

미국의 세컨더리 보이콧 금융제재의 의도와 실행전략: 방코델타아시아 사례의 제재 효과와 메커니즘*

임 종 식** · 구 갑 우***

- I. 서론
II. 세컨더리 보이콧 효과의 메커니즘
III. 방코델타아시아 사례 분석
IV. 단동은행과 ABLV의 사례: 결론에 대신하여

국문요약

방코델타아시아(BDA: Banco Delta Asia) 사건은 2005년 9월에 미국 재무부가 방코델타아시아에 대하여 북한의 위조 달러 유통, 마약 밀매 등을 방조한 혐의로 미국 애국법 제311조의 '주요 자금세탁 우려 대상'으로 지정한 '세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)' 방식의 금융제재 사례이다. 이로 인하여 북한의 모든 국제 금융거래가 차단되는 효과가 발생하였다. 본 연구의 목적은 세컨더리 보이콧 금융제재의 효과를 발생시키는 메커니즘을 규명함에 있다. 이는 향후 유사한 제재가 실행될 경우 겉으로 드러나지 않은 측면을 포함한 전체적 모습에 대한 통찰과 적절한 정책의 수립을 지원할 수 있을 것이다. 메커니즘 규명을 위한 분석 틀로서 3축 작동구조론을 가설로 제시한다. 3축이란 미국 애국법 제311조,

달러 패권주의, 국제자금세탁방지기구(FATF)의 자율적 집행력 등으로서 세컨더리 보이콧 효과를 발생시키는 기제들이다. 이 기제들은 직접적 또는 간접적으로 제재 주체들에게 영향을 미침으로써 세컨더리 보이콧의 효과를 발생시킨다. 그 효과의 주요 특징은 '레버리지 효과'와 '치외법권적 효과'이다. 실제 상황에서 세컨더리 보이콧 금융제재는 3축 작동구조론에 의한 효과와 적절한 실행전략이 결합하여 나타난다.

주제어: 세컨더리 보이콧, 애국법 제311조, 달러 패권주의, 국제자금세탁방지기구, 레버리지 효과, 치외법권적 효과, 닭을 죽여 원숭이 위협하기 전략

* 익명의 심사자들의 유익한 논평에 깊은 감사를 드립니다. 이 논문은 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(NRF-2017S1A3A2065782).

** (사)남북체육교류협회

*** 북한대학원대학교

I. 서론

미국은 한국전쟁 이후 국내법과 유엔 안전보장이사회의 결의를 통해 북한에 대하여 경제제재를 해 왔다. 그 가운데 중국의 단둥은행과 라트비아의 ABLV 은행에 대한 미국의 최근 제재는 애국법 제311조에 근거한 세컨더리 보이콧(secondary boycotts)으로서 그 파장이 적지 않다. 미국은 수시로 세컨더리 보이콧을 다른 중국 대형은행에 확대할 의도를 표명하면서 북한 비핵화 및 미·중 무역전쟁에의 지렛대로 활용하고 있고, 라트비아의 ABLV 은행은 현재 자발적 청산(voluntary liquidation) 중에 있다. 또 2018년 내내 북한산 석탄의 국내 반입 등과 관련한 국내은행들의 대북제재 위반문제가 거론되자 국내은행들은 관련 컨설팅을 받는 등 대책 마련에 부심하고 있다.

세컨더리 보이콧 금융제재의 대표적 사례는 2005년 9월에 발생한 마카오의 방코델타아시아 사건이다. 방코델타아시아가 북한의 위법행위를 방조한 혐의로 미국 재무부로부터 주요 자금세탁 우려 대상으로 지정되자 북한과 거래하던 대부분의 국제 은행들은 북한과 거래를 중단하였다. 사실 미국의 제재이론가들은 세컨더리 보이콧이 유엔 안전보장이사회의 대북제재와 같은 다자제재 시 다자협력을 저해할 수 있기 때문에 회피되어야 할 정책수단이라고 권고한다.¹ 그럼에도 왜 미국은 세컨더리 보이콧을 하고 있고, 이 세컨더리 보이콧이 어떻게 작동하기에 제재를 당하는 당사자들이 이토록 민감하게 반응하고 심지어 자발적 청산에 이르는 과정까지 밟아가는 이 글의 질문이다. 미국의 세컨더리 금융제재의 의도와 결과를 방코델타아시아 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

특히 이 글에서 주목하는 것은 미국의 의도와 결과를 연결하는 세컨더리 보이콧의 메커니즘이다. 미국 정부는 이성적으로는 세컨더리 보이콧의 부정적 효과를 인식하지만, 그 효과의 파급성 때문에 의도성을 지닌 ‘감정적 마음’은 세컨더리 보이콧을 결행하곤 한다.² 이 글의 핵심 내용인 세컨더리 보이콧의 의도와 결과 그리고 그 과정인 메커니즘에 대한 분석이 제재 관련 당사자로 하여금 적절한 대응책을

¹ Richard N. Haass, “Conclusion: Lessons and Recommendations,” in Richard N. Haass, ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations, 1998), p. 207.

