국선 국내 입항 금지기간 확대(180일 → 1년) - 출입제한 강화: 우리 금융 제재 대상 제3국인 국내 입국 금지, 국내 거주 외국인 중 북한 방문 WMD 관련자 국내 재입국 금지 |

출처: 통일부, 『2017 통일백서』, p. 56.

우선, 북한의 개인과 단체에 대한 개별적 제재의 폭을 대폭 확대했다. 개인적 차원에서 황병서 군 총정치국장과 최룡해 조선노동당 중앙위 부위원장을 포함해 핵개발과 직간접적으로 연계되어 있다고 의심되는 북한 지도부 32명을 제재 명단에 포함시켰다. 제재 대상에 새롭게 포함된 북한의 조직과 단체는 조선노동당과 국무위원회 등을 포함해 총 34개이다. 북한에 대한 개인 및 단체에 대한 제재 대상 확대 이외에 이번 추가 제재안에는 중국 개인 4인과 1개의 중국 단체가

118) 통일부, 『2017 통일백서』, p. 15

포함되어 있다. 이들 개인과 단체는 북한의 핵개발에 직접적으로 관련되어 있다고 그간 꾸준히 의심받아 왔었는데, 단둥 홍상실업발전공사, 그리고 해당 회사의 마샤오홍 대표를 비롯한 홍상 관계자 4명이 그 대상이다. 한국 정부가 중국 본토 기업과 중국인을 직접 제재 대상에 올린 것은 이때가 처음이었다. 한국의 독자 대북 제재 대상은 2016년 12월 현재 모두 69개 기관, 개인 79명이다. 이번 제재안에서 특이하다고 할만한 사항은 북한의 국영항공사격인 고려항공이 포함되었다는 점이다. 고려항공을 포함시킨 이유는 북한의 노동자들이 고려항공을 통해 해외에 파견되어 핵개발 자금을 전용될 수 있는 상당한 액수의 외화를 벌어들이고 있기 때문이다. 아울러 북한은 지금까지 주로 고려항공을 이용해 해외 주재 외교관 및 상사원들이 금수 물자 및 외환을 밀반입하고 있다는 강한 의혹을 받아왔다. 이외에도 한국 정부는 북한에 기항하는 제3국 소유 선박들의 한국 국내 입항 불허기간을 1년으로 늘렸고, 제3국의 핵미사일 관련 전문가가 북한의 핵개발에 직간접적으로 도움을 주고 있다고 판단되며 이들의 국내 입국을 금지하기로 했다.¹¹⁹⁾

아울러 북한산 위장반입 근절을 위해 집중관리 대상 품목을 기존 농수산물 22개 품목에서 유엔 제재 광물 11개 품목(석탄, 철, 철광석, 금, 티타늄광, 바나듐광, 회토류, 은, 동, 아연, 니켈)을 포함 33개로 확대하고, 국내 수입통관 시 원산지 증명서 등 서류 제출을 의무화하고 현품 검사를 강화하였다. 이와 함께 북한산 의류 임가공품의 국내 유입 차단을 위한 계도활동을 전개해나갔다.¹²⁰⁾

2017년 5월 문재인 정부 출범 직후에도 잇달아 미사일 발사 시험을 한 북한은 9월 3일 제6차 핵실험을 실시하고, 11월 29일에는 ‘화성

119) 신중호 외, 『대북 제재 평가와 향후 정책방향』, pp. 39~40.

120) 통일부, 『2017 통일백서』, p. 55.

-15형' 탄도미사일을 발사하고 정부 성명을 통해 국가 핵무력 완성을 발표하였다. 이에 문재인 정부는 국제사회와 협력해 북한의 태도를 변화시키기 위한 제재와 압박을 강화해 나갔다. 유엔 안보리는 북한의 핵·미사일 도발을 결코 용납하지 않겠다는 단호한 의지가 담긴 대북 제재 결의를 4차례나 채택(6월 2일 2356호, 8월 5일 2371호, 9월 11일 2375호, 12월 22일 2397호, UN 안보리 결의 현지일자 기준)하였다. 북한의 주요 수출품인 석탄, 철광석 등의 광물과 섬유의 수출 금지 및 북한 해외 노동자에 대한 신규 노동허가 발급 금지 등을 통해 북한의 외화 수입 경로를 차단했다. 더불어 대북 유류 공급을 제한하는 동시에 북한과의 합작사업을 전면 금지하는 등 제재와 압박의 강도를 한층 높여 나갔다. 문재인 정부도 11월 6일 북한의 대량살상무기 및 탄도미사일 개발과 관련된 북한 관계자 18명을, 12월 11일에는 북한 단체 20개 및 개인 12명을 독자 제재 대상으로 지정하였다. 다만, 이러한 제재와 압박은 그 자체가 목적이 아니라 북한의 핵·미사일 도발을 중단시키고 북한을 비핵화 대화로 견인하기 위한 수단임을 분명히 하였다.¹²¹⁾

나. 대북 제재의 파급효과

(1) 5·24조치 이후 남북경협의 중단

5·24조치 이후 개성공단을 제외한 일반교역, 위탁가공교역 등 남북 경협을 비롯한 거의 모든 남북교류협력사업이 중단되었다. <표 II-6>를 보면, 2009년 북한의 제2차 핵실험을 비롯한 정치군사적 영향을 받아 전년도 대비 남북 교역액이 소폭 감소하였다. 그런데도 2010년 남북교역은 5·24조치의 영향으로 일반교역 및 위탁가공교역이 급감했으나

121) 통일부, 『2018 통일백서』 (서울: 통일부, 2018), p. 16

5·24조치에서 예외된 개성공단의 교역증가로 2009년보다 13.9%가 증가한 총 19억 1,200만 달러를 기록하였다. 그러나 5·24조치의 영향이 본격화된 2011년의 남북교역은 17억 1,400만 달러를 기록하여 전년 대비 10.4% 감소하였다. 그리고 5·24조치로 2011년부터 2013년까지 일반교역과 위탁가공업의 반·출입은 엄청나게 감소하였다.

<표 II-6> 연도별 남북교역액 현황(2008~2017)

(단위: 백만 달러)

| 구분 | | 연도 | | | | | | | | | |
|----|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-----|
| | | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 |
| 반입 | 일반교역·위탁가공 | 624 | 499 | 334 | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | - |
| | 경제협력(개성공단·금강산관광 등) | 308 | 435 | 710 | 909 | 1,073 | 615 | 1,206 | 1,452 | 185 | - |
| | 비상업적 거래 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 반입 합계 | 932 | 934 | 1,044 | 914 | 1,074 | 615 | 1,206 | 1,452 | 186 | 0 |
| 반출 | 일반교역·위탁가공 | 184 | 167 | 101 | - | - | - | 0 | - | - | - |
| | 경제협력(개성공단·금강산관광 등) | 596 | 541 | 744 | 789 | 888 | 518 | 1,132 | 1,252 | 145 | - |
| | 비상업적 거래 | 108 | 37 | 23 | 11 | 9 | 3 | 4 | 10 | 2 | 1 |
| | 반출 합계 | 888 | 745 | 868 | 800 | 897 | 521 | 1,136 | 1,262 | 147 | 1 |
| 계 | | 1,820 | 1,679 | 1,912 | 1,714 | 1,971 | 1,136 | 2,343 | 2,714 | 333 | 1 |

출처: "통일부 홈페이지," <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2018.10.22.).

주: 반올림에 의해 연도별 반입/반출의 합계와 전체 금액의 합계가 다를 수 있음.

비상업적 거래는 정부·민간 지원, 사회문화협력, 경수사업 등을 의미함.

한편, 이명박 정부는 5·24조치로 인한 남한 기업들의 피해를 최소화하기 위한 대책을 강구하였다. 2010년 5월 25일부터 기업들의 어려움에 대한 실태 파악 및 안내 등을 위해 상시적 애로상담체계인 '남북 교역 애로상담센터'를 개설하여 2010년 11월 말까지 운영하였다. 동 센터에서는 개설 초기부터 일일 50건 이상의 상담·안내를 실시하였고, 2010년 5월 시점을 기준으로 교역 및 경협에 참여했던 모든 업체

들을 대상으로 3차례 실태조사를 한 바 있다. 또한 5·24조치 이전에 북한과 체결하여 대금을 지불한 건에 대해서는 물품의 반출입을 한시적으로 허용하였다. 2010년 5월 24일 이전에 농수산물·광산물 교역 관련 선급금을 지급했거나 위탁가공용 원부자재를 반출했던 경우에 대해서는 반입·반출금지 유예 조치를 실시하였다. 일반교역의 선급금 지급분 반입금지 유예 조치는 2010년 6월 초부터 10월 말까지 허용하였다. 특히 사업 중단으로 인한 기업들의 자금난 경감을 위해 금융지원을 실시하였다. 두 차례에 걸쳐 ‘남북협력기금 특별대출’을 실시하였고, 남북협력기금에 ‘특별 경제교류 협력자금 대출제도’를 신설하여 연이율 2%의 저리정책자금을 대출하였다.¹²²⁾

박근혜 정부 들어 남북교역은 2013년 개성공단 가동중단(2013.4.9.~2013.9.15.)으로 전년 대비 42.4%가 감소하였다. 개성공단은 전체 교역액의 99.7%를 차지하였다. 개성공단사업은 2013년 4월 북측의 일방적인 개성공단 가동중단 조치로 교역규모가 상당히 감소했으나, 다행히 9월에 재가동되어 2014년 들어서는 가동중단 이전 수준으로 회복하였다. 그러나 개성공단사업은 5·24조치의 영향으로 사업의 확대가 아니라 현상유지 수준에 머물고 있었다.

그렇다면 5·24조치로 북한이 받은 경제적 타격의 정도는 어느 정도였을까? 2000년대 초반까지 북한의 주요 무역 상대국은 중국, 남한, 태국, 일본, 유럽 등 비교적 균형적인 분포를 보여줬지만, 2006년부터 새로운 변화에 직면했다. 우선, 북한은 핵실험으로 인한 유엔 안보리의 대북 경제 제재 결의 1718호(2006.10.14.)에 직면해야 했다. 그리고 2008년 등장한 이명박 정부와 새로운 남북관계를 정립해야 하는 상황이었다. 이러한 상황에서 5·24조치로 남북경협이 중단됨에 따라 북한의 무역은 중국으로 집중될 수밖에 없었다. 다시 말해 남북교역의 손실

122) 통일부, 『통일미래를 준비하는 통일정책』 (서울: 통일부, 2013), pp. 100~101.

분을 중국과의 무역확대를 통해 채웠다. 이 과정에서 중국은 북한의 제1교역국으로 자리매김하였다.¹²³⁾

이와 관련해 국내에서는 5·24조치의 효과를 둘러싸고 논란이 일기도 했다. 한편에서는 금강산관광 중단이나 5·24조치가 북한 무역구조 변화 비용을 야기했기 때문에 최소한의 상징적인 효과가 있다고 보았다. 특히 북한이 중국 일변도 무역정책을 펼칠 수밖에 없기 때문에 5·24조치가 북한 경제의 구조를 악화시키는 효과를 가져왔다고 주장하였다. 다른 한편에서는 북한 경제의 폐쇄성으로 경제 제재의 효과가 크지 않을 것으로 봤으며, 역으로 5·24조치가 남한 경제에 미치는 부정적 영향을 염려하기도 하였다.¹²⁴⁾

(2) 국제사회와의 공조를 통한 압박 강화

5·24조치 이후에도 유지되었던 개성공단 사업마저 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험을 계기로 중단되고 말았다. 박근혜 정부는 2016년 2월 10일 정부 성명을 통해 지금까지 개성공단을 통해 북한에 총 6,160억 원(5억 6천만 달러)의 현금이 유입되었고, 2015년 한 해만도 1,320억 원(1억 2천만 달러)이 유입되었다고 밝혔다. 그리고 정부와 민간에서 총 1조 120억 원의 투자가 이루어졌는데, 그것이 핵무기와 장거리미사일을 고도화하는 데 사용됐다고 주장하면서 개성공단사업을 전면 중단하였다.¹²⁵⁾ 이어 5·24조치를 더욱 강화하는 3·8 독자적 대북제재 조치를 감행했다.

123) 남한은 5·24조치가 시행된 2010년 31.4%에서 2013년 기준 13.4%로 하락하면서 2000년대 들어 가장 낮은 교역 점유율을 기록했다. 특히 남북경협이 주요 형태였던 위탁가공무역의 빈자리를 북중 위탁가공무역이 메우면서 완전히 대체하였다. 김일한·김상범, “정치문제의 경제적 처방: 5.24조치의 역습과 풍선효과,” pp. 250~256.

124) 이에 대한 자세한 설명은 위의 글, pp. 241~243.

125) 통일부, 『2017 통일백서』, p. 73.

그러나 국제사회 및 남한, 미국, 일본, EU 등의 제재가 더 한층 강화됨에도 불구하고 북한의 핵실험 및 미사일 개발은 계속되었다. 이에 국제사회는 더욱 강경한 대북 제재로 맞섰다. 박근혜 정부도 더욱 강화된 12·2 독자적 대북제재 조치를 취했다. 문재인 정부도 2017년 북한의 제6차 핵실험 이후 두 차례(2017년 11월 6일, 12월 11일)에 걸쳐 제재 대상 기관 및 개인을 확대·지정하였다.

그 결과 남북교역액은 2016년 3억 달러로 전년도 대비 90% 가까이 대폭 감소하였고, 2017년에는 비상업적 거래(반출)를 제외한 남북교역이 전무한 실정이다(〈표 II-6〉 참조). 개성공단 중단으로 북한은 연간 1억 수천만 달러의 외화수입을 잃고 말았다. 그러나 갑작스러운 사업 중단으로 남측의 123개 입주기업과 협력기업, 영업소의 손실도 상당한 것으로 알려졌다. 이에 박근혜 정부는 개성공단 사업 전면 중단 선언 다음 날, 정부합동대책반을 구성하여 개성공단 입주기업의 피해 최소화 방안을 범정부적 차원에서 마련해 추진해 나갔다.¹²⁶⁾ 그러나 정부의 지원은 입주기업 및 협력업체들의 손실을 보전하기에는 충분하지 않았으며, 일부 입주기업과 협력업체 등의 도산과 노동자의 실업 등을 막을 수는 없었다.

한국의 개성공단사업의 전면 중단과 독자적 대북 제재가 단기적으로 가시적 효과를 냈다고 평가하기는 어렵다. 설사 제재 효과가 발생한다고 하더라도 이를 한국의 독자 제재 효과라고 보기 힘들다. 이미 2010년 5·24조치로 남북교역이 거의 전무하다시피 하여 북한과의 경제적 상호 의존의 정도가 상당히 낮고, 5·24조치의 거의 모든 내용이 한층 강화된 유엔 안보리의 대북 제재 조치들에 포함되어 국제사회의 대북 제재 틀 속에서 연동되어 작동하고 있기 때문이다. 또한 미국의 세컨더리 보이콧(secondary boycott)과 북중무역, 그리고 국제사회의 협력 유무에 따라 한국의 독자 제재 조치의 효과는 달라질 수밖에 없기 때문이다.

126) 정부의 대책과 지원 현황에 대해서는 위의 책, pp. 79~99 참조.

(3) 대북 제재의 효과와 영향력

그렇다면 유엔 안보리의 대북 제재를 비롯한 국제사회의 대북 제재가 북한 경제에 어떠한 영향을 미치고 있는지 확인할 필요할 있다. 우선, 통계청의 추정치에 따르면, 북한은 2017년 20년 만에 최저 경제성장률을 기록하였다. 북한의 경제성장률은 2015년 -1.1%에서 2016년 3.9%로 플러스 성장을 보였으나, 2017년에 들어 다시 -3.5%로 대폭의 마이너스 성장률을 나타냈다. 특히 대북 제재로 수출이 차단된 광업(-11%), 광공업(-8.5%) 등과 함께 제조업(-6.9%), 중화학공업(-10.4%) 등이 마이너스 성장을 주도하였다.¹²⁷⁾ 이에 근거해 본다면, 현재의 대북 제재가 계속 유지 되는 경우에 2018년에도 북한 경제성장률의 하락은 불가피해 보인다.

<표 II-7> 북한의 경제성장률 및 산업별 성장률 추이(2014~2017)

(단위: %)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------|------|-------|------|-------|
| 경제성장률 | 1.0 | -1.1 | 3.9 | -3.5 |
| 농림어업 | 1.2 | -0.8 | 2.5 | -1.3 |
| 광공업 | 1.1 | -3.1 | 6.2 | -8.5 |
| 광업 | 1.6 | -2.6 | 8.4 | -11.0 |
| 제조업 | 0.8 | -3.4 | 4.8 | -6.9 |
| 경공업 | 1.5 | -0.8 | 1.1 | 0.1 |
| 중화학공업 | 0.5 | -4.6 | 6.7 | -10.4 |
| 전기·가스·수도업 | -2.8 | -12.7 | 22.3 | -2.9 |
| 건설업 | 1.4 | 4.8 | 1.2 | -4.4 |
| 서비스업 | 1.3 | 0.8 | 0.6 | 0.5 |
| 정부 | 1.6 | 0.8 | 0.6 | 0.8 |
| 기타 | 0.5 | 0.6 | 0.5 | -0.3 |

출처: “통계청-북한통계 홈페이지,” <<http://kosis.kr/bukhan/index.jsp>> (검색일: 2018.10.22.).

127) “통계청-북한통계 홈페이지,” <<http://kosis.kr/bukhan/index.jsp>> (검색일: 2018.10.22.).

그런데 북한 사회과학원 경제연구소의 리기성 교수는 <교도통신>과의 인터뷰에서 2017년 북한의 GDP가 307억 달러로 2016년의 296억 달러에 비해 증가했다고 밝혔다. 또한 북한 인구가 2016년의 2,515만 9,000명에서 2017년의 2,528만 7,000명으로 증가했으며, 이에 따른 2017년 북한의 1인당 국내총생산은 1,214달러로 미얀마의 수준과 비슷하다고 주장했다.¹²⁸⁾ 리기성 교수의 주장에 따르면, 북한의 2017년 경제성장률은 3.7%로 한국의 추정치 -3.5%와 상반되는 내용이다. 이와 관련한 기자의 질문에 리기성은 한국의 조사 결과는 단지 추정치에 불과하다고 주장했다. 리기성 교수의 주장은 GDP 산출에 어떤 요소들이 반영됐는지 정확히 밝히지 않아 발표한 통계 수치의 정확도를 확인하는 것은 어렵다.

북한 경제규모나 성장률 등을 추산하는 데 있어 가장 큰 어려움은 정확한 통계 정보가 없다는 것이다. 따라서 한국에서 북한 경제와 관련해 발표한 추정치가 북한 경제의 현실과 차이가 날 수도 있다. 또한 추정 작업에서 북한의 시장경제뿐만 아니라 통계에 잡히지 않는 상당한 규모의 비공식 경제를 과소평가하는 측면도 있을 수 있다.

128) 리기성 교수는 이 같은 경제성장을 다른 국가들에 의존하지 않고 이뤄냈다고 주장했다. 한편으로는 북한이 식량난을 겪고 있다는 사실도 인정했다. “북한 ‘GDP 300억 달러 … 작년 경제성장률 3.7%’ 주장,” 『뉴데일리』, 2018.10.15., <<http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2018/10/15/2018101500230.html>> (검색일: 2018.11.20.). 북한 연구기관의 박사가 대외 매체와의 인터뷰를 통해 달러로 환산한 통계 수치를 밝힌 것은 북한체제의 특성상 북한의 공식적 발표로 볼 수 있을 것이다.

<표 II-8> 북한의 대외무역 추이(2015~2017)

(단위: 천 달러, 전년 대비 %)

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|------|---------------------|---------------------|-----------------------|
| 수출 | 2,696,538 (-15%) | 2,820,914 (4.6%) | 1,777,852 (-37.2%) |
| 수입 | 3,555,278 (-20%) | 3,710,778 (4.4%) | 3,778,051 (1.8%) |
| 수출입계 | 6,251,816 (-18%) | 6,531,692 (4.5%) | 5,549,903 (-15.0%) |
| 무역수지 | -858,740 | -889,864 | -2,006,199 |

출처: KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』(KOTRA 자료 18-038, 2018), p. 40.

그러나 2017년 북한의 대외무역 규모를 보면, 15% 감소한 55.5억 달러를 기록하였다. 2016년 증가세를 기록한 북한의 대외무역 규모는 유엔 안보리의 대북 제재 결의안 시행 영향으로 1년 만에 다시 감소세로 전환한 것이다. 수출은 감소, 수입은 증가하면서 무역수지 적자폭도 큰 폭으로 증가하였다. 수출은 37.2% 감소한 반면 수입은 1.8% 증가하면서 무역적자는 125.5% 급증한 20.1억 달러를 기록하였다. 큰 폭의 수출 감소는 대북 제재 결의안에 의한 광물성 연료, 섬유제품, 수산물 등의 수출 감소에 기인한 것으로 보인다. 품목별로 보면, 최대 수출 품목이었던 석탄 등의 광물성 생산품 수출은 전년 대비 55.7% 감소한 6.5억 달러로 전체 수출에서의 비중이 51.7%에서 36.4%로 축소되었고, 섬유제품 수출액도 전년 대비 22.2% 감소했으나 비중은 26.7%에서 33.0%로 증가하였다.¹²⁹⁾

북한의 대중국 무역의존도도 2017년 94.75%로 역대 최고기록을 경신하였다. 북한의 대중국 무역의존도는 2005년 50%를 넘어선 이래 지속적으로 증가하여 4년 연속 90%를 상회하고 있다. 그러나 2017년

129) KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』 (KOTRA 자료 18-038, 2018), p. 38

도에는 북한의 주력 수출품목인 석탄, 철광석, 수산물 등의 수입이 전면 금지되면서 북중교역의 규모는 축소되었다.¹³⁰⁾

<표 II-9> 북한의 대중국 무역 추이(2015~2017)

(단위: 천 달러, 전년 대비 %)

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------|-------------------|-----------------|-------------------|
| 대중 수출 | 2,484 (-12.6%) | 2,634 (6.1%) | 1,650 (-37.3%) |
| 대중 수입 | 2,946 (-16.4%) | 3,192 (8.3%) | 3,608 (5.4%) |
| 무역수지 | -462 | -558 | -1,957 |

자료: 임소정, “국제사회의 대북제재 현황과 전망,” p. 10; KOTRA, 『2017 북한 대외무역 동향』, p. 44를 종합해 재구성.

북한의 대외무역 악화는 제재의 효과로 중국으로의 석탄, 철광석, 수산물 등의 수출이 막히고 있기 때문이다. 철광석의 경우, 2017년 8월까지의 수출량이 일정 수준 유지되다가 9월에 5.5만 달러로 급감한 후 10월부터는 수출이 전무한 것으로 나타났다. 이는 8월 5일 대북 제재 결의안 2271호가 통과된 후 8월 14일, 중국이 북한으로부터의 철·철광석 수입을 9월 5일부터 전면 금지한 것에 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 그리고 식품·농산물, 전자기기, 기계류 수출 제재(2397호)의 효과는 2018년부터 나타날 것으로 전망되고 있다. 또한 근로자 해외파견 금지(UNSCR 2371, 2375), 합작금지(UNSCR 2371, 2375) 등에 따라 상품수지 적자 보전에 기여해 왔던 서비스수지 등의 악화도 불가피해 보인다.¹³¹⁾ 2018년 1~5월 현재 북한의 대중국 수출액은 전

130) 북한의 무역 상대국의 비중을 보면, 2017년 기준 중국이 94.75%로 압도적인 1위를 기록하고 있다. 다음으로 러시아(1.40%), 인도(0.99%), 필리핀(0.35%) 등의 순으로 나타났다. 위의 책, pp. 38, 44.

131) 임소정, “국제사회의 대북 제재 현황과 전망,” pp. 10~11.

년 동기 대비 평균 40% 가까이 감소하였다.¹³²⁾

이와 달리 국제사회의 대북 제재 효과가 낮다고 보는 측에서는 북한의 시장 물가 및 환율의 안정세를 그 근거로 꼽고 있다. 그러나 2018년 들어 물가 및 환율이 소폭 상승세를 보이고 있다는 최근 탈북자들의 증언에 의하면, 대북 제재 지속 시 물가·환율도 불안정해질 것으로 전망해볼 수도 있을 것이다. 이와 관련해 현재 북한에서의 물가 안정은 제재로 인한 소비 위축과 함께 2018년 들어 남북관계를 비롯한 대외관계 개선으로 인한 제재 완화 기대감의 작동, 사재기 등 시장 교란행위가 없었기 때문이라는 분석도 있다. 환율 안정에 대해서는 달러라이제이션(dollarization) 심화에 따른 원화 기능 상실, 제재 완화 기대감 작동, 충분한 외화 버퍼 존재 등 여러 가설이 존재한다. 그러나 대북 제재 지속 시 물자 및 외화 부족이 지속되는 가운데, 사재기 및 기대 심리가 작동하면서 물가·환율 폭등의 소지가 다분하다고 할 수 있다.¹³³⁾ 물론 대외의존도가 높지 않은 북한 경제의 특성을 고려하면, 경제관리 개선조치, 시장경제의 유지 및 활성화, 건설업을 중심으로 한 신규투자의 확대 등을 통한 경제성장 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

이를 종합해보면, 미국을 비롯한 국제사회의 강력한 대북 제재와 이에 대한 중국의 동참으로 그 효과가 2017년부터 서서히 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 이에 2018년 들어 북한이 유화적 제스처를 보이며 협상의 장에 나온 이유 가운데 하나로 대북 제재의 효과가 나타나고 있다는 점이 거론되고 있는 상황이다. 그러나 이를 근거로 미국을 비롯한 국제사회가 비핵화와 연계하여 대북 제재를 계속 유지한다면, 북한이 대화의 장을 박차고 나가 핵무장을 강화하면서 축적된 외화를 바탕으로 단기간 기존의 수입 수준을 유지하거나 수입량을 줄

132) 임수호, “대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향,” (INSS 전략보고, 2018.6.), p. 5.

133) 위의 글, p. 5.

여 1990년대 ‘고난의 행군’과 유사한 ‘자력갱생’의 길을 선택할 가능성도 배제할 수 없다. 현재 미중 간의 무역전쟁을 비롯한 미중 간 갈등의 틈을 이용하여 북한이 중국과의 관계를 강화하여 대북 제재의 효과를 상쇄할 가능성도 존재한다. 따라서 현재의 대내외적 조건에서는 북한의 비핵화를 견인하면서 한반도 평화체제 구축의 촉진 수단으로 대북 제재 완화 카드를 신중히 고려해볼 필요가 있다.

한편, 대북 제재가 지속되면서 ‘부수적 효과’도 발생하고 있는데 바로 대북 인도적 지원단체들이 겪는 어려움이다.¹³⁴⁾ 우선, 대북 제재 상황에서 인도적 지원물자의 대북 반출 승인 절차에서 겪게 되는 어려움이다. 국내에서 대북 지원물자 반출을 위해서는 통일부를 통한 반출 승인절차를 거쳐야 한다. 현재 통일부 남북교류협력지원시스템을 통해 물자 반출 신청 시 물품의 HS코드에 따라서 “개별”(통일부에서 판단 후 승인), “전략물자의심”, “유엔제재의심”, “독자제재의심” 등으로 분류가 되고 있다. 여기서 “전략물자의심”, “유엔제재의심”, “독자제재의심” 분류 물품의 경우 전략물자관리원으로부터 단체가 별도의 공문(물품 HS코드, 모델명, 상품 브로셔 등 포함)을 발송하여 전략물자가 아님을 확인 받아야 한다. 물품 반출 과정을 진행하기 위해 두 기관에 별도로 승인을 진행해야 하는 어려움이 있는 것이다. 뿐만 아니라 이미 단체가 전략물자관리원에서 승인을 받은 품목임에도 불구하고, 다음에 다시 반출 승인을 요청할 경우 동일 과정을 거쳐야 하며, 타 단체가 그 품목을 반출 신청할 경우에도 마찬가지다. 동일 단체, 동일 품목에 대해 매번 이 작업을 반복적으로 시행해야 하는 비효율적인 시스템으로 대북지원 단체들이 어려움을 겪고 있는 것이다.

134) 이하 내용은 본 연구진이 개최한 자문회의에 참여한 대북 지원단체 활동가들이 지적한 내용이다. 통일연구원, “대북 제재 현황과 완화 전망 자문회의 자료집,” (2018.10.15.).

둘째, 지원 물품의 납품업체 입장에서 대북 제재로 인한 피해를 우려하기 때문에 비협조적 태도를 보일 수밖에 없고, 대북지원 단체의 입장에서는 사전 계약이 어려운 관계로 발생하는 문제가 있다. 현재 시스템에서 전략물자 여부를 판단해야 할 경우, 납품업체는 업체의 영업 기밀에 해당하는 정보 등을 민간단체를 통해 정부기관에 제출해야 한다. 이에 납품업체 측에서는 반출을 승인 받아 계약을 확신할 수 없는 상태에서 업체의 정보를 제공해야 하는 부담을 갖게 된다. 반대로 반출 승인을 요청한 민간단체에서는 업체와 계약을 체결하지 않으면 정보를 제공받기 힘들다는 부담이 있다. 비영리기관은 투명성을 위해 입찰을 통해 업체와의 계약을 진행해야 하는데, 계약 이전 해당업체가 정보를 제공하여 전략물자 판정을 받게 되면 해당업체의 상품만 인정이 되기 때문에 사전에 한 곳의 업체와 수의 계약을 맺어야 하는 구조적인 문제가 발생하게 된다. 또한 통일부에게 반출을 승인 받았을 경우 미국 대북 제재의 일환인 EAR(Export Administration Regulations, 미국 수출관리규정)과 관련하여 상품의 제작 과정 속에서 미국산 원자재나 기술이 10% 이상 기여하지 않았다는 증명이 필요하다. 상품 정보와 마찬가지로 EAR도 업체의 원자재 및 기술을 전제로 한 문서이기 때문에 업체 측에서는 제출하기를 부담스러워 할 수밖에 없다.

셋째, 대북 인도적 지원 사업 자금의 송금에 있어 겪게 되는 어려움이 다. 반출 승인을 받았다 하더라도 아직 개성 육로나 인천-남포항을 통한 물자의 반출은 어려운 상황이다. 이에 중국 업체를 통해 지원 물자를 구입하고, 중국 국적의 운송수단을 이용하여 북한으로 전달해야 한다. 이와 관련한 자금을 송금하려고 해도 은행에서는 유엔 제재, 미국 제재에 대한 면제 여부가 불확실함을 문제 삼는다고 한다. 특히 달러를 송금한다는 점에서 미국 재무부의 제재 면제를 받아야 한다는 입장을 밝히기도 한다.¹³⁵⁾ 은행을 통해 송금이 어렵다면 직접 전달밖에 없는데 여기에도 여러 가지 법적, 절차적 문제가 뒤따를 수밖에 없는 상황이다.

넷째, 유엔 인도주의적 면제 신청의 어려움이다. 2018년 8월 6일 유엔 제재위원회는 대북 제재 면제와 관련한 가이드라인을 밝힌 바 있다. 이에 따라 한국 정부도 10월 4일 국내 대북지원 단체들의 제재 면제 요청 절차 및 방식을 제시하였다.¹³⁵⁾ 그러나 현장에서는 면제 요청 시 요구되는 내용 중 현실적으로 민간단체가 작성할 수 없는 것들이 대부분이라는 것이다. 예를 들어 북한에 제공될 물품에 대한 정보를 요구하고 있는데, 이는 물품계약이 이루어졌을 때 가능한 것이다. 그렇지만 앞서 말한 것처럼 반출 승인절차를 거치지 않은 상황에서, 그리고 면제 승인이 나지 않은 상황에서 지원물품을 계약하기에는 지원 단체나 기업이나 부담이 될 수밖에 없다. 그리고 송금과 관련된 금융 거래의 내용도 작성해야 하는데, 앞서 지적한 것처럼 현재 국내 은행들은 대북 송금 자체를 꺼리고 있는 상황이다. 운송수단과 관련해서도 마찬가지이다.

135) 어린이어깨동무의 경우 은행들에게 송금 거부 이유를 묻자, 우리은행의 경우 미국 법무팀과의 협의를 통해 북으로 들어가는 물자에 대한 어떠한 송금도 불가하다는 것이 기본적인 원칙이라는 입장을 밝혔다. 하나은행의 경우에는 통일부나 기재부가 반출 승인된 품목이며 유엔 제재에 해당하지 않는다는 것을 보증해준다면 송금을 시도해보겠다는 입장을 밝혔다고 한다.

136) 유엔 제재위원회의 제재 면제 가이드라인과 국내 제재 면제 요청 절차 및 방식에 대해서는 도경옥, “대북 인도지원 유엔 제재면제 관련 설명회 자료,” <<http://haio.unikorea.go.kr>> (검색일: 2018.10.17.) 참조.

