

대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 국정연구기관, KINU

미국의 경제제재 정책:
'2차 제재(secondary sanctions)' 방식을 중심으로

KINU 연구총서 23-24

미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로

황수환 | 김석진 | 서보혁
권재범 | 도경옥

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

미국의 경제 제재 정책:

2차 제재 방식을 중심으로

연구책임자

황수환(통일연구원 연구기획부장)

공동연구자

김석진(통일연구원 선임연구위원)

서보혁(통일연구원 연구위원)

권재범(전북대학교 교수)

도경옥(충남대학교 교수)

KINU

미국의 경제 제재 정책:

2차 제재 방식을 중심으로

KINU 연구총서 23-24

발행일	2023년 12월 30일
저자	황수환, 김석진, 서보혁, 권재범, 도경옥
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	국제전략연구실장
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	(주)디자인백플러스(02-2672-1535)
인쇄처	(주)현대아트컴(02-2278-4482)
I S B N	979-11-6589-144-2
가격	10,500원

© 통일연구원, 2023

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

미국의 경제 제재 정책:

2차 제재 방식을 중심으로



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

Contents 차례

요약	9
----	---

Chapter I

서론	15
----	----

1. 연구 필요성 및 목적	17
2. 연구내용	21

Chapter II

미국 2차 제재의 개념 및 쟁점	25
-------------------	----

1. 미국의 일방적 제재 관행	27
2. 2차 제재의 도입배경과 개념	33
3. 2차 제재의 전개 과정	40
4. 2차 제재의 현황	57
5. 2차 제재의 쟁점	61

Chapter III

미국 2차 제재의 사례와 대응	79
------------------	----

1. 북한 핵무기 이슈 관련 2차 제재	81
2. 이란 관련 2차 제재	108

3. 러시아 관련 2차 제재	121
4. 테러리즘 관련 2차 제재	128
5. 적용과 대응 비교	135

Chapter IV

미국 2차 제재 및 유엔 제재와 북한경제 141

1. 미국의 2차 제재 정책과 북한 핵문제	143
2. 북한 제재에서 미국 2차 제재의 역할	147
3. 유엔 제재가 북한경제에 미친 영향	162
4. 북한의 제재 회피 실태와 그 한계	177
5. 평가와 전망	195

Chapter V

결론 201

1. 요약	203
2. 정책 제언	206

참고문헌 217

최근 발간자료 안내 229

〈표 II-1〉 미국의 제재 프로그램(2023년 8월)	32
〈표 II-2〉 미국의 1차 제재와 2차 제재 개념	39
〈표 II-3〉 「이란 제재법」과 「포괄적 이란 제재법」의 2차 제재 규정	46
〈표 II-4〉 「북한 제재 및 정책 강화법」, 「북한 차단 및 제재 현대화법」, 「오토 웬비어 북한 제재 및 집행법」의 2차 제재 규정	54
〈표 III-1〉 테러조직 관련 2차 제재 위험/대상 특별지정 제재대상자 리스트 등재명단(일부)	130
〈표 IV-1〉 2016~2017년 북한의 주요 도발과 북한 관련 제재 일지	147
〈표 IV-2〉 2016~2017년 미 의회 북한 관련 청문회 일지	150
〈표 IV-3〉 북한의 교역상대국별 수출입 추이(2010~2016)	152
〈표 IV-4〉 북한 관련 미국 2차 제재와 유엔 제재 주요 내용 요약	156
〈표 IV-5〉 북한 주요 중간재 품목 대중국 수입 추이	168
〈표 IV-6〉 북한의 주요 식품 및 소비재 대중국 수입액 추이	169
〈표 IV-7〉 북한 시장물가 상승률 추정치	171
〈표 IV-8〉 북한 식량 생산량 추정치 추이	176
〈표 IV-9〉 북한의 주요 곡물 대중국 수입물량 추이	177
〈표 IV-10〉 유엔 대북제재위원회 전문가 패널의 석탄 밀수출 조사내용 ...	180
〈표 IV-11〉 북한의 대중국 석탄 수출(중국의 대북한 수입)	181
〈표 IV-12〉 중국의 무연탄 수입단가	182
〈표 IV-13〉 북한 수역에서 활동한 제3국 어선 수	183
〈표 IV-14〉 채이널러시스의 북한 암호화폐 탈취액 추정치	185
〈표 IV-15〉 북한 정제유 공식 수입량(중국과 러시아의 수출량)	191
〈표 IV-16〉 북한 정제유 밀수입량 추정치	192

〈그림 II-1〉 미국의 연간 제재대상자 목록 추가 추세(2001~2020)	31
〈그림 II-2〉 부시·오바마·트럼프 행정부 시기, 제재대상자 목록에 추가된 자의 수(연평균)	31
〈그림 II-3〉 2차 제재의 작용방식	34
〈그림 II-4〉 2차 제재가 적용되는 특별지정 제재대상자가 속한 국가·단체 ..	58
〈그림 II-5〉 2010~2021년 2차 제재 시행 추이	59
〈그림 II-6〉 2010~2021년 2차 제재 시행 부문	60
〈그림 II-7〉 2010~2021년 2차 제재 시행의 대상이 된 제3국의 개인·기업 ..	60
〈그림 III-1〉 방코델타아시아에 대한 2차 제재	85
〈그림 III-2〉 홍상 그룹의 대북거래 현황	90
〈그림 III-3〉 중국 홍상그룹에 대한 2차 제재	91
〈그림 III-4〉 중국 단둥은행에 대한 세컨더리 보이콧	97
〈그림 III-5〉 라트비아 ABLV 은행에 대한 세컨더리 보이콧	104
〈그림 III-6〉 이란 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 중국 주하이 전룡 사 ..	111
〈그림 III-7〉 이란 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 중국 쿤룬 은행	115
〈그림 III-8〉 이란 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 이집트 엘라프 이슬람 은행 ..	118
〈그림 III-9〉 러시아 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 중국 장비개발부	123
〈그림 III-10〉 러시아 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 튀르키예 방위산업청 ..	126
〈그림 IV-1〉 북한의 수출입액(남북교역 제외) 추이	164
〈그림 IV-2〉 북한의 주요 품목별 대중국 수출 추이	165
〈그림 IV-3〉 북한의 주요 제재 대상 품목 대중국 수입액 추이	166
〈그림 IV-4〉 북한 경제성장률 추이: 한국은행 추정치	174
〈그림 IV-5〉 북한 무기 수출입액 추정치	185



미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로

본 연구는 최근 변화하고 있는 국제정세 속에서 미국의 2차 제재 방식에 대한 확산과 진화 가능성, 대북제재에서 2차 제재 방식의 사용이 본격화될 가능성이 높은 상황에서 미국 2차 제재에 대한 종합적인 이해를 도모하는 데 목적을 두고 진행했다. 이에 본 연구에서는 미국의 2차 제재에 대한 개념과 사례를 살펴본 뒤, 북한의 적용가능성과 회피 실태, 북한경제에 미치는 영향 등에 대해 살펴보았다.

미국의 2차 제재는 기본적으로 1차 제재의 효과를 증대시키기 위해 제재대상자와 거래를 진행한 제3국의 개인이나 기업으로 제재를 확장한 것을 의미한다. 하지만 전통적 관할권의 범위를 벗어나 이루어지는 제재 관련 조치 중 어느 범위까지를 2차 제재 대상으로 볼 것인지에 대해서는 논란이 존재한다. 또한 2차 제재가 시행되는 과정에서 적법성과 효과성 등에 대한 논란도 존재한다. 미국의 2차 제재의 개념은 제재 정책의 실효성을 높이기 위해 전통적 관할권의 범위를 벗어나 제3국이나 제3국의 개인·기업을 상대로 점차 다양한 조치를 모색하는 과정에서 법적, 행정적 조치들이 확대하여 발전하고 있다.

미국의 2차 제재 사례는 북핵 이슈 관련, 이란 관련, 러시아 관련, 테러리즘과 관련된 이슈로 구분하여 분석했다. 북핵 이슈와 관련해서는 방코텔타아시아 은행, 홍상그룹, 단둥은행, 라트비아 ABLV

은행의 사례를 살펴보았다. 이란과 관련된 이슈는 중국 주하이 전릉 무역회사와 쿤룬 은행, 이집트 엘라프 이슬람 은행 사례를 살펴보았다. 러시아와 관련된 이슈는 중국과 튀르키예의 2차 제재 사례를, 테러리즘 이슈에 대해서는 헤즈볼라 등의 사례를 살펴보았다. 미국은 북한, 이란, 러시아 관련 제재와 국제 테러리즘과 관련한 제재를 시행할 때 자국의 자산과 경제적 영향력을 최대한 활용하여 제3자에 대한 2차 제재를 적극적으로 시행한 점을 확인했다.

미국 2차 제재가 북한에 미치는 영향은 2016~2017년 미국의 북한 관련 2차 제재 도입 및 유엔 제재 강화 과정을 비교하여 미국과 유엔의 대북제재 사이가 밀접하게 연관되어 있음을 확인했다. 북한의 제재 회피는 석탄 밀수출, 어업권 밀거래, 사이버 금융범죄 등 불법적인 외화벌이, 정제유 및 금속제품, 기계류, 전기기기, 수송기기 등 기타 물품 밀수입 동향, 외환 보유액 추정 등을 통해 확인했다. 광범위한 대북제재 이후 북한의 대외경제관계는 현저히 감소하여 침체하고 있지만, 제재만으로는 북한의 핵 포기를 유도할 수 없다는 점을 확인했다. 미국 2차 제재와 유엔 제재는 상당한 효과가 있다는 점에서 지속될 것으로 전망되지만, 제재가 북한을 붕괴시키거나 북한 비핵화를 도모하는 궁극적인 해결책은 아니라는 점에서 다양한 다른 정책적 옵션들을 강구할 필요가 있다.

주제어: 제재, 2차 제재, 미국, 북한, 유엔



U.S. Policy on Economic Sanctions: A focus on Secondary Sanctions

Hwang, Soohwan et al.

The purpose of this study is to gain a comprehensive understanding of US secondary sanctions amid a probable proliferation and evolution of US secondary sanctions and a heightened possibility of secondary sanctions' enforcement as part of sanctions against North Korea in the aftermath of the recent changes in global politics. To this end, this study lays out concepts and cases of US secondary sanctions, and going further, examines how likely they would be imposed on North Korea, how they are avoided, and what would be their impact on the North Korean economy.

US secondary sanctions in principle refer to the extension of its existing sanctions to target third country persons and businesses which transacted with those who are subject to sanctions, with an intention of amplifying primary sanctions' impact. There have been disputes in deciding the scope or coverage of sanction related measures that are beyond

traditional jurisdiction that can be viewed as secondary sanctions. Also, it has been controversial whether secondary sanctions are legitimate and effective during their execution. The concept of US secondary sanctions continues developing by expanding legal and administrative measures while multiple measures are explored against third countries or third country persons and businesses.

Cases of US secondary sanctions were categorized into North Korea's nuclear-related, Iran-related, Russia-related, and terrorism-related, and then analyzed in this study. For cases related to North Korea's nuclear, cases from Banco Delta Asia Bank, Hongxiang Group, the Bank of Dandong, and Latvia's ABLV Bank were examined. For Iran-related issues, cases from Zhuhai Zhen Rong, a trading company, the Bank of Kunrun, and Egypt's Elaf Islamic Bank were studied. For Russia-related, secondary sanctions against China and Turkey, and for terrorism-related, sanctions against Hezbollah and others were examined. It was concluded that the US enforced secondary sanctions against third parties by leveraging its fund and economic influence to its fullest extent when it imposed sanctions regarding North Korea, Iran, Russia, and global terrorism.

It was confirmed by comparing US secondary sanctions targeting North Korea during the period from 2016 to 2017 against the UN's phased-in sanctions enforcement that US sanctions against North Korea and those of the UN are closely

correlated, as part of US secondary sanctions' impact on North Korea. North Korea's sanction evasion was confirmed by: outbound coal smuggling, fishery right trafficking, cyber financial crimes and other illegal foreign currency earnings; trend of commodity smuggling such as oil, metal, machinery, electronics, transport equipment, and others; and the country's forecasted foreign currency reserves. It was also concluded that despite its significantly reduced and slowed external economy in the aftermath of the widespread sanctions against North Korea, sanctions alone cannot nudge Pyeongyang to forgo its nuclear. US secondary sanctions and UN sanctions are likely to continue given their notable effectiveness, and yet, other different policy options should be explored and designed since sanctions alone are not an ultimate solution that would bring North Korea's collapse or denuclearization.

Keywords: Sanction, secondary sanction, the U.S., North Korea, the UN

I. 서론

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

서론

1. 연구 필요성 및 목적

제재는 미국의 외교정책에서 군사적 수단을 제외한 가장 중요한 정책적 압박 수단 중 하나이다. 제재는 불법행위를 자행하는 국가에게 해당 행위를 포기하게 하거나, 제재 대상국(target)을 원하는 방향으로 정책을 추진하게 만드는 중요한 수단으로 사용된다. 국제사회는 다양한 경제적 수단, 징벌적 조치 등을 통해 규범을 어긴 국가에 대해 제재 조치를 가하여 그 국가가 더 이상의 위법행위를 하지 못하도록 하는 데 목적을 두고 시행하고 있다. 물론 제재의 효과와 효용성에 대해서는 많은 학자들 사이에서 논쟁이 존재하고 있지만,^{1/} 미국은 건국

^{1/} 지금까지 제재의 효과와 관련해서는 많은 학자들이 연구를 진행해온 바 있다. 그중 자유주의적 시각의 학자들은 제재로 인한 경제적 손실을 두려워하기 때문에 제재 대상국이 제재 부과국이 원하는 방향으로 정책을 변경하는 경우가 많다고 주장한다. 이에 대해서는 다음을 참고하시오; David A. Baldwin, *Economic Statecraft: New Edition* (Princeton: Princeton University Press, 2020); Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered Vol. I : History and Current Policy* (Washington, D.C.: Peterson Institute, 1990); William M. Leogrande, "Making the Economy Scream: US Economic Sanctions against Sandinista Nicaragua," *Third World Quarterly*, vol. 17, no. 2 (1996), pp. 329~348; 반대로 현실주의적 시각의 학자들은 제재 대상국의 지도자들은 경제적 손해보다 정치적, 안보적 목적을 우선 순위에 두고 있기 때문에 경제적 제재에 쉽게 굴복하지 않는다는 주장을 펼치며 제재의 효과성을 부인한다. 이에 대해서는 다음을 참고하시오; Hossein Askari et al., *Case Studies of US Economic Sanctions: The Chinese, Cuban, and*

이래 지속적으로 제재라는 정책적 수단을 통해 개별 국가, 집단, 개인들의 행동을 규제하고 통제하는 데 활용하고 있다. 중앙 권위체가 부재한 무정부상태 속에서 군사적 수단을 제외하고 국제사회가 위법행위를 한 대상에게 부여할 수 있는 강력한 압박과 처벌 중 하나가 제재이기 때문이다. 미국은 1차 제재(primary sanctions)뿐만 아니라 2차 제재(secondary sanction) 방식을 통해 제재 대상국의 경제적 고립을 심화시키는 조치를 확대, 강화하고 있다는 점과 국내에서는 2차 제재와 관련된 연구가 부족한 실정이라는 점에서 2차 제재에 대한 종합적 이해를 도모하기 위한 본 연구의 필요성이 더욱 요구된다.

미국의 2차 제재 방식은 이란을 비롯하여 여러 국가와 단체를 대상으로 진행하며 확대되고 있다. 북한에 대해서는 2016년 「북한제재 및 정책강화법」과 2017년 「제재를 통한 미국의 적국 대응법」등을 통해 2차 제재 방식을 적용할 수 있는 근거를 마련하기도 했다. 미국은 북한에 대해 2008년 핵·미사일 위협을 이유로 첫 대북제재 행정명령 13466호를 통해 국가비상사태 대상으로 지정한 뒤^{2/} 매년 갱신하며 북한을 국가비상사태 대상으로 재지정하고 있다. 2023년 6월 바이든 대통령은 북한을 국가비상사태 대상으로 재지정하면서^{3/}

Iranian Experience (Westport, Conn: Praeger, 2003); Richard N. Haass, "Sanctioning Madness," *Foreign Affairs*, November 1, 1997, <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/sanctioning-madness>> (Accessed October 26, 2023); Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, vol. 22, no. 2 (1997), pp. 90~136.

2/ "Continuing Certain Restrictions With Respect to North Korea and North Korean Nationals," Executive Order 13466, June 26, 2008, <https://www.ncnk.org/sites/default/files/content/resources/publications/Post_TWEA_Restrictions_June_26_2008b.pdf> (Accessed October 26, 2023).

3/ The White House, "Message to the Congress on the Continuation of the National Emergency with Respect to North Korea," June 20, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/06/20/message-to-the-congress-on-the-continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-north-korea/>> (Accessed October 26, 2023).

제재와 압박을 강화하고 있다. 북핵 문제에 대한 진전이 없고 유엔 안전보장이사회가 제대로 기능하지 못할 경우, 미국은 국내법적 근거를 통해 북한에 대한 2차 제재 방식을 적용하여 압박의 강도를 높일 가능성이 존재한다. 특히 최근 북한의 핵무력 고도화 및 사이버 분야의 불법적 활동 증대로 인해 2차 제재를 통한 압박의 강도가 높아질 가능성이 제기되고 있다.

유엔 현장에서는 ‘제재(sanctions)’라는 단어를 직접적으로 사용하여 규정하고 있지 않지만, 유엔 안전보장이사회 결의안을 통해 제재 대상국에게 경제적 관련 강제조치들을 취할 때 제재라는 의미가 사용된다. 이에 반해 미국은 제재 대상국에게 제재를 부과하는 국내법적 규정에서 ‘제재’라는 단어를 직접적으로 사용하여 강제조치를 취한다. 즉 미국이 제재 대상국에 취하는 자율적 조치나 기타 법적 조치와 관련된 법률 제목에는 ‘제재’라는 단어를 직접적으로 사용한다. 예를 들면 2006년 「이란-리비아 제재법(The Iran and Libya Sanctions Act)」, 2010년 「포괄적 이란 제재, 책임 및 매각법(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act, 이하 포괄적 이란 제재법)」, 2016년 「북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)」, 2017년 「미국의 적대세력에 대한 통합제재법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)」 등이 있다. 미국은 법률에서 제재라는 용어를 직접 사용하여 제재 대상국에 대한 압박을 명시적으로 나타낸 것이다. 이는 미국이 국가, 개인, 기업, 테러집단 등 여러 대상에게 제재를 시행함에 있어 제재 대상국에게 얼마나 압력을 가하여 효과를 거둘 수 있는가에 초점을 맞추면서 적용방식이 변화한 모습과 연결된다. 이중 2차 제재는 기본적으로 기존 1차 제재를 넘어서 대상이나 제3자를 대상으로 하며, 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 혹은 3자

제재(triadic sanction)라고도 불리는 방식으로 확장되었다. 2차 제재는 제재대상으로 지정된 정부, 기관 및 개인들과 금융거래를 하는 제3국의 은행, 정부, 개인을 자산동결, 계좌정지 등의 방법으로 제재를 시행하는 방식으로,^{4/} 미국은 제재의 효과를 높이기 위해 제재 대상자와의 거래를 진행한 대상에게 광범위하게 2차 제재 방식을 추진하고 있다. 미국은 2차 제재의 적용범위를 특정한 수출이나 수입에 대한 제한을 시도하는 것에서부터 미국 관할권 내 자산 및 자산상 이익 동결, 미국 금융시스템에 대한 접근 제한, 민간 및 정부 차원의 대출·투자·보험·언더라이팅 제한 등으로 확대시키고 있다. 더욱이 북한과 이란의 핵문제와 같이 핵확산 규범을 어기고 있는 국가들에 대해 미국은 국제사회와 보폭을 맞추며 다자제재와 일방제재를 병행하여 정책을 추진하며 2차 제재의 효과성을 높이고 있다. 대북제재나 대이란제재의 그물망을 벗어나 비밀리에 이 국가들을 지원하거나 이들과 직접적인 거래를 해오고 있는 제3국 행위자들에 대해서도 적극적으로 제재 조치를 가하고 2차 제재를 시행하며 제재의 범위와 강도를 높이고 있다.

2차 제재는 기존 제재의 한계를 보완하는 도구로 그 중요성이 존재한다. 하지만 제재의 효과와는 별개로 미국의 2차 제재에 대해 직접적 혹은 간접적으로 피해를 입는 국가나 집단은 반발하고 있다. 1차 제재보다 2차 제재가 적용범위가 넓고 모호하기에 국제법상으로 문제가 될 소지가 많이 발생할 수 있기 때문이다. 대표적으로 유럽연합(European Union: EU)는 미국이 자국 기업의 비즈니스 거래에 영향력을 행사하려는 것에 반발하며, 1997년 유럽 기업들이 미국의 제재를 준수하는 것을 금지하고 필요한 경우 유럽연합 차원에

4/ 민태은·황태희·정진문, 『미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 106.

서 보복할 수 있도록 허용하는 차단 법안을 통과시키기도 했다.^{5/} 미국의 2차 제재 조치에 대해 불공정 거래 관행으로 규정하여 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 제소하는 방안도 고려하기도 했다.^{6/}

이와 같이 미국의 2차 제재에 대한 발전과 한계가 병존하고 있는 상황에서 해당 내용에 대한 면밀한 검토를 통해 향후 북한에 적용될 가능성을 탐색하는 연구가 필요하다. 북한의 핵무력 고도화가 심해질수록 향후 기존 제재의 방식을 보완한 2차 제재 형태로 본격적으로 북한에 적용될 가능성이 높다는 점에서 미국의 2차 제재의 내용과 방식 등에 대한 종합적인 분석이 필요하겠다. 본 연구는 미중 패권전략경쟁의 심화, 러시아-우크라이나 전쟁 등 최근 국제정세 속에서 미국의 2차 제재 방식에 대한 확산과 진화 가능성, 대북제재에서 2차 제재 방식의 사용이 본격화될 가능성 등을 고려하여 미국 2차 제재에 대한 종합적인 이해를 도모하는 데 목적을 두고 진행하도록 한다.

2. 연구내용

본 연구는 2차 제재의 도입배경, 개념과 작동원리, 2차 제재의 쟁점과 사례, 미국 2차 제재 및 유엔 제재와 북한경제 등 2차 제재 전반에 대한 종합적인 이해를 도모한 뒤, 향후 대북정책의 시사점 및 제언을 제시한다.

미국의 2차 제재에 대한 내용을 분석하고 평가하기 위해서는 최근 국제정치질서 변화의 움직임을 함께 고려할 필요가 있다. 미중 전략

5/ EC Council Regulation No 2271/96 (1996).

6/ 이동은, “일방적 경제제재 조치의 국제법적 타당성 및 대북제재 관련 시사점-미국의 2차 제재를 중심으로,” 『국제법학회논총』, 제65권 제2호 (2020), pp. 205~206.

패권경쟁의 구도 심화와 더불어 2022년 러시아-우크라이나 전쟁의 발발 이후 국제정치질서는 본격적인 신냉전 구도에 진입하고 있다. 국제정치질서가 신냉전으로 보기 어렵다는 평가가 존재하고 있지만, 한반도를 비롯한 동북아의 지역질서는 한미일 대 북중러의 대립 구도가 심화되고 있는 것은 사실이다. 따라서 변화하는 세계경제상황에서 미국의 2차 제재의 내용과 대북제재와의 관계 등에 대한 종합적인 검토가 필요하다.

미국의 2차 제재에 대한 내용과 개념은 다소 복잡하고 난해하다. 하지만 향후 북한의 핵미사일 고도화 등으로 인해 북한에 미국의 2차 제재가 본격적으로 적용될 가능성이 높다는 점에서 미국 2차 제재에 대한 종합적인 이해가 요구된다. 대북제재의 일반적 현황, 미국의 대북 독자제재 등에 대한 선행연구를 토대로 본 연구에서는 미국의 2차 제재에 대한 내용과 논란 및 주변국의 대응에 대한 종합적이고 체계적인 연구를 진행하고자 한다.⁷⁾

우선 II장에서는 미국의 2차 제재 방식에 대한 개괄적 이해를 진행한다. 2차 제재 방식의 도입 배경, 개념, 미국법상의 근거 등을 살펴보고, 2차 제재의 현황과 시기별 특징 및 변화양상 등을 살펴본다. 또한 2차 제재 법적 쟁점 및 효과성, 실효성 등 주요 쟁점을 파악한다. III장에서는 미국의 2차 제재에 대한 적용사례와 국제사회의 대응 현황을 살펴본다. 북한, 이란, 러시아, 테러리즘과 관련된 이슈를 중심으로 2차 제재의 적용 사례를 살펴본다. IV장에서는 미국의 2차 제재에 대한 북한의 대응과 향후 전망과 평가를 한다. 최근 북한의 핵·미사일 고도화 및 사이버 테러 등 다양한 분야와 관련한 대북제재에서 2차 제재 방식이 사용될 가능성이 높아지고 있다. 이에 북한

7) 미국의 북한에 대한 1차 제재에 대한 자세한 분석은 서보혁 외, 『대북제재 현황과 완화 전망』 (서울: 통일연구원, 2018); 민태은·황태희·정진문, 『미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』을 참고하길 바란다.

제재에서 미국의 2차 제재 역할, 유엔 제재와의 비교, 북한 경제에 미친 영향, 북한의 제재 회피 실태와 한계 등을 살펴본다. V장 결론에서는 연구결과 내용을 바탕으로 미국 2차 제재의 북한 적용에 대한 시사점과 정책 제언을 제시하도록 한다. 최근의 국제정세 하에서 미국 2차 제재 방식의 확산·진화 가능성, 대북제재에서 2차 제재 방식 사용의 도전요인과 고려사항 등을 제공하도록 한다.

Ⅱ. 미국 2차 제재의 개념 및 쟁점

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

미국 2차 제재의 개념 및 쟁점

1. 미국의 일방적 제재 관행

국제연맹(League of Nations: LN)의 실패를 교훈으로 삼아 1945년 출범한 유엔(United Nations: UN, 국제연합) 체제 하에서는 무력의 위협이나 행사가 일반적으로 금지되었으며(유엔 헌장 제2조 제4항), 안전보장이사회가 ‘평화에 대한 위협’, ‘평화의 파괴’, ‘침략 행위’의 존재를 결정하고 비군사적 강제조치와 군사적 강제조치 취할 권한을 보유하게 되었다(유엔 헌장 제39조, 제41조, 제42조).^{8/} 이 같은 제재 권한과 제재 집행을 위한 협력의 강화는 국제사회의 제재 관행에 많은 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 그러나 미·소 냉전구도가 확립되고 양 진영이 첨예하게 대립하면서 유엔 창설 후 40여 년간 집단안전보장체제의 운용은 거의 불가능하였다. 따라서 냉전 시기 동안 유엔의 틀 밖에서 개별국가가 독자적으로 제재를 부과하는 일방적 제재(unilateral sanctions) 사례가 계속하여 발생하였다. 일방적 제재에 관한 일반적으로 합의된 정의는 없으나, 유엔 문서 등에서는 일방적 제재를 “국가나 국가들의 집단이 다른 국가의 정책 변화를 강제하기 위해 부과하는 경제적 및 정치적 조치를 포함한

^{8/} UN, “United Nations Charter,” <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter>> (Accessed October 26, 2023).

조치로, 유엔 안전보장이사회가 유엔 헌장 제41조(비군사적 강제조치에 관한 규정)에 따라 취한 조치를 제외한 조치”라고 정의하고 있다.⁹⁾ 참고로, 무력사용을 금지하는 유엔 체제 하에서는 무력복구(armed reprisal)가 허용되지 않으므로 여기에서의 조치에는 군사적 조치는 포함될 수 없다.

하지만 냉전체제가 종식되고 유엔 안전보장이사회의 제재 메커니즘이 실질적으로 가동하기 시작한 1990년대 이후에도 일방적 제재 부과 사례는 줄어들지 않았으며, 오히려 그와 반대의 현상이 나타났다. 상임이사국의 거부권 행사나 상임이사국 간 정치적 타협으로 안전보장이사회가 국제적 위기 상황에서 적절히 대응하지 못하는 경우가 여전히 많다는 점, 그리고 설사 안전보장이사회에서 제재 결의가 채택되더라도 회원국 간의 각기 다른 정치적 이해관계, 회원국들의 이행 역량 차이 등으로 인해 제재의 효과적인 집행이 어려운 경우가 많으며 제재 결의 이행 의무를 위반한 회원국을 규제하는 시스템이 미흡하다는 한계가 존재한다는 점이 주된 이유라고 할 수 있다. 미국은 외교정책의 수단으로 일방적 경제 제재를 적극적으로 활용해 온 대표적인 국가이다. 유엔 안전보장이사회의 제재가 1994년을 기점으로 특정 국가 전체를 대상으로 제재를 부과하는 포괄적 제재(comprehensive sanctions) 방식에서 특정 개인·단체·부문·지역에 대해 선별적으로 제재를 가하는 표적 제재(targeted sanctions) 방식으로 전환됨에 따라 미국의 일방적 제재도 포괄적 제재 방식에서 표적 제재 방식으로 점차 전환되었다.

미국의 경제 제재 관련 법령 체계를 보면, 먼저 의회가 제정한 법률에서 제재의 내용을 규정하며, 대통령에게 제재를 부과하고 집행할 수 있는 광범위한 권한을 부여한다. 제재 관련 일반법으로는 「국가

9/ 예컨대, UN Doc. A/HRC/30/45 (2015), pp. 13~14.

비상사태법(National Emergencies Act of 1976)」, 「국제비상경제 권한법」 등이 있으며,^{10/} 이외에도 의회는 특정 국가에 대해 특정 내용의 제재를 부과하거나 일반법상 규정된 대통령의 제재 권한을 제한하기 위해 특별법을 제정하기도 한다. 즉 특별법을 통해 일반법에 따른 대통령의 권한이 보충되거나 제한될 수 있다. 대통령이 법률에 따라서 위임받은 권한을 실제로 행사하기 위해서는 행정명령(executive order)을 공포해야 한다. 대통령은 행정명령을 통해 제재대상자를 지정하거나 지정기준을 규정하고, 제재 집행 권한을 재무부 장관에게 위임한다. 재무부 장관은 행정명령에 따라서 위임받은 권한을 하부 기관에 재위임할 수 있는데, 그 대표적인 기관이 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control: OFAC)이다. 재무부 장관으로부터 권한을 위임받은 해외자산통제국은 제재를 집행하고 관리한다. 해외자산통제국은 각 제재 프로그램별로 세부 규칙을 마련하여 시행하는데, 이는 연방규정집(Code of Federal Regulations) 제31편 제5장에 수록되어 있다. 해외자산통제국은 각 제재 프로그램별로 제재대상자를 지정하며, 제재대상자는 해외자산통제국 제재대상자 목록에 등재된다. 제재대상자 목록은 특별지정 제재대상자(Specially Designated Nationals and Blocked Persons: SDN) 목록과 ‘비특별 지정 제재대상자(Non-SDN)’^{11/} 목록으로 구분된다. 미국인으로 하

10/ 대통령이 「국제비상경제권한법」에 따라 자신에게 부여된 권한을 행사하기 위해서는 「국가비상사태법」에서 정한 절차에 따라 국가비상사태부터 선포해야 한다. 이 같은 비상사태는 ‘미국의 국가안보나 대외정책이나 경제에 대한, 그 근원이 전부 또는 상당 부분 미국 밖에 있는, 이례적이며 특별한 위협(any unusual and extraordinary threat, which has its source in whole or substantial part outside the United States, to the national security, foreign policy, or economy of the United States)’을 다루기 위해서만 선포될 수 있다.

11/ 비특별지정 제재대상자 목록에는 다음이 포함된다. Foreign Sanctions Evaders List (FSE List); Sectoral Sanctions Identifications List (SSI List); Palestinian Legislative Council List (NS-PLC List); List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions (CAPTA List); Non-SDN Menu-Based Sanctions

여금 제재대상자와 일정한 행위를 하지 않도록 금지하며 이를 위반하면 처벌할 수 있는 구조를 취하고 있다. 금지되는 행위는 특별지정 제재대상자 목록 등재자인지, 비특별지정 제재대상자 목록 등재자인지에 따라 다르다. 특별지정 제재대상자 목록에 등재되면 미국에 소재하거나 미국인이 소유 또는 통제하는 이들의 재산 및 재산상 이익에 대한 모든 거래를 차단하고 금지하는 조치, 즉 ‘자산동결(asset blocking)’ 조치가 취해지며, 미국인은 특별지정 제재대상자 목록 등재자와 거래하는 것이 금지된다. 그리고 비특별지정 제재대상자 목록에 등재되면 자산동결이라는 포괄적 제한 대신에 미국인과 비특별지정 제재대상자 목록 등재자와의 ‘특정한 거래’가 금지된다. ‘특정한 거래’는 근거가 되는 행정명령에 따라 다양한 내용을 포함한다.^{12/}

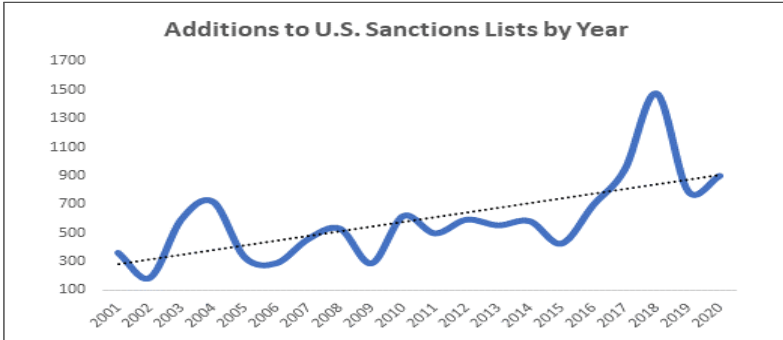
미국은 시간이 갈수록 일방적 경제 제재의 사용 빈도를 점점 더 높이고 있으며, 이러한 추세는 트럼프 대통령 재임기간에 더욱 두드러졌다. 트럼프 대통령 재임기간에 제재대상자 목록에 추가된 자의 수(연평균)는 부시 대통령과 오바마 대통령 재임기간에 제재대상자 목록에 추가된 자의 수(연평균)와 비교하였을 때 약 2배에 달하는 것으로 나타났다. 2022년 러시아의 우크라이나 침공에 대해 미국이 강력한 경제 제재로 대응하면서 이러한 추세는 바이든 대통령 시기에도 유지되고 있다.

List (NS-MBS List); Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List (NS-CMIC List). 이에 대한 자세한 내용은 The Office of Foreign Assets Control of the U.S. Department of the Treasury, “Consolidated Sanctions List (Non-SDN Lists),” September 14, 2023, <<https://ofac.treasury.gov/consolidated-sanctions-list-non-sdn-lists>> (Accessed October 5, 2023) 참조.

^{12/} 이서진·박효민, “미국의 금융제재 방식 및 활용 검토,” (전략물자관리원 무역안보 Brief 2021 Vol. 2, 2021.12.), p. 8, pp. 27~29, <<https://www.shinkim.com/attachment/26554>> (검색일: 2023.10.5.).

그림 II-1 미국의 연간 제재대상자 목록 추가 추세(2001~2020)

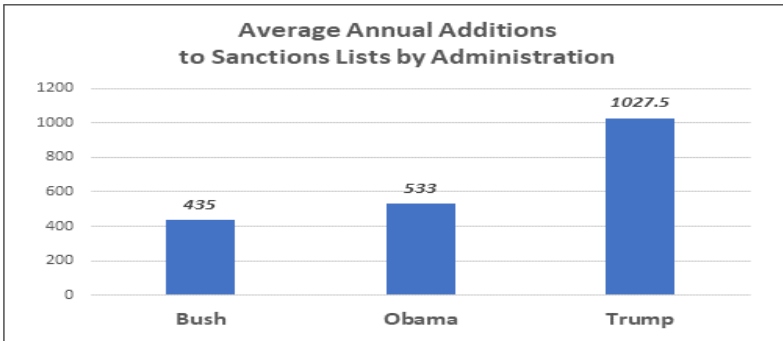
(단위: 명)



출처: Gibson Dunn, "2020 Year-End Sanctions and Export Controls Update," February 5, 2021, <<https://www.gibsondunn.com/2020-year-end-sanctions-and-export-controls-update/>> (Accessed October 5, 2023).

그림 II-2 부시·오바마·트럼프 행정부 시기, 제재대상자 목록에 추가된 자의 수(연평균)

(단위: 명)



출처: Gibson Dunn, "2020 Year-End Sanctions and Export Controls Update."

2023년 8월 현재, 미국은 38개의 제재 프로그램을 운영하고 있다. 제재 프로그램은 크게 특정 국가나 지역의 상황을 이유로 부과되는 제재 프로그램과 특정 문제나 집단이나 활동을 이유로 부과되는 제재 프로그램으로 구분할 수 있다. 이 중 일부 제재 프로그램의 경우 유엔 안전보장이사회 제재의 이행의 맥락에서 부과되는 조치와

미국의 일방적 제재의 맥락에서 부과되는 조치가 함께 포함되어 있는데, 북한 제재 프로그램, 수단 제재 프로그램, 콩고민주공화국 제재 프로그램 등이 여기에 해당한다.

표 II-1 미국의 제재 프로그램(2023년 8월)

특정 국가·지역 관련 제재 프로그램	특정 문제·집단·활동 관련 제재 프로그램
• Afghanistan-Related Sanctions • Balkans-Related Sanctions • Belarus Sanctions • Burma-Related Sanctions • Central African Republic Sanctions • Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act-Related Sanctions (이란, 러시아, 북한 관련 제재) • Cuba Sanctions • Democratic Republic of the Congo-Related Sanctions • Ethiopia-Related Sanctions • Hong Kong Related Sanctions • Iran Sanctions • Iraq-Related Sanctions • Lebanon Related Sanctions • Libya Sanctions • Mali-Related Sanctions • Nicaragua-related Sanctions • North Korea Sanctions • Somalia Sanctions • South-Sudan-Related Sanctions • Sudan and Darfur Sanctions • Syria Sanctions • Syria-Related Sanctions • Ukraine-/Russia-related Sanctions • Venezuela-Related Sanctions • Yemen-related Sanctions • Zimbabwe Sanctions	• Chinese Military Companies Sanctions • Counter Narcotics Trafficking Sanctions • Counter Terrorism Sanctions • Cyber-Related Sanctions • Foreign Interference in a United States Election Sanctions • Global Magnitsky Sanctions • Hostages and Wrongfully Detained U.S. Nationals Sanctions • Magnitsky Sanctions • Non-Proliferation Sanctions • Rough Diamond Trade Controls • Russian Harmful Foreign Activities Sanctions • Transnational Criminal Organizations

출처: The Office of Foreign Assets Control of the U.S. Department of the Treasury, “Sanctions Programs and Country Information,” <<https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>> (Accessed October 5, 2023)를 바탕으로 저자 작성.

2. 2차 제재의 도입배경과 개념

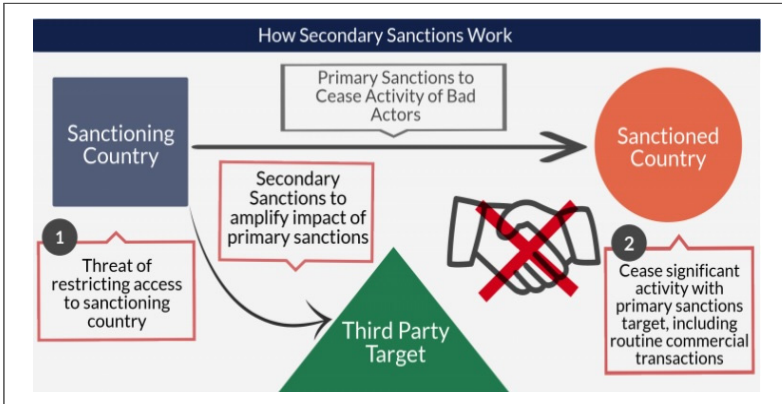
유엔 안전보장이사회 제재의 한계를 극복하는 것으로서 일방적 제재가 활용되고 있으며 그 중심에 미국이 있으나, 개별국가의 일방적 제재는 다른 국가들을 법적으로 구속할 수 없다는 점에서 이 역시 일정한 한계를 지닌다. 미국의 일방적 경제 제재의 대상이 된 국가는 ‘미국과의 거래’를 자국에 제재를 부과하지 않고 있는 ‘다른 국가와의 거래’로 자유롭게 대체할 수 있는데, 피제재국이 전 세계적으로 수요가 높은 대체가능상품(fungible commodity)을 판매한다면 이는 특히 용이할 것이다.^{13/} 사실 다른 국가들이나 그러한 국가들의 개인·기업은 미국의 일방적 경제 제재의 대상과 거래할 새로운 기회를 포착할 수 있다는 점에서 미국의 조치를 내심 환영할 수도 있다. 이러한 맥락에서 미국은 일방적 제재를 좀 더 효과적으로 만들 수 있는 방법을 강구하게 되었다.

앞서 살펴본 것처럼 미국의 일방적 제재는 미국의 국가안보나 대외정책이나 경제에 대한 이례적이며 특별한 위협이 있을 경우 국가 비상사태를 선포하고 이러한 위협에 책임이 있거나 관련된 자를 제재대상자로 지정한 후 제재를 부과하는 형태로 이루어진다. 구체적으로, 제재대상자가 특별지정 제재대상자 목록에 등재된 경우에는 미국에 소재하거나 미국인이 소유 또는 통제하는 이들의 자산이 동결되고 미국인과 특별지정 제재대상자 목록 등재자와의 거래가 금지되며, 제재대상자가 비특별지정 제재대상자 목록에 등재된 경우에는 미국인과 비특별지정 제재대상자 목록 등재자와의 특정한 거래가 금지된다. 제재대상자와 거래를 하여 제재 법령을 위반한 미국인에게는 민형사상 책임이 발생할 수 있다. 이러한 제재를 1차 제재

^{13/} Meghan L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism* (Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2003), p. 303.

라고 할 때, 2차 제재는 1차 제재의 효과를 증대시키기 위해 제재대상자(primary target)^{14/}와 거래를 한 제3국의 개인이나 기업으로 1차 제재를 확장하는 경우를 말한다.^{15/}

그림 II-3 2차 제재의 작용방식



출처: Ole Moehr, "Secondary Sanctions: A First Glance," Atlantic council, February 6, 2018, (<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/ole-moehr-3/>) (Accessed October 5, 2023).

14/ 이 글에서는 1차 제재 맥락에서 제재대상자로 지정된 외국인을 지칭할 때는 “제재대상자”라고만 표현하며 primary target을 병기하지 않는다.

15/ 여기에서 설명한 2차 제재와 미국이 2001년 9·11 테러 이후 제정한 「애국법 (USA PATRIOT ACT of 2001)」 제311조는 특별법에 기초하여 외국기업에 대해 일정한 제재를 부과한다는 점에서 유사점이 있다. 그러나 2차 제재는 미국의 국가안보나 대외정책이나 경제에 대한 위협에 대한 대응을 목적으로 미국의 제재대상자와의 일정한 관련성을 근거로 외국기업에 대해 제재를 부과하는 것인 반면, 「애국법」 제311조는 초국경적 테러 위협에 대한 대응을 목적으로 자금세탁 우려와 테러자금 지원을 근거로 외국기업에 대해 제재를 부과하는 것이라는 점에서 차이점이 있다. 구체적으로, 「애국법」 제311조는 미국 재무부장관이 미국 이외의 관할권, 미국 밖에서 영업하는 금융기관, 미국 이외의 관할권에서 이루어지는 금융거래, 또는 계좌가 ‘주요 자금세탁 우려 대상(primary money laundering concern)’이라고 결론 내릴만한 합리적인 근거가 있다고 판단할 경우 미국 국내 금융기관으로 하여금 이러한 ‘주요 자금세탁 우려 대상’에 대한 특별한 조치(special measures)를 취할 것을 요구할 수 있다고 규정하고 있다. Uniting And Strengthening America By Providing Appropriate Tools Required To Intercept And Obstruct Terrorism(USA PATRIOT ACT) Act Of 2001, PUBLIC LAW 107-56-OCT. 26, 2001.

구체적으로 살펴보면, 미국의 일부 제재 법령에서는 제재대상자와의 거래 금지 의무를 미국인뿐만 아니라 외국인에게도 부과하기도 하는데, 이 경우 금지 규정을 위반한 외국인은 제재대상자(secondary target)^{16/}로 지정된 후 일정한 제재를 부과받게 된다. 1차 제재와 마찬가지로 해당 외국인이 비특별지정 제재대상자 목록에 등재되면 미국인은 이 외국인과 특정한 거래를 할 수 없으며, 심각한 경우 해당 외국인이 특별지정 제재대상자 목록에 등재되면 미국에 소재하거나 미국인이 소유 또는 통제하는 이 외국인의 자산이 동결되고 미국인은 이 외국인과 어떠한 거래도 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 미국인이 제재대상자(secondary target)와 거래를 하여 제재 법령을 위반하였다면 이 미국인에게 민형사상 책임이 발생할 수 있다. 그리고 제재 프로그램에 따라서는 제재 법령을 위반한 외국인에게도 민형사상의 책임이 발생할 수 있다.

2차 제재를 통해 양자적 금수조치를 다자적 금수조치로 전환하는 효과를 발생시킬 수 있는 점과 기존의 일방적 제재 방식에서 미국기업들이 제재대상자와 거래하지 못함에 따라 그 자리를 외국기업들이 차지하는 상황이 초래되는 것을 막을 수 있는 점으로 인해 2차 제재 방식은 미국의 정책결정자들에게 매우 매력적인 수단으로 인식되었다. 미국은 세계경제의 중심이기 때문에 미국의 상업·금융 시장에 대한 접근이 제한될 수 있다는 것은 제3국의 개인·기업에 매우 큰 부담으로 작용할 수밖에 없다. 그러나 법적인 관점에서 보면 2차 제재는 특정 국가가 자국의 관할권 밖에 있는 실체의 행동변화를 강제하기 위해 법령을 제정하고 집행한다는 점에서 전통적 관할권의 범위를 넘어서는 ‘역외성(extra-territoriality)’의 문제를 내포하고 있다. 이 문제에 대한 이해를 위해서는 먼저 전통적 관할

16/ 2차 제재 맥락에서 제재대상자로 지정된 외국인을 지칭할 때는 “제재대상자(secondary target)”로 표현하기로 한다.

권에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 미국 제재 프로그램에 의해 부과된 금지는 원칙적으로 ‘미국인(US persons)’에게 적용되며, 관련 법규들에서는 ‘미국인’을 일반적으로 ‘미국 시민권자, 영주권자, 미국 법률 또는 미국 내 모든 관할권 하에서 조직된 단체(해외지점 포함) 또는 미국 내에 있는 자(any United States citizen, permanent resident alien, entity organized under the laws of the United States or any jurisdiction within the United States (including foreign branches), or any person in the United States)’라고 정의하고 있다. 좀 더 구체적으로 제재 규정을 준수해야 하는 ‘미국인’은 다음과 같다.^{17/}

- (i) 미국 시민
- (ii) 미국 영주권자
- (iii) 미국법에 따라 설립된 기업(해외지점(overseas branches)은 포함되나, 해외자회사(overseas subsidiaries)는 포함되지 않음.)^{18/}
- (iv) 미국 영토 내에서 활동하는 외국의 개인이나 기업(해외자산 통제국에 의해 제재대상자로 지정된 자를 대신하여 미국 금융시스템을 통해 돈을 전달해주는 외국 금융기관이 포함됨.)

그런데 미국은 전통적 관할권의 범위를 넘어 ‘비미국인(Non-US Persons)’, 즉 외국에서 활동하는 외국의 개인이나 기업에 대해서까지 제재 체제를 확대하는 경우가 있다. 미국으로부터 수출된 물품·기술·서비스가 비미국인에 의해 제3국으로부터 재수출되는 경우 그러한 재수출이 제재대상자를 위한 것이라는 점을 알았거나 알았어

^{17/} Richard Gordon, Michael Smyth, and Tom Cornell, *Sanctions Law* (Oxford: Hart Publishing, 2019), p. 113.

^{18/} 회사에 속한 본점 외의 다른 사업장을 의미하는 해외지점과는 달리, 해외자회사는 해외 현지 법률에 의하여 설립되며 모회사와는 별개의 인격을 가진 독립사업체이다.

야만 한다면 이를 금지하는 규정, 그리고 미국인이 소유하거나 통제하는 해외자회사와 제재대상자 간의 거래를 금지하는 규정이 대표적인 예이다. 또한, 미국은 2007년에 「국제비상경제권한법」을 개정하여 ‘미국인이 제재 법규를 위반하도록 야기하는 행위’를 금지하였다. 이에 따르면 미국인의 제재 법규 위반을 야기한 비미국인도 제재의 적용대상이 되는데, 특히 해외자산통제국은 ‘제재 조치 위반 야기 조항’을 외국 금융기관에 대한 제재 집행 근거로서 활발하게 사용하고 있다.^{19/} 외국 금융기관이 미국 달러를 사용하여 제재대상자 관련 거래를 처리할 경우 해당 외국 금융기관과 연결된 미국 금융기관으로 하여금 달러의 거래를 처리하도록 하게 되며, 이는 미국 금융기관으로 하여금 제재대상자가 소유한 달러를 처리하게 하는 것이므로, 미국인의 제재 법규 위반을 야기한 것에 해당하게 된다는 논리이다.^{20/} 이상은 미국산 물품·기술·서비스, 미국기업의 해외자회사, 미국인의 제재 법규 위반 야기와 같이 미국과의 관련성(US nexus)에 기초하여 미국 제재의 수범자가 비미국인으로 확대된 경우라고 할 수 있다. 여기에서 더 나아가 미국의 일부 제재 법령은 미국과의 관련성이 전혀 없는 상황에서도 비미국인이 제재대상자와 거래할 경우 일정한 경제적 제한을 부과하는 경우가 있다.

통상적으로 사용되는 2차 제재라는 표현은 엄밀한 법적인 용어는 아니므로, 전통적 관할권의 범위를 벗어나 이루어지는 제재 관련 조치 중 어디까지를 2차 제재에 해당한다고 볼 것인지에 대해서는 의견이 일치하지 않는다. 미국과의 관련성이 있는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지와 미국과 어떠한 관련성도 없는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지를 모두 2차 제재로 보는 견해가 있는 반면,^{21/}

19/ International Emergency Economic Powers Act([As Amended Through P.L. 110-96, Enacted October 16, 2007]).

20/ 이서진·박효민, “미국의 금융제재 방식 및 활용 검토,” p. 11.

미국과 어떠한 관련성도 없는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지만을 2차 제재로 보는 견해도 있다.^{22/} 다시 말해, 미국과의 관련성이 전혀 존재하지 않는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지가 2차 제재에 해당한다는 점에 대해서는 견해가 일치되나, 미국과의 관련성이 존재하는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지는 이를 1차 제재에 포함되는 것으로 보는 견해와 이를 2차 제재에 포함되는 것으로 보는 견해로 나뉜다. 미국 문헌들에서는 미국과의 관련성이 있는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지는 1차 제재에 포함되는 것으로 보고, 따라서 2차 제재를 미국과 어떠한 관련성도 없는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지로 정의하는 시각이 우세한 것으로 보인다. 그러나 제3국이나 제3국의 개인·기업의 측면에서 본다면 이는 미국 중심적인 논리에 불과하며, 미국과의 일정한 관련성이 있다고 하더라도 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지는 결국 약한 연결고리를 매개로 외국인의 외국에서의 행위를 제한하는 것이 그 본질이라는 비판을 제기할 수 있을 것이다. 이러한 시각에서는 2차 제재라는 표현은 대체로 전통적 관할권 범위를 넘어서 이루어지는 제재, 즉 ‘역외적 제재’라는 표현과 상호교환적으로 사용될 수 있다.^{23/}

21/ 예컨대, Jeffrey A. Meyer, “Second thoughts on Secondary Sanctions,” *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 30, no. 3 (2009), p. 927; Tom Ruys and Cedric Ryngaert, “Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions,” *British Yearbook of International Law*, braa007 (2020), p. 7; 이동은, “일방적 경제제재 조치의 국제법적 타당성 및 대북제재 관련 시사점-미국의 2차 제재를 중심으로,” p. 198.

22/ 예컨대, Meredith Rathbone, Peter Jeydel, and Amy Lentz, “Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws,” *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44 (2012–2013), p. 1112; Richard Gordon, Michael Smyth, and Tom Cornell, *Sanctions Law*, p. 115; 박효민, “미국의 일방 표적 제재에 대한 국제법적 평가와 구제수단,” 『인권과 정의』, 제494호 (2020), pp. 121~125.

23/ Tom Ruys and Cedric Ryngaert, “Secondary Sanctions: A Weapon out of

2차 제재라는 개념이 명확하게 정립된 상태에서 그 틀 내에서 여러 조치가 취해져 온 것이 아니라, 제재 정책의 실효성을 높이기 위해 전통적 관할권의 범위를 벗어나 제3국이나 제3국의 개인·기업을 상대로 점점 더 다양한 조치가 모색되었고 이후에 실무나 학계에서 이러한 조치를 2차 제재라는 용어로 통칭한 것을 고려하여, 이하에서는 2차 제재를 넓은 의미로 전제하고 그동안의 전개 과정을 살펴보고자 한다. 편의상 미국의 제재를 협의의 1차 제재와 광의의 2차 제재, 협의의 2차 제재와 광의의 2차 제재와 같은 분류도 가능할 것으로 보이는데, 이를 표로 제시하면 다음과 같다.

표 II-2 미국의 1차 제재와 2차 제재 개념

전통적 관할권 범위 내에서 이루어지는 제재	‘미국인(US persons)’과 제재대상자 간의 거래 금지 * ‘미국인’: 미국 시민, 미국 영주권자, 미국법에 따라 설립된 기업(해외지점 포함), 미국 영토 내에서 활동하는 외국의 개인·기업	1차 제재 (광의)	1차 제재 (협의)
전통적 관할권 범위를 넘어서 이루어지는 제재 (역외적 제재)	‘미국과의 관련성(US nexus)’이 있는 ‘비미국인(Non-US Persons)’과 제재대상자 간의 거래 금지 * ‘미국과의 관련성’: 예컨대, 미국산 물품·기술·서비스, 미국기업의 해외자회사, 미국인의 제재 법규 위반 야기 등		2차 제재 (광의)
	‘미국과의 관련성이’ 전혀 없는 ‘비미국인’과 제재대상자 간의 거래 금지	2차 제재 (협의)	

출처: 저자 작성.

Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions,” p. 8.

3. 2차 제재의 전개 과정

가. 1980년대와 1990년대

애초 오늘날 2차 제재라고 불리는 것과 같은 정책을 오랫동안 추구하였던 것은 아랍연맹(Arab League)이었다. 아랍연맹의 회원국들은 석유 구매자들이 이스라엘과는 거래하지 않겠다는 약속을 한 경우에만 이들에게 석유를 판매하는 것이 허용되었다. 미국은 이에 강하게 반발하며, 자국의 개인·기업이 아랍연맹의 정책을 따르는 것을 금지하였다. 그러나 이후 미국 역시 2차 제재적 성격의 조치를 때때로 사용하게 되었다. 1982년 미국은 구소련에서 서유럽으로 이어지는 파이프라인이 건설되는 것을 막기 위해 미국기업이 구소련에 부품과 서비스를 판매하는 것을 금지했을 뿐 아니라 미국기업의 해외자회사가 구소련에 부품과 서비스를 판매하는 것을 금지하였다. 이러한 미국의 조치에 대해서는 국제사회로부터 많은 비판이 제기되었다. 그러나 미국은 1990년대 들어 쿠바에 대한 경제 제재와 이란 및 리비아에 대한 경제 제재를 강화하는 내용의 특별법을 제정하면서 2차 제재에 관한 규정을 삽입하였다.

먼저 미국의 쿠바에 대한 제재를 살펴보면, 일반법에 근거하여 쿠바에 대한 경제 제재 조치를 취해 왔던 미국은 특별법으로서 1992년에 「쿠바 민주화법(Cuban Democracy Act)」을 제정하였다.^{24/} 법안의 발의를 주도한 로버트 토리셀리(Robert Torricelli) 상원의원의 이름을 따서 ‘토리셀리법(Torricelli Act)’이라고도 불리는 「쿠바 민주화법」은 쿠바에 기항한 선박이 180일 이내에 미국에 입항하는 것을 금지하였으

^{24/} Cuban Democracy Act, Pub. L. 102-484, 106 Stat. 2575 (1992). 이하에서 해당 법을 인용할 때에는 각주를 생략함.