² 특정한 마음체계는 특정한 정치경제적 국면에서, 이성과 감성 그리고 의지와 상상력이 결합되어 있는 복합체로, 주체의 행동을 가능하게 하는 ‘의도성’(intentionality)을 담지하고 있는 총체적 심리의 체계다. 이우영·구갑우, “남북한 접촉시대와 마음의 통합이론: 마음의 지질학 시론,” 『현대북한연구』, 19권 1호 (2016).

수립·실행하는 데에 도움을 줄 수 있기를 기대한다.

이 글의 구성은 다음과 같다.

첫째, 세컨더리 보이콧 금융제재의 메커니즘에 관한 분석틀로서 3축 작동구조—애국법 제311조, 달러 패권주의, 국제자금세탁방지기구의 자율적 집행력—를 제시한다. 둘째, 방코델타아시아 사건의 사실관계를 발생·전개·종결로 나누어 개괄적으로 서술·분석한다. 이 서술적 분석(descriptive analysis)을 토대로 3축 작동구조론을 활용하여 방코델타아시아에 대한 세컨더리 보이콧 금융제재의 작동구조를 분석·설명한다. 이어 세컨더리 보이콧 금융제재 효과의 한계를 나타내는 제약 조건들을 분석한다. 셋째, 미국정부의 세컨더리 보이콧 실행전략인 ‘닭을 죽여 원숭이를 위협하기(kill the chicken to scare the monkey)’ 전략과 제재대상 확대전략을 분석한다. 마지막으로, 결론에 대신하여 최근 북한과 관련한 세컨더리 보이콧 금융제재사례인 중국의 단둥은행과 라트비아의 ABLV 은행의 사례를 분석한다.

II. 세컨더리 보이콧 효과의 메커니즘

1. 선행연구

일반적인 경제제재의 효과에 관한 선행연구는 효과분석 및 효과에 영향을 미치는 요인 분석을 중심으로 많은 연구업적이 있다. 그러나 최근 주목받고 있는 세컨더리 보이콧 금융제재의 효과와 관련한 선행연구는 매우 드물다. 자레이트(Juan C. Zarate)의 ‘국제 안보의 민영화(the privatization of international security)’ 연구와 피버와 로버(Peter D. Feaver and Eric B. Lorber)의 ‘평판금융제재(reputational financial sanction)’ 연구가 있다.³

자레이트에 의하면, 2001년 ‘9·11 공격’ 이후 테러 자금조달 방지를 위한 국제 사회의 노력의 일환으로서 금융의 힘을 활용하는 새로운 패러다임이 출현하였고, 이는 세 방향으로 발전하고 있다.⁴ 즉 국제자금세탁방지 체제가 강화되고, 안보문

³ Juan C. Zarate, “Harnessing the Financial Furies: Smart Financial Power and National Security,” *The Washington Quarterly* (October 2009), pp. 43~59; Peter D. Feaver and Eric B. Lorber, *Coercive Diplomacy: Evaluating the Consequences of Financial Sanctions* (London: Legatum Institute, 2010).

⁴ Juan C. Zarate, *Ibid.*, pp. 45~49.

제를 해결하는 수단으로써 정부의 금융규제 권한이 적극적으로 활용되며, 그리고 초국가적인 안보 위협에 대하여 국제금융공동체 및 민간부문의 중심적인 역할이 확대되고 있다. 특히 민간부문의 중심적 역할 및 영향력 증대는 새로운 패러다임의 주요 특징이라고 하였다.