Ⅲ. 대북 제재 완화의 조건과 절차



1. 유엔 안보리의 제재 완화

가. 제재 완화의 조건

(1) 제재 결의에 근거한 일반적 제재 유예

유엔 안보리의 대북 제재 결의 10개에 제시된 제재 유예 항목을 살펴보면, 크게 무기금수조치 유예, 여행 금지 유예, 자산동결 유예, 대리계좌 승인, 정유제품 수입 금지 유예 등 5가지이다. 이 5가지 사항을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

(가) 무기금수조치 유예

무기금수조치의 유예는 안보리 결의 2270호 8항(a), (b)에 규정되어 있다. 이 조항에 근거하여 회원국가들이 북한의 무기를 공급, 판매, 이전, 조달할 수 있기 위해서는 첫째, 북한 무기 거래가 대북 제재 결의에서 금지하고 있는 어떤 활동과도 관련이 없어야 하고, 둘째, 식량, 의약품 공급과 같이 인도적 목적 또는 북한주민들의 민생 목적이어야 하며,¹³⁷⁾ 셋째, 제재 결의에서 금지하고 있는 분야에 자금을 제공하는 북한 개인이나 단체에 의해서 북한 무기 판매 자금이 사용되지 않아야 한다. 북한 무기를 공급, 판매, 이전, 조달하고자 하는 회원국가는 이러한 사실과 북한 무기가 다른 목적으로 전용되지 않도록 취한 조치들에 대해서 1718위원회에 통보하여야 한다. 통보를 받은 1718 위원회는 회원국의 조치가 대북 제재 결의의 목적에 위배되는지 여부와 유예 가능 여부를 결정한다. 한편, 1718위원회는 회원국의 유예 신청 없이도 개별사항에 대하여 유예결정을 내릴 수 있다.¹³⁸⁾

137) 유엔문서 S/RES/2270, para 8.

138) "Arms Embargo," <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/exemptions-measures/arms-embargo>>. (Accessed October 19, 2018).

(나) 여행 금지 유예

제재 대상자에 대한 여행 금지 유예는 안보리 결의 1718호 10항, 결의 2094호 10항 그리고, 결의 2397호 25항에 근거한다. 결의 1718호 10항에 따르면, 1718위원회가 제재 대상자의 여행이 종교적 의무를 포함한 인도적 사유로 정당화될 수 있다고 사안별로 결정하는 경우 여행 금지가 유예될 수 있다. 이후 안보리는 2013년 결의 2094호 10항에서, 여행 금지 유예 대상에 제재 대상자 또는 단체를 대신하거나 이들의 지시에 따라 행동하는 개인을 추가하였다. 그리고 여행 금지 대상자가 정부 대표의 자격으로 유엔 본부로 이동하는 경우와 여행이 사법절차의 진행을 위해 요청되거나 의료, 안전 또는 기타 인도주의적 목적으로 여행할 필요가 있는 경우, 여행 금지가 유예된다. 이와 함께 결의 2397호 25항에 의해, 1718위원회가 제재 대상자의 여행 금지 유예가 대북 제재 결의의 목표와 일치한다고 결정을 내리는 경우 사안별로 유예된다.¹³⁹⁾

여행 금지 유예 요청은 제재 대상자의 예정 여행 도착국가 또는 환승국가가 할 수 있으며, 요청서에는 6가지 사항이 포함되어야 한다. 첫째, 제재 대상자의 이름, 국적, 여권번호, 여행 최종 목적지, 둘째, 여행의 목적, 여기에는 미팅 또는 약속 날짜와 시간 등이 포함되어야 하며 증빙서류가 첨부되어야 한다. 셋째, 여행 출발 및 복귀 날짜와 시간, 넷째, 여행 일정 전체로서 도착지, 모든 환승지, 출발지 등이 기록되어야 한다. 다섯째, 사용할 교통편의 세부사항으로 항공기 번호, 선박의 이름, 교통편을 사용하는 장소가 제시되어야 한다. 여섯째, 유예의 정당성과 필요성을 밝히는 진술이 포함되어야 한다.

여행 금지 유예 요청은 적어도 예정된 여행날짜 10일 전에 1718위원회에 제출되어야 한다. 인도주의적 고려가 필요한 경우에는 제출이

¹³⁹⁾ 유엔문서 S/RES/1718, para 10; S/RES/2094, para 10; S/RES/2397, para 25.

10일보다 짧을 수도 있다. 요청서는 1718위원회 의장에게 제출되어야 하는데, 현재 의장이 주유엔 네덜란드 대사이기 때문에 네덜란드 유엔 상임대표부에서 접수를 받는다.

의장은 위원회 국가들에게 여행 금지 유예 요청서를 회람시켜야 하고, 이 여행 금지 유예에 반대하는 위원회 국가는 5일 이내에 의장에게 반대의사를 서면으로 표시해야 한다. 이 기간 내에 반대를 표시하는 위원회 국가가 없으면 여행 금지 유예 요청이 최종 승인된다. 의장은 제재 대상자의 거주 국가 또는 국적 국가 유엔 대표부에 이 사실을 통보해야 한다. 그리고 승인 서류는 유예를 신청한 국가의 유엔 대표부에 전달된다.

위원회에서 승인한 시간에 여행의 출발이 이루어지지 못할 경우에는, 유예를 요청한 국가가 즉시 서면으로 의장에게 이 사실을 통보하여야 한다. 출발의 지연 또는 정시보다 빠른 출발이 48시간 이내이고, 여행 일정에 변화가 없는 경우에는 의장에게 서면 통보만 하면 되지만, 48시간 이상 지연되거나 앞당겨질 경우에는, 위원회의 승인을 받아야 한다.

여행 금지의 유예기간을 연장하고자 할 경우에는, 유예를 요청한 국가가 최소한 여행이 종료되기 5일 전에 위원회로 변경된 일정이 포함된 연장 요청서를 제출하여야 한다. 의장은 이 요청서를 위원회 국가들에게 회람시켜야 하며 회원국가의 반대가 없는 경우 유예 연장이 승인된다.

여행이 모두 종료된 후에는, 여행 금지 유예를 신청한 국가가 여행 종료 5일 이내에 여행 종료 확인서를 증빙서류와 함께 위원회에 제출하여야 한다. 이 증빙서류에는 여행 일정, 거주 국가로 돌아갈 날짜가 포함되어야 한다. 긴급한 의료상의 목적으로 제재 대상자가 인접 국가로 여행하게 될 경우, 위원회는 이 여행이 결의 1718호 10항의 면제 사유에 해당하는지를 검토하여 결정한다. 제재 대상자의 거주 또는 국적 국가는 위원회에 의사 소견서가 첨부된 요청서를 제출하여야 하며, 이 의사 소견서에는 의료적 긴급상황을 입증할 수 있는 세부사항이

기록되어 있어야 한다.¹⁴⁰⁾

지난 2018년 2월 1718위원회는 한국 정부의 요청을 받아들여 제재 대상자인 북한 최휘 국가체육지도위원회 위원장의 한국 여행을 승인했다. 최휘는 2017년에 채택된 결의 2356호에서 제재 대상자로 지정되었다. 당시 최휘는 북한 언론과 여론 통제를 총괄하는 노동당 부서인 당 선전선동부 제1부부장이었다.¹⁴¹⁾

여행 도착국가인 한국 정부는 2018년 2월 6일 1718위원회에 제출한 요청서에서, 최휘가 평창 동계올림픽 개막식뿐만 아니라 남북 고위급회담에도 참가하기 때문에, 이는 한반도의 긴장을 줄이고 남북 대화를 추구하는 대북 제재의 목표와 일치한다는 점을 강조했다. 1718위원회 의장을 맡고 있는 카렐 판 오스테롬 주유엔 네덜란드 대사는 한국의 요청서를 위원회 국가에 회람시키면서 2월 8일 오후까지 반대의견이 있는 국가는 의사를 제시하라고 요청했다. 2월 8일 오후까지 15개 위원회 국가들 중에서 최휘의 여행 금지 유예에 반대의사를 표명한 국가가 없었고, 최종적으로 최휘의 여행 금지 유예가 승인되었다. 최휘의 한국 여행은 2월 9일부터 11일까지 2박 3일 일정으로 진행되었다.¹⁴²⁾

(다) 자산동결 유예¹⁴³⁾

제재 대상자와 제재 대상 단체의 자산동결 유예는 안보리 결의 1718호 9항, 2270호 32항, 2371호 26항에 근거해 자산동결 유예를 신청할 수 있다. 신청 주체는 동결된 자금, 금융자산, 경제 자원에 접근

140) "Guidelines of the Committee for the Conduct of Its Work," <http://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/dprk_guidelines.pdf>. (Accessed October 15, 2018), para 12.

141) 유엔문서 S/RES/2356, Annex 1.

142) "유엔 안보리, 최휘 '여행금지' 제재 면제," 『프레시안』, 2018.2.9., <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=185726#09T0>> (검색일: 2018.10.20.).

143) "Assets Freeze," <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/exemptions-measures/assets-freeze>> (검색일: 2018.10.21.).

할 권한을 가진 유엔 회원국가이다. 안보리 결의에서 규정한 자산동결 유예 사유는 기본비용 지불, 특수한 비용 지불, (2006년 10월 14일 이전에 성립된) 사법·행정·중재·판결에 들어가는 비용, 북한 외교단 비용, 조선무역은행 또는 조선민족보험총회사와의 일부 금융 거래 그리고, 1718위원회가 결정한 개별 사안 등 모두 6가지이다.

첫째, 기본비용 지불은 결의 1718호 9(a)에 따른 것으로 식량, 임차료 또는 대출(모기지), 의약품과 치료, 세금, 보험, 공공요금을 포함한 기본 지출 또는 전문 서비스 이용을 위해 지불된 적정수준의 비용, 법률 서비스 제공과 관련하여 발생한 비용의 변제, 동결자산·여타 금융자산 및 경제적 자원의 보유와 유지를 위해 각국 국내법에 따라 부과되는 요금과 서비스료를 지불하기 위해 필요한 경우이다. 이 경우에 관련국은 동결된 자산을 활용하겠다는 의사를 1718위원회에 서면으로 제출하여 심의를 받아야 한다. 1718위원회는 이러한 의사를 접수한 후 위원회 회원국들에게 관련 서류를 회람시켜야 하며, 근무일 기준으로 5일 이내에 반대의를 표현하는 위원회 국가가 없으면 자동으로 승인된다.¹⁴⁴⁾

둘째, 특수한 비용 지불을 위한 자산동결의 유예는 결의 1718호 9(b)에 따른 것이다. 특수비용 지출을 위해 필요하다고 판단하는 경우, 관련국은 1718위원회에 통보하고 안보리의 승인을 받아야 한다.¹⁴⁵⁾ 자산동결의 유예를 신청하는 국가는 1718위원회에 심의를 위한 신청서를 제출해야 하는데, 이 신청서에는 자금의 수령인(이름과 주소), 수령인의 은행 정보(은행 이름과 주소, 계좌번호), 지불의 목적, 할부의 금액, 할부의 횟수, 지불의 시작일, 계좌이체인지 현금지불인지 여부, 이자, 동결이 해제되지 않는 특정 자금, 기타 필요하다고 판단하는 정보가 포함되어 있어야 한다.

144) 유엔문서 S/RES/1718, para 9(a).

145) 유엔문서 S/RES/1718, para 9(b).

셋째, (2006년 10월 14일 이전에 성립된) 사법·행정·중재·판결에 들어가는 비용 지불을 위한 자산동결의 유예는 결의 1718호 9(c)에 근거한다. 결의 1718호 9(c)에 의하면, 결의 1718호의 효력이 발생한 2006년 10월 14일 이전에 성립된 법적, 행정적 및 중재적 선취특권 또는 판결을 이행하기 위해 사용될 여지가 있는 경우 자산동결의 유예가 가능하다. 단, 이 자산동결 유예로 인해 제재 대상자 또는 제재 대상 단체에 혜택이 돌아가서는 안 되며, 이러한 사실을 인지한 회원국은 위원회에 자산동결의 유예를 신청하지 않아야 한다.¹⁴⁶⁾

넷째, 결의 2270호 32항에 의해 북한 외교단 비용을 위한 자산동결 유예가 가능하다. 이 결의에 의하면, 북한의 유엔 및 산하 전문기관, 관련 기관에 파견된 외교 사절 또는 기타 외교 및 영사 사절의 활동을 위해 필요한 자금 그리고, 여타 금융자산 및 경제자원은 동결이 유예될 수 있다.¹⁴⁷⁾

다섯째, 결의 2371호 26항에 의해 조선무역은행 또는 조선민족보험총회사와의 금융 거래 금지가 일부 유예된다. 조선무역은행과 조선민족보험총회사는 모두 결의 2371호에 의해 제재 대상 단체로 지정되었고, 이로 인해 모든 자산이 동결되었다. 조선무역은행은 북한의 주요 외환거래 은행으로서 (결의 2270호에 의해 제재 대상이 된) 조선광산은행에 금융지원을 제공한 이유로 제재 대상이 되었다. 조선민족보험총회사는 북한의 금융회사이자 보험회사로서 (결의 2270호에 의해 제재 대상으로 지정된) 39호실과 연계되어 있다. 제재 대상인 조선무역은행과 조선민족보험총회사가 일부 자산동결 유예를 받은 거래는, 북한 내에 있는 외국 대사관 또는 영사관의 운영을 위한 자금 거래 그리고, 유엔에 의하여 또는 유엔과 합동으로 수행되는 인도적 지원

146) 유엔문서 S/RES/1718, para 9(c).

147) 유엔문서 S/RES/2270, para 32.

활동만을 목적으로 하는 거래이다.¹⁴⁸⁾

여섯째, 결의 2270호 32항과 2397호 25항에 근거하여, 1718위원회는 개별 사안에 대해 자산동결 유예를 결정할 수 있다. 이 경우, 자산동결 유예가 인도주의적 지원의 전달 그리고, 비핵화를 포함한 제재 결의의 목적 실현에 부합하여야 한다. 1718위원회가 자산동결 유예를 결정한 대표적인 사례는 다음과 같다.¹⁴⁹⁾

2016년 5월 31일, 1718위원회는 주유엔 러시아 상임대표단의 요청을 받아들여 러시아 정부와 자산동결 상태인 조선무역은행과의 거래를 승인했다. 러시아가 개설한 계좌명은 ‘주 평양 러시아 대사관’과 ‘주 청진 러시아 총영사관’이었다. 같은 날 주유엔 러시아 상임대표단은 1718위원회에, 러시아 정부와 북한 정부 사이에 체결한 합의문, 즉 ‘이전 소련 기간에 소련이 북한에 제공한 대출금의 체납금 상환에 관한 합의문’을 집행하기 위해서 조선무역은행에 특별계좌를 개설할 필요가 있다는 요청을 하였고, 1718위원회는 이를 승인했다. 러시아 정부가 개설한 계좌명은 러시아 은행명인 ‘Vneshekonom Bank’였다. 이 계좌의 개설 목적은 러시아 정부와 북한 정부 사이에 체결된 합의문에 따른 북한의 체납금 지불, 그리고 북한의 지속가능한 개발 프로젝트 지원이었다.

(라) 원유와 정유제품의 대북 공급, 판매, 이전 금지 유예

회원국가들은 안보리 결의에 의해 북한으로 원유와 디젤, 케로센을 포함하여 모든 정유제품을 직접적으로 또는 간접적으로 공급, 판매, 이전할 수 없다. 다만, 결의안 2397호 4항과 5항에서 허용하는 유예 규정 범위 안에서 원유와 정유제품을 북한으로 공급, 판매, 이전할 수 있다.

148) 유엔문서 S/RES/2371, para 26.

149) “Correspondent Account Approvals,” <<https://www.un.org/sc/suborg/en/correspondent-account-approvals>> (검색일: 2018.10.21.).

먼저, 회원국가들은 결의 2397호가 채택된 2017년 12월 22일 이후 12개월 동안, 4백만 배럴 또는 525,000톤을 초과하지 않는 양의 원유를 북한에 공급, 판매, 이전할 수 있다. 북한에 원유를 공급하는 모든 국가들은 1718위원회에 이 결의 채택 이후부터 매 90일마다 대북 원유 공급 관련 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서에는 북한으로 공급된 원유의 양이 기록되어 있어야 한다.¹⁵⁰⁾

이와 함께, 회원국가들은 2018년 1월 1일부터 12개월 동안 50만 배럴 이내의 정유제품을 북한으로 공급, 판매, 이전할 수 있다. 북한에 정유제품을 제공하는 모든 국가들은 매 30일마다 북한에 공급, 판매, 이전된 정유제품의 종류와 양, 모든 거래당사자들에 대한 정보를 1718위원회에 보고하여야 한다. 북한에 공급, 판매, 이전되는 모든 정유제품들은 북한 주민들의 민생 목적으로만 활용되어야 하며, 북한의 핵 또는 탄도미사일 프로그램과 대북 제재 결의에서 금지하고 있는 활동과 관련된 개인이나 단체가 거래 당사자가 되어서는 안 된다. 그리고 이 정유제품의 거래를 통해서 북한의 핵, 탄도미사일 관련 분야에 수익이 발생하지 않아야 한다.

1718위원회 서기(Committee Secretary)는 북한으로 공급, 판매, 이전된 정유제품의 양이 50만 배럴의 75%, 90%에 도달하면, 이 사실을 모든 회원국에 알려야 한다. 그리고 대북 공급, 판매, 이전된 정유제품의 양이 50만 배럴의 95%에 이를 경우, 1718위원회 서기는 모든 회원국가에 이를 알려야 하며, 이 사실을 통보받은 회원국가들은 정유제품의 대북 공급, 판매, 이전을 즉시 중단하여야 한다.

1718위원회는 회원국가들에게 정유제품의 대북 공급, 판매, 이전 관련 정보를 알려주기 위해서 매달 1718위원회 웹사이트에 북한에 공급, 판매, 이전된 정유제품의 양과 국가명을 실시간으로 업데이트해

150) 유엔문서 S/RES/2397, para 4.

야 한다. 회원국가들은 이 웹사이트를 정기적으로 살펴보면서 정유제품의 대북 공급, 판매, 이전 양의 허용치를 준수하여야 한다.¹⁵¹⁾

전문가 패널은 회원국가들이 원유와 정유제품의 대북 제공 한계량을 준수하고 있는지 여부를 긴밀히 모니터링하는 동시에 회원국가들이 규정된 양을 준수할 수 있도록 다양한 지원활동을 전개한다.

2018년 1월부터 8월까지 북한에 공급, 판매, 이전된 정유제품의 양과 제공 국가를 도표로 정리하면 다음과 같다.

<표 Ⅲ-1> 2018년 대북 정유제품 공급, 판매, 이전 양과 국가¹⁵²⁾

(단위: 톤)

| 월 \ 국가 | 중국 | 러시아 |
|--------|-----------|------------|
| 1월 | 201.38 | 368.24 |
| 2월 | 1,392.35 | 1,882.562 |
| 3월 | 2,438.99 | 1,897.579 |
| 4월 | 437.46 | 4,293.472 |
| 5월 | 1,451.41 | 1,286.131 |
| 6월 | 1,507.9 | 1,570.444 |
| 7월 | 903.87 | 576.126 |
| 8월 | 2,725.81 | 1,369.497 |
| 합계 | 11,059.17 | 13,244.051 |

위의 표에서 보는 바와 같이, 지난 2018년 8개월 동안 북한에 정유제품을 제공하고 1718위원회에 보고한 국가는 중국과 러시아 2개국

151) "Refined petroleum products," <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/exemptions-measures/arms-embargo/refined-petroleum-products>> (검색일: 2018.10.22.).

152) "2018 monthly reports received from Member States," <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/supply-sale-or-transfer-of-all-refined-petroleum>> (검색일: 2018.10.22.).

밖에 없다. 이 기간 동안 중국에서 1만 1천여 톤, 러시아에서 1만 3천여 톤 총 2만 4천여 톤의 정유제품이 북한으로 들어갔다. 12개월 동안에 북한이 제공받을 수 있는 총량이 50만 배럴 즉, 65,625톤¹⁵³⁾인 점을 고려하면, 8개월 동안 1년 공급 가능량의 36%가 북한에 제공되었다.

(2) 제재 결의에 근거한 인도주의적 제재 유예

결의 2087호 18항을 통해 안보리는 처음으로, 대북 제재 결의를 통해서 부과되는 제재가 북한주민들의 인도주의적 조건에 부정적인 결과를 초래해서는 안 된다는 점을 강조했다. 여기서 한 발 더 나아가 결의 2270호 48항에서는, 북한주민들을 위해 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하고 있는 국제기구 및 비정부기구의 업무에 대북 제재 결의가 부정적인 영향을 미쳐서는 안 된다는 점을 분명히 했으며, 결의 2321호 46항에서는 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하고 있는 국제기구 및 비정부기구들의 업무를 촉진하거나, 제재 결의의 목표와 일치하는 어떤 다른 목적을 위해서 1718위원회가 필요하다고 결정하는 경우, 제재 결의들이 부과하고 있는 조치들을 1718위원회가 사안별로 면제할 수 있다고 밝혔다.¹⁵⁴⁾

1718위원회는 현행 유엔 대북 제재 결의로 인해 북한에 대한 인도주의적 지원이 “실질적인 지연”을 겪고 있다는 국제사회의 여론¹⁵⁵⁾을 반

153) 결의 2397호에는 유예 가능한 정유제품의 양이 50만 배럴이라고만 규정되어 있다. 위에서 저자가 설정한 65,625톤은 결의 2397호 4항의 원유 공급량 400만 배럴 또는 50만 톤이란 규정을 환산하여 적용한 것이다.

154) 유엔문서 S/RES/2087, para 18; 유엔문서 S/RES/2270, para 48; 유엔문서 S/RES/2321, para 46.

155) 마크 로우코크(Mark Lowcock) 유엔 인도지원조정국(OCHA) 국장은 2018년 7월, 7년 만에 북한을 방문한 후 현행 유엔 대북 제재 결의로 북한에 대한 인도주의적 지원을 위한 물자 운송 등에 “상당히 실질적인 지연”이 초래되고 있다고 지적하였다. 그는 각 국가 및 NGO 등이 북한에 인도적 물품을 전달할 때 절차와 서류작업을 간소화하는 방안 등을 제안했다. “유엔, 인도적 대북지원 가이드라인 처음 내놔,” 『중앙일보』, 2018.8.7., <<https://news.joins.com/article/2286553>>

영하여, 2018년 8월 6일 ‘대북 인도주의적 지원을 위한 면제 가이드라인 (Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the DPRK)’을 채택했다.¹⁵⁶⁾

이 가이드라인은 북한 일반주민들을 위해서 북한 내에서 구호활동과 지원을 수행하고 있는 국제기구, 비정부기구 그리고, 회원국가들에게 제재 결의에 따른 조치를 면제받을 수 있는 방안을 제시하고 있다. 이 가이드라인에는 제재 조치 면제를 요청하기 위해 국제기구, 비정부기구, 회원국가가 제출하는 신청서에 포함되어야 할 10가지 사항이 안내되어 있다. 그 10가지 사항에는 ① 북한 민간인들을 위하여 북한에 제공하고자 하는 인도주의적 지원의 성격 ② 북한 측 수혜자에 대한 설명과 수혜자 선정 기준 ③ 1718위원회에 면제를 요구하는 이유 ④ 신청서 제출 후 6개월 내에 북한에 제공하게 될 물품, 서비스의 수량 및 세부사항에 대한 구체적인 설명 그리고, 목적 및 대상 ⑤ 신청서 제출 후 6개월 내 북한에 물품 또는 서비스를 제공하기 위해 계획하고 있는 일정 ⑥ 물품, 서비스를 북한에 제공하는 경로 및 방법(예를 들어 화물선적에 사용되는 입출항 항구) ⑦ 신청서 제출 시점에 확인 가능한 모든 관련 당사자 명단 ⑧ 인도주의적 지원과 관련되는 금융거래 내역 ⑨ 제공 예정인 모든 물품 및 서비스 목록이 포함된 부속서(수량 및 예정 출하일 명시) ⑩ 북한에 제공하는 지원이 의도된 목적으로만 사용되며, 금지된 목적으로 사용되지 않는다는 것을 보장하는 조치 등이 포함된다.

1718위원회가 강하게 권고하고 있는 것은 국제기구, 비정부기구, 회원국가가 면제를 획득한 경우, 모든 계획된 선적을 6개월 내에 실행

(검색일: 2018.10.25.).

156) “Implementation Assistance Notice No. 7,” <https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/implementation_assistance_notice_7.pdf> (검색일: 2018.10.27.).

하여야 한다는 것이다. 6개월 내에 선적을 완료하지 못한 경우, 매 6개월마다 1718위원회에 면제를 다시 신청하여야 한다. 만약에 위원회로부터 면제를 획득한 신청 기관, 국가가 북한에 이전하기로 계획했던 품목을 필요에 의해, 그리고 정당한 사유로 인해 변경하고자 하는 경우 또는 거래 관련 당사자가 변경된 경우에는, 해당 기관 또는 국가가 즉시 1718위원회에 모든 변경사항을 통보하여야 한다. 1718위원회는 이 통보 내용을 검토하여야 하며, 필요한 경우에 제공된 면제의 조정을 실시할 수 있다.

한편, 1718위원회로부터 해당 인도주의적 지원이 허용되었다고 해서, 해당 거래와 관련된 국가 내부 규정과 면허 요구사항 등이 자동적으로 해결되는 것이 아니다. 이 가이드라인에서 주목해야 하는 것은, 면제 신청 주체가 원칙적으로 '회원국가'라는 점이다. 이는 안보리의 대북 결의가 국제기구나 비정부기구가 아니라 회원국가에 의무를 부여하기 때문이다. 따라서, 북한에 인도주의적 지원을 위한 제재 조치 면제를 신청하고자 하는 국제기구 또는 비정부기구들은 회원국가를 통해서 신청하여야 한다. 만약 회원국가가 신청서를 제출할 수 없는 경우에는 국제기구와 비정부기구의 연락사무소 역할을 하는 북한 주재 유엔상주조정사무소가 1718위원회에 면제신청서를 제출할 수 있다.

회원국가와 북한 주재 유엔상주조정사무소가 면제 신청서를 제출할 수 없을 때에는, 국제기구 또는 비정부기구가 직접 면제 신청서를 1718위원회 서기에게 제출할 수 있다. 위원회 서기는 제출된 신청서를 검토하여야 하며 신청서가 다음의 3가지 조건을 충족시키는 경우 1718위원회에 제출한다. 첫째, 신청서를 제출한 국제기구, 비정부기구가 과거에 북한 또는 다른 나라에 인도적 지원을 제공한 기록이 있어야 한다. 특히, 비정부기구인 경우 회원국가로부터 인가를 받은 기구여야 한다. 둘째, 북한에 제공하기로 계획하는 원조의 성격이 인도주의적 목적에 적합해야 하며, 혜택이 북한주민들에게 돌아가야 한다.

셋째, 면제 신청서에 10가지 필수 포함사항이 다 기재되어 있어야 한다. 2018년 유니세프(UNICEF)와 유진벨의 대북 인도주의 활동 관련 면제 신청도 이런 절차에 의해 이루어졌다.

신청서를 접수한 1718위원회는, 인도주의적 지원이 적절한 시기에 이루어져야 한다는 점을 감안하여 신청서 처리를 가이드라인에 맞게 가능한 빨리 진행해야 한다. 1718위원회는 면제 신청을 승인하는 경우, 신청 기관과 국가에 서한을 보내서 승인한 사항을 구체적으로 설명해야 한다. 그리고, 1718위원회는 승인 사항을 1718위원회 웹사이트에 즉시 공개하여야 하며, 신청한 당사자가 위원회에 별다른 요청을 하지 않는 이상 공개는 6개월간 이루어진다.

유엔기구는 국제기구들 중에서, 북한 당국과의 협의하에 북한주민들에게 가장 실질적인 인도적 지원을 제공하고 있는 기구이다. 2018년 11월 현재, 북한에 현장 사무소를 두고 상주하면서 북한주민들을 대상으로 인도주의적 지원활동을 전개하고 있는 유엔기구는 6개이며, 8개 유엔기구는 북한에 사무소를 상주시키고 있지는 않지만 북한과 유엔 사이에 체결된 업무협정(UN Strategy Framework 2017~2021)에 공동 서명기관으로 참여하고 있다.¹⁵⁷⁾ 북한에 상주하면서 활발하게 인도주의적 지원활동을 벌이고 있는 유엔기구 6개와 각 기구의 주요사업을 표로 정리하면 다음과 같다.

157) 북한에 상주하지 않는 8개 유엔기구에는 OCHA, UNESCO, UNEP, UNIDO, UNITAR, UNOPS, UNESCAP, IFAD가 있다. 이들 유엔기구들은 북한 내에서 이루어지는 유엔활동에서 필수적인 부분을 담당하고 있다. "Non-Resident UN Agencies," <<http://kp.one.un.org/content/unct/dprk/en/home/who-we-are/non-resident.html>> (검색일: 2018.10.28.).

<표 Ⅲ-2> 북한 상주 유엔기구와 주요 사업¹⁵⁸⁾

| 북한 상주 유엔기구 | 북한 상주 개시 연도 | 주요 사업 |
|----------------|-------------|-------------------------------|
| 세계식량계획(WFP) | 1995 | 식량지원을 통한 아동 영양결핍 문제의 완화 |
| 세계보건기구(WHO) | 1997 | 지속적인 국가 보건체계 강화, 전염성 질병 통제 지원 |
| 유엔아동기금(UNICEF) | 1996 | 아동의 생존, 보호, 개발, 참여 권리 향유 지원 |
| 유엔아동기금(UNFPA) | 1985 | 북한 여성들의 보편적인 모자보건 서비스 접근 지원 |
| 세계식량농업기구(FAO) | 1997 | 취약농가 긴급지원, 농업생산성 향상 지원 |
| 유엔개발계획(UNDP) | 1971 | 식량안보, 농촌지역 에너지 개발, 환경개선 사업 지원 |

위의 표에서 보는 바와 같이, 6개의 유엔기구들 중 유엔개발계획과 유엔아동기금을 제외한 4개 기구가 북한의 식량난이 가장 심각하던 1995년에서 1997년 사이에 북한에 상주 사무소를 설치하고 본격적인 대북 인도적 지원에 나섰다. 6개 유엔기구들은 각 기구의 전문적인 영역에 맞게 북한 정부와 함께 북한 주민들에게 인도주의적 지원을 전개하고 있다.

대북 제재 결의에서 확인할 수 있듯이, 한국 정부는 1718위원회의 사안별 면제 조항과 면제 가이드라인을 활용하여 북한 내에서 활동 중인 국제기구 특히, 북한에 상주하고 있는 6개 유엔기구와 8개의 비상주 유엔기구를 통해 북한 주민들에게 인도주의적 지원을 제공할 수 있다. 박근혜 정부 이후 한국 정부의 유엔기구를 통한 대북 인도적 지원 현황을 표로 정리하면 다음과 같다.

158) “United Nations in DPR Korea,” <<http://kp.one.un.org/content/unct/dprk/en/home/who-we-are.html>> (검색일: 2018.10.29.).

<표 Ⅲ-3> 한국 정부의 유엔기구를 통한 대북 인도적 지원 현황¹⁵⁹⁾

(단위 : 억 원)

| 연도 | 총지원액 | 지원 유엔기구(지원액) |
|------|------|-------------------------------|
| 2013 | 133 | UNICEF(67), WHO(66) |
| 2014 | 141 | WHO(67), WFP(74) |
| 2015 | 117 | UNICEF(44), WFP(24), UNFPA(9) |
| 2016 | 0 | 없음 |
| 2017 | 0 | 없음 |
| 합계 | 391 | |

위의 표에서 알 수 있듯이, 박근혜 정부는 4년 동안 북한 상주 유엔 기구에 391억 원을 지원한 반면, 문재인 정부는 지원 실적이 없다. 사실, 2017년 문재인 정부는 유엔아동기금(UNICEF)과 세계식량계획(WFP)의 지원 요청을 접수한 후 이를 심의하기 위해 9월 21일 남북교류협력추진협의회를 개최했다. 이 협의회에서 북한 아동 및 임산부에게 백신과 필수약품을 제공하고, 영양실조를 치료하기 위하여 UNICEF에 350만 달러를 공여하는 것과 아동 및 임산부 영양지원을 위해 WFP에 450만 달러를 공여하는 것이 의결되었다. 하지만 문재인 정부는 2017년에 북한의 핵실험과 화성형 로켓 발사 등 제반 여건을 종합적으로 고려하여 유엔기구 지원을 2018년으로 연기시켰다.¹⁶⁰⁾ 그러나 협의회에서 결정된 유엔기구에 대한 지원이 2018년 12월 현재까지 집행되지 않고 있다.¹⁶¹⁾

159) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2014~2018) 참조.

160) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2018), p. 108.

161) “대북 인도지원 현황,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>> (검색일: 2018.10.29.).

2. 미국의 제재 완화

가. 미국의 대북 제재 완화 경과

미국이 북한 출발부터 다양한 법률적 근거로 제재를 계속해서 가해 온 것은 앞에서 언급하였다. 그런 가운데서도 미국은 국제질서의 변화를 배경으로 북한과의 관계 개선을 탐색하면서 대북정책의 일환으로 일시적인 제재 완화를 단행한 사례가 있다. 그것은 1989년, 1994년, 1997년, 2000년 등 네 번이다.

1989년 미국은 처음으로 해외자산통제규정, 수출관리법의 일부 개정을 통해 비상업 분야와 출판, 그리고 인도주의 측면에서 극히 제한적인 대북 제재 완화 조치를 취한 적이 있다. 이때 북한과 미국은 냉전체제가 급속히 해체되어 가는 상황에서 베이징에서 일련의 참사관급 접촉을 이어가면서 관계 개선 가능성을 타진하였다. 그러나 북핵 문제의 부상으로 접촉은 중단되어 버렸다.