며, 미국기업의 해외자회사가 쿠바와 거래하는 것을 금지하였다. 「쿠바 민주화법」은 1996년에 「쿠바 자유 민주 연대법(Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act)」으로 진전되었다.^{25/} 법안의 발의를 주도한 제시 헬름스(Jesse Helms) 상원의원과 댄 버튼(Dan Burton) 하원 의원의 이름을 따서 ‘헬름스버튼법(Helms-Burton Act)’이라고도 불리는 「쿠바 자유 민주 연대법」은 1959년 1월 1일 또는 그 이후에 쿠바 정부에 의해 불법적으로 몰수된 쿠바 출신 미국인의 재산을 사용, 처분, 소유 등 거래한 제3국의 개인·기업을 상대로 미국 법원에서 손해배상을 청구하는 것을 허용하였으며, 그러한 거래를 한 자가 기업인 경우 그 주주 및 이사와 그들의 가족의 미국 입국 및 체류를 금지하였다. 또한 제3국이 쿠바산 구성품이 포함된 상품을 미국에서 판매하는 것을 금지하였다. 앞서 언급한 아랍연맹의 이스라엘에 대한 보이콧과는 달리 「쿠바 자유 민주 연대법」은 제3국의 개인·기업과 제재대상자 간의 거래 자체를 금지하지는 않았다. 그러나 소송에 대한 우려나 배제에 대한 우려로 인해 제3국의 개인·기업은 쿠바와의 거래나 쿠바산 구성품이 포함된 상품의 취급 중단을 강요받는다는 점에서 「쿠바 자유 민주 연대법」은 아랍연맹의 이스라엘에 대한 보이콧과 그 목적이 같다고 할 수 있다.^{26/} 한편, 쿠바는 1992년 「쿠바 민주화법」이 의회를 통과한 직후 미국의 조치가 국제법 위반이라며 유엔 총회의 결의를 요청하였고, 이 법의 역외적 성격으로 인해 다른 회원국들로부터 많은 지지를 받았다. 1992년 11월 24일 유엔 총회는 “미국이 쿠바에 대해 부과한 경제·상업·금융 금수조치를 종료할 필요성(Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States

25/ Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, Pub. L. 104-114, 110 Stat. 785 (1996).

26/ Andreas F. Lowenfeld, “Congress and Cuba: The Helms-Burton Act,” *American Journal of International Law*, vol. 90, no. 3 (1996), p. 419.

of America against Cuba)”에 대한 결의를 채택하였다.^{27/} 이 결의는 모든 회원국이 다른 국가의 주권과 그 관할하에 있는 개인·기업의 정당한 이익, 그리고 무역 및 항행의 자유에 영향을 미치는 역외적 효력을 지닌 법령의 공포 및 적용을 삼갈 것을 촉구하였다.

다음으로 미국의 이란 및 리비아에 대한 제재를 살펴보면, 미국은 이란과 리비아의 국제테러리즘 지원과 대량살상무기 개발 및 획득 노력을 저지하기 위해 1996년 「이란-리비아 제재법」(2006년 「이란 제재법」으로 법률 제명 변경)을 제정하였다.^{28/} 법안의 발의를 주도한 알폰스 다마토(Alfonse D'Amato) 상원의원의 이름을 따서 ‘다마토법(D'Amato Act)’이라고도 불리는 「이란-리비아 제재법」은 이란의 에너지 자원 부문에 연 2천만 달러 이상 투자하거나, 이란에 대량살상무기 관련 기술 또는 국제정세에 불안정을 초래할 수 있는 수량 및 종류의 재래식 무기를 판매한 자는 다음의 여섯 가지 제재 조치 중 두 가지 이상의 제재 조치를 받도록 규정하였다: (i) 미국 수출입은행의 해당 기업에 대한 대출, 신용공여 및 보증 금지; (ii) 해당 기업에 대한 군수기술 혹은 군사적으로 사용가능한 기술 이전 금지; (iii) 미국 은행의 해당 기업에 대한 연 1천만 달러 이상의 대출 금지; (iv) 위반 기업이 금융기관일 경우 미 국제전문달러 자격 금지 및 해당 기관에 미 정부 재정자금 예치 금지; (v) 해당 기업과 미 정부 물품조달계약 금지; (vi) 해당 기업의 대미 수출 제한.

이 같은 미국의 조치에 대해 유럽연합은 대항입법(blocking statute)으로서 1996년 11월 Regulations 2271/96을 제정하였다.^{29/} 이 규정

27/ UN Doc. A/RES/47/19 (1993). 이 결의 채택 이후 유엔 총회는 쿠바에 대한 미국의 경제 제재를 규탄하고 제재 해제를 촉구하는 내용의 결의를 매년 채택하여 2022년까지 총 30개의 결의가 채택되었다.

28/ The Iran and Libya Sanctions Act, Pub. L. 104-172, 110 Stat. 1541 (1996).

29/ EC Council Regulation No 2271/96 (1996).

은 「쿠바 자유 민주 연대법」과 「이란-리비아 제재법」에 대응하기 위해 다음의 4가지 주요 원칙을 도입하였다.

첫 번째 원칙은 미국의 역외적 제재 규정의 준수 차단이다. 즉 Regulations 2271/96은, 예외적인 상황에서 유럽연합 집행위원회에 의해 허가를 받는 경우를 제외하고는, 유럽연합의 개인이나 기업은 미국의 역외적 제재 규정에 근거하나 이 법률로부터 발생하는 요구사항을 준수하는 것을 금지하였다.

두 번째 원칙은 미국의 역외적 제재 규정에 기초한 판결 및 행정결정의 불승인이다. 즉 Regulations 2271/96은 「쿠바 자유 민주 연대법」과 「이란-리비아 제재법」이나 이 법률에 근거하거나 그로 인해 발생하는 조치에 효력을 부여하는 판결 및 행정결정을 승인하는 것을 금지함으로써 이러한 판결 및 행정결정의 유럽연합에서의 효력을 무효화하였다.

세 번째 원칙은 미국의 역외적 제재 규정으로 인해 발생한 피해에 대한 구제이다. 즉 Regulations 2271/96은 유럽연합의 개인이나 기업이 「쿠바 자유 민주 연대법」과 「이란-리비아 제재법」의 적용으로 인해 발생한 모든 피해에 대하여 피해를 초래한 자의 자산 압류 및 판매의 형태로 구제를 받을 수 있도록 하였다.

네 번째 원칙은 미국의 역외적 제재 규정의 영향과 관련한 보고 의무의 부과이다. 즉 Regulations 2271/96은 유럽연합의 개인이나 기업이 미국의 역외적 제재 규정으로 인해 경제적·재정적 영향을 받는 경우 직접 또는 회원국을 통해 30일 이내에 유럽연합 집행위원회에 보고하도록 하였다.

유럽연합의 Regulations 2271/96은 이 같은 내용의 위반에 대해 회원국들은 효과적이고 비례적이며 억지력이 있는 제재를 부과해야 한다고 규정하였다. 캐나다, 멕시코도 미국의 역외적 제재에 대응하기 위해 유럽연합의 Regulations 2271/96과 유사한 취지의 입법조

치를 취하였다.^{30/} 미국의 역외적 제재와 이에 대한 국가들의 대항입법으로 인해 국제상거래에 종사하는 기업이나 금융기관은 매우 곤혹스러운 상황에 놓이게 되었다. 미국법을 준수하기 위해 미국의 제재대상자와 거래하지 않으면 자국법을 위반하는 결과가 초래되고, 자국법을 준수하기 위해 미국의 제재대상자와 거래하면 미국법을 위반하는 결과가 초래되기 때문이다.

한편, 유럽연합은 1996년 10월 「쿠바 자유 민주 연대법」이 「1994년도 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994)」 및 「서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)」에 따른 의무에 합치하지 않는다고 세계무역기구 분쟁해결절차에 제소하였다. 유럽연합은 「이란-리비아 제재법」에 대해서도 우려를 표하였으나, 세계무역기구 분쟁해결절차 제소까지 이어지지는 않았다. 이러한 가운데 다른 한편으로 미국과 유럽연합은 협의를 진행하였고, 1996년 12월 유럽연합이 쿠바의 다자 민주주의로의 이행과 인권의 존중을 추구한다는 유럽연합의 정책을 강조한 공동입장(common position)을 채택하면서 양국의 협의는 진전되었다. 1997년 4월 미국과 유럽연합은 「쿠바 자유 민주 연대법」과 「이란-리비아 제재법」에 관한 양해각서를 발표하였는데,^{31/} 이 양해각서에서 양국은 투자보호를 강화하기 위한 원칙과 관할권 충돌 문제를 해결하기 위한 원칙을 발전시키기 위한 협의를 지속할 것을 합의하였다. 이 양해각서의 채택으로 세계무역기구 분쟁해결절차는 중단되었다. 그리고 1998년 5월 미국과 유럽연합은 ‘정치협력에 관한 범대서양 파트너십 협정(Transatlantic

30/ 이에 대한 자세한 검토는 Harry L. Clark, “Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures,” *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 25, no. 1 (2004), pp. 477~481.

31/ Memorandum of Understanding Concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S. Iran and Libya Sanctions Act, April 11, 1997, 36 I.L.M. 529, 530 (1997).

Partnership on Political Cooperation)’과 ‘투자 보호 강화 원칙에 대한 양해(Understanding with Respect to Disciplines for the Strengthening of Investment Protection)’를 체결하였다. 이 문서들에서 미국은 외교정책에 근거한 새로운 역외적 제재를 더 이상 추구하지 않을 것을 약속하였다. 그리고 유럽연합은 국제법을 위반하여 몰수된 재산과 관련하여 특정 거래에 투자하거나 특정 거래를 하는 자에 대해 일정한 제재를 부과할 것을 약속하였는데, 단 「쿠바 자유 민주 연대법」과는 달리 과거의 거래에는 적용되지 않도록 하였다. 이러한 과정을 거쳐 「쿠바 자유 민주 연대법」과 「이란-리비아 제재법」을 둘러싼 논란은 일단락되었고, 결과적으로 이러한 법들에 기초한 2차 제재는 이루어지지 않았다.

나. 2010년대 이후

이란의 핵 프로그램에 대한 우려가 커지면서 미국은 2010년 「포괄적 이란 제재법」^{32/}을 제정하여 기존 「이란 제재법」의 적용 범위를 대폭 확장하였다. 먼저 제재대상자에 이란의 에너지 부문 발전 혹은 정유제품 수입에 기여하는 물품·서비스·기술·정보를 1회 1백만 달러 또는 연 5백만 달러 이상 판매·대여·제공한 자와 정유제품을 이란에 1회 1백만 달러 이상 또는 연 5백만 달러 이상 판매·제공한 자를 추가하고, 「이란 제재법」에 규정된 여섯 가지 제재 조치와 다음의 신설된 세 가지 제재 조치를 합한 총 아홉 가지 제재 조치 중 세 가지 이상의 제재 조치를 받도록 규정하였다: (i) 미국 관할권 내에서 해당 기업의 외환거래 금지; (ii) 미국 관할권 내에서 해당 기업의 은행 시스템 이용 금지; (iii) 미국 관할권 내에서 해당 기업의 자산거래

32/ The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act, Pub. L. 111-195, 124 Stat. 1312 (2010). 이하에서 해당 법을 인용할 때에는 각주를 생략함.

금지. 나아가 「포괄적 이란 제재법」은 이란과 일정한 거래를 행한 외국 금융기관의 미국 금융시스템 접근을 제한하였다. 구체적으로, 외국 금융기관이 다음의 행위를 한 가지 이상한 경우 미국 금융기관 거래계좌 개설·유지가 금지되거나 제한되도록 하였다: (i) 이란 정부의 대량살상무기 또는 그 운송수단 획득, 국제테러 지원 노력을 용이하게 하는 행위; (ii) 유엔 안전보장이사회의 제재를 받는 이란인과 거래하는 행위; (iii) (i) 또는 (ii)의 활동과 관련된 자금세탁 행위; (iv) 이란 중앙은행 또는 기타 금융기관이 (i) 또는 (ii)의 활동을 수행하는 것을 용이하게 하는 행위; (v) 이란혁명수비대와의 금융거래를 용이하게 하거나 이란혁명수비대에 금융서비스를 제공하는 행위. 거래계좌 개설·유지 제한 조치로는 거래계좌를 통한 무역금융 제공 금지, 거래계좌를 통한 개인을 위한 송금 등 특정 금융거래의 제한, 거래계좌를 통한 거래의 재정한도 설정, 거래계좌를 통한 모든 거래의 미국 금융기관으로부터 사전허가 요구 등이 규정되었다. 이란과 관련한 미국의 2차 제재는 2012년 「이란 위협감소 및 시리아인권법(Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012)」과 「이란 자유 및 반확산법(Iran Freedom and Counter-Proliferation Act)」을 통해 더욱 확대되었다.

표 II-3 「이란 제재법」과 「포괄적 이란 제재법」의 2차 제재 규정

	제재대상자	제재 내용
「이란 제재법」	- 이란의 에너지 자원 부문에 연 2천만 달러 이상 투자한 자 - 이란에 대량살상무기 관련 기술 또는 국제정세에 불안정을 초래할 수 있는 수량 및 종류의 재래식 무기를 판매한 자	다음의 6가지 제재 조치 중 2가지 이상의 제재 조치 부과 - 미국 수출입은행의 해당 기업에 대한 대출, 신용공여 및 보증 금지 - 해당 기업에 대한 군수기술 혹은 군사적으로 사용가능한 기술 이전 금지

	제재대상자	제재 내용
		• 미국 은행의 해당 기업에 대한 연 1천만 달러 이상의 대출 금지 • 위반 기업이 금융기관일 경우 미 국제전문딜러 자격 금지 및 해당 기관에 미 정부 재정자금 예치 금지 • 해당 기업과 미 정부 물품조달 계약 금지 • 해당 기업의 대미 수출 제한
	제재대상자에 다음을 추가 • 이란의 에너지 부문 발전 혹은 정유제품 수입에 기여하는 물품·서비스·기술·정보를 1회 1백만 달러 또는 연 5백만 달러 이상 판매·대여·제공한 자 • 정유제품을 이란에 1회 1백만 달러 이상 또는 연 5백만 달러 이상 판매·제공한 자	제재 조치에 다음의 3가지 조치를 추가하고, 총 9가지 제재 조치 중 3가지 이상의 제재 조치 부과 • 미국 관할권 내에서 해당 기업의 외환거래 금지 • 미국 관할권 내에서 해당 기업의 은행시스템 이용 금지 • 미국 관할권 내에서 해당 기업의 자산거래 금지
「포괄적 이란 제재법」 * 「이란 제재법」에 대한 개정	다음의 행위를 한 외국 금융기관 (i) 이란 정부의 대량살상무기 또는 그 운송수단 획득, 국제테러 지원 노력을 용이하게 하는 행위 (ii) 유엔 안전보장이사회 제재를 받는 이란인과 거래하는 행위 (iii) (i) 또는 (ii)의 활동과 관련된 자금세탁 행위 (iv) 이란 중앙은행 또는 기타 금융기관이 (i) 또는 (ii)의 활동을 수행하는 것을 용이하게 하는 행위 (v) 이란혁명수비대와의 금융거래를 용이하게 하거나 이란혁명수비대에 금융서비스를 제공하는 행위	• 해당 외국 금융기관의 미국 금융기관 거래계좌 개설·유지 제한 또는 금지 * 거래계좌 개설·유지 제한 조치: 거래계좌를 통한 무역금융 제공 금지, 거래계좌를 통한 개인을 위한 송금 등 특정 금융거래의 제한, 거래계좌를 통한 거래의 재정 한도 설정, 거래계좌를 통한 모든 거래의 미국 금융기관으로부터 사전허가 요구 등

출처: 「이란 제재법」, 「포괄적 이란 제재법」을 바탕으로 저자 작성.

미국 오바마 행정부는 「포괄적 이란 제재법」에 근거하여 2011년 5월 싱가포르의 Tanker Pacific, 이스라엘의 Ofer Brothers Group, 베네수엘라의 Petroleos de Venezuela 등 7개 회사에 대해 이란 에너지 부문과 관련한 금지된 활동을 이유로 2차 제재를 시행하였다.^{33/} 그리고 2012년 7월에는 제재대상자로 지정된 이란 은행들에 대해 금융거래를 용이하게 하고 금융서비스를 제공했다는 이유로 중국 쿤룬 은행(Bank of Kunlun, 昆仑银行)과 이라크 엘라프 이슬람 은행(Elaf Islamic Bank)에 대해 미국 금융기관 거래계좌 개설·유지를 금지하였다.^{34/} 이후에도 오바마 행정부는 「포괄적 이란 제재법」에 따라 여러 외국기관에 대해 2차 제재를 시행하였다. 그러나 2015년 이란과 미국·중국·러시아·영국·프랑스·독일 간에 이란의 비핵화와 유엔·유럽연합·미국의 제재 해제를 내용으로 하는 ‘포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Actions: JCPOA)’이 채택됨에 따라 미국의 이란에 대한 2차 제재 대부분은 해제되었다.^{35/} 그러나 대선 후보 시절부터 이란 핵합의를 강하게 비판했던 트럼프 대통령은 2018년 포괄적 공동행동계획 탈퇴를 선언하고, 이란에 대한 제재를 전면적으로 재개하였다. 다른 포괄적 공동행동계획 참가국들은 포괄적 공동행동계획을 여전히 유효한 것으로 인식

33/ The Office of Foreign Assets Control of the U.S. Department of the Treasury, “Secondary Sanctions Enforcement Announcement,” May 24, 2011, <<https://sanctions.org/turbofac/research/OFAC-Secondary-Sanctions-PCCI>> (Accessed October 5, 2023).

34/ The Office of Foreign Assets Control of the U.S. Department of the Treasury, “Secondary Sanctions Enforcement Announcement,” July 31, 2012, <<https://sanctions.org/turbofac/research/OFAC-Secondary-Sanctions-Kunlun-Bank-%28China%29-and-Elaf-Bank-in-%28Iraq%29>> (Accessed October 5, 2023).

35/ JCPOA 채택 배경 및 과정, JCPOA의 주요 내용에 대해서는 도경옥 외, 『비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2022), pp. 169~180 참조.

하여 유럽연합의 제재 해제는 그대로 유지되었고 유엔의 제재 해제도 그대로 유지되었으므로, 미국으로서는 일방적 제재를 통해 다자적 제재의 효과를 내는 것이 더욱더 필요하게 되었다. 이에 따라 포괄적 공동행동계획 탈퇴를 이행하는 최초의 행정명령인 제13846호는 이란의 에너지, 석유, 석유화학, 해운 및 은행 부문에 대해 2차 제재를 다시 부과하였고^{36/}, 2019년과 2020년에는 이란 금속, 건설, 광업, 제조 및 섬유 부문으로 2차 제재가 확대되었다. 이는 유럽 국가들로부터 많은 비판을 불러일으켰다. 그러나 유럽의 기업들이 대체로 미국의 대이란 제재를 잘 준수하였기 때문에 유럽 기업에 대한 2차 제재는 거의 시행되지 않았다.

이처럼 미국의 2차 제재 사용은 대이란 제재에서 본격화되었고, 이후 미국이 적대세력으로 간주하는 여타 국가와 단체에 대해서도 2차 제재가 도입되었다. 북한이 그 대표적인 예이다. 현재 미국의 대북제재는 「국가비상사태법」, 「국제비상경제권한법」 등의 일반법과 「북한 제재 및 정책 강화법(The North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act)」,^{37/} 「북한 차단 및 제재 현대화법(The Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)」,^{38/} 「오토 워비어 북한 제재 및 집행법(The Otto Warmbier North Korea Nuclear Sanctions and Enforcement Act)」^{39/} 등의 특별법, 그리고

36/ “Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran,” Executive Order 13846, August 6, 2018, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201800524/pdf/DCPD-201800524.pdf>> (Accessed October 5, 2023).

37/ The North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act, Pub. L. No. 114-122, 130 Stat. 93 (2016). 이하에서 해당 법을 인용할 때에는 각주를 생략함.

38/ 「북한 차단 및 제재 현대화법」은 「제재를 통한 미국의 적응 대응법(The Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act)」 제3편에 수록되어 있다. Pub. L. No. 115-44, 131 Stat. 886 (2017). 이하에서 해당 법을 인용할 때에는 각주를 생략함.

39/ 「오토 워비어 북한 제재 및 집행법」은 「2020 국방수권법(The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020)」의 제71편에 수록되어 있다. Pub. L.

대통령 행정명령 제13466호(2008), 제13551호(2010), 제13570호(2011), 제13687호(2015), 제13722호(2016), 제13810호(2017)에 따라 이루어지고 있다. 이 중에서 2차 제재에 관한 내용을 살펴보면, 미국은 북한의 4차 핵실험 직후인 2016년 2월 북한만을 대상으로 하는 특별법인 「북한 제재 및 정책 강화법」을 제정하여 대북제재를 강화하였고, 북한과 관련한 2차 제재도 이 법에서 처음으로 규정되었다. 「북한 제재 및 정책 강화법」은 Sec. 104 (a)에서 북한의 대량살상무기 및 그 운반체계의 개발·생산·소유 등에 사용되는 상품·서비스·기술 수출입, 북한의 대량살상무기의 제조·사용 등과 관련한 지원 제공 및 중요한(significant) 금융거래, 북한 정부의 인권유린행위 관여·책임·촉진, 북한의 자금세탁·화폐위조·마약거래 관여 등 10가지 행위를 열거하고, 대통령은 이러한 행위를 한 “자(any person)”를 제재대상자로 ‘지정해야 한다(shall designate)’고 규정하였다. 또한, Sec. 104 (b)에서 유엔 안전보장이사회 제재대상자에 재정적·물질적·기술적 지원, 북한 관료의 뇌물수수 등의 기여 등 3가지 행위를 열거하고, 대통령은 이러한 행위를 한 “자(any person)”를 제재대상자로 ‘지정할 수 있다(may designate)’고 규정하였다. Sec. 104 (c)에서는 지정된 자에 대한 제재 조치로 자산동결을 규정하고 있다. 즉 대통령은 의무적 지정 대상자와 관련하여 지정된 자의 재산 및 재산상 이익이 미국 내에 있거나 미국 내에 들어오거나 미국인의 소유 또는 통제 내에 있거나 미국인의 소유 또는 통제 내에 들어올 경우 이에 대한 모든 거래를 차단하고 금지하는 데 필요한 범위 내에서 「국제비상경제권한법」상 대통령에게 부여된 모든 권한을 ‘행사해야 한다(shall exercise)’. 그리고 재량적 지정 대상자와 관련해서도 그러한 권한을

No. 116-92, 133 Stat. 1198 (2019). 이하에서 해당 법을 인용할 때에는 각주를 생략함.

‘행사할 수 있다(may exercise)’. 그리고 Sec. 104 (f)에서는 「국제비상경제권한법」의 민형사상 책임 규정이 제재 조치를 위반(미수 포함) 하거나 제재 조치 위반을 야기한 자에게 적용된다고 규정하였다. 이처럼 「북한 제재 및 정책 강화법」은 대통령으로 하여금 금지행위를 한 자는 누구든지 제재대상자로 지정되거나 지정될 수 있도록 하고 일정한 제재가 부과될 수 있도록 함으로써 1차 제재와 더불어 2차 제재가 이루어질 수 있는 근거를 마련하였다.

오바마 대통령은 「북한 제재 및 정책 강화법」 등에 근거하여 2016년 3월 18일에 행정명령 제13722호를 발령하였는데, 이 행정명령에 2차 제재에 관한 내용이 규정되었다.^{40/} 구체적으로, Sec. 2는 북한이나 북한으로부터 직간접적으로 금속, 석탄, 흑연, 소프트웨어를 판매·공급·양도·구입하였고 수익 또는 획득한 물품이 북한 정부나 조선로동당에 이익을 줄 수 있거나, 북한의 인권유린이나 검열활동에 관여하거나 이를 촉진하거나 이에 책임이 있는 등 북한과의 여러 활동에 관여하였다고 결정된 자(개인 또는 기업)의 자산동결을 규정하였다. 그리고 Sec. 6은 이 명령에 따라 자산이 동결된 자에게 또는 그러한 자로부터 또는 그러한 자를 위하여 자금·상품·서비스를 기여하거나 제공하는 것, 그리고 그러한 자로부터 자금·상품·서비스의 기여나 제공을 받는 것은 금지된다고 규정하였다. 2017년 9월 20일에 발령된 행정명령 제13810호에도 2차 제재에 관한 내용이 포함되었다.^{41/} 구체적으로, Sec. 1은 북한의 건설·에너지·금융서비스·어

40/ “Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers’ Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea,” Executive Order 13722, March 18, 2016, <<https://ofac.treasury.gov/media/7686/download?inline>> (Accessed October 5, 2023).

41/ “Imposing Additional Sanctions With Respect To North Korea,” Executive Order 13810, September 21, 2017, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700675/pdf/DCPD-201700675.pdf>> (Accessed October 5, 2023).

업·정보기술·제조·의료·광업·섬유·교통 분야에서 활동하거나, 북한과 중요한(significant) 상품·서비스·기술의 수출입을 적어도 한 번 이상 진행하는 등 북한과의 여러 활동에 관여하였다고 결정된 자(개인 또는 기업)의 자산동결 규정하였다. 그리고 Sec. 4는 대북 제재 관련 행정명령에 의하여 자산이 동결된 자(개인 또는 기업)를 대신하여 또는 북한과의 무역과 관련하여 고의로(knowingly) 중요한(significant)^{42/} 거래를 하거나 이러한 거래를 용이하게 하였다고 결정된 외국 금융기관에 대해 재무부 장관은 미국 내 환거래 계좌나 대리지불 계좌 개설·유지 금지 또는 제한 조치나 자산동결 조치를 할 수 있다고 규정하였다.

한편, 「북한 제재 및 정책 강화법」은 2017년 이란, 러시아, 북한에 대한 제재를 강화한 「제재를 통한 미국의 적응 대응법」에 의해 한 차례 개정되었다. 북한과 관련된 사항은 「제재를 통한 미국의 적응 대응법」 제3편(TITLE III)에 규정되어 있는데, 「제재를 통한 미국의 적응 대응법」 Sec. 301에서는 이 제3편을 “「북한 차단 및 제재 현대화법」”으로 인용할 수 있다고 하고 있다. 「북한 차단 및 제재 현대화법」은 Sec. 311(a)에서 「북한 제재 및 정책 강화법」 Sec. 104(a)의 의무적 지정(mandatory designation) 사유를 확대하여, 북한으로부터 광물 구매, 북한에 로켓·항공기·제트연료 판매·이전 등 5가지 행위를 추가로 열거하였다. 또한, Sec. 311(b)에서 「북한

42/ 재무부 장관은 외국 금융기관이 제재대상자에게 제공한 금융서비스가 중요한(significant)지를 결정함에 있어 사실과 상황을 종합적으로 고려할 수 있는데, 일반적으로 다음의 요소 중 일부 또는 전부를 고려하여 판단한다: (i) 거래의 규모, 숫자, 빈도, (ii) 거래의 성격, (iii) 거래가 경영진의 관여 또는 승인 하에 이루어졌는지 여부와 거래가 행위 양상의 일부에 해당하는지 여부, (iv) 거래와 제재대상자 간의 관련성, (v) 거래가 미국 제재 프로그램의 목적에 미치는 영향, (vi) 거래가 기만적 관행을 수반하는지 여부, (vii) 사안별로 관련이 있다고 판단되는 기타 요소. The Code of Federal Regulations, “North Korea Sanctions Regulations,” <<https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-510?toc=1>> (Accessed October 5, 2023).

제재 및 정책 강화법」 Sec. 104(b)의 재량적 지정(discretionary designation) 사유를 확대하여, 북한으로부터 유엔 안전보장이사회 결의를 초과하는 석탄·철·철광석 수입, 북한으로부터 섬유 수입, 북한에 유류 판매·이전·제공, 북한의 온라인 상업활동 관여·책임·촉진, 북한으로부터 식료품·농산물 구매, 북한 노동자 송출 관여·책임·촉진 등 11가지 행위를 추가적으로 열거하였다. 이처럼 「북한 차단 및 제재 현대화법」을 통해 「북한 제재 및 정책 강화법」에 따른 의무적 지정 사유와 재량적 지정 사유가 대폭 늘어나게 됨에 따라 2차 제재를 취할 수 있는 범위도 확대되었다.

이후 「북한 제재 및 정책 강화법」은 「2020 국방수권법」에 의해서도 한 차례 개정되었다. 북한과 관련된 사항은 「2020 국방수권법」 제71편(TITLE LXXI)에 규정되어 있는데, 「2020 국방수권법」 Sec. 7101에서는 이 제71편을 「오토 웹비어 북한 제재 및 집행법」으로 인용할 수 있다고 하고 있다. 「오토 웹비어 북한 제재 및 집행법」은 Sec. 7121에서 「북한 제재 및 정책 강화법」 Sec. 201B를 추가하여 북한과 일정한 거래를 한 외국 금융기관의 미국 금융시스템 접근을 의무적으로 제한하는 내용을 도입하였다. 구체적으로, 재무부 장관은 북한 관련 제재대상자로 지정된 자에게 중요한(significant) 금융서비스를 제공한 외국 금융기관에 대해 제재로서 자산동결 조치 및/또는 환거래·대리지불 계좌 제한 조치를 ‘부과하여야 한다(shall impose)’고 규정하였다. 이 외에도 「오토 웹비어 북한 제재 및 집행법」은 Sec. 7122에서 「북한 제재 및 정책 강화법」 Sec. 104(g)를 추가하여 대통령이 의무적으로 지정해야 하는 자의 범위를 확대하였다. 일부는 재량적 지정 대상이 의무적 지정 대상으로 전환된 것이며, 일부는 새롭게 추가된 것이다.

표 II-4 「북한 제재 및 정책 강화법」, 「북한 차단 및 제재 현대화법」, 「오토 웬비어 북한 제재 및 집행법」의 2차 제재 규정^{43/}

구분	제재대상자	제재 내용
「북한 제재 및 정책 강화법」	[의무적 지정] 대통령은 다음의 행위를 한 개인 또는 기업을 제재대상자로 지정해야 함. - 북한의 대량살상무기 및 그 운반체계의 개발·생산·소유 등에 사용되는 상품·서비스·기술 수출입 - 북한의 대량살상무기의 제조·사용 등과 관련한 지원 제공 및 중요한(significant) 금융거래 - 사치품 북한 수출입 - 북한 정부의 검열활동 관여·책임·촉진 - 북한 정부의 인권유린행위 관여·책임·촉진 - 북한 정부의 자금세탁, 상품·화폐 위조, 벌크 캐시(bulk cash) 밀반입, 마약거래 관여 - 북한 정부의 사이버안보 침해행위 관여 - 북한의 대량살상무기 관련 사용을 위해 귀금속, 흑연, 금속, 알루미늄, 철강, 석탄, 소프트웨어 판매·제공·이전 - 무기 및 관련 물질 북한 수출입 - 상기 행위의 미수(attempt)	- 의무적 자산동결 * 자산동결: 미국에 소재하거나 미국인이 소유 또는 통제하는 제재대상자의 재산 및 재산상 이익 거래 차단·금지 - 미국의 개인·기업이 자산이 동결된 자와 거래하는 것 금지
	[재량적 지정] 대통령은 다음의 행위를 한 개인 또는 기업을 제재대상자로 지정할 수 있음. - 유엔 안전보장이사회 결의, 행정명령 등에 의거하여 지정된 자에게 재정적·물질적·기술적 지원 또는 상품·서비스 지원 - 북한 관료의 뇌물수수나 북한 관료를 위한 자금 횡령에 기여 - 상기 행위에 대한 재정적·물질적·기술적 지원 또는 상품·서비스 지원	- 재량적 자산동결 - 미국의 개인·기업이 자산이 동결된 자와 거래하는 것 금지

43/ 「북한 차단 및 제재 현대화법」, 「오토 웬비어 북한 제재 및 집행법」에 따른 개정 사항이 반영된 「북한 제재 및 정책 강화법」 통합본은 North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 ([Public Law 114-122] [As Amended Through P.L. 116-92, Enacted December 20, 2019]) <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-11985/pdf/COMPS-11985.pdf>> (Accessed October 5, 2023) 참조.

구분	제재대상자	제재 내용
	[의무적 지정] 대통령의 의무적 지정 대상자에 다음의 행위를 한 개인 또는 기업을 추가하였음. • 북한으로부터 금, 티타늄 광석, 바나듐 광석, 구리, 은, 니켈, 아연 희토류 광물 구매·획득 • 북한에 로켓·항공기·제트연료 판매·이전 • 유엔 안전보장이사회 결의, 행정명령 등에 의거하여 지정된 선박·항공기에 연료·버커링 서비스 지원 • 북한 정부 소유·통제 선박에 보험·등록 서비스 제공(유엔 안전보장이사회에 의해 승인된 경우 제외) • 북한 금융기관과 환계좌 유지(유엔 안전보장이사회에 의해 승인된 경우 제외) (* 상기 행위의 미수도 포함)	• 의무적 자산동결 • 미국의 개인·기업이 자산이 동결된 자와 거래하는 것 금지
「북한 차단 및 제재 현대화법」 * 「북한 제재 및 정책 강화법」에 대한 개정	[재량적 지정] 대통령의 재량적 지정 대상자에 다음의 행위를 한 개인 또는 기업을 추가하였음. • 북한 정부로부터 유엔 안전보장이사회 결의 허용량을 초과하는 석탄·철·철광석 구매·획득 • 북한 정부로부터 섬유 수입 • 유엔 안전보장이사회 결의에 반하는 북한 정부의 자금·자산 이전 촉진 • 벌크캐시, 귀금속, 보석 등의 북한으로 또는 북한으로부터의 이전 촉진 • 북한 정부에 유류, 천연가스 등 판매·이전·제공(인도적 사용 목적 제외) • 북한 정부의 온라인 상업활동 관여·책임·촉진 • 북한 정부로부터 어업권 구매·획득 • 북한 정부로부터 식료품·농산물 구매·획득 • 북한 노동자 송출 관여·책임·촉진 • 북한의 운송, 광업, 에너지, 금융서비스산업에서의 거래 • 북한금융기관의 지점·자회사·사무소 운영 촉진(유엔 안전보장이사회에 의해 승인된 경우 제외)	• 재량적 자산동결 • 미국의 개인·기업이 자산이 동결된 자와 거래하는 것 금지
「오토 웨비어 북한 제재 및 집행법」 * 「북한 제재 및 정책 강화법」에 대한 개정	[의무적 지정] 대통령은 다음의 행위를 한 개인 또는 기업을 제재대상자로 지정해야 함. • 석탄·섬유·수산물·철·철광석·유류 및 관련 서비스·기술 북한 수출입 • 유엔 안전보장이사회 결의에 반하는 북한 정부의 자금·자산 이전 촉진 • 북한 노동자 송출 관여·책임·촉진	• 의무적 자산동결 • 미국의 개인·기업이 자산이 동결된 자와 거래하는 것 금지

구분	제재대상자	제재 내용
	• 북한에 대한 선박 판매·이전(유엔 안전보장이사회에 의해 승인된 경우 제외) • 북한 사람이 소유, 통제, 지휘 또는 선원으로 있는 선박을 위해 용선·보험·등록 서비스 제공 • 북한 관료의 뇌물수수나 북한 관료를 위한 자금 횡령에 기여·참여	
	북한 관련 제재대상자로 지정된 자에게 중요한(significant) 금융서비스를 제공하는 외국 금융기관	• 해당 외국 금융기관에 대한 자산동결 및/또는 환거래·대리지불 계좌 제한

출처: 「북한 제재 및 정책 강화법」, 「북한 차단 및 제재 현대화법」, 「오토 웨이버 북한 제재 및 집행법」을 바탕으로 저자 작성.

이처럼 미국은 대북제재와 관련하여 2차 제재 부과에 대한 법적 근거를 마련하였으며, 이에 따라 언제든지 2차 제재를 본격화할 가능성을 열어 두고 있다. 그리고 중국 등 제3국의 개인·기업을 통한 북한의 제재 회피 사례가 지속적으로 확인되고 있으므로, 2차 제재를 사용할 명분은 충분히 확보되어 있다. 그러나 미국은 대북제재와 관련하여 아직은 2차 제재 위험을 경고하는 수준에 머무르고 있으며, 중국이나 러시아와 같은 제3국의 개인·기업에 대해 2차 제재를 적극적으로 시행하지는 않고 있다.

지금까지 미국의 2차 제재의 전개 과정에 대해 살펴보았는데, 미국의 2차 제재의 진화에 주목하여 미국이 1980년대와 1990년대에 사용한 초기 형태의 2차 제재를 ‘1세대(first generation)’로, 그리고 미국이 2010년대 이후에 사용한 발전된 형태의 2차 제재를 ‘2세대(second generation)’로 구분하여 보는 시각도 있다.^{44/} ‘2세대’ 2차 제재는 수출

^{44/} Joy Gordon, “Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran,” *Harvard International Law Journal Online*, vol. 57 (2016), pp. 2~11; Mirko Sossai, “Legality of extraterritorial sanctions,” in *Economic Sanctions in International Law*

입에 대한 제한과 같이 무역제재에 그치지 않고 자산동결, 미국 금융시스템에 대한 접근 제한, 민간 및 정부 대출·투자·보험 제한 등 다양한 조치를 포함하였다. ‘2세대’ 2차 제재의 특징은 한마디로 “위축효과(chilling effect)”라고 할 수 있는데, 관련 법규는 모호한 반면 위반에 따른 결과는 매우 클 수 있어서 외국의 기업들과 은행들은 법적으로 허용되는 거래임에도 불구하고 이를 꺼리는 경향이 나타나고 있다.^{45/} 즉 많은 기업들과 은행들이 위험을 관리하기보다는 고객들과 거래관계를 종료시키거나 제한함으로써 위험을 피하는 쪽을 선택하고 있다.

4. 2차 제재의 현황

미국 싱크탱크 신미국안보센터(Center for a New American Security: CNAS)는 2021년 8월 발표한 보고서에서 미국의 2차 제재에 대한 현황을 통계로 제시한 바 있다.^{46/} 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 미국의 대러시아 제재 강화와 같은 이후의 상황 변화를 고려한다면 일정한 한계가 있으나, 2010년부터 2021년까지 미국의 2차 제재에 대한 전반적인 흐름을 파악하는데 유용한 것으로 보이므로, 이하에서 그 내용을 구체적으로 살펴보기로 한다.

첫 번째는 2차 제재가 적용되는 특별지정 제재대상자가 속한 국가·단체에 관한 통계이다. 쉽게 말하면, 제재 프로그램에서 2차 제재

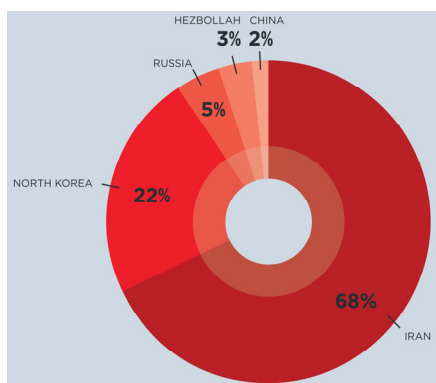
and Practice, ed. Masahiko Asada (New York: Routledge, 2020). pp. 64~66.

^{45/} *Ibid.*, p. 66.

^{46/} Jason Bartlett and Megan Ophel, “Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions,” Center for a New American Security, August 26, 2021, <<https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-u-s-secondary-sanctions>> (Accessed October 5, 2023). 이하에서 해당 보고서를 인용할 때에는 각주를 생략함.

방식이 사용된 국가·단체에 관한 통계라고 할 수 있다. 2차 제재가 적용되는 특별지정 제재대상자는 2,000건이 넘는데, 이 중 이란 제재 관련 특별지정 제재대상자가 68%를 차지하고 있으며, 북한 제재 관련 특별지정 제재대상자가 22%를 차지하고 있다. 그리고 러시아 제재 관련 특별지정 제재대상자 5%, 헤즈볼라(Hizballah) 제재 관련 특별지정 제재대상자 3%, 중국 제재 관련 특별지정 제재대상자 2%로 나타났다. 미국은 러시아와 중국에 대해서도 제재 프로그램을 실시하고 있지만 2차 제재 방식은 매우 제한적으로만 사용하고 있음을 알 수 있는데, 신미국안보센터는 이것이 러시아와 중국의 경제 규모와 국제사회에의 통합 수준을 고려한 결과라고 설명하고 있다. 미국으로서는 대러시아 제재 프로그램이나 대중국 제재 프로그램에서 2차 제재 방식을 사용하였을 때 세계 경제에 미칠 악영향과 이 국가들의 보복 능력을 우려할 수밖에 없다는 것이다.

그림 11-4 2차 제재가 적용되는 특별지정 제재대상자가 속한 국가·단체

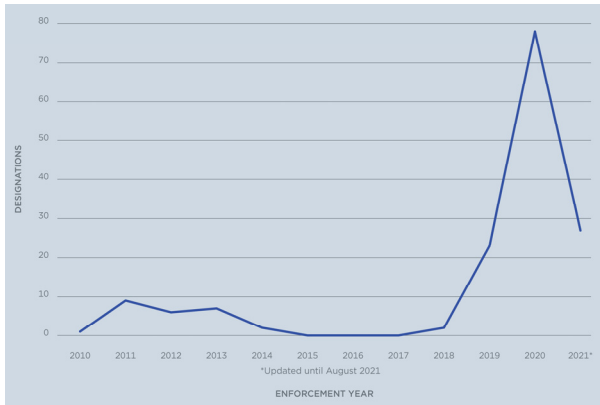


출처: Jason Bartlett and Megan Ophel, "Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions."

두 번째는 2010년부터 2021년까지 2차 제재의 시행(enforcement) 추이에 관한 통계이다. 신미국안보센터는 2018년 미국이 포괄적 공

동행동계획에서 탈퇴하고 이란에 대한 독자제재를 복원하면서 2차 제재의 시행이 급격히 증가했다고 분석하였다.

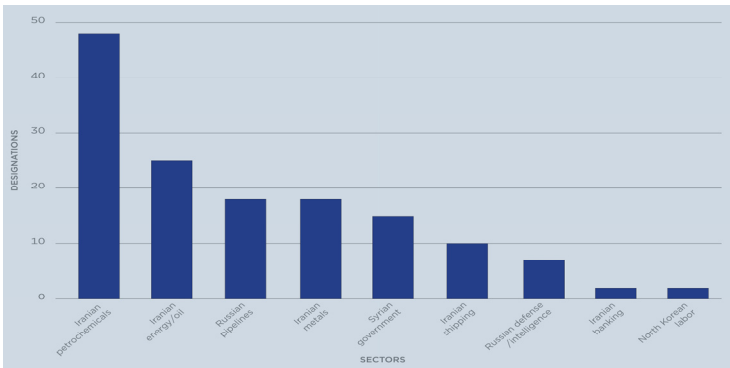
그림 II-5 2010~2021년 2차 제재 시행 추이



출처: *Ibid*

세 번째는 2010년부터 2021년까지 2차 제재가 시행된 부문에 관한 통계이다. 미국 정부는 이란의 에너지, 석유 및 석유화학 부문에서 활동하는 행위자에 대해 가장 빈번하게 2차 제재를 시행하였다. 앞서 살펴본 것처럼 북한은 2차 제재가 적용되는 특별지정 제재대상자의 수가 두 번째로 많은 국가이지만, 2차 제재의 실제 집행은 상대적으로 미미한 편이다. 신미국안보센터는 북한의 경우 대부분의 국가에 의해 이행되는 강력한 유엔 제재 대상이기 때문에 정상적인 국제상거래가 이루어지지 않아 미국의 2차 제재의 강압적 효과가 작기 때문이라고 설명한다.

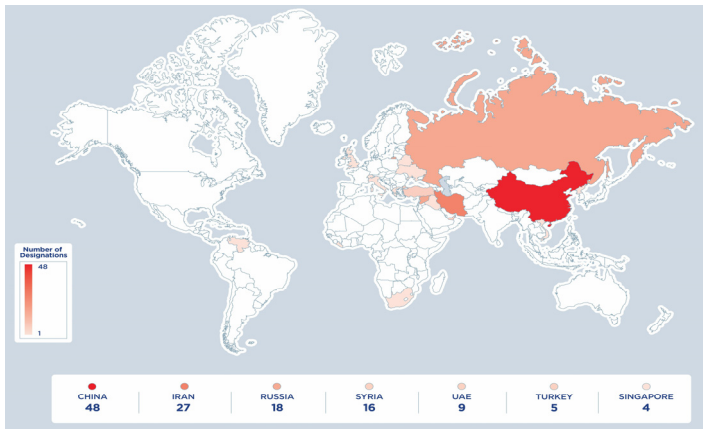
그림 II-6 2010~2021년 2차 제재 시행 부문



출처: *Ibid*

네 번째는 2010년부터 2021년까지 미국 제재 프로그램의 2차 제재 위반에 따른 조치를 부과받은 제3국의 개인·기업에 관한 통계이다. 신미국안보센터의 분석에 따르면, 중국의 개인·기업이 이란, 러시아 등과의 거래를 이유로 가장 빈번하게 2차 제재 시행의 대상이 되었다.

그림 II-7 2010~2021년 2차 제재 시행의 대상이 된 제3국의 개인·기업



출처: *Ibid*

5. 2차 제재의 쟁점

가. 법적 쟁점

(1) 미국의 1차 제재의 적법성 여부

미국의 2차 제재가 국제법상 적법한지 여부를 논하기에 앞서 일방적 제재, 즉 미국을 비롯한 일부 국가들이 유엔 안전보장이사회의 제재 범위를 넘어 독자적으로 취하는 제재가 국제법상 적법한지 여부를 먼저 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다. 2차 제재 문제는 일단 논의로 한다면, 통상적으로 일방적 제재는 제재부과국이 자국의 개인·기업과 제재대상자 간의 거래를 규제하는 방식을 취한다는 점에서 이는 곧 1차 제재의 적법성에 관한 문제라고도 할 수 있다. 국제사회에는 중앙집권적 권력이나 기관이 존재하지 않는다. 이에 따라 국가들은 타국의 비우호적 행위나 국제위법행위에 대하여 ‘보복(retorsion)’이나 ‘대응조치(countermeasures)’와 같은 자력구제를 통해 응수할 수 있다. 따라서 일방적 제재 맥락에서 취해지는 조치가 보복이나 대응조치에 해당한다면 이는 국제법상 적법한 조치로 평가된다.

먼저 보복을 살펴보면, 보복은 한 국가가 타국의 비우호적 행위나 국제위법행위에 대해서 국제법에 반하지 않는 비우호적 행위로 대응하는 것을 의미한다. 다시 말해, 보복은 국제위법행위를 포함해서 안 되는데, 보복의 구체적인 예로는 외교관계 단절, 경제적 원조 중단, 경제적 혹은 금융상 혜택의 거부, 무역 및 투자의 중단 혹은 축소, 위반국가 행위의 불승인, 위반국가 출신의 이민자 수 축소, 위반국가 제품에 대한 무거운 재정부담금 부과, 비우호적 행위를 한 국가 국민의 추방, 해당 국가 입국 시 사증 요구 혹은 기타 엄격한 여권 규제의 시행 등이 제시되었다.^{47/} 그러나 이러한 조치가 어느

경우이든 항상 국제의무 위반에 해당하지 않는다고 말하기는 어렵다. 외교관계 단절이나 경제적 원조 중단은 보통은 국제의무 위반에 해당할 여지가 없을 것이나, 그 밖의 상황에서는 특정 조치가 관련 국제관습법이나 양자조약이나 다자조약 하에서 국제의무 위반을 구성할 수도 있으므로 이 부분에 대한 검토가 필요하다. 일방적 제재 맥락에서 이루어진 조치가 보복에 해당하는 것으로 간주된다면 대체로 국제법의 규제 밖에 놓인다고 할 수 있다. 물론 그럼에도 불구하고 보복이 무제한적으로 허용될 수 있다고 보는 것은 바람직하지 않으며, 보복의 경우에도 최소한 비례성 원칙은 준수되어야 한다고 보는 것이 타당할 것이다.^{48/}

다음으로 대응조치를 살펴보면, 대응조치는 국제위법행위로 인해 피해를 입은 국가가 유책국이 위반한 의무의 이행을 강제하기 위해 유책국을 상대로 그에 상응하는 의무 불이행으로 대응하는 것을 의미한다.^{49/} 여기서 유책국이 위반한 의무나 대응조치를 취하는 국가가 위반한 의무는 서로가 상대국에 대하여 부담하는 국제법상 의무여야 한다. 피해국은 유책국에 대해서만 대응조치를 취할 수 있으며, 제3국에 대해서는 대응조치를 취할 수 없다. 대응조치는 그 조치만 놓고 보면 국제위법행위에 해당하지만, 상대국의 선행하는 국제위법행위에 대응하여 취해진 조치이기 때문에 위법성이 조각된다. 그러나 국가책임 조항 제50조에 따르면 대응조치의 맥락이라고 해서 모든 국제위법행위가 허용되는 것은 아니며, 다음과 같은 의무에 위반되는 조치는 취할 수 없다: (i) 유엔 헌장에 구현되어 있는

47/ Antonio Cassese 지음, 강병근·이재환 역, 『국제법』 (서울: 삼우사, 2010), p. 409.

48/ 위의 책, p. 409.

49/ 대응조치는 ‘국제위법행위에 대한 국가책임 조항(Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act)’ 제22조, 제49조~제54조에 규정되어 있다. UN Doc. A/RES/56/83 (2002). 이하에서 국제위법행위에 대한 국가책임 조항을 인용할 때에는 각주를 생략함.

무력의 위협이나 사용을 삼갈 의무; (ii) 기본적 인권의 보호 의무; (iii) 복구(reprisals)를 금지하는 인도적 성격의 의무; (iv) 일반국제법상의 강행규범에 따른 의무. 또한 국가책임 조항 제51조에 따르면 대응조치는 문제된 국제위법행위와 권리의 중대성을 고려하여 받은 피해에 상응하는 수준으로 취해져야 하는데, 이를 비례성의 요건이라고 한다. 대응조치는 유책국으로 하여금 국제의무를 준수하도록 유도하려는 수단이지 징벌적 성격의 조치는 아니므로, 비례성은 이러한 관점에서 평가되어야 한다. 이처럼 일방적 제재 맥락에서 이루어진 조치가 대응조치로서 그 적법성이 인정되기 위해서는 일정한 조건이나 제한 사항을 충족해야 한다.

이상의 내용에 따르면, 1차 제재의 적법성 여부를 판단하기 위해서는 해당 조치가 비우호적 행위에 해당하는지, 국제위법행위에 해당하는지가 먼저 검토되어야 할 것이다. 이와 관련된 국제법의 일반 원칙 중 가장 대표적인 것은 국내문제 불간섭 원칙이다. 국가는 타국의 국내문제에 간섭해서는 안 된다는 국내문제 불간섭 원칙은 주권평등 원칙의 논리적 귀결이다.^{50/} 국내문제 불간섭 원칙은 ‘국내문제’는 무엇이며, 금지되는 ‘간섭’은 무엇인가라는 두 가지 문제를 제기한다. ‘국내문제’는 영토적 개념은 아니며 대내적 문제와 대외적 문제를 모두 포함한다. ‘간섭’은 어느 국가가 자신의 의사를 다른 국가에 강제하는 행위를 의미하는데, 어느 경우에 ‘간섭’이 외국의 주권에 불법적으로 영향을 미친다고 볼 수 있을지는 명확하지 않다. 국가들 사이에서도 입장 차이가 있으며, 학계에서도 다양한 견해가 제시되고 있다. 각각의 제재 프로그램마다 제재의 구체적인 내용이 다르므로, 기본적으로는 구체적인 맥락과 사실관계를 고려하여 1차

50/ 국내문제 불간섭 원칙에 대해서는 김대순, 『국제법론』 제21판 (서울: 삼영사, 2022), pp. 414~417 참조.

제재가 피제재국과의 관계에서 국내문제 불간섭 원칙 위반에 해당 하는지 여부를 판단해야 할 것이다.

미국의 경우에도 제재 프로그램별로 다양한 제재 조치가 취해지고 있는데, 이러한 제재 조치를 크게 무역제재와 금융제재로 범주화하여 살펴볼 수 있을 것으로 보인다. 먼저 무역제재를 살펴보면, 무역제재를 통해 특정한 물품의 미국 시장 접근을 방지하거나 미국 시장 밖으로의 유출을 막는 효과가 발생하나, 특정 물품을 미국이 독점하는 것이 아닌 이상 제재대상자가 대안적인 시장을 찾기가 그리 어려운 일은 아닐 것이다.^{51/} 따라서 무역제재를 제재대상자가 속한 국가(즉 피제재국)에 대한 금지되는 ‘간섭’으로 판단하기는 쉽지 않은 측면이 있다. 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)도 니카라과 사건에서 “각국은 자신이 적절하지 않다고 생각하는 무역관계를 지속해야 할 의무가 없다”고 판시한 바 있다.^{52/} 그러나 중요한 것은 ‘강압(coercion)’ 요소이므로, 피제재국이 제재부과국과의 교역에 대한 의존도가 매우 큰 상황이라면 제재부과국의 무역제재가 국내문제 불간섭 원칙 위반에 해당할 수 있다고 보는 견해도 있다.^{53/} 무역제재가 금지되는 ‘간섭’에 해당한다고 판단될 수 있을 정도의 상황은 매우 예외적인 경우일 것이므로 대체로는 무역제재는 금지되는 ‘간섭’에 해당하지 않는 것으로 판단될 가능성이 높으며, 이 경우에는 비우호적 행위에 의한 대응, 즉 보복으로서 국제법

51/ 박효민, “미국의 일방 표적 제재에 대한 국제법적 평가와 구제수단,” p. 128.

52/ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v U.S.A), Merits, Judgement, I.C.J. Reports 1986, para. 276, ICJ는 니카라과 사건에서 미국이 니카라과에 대한 경제적 원조를 중단하고 니카라과로부터 미국으로의 설탕 수입을 90% 감축한 것과 관련하여 이러한 경제적 조치가 불간섭 원칙이라는 국제관습법을 위반한 것으로 볼 수 없다고 하였다.

53/ Tom Ruys, “Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework,” in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, ed. Larissa van den Herik (Cheltenham: Edward Elgar, 2017), p. 27.

의 규제 밖에 놓인다고 할 수 있다.^{54/}

다음으로 금융제재를 살펴보면, 미국 달러는 국제거래에서 가장 많이 사용되는 기축통화로서 국제금융거래에서 독점적 지위를 차지하고 있어 대안적인 금융시장은 사실상 존재하지 않는다고 할 수 있고, 따라서 금융제재를 통해 미국 금융시장으로의 접근이 제한되면 제재대상자뿐만 아니라 제재대상자가 속한 국가(즉 피제재국) 경제 전체와 주민들에게 상당한 타격이 가해질 수 있다.^{55/} 미국의 금융제재가 피제재국의 경제정책 및 대외정책의 자율성에 상당한 영향을 미친다면 이는 국내문제 불간섭 원칙 위반으로 판단될 가능성이 크다.^{56/} 다만, 미국의 모든 금융제재가 이러한 상황을 초래한다고 일률적으로 말하기는 어려우며, 제재대상자와 제재대상자가 속한 국가(즉 피제재국)의 전반적인 상황이 종합적으로 고려되어야 할 것이다. 미국의 금융제재가 금지되는 ‘간섭’에 해당하여 국제위법행위를 구성하는 경우 이는 대응조치로서의 요건을 모두 충족한 때에만 위법성이 조각될 수 있다. 구체적으로, 아래의 다섯 가지 요건 중에서 요건 3, 즉 미국이 상대국에 대해 부담하는 국제의무를 위반하는 조치가 미국의 제재 조치에 해당하는 부분이며, 그밖에 요건 1, 요건 2, 요건 4, 요건 5가 모두 충족되어야 한다.

요건 1. 상대국이 미국에 대해 부담하는 국제의무를 위반해야 한다.

요건 2. 미국이 그러한 국제위법행위에 따른 피해국이어야 한다.

요건 3. 미국은 상대국이 위반한 의무 이행을 강제하기 위해 자국이 상대국에 대해 부담하는 국제의무를 위반하는 조치를 취해야 한다.

54/ 세계무역기구 체제 하에서의 의무와 같이 미국이 피제재국과 무역을 지속해야 할 특별한 법적 의무가 존재하는 경우는 별론으로 한다.

55/ 박효민, “미국의 일방 표적 제재에 대한 국제법적 평가와 구제수단,” pp. 129~131.

56/ 위의 글, p. 131.

요건 4. 미국의 조치가 무력행사 금지 의무나 인권 보호 의무나 국제인도법상의 의무나 강행규범에 따른 의무를 위반하는 것이어서는 안 된다.

요건 5. 미국의 조치가 미국이 상대국에 의해 받은 피해에 상응하는 수준의 조치여야 한다.

요건 1과 요건 2는 피제재국의 행위와 그에 따른 결과에 관한 것이므로 제재 프로그램별로 판단되어야 한다는 점에서 논외로 하고, 미국이 사용하는 제재의 내용에만 초점을 맞춘다면 미국의 금융제재는 제재대상자가 속한 국가(즉 피제재국) 경제 전체와 주민들에게 심각한 악영향을 초래하여 요건 4나 요건 5를 충족하지 못한다는 논리 전개도 가능할 수 있다.