피버와 로버는 2005년의 방코델타아시아 제재 및 2006년의 이란 제재사례를 분석하여 새로운 방식의 금융제재로서 평판금융제재 이론을 제시하고 그 인과적 메커니즘에 대한 분석을 시도하였다. 평판금융제재가 전통적인 제재와 다른 첫 번째 차이점은, 전통적 제재는 직접적(의사결정 주체와 제재 부과 주체가 동일함)인데 반하여, 새로운 제재는 직접적이면서도 간접적이다. 즉 의사결정 주체(미국 정부)는 민간부문 행위 주체의 레버리지에 의존하여 제재의 효과를 강화한다는 것이다.⁵

피버와 로버가 제시하고 있는 두 번째 차이점은 전통적 제재는 불법행위를 직접 행한 대상에 대하여 부과하였으나, 새로운 제재는 그 불법행위를 방조한 대상에 대해 부과한다는 것이다.⁶ 민간부문 주체들이 제재에 참여하는 의사결정은 무형의 평판 리스크를 회피하거나 유형의 벌금 또는 법적 제재 리스크를 회피하는 문제에 관한 경영상의 판단과 관련된다.⁷ 즉 정상적인 금융기관이 불법행위를 방조한 금융기관과 거래하는 것은 국제금융공동체 내에서 자신의 평판을 저해하기 때문이다. 따라서 자신의 평판 브랜드가 손상되는 것을 방지하기 위해 당해 불법행위를 방조한 금융기관에 대한 투자 및 거래를 중단한다. 그 결과 불법행위를 방조한 금융기관의 자금조달 능력은 감소하므로 당해 금융기관은 경영상의 어려움에 봉착하게 된다는 것이다.⁸ 평판금융제재는 쉽게 해제할 수 있는 금수 조치(embargo)와는 달리 일단 제재가 실행되면 신속하게 해제할 수 없다. 이러한 특성은 단기적으로 제재의 효과를 높이지만, 장기적으로는 해제의 어려움 때문에 비생산적인 측면도 있다.⁹

국제안보문제에 있어서 민간부문의 중심적 역할 및 영향력을 강조한 자레이트의 연구는 제재에 관한 연구에 새로운 관점을 제시한 점에서 그 의미가 있다. 피버와 로버의 연구는 세컨더리 보이콧 금융제재의 메커니즘을 분석한 최초의 연구이

⁵ Peter D. Feaver and Eric B. Lorber, *Coercive Diplomacy*, p. 32.

⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁷ *Ibid.*, pp. 35~39.

⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁹ *Ibid.*, p. 7.

다. 그러나 평판 가치에 대한 판단기준은 주관적인 측면이 강하여 객관적인 분석에 적합하지 않은 측면도 있다. 즉 동일 의사결정 주체라 하더라도 처한 상황에 따라서 평판을 중시하기도 하고 반대로 더 큰 이익을 취하기 위하여 평판 손상을 감수하기도 한다는 점을 간과하고 있다. 이는 세컨더리 보이콧 금융제재의 한계조건에 관한 추가 연구의 필요성을 제기한다.

또 피버와 로버가 연구한 이란 제재사례와 방코델타아시아 제재사례 간에는 적지 않은 차이점이 있다. 가장 뚜렷한 차이는 제재의 근거법에 있다. 방코델타아시아 사건의 근거법은 애국법(US Patriot Act) 제311조이지만, 이란 사례의 근거법은 유엔 안보리 결의 1737, 1747, 1803 및 1929, 이란제재법(Iran Sanctions Act of 1996)과 포괄적 이란제재법(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010) 등이다. 애국법 제311조는 다른 일반법과는 달리 특정한 행위를 실행하였거나 그 실행행위와 관련된 대상에 적용하는 것이 아니라, 특정한 행위를 한 ‘우려(혐의)’가 있는 대상에게도 적용할 수 있다. 이는 사법상의 사전 예고 적정 절차(ex ante due process)를 생각하는 매우 강력한 권한이다. 하지만 유엔 안보리 결의나 이란제재법(1996) 및 포괄적 이란제재법(2010)에는 이러한 권한을 부여하고 있지 않다. 이러한 차이는 애국법에 근거한 세컨더리 보이콧 금융제재는 피버와 로버가 분석한 평판금융제재의 효과보다 더 강력한 효과를 내포하고 있음을 암시한다. 본 연구는 그것이 무엇인지에 대하여 분석할 것이다.