1994년 두 번째 대북 제재 완화 조치는 소위 1차 북핵위기가 봉합되면서 취해진 것인데, 북한의 핵동결에 대한 반대급부의 성격이었다. 1994년 10월 북미 간에 제네바 기본합의문(Agreed Framework)이 체결됨에 따라 동 합의문에 명시된 내용에 근거해 1995년 1월 대통령 행정명령으로 통신, 무역, 금융 등의 분야에서 대북 제재가 일부 완화되었다. 이어 제네바 합의 이행 과정에서 1997년 세번째 완화 조치가 해외자산통제 규정의 일부 개정을 통해 이루어졌다. 이는 미국이 북한의 핵동결을 넘어 핵포기를 촉진하는 차원에서 이루어진 것이었다. 그리고 2000년 6월에는 최초의 남북정상회담이 열리는 가운데 미국의 네 번째 대북 제재 완화 조치가 이루어졌다. 미국은 북한의 미사일 재발사 유보에 화답하고, 북한과의 전반적인 관계 개선을 추구하고 기본합의서의 내용을 준수하려고 하였다. 이때 제재 완화는 앞선 세 경우보다 포괄적이었다.

이러한 경과를 볼 때 미국의 대북 경제 제재 완화는 기본적으로 북미 간의 협상에 의해서 북한 측의 요구를 선별적으로 수용하는 차원에서 이루어질 것임을 알 수 있다.¹⁶²⁾ 다만, 이때 경제 제재 완화는 일시적이라는 점과 함께 주로 미 행정부 차원의 조치라는 한계를 띠고 있고, 북핵 문제가 심각하지 않은 상황에 취해졌다는 점에 유의할 필요가 있다. 그럼에도 그런 미국의 대북 제재 완화 사례는 북한의 전향적인 행동에 상응하는 조치로서 북미관계 개선과 양국 간 상호 관심사의 병행 추진에 긍정적으로 작용했다는 사실은 계승할 바이다.

미국 대북 제재의 해제는 의회를 통해 발효된 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」 등과 같은 법적 제재 해제와 대통령 행정명령 등 행정적 차원의 제재 해제로 나눌 수 있는데,¹⁶³⁾ 지금까지는 모두 행정명령에 의한 완화 조치였다.

나. 법적 차원의 제재 해제

기본적으로 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」 및 「제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응법(H.R.3364)」과 같이 미 의회를 통과하여 채택된 법안의 해제는 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째는 미 행정부가 제재 해제를 위한 조건이 충족되었음을 의회에 증명하여 해제하는 방식으로서 이는 미 행정부에 해제 권한을 부여한 법적 제재 해제 방식이다. 둘째로 만약 법률상 일몰 조항(Sunset Clause)이 존재할 경우, 해당 조항에 의해 일몰 시한이 도래한 시점에 제재가 자동으로 해제된다. 이와 관련하여 미 의회는 일몰 시한을 연장하거나 삭제할

162) 이상은 전수미 박사(연세대 통일연구원)의 자문 (2018.12.3.).

163) 김영준, “미국 독자제재 완화 및 해제 절차와 시사점,” 『국가안보전략연구원』 이슈브리핑 18-20 (2018), p. 2. 물론 대통령 행정명령 방식의 제재 해제 조치의 일부가 제재 법률에 근거하고 있는 경우가 있어 이런 분류가 완전히 구분되기는 어려운 점이 있다. 위와 같이 구분한 논의는 편의에 불과한 것이다.

수 있으나, 미 대통령은 이를 거부할 권한이 있다. 셋째로 만약 법률상 위와 같은 해제 조항 또는 일몰 조항(Sunset Clause)이 존재하지 않는 경우, 미 의회가 자동적으로 해제 권한을 갖는다.¹⁶⁴⁾

「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」 및 「제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응법(H.R.3364)」에 따른 대북 제재는 첫 번째 경우에 해당되며 관련 근거 조항은 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」의 제401조 및 402조이다. 참고로 「대북 차단 및 제재 현대화법(H.R.1644)」은 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」을 개정한 법안으로 H.R.3364에는 H.R.757의 제재 해제 방식 및 절차에 대한 특별한 개정이 이루어지지 않았다. 따라서 이하에서는 「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」에 따른 제재 해제 방식 및 절차에 대하여 알아볼 것이다.

(1) 제재 완화

「북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)」 제401조에는 대북 제재 1년 유예를 위한 6가지 요건을 규정하고 있는데 이는 ① 미국 달러 위조 중단, ② 돈세탁 방지, ③ 유엔 안보리 결의 준수(핵 검증 포함), ④ 억류자 송환, ⑤ 인도적 지원 감독에 대한 국제 규약 준수, ⑥ 정치범 수용소 생활환경 개선 등의 진전(progress)이다.¹⁶⁵⁾ 위 요건에 따라

164) 김영준, “미국 독자제재 완화 및 해제 절차와 시사점,” p. 3.

165) H.R.757 sec. 401(a) (“Any sanction or other measure required under title I, II, or III (or any amendment made by such titles) may be suspended for up to 1 year upon certification by the President to the appropriate congressional committees that the Government of North Korea has made progress toward— (1) verifiably ceasing its counterfeiting of United States currency, including the surrender or destruction of specialized materials and equipment used or particularly suitable for counterfeiting; (2) taking steps toward financial transparency to comply with generally accepted protocols to cease and prevent the laundering of monetary instruments; (3) taking steps toward verification of its compliance with applicable United Nations Security Council resolutions; (4) taking steps toward

북한은 미국 화폐 위조 활동을 중단하는 데 진전을 보였다 판단되어야 하며, 이는 위조에 사용되거나 사용되기 적합한 특수 장비 등을 폐기 또는 포기하는 것을 포함한다.¹⁶⁶⁾ 또한 북한이 돈세탁 활동 중단과 예방을 위한 일반적인 국제 규약을 준수하기 위한 금융 투명성을 구축하는 데에 진전을 보여야 한다.¹⁶⁷⁾ 이외에도 유엔 안보리 결의 준수 검증을 위한 조치 및 북한이 불법으로 억류하고 있는 해외 국민들에 대한 해명 및 송환 조치, 인도적 지원 분배와 감독 관련 국제적 기준을 수용, 그리고 정치범 수용소의 생활환경 개선 등에 진전이 있다고 판단되어야 한다.¹⁶⁸⁾

절차적인 측면에서는 미 대통령이 북한 정부가 위 6가지 요건에 대하여 진전이 있음을 미 의회의 해당 부처 위원회에 증명(certify)하여 최대 1년간 제재를 유예할 수 있다. 이러한 유예는 또한 미 대통령

accounting for and repatriating the citizens of other countries— (A) abducted or unlawfully held captive by the Government of North Korea; or (B) detained in violation of the Agreement Concerning a Military Armistice in Korea, signed at Panmunjom July 27, 1953 (commonly referred to as the “Korean War Armistice Agreement”); (5) accepting and beginning to abide by internationally recognized standards for the distribution and monitoring of humanitarian aid; and (6) taking verified steps to improve living conditions in its political prison camps.

166) <<https://www.voakorea.com/a/4296913.html/>> (검색일: 2018.11.20.); H.R.757 401(a)(1) “verifiably ceasing its counterfeiting of United States currency, including the surrender or destruction of specialized materials and equipment used or particularly suitable for counterfeiting.”

167) H.R.757 401(a)(2) taking steps toward financial transparency to comply with generally accepted protocols to cease and prevent the laundering of monetary instruments.

168) taking steps toward verification of its compliance with applicable United Nations Security Council resolutions; taking steps toward accounting for and repatriating the citizens of other countries; accepting and beginning to abide by internationally recognized standards for the distribution and monitoring of humanitarian aid; and taking verified steps to improve living conditions in its political prison camps.

이 북한 정부의 지속적 요건 준수를 증명함으로써 180일 동안 추가적으로 연장할 수 있다.¹⁶⁹⁾

(2) 제재 해제

H.R.757 제402조에서는 대북 제재 완전 해제 요건으로 위 6가지 요건과 함께 ① 완전하고 검증 가능하고 비가역적인 비핵화(화학, 생화학 무기 및 프로그램 포함), ② 정치범 수용소의 모든 정치범 석방, ③ 평화로운 정치적 활동에 대한 검열 중단, ④ 투명하고 열린사회 수립, ⑤ 납치 및 억류된 미국 시민에 대한 완전한 해명 및 송환(유해 송환 포함) 사항에 대한 '상당한 진전(significant progress)'이 있다고 미 대통령이 결정한 후, 이를 미 의회에 이를 증명(certify)할 경우 전면적 해제가 가능하다.¹⁷⁰⁾

먼저 북한이 완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 수준으로 핵, 생화학, 방사능 무기 프로그램을 해체하는(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID) 데 상당한 진전을 보여야 하며,

169) 401(a),(b) (a) In General.--Any sanction or other measure required under title I, II, or III (or any amendment made by such titles) may be suspended for up to 1 year upon certification by the President to the appropriate congressional committees that the Government of North Korea has made progress toward [...] (b) Renewal of Suspension. <<NOTE: Time period.>> --The suspension described in subsection (a) may be renewed for additional, consecutive 180-day periods after the President certifies to the appropriate congressional committees that the Government of North Korea has continued to comply with the conditions described in subsection (a) during the previous year.

170) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 29; 미 대통령이 대북 제재 완전 해제 요건을 증명하지 못할 경우 미 의회에 정치적 책임(불신임)을 부담할 수밖에 없으므로, 미 대통령은 대북 제재 완전 해제를 할 목적으로 미 의회에 완전 해제 요건을 증명하기 위해서는 이를 증명하기 전에 미리 미 의회와 긴밀히 협의할 수밖에 없을 것이다. 이러한 점에서 미 의회는 대북 제재 완전 해제 요건과 관련하여 사실상 승인 권한을 가지고 있는 것으로 보인다.

이는 이러한 무기를 운반하기 위한 시스템 개발 프로그램의 폐기에도 적용된다.¹⁷¹⁾ 또한 북한인을 포함한 모든 정치범 수용소 수감자의 석방, 평화적 정치 활동에 대한 검열 중단, 투명하고 열린사회 수립 및 북한에 억류된 미국인에 대한 완전한 해명과 송환을 위해 상당한 진전을 보였음을 미국 대통령이 관련 부처 위원회에 증명하고 의회가 이를 승인할 경우 제재가 해제될 수 있다.

법률상의 제재 유예 및 해제 조건이 존재할 경우 이는 미 의회가 미 대통령 및 행정부에 제재 해제 권한을 부여한 것으로 해석된다.¹⁷²⁾ 이는 미 의회가 다른 국가에 대한 제재를 가하는 법안을 제정하더라도 제재를 시행함에 있어 미 행정부에 제한적으로나마 자율권을 보장해주는 관행이 있기 때문이다.¹⁷³⁾ 이에 따라 제재 완화 및 해제 요건 충족 여부를 미 대통령이 직접 판단하고 이를 의회에 증명함으로써 대북 제재가 해제될 수 있는데, 만약 대통령이 잘못된 증명을 할 경우 정치

171) Any sanction or other measure required under title I, II, or III (or any amendment made by such titles) shall terminate on the date on which the President determines and certifies to the appropriate congressional committees that the Government of North Korea has-- (1) met the requirements set forth in section 401; and 2) made significant progress toward-- (A) completely, verifiably, and irreversibly dismantling all of its nuclear, chemical, biological, and radiological weapons programs, including all programs for the development of systems designed in whole or in part for the delivery of such weapons; (B) releasing all political prisoners, including the citizens of North Korea detained in North Korea's political prison camps;(C) ceasing its censorship of peaceful political activity; (D) establishing an open, transparent, and representative society; and (E) fully accounting for and repatriating United States citizens (including deceased United States citizens)--(i) abducted or unlawfully held captive by the Government of North Korea; or(ii) detained in violation of the Agreement Concerning a Military Armistice in Korea, signed at Panmunjom July 27, 1953 (commonly referred to as the "Korean War Armistice Agreement").

172) 김영준, “미국 독자제재 완화 및 해제 절차와 시사점,” p. 3.

173) 위의 글, p. 4.

적 책임(불신임)을 부담할 수밖에 없으므로, 미 대통령 및 행정부가 이러한 증명을 하기 위해서는 사전에 상당한 조사와 근거가 요구된다.

또한 미 행정부에 재량권을 부여하는 방식은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 법안에 제재 요건을 부여한 후 미 대통령 또는 행정부가 유예 조건이 성립되었음을 의회에 소명하여 제재의 유예를 가능하게 하는 ‘사실기반 면제(fact-based exemption)’가 있고, 둘째, 미국 대통령이 자국의 안보 및 이익에 중요하다 판단하는 경우 제재를 유예할 수 있는 ‘재량에 의한 유예(discretionary waiver)’가 있으며, 셋째, 특정 사유 등이 없는 경우에도 미국 대통령이 독자적으로 제재를 유예할 수 있도록 ‘대통령 결정사항(Presidential determination)’에 따라 제재를 유예할 수 있다.¹⁷⁴⁾ 대북 제재의 경우 H.R.757의 제401조 및 제402조에 따라 특정 요건이 성립됨을 미 대통령이 의회에 증명하여야 하므로 이는 ‘사실기반 면제’에 해당되는 것으로 보인다.

한편 법적 제재 조항 내용에 따라 미 의회의 승인 없이 해지나 완화가 가능한 경우도 있다. 예를 들어, H.R.3364에서 금이나 니켈 등 수입이 금지된 자원을 북한으로부터 매입하는 것은 필수적 제재 대상 활동이므로 미 의회의 승인을 받아야 하지만, 섬유제품의 매입이나 취득의 경우 재량적 지정 대상 활동이므로 미 의회 승인 없이 미 대통령의 결정만으로 제재 완화 및 해제가 가능하다.¹⁷⁵⁾

또한 H.R.757 280조에서는 동법 401조 및 402조상의 제재 유예 및 해제와 별개로 특정 활동에 대한 제재 예외 또는 면제 가능성에 대해 명시하고 있는데, 이에 따라 미국은 국가보안법상 허가받은 첩보 활동, UN 합의 사항, 북한 내 미군 유해 발굴사업 등을 제재 대상의

174) 위의 글, p. 4.

175) 임형섭·김마로, “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북 제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로,” p. 29.

예외로 규정하고 있고, 인도주의적 목적 또는 미국 국가안보에 중대한 사안이 있는 활동에 대하여는 대통령이 면제 필요성에 대한 결정을 관련 의회 위원회에 제출하여 1개월에서 1년까지 제재를 면제 받을 수 있다.¹⁷⁶⁾

다. 행정적 차원의 제재 해제

(1) 행정명령에 의한 제재 해제

한편 행정명령의 폐지를 통해 단계적으로 미국 대북 제재를 해지하는 방법도 있는데, 이 경우 법제화 항목이 있는 경우와 없는 경우에 따라 해제 방식에 차이가 있을 수 있다. 먼저 법제화 항목이 없는 행정명령에 의한 제재는 미 행정부가 단독으로 철회하거나 수정할 수 있는 반면, 법제화가 필요한 행정명령에 의한 제재는 먼저 법제화된 제재항목들이 미 의회에 의해 완화 또는 폐지된 후에 행정명령상의 제재를 해제할 수 있다.¹⁷⁷⁾ 미 대북 제재의 가장 중요한 행정명령인 행정명령 제13722호 및 행정명령 제13810호의 경우 특정 법제화 조항이 존재하지 않는 제재는 행정명령에 의해 완화 및 해제가 가능하다. 예를 들어, 행정명령 13810호에 따라 북한 항구를 경유한 선박은 180일간 미국 입항이 거부되는 조치의 경우, 미 대통령의 결정으로 즉시 해제될 수 있다.

그러나 다수의 행정명령에 따른 대북 제재는 그 내용이 사실상 대북 제재 법령에 기반을 두고 있으므로 행정명령에 따른 대북 제재가 해제된다 하더라도 H.R.757, H.R.3364 등 강력한 법률에 의한 대북 제재는 여전히 유효하다. 이와 같은 경우, 대북 제재가 완화 또는 해제되기 위해서는 결국 H.R.757의 401조 및 402조의 요건이 충족되어야 한다.

176) H.R.757, 208항

177) 김영준, “미국 독자제재 완화 및 해제 절차와 시사점,” pp. 1~2.

한편, 2016년 이전에 발효된 행정명령 13466호, 13551호, 13570호 및 13687호의 경우 대북 제재 강화법이 발효되기 이전에 시행된 행정명령이므로 H.R.757의 완화 및 해제 요건을 충족해야하는 것은 아니다.¹⁷⁸⁾ 그러나 H.R.757 및 H.R.3364상의 제재가 존재하는 한, 행정명령에 따라 규제되는 독자적 제재의 완화 또는 해제만으로 대북 제재의 전반적인 완화 또는 해제를 기대하기는 어렵다.

그러나, 법제화 조항이 없는 행정명령 제재의 경우 미 대통령 및 행정부의 재량으로 해제가 가능하므로, 이를 먼저 해제하여 대북 제재를 완화하고, 동시에 「대북제재법」을 유예한 후, 법률상 조건이 충족될 시 위 법을 해제함으로써 단계적으로 대북 제재를 해제하는 방안이 있을 수 있다.

역사적 경험에 비춰볼 때, 미국은 특정 국가에 대한 제재 법안을 완전히 해제하는 경우는 거의 없고, 해제 조건이 충족되었을 때 제재를 일시적으로 유예하는 방식으로 잠정 중단하는 것이 통상적이었다.¹⁷⁹⁾ 또한 미국 의회의 입법 과정은 매우 복잡할 뿐만 아니라 과거 클린턴 정부가 제네바 합의에 따라 대북 원료 지원 및 경수로 건설 예산을 요청하였을 때도 미 의회가 이를 까다롭게 심사하여 북한의 합의 준수 여부가 증명되지 않았다는 이유로 거부했던 사례에 비춰볼 때 미 의회를 통한 완전한 대북 제재 해제는 현실적인 어려움이 많을 것으로 예상된다.

따라서 미국의 대북 제재를 완전 해제하기보다는 대북 제재를 일시적으로 유예함으로써 잠정 중단하거나, 남북경협사업과 같이 특정한 사업에 대해 면제를 하도록 하는 방식으로 대북 제재 해제의 범위를

178) 조성렬, 『한반도 비핵화를 위한 유엔과 미국의 대북 제재 해제 관련 법·제도 연구』, INSS 전략보고 2018-15 (2018.11.), p. 16.

179) 김영준, “미국 독자제재 완화 및 해제 절차와 시사점,” p. 3.

넓혀가는 것이 현실적일 것으로 보인다. 이에 따라 실현 가능한 대북 제재의 완화 및 해제는 북미 협상 등을 통해 실질적으로 행정명령상의 대북 제재를 해제한 후, 미국 대통령이 H.R.757과 H.R.3364 제401조의 제재 유예 요건 충족을 미 의회에 증명하여 잠정적으로 제재를 매년 유예하는 방식이 될 것으로 보인다.

(2) OFAC을 통한 사안별 면제

앞서 살펴본 바와 같이, 미국의 대북 제재를 전담해서 관할하는 부서는 미 재무부 해외자산통제국(OFAC)인데, OFAC은 미국의 대외정책 및 국가안보를 위한 경제 및 통상 제재를 시행하는 기관이다.¹⁸⁰⁾ 미국의 대북 제재는 필수적 제재 지정(mandatory designation) 대상과 재량적 제재 지정(discretionary designation) 대상이 있는데, 재량적 제재 지정 대상의 경우 OFAC의 정책적 판단에 따라 제재 면제를 받을 수도 있다. 따라서 특정 사안에 대해 제재 면제를 받고자 할 경우, OFAC에 제재 면제를 신청하여 면제받을 수도 있다.

현 OFAC 총괄 책임자는 객키(Andrea Gacki)로서 OFAC에서 10년 넘게 근무한 베테랑으로 알려져 있다. 현재 OFAC의 제재는 기하급수적으로 증가하고 있는 추세인데, 2017년도에는 대략적으로 1,000명의 개인 및 단체(entity)가 제재 지정 대상자 명단에 추가되었다. 이는 오바마 대통령 임기 마지막 연도 기준으로 대략 30% 증가한 수치이며, 오바마 대통령 임기 첫 연도 기준으로는 대략 3배 증가한 수치이다.¹⁸¹⁾ 한편 OFAC 제재 프로그램 수에 있어서도 2018년 5월 기준으로

180) U.S. Department of the Treasury, <<https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx>> (검색일: 2018.10.17.).

181) "2017 Year-End Sanctions Update," *Gibson Dunn*, February 5, 2018, <<https://www.gibsondunn.com/2017-year-end-sanctions-update/>> (검색일: 2018.10.12.).

약 40개의 프로그램이 실시되고 있으며, 2000년도부터는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.¹⁸²⁾

OFAC의 이러한 활발한 제재 관련 활동은 2016년 및 2017년 대북 제재가 급격히 강화된 시점과도 맞물린다. 따라서 2016년 발효된 H.R.757과 2017년 H.R.3364와 같은 법률이 OFAC의 적극적 제재 조치 이행에 따라 실질적으로 광범위하게 이행될 가능성이 높음을 알 수 있다.

3. 제재 완화 사례

가. 미국의 대쿠바 제재 해제

(1) 미국의 대쿠바 제재 개괄

미국과 쿠바와의 관계를 이해하기 위해서는 1898년 미국과 스페인 간의 전쟁 종료 이후 쿠바의 독립적인 지위를 둘러싼 미국의 인식을 검토하는 작업이 순서이다. 1823년 먼로 독트린 이후 미국은 유럽 주요국들이 아메리카에 대해 간섭하는 것을 반대하여 왔다. 1860년대 남북전쟁 당시에도 영국의 남부군 지원 가능성이 링컨 행정부의 가장 큰 우려 중의 하나였을 정도이다. 남북전쟁으로 어느 정도 미국 사회 내의 인종 문제를 정리한 후 산업혁명 등 경제 도약기를 거치면서 미국은 아메리카 대륙에 대한 영향력을 본격적으로 모색하기 시작하였다. 1898년 스페인과 미국 간의 전쟁에서 스페인이 패한 이후 쿠바는 독립국가로서의 지위를 얻을 수 있었지만, 1899년부터 미국은 쿠바에 대한 군사 점령을 단행한 것이다.

182) "Webcat: Anti-Moeny Laundering and Sanctions Enforcement and Compliance in 2018 and Beyond," *Gibson Dunn*, <<https://www.gibsondunn.com/webcast-anti-money-laundering-and-sanctions-enforcement-and-compliance-in-2018-and-beyond/>> (검색일: 2018.10.19.).

플로리다 해안가에서 단지 90마일 떨어진 지점에 위치한 쿠바와 미국과의 관계는 복잡한 모양새였다. 1874년에 미국의 야구를 쿠바가 받아들였던 것도 양국 간의 긴밀한 교류를 보여주는 것이었다. 설탕 수입 등 경제적 지위와 지정학적 중요성을 이유로 특히 1901년에는 미국 상원에서 플랫폼 수정안(Platt amendment)이 통과되었는데, '쿠바의 독립을 유지'하기 위해 미국의 개입이 허용되며, 해군 기지 사용권이 미국에 속함을 주요 내용으로 하고 있다. 예상대로 쿠바인들은 이 법안을 자신들의 독립을 방해하는 중요한 주권 침해 조치로 이해하였으며, 1934년 프랭클린 루즈벨트 대통령의 선린정책(Good Neighbor Policy)에 의해 폐지될 때까지 유지되었다. 다만 루즈벨트의 정책에도 미국의 쿠바 해군 기지 사용권은 그대로 포함되어 있었으며 이로 인해 관타나모만을 현재도 테러용의자들 수용소로 미국이 이용하고 있는 것이다. 다시 말해 쿠바에 대한 미국의 전면적 개입 외교는 역사적으로 뿌리가 깊고 때로는 전면적 형태를 이미 이전에 보여주고 있음을 주지할 필요가 있다.

쿠바는 1930년대 이후부터 친미 성향의 바티스타 정권에 의해 통치되었고, 1950년대까지 베네수엘라에 이어 남미 대륙에서 생활수준이 가장 높은 국가 중 하나였다. 하지만 친미 정권의 부패와 과도한 미국 의존은 국내 경제와 사회적 어려움을 가중시켰고 마침내 1959년 1월 1일 피델 카스트로가 혁명을 통해 공산 정권을 수립하게 되었다. 이후 2006년까지 미국과 갈등 관계에 놓이게 되는데 카스트로는 혁명 이후 미국 자산의 국유화 및 미국 수입품에 대한 초고율 관세정책과 반미 정서를 활용해 통치하기 시작하였다. 케네디 행정부는 정권 1년 차인 1961년 피그스만 공격을 무리하게 추진하다 실패한다. 1962년 하반기 쿠바 미사일 위기가 발발하기 직전에 이미 미국 행정부는 「대외원조법(1961)」과 「적성국교역법(1917)」에 근거하여 쿠바에 최초로 통상 금수(trade embargo) 조치를 단행한다.

그리고 연이어 쿠바와의 거의 모든 금융 및 통상 거래를 금지하는 정책이 수립되었다. 1963년에 재무부가 쿠바자산관리규제를 발표하였고, 이후에 수차례 수정을 거치게 되지만 오늘날 금수 규제의 중요 내용으로 자리하고 있다. 또한 쿠바가 금수 조치 대상국이므로 쿠바로 향하는 모든 수출품은 상무부의 수출행정규제 EAR에 의해 허가받도록 되어 있다. 이후에도 미국 의회는 쿠바에 대한 금수 조치를 강화하는 쪽으로 법안을 제정해 왔다. 예를 들어 1992년 「쿠바민주화법」, 1996년 「쿠바자유민주화법(Cuban Liberty and Democratic Consolidation (Libertad) Act of 1996)」, 2000년 「무역제재개혁 및 수출진흥법」 등이 제정되었다. 미국 의회는 이외에도 쿠바 관련 무역, 원조, 국제금융기구 지원 등을 규제하는 법안들을 지속적으로 통과시켜 온 바 있다.

흥미로운 점은 쿠바 금수 조치를 강화하는 주요 법안들이 주로 미국 대통령 선거 해에 만들어졌는데, 이는 대선 경합주인 플로리다에 거주하는 쿠바계 미국인 유권자들을 다분히 의식한 포석으로 해석해 볼 수 있다. 쿠바의 공산 치하를 경험하고 가족과 생이별 경험이 있는 쿠바계 미국인 1세대들은 자신들의 경험으로 인해 주로 공화당 지지층을 형성했다. 현재 미국 정치에서도 유력 정치인인 크루즈(Ted Cruz) 텍사스 연방 상원의원이나 루비오(Marco Rubio) 플로리다 연방 상원 의원 등이 쿠바계 미국인 정치인인데 모두 공화당 소속이다. 또한 2018년 정계 은퇴를 선언하기 전까지 북한 문제에도 강경한 자세를 보여줬던 일리아나 로스-레티넨(ILLIAN ROS-LEHTINEN) 플로리다 연방 하원의원도 공화당 소속이다. 이에 대해 민주당 의회와 대통령도 마찬가지로 쿠바에 대한 강경책을 선보임으로써 이들의 지지를 확보해보려는 시도를 해왔다.

(2) 「쿠바자유민주화법」 제정의 의미

1996년 미국 의회가 통과시키고 클린턴 대통령이 서명한 「쿠바자유민주화법」은 미국 의회가 다른 나라에 대해 공격적 외교를 어디까지 취할 수 있는지 보여준 극단적 사례라고 할 수 있다. 사실 1994년 중간 선거를 통해 공화당이 1954년 이래 40년 만에 처음으로 하원 다수당 지위를 차지한 후 1995년 당시 클린턴 정부를 압박하는 상하원 공화당의 법안 외에 민주당 외교 중진 랭겔 의원의 쿠바 협상 법안도 논의 중이었다. 제시 헬름즈(Jesse Helms, R-NC) 상원의원과 댄 버튼(Dan Burton, R-IN) 하원의원이 짝을 이루어 발의한 LIBERTAD(「쿠바자유민주화법」) 법안은 ① 국제금융기관이 미국의 반대에도 불구하고 쿠바에 대출(loan)을 하는 경우 그 금액만큼 미국은 지불을 유예할 것이고(Title I), ② 독립된 사법부와 노조를 허용하지 않으면 쿠바에 대한 금수(embargo) 조치는 더욱 강화될 것이며(Title II), ③ 몰수된 원래 미국 자산을 거래하는 제3국의 기업이나 은행은 미국 국내법에 의해 소송이 제기될 것이고(Title III), ④ 그러한 기업의 임원과 그 가족은 미국 입국에 필요한 비자가 거부될 것(Title IV)을 주 내용으로 하고 있다.

이에 대해 클린턴 대통령과 국무부는 크게 반대하였는데, 국무부의 반대 논거는 다음과 같다. ① Title I에 의하면 쿠바로부터 설탕을 수입하는 어떤 나라로부터도 설탕 수입을 금지하고 있는데 이는 미국이 전통적으로 반대를 고수해 온 세컨더리 보이콧 정책과 상충되는 것이다. ② Title II는 쿠바의 민주화 관련 대통령의 판단 및 결정 능력을 부적절하게 제약하는 것이며, ③ Title III과 IV의 트래피킹(trafficking) 개념은 너무 광범위하여 불특정 당사자들에게 지나친 피해를 초래할 수 있다. 특히 크리스토퍼 워렌(Christopher Warren) 국무장관은 LIBERTAD에 대해 공개적 반대를 주장하였는데, 이 법안으로 인해 과도한 압박이 쿠바에 가해지고 오히려 쿠바의 평화적 민주화를 결국

에는 방해할 것이라는 논리였다. 의회가 이 법을 통과시키면 대통령에게 비토(veto)하여 거부권을 행사하도록 권고하겠다고 할 정도였다. 클린턴 행정부는 LIBERTAD에 대해 정치적, 법적, 헌법적, 그리고 외교적 차원에서 반대를 분명히 한 것이다. 결국 하원 공화당은 당파적 표결로 법안을 통과시켰지만 상원에서는 민주당의 필리버스터(filibuster)로 인해 헬름스 의원이 Title III과 IV가 빠진 무력화된 LIBERTAD 법안으로 타협할 수밖에 없게 되었다.

그러던 중 1996년 2월 26일 쿠바 정부가 4명의 쿠바계 미국인을 태운 민간 항공기를 격추함으로써 미국 내 소위 “동원 사건(mobilizing incident)”으로 순식간에 비화되었다. 여론은 들끓었고 LIBERTAD 법안 통과를 위한 상하원 합동위원회에서는 이전보다 더 강화된 내용을 추가하여 상하원 본회의 표결에 붙이게 되었다. 무엇보다 결정적으로 중요한 변화는 공화당의 디아즈-발라트(Lincoln Diaz-Balart, FL-R) 의원 주도로 이전의 모든 쿠바 금수 관련 법안들을 LIBERTAD에 포함시킴으로써 금수 조치를 전반적으로 법률화했다는 점이다. 또한 쿠바가 민주화되기 전까지는 미국 행정부가 쿠바에 전향적인 자세를 취할 수 없도록 대통령과 행정부를 압박하는 내용을 담았다. 결과적으로 대통령이 가지고 있던 제재 해제 권한을 의회로 이양시켜 행정부의 외교정책 재량권을 극단적으로 제약하게 되었다. 결국 상하원 모두 압도적 표차로 LIBERTAD 법안을 통과시켰고 국내정치적 분위기의 급변을 의식하지 않을 수 없었던 클린턴 대통령조차 1996년 3월 12일 성대하게 법안 서명식을 가지게 되었다.

<표 III-4> 「쿠바자유민주화법」 개요

| 법적 근거 | 제재 | 해제/유예 권한 |
|--|--|---|
| 1996년 제103조(a), 쿠바자유민주화법 (22 U.S.C. 6033(a)) | 미 국민 소유로 쿠바에 압수당한 재산과 관련된 거래에 미국 사람의 연루 및 자금 조달 금지 | 제103조(b) 대통령은 과도정부가 집권하고 있다고 판단하면 이 조항 적용을 정지. 203항과 204항에 명시된 대로 민주주의로의 전환이 충족되면 대통령이 종료 가능 |
| 1996년 104조 (a), 쿠바자유민주화법 (22 U.S.C. 6034(1)) | 재무장관은 미국 관리들이 쿠바의 국제금융기구 가입을 반대함을 관련 기구에 지시할 것을 요구 | 대통령은 쿠바에서 민주정부가 수립되었다고 판단하면 이 조항 적용을 정지 가능 |
| 1996년 111조 (2)항, 쿠바자유민주화법 (22 U.S.C. 6041조) | 쥬라과(Juragua)에 있는 핵시설 완성하기 위해 쿠바에 대한 원조와 동일한 액수의 제3국 원조를 보류 | 유예 불허. 다만 인도주의적 필요, 재난 구호, 난민 구제, 민주주의, 법치, 민간 부문 및 NGO 개발, 자유 시장 경제 개발, 비확산, 중등학교 교류 지원은 계속 허용 |

출처: CRS Report, "Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions" (2018) 참조 및 저자 번역.

LIBERTAD 법 조문의 실재를 파악하기 위해 법안 번역을 아래와 첨부한다. Sec 103은 위의 <표 III-1> 첫 번째 내용과 연관이 있는데, (a)조항에서 금지 관련, (b)조항에서 이 금지에 대한 정지 혹은 종료 관련 내용을 담고 있다.