요컨대, 미국이 1차 제재 맥락에서 취하는 조치가 무역제재라면 대체로는 국제법상 적법한 행위로 간주될 수 있을 것이다. 그러나 미국이 1차 제재 맥락에서 취하는 조치가 금융제재라면 국제법상 국내문제 불간섭 원칙 위반으로 판단될 가능성이 크다. 미국의 금융제재가 국제위법행위에 해당한다면 대응조치로서의 요건을 모두 충족한 때에만 위법성이 조각된다.

(2) 미국의 2차 제재의 적법성 여부

2차 제재는 1차 제재의 효과를 증대시키기 위해 제재부과국을 상대로 이루어진 비우호적 행위나 국제위법행위와는 관련이 없는 ‘무고한’ 제3국의 정책 변화를 강제한다는 점에서 일반적으로 주권평등 원칙과 국내문제 불간섭 원칙 위반에 해당한다고 볼 수 있다. 2차 제재 맥락에서 부과되는 제재의 내용이 금융제재라면 특히 더 그럴 것이다. 1차 제재의 맥락과는 달리 2차 제재의 맥락에서는 제재

부과국이 국제의무 위반을 정당화하기 위한 것으로서 대응조치를 원용할 수 없다. 앞서 살펴본 것처럼 대응조치는 상대국의 국제위법 행위로 인해 피해를 입은 국가가 유책국이 위반한 의무의 이행을 강제하기 위해 유책국을 상대로 그에 상응하는 의무 불이행으로 대응하는 것인데, 2차 제재는 선행 국제위법행위를 범한 국가, 즉 유책국을 상대로 행해지는 것이 아니기 때문이다. 주권평등 원칙과 국내문제 불간섭 원칙 위반 외에도, 2차 제재 맥락에서의 제재부과국과 제3국이 모두 세계무역기구 회원국인 경우 세계무역기구 체제 하에서의 의무 위반에도 해당할 수 있다.^{57/} 이는 매우 복잡한 논의일뿐만 아니라 제재부과국과 제3국이 모두 세계무역기구 회원국일 때 의미가 있는 논의이므로 여기에서는 자세한 검토를 생략하기로 한다.

한편, 2차 제재는 제재부과국의 관할권 밖에서 일어나는 특정 행위, 즉 제3국의 개인이나 기업이 1차 제재의 제재대상자와 거래하는 행위에 대하여 제재를 부과한다는 점에서 국제법상 국가관할권 행사 원칙과도 관계된다. 주권평등 원칙과 국내문제 불간섭 원칙의 추상성 및 불확정성에 따른 논쟁적인 측면을 고려한다면 2차 제재가 국가관할권 행사 원칙을 위반하는지 여부에 대한 평가는 특별한 중요성이 있다. 국가관할권 행사 원칙의 밑바탕에 주권평등 원칙과 국내문제 불간섭 원칙이 자리 잡고 있으므로,^{58/} 제재부과국이 국가관할권 행사 원칙을 명확하게 위반한 것으로 평가된다면 주권평등 원칙과 국내문제 불간섭 원칙 위반 판단을 보다 강화해 줄 수 있기도 하다. 각국이 어떠한 내용의 관할권을 행사할지는 국내법에 의해 결정되는

57/ 이에 대한 자세한 검토는 Tom Ruys and Cedric Ryngaert, "Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions," pp. 29~65; 이동은, "일방적 경제 제재 조치의 국제법적 타당성 및 대북제재 관련 시사점-미국의 2차 제재를 중심으로," pp. 205~212 참조.

58/ 정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례』 제13판 (서울: 박영사, 2023), p. 206.

데, 국제법의 역할은 각국의 관할권 행사에 대한 한계 제시이다.^{59/} 국가의 관할권 행사의 근거로는 속지주의, 속인주의, 피해자 국적주의, 보호주의 등이 있다. 속지주의는 행위자의 국적과 상관없이 국가는 자신의 영역 내에서 발생한 사건에 대하여 관할권을 행사할 수 있다는 원칙이다. 속인주의는 국가는 자국민이 국내외 어디에 소재하든 그의 행동에 대해 관할권을 행사할 수 있다는 원칙이다. 피해자 국적주의는 외국에서 발생한 외국인의 행위라 할지라도 그로 인하여 자국민이 피해를 입은 국가는 관할권을 행사할 수 있다는 원칙이다. 보호주의는 외국에서 발생한 외국인의 행위라 할지라도 그로 인해 국가적 이익이 침해된 국가는 관할권을 행사할 수 있다는 원칙이다.

앞에서 살펴본 것처럼 미국의 2차 제재는 미국 국경 밖에서 일어나는 행위에 대한 변화를 강제하려고 한다는 의미에서 역외적인 성격 또는 역외적인 효력이 있다고 인식되었고, 이에 따라 2차 제재가 국가관할권 행사 원칙에 위반된다는 견해가 학계에서 많이 제시되었다.^{60/} 미국의 2차 제재 맥락에서 주요한 제3국에 해당하는 국가들도 2차 제재 방식에 대해 반대 입장을 표명하였다. 미국이 북한과 러시아 관련 제재 프로그램에서 2차 제재 방식 사용 등 제재 조치를 강화함에 따라 근래에는 특히 중국이 이 문제에 대해 목소리를 높이고 있다. 중국은 미국이 2016년 제정한 「북한 제재 및 정책 강화법」에 2차 제재에 관한 내용이 포함된 이후에 미국이 북한과 거래하는 중국 기업을 제재하는 ‘세컨더리 보이콧’을 반대한다는 점을 여러 차

59/ 위의 책, p. 206.

60/ 예컨대, Andreas F. Lowenfeld, “Congress and Cuba: The Helms-Burton Act,” p. 430; Peter L. Fitzgerald, “Pierre Goes Online: Blacklisting and Secondary Boycotts in U.S. Trade Policy,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31, issue 1 (1998), p. 91; Cedric Ryngaert, “Extraterritorial Export Controls(Secondary Boycotts),” *Chinese Journal of International Law*, vol. 7, no. 3 (2008), p. 655.

례 밝혔다.^{61/} 중국은 2021년에는 「외국의 중국제재 방지에 관한 법률(中华人民共和国反外国制裁法)」을 제정하기도 하였는데,^{62/} 이 법은 2차 제재에 대한 대항입법의 성격을 띠고 있다. 구체적으로, 이 법 제3조에서는 “외국 국가가 국제법과 국제 관계 기본 준칙을 위반하여 각종 구실 또는 그 외국의 법률에 따라 우리나라를 억제·억압하고, 우리나라 공민·조직에 대하여 차별적인 제한 조치를 취하고, 우리나라 내정에 간섭하는 경우 우리나라는 그에 상응하는 대응 조치를 취할 권리가 있다”고 규정하였다. 이어 제4조에서는 “국무원 관련 부서는 이 법 제3조에 규정된 차별적인 제한 조치를 제정·결정·시행하는 것에 직접적으로 또는 간접적으로 참여하는 개인·조직을 대응제재 명단에 포함시킬 수 있다”고 규정하였다. 제12조에서는 “모든 조직과 개인은 외국 국가가 우리나라 공민·조직에 대하여 취하는 차별적인 제한 조치를 집행하거나 그 집행에 협조하여서는 안 되며, 이를 위반하여 우리나라 공민·조직의 합법적인 권익을 침해하는 경우 우리나라 공민·조직은 법에 따라 인민법원에 소송을 제기할 수 있으며, 그 침해를 중지하고 손실을 배상하도록 요구할 수 있다”고 규정하였다. 2차 제재를 둘러싼 미국과 중국의 갈등은 러시아의 우크라이나 침공 이후 더욱 격화되고 있다. 미국이 서방의 대러시아 제재를 중국이 따르지 않으면 중국에 2차 제재를 할 수 있다고 경고하자, 중국 정부는 “중국 기업과 개인의 합법적 권익을 지키기 위해 필요한 모든 조치를 취할 것”이라고 하면서 “중국은 독자제재와 ‘확대관할(long arm jurisdiction)’에 결연히 반대한다”고 밝혔다.^{63/}

61/ 예컨대, “세컨더리 보이콧 제재 불공평하고 옳지 않다,” 『서울신문』, 2017.3.17., <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170318004016&wlog_tag3=naver> (검색일: 2023.10.5.).

62/ 「외국의 중국제재 방지에 관한 법률」의 원문본과 번역본은 법제처 세계법제정보센터 참조, <<https://world.moleg.go.kr>> (검색일: 2023.10.5.).

63/ “자오리젠, 우크라 사태 관련해 ‘미국이 중국의 권익을 해쳐선 안돼,’” 『중국망

그러나 미국의 2차 제재 메커니즘을 구체적으로 살펴보면 미국의 모든 2차 제재 조치가 국가관할권 행사 원칙에 위반되지는 않는다고 보는 시각도 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 미국의 일부 제재 법령에서는 제재대상자와의 거래 금지 의무를 미국인뿐만 아니라 외국인에게도 부과하기도 하며, 이 경우 금지 규정을 위반한 외국인은 그 자신이 제재대상자로 지정되어 제재를 부과받을 수 있다. 그런데 2차 제재의 제재대상자에게 부과되는 제재의 내용은 대체로 미국인과의 거래에 제한을 받음으로써 미국의 상업·금융 시장에 대한 접근이 제한되는 것인데, 여기에서 거래를 하지 않을 의무를 직접적으로 지면서 이를 위반할 경우 처벌을 받게 되는 자는 2차 제재의 제재 대상자인 외국인이 아니라 미국인이다. 2차 제재가 궁극적으로 제3국에서의 행위를 변경시키려는 목적이나 효과를 가지지만, 이것이 미국인을 규제함으로써 구현되는 구조를 취하고 있는 것이다. 이에 따라 일각에서는 속지주의와 속인주의는 국가관할권 행사를 적법화하는 가장 강력한 근거라는 점을 강조하면서 2차 제재가 ‘속지주의 관할권과 속인주의 관할권의 결합’에 근거를 두고 있는 경우에는 국제법상 관할권 행사 원칙에 부합되는 것으로서 정당화될 수 있다는 견해들이 제시되었다.^{64/} 이러한 견해들에 대한 이해를 도울 수 있도록 예를 들어 설명하면, 미국 내에 있는 미국인으로 하여금 러시아나 북한(즉 피제재국)과 거래하여 제재대상자로 지정된 중국기업과 거래하는 것을 금지하고 위반 시 민형사상 책임이 발생할 수 있도록 하는 미국법은 정당화될 수 있다는 것이다. 미국의 2차 제재가 자국

(中国网) 한글판, 2022.3.11., <http://korean.china.org.cn/2022-03/11/content_78102359.html> (검색일: 2023.10.5.).

64/ Jeffrey A. Meyer, “Second thoughts on Secondary Sanctions,” pp. 932~967; Tom Ruys and Cedric Ryngaert, “Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions,” p. 12.

영역 내에 있는 자국민들의 행위를 규제하는 형태로 이루어지는 경우에는 국가관할권 행사의 원칙 위반에 해당하지 않는다는 주장은 상당 부분 설득력이 있어 보인다.

문제는 미국의 2차 제재 규정을 위반한 데 따른 결과가 제3국의 개인이나 기업의 미국 상업·금융 시장에 대한 접근 제한으로 한정되지 않는다는 점이다. 제재 프로그램에 따라서는 외국인의 외국에서의 행위에 대해서도 제재 법령 위반을 이유로 민형사상의 책임이 발생할 수 있음을 주목할 필요가 있다. 앞에서 미국의 2차 제재 개념을 설명하면서 미국과의 관련성이 있는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지에 대해서는 이를 1차 제재로 볼 것인지, 2차 제재로 볼 것인지에 대한 견해 대립이 있다고 하였는데, 미국 정부는 기본적으로 전자의 시각에서 미국과의 관련성이 있는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지에 대해서도 1차 제재와 동일한 구조를 취하고 있다. 즉 외국기업이 미국산 물품·기술·서비스를 제재대상자에 재수출한 경우, 미국인이 소유하거나 통제하는 해외자회사(모회사와는 별개의 인격을 가진 독립사업체로서 외국기업에 해당)가 제재대상자와 거래한 경우, 외국기업이 미국인의 제재 법규 위반을 야기한 경우(대표적인 예로서 외국 금융기관이 미국 달러를 사용하여 제재대상자 관련 거래를 처리한 경우), 해당 외국기업에 민형사상 책임이 발생할 수 있도록 하고 있는 것이다. 미국은 미국과의 관련성을 강조하며 이러한 경우들을 1차 제재 맥락으로 다루고 있지만, 약한 연결고리를 매개로 외국인의 외국에서의 행위를 제한하는 것이 그 본질이라는 점에서 미국의 접근에 대한 비판적 시각이 존재함은 앞에서 살펴본 바와 같다. 외국기업이 미국산 물품·기술·서비스를 제재대상자에 재수출한 경우, 미국인이 소유하거나 통제하는 해외자회사가 제재대상자와 거래한 경우, 외국기업이 미국인의 제재 법규 위반을 야기한 경우에 대해 직접적으로 민형사상 책임을 지우는

것은 속지주의, 속인주의, 피해자 국적주의, 보호주의 등 어떠한 국가관할권 행사 근거에 의해서도 정당화되기 어렵다.^{65/} 요컨대, 미국의 2차 제재 방식이 그 자체로 국제법상 국가관할권 행사 원칙에 위반된다고 말할 수는 없지만, 제재 프로그램에 따라서는 국가관할권 행사 원칙을 명확히 위반하는 2차 제재 규정을 포함하는 경우가 있다는 것으로 정리할 수 있다.

나. 정치외교적 쟁점

국제정치에서 경제 제재가 실질적인 주요 외교적 수단으로 활용되면서 그에 대한 정책적 효과성에 대한 의문은 지속적으로 제기되고 있다.^{66/} 제재는 기본적으로 강압적 수단이다. 하지만 경제 제재와 같은 제재 정책은 군사력과 같은 물리적 폭력을 사용하지 않으면서도 비협조적인 제재대상국에게 실질적 피해를 초래하기 위한 목적으로 사용되는데, 과연 1차 제재는 물론 2차 제재라는 수단을 통해서도 대상국의 정책과 태도에 유의미한 변경을 일으키는 유효한 수단인지에 대한 논란은 존재한다.

우선 2차 제재의 효과성에 대해 첫째, 제재라는 정책적 목표 달성을 위해 2차 제재를 탄력적으로 사용하여 효과를 발휘할 수 있다는 입장이다. 2016년 1월 16일 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)가 이란의 포괄적 공동행동계획 의무사항 이행을 발표하면서 포괄적 공동행동계획의 이행일(implementation day)이 선언되었으며, 그와 함께 유엔, 유럽연합이 부과해왔던 대부

65/ 이에 대한 자세한 검토는 Tom Ruys and Cedric Ryngaert, "Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions," pp. 16~28 참조.

66/ 황태희·서정건·전아영, "미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로," 『한국정치학회보』, 51집 4호 (2017), p. 193.

분의 제재가 완화되었는데, 미국의 경우 제3국 기업 및 개인을 대상으로 하는 2차 제재만을 해제하는 탄력적 정책을 사용하기도 했다.^{67/} 즉 미국은 미국과 이란의 직접 교역, 금융거래 등의 1차 제재(primary sanction)는 유지하고 2차 제재를 완화했는데, 이는 이란의 핵폐기 상황에 따라 제재의 범위와 내용을 효율적으로 적용하기 위한 수단으로 2차 제재를 사용했다. 물론 독자 제재와 2차 제재의 결합방식은 트럼프 행정부 시기 대이란 제재와 대북제재에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되지만^{68/} 정책적 효과성을 면밀히 평가하기에는 더욱 체계적이고 이론적 분석이 필요하다.

둘째, 제재의 적용범위 확대로 2차 제재가 실질적인 효과를 창출하는 데 기여할 수 있다는 입장이다. 미국이 2차 제재를 적용해 자국산 제품이 제재국으로 재수출되는 것을 금지하는 경우에서 효과를 발휘할 수 있다는 입장이다. 예를 들어 이란에 대한 재수출 금지조항은 미국의 수출통제 대상 제품이나 기술이 외국산 제품으로 실질적으로 변형되었거나 미국의 기술 등이 전체 외국산 제품 가치의 10% 미만에 해당하는 경우라면 재수출 금지조항이 적용되지 않는다고 규정하고 있다.^{69/} 즉 외국인이 외국에서 생산한 제품이라도 해당

67/ 이권형 외, “미국의 이란 핵합의(JCPOA) 탈퇴 이후 한·이란 경험관계 전망 및 시사점,” (대외경제정책연구원 KIEP 기초자료 18-13, 2018.7.12.), p. 5, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101010000&bid=0005&list_no=3579&act=view> (검색일: 2023.10.5.); 윤여준·권혁주·장윤희, “미국 트럼프 행정부의 이란 제재 정책 및 시사점,” (대외경제정책연구원 KIEP 오늘의 세계경제 vol. 18, no. 15, 2018.5.4.), p. 3, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102020000&bid=0003&act=view&list_no=3385&cg_code=> (검색일: 2023.10.5.).

68/ Woo-Jun Min and Sukhee Han, “Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation,” *International Area Studies Review*, vol. 23, no. 2 (2020), pp. 177~193; Clara Portela, “Countering the extraterritorial effects of US sanctions,” (European Union Institute for Security Studies brief, 22, 2021), pp. 1~8, <<https://www.iss.europa.eu/content/creativity-wanted-countering-extraterritorial-effects-us-sanctions>> (Accessed October 5, 2023).

69/ 미국 수출관리규정(Export Administration Regulations: EAR), 원문본과 번

제품 가치의 10% 이상이 미국산에 해당하는 경우 기본적으로 재수출 금지대상으로 간주되며 이란으로의 수출을 위해서는 미 상무부 등 관련당국의 허가가 요구된다. 역외적용성을 가지는 이 같은 입법 방식은 실질적으로 제3국의 대이란 수출을 제한하는 2차 제재의 효과를 가진다고 보고 있다.⁷⁰⁾

셋째, 2차 제재는 직접적인 교류상대가 아닌 대상국에게 제재의 효과를 창출하기를 원할 때 효과가 발생할 수 있다는 입장이다. 예를 들어 미국이 북한과의 경제교류가 활발히 이뤄지지 않지만, 북한에 제재를 효과적으로 가하기 위해서는 북한과 교류를 활발히 진행하는 중국에 대한 제재를 가하는 것이 필요하다. 따라서 미국에게는 중국으로 하여금 북한을 제재하느냐가 2차 제재의 효과를 기대하는 성패가 될 수 있다. 물론 제재의 효과를 거두기 위한 압박용으로 2차 제재의 방식을 활용할 수 있지만, 외교적 협상의 카드로도 사용할 수 있다. 1차 제재든 2차제재든 원하는 만큼 제재의 효과가 나타나지 않을 수 있지만, 해당 대상 국가에 점차 지속적이고 포괄적인 제재를 부과하면서 압박을 가하는 동시에 외교적 협상을 위한 설득용이 될 수 있기 때문이다. 특히 2차 제재의 경우 제3국의 협조가 필수적인 만큼 복잡한 방식이 진행되는 외교적 협상이 요구된다.

이에 반해 2차 제재의 실효성이 부족하다는 입장이 존재한다. 첫째, 2차 제재의 범위의 명확하지 않아 그 실효성을 정확히 파악하기 어렵다는 문제가 있다. 2차 제재로 인한 역외적 권한 행사에 대한 범위가 어디까지인지에 대해 법적으로도 확립되지 않고 불분명한 상황이기에 그 실효성을 진단하기에도 무리가 있다는 입장이다. 또

역본은 법제처 세계법제정보센터 참조; 이란 거래 및 제재 규정(Iranian Transactions and Sanctions Regulations: ITSR), 31 CFR Part 560.

70) 이동은, “일방적 경제제재 조치의 국제법적 타당성 및 대북제재 관련 시사점: 미국의 2차 제재를 중심으로,” p. 198.

한 2차 제재가 유엔 안전보장이사회의 대북제재와 같은 다자제재가 작동할 때 다자협력을 방해하거나 저해할 수 있기에 효과적이지 못하는 비판도 존재한다.

둘째, 제재 부과국의 목표 달성을 위해 제3국의 기업, 은행, 개인 등 민간행위자들이 많은 부담과 피해를 감수해야 한다는 문제점이 존재한다. 또한 2차 제재 관련 법규는 불분명한 반면, 위반에 따른 책임은 크기 때문에 제3국의 기업, 은행, 개인이 법적으로 허용되는 거래임에도 불구하고 이를 꺼리는 ‘위축효과’가 나타난다는 문제가 발생할 수 있다. 유럽연합의 경우에는 미국의 2차 제재 방식에 대한 대응으로 1996년 ‘차단 규정(blocking regulation)’을 제정했다.^{71/} 차단 규정은 유럽연합의 기업이나 개인이 미국의 역외적 제재를 준수하는 것을 금지하고, 역외적 제재로 인한 피해를 구제하는 한편, 역외적 제재에 기초한 외국 법원의 판결의 유럽연합 내 효력을 부인하는 목적으로 만들어졌다. 중국 역시 2021년에 「외국의 중국제재 방지에 관한 법률」을 제정하여 중국의 조직이나 개인이 외국의 대중국 국민 또는 기업 관련 제재 조치를 집행하거나 그 집행에 협조하는 것을 금지하고 있다.^{72/} 캐나다와 멕시코도 미국의 2차 제재 방식에 대한 대항 입법조치를 취하는 등 대응조치 마련하고 있다.

셋째, 2차 제재의 실효성을 확보하기 위해서는 제3국의 협조가 필수적인데, 경제 제재를 역으로 기회로 활용하는 제3국이 있는 경우 2차 제재의 실효성이 발생하지 않을 수 있다. 예를 들면 미국이 이란에 경제 제재를 가한 것은 1979년부터였으나 제재가 본격적인 효과를 발휘하기 시작한 것은 2012년에 미국이 이란을 국제금융시스템으로부터 격리시키기 위한 노력을 시작하여 유럽연합이 이란에 대

71/ EC Council Regulation No 2271/96 (1996).

72/ 민예, “미국 2차 제재에 대한 중국의 입장과 대응,” (통일연구원 서면자문서, 2023. 4.13.).

해 국제은행간통신협회(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication: SWIFT)^{73/} 사용을 봉쇄하면서였다.^{74/} 유럽연합이 이란과의 관계에 더 비중을 두게 되면서 그간 제재의 효과가 제대로 발휘되지 못했다.

넷째, 2차 제재의 적용대상이 모호하다는 비판과 연계되어 국제법 상 위반행위에 대한 책임을 특정할 수 없어 부득이하게 선의의 피해가 발생하는 인권침해의 논란이 존재할 수 있다.^{75/} 제재 대상의 불명확한 측면이 기업을 자유로운 활동을 방해할 뿐만 아니라 인권을 훼손하는 역효과가 나타날 수 있다.

미국의 2차 제재는 국제사회의 보편적인 공동의 가치를 실현하기 위한 수단으로서 국내법의 역외적용으로 볼 수 있다. 유엔 대북제재 결의의 세부적인 이행은 개별 국가의 국내법에 근거하여 시행하고 있는 것에 반해, 미국은 2차 제재라는 수단을 통해 타국과 타국 내 법인과 개인의 행동에 직접적으로 영향을 미치고 있다. 이와 같은 미국의 국내법의 역외적용은 북한과 거래관계에 있는 제3국 또는 제3자의 국제국에 대한 내정간섭 또는 주권 침해로 볼 수 있는 여지가 있지만, 이는 핵무기 개발 저지와 같은 국제사회의 보편적이고 공동의 가치를 실현하기 위한 필요한 조치에만 국제법적으로 정당화될 수 있다.^{76/}

73/ 국제은행간통신협회는 벨기에에 소재하는 1973년에 설립된 국제은행간 금융 데이터 통신시스템으로 은행들이 지불요청(payment instruction)을 공유할 수 있도록 하는 국제적 결제시스템이다. 자세한 내용은 “UK Wants EU to Block Russia from SWIFT Banking Network,” *Bloomberg*, August 30, 2014, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-08-29/u-k-wants-eu-to-block-russia-from-swift-banking-network#xj4y7vzkg>> (Accessed October 5, 2023)를 참조.

74/ 김화진, “국제법 집행수단으로서의 경제제재와 금융제재,” 『저스티스』, 통권154호 (2016), pp. 231~232.

75/ 위의 글, p. 214.

76/ 정민정, “미국 대북제재의 역외적용과 한국에의 시사점,” 『입법과 정책』, 13권

종합적으로 보면 미국의 안보이익을 위한 필요한 조치라는 점에서 2차 제재가 효과적일 수 있다. 이는 주권 국가에게 필수적 안보이익을 보호하기 위한 필요에 의해 2차 제재라는 수단을 통해 효과적으로 자국의 필수적 안보이익을 보호할 수 있다. 하지만 만약 2차 제재 대상국과의 관계에서 별도로 인정되는 안보예외 상황이 존재하지 않는다면 안보예외를 통한 정당화는 불가능하게 된다.^{77/} 아울러 2차 제재 자체가 특정 제재대상국에게 제재에 동참하지 않는다는 이유로 제3국을 징벌하는 성격을 지니고 있기에, 미국이 타국에게 징벌적 조치를 일방적으로 취하는 것은 국제법적으로 위반 소지가 존재한다는 점도 인지할 필요가 있다. 중요한 점은 2차 제재를 사용하기 위한 목적으로 안보예외에 내재된 다양한 요건을 충족하는 것은 어렵기에, 예외적 상황은 엄격하고 신중하게 적용될 필요가 있다. 2차 제재의 역외적 조치(extraterritorial measures)에 대한 범위와 내용에 대해서는 논쟁이 존재하기에 제재대상자는 물론 제3국들도 2차 제재에 크게 반발하고 있는 현실을 고려해야 한다.

2호 (2021), p. 136.

77/ 이동은, “일방적 경제제재 조치의 국제법적 타당성 및 대북제재 관련 시사점: 미국의 2차 제재를 중심으로,” p. 212.

Ⅲ. 미국 2차 제재의 사례와 대응

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

미국 2차 제재의 사례와 대응

본 장에서는 미국이 실제로 2차 제재를 시행했거나 위협했던 사례들의 배경과 추진과정, 결과, 2차 제재의 대상국가 등의 반응을 중심으로 그 사례들을 살펴보고자 한다. 특히 미국이 실제로 2차 제재 조치를 시행했거나 위협했던 대표적인 사례들을 이슈별로 구분하여 본 장에서 다루고자 한다. 본 장에서 살펴본 사례들은 북한 핵문제, 이란 핵문제, 러시아 관련 제재, 테러리즘 관련 제재와 같이 특히 중대한 사안과 관련 있는 2차 제재 부과 혹은 위협 사례들로 구성되어 사안별 다양성을 확보하였다. 이와 함께 중국뿐만 아니라 중동지역의 여러 대상들에 대한 2차 제재 사례들을 살펴보았다. 미국의 2차 제재 대상이 상당수 중국 국적의 기업 및 중국인들로 구성되어 있기 때문에 제재 대상의 편향성을 벗어나기 위해 이라크를 포함한 중동 국가들과 라트비아의 사례를 함께 사례로 선정하였다.

1. 북한 핵무기 이슈 관련 2차 제재

북한 핵문제는 비단 남한과 북한만의 문제는 아니다. 핵무기의 파괴력과 살상력은 국가들 간의 힘의 역학관계를 변화시킬 수 있을 뿐만 아니라 국제안보질서에도 심각한 파급력을 가져다줄 수 있다. 이

러한 핵무기의 특성 때문에 미국은 오랜 시간 동안 핵무기의 확산을 막기 위한 노력을 추진해왔다. 소련이 붕괴된 후 우크라이나가 소련 핵무기를 소유하게 되자 미국은 다양한 경로로 우크라이나에 대한 압박과 보상을 제공하며 우크라이나로 하여금 핵무기를 해체하도록 종용하였고, 탈냉전 이후 남아프리카공화국 역시 핵무기를 자발적으로 해체하고 핵무기 개발 프로그램을 폐지하도록 이끌었다. 이러한 미국의 노력은 핵무기의 수평적 확산을 막는 데에는 어느 정도 기여한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 미국, 그리고 국제사회의 노력에도 불구하고 여전히 일부 국가들은 불법적으로 핵무기를 개발하기 위한 노력을 진행 중인 바, 북한 역시 그러한 국가 중 하나라고 할 수 있다. 북한은 일반적으로 50년대 이후 핵무기 개발에 관심을 가진 것으로 알려져 있는데, 실상 북한 핵무기 개발은 80년대 중후반 이후 프랑스와 미국의 정찰위성에 의해 그 실체가 드러났다. 이후 90년대와 2000년대 제1차, 제2차 북핵위기를 겪으며 한반도를 둘러싸고 긴장이 심화되었고, 그러한 분위기 속에서도 문제 해결을 위해 북미 제네바 회담, 6자회담 등과 같은 양자, 다자 차원에서의 노력이 있었으나 2006년 제1차 북한 핵실험이 성공적으로 진행됨에 따라 북한은 실질적인 핵보유국가의 위치에 올라서게 되었다. 이후 미국과 국제사회는 북한 핵무기 및 미사일 개발 프로그램을 포기시키기 위해 일련의 제재 조치를 부과해오고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 핵무기 및 미사일 사거리 능력은 고도화되어 가고 있는바, 수직적 핵확산 측면에서는 성공적인 대응이 이루어지고 있지 않은 상황이다.

결국 미국은 기존의 대북제재조치가 가지고 있는 약점을 파악하며, 그 약점을 없애고 제재의 효과를 높이기 위한 노력을 시작하게 되었는바, 그러한 노력 중 하나가 바로 북한과의 거래 의혹을 가지

고 있는 제3국 기관 및 개인 등을 대상으로 하는 2차 제재라 할 수 있다. 미국은 2000년대 이후 대북제재가 진행되는 과정 속에서 제3국 기업들을 대상으로 몇 차례의 2차 제재를 중심으로 위협을 가하거나 실제 실행에 옮기고 있다. 그중에서도 대표적으로 2000년대 중반 마카오 소재의 ‘방코델타아시아(Banko Delta Asia: BDA)’ 제재를 들 수 있으며 이외에도 2010년대 이후로 중국과 라트비아 은행에 대해서도 제재 조치를 시행해 오고 있다. 이러한 노력을 통해 북한과 불법적인 거래를 하고 있거나 북한으로의 불법적 자금 유입을 차단시키고자 하고 있으며, 궁극적으로 대북제재의 효과를 높임으로써 북한 핵무기 개발 프로그램 포기를 이끌어내고자 한다.

가. 방코델타아시아

2000년대 초 북한 핵무기 개발을 둘러싸고 제2차 북핵위기가 터진 이후 국제사회는 해당 문제 해결을 위한 노력을 진행했다. 미국은 특히 핵무기의 확산을 방지하고, 테러리스트에 의한 핵무기의 사용 가능성을 막기 위한 목적으로 북한 핵무기 해결을 위한 해법 찾기에 고심했다. 하지만 미국과 유엔 안전보장이사회 결의에 근거한 대북제재 조치에도 불구하고 북한은 여전히 핵무기 개발 프로그램을 진행하고 있었고, 대북제재 관련 일부 국가들의 비협조적 태도로 인해 제재의 효과 역시 담보하기가 어려운 상황이었다. 이러한 상황 속에서 미국은 대북제재의 직접적인 대상이었던 북한뿐만 아니라 북한과 불법적인 거래를 한 것으로 의심되는 제3국 기관 및 개인에게도 제재를 부과하는, 즉 2차 제재를 진행하게 된다. 그리고 북한 핵문제 관련해 최초이자 가장 대표적인 사례로 2005년 당시 ‘방코델타아시아’ 은행에 대한 제재를 시행하게 된다.

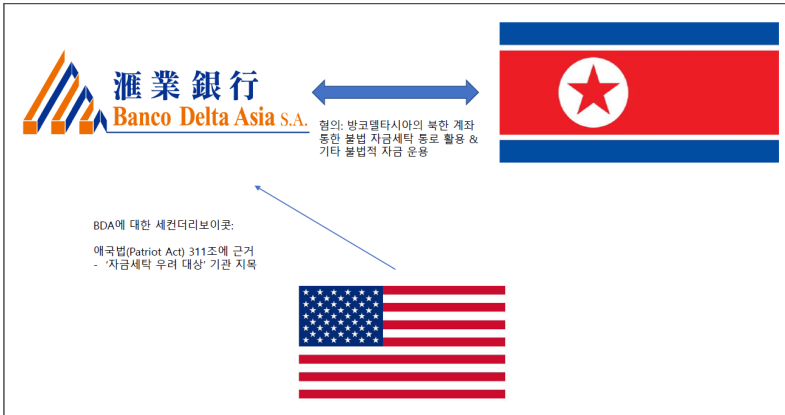
북한 핵무기와 관련해 미국 세컨더리 보이콧 최초의 대상인 방코

델타아시아 은행은 1935년 설립되었던 마카오의 소규모 은행 중 하나였고, 예금, 대출 등과 같은 일반 은행업무에서부터 투자, 보험 등에 이르기까지 다양한 업무를 취급해오다 1993년 오늘날의 이름인 방코델타아시아 은행으로 변경되었다. 2003년까지 약 340명의 종업원들과 350만 달러 규모의 자산을 가지고 있었던 만큼 마카오 내에서는 작지 않은 규모를 가지고 있던 금융기관이었다.^{78/} 특히 문제가 되었던 부분은 방코델타아시아 은행이 오랜 기간 동안 북한의 은행 및 무역회사들과 거래를 해왔다는 점이다. 미국 재무부에 따르면 방코델타아시아는 20년 이상 북한 정부기관 및 관련 기업에 금융 서비스를 제공해 왔으며, 특히 북한 내 방코델타아시아 계좌 소유주들과 관계를 이어나가고 있는 것으로 알려졌다. 그중 첫 번째 혐의로 미국 재무부는 북한의 몇몇 금융기관 및 페이퍼컴퍼니 일부의 불법행위에 방코델타아시아도 어느 정도 연루된 것으로 보았으며 증거까지 가지고 있음을 밝히기도 했다. 둘째, 방코델타아시아는 감독이나 통제를 받지 않고 북한의 요구하는 금융 서비스를 제공해왔는데, 여기에는 북한의 귀금속 판매를 대행하고 북한 요원들에게 은밀히 수백만 달러의 현금을 입출금할 수 있도록 지원한 것으로 밝혀졌다. 마지막으로, 방코델타아시아의 고위 관리들이 북한 관리들과 협력하여 미국 위조 화폐를 포함한 거액의 현금을 예치하고 해당 화폐를 유통시키는데 관여해온 것으로 판단했다.^{79/}

78/ U.S. Department of Treasury, "Imposition of Special Measure against Banco Delta Asia SARL," September 12, 2005, <<https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/specialmeasurebda.pdf>> (Accessed October 12, 2023).

79/ U.S. Department of Treasury, "Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act," September 15, 2005, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/js2720>> (Accessed October 12, 2023).

그림 III-1 방코델타아시아에 대한 2차 제재



출처: 저자 작성.

이러한 혐의를 바탕으로 미국 재무부는 애국법 311조를 근거로 방코델타아시아를 ‘자금세탁 우려 대상’ 기관으로 지정하는 한편 방코델타아시아와의 거래 위험성을 알리는 경고를 관보에 게재하였다.^{80/} 즉, 2005년 미국 재무부는 방코델타아시아가 북한의 불법적 자금세탁 통로로 활동하고 있다는 혐의로 해당 은행을 ‘주요 자금세탁 우려 대상’ 금융기관으로 지목하였고, 2년 후인 2007년 3월 최종 결정문을 통해 이를 공식화 했다. 이후 미국의 2차 제재를 언급할 때 등장하는 ‘방코델타아시아 모델(BDA Model)’의 시작이었다.^{81/}

사실 2000년대 방코델타아시아에 대해 진행된 조치는 미국 재무부의 일반적 제재인 ‘특별지정 제재대상’ 조치와는 성격이 다르고 해외 금융기관들에게는 ‘주의’를 통보하는 성격의 조치라고 할 수 있다. 즉, 2차 제재가 실제 실행에 옮겨졌다고 보다는 2차 제재의 가능

80/ Ibid.

81/ U.S. Department of Treasury, “Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off From U.S. Financial System,” March 14, 2007, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/hp315>> (Accessed October 12, 2023).

성에 대한 위협 내지는 경고의 의미를 가지고 있었다. 하지만 ‘주요 자금세탁 우려 대상’ 금융기관으로 지목되는 것만으로도 방코델타아시아 은행이 언제라도 미국 금융망에 대한 접근이 차단될 수 있으며, 추후 상당한 규모의 예금인출사태까지 벌어질 수 있다는 예측이 발생했기 때문에, 이는 해당 은행에 대한 사실상의 ‘사형선고’를 내리는 것과 마찬가지라는 평가를 받고 있다.^{82/} 실제로 이러한 조치가 예고된 이후 방코델타아시아와의 거래를 지속할 시 미국으로부터 받을 수 있는 치명적인 처벌 등을 우려한 다른 국가와 금융기관들은 자발적으로 방코델타아시아와의 거래를 중단하였고, 방코델타아시아의 예금주들 역시 돈을 인출하게 되며 본격적인 대량 예금인출 사태가 벌어졌다. 마카오 당국은 이러한 예측 가능한 사태의 발생을 막기 위해 방코델타아시아의 계좌를 동결시키기에 이른다. 결국, 미국의 방코델타아시아 은행에 대한 실질적인 2차 제재 조치는 시행되었다고는 볼 수 없지만 제재 대상의 가능성을 발표한 것만으로도 해당 은행은 큰 타격을 받게 되었다. 아울러 방코델타아시아의 북한 계좌가 동결되어 계좌에 예치되어 있던 2500만 달러의 대북 송금이 전격 금지되며 북한 지도부의 자금 흐름에도 치명타를 안기게 되었다.^{83/}

한편, 방코델타아시아에 대한 조치 가능성이 예고된 이후 마카오 정부 역시 조치에 나선 것으로 알려졌다. 미국 재무부는 마카오 당국이 영토 내 금융기관들이 북한의 기업 및 개인과의 거래 등을 하지 못하도록 조치에 나서고 마카오 금융 시스템을 보호하기 위한 노력을 한 데에 대한 긍정적인 평가를 내리기도 했다.^{84/} 이러한 미국 내

82/ “미 재무부, BDA ‘자금세탁 우려 지정’ 해제…13년 만에 재평가 결정,” 『Voice of America』, 2020.8.8., <https://www.voakorea.com/a/korea_bda-fincen-new-measure/6035744.html> (검색일: 2023.6.12.).

83/ 위의 글.

84/ U.S. Department of Treasury, “Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off From U.S. Financial System.”

무부의 제재 및 마카오 당국의 조치 등으로 인해 북한은 해외 은행 및 기관들과의 합법적인 거래수단을 잃게 되었고, 결국 외국 은행들과의 새로운 계좌를 개설하지 못할 뿐 아니라 어떠한 합법적인 거래도 시작하지 못하는 상황에 놓이게 되었다.

이후 방코델타아시아 은행에 대한 미국 재무부의 자금세탁 관련 지정 조치는 오랫동안 지속되다 2020년에 지정 철회되었다. 미국 재무부 산하 금융범죄단속반(Financial Crimes Enforcement Network: FinCEN)이 2020년 8월 초 방코델타아시아 은행에 부과해왔던 자금세탁 관련 지정 조치를 철회하기로 결정했다고 밝힌 것이다.^{85/} 금융범죄단속반은 미국 애국법 311조를 바탕으로 부과되었던 방코델타아시아에 대한 특별 조치 관련 규정을 폐지한다고 밝힌 바, 방코델타아시아 은행은 2007년 최종결정문을 통해 공식적으로 ‘주요 자금세탁 우려 대상’ 금융기관으로 지정된지 13년 만인 2020년에 와서야 비로소 ‘주요 자금세탁 우려 대상’ 지정에서 해제된 것이다.^{86/}

방코델타아시아에 대한 미국의 2차 제재 조치는 직접적인 이해당사자인 북한에 대해 상당한 타격을 가했으며, 북한 역시 외국 은행들과의 합법적인 외환거래 수단이 막히게 되면서 새로운 활로를 모색할 수 밖에 없는 처지에 놓이게 되었다. 우선, 제재 예고로 인해 자금줄이 막히게된 북한은 상당한 심리적 타격을 입은 것으로 보인다. 2005년 당시 미국 재무부는 방코델타아시아 은행이 북한의 불법 자금 세탁과 연루되었다고 보고 ‘자금세탁 우려대상기관’으로 지정한 바 있다. ‘자금세탁 대상기관’으로 공식 지정한 것이 아닌, ‘우려대상’

85/ U.S. Department of Treasury, “Financial Crimes Enforcement Network; Repeal of Special Measure Involving Banco Delta Asia (BDA),” August 10, 2020, <<https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/10/2020-17143/financial-crimes-enforcement-network-repeal-of-special-measure-involving-banco-delta-asia-bda>> (Accessed October 12, 2023).

86/ *Ibid.*

기관으로 지정했을 뿐이지만 북한이 받은 심리적 타격과 반발은 상당했다. 기존에 방코델타아시아 은행과 거래했던 국가들과 기업들이 미국 재무부의 조사를 우려하여 거래를 끊었고, 마카오 당국 역시 방코델타아시아 은행의 파산을 우려해 예금 동결조치를 내리게 되면서 북한이 가지고 있던 계좌 내 2500만 달러 역시 묶이게 된 것이다.^{87/} 이러한 상황 속에서 당시 북한 외무상 김계관은 “피가 얼어붙는 느낌”을 받았다고 말하며 북한이 받은 심리적 타격의 정도를 단적으로 보여주기도 했다.^{88/}

북한으로서는 방코델타아시아 사건 이후 외국과의 합법적인 거래가 불가능하게 되었고, 자금 역시 운용하기가 어려운 상황에 직면하게 되었던 바, 새로운 활로 모색이 불가피한 상황이었다. 그리고 이러한 새로운 활로란 결국 중국이나 홍콩 등지의 은행에 차명계좌를 개설하는 등과 같은 또 다른 불법적인 방법이었다. 북한 정권의 통치자금을 확보하고 핵무기 개발 프로그램의 지속을 위해 외국 기관들이 연루된 또 다른 불법적인 방법으로 대응함으로써 이후 미국의 2차 제재의 위협 단초를 제공하게도 했다. 실제로 방코델타아시아에 대한 조치 이후로도 북한의 차명계좌, 유령회사 설립 등을 통한 불법행위가 이어졌는데, 그때마다 미국 재무부 등은 이러한 행위들을 방지하고 북한으로의 자금 유입을 막기 위한 조치를 취해 왔는데, 대부분 방코델타아시아에 대한 조치, 즉 방코델타아시아 모델을 적용해오는 모습을 보여주기도 했다.

한편, 북한 역시 방코델타아시아에 대한 미국의 조치 이후 미국에 대한 불만을 여과 없이 드러냈다. 북핵위기 해결을 위한 다자협상,

87/ 임종식·구갑우, “미국의 세컨더리 보이콧 금융제재의 의도와 실행전략: 방코델타아시아 사례의 제재 효과와 메커니즘,” 『통일정책연구』, 제28권 1호 (2019), p. 241.

88/ “[북한 돈줄 조이는 美] ③ 12년 전 방코델타아시아 사건을 아시나요?” 『아시아경제』, 2017.8.24., <<https://www.asiae.co.kr/article/2017082411223561702>> (검색일: 2023.6.12.).

즉 6자회담에 관한 논의가 조금씩 진행되던 상황 속에서 북한은 6자 회담 참가를 즉각적으로 거부하며 강하게 반발하였고, 이에 따라 한 때 6자회담을 좌초 위기로 몰아넣은 것이다. 결국 중국 정부 등의 설득으로 인해 북한이 6자회담으로 복귀하며 북한 핵문제를 둘러싼 다자회담이 다시 시작되었지만 당시 회담 탈퇴라는 강수를 둬으로써 북한이 가지고 있던 불만을 미국에 확실히 전달한 것이다.

나. 홍상그룹

2016년 9월 9일 북한이 5차 핵실험을 단행한 후 한 달이 되지 않은 시점에서 미국 재무부는 중국 랴오닝성 단둥시에 소재한 홍상(鴻祥)그룹에 대한 제재 조치를 발표했다. 제재의 주요 대상은 홍상그룹의 핵심 자회사 중 하나인 단둥홍상실업발전, 그리고 회사의 마샤오홍(馬曉紅)회장을 포함한 4명의 중국인이었으며, 홍상그룹이 북한 대량살상무기 개발을 지원해온 것으로 알려진 북한의 조선광선은행과 수년간 거래를 해왔다는 혐의가 제재의 근거였다.^{89/} 이는 북한핵문제 관련해 처음으로 중국 기업에게 부과된 미국의 2차 제재 부과 사례라고 할 수 있다.

중국 단둥에 본사를 두고 있던 홍상그룹은 2000년 단둥홍상실업유한회사를 모체로 설립된 회사로 2016년 기준 약 1억 250만 위안의 자본금과 680여 명의 직원을 두었으며, 본사 이외에도 랴오닝 홍상국제화운대리유한공사, 랴오닝 홍상국제여행사, 단둥 류경호텔 등을 계열사로 두고 있었던 회사였다.^{90/} 미국의 2차 제재 발표 이전부터도 북한

89/ U.S. Department of Treasury, "Treasury Imposes Sanctions on Supporters of North Korea's Weapons of Mass Destruction Proliferation," September 26, 2016, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/j15059>> (Accessed October 12, 2023).

90/ "中, 북핵물자 수출 홍상그룹 수사," 『서울경제』, 2016.9.20., <<https://m.seaily.com/NewsView/1L1HQ9Y0GL#cb>> (검색일: 2023.6.5.).

과 무역관계에 있었는데, 2011년부터 2015년에 이르기까지 약 5년 동안 알루미늄괴, 산화알루미늄, 파라팅스텐암모늄, 삼산화텅스텐 등을 주로 북한에 수출하며 5억 3200만 달러의 무역규모를 기록하기도 했고, 이외에도 여러 계열사들을 통해 다양한 종류의 거래를 했다.^{91/}

그림 Ⅲ-2 홍상 그룹의 대북거래 현황



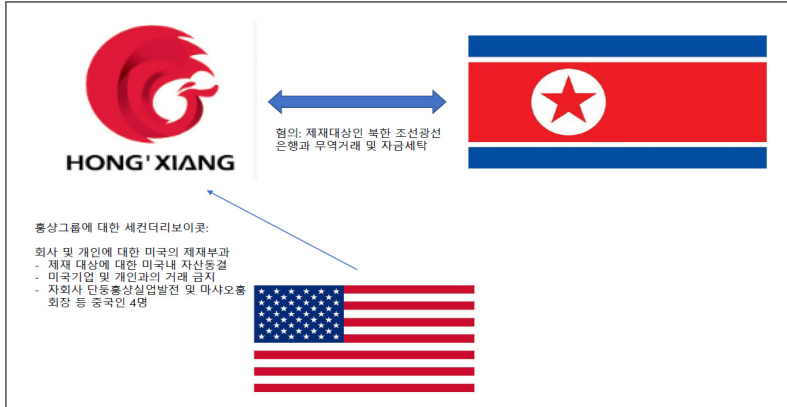
출처: “北에 핵·미사일 원재료 수출 홍상그룹 조사… 美-中 첫 공조,” 『한국일보』, 2016.9.20., <<https://m.hankookilbo.com/News/Read/201609202067909623>> (검색일: 2023.6.5.).

미국은 홍상그룹이 교묘한 수법을 통해 제재대상으로 지정되어 있는 북한 조선광선은행 등과의 거래를 진행해온 것으로 파악하고 있다. 조선광선은행은 북한의 통치자금을 관리하거나 무기금융을 주업무로 하는 은행 중 하나로 현재 유엔의 제재대상으로 지정된 곳이다. 북한은 지도자의 통치자금을 관리하기 위한 목적으로 여러 은행들을 설립하여 외국과의 거래를 해오고 있는데, 그중에는 내각 소속으로 대외무역을 결제하고 지도부의 자금을 관리하는 조선무역은행이 있는바, 그 산하에 둔 은행 중 하나가 바로 조선광선은행이다. 특히 조선무역은행

91/ 위의 글.

의 산하에 있는 조선광선은행은 조선탄천상업은행, 조선혁신무역회사를 지원하기 위한 금융 서비스를 제공해 온 것으로 알려졌다.^{92/} 무엇보다도 당시까지는 조선광선은행이 미국 등 외국에 잘 알려져 있지 않았던 덕분에 북한은 조선광선은행을 활용하여 오랜 기간 동안 불법적 자금 축적 행위를 해온 것으로 밝혀지기도 했다.^{93/} 유엔은 2016년 3월 안전보장이사회 결의안 2270에 바탕을 둔 대북제재 초안에서 새로운 제재대상 개인 및 금융기관을 추가했는데, 이때 조선광선은행 역시 포함되었다.^{94/} 유엔 안전보장이사회는 특히 조선광선은행이 북한 내 다른 무역회사 및 금융기관들에 금융서비스를 지원하는 한편 수백만 달러에 달하는 자금을 전달해주는 역할을 한 것으로 명시하며 조선광선은행을 제재대상으로 추가하였다.^{95/}

그림 III-3 중국 홍상그룹에 대한 2차 제재



출처: 저자 작성.

92/ U.S. Department of Treasury, "Treasury Designates Financial Institution Tied to North Korea's WMD Proliferation," August 11, 2009, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg260>> (Accessed October 12, 2023).

93/ *Ibid.*

94/ UN Doc. S/RES/2270 (2016).

95/ *Ibid.*, p. 14.

미국 법무부의 공소장 등에 따르면 홍상그룹과 마샤오퉁 회장 등 몇몇의 고위 임원들은 조선광선은행과의 거래를 위해 여러 자회사들을 설립하고 이중 5개 자회사 및 홍상이 중국은행 12곳 25개 계좌를 개설한 후 조선광선은행으로부터 달러를 받아 자금세탁을 진행했다고 설명되어 있다.^{96/} 더욱이 이러한 자회사들은 대부분 유명회사 형태로 운영되었으며, 이들 계좌들을 통해 2009년에서 2015년 사이 북한과 1억 1000만 달러를 거래한 것으로 드러났다.^{97/} 미국연방수사국(Federal Bureau of Investigation: FBI)에서 확보한 홍상그룹의 한 프레젠테이션 자료 역시 그룹의 고객 중 하나로 “물품과 장비 대량 구매를 관리하는 북한 정부 연계기업, 구매 주문을 위해 중국에 상주하는 북한 기업 대표들”을 명기하여 북한 내 제재대상과의 거래가 있었음을 확인하였다.^{98/} 결국 미국은 홍상그룹이 제재대상으로 지정된 북한 조선광선은행 등과 실질적인 거래를 해왔다고 보고 있으며, 이러한 혐의들을 바탕으로 홍상그룹의 자회사 및 회장 등 중국인 4명에 대해서도 제재를 부과한 것이다. 이번 2차 제재 추진으로 인해 마샤오퉁 회장 등을 포함한 제재 대상자들은 미국 내 자산이 동결되고 미국기업 및 개인과의 거래 역시 금지되는 조치를 받았다.^{99/}

미국의 이러한 조치와 관련해 중국정부는 원칙적인 반대 입장을

96/ U.S. Department of Justice, “Four Chinese Nationals and China-Based Company Charged with Using Front Companies to Evade U.S. Sanctions Targeting North Korea’s Nuclear Weapons and Ballistic Missile Programs,” September 26, 2016, <<https://www.justice.gov/opa/pr/four-chinese-nationals-and-china-based-company-charged-using-front-companies-evade-us>> (Accessed October 12, 2023); “홍상 기업홍보 자료엔 “북한 정부 소속 기업이 고객”, 『중앙일보』, 2016.10.04., <<https://www.joongang.co.kr/article/20670329#home>> (검색일: 2023.6.6.).

97/ 위의 글.

98/ 위의 글.

99/ U.S. Department of Treasury, “Treasury Imposes Sanctions on Supporters of North Korea’s Weapons of Mass Destruction Proliferation.”

보이면서도 사안에 대해서는 최대한 협력하겠다는 의사를 내비쳤다. 미국의 2차 제재 발표가 난 이후 중국은耿爽(耿爽) 외교부 대변인의 정례브리핑을 통해 미국이 자국의 법을 중국 기업 및 개인으로까지 확대, 관할하는 것에 반대한다는 입장을 밝혔다.^{100/} 하지만, 동시에 중국정부는 한반도 비핵화를 일관되게 지지하며 대북제재 관련 유엔 안전보장이사회 결의안도 충실히 이행해오고 있음을 언급하며 어떠한 기업과 개인이라도 결의안에 위배되는 위법행위가 있을시 조사를 통해 엄중히 처리할 것임을 밝혔다.^{101/} 실제로 이후 중국은 정부차원에서 홍샹그룹에 대한 고강도의 자체조사를 실시할 것이라고 발표하였다. 특히 중국은 홍샹그룹을 넘어 불법행위에 연관될 경우 정부 관계자까지도 처벌할 용의가 있음을 밝히며 미국의 세컨더리 보이콧에 대한 협력의 의지를 내비치기도 했다.^{102/} 중국정부는 홍샹그룹에 대한 미국의 2차 제재 발표 이후 이미 홍샹그룹의 마샤오흥 대표에 대한 조사를 진행하였으며, 이 과정에서 단둥지역의 관료 수십명이 연루된 것을 확인, 이에 대한 확대 조사를 진행한 것으로 알려졌다. 과거 자국의 기업과 은행 등을 대상으로 미국 단독의 2차 제재 위협 혹은 부과에 지속적으로 반대해왔던 중국이 이번 사례에서 협력적인 태도를 보인 데에는 미국의 2차 제재 조치가 홍샹그룹을 넘어 다른 중국 기업으로까지 확대될 것을 우려하기 때문으로 해석될 수 있다. 선제적으로 미국의 의혹을 받고 있는 자국기업과 연루의혹이 불거진 자국 관료들에 대한 고강도의 조사를 자체적으로 실시함으로써 대북

100/ Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, "Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference," September 9, 2016., <https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/fyrbt_1/201609/t20160927_8525766.htm> (Accessed October 12, 2023).

101/ *Ibid.*

102/ "중국, 홍샹 징계 확대할 듯...연루된 中관료 수십 명 조사", 『SBS뉴스』, 2016.9.27., <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003804769> (검색일: 2023.6.5.).

제재 국면 속에서 미국과 공조를 취하는 태도를 보임으로써 다른 중국 기업으로의 2차 제재 확대 가능성을 차단하기 위한 목적이 있었을 것으로 보인다. 실제로 한 대북 소식통은 언론과의 인터뷰를 통해 “중국은 미국이 중국기업에 대해 독자 제재를 부과하는 것에 대해 반대하는 입장이며, 홍상그룹에 대한 중국의 자체적인 강도 높은 조사, 처벌을 통해 이번 제재가 또 다른 중국기업으로 확대되는 것을 막으려 할 것”이라는 의견을 제시하기도 했다.^{103/}

다만, 홍상그룹에 대한 미국 재무부의 직접 제재 발표와 중국정부의 철저한 조사 발표 후 진행상황에 대해서는 잘 알려져 있지 않아 중국정부의 협력 의지에 대해서는 의문이 제기되고 있기도 하다. 중국정부의 조사가 시작된 후 15개월이 지난 2018년 초에 접어들어서도 조사의 진행상황과 결과가 확인되지 않았고, 중국정부 역시 홍상그룹과 그 자회사들이 북한의 무기 프로그램에 관여했거나 도움을 주었다는 명확한 증거를 찾지 못했다는 소식만 전해지고 있다.^{104/} 더욱이 홍상그룹 본사는 2017년 봄에 폐쇄되었지만 여전히 일부 자회사들은 영업 중에 있으며 마샤오흥 회장에 대한 소식 역시 더 이상 전해지지 않아 중국정부가 표면적으로는 대북제재에 동참하고 미국의 2차 제재에 대해서도 공조 입장을 밝혔지만 실제로는 미국의 의지에 따라 자국민들을 조사, 처벌하는데 있어 비협조적인 모습을 보여주고 있는 것으로 평가할 수 있다.

한편, 중국 홍상그룹에 대한 미국의 2차 제재 부과에 대해 한국 정부는 이를 높이 평가하며 환영의 의사를 나타냈다. 한국 외교부는 미국이 홍상그룹을 제재대상으로 지정한 것에 대해 “미국이 행정명

103/ 위의 글.

104/ “‘북핵 연루’ 마샤오흥 운명 어디로...“중국 대북의지 시험대”, 『연합뉴스』, 2018.1.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180111070300009>> (검색일: 2023.6.6.).