2. 세컨더리 보이콧 금융제재의 정의

세컨더리 보이콧 금융제재란 제재 당사자 간의 금융거래에 대하여 제재의 주체가 제재의 주 객체(primary target)에 대하여 직접 제재를 부과하는 1차 제재 방식과는 달리 주 객체와 거래하는 2차 객체(secondary target)에 대하여 제재를 부과하는 2차 제재(secondary boycott) 방식을 말한다. 그 결과 주 객체뿐만 아니라 2차 객체의 모든 국제금융 거래가 차단되는 효과가 발생한다.

이러한 효과가 발생하는 메커니즘을 분석하기 위하여는 미국 애국법(USA Patriot Act of 2001) 제311조와 국제금융시장에서의 달러 패권주의(US Dollar hegemony) 그리고 국제자금세탁방지기구(FATF)의 자율적 집행력에 대한 이해가 필요하다. 세컨더리 보이콧 효과는 이들 세 가지 기제(이하 ‘3축 작동 기제’라고

칭한다)들이 결합하여 제재 당사자들에게 작용한 결과라고 보기 때문이다. 세컨더리 보이콧 금융제재의 효과와 관련한 당사자는 제재의 주체와 제재의 객체로 나눌 수 있다. 제재의 주체는 ‘주 주체’와 ‘2차 주체’로, 제재 객체는 ‘주 객체(primary target)’와 ‘2차 객체(secondary target)’로 구분한다. 여기서 중요한 당사자는 2차 주체이다. 2차 주체란 주 객체와의 관련성으로 인하여 주 주체로부터 2차 객체가 될 위험을 회피하고자 주 객체 또는 2차 객체와의 거래를 단절하는 제3의 행위주체를 의미한다.

먼저 3축 작동 기제와 세컨더리 보이콧 금융제재의 당사자들 사이의 관계를 살펴본 뒤에, 세컨더리 보이콧 금융제재의 작동 메커니즘에 관한 분석 틀로서 3축 작동구조론을 설명한다.

3. 3축 작동 기제

가. 미국 애국법 제311조

미국 애국법(USA Patriot Act: the Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001) 제311조의 기원은 1990년대 클린턴 행정부가 BCCI (Bank of Credit and Commerce International)의 불법행위를 조사한 이후 국제 자금세탁 문제를 국가의 안보문제로 다루기 시작한 데서이다. 미국 상원 ‘테러, 마약, 국제작전 소위원회’는 이 조사결과를 토대로 ‘국제범죄, 테러, 부패 행위와 합법적 금융기관을 통한 불법 자금 유통의 공생관계’에 대응한 정책 권고안을 발의하였다. 이것은 애국법 Title III 제311조의 모범이 되었다. 이후 상하원에서 자금세탁방지에 관한 법안들이 발의되었으나 2001년 1월 부시 행정부의 출범과 함께 폐기되었다. 그러나 ‘9·11 사태’가 발생하자 부시 행정부는 태도를 바꾸어 클린턴 행정부의 자금세탁방지 정책을 전부 수용하여 애국법 Title III 제311조에 담았다.

애국법 제311조의 목적은 불법 세탁 자금이 미국 금융시스템으로 몰래 유입되는 것을 방지하고, 해외 자금세탁 피난처를 관할하는 국가가 국제자금세탁방지표준을 법제화하도록 압박을 가함으로써 미국의 금융시스템을 보호하는 데에 있다. 이를 위하여 외국의 국가나 금융기관 등에 대하여 ‘주요 자금세탁 우려 대상’으로 지정할 수 있는 권한과 미국의 금융기관에 대하여 자신 및 미국의 금융시스템을

보호하는 ‘특별조치’를 실행할 것을 요구할 수 있는 권한을 재무부 장관에게 부여하였다. 특별조치 사항은 거래기록 관리, 고객 확인 절차, 입출금계좌 정보, 그리고 우려 대상으로 지정된 국가 또는 금융기관과의 거래 관계 금지 등이다.

애국법 제311조는 국제경제긴급사태권한법(the International Economic Emergency Powers Act)과 비교하면 상대적으로 정치·외교적 성격이 약하고 형법과 유사한 성격을 가진다.¹⁰ 그러나 애국법 제311조는 다른 일반 형법과는 달리 자금세탁행위를 하였거나 그 행위와 관련이 있는 대상에 대해서 뿐만 아니라 자금세탁행위를 할 ‘우려’가 있는 대상에도 적용할 수 있다. 다시 말해서 특정 자금세탁행위에 관련된 증거를 제시할 필요 없이 적절한 자금세탁방지를 위한 통제를 하지 않고 있음을 보여주는 것만으로도 ‘특별조치’를 실행할 수 있는 매우 강력한 권한을 부여한 것이다.¹¹