<표 III-5> LIBERTAD Act Section 103

| 제103조. 쿠바의 간접 투자 금지 | |
|---------------------|--|
| (a) 금지 | 다른 법 조항에도 불구하고, 미국 국민과 영주권자 또는 이 법의 제정일 부터 미국 정부가 소유한 압수된 재산과 관련된 거래 및 자금 조달을 목적으로 하는 사람을 대항하는 미국 기관에 의해 고의적으로 대출, 신용 또는 기타 용자의 연장 불가. 단, 미국법에서 허용된 거래를 하는 미국 국민의 자금 조달은 제외. |
| (b) 금지의 정지 및 종료 | (1) 일시 중지 - 대통령은 제203조 c1항에 의거하여 쿠바의 과도정부가 권력을 갖는다는 결정에 따라 (a)항에 포함된 금지를 중지할 권한 보유 (2) 해지 - (a)항에 포함된 금지는 제204조에 규정된 바와 같이 쿠바의 경제제재가 종결되는 날에 적용 중지 |

(3) 쿠바 사례를 통해 본 미국의 대북 제재 전망

2014년 12월 중간선거 패배 이후 오바마 대통령은 쿠바 관련 주요 정책 변화를 천명한 바 있다. 장기간 제재에 근거한 쿠바 정책으로부터 관여와 관계정상화 방향으로의 변화를 꾀한 것이다. 주요 세 가지 정책 요소로는 첫째, 2015년 5월 쿠바를 국제 테러지원국 명단에서 제외하였다. 수출행정법 등에 근거하여 미국 국무부는 1982년 쿠바를 국제 테러지원국으로 선언하였다. 오바마 대통령의 쿠바 정책 변화에 근거하여 국무부는 쿠바 지위를 면밀히 검토하였고 2015년 5월 29일 쿠바의 테러지원국 지위를 해제하였다. 둘째, 2015년 7월 쿠바와 외교적 관계를 복원하였다. 쿠바가 미국 대사관의 직원 수를 48시간 이내에 줄이라고 요구하자 이에 대하여 아이젠하워 행정부는 1961년 1월 쿠바와의 외교적 관계를 단절하였다. 1977년 카터 행정부는 양국 간의 이익 연락사무소(Interests sections)를 양국 수도에 설립하기로 합의한 바 있다. 오바마 대통령은 쿠바와의 외교관계를 복원하여 2015년 7월 워싱턴과 하바나에 양국 대사관을 다시 개설한 바 있다. 셋째, 오바마 대통령은 여행과 상업, 그리고 정보 유통과 관련하여 이를 증대하는 것을 정책 전환의 주요 내용으로 삼았다. 이를 실행하기 위해 재무부와 상무부가 5차례에 걸쳐 쿠바자산통제규정(Cuban Asset Control Regulation: CACR) 및 수출통제규정(EAR)을 수정했다는 사실이다. 이러한 수정 조치들은 여행, 송금, 통상, 정보통신, 금융 분야에서의 기존 금수 조치를 대폭 완화하는 결과를 가지고 왔다.

그런데 미국이 쿠바 관련 정책 대전환을 천명하였을 때, 오바마 대통령은 자신에게 금수 조치 자체를 해제할 권한이 없음을 인정하였다. LIBERTAD Act에 제시되어 있는 대로 쿠바에 민주적으로 선출된 정권이 들어섰다는 점을 대통령이 확인할 수 있기 전까지는 금수 조치를 해제하기 위해서 오직 의회가 LIBERTAD Act 법안을 수정하거나 폐지하는 방법 외에는 대안이 없음을 인정한 것이다. 오바마 행정부의

대쿠바 관여정책은 트럼프 대통령이 2017년 6월 16일 자신의 새로운 쿠바 정책을 발표함으로써 다소 후퇴하게 되었다. 쿠바 군부나 정보 당국에 의해 지배받는 기업과 금융 거래를 제한하였고, 민간 차원의 여행도 금지하였다. 다만, 외교관계 복원과 여행, 통상 거래의 상당 부분은 트럼프 행정부도 용인하고 있는 상황이다(〈그림 III-1〉 참조).

<그림 III-1> 미국의 쿠바 정책 변천사

| 기간 | 결과 | 수단 |
|-----------|-------|----------------------|
| 1960~1963 | 전복 | 침략 암살 전복 제재 |
| 1964~1991 | 봉쇄 | 암살 전복 제재 |
| 1991~2008 | 전복 | 제재 전복 |
| 2009~2016 | 내부 개혁 | 제재 완화 |
| 2017? | 전복? | 제재 |

출처: Stephen Wilkinson, "A Perfect Impasse? Cuba's Move Towards the Market and the United States' Move Towards Cuba," *Economic Affairs*, vol. 37, no. 1 (2017), p. 28.

향후 미국과 북한의 관계를 고려해 볼 때 미국의 쿠바 제재정책 변화가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, LIBERTAD Act라는 미국 초유의 의회 주도 제재 정책을 주목할 필요가 있다. 우선 법안의 내용 자체를 살펴볼 때 쿠바의 민주정부가 이루어져야 미 대통령과 행정부의 제재 해제 조치가 가능하도록 법조문화했다는 점인데, 이는 사실상 미국 외교사에서 유례를 찾아볼 수 없는 정도의 초강경 내용이다. 향후 이와 유사한 법안이 미국 의회에서 입법화된다면 북미관계는 거의 단절될 것으로 보아도 무방할 것이다. 또한 이전의 모든 금수 조치들을

이 법안에 포함시킴으로써 쿠바 금수 조치들 자체를 모든 법률상 지위를 가지도록 한 점을 주목해야 한다. 이렇게 되면 예외적인 상황을 제외하고 기본적으로 대통령과 행정부의 제재 관련 재량권을 대폭 축소시키는 결과를 가져오게 된다. 현재 북한 관련 제재 조치들은 여전히 미국 대통령과 행정부의 재량권을 대폭 인정하고 있는 상황인데, LIBERTAD Act와 유사한 상황으로 돌변한다면 말 그대로 의회의 승인(유예 혹은 폐지) 없이는 대북 제재 완화가 요원해질 것이다.

둘째, 그렇다면 LIBERTAD Act의 제정 과정에서 유의하여 살펴보아야 할 점은 무엇일까? 우선 공화당 의회가 민주당 대통령을 견제하고 발목 잡으려는 의도가 다분했다는 점을 인지해야 한다. 헬름즈(Jesse Helms, R-NC) 상원 외교위원장과 클린턴 대통령 간의 라이벌 구도는 이미 유명하고 버튼(Dan Burton, R-IN) 하원의원 또한 외교정책 강경파로 한반도 문제에도 관심이 많던 의원이었다. 1994년 중간선거에서 공화당이 40년 만에 상하원 다수당이 됨으로써 기세를 올린 상황에서 쿠바 문제를 빌미로 하여 클린턴 행정부가 도저히 받아들일 수 없을 정도의 대통령 권한의 약화를 초래하는 외교정책 법안을 발의한 것이다. 또한 주목할 점은 국무부가 소위 세컨더리 보이콧(secondary boycotts) 정책이 미국 외교의 전통에 반한다고 주장한 점이다. 공화당 주도의 강경 쿠바 법안을 저지하기 위한 목적이긴 하나 미국 행정부가 세컨더리 보이콧에 대한 다른 입장을 가지고 있었다는 점을 기억할 필요가 있다. 또 다른 시사점은 4명의 민간인을 모두 사망에 이르게 한 쿠바 정부의 민간 비행기 격추 사건이 있던 이후에야 LIBERTAD Act가 합동위원회를 거쳐 클린턴 대통령의 서명을 받게 되었다는 점이다. 통상적으로 의회 주도의 초강경 정책을 담고 있고 대통령의 외교정책 권한을 대폭 제한하는 법안은 대통령의 거부권 행사까지 가지 않더라도 대통령 소속당 상원 의원들에 의해 의회에서 필리버스터를 당하는 것이 상례이다. 그런데 1996년 2월 쿠바 정부에

의한 미국 민간 비행기 격추 사건은 마치 1941년 일본의 진주만 공격이 미국 여론을 완전히 뒤바꾸어 놓았던 것과 마찬가지로 미국의 여론과 언론을 들끓게 하여 법안의 중장기적 문제점들에 대한 이성적 토론 자체를 불가능하게 만들었던 것이다. 결론적으로 북한에 의한 무력 충돌 사태가 발생하여 미국 측 희생자가 생기는 돌발 상황이 온다면 지금도 팽배해 있는 북한에 대한 불신감이 적대감으로 변하여 LIBERTAD Act와 비슷한 내용의 법안이 미국 의회와 대통령의 지원 속에 쉽게 통과될 것으로 전망해 볼 수 있다.

그러나 현재 북한과 미국이 상대방에게 취하는 태도, 특히 비핵평화 협상을 지속하려는 의향을 감안할 때 쿠바 제재와 같은 극단적인 사례가 재생될 가능성은 높지 않다. 다만, 그럼에도 미 의회의 대북 제재 법률이 강력하고 여기에 의회의 행정부 견제 심리가 크게 작동한다면 트럼프 행정부의 독자적인 대북 제재 완화는 상당한 제약을 받을 것이다.

나. 미국의 대이란 제재 완화 중단

(1) 트럼프 대통령과 이란 핵협정¹⁸³⁾

2015년 7월 14일 미국과 안보리 상임이사국 5개국, 그리고 독일 및 이란은 비엔나에서 포괄공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)에 합의하였다. 이들 7개국은 어떤 상황에서도 이란이 어떠한 핵무기도 개발하지 않을 것이라고 재확인한 합의에 도달한 것이다. 이 협정은 또한, “JCPOA는 무역, 기술, 금융 및 에너지 분야에서의 접근 단계를 포함하여 이란의 핵 계획과 관련한 다자 간 및 국가적 제재뿐만 아니라 모든 유엔 안보리의 제재를 포괄적으로 해제할 것”이라고 밝혔다. 37개 조항과 5개의 부속서가 JCPOA를 구

183) 이하는 CRS의 2018년 보고서 “Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions”를 주로 참조하였음.

성한다. 부속서 II와 그 안에 제시된 인물, 단체 및 단체를 식별하는 첨부 파일은 “제재 관련 약속”을 정의한다. “이행계획”인 부속서 V는 각 당사자가 책임을 이행할 일정을 수립한다.

그런데 2018년 5월 8일, 트럼프 대통령은 JCPOA에 대한 참여를 종식한다고 전격 발표하였다. JCPOA는 이란의 핵 프로그램을 제한하도록 하고, 그 대가로 미국과 다른 국가들이 이란이 해외에서 보유하고 있는 통화에 대한 접근을 제한하는 경제 제재를 완화하는 내용을 골자로 한다. 트럼프 대통령의 결정은 미국의 일방적인 경제 제재를 복원하고, 이란과의 무역 및 투자에 종사하는 다른 국가에서 시작된 거래를 표적으로 하는 일종의 2차 제재를 포함한다. 재무부 장관과 국무부 장관은 미국의 JCPOA 일부 이행을 포기하거나 해제한 미국 제재 조치를 180일 이내에 재조정하기 위한 적절한 조치를 취하도록 했다. 매티스(James Mattis) 국방부 장관은 “미국, 동맹국, 동반자들에 대한 이란의 공격 가능성을 신속하고, 단호하게 충족시키기 위한 준비를 해야 한다. 국방부는 이란이 핵무기 및 관련 수송 시스템을 개발 또는 획득하는 것을 막을 수단을 개발하고 유지하도록 보장해야 한다”고 밝혔다. 미국이 어떻게 제재 체제를 재확립할 것인가를 설명하기 위해 OFAC은 대통령 발표 직후 자주 제기되는 질의응답(FAQ)을 발표하였다. 또한, 국무부는 특정 이란 사람들과 이란과의 교역에 종사하는 사람들에 대한 제재 재개를 위한 일정을 사실상 확정하기 위한 포기한 취소, 결정, 인증 및 발견 사항을 의회에 보고하였다.

OFAC의 FAQ 및 국무부 보고서를 기반으로 하여 향후 발생 가능성이 있는 전개 과정을 생각해 본다면 다음과 같다. 우선 재무부는 이란과의 상업적 혹은 재정적 활동에 관련된 사람들에게 거래를 완료하고 철수하는 데 필요한 90일 또는 180일(2018년 11월 4일)이라는 두 가지 단계적 축소 기간을 설정하였다. OFAC은 2018년 8월 6일 또는 그 이후에, 이란 정부가 미국 달러를 구입하거나 인수할 수 있는 능력

에 영향을 미치는 제재를 검토한다(귀금속, 흑연, 알루미늄 및 강철, 석탄 및 소프트웨어를 포함한 원자재 또는 반제품 무역; 리알(rial)화 거래 또는 구매; 리알화에 기재된 이란 이외의 계좌 유지; 이란의 주권 부채 거래; 이란의 자동차 부문에서 거래 등). OFAC은 2018년 8월 6일 또는 그 이후에 미국의 이란 카펫 및 식품 수입을 허용하는 면허를 취소하였다. 그리고 민간 항공기 및 부품-서비스의 수출 또는 재수출을 허용하는 면허를 취소할 예정이다. OFAC은 2018년 11월 4일 또는 그 이후에 항구, 선적, 조선 관련 제재, 석유 및 석유 화학 관련 거래; 외국 금융기관과 중앙은행(CBI) 또는 기타 이란 금융기관 간의 거래; 특정 전문 금융 메시지 서비스; 보험업, 보험 또는 재보험; 이란의 에너지 부문 관련 제재를 재검토할 예정이다.

트럼프 대통령 또한 미국의 JCPOA 일부를 시행하기 위해 철회된 여러 가지 행정명령의 관련 규정을 재검토하는 중이다. 대통령은 새로운 행정명령을 발동할 수도 있고, 원래 명령을 취소한 행정명령 13716호(2016)를 수정할 수도 있다. 2018년 11월 5일부터 OFAC은 미국인이 소유하거나 관리하는 외국 법인과 관련하여 2016년 1월 16일 일반 라이선스 H에서 허용된 권한을 철회한다. 2018년 11월 5일까지 OFAC의 특별지정국(SDN) 목록에서 제외된 개인과 단체는 JCPOA를 실행하기 위해 “적절한 경우” 다시 지정될 것이다. 2018년 11월 5일까지, 이란의 에너지 및 석유 화학 부문과의 무역에 관한 행정명령 13599호에 따라 확인된 자는 SDN 목록에 등재된다. 그러나 그들은 SDN 지정에 첨부된 추가 제재에 관한 정보(2차 제재 대상)를 보유할 것이다. 이란으로부터 석유를 구매하는 나라들이 관심을 가질 수밖에 없는 내용은 2012년 회계 기준 국방수권법에 규정된 바와 같이, 미국이 외국 금융기관에 대한 2차 제재 조치를 이행할 것인지, 아니면 어떻게 할 것인가이다. 이 법안은 대통령이 세계 석유시장을 평가하고, 외국이 지난 6개월 동안 이란 원산지 석유의 소비를 줄였는지 여부를

증명하도록 요구한다. 만약 그들이 줄이지 않았다면 미국은 자신들의 금융 시스템에 접근하는 데 제약을 가할 것이다. 일부 국가들은 예외가 있다.

국무부는 180일 기간이 종료 시 NDAA 1234(d), 4(D)조에 규정된 상당한 규모의 감축 예외조항을 평가 결정할 것이다. 그러한 예외를 찾는 국가들은 이 기간 동안 이란으로부터의 원유 구매량을 줄이도록 권고받았다. 과거 관행과 일치하여 국무장관은 재무장관, 에너지장관, 국가정보국장과 협의하여 엄격한 실사 과정을 거쳐 그러한 결정을 내릴 것이다. 이러한 결정 초기에, 미 국무부는 180일 감축 기간 동안 이란의 원유량을 줄이기 위한 각국의 노력을 평가할 때 관련 증거를 고려할 계획이다. 또한, 이란의 원유 구매, 향후 원유 공급 계약의 해지 및 실질적으로 그러한 구매를 줄이겠다는 약속을 입증하는 기타 행동들에 관한 정보를 제공할 것이다. 미 국무부는 현재 180일간의 유예기간 동안 이란의 원유를 구매하는 국가들과 협의할 것으로 기대된다. JCPOA가 발효된 2012년부터 2015년까지 1245조의 적용을 포기할 결정에 근거하여, 이란의 석유 소비량을 줄이겠다는 압력을 다시 받을 수 있는 국가는 중국, 인도, 일본, 말레이시아, 싱가포르, 남아프리카공화국, 한국, 스리랑카, 대만, 터키가 있다. 그 기간 동안 면제 혜택을 받는 국가로는 벨기에, 체코, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 스페인, 영국 등이 있다.

미국 의회는 이란의 군사력, 국제테러, 테러 자금 지원, 불법 사이버 활동, 탄도미사일 연구 및 개발과 관련된 이란의 활동을 감시하고 있다. 행정부에게 요구하는 여러 보고서들에 걸쳐 다음과 같은 내용이 있다.

즉, 미 의회는 국방부 장관에게 현재와 미래의 전략, 능력 및 구성에 대한 광범위한 보고서를 제공할 것을 요구하고, 재무장관의 협의하에 국가정보국장에게 이란이 받은 제재 조치의 금전적 가치를 보고하고, 만약 시리아 알 아사드 정권, 국제 테러단체, 핵무기 또는 탄도미사일

개발, 고위 정부관료의 개인적 재산, 인권 침해를 지원하는 펀드를 사용한다면 정기적으로 보고할 것을 요구하고, 2022년까지 분기별로 국무부, 재무부가 이란의 탄도미사일 발사와 관련된 단체, 개인에 대한 제재를 가하는 일방적 및 다자간 노력에 대해 보고할 것을 요구한다.¹⁸⁴⁾

또한 의회는 국무장관, 국방부, 재무부 및 국가정보국장에게 180일 이내에 보고하고, 2년마다 “미국과 주요 동맹국을 직접적으로 위협하는 통상적이고 대칭적인 이란 활동과 위협을 저지하기 위한 전략”을 보고하도록 하고, 대통령이 이란의 탄도미사일 프로그램에 기여하는 사람들에게 180일 이내에 그리고 180일마다 의회에 보고하도록 요구하고, 대통령이 이란의 탄도미사일 프로그램, 테러 또는 인권 유린과 관련하여 유럽연합이 제재 조치를 취한지 180일 후, 그리고 180일 이내에 의회에 보고하도록 요구하고 있다.¹⁸⁵⁾

(2) 이란 제재 완화 가능성

변화하는 사건에 대한 민첩성 및 대응력으로 경제 제재를 부과하거나 완화할 수 있는 능력은 국가안보 또는 외교정책 목표를 촉진하는 효과적인 핵심 도구라고 볼 수 있다. 역사적으로 미국 대통령과 의회는

184) In the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010 (P.L. 111-84; October 28, 2009; §1245; 10 U.S.C. 113 note); In the Intelligence Authorization Act, FY2016 (Division M, Consolidated Appropriations Act for 2016; P.L. 114~113; December 18, 2015; §514 [22 U.S.C. 8701 note]); In the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017 (P.L. 114-328; December 23, 2016, §1226).

185) In the Countering Iran’s Destabilizing Activities Act of 2017 (P.L. 115-44, Title I; §103, 22 U.S.C. 9402); In the Countering Iran’s Destabilizing Activities Act 2017 (P.L. 115-44, Title I; §104(e), 22 U.S.C. 9403); In the Countering Iran’s Destabilizing Activities Act of 2017 (P.L. 115-44, Title I; §109, 22 U.S.C. 9408); In the Countering Iran’s Destabilizing Activities Act 2017 (P.L. 115-44, Title I; §104(e), 22 U.S.C. 9403); In the Countering Iran’s Destabilizing Activities Act of 2017 (P.L. 115-44, Title I; §109, 22 U.S.C. 9408).

이 필수적인 조건을 인식하고, 대통령에게 실질적인 유연성을 제공하는 데 합의해왔다. 이란에 대한 미국 경제 제재 체제의 법적인 기반 위에서 대통령은 규제를 강화 혹은 완화할 수 있는 권한을 다양하게 유지한다. 미국 대통령에게는 「국가비상사태법」과 「국가경제긴급사태 권한법(International Emergency Economic Powers Act)」에 따라 광범위한 경제 제재를 부과할 수 있는 권한이 있다. 미국의 대통령들은 이 법을 적용해 이란이 “미국 밖에서 전체 또는 상당 부분이 미국의 국가 안보, 외교정책 또는 경제에 근원적이고, 특별한 위협을 제기하고 있다”고 주장하였다. 1995년 3월 15일 클린턴 대통령은 이란의 핵 확산 활동이 국가비상사태에 이를만한 안보 위협이 되고 있다고 선언했다. 이 선언문은 법령에서 요구하는 바와 같이 1995년 이후 매년 갱신되며, 이란과의 경제 관계에 대한 제한을 확대한 후속 행정명령의 기초가 된다. 트럼프 대통령이 JCPOA 하에서 미국의 책임을 이행하기 위해 오바마 대통령이 철회한 행정명령의 조항들을 복원한다면, 자신의 행동에 대한 법적 근거로서 1995년 국가 비상사태를 인용할 가능성이 있다.

의회는 다양한 이란 제재 법안들에서 제재 철회 권한을 대통령에게 명시적으로 부여한 바 있다.¹⁸⁶⁾ 이처럼 제재를 종결하기 전에 대통령은 이란 정부가 「이란포괄제재법(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010)」 제401조에 명시된 대로 테러와 무기의 두 가지 중요한 영역에서의 활동을 중단했다는 사실을 의회에 증명하여야 한다.

186) 예를 들어 Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (P.L. 111-195, as amended; 22 U.S.C. 8501 et seq.), Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 (P.L. 112-158; 22 U.S.C. 8701 et seq.), Iran Freedom and Counter-proliferation Act of 2012 (P.L. 112-239; 22 U.S.C. 8801 et seq.).

한편 대통령의 유예 조치는 그러한 면제가 미국 국익에 있다고 결정하는 경우 가능하다. 「이란포괄제재법」에 의해 부과된 경제제재의 대부분을 해제하려면, 대통령은 이란 정부가 더 이상 국제 테러 행위를 지원하지 않는다는 것을 결정하고 증명해야 한다. 이러한 행위는 대통령 입장에서 향후 정치적 부담을 지는 것이긴 하지만 불가능하거나 불필요한 일은 아니다. 이란 정부는 1979년 「수출관리법」 제6조 (j)항에 따라 국무장관의 권한과 책임에 따라 1984년 1월부터 국제테러행위 지원국으로 지정되었다. 각종 규정은 그 지정으로 인해 외국 원조, 자금 조달 및 교역을 방해하거나 금지하고 있다. 대통령은 또한 테러지원국 목록에서 모든 국가의 지정을 삭제할 권한을 보유한다.

대외원조의 경우, 미 대통령은 “국가안보 이익 또는 인도적 이유가 정당한” 것으로 판단하여 의회에 15일 전에 사전 통보하면 테러지원국 지정에도 불구하고 원조를 제공할 수 있는 권한이 있다. 실용적인 측면에서 대통령은 국제테러지원국 목록에서 해당 국가를 삭제하는 과정을 연구하고, 주로 집행기관 간, 부처 간, 주정부, 상무부, 재무부, 법무부 및 국방부 관리를 담당하는 부서와 함께 논의한다. 목록에서 제거되는 국가들을 위해 해당 국가들은 국제테러행위에 대한 일체의 지원을 하지 않는다는 내용의 공고를 발표해야 한다. 대통령과 국무장관은 결정, 공지사항을 발표하고 수출, 무기 판매, 거래 및 기타 관련 문제를 다루는 각 부서의 규정을 다시 작성한다. 외국 정부가 6개월 동안 테러행위를 지원하지 않았다는 조건은 소급될 수 있다.

(3) 이란 사례를 통해 본 미국의 대북 제재 전망

이란 사례는 핵협상에 대한 민주당 대통령의 유화적인 입장과 공화당 대통령의 강경한 정책이 대조를 보인 대표 사례이다. 2015년 2기 행정부를 이끌고 있던 오바마 대통령이 자신의 업적으로 간주한 JCPOA라는 매우 특이한 형태의 국제 협약은 미국 국내에서 어정정한

의미를 가지고 있었다.

미 의회에서 제정된 「이란핵합의재검토법(Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015)」에 대해 오바마 대통령 소속인 민주당도 전폭적 지지를 보낼 만큼 이란에 대한 불신과 적대감은 뿌리 깊다. 그와 달리 JCPOA 참여에 대해 상원의 비준을 받도록 하는 Johnson Amendment는 대통령의 외교안보 권한을 지나치게 제약한다는 이유로 공화당 외교안보 지도부에 의해 저지되기도 하였다. 무엇보다 JCPOA에 대한 참여와 약속(commitment)을 오바마 대통령의 행정협약 권한으로 진행했는데, 이를 트럼프 대통령이 다시 자신의 또 행정명령으로 탈퇴하게 된 것이다. 간단히 말해 미국 대통령의 행정명령에 기반을 둔 국제 질서와 약속은 언제든 번복 가능하고 결국 그 합의 자체의 신뢰도에도 상당한 흠집을 내기 마련이다.

하지만 동시에 의회가 대통령에 비해 급격하고 전격적인 외교안보 정책 전환을 이루어내는 데 주저하고 비생산적이라면 대통령의 행정합의(executive agreements) 접근법을 마냥 무시할 수는 없다고 본다. 사실 이전 대통령의 행정 합의를 트럼프 대통령만큼 자주 많이 뒤엎은 경우는 미국 정치 역사에서 그 유례를 찾아보기 어려울 정도이다. 물론 트럼프 이후에 등장할 민주당 대통령이 있다면 트럼프 대통령의 행정명령 기반 취소나 철회를 반복할 가능성 또한 없지는 않다. 요점은 북한에 대해 미국 의회가 지나치리만큼 강경하거나 이전의 무대응으로 일관한다면 현실적으로 대통령의 행정합의가 정책적 차선일 수 있다는 것이다. 이후 북미관계가 호전되고 북한의 국제질서 편입이 순차적으로 이루어진다면 이후 미국 의회에서 그 행정합의가 사실상의 법적 효과를 발휘할 수 있도록 추진해볼 수 있기 때문이다. 결론적으로 미국 대북 제재의 정치학은 법, 제도, 정치 환경, 국제 협상 등 다양한 측면을 다룰 수밖에 없지만, 트럼프 시대 대북 제재 이슈의 전개 양상은 이전의 방식과 크게 다를 수도 있다는 점을 지적하고자 한다.

다. 유엔 안보리의 라이베리아 제재 해제

(1) 라이베리아 금수 조치 개괄

라이베리아는 1822년 미국의 해방노예들이 건국한 아프리카 국가로서 두 차례의 대규모 내전을 경험하였다. 첫 번째 내전은 1989년에 새뮤엘 도(Samuel Doe) 대통령 정부군과 새뮤엘 도 대통령의 잔혹한 통치에 반기를 든 ‘라이베리아 국민애국전선’ 사이에 시작되었고, 결국 새뮤엘 도 대통령이 반군에게 사로잡혀 처형되었다.¹⁸⁷⁾

두 번째 내전은 1999년에 테일러(Charles Taylor) 대통령이 이끄는 정부군과 이에 대항하는 ‘라이베리아 화해민주연합’, ‘라이베리아 민주운동’ 연합세력 간의 전투로 시작되었다. 테일러 대통령은 마지막까지 수도 몬로비아를 지키고자 했지만, 결국 2003년 나이지리아로 망명하였다. 이렇게 1, 2차 내전을 거치면서 라이베리아 인구 400만 명 가운데 25만 명이 목숨을 잃었다.¹⁸⁸⁾

2003년 8월 18일 가나 아크라에서 내전의 주요 그룹들인 라이베리아 구정부와 ‘라이베리아 화해민주연합’, ‘라이베리아 민주운동’이 포괄적 평화협정에 서명하였고, 2003년 10월 14일 규드 브라이언트(Gyude Bryant)를 의장으로 하는 과도정부가 출범하였다.

유엔 안보리는 포괄적 평화협정이 라이베리아 전역에서 보편적으로 실행되지 못하고 있는 것과 국내 많은 세력들이 여전히 과도정부의 영향력 하에 있지 않다는 것을 우려하였다. 그리고, 라이베리아의 다이아몬드, 원목과 같은 천연자원이 불법적으로 획득되어 거래되고 있었을 뿐만 아니라 불법 무기들이 밀수되어 널리 보급되면서 라이베리아

187) 사빈 외 지음, 임상순 옮김, 『인권의 정치학』 (서울: 북스힐, 2013), pp. 170~171.

188) “두 차례 내전 겪으며 25만 명 숨져 첫 여성대통령 취임 뒤 안정 찾아,” 『한겨레』, 2014.1.3., <http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/618281.html> (검색일: 2018.11.20.).

내부 충돌이 고조될 위험도 있었다. 유엔 안보리는 이러한 라이베리아의 불안정한 상황이 라이베리아의 평화적인 회복을 위협하는 동시에 서아프리카의 평화와 안보를 위태롭게 할 수 있다고 판단하였다.

유엔 안보리 이사국들은 2003년 12월 22일, 라이베리아와 서아프리카의 평화정착을 위해서 유엔헌장 7조에 근거하여 제재 결의안 1521호를 만장일치로 채택했다.¹⁸⁹⁾

결의 1521호는 회원국들이 라이베리아에 무기와 탄약, 군사차량과 장비, 민병대 장비와 부품을 판매 또는 공급하는 것뿐만 아니라 이 무기와 물품들을 제작, 유지, 사용하는 것과 관련된 기술적 훈련이나 지원을 제공하는 것을 금지시켰다. 그리고 회원국들에게 라이베리아로부터 다이아몬드 원석과 원목을 직접 또는 간접적으로 수입하지 못하도록 했다.¹⁹⁰⁾

(2) 라이베리아 금수 조치의 완화 및 해제

결의 1521호에는 라이베리아에 대한 제재 조치와 함께 제재 완화 및 제재 해제를 위한 조건도 제시되어 있다. 다이아몬드 수출 금지 조치의 완화 및 해제를 위한 조건은, 라이베리아 과도정부가 가능한 빨리 킴벌리 프로세스(Kimberly Process) 즉, 다이아몬드의 원산지가 미분쟁지역임을 증명하는 절차를 진행하는 것이다. 그리고 원목 수출 금지를 완화 및 해제하기 위해서 과도정부는, 원목산업을 통해서 벌어들이는 수입이 모두 과도정부로 들어온다는 것을 입증하는 데 필요한 조치를 취해야 했다. 라이베리아의 무기류 수입과 관련해서는, 수입된 무기류가 오직 라이베리아 군대와 경찰을 훈련시키고 지원하는 데 사용되고, 제재 결의 1521호에 근거하여 설립된 1521제재위원회의

189) 유엔문서 S/RES/1521.

190) 유엔문서 S/RES/1521, para 2~10.

승인을 받은 경우 수입이 가능하다. 여기에는 군사용 헬멧, 방탄복과 같은 보호 의류도 포함된다.¹⁹¹⁾

2006년 라이베리아 정부는, 원목 수출을 통해 라이베리아 주민들이 혜택을 볼 수 있도록 산림자원을 투명하게 관리했고, 행정명령 1호를 발동하여 원목 부문의 개혁을 단행했으며, ‘산림개혁 모니터링 위원회’를 발족시켰다. 그리고 ‘산림개발국’ 자금통제관에 외국인을 임명했다. 유엔 안보리는 2006년 7월 20일 라이베리아 정부의 이러한 조치들을 평가하면서, 결의 1689호를 채택하여 라이베리아의 모든 원목 및 목재 제품의 수출 금지를 해제했다.¹⁹²⁾

2007년 4월 27일 유엔 안보리는 결의 1753호를 채택하여, 라이베리아의 다이아몬드 수출금지 조치도 해제했다. 안보리는 라이베리아 정부가 김벌리 프로세스 인증기관과 지속적으로 협력해 왔고, 김벌리 프로세스의 요구사항을 충족시키는 데 필요한 국내 통제 조치에서 진전이 있었다고 판단했다.¹⁹³⁾

2016년 5월 25일 유엔 안보리는, 라이베리아 정부가 모든 주민들에게 혜택이 돌아가는 라이베리아를 건설하는 데 지속적인 진전을 이루어낸 것을 환영했으며, 라이베리아의 천연자원들이 라이베리아의 지속가능한 평화와 안보를 위하여 활용될 수 있도록 투명하고 효과적으로 관리되고 있다는 점을 강조했다. 그리고 라이베리아의 영토 안에 거주하는 주민들을 보호할 일차적인 책임이 라이베리아 정부에 있음을 확인하면서, 안보리는 라이베리아에 부과한 모든 제재 조치를 해제했다. 제재 결의 1521호에 근거하여 설립된 1521제재위원회와 전문가 패널도 함께 해산했다.¹⁹⁴⁾

191) 유엔문서 S/RES/1521, para 2~11.

192) 유엔문서 S/RES/1689, para 1.

193) 유엔문서 S/RES/1753, para 1.

194) 유엔문서 S/RES/2288, para 1~2.

(3) 라이베리아 사례를 통해 본 대북 제재 완화 전망

라이베리아 사례에서 알 수 있듯이, 안보리는 라이베리아가 제재 결의에서 요구하는 사항들을 이행해 나갈 때마다, 그 이행 단계에 맞추어 제재 완화 결의안을 채택했다.

대북 제재와 관련하여, 안보리는 제재 결의 2270호에서 북한에 대한 요구 사항을 3가지 항으로 정리하였다.¹⁹⁵⁾ 이 3가지 요구사항은 이후 채택된 대북 제재 결의에서 한 항목으로 요약되어 제시되고 있다.¹⁹⁶⁾ 그 3가지 요구 사항은 다음과 같다.

첫째, 북한은 탄도미사일 기술을 이용한 어떠한 추가적인 발사나 핵실험을 감행하지 말 것이며, 탄도미사일 프로그램과 관련된 모든 활동을 중지하여야 한다.

둘째, 북한은 완전하고, 검증 가능하며, 불가역적인 방식으로 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 포기하고, 모든 관련 활동을 즉각 중단해야 한다.