령 13382호에 따라 중국의 단둥홍상산업개발공사 및 관계자들을 제재대상으로 지정한 것을 높이 평가한다”고 언급하며 2차 제재 부가를 바탕으로 북한과 거래 중인 제3국 개인 및 단체들에게 경각심을 높이고 대북제재의 충실한 이행이 보다 효과적으로 진행될 것으로 기대된다고 밝혔다.^{105/} 무엇보다도 한국 입장에서는 북한 핵문제가 자국 안보와 직결된 문제이고 문제 해결을 위해서는 대북제재가 제대로 추진되어야 하는바, 제3국과 북한 간의 연결고리를 끊기 위한 이번 미국의 조치는 한국에게 있어서는 상당히 환영할만한 조치로 인식되었다고 볼 수 있다.

다. 단둥은행

북한 조선광선은행과의 불법적인 거래를 바탕으로 중국 홍상그룹에 대한 제재가 이루어진지 1년이 지난 2017년, 미국 재무부와 국무부는 다시 한번 중국 기업에 대한 2차 제재 조치를 시행했다. 중국 단둥에 위치한 단둥은행(丹東銀行)이 바로 제재의 대상이었는데 북한 핵무기 및 미사일개발 프로그램과 관련된 기업에 수백만 달러의 금융거래를 지원했다는 혐의때문이었다. 단둥은행은 1997년 중국 단둥지역에 설립된 중국 내 지역 상업은행 중 하나로 중국 내 196개의 금융기업 가운데에서도 148위 정도로 소규모 형태로 운영되었으며 주로 국내 및 해외 기업과 개인을 대상으로 금융서비스를 제공하고 있었다.^{106/}

^{105/} 대한민국 외교부, “대변인 정례 브리핑(9.27),” 2016.9.27., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4078/view.do?seq=361957> (검색일: 2023.10.12.).

^{106/} U.S. Department of Treasury, “Imposition of Special Measure Against Bank of Dandong as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern,” August 11, 2017, <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/11/08/2017-24238/imposition-of-special-measure-against-bank-of-dandong-as-a-financial-institution-of-primary-money>> (Accessed October 12, 2023).

단둥은행의 이러한 서비스는 결국 북한의 불법적 금융활동에 대한 중간자 역할 및 자금세탁의 통로로 활용되며 상당한 규모의 자금이 북한으로 흘러들어갔다는 혐의가 제기된 것이다.^{107/} 2004년 방코델타아시아에 대한 제재 이후 북한은 외국과의 금융거래를 하는데 있어 위장회사를 내세우며 자금세탁, 자금확보에 나서고 있었는데, 단둥은행 역시 북한의 여러 위장회사들과의 거래를 했다는 분석이 나왔다. 즉, 단둥은행이 북한의 대량살상무기 및 탄도미사일 프로그램과 연관된 여러 위장 회사들에 수백만 달러 규모의 거래를 할 수 있게끔 했을 뿐만 아니라 미국과 유엔이 지정한 제재 대상자, 북한의 위장회사들의 활동에도 단둥은행이 지원한 것으로 미국 재무부는 파악한 것이다.

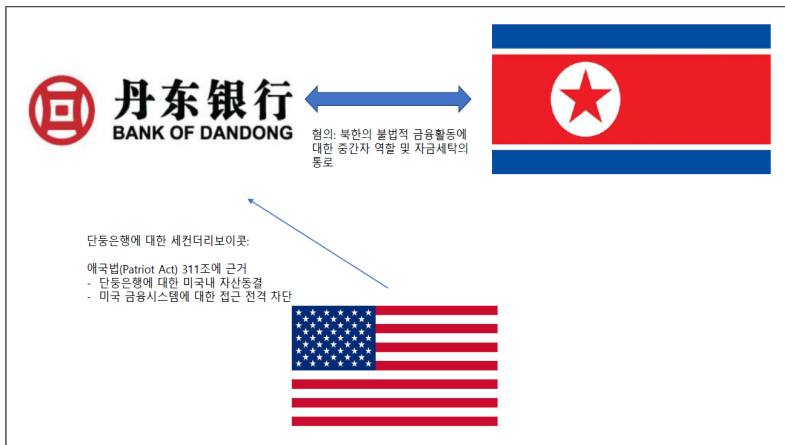
여기에 더해 한 가지 흥미로운 사실은 단둥은행이 1년 전인 2016년 미국 재무부의 제재를 받은 홍상그룹과도 상당 부분 연관이 되어 있다는 점이다. 미국 재무부 산하 금융범죄단속반의 발표에 따르면 단둥은행에 대한 2차 제재 시행 당시까지도 홍상그룹의 핵심 자회사 중 하나인 단둥홍상실업개발에 의해 단둥은행의 지분 일부가 보유되었다고 하며 2016년 12월까지도 단둥은행에 대한 소수지분(minority ownership)이 유지되고 있었다고 한다.^{108/} 특히 홍상그룹이 단둥은행의 지분을 일부 소유하고 있었기 때문에 단둥 은행을 통한 홍상그룹의 미국 금융시스템에 대한 접근이 보다 수월했었을 것이라고 미국 재무부는 판단하기도 했다. 실제로 금융범죄단속반의 분석에 따르면 2012년 10월부터 2014년 12월까지 약 2년의 기간

^{107/} U.S. Department of Treasury, “FinCEN Further Restricts North Korea’s Access to the U.S. Financial System and Warns U.S. Financial Institutions of North Korean Schemes,” November 2, 2017, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0205>> (Accessed October 12, 2023).

^{108/} U.S. Department of Treasury, “Imposition of Special Measure Against Bank of Dandong as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern.”

동안 단둥은행은 홍샹그룹을 대리해 미국 내에서 한화 약 5600만 달러(한화 약 641억 원) 규모의 금융거래를 한 것으로 나타나기도 했다.^{109/} 그리고 2012년 5월부터 2015년 5월까지 약 3년간의 기간 동안 단둥은행은 미국 내 대리계좌를 활용하여 25억 달러 이상의 거래를 주도한 것으로 보이며, 그중 일부가 북한 대량살상무기 및 미사일 개발 관련 기업과의 거래를 포함하고 있는 것으로 재무부에 의해 파악되고 있다.^{110/} 결국 단둥은행과 홍샹그룹, 조선광선은행 간 커넥션의 가능성 역시 제기되고 있는 상황이다.

그림 III-4 중국 단둥은행에 대한 세컨더리 보이콧



출처: 저자 작성.

이러한 의혹들을 바탕으로 미국 재무부는 애국법 311조에 근거하여 단둥은행에 대한 제재, 즉 2차 제재 조치를 시행한 바, 미국 금융시스템에 대한 단둥은행의 접근을 전격적으로 차단시키는 한편 미국 내 단둥은행 계좌의 자금 역시 동결시켰다. 12년 전 방코델타아시아

^{109/} Ibid.

^{110/} Ibid.

은행을 대상으로 예고했던 제재 내용들을 단둥은행에도 실제 적용한 것이다. 이러한 조치를 통해 미국은 어떠한 불법적인 자금이라도 북한에 유입되는 것을 차단하고 북한 핵무기 및 미사일개발 프로그램을 중단시키기 위해서라면 제3자가 누구든 적극적으로 처벌을 내리겠다는 강력한 의지를 내비친 것으로 평가할 수 있다. 실제로 단둥은행에 대한 2차 제재와 관련, 미국 스티븐 므누신(Steven Mnuchin) 재무부장은 언론과의 브리핑을 통해 단둥은행에 대한 조치는 “북한이 제재를 회피하고 무기 프로그램에 자금을 조달하기 위해 사용하는 불법적인 계획으로부터 미국 금융 시스템을 더 잘 보호할 것”이며, “전 세계 은행과 기업들은 북한의 불법 금융 및 무역 시도에 대해 경계해야 한다는 점에 유의해야 한다”고 경고하기도 했다.^{111/}

한편, 단둥은행을 대상으로 한 이번의 2차 제재는 2016년 홍상그룹 이후 중국 기업을 대상으로는 두 번째 제재 조치인 동시에 중국 금융기업 대상으로는 첫 번째 제재 조치라고 할 수 있다.^{112/} 여기에 더해 이번 제재의 내용 중에는 단둥은행 뿐만 아니라 2명의 중국인(순웨이, 리홍리) 및 또 다른 중국기업(대련우련선무대리유한공사)에 대한 제재 조치가 포함되어 있었다. 이에 따라 재무부 산하 해외자산통제국에 의해 제재 대상자들은 모두 북한과의 거래협약이 적용되어 미국 내 금융활동 등이 금지되었다.^{113/} 제재를 받은 중국인 중 순웨이라는 인물은 제재 대상인 북한의 해외수출은행의 위장회사를 운영한 혐의를 받고 있으며, 리홍리라는 인물은 또 다른 제재

111/ U.S. Department of Treasury, “FinCEN Further Restricts North Korea’s Access to the U.S. Financial System and Warns U.S. Financial Institutions of North Korean Schemes,”

112/ 방코텔타아시아의 경우 마카오특별자치구 소재 은행이었다.

113/ U.S. Department of Treasury, “Treasury Acts to Increase Economic Pressure on North Korea and Protect the U.S. Financial System,” June 29, 2017, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0118>> (Accessed October 12, 2023).

대상인 북한 고려은행의 중국사무소를 대신해 여러 곳의 위장회사를 설립했다는 혐의를 받고 있다. 또한 미국 해외자산통제국에 따르면 대련우련선무대리유한공사(大连宁联船务有限公司)의 경우 연간 70만 톤의 석탄 및 철강제품들을 북한에 운송했다는 혐의를 받았다. 이들 중국인들과 중국기업 역시 북한의 불법적 자금활동 지원 및 거래 등을 이유로 미국 재무부의 제재대상이 된 것이다.

홍상그룹에 이어 바로 1년 후 단둥은행, 그리고 기타 중국 개인들까지 타겟으로 하는 제재 조치를 단행함으로써 미국은 중국이 대북 제재에 있어 보다 협력적 태도를 보이도록 압박의 정도를 한층 더 강화한 것으로 풀이할 수 있다. 실제로 중국의 단둥은행을 포함해 일부 중국인들에 대한 제재를 추가한 이번 조치에 대한 배경을 설명하기 위한 한 언론사와의 전화통화에서 애나 리치-앨런(Anna Richey-Allen) 미국 국무부 동아시아태평양 담당 대변인은 지금까지 북한 핵문제를 해결하는 부분에 있어 중국의 조치가 충분하지 않았음을 밝히며 중국이 보다 적극적으로 제재에 동참하고 협력하기를 주문했다.^{114/}

뿐만 아니라 단둥은행에 대한 제재 이후 미국 정치권에서는 북한과의 연루가 의심되는 또 다른 중국은행들에 대한 2차 제재 부과 목소리가 높아짐으로써 최대 압박을 통한 북한정권의 자금줄을 죄기 위한 움직임도 펼쳐지고 있다. 단둥은행에 대한 제재가 발표된지 불과 수 개월이 지나지 않은 2017년 9월 12일, 미국연방의회 하원 외교위원장인 에드 로이스(Ed Royce) 공화당 의원은 중국 공상은행, 농업은행, 건설은행, 다롄은행 등을 포함해 12곳의 은행들과 북한과의 불법적 연루 의혹을 제기하며 해당 은행들에 대한 제재 부과

114/ “미 국무부 “중국 대북 압박 부족해…새 제재 부과한 이유,” 『Voice of America』, 2017.6.30., <<https://www.voakorea.com/a/3921978.html>> (검색일: 2023.10.12.).

를 행정부에 건의하며 이들 은행과 중국 간의 거래를 끊어야 함을 강력히 주장했다.^{115/} 홍상그룹과 단둥은행 등에 대한 일련의 2차 제재를 거치며 미국 정부는 북한 정권의 불법적 자금줄을 죄고 대북제재의 효과를 높이기 위해 중국의 여러 은행 및 기타 기업들, 기관들에 대해서도 본격적인 압박을 가하기 시작한 것이다.

이러한 미국의 조치에 대해 중국은 즉각적으로 반응하며 반대의 목소리를 냈다. 단둥은행에 대한 미국 재무부의 제재 조치가 발표된 직후 중국은 정부, 여론 등을 통해 강한 반감과 불쾌감을 드러냈다. 중국 외교부 루강(陸慷) 대변인은 정례브리핑을 통해 마라라고(Mar-a-Lago Resorts)에서 미중 양국 정상 간의 합의에도 불구하고 미국이 단둥은행에 대한 제재를 부과함으로써 회담에서 도출된 양국의 인식과 정신을 위배하였으며 이러한 잘못된 행위를 바로잡아 미중관계를 되돌려 놓아야 한다고 강력히 비판했다.^{116/} 또한 추이텐카이(崔天凱) 주미 중국대사 역시 “중국은 유엔 안전보장이사회에서 합의된 대북제재를 완벽하게 이행하고 있으며, 중국의 기업이나 개인이 유엔 제재를 어기고 있다 하더라도 그것은 중국법에 따라 처리해야 할 일이지 미국이 관여하는 것에는 반대한다”고 밝히며 불쾌감을 나타내기도 했다.^{117/} 그리고 제재 조치 이후 3개월 가량이 지난 2017년 11월 초, 단둥은행이 미국 금융시스템에서 완전히 퇴출됨으로써

115/ “U.S. Lawmakers Want ‘Supercharged’ Response to N. Korea Nuclear Tests,” *Reuters*, September 12, 2017, <<https://www.reuters.com/article/northkorea-missiles-congress-idUSL2N1LT0YD>> (Accessed October 12, 2023).

116/ 中华人民共和国驻尼泊尔大使馆, “Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang’s Regular Press Conference on June 30, 2017,” June 30, 2017, <http://np.china-embassy.gov.cn/eng/fyrth/201707/t20170701_1595188.htm> (Accessed October 12, 2023).

117/ “中 “단둥은행 제재는 마라라고 합의 위배”...美에 강력 반발,” 『데일리한국』, 2017.6.30., <<https://daily.hankooki.com/news/articleView.html?idxno=514314>> (검색일: 2023.6.12.).

중국정부는 다시 한번 미국에 대한 비난의 목소리를 높였다. 중국 외교부 화춘잉(華春瑩) 대변인은 정례브리핑에서 중국은 유엔 안전 보장이사회의 대북제재를 “완전하고, 정확하게 그리고 엄격하게” 시행하고 있음을 재확인하며 중국은 “국내 법률에 따라 다른 국가에 대해 ‘확대 관할’을 실시하는 국가에 확고히 반대한다”고 강조하며 미국의 2차 제재 조치를 비판했다.^{118/} 이러한 중국의 반응은 1년 전 홍상그룹에 대한 미국의 제재 발표때와는 다른 반응이라고도 볼 수 있다. 트럼프 행정부가 들어선 이후 미국과 중국 간의 전략경쟁이 더욱 더 격화되기 시작했고, 특히 양국 간에 무역을 둘러싼 갈등이 본격적으로 드러나기 시작하면서, 중국 역시 미국이 자국 금융기관에 대한 제재 범위를 확대해 나가는데 대한 적극적인 반대 의사를 나타내기 시작한 것으로 해석할 수 있다.

반면, 단둥은행에 대한 미국의 제재방침에 대해 한국 정부는 1년 전 홍상그룹에 대한 제재 당시와 마찬가지로 환영의 뜻을 내비쳤다. 한국 외교부는 미국 정부의 대 단둥은행 2차 제재 부과는 유엔 안전 보장이사회의 대북제재 결의를 보완하여 북한 핵무기 및 미사일 개발 활동을 차단시키고, 북한의 비핵화에도 기여할 것으로 평가하는 한편 한국정부 역시 적극적인 공조를 해 나갈 것임을 강조했다.^{119/} 한편, 일본 역시 중국과의 관계를 고려해 조심스러운 태도를 견지하면서도 미국과 보폭을 맞추기 위한 노력을 보여주었다. 단둥은행에 대한 2차 제재 조치 발표 이후 미국 정부는 일본에도 북한과의 거래

118/ Consulate General of the People's Republic of China in San Francisco, “Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on November 3, 2017,” November 3, 2017, <http://sanfrancisco.china-consulate.gov.cn/eng/xw/fyrth/201711/t20171103_9541406.htm> (Accessed October 12, 2023).

119/ “외교부 “미국 中은행 제재 북한 비핵화 기여할 것”, 『뉴시스』, 2017.6.30., <https://newsis.com/view/?id=NISX20170630_0000028062&cID=10301&pID=10300> (검색일: 2023.6.11.).

의혹을 받는 중국 은행에 대한 계좌 폐쇄를 요청한 바 있는데, 이에 일본정부 역시 호응하여 단둥은행, 다롄의 국제해운 등을 포함한 중국의 5개 기업 및 기관, 9명의 중국인에 대한 신규 독자제재를 추진하였다.^{120/} 일본 역시 북한과 거래하고 있는 중국 기업에 대한 제재 범위를 확대함으로써 대북제재에 있어 미국과 공조를 강화하고 있는 바, 이는 미국의 2차 제재에 대해 일본 역시 지지 의사를 보내고 있는 것으로 해석할 수 있다.

라. 라트비아 ABLV은행

2018년 2월 13일 미국 재무부 산하 금융범죄단속반은 라트비아 세 번째 규모인 ABLV 은행의 불법적 돈세탁 연루에 대한 의혹을 바탕으로 미국 금융시스템에 대한 접근을 차단시켰다. 라트비아의 수도 리가(Riga)에 본부를 두고 있으며 룩셈부르크에도 지사를 운영하고 있는 ABLV 은행은 라트비아 내에서뿐만 아니라 발트해 지역에서도 가장 규모가 큰 은행 중 하나로 평가받고 있다.

금융범죄단속반은 공지를 통해 “ABLV 은행을 위해, 혹은 이를 대신하여 미국에서 계좌를 개설하거나 유지하는 것을 금지할 것”이라고 발표했는데, 이는 북한과의 불법적인 돈거래 및 자금세탁에 해당 은행이 연루되어 있다는 의혹에 따른 것이었다.^{121/} 북한 핵문제 관련해 국제사회의 대북제재가 엄중히 진행되는 상황 속에서 라트비아

^{120/} “日, 대북 독자제재 자산동결대상 확대...中은행-해운회사 등 포함,” 『동아일보』, 2017.7.28., <<https://www.donga.com/news/Vote2016/article/all/20170728/85572251/1?comm>> (검색일: 2023.6.11.).

^{121/} U.S. Department of Treasury, “FinCEN Names ABLV Bank of Latvia an Institution of Primary Money Laundering Concern and Proposes Section 311 Special Measure,” February 13, 2018, <<https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-names-ablv-bank-latvia-institution-primary-money-laundering-concern-and>> (Accessed October 12, 2023).

국적의 ABLV 은행이 불법적 행위를 통해 북한에 자금을 조달하고 제재의 효율성을 저해한다는 의혹이 제기된 것이고, 이를 바탕으로 해당 은행을 대상으로 한 미국 재무부의 세컨더리 보이콧이 부과된 것이다. 특히 금융범죄단속반은 ABLV 은행의 경영진 및 직원들이 이미 제도화된 자금세탁 행위에 연루되어 있는 합리적 근거를 가지고 있는데, 이러한 불법적인 금융활동 중에는 미국 및 유엔이 지정한 제재 대상과 관련된 거래가 포함되어 있는바, 그중 일부가 북한의 탄도미사일 조달 또는 수출에 관여하고 있는 것으로 보고 있다.^{122/}

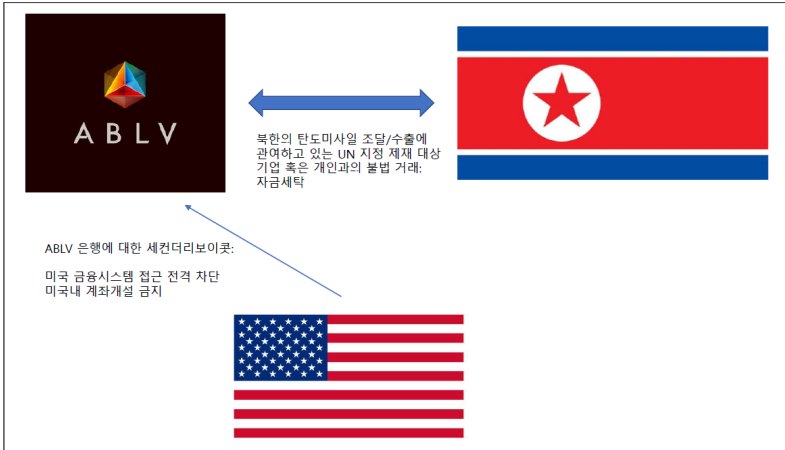
즉, 북한의 불법적인 탄도미사일 개발 프로그램과 관련된 회사들을 위해 라트비아 ABLV 은행이 조직적으로 불법적인 자금세탁 행위를 하였고, 미국 재무부는 ABLV 은행의 미국 내 계좌 개설 금지, 미국 금융 시스템으로의 접근 전격 차단 등의 내용이 담긴 ‘규칙제정 공고(Notice of Proposed RuleMaking: NPRM)’를 고시함으로써 본격적인 2차 제재를 시행하며 각종 제한조치를 부과한 것이다.^{123/} 이는 미국 애국자 113조에 근거한 조치인데 해당 조치는 미국 국무장관, 법무장관, 연방준비제도 이사회 의장 모두의 동의가 필요할 뿐만 아니라 미국에 미칠 다양한 영향력을 신중히 고려한 후에만 추진될 수 있다는 점을 고려할 때 미국이 ABLV 은행의 행위에 대해 매우 엄중히 인식하고 있으며 대북제재의 효과를 높이기 위한 강력한 의지를 표출하였음을 의미한다. 스티븐 므누신 미국 재무장관 역시 인터뷰를 통해 “금융범죄단속반은 지속적으로 자금세탁 방지 활

^{122/} *Ibid.*; U.S. Department of Treasury, “U.S. Department of the Treasury Under Secretary Sigal Mandelker Speech before the Securities Industry and Financial Markets Association Anti-Money Laundering & Financial Crimes Conference,” February 13, 2018, <<https://home.treasury.gov/news/press-release/sm0286>> (Accessed October 12, 2023).

^{123/} U.S. Department of Treasury, “FinCEN Names ABLV Bank of Latvia an Institution of Primary Money Laundering Concern and Proposes Section 311 Special Measure.”

동을 무력화하려는 해외 은행 및 금융기관에 대한 행동을 취할 것”임을 밝히며 제재의 효과를 저해할 수 있는 불법적 행위에 대한 철저한 대응 의지를 피력했다.^{124/}

그림 Ⅲ-5 라트비아 ABLV 은행에 대한 세컨더리 보이콧



출처: 저자 작성.

ABLV 은행에 대한 미국의 2차 제재 조치는 상당한 효과를 만들어 낸 것으로 평가할 수 있다. 북한정권과의 불법 연계 의혹을 바탕으로 부과된 세컨더리 보이콧은 무엇보다 ABLV 은행의 미국 금융망으로부터의 퇴출, 더 나아가 국제무대에서의 금융거래 중지를 뜻한다고 볼 수 있는바, 은행으로서의 존재가치가 사라짐을 의미할 수 있다. 실제로 미국의 2차 제재 발표 직후 ABLV의 기존 고객들 중 상당수가 해당 은행과의 거래를 중단하고 대량 예금인출 사태가 발생한 것으로 보도되었는데, 그 액수만 6억 유로에 달한 것으로 알려졌다.^{125/}

^{124/} Ibid.

^{125/} “EU, ‘美제재’ 라트비아 3위 은행 ABLV에 지급정지 조치,” 『문화일보』, 2018.2.20., <<https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018022001070530307001>> (검색일: 2023.6.3.).

이러한 상황 속에서 ABLV는 재무상태에 막대한 타격을 받을 수 밖에 없었고, 실제로도 2차 제재 조치 부과 며칠 후에 라트비아 정부에 4억 8천만 유로 규모의 구제금융을 신청할 정도로 상황이 악화되었던 것으로 보인다.^{126/} 그리고 2차 제재 조치가 부과된지 2주차에 접어들게 되면서 ABLV의 파산위기는 현실화되었다. 제재에 따른 국제금융망에서의 퇴출 이후 대량 예금인출사태 등을 경험했을 뿐만 아니라 구제금융 신청에 대해서 라트비아 정부가 거부를 함으로써 심각한 유동성 위기를 겪게된 것이다. 결국 유럽중앙은행(European Central Bank: ECB)에 따르면 ABLV가 제 기간 내 채무상환은 어려울 것으로 보이고 예금인출상황을 막기 위한 충분한 자금의 여유가 없는 상황에서 파산의 가능성이 높은 것으로 알려졌다.^{127/}

ABLV에 대한 미국정부의 2차 제재 이후 오랜 시간이 걸리지 않은 시점에서 라트비아 3위 규모의 은행이 파산위기를 겪게 되었다는 사실만으로도 북한과의 불법적 연루가 가지는 위험성과 경각심이 국제사회에 전달되었고, 북한과의 불법적인 거래를 하지 못하도록 강력한 압박을 준 것만으로도 ABLV에 대한 미국의 2차 제재 조치는 상당한 가시적 성과를 거두었다고도 평가할 수 있다. 특히 ABLV에 대한 2차 제재 조치 이후 비슷한 사례 방지를 위한 국가들의 노력이 있었다. 일례로 덴마크 최대 상업은행 중 하나로 꼽히는 단스케 은행(Danske Bank)과 관련해 해당 은행이 러시아 등 구소련 국가들과 불법 자금세탁 관계에 있다는 의혹을 미국 정부가 제기하자 덴마크 정부에서 신속히 수사를 하겠다고 밝히며 또 다른 ABLV 사례 재

126/ “‘대북거래 혐의’ 라트비아 은행, 정부에 구제금융 요청,” 『SBS뉴스』, 2018.2.18., <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004637140> (검색일: 2023.6.3.).

127/ “라트비아 3위 은행, 美제재 2주만에 파산 위기,” 『동아일보』, 2018.2.26., <<https://www.donga.com/news/article/all/20180226/88859732/1>> (검색일: 2023.6.3.).

발이 발생하지 않도록 조치를 취하기도 했다.^{128/} 해당 은행은 지난 9년 동안의 기간 동안 러시아를 포함한 구소련 국가들에 대해 불법 자금을 운반했을 것이라는 의혹이 제기되었으며, 이에 따라 미국 법무부가 덴마크 정부에 수사협조 요청을 한 바, 덴마크 정부 역시 추후 러시아 제재 국면에서 발생할 수 있을만한 피해를 사전에 방지하기 위한 목적에서 미국에 대한 적극적인 지원을 한 것으로 보인다.

한편, 미국이 대북 핵문제와 관련해 라트비아 은행에 대해서 2차 제재 조치를 부과함에 따라 라트비아를 비롯한 국제사회 역시 이에 동참하며 북한정권으로의 자금유입을 차단하기 위한 국제적 공조가 이루어지고 있다. 먼저, ABLV 은행의 국적국인 라트비아는 2018년 2월 미국의 2차 제재 발표 이후 신속히 미국의 제재에 발맞춰 자국 은행에 대한 철저한 조사를 약속했다.^{129/} 라트비아 의회 외교위원회 위원장 오야르스 에릭스 칼닌쉬(Ojars Eriks Kalnins)는 언론과의 인터뷰를 통해 미국의 2차 제재 부과 방침은 필요한 후방조치임을 인정하고, 미국의 제재는 단순한 경제적 문제를 넘어 안보적 문제와 관련된 것이기 때문에 환영의 의사를 피력하기도 했다.^{130/} 이러한 맥락에서 라트비아 정부는 북한의 불법적 무기개발 프로그램에 ABLV 은행이 연루된 상황을 파악하기 위해 정부 차원에서의 철저한 조사를 발표하는 한편 제재 과정에서도 미국과의 긴밀한 협력 의지를 밝히기도 했다.^{131/}

라트비아 이외에도 유럽연합 역시 연합 차원에서의 ABLV 은행에 대한 미국의 2차 제재 추진에 동참하는 모습을 보여주었다. 미국의

128/ “러 자금세탁 의혹 단스케銀, 미 법무부 수사 받아,” 『서울경제』, 2018.10.4., <<https://www.sedaily.com/NewsView/1S5S6S4XW5>> (검색일: 2023.6.3.).

129/ “‘라트비아, ‘대북거래혐의’ 자국은행에 ‘조사후 적절조치’ 입장,” 『매일경제』, 2018.2.17., <<https://www.mk.co.kr/news/politics/8195895>> (검색일: 2023.6.3.).

130/ “US ire prompts Latvia to root out systemic banking failures,” *Financial Times*, March 21, 2018, <<https://www.ft.com/content/74bc92e4-2c37-11e8-9b4b-bc4b9f08f381>> (Accessed June 3, 2023).

131/ *Ibid.*

2차 제재 발표 직후인 2월 19일 유럽연합의 유럽중앙은행은 ABLV 은행이 북한의 불법적인 미사일개발행위를 위한 돈세탁 행위에 연 관되어 있다는 의혹을 언급하며 ABLV 은행에 대한 지급정지 명령 을 내렸다.^{132/} 미국 재무부의 ABLV 제재로 인한 대량 자금인출사 태, 그리고 ABLV 채권에 대한 나스닥 리가 증권거래소의 매매중단 조치 등으로 인해 ABLV 은행의 재무상태가 급격히 악화되었는데, ECB 역시 북한정권으로의 자금유입을 차단하기 위한 움직임에 나 선 것으로 해석할 수 있다. 이후 유럽연합은 유럽 은행들이 외국 정 부와 연관된 돈세탁 행위 등을 방지하기 위한 제도를 보완, 강화하 며 북한 정부를 포함해 국제사회의 제재를 받는 국가들에 대한 불법 자금유출행위를 막기 위한 노력을 진행 중에 있다. 라트비아 ABLV 은행에 대한 미국정부의 의혹이 제기된 이후 유럽연합의 금융감시 능력과 신뢰는 큰 타격을 받은 바 있는데, 기존 감시체제가 가지고 있던 제도적 허점 등을 보완하고 보다 강화된 감시체제를 갖추기 위 해 유럽연합은 2019년 유럽연합 재무장관회담을 통해 불법적 돈세 탁 행위 방지를 위한 독립적 법집행기구 설립 등을 추진한 것이 다.^{133/} 물론 이러한 노력은 기본적으로 전반적인 돈세탁 행위나 불 법적인 자금전달 등을 방지하고 유럽연합의 신뢰를 제고하기 위한 목적에 바탕을 둔다고 볼 수 있지만, 이러한 노력이 진행됨으로써 유럽연합은 미국의 2차 제재 조치 부과 의도에 발맞추고 있는 모습 을 보여준 바, 이를 통해 미국 및 국제사회가 추진하고 있는 제재의 효과성을 제고하는 데에도 일조할 것으로 판단된다.

132/ European Central Bank, "ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail," February 24, 2018, <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html>> (Accessed October 12, 2023).

133/ European Union, "EU context of anti-money laundering and countering the financing of terrorism," <https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en> (Accessed October 12, 2023).

2. 이란 관련 2차 제재

미국 정부는 오랜 기간 동안 어떠한 형태로든 이란 핵개발 프로그램에 연루되거나 도움을 주는 개인이나 기업, 정부 등에 대해 어떠한 책임이라도 물을 것임을 단호하면서도 일관되게 밝혀왔다. 데이비드 코헨(David S. Cohen) 오바마 행정부 미 재무부 테러 및 자금정보부 차관(Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence)은 2013년 언론 발표를 통해 이란에 대한 미국의 제재 조치가 확대되고 있는 당시의 상황 속에서 미국정부는 제재대상으로 지정된 이란 은행과 협력하거나 이란이 제재 조치를 회피하는데 도움을 주는 어떠한 금융기관에 대해서 제재를 부과할 것임을 언급했다.^{134/} 이러한 제재 대상은 비단 이란 관련 1차 제재 대상자뿐만이 아니라 외국국적의 기업과 기관, 개인들도 포함되어 있는바, 2차 제재 역시 이란 제재의 효율을 높이기 위해 미국이 활용할 수 있는 수단 중 하나임을 명확히 밝히고 있다.

가. 중국 주하이 전룽 사

실제로 이란 핵문제 관련 제재와 연계되어 2차 제재가 시행된 사례들은 몇 가지가 존재하는데, 그러한 사례들 중 하나로 ‘주하이 전룽(珠海振戎公司)’이라는 중국 베이징 소재 무역회사에 대한 두 차례의 2차 제재를 꼽을 수 있다. 주하이 전룽은 중국의 국영 무역회사로 특히 석유자원 수출입을 전문으로 하고 있으며, 이란산 원유 수입과정에 관여해온 회사로 알려져 있다. 미국 오바마 행정부는 2012

^{134/} U.S. Department of Treasury, “Treasury Removes Sanctions on Iraqi Bank,” May 17, 2013, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/j11949>> (Accessed September 2, 2023).

년 1월 12일 「포괄적 이란제재법(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010: CISADA)」을 근거로 주하이 전룽 회사에 대한 2차 제재 조치를 공식적으로 시행한다고 발표하였다. 미국은 포괄적 이란제재법을 바탕으로 이란에 대한 정제된 석유제품 수출 및 이란 원유 수입 등을 금지하는 조치를 발표한 바 있는데, 주하이 전룽 사가 이러한 조치를 위반한 것으로 보았다. 구체적으로, 당시까지 이란에 대한 최대의 정제 석유제품 공급사였던 주하이 전룽 사가 2010년 7월부터 2011년 1월 사이 이란에 5억 달러 규모 이상의 석유 판매를 증개했으며, 양자 간 개별 거래는 미국 법률에 따른 제재 기준인 100만 달러를 훨씬 초과하고 총 거래액은 12개월 동안 제재 기준인 500만 달러를 훨씬 초과한 것으로 판단하였다.^{135/} 그리고 이러한 위법 행위에 대한 제재로써 미국에 대한 수출승인 금지, 미국 수출입 은행 용자 금지, 미국 금융 기관으로부터 1천만 달러 이상의 대출 금지 등과 같은 조치가 주하이 전룽에 부과되었다. 주하이 전룽 사에 시행된 2012년의 2차 제재 조치는 2015년 미국과 이란을 포함한 7개 국가들(이란 및 유엔안전보장이사회 5개 상임이사국, 독일) 간에 타결된 2015년의 포괄적 공동행동계획과 뒤이은 일련의 조치 등을 통해 해제되었다.^{136/}

하지만 2018년 트럼프 행정부가 이란 핵합의를 탈퇴하면서 상황이 다시 바뀌었다. 2018년 5월 트럼프 대통령은 기존에 체결되었던 포괄적 공동행동계획에 대해 심각한 결함이 있다고 주장하며 공식 탈퇴를 선언한 것이다. 이로써 이란 핵개발 프로그램과 관련한 제재

^{135/} U.S. Department of State, “Three Companies Sanctioned Under the Amended Iran Sanctions Act,” January 12, 2012 <<https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/fs/2012/180645.htm>> (Accessed September 4, 2023).

^{136/} Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of Treasury, “Publication of Iran-related General License I and related FAQs,” March 24, 2016, <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20160324_33> (Accessed September 6, 2023).

조치가 다시 부활하였으며, 2차 제재에 대한 부분 역시 다시 한번 효력을 발휘하게 되었다. 이러한 상황에서 폼페이오(Michael R. Pompeo) 당시 미국 국무장관은 2019년 7월 22일 공식성명을 통해 이란과의 원유 수출입에 깊숙이 관여하고 있었던 주하이 전룡의 위법행위를 설명하고, 이 회사에 대한 2차 제재를 다시 한번 공식적으로 시행할 것임을 밝혔다.^{137/}

주하이 전룡 사에 대한 두 번째 제재 조치 시행 근거는 2018년 트럼프 대통령이 서명한 ‘행정명령 13846호’ 제3조 a항의 두 번째(ii) 항목이었다. 행정명령 13846호 3조 a항 두 번째 항목은 이란으로부터 석유나 석유제품의 구매, 취득, 판매, 운송 또는 마케팅을 위한 상당한 거래에 고의로 관여한 경우 제재 대상이 될 수 있음을 규정하고 있다.^{138/} 이에 따라 이란으로부터 석유 수입에 상당한 관여를 해온 혐의로 주하이 전룡 사가 제재를 받게 된 것이다. 미국 외무부 발표에 따르면 주하이 전룡 사는 이란산 원유 구매 혹은 취득을 위한 중대한 거래에 고의로 관여해왔는데, 특히 이러한 거래들은 2019년 5월 2일 ‘제재 유예조치(Significant Reduction Exceptions: SRE)’가 만료된 이후에 이루어져 제재 유예조치의 적용을 받지 않는 바, 명확한 위법 행위라는 점이 밝혀졌다.^{139/}

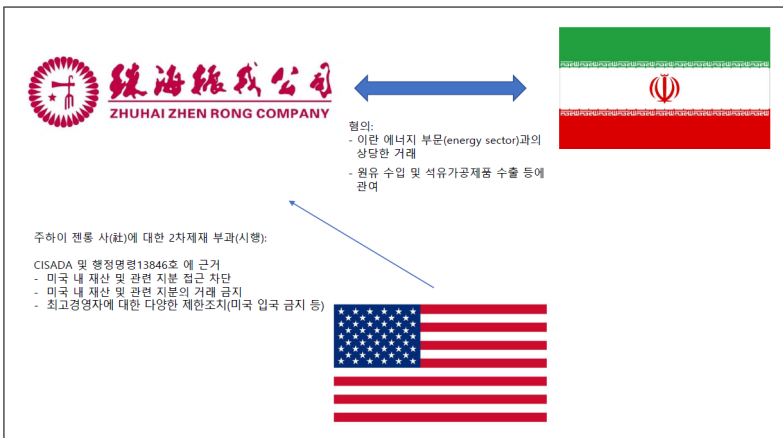
137/ U.S. Department of State, “The United States To Impose Sanctions on Chinese Firm Zhuhai Zhenrong Company Limited for Purchasing Oil From Iran,” July 22, 2019, <<https://2017-2021.state.gov/the-united-states-to-impose-sanctions-on-chinese-firm-zhuhai-zhenrong-company-limited-for-purchasing-oil-from-iran/>> (Accessed September 6, 2023).

138/ U.S. Government, “Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran,” Executive Order 13846, August 6, 2018, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201800524/pdf/DCPD-201800524.pdf>> (Accessed September 6, 2023).

139/ U.S. Department of State, “The United States To Impose Sanctions on Chinese Firm Zhuhai Zhenrong Company Limited for Purchasing Oil From Iran.”

주하이 전룽에 대해 2019년 시행된 두 번째 제재는 첫 번째 제재(2012년) 당시보다 더 엄격한 제재 내용들이 포함되어 있었다. 이번 제재를 통해 미국인의 소유 또는 통제하에 있는 주하이 전룽 회사의 모든 재산 및 연관된 지분에 대한 접근이 차단되었고, 그러한 재산 및 연관 지분을 양도, 지급, 수출, 인출 또는 기타 방식으로 거래할 수 없게 되었다.^{140/} 이와 함께 주하이 전룽의 최고 경영자인 요우민 리(Youmin Li)에 대해서도 미국 입국 금지를 포함한 여러 제한조치가 부과되었고 주하이 전룽과 함께 특별지정 제재대상자 리스트에도 추가되었다.

그림 III-6 이란 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 중국 주하이 전룽 사



출처: 저자 작성.

주하이 전룽에 대한 두 번째 2차 제재가 발표된 후 중국정부는 단호한 반대입장을 보였다. 중국 외교부는 주하이 전룽에 부과된 미국의 2차 제재는 미국의 국내법에 근거하여 중국 기업을 일방적으로 억압하는 행위라고 강하게 비판했다. 제재가 발표된지 이틀 후인

^{140/} Ibid.

2019년 7월 24일 중국외교부 화춘잉 대변인은 성명에서 “중국은 일관되게 미국의 일방적 제재를 결연히 반대하며, 미국이 국내법에 의거해 중국 기업을 함부로 괴롭히는 행위를 하는 것에 반대한다. 또한 중국 주하이 전룽과 기업 임원을 제재한 데 대해 중국은 강력히 반대한다”고 발표하기도 했다.^{141/} 그리고 이와 함께 미국의 일방적인 제재 부과는 “각 국가들의 정당하고 합법적인 권익을 무시하고 서류에 역행하는 행위”임을 강조하며 “미국이 잘못된 방법을 직시 시정할 것을 강력히 촉구”하면서 미국의 일반적인 제재 자체에도 반대의 목소리를 높였다.^{142/} 중국 언론의 분위기 역시 정부와 크게 다르지 않았다. 환구시보(环球时报)는 미국주재 중국 대사관 성명이나 경샹(耿爽) 중국 외교부 대변인의 정례 브리핑을 인용하며 현재의 상황 등을 설명하는 일련의 기사를 보도하며 정부의 미국 비판에 힘을 보탰다.^{143/}

나. 중국 쿨룬 은행

이란 핵문제 제재와 관련해 외국 금융기관을 대상으로 한 2차 제재 사례가 실제로 시행된 또 다른 사례로는 중국 소재 은행과 이라크 소재 은행 등에 대한 제재 사례를 들 수 있다. 2012년 7월 31일, 미국 오바마 행정부는 포괄적 이란제재법을 근거로 중국의 쿨룬 은행

141/ 中华人民共和国中央人民政府, “外交部: 反对美方依据国内法肆意打压中国企业的霸凌行径,” 2019.7.24., <https://www.gov.cn/xinwen/2019-07/24/content_5413992.htm> (검색일: 2023.9.7.).

142/ 위의 글.

143/ “美借口违反“石油禁令”制裁中国能源企业, 中方: 坚决反对所谓“长臂管辖”, 『环球时报』, 2019.7.24., <<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1639893454073903065&wfr=spider&for=pc>> (검색일: 2023.9.7.); “美又对中国公司和个人挥制裁大棒, 中方: 坚决反对美方霸凌行径,” 『环球时报』, 2019.9.27., <<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1645780192820082959&wfr=spider&for=pc>> (검색일: 2023.9.7.).

과 이라크 ‘엘라프 이슬람 은행’에 대한 2차 제재 조치를 전격적으로 단행하였다. 특히 쿤룬 은행과 엘라프 이슬람 은행은 2020년 12월 기준으로 미국이 지정한 1차 제재 대상과의 거래 혐의를 바탕으로 외국 금융기관에 대한 2차 제재, 특히 ‘환거래계좌 및 대리지불계좌 제재 (Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions: CAPTA)’가 실제로 시행된 유이한 사례라고 할 수 있다.^{144/}

이날 발표된 두 곳의 2차 제재 대상 중 중국에 소재한 쿤룬은행은 중국석유천연가스그룹(中国石油天然气集团公司)의 관리 아래 2009년 약 3억 위안의 자본을 가지고 창설되었으며, 이후 중국의 국내외 석유 및 석유화학 에너지 산업 관련 기업들과의 거래를 바탕으로 중국 각 지역에 지점을 내며 발전해온 은행이었다.^{145/} 중국 전체적으로 보면 규모 면에서나 영향력 측면에서 핵심적인 위치에 있는 은행은 아니었지만 국영기업의 산하에 있었을 뿐만 아니라 석유자원의 거래에 관여를 해왔다는 점을 감안했을 때 중국 에너지안보 문제도 밀접한 관련이 있었다고도 평가가 가능한 금융기관이었다.

미국 재무부 해외자산관리통제국은 이 쿤룬 은행이 이란 핵개발 및 국제 테러리즘 활동에 연루되어 있거나 도움을 주고 있는 혐의로 이미 제재 대상으로 지정되어 있는 이란 금융기관들 중 6개 이상의 기관과 거래를 해오거나 이들에 대한 상당한 금융서비스 지원을 제공한 것으로 파악하고 있다.^{146/} 무엇보다도 쿤룬 은행은 제재 대상

^{144/} TURBOFAC, “OFAC FAQ (Current) # 207 – Treasury CISADA Findings Against Bank of Kunlun,” May 17, 2013, <<https://sanctions.org/turbofac/research/OFAC-iran-FAQ-207>> (Accessed September 2, 2023).

^{145/} Bank of Kunlun, “About KLB,” <<https://www.klb.cn/eklbank/921141/922134/922150/index.html>> (Accessed September 3, 2023).

^{146/} U.S. Department of Treasury, “Treasury Sanctions Kunlun Bank in China and Elaf Bank in Iraq for Business with Designated Iranian Banks,” July 31, 2012, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg1661>> (Accessed September 2, 2023).

으로 지정되어 있던 이란의 금융기관들에 대해 몇 년 동안 계좌 유지, 이체 및 송금 서비스, 신임장 제공 등을 포함해 수억 달러에 준하는 금융서비스를 제공한 것으로 알려져 있다. 2012년 초 쿤룬 은행은 미국의 제재대상으로 지정되어 있던 이란의 ‘테라자트 은행(Bank Tejarat)’에 총 1억 달러 정도의 자금을 기존에 개설되어 있던 계좌를 통해 송금을 했으며,^{147/} 비슷한 시기 이란의 이슬람혁명수비대와 연계되어 있는 기관에도 테라자트 은행의 신임장을 바탕으로 자금 이전을 한 것으로 드러났다.^{148/}

이러한 혐의들을 근거로 미국 재무부는 2012년 7월 31일 쿤룬 은행에 대한 2차 제재를 공식발표했다. 이 조치에 따라서 쿤룬 은행은 미국 금융체제로의 접근이 차단되었고, 미국 내 계좌 개설 금지, 기존에 개설되어 있던 미국 내 계좌 폐지 및 자금 동결 등의 제재를 받게 되었다. 다만, 쿤룬 은행의 경우 2차 제재가 공식 발표되던 시기까지 미국 내에서 개설한 계좌가 없었고, 미국 금융기관과의 거래 역시 없었던 것으로 보여 미국 시장은 물론 미국 달러를 실질적으로 다루던 기관은 아니었던 것으로 보인다.^{149/} 그럼에도 불구하고 미국정부는 제재대상으로 지정된 이란 금융기관 및 이란 이슬람혁명수비대 연계 단체 등과 거래를 했다는 혐의로 강력한 제재 조치를 시행하면서 향후 미국 시장에 대한 쿤룬 은행의 접근 가능성을 차단시켰다.

^{147/} 이란 국적의 테라자트 은행은 이란의 불법적인 핵무기 개발활동에 연루된 혐의로 미국정부에 의해 제재 대상으로 이미 지정되어 있었던 이란 내 다른 은행에 대해 금융서비스를 제공하여 2012년 1월 미국과 유럽연합에 의해 제재대상으로 추가지정되었다; *Ibid.*

^{148/} *Ibid.*

^{149/} TURBOFAC, “OFAC FAQ (Current) # 207 – Treasury CISADA Findings Against Bank of Kunlun.”

그림 III-7 이란 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 중국 쿤룬 은행



출처: 저자 작성.

쿤룬 은행에 대한 미국의 2차 제재 조치 시행은 중국의 강력한 비판을 불러일으켰다. 해당 은행에 대한 미국 재무부의 공식 제재가 발표된 지 하루만인 2012년 8월 1일, 중국 외교부는 대변인 담화를 통해 미국의 행위에 대한 강도 높은 비판을 가한 것이다. 당시 친강(秦刚) 중국 외교부 대변인은 “미국이 국내법을 인용하여 중국의 금융기관에 제재를 가한 것은 국제관계준칙을 엄중하게 위반하고 중국의 이익에 손해를 끼친 행위”임을 강조하고 이에 대한 “강력한 불만과 단호한 반대”를 표시하였다.^{150/} 또한 친강 대변인은 중국과 이란은 정상적이고 공개적이며 투명한 협력 관계에 있음을 주장하며, 이러한 양국 간 협력은 이란 핵무기 프로그램과는 어떠한 연관성도 없음을 강조하면서 쿤룬 은행에 대한 제재를 즉각 철회할 것을 요구하였다.^{151/}

150/ 中华人民共和国外交部, “外交部发言人秦刚就美方制裁昆伦银行发表谈话,” 2012, 8.1., <https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/dhdw_673027/201208/t20120801_5432665.shtml> (검색일: 2023.9.3.).

151/ 위의 글.

중국의 주요 언론매체들 역시 미국의 제재 조치 시행에 대해 반대의 목소리를 내는 한편 일부에서는 추가적인 제재 조치가 예상됨에 따라 우려의 목소리를 내는 모습을 보였다. 중국의 한 증권매체는 중국 대외경제무역대학교 연구센터의 루진용(卢进勇) 주임의 인터뷰를 빌려 이란이 석유 무역 대국임을 감안할 때 쿤룬 은행과 이란 금융기관 간의 거래는 지극히 필연적일 수 밖에 없고, 따라서 쿤룬 은행에 대한 미국의 제재 조치는 불공평하다고 주장하고 있다.^{152/} 일각에서는 제재에 대한 불만의 목소리와 동시에 우려 역시 나오고 있다. 중국의 또 다른 경제매체는 베이징대학교 국제관계학원 부원장 자칭궈(贾庆国)의 인터뷰를 인용해 쿤룬 은행에 대한 제재 조치 시행 이후 미국은 이란 제재와 관련해 다른 나라들의 보다 적극적인 제재 동참을 요구할 것이라는 우려를 나타내고 있으며, 여러 나라들이 제재를 따를 가능성이 적지 않기에 이란과의 업무교류 방면에서의 변화가 필요함을 주장하기도 했다.^{153/}

중국 입장에서는 미국의 제재 조치는 공정하지 않으며, 일방주의적인 행위라고 인식하고 있는 것으로 보인다. 특히 이란은 중동지역에서도 대표적인 산유국 중 하나이며, 석유 에너지 자원과 관련해 중국의 중요한 무역 상대국이기 때문에 중국의 많은 금융기관들과 이란 간의 거래는 불가피할 수밖에 없다. 중국은 이란 핵문제에 대한 국제사회의 평화적 해결 노력을 지지하면서도 미국의 제재 조치에 대해서는 공정하지 못하다는 인식을 가질 수밖에 없다. 더욱이 쿤룬 은행에 대한 제재 조치가 시행되면서 추후 자국 금융기관에 피해가 발생할 것으로 예상되기 때문에 이에 대해서도 단호히 반대의 목소리를 내었다고 볼 수 있다.

152/ “专家称美国制裁我昆仑银行无法律效力,” 『东方财富网』, 2012.8.4., <<https://finance.eastmoney.com/news/1350,20120804243195397.html>> (검색일: 2023.9.3.).

153/ “昆仑银行遭美制裁 欧盟国家可能跟进,” 『每经网』, 2012.8.2., <<https://www.nbd.com.cn/articles/671577>> (검색일: 2023.9.3.).

다. 이집트 엘라프 이슬람 은행

한편, 같은 날 이집트 국적의 엘라프 이슬람 은행 역시 제재 부과 대상으로 발표되었다. 엘라프 이슬람 은행에 대한 미국 재무부의 2차 제재 시행 이유는 같은 날 2차 제재 대상으로 발표되었던 쿤룬 은행의 사례와 같았다. 해당 은행이 이란 핵개발 프로그램에 어떠한 형태로든 도움을 주었고, 이러한 행위가 위법이라는 판단이 내려진 것이었다. 즉, 이란의 핵개발 프로그램과 관련된 제재 조치 중 하나로서 이란 국적의 은행 및 금융기관들 역시 제재 대상으로 지정된 상황 속에서 엘라프 이슬람 은행이 이들과의 거래를 했다는 혐의가 이 은행에 대한 제재 조치의 이유였다.^{154/}

이번 제재 조치 부과 대상이 된 엘라프 이슬람 은행은 2001년 이라크에서 20억 디나르의 초기 자본금을 바탕으로 설립되었으며 이후 2007년 80억 디나르를 증자하여 규모를 확대해 나간 민간 은행이었다.^{155/} 이후 이라크 전역에 지점을 개설하는 한편 협력 은행들과의 관계 강화를 통해 발전해 나간 것으로 보인다.

특히 미국 재무부의 발표에 따르면 이라크 소재의 민간소유 은행인 엘라프 이슬람 은행은 포괄적 이란제재법에 의해 이미 제재 대상으로 지정되어 있었던 이란 국적의 수출개발은행(Export Development Bank of Iran)과 수년 동안 수천만 달러 규모의 거래를 실시하였고, 이를 바탕으로 재무부는 이란 정부가 국제사회의 제재를 피해 이란의 핵무기 개발 프로젝트를 지속하는데 엘라프 이슬람 은행이 상당한 도움을 주었다는 혐의를 내리고 있다.^{156/} 미국정부는 이러한 혐의를 바

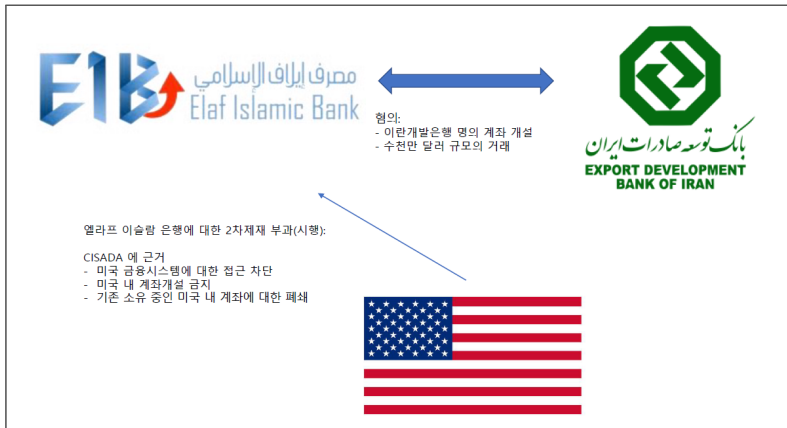
^{154/} U.S. Department of Treasury, "Treasury Sanctions Kunlun Bank in China and Elaf Bank in Iraq for Business with Designated Iranian Banks."

^{155/} Elaf Islam Bank, "Who We Are," <<https://eib.iq/who-we-are/>> (Accessed September 10, 2023).

^{156/} 이란의 수출개발은행은 이란 핵무기 개발프로그램에 대한 자금지원을 해온 금

탕으로 2012년 7월 31일, 비슷한 혐의를 받고 있던 쿤룬 은행과 함께 포괄적 이란제재법에 대한 위반 혐의로 2차 제재를 단행한 것이다. 이러한 조치에 의해 엘라프 이슬람 은행은 광범위한 2차 제재 조치를 부과받게 된다. 2차 제재 발표 이후 엘라프 이슬람 은행은 미국 금융 시스템으로의 접근을 차단당했고, 미국 내에서의 계좌개설이 금지되는 한편 현재 보유하고 있는 미국 내 계좌에 대해서도 10일 이내에 폐쇄 조치를 취해야 했다.^{157/}

그림 III-8 이란 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 이집트 엘라프 이슬람 은행



출처: 저자 작성.

엘라프 이슬람 은행에 대한 미국의 2차 제재 시행은 몇 가지 흥미로운 반응과 대응을 이끌어 냈다. 우선 엘라프 이슬람 은행이 소재한 이라크는 상당히 모호한 입장을 보여준 것으로 평가할 수 있다. 이라크 정부는 엘라프 이슬람 은행에 대한 2차 제재 조치가 시행된 후인 8월 중순 대변인의 서방 언론과의 인터뷰를 통해 “이라크 정부

용기관으로 알려져 있으며, 2008년에는 미국에 의해, 2010년에는 유럽연합에 의해 제재대상기관으로 지정된 바 있다; *Ibid.*

^{157/} *Ibid.*

는 결코 국제 제재의 원칙을 어길 생각이 없다”고 강조하면서도 “현재 이라크는 이란 정부와 원만한 관계를 맺고 있으며, 이를 유지하고 싶다”고 언급하며 2차 제재 조치에 대한 입장을 애둘러 표현했다.^{158/} 이라크 정부가 2차 제재에 대한 명확한 찬성 혹은 반대 입장을 보이지 않은 이유에 대해서는 이란과의 경제적 관계에 대한 고려 때문이라는 주장이 존재한다. 2003년 미국의 이라크전쟁, 그리고 그로 인한 후세인 정권의 붕괴 이후 이라크의 새 정부는 이란과의 적극적인 경제적 협력관계를 구축해 나갔고, 앞으로도 양국 간 협력 관계를 강화시키려는 의도를 가지고 있는 상황에서 이란에 대한 제재 조치에 대한 적극적인 찬성을 꺼리는 입장이라고 볼 수 있다.^{159/} 한편, 엘라프 이슬람 은행에 대한 2차 제재와 관련해 이라크 내 언론에서도 별다른 공론화는 이루어지지 않은 것으로 평가할 수 있다. 이 시기 이라크 주요 일간지 중 하나인 ‘알-마다(Almada)’는 해당 제재에 대해 “엘라프 은행이 국제법을 위반하지 않았으며 2차 제재 조치에 대한 항소를 제기했다”는 단편적인 기사를 내보낸 것이 전부였고, 중동지역의 대표적 언론매체인 ‘알-자지라(al-jazeera)’의 경우에도 엘라프 이슬람 은행에 대한 2차 제재와 관련해서는 간략한 기사만 다루고 있을 뿐이었다.^{160/}

158/ “U.S. Says Iraqis Are Helping Iran to Skirt Sanctions,” *New York Times*, August 18, 2012, <<https://www.nytimes.com/2012/08/19/world/middleeast/us-says-iraqis-are-helping-iran-skirt-sanctions.html>> (Accessed September 2, 2023.)