셋째, 북한은 현존하는 모든 대량살상무기와 탄도미사일 프로그램을 완전하고, 검증 가능하며, 불가역적인 방식으로 포기해야 한다.

이와 같이 안보리가 제재 결의를 통해 해결하고자 하는 북한의 핵, 탄도미사일 프로그램은, 시점을 기준으로 과거 핵, 현재 핵, 미래 핵으로 구분된다. 과거 핵은 이미 완성된 핵무기와 탄도미사일을 의미하고, 현재 핵은 가동 중인 북한의 핵, 탄도미사일 생산시설과 원료 물질, 기술을 말하며, 미래 핵은 핵무기, 탄도미사일 생산 및 성능 향상을 위한 핵실험, 탄도미사일 시험발사 및 관련 시설을 의미한다.

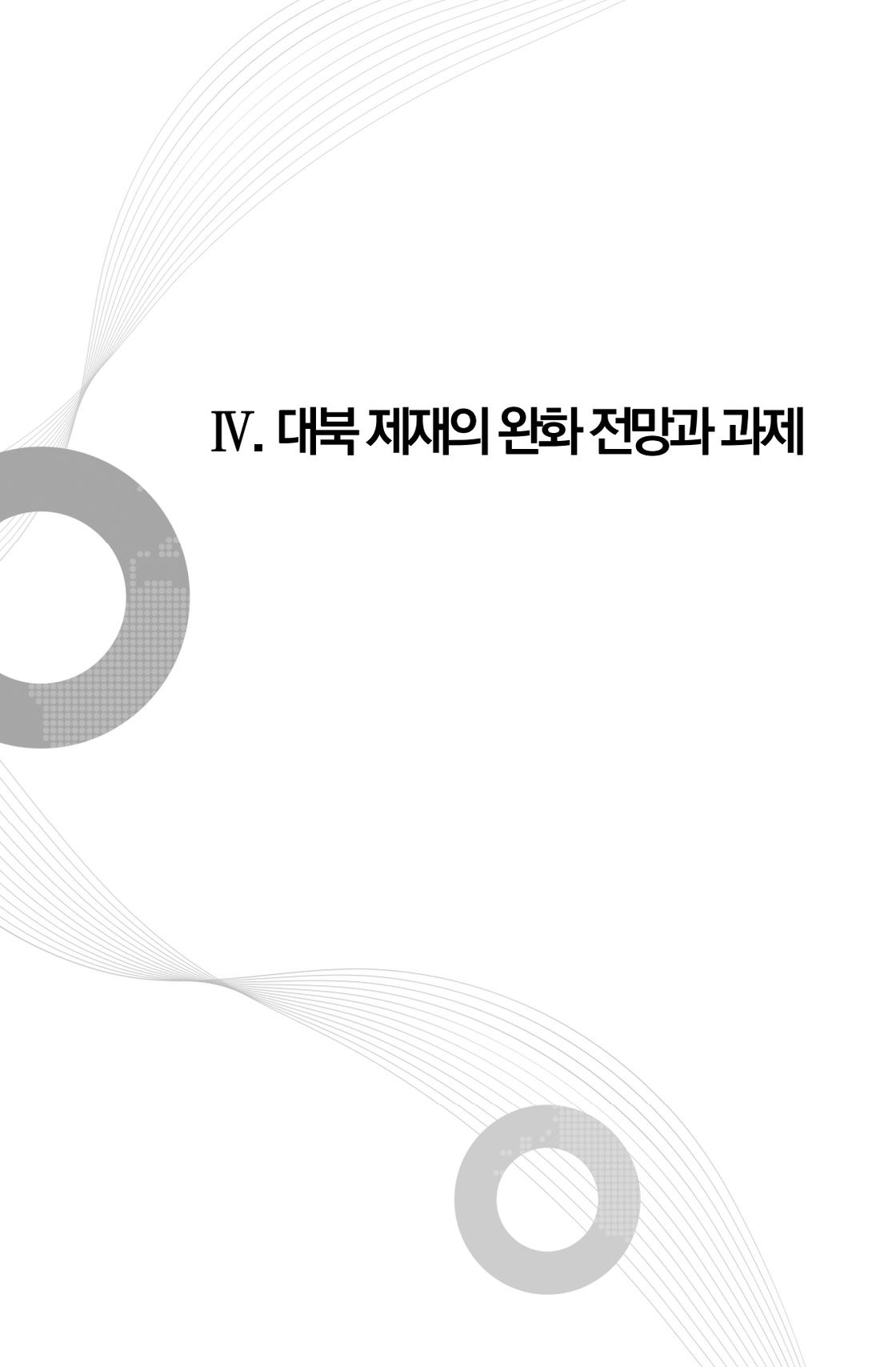
195) 유엔문서 S/RES/2270, para 2~4.

196) 유엔문서 S/RES/2371, para 2; 유엔문서 S/RES/2375, para 2; 유엔문서 S/RES/2397, para 2.

안보리 대북 제재 결의에서 북한에 이행을 요구하고 있는 첫 번째 사항은 북한의 미래 핵 문제 해결이고, 두 번째와 세 번째 사항은 북한의 현재 핵과 과거 핵 문제의 해결이다.

라이베리아 사례에 근거하여 안보리의 대북 제재 완화를 전망해 본다면, 북한이 미래 핵 문제를 해결할 경우, 안보리는 새로운 결의안 채택을 통해 대북 제재를 부분적으로 완화할 것이다. 그리고 북한이 현재 핵을 포기하는 단계에서 안보리는 추가 제재 완화를 위한 조치를 취할 것이다. 마지막으로 북한의 과거 핵 문제가 해결될 경우 북한에 대한 모든 제재가 해제될 것이다. 여기에는 1718위원회와 전문가 패널의 해산이 포함된다.

IV. 대북 제재의 완화 전망과 과제



1. 제재 완화 전망

가. 네 개의 변수

북한의 핵능력 고도화와 본격적인 비핵화가 진행되지 않은 상황에서 국제사회의 대북 제재는 강력하게 진행되고 있다. 물론 2018년 들어 북한이 표명한 국가발전전략 노선의 변경과 비핵화 공약이 기존의 행보에서 진보한 것임에 틀림없다. 북한은 거기에 핵·미사일 실험 중단, 핵실험장 폐쇄 조치를 취했다. 이는 대북 제재를 주도하고 있는 미 트럼프 대통령으로부터도 평가받은 대목으로서, 트럼프 대통령이 한 차례 추가 제재 발표를 연기한 배경으로 작용하기도 하였다. 김정은 국무위원장은 문재인 대통령과 합의·발표한 평양공동선언에서 공개적인 미사일 시험장 폐쇄와 조건부 영변 핵시설 폐쇄 의향을 밝히기도 하였다. 그러나 미국은 북한이 핵 프로그램 목록을 신고하지 않은 상태에서 임의로 추진하는 초보적인 비핵화 조치에 만족하지 않고, 북한이 미국 기준의 비핵화에¹⁹⁷⁾ 응할지 의심하고 있다. 그에 따라 미국은 제재를 완화하기는커녕 강화할 조짐마저 보여주고 있다. 미 중간선거(2018.11.6.) 이후 펜스 부통령을 비롯해 트럼프 행정부는 더 강력한 제재 입장을 취하고 있는데, 이는 북한의 비핵화 언동에 대한 불만을 반영한 것만이 아니라 제재가 북한의 태도 변화를 견인해온 원동력이라는 판단에 기초하고 있다. 그에 맞서 북한은 지금까지 취한 조치들에 미국의 상응 조치가 태부족이라는 판단 아래 추가적인 비핵화 조치에 앞서 종전 선언과 제재 완화를 미국 측에 요구하고 있다. 이런 팽팽한 입장 차이가 2차 북미정상회담과 북미 고위급회담이 연기된 주요 배경이다.

197) 미국 기준의 비핵화란 “안전하고 검증 가능하며 비가역적인 핵폐기(CVID),” 혹은 “최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(Final, Fully Verified Denuclearization: FFVD)”로 표현되고 있다.

그런 상황 속에서 국제사회의 대북 제재 완화를 전망하는 것은 쉬운 작업이 아닐 뿐더러 현실을 직시하지 않는 희망 섞인 논의(wishful thinking)로 보일 수도 있다. 그렇지만 대다수 전문가들과 언론이 2018년의 상황 전개를 2017년 말에 예측하지 못했고, 시민사회 일부의 남북·북미관계 개선과 그를 위한 정상회담 캠페인에 주목하지 않았다. 상황 변화와 국면 전환의 가능성이 현 시점에서 보이지 않을 수도 있지만, 정책 전망과 그 대비책은 객관적인 판단과 일관된 자세가 기본이다. 대북 제재 역시 현 상황에서는 단기적으로 큰 변화가 없을 것으로 보이는 것이 사실이다. 그럼에도 북미 간 비핵·평화 협상에 돌파구가 열리면 제재 국면의 변화가 불가피할 것이다. 그러므로 현 상황에서 미래를 단순하게 전망하기보다는 제재 국면의 형성 및 변화를 초래할 주요 변수를 찾아 그들 사이의 조합의 결과를 감안하여 현실가능성 있는 시나리오를 만드는 작업이 요청된다. 그리고 제시된 몇 가지 시나리오를 변수의 상대적 크기 및 유사 사례 경험, 그리고 제재 문제가 다뤄지는 맥락을 고려해 현실화 가능성에 우선순위를 설정할 수 있을 것이다.

이상과 같은 논의에 바탕을 두고 아래에서는 대북 제재를 4가지 변수를 대입시켜 3가지 시나리오로 설정하고 그 연장선상에서 제재 국면을 전망할 가설을 제시하고자 한다. 4가지 변수는 북한의 정책, 미국의 정책, 유엔 안보리의 정책, 그리고 남북관계이다. 대북 제재를 전망하는 데 일차적인 변수가 북한의 태도라는 데 이견이 없을 것이다. 북한이 국제사회가 전개하고 있는 대북 제재의 이유를 제거하면 제재는 자연 해제될 것이다. 그렇지 않다면 제재는 유지될 것이다. 대북 제재를 전망함에 있어 제일 변수는 그 원인 제공자인 북한의 정책 태도이다.

그렇지만 북한이 의미 있는 비핵화 조치를 취한다고 하더라도 국제사회가 그것을 의미 있는 것이라고 평가하지 않는다면 제재는 유지될

것이다. 그런 점에서 북한과 함께 국제사회도 대북 제재 전망의 변수임에 틀림없다. 여기서 북한의 ‘의미 있는’ 비핵화 조치가 무엇인지, 그것이 제재 완화와 같은 상응조치를 견인할 만한 것인지가 관심사로 떠오를 것이다. 문제는 이런 질문에 답하는 것은 북한이 아니라 국제사회라는 사실이다. 북한이 대북 제재 전망의 제1변수라면 국제사회는 제2변수라고 할 수 있다. 여기서 또 살펴볼 것은 ‘국제사회’가 누구인가 하는 질문이다.¹⁹⁸⁾ 본 논의에서 국제사회는 유엔에 가입한 주권국가들이 만들어내는 상호관계와 그 영향이 국제적인 차원에서 나타나는 공간으로 간주할 것이다. 특히, 본 연구 주제와 관련해 안보 문제를 전담하는 유엔 안보리에 주목할 것이다. 여기서 유엔 안보리가 유엔과 유엔 가입국 전체를 대변하고, 또 유엔과 그 가입국들이 곧 국제사회냐고 질문할 수 있다. 여기서는 연구 목적과 논의 범위를 고려해 유엔 안보리에 초점을 두지 않을 수 없다. 안보리의 북한 문제 관련 결의가 유엔 회원국들의 대북정책에 영향을 미치기 때문에 유엔 안보리에 초점을 두는 것이 국제사회를 안보리로 축소한 것은 아니다. 또 대북 제재와 관련해 국제사회는 유엔 안보리의 대북 제재 결의 이행기구인 1718위원회와 미국의 정책을 주시하지 않을 수 없다. 유엔 안보리 1718위원회와 미국이 대북 다자 제재와 독자 제재의 중심에 서서 역할을 담당하고 있는 것은 앞에서 자세히 살펴본 바와 같다. 그래서 본 논의에서 대북 제재를 전망함에서 있어서 미국과 유엔 안보리를 둘째, 셋째 변수로 설정하는 것이다.

네 번째 변수는 ‘남북관계’이다. 남북관계 변수는 위에서 설정한 세

198) 국제사회는 논자에 따라 다양하게 정의하고 그에 따라 포함 범위가 다를 수 있다. 일반적으로 국제사회(international community)는 유엔에 가입한 주권국가와 정부 간 기구와 그리고 국제 비정부기구를 포함한다. 이런 행위자들의 행동과 그들이 엮어내는 정책이 일어나는 공간, 그리고 그 결과가 국가 단위를 넘어 영향을 미치는 현상의 총체를 국제사회로 정의할 수 있다.

변수가 특정 행위자의 태도라는 점과 비교할 때 눈에 띈다. 가령, 남한의 대북정책을 변수로 하지 않고 남북관계로 한 데는 이론적·정책적 양 측면에서 이유가 있다. 이론적 측면에서 보자면, 남한의 대북정책은 본 연구의 목적상 종속변수인 점을 고려해야 한다. 종속변수가 독립변수 역할을 겸한다면 연구 설계와 분석 자체가 성립하지 않는다. 그래서 대북 제재 완화 가능성을 전망하는 변수 중 하나로 남한의 정책이 아니라 남북관계를 변수로 설정하였다. 그리고 정책적 측면에서 남한의 대북정책은 남한 내의 여론과 정책 결정 과정의 영향만이 아니라, 남북의 상호작용에 의해서도 크게 좌우된다는 점에서 남한의 정책보다는 남북관계가 더 설득력 있는 변수이다. 사실 남북관계를 변수로 설정할 때는 남북 간 상호작용은 물론 여론, 정책 결정 과정, 경제적 측면 등과 같은 남·북한 각각의 대내적 요소들을 폭넓게 다룰 수 있는 이점도 있다. 이때 남북관계란 남북 간 제반 상호관계라는 일반적인 차원과 함께, 제재 관련 남북의 상호작용과 같은 특수 차원도 포함하고 있다. 북한이 비핵화에 의미 있는 행동을 보이지 않는 가운데 다른 분야에서 남북관계가 양호할 수도 있지만, 그런 맥락의 남북관계는 대북 제재를 전망하는 데 부정적인 영향을 미칠 것이다.

이와 같이 네 가지 변수로 향후 대북 제재를 전망할 수 있다면, 이들 변수들 간의 상대적 크기는 어떻게 나타날 것인가? 이 질문은 제재 완화를 전망할 때 단일 변수 각각에 대한 평가보다 더 큰 의미를 갖는다. 이에 관해서는 앞에서 북한과 미국 변수가 가장 크다고 가정했고, 그 중에서도 북한 변수를 일차적인 변수로 설정하였다. 여기서 일차적인 변수가 가장 큰 변수와 동일한 의미가 아님에 유의할 필요가 있다. 미국이 북한과 적대관계 하에서 다양한 제재 정책을 행사해오고 있고, 거부권을 갖고 있는 유엔 안보리 상임이사국이라는 사실, 그 결과 미국이 국제사회의 대북 제재를 주도하고 있는 점에서 미국 변수의 크기가 두 번째라고 말하기 어렵기 때문이다. 다시 말해 대북 제재 완화를

전망함에 있어서 제재 대상인 북한과 제재 주도국인 미국이 나타낼 각각의 영향력보다는 둘의 상호작용에 더 주목할 필요가 크다. 여기서 북한의 태도는 제재 완화를 전망하는 필요조건, 미국의 태도는 충족조건으로 보는 것이 적합하다. 북한이 비핵화 등에 있어 국제사회의 기대를 충족시키는 조치를 취해야 미국이 제재 완화를 선도할 수 있다는 뜻에서 그렇다.

이어 유엔 안보리와 남북관계가 변수로 작용할 것인데, 그 영향력은 북한과 미국에 비해 낮은 것이 사실이다. 유엔 안보리의 대북 제재 결의를 유엔 모든 회원국들이 이행하는 것은 아니다. 또 한국이 북한의 ‘완전한 비핵화’ 유도 차원에서 일부 대북 제재 완화를 희망하고 있지만 미국, 일본 등 주요 동맹·우방국들이 아직 응하지 않고 있다. 오히려 미국과 일본은 펜스 부통령의 방일 시 아베 총리와의 회담(2018.11.13.), G20 정상회담 기간 중 트럼프 대통령과 아베 총리의 정상회담(2018.11.30.) 등에서 북한의 완전한 비핵화를 달성할 때까지 제재를 유지한다는 입장을 재확인하였다.

여기서 유엔 안보리와 남북관계, 둘 사이의 상대적 크기를 판별하는 것은 큰 의미가 없다. 왜냐하면 북한과 미국의 상호작용이 대북 제재를 전망하는 데 80% 이상을 차지하고, 유엔 안보리와 남북관계는 그 방향에 따를 것이기 때문이다. 또한 제재 완화를 전망할 시나리오를 구성하는 데는 각 변수의 크기만이 아니라 변수들의 조합, 즉 변수들이 상호작용하여 만들어내는 동학이 더 중요한 역할을 한다. 다만, 유엔 안보리의 제재 결의에 한국의 대북정책이 영향을 받을 수밖에 없다. 그렇지만 그 영향이 제재만이 아니라 대화와 협상, 인도협력 등 전향적인 측면도 있음을 상기할 필요가 있다.

나. 세 시나리오와 가설

향후 대북 제재 관련 전망은 ① 제재 유지 시나리오, ② 제재 완화 시나리오, ③ 제재 해제 시나리오 등 세 가지 경우의 수로 상정할 수 있다. 각 시나리오는 이론적으로 대북 제재를 전개하고 있는 모든 나라들의 정책을 모두 파악한 후에 판단하는 것이 완벽할 것이다. 그러나 이를 모두 조사할 물리적인 제약이 작용하고 있다. 그럼에도 대북 제재에 가장 영향력이 큰 미국과 한국, 그리고 유엔 안보리의 동향을 주로 살펴볼 것이다. 물론 그에 앞서 북한의 태도를 먼저 살펴봐야 할 것이다. 아래에서는 이 세 가지 시나리오를 검토하고 그 현실성을 제시한 변수 및 변수들의 상호작용으로 전망해보고자 한다.

첫째, 제재 유지 시나리오이다. 지금까지 진행되어 온 유엔 안보리의 다자 제재와 한국, 미국을 비롯한 관련국들의 독자 제재가 지속되는 경우이다. 이 시나리오에는 한국도 예외 없이 제재를 완화하지 못하고 다자 제재에 동참하는 한편, 5·24조치와 같은 기존 독자 제제도 지속하는 상황에 놓인다. 그 결과 북한이 경제·핵 병진노선에서 경제발전 총력노선으로 전환한 발전 전략은 난관에 처하게 된다. 북한은 국제사회의 파상적이고 지속적인 제재로 정상국가로서의 대외관계를 전개하지 못해 안보, 경제, 위신 등 일반적인 외교정책의 목표를 달성하기 어려운 상황에서 벗어나지 못한다. 특히, 제재 유지 시나리오에서는 경제발전 총력노선이 목표로 하는 경제활동의 정상화, 인민생활의 향상, 과학교육의 혁신이 제약을 받는다.¹⁹⁹⁾

제재 유지 시나리오는 근본적으로 북한의 핵 집착과 미국의 비핵화 비관론에 바탕을 두고 있다. 북한은 자신은 핵·미사일 실험 중단은

199) 2018년 4월 20일, 김정은 노동당위원장의 주재 하에 열린 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 채택된 “첫째, 의정에 대한 결정서”와 “둘째, 의정에 대한 결정서, 과학교육사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여”를 참고할 것. 통일부, “업무현황보고,” 2018년도 국정감사 외교통일위원회 (2018.10.11.).

물론 핵실험장과 미사일 발사장 폐쇄 등 가시적인 비핵화 조치와 미국 국적 억류자 및 미군 유해 송환 등과 같은 조치를 취한 데 비해, 미국은 한미합동군사연습 중단 외에는 충분한 상응 조치를 하지 않았다고 본다. 특히, 북한은 싱가포르 북미공동선언에도 불구하고 미국이 비핵화를 북미관계 개선, 평화체제 구축과 병행 추진하지 않고 있을 뿐더러, 공동선언 이행을 위해 필요한 신뢰조성 노력에 나서지 않는다고 비판해왔다. 미국이 종전선언과 제재 완화에 응하지 않자 북한에서는 병진노선의 부활 가능성을 거론하며 비핵화를 포기하고 핵무력을 유지하는 방안을 적극 검토하고 나설 수 있다. 한편, 미국의 비핵화 비판론은 트럼프 대통령과 북미 교섭을 이끌고 있는 폼페이오 국무부 장관 측을 제외하고는 미국 내에서 광범위하게 형성되어 있다. 이와 함께 미국 주도의 강력한 제재가 북한이 핵실험 등 도발을 중단하고 대화에 나오게 한 가장 큰 힘이었다는 데 대해 미국 내에서 이견이 없다. 이 점은 트럼프 행정부의 공식 입장이기도 한데, 그 연장선상에서 미 행정부는 완전한 비핵화까지 제재를 유지할 방침임을 천명하고 동맹·우방국들의 동참을 촉구하고 있다. 요컨대, 북한과 미국은 6·12 싱가포르 공동선언에도 불구하고 상호 깊은 불신으로 비핵평화 프로세스를 진척시키지 못할 가능성이 상존한다. 제재 유지 시나리오는 그 결과이다.

제재가 유지되는 상황에서 한국의 대북정책이 판문점선언, 평양공동선언의 전면 이행을 향해 나아갈 수 없을 것이다. 당국 간 회담, 민간의 소규모 인도주의적 지원, 그리고 민간교류가 이루어지는 수준을 넘어서지 못할 것이다. 이런 남북관계를 북한이 수용할지도 미지수이다. 북은 남에 미국의 눈치를 보지 말고 ‘우리민족끼리’ 정신에 입각하여 합의 이행에 나설 것을 촉구할 공산이 크다. 한국이 북한의 ‘완전한 비핵화’ 공약의 진정성을 인정하고 국제사회와 공유하려고 해도 북한이 본격적인 비핵화 조치에 나서지 않을 경우, 미국을 위시해 한국의 동맹·우방국들의 태도는 제재 유지 기조를 고수할 것이다. 또 한국

이 북한에 의미 있는 비핵화 조치를 요구해도 북한이 미국의 상응 조치를 요구할 경우 비핵화 촉진자(facilitator)로서의 한국의 역할은 한계를 보일 수밖에 없다.

조명균 통일부 장관은 2018년 11월 15일(현지시간) 미국 워싱턴 D.C.의 우드로윌슨센터에서 열린 토론회 기조연설을 통해 “한국 정부가 남북관계의 특수상황 하에서 올해 들어 많이 진행하고 있지만 본격적인 협력은 제재가 해제된 다음에 비핵화가 됐을 때 가능하다”고 말했다. 그는 “현재 북한에 가해지는 대북 제재를 준수하면서 남북협력을 진행하고 있다”고²⁰⁰⁾ 해 제재 국면 하에서 남북협력에 한계가 있음을 인정했다. 특히, 비핵·평화 협상이 정제된 상태에서 열린 한미정상 회담(2018.11.20., 부에노스아이레스)에서 양국 대통령은 북한의 비핵화 완료까지 대북 제재 유지 방침에 합의했다. 한편, 유엔 안보리는 북한의 도발이나 본격적인 비핵화가 없을 경우 새로운 결의를 채택하지는 않을 것이다. 다만, 1718위원회가 유엔 회원국들의 제재를 독려하거나 인도주의적 제재 면제를 검토하는 기존 활동에 머무를 것이다.

제재 유지 상황 하에서도 북한이 도발을 자제할 경우 북미 간 실무접촉이나 고위급회담을 갖고 상호 의증을 탐색할 수 있다. 그렇지만 북미 양측이 자신의 입장을 고수할 경우 비핵화 진전을 기대하기 어렵고, 그럴 경우 대북 제재 국면은 장기화될 가능성도 배제할 수 없다. 그 과정에서 북한이 협상력 제고 차원에서 핵실험이나 장거리미사일 시험발사를 감행할 경우, 국제사회에서는 대북 제재를 추가 결의할 수 있고 그에 따라 한반도 상황은 악화될 수도 있다. 또 다른 경우로서 한국과 미국, 혹은 미국이 북한의 비핵화 중단에 대한 대응조치로서 (합동)군사훈련을 재개할 경우 북한의 격렬한 반발을 초래할 수 있다.

200) 『연합뉴스』, 2018.11.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181115175552071?section=search>> (검색일: 2018.11.20.).

이런 경우가 일어나면 비핵화 프로세스와 한반도 상황은 함께 악화된다. 이 경우도 크게 보아 제재 유지 시나리오 범주에 포함시킬 수 있겠지만 그 강도가 깊어지는 국면으로 빠져든다. 제재 유지 시나리오 하에서 예측 가능한 이와 같은 전망은 결국 비핵평화 프로세스를 중단시키고 깨어지기 쉬운 핵평화를 유지하는 것도 힘든 상황으로 이어질 것이다. 제재 유지 시나리오가 북미 대립을 주요인으로 하지만 그 결과 북미 대립이 더 심화될 수 있다. 그 사이 한국은 운신의 폭이 제약을 받으며 남북관계와 한미관계를 양호하게 관리하는 데 더욱 많은 지혜가 필요할 것이다.

둘째, 제재 완화 시나리오이다. 이때 대북 ‘제재 완화’가 구체적으로 어떤 경우인지 설정할 필요가 있다. 위 시나리오 설정의 논법을 적용해 볼 때, 제재 완화는 북한이 본격적인 비핵화 조치를 취하고 그에 상응해 미국과 한국, 유엔 안보리 등이 부분적인 제재 해제를 취하는 것으로 정의할 수 있다. 이때 제재 완화의 내용은 가령, 민간인들의 북한 여행, 북한 외에서 북한인들과의 접촉, 인도주의적 목적의 북한 방문, 대북 지원 물품 및 송금 제한의 해제, 그리고 의류, 농수산물, 약품 등 북한주민의 생활 및 건강과 관련된 물품의 교역, 이상의 내용과 관련된 통신, 운송, 금융 수단에 대한 규제 완화를 상정해볼 수 있다.²⁰¹⁾ 북한이 추구하고 있는 제재 완화가 이루어진다는 것은 말 그대로 북미 간에 비핵화 로드맵 협상이 진행되고, 남·북·미·중 간에는 평화체제 구축 협의가 활성화 될 것이다. 그 과정에서 북한은 개혁개방정책을 확대하고 국제사회(금융기구 포함)와의 교류협력을 전개해나갈 수 있다. 남북관계도 인도주의 협력, 민생 개선 관련 협력사업, 민간교류, 나아가 남북 간 경제협력도 개시될 수 있다.

201) 유엔 안보리 1781위원회는 대북 결의 1718호 이행에서 북한 자산동결, 대북 여행 제한 등에 대한 제재 예외 가능성을 열어놓고 있다.

문제는 이런 부분적 제재 완화를 끌어낼 만한 ‘본격적인 비핵화’ 조치가 무엇이나 하는 점이다. 북한이 취할 본격적인 비핵화는 핵실험 중단 등 북한이 취해온 기존의 관련 조치의 지속을 전제로 ① 김정은 위원장이 평양공동선언에서 언급한 동창리 미사일 엔진시험장 및 발사대의 영구폐기, 그리고 영변 핵시설의 영구폐기 의사 표명, 혹은 ② 핵 프로그램 목록을 신고하고 검증 방법에 관한 협상에 응할 경우로 상정해볼 수 있다. ①은 김 위원장이 평양공동선언에서 언급한 내용보다 진일보한 것이다.²⁰²⁾ 방안 ②는 비핵화 프로세스의 결정적인 단계로 간주해온 방안으로서 지금까지 김정은 정권이 응하지 않았던 방안이다. 물론 2008년 9·19 공동선언 이행 과정에서 북한이 핵 프로그램을 신고한 바 있지만 그 검증 방법을 협의하다 비핵화 프로세스 자체가 중단되어 버렸다. 2018년 11월 15일, 펜스 미 부통령은 미 NBC방송의 인터뷰에서 “2차 북미 정상회담에서는 북한의 핵 폐기에 관한 검증 가능한 계획이 나와야 한다”고 하면서 “완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화(CVID)를 달성하기 위한 계획을 세우고, 계획이 이행될 때까지는 압박을 계속 유지하겠다”고 말했다.²⁰³⁾ 이는 북한이 본격적인 비핵화 로드맵을 제시하고 이행에 들어가면 부분 제재 완화가 가능함을 암시하고 있다. 북한이 비핵화 조치에 본격 나설 때 미국은 대통령 행정명령과 의회 보고를 통해, 유엔 안보리는 새로운 결의나 1718위원회의 기존 제재 예외 조치의 연장을 통해 상응 조치를 취할 수 있다. 미 대통령의 행정명령은 북한을 테러지정국 명단에서 해제한다는 발표와 함께 취하거나, 그 이전에 테러지정국 해제를 통해 제재

202) 평양공동선언 제5조 2항은 “북측은 미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다”고 되어 있다. 그에 비해 본격적인 비핵화의 일환으로 제시한 영변 핵시설 영구폐기 의사는 조건부가 아니라는 점에서 진전된 안이다. 「9월 평양공동선언」, 2018.9.19.

203) 『한겨레』, 2018.11.16.

완화의 요건을 조성할 수 있다. 또 미국은 대통령의 행정명령에 앞서 대북협상과 인도주의적 지원을 분리해 인도주의적 지원을 원활하게 해달라는 비정부기구들의 요청을²⁰⁴⁾ 받아들이는 정책 수정을 발표해 분위기 조성에도 나설 수도 있을 것이다.

남한은 5·24조치 중단을 발표하거나 기존 제재를 무력화하는 교류 협력의 활성화를 통해 북한의 비핵화를 촉진하고 남북관계를 발전시켜나갈 수 있다. 그런 조치를 취하는 일차 행보로, 2017년 9월 한국 정부가 결정한 국제기구를 통한 800만 달러의 대북 인도주의적 지원 방침을 실행하는 방안을 검토할 수 있다. 이어 개성공단 재개를 일정한 조건에서 추진할 수 있다. 가령, 생산, 판매, 근로조건, 임금 등에 있어 국제적 수준(global standard)의 도입을 전제로 재개를 추진할 수도 있을 것이다. 금강산관광의 경우도 관광 수입과 그 용처에 투명성과 비군사적 이용을 전제로 재개를 검토할 수 있을 것이다. 이때 관광 수입의 용도는 제재 완화의 명분인 북한주민의 의식주 및 건강 개선에 투입하는 것을 말한다. 달리 말해 제재 완화는 북한의 본격적인 비핵화 조치를 배경으로 완전한 비핵화 달성을 촉진하는 목적에 초점을 두고 추진할 성질이다. 제재 완화로 발생하는 물질적 이익이 북한 정권의 정치·군사적 이익으로 전용되는 것은 절대 허용할 수 없는 것이 제재 완화의 전제조건 중 하나이다.

시나리오 2는 북한의 본격적인 비핵화 조치와 그에 따른 국제사회의 부분 제재 해제로 요약할 수 있다. 그러나 실제 북한의 의미 있는 비핵화 조치에 대한 상응조치가 위와 같은 수준일 때 북한이 수용할지는 단정하기 어렵다. 남북, 북미 간 협상이 변수로 남아 있다. 특히, 북한이 핵능력 고도화의 본산으로 알려져 있는 영변 핵시설의 영구폐기의

204) 미국 내 35개 비정부기구들이 이런 입장을 발표하고 미 행정부에 의견서를 제출했다. 『미국의소리』, 2018.11.15.

반대급부로 인도주의 및 민생 관련 제재 완화에 만족할 것인지는 회의적이다. 북미정상회담에서 종전선언, 한국과 미국 정부의 인도주의적 지원, 민간기업들의 북한 방문 허용 등이 북한의 본격 비핵화를 유도할 상응 조치들로 검토할 만하다.

제재 완화 조치의 내역과 함께 제재 완화의 시점 및 방식도 고려 대상이다. 가령, 북한 핵개발의 대명사인 영변의 5MW 원자로의 불능화가 이루어진 때를 제재 완화 발표 시점으로 정할 수도 있다. 불능화 완료는 미국을 포함한 국제전문가들의 현지 확인을 포함하고 이들이 북한을 떠나 제3국(가령 베이징)에서 불능화 완료를 확인하는 발표 직후 미 대통령의 행정명령 발표 → 한국 정부의 발표 → 유엔 안보리의 결의 → 유엔 회원국의 결의 이행의 순을 검토해볼 만하다.

이와 같은 제재 완화 시나리오가 현실화된다면 비핵평화체제 수립이 가시권에 들어와 한반도 미래는 지속가능한 평화를 상상할 수 있다.²⁰⁵⁾ 그 출발이 남북미 등 관련국들 사이의 냉전구조 해체 및 새로운 한반도 질서를 향한 협상이 급물살을 탈 수 있다. 이런 협상 국면을 이어가면서 한반도는 비핵평화 프로세스를 밟아가며 지속가능한 평화를 추구해나갈 수 있다. 북한의 본격 비핵화 착수 → 부분 제재 완화 → 비핵화 완료 단계 진입 → 추가 제재 완화 → 비핵화 완료 → 제재 해제(시나리오 3)의 낙관론을 전망해볼 수도 있다. 동북아 안보협력체제도 전망해볼 수 있을 것이다. 이와 달리 시나리오 2가 시나리오 1로 역진하거나 그보다 더 악화된 상황으로 떨어질 개연성도 배제할 수는 없다. 북한의 본격 비핵화 개시와 부분 제재 완화가 발전적인 후속조치로 연결되지 못할 수도 있기 때문이다. 북한은 11월 들어 미국이 제재 고수 등 압박을 지속할 경우 병진노선을 부활시킬 수도 있음을 공개 거론하고 있다.²⁰⁶⁾ 그런데 시나리오 2가 발전적인 단계로 나아가지 못한다면

205) 서보혁, 『한국 평화학의 탐구』 (서울: 박영사, 2018), pp. 358~366.

북한은 핵개발 시위, 미국은 독자 및 다자 제재 강화 방침 발표 등과 같은 상황 악화가 나타날 수도 있다. 말하자면, 제재 완화 시나리오는 유동적이고 과도적인 시나리오이다. 이 경우가 제재 해제 시나리오로 나아가려면 완화 시나리오의 구성 요소들이 계속 작동할 수 있는 모멘텀을 당사국들이 (필요하면 중재자들의 조력을 얻어) 살려나가야 할 것이다.

셋째, 제재 해제 시나리오는 북한의 완전한 비핵화 공약이 완료되거나 완료단계에 들어섰다고 판단될 경우 국제사회가 취할 수 있는 조치이다. 트럼프 행정부는 북한이 CVID 수준의 비핵화를 완료할 때까지 제재를 유지하겠다는 입장을 누차 강조해오고 있다. 미국이 유엔 안보리 상임이사국이고 다자 제재까지 주도하고 있다는 현실 앞에서 전면 제재 해제는 북한의 비핵화 완료 이전에는 불가능하다. 북한이 완전한 비핵화 공약을 완료하거나 완료단계에 있다는 판단은 북한이 아니라, 한국과 미국, 혹은 IAEA나 그에 준하는 국제 전문가 집단과 같은 국제 사회의 평가에 의존할 것이다. 다만, 국제사회가 북한의 완전한 비핵화가 완료단계에 들어서 역진 불가능하다고 판단할 경우 국제사회가 대북 제재 해제를 단행해 북한의 비핵화 완료를 향한 최종 조치를 견인할 수 있을 것이다. 물론 북한의 비핵화 완료에도 불구하고 인권침해, 비민주화, 자금세탁 등을 이유로 미국과 국제사회의 제재가 완전 해제 되기는 어려울 것이다.

북한이 공약한 “완전한 비핵화”와 미국이 말하는 CVID 혹은 FFVD,

206) 북한 외무성 산하 권정근 소장은 “우리만 변했을 뿐 우리의 주변 환경은 하나도 변한 것이 없다”는 “민심의 목소리”를 이유로 “병진이라는 말이 다시 태어날 수도 있으며 이러한 노선의 변화가 심중하게 재고려될 수도 있다”는 논평을 관영언론에 냈다. 『조선중앙통신』, 2018.11.2. 이를 받아 제일 총련계 신문인 『조선신보』 (2018.11.10.)는 권정근 소장의 논평을 거론하며 “이것은 연구소 소장이 개인의 판단으로 써낸 구절이 아니다”고 평가했다. 『한겨레』, 2018.11.4.; 『한국일보』, 2018.11.12.

그리고 한국을 포함한 국제사회가 추구하는 ‘한반도 비핵화’가 같은지 다른지는 북한과의 협의를 통해 확인할 바이다. 2005년 9·19 공동성명을 통해, 6자회담 참여국들은 “6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다.” 그리고 판문점선언과 싱가포르 공동선언을 통해 남·북·미 3자 정상은 한반도 비핵화가 사실은 “북한의 완전한 비핵화”임을 분명히 하였다. 문재인 대통령은 2차 남북정상회담 다음날인 5월 26일, 기자들의 질문에 답하는 과정에서 “김 위원장은 한반도의 완전한 비핵화 의지가 확고하다는 것은 어제 다시 분명하게 피력했다”고 말했다.²⁰⁷⁾ CVID에서 남은 ‘비가역적’인 비핵화는 완전하고 검증 가능한 비핵화 이후의 일로서 지금은 언술상의 의미와 대북 압박의 의미 정도이다. 그리고 비핵화의 범위가 북한의 플루토늄, 우라늄을 포함한 핵물질, 핵시설, 핵탄두 및 운반수단, 그리고 관련 핵프로그램임은 누구나 다 알고 있다. 문 대통령이 언급한 것처럼 “실제로 (북한과 미국이 말하는) 비핵화 뜻이 같다 하더라도 그것을 어떻게 실행해 갈 것인가에 대한 로드맵은 양국 간 협이가 필요하고 과정이 어려울 수 있다.”²⁰⁸⁾ 다만, 북한이 비핵화 추진방식으로 ‘단계적 동시행동’ 입장을 취하고 있다. 북한이 그런 입장을 고수하는 이유는 비핵화 구성 요소들을 협상 수단 삼아 적대국이자 체제 위협세력으로 간주하는 미국으로부터 포괄적이고 구속력 있는 안전보장책을 추구하기 때문이다.

요컨대, 제재 해제 시나리오는 비핵화에 관한 관련국들의 공동 인식을 전제로 상호 입장을 포괄적으로 동시 이행할 때 실현 가능하다. 특히, 북한과 미국이 역지사지(易地思之)하는 자세와 인내심 있는 협상이 관건이다. 한국은 남북대화와 한미협의를 병행하면서 비핵평화체

207) 『국민일보』, 2018.5.27.

208) 『국민일보』, 2018.5.27.

제의 당사자로서의 입장 제시와 북미 협상 촉진자로서의 역할을 균형 있게 수행할 때 이 시나리오의 현실화에 기여할 것이다.

제재 해제 시나리오는 구체적으로 북한의 비핵화 완료(단계) 조치 → 그에 대한 국제사회의 긍정 평가 → 한국과 미국 등 주요 관련국들의 제재 해제 발표 → 유엔 안보리의 해제 결의 → 유엔 회원국들의 지지 및 이행 등의 순으로 전개될 것이다. 이렇게 된다면 미국은 북한과 관계정상화를 향한 협상을 진척시킬 수 있고, 북한의 국제금융기구 가입이나 해당 국제기구와의 경제협력, 그리고 미국 기업의 대북 투자를 반대하지 않을 것이다. 남한은 정부 차원의 인도주의적 지원은 물론 북한과 본격적인 경제협력을 추진할 것이다. 그리고 남·북·미(중)은 정전협정을 평화협정 체결로 전환시키고 그즈음 하여 한반도에서 군사적 대치 상태를 평화 상태로 바꾸는 실질적인 조치에 나설 것이다. 이상의 논의를 요약하고 대북 제재 완화를 전망할 세 개의 가설을 수립할 수 있다.

가설 1은 대북 제재 문제에 영향을 미치는 변수들의 상대적 크기에 관한 것이다. 대북 제재 문제에 미치는 변수는 크게 북한의 행동, 미국의 행동, 남북관계, 여타 국제사회(특히 유엔 안보리)의 행동을 꼽을 수 있다. 이 중 북한과 미국의 행동이 가장 큰 변수라 할 수 있다. 그러나 실제 제재에 영향을 미치는 것은 네 변수의 개별적인 크기가 아니라 비핵·평화 관련 북한과 미국의 상호작용이다. 즉, 가설 1은 ‘대북 제재에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 미국과 북한의 상호작용이다’로 할 수 있다. 가설 1을 보조하는 하위 가설로 ‘유엔 안보리와 한국의 행동이 대북 제재에 부차적인 영향을 미친다’를 설정할 수 있다. 이어 대북 제재 문제가 발생·전개되는 구체적인 양상에 관한 가설 3이다. 이는 A → B의 논리 형태를 띤다. 즉, 가설은 ‘북한이 국제사회가 요구하는 수준의 비핵화 조치의 상당 부분을 실행하면 대북 제재가 완화될 것이다’이다.

2. 관련국과 국제기구의 역할

가. 제재 국면 하의 가능한 조치들

먼저, 지금 북한이 완벽한 제재를 받고 있는지를 살펴보자. 이는 북한이 국제사회가 제시하는 수준의 비핵화 이전에는 제재 완화를 기대할 수 없는가 하는 질문과 관련 있다. 여기서 제재 완화의 개념을 검토할 필요성을 갖게 된다. 제재를 경제 제재라고 전제할 때, 제재 완화는 기존에 가해지는 제재의 일부를 중단, 폐지하는 일체의 행위로 정의할 수 있다. 문제는 구체적으로 제재 완화가 어떤 형태를 띠는가이다. 일반적으로 제재 완화는 제재를 규정한 관련법이나 행정명령에 조건으로 제시하고 있다. 제재 완화 방법에는 면제(waiver), 예외(exemption), 보류(suspension), 지명해제(removal of designation) 등이 있다. 면제는 제재의 대상이지만 제재 조치를 가하지 않는 것을 의미하고, 예외는 제재의 대상이 아님을 의미한다. 보류는 제재 조치 대상이고 제재 조치도 유효하나 일정기간 제재 조치를 취하지 않는 것을 의미하며, 지명해제는 제재 대상에 오른 인물 또는 집단을 대상자 명단에서 삭제하는 조치를 의미한다. 또 제재 완화에는 부분적인 제재 해제도 포함될 수 있는데 제재 조치의 대상 중 일부에 대해 제재 조치를 종결하는 것을 말한다.²⁰⁹⁾ 이런 방법들 가운데서 일부는 일반 주민들의 생

209) Elizabeth Rosenberg and Colin H. Kahl, "The Great Unwinding: Iranian Nuclear Negotiations and Principles for Sanctions Relief," *Policy Brief*, Center for New American Security (October, 2013); Larry Hanauer, "The Days After A Deal with Iran: Congress's Role in Implementing a Nuclear Agreement," Rand Corporation (February 2, 2015); Sahand Moarefy, "Partially Unwinding Sanctions: The Problematic Construct of Sanctions Relief in the JCPOA," *Harvard National Security Journal* (July 15, 2016) (<<http://harvardnsj.org/2016/07/partially-unwinding-sanctions-the-problematic-construct-of-sanctions-relief-in-the-jcpoa/>> (검색일: 2018.10.20.); 김영준, "대북 제재 현황과 완화 전망 서면자문," (2018.10.4.).

활과 인도주의 활동에 장애를 초래하는 ‘비의도적 효과’에 대처하기 위해서 활용되기도 한다.

대북 제재의 경우에 있어서는 현 제재 국면 하에서도 인도주의 활동 촉진을 위해 일부 제재 완화 방안을 활용할 수 있다. 그것이 인도주의적 면제 혹은 예외 조치이다. 현재 1718위원회가 사안별로 승인하는 방식을 통해 인도주의적 지원 사업에 제재 제외 조치를 취하고 있다. 이 위원회는 인도주의적 예외 관련 가이드라인을 작성해 적용하였다. 대북 인도주의 활동을 전개할 유엔 회원국들과 국제기구 및 비정부기구가 ‘북한주민들을 위하여 북한에 제공하고자 하는 인도주의적 지원의 성격’, ‘북한 측 수혜자에 대한 설명과 수혜자 선정 기준’ 등 10개항을 담은 면제 신청서를 제출하면 1718위원회가 승인을 검토한다. 이 가이드라인은 대북 인도주의적 활동을 촉진하기 위해 만들어진 것이므로 유엔 회원국들과 국제기구 및 비정부기구는 이 가이드라인을 활용해 보다 적극적으로 대북 인도주의적 활동을 추진해 나갈 필요가 있다.²¹⁰⁾

인도주의 상황에 대한 제재 예외 조치만이 아니다. 현 제재 국면 하에서도 국제사회와 북한은 다양한 목적을 갖고 대화와 협력에 나설 수 있다. 북한의 핵·미사일 도발이 최고조에 오른 2017년 11월 28일 북한의 탄도미사일 실험을 계기로 열 번째 안보리 대북 결의 2397호가 12월 22일 채택되었다. 그 결의에서는 북한에 대한 강력한 제재를 가하면서도 인도주의, 외교, 안보, 정치 등의 분야에서 북한과의 대화와 협력의 창을 열어놓았다. 결의 2397호는 이 결의와 앞선 관련 대북 결의들이 영사관계에 관한 비엔나 협약(Vienna Conventions on

210) 도경옥, “대북 제재와 인도주의적 면제,” (통일연구원 Online Series CO 18-37, 2018.9.6.), <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/12f02975-4d28-405a-8117-30f0b1b67b05>> (검색일: 2018.11.20.).

Diplomatic and Consular Relations)을 준수하고, 북한주민들에게 부정적인 인도주의적 영향을 끼치거나 북한 내에서 이루어지는 제반 인도주의 활동을 제한하려는 의도가 없고, 그런 활동이 안보리 결의로 제한받지 않고, 1718위원회가 건별로 인도주의적 예외 조치를 검토하고, 6자회담 재개를 지지하고, 한반도와 동북아의 평화와 안정, 정치적 해결, 긴장완화, 대화를 통한 포괄적 해결을 지지한다고 밝히고 있다. 나아가 안보리 결의 2397호는 “북한이 결의에 순응한다면 필요 시 기존 결의를 강화, 수정, 중단, 혹은 해제할 수도 있다”고 밝히고 있다.²¹¹⁾

대북 제재를 가장 촘촘히 전개하고 있는 미국의 경우도 인도주의 등 일부 분야의 북한 내 활동에 있어서는 적어도 규정상으로는 제재 면제를 할 수 있다. 미 재무부 자산통제국 웹사이트에는 북한주민의 인간적 필요를 충족시키는 인도주의 활동, 민주주의 증진 활동, 비상업적 개발사업, 환경보호 활동, 그리고 이와 관련된 금융 거래를 미국인이 할 수 있다고 밝히고 있다. 다만, 이런 활동을 하려는 미국인은 자산통제국과 상무부 산업보안국(Bureau of Industry and Security: BIS)의 승인을 얻어야 한다.²¹²⁾

이상 현 제재 국면 하에서도 인도주의, 외교, 안보 등의 목적으로 면제와 같은 방식으로 제재 완화가 가능함을 알 수 있다. 특히, 안보리 결의에서 대북 제재가 인도주의 활동을 저해할 의도가 없고 오히려 촉진할 것임을 밝히고, 1718위원회가 인도주의적 활동 가이드라인을 제시한 것은 고무적이다. 물론 이런 움직임에도 불구하고 한국과 미국

211) 안보리 결의 2397호 28항. “Affirms that it shall keep the DPRK’s actions under continuous review and is prepared to strengthen, modify, suspend or lift the measures as may be needed in light of the DPRK’s compliance,…” 이 조항은 안보리 결의 1718호 15항에서 연유한다.

212) “OFAC FAQs: Other Sanctions Programs,” <https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_other.aspx#nk> (검색일: 2018. 11.12.).

등 주요 관련국 정부가 대북 인도주의적 활동을 지지·지원하는 태세는 미흡하다. 안보리 1718위원회가 인도주의 사업을 ‘건별(case-by-case)’ 심사하는 절차도 동일 사업을 지속하는 단체의 경우 불만이 제기될 수 있다.²¹³⁾

북한은 2018년 핵·미사일 실험 중단, 핵실험장 및 일부 미사일 발사장 폐쇄, 추가 비핵화 계획 발표에 대한 미국의 상응 조치가 미흡하다고 하면서 제재 완화를 주장하고 있다. 그러나 미국은 북한의 완전한 비핵화까지 제재를 강력하게 전개하겠다고 밝히고 있어 양측의 대립은 완화되기 어렵다. 이런 상황에서 인도주의 활동에 대한 규제 해제 및 정부 차원의 대북 인도주의적 지원과 같은 방식으로 북한의 비핵화를 촉진할 수 있을 것이다. 가령, 유엔 안보리는 새로운 결의를 통해 기존 1718위원회의 인도주의 사항에 대한 제재 예외 조치를 포괄 적용하는 방식으로 완화를 확대할 수도 있을 것이다. 한국, 미국의 경우도 일정 조건하에서 인도주의 활동에 대한 규제를 신고제로 전환할 수 있을 것이다.

나. 제재 완화의 가능성

앞에서 검토한 세 가지 시나리오 중 어떤 시나리오가 가장 현실성이 높은가? 비핵평화 협상이 교착상태로 지속된다면 제재 유지 시나리오가 가장 현실성이 높다. 북한은 미국에 선(先)종전선언 채택과 제재 해제를 요구하고 있다. 반면에 미국은 북한에 실질적인 비핵화 조치를 요구하고 그 이전에 제재 완화는 없다는 입장이다. 그 사이에서 한국의 촉진자 역할은 한계를 보이고 있다. 판문점 정상회담 이후 남북관계가

213) 2019년 2월 현재 유엔이 대북제재 면제 승인을 한 인도적 지원사업은 유엔아동기금(UNICEF)과 유진벨재단, 월드비전 등의 사업 10건으로 늘었다. “유엔, IFRC 의료기구 대북지원사업 제재 면제 승인…모두 10건,” 『KBS』, 2019.2.8., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4134384>> (검색일: 2019.2.26.).

발전해왔지만 현 교착상태를 타개하기에는 북미 간 입장 차이가 크고, 유엔 안보리는 한반도 상황에 변동이 없는 가운데서 움직일 가능성이 없고, 1718위원회는 인도주의적 지원 활동 가이드라인을 제시했지만 전반적으로 유엔 회원국들의 대북 제재 동참을 모니터링하는 데 머물러 있다. 이렇게 본다면 위에서 설정한 세 시나리오 중 제재 유지 시나리오가 지속될 가능성이 가장 높다. 비핵화 완료가 가시권에 들어오지 않는 상황에서 제재 해제를 논하는 것은 시기상조이다.

그러나 다른 가능성, 즉 제재 완화 시나리오가 현실화될 가능성은 없는가? 없지 않다. 앞에서 설정한 관련 변수들에 역동성이 붙어 그들 간 긍정적인 상호작용이 일어난다면 세 가설의 방향도 달라질 수 있다. 현재 북미 간 비핵평화 협상에 진전이 없다는 점에서 정체 상태인 것은 사실이지만, 접촉이 진행되고 있고 핵실험 유예(moratorium)가 지속되고 있으며 김정은 위원장의 서울 답방과 2차 북미정상회담이 살아있다는 점에서 낙관론이 완전히 사라진 것은 아니다. 트럼프 대통령이 2차 북미정상회담이 2019년 1, 2월에 열릴 것이라고 언급해 협상이 다시 재개될 전망을 불러 일으켰다. 이는 펜스 부통령이 북미정상회담의 문턱을 낮추고, 미 군사당국이 2019년 한미합동군사연습 축소 방침을 밝힌 것과 연결지어 볼 때 우호적인 분위기 조성이다. 2018년 11월 5일, 펜스 미 부통령이 북한의 비핵화 로드맵 제시가 2차 정상회담의 전제라는 언급은 기존의 회담 성사 조건보다 완화된 것이라는 분석이 가능하다. 2018년 10월 7일 방북한 폼페이오 국무장관은 김정은 위원장과 회담하는 자리에서 핵 리스트 제출을 요구한 것으로 알려졌다²¹⁴⁾ 그에 비하면 위 펜스 부통령의 언급은 2차 정상회담 및 비핵협상의 재개 가능성을 높여준 셈이다.

214) 『중앙일보』, 2018.10.15.

폼페이오 국무장관의 핵 리스트 제출 요구에 대해 김정은 위원장은 “신뢰관계가 구축되지 않은 채 리스트를 제출하면 미국이 믿지 않을 것”이라고 거부하였다. 대신 김 위원장은 신뢰구축 조치의 일환으로 미국이 종전선언을 나설 것을 요구하고 그러면 “비핵화가 속도를 낼 것”이라고 했고, 북한의 미군 유해 반환 조치를 언급하며 “미국도 이에 응하기 위해 경제 제재를 해제해야 한다”고 주장했다고 한다.²¹⁵⁾ 이런 북한의 주장에 미국이 응할 리는 없다. 그러나 김 위원장과 폼페이오 장관의 대화 내용에는 북한이 비핵화 의지가 있음을 재확인해주고, 상호 핵심 관심사에 대한 적절한 교환 방법이 비핵평화 프로세스를 본격화할 관건임을 말해준다. 11월 들어 나타난 문재인 대통령과 펜스 부통령의 회담, 조명균 통일부 장관과 폼페이오 국무장관의 회담은 현 상황에 대한 한미 간 인식 공유와 함께 비핵평화 협상의 재개 분위기를 조성하는 데 일조하였다. 이어 문 대통령과 트럼프 대통령이 G20 정상회담 기간 중 남북·북미정상회담에 공감하고, 볼튼(John Bolton) 미 백악관 안보보좌관의 대북 제재 완화 가능성 언급 등으로 정상외교가 재현될 가능성이 높아지고 있다. 그에 따라 그동안 닫혀있던 북미 간 비핵화 실무협상이 재개될 것이다. 말하자면 북미, 한미, 남북 간 접촉 등 교착상태에 머물러 있는 비핵·평화 협상을 타개하기 위한 움직임이 활발하게 전개되고 있는 것이다.

물론 북미 간 접촉을 비롯한 관련국들 간 일련의 상호작용이 곧 북한의 의미 있는 비핵화를 이끌어내 제재 완화를 불러오지 못할 수도 있다. 다만, 관련국들의 위와 같은 의사소통과 상황 악화를 자제하는 태도 등을 볼 때 최근 교착상태를 제재 지속 시나리오가 우세할 것으로만 볼 필요는 없다. 다시 말해 제재 완화 시나리오도 현실 가능성이 있다는 것이다. 여기까지가 객관적인 전망이다.

215) 위의 기사.

지금부터는 제재 완화 시나리오가 현실화되려면 관련 행위자들과 그들 사이 상호작용이 어떻게 일어나야 하는지를 검토해볼 것이다. 이 시나리오에 주목하는 것은 현 상황에서 가능성이 있는 두 경우 중 제재 완화 시나리오를 적극 검토하지 않았던 이유도 있지만, 제재 완화가 비핵·평화체제 구축에 더 유용하다는 판단도 작용한다. 앞에서 제시한 변수와 가설을 이용해 제재 완화 시나리오의 현실화를 전망할 때 관련국들과 국제기구의 역할을 살펴보도록 하자.

다. 북한의 본격 비핵화와 제재 완화

한국에서는 북한의 비핵화 촉진 차원에서 일부 제재 완화가 필요하다는 여론이 일고 있다. 북한이 핵실험을 동결하고 핵실험장을 해체하는 것에 상응하여 국제사회가 대북 제재를 완화해 비핵평화 프로세스를 촉진해야 한다는 주장이 그 예이다. 그에 따라 북한에 일절 외국은행 지점을 설치할 수 없게 한 조항을 삭제하고 북한의 섬유제품 수출을 금지하는 제재 해제도 필요하다는 것이다. 여기에 관광은 유엔의 대북 제재 대상이 아니라는 점도 거론된다.²¹⁶⁾

평양공동선언 이후 문재인 대통령은 유럽 순방을 하면서 북한의 완전한 비핵화를 유도하는 차원에서 제재 완화의 필요성을 거론하기도 했지만 순방국 정상들로부터 긍정적인 답을 곧장 얻어내지는 못했다. 그즈음 오히려 미 트럼프 행정부는 제재 유지를 잇달아 강조하고 나서고 있음은 앞에서 언급하였다.

반면에 문 대통령은 대북 제재를 지키면서도 남북경협을 통해 비핵화를 유도하는 작업은 이어가겠다고 밝혔고,²¹⁷⁾ 푸틴 대통령과 시진핑 국가주석을 만난 자리에서는 제재 완화를 언급한 것으로 알려졌다.

216) “대북 제재 해결 매뉴얼,” 『경향신문』, 2018.10.14.

217) 『동아일보』, 2018.11.16.

결국 북한의 비핵화를 전제로 한 한국의 대북 제재 완화 입장은 동맹·우방국들로부터 지지를 얻지 못한 대신, 중국과 러시아와는 일부 공감대가 확인되었다. 이런 가운데 한국과 미국 일각에서 대북정책을 둘러싸고 한미 간 이견이 발생하고 있다는 지적이 일어나기도 했다. 그러나 부에노스아이레스 한미정상회담에서 두 정상은 북한의 완전한 비핵화까지 제재를 유지하고, 동시에 북한과 대화를 지속한다는 데 공감대를 형성했다. 결국 대북 제재 완화는 그 원인 제공자인 북한 스스로 “완전한 비핵화” 공약을 성실히 이행하는 데서부터 시작할 것이다.

평양공동선언(2018.9.19.) 3개월이 지나는 시점에서 비핵평화 협상의 재개를 겨냥해 남·북·미 사이에 활발한 접촉이 확인되고 있다. 앞에서 언급한 펜스 부통령과 볼튼 안보보좌관의 발언으로 2차 북미정상회담의 문턱이 낮아졌다는 분석이 가능하다. 북미정상회담을 향한 실무급 접촉과 고위급회담이 진행될 것이다. 그 과정에서 북한의 비핵화 로드맵 제시 여부와 미국의 종전선언 수용 및 제재 완화 여부가 관심사로 부각될 수밖에 없다. 여기서 고려할 사항은 북한이 로드맵 제시에 응하는 가운데 평양공동선언에 밝힌 동창리 미사일 시험장 및 발사대 폐기 일정을 제시하고 영변 핵시설 폐기 조건을 미국과 협상을 시도할 경우이다. 북한이 특히 영변 핵시설 폐기 조건으로 핵·미사일 개발 등 군사적 목적을 예외한 분야에서 제재 해제를 요구할 경우 미국의 반응이 관건이다. 북한의 ‘완전한 비핵화’ 의지를 인정한다면,²¹⁸⁾ 미국은 북한의 비핵화 로드맵 제시와 추가 비핵화 조치에 상응하는 적정 조치를 내놓아야 할 상황에 직면할 수도 있다.

2차 북미정상회담 개최는 북미 양측이 상호 진전된 조치에 합의할

218) 북한의 ‘완전한 비핵화’ 의지를 인정하지 않는 시각에서 제재 완화는 북한의 기만 전술에 이용당하는 처사로 간주되므로 전면 제재 유지가 합리적 선택이다. 여기서는 논외로 한다.

경우에 성립 가능하다. 그 내용이 무엇이든 정상회담 개최에 즈음한 북미 간 입장 조율은 완전한 비핵화 로드맵 합의와 그를 향한 본격적인 행동에 돌입함을 의미한다. 그런 구도 하에서 북한이 추가 비핵화 조치를 취할 경우 미국을 위시한 국제사회는 북한에 일정한 상응조치를 제시할 것으로 예상된다. 앞에서 설정한 대북 제재 시나리오 논법, 즉 북한의 비핵화 → 국제사회의 상응조치와 부합한다. 만약 북한이 위와 같은 추가 비핵화 조치를 내놓을 경우 미국과 유엔 안보리가 취할 제재 완화 방법과 그 내용은 무엇인가?

북한의 비핵화 조치에 따라 미국이 취할 대북 제재 완화는 크게 보아 다음 세 단계로 생각해볼 수 있다. 1단계는 현 제재 국면에서 법규로 진행되는 제재의 일부에 예외 및 면제를 취하는 것이다. 구체적으로 대통령의 행정명령과 같이 행정부 차원에서 인도주의 지원활동 등에 제재 예외 혹은 면제를 취해 북한의 비핵화를 유도하는 방안을 생각할 수 있다. 현 단계에서 미국이 취할 수 있는 조치이지만 북한이 그 수준에 만족할지는 의문이다. 이때 한국과 미국은 남북 철도·도로 연결사업이 미국의 대북 제재 면제조치를 받는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 그러면 북한이 미국의 신뢰조성 의지를 인정하고 본격적인 비핵화에 긍정적인 판단을 내릴 수도 있을 것이다. 왜냐하면 남북 철도·도로 연결사업은 남북 간 군사적 신뢰구축과 함께 ① 긴장완화, ② 남북관계 발전, ③ 한미공조 강화, ④ 북한의 비핵화를 촉진할 것이기 때문이다.

2단계 역시 미 행정부의 조치로서 북한을 테러지원국 명단에서 제외해 인도주의 사업에 대한 규제 해제는 물론 개성공단사업 재개와 금강산관광을 재개하는 경우이다. 3단계는 북한의 완전한 비핵화 단계에 즈음해 미국이 제재를 전면 해제하는 최종 단계이다. 이때는 미국과 북한이 관계정상화에 이르는 경우를 상정할 수 있는데, 그러면 미국은 북한과 정상적인 무역관계를 형성하면서 북한의 국제금융기관 가입을

지지할 것이다. 물론 북미관계가 정상화되더라도 수출통제물자에 대한 통제는 관련법에 의해 단계적으로 완화될 것이다.²¹⁹⁾

미국이 대북 제재를 완화할 방법은 의회에서의 관련 법안 수정 혹은 의결과 대통령의 행정명령이 있다. H.R.3364과 같이 미 의회를 통과하여 채택된 법안의 해지나 완화는 기본적으로 미 의회의 승인이 필요하다. H.R.757 제401, 402조에서는 의회를 통해 대북 제재를 유예하거나 완전 해제할 수 있는 요건을 명시하고 있는데, 제401조에서는 대북 제재 1년 유예요건으로 ① 미국 달러 위조 중단, ② 돈세탁 방지, ③ 유엔 안보리 결의 준수(핵 검증 포함) 등 6개 요건을 규정하고 있다. 이와 같은 광범위한 요건을 고려할 때 북한의 추가 비핵화 조치에 대한 제재 완화를 미 의회가 추진하기는 힘들 것이다. 또 H.R.3364에서 금이나 니켈 등 수입이 금지된 자원을 북한으로부터 매입하는 것은 필수적 제재 대상 활동에 속하므로 의회의 승인을 받아야 한다. 이것도 앞에서 언급한 수준의 북한의 비핵화 조치에 미 의회의 제재 완화가 불가능함을 말해준다. 대신, 섬유제품의 매입이나 취득의 경우 재량적 지정(discretionary designation) 대상의 활동이므로 미 의회 승인 없이 대통령의 결정만으로 제재 대상자에서 제외될 수 있다. 대통령의 행정명령에 따라 대북 제재 조치가 취해진 경우, 대통령의 결정으로 언제든지 즉시 폐지가 가능하다. 예를 들어, 행정명령 13810호에 따라 북한 항구를 경유한 선박은 180일간 미국 입항이 거부되는 조치는 대통령의 결정으로 즉시 해제될 수 있다.²²⁰⁾

이와 같은 절차로 대북 제재 완화가 이루어진다면 그 내용은 무엇으로 전망할 수 있는가? 대북 제재의 명분과 목적을 고려할 때 북한의 핵·미사일 개발과 직간접적으로 관련된 물자, 서비스 교역과 관련 금

219) 김광길, 통일연구원 주최 '2018-19 연례정세전망 자문회의' 자문 내용(2018.11.16.).

220) 김마로, 통일연구원 주최 '대북 제재 현황과 완화 전망 자문회의' 자문 내용(2018.10.4.).

용거래는 계속 철저하게 차단될 것이다. 이중용도 품목에 대한 규제도 마찬가지이다. 사실 미국의 대북 제재 완화의 범위는 북한의 본격 비핵화 조치 수준에 의존할 것이다. 만약, 북한이 △ 봉락된 풍계리 핵실험장 검증, △ 동창리 미사일 시험장 및 발사대 공개 폐기 및 검증, △ 영변 핵시설 폐쇄 착수 등에 합의한다면,²²¹⁾ 미국과 국제사회는 상응조치로 △ 인도주의 활동, △ 식량, 약품, 환경 등 민생 관련 서비스 및 물자 거래, △ 민수경제에 한정된 광물 교역에 대한 제재 완화를 검토할 수도 있을 것이다. 여기서 민수경제 관련 광물에 대한 제재 완화가 북미 협상에서 쟁점이 될 것이다. 해외기업의 대북 투자 및 경제협력, 그와 관련한 기술 제공, 인프라 건설, 인력 방북 및 체류, 그리고 자금 거래 등은 제재 대상에 계속 묶여있을 가능성이 크다. 다만, 북한이 협상력 제고 차원에서 제기할 가능성은 남아 있다.

한편, 북핵 문제의 진전 여부에 따라 유엔 안보리의 제재 완화가 가능하다는 판단은 안보리 결의 2397호 제28항에 명시되어 있다.²²²⁾ 2397호에 안보리의 대북 제재 변경 요건이나 제재 종료 시점 등이 구체적으로 명시되어 있지 않다. 그만큼 대북 제재 완화 등 변경 결정은 안보리 상임이사국들의 판단과 북미관계 등 정치외교적 영향이 작동한다. 물론 그에 앞서 1718위원회의 제재 예외 조치는 인도주의 활동 보호 차원에서 현 제재 국면에서도 가능하다. 나아가 앞에서 언급한 2397호의 규정들에 근거해 북한의 추가 비핵화 조치가 그에 부합한다면 안보리가 평가한 후 제재 완화를 결의할 수 있다. 그런 선행이란 제재 완화에서 있었다. 미국 등과 이란이 핵협상을 타결하자 유엔

221) 이 과정에서 북한과 미국은 양자협상에 주력해 성과를 낼 때까지 국제원자력기구(IAEA) 사찰 등 다자채널의 개입을 수용하지 않을 것이다.

222) 28항의 관련 구절은 “안보리는…북한이 안보리 결의를 준수할 경우에 따라 필요하다고 간주될지도 모르는 조치를 강화, 수정, 중단, 혹은 해제를 준비할 수 있음을 확인한다.”