159/ Center for a New American Security, “U.S. Officials Put Pressure on Iraqi Bank with Illicit Ties to Iran,” August 20, 2012, <<https://www.cnas.org/publications/blog/u-s-officials-put-pressure-on-iraqi-bank-with-illicit-ties-to-iran>> (Accessed September 2, 2023).

160/ “مصرف إيلاف الإسلامي يرفع دعوى طعن ضد قرار أميركي بمقاطعته” (엘라프 이슬람 은행, 미국의 제재 결정에 대해 항소 제기), *Almada Paper*, August 24, 2012, <<https://www.almadapaper.net/search.php?stype=n&s=%D9%85%D8%B5%D8%B1%D9%81+%D8%A7%D9%8A%D9%84%D8%A7%D9%81>> (Accessed August 25, 2023.).

다만, 미국으로부터의 2차 제재를 부과받은 직접 당사자인 엘라프 이슬람 은행의 경우 2차 제재로부터 벗어나기 위해 적극적인 조치를 취했다. 미재무부 평가에 따르면 2차 제재가 공식적으로 시행된 직후부터 엘라프 이슬람 은행은 재무부와 접촉했고, 엘라프 이슬람 은행에 개설되어 있던 이란 수출개발은행 명의의 계좌 폐지, 이란 금융부문과의 전체적인 거래 축소 등을 포함해 포괄적 이란제재법에서 요구하는 일련의 조치들을 진행했다.^{161/} 이러한 적극적인 조치로 인해 미국 재무부는 엘라프 이슬람 은행이 더 이상 포괄적 이란 제재법에서 금지하고 있는 행위를 하지 않는다고 평가했고, 은행에 대한 2차 제재가 공식적으로 시작된지 1년도 채 되지 않은 2013년 5월 17일, 엘라프 이슬람 은행에 부과되었던 2차 제재 조치를 철회하였다.^{162/} 이라크 엘라프 이슬람 은행에 대한 2차 제재 철회를 통해 미국정부는 다시 한번 국제사회에 중요한 신호를 보냈다. 미국정부가 지정한 제재 대상과 거래를 하거나 이들에 대한 지원을 할 경우에는 외국인이나 해외 기관이라 하더라도 미국 재무부의 강도 높은 2차 제재 대상이 될 수 있음과 동시에 제재 부과 이후 미국의 요구에 맞추어 1차제재 대상과의 연결고리를 적극적으로 끊어내는 노력을 실시할 경우 미국 금융시스템으로의 복귀 역시 가능하다는 것을 보여줌으로써 미국의 제재 조치에 적극적으로 참여해야 한다는 신호를 보낸 것이다.

^{161/} U.S. Department of Treasury, "Treasury Removes Sanctions on Iraqi Bank."

^{162/} *Ibid.*

3. 러시아 관련 2차 제재

2014년 러시아의 우크라이나 합병 이후 미국은 러시아에 대한 제재를 전격적으로 발표했다. 2014년 3월 6일 미국 재무부 해외자산 통제국은 대통령 행정명령 13660호에 근거, 우크라이나 지역의 민주주의를 저해하거나 그 지역에서의 평화와 안보, 안정, 주권, 영토 보존을 위협하는 행위, 그리고 그러한 행위를 수행하는 인물들에 의한 위협에 긴급히 대응할 것임을 발표하면서 러시아 정부에 대한 제재 조치를 발표한 것이다.^{163/} 이후 같은 해 미국행정부는 대통령 행정명령 13662호(러시아 연방 경제 분야 특정 섹터에서 활동하는 기관/개인들에 대한 제재 부과 권한 부여), 행정명령 13685호(상품, 서비스, 기술 관련 우크라이나 지역과의 수출입 행위 금지, 우크라이나 지역에 대한 미국인들의 새로운 투자행위 금지)를 추가적으로 발표하며 대러시아 제재의 수준과 범위를 심화·확대시켜 나갔다.^{164/}

그리고 이와 함께 미국은 러시아 연방 정부 내 제재 대상자로 지정된 인물 혹은 기관과의 금전적/상품 거래를 하거나 이들의 활동에 지원을 한 외국인에 대해서도 제재 조치를 취할 수 있는 법을 제정함으로써 2차 제재의 기반을 마련하였다. 먼저 2014년 미 의회를 통과한 「우크라이나 자유 지원법(Ukraine Freedom Support Act of 2014)」의 제5조에서는 해외금융기관 혹은 외국인이 러시아 정부의 시리아, 우크라이나, 몰도바 관련 정책 관련해 해당법 제4조에서 지정한 제재 대상자들과 상당한 거래를 하거나, 러시아 영해 및 북극

^{163/} Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, "Russia-Ukraine Related Sanctions Program," June 16, 2016, <<https://ofac.treasury.gov/media/8741/download?inline>> (Accessed August 27, 2023), p. 3.

^{164/} *Ibid.*, p. 3.

해 인근에서 러시아가 추진하는 원유 개발 프로젝트에 투자 혹은 관여를 할 경우, 그리고 대러시아 제재 대상자들을 위해 금융거래를 진행하거나 촉진할 경우 제재를 부과할 수 있음을 밝히고 있다.^{165/} 한편, 2018년 트럼프 행정부는 「적대세력 통합제재법(Sanctions Under Section 231 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017: CAATSA)」을 통과시키며 러시아 연방정부 산하 국방/방산 및 정보분야 기관들을 제재 대상으로 지정하는 동시에 이들과 거래를 하거나 활동을 지원한 외국인에 대한 제재 내용을 함께 포함시켰다.^{166/}

실제로 적대세력 통합제재법을 근거로 미국이 제2차 제재를 부과한 사례를 찾을 수 있다. 제재의 대상은 중국 공산당 중앙군사위원회 산하 장비개발부(Equipment Development Department: EDD)와 조직의 책임자였던 ‘리상푸(李尙福)’라는 인물로 적대세력 통합제재법의 제재명단에 오른 러시아 주요 무기수출업체 ‘로소보론엑스포트(Rosoboronexport)’와의 거래협약이 이유였다.^{167/} 미 국무부 발표에 따르면 중국이 러시아의 최신전투기 Su-25s 10기와 러시아의 최신 방공시스템 S-400 도입은 중국의 장비개발부와 러시아의 로소보론엑스포트 간의 협상에 의한 것이었다. 즉 이는 미국이 지정한 제재 대상자와의 무기거래를 한 협의를 바탕으로 미국 재무부가 적대세력 통합제재법 법령 아래 처음으로 2차 제재를 부과한

^{165/} Ukraine Freedom Support Act, Pub. L. 113-272, 128 Stat. 2952 (2014).

^{166/} U.S. Department of State, “Section 231 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017,” <<https://www.state.gov/section-231-of-the-countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-of-2017/>> (Accessed August 27, 2023).

^{167/} U.S. Department of State, “Previewing Sanctions Under Section 231 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA),” September 20, 2018, <<https://2017-2021.state.gov/previewing-sanctions-under-section-231-of-the-countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-of-2017-caatsa/>> (Accessed August 27, 2023).

사례라고 할 수 있다.^{168/} 이에 따라 장비개발부와 리상푸 모두 미국 재무부 해외자산통제국의 특별지정 제재대상자 리스트에 이름을 올리게 되었으며, 미국으로부터 여러 금융 제재 조치, 미국인과의 거래 금지 조치 등을 받게 되었다.

그림 Ⅲ-9 러시아 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 중국 장비개발부



출처: 저자 작성.

이러한 미국의 2차 제재 조치에 대해 대상국인 중국은 정부 차원에서, 그리고 언론매체 등을 통해서 비판의 목소리를 나타냈다. 2018년 중순 중국 외교부 대변인 정례기자회견에서 장비개발부 및 그 책임자(리상푸)에 대한 미국 정부의 2차 제재 조치 단행에 대한 중국정부의 입장을 묻는 질문에 대해 정황 대변인은 단호한 목소리로 미국의 조치를 비판했다. 당시 정례기자회견에서 대변인은 미국의 ‘비합리적 처사’에 강한 분노를 느낀다고 밝히며, “미국의 행위는 국제관계의 기본 준칙을 심각하게 위반하는 것이며, 중미 양국과 양국 군대 관계를 심각하게 손상시킨다. 중국은 미국 측이 즉각적으로

^{168/} Ibid.

잘못을 시정하고 이른바 제재 조치를 철회할 것을 강력히 촉구하며, 그렇지 않을 경우 미국은 반드시 그로 인한 결과를 감수해야 할 것”임을 경고하였다.^{169/} 그리고 장비개발부의 상위기관인 중국 중앙군사위원회 역시 미국의 2차 제재 조치에 대한 엄중한 항의의 뜻을 담은 성명서를 내며 미국의 행위를 규탄했다. 9월 말 중앙군사위원회 국제군사협력관공실 부주임인 황쉐핑(黄雪平)은 중국주재 미국대사관 대리 국방무관을 초치하여 자국 장비개발부 및 책임자에 대한 미국정부의 제재 실시 발표에 대해 엄중 항의 의사를 전달했다.^{170/} 특히 황쉐핑 부주임은 당시 자리에서 중국과 러시아 간의 군사협력은 두 주권국가들이 진행하는 정상적인 협력으로 국제법에 부합됨을 강조하고, 미국이 중국군 산하 부서 및 고위장교에게 제재를 가한다고 발표하는 행위야말로 국제관계 준칙을 짓밟는 행위인바, 이는 미국이 패권주의를 구현할 뿐만 아니라 중미 양국 관계를 심각하게 파괴하고 성질이 매우 나쁜 행위라고 언급하며 제재 조치를 결코 받아들이지 않겠다는 뜻을 전달했다.^{171/} 뿐만 아니라 중국 국방부는 미국의 제재조치에 반대하는 의미로 당시 제23차 ‘국제해상역량심포지움’ 참석을 위해 미국을 방문 중이던 선진룽(沈金龙) 중국인민해방군 해군사령관을 즉각 본국으로 귀환시켰으며, 그해 9월 말 베이징에서 개최될 예정이던 미·중 양국 합동참모부 대화 제2차 회의도 일방적으로 연기하기로 결정하였다.^{172/} 이러한 행동을 통해 중국 정부는 자국 기관 및 공무원에 대한 미국의 2차 제재에 대해 강력한

169/ “美国将对中国中央军委装备发展部及该部负责人实施制裁 外交部回应,” 『环球网』, 2018.9.21., <<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKcSx5>> (검색일: 2023.8.27.).

170/ 中华人民共和国国防部, “中央军委国际军事合作办公室就美宣布制裁中国军队相关部门及负责人向美方提出严正交涉,” 2018.9.22., <<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/4825552.html>> (검색일: 2023.8.27.).

171/ 위의 글.

172/ 위의 글.

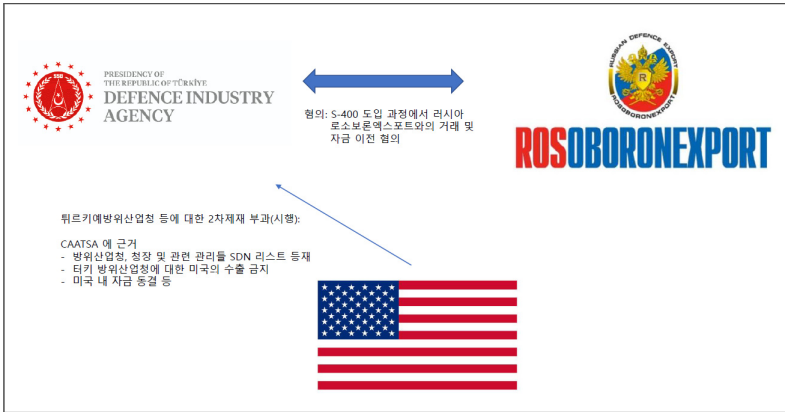
반대의 뜻을 나타내었으며, 미국정부의 제재 조치 철회를 이끌어내기 위한 대응에 들어갔다.

언론 역시 사실 등을 통해 중국 정부의 목소리에 힘을 보태며 미국에 대한 비판을 이어갔다. 특히 중국의 대표적 관영지 중 하나인 환구시보는 “미 언론: 베이징에 거부당한 미국은 ‘미친 제재’를 되새겨야” 제하의 사설을 통해 지금까지 미국 제재들이 효과를 거두지 못한 사례를 소개하는 한편 미국의 경솔한 제재 조치가 국제사회의 지지를 받지 못하고 있으며 미국 스스로를 해치고 있음을 주장하며 중국 장비개발부와 리상푸에 대한 제재를 스스로 철회해야 함을 촉구했다.^{173/} 흥미로운 것은 당시 장비개발부의 책임자이자 2차 제재의 대상이었던 리상푸가 2023년 3월 이후 중국 국방부장의 직위에 올라있다는 점이다. 현재 미국과 중국 간의 전략경쟁이 치열하게 전개되고 있는 상황 속에서 양국 간의 신뢰관계를 회복하고 의도치 않은 충돌을 방지하기 위해서는 무엇보다도 양국 고위급 간의 대화가 필수적인데, 중국 국방부장인 리상푸에 대한 제재가 해제되지 않고서는 미중 국방장관 간의 대화가 제대로 이루어지기 어려울 수밖에 없다. 중국 언론 역시 이러한 점을 지적하며 중국군과의 소통을 촉진하고 양국이 가지고 있는 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 무엇보다도 리상푸 국방부장에 대한 미국의 2차 제재를 해제해야 한다고 주장하고 있다.^{174/}

173/ “美媒：被北京拒绝，美国该反思它的“疯狂制裁”，『环球网』，2023.6.7., <<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1767993939044716099&wfr=spider&for=pc>> (검색일: 2023.8.27.).

174/ 위의 글.

그림 Ⅲ-10 러시아 제재 관련 2차 제재 시행 사례 - 튀르키예 방위산업청



출처: 저자 작성.

적대세력 통합제재법의 근거 아래 2차 제재가 실제로 시행된 두 번째 사례로는 러시아 로소보론엑스포트와의 거래협약에 대해 튀르키예 방위산업청(Presidency of Defense Industries) 및 관련 튀르키예인들을 대상으로 시행된 미국 재무부의 제재를 들 수 있다. 2020년 12월 14일 미국 국무부는 공식 성명을 통해 튀르키예 방위산업청과 그 책임자인 이스마일 데미르(Ismail Demir) 튀르키예 방산청장, 그리고 일부 방위산업청 공무원들이 튀르키예의 S-400도입 과정에서 러시아 로소보론엑스포트와의 협상 및 상당한 거래에 연루된 것으로 보았다.^{175/} 이러한 행위는 적대세력 통합제재법을 위반할 뿐만 아니라, 특히 이미 미국의 군사무기를 도입해왔던 튀르키예가 러시아와의 군사협력관계를 공고히 할 경우 추후 미국의 군사기술과 민감한 정보 등이 러시아로 유출될 수 있는 가능성을 배제할 수 없는 만큼 이는 명백히 미국 안보를 저해할 수 행위로 인식될 수

^{175/} U.S. Department of State, "The United States Sanctions Turkey Under CAATSA 231," December 14, 2020, <<https://2017-2021.state.gov/the-united-states-sanctions-turkey-under-caatsa-231/>> (Accessed August 27, 2023).

밖에 없다. 따라서 이러한 우려를 해소하기 위해 미국은 튀르키예 방위산업청과 방산청장 등을 대상으로 2차 제재를 부과함으로써 튀르키예 방산청에 대한 미국 수출 불허 조치, 제재 대상자들의 미국 내 자산 동결 조치 등을 시행하게 되었다.^{176/}

이러한 미국의 제재 조치는 튀르키예 정부의 강력한 반발을 불러 일으켰다. 미국 재무부가 적대세력 통합제재법을 근거로 러시아 로소보론엑스포트와의 거래협약에 대해 튀르키예 방위산업청 등에 2차 제재를 공식적으로 부과하기 전부터 튀르키예 정부는 이 문제에 대해 불쾌한 반응을 보였다. 특히 2020년 12월 14일, 2차 제재에 대한 미국 외무부의 공식 발표가 있기 며칠 전에도 이미 제재 가능성이 일각에서 제기되었던 상황이었는데, 미국 외무부의 공식발표가 나오기 사흘 전에 이미 튀르키예의 에르도안(Recep Tayyip Erdogan) 대통령은 미국의 조치에 대해 이해할 수 없으며, 튀르키예와 북대서양조약기구에 ‘무례한’ 행위라고 평가를 내렸다.^{177/} 그리고 튀르키예 방위산업청 및 방위청장에 대한 미국의 2차 제재 추진이 공식화된 후 튀르키예 정부는 다시 한번 강한 어조로 미국의 결정에 비판의 목소리를 냈다. 메블뤼트 차우쇼을루(Mevlut Cavusoglu) 튀르키예 외무부장관은 현지 언론과의 인터뷰를 통해 “제재의 강도에 상관없이 제재 자체가 잘못된 것”임을 주장한 후 튀르키예는 그에 상응한 대응을 할 의지를 가지고 있으며, 특히 제재에도 불구하고 미국이 요구하는 S-400 도입계획 철회는 없을 것이라고 못 박았다.^{178/}

176/ Ibid.

177/ “에르도안, S-400 도입 관련 美 제재 움직임에...‘무례하다’ 비판,” 『연합뉴스』, 2020.12.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201211167700108>> (검색일: 2023.8.28.).

178/ “터키 외무 “미국이 제재해도 S-400 도입 철회 안 해”, 『연합뉴스』, 2020.12.18., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201218001700108?input=1195m>> (검색일: 2023.8.28.).

4. 테러리즘 관련 2차 제재

2001년 9월 11일, 미국은 제2차 세계대전 이후 처음으로 외부세력에 의해 영토를 공격받았다. 19명의 테러리스트들은 11일 이른 아침 워싱턴의 덜레스 국제공항(Dulles International Airport), 보스턴의 로건 국제공항(Logan International Airport), 뉴어크의 리버티 국제공항(Newark Liberty International Airport)에서 이륙한 네 편의 비행기에 탑승 후 조종석을 탈취하고 뉴욕의 세계무역센터(World Trade Center)와 국방부 건물 펜타곤(Pentagon)에 비행기들을 충돌시킨 것이다.^{179/} 이 공격으로 3,000명 이상의 시민들과 경찰관, 소방대원, 국방부 소속 공무원들이 목숨을 잃었고, 그보다 더 많은 숫자의 사람들이 다양한 신체적, 정신적 질병으로 고통을 받게 되었다. 미증유의 9·11 테러리즘이 발생한 직후 미국정부는 테러와의 전쟁(War on Terrorism)을 선포하고 테러 공격의 주축였던 알카에다(Al-Qaeda) 및 그 수장 빈 라덴(Usāma bin Lādin)에 은신처를 제공해준 것으로 의혹받던 아프가니스탄과의 전쟁을 시작했다. 이와 함께 미국은 전 세계를 무대로 활동하는 다양한 테러리스트 집단의 뿌리를 뽑기 위해 다양한 정책을 추진하기에 이르는데, 여기에는 테러리스트 집단을 직접적으로 겨냥한 제재 조치도 포함된다. 세계 각 지역을 무대로 활동하며 무고한 시민들에게 공격을 자행하는 테러리스트 집단들의 자금줄을 차단하거나 무기 판매 루트를 제한 시킴으로써 이들의 세력을 약화시키고 활동을 축소시킴으로써 테러리즘을 근절하고자 한 것이다.

^{179/} U.S. National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (New York: Norton, 2004), pp. 1~14.

무엇보다 미국 정부는 테러리스트의 자금줄을 차단하는데 집중하며 국제 테러조직의 직접적인 자금확보 활동을 차단하는 조치뿐만 아니라 비 조직원이라 하더라도 테러조직의 모금활동에 협력, 지원하는 외국인, 외국기관에 대해서도 금융제재 조치를 취해오고 있다. 실제로 9·11 테러공격 이후 당시 미국의 부시 대통령은 행정명령 13224에 서명함으로써 국제 테러 조직의 자금줄 차단에 전력을 기울여왔는데, 여기에는 비조직원 중에서도 테러 그룹의 활동에 관여하거나 도움을 준 외국인, 또는 외국 정부 및 기관에 대한 제재 조치의 필요성도 명시되어 있다.^{180/} 그리고 2018년 미국 트럼프 대통령은 기존의 행정명령 13224호를 개정하는 행정명령 13886호에 대한 서명을 단행했다. 해당 행정명령은 특히 지정된 테러 단체를 위해 물질적으로 도움을 주거나 재정적, 기술적 지원을 준 외국 단체 및 개인에 대해서도 자금흐름, 재산 등을 차단할 것임을 밝히며 2차 제재의 의지를 담고 있다.^{181/} 이러한 일련의 행정명령을 바탕으로 미국 재무부의 해외자산통제국은 국제 테러 조직의 활동에 도움을 주었거나 연루 의혹이 있는 외국인들을 특별지정 제재대상자 리스트에 등재시켜놓고 2차 제재 위험(secondary sanction risk) 인물로 지정해놓고 있다(〈표 III-1〉 참고). 그리고 외국 기업 중에는 수단 소재의 Agrogate회사 그룹(Agrogate Company / Agrogate Corporation / Agrogate Holdings)이나 Al Rowad 토지개발회사 등이 하마스(Hamas)의 활동에 연루되거나 모금에 지원을 하고 있다는 의혹 아래 행정명령 13886에 근거 특별지정 제재대상자 리스트에 ‘2차 제재 위

180/ U.S. Department of State, “Executive Order 13224,” <<https://www.state.gov/executive-order-13224/>> (Accessed August 25, 2023).

181/ Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, “Modernizing Sanctions to Combat Terrorism,” Executive Orders 13886, September 9, 2019, <<https://ofac.treasury.gov/media/26041/download?inline>> (Accessed August 25, 2023).

협’으로 표기되어 있다.^{182/}

표 III-1 테러조직 관련 2차 제재 위험/대상 특별지정 제재대상자 리스트
등재명단(일부)^{183/}

성명	국적	연루의혹 테러조직
AADAN, Mahad Ciise	소말리아	ISIS-SOMALIA
ADAN, Mahad Isse	소말리아	ISIS-SOMALIA
AADAN, Siciid Abdullahi	소말리아	AL-SHABAAB
ADEN, Mohamed Abdi	케냐	AL-SHABAAB
AFGOOYE, Hassan	소말리아	AL-SHABAAB
ABDALE, Qaaliif	소말리아	AL-SHABAAB
ADALE, Khalif	지부티	AL-SHABAAB
ABADIGGA, Abdella Asid	에티오피아	ISLAMIC STATE OF IRAQ AND THE LEVANT
ABADIGGA, Abdella Hussein	에티오피아	ISLAMIC STATE OF IRAQ AND THE LEVANT
AKBAR, Hamza	남아프리카공화국	ISLAMIC STATE OF IRAQ AND THE LEVANT
AKBAR, Mohamad	남아프리카공화국	ISLAMIC STATE OF IRAQ AND THE LEVANT
ABD AL-YUNIS, Hamid Majid	레바논	Hizballah
ABDALLAH, Ahmad Jalal Reda	레바논	Hizballah
ABDALLAH, Ahmed Jalal Rida	레바논	Hizballah
ABDALLAH, Muhammad Yusif	레바논/파라과이	Hizballah
ADNAN, Ali Ayad	레바논/독일	Hizballah

^{182/} Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury, “Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists,” November 17, 2023, <<https://ofac.treasury.gov/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>> (Accessed August, 26, 2023), p. 50, p. 94.

^{183/} 2023년 6월 29일 기준으로 미국 재무부 해외자산통제국의 SDN 리스트에는 2,186쪽 분량의 1차제재/2차 제재 대상자(기관, 단체, 개인 등) 명단이 등재되어 있다. 본 연구에서는 지면의 한계 등으로 인해 SDN 리스트 중 검색 범위를 100쪽으로 제한했음을 밝힌다. 또한 그중에서도 표에 기입된 명단 역시 일부 축소, 정리했음을 밝힌다.

성명	국적	연루의혹 테러조직
AHMAD, Nazem Ali	레바논/벨기에	Hizballah
AHMAD, Nazim Saïd	레바논/벨기에	Hizballah
AHMED, Nazem Said	레바논/벨기에	Hizballah
AKAR, Ezzat Youssef	레바논	Hizballah
AKIEL, Ibrahim Mohamed	레바논	Hizballah
AL AMEEN, Mohamed Abdullah	레바논	Hizballah
AL AMIN, Mohammad	레바논	Hizballah
AL FIQAR, Dhu	레바논	Hizballah
AL ZAIDI, Shebl	이라크	Hizballah
ADAMU, Salih Yusuf	나이지리아	BOKO HARAM
ADAMU, Salihu Yusuf	나이지리아	BOKO HARAM

출처: Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, "Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists," pp. 1~100.

한편, 미국은 특정 테러리스트 그룹과 관련하여 2차 제재 조치의 법적 기반을 마련해놓고 있기도 하다. 일례로 미국정부는 대표적인 국제 테러리스트 그룹 중 하나인 ‘헤즈볼라’를 대상으로 한 일련의 제재 조치를 취해오고 있다. 미의회는 2015년 「헤즈볼라 국제금융방지법(Hizballah International Financing Prevention Act of 2015)」을 통과시켜 해당 그룹에 대한 본격적인 제재 조치를 추진하기에 이른다. 해당 법안은 헤즈볼라의 국내 및 국제 활동에 대한 자금을 줄이는 것을 목적으로 헤즈볼라의 글로벌 물류 및 금융 네트워크 운영을 방지하고, 미국의 외교적, 입법적, 행정적 수단을 활용하여 헤즈볼라가 글로벌 테러 활동에 자금을 지원하는 것을 차단한다는 내용으로 담고 있다.^{184/} 이후 3년 후인 2018년 미국 트럼프 대통령은 해당 법안을 개정한 「헤즈볼라 국제금융방지법 개정안

^{184/} U.S. Congress, "H.R.2297 - Hizballah International Financing Prevention Act of 2015," May 13, 2015, <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2297>> (Accessed August 26, 2023).

(Hizballah International Financing Prevention Amendments Act of 2018)」에 서명하며 헤즈볼라에 대한 보다 더 포괄적인 제재 조치를 시작하기에 이른다. 2015년의 법안과 비교했을 때 개정안에는 헤즈볼라 및 헤즈볼라 관련 단체에 의도적으로 무기, 자금 등을 지원하는 외국의 정부기관이나 개인들, 그리고 헤즈볼라의 자금 및 조직원 모집 등에 도움을 주는 외국인들에 대한 제재 조치를 확대, 강화하는 내용이 담겨져 있다.^{185/} 미국 국적 이외의 인물이나 해외 정부 중 헤즈볼라의 활동에 관여하거나 어떠한 형태로든 도움을 주는 행위를 하게 된다면 미국정부로부터 제재를 받을 수 있다는 법안이 마련됨으로써 대상자들에 대한 2차 제재 조치가 가능하게 된 것이다. 물론 헤즈볼라 등과 같은 국제테러리스트 그룹이나 초국경 범죄조직의 경우 상당수가 적법한 금융기관을 이용하기보다는 불법적이고 은밀한 금융조직을 통해 자금을 모으는 경우가 많기 때문에 실질적으로 미국의 법안이 가지고 있는 효과는 제한적일 수밖에 없다는 평가가 존재한다.^{186/}

그럼에도 불구하고 미국 재무부는 해당 법안을 포함한 일련의 대테러 관련 법안을 바탕으로 헤즈볼라를 포함한 국제테러 조직에 대해 자금을 제공하거나 활동에 도움을 주는 것으로 의심되는 외국인을 제재 조치 대상자 명단에 올려놓음으로써 이들은 물론이고 국제사회에 대한 경고 메시지를 보내고 있다. 일례로 미국 재무부 해외자산통제국은 실제로 레바논 베이루트에 소재한 Al Manar TV 통신사가 헤즈볼

^{185/} U.S. Congress, “S.1595 – Hizballah International Financing Prevention Amendments Act of 2018,” October 25, 2018, <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1595/text>> (Accessed August 25, 2023).

^{186/} Jason Bartlett and Megan Ophel, “Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions,” Center for a New American Security, August 26, 2021, <<https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-u-s-secondary-sanctions>> (Accessed August 25, 2023).

라의 모금활동에 연루되어 있는 것으로 보고 해당 통신사를 특별지정 제재대상자 리스트 2차 제재 대상으로 지정해놓고 있다.^{187/}

테러리즘과 관련한 미국의 2차 제재는 실질적으로 추진되었다기 보다는 특별지정 제재대상자 리스트에 2차 제재 대상자 혹은 위협으로 등재를 시켜놓음으로써 미국으로부터 제재를 받을 수 있다는 가능성을 국제사회에 보여주었다는 의미가 있다. 즉, 외국 기업 및 외국인들이라 하더라도 국제 테러조직의 모금활동 등을 지원하거나 불법적 활동에 연루가 된 것이 밝혀질 경우 미국 재무부로부터 본격적인 제재를 받을 수 있다는 확실한 신호와 명확한 의지를 국제사회에 보냄으로써 테러조직을 지원하고자 하는 외국인들과 테러조직 간의 연결고리를 끊고 테러조직의 자금줄을 차단하고자 한 것이다. 실질적인 2차 제재 조치는 취해지지 않았다고 하더라도 특별지정 제재대상자 리스트에 등재를 하거나, 향후 등재가 될 수 있다는 점을 보여줌으로써 테러 그룹에 대한 연루 자체가 큰 피해를 줄 수 있음을 보여주고 있다.

이러한 테러리즘 관련 미국의 2차 제재에 대해 국제사회, 특히 중동 지역에서는 크게 두 가지 반응이 나타나고 있다. 우선 미국의 테러리즘 관련 2차 제재 대상들의 상황을 살펴보면 첫째, 이란과 연계된 시아파 이슬람 단체, 헤즈볼라나 하마스 등을 재정적으로 지원했거나 테러 활동에 도움을 주었다는 의혹을 받는 개인 또는 집단을 들 수 있고, 둘째 이슬람 국가나 알-카에다(AQAP, AQIM 등과 같은 하부 집단 포함) 등과 연계된 순니파 이슬람 극단주의 세력을 지원하거나 그에 연루된 개인 또는 집단을 들 수 있다. 첫 번째 대상, 즉 하마스나 헤즈볼라 등과 관련된 2차 제재에 대해 순니파 세력인 걸프 국

^{187/} Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, "Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists," p. 88.

가(사우디아라비아, 아랍에미리트 등), 그리고 헤즈볼라 본거지인 레바논과 접경하고 있는 이스라엘 등이 적극적인 지지를 보여주고 있는 상황이라고 할 수 있다.^{188/} 사우디아라비아나 아랍에미리트 등 순니파가 다수를 차지하는 국가들의 경우 이란과 적대적인 관계를 맺고 있으며, 테러 그룹에 대한 은밀한 지원을 통해 상대방의 안보를 서로 위협하고 있는 상황이 지속되고 있다는 점을 고려할 때 미국의 이러한 접근에 우호적일 수 밖에 없을 것이라고 판단된다.

한편, 이슬람 국가나 알-카에다 등과 관련된 2차 제재에 대해, 대상자들의 상당수가 사우디아라비아 국적을 가지고 있으나 이에 대한 사우디아라비아 정부의 공식적인 반응은 찾기 힘들다. 다만, 지금까지 사우디아라비아를 포함한 걸프지역 국가들은 이슬람 극단주의 세력에 연루된 혐의를 받는 자국민이나 단체를 변호하기보다는 적극적으로 규탄하는데 앞장서는 모습을 보여왔고, 기본적으로 미국의 대테러 정책 기조에 동조하는 모습을 보여주고 있다는 점, 그리고 사우디아라비아 정부 주도로 테러 자금 추적 센터(Terrorist Financing Targeting Center)를 설립하여 극단주의 세력의 자금 추적에 앞장서고 있다는 점들을 고려했을 때^{189/} 이슬람국가나 알-카에다 등과

^{188/} Gary Willig, "US sanctions Hezbollah front-group 'Green Without Borders'," *Israel National News*, August 16, 2023, <<https://www.israelnationalnews.com/news/375685>> (Accessed August 26, 2023); Jacob Magid, "US sanctions Lebanese group aiding Hezbollah 'under guise of environmental activism'," *The Times of Israel*, August 16, 2023, <<https://www.timesofisrael.com/us-sanctions-lebanese-group-aiding-hezbollah-under-guise-of-environmental-activism/>> (Accessed August 26, 2023); "Saudi Arabia imposes sanctions on senior Hezbollah figures", *Al Arabiya News*, November 26, 2015, <<https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2015/11/26/Saudi-Arabia-imposes-sanctions-on-senior-Hezbollah-figures>> (Accessed August 26, 2023).

^{189/} "Gulf states blacklist terror financiers linked to Iran, Islamic State, Syrian regime," *Al-Monitor*, June 7, 2022, <<https://www.al-monitor.com/originals/2022/06/gulf-states-blacklist-terror-financiers-linked-iran-islamic-state-syrian-regime#ixzz8BaZNiQHfY>> (Accessed August 26, 2023).

같은 극단주의 세력과 관련된 미국의 2차 제재에는 반대보다는 동의의 심정이 우세하지 않을까 생각된다. 이외에 테러 관련 미국의 2차 제재 대상으로 자국민 및 단체가 대거 올라가 있는 리비아나 시리아, 예멘의 경우 이들 정부들의 공식 반응 역시 찾기는 어려운 상황이다. 무엇보다 이들 국가들은 대부분 사실상의 실패국가로 전락하였고, 국제사회의 지원 없이는 생존이 어려운 실정임을 고려했을 때 각 정부가 공식적으로 미국의 2차 제재에 대해 공식적인 입장 표명을 보여줄 형편이 되지 못하는 상황이라고 추측할 수 있다.

5. 적용과 대응 비교

미국은 핵확산 문제, 글로벌테러리즘, 불법적 침략 행위 등과 같이 미국의 안보를 위협하거나 국제질서를 어지럽히려는 행위에 대해 단호히 대처하고 있으며, 그러한 행위를 하는 국가들에 대해 적극적으로 제재를 가해왔다. 최근 다양한 방법과 수단을 통해 제재의 효과에 대한 의문이 제기되고 실제 미국이 시행한 제재 조치가 가시적인 성과를 거두지 못하는 상황이 발생함에 따라 미국은 더욱 포괄적인 제재 조치를 취하는데 단호한 의지를 보여왔다. 1차제재 대상국의 불법행위를 돕거나 관여해온 제3국, 외국 기업 및 기관, 그리고 외국인들에 대한 2차 제재 역시 단호한 의지를 가지고 적극적으로 적용하는 모습을 보여주고 있다.

대북제재나 이란 제재, 러시아 관련 제재, 그리고 국제 테러리즘과 관련한 제재를 위반한 혐의가 불거질 때마다 미국은 자국의 자산과 경제적 영향력을 최대한 활용하여 제3자에 대한 2차 제재를 적극적으로 시행하거나 위협을 가해왔다. 2000년대 방코텔타아시아에 대

한 제재 위협에서부터 2010년대 후반 여러 외국 기업 및 개인에 대한 2차 제재 조치의 적용 혹은 위협 사례들을 살펴보면 몇 가지 특징들을 도출할 수 있다.

우선 미국의 2차 제재는 제3자가 미국의 안보에 심각한 위협을 가할 수 있는 이슈와 밀접히 관련되었다면, 혹은 미국이 우려하는 타국의 불법 행위에 도움을 주는 행위를 한다면, 그 이슈의 사안이나 중요성, 지리적 특징 등에 관계 없이 적극적으로 추진되어 왔다. 2000년대 방코델타아시아, 홍상그룹, 단둥은행, 그리고 라트비아의 ABLV은행에 대한 2차 제재 시행 원인은 대북제재 위반이었다. 북한의 핵무기 프로그램과 관련해 북한의 자금확보에 도움을 주거나 직간접적으로 관여한 혐의 등을 바탕으로 미국정부가 이들 해외 기업 및 금융기관들에 2차 제재를 시행, 혹은 위협을 한 경우들이다. 그리고 2010년대 이후 중국의 주하이 전룡사와 쿤룬은행, 그리고 이집트의 엘라프 이슬람 은행에 대한 2차 제재는 이들 기업들이 이란 핵개발 프로그램으로 인해 1차제재 대상으로 지정되어 있던 이란 내 각종 기관들과 협력을 했거나 다양한 형태의 지원을 한 것이 주원인이었다. 글로벌테러리즘과 관련해서도 테러단체로 지정되어 있는 단체의 행위에 도움을 주거나 관여를 한 어떠한 외국인, 외국 기관들이라도 미국은 이들을 2차 제재 대상으로 지정함으로써 언제든지 제재를 시행할 것임을 경고해왔다. 북한 핵문제나 이란 핵문제는 미국이 항상 우려해왔던 핵무기 확산문제의 중심에 있는 사안이며, 글로벌테러리즘 역시 언제나 미국의 안보에 심각한 타격을 가할 수 있는 문제이기에 미국은 핵무기와 테러리즘의 확산을 막기 위해 적극적으로 2차 제재를 시행해왔거나 경고를 보내고 있다. 실제로 이란 핵문제와 관련해 중국 주하이 전룡사에 대한 2차 제재가 공식적으로 발표되었던 날 미국의 마이크 폼페이오 당시 국무장관은 “모든

기업들이 주하이 전룽에 대한 미국 정부의 제재 조치에 주목해야 한다”고 언급하며, 언제든지 이란 정부와 이를 돕는 행위자들에 대해 미국은 끝까지 책임을 물을 것이라는 의지를 강조했다.^{190/}

그리고, 미국의 2차 제재에 포함된 주요 처벌내용은 경제적 영역이 주를 이루고 있다. 국제정치경제무대에서 미국이 차지하고 있는 위상, 국제금융 영역에서의 지위와 영향력, 미국 시장의 가치 등을 바탕으로 2차 제재 대상들에 대한 처벌을 내리고 있다. 지금까지 2차 제재가 추진된 사례들을 살펴볼 때 2차 제재 대상들의 미국 시장에 대한 접근 차단, 미국 내 계좌 폐쇄, 미국 내 자산 동결 등과 같은 금융 부문에서의 처벌조치가 공통적으로 포함되어 있었다. 심지어는 2012년 7월 2차 제재 시행 대상으로 발표된 중국 쿤룬 은행의 경우 해당 시점에서 미국 시장으로 진출하지 않았던 상황이었고, 미국 내 계좌가 존재하지 않았음에도 불구하고 추후 미국 기업들과의 거래 가능성을 사전에 차단하기 위한 조치로 제재를 부과하기도 했다. 더욱이 몇몇 사례들에서는 2차 제재 대상기관의 중요 인물들에 대해서도 제재 조치를 확대 시행함으로써 제재의 효과를 높이기도 했다. 이러한 처벌조치들은 2차 제재를 부과받은 대상자들에게 상당한 타격을 가하기도 했으며, 실제로 제재 조치가 시행되지 않더라도 경고 위협을 받는 것만으로도 심리적 타격을 줄 수 있었다. 라트비아 ABLV 은행과 같이 해당 국가에서 어느 정도 규모가 있었던 금융기관조차 제재 조치가 시행된 후 파산위기를 겪었다. 이와 함께 유럽연합 내 다른 회원국들 역시 비슷한 상황을 막기 위해 선제적으로 대응을 하는 모습을 보여줌으로써 금융 및 재정적 수단을 활용한 미국의 2차 제재가 어느 정도 가시적인 성과를 도출하고 있음을 보

^{190/} U.S. Department of State, “The United States To Impose Sanctions on Chinese Firm Zhuhai Zhenrong Company Limited for Purchasing Oil From Iran.”

여주기도 했다. 미국 역시 국제정치경제무대에서 자국이 지니고 있는 경제적 힘과 금융 부문에서의 역량이 상당한 의미를 지니고 있음을 인식하고 있으며, 2차 제재를 추진하는 데 있어 이러한 수단을 핵심적으로 활용할 것임을 공공연히 밝혀온 만큼 지금까지의 사례에서뿐만 아니라 향후 시행될 2차 제재에 있어서도 이런 처벌 내용들이 주를 이룰 것으로 예상된다.

이와 함께 미국은 2차 제재를 시행하는데 있어 엄격히 법적 근거를 마련하는데 노력해왔다. 2차 제재 시행 사례들은 대부분 유엔 등 국제사회의 결의안이나 미국 내에서 제정된 다양한 국내법들을 근거로 하고 있다. 러시아가 우크라이나 영토 일부를 불법적으로 강제병합한 후 미국 의회는 러시아에 대한 제재를 위해 「우크라이나 자유 지원법」을 통과시켰고, 해당 법안 4조 및 5조를 바탕으로 2차 제재의 법적 기반을 마련한 바 있다. 또한 국제 테러리스트 조직 중 하나인 ‘헤즈볼라’와 관련해서도 2015년 「헤즈볼라 국제금융방지법」을 제정하고 3년 뒤인 2018년 「헤즈볼라 국제금융방지법 개정안」을 통과시킴으로써 해당 조직에 대한 전면적인 제재 조치를 취하는 한편 이 조직에 도움을 주거나 활동에 관여한 외국인, 외국기업들에 대한 2차 제재의 법적 근거를 만들기도 했다. 뿐만아니라 2차 제재 시행을 위해 일련의 대통령 행정명령에도 서명을 함으로써 2차 제재 시행과 관련한 국내적 논란을 최소화하고 적법절차에 따라 제재를 시행하는 모습을 보여주었다. 이러한 노력들을 통해 2차 제재를 시행하는 과정에서 법치주의에 대해 존중하는 태도를 견지해온 것이다.

한편, 미국이 제3국 국적의 기업과 금융기관, 혹은 외국인들에 대한 2차 제재를 시행함에 따라 직간접적으로 관련된 국가들은 다양한 방식으로 대응하는 모습을 보여주었다. 특히 이러한 대응의 양상은 2차 제재를 부과한 미국과의 관계에 따라 조금씩 다르게 나타나는

데, 다양한 영역에서 미국과 경쟁을 하고있는 중국은 자국 기업이나 개인들에 제재가 부과될 때마다 대부분 단호히 반대를 하거나 미국의 일방주의적 행태를 비판하는 한편 자국 기업 등에 시행된 제재 조치를 신속히 철회할 것을 강력히 주문하고 있다. 중국의 관점에서 자국 기업들의 행위들은 지극히 법적 테두리 안에서 이루어진 것이며, 미국이 자국의 법을 일방적으로 적용하여 중국 기업들에 불합리한 제재 조치를 부과한 것으로 인식한바, 미국의 제재 조치에 대해 상당한 불쾌감을 표출해왔다. 다만, 중국은 미국의 경제적 역량, 국제정치경제무대에서 차지하는 미국의 위상 등에 대해서도 인지를 하고 있기 때문에 제재의 확대를 막기 위해 움직이는 모습을 보여주고도 했다. 홍샹 그룹이나 쿤룬 은행이 제재를 받았을 때에도 미국의 2차 제재가 또 다른 중국 기업으로 확대될 수 있다는 우려가 중국 내부에서 나왔으며, 따라서 중국은 정부 차원에서 홍샹 그룹에 대한 조사를 진행하기도 했었다. 미국과의 경쟁이 심화되고 있는 상황 속에서 중국은 한편에서는 미국의 제재 조치에 대해 날선 비판을 보내고 있지만, 또 다른 한편에서는 제재의 확대로 인한 자국 기업들의 추가적인 피해를 막기 위한 노력을 동시에 진행하는 방식으로 대응을 해나가고 있다고 보여진다.

반면 미국과 우호적인 관계에 놓여 있거나 미국의 2차 제재 시행으로 유무형의 이득을 얻을 수 있는 국가들은 미국의 2차 제재에 순응하거나 지지하는 모습을 보여주었다. 라트비아의 경우 자국 은행이 2차 제재의 처벌을 받았음에도 불구하고 미국의 조치에 대해 반대의 목소리를 내기보다는 순응하는 모습을 보여주었으며, 동시에 해당 은행에 대한 철저한 조사를 진행할 것을 약속하면서 공조의 뜻을 내비치기도 했다. 이와 함께 직접적인 안보적 이해관계를 가지고 있는 북한 핵문제 관련 미국의 2차 제재에 대한 한국의 입장이나 중

교적으로 반목하고 있는 시아파 테러리스트 조직과 관련한 미국의 2차 제재에 대한 사우디아라비아 등 순니파 국가들의 반응을 살펴보면 미국의 조치를 상당히 지지하거나 환영하는 모습이 공통적으로 나타난다. 이들 입장에서는 미국의 2차 제재 조치들이 자국의 안보에 이익이 될 수 있다고 판단하는바, 지지 의사를 내비침과 동시에 적극적인 공조 의지를 보여주었다. 이러한 측면에서 보았을 때 미국의 2차 제재에 대한 다른 국가들의 대응 양식은 상당히 정치적인 맥락에서 차이가 발생한다고도 볼 수 있다.

IV. 미국 2차 제재 및 유엔 제재와 북한경제

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

미국 2차 제재 및 유엔 제재와 북한경제

1. 미국의 2차 제재 정책과 북한 핵문제

2016년 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세는 미국이 대립관계에 있는 나라를 상대하기 위해 2차 제재를 활용한 대표적 사례 중 하나이다. 미국은 2차 제재를 도입함과 동시에 유엔 제재 강화를 주도해 국제 대북제재 체제를 만들어냈고 북한경제는 이로 인해 2017년부터 하락·침체하기 시작했다. 제재는 아직 북한의 핵 포기를 유도하진 못했지만 북한경제에 상당한 타격을 가했다는 점에서 적어도 부분적으로는 유효했다고 할 수 있다.

미국은 이에 앞선 2010년대 초중반 이란과의 핵협상 과정에서도 2차 제재를 활용한 바 있다.^{191/} 이란에 대한 미국의 2차 제재는 국제사회의 경제 제재를 선도해 이란 경제에 큰 피해를 입혔고, 이란은 경제난에서 벗어나기 위해 2015년 핵협정(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)에 동의해야 했다. 2018년에 트럼프 행정부가 JCPOA에서 탈퇴했지만 2021년 이레 바이든 행정부는 협정 복원을 목표로 이란과 협상을 진행하고 있다. 아직 문제가 최종 해결

^{191/} Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, CRS Report RS20871 (Congressional Research Service, February 2, 2022), pp. 10~57, <<https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=RS20871>> (Accessed July 6, 2023).

되진 않았으나 이란 핵협상은 경제 제재가 외교협상에 도움을 준 성공사례라 할 만하다.

미국이 이란과 북한을 상대로 2차 제재라는 수단을 동원한 것은 이들이 미국과 오래전부터 대립관계에 있어 미국 자신은 이들과 경제교류가 거의 없었기 때문이다. 이란 및 북한경제에 타격을 주려면 이들과 경제관계를 맺고 있는 다른 나라들이 제재에 동참하게 해야 했다. 이를 위한 가장 좋은 방법은 유엔 안전보장이사회 결의를 통해 모든 유엔 회원국이 참여하는 제재체제를 만드는 것이다. 미국은 2006년 이래 유엔 안전보장이사회에서 이란과 북한을 제재하는 결의를 여러 차례 이끌어냈지만, 유엔 제재는 핵 및 탄도 미사일 관련 품목과 기타 군수물자 거래에 초점을 맞춘 ‘표적 제재(targeted sanctions)’여서 이란과 북한 경제에 큰 영향을 주지 못했다.^{192/}

유엔 제재가 미흡하다고 판단한 미국은 2010년부터 이란 관련 2차 제재, 2016년 이후에는 북한 관련 2차 제재를 본격 활용하기 시작했다.^{193/} 그런데 북한의 경우 2차 제재가 활용된 방식은 이란의 경우와 상당히 달랐다.^{194/} 이란의 경우 중국과 러시아의 반대로 유엔 제재를 더 강화하지 못하게 되자 미국이 강력한 2차 제재를 도입했고, 유럽, 일본, 한국 등 주요 선진국이 이에 호응해 함께 제재를

192/ 2006~2010년 사이에 채택된 이란 관련 유엔 안전보장이사회 결의와 2006~2013년 사이에 채택된 북한 관련 유엔 안전보장이사회 결의의 주요 내용은 임갑수·문덕호, 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』 (파주: 한울, 2013), pp. 177~229 및 문덕호, “UN 안보리의 북한 및 이란 제재 동향,” 임강택 외, 『대북 경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 26~35에 잘 정리되어 있다.

193/ 그 이전에도 넓은 의미에서 2차 제재에 해당하는 법과 행정명령들이 있었지만 제재 범위가 크게 확대되어 이란과 북한의 대외경제관계에 실질적 영향을 줄 수 있게 된 것은 이 시기부터이다.

194/ 한바란, “2010~12년 대이란 제재와 2016~17년 대북제재의 비교,” 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』 (세종: 한국개발연구원, 2021), pp. 73~92.

실행했으며, 유엔 제재 강화에 반대한 중국도 미국의 2차 제재를 피하기 위해 미국과의 협의에 따라 대이란 거래를 얼마간 축소하지 않을 수 없었다.^{195/} 즉 이란의 경우에는 유엔 제재가 아니라 미국 2차 제재가 실질적인 제재 수위를 결정하는 역할을 했다.

이와 달리 북한의 경우에는 유엔 제재가 단계적으로 강화되어 2017년 12월 유엔 안전보장이사회 결의 2397호에서는 미국이 원하던 수준에 가까워졌다. 또 같은 시기에 도입된 미국 2차 제재의 주요 내용도 유엔 제재와 크게 다르지 않았다. 2절에서 살펴보겠지만 유엔 제재는 잘 집행되기만 하면 북한경제에 큰 타격을 줄 수 있을 만큼 강력한 것이었다. 유엔 제재로 충분하다면 왜 미국은 굳이 2차 제재를 도입한 것인가? 여기에는 여러 가지 이유가 있다.

첫째, 미국은 2차 제재를 도입하면서 북한 제재의 명분과 논리를 확립함과 동시에 정교하고 효과적인 제재 메커니즘을 설계해냈고, 이것이 유엔 안전보장이사회에서 북한 제재 결의를 만들 때 일종의 지침과 같은 역할을 했다. 둘째, 유엔 안전보장이사회 결의에 대한 중국과 러시아의 동의를 이끌어 내기 위해 제재 정책에 대한 미국의 단호한 의지를 보일 필요가 있었다. 셋째, 2차 제재가 주요 당사국, 즉 중국 정부와 기업이 유엔 제재를 제대로 준수하도록 압박하고 감시하는 역할을 할 수 있다는 점을 고려했다. 넷째, 2차 제재는 북한에 보내는 엄중한 경고의 의미도 갖고 있어 대북 협상에서 미국의 협상력을 높이는 데 도움이 되었다. 이상을 종합해 보면 미국 2차 제재는 북한과 중국을 압박하기 위한 외교정책의 일환이자 고도의 협상전술이었다는 해석이 가능하다.^{196/}

^{195/} 이란 제재에서 가장 효과가 큰 조치는 이란의 원유수출을 축소시킨 것이다. 2011년 일평균 250만 배럴이었던 이란의 원유수출은 2014~2016년 일평균 100만 배럴로 줄었다가 제재 해제 후 과거 수준을 회복했다. 같은 시기에 중국도 대이란 원유수입을 일평균 55만 배럴에서 41만 배럴로 줄었다가 제재 해제 후 다시 늘렸다. Kenneth Katzman, "Iran Sanctions(RS20871)," p. 20, Table 1.

그렇다면 미국 2차 제재는 얼마나 성공적이었을까? 북핵 위기가 여전히 진행 중인 현 상황에서 중간평가를 해보려면 ‘절반의 성공, 절반의 실패’로 볼 수 있다. 2017년 하반기에 유엔 제재가 크게 강화되자 2018년에 북한은 대미 협상에 나섰고 2019년 2월 하노이 회담에서는 제재 해제를 요청하며 자신들의 불리한 처지를 드러냈다. 여기까지는 미국의 제재 정책이 잘 작동한 셈이다. 그러나 하노이 회담 실패 후 북한은 ‘정면돌파’^{197/}를 선언하고 협상을 거부하며 군사 도발을 계속하고 있다.^{198/} 북한 비핵화라는 최종목표를 달성하지 못하고 있다는 점에서 제재는 아직 성공하지 못하고 있는 것이다.

하지만 제재는 대북정책의 여러 수단 중 하나에 불과하고 그 기본 목표는 북한에 경제적 피해를 주는 것이므로, 북한의 경제력이 약해진다면 그것만으로도 충분히 유용성을 인정받을 수 있다. 본문에서 자세히 살펴보겠지만 2017년 이래 북한경제는 하락·침체 상태에 있으며, 다양한 제재 회피 노력에도 불구하고 앞으로도 이런 상황에서 벗어나기는 쉽지 않아 보인다. 미국은 북한과의 대치국면에서 유리한 위치에 서기 위해 앞으로도 계속 제재를 중요 정책수단 중 하나로 활용하려 할 것으로 전망된다.

196/ Baran Han, “Secondary Sanctions Mechanism Revisited: the Case of US Sanctions against North Korea,” in *Research Handbook on Economic Sanctions*, ed. Peter A. G. van Bergeijk (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2021), pp. 223~237.

197/ 임을출, “북한의 경제 분야 정면돌파 전략에 대한 고찰: 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 중심으로,” 『세계지역연구논총』 38집 3호 (2020), pp. 167~192.

198/ 북한의 핵 및 미사일 활동 동향은 유엔 대북제재위원회(Security Council Committee established pursuant to resolution 1718) 전문가 패널(The Panel of Experts established pursuant to Security Council resolution 1874)이 연 2회 발간하는 보고서(Reports of the Panel of Experts)에 상세하게 보고되어 있다. 최근 동향은 UN Doc. S/2023/171 (2023) 및 UN Doc. S/2023/656 (2023), “II. Activities related to the nuclear and ballistic missile programmes” 참조. <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/panel_experts/reports> (Accessed October 30, 2023).

2. 북한 제재에서 미국 2차 제재의 역할

가. 미국 2차 제재 도입 및 유엔 제재 강화 과정

2016~2017년 미국의 북한 관련 2차 제재 도입 및 유엔 제재 강화 과정을 살펴보면, 두 제재 사이에 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. <표 IV-1>에서 볼 수 있듯이 2016년 1월 북한이 4차 핵실험을 감행하자 미국은 2월에 2차 제재 규정을 포함한 「북한 제재 및 정책 강화법」을 제정·공포하고 3월에는 북한을 제재하는 행정명령 13722호를 발동했다. 이 법은 본래 2015년 2월 하원에서 발의된 후 1년 가까이 계류 상태에 있었는데 북한이 핵실험을 하자마자 상하원을 통과했다.^{199/} 4차 핵실험에 대응한 유엔 안전보장이사회 결의 2270호는 이보다 조금 늦은 3월 초에 채택되었다.

표 IV-1 2016~2017년 북한의 주요 도발과 북한 관련 제재 일지

북한의 도발	미국 2차 제재	유엔 제재
4차 핵실험 (2016. 1. 6.)	- 오바마 대통령, 「북한 제재 및 정책 강화법」 서명 (2016. 2. 18.) - 오바마 대통령, 행정명령 13722호 발동 (2016. 3. 15.) - 재무부, 북한을 자금세탁 우려국으로 지정 (2016. 6. 3.)	유엔 안전보장이사회 결의 2270호 (2016. 3. 2.)
5차 핵실험 (2016. 9. 9.)	- 재무부 금융범죄단속국, 북한 금융기관 관련 거래에 관여한 제3국 은행에 대한 미국 은행의 대리계좌 제공 금지 (2016. 12. 9.)	유엔 안전보장이사회 결의 2321호 (2016. 11. 30.)

^{199/} U.S. Congress, "All Information (Except Text) for H.R.757 - North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016," <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/757/all-info>> (Accessed July 25, 2023).

북한의 도발	미국 2차 제재	유엔 제재
	- 재무부 금융범죄단속국, 중국 단둥은행을 “자금세탁 우려” 기관으로 지정; 재무부, 금지된 북한 관련 거래 혐의로 2명의 중국 인과 1개 중국기업을 제재 (2017. 6. 29.)	
대륙간 탄도 미사일 (화성 14형) 발사 (2017. 7. 4 및 7. 28)	- 트럼프 대통령, 「제재를 통한 미국의 적국 대응법」(제3편 ‘북한 차단 및 제재 현대화 법’) 서명 (2017. 8. 2.) - 재무부, 금지된 북한 관련 거래 혐의로 중국 과 러시아의 10개 기관 및 6명의 개인 제재 (2017. 8. 22.)	유엔 안전보장이사회 결의 2371호 (2017. 8. 5.)
6차 핵실험 (2017. 9. 3.)	- 트럼프 대통령, 행정명령 13810호 발동 (2017. 9. 21.) - 재무부 금융범죄단속국, 중국 단둥은행에 대해 미국 금융 시스템 접근 차단 (2017. 11. 2.) - 재무부, 북한 관련 거래 및 북한 해외노동자 송출 관련 혐의로 13개 기관(중국에 있는 4 개 기관 포함), 20척의 선박 및 1명의 중국 인 제재 (2017. 11. 21.)	유엔 안전보장이사회 결의 2375호 (2017. 9. 11.)
대륙간 탄도 미사일 (화성 15형) 발사 (2017. 11. 29.)	- 트럼프 대통령, 「2018 국방수권법」(북한 관련 규정 포함) 서명 (2017. 12. 12.)	유엔 안전보장이사회 결의 2397호 (2017. 12. 22.)