안보리 결의 제2231호 제7조에 의해 안보리의 기존 대이란 제재 결의가 대체되었다.²²³⁾

북한이 본격적인 비핵화 조치를 취하고 그와 함께 미국과 연락사무소 개소, 미사일·생화학무기 관련 협상에 나서고, 남북·북미정상회담이 이어지고, 인권 문제에 관한 전향적인 조치가 취해지는 일련의 상황이 일어난다면 그만큼 제재 완화의 폭은 넓어질 것이다. 그에 따라 유엔 안보리도 제재 완화의 범위를 넓게 잡은 결의를 채택할 수 있을 것이다. 왜냐하면 안보리 대북 결의는 대북 제재만 언급하고 있는 것이 아니라, 한반도와 동북아 안보 및 평화를 위해 북한과 관련국들이 취할 인도주의적, 정치외교적, 경제적 조치도 언급하고 있기 때문이다. 1718위원회는 해당 조항 외에도 결의의 ‘목적과 대상(purpose and object)’을 참고하여 해당 제재 조항을 해석하여야 하는데, 이와 관련하여 인도주의적 지원, 민생 목적 또는 한반도 평화정착과 경제협력에 제재 예외 신청의 주요한 근거가 될 수 있다.²²⁴⁾

결국 미국과 유엔 안보리 등 국제사회의 제재 완화 범위는 북한의 본격적인 비핵화와 다른 전향적인 조치의 폭에 의존할 수밖에 없다. 과거 분할·지연 협상 관행과 신중한 대미 협상의 필요성에 의해 북한도 제재 해제를 수차례 추구할 가능성은 상존한다. 그러나 미 트럼프 행정부의 대북 제재 정책 방식을 고려할 때 미국이 북한의 그런 협상전술에 양보할 가능성은 낮다. 그럼에도 불구하고 북한은 본격적인 비핵화 조치를 취하면서 수차례의 단계적인 제재 완화를 통한 이익 극대화를 추구할 것이다. 중국과 러시아는 북한이 2018년 취한 초보적인 비핵화 조치들과 일련의 정상회담 개최를 통한 긴장완화를 이유로 들어 미국 등 서방국가들에게 대북 제재 완화를 촉구하고 있다. 이점도

223) 송기호, 통일연구원 주최 ‘대북 제재 현황과 완화 전망 자문회’의 자문 내용(2018.10.4).

224) 김마로, 통일연구원 주최 ‘대북 제재 현황과 완화 전망 자문회’의 자문 내용(2018.10.4).

북한이 최대한의 제재 완화를 추구할 동력으로 작용할 수 있다.

3. 한국 정부의 과제

북한 핵문제의 심각성과 국제사회의 광범위한 대북 제재는 한반도 안보 상황의 현주소를 잘 보여주고 있다. 이는 북한의 ‘완전한 비핵화’를 향한 실질적인 조치가 있을 때 제재 문제의 해결을 전망해볼 수 있음을 의미한다. 다만, 북핵 문제의 심각성으로 비핵화 과정은 이행 로드맵이 필요하지만 실제 이행은 단계적 동시행동의 양상을 띠게 될 것이다. 그에 따라 대북 제재도 단계적으로 변화가 일어날 것이다.

앞에서 살펴본 북한의 본격적인 비핵화 → 국제사회의 제재 완화와 같은 상황 전개는 한국에게도 적절한 대비책을 요청한다. 아래에서는 북한의 비핵화를 전제로 국제사회의 상응조치에 발맞추어 한국 정부가 취할 정책 과제를 기본과제와 단계적 과제라는 두 측면에서 살펴보고자 한다.

먼저 기본 과제의 측면에서 살펴보자. 한국의 대북 제재 정책은 한국이 취하고 있는 전반적인 대북정책 목표에 입각해 전개함이 타당하다. 현재 한국 정부의 대북정책은 ‘비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도’를 형성해 “평화로운 한반도”를 만드는 것이 목표이자 기본 구상이다. 위 선순환 구도 중에서도 비핵화는 평화체제 수립과 남북관계 발전, 나아가 북미관계 개선을 추동하는 핵심 과제이다. 이는 북한의 비핵화가 국제사회의 상응 조치를 유발하는 선행 과제임을 의미한다. 이를 전제로 한국 정부가 대북 제재 정책을 추진할 때 취할 기본과제를 세 가지로 제시해보고자 한다.

첫째, 북한의 비핵화를 추동해 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도를 진전시키는 노력을 계속 전개해나가야 한다. 한국은 한반도 평화의 직접 당사자로서 현재 전개되고 있는 비핵평화 협상의

주요 행위자로서의 역할을 자임해왔다. 특히, 2018년 한국 정부는 일련의 평화외교를 전개해 긴장완화, 신뢰조성, 관계 개선 등에 성과를 내면서 남·북·미 사이의 비핵평화 협상의 틀을 만들고 촉진해왔다. 이 협상의 한 축인 북미대화를 재개하는 데 한국은 촉진자 역할을 지속함으로써 북한의 본격적 비핵화와 그에 따른 제재 완화 국면을 조성할 수 있을 것이다. 이와 관련한 한국의 역할은 북한과 미국이 상호 건설적인 커뮤니케이션을 하도록 돕는 한편, 비핵화를 진전시킬 수 있는 북미 간 적정 동시행동 방안을 제시하는 일이다. 이때 건설적인 커뮤니케이션은 12월 초 한미 정상이 합의한 남북·북미정상회담의 동시 개최가 최고 방법이고, 동시행동은 북한의 본격적인 비핵화 조치와 미국의 제재 완화 조치이다.

둘째, 한국 정부는 비핵평화 협상이 본격화되도록 한미 간 긴밀한 협력과 남북관계 발전을 조화롭게 추진해나가야 한다. 한국의 입장에서 비핵평화체제 구축 과정에서 한미관계와 남북관계는 다른 어떤 양자관계보다 중요한 핵심 양축이다. 이 두 축을 조화롭게 발전시켜 나가지 않으면 한국의 위상 약화는 물론 또 다른 주요 양자채널인 북미관계에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히, 북한의 비핵화 → 국제사회의 상응조치의 흐름을 형성함에 있어 한국은 두 채널의 균형적 관리가 중요하다. 이럴 때 한국은 북미대화를 촉진해 결국 비핵평화 협상을 진척시켜나갈 수 있다. 이런 점에서 비핵화와 남북관계 발전의 균형을 염두에 두고 한미 양국이 설치한 대북정책 실무협약에 기대를 가질 수 있다.²²⁵⁾

225) 2018년 11월 20일 워싱턴에서 이도훈 외교부 한반도평화교섭본부장과 스티븐 비건 미 국무부 대북정책 특별대표가 대북정책 실무회의를 개최하였다. 그 자리에서 양측이 남북 철도·도로 연결을 위한 조사사업을 인정하자, 미국에서 이 사업에 대한 대북 제재 면제 조치를 발표하였고 이어 유엔 안보리 1718위원회에서도 제재 예외를 결정하였다.

셋째, 정부는 관련 대북정책 시스템을 정비하고 시민사회와의 협력 관계를 실질적으로 전개해나가도록 한다. 북한의 비핵화를 전제로 향후 정부는 대북정책의 방향은 물론 범위, 속도 등에 있어서 전례 없는 도전에 직면할 수 있다. 제재 완화 국면을 주도하면서 북한과의 공존공영의 남북관계를 형성, 제도화, 지속시키는 데 범정부 차원의 대비가 필요하고, 이는 다시 정치사회의 초당적인 지지와 시민사회의 협력을 필요로 한다. 특히, 남북관계의 부침에도 불구하고 대북 인도주의 지원 및 협력, 민간교류활동을 전개해온 민간단체의 경험, 노하우, 정보, 아이디어를 적극 활용하고 나아가 민관협력 시스템을 구축해야 할 것이다.

정부는 대북 제재의 예외(면제) 조항을 적극 활용해 남북관계 개선과 비핵화 촉진 노력을 높여나가야 할 것이다. 그 연장선상에서 민간단체들의 대북 인도적 지원 사업을 적극적으로 지원해 나가야 한다. 통일부, 외교부를 비롯한 유관 부처들 간의 협력체계를 구축하여 대북 민간 지원 단체들의 활동을 적극 지원할 필요가 있다. 구체적으로 민간단체들이 유엔 1718위원회에 인도주의적 면제 신청서를 작성하고 접수할 수 있도록 도와줄 필요가 있다. 또한 기업 및 금융권의 적극적인 협조도 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 '대북지원 민관정책 협의회'의 부활 및 운영, 남북협력기금의 지원, 대북지원 관련 법 제정 등을 통한 민관협력의 제도화가 필수적이다. 앞서 민간단체들이 지적한 대북 물품반입 승인 신청과 관련해 현재 이원화된 시스템을 통일부와 산업통상자원부와 협의를 통해 남북교류협력시스템(tongtong.go.kr)과 전략물자관리시스템(yestrade.go.kr)의 통합 또는 일원화할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 정부는 승인 신청절차를 간소화함으로써 대북 지원단체들이 신속하게 사업을 진행할 수 있도록 편의를 제공해줘야 할 것이다.

이어서 대북 제재 국면의 변화를 전망하며 한국의 적정 대책을 생각

해보자. 앞의 논의를 따라 대북 제재 국면이 제재 유지, 완화, 해제 등 크게 3단계로 전개되어 간다고 가정하고 각 단계에 알맞은 한국의 정책 과제를 검토해보자.

1단계, 즉 현 제재 국면이 유지될 경우 한국은 어떤 입장을 취하는 것이 적절할까? 현 단계에서는 북한과 미국이 비핵평화 협상을 재개할 모멘텀을 살려내는 것이 일차 과제이다. 한국의 메신저, 촉진자 역할이 더욱 요청되는 상황이다. 이때 한국은 남북 당국 간 회담을 지속해 판문점선언, 평양공동선언 등 정상회담 합의를 최대한의 범위에서 이행해나가야 할 것이다. 여기에는 군사적 신뢰구축 노력의 지속, 본격적인 사회·경제협력을 위한 대비 등이 포함될 것이다. 그런데 이런 방식에만 머무를 경우 비핵화를 적극 촉진하는 한국의 역할에 비춰볼 때 미흡해보일 수도 있다. 정부는 민간의 대북 인도주의적 지원과 북한과의 민간교류활동을 허용해 신뢰를 축적해나가야 할 것이다. 그리고 보건 의료, 산림녹화, 관광, 문화, 스포츠 행사 등과 남북이 합의한 사회문화협력 분야의 이행을 본격화해나가야 한다. 이를 위해 제재 면제 조치를 적극 활용할 수 있다. 북한도 변화된 모습을 보일 수 있도록 한국이 견인할 수 있는데, 그 방법으로 국내에서 개최되는 크고 작은 국제행사에 북한을 초청하는 것이다. 국내에서 행사를 개최한다는 점에서 대북 제재 위반 문제를 피할 수 있을 것이다. 물론 그 과정에서 한국 정부는 미국과 긴밀히 상의하여야 할 것이다. 평창올림픽에 북한 선수단이 참여할 때 취해진 제재 면제 사례를 원용해 미국과 유엔 안보리의 협조를 얻고 북한과의 신뢰를 높여 결국 비핵화 촉진을 추구할 수 있을 것이다.²²⁶⁾

또 한국 정부는 한미 간 긴밀한 협의를 전제로 북한의 비핵화 촉진을 위해 정부 차원의 인도주의적 지원을 검토해볼 만하다. 이미 문재인

226) 문인철, “대북 제재 현황과 완화 전망 서면 자문,” (2018.12.4.).

정부는 정부 차원의 대북 인도주의적 지원 의사를 밝힌 만큼 북한의 비핵화 촉진을 명분으로, 유엔 안보리 1718위원회로부터 인도주의적 면제 결정을 얻어 국제기구를 통해 지원하면 소기의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 남북 철도·도로 연결사업이 제재 면제 조치를 받도록 한미 간 깊은 논의가 필요함은 앞에서 언급하였다.

한국은 자타가 인정하는 비핵평화 프로세스의 촉진자 역할을 계속 수행해나가야 한다. 이상과 같이 제재 국면 하의 면제 조치를 구하는 노력은 그 자체로 의미가 있다. 그러나 이런 상황의 효과가 크지 않고 관련 당사자들이 피로를 느껴 제재 국면 하의 인내가 한계에 도달할 수 있다. 제재 국면에서 완화 국면으로 전환할 분위기와 계기를 만드는 노력이 중요하다. 이를 위해 한국이 할 수 있는 것은 다시 남북정상회담, 북미정상회담의 연쇄 개최로 비핵평화 프로세스를 본격화해 양국 간 신뢰조성은 물론 종전선언, 제재 완화 등 북한이 안전보장을 체감할 수 있도록 하는 것이다. 그런 점에서 김정은 위원장의 서울 답방은 약속을 지키는 지도자로서의 이미지를 부각시킴은 물론 북한의 본격 비핵화 조치와 미국의 제재 완화를 견인할 수도 있을 것이다. 남북정상 회담에 이어 2차 북미정상회담이 개최된다면 미국은 종전선언 수용, 북한은 미국의 영변핵시설 사찰과 임시연락사무소 설치를 수용할 수도 있을 것이다.²²⁷⁾ 이와 같은 대북 제재 완화가 가능한 분위기를 조성하기 위해 한국은 북한과 국제사회 양측에 균형 있는 설득작업에서 성과를 낼 수 있도록 치밀한 준비가 있어야 한다.

그럼 대북 제재 완화가 이루어지는 2단계에서는 어떤 조치가 적절할까? 북한이 공약한 풍계리 핵실험장 및 동창리 미사일 시험장 폐기 및 국제사회의 검증, 그리고 영변 핵시설에 대한 일부 사찰 수용 등 본격적인 비핵화 조치를 개시할 때 국제사회는 부분적인 제재 완화를

227) 이창희, “대북 제재 현황과 완화 전망 서면 자문,” (2018.12.4.).

단행하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이때 북한의 비핵화 조치에 상응하는 조치를 취하는 것은 일종의 보상이기보다는 비핵화의 모멘텀 유지 및 완전한 비핵화를 향한 촉매제이다. 미국은 대통령 행정명령을 통해 행정부 차원의 제재 완화를, 안보리는 인도주의적 사안에 대한 건별 면제가 아니라 제재 해제를 결의할 수도 있다.

나아가 북한이 김정은 위원장이 공약한 영변 핵시설에 대한 국제사회의 사찰을 수용하면 유엔 안보리와 미국 행정부도 대북 제재를 일부 완화할 수 있을 것이다. 동시에 한국은 남북정상회담에서 합의한 사회·문화협력에 대한 포괄적 제재 면제를 얻어 비핵화의 본격 전개와 남북관계의 제도화를 견인할 수 있다. 여기에 북중 교역 및 북러 교역을 ‘민생 목적’ 명목의 제재 예외 조항을 적용해 북한으로 하여금 현실적인 대북 제재 완화 효과를 갖도록 하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 이런 과정이 진척되어 2019년 하반기 들어 북한이 영변 핵시설 폐기 작업을 진행하면 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해 추가적인 제재 완화를 단행할 수 있을 것이다.²²⁸⁾

그에 발맞추어 한국은 정부 차원의 대북 인도주의적 지원을 확대하고, 5·24조치를 점진적으로 해제하고, 개성공단 및 금강산관광 재개 준비, 민간기업과 지방자치단체의 북한 방문을 허용할 수 있을 것이다. 물론 민간기업과 지자체의 대북협력사업의 규모와 범위는 국내 법규 및 여론, 그리고 국제사회의 제재 완화 수준을 고려해 검토할 바이다. 이 단계에서 남한이 취할 제재 완화 조치는 앞에서 말한 세 과제의 선순환 구도에 복무하는 방향에서 접근하는 것이 중요하다. 비핵화와 군사적 신뢰 조치의 진전은 정전체제의 평화체제로의 전환을 준비하고, 다른 한편 남북관계 발전을 추진할 것을 요구한다. 따라서 이 단계에서 대북 제재 완화 조치는 남북정상회담 합의사항의 전면

228) 위의 글.

적인 이행 노력을 바탕으로 남북 간 포괄적인 사회·경제협력의 방향으로 나아가야 할 것이다.

3단계 북한의 비핵화 완료 즈음 국제사회는 전면적인 대북 제재 해제를 검토할 수 있다. 북미관계 정상화와 북한의 국제금융기구 가입이 추진될 때 한국은 ‘한반도 신경제구상’의 실행 계획을 갖고 북한과 협의해 본격적이고 전면적인 남북관계를 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 이때 남한의 대북 제재 전면 해제 및 본격적인 대북 경제협력을 급속하게 전개하기보다는, 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도의 틀에서 국제사회와의 협력 하에 진행하는 것에 유념해야 할 것이다. 그럴 때 남북경제협력은 국제적 지지로 지속가능성을 확보하고 평화체제에 기여할 수 있다.

V. 요약과 정책적 시사점



1. 요약

북한의 지속적인 핵개발은 국제사회의 지속적인 대북 제재를 초래하였다. 대북 제재는 크게 유엔 안보리가 주도하는 다자 제재와 미국이 주도하는 독자 제재로 나누어 볼 수 있다. 한국은 독자 제재를 취하는 동시에 유엔 안보리와 미국의 제재 정책에 보조를 맞추고 있다.

유엔 안보리의 대북 제재는 북한의 핵·탄도미사일 개발에 대한 10차례의 결의에 근거하고 있다. 안보리는 2006년 대북 결의 1718호를 채택하면서 대북 제재 이행을 관장하는 1718위원회를 결성하고 전문가 패널도 구성·운영하고 있다. 안보리의 대북 제재는 처음 핵·미사일 개발 관련 금수 조치에 초점을 둔 맞춤형 제재를 전개하다가, 2016년 3월 대북 결의 2270호를 채택하면서부터는 핵·미사일 개발에 이용될 우려가 있는 교역 및 금융 거래를 포함한 광범위한 포괄 제재를 전개하고 있다. 그만큼 제재 수위가 강화되고 그 폭이 넓어졌다. 다만, 대북 제재에 동참하는 유엔 회원국들의 수는 처음 110여 개 국가에서 60여 개 국가로 줄어들고 있다. 또 유엔 안보리는 일련의 대북 제재가 북한 내 인도주의 활동과 민수경제에 악영향을 미치지 않도록 인도주의 활동과 관련된 제재 면제 가이드라인을 제시하였고, 그 연장선상에서 극소수이지만 제재 면제 조치를 몇 차례 취하기도 하였다.

미국의 대북정책에서 의회와 행정부는 협력과 갈등 관계를 동시에 보여주고 있다. 협력은 국가이익 증진과 북한에 대한 부정적 이미지를 기반으로 하고 있고, 갈등은 의회의 행정부 견제 및 정부·여당에 대한 야당의 비판을 배경으로 한다. 미국의 대북정책에서 의회와 행정부는 갈등보다는 협력의 측면이 크고, 갈등의 경우 정책 합리성을 둘러싼 경쟁보다는 정략적 성격이 크다. 대북 제재에 있어서도 의회와 행정부가 협력 양상을 띠는데, 제재가 의회의 법률과 대통령 및 행정부의 시행명령 및 규정으로 진행되고 있는 데서 잘 드러난다. 사실 미국의

대북 제재는 북한의 핵실험 이전에도 「적성국교역법」, 「수출통제법」 등 경제 제재 관련 법률들과 행정명령을 적용해 광범위하게 시행되어 왔다. 거기에 2016년 1월 북한의 4차 핵실험과 지속적인 인권침해 비판 여론을 배경으로 북한을 겨냥한 강력한 법률(H.R.757; H.R.3364)을 제정해 거의 모든 분야에 걸쳐 촘촘한 제재를 전개하고 있다. 여기에 추가적인 행정명령이 더해져 있다. 미국의 대북 제재 정책은 유엔 안보리보다 더 강도 높은 것으로 평가되는데, 그 이유 중 하나가 세컨더리 보이콧이다. 이에 따라 미국의 대북 제재는 국제사회의 대북 제재를 선도하고 있고, 그만큼 북한 경제에 주는 타격이 크다.

남한의 대북 제재도 그 수위가 높아졌다. 2010년 천안함 사건에 따른 5·24제재 조치와 2016년 초 북한의 잇단 핵·미사일 실험에 따른 다자 제재 동참 및 추가 독자 제재가 그것이다. 그리고 그런 제재가 지금까지 지속되고 있다. 남북 간에 경제협력이 전면 중단된지 9년이 지나가고 있고, 인도주의적 지원도 바닥에서 벗어나지 못하고 있다.

북한은 이상과 같은 국제사회의 다자 및 독자 제재에 직면하면서 경제 사정의 악화와 대외관계의 고립이 지속되고 있다. 국제사회의 대북 제재가 강력하고 광범위하다 보니 북한 경제에 미치는 부정적인 파급효과가 크게 나타나고 있다. 그 효과는 금융, 교역, 운송, 노동력 등에 걸쳐 나타나고 있다. 그 결과 2017년 들어 북한의 무역규모는 축소되고 무역적자가 증대한 것으로 나타났다. 이는 2016년부터 더욱 강력해진 국제사회의 대북 제재가 북한 경제에 반영되고 있음을 의미한다. 물론, 김정은 정권 들어 북한 경제가 침체되었는가, 그리고 거기에 제재 효과가 얼마나 작용하고 있는가에 관해서는 일치된 의견이 존재하는 것은 아니다. 적어도 2016년 강도 높게 시작된 제재가 2017년부터 나타나기 시작하였다. 문제는 커다란 국면 전환이 없다면 제재 국면이 지속되고 그 결과 북한 경제 및 주민생활에 부정적인 영향이 누적될 수 있다는 점에 있다. 대북 제재의 이런 파급효과는 2018년

북한 정권이 내린 경제발전에 집중하는 국가발전전략과 충돌할 가능성을 높여주고 있다.

대북 제재가 유엔 안보리의 다자 제재와 미국 주도의 독자 제재로 전개되고 있으므로 제재 완화도 두 방식으로 생각해볼 수 있다.

유엔 안보리의 대북 제재 완화는 먼저, 기존의 대북 결의에 근거해 제재 유예가 가능하다. 안보리의 기존 대북 결의에는 무기금수조치 유예, 여행 금지 유예, 자산동결 유예 등 5가지 사항으로 제시되어 있다. 제재를 하에서 가능한 일종의 예외 적용이다. 이 같은 유예 조치 중 상대적으로 가능성이 높은 것으로 인도주의 목적과 관련되는 자산 동결 유예 및 여행 금지 유예를 꼽을 수 있다. 이것도 엄격한 요건을 갖춘 상태에서 건별(case by case) 심사로 이루어진다. 유엔 안보리 1718위원회는 지금까지 유니세프(UNICEF)와 유진벨의 2018년~2019년 대북 인도주의 지원 사업에 각각 제재 예외 조치를 적용하였고,²²⁹⁾ 2018년 11월 30일 착수해 20여 일 간으로 예정된 남북한 철도·도로 연결 관련 북측 구간 공동조사사업에도 제재 면제 조치를 내렸다. 이보다 더 뚜렷하고 폭넓은 제재 완화는 그런 내용을 담은 새로운 대북 결의를 안보리가 채택할 때 가능하다. 이는 본격적인 비핵화 및 실질적인 인권 개선 등 북한의 전향적인 조치가 있을 때만 가능하다.

미국의 대북 독자 제재는 유엔 안보리의 다자 제재보다 더 엄격하다.

229) 유엔 안보리 1718위원회 웹사이트에 이 두 건의 인도주의 활동의 목적과 승인 서한 제목은 아래와 같다. (괄호는 활동 개시일과 종료일) ① Shipment of items to the DPRK essential for UNICEF's programmes in the DPRK, including its programme to combat tuberculosis and malaria and its immunization programme. UNICEF exemption request - approval letter and annex (19 October 2018/ 19 April 2019), ② Eugene Bell Foundation(EBF) Purchase and shipment of medicine and related equipment required for its multi-drug resistant tuberculosis treatment program in DPRK. EBF exemption request - approval letter and annex (November 20, 2018:May 20, 2019).

그렇기 때문에 제재 완화 조건 및 절차도 미국의 경우가 더 복잡하고 까다롭다. 미국의 대북 제재 완화는 의회를 통한 법적 제재 완화와 대통령 행정명령과 같은 행정적 차원의 완화 방식이 있다. 이 중 법적 제재 완화는 구체적으로 ① 행정부가 의회에 제재 완화 요건 충족 증명, ② 일몰 조항 적용, ③ 의회의 자동 해제 권한 등의 방식을 취할 수 있다. 이중 주요 대북 제재법(H.R.757; H.R.3364)의 경우는 첫 번째 방식을 규정하고 있어 대통령의 의회 보고 책임이 있다. 대북 제재법의 대표로 간주할 수 있는 H.R.757에서는 제재 1년 유예에 6가지 조건과 완전 해제에 11가지 조건을 부과하고 있다. 북한이 미국 법률상의 이런 요건을 충족하며 제재 완화 혹은 해제를 획득할 가능성은 현재로는 0%이다. 그에 비해 법률과 무관한 대통령의 행정명령에²³⁰⁾ 의한 제재 완화 가능성은 없지 않다. 대북 제재와 관련 있는 행정명령 13722호와 13810호는 법률과 무관한 것이어서 대통령의 행정명령으로 제재 완화가 가능하다. 그렇지만 이런 경우에도 H.R.757과 같은 강력한 대북 제재 법률과 법률에 근거한 행정명령은 효력을 지속하기 때문에 그와 같은 제재 완화 효과는 실질적이기보다는 상징적인 수준일 것이다. 그럼에도 행정명령에 의한 미 행정부의 대북 제재 완화 조치는 북미 비핵평화 협상을 진전시켜 양국의 이익을 동시에 추구하며 추가 제재 완화의 기회를 높여주는 효과가 있다. 또 OFAC의 재량적 제재 지정 대상의 경우 사안별 면제를 신청할 수 있다. 이 프로그램으로 미국 행정부는 비정부기구의 대북 인도주의 활동을 지지 승인할 수 있고, 그것은 북미 간 신뢰를 조성하고 협상을 촉진할 수 있다.

미국의 제재 정책 경향을 볼 때 제재 법률을 종료, 폐기하기보다는 행정부 차원의 제재 완화 방안을 협상 카드로 활용해 국익을 추구해왔다. 이런 점에서 미 행정부가 북한의 비핵화를 촉진하는 차원에서 상징

230) 대통령의 행정명령 중에는 관련 법률에 근거하고 있는 것들도 있어 구별을 요한다.

적인 수준에서 행정명령 방식의 제재 완화 조치를 취한 가능성은 존재한다. 이 경우 한미 간 대북정책 공조가 강화되어 북한의 본격 비핵화를 촉진하는 효과를 가질 수 있다. 그러나 북한 경제에 활력을 불어넣을 정도의 제재 완화는 “완전한 비핵화” 공약에 부합하는 북한의 조치 없이는 그 가능성이 낮다.

한편, 유엔 안보리와 미국의 선행 제재 정책 사례를 통해서 대북 제재 정책에 주는 시사점을 찾아보는 것도 유용한 작업이다. 미국의 대(對)쿠바 제재 정책에서는 두 가지 함의를 생각해볼 수 있다. 그 하나는 「쿠바자유민주화법」 제정에서 보듯이 미 의회가 북한을 강력하게 제재하는 법을 제정해 결과적으로 행정부의 정책 자율성을 제한할 가능성이 있다. 물론, 현재 비핵평화 협상을 지속하려는 북미 양측의 태도를 감안할 때 쿠바 제재와 같은 극단적인 사례가 재생될 가능성은 높지 않다. 그럼에도 「대북제재강화법」 등 미 의회의 대북 제재 법률이 강력해지는 추세이고 여기에 의회의 행정부 견제가 높아진다면, 트럼프 행정부의 독자적인 대북 제재 완화 가능성은 상당한 제약을 받을 수 있다. 다른 하나는 의회의 행정부 제약에도 불구하고, 미 대통령의 대외정책 관련 재량권은 결코 작지 않다는 사실이다. 2015년 오바마 대통령이 취한 일련의 대쿠바 제재 해제 및 관계정상화 중 금수해제 조치는 대통령의 권한이 아니었지만 대통령은 그 조치까지 단행했다. 이를 트럼프 대통령이 일부 뒤집은 것도 대통령의 재량권의 크기를 웅변해준다. 이와 같은 미 대통령의 제재 관련 권한은 북한에게 매력적으로 다가갈 수 있을 것이다.

그에 비해 이란에 대한 미 행정부의 제재 해제 및 회귀 현상은 북한에게 부정적인 신호로 받아들여질 수 있다. 2015년 오바마 행정부가 취한 대이란 제재 해제 조치인 포괄공동행동계획(JCPOA)은 2017년 트럼프 행정부에 의해 부정되었다. 이런 상반된 조치는 두 가지를 배경으로 하고 있는데, ① 오바마 행정부의 다자적 접근과 트럼프 행정부의

일방적 접근의 대립, ② 이란 핵문제에 대한 미국 내 정책수단에 대한 선호 차이(강경 대 온건)가 그것이다. 현재 북핵 문제에 대한 트럼프 행정부의 접근은 일방적 접근에 압박 중심의 관여 접근을 혼합하고 있다. 트럼프 정부는 제재를 압박 일변도의 접근 수단으로 삼은 이란과 달리, 대북정책의 경우 협상력 강화 차원에서 활용하고 있다는 점이 다르다. 북한이 미 대통령의 강력한 대외정책 권한과 트럼프 행정부의 대북 제재 정책의 특징을 종합 고려한다면 보다 정교한 대미 협상을 전개할 수 있을 것이다.

한편, 유엔 안보리가 취한 대라이베리아 제재 해제 사례에서 국제법 위반국에 대한 제재 완화는 그 국가의 행동 변화에 따라 단계적으로 취해질 것임을 말해준다. 유엔 안보리의 대라이베리아 결의는 라이베리아에 대한 제재 이유를 열거하고 있다. 라이베리아 정부가 제재 사유인 다이아몬드 수출, 원목 수출, 무기 수입 등에 관한 제재에 전향적인 조치를 취할 때마다 유엔 안보리는 제재 완화 및 해제를 단계적으로 시행해나갔던 것이다. 마찬가지로 유엔 안보리는 북한에 몇 가지 뚜렷한 이유로 제재를 강화 지속하고 있다. 따라서 국제사회의 강력한 제재에 직면한 북한이 전향적인 조치를 취할 경우, 유엔 안보리가 그에 상응하는 제재 완화 조치를 단계적으로 취할 것이다.

이상과 같은 기존 제재 정책 사례를 통해 볼 때 북한은 일단 미국으로부터 제재 완화를 얻을 수 있는 전향적인 조치를 취할 필요성을 가질 지도 모른다. 유엔 안보리의 대북 제재 완화는 그 다음에 따라올 것이다. 최근 대북정책 관련 한미 워킹그룹 회의에서 미국이 한국의 남북 철도연결 공동조사사업에 지지 의사를 표명하자 유엔 안보리가 관련 사항에 대한 제재 면제 결정을 내렸다. 또 북한은 국제사회의 대북 제재가 파상적이고 촘촘함을 직시하고, 가능한 범위에서 단계적인 제재 완화를 추구할 것이다. 그런 점에서 북한은 미국 행정부 재량의 제재 완화를 겨냥해 접근할 공산이 크다. 이런 경우가 현실화되도록

하는 것이 한국의 이익에 부합하고 관련국들 간 공동이익에도 부합한다. 그러므로 한국은 북한의 전향적인 조치와 국제사회의 상응 조치를 동시에 설득해나가며 대북 제재 완화를 추구할 것이다. 그럴 때 비핵화-평화체제-남북관계 발전이 선순환하며 전개되어갈 것이기 때문이다.

2. 정책적 시사점

한국 정부는 남북협력과 국제협력을 병행 추진해야 하는 특수한 입장에 서있다. 그리고 비핵화 촉진을 위해 당근과 채찍을 균형 있게 구사하는 자세도 필요하다.

현 대북 제재 국면에서 정부는 대북 제재 틀을 유지하는 가운데 남북관계를 발전시켜 나간다는 입장이다. 이는 미국과 공유한 사항이기도 하다. 그럼에도 국내에서는 북한의 비핵화를 견인하는 동시에 남북관계를 발전시키기 위해 제재 완화가 필요하다는 여론도 일고 있다. 만약 제재 국면이 지속되고 본격적인 비핵화가 추진되지 않는다면 최대 피해자는 한국이 될 것이기 때문이다. 제재 국면이 장기화되면 북한은 다시 핵보유국 지위를 자처하며 ‘자력갱생’을 기조로 체제 유지를 추구할 것이다. 미국은 북한에 대한 적대 이미지를 활용하며 대북 압박을 고조시키는 물론 역내 긴장을 초래할 수도 있다. 그에 비해 한국은 비핵평화 프로세스를 상실해 결과적으로 평화 통일의 기회마저 놓치고, 대신 핵분단체제의 장기화라는 초유의 사태에 직면할 수도 있다. 문재인 정부가 표방한 ‘비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환’ 구도에 대다수 국민들이 지지한 것은 전쟁위기 극복만이 아니라 한반도 미래에 관한 평화 감수성이 작용했기 때문일 것이다.

그런 점에서 제재 국면 하에서 한국은 지금보다 더 적극적인 자세로 비핵평화 프로세스를 촉진시켜 나가야 한다. 현 상태에서 한국이 취할 최우선 과제는 남북, 한미 간 긴밀한 접촉을 전개해 비핵평화 프로세스

를 본격적으로 전개하는 일이다. 김정은 위원장의 서울 방문과 2차 북미정상회담 개최가 당면 과제이다. 그 전제 하에서 한국은 미국, 유엔 안보리와 활발하게 소통하며 북한의 비핵화 촉진 차원에서 인도주의, 외교관계, 민생 등의 분야에서 제재 유예 조치를 확대해나갈 필요가 있다. 그리고 남북 간에 진행하고 있는 군사적 신뢰구축을 더 확대하는 한편, 본격적인 사회경제협력에 대비하는 공동 작업을 차분히 전개해나가는 것도 유용하다. 제재 국면 하의 이런 조치들로 남북 신뢰 강화 및 북미 대화 촉진 등의 효과를 기대할 수 있다. 그러나 이런 조치들은 북한의 핵·미사일 실험 유예 지속을 필수 조건으로 한다. 여기에 김정은 위원장이 공약한 핵개발 관련 시설 폐기가 실행되면 제재 완화 국면이 조성될 수도 있을 것이다.

〈표 V-1〉은 대북 제재 정책이 비핵평화 프로세스의 틀에서 단계적으로 전개될 것임을 보여주고 있다. 제재 관련 세 국면의 형성 조건을 비핵평화 협상의 진전에 따라 제시하고, 본문에서 검토한 해당 단계에 적합한 대북 제재 정책을 제시하고 있다. 이때 제재 완화 국면에서는 몇 차례 단계적인 조치가 있을 수 있다. 각 단계에서 취할 정책만큼 제재 국면에서 제재 완화 국면으로 전환시킨 정책 의지와 공감대 형성이 중요함을 강조하고자 한다.

<표 V-1> 비핵평화 프로세스와 대북 제재 정책

| | | |
|----------|-------------|--|
| 정책 목표 | | 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도 |
| 당면 목표 | | 비핵평화 협상 지속 |
| 대북 제재 정책 | 제재 유지 | 남북·북미정상회담 개최, 평양공동선언 상의 비핵화 조치 인도적 지원 확대, 사회문화협력 활성화, 경제협력 대비 |
| | 제재 완화 (단계적) | 영변 핵시설 및 미사일 시험장 폐기, 핵목록 신고 유엔 안보리 결의, 미국 행정명령, 한국 5.24조치 해제 등으로 제재 완화, 테러지원국 명단 해제, 경험 개시(개성공단 재개) |
| | 제재 해제 | 핵폐기 검증 및 완료, 평화협정 체결 협상, 북미관계 정상화 추진 제재 대폭 해제, 북한의 국제금융기구 가입 지지, 경험 본격화 |

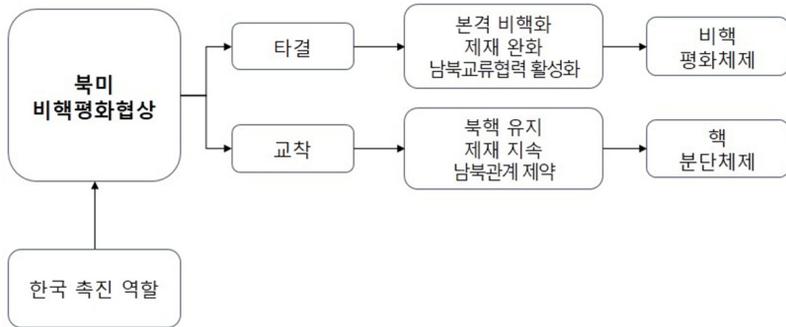
주: 제재 해제는 북핵 문제와 관련된 제재 해제를 의미함. 인권 등 타 북한 이슈와 관련된 해제는 유지될 전망.

아래 그림은 북미 비핵평화 협상의 향방이 대북 제재는 물론 장래 한반도 평화에 영향을 미칠 제일 변수임을 보여주고 있다. 이 문제의 직접 당사자 중 하나인 한국의 촉진자 역할은 매개변수 작용을 할 것이다. 2018년 말~2019년 초, 남·북·미 사이에 또다시 연쇄 정상회담이 개최되어 비핵·평화 협상이 타결된다면 대북 제재 완화는 물론 비핵화-평화체제-남북·북미관계 발전이 본격화될 것이다. 이때 대북 제재 완화는 북한이 보일 구체적인 비핵화 행동 수준에 의존할 것이다. 북한이 봉락시킨 풍계리 핵실험장과 공약한 미사일 시험장 폐기 및 검증, 그리고 영변 핵시설 사찰이 이루어지면 미국과 유엔 안보리는 각각 행정명령이나 새 결의를 통해 제재 완화를 단행할 수 있다. 나아가 북한이 영변 핵시설 폐기에 들어가고 핵 프로그램을 신고할 경우 추가 제재 완화도 가능할 것이다. 더 나아가 북한이 신고한 핵 프로그램 목록과 영변 핵시설 폐기에 대한 검증을 수용할 경우 보다 확대된 제재 완화가 이루어질 수 있다. 이처럼 국제사회의 대북 제재 완화는 북한의 전향적인 행동 범위에 비례해 단계적으로 취해질 가능성이 높다.

그에 따라 한국은 중앙·지방정부와 민간의 역할분담을 바탕으로 대북 인도적 및 개발 지원, 교류협력, 금강산관광 및 개성공단사업

재개, 경제협력 등 다양한 정책 카드를 적정 상응조치로 구사할 수 있다. 이 중 어떤 정책 수단을 제재 완화의 일환으로 채택할지의 여부는 북한의 비핵화 수준, 국내 여론, 미국과의 정책협의 등에 의존할 것이다. 이와 관련해 아래에서는 한국 정부가 취할 정책 원칙으로 비례성과 일치성으로 제시하며 시사점을 도출하고자 한다.

<그림 V-1> 비핵평화 프로세스 구상도



비례성과 일치성은 대북정책, 특히 제재 정책에서 한국 정부가 취할 정책 원칙으로 삼을 만하다. 비례성은 2018년 남북, 북미정상회담은 물론 한반도 문제 관련 합의를 관통하는 원칙이다. 현 상황에서 비례성이란 ‘완전한 비핵화’를 향한 북한의 조치에 합리적으로 반응하는 것을 말한다. 비핵평화 협상에서 반복돼온 상호주의 원칙이 바로 비례성을 반영한 것이다. 비례성은 북한과의 협상으로 만들어질 구성적 성격이 강하다. 비례성을 구성하는 주 채널은 남북, 북미대화이다. 앞으로 남북, 북미정상회담에서 비핵·평화를 진척시키는 합의에 이르면 위와 같은 양자 채널과 병행해 남·북·미 다자 채널이 가동될 수도 있을 것이다.

둘째, 일치성은 대북정책에 한 목소리를 내야 할 필요가 큰 한국과

미국, 그리고 주변국들이 상호 보조를 맞추어가려는 태도나 그런 정향을 말한다. 2000년대 초에 한·미·일 대북정책 조정회의(TCOG)가 좋은 사례이다. 또 2018년 11월 한미 간에 대북정책 조정을 위한 실무회의가 설치 가동되고 있는 것도 일치성을 높이려는 노력의 일환이다. 이렇게 동맹·우방국들과의 대북정책 공조가 일치성의 대외적 측면이라면, 대내적 측면의 일치성은 정부, 정치사회, 시민사회 간의 소통의 결과이다. 무엇보다 정부·여당의 개방적이고 적극적인 대화 노력이 중요하고 거기에 야당과 시민사회의 비판적 협조가 함께 해야 한다. 다만, 일치성이 그 대외적 측면, 곧 동맹·우방국들과의 대북정책 공조와 비례성의 측면인 남북관계로부터도 영향을 받을 수 있다는 점에 유의해야 한다.

경우에 따라 일치성은 비례성과 충돌할 수도 있다. 가령, 북한의 비핵화 조치에 상응하는 제재 완화 조치를 남·북·미 사이에 합의해 한국 정부가 분담한 역할을 수행하는데, 국내에서는 비판 여론이 일어날 수 있다. 또 국내에서는 비핵화를 겨냥한 특정 대북정책에 대해 정부와 정당들 사이에 공감의 형성되었는데, 이를 다른 나라 정부가 지지하지 않을 수도 있다. 요컨대, 한국 정부는 대북정책 전반, 특히 대북 제재 정책의 민감성과 잠재적인 모순성을 깊이 감안해 접근할 필요가 있다. 비례성과 일치성의 조화는 비핵평화 프로세스만큼 중요하고 그 과정을 지속가능하게 하는데 제1의 고려사항임에 유의할 필요가 있다.

대북 제재는 북핵 문제의 완전한 해결 이후에도 남아 있을 수 있다. 생화학무기, 이념, 인권 문제 등 다른 북한 이슈가 부상할 수 있고, 무엇보다 미국 내 다양한 제재 법률과 의회의 견제 역할이 건재하기 때문이다. 대북정책과 관련해 유엔 안보리 상임이사국인 미국의 영향력이 유엔 안보리에 높다는 점도 유의할 대목이다. 그러므로 한국은 동맹국인 미국과 잠재적인 통일 파트너인 북한과의 관계를 조화롭게 관리해나가면서 비핵평화체제를 수립해나가야 할 것이다. 대북 제재 정책은 그런 목적을 달성해나가는 과정에서 관리하고 활용할 정책 대상이자 수단이다.

참고문헌

1. 단행본

- 사빈 외 지음. 임상순 옮김. 『인권의 정치학』. 서울: 북스힐, 2013.
- 서보혁. 『한국 평화학의 탐구』. 서울: 박영사, 2018.
- 신중호·이기현·박주화·김수암·김석진·정성운·김상기·황태희. 『대북제재 평가와 향후 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이명박. 『대통령의 시간』. 서울: 알에이치코리아, 2015.
- 임갑수·문덕호. 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』. 파주: 한울 아카데미, 2013.
- 최장호·임수호·이정균·임소정. 『북한 주변국의 대북 제재와 무역대체 효과』. 서울: 대외정책연구원, 2016.
- 통일부. 『2010 통일백서』. 서울: 통일부, 2010; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018.
- _____. 『통일미래를 준비하는 통일정책』. 서울: 통일부, 2013.

- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- Carter, Ralph G. and James M. Scott. *Choosing To Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*. Durham: Duke University Press, 2009.
- Cha, Victor D. *Alignment Despite Antagonism: The US-Korea-Japan Security Triangle*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Cha, Victor D. and David C. Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press, 2003.
- Chang, Semoon and Suk Kim. *Economic Sanctions in a Nuclear North Korea*. New York: McFarland & Company, 2007.
- Dueck, Colin. *Hard Line: The Republican Party and U.S. Foreign Policy Since World War II*. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*. Washington D.C.: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006.
- Harrison, Selig S. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- Howell, William G. and Jon C. Pevehouse. *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- Leffler, Melvin P. and Jeffrey W. Legro. *To Lead the World: American Strategy After the Bush Doctrine*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2008.
- Martin, Lisa L. *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- _____. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- Mayhew, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- Mearsheimer, John J. and Stephen M. Waltz. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Strauss, and Giroux, 2007.
- Oberdorfer, Don. *The Two Korea: A Contemporary History*. New York: Addison Wesley, 1998.
- Rennack, Dianne E. *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions*. US Congressional Research Service, 2018.
- Ripley, Randall B. and James M. Lindsay. *The Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.
- Sigal, Leon. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North*

Korea. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

Trubowitz, Peter. *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.

2. 논문

- 김슬기. “국제사회의 대북 제재.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2016.
- 김영식·한종희. “수수께끼? 북한 핵 문제에 대한 미국의 정책.” 『세계지역 연구논총』. 제32권 2호, 2014.
- 김일한·김상범. “정치문제의 경제적 처방: 5.24조치의 역습과 풍선효과.” 『현대북한연구』. 제18권 2호, 2015.
- 김재천. “4차 북한 핵실험과 전략적 인내의 종언-미국의 대북정책 변화 분석.” 『통일정책연구』. 제25권 1호, 2016.
- 김정. “박근혜 행정부의 대북 핵비확산 정책전환: 전면적 봉쇄전략의 국민적 지지.” 경남대 극동문제연구소·북한대학원대학교 심연북한연구소 공편. 『대북제재의 정치경제학』. 서울: 도서출판 RPS(성균), 2016.
- 김주연·신옥희. “신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정 과정.” 『한국정치연구』. 제24권 2호, 2015.
- 박홍서. “미국의 대 북한 경제제재와 중국의 역할.” 『통일전략』. 제12권 4호, 2012.
- 변진석. “미국의 대북한 금융제재.” 『국제정치논총』. 제56권 4호, 2016.
- 양무진. “대북제재와 남북관계: 2270호와 독자제재를 중심으로.” 경남대 극 동문제연구소·북한대학원대학교 심연북한연구소 공편. 『대북제재의 정치경제학』. 서울, 도서출판 RPS(성균), 2016.
- 우정민. “오바마 행정부의 대북 위기통제와 강압홍정: 2차 북핵실험 분석.” 『세계지역연구논총』. 제34권 1호, 2016.
- 이인호·김영석. “북핵문제 해결을 위한 미국의 강압외교 분석과 개선방안.” 『전략연구』. 제22권 1호, 2015.
- 이정철. “오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임: 지정학, 핵전략, 불량국가.” 『한국정치연구』. 제25권 1호, 2016.
- 임상순. “유엔 안보리 대북 제재와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제22권 1호, 2018.

임형섭·김마로. “남북경협 재개를 위한 국제사회의 대북제재 법적 검토: 개성공단 재개가능성을 중심으로.” 『통일과 법률』. 제35호, 2018.

하상식. “미국의 북한 비핵화 정책 실패와 한미공조 과제.” 『국제정치연구』. 제19집 2호, 2016.

KOTRA. 『2016 북한대외무역 동향』. 서울: KOTRA, 2017.

_____. 『2017 북한 대외무역 동향』. KOTRA 자료 18-038, 2018.

Burgin, Eileen. “Representatives’ Decisions on Participation in Foreign Policies.” *Legislative Studies Quarterly*. vol. 16, no. 4. 1991.

Canes-Wrone, Brandice, William G. Howell, and David E. Lewis. “Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Reevaluation of the Two Presidencies Thesis.” *Journal of Politics*. vol. 70, no. 1. 2008.

Deibel, Terry L. “Intraparty Factionalism on Key Foreign Policy Issues: Congress Versus Clinton, 1995-2000.” In *Divided Power: The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy*. Edited by Donald R. Kelley. Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2005.

Drezner, Daniel. “How Smart are Smart Sanctions?” *International Studies Review*. vol. 5, no. 1. 2003.

Elliott, Kimberly Ann. “The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?” *International Security*. vol. 23, no. 1. 1998.

Frank, Ruediger. “The Political Economy of Sanctions Against North Korea.” *Asian Perspective*. vol. 30, no. 3. 2006.

Haggard, Stephan and Marcus Noland. “Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation.” *Asian Survey*. vol. 50, no. 3. 2010.

Hathaway, Robert M. and Jordan Tama. “The US Congress and North Korea during the Clinton Years: Talk Tough, Carry a Small Stick.” *Asian Survey*. vol. 44, no. 5. 2004.

Howard, Peter. “Why Not Invade North Korea? Threats, Language Games, and U.S. Foreign Policy.” *International Studies Quarterly*. vol. 48, 2004.

- Ikenberry, G. John. "The Political Foundations of American Relations with East Asia." In *The United States and Northeast Asia: Debates, Issues, and New Order*. Edited by G. John Ikenberry and Chung-in Moon. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 2008.
- Kang, David. "The North Korea Challenge." In *Navigating Turbulence in Northeast Asia: The Future of the U.S.-ROK Alliance*. Edited by Joint U.S.-Korea Academic Studies. Washington D.C.: the Korea Economic Institute, 2010.
- Kwon, Bo Ram. "The Conditions for Sanctions Success: A Comparison of the Iranian and North Korean Cases." *Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 28, no. 1. 2016.
- Lee, Karin and Adam Miles. "North Korea on Capitol Hill." *Asian Perspective*. vol. 28, no. 4. 2004.
- Lerner, Mitchell. "A Failure of Perception: Lyndon Johnson, North Korean Ideology, and the Pueblo Incident." *Diplomatic History*. vol. 25, no. 4. 2001.
- Martin, Curtis, H. "Rewarding North Korea: Theoretical Perspectives on the 1994 Agreed Framework." *Journal of Peace Research*. vol. 39, no. 1. 2002.
- Mc Cormick, James M. and Neil J. Mitchell. "Commitments, Transnational Interests, and Congress: Who Joins the Congressional Human Rights Caucus?" *Political Research Quarterly*. vol. 60, no. 4. 2007.
- Miller, Warren E. and Donald E. Stokes. "Constituency Influence in Congress." *American Political Science Review*. vol. 57, 1963.
- Moon, Chung-in. "Complex Interdependence and Transnational Lobbying: South Korea in the United States." *International Studies Quarterly*. vol. 32, no. 1. 1988.
- Newnham, Randall E. "Nukes for Sale Cheap? Purchasing Peace with North Korea." *International Studies Perspectives*. vol. 5, 2004.
- Nincic, Miroslav. "The Logic of Positive Engagement: Dealing with

- Renegade Regimes.” *International Studies Perspectives*. vol. 7, 2006.
- Nokken, Timothy. “The Ideological Ends against the Middle: House Roll Call Votes on Normal Trade Relation Status for China, 1990-2000.” *Congress and the Presidency*. vol. 30, 2003.
- Noland, Marcus. “Why North Korea Will Muddle Through.” *Foreign Affairs*. vol. 76, no. 4. 1997.
- Nye, Jr. Joseph S. “East Asian Security: The Case for Deep Engagement.” *Foreign Affairs*. vol. 74, no. 4. 1995.
- Pape, Robert A. “Why Economic Sanctions Do Not Work.” *International Security*. vol. 22, no. 2. 1997.
- _____. “Why Economic Sanctions Still Do Not Work.” *International Security*. vol. 23, no. 1. 1998.
- Rogers, Elizabeth S. “Using Economic Sanctions to Control Regional Conflicts.” *Security Studies*. vol. 5, no. 4. 1996.
- Seo, Jung-kun. “Agreements Without Commitments? The US Congress and the US-North Korea Agreed Framework, 1994-2002.” *Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 27, no. 1. 2015.
- Seo, Jungkun. “Who Takes North Korea Seriously? The US Congress and Policy toward Pyongyang, 2009-2012.” *Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 25, no. 2. 2013.
- Shepsle, Kenneth A. “Congress is a “They,” Not an “It”: Legislative Intent as Oxymoron.” *International Review of Law and Economics*. vol. 12, 1992.
- Whang, Taehee. “Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States.” *International Studies Quarterly*. vol. 55, no. 3. 2011.
- Wilkinson, Stephen. “A Perfect Impasse? Cuba’s Move Towards the Market and the United States’ Move Towards Cuba.” *Economic Affairs*. vol. 37, no. 1. 2017.

3. 기타자료

- 김광길. 통일연구원 주최 '2018-19 연례정세전망 자문회의' 자문 내용. 2018.11.16.
- 김마로. 통일연구원 주최 '대북 제재 현황과 완화 전망' 자문 내용. 2018.10.4.
- 김영준. "대북 제재 현황과 완화 전망 서면자문." 2018.10.4.
- _____. "미국 독자제재 완화 및 해제 절차와 시사점." 국가안보전략연구원 이슈브리핑 18-20, 2018.
- 김종혁·정재완·장윤희·유광호·김효은. "미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석." KIEP 기초자료 18-26, 2018.10.24.
- 도경옥. "대북 인도지원 유엔 제재면제 관련 설명회 자료." <<http://haירו.unikorea.go.kr>>.
- _____. "대북제재와 인도주의적 면제." 통일연구원 Online Series CO 18-37, 2018.9.6.
- 문인철. "대북 제재 현황과 완화 전망 서면자문." 2018.12.4.
- 송기호. 통일연구원 주최 '대북 제재 현황과 완화 전망' 자문 내용. 2018.10.4.
- 이승열. 『남북경제교류협력과 대북제재를 둘러싼 논란 및 시사점.』 『이슈와 논점』. 국회입법조사처, 2018.10.29.
- 이창희. "대북 제재 현황과 완화 전망 서면자문." 2018.12.4.
- 임소정. "국제사회의 대북제재 현황과 전망." KIEP 기초자료 18-01, 2018.2.12.
- 임수호. "대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향." INSS 전략보고, 2018.6.
- 전수미. "대북 제재 현황과 완화 전망 서면자문." 2018.12.3.
- 정구연. "미국의 대북제재 현황: 행정명령 13687호의 함의." 국립연구원 주요 국제문제분석, 봄 2015.
- 조성렬. "한반도 비핵화를 위한 유엔과 미국의 대북제재 해제 관련 법·제도 연구." INSS 전략보고 2018-15, 2018.11.
- 최강·신범철·제임스 김. "미북 고위급 회담 무산 이후 비핵화 협상 전망과 한국의 선택." 아산정책연구원, *Issue Brief*. 2018-25, 2018.11.14.
- 통일부. "개성공단 전면 중단 관련 정부 성명." 통일부 주요소식, 2016.2.10.
- _____. "업무현황보고." 2018년도 국정감사 외교통일위원회. 2018.10.11.
- 통일연구원 자문회의 자료집. "2018-19 연례정세전망 자문회의." 2018.11.16.
- 통일연구원. "대북 제재 현황과 완화 전망 자문회의 자료집." 2018.10.15.
- Chanlett-Avery Emma. "North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy,

- and Internal Situation.” *CRS Report for Congress*. January 17, 2012.
- CRS Report. “Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions.” 2018.
- Hanauer, Larry. “The Days After A Deal with Iran: Congress’s Role in Implementing a Nuclear Agreement.” Rand Corporation. February. 2, 2015.
- Pollack, Jonathan D. “The United States, North Korea, and the End of the Agreed Framework.” *Naval War College Review*. Summer, 2003.
- Rosenberg, Elizabeth and Colin H. Kahl. “The Great Unwinding: Iranian Nuclear Negotiations and Principles for Sanctions Relief.” *Policy Brief*. Center for New American Security, October 2013.
- Sahand Moarefy. “Partially Unwinding Sanctions: The Problematic Construct of Sanctions Relief in the JCPOA,” *Harvard National Security Journal*.” (July 15, 2016) <<http://harvardnsj.org/2016/07/partially-unwinding-sanctions-the-problematic-construct-of-sanctions-relief-in-the-jcpoa/>>.
- U.S. Department of State. *Trafficking in Persons Report*. U.S. Department of State Publication Office. June, 2018.

『KBS』.
 『경향신문』.
 『국민일보』.
 『뉴데일리』.
 『동아일보』.
 『로동신문』.
 『미국의소리』.
 『연합뉴스』.
 『조선신보』.
 『조선중앙통신』.
 『주간조선』.

『중앙일보』.

『프레시안』.

『한겨레』.

『한국일보』.

미국 로펌 Clyde&Co. <www.clydeco.com/>.

Gibson Dunn. <www.gibsondunn.com/>.

미국 재무부. <www.treasury.gov>.

미국의 소리. <www.voakorea.com/>.

유엔. <www.un.org/>.

주 유엔 북한 대표부. <kp.one.un.org/>.

통계청-북한통계 홈페이지. <kosis.kr/bukhan/index.jsp>.

통일부. <www.unikorea.go.kr/>.

KINU 통일포럼 시리즈

| | | |
|---------|--|-------|
| 2016-01 | 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 | 통일연구원 |
| 2016-02 | 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 | 통일연구원 |
| 2016-03 | 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 | 통일연구원 |

통일나침반

| | | |
|---------|----------------------------|-----------------|
| 2016-01 | 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 | 이 석 |
| 2016-02 | 2016년 북한 신년사 분석 | 김갑식 외 |
| 2016-03 | 4차 북핵실험 이후 대북정책 | 통일연구원 현안대책팀 |
| 2016-04 | 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 | 통일연구원 현안대책팀 |
| 2016-05 | 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 | 통일연구원 북핵대응 T/F팀 |
| 2016-06 | 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 | 통일연구원 대외협력팀 |
| 2017-01 | 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 | 통일연구원 |
| 2017-02 | 2017년 북한 신년사 분석 | 홍 민 외 |

KINU Insight

| | | |
|---------|--|-------|
| 2017-01 | 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석 | 홍 민 |
| 2017-02 | 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항 | 전병곤 |
| 2017-03 | 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망 | 박영자 |
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |

북한인권백서

| | |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2016 | 도경옥 외 18,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2016 | 도경옥 외 22,500원 |
| 북한인권백서 2017 | 도경옥 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2017 | 도경옥 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2018 | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 도경옥 외 24,000원 |

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

| | | | |
|---------|---|------------|---------|
| 2016-01 | 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향 | 정성윤 외 | 14,000원 |
| 2016-02 | 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략 | 이기태, 김두승 | 6,500원 |
| 2016-04 | 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투 | 정구연, 이기태 | 6,000원 |
| 2016-05 | 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석 | 오경섭, 이경화 | 8,000원 |
| 2016-06 | 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계 | 이규창 | 8,000원 |
| 2016-07 | 남북통합에 대한 국민인식조사 | 박주화 외 | 12,000원 |
| 2016-08 | 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로 | 홍우택 외 | 7,000원 |
| 2016-09 | 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안 | 김석진, 홍제환 | 8,000원 |
| 2016-10 | 북한 기업의 운영실태 및 지배구조 | 박영자 외 | 13,000원 |
| 2016-11 | 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석 | 조한범 외 | 9,500원 |
| 2016-12 | 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구 | 임예준 외 | 8,500원 |
| 2016-13 | 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구 | 김진하 외 | 7,000원 |
| 2016-14 | 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로 | 조한범 외 | 7,000원 |
| 2016-15 | Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation | 도경욱 외 | 14,000원 |
| 2016-16 | 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가 | 이기현 외 | 8,000원 |
| 2016-17 | 국내적 통일준비 역량 강화방안 | 김수암 외 | 8,500원 |
| 2016-18 | 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사 | 김수암 외 | 15,000원 |
| 2016-19 | 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향 | 신종호 외 | 16,500원 |
| 2016-20 | 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로 | 이규창 외 | 12,000원 |
| 2016-21 | 2016년 통일예측시계 | 홍우택 외 | 7,000원 |
| 2016-22 | 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사 | 박종철 외 | 19,000원 |
| 2016-23 | 구술로 본 통일정책사 | 홍민 외 | 12,000원 |
| 2016-24 | 북한 전국 시장 정보 | 홍민 외 | 13,000원 |
| 2016 | 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책 | 북한인권연구센터 편 | 7,500원 |
| 2016 | 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안 | 홍석훈 외 | 9,500원 |

■ 정책연구시리즈 ■

| | | |
|---------|---|---------------|
| 2016-01 | 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석 | 정구연, 민태은 |
| 2016-02 | 대북제재 평가와 향후 정책 방향 | 신종호 외 |
| 2016-03 | 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈 | 임강택, 이강우 |
| 2016-04 | 북한 해외노동자 실태 연구 | 이상신, 오경섭, 임예준 |

■ Study Series ■

- 2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030) Park, Hyeong Jung et al.
- 2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application Lee, Ki-Hyun et al.
- 2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas Cho, Han-Bum et al.
- 2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents Kim, Jin-Ha
- 2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

- 2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 - 이규창 외 11,500원
- 2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사 박주화 외 12,000원
- 2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색 이상신 외 8,500원
- 2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향 민태은 외 9,500원
- 2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식 민태은 외 13,000원
- 2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안 조한범 외 7,500원
- 2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략 홍민 외 7,000원
- 2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화 임강택 8,000원
- 2017-10 한반도 평화체제 구성과 대북정책 정성운 외 8,000원
- 2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간 조정아, 최은영 9,500원
- 2017-12 북중관계 주요분야별 현황 분석 임강택 외 12,000원
- 2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응 김상기 외 11,000원
- 2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십 정규연 외 7,000원
- 2017-15 북한인권 정책환경 분석 한동호 외 7,500원
- 2017-16 북한 재남협력 방안과 과제 임예준, 이규창 9,000원
- 2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 박영자 13,000원
- 2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로 홍제환 7,500원
- 2017-19 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치 홍민 6,000원
- 2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략 정성운 6,500원
- 2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부) 전병곤 외 9,500원
- 2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부) 전병곤 외 9,500원
- 2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제 현승수 외 10,000원
- 2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증 현승수 외 9,500원
- 2017 사회권의 관점에서 본 북한인권 북한인권연구센터 편 13,500원

■ 정책연구시리즈 ■

| | | |
|---------|----------------------------|----------|
| 2017-01 | 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향 | 이규창 외 |
| 2017-02 | 통일국민협약 추진방안 | 조한범, 이우태 |
| 2017-03 | 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구 | 이상신 외 |
| 2017-04 | 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안 | 임강택, 홍제환 |
| 2017-05 | 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향 | 이규창 외 |

■ Study Series ■

| | | |
|---------|--|--------------------------|
| 2017-01 | Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures | Chung, Sung-Yoon et al. |
| 2017-02 | Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea | Rim, Ye Joon et al. |
| 2017-03 | Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle | Chung, Kuyoun-Lee, Kitae |
| 2017-04 | Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy | Kim, Soo-Am et al. |

2018년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

| | | |
|---------|-------------------------------------|---------------|
| 2018-01 | 평화의 심리학: 한국인의 평화인식 | 박주화 외 19,000원 |
| 2018-02 | 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안 | 이규창 외 14,000원 |
| 2018-03 | 남북관계 발전과 북한주민 의식 변화 | 성기영 외 10,500원 |
| 2018-04 | 국경협력의 가능성과 미래 | 이기태 외 9,000원 |
| 2018-05 | 북한과 주변국의 국경안보 | 이기태 외 8,000원 |
| 2018-06 | 중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점 | 현상백 외 12,000원 |
| 2018-07 | KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식 | 이상신 외 11,000원 |
| 2018-08 | 한반도 비핵평화체제 구축과 남북관계 전략 | 조한범 외 8,000원 |
| 2018-09 | 북한의 주민 이탈과 법적 대응 | 박영자 외 11,500원 |
| 2018-10 | '하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색 | 임강택 외 9,500원 |
| 2018-11 | 한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략 | 김진하 외 9,500원 |
| 2018-12 | 북한 민생 실태 및 협력 방안 | 홍제환 외 9,000원 |
| 2018-13 | 북핵위기와 북미 간 전략환경 인식 | 이우태 외 11,000원 |
| 2018-14 | 북한의 핵전략 분석 | 홍우택 외 6,500원 |
| 2018-15 | 제재 국면에서의 주민의 인권 | 도경욱 외 10,000원 |
| 2018-16 | 한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서) | 김삼기 외 5,500원 |
| 2018-17 | 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략 | 정성윤 외 21,000원 |
| 2018-18 | 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안 | 이기태 외 12,000원 |
| 2018-19 | 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석 | 홍민 외 20,500원 |
| 2018-20 | 한반도 평화체제 구축과 한미관계 | 김삼기 외 10,000원 |
| 2018-21 | 북한에서 국가-사회관계 양상 연구 | 한동호 외 14,000원 |

| | | | |
|---------|---------------------------|-------|---------|
| 2018-22 | 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성 | 박영자 외 | 13,500원 |
| 2018-23 | 북한 군사경제 비대화의 원인과 실태 | 오경섭 외 | 12,000원 |
| 2018-24 | 한반도 평화변영과 남북중 협력방안 | 정은이 외 | 9,500원 |
| 2018-25 | 중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망 | 신종호 | 8,500원 |
| 2018-26 | 2030 미중관계 시나리오와 한반도 | 신종호 외 | 12,000원 |

■ 정책연구시리즈 ■

| | | | |
|---------|----------------------------------|-------|--|
| 2018-01 | 김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화 | 박영자 외 | |
| 2018-02 | 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망 | 민태은 외 | |
| 2018-03 | 대북 제재 현황과 완화 전망 | 서보혁 외 | |

■ Study Series ■

| | | | |
|---------|---|--|--|
| 2018-01 | The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula | Hong, Min·Cho, Han·Bum·Park, Ihn·Hwi | |
| 2018-02 | 2017 Survey of Inter-Korean Integration | Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won·Bin | |
| 2018-03 | North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime | Hong, Jea Hwan | |
| 2018-04 | Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy | Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chu·Lee, Soo-hyung | |
| 2018-05 | Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime | Park, Young-Ja et al. | |

연례정보고서

| | | |
|------|----------------------------|-------|
| 2016 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 | 통일연구원 |
| 2017 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018 | 통일연구원 |
| 2018 | 2019 한반도 정세 전망 | 통일연구원 |

논총

| | |
|---|---------|
| 통일정책연구, 제25권 1호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)</i> | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제25권 2호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016)</i> | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 1호 (2017) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017)</i> | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 2호 (2017) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017)</i> | 10,000원 |

| | |
|---|---------|
| 통일정책연구, 제27권 1호 (2018) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 1 (2018)</i> | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 2호 (2018) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 2 (2018)</i> | 10,000원 |

기 타

| | | |
|------|---|----------------------|
| 2016 | 북한 내 고문 및 비인도적 처우 | 한동호 외 |
| 2016 | Torture and Inhumane Treatment in North Korea | Han, Dong-ho et al. |
| 2016 | 북한 여성·아동 인권 실태 | 도경옥 외 |
| 2016 | Human Rights Situation of Women and Children in North Korea | Do, Kyung-ok et al. |
| 2016 | 러시아 사할린 지역의 북한 노동자 | 이애리아 외 |
| 2017 | 북한 내 이동의 자유 | 한동호 외 |
| 2017 | Freedom of Movement in North Korea | Han, Dong-ho et al. |
| 2017 | 러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자 | 이애리아 외 |
| 2018 | 한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 | 박주화, 윤혜령 53,500원 |
| 2018 | 북한의 건강권 | 이금순 외 |
| 2018 | The Right to Health in North Korea | Lee, Keumsoon et al. |
| 2018 | 미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리 | 김진하 외 |

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입 기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