출처: Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nikitin, and Kirt Smith, *North Korea: A Chronology of Events from 2016 to 2020*, CRS Report R46349 (Congressional Research Service, May 5, 2020), pp. 6~18 중 관련 내용 필자 요약.

또 하나의 중요한 북한 제재 법인 「북한 차단 및 제재 현대화법」은 북한이 대륙간 탄도 미사일 화성 14형을 발사한 직후인 2017년 8월 초에 제정·공포되었다. 이 법은 하원에서 2017년 3월에 발의되고 5월에 통과되어 있었는데, 이란 및 러시아 제재까지 포함한 「제재를 통한 미국의 적국 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)」 제3편으로 편입되어 2017년 7월에 상하원을 통과했다.^{200/} 북한의 미사일 발사에 대응해 제재 수위를 획기

적으로 높은 유엔 안전보장이사회 결의 2371호는 그 직후인 8월 초에 채택되었다. 곧이어 북한이 9월에 6차 핵실험, 11월에 대륙간 탄도 미사일 화성 15형 발사를 감행하자 유엔 안전보장이사회는 제재 수위를 한층 더 높은 결의 2375호와 2397호를 연이어 채택했고, 그 사이에 미국은 트럼프 대통령의 행정명령 13810호와 재무부의 중국 단둥은행 및 기타 기관 제재대상 지정 등의 조치를 취했다. 요컨대 미국 2차 제재는 유엔 안전보장이사회 결의보다 한 발 앞서 준비되어 유엔 제재를 선도하는 역할을 했다.

미국 2차 제재의 도입 과정에는 몇 가지 주목할 점이 있다. 첫째, 미국의 대북한 정책은 민주·공화 양당의 초당적 합의로 형성되었다. 2차 제재 관련 법들은 상하원 모두에서 만장일치에 가까운 압도적 다수의 찬성으로 통과되었다. 2016년 오바마 행정부에서 2017년 트럼프 행정부로 정권이 바뀌었어도 제재를 중요 수단으로 삼은 대북정책의 기본방향이 유지된 것은 이 때문이다. 둘째, 의회와 행정부 사이의 협조 관계도 긴밀했다. 의회가 제정한 법의 정신에 따라 행정부는 대통령 행정명령과 재무부의 제재 대상 지정 등 관련 조치를 활발히 이행했다. 셋째, 미 의회는 대북한 정책방향을 설정하고 이를 입법으로 뒷받침하기 위해 대단한 노력을 기울였다. 예를 들어 <표 IV-2>에서 보듯이 북한이 중대한 도발을 연이어 감행한 2016~2017년 2년 동안 미 의회는 상하원을 합해 모두 열두 차례의 북한 관련 청문회를 개최해 심도 있는 논의를 했고 이런 노력 덕분에 2차 제재의 신속한 도입이 가능했다.

200/ U.S. Congress, “All Information (Except Text) for H.R.1644 – Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act,” <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1644/all-info>> (Accessed July 25, 2023); U.S. Congress, “All Information (Except Text) for H.R.3364 – Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act,” <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/all-info>> (Accessed July 25, 2023).

표 IV-2 2016~2017년 미 의회 북한 관련 청문회 일지

날짜	담당 위원회	청문회 제목
2016. 1. 13.	하원 외교위원회 아시아태평양 소위원회	북한의 핵도발에 대한 미국의 대응
2016. 9. 14.	하원 외교위원회 아시아태평양 소위원회	북한의 계속되는 도발: 또 하나의 위험하고 고조되는 핵 위협
2016. 9. 28.	상원 외교위원회 아시아태평양 및 국제 사이버 안보 정책 소위원회	북한의 집요한 위협과 미국의 효과적 대응 개발
2017. 1. 31.	상원 외교위원회	북한 위협에 대한 대처: 정책 옵션 재평가
2017. 3. 21.	하원 외교위원회 아시아태평양 소위원회	북한 압박하기: 옵션 평가
2017. 5. 10.	상원 은행, 주택 및 도시문제 위원회 국가안보 및 국제무역·금융 소위원회	중국 기관에 대한 2차 제재: 북한 압박을 위한 효용성 평가
2017. 7. 25.	상원 외교위원회 아시아태평양 및 국제 사이버 안보 정책 소위원회	북한에 대한 최대압박과 포용정책 평가
2017. 9. 12.	하원 외교위원회	제재, 외교 및 정보: 북한 압박하기
2017. 9. 13.	하원 금융서비스위원회 통화정책 및 금융 소위원회	북한의 금융접근을 막기 위한 입법 제안
2017. 9. 28.	상원 은행, 주택 및 도시문제 위원회	제재 집행 평가와 북한 정책 옵션: 행정부의 시각
2017. 10. 12.	하원 국토안보위원회 감독 및 관리 효율성 소위원회	공허한 위협인가 심각한 위협인가: 국토에 대한 북한 리스크 평가
2017. 11. 30.	하원 금융서비스위원회 통화정책 및 금융 소위원회	미국 제재 프로그램의 실효성 평가

출처: Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nikitin, and Kirt Smith, "North Korea: A Chronology of Events from 2016 to 2020," pp. 6~18 중 관련 내용 필자 요약.

미국 정부와 정계의 정책 결정자들은 어떤 의도로 2차 제재라는 수단을 동원했으며 여기서 어떤 효과를 기대한 것일까? 청문회 논의 내용을 보면 이를 어느 정도 짐작해 볼 수 있다. 특히 2017년 5월 상원 청문회 “중국 기관에 대한 2차 제재: 북한 압박을 위한 효용성 평가”는 2차 제재의 의미에 대한 이들의 생각을 잘 드러내고 있다.^{201/}

청문회 증언자들이 지적하고 있는 것처럼 미국에게 2차 제재가 필요한 것은 미국 자신은 북한과 경제교류가 거의 없었기 때문이다. <표 IV-3>에서 보듯이 2010년대 북한의 대외무역은 중국과 남한, 단 두 나라에 집중되어 있었다.^{202/} 미국은 인도적 지원물자 제공 외에는 교류가 없었고 러시아와 북한 간 무역도 소규모에 불과했다. 기타 국가들의 대북무역도 많지 않아 모두 합해도 북중무역의 10분의 1 정도밖에 되지 않았다. 남북교역 대부분은 개성공단 교역이었는데, 이는 남에서 북으로 원부자재가 올라가 완제품으로 가공된 후 남으로 다시 내려오는 임가공 교역이었다. 그래서 겉보기에는 규모가 꽤 큰 것 같아도 여기에서 북한이 얻는 외화수입은 연간 1억 몇 천만 달러 정도에 불과했으며,^{203/} 이마저도 4차 핵실험 직후인 2016년 2월에 중단되었다.

201/ U.S. Congress, "Secondary Sanctions against Chinese Institutions: Assessing Their Utility for Constraining North Korea," Hearing Before the Subcommittee on National Security and International Trade and Finance of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, United States Senate, 115th Congress (May 10, 2017) (Testimonies of Adam J. Szubin and Juan C. Zarate). 이 청문회에 출석한 증언자는 오바마 행정부 시절 재무부 해외자산관리국장에 이어 테러·금융정보 담당 차관 대행을 지낸 애덤 주빈(Adam J. Szubin)과 조지 부시 2세 행정부 시절 재무부 테러자금 문제 담당 차관보를 지낸 후안 자레이테(Juan C. Zarate)이다. 즉 미 상원은 각각 민주·공화 양당을 대변하는 전임 행정부 제재 책임자들을 초청해 대북제재 방향을 자문받은 것이다.

202/ 북한 대외무역 자료는 교역상대국 통계에서 추출된 것으로 남북한 오인 같은 오류가 포함되어 있을 수 있다. <표 IV-3>의 자료는 이런 문제를 고려해 한국 무역투자공사(KOTRA)가 다시 편찬한 것이다. 북한 무역의 교역상대국별 구조에 대해 더 상세한 사항은 김민정·김다울, "북한의 장기 수출입 데이터 재구축 및 분석: 1962~2018년," (BOK 경제연구 제2023-9호, 한국은행, 2023.5.), pp. 42~45; 김석진, "북한 무역통계: 해설과 평가," 한국연구월 편, 『통계를 이용한 북한경제 이해』 (서울: 한국은행, 2014), pp. 182~187 참조.

203/ 그 대부분은 북측 노동자 임금수입이었다. 개성공단이 문을 닫기 직전인 2015년에 북측 노동자 수는 약 55,000명, 이들의 월평균 임금(사회보험료 포함)은 187.7 달러였다. 개성공업지구지원재단, 『개성공단 통계자료집』 (서울: 개성공업지구지원재단, 2017), p. 15, p. 18. 이 자료를 이용해 계산해 보면 2015년 북측 노동자의 연간 임금수입 총액은 1억 2천만 달러를 조금 넘는 수준이었음을 알 수 있다.

표 IV-3 북한의 교역상대국별 수출입 추이(2010~2016)

(단위: 백만 달러)

	중국		남한		러시아		미국		기타	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입	수출	수입	수출	수입
2010	1,188	2,278	1,044	868	27	84	0	2	299	297
2011	2,464	3,165	914	800	13	100	0	9	312	293
2012	2,485	3,528	1,074	897	11	65	0	12	384	326
2013	2,914	3,633	615	521	8	97	0	7	297	390
2014	2,841	4,023	1,206	1,136	10	82	0	24	313	318
2015	2,484	3,226	1,452	1,262	6	78	0	5	207	246
2016	2,634	3,422	186	147	9	68	0	0	178	221

출처: 통계청 국가통계포털, 북한통계 대외무역 및 남북교역 자료, <<https://kosis.kr/index/index.do>> (검색일: 2023.7.19.).

주: 대중국 수입에는 중국이 북한에 지원하는 원유가 포함되어 있음. 북한의 대남한 수출과 수입은 남한 관점에서는 각각 '반입'과 '반출'에 해당함.

또한 북중 간에는 공식통계에 잡히지 않는 비공식 무역이 활발했고, 무기수출이나 마약판매 같은 불법 거래 관련 해외 네트워크에도 흔히 중국 기업들이 관여되어 있는 것으로 알려져 있었다.^{204/} 북한에 대한 직접투자에서도 중국기업의 비중은 매우 컸다.^{205/} 이처럼 북한의 대외경제에서 중국이 압도적 비중을 차지하고 있었으므로 어떻게 하면 중국으로 하여금 북한을 제재하게 할 수 있느냐가 제재의 성패를 좌우할 결정적 관건이었다. 청문회 제목인 “중국 기관에 대한 2차 제재”가 이 점을 잘 표현하고 있다.

204/ 이정균 외, 『대북제재로 인한 북·중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), pp. 74~92; The Asan Institute for Policy Studies and Center for Advanced Defense Studies, *In China's Shadow: Exposing North Korean Overseas Networks* (Seoul: The Asan Institute for Policy Studies, 2016), pp. 24~46.

205/ 최수영, “중국의 대북투자 실태 분석,” 이석 편, 『북중무역의 결정요인: 무역통계와 서베이 데이터의 분석』 (서울: 한국개발연구원, 2013), pp. 316~372; 임수호·김준영·홍석기, 『2000년대 이후 중국의 대북투자 추정』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), pp. 9~73; 이종규, 『북한 외국인직접투자의 추세 및 쟁점』 (세종: 한국개발연구원, 2021), pp. 20~32.

이 청문회의 논의에서 주목할 점은 2차 제재가 중국에 대한 압박 일 뿐만 아니라 설득과 협상 수단으로도 인식되고 있었다는 점이다. 전직 재무부 고위간부로서 제재 책임자의 위치에 있었던 증언자들은 2차 제재만으로는 포괄적이고 지속적인 제재 효과를 기대하기 어렵다는 점을 강조했다. 북한과 중국 간의 수많은 거래를 미국이 다 파악하고 감시할 수 없을 뿐 아니라 북한과 거래하는 중국 기업이 미국과 별다른 경제교류가 없을 경우 미국이 이들을 처벌하기가 쉽지 않을 수 있기 때문이다. 충분한 제재 효과를 보려면 중국 정부의 동의와 협조를 얻어야 하고, 그러려면 2차 제재를 가함과 동시에 고위급에서 외교적 노력을 기울여 중국 정부를 설득해야 한다. 이때 2차 제재는 미국 정부가 북핵 문제를 얼마나 중시하는지, 얼마나 단호히 북한을 제재할 의지를 갖고 있는지 보여줌으로써 중국 정부도 그에 상응하는 관심을 기울일 것을 촉구하는 의미가 있다.

또한 청문회에서는 중국 정부의 입장을 고려한 협상이 필요하다는 점이 강조되었다. 지나치게 강한 제재가 북한 체제를 무너뜨려 중국의 국가안보를 침해할 가능성을 중국 정부가 우려하므로 적절한 타협을 통해 유엔 제재 수위를 조절해야 한다는 것이다. 증언자들은 이 점에 유의한다면 중국과의 협상은 성공할 수 있다고 보았다. 이란과 달리 북한과의 교류는 중국경제에 별로 중요하지 않아 북한을 제재해도 중국에는 거의 피해가 없기 때문이다. 또 중국이 북한의 우방이긴 하지만 유엔 안전보장이사회 상임이사국 외의 나라들에게 핵 보유를 허용하면 안 된다는 점에서는 미국과 중국의 이해관계가 일치한다. 실제로 이 청문회에서 예상한 것처럼 2017년 하반기에 미국은 더 강력한 유엔 제재에 대한 중국의 동의를 얻어낼 수 있었다.

물론 청문회에서는 북한과 거래하는 중국 기업들에게 2차 제재 경고 보내는 것 역시 중요하다는 점도 지적되었다. 이른바 ‘위축 효과’

를 기대한 것인데, 완벽한 차단은 어렵다 하더라도 북한의 대외거래를 크게 위축시키고 북한으로 하여금 더 많은 비용을 치르게 하는 효과는 볼 수 있다는 것이다. 또 중국 정부가 기업들의 불법행위에 대한 단속을 열심히 하지 않을 가능성도 있는데, 미국 2차 제재는 중국 정부에게 제재 집행을 더 충실히 할 것을 독려하는 의미도 가질 수 있다.

한편, 이 청문회보다 앞서 열린 2016년 9월 하원 청문회 “북한의 계속되는 도발: 또 하나의 위험하고 고조되는 핵 위협” 기록을 보면, 미국의 정책 전문가들이 제재를 통해 무엇을 기대했는지 어느 정도 엿볼 수 있다.^{206/} 이 청문회 증언자들은 워싱턴의 주요 싱크탱크에서 북한 및 동북아 문제를 담당하는 영향력 있는 정책 전문가들이다. 이들은 강력한 제재를 해도 북한이 핵을 포기할 것 같지는 않으며 정권이 무너질 가능성도 높지 않다고 전망한다. 또 제재를 완벽하게 집행하기는 어려우며 북한이 여러 가지 방법으로 제재를 회피할 가능성이 있다는 점도 지적한다.

그래도 이들은 북한 제재를 크게 강화해야 한다고 주장한다. 북한 같은 어려운 상대에게는 제재와 협상, 군사적 억지(deterrence) 등 여러 정책수단을 총동원해야 한다. 제재는 북한의 외화벌이와 물자 조달 활동을 완전 차단하지는 못하더라도 상당히 위축시킴으로써 북한 정권에게 적지 않은 타격을 가할 수 있고 그만큼 북한의 협상력을 약화시킬 수 있다. 또 당장 핵 문제를 해결하진 못하더라도 장기적으로 북한의 국력을 약화시키는 것은 상당한 의미가 있다. 국제안보질서를 유지하려면 북한처럼 국제평화를 위협하는 위험한 세력을 응징할 필요가 있다는 점도 중요한 고려사항이다. 요컨대 제재는 최

^{206/} U.S. Congress, “North Korea’s Perpetual Provocations: Another Dangerous, Escalatory Nuclear Test,” Hearing Before The Subcommittee on Asia and the Pacific of The Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 114th Congress, September 14, 2016, (Testimonies of Victor Cha, Bruce Klingner, Sue Mi Terry, and David Albright).

종 해결책이 될 수는 없으나 어느 정도 유용한 역할을 할 수 있으므로 적극 활용해야 한다는 뜻이다. 이런 평가는 미국 정부와 정계의 외교정책 결정자들이 널리 공유한 생각이었던 것으로 보인다.

나. 미국 2차 제재와 유엔 제재 주요 내용 비교

2016~2017년에 도입된 미국 2차 제재와 유엔 제재를 비교해 보면 두 제재의 주요 내용이 비슷하며 서로 밀접한 관련성이 있음을 알 수 있다.^{207/} 이는 당연한 일인데 유엔 제재안도 미국이 주도해 만든 것이므로 사실상 두 제재가 모두 미국 작품이라 해도 과언이 아니기 때문이다. <표 IV-4>에서 볼 수 있듯이 미국의 북한 제재법과 유엔 안전보장이사회 결의는 둘 다 북한의 교역, 금융, 운송, 합작사업, 해외 노동자 등 대외거래의 여러 분야를 망라한 포괄적인 제재를 규정하고 있다. 즉 대북제재는 북한 대외경제관계에 대한 심층적 지식을 바탕으로 매우 공들여 설계된 것으로, 미국이 여기에 정책 자원을 상당히 많이 투입했음을 짐작할 수 있다.

그럼 이들 제재는 얼마나 대단한 것일까? 이들은 유엔 역사상 가장 강력하다는 평가^{208/}가 나올 정도로 획기적인 내용을 담고 있어 제대로 집행된다면 북한경제에 충분히 큰 타격을 줄 것이 분명해 보인다. 먼저 주목할 것은 미국 2차 제재와 유엔 제재가 공통적으로

^{207/} Dianne E. Rennack, *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions*, CRS Report R41438 (Congressional Research Service, May 2023), pp. 1~64.

^{208/} 외교부는 2016~2017년에 나온 주요 유엔 안전보장이사회 결의 다섯 건 중 가장 먼저 나온, 그래서 가장 약한 제재였던 2270호에 대해 “70년 유엔 역사상 전례를 찾아볼 수 없을 정도로 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적인 제재 결의”라고 평가한 바 있다. 대한민국 외교부, “유엔 안보리 대북한 제재 결의 2270호 채택,” 2016.3.3., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=358802&page=1> (검색일: 2023.7.19.). 그 후에 나온 안보리 결의, 특히 마지막 2397호로 완성된 제재의 내용에 대해서는 이런 평가가 더욱 타당할 것이다.

북한 외화벌이 차단에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 석탄을 비롯한 광산물, 섬유제품, 수산물 등 북한의 주요 품목 수출 대부분이 금지되었을 뿐 아니라 중국 어선을 상대로 한 어업권 판매, 해외 노동자 송출 등 여타 외화벌이 수단도 세심하게 차단되었다.

표 IV-4 북한 관련 미국 2차 제재와 유엔 제재 주요 내용 요약

	미국 2차 제재	유엔 제재
교역	북한 제재 및 정책 강화법 (2016. 2.) 〈의무적 제재 대상〉 - WMD 관련 상품·서비스·기술 수출입 - 사치품 수출입 - WMD 관련 사용을 위한 귀금속, 흑연, 금속, 알루미늄, 철강, 석탄, 소프트웨어 판매·제공·이전 - 무기 및 관련 물자 수출입	북한의 수출 (대북한 수입) 2270호 (2016. 3.) - 석탄, 철, 철광석 수출 금지 (WMD와 무관한 민생 목적 수출은 허용) - 금, 바나듐, 티타늄, 희토류 수출 금지 2321호 (2016. 11.) - 석탄 수출 상한제(연간 4억 달러 또는 750만 톤 중 작은 쪽) 도입 - 수출 금지 광물(은, 동, 아연, 니켈) 추가
	북한 차단 및 제재 현대화법 (2017. 8.) 〈의무적 제재 대상〉 - 북한으로부터 금, 바나듐, 티타늄, 구리, 은, 니켈, 아연, 희토류 구매 - 북한에 항공유(로켓 연료 포함) 판매·이전 〈재량적 제재 대상〉 - 유엔 안전보장이사회 결의 허용량을 초과하는 석탄, 철, 철광석 구매 - 귀금속, 보석 거래 - 북한에 석유류, 천연가스 등 판매·이전 (인도적 목적 예외) - 북한으로부터 식품, 농산물 구매 - 북한으로부터 어업권 구매	2371호 (2017. 8.) - 석탄, 철, 철광석 수출 전면 금지 - 수산물, 납, 납광석 수출 금지 2375호 (2017. 9.) - 섬유제품 수출 금지 2397호 (2017. 12.) - 식품, 농산물, 기계류, 전기기기, 토석류, 목재, 선박 수출 금지 - 어업권 판매 금지
	오토 웨이버 북한 제재 및 집행법 (2019. 12.) 〈의무적 제재 대상〉 - 석탄, 섬유, 수산물, 철, 철광석, 석유류 및 관련 서비스·기술 수출입	북한의 수입 (대북한 수출) 2270호 (2016. 3.) - 대북한 항공유(로켓연료 포함) 판매·공급 금지 2375호 (2017. 9.) - 대북한 정유제품 공급량 제한 (연간 200만 배럴) - 대북한 원유 공급량 한 수준 동결 - 대북한 초경질유(condensate) 및 액화천연가스 공급 전면 금지

	미국 2차 제재	유엔 제재
		2397호 (2017. 12.) - 대북한 정유제품 공급량 한도 감축 (연간 50만 배럴) - 대북한 원유 공급량 한도 설정 (현 수준인 연간 400만 배럴) - 금속제품, 기계류, 전기기기, 수송기기 대북한 판매·공급 금지
금융	북한 제재 및 정책 강화법 (2016. 2.) 〈의무적 제재 대상〉 - WMD 관련 금융거래 및 기타 지원·서비스 - 북한 정부의 자금세탁, 상품·화폐 위조, 대량현금 밀반입, 마약거래 관여 북한 차단 및 제재 현대화법 (2017. 8.) 〈의무적 제재 대상〉 - 북한 금융기관과 환거래 계좌 유지 〈재량적 제재 대상〉 - 북한 금융기관의 지점, 자회사, 사무소 운영 지원 오토 웨이버 북한 제재 및 집행법 (2019. 12.) 〈의무적 제재 대상〉 - 유엔 안전보장이사회 결의를 위반하는 북한 정부의 자금·자산 이전 촉진 〈기타〉 - 북한 관련 제재대상에게 금융 서비스를 제공하는 외국 금융기관 제재	2270호 (2016. 3.) - 북한 은행의 회원국 내 지점, 사무소, 계좌 및 회원국 금융기관의 북한 내 신규 지점, 사무소, 계좌 개설 금지와 기존 지점, 사무소, 계좌의 90일 이내 폐쇄 - WMD 관련 대북한 무역에 대한 공적 및 사적 금융지원 금지 2321호 (2016. 11.) - 위 조치 중 WMD 관련 조항 삭제
운송	북한 차단 및 제재 현대화법 (2017. 8.) 〈의무적 제재 대상〉 - 유엔 안전보장이사회 결의에 의해 제재대상으로 지정된 선박, 항공기에 연료 공급 - 북한 소유·통제 선박에 보험·등록 서비스 제공	2270호 (2016. 3.) - 북한행, 북한발 화물 검색 의무화 - 북한에 대한 항공기, 선박 대여 금지 (민생목적 예외) - 북한내 선박 등록, 북한기 사용, 북한 선박 소유·대여·운용·선급·인증·보험 제공 금지 (민생목적 예외)

	미국 2차 제재	유엔 제재
	오토 웬비어 북한 제재 및 집행법 (2019. 12.) 〈의무적 제재 대상〉 - 북한에 대한 선박 판매·이전	2321호 (2016. 11.) - 위 조치 중 민생목적 예외조항 삭제 2375호 (2017. 9.) - 북한 선박과의 선박 간 물자이전 금지 2397호 (2017. 12.) - 회원국 항구 및 영해상 금지행위 연루 의심 선박 나포, 검색, 억류
합작 사업	북한 차단 및 제재 현대화법 (2017. 8.) 〈재량적 제재 대상〉 - 북한 운송, 광업, 에너지, 금융산업과의 거래	2371호 (2017. 8.) - 북한과의 신규 합작사업 및 기존 사업 확대 금지 2375호 (2017. 9.) - 북한과의 모든 합작사업 금지 및 기존 사업 폐쇄
해외 노동자	북한 차단 및 제재 현대화법 (2017. 8.) 〈재량적 제재 대상〉 - 북한 노동자 해외송출 관여 오토 웬비어 북한 제재 및 집행법 (2019. 12.) 〈의무적 제재 대상〉 - 북한 노동자 해외송출 관여	2371호 (2017. 8.) - 북한 해외 노동자 취업허가 규모 동결 2375호 (2017. 9.) - 북한 해외 노동자 신규 취업허가 금지 2397호 (2017. 12.) - 북한 해외 노동자 24개월 내 송환
기타	북한 제재 및 정책 강화법 (2016. 2.) 〈의무적 제재 대상〉 - 북한 정부의 검열활동, 인권유린, 사이버 안보 침해 활동 관여 〈재량적 제재 대상〉 - 북한 관료의 뇌물수수나 공공횡령 관여	2321호 (2016. 11.) - 북한의 회원국 내 외교활동 제한 (공관인력 감축, 은행계좌 제한, 부동산 임대 금지 등)

출처: 미국 2차 제재는 U.S. Congress, “Public Law No. 114-122 – North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016,” February 18, 2016, <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/757/text>> (Accessed July 24, 2023); “Public Law No. 115-44 – Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act,” August 2, 2017, <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>> (Accessed July 24, 2023); “Public Law No. 116-92 – National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020,” December 20, 2019, <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1790/text>> (Accessed July 24, 2023), 유엔 제재는 UN Security Council Resolution 2270, 2321, 2371, 2375, 2397, <<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/dprk-north-korea/>> (Accessed July 24, 2023)을 참고하여 필자 요약.

주: ‘WMD’는 ‘대량살상무기(weapons of mass destruction)’의 약자로서 ‘핵 및 탄도 미사일 프로그램’을 의미함.

반면 북한의 상품수입에 대한 제재 범위는 훨씬 제한적이다. 북한의 수입(대북한 수출)이 금지된 품목은 금속제품, 기계류, 전기기기, 수송기기와 사치품뿐이며, 나머지 대부분 품목은 계속 수입할 수 있게 허용되었다. 미국 2차 제재는 북한경제를 크게 교란할 수 있다고 예측된 석유공급 차단 필요성을 강조하고 있으나, 유엔 제재에서는 중국이 오래전부터 북한에 지원해온 원유는 기존 규모 그대로 계속 공급할 수 있게 허용했고 정유제품(휘발유, 경유 등의 정제유)에 대해서만 공급량 한도를 설정했다. 상품수입에 대한 제재가 이렇게 제한적이라는 점에서 북한 제재는 전면적 금수(full embargo)는 아니며, 그 덕분에 북한은 상당 기간 버틸 수 있는 여지를 얻게 되었다고 할 수 있다. 더 이상 외화벌이를 하지 못하더라도 과거에 축적해 놓은 자금이 남아 있다면 당분간 수입을 계속할 수 있기 때문이다. 또 밀무역이나 사이버 범죄 같은 제재 회피 행동으로 외화를 벌여 수입에 쓸 가능성도 있다.

북한 상황이 너무 나빠지면 중국이 대규모 지원을 실행할 수도 있다. 대부분 품목의 대북한 수출·공급은 허용되어 있으므로 유엔 제재를 위반하지 않으면서도 대북지원은 충분히 가능하기 때문이다. 북한이 협상에 응할 경우 제재라는 압박수단을 계속 유지하면서도 일종의 당근으로 미국, 남한, 국제사회가 북한에 인도적 지원을 실행하는 방법 역시 생각해 볼 수 있다. 즉 북한의 상품수입에 대한 제한적 제재는 중국과 북한을 일방적으로 압박하기만 하려는 게 아니라 상황에 따라 타협할 의도도 있음을 시사한다.

미국 2차 제재와 유엔 제재는 북한의 금융 및 운송망 차단을 매우 중시한다는 공통점도 가지고 있다. 금융과 운송을 제재하면 북한의 외화벌이와 물자조달 활동을 위축시키고 거래비용을 증가시키는 효과를 볼 수 있다. 2005년 방코델타아시아 은행 사례에서 볼 수 있듯

이 금융제재는 ‘위축 효과’가 큰 실효적 조치로 평가된다.^{209/} 중국을 포함해 전 세계 주요 은행들은 모두 미국 금융기관들과 거래관계를 맺고 있으므로 미국 2차 제재만으로도 북한과의 거래를 피할 수밖에 없다. 북한이 중국 또는 제3국 기업과 개인 명의를 빌린 차명계좌로 금융거래를 할 가능성은 있으나 그 경우 비용이 많이 들고 그만큼 북한의 수익은 줄어든 것이다.

운송 제재 조치가 강력하다는 점도 주목할 만하다. 미국 2차 제재는 북한의 운송업을 지원하는 행위를 제재 대상으로 삼고 있고, 유엔 제재는 이보다 더 강력해서 화물 검색을 의무화하고 있을 뿐 아니라 선박 간 물자 이전 금지, 의심 선박 나포·억류 등 제재 회피에 대한 단속까지 규정하고 있다. 4절에서 살펴보듯이 이 부분에 대한 중국 정부의 제재 집행은 많이 미흡한 것으로 보이지만, 이런 제재 규정을 만들어 둔 덕분에 미국과 국제사회는 북한의 제재 회피를 감시·추적하고 중국 정부에게 더 충실한 제재 집행을 압박할 수 있는 명분을 얻게 되었다고 할 수 있다.

마지막으로 주목할 점은 미국 2차 제재와 유엔 제재 간 차이점이다. 미국 제재는 의무적 제재 대상과 재량적 제재 대상을 구별해 행정부에 큰 폭의 재량권을 부여한다는 특징이 있다. 재량적 제재 대상일 경우 행정부는 제재를 할 수도 있고 안할 수도 있는데, 이는 북한과 중국이 어떻게 행동하느냐, 대북 협상이 어떻게 진행되느냐에 따라 융통성 있게 제재 정책을 구사할 여지를 남긴 것으로 볼 수 있다.

또한 유엔 안전보장이사회 결의의 주요 내용이 이러저러한 행동을 금지하거나 제한한다는 규정으로만 구성되어 있는 것과 달리, 미

^{209/} 2005년 9월 미 재무부가 마카오의 방코델타아시아 은행을 자금세탁 우려 은행으로 지정하자 BDA 외에도 여러 해외 은행들이 북한과의 거래를 중단한 바 있다. 임종식·구갑우, “미국의 세컨더리 보이콧 금융제재의 의도와 실행전략: 방코델타아시아 사례의 제재 효과와 메커니즘,” pp. 229~251.

국 제재 관련 법은 2단계로, 즉 먼저 이러저러한 행동을 한 개인이나 단체를 제재 대상으로 지정한다는 규정과 그 다음에 제재 대상 개인이나 단체에게 이러저러한 처벌을 한다는 규정으로 구성되어 있다. 유엔 안전보장이사회에서도 제재 대상을 지정하지만 이들은 거의 모두 북한의 개인과 단체이며, 유엔 안전보장이사회 결의의 취지는 (제재 대상으로 지정되어 있지 않은) 유엔 회원국의 개인이나 단체가 북한과의 금지된 거래를 하면 처벌 대상이 된다는 것이다. 이와 달리 미국 제재에서는 먼저 제재 대상 리스트에 올린 후에 처벌 조치를 취한다.

미국 제재에서도 제재 대상으로 지정된 것은 대부분 북한의 개인과 단체이지만, 중국, 러시아, 싱가포르 등 다른 나라 개인과 단체도 일부 지정되어 있다.^{210/} 또 이들 제재 대상과 거래하는 또 다른 개인과 단체는 어느 나라 출신이든 상관없이 언제든지 제재 대상으로 지정될 가능성이 있다. 이렇게 되면 유엔 제재에서는 북한과의 금지된 거래만 처벌 대상이 되지만 미국 2차 제재에서는 북한과의 거래만이 아니라 제재 대상으로 지정된 제3국 개인 또는 단체와의 거래도 처벌 대상이 될 수 있어 연쇄적 파급효과를 낳을 수 있다. 즉 미국 2차

210/ 유엔 안전보장이사회의 제재 대상 리스트는 유엔 안전보장이사회 웹사이트의 UN Security Council, "United Nations Security Council Consolidated List," <<https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>> (Accessed July 28, 2023)에서 찾을 수 있고, 미국의 제재 대상 리스트는 미 재무부의 해외자산관리국 웹사이트의 Office of Foreign Assets Control, "Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists," <<https://ofac.treasury.gov/specially-designated-nations-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>> (Accessed July 28, 2023)에 나와 있다. 유엔 리스트와 미 재무부 리스트를 비교해 알아보기 쉽게 정리한 자료로는 남북교류협력지원협회·전략물자관리원, 『대북제재 참고 자료집 4.0: 유엔 안보리 결의 2397호 및 미국 독자제재 등』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2018), pp. 309~322; 남북교류협력지원협회, 『대북제재 톺아보기 (Ver. 3.1)』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2023), pp. 40~74 참조.

제재는 ‘위축 효과’를 증폭할 수 있도록 설계되어 있는 셈이다.

한편 유엔 안전보장이사회의 제재 대상 지정은 유엔 안전보장이사회 회원국의 합의가 필요해 추가 지정이 쉽지 않은 반면, 미국은 언제든지 자신의 조사 활동에 근거해 제재 대상을 추가 지정할 수 있다. 따라서 당연히 미국이 지정한 제재 대상 개인과 단체의 수가 훨씬 많고 지정 행위가 계속 이어진다는 특징이 있다. 또 미국은 제재 대상을 지정할 때마다 언론에 발표해 널리 홍보하는데, 이것은 미국이 북한의 제재 회피 행동을 계속 추적·감시하고 있고 이를 돕는 제3국 개인과 단체를 제재할 것이라는 경고의 의미를 가지고 있어 북한과 중국을 정치적으로 압박하는 역할을 할 수 있다.

3. 유엔 제재가 북한경제에 미친 영향

미국 2차 제재와 유엔 제재는 사실상 한 세트와 같은 것이므로 유엔 제재가 북한경제에 미친 영향을 살펴보면 미국 2차 제재가 미국과 북한 간 대결 상황에서 어떤 효력을 발휘했는지 이해할 수 있다. 제재는 먼저 북한의 대외경제관계를 변화시키고 이를 통해 내부경제에도 영향을 미친다. 문제는 대외경제에 대해서는 알 수 있는 것이 상당히 많지만 내부경제에 대한 정보는 매우 빈약하다는 것이다. 대외무역에 대해서는 교역상대국(주로 중국) 통계를 볼 수 있고 제재 회피 상황도 유엔 대북제재 위원회 전문가 패널이 추적·감시해 보고하고 있다. 반면 북한 내부 생산·소비·투자 동향에 대해서는 북한 당국이 통계 발표 없이 추상적인 보도만 하고 있어 정확한 실태 파악은 어렵다. 여기에서는 대외무역과 내부경제 간 연계성과 내부경제에 대한 몇 가지 정보를 종합해 개략적인 추측을 시도해 본다.

가. 북한 대외무역의 변화

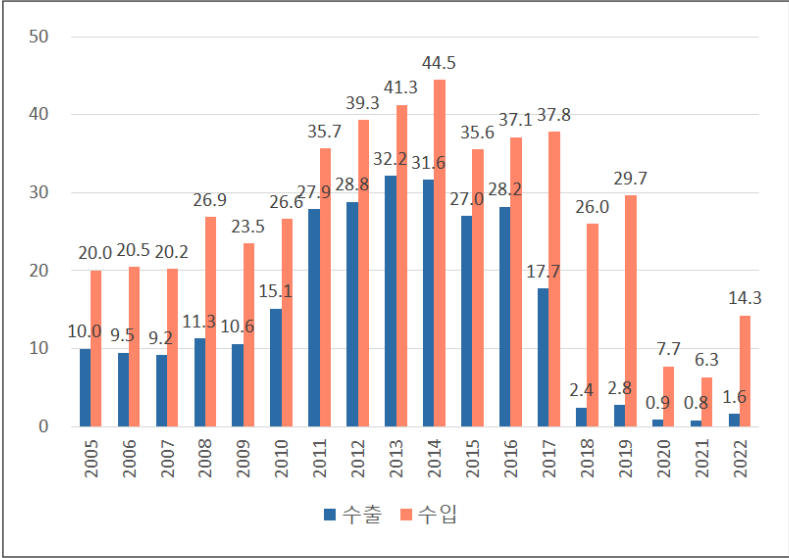
교역상대국(주로 중국) 공식통계와 기타 정보를 보면 유엔 제재가 강화된 후 북한 대외무역은 현저히 축소된 것으로 나타난다. 물론 통계에 잡히지 않은 제재 회피 거래도 꽤 있었지만 그 규모는 제재를 무력화할 수준에는 못 미쳤던 것으로 보인다. 제재 회피 실태는 4절에서 따로 정리하기로 하고 3절에서는 공식통계와 기타 정보에 나타난 대외무역 변화 실태를 먼저 살펴본다. 한편 2020년 초에 발생한 코로나19도 제재 못지않은 중대한 영향을 미쳤으므로 이 부분도 함께 살펴볼 필요가 있다.

(1) 유엔 제재 강화의 영향

2절에서 보았듯이 유엔 대북제재는 상품수출을 비롯한 외화벌이는 거의 차단하는 반면 상품수입은 부분적으로만 제한하고 있다. 이런 특징은 북한의 대외무역 동향에 그대로 반영되었다. <그림 IV-1>에서 보듯이 제재 이전인 2010년대 초중반 연간 30억 달러 내외였던 북한의 수출(남북교역 제외)은 10분의 1 이하 규모로 줄어들었다. 반면 한 때 연간 40억 달러를 넘기도 했던 수입은 훨씬 작게 감소해 2018~2019년에는 제재 이전 대비 4분의 3 수준(연간 25~30억 달러)을 유지했다. 코로나19가 발생한 2020~2021년에는 5분의 1 수준(연간 6~8억 달러)으로 더 떨어졌지만 2022년부터 회복되기 시작해 2023년에는 20억 달러를 넘을 것으로 전망된다.

그림 IV-1 북한의 수출입액(남북교역 제외) 추이

(단위: 억 달러)



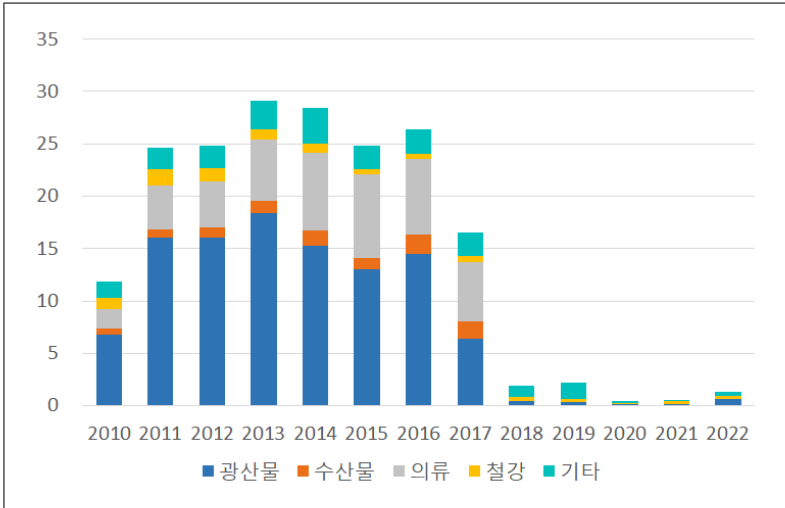
출처: 통계청 국가통계포털, 북한통계 대외무역 자료, <<https://kosis.kr/index/index.do>> (검색일: 2023.7.31.), 2022년 자료는 KOTRA, 『2022 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2023), p. 3.

주: 중국이 북한에 공급하는 원유(북한의 원유수입)가 포함된 수치임.

북한의 수출이 이렇게 많이 줄어든 것은 유엔 안전보장이사회 결의에서 북한의 기존 주요 수출품목 대부분을 수출금지 대상으로 지정해 놓았기 때문이다. <그림 IV-2>에서 보듯이 북한의 수출은 석탄을 비롯한 광산물, 임가공 의류, 수산물, 저급 철강제품 등 단 몇 가지에 집중된 단순한 구조로 되어 있었는데, 이들 품목 대부분이 2017년 하반기에 전면 금지 대상으로 지정되었다. 이들 품목을 제외한 나머지 품목, 즉 대부분의 공산품은 제재 대상이 아니지만, 북한의 제조업은 국제 수준에 비해 품질·기술이 많이 뒤떨어져 있고 내수를 충당하기에도 생산량이 모자라 대규모 수출은 불가능하다. 따라서 앞으로도 북한의 상품수출이 회복될 가능성은 희박해 보인다.

그림 IV-2 북한의 주요 품목별 대중국 수출 추이

(단위: 억 달러)



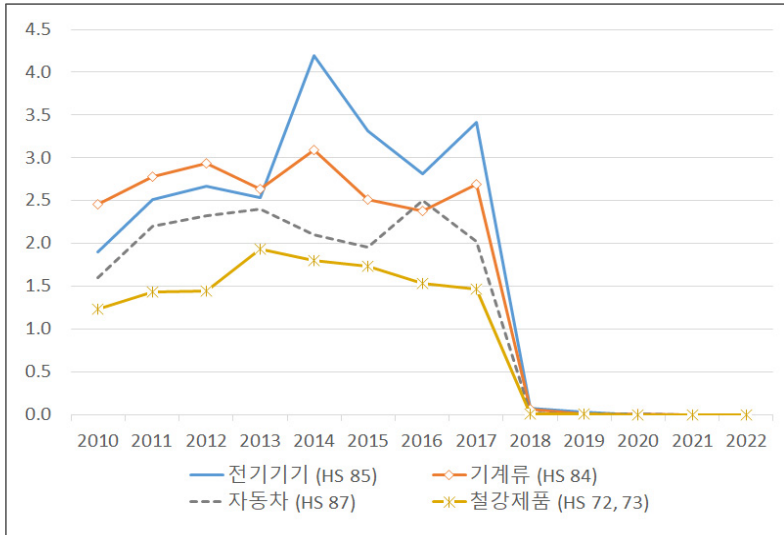
출처: 한국무역협회, 중국무역통계 자료를 이용해 필자 계산, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>> (검색일: 2023.5.31).

주: HS(Harmonized System)는 국제표준 무역품목 분류 코드를 의미함. 광산물은 HS 25, 26, 27, 수산물은 HS 03, 의류는 HS 61, 62, 철강은 HS 72.

제재가 외화벌이 차단에 주력한다고 해서 외화를 벌지 못하게 하는 것 자체를 목적으로 삼은 것은 아니다. 진정한 목적은 북한이 필요로 하는 물자를 수입하지 못하게 하려는 데 있으며, 따라서 수입이 어떤 품목에서 얼마나 많이 줄었는지 살펴보는 게 더 중요하다. 제재가 수입에 미친 영향은 품목에 따라 큰 차이가 있다. 2017년 12월 유엔 안전보장이사회 결의 2397호가 북한의 수입을 금지한 품목들(전기기기, 기계류, 수송기기, 금속제품)은 즉시 영향을 받아 <그림 IV-3>에서 보듯이 2018년 이래 수입이 거의 중단되었다. 나머지 품목의 수입은 2019년까지는 정상적으로 진행되었으며 코로나19 기간 중 크게 감소했다가 최근 다시 회복되고 있다. 즉 나머지 품목의 수입이 제재 영향을 받기까지는 상당한 시차가 걸렸다는 뜻이다.

그림 IV-3 북한의 주요 제재 대상 품목 대중국 수입액 추이

(단위: 억 달러)



출처: 한국무역협회, 중국무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>> 중 대북한 무역 자료를 이용해 필자 정리(검색일: 2023.7.31.).

주: HS(Harmonized System)는 국제표준 무역품목 분류 코드를 의미함.

제재 효과가 즉시 나타나 수입이 전면 중단된 품목은 전기기기(휴대폰, TV, 전동기, 발전기, 변압기, 축전지 등), 기계류(컴퓨터, 광업용 기계, 건설용 기계, 펌프, 냉동고 등), 자동차(트럭, 승용차, 트랙터, 버스, 모터사이클 등), 철강제품(강판, 강관, 선재, 봉강, 스테인리스강 등)의 네 종류로 나눌 수 있는데,^{211/} 이들은 대체로 투자·건설 활동에 사용되는 자본재이지만 내구 소비재에 해당하는 경우도 일부 있다. 이들 품목의 수입 중단으로 2018년부터 북한의 투자·건설 활동에 큰 차질이 생기는 한편 2010년대에 나타났던 가전제품 보유율 상승세도 꺾였을 것으로 추측된다.

^{211/} 수입금지 품목 중에는 자동차 외의 수송기기(철도차량, 선박 등)와 비철금속 제품도 있으나 이들 품목의 수입 규모는 그리 크지 않아 <그림 IV-3>에는 표시하지 않았다.

(2) 코로나19의 영향

정상적으로 진행되고 있던 비제재 품목의 수입은 2020년 초 코로나 19 발생 이후 국경 봉쇄로 크게 축소되었다가 2022년부터 회복세를 보이고 있으나 2023년에도 과거 수준에는 이르지 못할 것으로 전망된다. 코로나19 기간 중에는 밀무역도 역시 크게 위축되어 북한의 실제 수입 감소폭은 통계상 관찰되는 것보다 더 컸을 것이다. 세계 무역이 코로나19 기간 중에도 대체로 정상적으로 진행된 것^{212/}과 비교할 때 북한의 이런 수입 감축은 그야말로 극단적이다. 제재로 외화벌이가 여의치 않게 되자 북한 당국이 남아 있는 외화보유액을 아끼기 위해 무역을 명분으로 내세워 수입을 최소한으로 억제했을 가능성이 없지 않다. 이런 정책적 고려가 작용했다면 이 기간 중 수입 감축은 코로나19 뿐만 아니라 제재 영향도 함께 받았다고 할 수 있다.

비제재 품목 중에서 주요 수입품목은 중간재와 소비재의 두 종류로 나눌 수 있다. <표 IV-5>에서 보듯이 북한이 필요로 하는 주요 중간재 품목은 섬유·직물, 플라스틱 제품, 세라믹 제품, 종이류, 고무제품, 비료 등이다. 섬유·직물은 본래 임가공 의류 수출을 위한 원부자재로 많이 수입되었던 것인데, 2018년부터 의류 수출이 금지되었는데도 수입량이 상당히 많은 점이 눈에 띈다. 의류 수출을 하던 국영기업들이 섬유·직물을 계속 수입해 내수용 의류를 생산하고 있을 수 있다. 플라스틱 제품은 바닥 깔개, 플라스틱 판, 쉬트, 필름, 파이프, 호스, 포장재 등인데 건자재와 농자재로 쓰이거나 유통업에서 쓰이는 경우가 많다. 고무제품의 절반 이상은 자동차 타이어이다. 농업 생산성을 좌우하는 핵심 물자인 비료도 중요 수입품 중 하나다. 비료는 북한 내에서도 생산되지만 생산량이 부족해 수입 필요성이 크다.

^{212/} 세계 무역 전체는 2020년에는 7% 정도 감소했지만 2021년에 27% 증가하며 곧 정상을 되찾았다. 한국무역협회, 세계무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/world/trade/CtrImpExpList.screen>> (검색일: 2023.8.2.) 참조.

표 IV-5 북한 주요 중간재 품목 대중국 수입 추이

(단위: 백만 달러)

	섬유·직물 (HS 50~60)	플라스틱 제품 (HS 39)	세라믹 제품 (HS 69)	종이 (HS 48)	고무제품 (HS 40)	비료 (HS 31)
2015	456	168	50	54	75	20
2016	519	205	47	62	79	38
2017	587	231	66	66	60	36
2018	393	222	58	64	56	85
2019	489	275	69	67	63	43
2020	49	36	7	16	24	5
2021	17	36	4	9	31	24
2022	123	117	13	34	62	5
2023 (상)	133	97	23	25	40	56

출처: 한국무역협회, 중국무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>> 중
대북한 무역 자료를 이용해 필자 정리(검색일: 2023.7.31.).

주: HS(Harmonized System)는 국제표준 무역품목 분류 코드를 의미함.

이상에서 알 수 있듯이 북한이 수입하는 중간재는 그다지 다양하지 않고 그 규모도 크지 않다. 중화학공업을 비롯해 북한의 제조업은 대체로 자급자족 구조를 갖추고 있어 중간재 수입을 별로 필요로 하지 않기 때문이다. 하지만 여타 부문에서는 수입물자가 필요한 경우가 꽤 있어 코로나19 기간 중 이들 품목의 수입이 크게 줄어들면서 경공업, 건설업, 농업, 운수업 등 여러 분야 경제활동이 상당히 위축되었을 가능성이 크다.

북한이 수입하는 소비재는 식품과 기타 소비재로 나눌 수 있다. <표 IV-6>에서 보듯이 식품 중에서는 곡물(쌀, 밀가루 등), 식용유, 수산물, 과일, 당류가 주요 수입품목이었고 기타 소비재로는 의류, 신발, 가구가 주로 수입되었다. 코로나19 기간 중 이들 품목의 수입 감소로 북한주민은 식생활을 비롯한 전반적 생활수준 하락을 경험했을 가능성이 크다. 이 가운데서 곡물, 식용유, 당류는 코로나19 발생 이후에

도 수입 감소폭이 작은 편이었고 2022년 이후 회복 속도도 빨랐는데, 이는 이들 품목이 북한 사람들에게 더욱 긴요한 필수물자임을 시사한다. 식품 중에서 곡물 수입의 비중이 제재 이전 시기에는 별로 높지 않았다가 2019년 이후 많이 높아진 것도 북한의 식량사정이 나빠졌을 가능성을 암시하는 주목할 만한 현상이다.

표 IV-6 북한의 주요 식품 및 소비재 대중국 수입액 추이

(단위: 백만 달러)

	5대 식품					의류 (HS 61, 62)	신발 (HS 64)	가구 (HS 94)
	곡물 (HS 10, 11)	식용유 (HS 15)	수산물 (HS 03)	과일 (HS 08)	당류 (HS 17)			
2015	22	105	85	54	6	130	35	43
2016	30	99	74	100	4	189	34	49
2017	68	122	102	67	39	159	41	60
2018	92	156	71	82	40	98	41	58
2019	161	144	56	64	44	123	51	75
2020	38	80	5	8	32	6	6	8
2021	1	12	0	0	5	1	0	1
2022	53	63	0	0	30	16	6	12
2023(상)	76	47	0.7	0.3	30	30	16	23

출처: 한국무역협회, 중국무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cis/CisWholeList.screen>> (검색일: 2023.7.31.).

주: HS(Harmonized System)는 국제표준 무역품목 분류 코드를 의미함.

나. 북한 내부경제에 미친 영향

유엔 제재로 인한 대외무역의 변화는 북한 내부경제에 어떤 영향을 미쳤을까? 첫 번째로 주목할 점은 제재가 생산과 투자에는 즉각적인 타격을 가했지만 소비생활에 영향을 미치기까지는 상당한 시차가 있었다는 것이다. 북한 당국은 2016년 7차 당 대회에서 야심찬 ‘국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)’을 내놓았지만 2021년 8차 당 대회에

서 그 실패를 인정했으며, 새로운 5개년 계획(2021~2025)은 목표 수준을 대폭 낮춘 ‘정비전략, 보강전략’ 차원에서 추진하기로 했다.^{213/} 5개년 전략이 실패한 가장 중요한 이유는 유엔 제재로 인한 자본재 수입 중단에서 찾을 수 있다.^{214/} 5개년 전략 3년차였던 2018년부터 공장 건설과 현대화에 꼭 필요한 중요 기계설비가 수입되지 못해 여러 투자사업이 완료되지 못한 것이다. 제재 이전 김정은 집권 전반기에도 북한은 국영산업 재건을 활발히 추진했고 중국으로부터의 자본재 수입이 여기에서 중요한 역할을 한 바 있다.^{215/} 이 점을 고려할 때 유엔 제재가 유지되는 한, 앞으로의 투자활동도 전망이 어두워 보인다. 유엔 제재로 인한 투자 부진은 북한의 생산능력 저하를 초래해 결국 북한경제의 장기침체로 이어질 가능성이 크다.

유엔 제재에도 불구하고 비제재 품목인 소비재는 2019년까지는 정상적으로 수입되어 소비생활에 큰 변화가 없었으나 코로나19 발생 이후 수입이 크게 감소해 이때부터 북한주민은 생활수준 하락을 체감하게 되었다. 이런 상황 변화는 시장물가에도 그대로 반영되었다.^{216/} <표 IV-7>에서 보듯이 시장물가는 2019년까지는 대체로 안정적이었지만 2020년 이후에는 상당히 큰 폭으로 상승했다. 물가상승을 주도한 것은

213/ 이석기, “북한 국가경제발전 5개년계획 평가와 시사점,” 『KIET 산업경제』 1월호 (2021), pp. 41~56; 홍제환 외, “조선노동당 제8차 대회 분석 (2): 경제 및 사회문화 분야,” (통일연구원 Online Series CO 21-02, 2021.1.15.), pp. 1~7, <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=1495&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.8.2.).

214/ 김석진, “북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까,” (통일연구원 Online Series CO 21-06, 2021. 2. 24.), pp. 1~8, <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=1491&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.8.2.).

215/ 홍제환·김석진, 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』 (서울: 통일연구원, 2021), pp. 36~57.

216/ 북한 시장물가의 전반적 추세와 최근 상황에 대해 상세한 내용은 임송·문승현, “북한의 시장물가: 2006~2022,” (한국은행 BOK 경제연구 제2023-13호, 2023.7.25.), pp. 1~86; 제재가 물가에 미친 영향에 대한 논의는 최지영, “대북제재 강화가 북한시장에 미치는 영향,” 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』, pp. 229~237 참조.

밀가루, 콩기름, 설탕처럼 수입 의존도가 높은 품목으로, 이들 품목의 물가는 코로나19 이전 대비 몇 배 수준으로 뛰어 올랐다. 반면 쌀, 옥수수, 의류 등 국내생산이 많고 수입 의존도가 낮은 품목의 물가상승은 제한적이었다. 옥수수 가격은 많이 올랐지만 이는 밀가루 수입이 줄어든 데 따른 대체수요 때문으로 추측된다. 제재로 수출이 금지된 품목인 석탄의 시장가격은 내수용 공급이 늘어나면서 일찍부터 많이 떨어졌다. 2017년에 대폭 상승했던 경유 가격이 수입제한을 당한 2018년부터 오히려 안정을 찾은 것도 눈에 띄는데, 이는 다음 절에서 살펴보듯이 정제유(경유, 휘발유 등) 밀수입이 계속되고 있기 때문으로 보인다.

표 IV-7 북한 시장물가 상승률 추정치

(단위: %)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총지수		2.0	-0.2	7.6	-5.3	16.0	12.7	5.9
수입 의존도 낮은 품목	쌀	-3.2	3.3	-9.7	-3.1	-8.8	1.6	18.0
	옥수수	-30.8	29.1	12.7	-25.5	13.4	33.6	5.6
	의류	34.2	7.0	3.0	-0.9	12.7	9.0	-7.1
수입 의존도 높은 품목	밀가루	-3.9	-0.1	-20.0	0.2	34.5	68.6	76.2
	콩기름	-14.9	-22.9	4.7	4.6	42.7	31.6	1.3
	설탕	9.0	-12.3	-7.0	-15.0	131.2	170.7	50.4
에너지	석탄	-7.9	-23.6	-12.4	27.3	-17.3	-61.1	29.6
	경유	-4.5	47.8	-0.9	-9.2	-15.0	22.7	2.4

출처: 임승·문승현, “북한의 시장물가: 2006~2022,” p. 32, p. 68, p. 73.

주: 5개 도시 평균, 연도별 전년 대비 상승률.

두 번째 생각해 볼 점은 제재에 따른 피해가 계층이나 집단별로 상당히 달랐을 수 있다는 것이다. 미국이 유엔 제재를 기획하면서 의도한 것은 북한 정권에 집중적인 타격을 가하되 일반주민에 미치는 피해는 되도록 작게 하자는 것이었다. 이런 의도는 얼마나 잘 관철되었을까? 이 점에서도 제재는 ‘절반의 성공, 절반의 실패’였을 가

능성이 높아 보인다. 1990년대 경제난 이후 북한에서는 사경제 활동이 꾸준히 활발해져 오늘날에는 국영경제와 사경제가 병존하는 이중구조가 성립되어 있다. 유엔 제재는 일차적으로는 국영경제와 북한 정권에 피해를 주었을 것이다. 상품수출을 비롯한 외화벌이 사업은 대부분 국영기업과 국가기관이 담당했으며 여기서 올린 수익 중 상당 부분은 정권 상층부에 상납되어 왔기 때문이다. 또한 수입이 금지된 자본재도 주로 국영기업과 국가기관이 활용하는 품목들이다. 2010년대 초중반 가전제품, 식품, 기타 소비재 수입이 크게 늘어난 데 따른 생활수준 향상 혜택도 평양시민을 비롯한 상류계층이 더 많이 받았고, 따라서 수입 감소에 따른 피해도 역시 이들 계층에게 집중되었을 가능성이 크다. 하지만 수출품을 생산하던 광산과 공장(개성공단 포함)의 일반 노동자도 큰 피해를 당했을 것이며, 외화벌이 감소로 실질적 재정능력이 약화된 정권이 이를 만회하기 위해 일반주민을 상대로 경제적 자원 흡수와 인력 동원 노력을 강화하고 있어 일반주민에게 전가된 피해도 작지 않을 것으로 보인다.

셋째, 제재 국면이 장기화되면서 북한 당국의 경제정책이 뚜렷이 보수화되고 있다는 점도 중요하다.^{217/} 북한 당국은 김정은 집권 이후 ‘우리식 경제관리방법’이라는 이름으로 국영경제의 분권화와 시장화를 어느 정도 수용하는 경제개혁을 추진한 바 있으나^{218/} 2020년대 들어서는 경제사업에 대한 중앙집권적 통제를 강화하고 국영 부문에 경제적 자원을 집중하는 방향으로 경제정책을 전환한 것으

217/ 홍제환·김석진, 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』, pp. 91~93; 조태형·김민정·이종민, “최근 5년(2017~2021)의 북한경제 및 향후 전망,” BOK 이슈노트 제2022-31호 (한국은행, 2022), pp. 11~18.

218/ ‘우리식 경제관리방법’에 대해서는 이석기 외, 『김정은 시대 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』 (세종: 산업연구원, 2018)이 가장 상세한 정보를 제공하고 있다. 김정은 정권의 경제개혁에 대한 필자의 평가로는 홍제환·김석진, 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』, pp. 58~88 참조.

로 보인다. 이는 제재와 코로나19라는 이중의 충격에 맞서 정권의 경제적 통제력을 유지하려는 나름 합리적인 대응일 수도 있으나 계획경제 자체의 근본적 결함으로 인해 장기적으로는 경제침체를 심화시킬 가능성이 큰 퇴행적 시도로 평가된다.

결론적으로 제재 이후 북한의 경제난은 얼마나 심각한 것일까? 이를 나타내 주는 종합적 지표는 경제성장률(실질 GDP의 증감률)인데, 이와 관련해 북한 당국은 유엔에 제출한 보고서에서 2015~2019년 기간 중 연평균 GDP 성장률은 5.1%, 연평균 1인당 GDP 성장률은 4.6%였고 제재 이후인 2018년과 2019년에도 1인당 GDP가 각각 4.0%와 4.3% 증가했다고 밝힌 바 있다.^{219/} 제재로 인해 수출이 거의 중단되고 투자도 크게 위축되었음을 고려할 때 이는 완전히 비현실적인 수치이다.

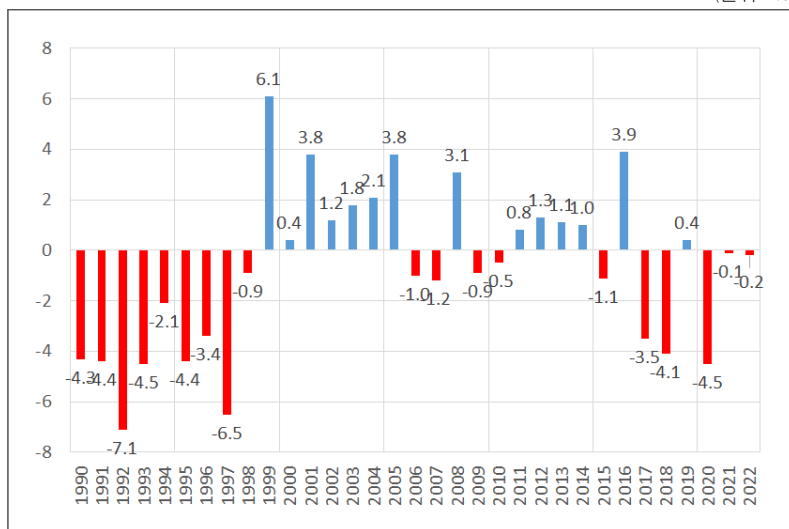
한국은행(이하 ‘한은’) 추정에 의하면 1990년 이후 북한경제는 <그림 IV-4>에서 보듯이 크게 세 개 국면으로 구분된다. 첫 번째는 경제규모가 크게 위축된 1990~1998년 1차 위기 국면, 두 번째는 대체로 플러스 성장을 기록한 1999~2016년 회복 국면, 세 번째는 하강·침체 상태에 있는 2017년 이후 2차 위기 국면이다. 한은 추정도 관련 통계와 정보가 매우 부족한 상태에서 이루어진 것이어서 정확한 것은 아니다. 특히 큰 문제점은 GDP 추계에 이용된 자료가 주로 국영부문을 대상으로 수집된 것이어서 1990년대 경제난 이후 사경제의 발전을 반영하지 못하고 있다는 것이다. 이 점을 고려할 때 회복 국면의 성장률은 다소 과소추정된 것일 가능성이 크다.^{220/} 하지

^{219/} Government of the Democratic People's Republic of Korea, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development," June, 2021, p. 29 및 p. 61. 이 보고서는 유엔 지속가능발전을 위한 고위급 정치포럼(United Nations High Level Political Forum on Sustainable Development) 웹사이트에서 볼 수 있다. <<https://hlpf.un.org/countries/democratic-peoples-republic-of-korea>> (Accessed May 24, 2023).

만 한은 추정치가 보여주는 대략적 추세는 북한경제에 대해 이용가능한 많은 정보와 잘 일치해서 대체로 신뢰할 만하다.

그림 IV-4 북한 경제성장률 추이: 한국은행 추정치

(단위: %)



출처: 한국은행 경제통계시스템, <<https://ecos.bok.or.kr>>, 북한 관련 통계, 남북한 주요지표 비교 (검색일: 2023.8.3.).

2017년 이후 성장률 추정치를 보면, 제재로 인해 2017년부터 나타난 수출 감소, 2018년부터 시작된 투자 위축, 그리고 2020년 코로나 19 발생 등 주요 충격이 마이너스 성장으로 귀결된 사정을 잘 나타내고 있다. 2019년과 2021~2022년 성장률이 0에 가까웠던 이유, 즉 이 시기에 경제회복이 이루어지지 못한 주된 이유도 제재와 코로나19로 인한 대외적 고립에서 찾을 수 있다. 한은 추정치에서 얻을 수 있는 또 하나 중요한 시사점은 2017년 이후 2차 위기는 1990~1998년

220/ 김석진, “최근 북한경제 연구 현황과 과제,” 『통일과 평화』 11집 1호 (2019), pp. 41~44.

1차 위기에 비해 한결 덜 심각하다는 것이다. 1990년대 1차 위기가 심각했던 것은 옛 소련·동유럽 체제 붕괴에 따른 외부적 충격에 이어 김일성 사망 이후 정치적 통제력 약화에 따른 내부적 충격이 더해졌기 때문이었다.^{221/} 이와 달리 현재의 김정은 정권은 아직까지는 정치적 통제력을 잘 유지하고 있는 것으로 보인다.

최근 경제난이 얼마나 심각한지와 관련해서는 식량사정이 얼마나 나빠졌는지도 검토해 볼 필요가 있다. 1990년대 중후반 북한의 경제난은 대규모 기근으로 많은 아사자가 발생하는 등 일반주민의 생존 자체가 위협받았다는 점에서 그야말로 심각한 것이었다. 당시 대기근이 발생한 이유는 식량공급(=생산량+도입량)이 크게 줄어든 데 이어 식량배급제까지 와해되었기 때문이었다.^{222/} 최근 북한 상황을 보면 <표 IV-8>, <표 IV-9>에서 보듯이 코로나19 발생 후 2020~2022년 식량공급(생산량 및 도입량)은 그 이전 시기의 장기평균에 비해 다소 감소한 것으로 추정된다.^{223/224/} 하지만 감소폭이 대기근을 초래할 만큼 크지는 않다.

221/ 김석진, “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망,” 서울대 경제학부 박사학위 논문, 2002, pp. 219~270.

222/ 이석, 『1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 1~179; Stephan Haggard and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 21~76.

223/ 코로나19 이전에는 국경 밀무역으로 식량이 들어온 경우가 있어 실제 대중국 수입물량은 <표 IV-9>에 나타난 것보다는 더 많았을 수 있다. 하지만 밀수입 규모가 아주 컸음을 시사하는 정황 증거는 잘 발견되지 않는다.

224/ <표 IV-9>는 중국에서 도입한 물량만 표시한 것이다. 이외에도 물량이 많지는 않으나 다른 나라에서 도입한 경우도 있다. 특히, 2020년에 러시아가 인도적 차원에서 북한에 밀(HS 1001) 5만 톤(1539만 달러 상당)을 지원한 적이 있다. UN Comtrade Database에 수록되어 있는 러시아 무역통계 참조. <<https://comtradeplus.un.org/TradeFlow>> (Accessed October 4, 2023).

표 IV-8 북한 식량 생산량 추정치 추이

(단위: 만 톤)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
농촌진흥청 (식량작물, 정곡)	468	481	480	451	482	470	456	464	440	469	451
FAO (곡물, 조곡)	585	586	589	516	558	539	470	629	522	505	n.a.
북한 발표 (곡물, 조곡)	n.a.	n.a.	575	505	590	545	495	665	552	n.a.	n.a.

출처: 통계청 국가통계포털, <<https://kosis.kr/index/index.do>>, 북한통계, 식량작물 생산량 자료 및 국제기구별 통계, FAO 식량작물 생산량 자료 (검색일: 2023.6.7.), 북한 발표치는 Government of the Democratic People's Republic of Korea, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development," p. 15.

주: 농촌진흥청 추정치는 서류(감자, 고구마)까지 포함한 식량작물 생산량이며 도정을 끝낸 정곡(精穀) 기준. 유엔식량농업기구(FAO) 추정치는 서류를 제외한 곡물 생산량이며 도정 전 조곡(粗穀) 기준. 북한 발표치는 조곡 기준이며 '곡물(cereal)' 생산량으로 되어 있으나 포함 범위가 분명하지 않음.

또한 오늘날 북한의 식량·식품 분배구조는 과거에 비해 훨씬 다양해졌다. 식량배급만이 아니라 자가생산(소토지 농사 및 개인축산), 시장, 국영 판매소 등 여러 채널이 병존하고 있어 공급량이 줄어도 과거에 비해 훨씬 더 유연한 대처가 가능하다.^{225/} 자가생산과 시장의 발전으로 각종 부식용 먹거리의 생산과 유통이 활발해졌다는 점도 중요하다. 이러한 점들을 고려할 때 제재와 코로나19에 따른 대외관계 축소로 식량사정이 나빠지긴 했으나 대기근을 초래할 정도는 아닌 것으로 보인다. 북한주민이 소비하는 식량·식품의 대부분은 국내에서 생산되며 수입 의존도는 높지 않으므로 비료 공급량만 잘 유지한다면 대기근이 발생할 가능성은 높지 않다. 더욱이

^{225/} FAO and WFP, *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea* (Bangkok: WFP and FAO, 2019), pp. 29~36,

2022년 가을 이후 곡물을 비롯한 각종 식료품 및 비료 수입이 다시 증가하고 있어 향후 식량사정은 코로나19 시기에 비해 다소 개선될 가능성이 커 보인다.

표 IV-9 북한의 주요 곡물 대중국 수입물량 추이

(단위: 만 톤)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (1~8)
쌀	4.9	5.0	6.4	1.7	3.5	3.6	4.4	16.2	0.1	0.0	7.5	14.0
옥수수	25.7	7.7	1.6	1.0	0.5	3.4	0.4	2.3	0.1	0.0	0.0	0.7
밀가루	15.8	15.6	7.9	1.4	0.6	8.2	18.8	22.4	11.0	0.1	5.6	6.8
합계	46.4	28.2	15.8	4.1	4.6	15.2	23.6	40.8	11.2	0.1	13.0	21.5

출처: UN Comtrade Database, 중국 무역통계, <<https://comtradeplus.un.org/TradeFlow>> (Accessed August 1, 2023); 2023년 1~8월은 한국무역협회, 중국무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>> (검색일: 2023.9.27.).

주: 쌀은 HS 1006, 옥수수는 HS 1005, 밀가루는 HS 1101.

4. 북한의 제재 회피 실태와 그 한계

이제까지 살펴본 제재 이후 북한 대외경제관계는 공식통계로 관찰된 부분을 정리한 것이어서 실제와는 상당한 차이가 있을 수 있다. 북한과 그 협력자들이 유엔 안전보장이사회 결의를 위반하는 밀 거래를 할 수 있기 때문이다. 유엔 안전보장이사회는 이런 문제에 대비해 2009년부터 전문가 패널을 구성해 북한 제재 집행 상황을 감시 중이다. 전문가 패널은 각국 정부가 제공한 정보 및 기타 정보에 근거해 북한의 제재 회피 상황을 상세하게 정리한 보고서를 2010년부터 2016년까지는 연 1회, 2017년 이후에는 연 2회(중간보고와 최종보고) 발간하고 있다.^{226/}

전문가 패널이 보고한 바에 의하면, 2017년 이후 북한은 석탄 밀 수출, 어업권 밀거래, 사이버 금융범죄, 정제유 밀수입 등 여러 가지 제재 회피 활동을 활발하게 전개하고 있다.^{227/} 하지만 이런 밀거래 규모가 제재를 무력화할 만큼 충분히 크지는 않으므로, 제재가 북한 경제에 상당한 타격을 가했다는 앞 절의 평가를 수정할 필요는 없을 것으로 판단된다.

전문가 패널 보고서를 보면 북한과 외국(주로 중국) 간 물자운송과 선박이동 상황이 매우 세심하게 감시되고 있음을 알 수 있다. 주된 감시 방법은 위성 관측이다. 위성사진을 보면 예컨대 해상운송의 경우 선박 이름과 크기, 종류, 이동 날짜와 경로, 운반화물(추정) 등 필요한 내용을 대부분 알아낼 수 있다. 또 북한과의 거래에 관여했을 가능성이 있는 제3국 기업에 대한 정보, 거래 관계자의 증언, 사이버 해킹 수사 상황 등 여타 정보도 상세하게 수집되고 있다.

이렇게 세심한 추적과 감시는 정보수집 능력이 우수한 미국 정보기관이 주도하고 있을 가능성이 커 보인다. 미국이 북한 관련 2차 제재 법과 행정명령을 집행하려면 재무부, 법무부 등 담당 부처가 북한의 대외거래 정보를 알아야 하므로 당연히 정보기관이 관련 정보를 수집·보고하고 있을 것이며, 유엔 전문가 패널에도 같은 정보를 제공하고 있을 가능성이 크다. 요컨대 미국 2차 제재 법과 행정명령은 유엔 안전보장이사회가 북한 제재 이행 상황을 더 효과적으로 감시할 수 있도록 돕는 역할을 하고 있는 셈이다.

226/ 유엔대북제재위원회 웹사이트 전문가 패널 페이지 참조, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/panel_experts/reports> (Accessed September 27, 2023).

227/ 필자는 다음 문헌에서 2017~2020년 시기 북한의 제재 회피 상황을 요약 정리한 바 있는데, 여기에서는 2021년 이후 상황까지 포함해 그 내용을 보완한다. 김석진, “북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미,” (통일연구원 Online Series CO 21-12, 2021.4.12.), <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=1485&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.8.7.) 참조.

가. 불법 외화벌이 실태

유엔 제재는 외화벌이 차단에 주력하고 있으므로 먼저 불법 외화벌이에 대해 살펴보자. 제재 이후 북한이 외화를 버는 방법으로는 석탄 밀수출, 어업권 밀거래, 사이버 금융범죄, 해외 노동자, 무기 거래 등 다섯 가지를 들 수 있다.

유엔 제재에서 북한에 가장 큰 피해를 준 조치로는 흔히 석탄 수출 금지가 거론된다. 석탄 수출은 과거 북한의 외화벌이에서 가장 큰 비중을 차지한 사업이었기 때문이다.^{228/} 유엔 대북제재위원회 전문가 패널은 북한이 석탄 밀수출을 계속할 가능성이 클 것으로 예상하고 처음부터 면밀한 감시활동을 벌였는데, <표 IV-10>은 이에 대한 조사내용을 요약한 것이다. 이를 보면 북한은 주로 선박 간 환적 방식을 통해 중국으로 석탄을 밀수출해온 것으로 나타난다. 밀수출 활동은 2017~2018년에는 많지 않았으나 2019~2020년에는 훨씬 활발해져 그 규모가 연간 수백만 톤에 이른 것으로 추정된다. 또 석탄 외에 다른 광산물도 함께 밀수출했을 가능성이 크다. 그러나 코로나19의 영향으로 2020년 가을부터 석탄 밀수출 규모 역시 크게 줄어들었다가 최근 다시 증가하고 있는 것으로 보인다.^{229/} <표 IV-10>에서 보듯이 전문가 패널 2023년 9월 보고서에서는 2021~2023년의 각 1사분기 밀수출 물량을 각각 20만 톤, 30만 톤, 80만 톤으로 추정한 한 회원국의 보고를 인용하고 있다. 1사분기 물량이 이 정도라면 연간 물량은 2021~2022년에는 1백만 톤 내외로 많지 않았다가 2023년에는 수백만 톤 정도로 다시 증가했을 가능성이 있다.

228/ 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 5~12.

229/ 코로나19 외에도 중국 당국의 단속도 다소간 영향을 미쳤을 가능성이 없지 않다. 중국 당국은 북한산 석탄 7천 톤을 밀수입한 중국인을 적발해 5년의 징역 형과 35만 위안의 벌금형에 처한 바 있고, 북한산 석탄 9천 톤의 밀수입을 도운 또 다른 사건의 공범에게는 2년 징역, 2년 집행유예와 20만 위안의 벌금형을 선고한 바 있다고 한다. UN Security Council 1718 Sanctions Committee, Panel of Experts Report S/2022/668 (September 2022), pp. 262, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/panel_experts/reports> (Accessed October 30, 2023).

표 IV-10 유엔 대북제재위원회 전문가 패널의 석탄 밀수출 조사내용

해당 기간	석탄 밀수출 조사 내용	보고서 및 관련 쪽 번호
2017년 1~11월	30여 차례의 보고되지 않은 석탄 밀수출 탐지	S/2018/171 (March 2018), p. 21
2017년 12월 ~ 2018년 12월	선박 간 환적 방식을 이용한 25회의 석탄 밀수출 탐지	S/2019/171 (March 2019), p. 21, pp. 120~121
2019년 1~8월	석탄 밀수출 물량 약 370만 톤, 금액 약 3억 7천만 달러로 추정	S/2020/151 (March 2020), pp. 25~26
2020년 1~9월	400회 이상의 수송을 통해 250만 톤 이상의 석탄 밀수출 추정	S/2021/211 (March 2021), p. 28
2020년 1~12월	636회의 수송을 통해 약 480만 톤의 석탄 및 기타 광산물 밀수출 추정	S/2021/777 (September 2021), p. 190
2021년 2~5월	41회 이상의 수송을 통해 36만 톤 이상의 석탄 밀수출 추정	S/2021/777 (September 2021), p. 32
2020년 9월 ~ 2021년 8월	64회 이상의 수송을 통해 약 55만 톤의 석탄 밀수출 추정	S/2022/132 (March 2022), p. 52
2022년 1~7월	석탄 밀수출 규모를 산정할 수 있는 자료는 가지고 있지 않으나 밀수출을 해온 북한 선박의 활동은 계속 관찰됨	S/2022/668 (September 2022), pp. 55~56
2022년 7월 ~ 2023년 1월	북한 선박의 석탄 밀수출 활동 계속 탐지	S/2023/171 (March 2023), p. 3, p. 54
2023년 1~7월	북한 선박의 석탄 밀수출 활동 계속 탐지 석탄 밀수출 물량 추정치 제시 (2021년 1사분기 20만 톤, 2022년 1사분기 30만 톤, 2023년 1사분기 80만 톤)	S/2023/656 (September 2023), pp. 37~38, p. 247

출처: UN Security Council 1718 Sanctions Committee, Panel of Experts Reports.

제재 이후 석탄 밀수출 규모는 제재 이전 합법적 수출과 비교하면 얼마나 되는 것일까? 아래 <표 IV-11>은 제재 이전인 2010~2017년 중국 무역통계에 보고된 북한의 석탄 수출금액 및 물량을 표시한 것이다. 이를 보면 북한의 대중국 석탄 수출은 2011년에 1천만 톤을 넘고 2016년에는 2천만 톤을 넘는 수준까지 증가했으며 수출금액은 연간 10억 달러 이상이었던 것으로 나타난다. 이와 비교할 때 제재 이후 밀수출은 2019~2020년이나 2023년에도 연간 수백만 톤으로

제재 이전 합법 수출 대비 몇 분의 일밖에 되지 않았고 2021~2022년에는 아마도 십분의 일에도 못 미쳤던 것으로 보인다.

표 IV-11 북한의 대중국 석탄 수출(중국의 대북한 수입)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
금액 (억 달러)	3.9	11.4	12.0	13.8	11.4	10.5	11.8	4.0
물량 (만 톤)	800	1,117	1,186	1,653	1,546	1,963	2,245	491

출처: 한국무역협회, 중국무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>> (검색일, 2023.8.9.).

주: 석탄은 HS 27011100(무연탄)과 HS 27012000(연탄, 조개탄)의 합계임. 대부분은 무연탄.

북한이 석탄 밀수출을 통해 벌어들인 외화수입은 얼마나 되었을까? 석탄 수출금액은 국제 석탄 가격 변동의 영향을 크게 받는데, <표 IV-12>에서 보듯이 제재 이후 석탄 가격은 그 이전 시기에 비해 훨씬 비쌌다. 특히 2022년 러시아-우크라이나 전쟁 후에는 더 많이 상승했는데, 이는 북한 외화벌이에 유리한 상황이다. 하지만 제재 이후 석탄 수출은 불법 거래에 해당하므로 수송비용과 거래 수수료가 훨씬 더 많이 들어갔을 가능성이 크고, 따라서 북한의 순(純)외화가득액은 수출금액보다 훨씬 적었을 것이다. 또 북한이 밀수출을 많이 한 2019~2020년 석탄가격은 싼 편이었고 가격이 많이 오른 2021~2022년에는 밀수출을 많이 하지 못했음을 고려할 때, 북한이 여기서 벌어들인 외화수입은 제한적인 수준에 그쳤을 가능성이 커 보인다. 정확히는 알 수 없으나 수출이 전면 금지된 2017년 가을 이후 북한이 석탄 및 기타 광산물 밀수출로 벌어들인 외화수입은 모두 합해도 10억 달러에 훨씬 못 미치는 수준이었을 것으로 추측된다. 이를 연평균으로 환산하면 1~2억 달러밖에 되지 않아 연간 10억 달러 이상이었던 제재 이전에 비해 석탄을 통한 외화벌이가 아주 많이 위축되었음을 알 수 있다.

표 IV-12 중국의 무연탄 수입단가

(단위: 톤당 달러)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
단가	83	96	96	87	79	59	56	102	124	109	85	145	212

출처: 한국무역협회, 중국무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>> (검색일: 2023.8.4.).

주: 무연탄(HS 27011100)의 대세계 수입금액과 수입물량 자료를 이용해 필자 계산.

북한이 외화를 계속 벌 수 있었던 또 하나의 방법은 어업권 밀거래이다. 북한은 자국 어장에서 조업할 수 있게 허용하는 대가로 중국 어선들로부터 입어료를 받아 왔으며, 2017년 12월 유엔 안전보장이사회 결의에서 이를 금지한 후에도 어업권 판매를 계속한 것으로 보인다. 중국 어선들의 북한 어장 조업 상황은 위성 관측 및 기타 방법을 통해 면밀하게 감시되고 있는데, 전문가 패널 보고서에 의하면 <표 IV-13>에서 보듯이 2018년 이후에도 제3국(주로 중국) 어선의 북한 수역 내 활동은 활발했던 것으로 나타난다.^{230/}

표 IV-13 북한 수역에서 활동한 제3국 어선 수

	2017	2018	2019	2020	2021
어선 수	1,711	2,611	1,882	2,389	554
각 연도 활동 개시 일자	5. 2.	4. 18.	4. 23.	5. 10.	4. 21.

출처: UN Doc. S/2022/132 (2022), p. 52.

또 전문가 패널은 북한이 중국 어선에게 받는 어업권 가격에 대한 첩보(거래 관계자들의 증언)도 수집했다. 이를 종합해 전문가 패널은 2018년에 북한이 어업권 판매로 얻은 수입이 1억 2천만 달러였을 것으로 추정했다.^{231/} 그 이후 시기에 대해서는 어업권 판매수입 추

^{230/} 2022년 북한 어장 내 제3국 어선의 활동에 대한 상세한 정보는 전문가 패널 2023년 3월 보고서에 나와 있지 않다.

^{231/} UN Doc. S/2020/151 (2020), p. 43.

정치가 제시되지 않았지만, 입어로 가격에 대한 정보는 계속 수집되었다. 중국 어선이 북한 어장에서 4~5개월 조업할 수 있는 어업권 가격이 2020년에는 20만 위안(약 3만 달러)에서 30만 위안(약 4만 6천 달러) 정도였는데,^{232/} 2021년에는 어선 수가 대폭 줄어든 대신 5월에서 12월까지 7개월간 조업할 수 있는 어업권이 300만 위안(약 45만 달러)으로 크게 뛰어 오른 것으로 보고되었다.^{233/} 국내의 한 연구는 이런 여러 정보를 종합해 2017~2021년 기간 중 북한이 어업권 불법 판매로 약 5억 3천만 달러의 외화수입을 올렸을 것으로 추정했다.^{234/} 이는 연평균 1억 달러를 조금 넘는 수준으로 2014~2016년보다는 적지만 2011~2013년과는 비슷하다.^{235/} 요컨대 북한의 어업권 판매수입은 제재 이후 줄어들었으나 그래도 상당한 규모를 유지한 것으로 보인다.

세 번째로 살펴봐야 할 것은 최근 가장 중요한 외화벌이 방법으로 부상한 사이버 금융범죄이다. 2023년 3월 전문가 패널 보고서는 북한 사이버 범죄자들이 전 세계에서 탈취한 가상자산은 2017년 이래 총 12억 달러이며 그 중 6억 3천만 달러는 2022년에 탈취한 것이라는 국가정보원의 추정치를 인용했다.^{236/} 그런데 2023년 7월에 국가정보원은 북한의 2022년 가상자산 탈취액 추정치를 약 7억 달러로 수정해 보고

^{232/} UN Doc. S/2021/777 (2021), p. 32.

^{233/} UN Doc. S/2023/171 (2023), p. 55.

^{234/} 임수호·김성배·이기동, 『북한의 주요 불법거래 수입 추정: 2017~2021년 시기를 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2022), pp. 5~12.

^{235/} 북한의 외화수급에 관한 한 연구에 의하면, 북한의 어업권 수입은 2011~2013년에는 연평균 1억 달러, 2014~2016년에는 1억 7천만 달러 정도였던 것으로 추정된다. 장형수·김석진, “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점,” 『현대북한연구』, 22권 1호 (2019), p. 19.

^{236/} UN Doc. S/2023/171 (2023), p. 74. 이 추정치의 출처는 국가정보원이 2022년 12월 22일에 발표한 “2023년 5대 사이버 안보 위협 전망”이다. “국정원, 北 내년 사이버공격 거세질 것… 원전·방산기술 노려,” 『연합뉴스』, 2022.12.22. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221222118300504>> (검색일: 2023.8.9.).

했다.^{237/} 한편 2023년 9월 전문가 패널 보고서는 사이버 보안 전문업체 체이널러시스(Chainalysis)의 추정치를 인용하고 있는데, 여기서는 북한의 탈취액 규모가 훨씬 더 커서 2022년 탈취액이 16억 5천만 달러로 보고되었다. 체이널러시스는 북한 관련 해커들이 2016~2022년 기간 중 탈취한 암호화폐는 <표 IV-14>에서 보듯이 약 32억 달러에 달하며, 그중 약 절반은 2022년에 탈취된 것으로 추정했다.

표 IV-14 체이널러시스의 북한 암호화폐 탈취액 추정치 (단위: 백만 달러)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	합계
탈취액	1.5	29.2	522.3	271.1	299.5	428.5	1,650.5	3,202.6

출처: Chainalysis Team, “2022 Biggest Year Ever For Crypto Hacking with \$3.8 Billion Stolen, Primarily from DeFi Protocols and by North Korea-linked Attackers,” February 1, 2023, <<https://blog.chainalysis.com/reports/2022-biggest-year-ever-for-crypto-hacking/>> (Accessed August 1, 2023).

추정기관마다 수치가 다르게 나오는 데서 알 수 있듯이 북한의 가상 자산 또는 암호화폐 탈취액이 얼마인지 정확히 알기는 어렵다. 많은 탈취 사건 중에서 어디서부터 어디까지가 북한 소행인지 확인하는 것은 쉽지 않은 일이다. 또 가상자산 가격은 실시간 급등락을 거듭하므로 현금화하지 않은 채 계속 보유하고 있을 경우 그 가치는 계속 달라진다. 더 중요한 점은 탈취한 가상자산의 현금화가 쉬운 일이 아니라는 것이다. 현금화를 위해서는 복잡한 자금세탁 과정을 거쳐야 하며, 그 과정에서 협력자들에게 수수료도 지불해야 한다. 북한이 얼마만큼 현금을 확보할 수 있었는지는 분명치 않지만,^{238/} 아무튼 사이버

^{237/} “국정원, 北 작년에만 가상자산 7억불 탈취… ICBM 30번 쏠 자금,” 『연합뉴스』, 2023.7.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230719118651017>> (검색 일: 2023.8.9.).

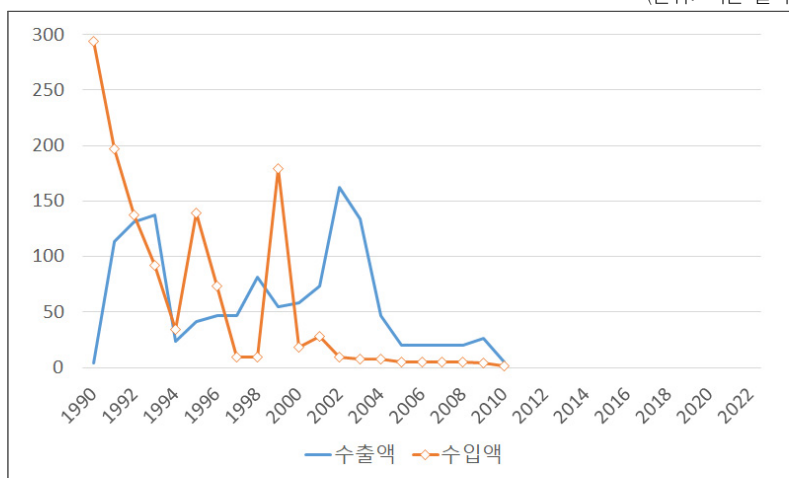
^{238/} 2023년 7월 보고서 국정원은 북한이 2022년에 탈취한 가상자산을 아직 현금화하지 못한 것으로 보고 있다고 밝혔다. 위의 기사 참조.

범죄를 통해 확보한 외화수입은 가상자산 탈취액보다는 훨씬 적었을 가능성이 크다.

넷째, 오래 전부터 북한의 중요 외화수입원 중 하나로 여겨졌던 무기 수출에 대해 살펴볼 필요가 있다. 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute)에 의하면, 북한은 1990년대까지는 무기 수출보다 수입이 훨씬 많은 무기 순수입국이었지만, 〈그림 IV-5〉에서 보듯이 2000년대에는 무기 수출이 수입보다 많았던 것으로 추정된다. 하지만 2010년 이후로는 무기 거래 정황이 탐지되지 않고 있다. 과거에 북한산 무기를 많이 수입했던 나라는 이란과 시리아였는데, 이란은 2005년 이후, 시리아는 2010년 이후로는 더이상 북한산 무기를 수입하지 않고 있는 것으로 알려졌다. 유엔 전문가 패널 보고서에서도 종종 무기 수출 가능성이 언급되었으나 대규모 수출 정황은 2021년까지는 보고되지 않았다.

그림 IV-5 북한 무기 수출입액 추정치

(단위: 백만 달러)



출처: Stockholm International Peace Research Institute, "Arms Transfers Database," <<https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>> (Accessed August 14, 2023).

하지만 2022년 우크라이나를 침공한 러시아가 자체 생산만으로 충당하기 어려운 탄약의 공급처를 찾게 되면서 상황이 크게 달라졌다. 2022년 가을 이후 러시아가 북한산 무기(포탄, 보병용 로켓탄, 미사일 등)를 구매하고 있다는 정황이 탐지된 것이다.^{239/} 더욱이 2023년 7월 러시아 쇼이구(Sergei Shoigu) 국방장관이 북한을 방문한 데 이어, 9월에는 러시아 푸틴 대통령과 북한 김정은 위원장 간에 정상회담이 열리면서 북한과 러시아 간 무기 거래가 본격화될 가능성이 크다는 전망이 나오고 있다. 단, 정상회담에서 양국이 무엇을 합의했는지, 앞으로 무엇을 주고받을지에 대해 구체적으로 공개된 것은 없으며, 러시아-우크라이나 전쟁을 비롯해 향후 국제정세가 어떻게 전개되느냐에 따라 북·러 협력의 내용은 달라질 수 있을 것으로 보인다.^{240/}

최근 여러 언론에 보도된 대략적인 예상은 북한이 러시아에 무기를 공급하는 대신, 러시아는 북한에 식량, 석유, 기타 원자재 등을 지원해 줄 수 있으며, 위성기술을 포함한 군사기술을 이전해줄 가능성도 배제할 수 없다는 정도이다.^{241/} 북·러 협력의 파장은 앞으로 더 두고 보아야 하겠지만 북한경제에 미치는 영향은 제한적일 가능

^{239/} UN Doc, S/2023/171 (2023), p. 64; UN Doc, S/2023/656 (2023), pp. 43~44.

^{240/} 현승수, “북·러 정상회담 평가와 전망,” (통일연구원 Online Series CO 23-30, 2023.9.14.), <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=115989&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.10.4.); 이태림·이상숙, “2023년 러북 정상회담 평가와 향후 정세 전망,” (국립외교원 IFANS FOCUS 2023-26, 2023. 9. 22.), <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?sessionId=tKEou5X5hmC4A8-aqYzV2TVZ,public22>> (검색일: 2023.10.4.).

^{241/} 알렉산드르 마체고라 주북 러시아 대사가 밝힌 바에 의하면, 러시아는 2020년에 북한에 5만 톤의 밀을 지원한 바 있으며 2023년에도 다시 지원을 제안했으나 북측이 수용하지 않았다고 한다. 향후 러시아산 식량 도입 가능성은 북한 식량생산 사정에 따라 달라질 것으로 보인다. “러시아 대사, “북러 협력, 누구도 거냥하지 않아”, 『연합뉴스』, 2023.9.18., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230918015000009?input=1195m>> (검색일: 2023.10.4.).

성이 크다. 식량과 석유 등의 공급은 현상유지에는 도움이 되겠지만, 자본재 공급 중단에 따른 성장 잠재력 훼손이라는 근본 문제까지 해결해 주지는 못하기 때문이다. 제재 이전에도 북한과 러시아 간 무역은 얼마 되지 않았는데, 이는 양국 경제 간 보완성이 부족해서로 주고받을 것이 별로 없었기 때문이며, 무기 거래가 본격화되더라도 이런 사정은 변하기 어렵다. 북한이 러시아에 공급할 수 있는 무기 규모에 한계가 있다는 점도 고려해야 한다.^{242/}

마지막으로, 해외파견 노동자 상황에 대해 살펴볼 필요가 있다. 북한 해외파견 노동자의 외화벌이는 유엔 안전보장이사회 결의 2397호에 따라 2020년부터 금지되었으며, 이에 따라 해외에 나와 있던 북한 노동자는 본국으로 돌아가야 했다. 그러나 2020년 초 코로나19 발생 이후 국경 봉쇄로 상당수 노동자가 돌아가지 못한 채 해외 체류 중인 것으로 알려졌다.

제재 이전 해외 파견 노동자가 몇 명이었으며 이들이 벌어들인 외화수입이 얼마나 되었는지 정확한 정보는 없다. 대략적인 추정으로는 2010년대 중반 현재 적어도 5만 명 이상, 비공식적으로 일한 사람들과 합하면 10만 명이 훨씬 넘는 노동자가 있었다고 한다.^{243/}

242/ 외교부 북핵외교대사를 지낸 이용준 세종연구소 이사장에 의하면, “러시아가 북한산 포탄 100만발을 구입할 경우 대금은 최대 5억~6억 달러가 될 것”이라고 한다. 이용준, “벼랑 끝에 선 북한과 러시아의 ‘포탄 외교’”, 『조선일보』, 2023.9.22., <https://www.chosun.com/opinion/chosun_column/2023/09/22/LGLQQ3L3KRBXXNC7DBMSJS4NLQ/> (검색일: 2023.10.2.). 북한이 제재 이전 매년 수십억 달러의 외화가 필요했던 점을 고려할 때, 이 정도로는 제재를 무력화하기에는 크게 부족해 보인다.

243/ 이상진·오경섭·임예준, 『북한 해외 노동자 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 13~20; 국가안보전략연구원, 『김정은 집권 5년 실정 백서』 (서울: 국가안보전략연구원, 2016), pp. 184~185; U.S. Department of State, “2016 Country Reports on Human Rights Practices: Democratic People’s Republic of Korea,” <<https://www.state.gov/reports/2016-country-reports-on-human-rights-practices/democratic-peoples-republic-of-korea/>> (Accessed October 2, 2023).

이들이 벌어들인 외화 중 북한으로 유입 가능한 금액은 정확히는 알 수 없으나 연간 수억 달러 정도에 불과했을 것으로 추정된다. 해외 파견 북한 노동자의 평균 연간 임금소득은 수천 달러에 지나지 않았고, 여기서 이들의 현지 생활비를 공제해야 하기 때문이다.^{244/}

코로나19 이후 북한으로 돌아가지 못하고 해외에 남아 있는 노동자가 얼마나 되는지도 정확히는 알 수 없다. 미 국무부 2023년 인신 매매 보고서에 의하면, 해외에 남아 있는 북한 노동자의 대다수는 중국과 러시아에 있으며, 특히 중국에는 최소 2만 명에서 최대 10만 명의 많은 노동자가 있는 것으로 추정된다고 한다.^{245/} 유엔 대북제재위원회 전문가 패널의 2022년 3월 및 2023년 9월 보고서에서도 그 수를 특정하지는 않았으나 중국에 남아 제조업, 건설업, IT 부문에서 일하고 있는 북한 노동자에 대해 상세한 정보를 제시한 바 있다.^{246/} 특히 IT 부문 노동자는 고소득을 올리는 것으로 알려져 있으며, 정부는 해외 각지에 체류 중인 북한 IT 노동자의 수가 수천 명에 달하는 것으로 보고 있다.^{247/} 러시아에도 공식적으로는 체류 중인 노동자가 많지 않지만^{248/} 관광 비자나 학생 비자를 받아 비공식적으

244/ 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』, pp. 33~39.

245/ U.S. Department of State, "2023 Trafficking in Persons Report: North Korea," <<https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/north-korea/>> (Accessed September 27, 2023).

246/ UN Doc. S/2022/132 (2022), p. 78, pp. 344~345; UN Doc. S/2023/656 (2023), pp. 49~52.

247/ 외교부 공동보도자료, "북한 IT 인력에 대한 정부 합동주의보 발표," 2022. 12. 8., 및 대한민국 정부, "북한 IT 인력에 대한 정부 합동주의보," 2022. 12. 8. <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373124&page=1> (검색일: 2023. 10. 2.).

248/ 주유엔 러시아 대표부는 유엔 대북제재 이행 보고서에서 러시아에서 취업 비자를 받아 일한 북한 노동자는 2017년 12월 30,023명에서 2018년 12월 11,490명을 거쳐 2019년 12월에는 1,003명까지 줄어들었고 이들의 비자도 2019년 12월 말로 만료되었으며, 이들 중 코로나19 발생 이후 북한으로 돌아가지 못하고 러시아에 남은 사람은 2020년 3월 현재 511명이라고 밝힌 바 있다. "Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations," (UN Nations Security Council Implementation Reports March 25, 2019 and 25 March

로 일하는 사람들이 상당수 있다고 한다.

하지만 코로나19 발생 이전에 북한으로 귀국한 노동자도 많았음을 고려하면, 해외 파견 노동자의 수와 이들이 버는 외화수입이 크게 줄어든 것은 분명해 보인다. 또 국경 봉쇄 상황에서는 남아 있는 노동자들이 번 외화나 구매한 물자를 북한 내로 유입하기가 쉽지 않았을 것이다. 2023년 8월 말 북한 당국이 국경 봉쇄를 해제함에 따라 해외에 남아 있던 북한 노동자들이 귀국하기 시작했으므로 앞으로 해외 체류 노동자의 수는 계속 줄어들 가능성이 커 보인다.^{249/}

결론적으로 제재 이후 북한의 불법 외화벌이 규모가 얼마나 되는지는 불분명하지만 제재로 인한 피해를 보충하기에는 많이 모자라는 수준이었을 가능성이 크다. 제재 이전인 2010년대 중반 북한의 외화벌이 규모는 상품수출 및 기타 방법을 모두 합하면 최소 연간 30억 달러 이상이었고 통계에 잡히지 않은 부분까지 합하면 그보다 훨씬 많았을 것으로 추정된다.^{250/} 이와 달리 제재 이후 외화벌이 규모는 2021년까지는 연평균 10억 달러에 못 미쳤던 것으로 보여 제재 회피 노력에도 불구하고 북한의 외화벌이가 크게 위축되었다는 결론을 얻을 수 있다.

사이버 금융범죄 활동이 최근 활발해져 2022년부터는 불법 외화

2020), <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/implementation-reports>> (Accessed October 2, 2023).

249/ “中 단둥서 北 인력 300여명 귀국…도로 귀국 3년 7개월만에 처음,” 『연합뉴스』, 2023.8.28. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230828154151097?section=search>> (검색일: 2023.10.2.).

250/ <그림 IV-1>에 나와 있듯이 제재 이전 2010년대 중반 북한의 상품수입은 연간 40억 달러 내외였지만 이 가운데서 중국의 지원(원유공급)이나 직접투자처럼 대금을 지불할 필요가 없는 부분을 제외하면 실제 필요한 외화는 30~40억 달러 사이였을 것으로 추측된다. 이를 충당하고도 남는 부분이 있었다면 외화수입은 적어도 연간 30억 달러를 훨씬 넘었을 것이며, 연도에 따라서는 40억 달러 이상이었을 가능성도 있다. 이외에 통계에 잡히지 않은 비공식 외화벌이와 상품수입도 있었는데, 여기서도 외화수지가 흑자였는지 여부는 분명치 않다.

벌이 규모가 훨씬 커졌을 수 있으나, 미국, 한국, 그리고 정보보안 업체가 사이버 범죄 방지와 자금세탁 단속 활동을 강화하고 있어 북한이 여기서 계속 안정적인 외화수입을 얻을 수 있을지는 미지수이다.^{251/} 또 러시아의 북한산 무기 구매가 본격화될 가능성이 있지만, 그 경우까지 고려해도 북한의 외화벌이가 제재 이전 수준을 회복하기에는 한참 모자랄 가능성이 커 보인다.

나. 정제유 및 기타 품목 밀수입 동향

이번에는 북한이 상품수입 쪽 제재를 얼마나, 그리고 어떻게 위반하고 있는지 살펴보자. 유엔 안전보장이사회가 북한의 상품수입에 가한 제재는 크게 두 가지다. 하나는 정제유(휘발유, 경유 등 수송연료) 수입을 연간 50만 배럴 이하로 제한한 것이고 다른 하나는 금속 제품, 기계류, 전기기기, 수송기기 등 주요 자본재 및 내구 소비재 수입을 전면 금지한 것이다.

전문가 패널 보고서에 의하면, 상품수입 측면에서 북한의 제재 회피 노력은 정제유 밀수입에 집중되었던 것으로 보인다. 유엔 안전보장이사회는 북한의 정제유 수입을 제한하면서 북한에 정제유를 수출하는 나라들에게 수출 상황을 대북제재위원회에 보고하게 했다. 북한에 정제유를 수출하는 나라는 중국과 러시아 두 나라뿐인데,

251/ 이승열, “북한 사이버 공격 전략의 진화: 대북제재 회피를 위한 외화벌이 수단으로서 사이버 전략,” 『통일정책연구』 제32권 1호 (2023), pp. 323~353; Erin Plante, “\$30 Million Seized: How the Cryptocurrency Community Is Making It Difficult for North Korean Hackers To Profit,” Chainalysis, September 8, 2022, <<https://www.chainalysis.com/blog/axie-infinity-ronin-bridge-dprk-hack-seizure/>> (Accessed August 23, 2023); Chainalysis Team, “DPRK Facilitators Charged and Sanctioned, Shedding Light on North Korean Crypto Money Laundering Processes,” Chainalysis, April 24, 2023, <<https://www.chainalysis.com/blog/ofac-dprk-north-korea-sanctions-april-2023/>> (Accessed August 23, 2023).

〈표 IV-15〉에서 보듯이 유엔에 공식 보고된 바에 의하면 2018~2019년 공급량은 연간 40~50만 배럴로 유엔이 정한 한도에 가까웠지만 코로나19 기간 중에는 그 몇 분의 일 정도에 불과했던 것으로 나타난다.

표 IV-15 북한 정제유 공식 수입량(중국과 러시아의 수출량)

(단위: 만 배럴)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (상)
중국	16	19	4	9	11	5
러시아	24	28	11	0	0	11
합계	40	47	15	9	11	16

출처: UN Security Council 1718 Sanctions Committee, "Supply, sale or transfer of all refined petroleum products to the DPRK," <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/supply-sale-or-transfer-of-all-refined-petroleum>> (Accessed October 2, 2023)를 참고해 필자 계산.

주: 2023년은 상반기(1~6월) 수치임. 모두 반올림한 수치.

한편 전문가 패널 보고서에 의하면, 북한은 공식 수입량보다 훨씬 많은 물량을 주로 중국에서 밀수입하고 있는 것으로 보인다. 많은 북한 선박 및 제3국 선박이 선박 간 환적 방식 등을 통해 상당량의 정제유를 북한 항구의 유류저장시설로 수송하는 정황이 위성 관측 및 기타 정보를 통해 탐지되었는데, 〈표 IV-16〉에서 보듯이 수송선박의 적재비중을 90%로 가정할 경우 2018~2020년에는 연간 수백만 배럴이 밀수입된 것으로 나타난다. 한편 2021년 이후에는 정제유 밀수입 규모가 크게 줄어들었는데, 이는 코로나19로 인해 북한-중국 간 물자수송과 선박이동이 전반적으로 위축되었기 때문으로 보인다. 또 코로나19 국면에서 북한 내부 물자수송 역시 위축되어 수송연료 수요 자체가 줄어들었을 가능성도 크다. 단, 2023년에는 코로나19 국면이 종료되어 감에 따라 밀수입 물량이 다시 늘어나기 시작할 것으로 보인다.

표 IV-16 북한 정제유 밀수입량 추정치

(단위: 만 배럴)

적재비중 가정	2018 (1.1. ~8.18.)	2019 (1.1. ~10.31.)	2020 (1.1. ~9.30.)	2021 (1.1. ~9.30.)	2022 (1.1. ~8.31.)	2023 (1.1 ~5.1.)
90%	227	389	442	53	79	78
50% 또는 60%	126	216	245	29	52	52

출처: UN Doc. S/2019/171 (2019), p. 80; UN Doc. S/2020/151 (2020), p. 89; UN Doc. S/2021/211 (2021), p. 15; UN Doc. S/2022/132 (2022), p. 36; UN Doc. S/2023/171 (2023), p. 256; UN Doc. S/2023/656 (2023), p. 133.

주: 정제유 수송선박(tanker) 적재비중을 90% 및 50% 또는 60%(2018~2021년 수치는 50%, 2022~2023년 수치는 60%)로 가정할 경우의 추정치임.

〈표 IV-16〉에 나타난 정제유 밀수입량 추정치는 북한의 정제유 공급 상황에 대해 무엇을 의미할까? 유엔 안전보장이사회 결의 2397호가 채택된 2017년 12월 당시 주유엔 미국 대표부는 북한의 2016년 정제유 수입 물량이 공식통계에 보고된 것보다 훨씬 많은 450만 배럴이었으며, 따라서 정제유 수입량을 연간 50만 배럴로 제한한 조치는 북한의 정제유 수입 물량을 89% 줄이는 효과를 낼 수 있을 것이라고 추정한 바 있다.^{252/} 2018~2020년 북한의 정제유 밀수입량과 공식 수입량을 합하면 연간 450만 배럴을 넘었을 가능성이 커 보인다.^{253/} 즉 밀수입 덕분에 이 시기까지는 북한의 정제유 공급 상황에 별 이상이 없었을 것으로 추측된다. 하지만 2021년 이후에는 밀수입량과 공식 수입량이 모두 많이 줄어 정제유 공급 사정이 크게 나빠진 것으로 보인다. 이것 외에 중국에서 공급한 원유를 북한 내 정유공장

252/ United States Mission to the United Nations, “Fact Sheet: UN Security Council Resolution 2397 on North Korea,” December 22, 2017, <<https://usun.usmission.gov/fact-sheet-un-security-council-resolution-2397-on-north-korea/>> (Accessed July 25, 2023).

253/ 〈표 IV-16〉의 추정치는 1년 전체가 아니라 1~8월에서 1~10월 등 일부 시기만 대상으로 한 것이므로 조사되지 않은 나머지 기간까지 합하면 실제 밀수입량은 이보다 훨씬 더 많았을 것이다.

에서 정제해 사용하는 부분이 있고, 그 이전에 수입해 비축해둔 물량도 함께 사용했을 수 있지만, 그래도 수송연료 부족으로 북한의 자동차 수송 사정은 많이 위축되었을 가능성이 커 보인다.

한편, 유엔 안전보장이사회가 북한의 수입을 금지한 금속제품, 기계류, 전기기기, 수송기기 등 다른 제재 품목도 얼마간 밀수입되었을 가능성이 있다. 예를 들어 최근 전문가 패널 보고서에 의하면, 2022년 5월 남포항에 도착한 북한 선박과 중국 선박에 3대의 트럭이 실려 있는 모습이 위성사진에 포착된 적이 있다.^{254/} 휴대폰 부품이나 자동차 부품처럼 부피가 크지 않아 눈에 잘 띄지 않는 품목들이 밀수입되고 있을 가능성도 없지 않다. 하지만 수입금지 품목 중에는 부피가 커서 탐지하기 쉬운 품목이 많다는 점과 북한의 설비투자 활동이 계속 부진함을 보여주는 정황을 함께 고려할 때, 이들 품목이 대규모로 밀수입되지는 않고 있을 것으로 추측된다.

다. 북한 외화보유액

마지막으로 검토해볼 것은 북한의 외화보유액이 얼마나 되느냐 하는 문제이다. 북한이 축적해 놓은 외화가 많을수록 북한은 더 많은 상품수입을 할 수 있고, 제재에 맞서 버틸 여유가 그만큼 더 생길 것이다. 제재가 크게 강화되기 이전 북한은 외화보유액을 얼마나 갖고 있었으며 제재 이후의 외화사정은 어떻게 변했을까?

3절의 〈그림 IV-1〉 북한 대외무역 통계를 보면 제재가 크게 강화되기 이전이나 이후나 항상 수입이 수출보다 훨씬 많았던 것으로 나타난다. 북한이 수출보다 수입을 훨씬 많이 할 수 있었던 것은 두 가지 사정 덕분이다. 하나는 상품수입 중에서 원조, 직접투자, 임가공용 원부자재처럼 대금을 치르지 않고 들어오는 부분의 비중이 꽤

^{254/} UN Doc. S/2023/171 (2023), p. 53~54.

켰다는 것이고, 다른 하나는 상품수출 외에도 여러 가지 외화벌이 수단이 있었다는 것이다. 북한의 대외경제관계를 면밀히 추적한 몇몇 연구에 의하면, 북한의 외화수지(= 외화수입 - 외화지출)는 장기적으로 흑자를 기록했으며, 그 결과 유엔 제재가 강화되던 당시 상당한 금액의 외화를 가지고 있었던 것으로 추정된다.^{255/}

단, 외화보유액 규모에 대해서는 연구마다 추정치가 상당히 다르다. 한 연구는 2016년 말 최소 47억, 최대 80억 달러였던 북한의 외화보유액이 2020년 말 최소 17억 달러, 최대 50억 달러까지 줄었다가 2021~2022년에는 약간 증가했을 것으로 추정했다.^{256/} 즉 기존 외화보유액 중에서 2017~2020년 4년 동안 약 30억 달러를 꺼내 썼으나 2021~2022년에는 거의 쓰지 않았다는 뜻이다. 또 다른 연구에 의하면 제재 이전 북한의 외화수입은 기존 연구에서 추정된 것보다 훨씬 많아 2016년 말 외화보유액이 106억 달러나 되었고, 그 후 많이 줄었지만 2021년 말에도 '87억 달러 - α(α는 핵 및 탄도 미사일 부품 밀수입과 기타 생산재 밀수입에 지출한 금액)' 정도는 되었을 것이라고 한다.^{257/} 외화보유액 추정치는 훨씬 크지만 제재로 인해 북한의 외화수지가 흑자에서 적자로 반전되어 외화보유액이 줄어들고 있다고 본 것은 이 연구도 마찬가지이다. 코로나19가 진행되는 동안 북한은 외화를 별로 쓰지 않았지만, 코로나19가 어느 정도 진정된 2022년 가을 이후 다시 상품수입을 늘리고 있어 앞으로

255/ 장형수, "북한의 외화수급 추정과 분석: 1991~2012년," 『통일정책연구』 제22권 2호 (2013), pp. 165~190; 장형수·김석진, "북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점," pp. 8~43; 임수호, 『대북 경제 제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 50~75.

256/ 장형수, "2022년 북한경제 동향 및 2023년 전망: 외화수급과 외화보유액을 중심으로," 『KDI 북한경제리뷰』 2022년 12월호, pp. 63~67.

257/ 임수호·김성배·이기동, 『북한의 주요 불법거래 수입 추정: 2017~2021년 시기를 중심으로』, pp. 1~24.

외화보유액은 계속 줄어들 가능성이 크다.

이상의 수치는 모두 불충분한 정보에 근거한 개략적 추정치에 불과하므로 실제와는 큰 차이가 있을 수 있다. 하지만 제재가 강화될 당시 북한에 꽤 많은 외화가 있었고, 그 후 많이 줄었지만 아직 바닷난 것은 아니며 당분간 버틸 여유가 있다는 시사점은 타당해 보인다.

5. 평가와 전망

2016~2017년, 북한이 여러 차례 핵 및 장거리 탄도 미사일 실험을 감행하자 미국은 북한을 응징하기 위해 2차 제재 법과 행정명령을 도입하는 한편, 제재를 크게 강화한 유엔 안전보장이사회 결의를 주도적으로 통과시켰다. 그러나 2023년 현재 북한은 제재 속에서도 협상을 거부하고 핵 및 미사일 개발을 지속하고 있다. 유엔 제재 강화에 중국과 러시아가 동조한 데 이어 북한이 2018년 대미 협상에 나섰을 때 생겨난 북핵 문제 해결에 대한 기대는 여지없이 빛나가고만 것이다. 더구나 최근 ‘신냉전’이라는 이야기가 나올 정도로 미국과 중·러 간 관계가 악화되자 북·중·러 연대가 복원되어 유엔 제재가 사실상 무력화되었다는 인식도 널리 퍼지고 있다.

그러나 현재까지 나온 여러 정보를 종합해 보면 이는 성급한 판단으로 보인다. 북한과 그 협력자들이 제재를 피해 밀거래를 하고 있긴 하지만 유엔 제재의 기본 틀은 살아 있어 계속 효력을 발휘하고 있다. 유엔 제재를 집행해야 할 주요 당사국인 중국은 밀거래 단속을 열심히 하진 않으나 유엔 안전보장이사회 결의를 위반하는 행동 역시 삼가고 있다. 세관을 통한 공식 무역에 관한 한, 유엔 안전보장이사회 결의를 준수한다는 중국의 기본 정책에는 변함이 없다.

제재 이후 북한의 대외경제관계는 현저히 축소되었고, 이로 인해 북한경제는 7년째 하락·침체 국면에서 벗어나지 못하고 있다. 흔히 우려 대상이 된 ‘제재의 구멍(loopholes)’은 존재하긴 했으나 그렇게 크진 않았으며 코로나19 이후 그마저도 위축되었다. 주요 자본재 수입이 중단됨에 따라 북한의 성장 잠재력은 크게 훼손되었고 코로나 19 후에는 소비재·중간재 수입까지 줄어들어 생활수준도 많이 하락한 것으로 보인다. 제재는 북한에 경제적 타격을 가한다는 기본 목적을 달성한 것이다.

다른 한편 제재로 인한 최근의 경제난은 1990년대 ‘고난의 행군’ 시절보다는 훨씬 덜 심각해 보인다. 제재 속에서도 북한은 기본적인 생존능력을 유지하고 있고 사회정치적 통제력도 잃지 않고 있다. 이는 제재만으로는 북한의 핵 포기를 유도할 수 없고 북한 정권을 망하게 하기도 어려움을 시사한다.

이상의 사정을 종합해 보면, 제재는 만능은 아니지만 부분적으로는 유효하며, 다른 정책들과 함께 사용할 수 있는 유용한 정책이라고 할 수 있다.^{258/} 2절에서 살펴봤듯이 제재의 부분적 유효성은 미국 정책 결정자들이 2016~2017년 2차 제재 법을 만들고 유엔 제재 강화를 주도하면서 의도하고 예상했던 결과에서 크게 벗어나지 않는다. 유엔 제재는 미국과 중국·러시아가 타협한 결과이므로 제재가 북한경제에 미치는 타격이 제한적일 것이라는 점은 처음부터 예상할 수 있는 바였다.

앞으로는 어떻게 될까? 미국과 중국·러시아 간 관계가 계속 나빠지거나 북한의 경제난이 더 심해지면, 중국과 러시아가 유엔 제재 집행을 더 느슨하게 해 제재의 ‘구멍’이 많이 커지게 될까? 또는 더

258/ 김병연, “대북 경제제재의 효과와 제재 유용론,” (서울대학교 국제문제연구소 이슈브리핑 No. 22, 2017.10.17.), pp. 1~4, <http://snuiis.re.kr/sub5/5_4.php?mode=view&number=637&b_name=isu&page=1> (검색일: 2023.10.2.).

나아가 유엔 안전보장이사회 결의를 공식적으로 무효화하고 북한과의 경제교류를 복원하거나 확대하려 할까? 전후 사정을 종합적으로 고려해 볼 때 제재의 구멍이 다소 커질 가능성은 상당하지만, 제재가 완전히 무력화될 가능성은 크지 않아 보인다.

북한의 핵 보유는 미국만이 아니라 중국·러시아도 반대하는 일이다. 중국과 러시아도 패권을 추구하는 강대국이므로 유엔 안전보장이사회 상임이사국에게만 핵 보유를 인정하는 국제 핵확산 방지체제의 유지가 그들의 국익에 부합하기 때문이다. 이는 미국이 한국의 핵 보유를 허용하지 않는 것과 같은 이치이다. 중국과 러시아가 이런 핵협정에 참여했던 것이나 대북제재 강화에 동의했던 것은 이 때문이다. 또한 유엔 안전보장이사회는 그들이 국제적 영향력을 행사하기에 좋은 장이므로 그들 스스로 유엔 안전보장이사회 결의를 무시하며 유엔 안전보장이사회 체제를 무력화하기에는 정치적 부담이 너무 크다.

다른 한편, 중국과 러시아는 북한체제가 무너지는 것 역시 바라지 않으며 북한을 전략적 완충지역으로 계속 유지하려고 한다. 이 때문에 2017년 하반기에 대북제재를 강화하면서도 북한의 상품수입에 대해서는 일부 품목만 금지·제한하고 중국이 이제까지 공급해온 원유도 그대로 공급할 수 있도록 세심한 주의를 기울였다. 또한 하노이 회담 실패 후 북한이 핵 및 미사일 공격능력을 과시하는 도발을 계속하고 있는데도 추가 제재에는 반대하고 있다. 지나치게 강한 제재는 북한의 체제위기나 전쟁위기를 몰고 올 수 있는 위험한 행동이라는 게 그들의 입장이다.

특히 중국은 북한 경제 상황이 많이 악화될 경우 식량·비료를 공급하거나 밀거래 단속을 더 느슨하게 해 북한의 경제적 고통을 덜어주고 체제붕괴를 막으려 할 가능성이 있다. 유엔 제재에서도 북한의

상품수입은 대부분 허용되어 있으므로 북한의 경제적 생존을 유지해 주기 위한 정도의 제한적 지원은 유엔 제재를 위반하지 않으면서도 얼마든지 가능하다. 러시아도 우크라이나 전쟁으로 인한 무기 수요 때문에 유엔 대북제재를 사실상 위반하고 북한산 무기를 수입하고 그 대신 북한에 식량, 석유를 공급하거나 군사기술을 이전해줄 가능성이 있다. 러시아가 유엔 안전보장이사회 결의를 공식 무효화할지 여부는 분명치 않으나, 그렇게 하든 하지 않든, 무기 거래 규모가 대북제재의 효과를 무력화할 만큼 커지기는 어려워 보인다.

제재의 구멍이 커질 경우 미국은 어떻게 대응할 수 있을까? 가장 먼저 택할 수 있는 방법은 북한의 협력자 역할을 하는 중국, 러시아, 제3국 기업과 개인들을 찾아내 미국 정부의 제재 대상 리스트에 계속 올리는 것, 즉 2차 제재 법과 행정명령을 더 열심히 이행하는 것이다. 이것은 정치적·상징적으로는 얼마간 의미가 있지만 제재 효과를 높이는 데 큰 도움이 되지 않는 것으로 보인다. 중국, 러시아 및 제3국 기업과 개인들에 의한 밀거래 규모가 아주 크지는 않으며, 또 이들 대부분이 미국경제와 별 교류가 없어 실질적 처벌을 하기는 쉽지 않기 때문이다. 이것이 2차 제재가 별 효과 없는 정책이라는 뜻은 전혀 아니다. 미국의 2차 제재는 대부분의 기업들에게 북한과의 거래를 삼가게 만드는 ‘위축 효과’를 발휘함으로써 유엔 제재의 효과를 높이는 역할을 하고 있다. 다만, 위험을 무릅쓰고 불법 거래를 하는 기업, 개인들을 완벽하게 찾아내 처벌하기는 쉽지 않다는 것이다.

또 하나 중요한 조치는 최근 부쩍 더 활발해진 북한의 사이버 금융범죄를 차단하는 것이다. 이미 오래 전부터 미국은 이 문제의 중요성을 잘 인식하고 있었으나,^{259/} 북한의 가상자산 탈취 행위를 철

^{259/} Emma Chanlett-Avery et al., *North Korean Cyber Capabilities: In Brief*, CRS Report R44912 (Congressional Research Service, August 3, 2017), pp. 1~13.

저히 차단하지는 못하고 있는 것으로 보인다. 그러나 가상자산 현금화를 위한 자금세탁은 결코 쉬운 일이 아니며, 미국, 한국 정보당국과 정보보안 업계가 사이버 범죄 단속 활동을 강화하고 있어 북한이 이로부터 안정적인 외화수입을 얻기는 어려울 것으로 전망된다.

마지막으로 생각해 볼 수 있는 방법은 밀거래를 차단하기 위해 북한과 중국을 오가는 선박을 공해상에서 단속하는 것이다. 하지만 미국이 해상단속을 시도할 경우 한반도의 군사적 긴장이 극적으로 고조되고 중국이 크게 반발할 것이며 우발적 군사충돌까지 발생할 수 있어 이런 극단적 조치를 실행하기는 쉽지 않을 것이다. 4절에서 살펴본 전문가 패널 보고서에 드러나듯이 미국은 북한의 밀거래 상황을 상세히 알고 있으면서도 이를 막기 위한 해상 단속은 이제까지 시도하지 않았다. 밀거래 규모가 제재를 무력화할 만큼 크지는 않으므로 미국으로서는 그렇게까지 애쓸 필요가 없었을 것이며, 이런 사정은 앞으로도 마찬가지일 것으로 전망된다.

결론적으로 미국 2차 제재와 유엔 제재는 상당한 효과가 있었고 앞으로도 기본적으로는 유효할 것으로 전망되지만 최종 해결책이 되기에는 많이 부족하다. 제재 이후 북한경제는 큰 피해를 입고 하락·침체하고 있으나 생존까지 어려운 상태는 아니며 북한 정권의 정치적 통제능력도 잘 유지되고 있는 것으로 보인다. 뭔가 예상치 못했던 새로운 변수가 생겨나거나 미국 또는 북한이 새로운 정책을 펼치지 않는 한, 현재의 교착상태는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

V. 결론

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

결론

1. 요약

국제사회에서 국가는 기본적으로 자국의 안보와 이익 확보를 위한 외교정책과 대외전략을 추진하고 있다. 역사적으로 볼 때 안전보장을 목적으로 군의 현대화작업을 진행하고 새로운 강력한 무기를 개발하기 위해 경제성장 및 지속적인 번역을 목적으로 국가들은 국가안보전략을 마련하여 추진한다. 또한 자국이 중시하는 정치적, 종교적 이념을 수호하고 그것을 확산하기 위한 목적에서 여러 가지 정책을 추진하기도 한다. 오늘날 국제관계에서 대부분의 국가들은 규범과 원칙을 준수하며 국제법과 국내법이 허용하는 범위 내에서 외교정책을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고, 국제사회 한 편에서는 여전히 국제사회가 만들어가고 있는 여러 가지 규범과 규칙에 반하며 불법적인 방식으로 자국만의 이익을 추구하는 국가들이 존재한다. 그리고 이러한 모습들은 국제질서를 어지럽히고 지역 안보환경에도 악영향을 끼칠 뿐만 아니라 인류가 지켜 나아가야 할 규범과 가치를 훼손시킬 수 있다는 점에서 국제사회의 우려를 낳기도 한다. 국제사회의 규범과 가치를 훼손하는 국가나 집단에게는 다자 혹은 일국차원에서 다양한 제재의 수단을 통해 압력을 가하여 통제한다. 1990년대 이후 미국은 일차적인 기본 제재와 함께 2차 제재 방식을

통해 압박의 강도를 높이는 조치를 취하고 있다. 향후 북한의 핵미사일 고도화 등으로 인해 북한에 대해 미국의 2차 제재가 본격적으로 적용될 가능성이 높다는 점에서 2차 제재에 대한 종합적인 이해가 요구된다.

본 연구에서는 미국의 2차 제재에 대한 개념과 사례를 살펴본 뒤, 북한의 적용가능성과 회피 실태, 북한경제에 미치는 영향 등에 대해 살펴보았다. 미국의 2차 제재는 기본적으로 1차 제재의 효과를 증대시키기 위해 제재대상자와 거래를 진행한 제3국의 개인이나 기업으로 제재를 확장한 것을 의미한다. 하지만 전통적 관할권의 범위를 벗어나 이루어지는 제재 관련 조치 중 어느 범위까지를 2차 제재 대상으로 볼 것인지에 대해서는 논란이 존재한다. 미국의 전통적 관할권 범위를 넘어서 이루어지는 역외 제재 중 미국과 관련성도 없는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지만을 2차 제재로 보는 협의의 개념과 미국과의 관련성이 있는 비미국인과 제재대상자 간의 거래 금지를 포함하는 광의의 개념으로 구분할 수 있다. 중요한 점은 2차 제재의 개념이 명확하게 정립된 상태에서 법적, 행정적 조치가 이뤄진 것이 아니며 주로 광의의 개념으로 사용되고 있다. 미국의 2차 제재의 개념은 제재 정책의 실효성을 높이기 위해 전통적 관할권의 범위를 벗어나 제3국이나 제3국의 개인·기업을 상대로 점차 다양한 조치를 모색하는 과정에서 법적, 행정적 조치들이 확대하여 발전하고 있다. 미국 2차 제재와 관련된 「이란제재법」, 「북한제재법」, 「애국법」 등이 미국 내 특별법에 근거하여 미국 정부가 외국기업에 대하여 제재를 가하는 것이므로 그 작동방식은 동일하다. 다만, 「이란제재법」이나 「북한제재법」은 국가안보 목적으로 2차 제재를 가하는 것이고, 「애국법」은 자금세탁이나 테러지원 목적으로 2차 제재를 가하는 점에서 차이가 있다. 하지만 2차 제재의 개념이 적용되는 과

정에서 적법성과 효과성 등에 대한 논란이 함께 발생하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

미국의 2차 제재 사례는 북핵 이슈 관련, 이란 관련, 러시아 관련, 테러리즘과 관련된 이슈로 구분하여 분석했다. 북핵 이슈와 관련해서는 방코텔타아시아 은행, 홍상그룹, 단둥은행, 라트비아 ABLV 은행의 사례를 살펴보았다. 이란과 관련된 이슈는 중국 주하이 전룽 무역회사와 쿤룬 은행, 이집트 엘라프 이슬람 은행 사례를 살펴보았다. 러시아와 관련된 이슈는 중국과 튀르키예의 2차 제재 사례를, 테러리즘 이슈에 대해서는 헤즈볼라 등의 사례를 살펴보았다. 미국은 북한, 이란, 러시아 관련 제재와 국제 테러리즘과 관련한 제재를 시행할 때 자국의 자산과 경제적 영향력을 최대한 활용하여 제3자에 대한 2차 제재를 적극적으로 시행한 점을 확인했다. 즉 미국은 자국의 안보를 위협하거나 국제질서를 어지럽히려는 행위에 대해 적극적으로 제재를 가하여 단호히 대처했다. 미국은 2차 제재를 시행함에 있어 유엔 등 국제사회의 결의안이나 미국의 국내법 등 엄격한 법적 근거를 통해 시행한 점을 확인했다. 궁극적으로 미국은 세계경제의 중심이기 때문에 미국의 상업·금융 시장에 대한 접근을 제한하는 2차 제재 방식은 미국의 정책결정자들에게 매우 매력적인 수단이라는 점을 확인했다.

미국 2차 제재가 북한에 미치는 영향은 미국과 유엔의 제재 비교, 대북제재에서 미국의 2차 제재 역할, 북한의 제재 회피 실태 등을 통해 분석했다. 2016~2017년 미국의 북한 관련 2차 제재 도입 및 유엔 제재 강화 과정을 비교하여 미국과 유엔의 대북제재 사이에는 밀접하게 연관되어 있음을 확인했다. 또한 미국의 대북관련 2차 제재의 법적 도입 과정에는 북한이 핵미사일 등의 중대한 도발을 대처하기 위한 초당적 합의, 의회와 행정부 사이의 긴밀한 협조를 통한

적극적 입법 노력을 통해 가능하다는 점을 확인했다. 북한의 제재 회피는 석탄 밀수출, 어업권 밀거래, 사이버 금융범죄 등 불법적인 외화벌이, 정제유 및 금속제품, 기계류, 전기기기, 수송기기 등 기타 물품 밀수입 동향, 외환 보유액 추정 등을 통해 확인했다. 광범위한 대북제재 이후 북한의 대외경제관계는 현저히 감소하여 침체하고 있지만 제재만으로는 북한의 핵 포기를 유도할 수 없다는 점을 확인했다. 미국 2차 제재와 유엔 제재는 상당한 효과가 있다는 점에서 지속될 것으로 전망되지만, 제재가 북한을 붕괴시키거나 북한 비핵화를 도모하는 궁극적인 해결책은 아니라는 점에서 다양한 다른 정책들과 함께 사용해야 하겠다.

2. 정책 제언

윤석열 정부는 국정과제 93번 ‘북한 비핵화 추진’에서 북한의 완전하고 검증가능한 비핵화를 통해 한반도에 지속가능한 평화 구현을 제시했다.^{260/} 북한의 비핵화 추진을 위해 강력하고 실효적인 대북제재를 유지하며 유엔 안전보장이사회 결의의 철저한 이행을 통한 국제공조 강화를 제시했다. 2023년 1월 외교부 업무보고에서도 국제사회의 대북제재 이행을 강화하고 북한의 불법 사이버 활동 등 제재의 틈새를 차단하기 우방국 간 다양한 분야에서 독자제재 연대 확대 및 국제공조 강화를 밝혔다.^{261/} 그리고 2023년 6월 국가안보

^{260/} 제20대 대통령직인수위원회, “윤석열정부 110대 국정과제,” 2022.5.2., p. 159, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39973>> (검색일: 2023. 10. 5.).

^{261/} 대한민국 외교부, “2023 외교부 주요업무 추진계획 - 다시 뛰는 국익 외교: 글로벌 중추국가를 향하여,” 2023.1.11., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373237> (검색일: 2023. 5. 8.).

전략 보고서를 통해 윤석열 정부는 북한이 완전한 비핵화에 이를 때까지 우방국 및 국제기구와 지속적으로 협력 및 공조하여 강력하고 실효적인 대북제재 레짐을 계속 유지하겠다고 밝혔다.^{262/} 정부는 실질적인 북한 비핵화를 추진하기 위해 담대한 구상을 바탕으로 한미 공조 및 국제사회와의 연대를 강화하고, 만약 북한이 7차 핵실험을 감행한다면 독자제재와 국제연대를 포함한 전례없는 대북제재를 강화하는 정책으로 대응하려는 계획을 마련하여 추진하고 있다.

미중 전략경쟁의 심화를 비롯한 복합적 글로벌 위기상황이라는 현재의 국제정세하에서는 개별국가 차원의 독자제재 조치에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없는 상황이다. 즉 미·중, 미·러 갈등 심화로 유엔 안전보장이사회 차원의 다자 혹은 집단적 제재 조치 발동이 제대로 이루어지기 어려운 상황일 수 있다. 이에 북핵 문제해결을 위한 대북 압박 필요성이 제기되는 경우 한국은 미국, 유럽연합 등 주요 관련국들과 함께 독자적 제재 조치 확대·강화 외에는 마땅한 수단이 없는 것이 현실이다. 기존 대북제재는 유의미한 효과를 거두지 못했으며, 제재의 허점이 많았고, 대북제재의 효과성에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있기 때문이다.^{263/} 기존의 대북제재는 북한의 핵능력 억제를 이끌어내지 못했다는 점에서 한계를 노정하고 있다. 결국 대북제재의 정책적 과제는 제재가 북한경제에 심각하고 충분한 타격을 가하도록 하고 이것이 북한 지도부의 의사 결정에 변화를 가져오는 방향으로 기능하도록 하는 데 있다. 이에 본 연구의

262/ 국가안보실, “윤석열정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가,” 2023.6., p. 73, <<https://www.president.go.kr/download/648037c035f42>> (검색일: 2023.10.5.).

263/ 장형수, “국제사회의 대북제재가 2016~20년 북한 외화수급에 미친 영향,” 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』 (세종: 한국개발연구원, 2021), p. 182.; Baran Han, “Secondary Sanction Mechanism Revisited: Case of US Sanctions against North Korea,” pp. 223~237; Woo-Jun Min and Sukhee Han, “Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation,” pp. 177~193.

결과를 바탕으로 효과적인 대북제재, 특히 2차 제재를 중심으로 이를 이행하기 위한 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 정부는 대북제재 효과성을 높이고 북한을 비핵화 협상으로 유도하기 위해 미국과의 공조한 협조 체계를 구축할 필요가 있다. 미국의 2차 제재는 북한과 거래한 기관 혹은 개인에게 부과하며, 지금까지 방코델타아시아, 단둥은행, ABLV은행 등에게 적용했다. 미국의 2차 제재는 재무부 산하 기관인 해외자산통제국과 금융범죄단속반을 중심으로 전개되는 데, 재무부는 연방 공고(Federal Register)를 통해 2차 제재 부과 사실을 알리고 관련 조치를 취한다.^{264/} 예를 들어, 방코델타아시아 은행의 경우, 재무부는 이 은행이 자금을 세탁할 우려가 있다고 판단하여 연방 공고를 통해 2차 제재 발표를 공식화하였고, 법적 조치를 통해 은행의 미국 금융 시스템 접근을 제한하였다.^{265/} 단둥은행의 경우, 재무부는 북한과의 금융 거래를 우려하였고, 자금 세탁에 대한 근거를 발견하여 연방 공고에 2차 제재 부과 사실을 알렸다.^{266/} ABLV은행의 경우 제재 대상인 북한 기관과

^{264/} 황태희, “미국 2차 제재의 쟁점 사항,” (통일연구원 서면자문서, 2023.9.1.).

^{265/} The National Archives and Records Administration, “Financial Crimes Enforcement Network; Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations—Imposition of Special Measure Against Banco Delta Asia SARL,” *Federal Register*, vol. 70, no. 181 (2005), <<https://www.federalregister.gov/documents/2005/09/20/05-18657/financial-crimes-enforcement-network-amendment-to-the-bank-secrecy-act-regulations-imposition-of>> (Accessed October 5, 2023); The National Archives and Records Administration, “Notices Finding That Banco Delta Asia SARL Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern,” *Federal Register*, vol. 70, no. 181 (2005), <<https://www.federalregister.gov/documents/2005/09/20/05-18660/finding-that-banco-delta-asia-sarl-is-a-financial-institution-of-primary-money-laundering-concern>> (Accessed October 5, 2023).

^{266/} The National Archives and Records Administration, “Proposal of Special Measure Against Bank of Dandong as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern,” *Federal Register*, vol. 82, no. 129 (2017), <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/07/07/2017-14026/proposal-of-special-measure-against-bank-of-dandong-as-a-financial-institution-of-primary-money-laundering-concern>> (Accessed October 5, 2023).

금융 거래를 하게 되어 재무부로부터 2차 제재를 받아 금융시스템 접근이 차단되었다.^{267/} 한국은 미국과의 제재 위반 리스트 공유를 통해 북한과 거래한 기관과 개인 명단을 미리 확보하고 미국의 2차 제재 발표 이전이나 이후에 독자 제재를 부과하여 2차 제재 이니셔티브(initiative)를 주도할 수 있을 것이다. 한국의 선제적인 제재 대상 지정은 미국의 대북 2차 제재 효과를 최대화할 수 있는 위협으로 작용할 것으로 기대된다. 한국은 이미 미국과 동시에 제재 대상을 지정한 사례가 있으며, 한미일 3국의 공조가 이루어지기도 하였다. 2023년 5월 한미일 캠프데이비드 협정 체결로 한미일 안보 공조체제가 구축된 만큼 실효적인 대북제재의 작동을 위해 협력을 지속적으로 더욱 강화할 필요가 있다.

둘째, 미중 전략패권 구도 속 미국 주도의 금융질서 변화에 대한 면밀한 파악이 지속되어야 한다. 미국 주도의 금융질서는 2차 제재라는 강력한 경제적 강압수단을 제공해주었으나, 이의 적극적인 사용은 역설적으로 미국의 금융패권이 약화되는 결과를 불러오고 있다는 분석이 존재한다.^{268/} 미국과 대립하거나 갈등관계에 있는 국가와 거래 중인 기업과 은행은 2차 제재 대상이 될 수 있다는 위협을 인지하고 있기 때문에 이를 회피하고자 하는 동기는 당연히 발생하게 된다.^{269/} 미국 주도의 금융질서 하에서 이러한 위협을 회피할 수

cial-institution-of-primary-money》(Accessed October 5, 2023).

267/ The National Archives and Records Administration, "Proposal of Special Measure Against ABLV Bank, AS as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern," *Federal Register*, vol. 83, no. 33 (2018), <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-02-16/pdf/2018-03214.pdf>> (Accessed October 5, 2023).

268/ Aaron Arnold, "The true costs of financial sanctions," *Survival*, vol. 58, no. 3 (2016), pp. 77~100; Henry Farrell and Abraham Newman, "The Twilight of America's Financial Empire," *Foreign Affairs*, January 24, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/twilight-americas-financial-empire>> (Accessed October 5, 2023); Clara Portela, "Countering the extraterritorial effects of US sanctions," pp. 1~8.

있는 효과적인 방법은 매우 제한되어 있었던 것이 사실이나, 중국의 부상과 러시아-우크라이나 전쟁과 함께 양상이 변화하고 있는 상황이다. 중국은 막대한 경제력을 바탕으로 일대일로 등 미국을 배제한 자국 중심의 경제권을 건설하려는 시도를 지속하고 있으며, 달러화 대신 위안화를 사용하는 경제거래를 확대하고 있다. 러시아 역시 러시아-우크라이나 전쟁 이후 전 세계적인 에너지 가격 상승에 힘입어 자국의 경제적 입지를 확대하고 있으며, 특히 에너지 수입국들에게 루블화를 결제 수단으로 사용할 것을 요구하고 있다. 이에 더해 중국과 러시아는 미국과 유럽 국가들이 주도하는 국제은행간통신협회를 대체할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. 이러한 시도가 당장 미국의 금융질서를 와해할 수 있는 정도의 수준이 아니라는 평가가 지배적이지만, 세계시장에 미국의 영향력이 감소하고 있다는 신호를 줄 수 있다는 해석은 가능하다는 점을 고려할 필요가 있다.

셋째, 유엔 차원의 다자적 대북제재와 미국 2차 제재 간의 연계성을 제고시켜 효과적인 대북제재를 통한 압박의 성과를 도출해야 한다. 유엔 대북제재와 미국의 1차, 2차 제재가 각기 작동해서는 효과적인 북한의 압박수단이 될 수 없다. 북한 비핵화라는 제재의 본질을 달성하기 위해서는 국제사회의 대북제재에 대한 긴밀한 연계를 통해 정책적 목적을 달성해야 한다. 대북한 제재의 본질이 북한 비핵화에 있다는 점을 항상 염두에 두고 정책을 실천해야 하겠다. 이는 단계적으로 제재의 목표와 범위를 확대하여 강화시킬 때 가능하다. 북한 비핵화라는 제재의 본질적 목표를 달성하기 위해 대북제재의 목표와 범위 등을 고려해 제재의 단계를 설정해 현실성과 효과성을 제고시켜야 한다. 2차 제재의 경우에도 유엔 안전보장이사회 1718위원회 주도의 다자 제재와 각국의 독자 제재를 결합시켜 제재의 신뢰성과 효

269/ 정진문, “2차제재의 정치외교적 쟁점 사항,” (통일연구원 서면자문서, 2023.8.10.).

과성을 제고시킬 필요가 있다. 이를 위해 제재 단계 설정의 기준은 유엔 안전보장이사회 대북제재 결의, 북한의 핵·미사일 능력 평가, 적발된 대북제재 위반 사례 평가를 종합하여 세밀하게 분석하는 것이 추후 대북제재 연구에서 필요한 사항이다. 또한 일국 차원의 단순 1차 제재, 2차 제재가 아닌 새로운 형태의 복합제재를 통해 실질적인 북한의 비핵화를 독려하는 압박정책을 고민하여 발전시킬 필요가 있다. 물론 제재의 광범위성과 주요 제재 대상인 북한의 금융거래 내역을 파악하기 어려움 등으로 인하여 단계적 제재를 전개할 타당성은 높지 않을 수 있다는 한계도 함께 고려해야 하겠다.

넷째, 2차 제재의 효과를 제고시키기 위해서는 주변국의 이해관계를 면밀히 검토하여 차별적이고 세밀한 정책을 추진할 필요가 있다. 예를 들어 중국과 러시아가 북한을 바라보는 이해관계가 각기 다르다는 점을 함께 인식해야 한다. 2023년 10월 25일 자유아시아방송(RFA)는 러시아 언론 ‘옥타곤(Октагон)’을 인용해, 러시아에 있는 북한 기업 ‘부간(Буган)’이 공개적으로 북한 노동자를 고용하려 했다고 보도했다.^{270/} 만약 러시아가 북한 노동자를 고용한 것이 사실이라면 대북제재를 위반한 것으로서 2차 제재의 대상이 될 수 있다. 이는 북한과 러시아 간 무기거래 의혹과 함께 대북제재가 명백히 도전받고 있는 현상으로서, 1차 제재와 2차 제재가 깊이 결합되어 있음을 시사한다. 러시아가 북한 노동자들을 계속해서 고용하는 것은 중국이 북한 노동자들을 송환시키는 현상과 대조를 이룬다.^{271/} 대북 2차

270/ “러 국영 취업 포털에 북 노동자 채용 공고,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2023. 10. 25., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkruussia-10252023155243.html> (검색일: 2023. 10. 25.).

271/ “중국 단둥서 북한 인력 300여명 귀국…3년7개월만 처음 도로 귀국,” 『경향신문』, 2023. 8. 28., <<https://m.khan.co.kr/world/world-general/article/202308282110001#c2b>> (검색일: 2023. 10. 25.); “中 단둥서 北인력 300여명 귀국…40여일만에 ‘2차 송환’ 재개,” 『연합뉴스』, 2023. 10. 25., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20231025125300097>> (검색일: 2023. 10. 25.).

제재와 관련해 러시아와 중국에 차별적으로 대응할 필요성이 제기되는 이유이다. 대북제재 관련 중국과 러시아 등 주변국의 정책을 정밀하게 비교 분석하는 것은 향후 심화 연구과제가 될 수 있다.

다섯째, 대북제재의 실효성을 높이기 위해서는 북한과 유대관계를 강화하고 있는 국가와의 정책적 협력을 더욱 강화하는 역전략이 필요하다. 예를 들어 한중 간 북중 해상 및 접경지대에서의 밀무역 관련 정보공유와 시범적 공동 감시를 추진하면서 전반적 한중관계 개선을 병행하는 것 외교적 노력이 필요하다. 대북한 2차 제재는 중국의 제재 참여를 강요하는 효과적인 외교 도구라 할 수 있으며,^{272/} 중국의 대북제재 동참이 제재 효과성 확보에 있어 우선순위로 논의될 수 있다는^{273/} 점을 인지할 필요가 있다. 중국의 제재 방해동기가 경제적이고 상업적인 동기보다는 국가전략 차원에서 북한 정권의 보호를 위한 전략적 입지성격이 강하기 때문이다.^{274/} 또한 중국과 러시아 이외에도 북한에 전략물자나 기술 등을 제공하거나 북한 노동자를 접수하는 국가가 있다면 유엔 안전보장이사회 결의에 따라 이를 중단하도록 강하게 촉구하고, 북한보다 한국으로부터 얻을 수 있는 이익이 훨씬 더 클 것이라는 점을 명확히 인식시키는 것이 필요하다. 제재방해 행위의 관점에서 볼 때, 대북제재 상황에서 2차 제

272/ Baran Han, "Secondary Sanction Mechanism Revisited: Case of US Sanctions against North Korea," pp. 223~237; Woo-Jun Min and Sukhee Han, "Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation," p. 193.

273/ Jin Hwan Oh and Ji Yong Ryu, "The Effectiveness of Economic Sanctions on North Korea: China's Vital Role," *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 23, no. 1 (2011), pp. 117~131; Woo-Jun Min and Sukhee Han, "Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation," pp. 177~193; Marcus Noland, "The (non-) impact of UN sanctions on North Korea," *Asia Policy*, vol. 7 (2009), pp. 61~88.

274/ Jin Mun Jeong, "Sanctions-Busting, Material Power, and Institutional Support for Economic Sanctions," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 67, no. 10 (2023), pp. 1~26.

재의 효과는 중국의 대북지원 동기와 방법, 이에 대한 미국의 2차 제재역량을 중심으로 파악할 필요가 있다. 중국의 북한지원이 전략적 목적임에는 의심의 여지가 없으나, 동기의 강도에는 변동이 존재할 수 있기 때문이다. 북한의 도발적 움직임이 중국의 통제범위를 벗어나거나, 중국 정부가 동아시아에서의 전략적 지위가 아닌 국내 문제에 중점을 두고 있는 상황에서는 미국의 2차 제재 위협에 한 발 물러설 수 있는 가능성도 존재한다는 점을 유의하여 정책을 추진할 필요가 있다. 중국과 러시아에게 한국의 핵심 이익인 북한 비핵화와 관련된 대북정책의 협조가 양자관계에 있어 최고로 중요 사안임을 인식시키고, 지속적으로 관여하여 엄격한 제재 이행이 이루어지도록 독려해야 한다.

여섯째, 2차 제재의 실효성 제고를 위해서는 기본적으로 제재의 영역과 단계를 설정해 중장기적 전망 하에서 실효성과 타당성이 높은 방안을 마련하는 정책적 대안이 필요하다. 특히 2차 제재는 1차 제재와 결합해 제재의 효과를 제고하는데 주요 방법으로서, 제재 수행국의 철저한 감시·조사와 2차 제재 대상 기관 혹은 개인이 속한 국가 기관과의 협조가 필수적이다. 최근 사이버, 가상화폐 분야에서 북한의 불법적인 활동이 나타남에 따라 해당분야의 국제적인 전문가와 함께 ‘대북제재 국제전문기구 네트워크(가칭)’ 형성을 추진할 필요가 있다. 북한의 사이버 금융절취 능력 증가와 중국 주도의 대안적 세계금융권 형성 움직임에 주목해 상업적 측면의 기존 2차 제재 네트워크를 점검하고 재구축할 필요가 존재한다. ‘대북제재 국제전문기구 네트워크(가칭)’의 형성은 정치군사적 측면의 2차 제재가 북한의 무기 거래 및 관련 기술·정보, 인적 교류에 참여하거나 중재하는 집단 및 개인을 주대상으로 한다. 이는 유엔 회원국들의 안보 기구만이 아니라 유엔 안팎의 국제 평화, 안보, 정보기구의 협조를

이끌어낼 때 효과를 높일 수 있을 것으로 판단된다. 북한이 가입한 국제안보조약의 경우 해당 기구의 전문가 자문, 이행보고서 평가 등에 따른 협조를 진행할 수 있고, 북한이 미가입한 군사부문은 관련 국제 비정부기구의 자료를 활용할 수 있으며, 경우에 따라서는 국제적 관련기관과 공동으로 연구용역을 추진하여 북한의 제재 실효성을 높이는 국제 공조방안을 마련할 수 있겠다.

일곱째, 추후 연구과제로 2차 제재 및 제재 회피의 양 측면에서 그 내용을 정치군사적 측면과 상업·민생 측면으로 구분해 그 상대적 크기와 추이를 분석하고 비교하여 합의를 도출할 필요가 있다. 러시아-우크라이나 전쟁에서 북한이 러시아와의 정상회담 등을 통해 군사적 지원과 협력을 강화하려는 상황에서 2023년 10월 이스라엘-팔레스타인 무력 충돌에 따른 하마스와의 군사적 밀착 의혹이 제기되고 있는 상황이 존재함에 따라 국제사회에 추가적인 대북제재의 소재로 작용할 수 있다.^{275/} 북한과 러시아의 군사협력뿐만 아니라 북한이 대중동 건설노동력을 통한 외자획득 등 간접적 영향을 얻어 제재를 회피하는 수단으로 활용할 때, 한국 등 국제사회에게는 제재를 강화해야 할 과제가 될 수 있다. 따라서 정치군사적 측면 및 이중용도 품목과 관련된 제재뿐만 아니라 그 외 전반적인 제재, 즉 민생 및 인도적 측면의 거래에 대한 2차 제재의 효과를 극대화하는 방안도 검토할 수 있다. 특히 제재의 영역과 관련해, 핵과 미사일 장비 부품은 물론 민간 생산 관련 자본재, 중간재, 소비재 등에 있어 기존 제재에서 높은 비중을 차지해온 자본재와 함께 중간재의 경우에도 제재 대상으로 주목할 필요가 있다. 정치적 측면과 상업적 측

275/ 서보혁, “이스라엘-하마스 사태와 외교·안보·대북정책에의 함의,” (통일연구원 Online Series CO 23-34, 2023.10.13.), pp. 3~4, <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=117871&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.10.30.).

면의 제재 회피 실패를 각각 파악해 그 성격에 알맞은 2차 제재 방안을 마련해 제재 효과를 극대화하는 전략이 요구된다. 상업적 측면의 제재 회피와 관련해 미국은 국제은행간통신협회 시스템 등을 활용해 파상적인 감시를 전개하고 있고, 또 전 세계 금융기구들도 제재에 동참해오고 있다는 점을 참고할 수 있다.

여덟째, 2차 제재와 같이 광범위한 제재가 잘 시행되기 위해서는 전방위적인 감시와 모니터링 노력이 필수적이다. 북한은 어떠한 제재에도 불구하고 핵·미사일 강화와 김정은 정권 통치용 물품 획득을 포기하지 않을 것이며, 제한적이지만 북한은 중국과 밀무역, 해상조업권 이용료 등으로 제재 회피를 지속할 것으로 보인다. 북한의 소위 자력갱생 경제발전전략에 따른 대외교역의 낮은 비중도 제재의 한계를 예측가능하게 한다. 따라서 막연히 제재만 부여하여 효과를 기대하는 것이 아니라 제재가 효율적으로 잘 운영되는지에 대한 실태를 감시하고 확인할 모니터링 운영이 필수적이다. 유엔 안전보장이사회 차원에서는 2009년 대북제재 체제의 준수 여부를 모니터링하고 잠재적 위반 사례를 조사하여 연례보고서에 작성하기 위한 전문가 패널을 구성하여 운영하고 있다. 전문가 패널의 연례보고서가 대북제재의 이행 현황에 대한 중요한 정보를 제공하지만, 제재가 광범위하게 적용될 경우 모니터링 능력이 약화될 위험이 존재한다. 미국의 2차 대북제재가 본격적으로 시행될 경우 유엔 안전보장이사회 차원의 전문가 패널 운영에 대한 사례를 통해 효과적인 2차 제재 모니터링 운영을 시행할 필요가 있겠다.

아홉째, 사이버 분야 등 제재를 회피하기 위해 새롭게 등장하는 영역에 대한 북한의 불법 활동을 억제하기 위해 다각적인 노력을 기울여야 한다. 북한의 사이버 활동은 크게 3가지 방식으로 유엔 안전보장이사회 제재를 위반하고 있는데 가상화폐와 같은 불법적인 화폐의

절취에 의한 금융제재 위반, 군사기술 절취로 무기 금수 위반, 유엔 및 각국 제재관련자 해킹을 통한 제재 회피가 바로 그것이다. 따라서 북한의 불법적 사이버 활동 억제는 제재의 이행 강화 및 회피 방지 양쪽 측면에서 모두 중요하다. 한국은 북한의 불법적 사이버 활동으로 피해를 보고 있는 국가들에 그 실상을 정확히 알리고, 각국의 금융당국 및 사이버안보 관련 기관 및 민간업체와의 협업을 강화해야 한다. 대북제재 위반에 조력을 제공하는 해외 거래자들이 해당 국가의 범죄조직과 연관된 경우가 많은데, 대북제재의 엄정한 이행이 자국 내에서의 법치의 강화로 이어진다는 점이 강조될 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 개성공업지구지원재단. 『개성공단 통계자료집』. 서울: 개성공업지구 지원재단, 2017.
- 국가안보전략연구원. 『김정은 집권 5년 실정 백서』. 서울: 국가안보전략연구원, 2016.
- 김대순. 『국제법론』. 제21판. 서울: 삼영사, 2022.
- 김석진. 『북한 외화벌이 추세와 전망』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 남북교류협력지원협회. 『대북제재 톺아보기 (Ver. 3.1)』. 서울: 남북교류협력지원협회, 2023.
- 남북교류협력지원협회·전략물자관리원. 『대북제재 참고 자료집 4.0』. 서울: 남북교류협력지원협회, 2018.
- 도경옥·심상민·안준형·이동은. 『비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 민태은·황태희·정진문. 『미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 서보혁·이무철·서정건·임상순·임형섭. 『대북제재 현황과 완화 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이상신·오경섭·임예준. 『북한 해외 노동자 실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 이석 외. 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』. 세종: 한국개발연구원, 2021.
- 이석 편. 『북중무역의 결정요인: 무역통계와 서베이 데이터의 분석』. 서울: 한국개발연구원, 2013.
- 이석. 『1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』. 서울: 통일

- 연구원, 2004.
- 이석기 외. 『김정은 시대 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 이정균·김준영·임소정·안국산·미무라 미쓰히로. 『대북제재로 인한 북·중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 이종규. 『북한 외국인직접투자의 추세 및 쟁점』. 세종: 한국개발연구원, 2021.
- 임갑수·문덕호. 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』. 파주: 한울, 2013.
- 임강택 외. 『대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 임수호. 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 임수호·김성배·이기동. 『북한의 주요 불법거래 수입 추정: 2017~2021년 시기를 중심으로』. 서울: 국가안보전략연구원, 2022.
- 임수호·김준영·홍석기. 『2000년대 이후 중국의 대북투자 추정』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 정인섭. 『신국제법강의: 이론과 사례』. 제13판. 서울: 박영사, 2023.
- 한국은행 경제연구원 편. 『통계를 이용한 북한경제 이해』. 서울: 한국은행, 2014.
- 홍제환·김석진. 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』. 서울: 통일연구원, 2021.
- Antonio Cassese 지음. 강병근·이재환 역. 『국제법』. 서울: 삼우사, 2010.
- KOTRA. 『2022 북한 대외무역 동향』, 서울: KOTRA, 2023.
- Asada, Masahiko ed. *Economic Sanctions in International Law and Practice*. New York: Routledge, 2020.

- Asan Institute for Policy Studies and Center for Advanced Defense Studies. *In China's Shadow: Exposing North Korean Overseas Networks*. Seoul: Asan Institute for Policy Studies, 2016.
- Askari, Hossein et al., *Case Studies of US Economic Sanctions: The Chinese, Cuban, and Iranian Experience*. Westport, Conn: Praeger, 2003.
- Baldwin, David A. *Economic Statecraft: New Edition*. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- FAO and WFP. *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment, Democratic People's Republic of Korea*. Bangkok: WFP and FAO, 2019.
- Gordon, Richard, Michael Smyth, and Tom Cornell. *Sanctions Law*. Oxford: Hart Publishing, 2019.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. Vol. 1*. Peterson Institute, 1990.
- O'Sullivan, Meghan L. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2003.
- U.S. National Commission on Terrorist Attacks. *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. New York: W. W. Norton & Company, 2004.
- van Bergeijk, Peter AG ed. *Research Handbook on Economic*

Sanctions, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.
van den Herik, Larissa ed. *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

2. 논문

- 김석진. “최근 북한경제 연구 현황과 과제.” 『통일과 평화』. 11집 1호, 2019.
- _____. “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망.” 서울대 경제학부 박사 학위 논문, 2002.
- 김화진. “국제법 집행수단으로서의 경제제재와 금융제재.” 『저스티스』. 통권 154호, 2016.
- 박효민. “미국의 일방 표적 제재에 대한 국제법적 평가와 구제수단.” 『인권과 정의』. 제494호, 2020.
- 이동은. “일방적 경제제재 조치의 국제법적 타당성 및 대북제재 관련 시사점-미국의 2차 제재를 중심으로.” 『국제법학회논총』. 제65권 제2호, 2020.
- 이승열. “북한 사이버 공격 전략의 진화: 대북제재 회피를 위한 외화벌이 수단으로서 사이버 전략.” 『통일정책연구』. 제32권 1호, 2023.
- 임을출. “북한의 경제 분야 정면돌파 전략에 대한 고찰: 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 38집 3호, 2020.
- 임종식·구갑우. “미국의 세컨더리 보이콧 금융제재의 의도와 실행전략: 방코텔타아시아 사례의 제재 효과와 메커니즘.” 『통일정책연구』. 제28권 1호, 2019.
- 장형수. “북한의 외화수급 추정과 분석: 1991~2012년.” 『통일정책연구』. 제22권 2호, 2013.
- 장형수·김석진. “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화

- 협상에 대한 시사점.” 『현대북한연구』. 22권 1호, 2019.
- 정민정. “미국 대북제재의 역외적용과 한국에의 시사점.” 『입법과 정책』. 13권 2호, 2021.
- 황태희·서정건·전아영. “미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 51집 4호, 2017.
- Arnold, Aaron. “The true costs of financial sanctions.” *Survival*, vol. 58, no. 3, 2016.
- Clark, Harry L. “Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures.” *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 25, issue. 1, 2004.
- Farrell, Henry and Abraham Newman. “The Twilight of America’s Financial Empire.” *Foreign Affairs*, vol. 24, 2020.
- Fitzgerald, Peter L. “Pierre Goes Online: Blacklisting and Secondary Boycotts in U.S. Trade Policy.” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol 31, issue 1, 1998.
- Gordon, Joy. “Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran.” *Harvard International Law Journal Online*, vol. 57, 2016.
- Haass, Richard N. “Sanctioning Madnesm.” *Foreign Affairs*, vol. 76, 1997.
- Jeong, Jin Mun. “Sanctions-Busting, Material Power, and Institutional Support for Economic Sanctions.” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 67, no. 10, 2023.
- Leogrande, William M. “Making the Economy Scream: US Economic Sanctions against Sandinista Nicaragua.” *Third World Quarterly*, vol. 17, no. 2, 1996.

- Lowenfeld, Andreas F. "Congress and Cuba: The Helms-Burton Act." *American Journal of International Law*. vol. 90, no. 3, 1996.
- Meyer, Jeffrey A. "Second thoughts on Secondary Sanctions." *University of Pennsylvania Journal of International Law*. vol. 30, no. 3, 2009.
- Min, Woo-Jun and Sukhee Han. "Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation." *International Area Studies Review*. vol. 23, no. 2, 2020.
- Noland, Marcus. "The (non-) impact of UN sanctions on North Korea." *Asia Policy*. vol. 7, 2009.
- Oh, Jin Hwan and Ji Yong Ryu, J. "The Effectiveness of Economic Sanctions on North Korea: China's Vital Role." *The Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 23, no. 1, 2011.
- Pape, Robert A. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security*. vol. 22, no. 2, 1997.
- Rathbone, Meredith, Peter Jeydel, and Amy Lentz. "Sanctions. Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws." *Georgetown Journal of International Law*. vol. 44, 2012-2013.
- Ruys, Tom and Cedric Ryngaert. "Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions." *British Yearbook of International Law*. braa007, 2020.
- Ryngaert, Cedric. "Extraterritorial Export Controls(Secondary Boycotts)." *Chinese Journal of International Law*. vol. 7, issue 3, 2008.
- Woo-Jun, Min and Sukhee Han. "Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation." *International Area Studies Review*. vol. 23, no. 2, 2020.

3. UN자료

UN Doc. A/HRC/30/45 (2015).
UN Doc. A/RES/47/19 (1993).
UN Doc. A/RES/56/83 (2002).
UN Doc. S/RES/2270 (2016).
UN Doc. S/2019/171 (2019).
UN Doc. S/2020/151 (2020).
UN Doc. S/2021/211 (2021).
UN Doc. S/2021/777 (2021).
UN Doc. S/2022/132 (2022).
UN Doc. S/2022/668 (2022).
UN Doc. S/2023/171 (2023).
UN Doc. S/2023/656 (2023).

4. 기타

『경향신문』, 『뉴시스』, 『데일리한국』, 『동아일보』, 『매일경제』, 『문화일보』, 『서울경제』, 『서울신문』, 『아시아경제』, 『연합뉴스』, 『자유아시아방송(RFA)』, 『조선일보』, 『중앙일보』, 『한국일보』, 『SBS뉴스』, 『Voice of America』.

Al Arabiya News, Almada Paper, Al-Monitor, Bloomberg, Financial Times, Israel National News, New York Times, Reuters, The Times of Israel.

『东方财富网』, 『每经网』, 『环球网』, 『环球时报』, 『중국망(中国网) 한글판』.

국립외교원 <www.knda.go.kr>.

- 대외경제정책연구원 <www.kiep.go.kr>.
대한민국 대통령실 <www.president.go.kr>.
대한민국 외교부 <www.mofa.go.kr>.
대한민국 정책브리핑 <www.korea.kr>.
법제처 국가법령정보센터 <www.law.go.kr>.
산업연구원 <www.kiet.re.kr>.
서울대학교 국제문제연구소 <www.snuiis.re.kr>.
세계법제정보센터 <www.world.moleg.go.kr>.
전략물자관리원 <www.kosti.or.kr>.
통계청 국가통계포털 <www.kosis.kr>.
통일연구원 <www.kinu.or.kr>.
한국개발연구원 <www.kdi.re.kr>.
한국무역협회 <www.kita.net>.
한국은행 <www.bok.or.kr>.
한국은행 경제통계시스템 <www.ecos.bok.or.kr>.

Atlantic Council <www.atlanticcouncil.org>.
Center for a New American Security <www.cnas.org>.
Chainalysis <www.chainalysis.com>.
Chainalysis Team <www.blog.chainalysis.com>.
Code of Federal Regulations <www.ecfr.gov>.
Congressional Research Service <www.crsreports.congress.gov>.
Elaf Islam Bank <www.eib.iq>.
European Central Bank <www.bankingsupervision.europa.eu>.
European Union <www.europa.eu>.
European Union Institute for Security Studies <www.iss.europa.eu>.
Federal Register <www.federalregister.gov>.

Financial Crimes Enforcement Network, US Department of Treasury
〈www.fincen.gov〉.

FinCEN 〈www.fincen.gov〉.

Gibson Dunn 〈www.gibsondunn.com〉.

Office of Foreign Assets Control 〈www.ofac.treasury.gov〉.

Stockholm International Peace Research Institute 〈www.armstrade.sipri.org〉.

The National Committee on North Korea 〈www.ncnk.org〉.

The White House 〈www.whitehouse.gov〉.

TURBOFAC 〈www.sanctions.org〉.

U.S. Congress 〈www.congress.gov〉.

U.S. Department of Justice 〈www.justice.gov〉.

U.S. Department of State 〈www.state.gov〉.

U.S. Department of Treasury 〈www.home.treasury.gov〉.

U.S. Government 〈www.govinfo.gov〉.

UN 〈www.un.org〉.

UN Comtrade Database 〈www.comtradeplus.un.org〉.

UN High Level Political Forum on Sustainable Development
〈www.hlpf.un.org〉.

UN Security Council 〈www.securitycouncilreport.org〉.

United States Mission to the United Nations 〈www.usun.usmission.gov〉.

昆仑银行 〈www.klb.cn〉.

中华人民共和国国防部 〈www.mod.gov.cn〉.

中华人民共和国外交部 〈www.fmprc.gov.cn〉.

中华人民共和国驻旧金山总领事馆 〈www.sanfrancisco.china-consulate.gov.cn〉.

中华人民共和国驻尼泊尔大使馆 〈www.np.china-embassy.gov.cn〉.

中华人民共和国中央人民政府 <www.gov.cn>.

Cuban Democracy Act. Pub. L. 102-484, 106 Stat. 2575, 1992.
Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act. Pub. L. 104-114,
110 Stat. 785, 1996.

EC Council Regulation No 2271/96, 1996.

European Union-United States: Memorandum of Understanding
Concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S.
Iran and Libya Sanctions Act, April 11, 1997, 36 I.L.M.
529, 530, 1997.

International Emergency Economic Powers Act([As Amended
Through P.L. 110-96, Enacted October 16, 2007]).

Iranian Transactions and Sanctions Regulations: ITSR, 31 CFR
Part 560.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua
(Nicaragua v U.S.A), Merits, Judgement, I.C.J. Reports
1986, 1986.

Pub. L. No. 115-44, 131 Stat. 886, 2017.

Pub. L. No. 116-92, 133 Stat. 1198, 2019.

The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment
Act. Pub. L. 111-195, 124 Stat. 1312, 2010.

The Iran and Libya Sanctions Act. Pub. L. 104-172, 110 Stat.
1541, 1996.

The North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act, Pub.
L. No. 114-122, 130 Stat. 93, 2016.

Ukraine Freedom Support Act. Pub. L. 113-272, 128 Stat. 2952,
2014.

Uniting And Strengthening America By Providing Appropriate Tools

- Required To Intercept And Obstruct Terrorism(USA PATRIOT ACT) Act Of 2001, PUBLIC LAW 107-56—OCT. 26, 2001.
- Chanlett-Avery, Emma, John W. Rollins, Liana W. Rosen, and Catherine A. Theohary. “North Korean Cyber Capabilities: In Brief.” CRS Report R44912. Congressional Research Service, 2017.
- Katzman, Kenneth. “*Iran Sanctions*.” CRS Report RS20871. Congressional Research Service, 2022.
- Manyin, Mark E., Mary Beth D. Nikitin, and Kirt Smith. “North Korea: A Chronology of Events from 2016 to 2020.” CRS Report R46349. Congressional Research Service, 2020.
- Rennack, Dianne E. “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions.” CRS Report R41438. Congressional Research Service, 2023.
- U.S. Congress. “Secondary Sanctions against Chinese Institutions: Assessing Their Utility for Constraining North Korea.” Hearing Before the Subcommittee on National Security and International Trade and Finance of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs. United States Senate, 115th Congress (May 10, 2017) (Testimonies of Adam J. Szubin and Juan C. Zarate).
- U.S. Congress. “North Korea’s Perpetual Provocations: Another Dangerous, Escalatory Nuclear Test.” Hearing Before The Subcommittee on Asia and the Pacific of The Committee on Foreign Affairs. House of Representatives, 114th Congress, September 14, 2016, (Testimonies of Victor Cha, Bruce Klingner, Sue Mi Terry, and David Albright).

민예. “미국 2차 제재에 대한 중국의 입장과 대응.” (통일연구원 서면자문서, 2023.4.13.).

정진문. “2차제재의 정치외교적 쟁점 사항.” (통일연구원 서면자문서, 2023.8.10.).

황태희. “미국 2차 제재의 쟁점 사항.” (통일연구원 서면자문서, 2023.9.1.).

Government of the Democratic People's Republic of Korea,
“Democratic People's Republic of Korea Voluntary National
Review on the Implementation of the 2030 Agenda for
the Sustainable Development,” 2021.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2021년도 연구보고서

〈연구총서〉

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진 · 홍제환
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외
2021-07 평화 · 통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외
2021-08 동아시아 평화 · 번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성윤
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환 · 김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외
2021-15 KINU 통일익식조사 2021: 통일 · 북한 인식의 새로운 접근	이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나응우 외
2021-18 남북 접경지역 재해 · 재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19 북한의 성 · 재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20 북한의 성 · 재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21 평화의 인권 · 발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한국 협력 방안	최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외

2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철은 외
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01 평화공동대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34 신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

〈정책연구시리즈〉

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03 한중 보건 협력과 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 활성화 방안	황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

〈Study Series〉

2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

〈연구총서〉

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정
2022-08 북한의 중산층	정은미 외

2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은 · 박동준
2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환 · 권재범
2022-11 체제전한국 국가 · 종교 관계와 북한에 대한 함의	현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화 · 비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력	정성윤 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법 · 제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경욱 외
2022-18 사진평 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화 · 번영	이재영 외
2022-19 발전의 평화 · 인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20 KINU 통일익식조사 2022	박주화 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28 2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병근 외
2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외
2022-04 윤석열 정부의 통일 · 대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

〈Study Series〉

2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.

2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula

Cheol-wun Jang et al.

2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula

Ji Young Choi et al.

2023년도 연구보고서

〈연구총서〉

2023-01	김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서	황진태
2023-02	국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제	김석진
2023-03	인권의 평화·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2023-04	북한 휴대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로	정은이·이해정
2023-05	비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략	김갑식 외
2023-06	북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제	장철운 외
2023-07	새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안	조한범 외
2023-08	남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안	이무철 외
2023-09	한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략 추진 방안	현승수 외
2023-10	KINU 통일외식조사 2023	이상신 외
2023-11	접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안	나용우 외
2023-12	2023 접경지역 남북협력 인식조사	나용우·이우태
2023-13	북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과	최규빈 외
2023-14	김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략	이지순 외
2023-15	미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략	이재영 외
2023-16	북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망	정성윤·김민성
2023-17	김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태	최지영 외
2023-18	김정은 정권의 농촌발전전략	정은미·박희진
2023-19	김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기	조정아 외
2023-20	북한 주민의 직장 생활	박형중 외
2023-21	북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성	조정아 외
2023-22	북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립	박영자 외
2023-23	일본 기시다 정부의 대외전략	이기태 외
2023-24	미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로	황수환 외
2023-25	중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책	황태연 외
2023-26	북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계	홍 민 외
2023-27	평양의 도시정치와 공간구조	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유 · 평화 · 번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중 · 러 · 북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

〈Study Series〉

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era	Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea	Soohwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation	Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022	Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks	Dong-ho Han

KINU Insight

2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략 · 정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외

연례정세보고서

2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원
2023	2024 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제30권 1호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 1 (2021)
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 2 (2021)
통일정책연구, 제31권 1호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 1 (2022)
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 2 (2022)
통일정책연구, 제32권 1호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 1 (2023)
통일정책연구, 제32권 2호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 2 (2023)

기타

2021	국제 평화문서 번역집	서보혁 · 용혜민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」	홍 민

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, 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)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)				소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※ 도로명 주소 기입必				
연 락 처*	전화번호		이메일 주소		
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()		
회 원 구 분*	학생회원 ()		일반회원 ()		기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.					
20 년		월	일	성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집 · 이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 일 일 성명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의		미동의	
----	--	-----	--

이
호
지

본인	성명	(서명 또는 인)
법정대리인	성명	(서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서관 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kjuu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)

미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로