나. 달러 패권주의

영국의 파운드 기축 통화 시대는 1944년 브레튼-우즈(Bretton Woods) 체제의 출범과 함께 물러가고 미국의 달러 기축 통화 시대가 시작되었다. 그러나 달러 금고정환율제인 브레튼-우즈 체제의 태생적 한계로 인하여¹² 1960년대 중반 미국의 경상수지 적자가 급증하자 달러에 대한 신뢰가 추락하고 금에 대한 수요가 급증하였다. 마침내 1971년 8월 닉슨 대통령은 금 태환 정지를 선언하였고 브레튼-우즈 체제는 붕괴하였다.

이후 게임의 규칙이 고정환율제에서 변동환율제로 바뀌었지만, 기축 통화로서의 달러의 지위는 변함이 없었다. 그 이유는 이미 구축된 기축 통화로서의 관성과 국제 외환시장에서 압도적인 비중을 차지하는 달러의 ‘규모의 경제효과’ 그리고 새로운 돌파구로서의 석유 달러(petrodollar)의 등장¹³ 등의 요인들이 기저에서

¹⁰ 변진석, “미국의 국제자금세탁방지 및 반테러금융법과 북한 금융제재: 법적 기반과 한계,” 『은행법연구』, 제10권 제1호 (2017), p. 164.

¹¹ Bliss Burdett Pak and Jasper Kim, “Domestic Law and International Relations: USA PATRIOT Act, Section 311, and the North Korean Human Rights Act of 2004,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XIX, No. 3 (Fall 2007), p. 180.

¹² 왕윤중, 『달러 패권』 (서울: 프리 이코노미북스, 2016), p. 61.

¹³ Zaw Thiha Tun, “How Petrodollars Affect The U.S. Dollar,” *Investopedia* (July 29, 2015): <<http://www.investopedia.com/articles/forex/072915/how-petrodollars-affect-us-dollar.asp>> (검색일: 2017.11.6.).

작용하였기 때문이다. 미국은 석유생산기구(OPEC)와 협정을 맺어 석유 거래통화를 달러로 통일시키는 대가로, 회원국들의 안보를 보장하겠다고 약속했다. 이후 미 달러는 석유 교역의 대부분을 독점하는 결제통화로 자리를 굳힐 뿐만 아니라, 글로벌 교역에서 상품과 원자재 매매 등 모든 분야에서 통용되는 준비통화로 자리 잡게 되었다. 이후 여러 차례에 걸쳐 크고 작은 위기가 있었지만, 달러의 기축 통화로서의 패권적 위상은 계속 유지되었다. 심지어 2008년 서브프라임모기지채권 부실화로 인한 미국발 세계 금융위기 이후에도 여전히 달러는 양적 완화 정책의 실행을 통하여 기축 통화의 지위를 변함없이 누리고 있다. 『BIS Triennial Central Bank Survey 2016』에 의하면, 달러화는 모든 외환거래의 88%를 차지하고 있다.¹⁴

이러한 달러의 기축 통화로서의 위상 때문에 세계 모든 국가는 외환 보유고를 대부분 달러 표시 자산으로 유지하고 있다. 또 세계의 은행들은 국제 자금거래를 위하여 미국의 대형은행들과 코레스 계약을 체결하고 코레스 계좌 또는 입출금계좌를 개설하고 있다.

다. 국제자금세탁방지기구의 자율적 집행력

1989년 설립된 국제자금세탁방지기구(Financial Action Task Force on Money Laundering)는 국제자금세탁방지표준의 제정·실행·평가와 불량국가와 불량은행 및 기타 돈세탁을 조장하는 금융기관을 제재하기 위한 정책의 수립·실행을 목적으로 하는 정부 간 국제기구이다.

국제자금세탁방지기구는 1990년에 자금세탁방지과 실행조치의 유효성을 측정하기 위한 포괄적인 기준으로서 ‘40개 권고안’을 제정하였다. 2001년에 ‘9·11 사태’가 발생하자 테러 자금 지원에 대한 ‘특별권고 8개 항’을 추가로 채택하였다. 2012년 2월에는 ‘대량살상무기 확산 자금조달 방지’ 항목을 추가하였다.

국제자금세탁방지기구의 주요 업무는 연례 자체평가와 회원국 간 상호평가를 통해 회원국의 자금세탁방지대책의 이행상황을 감독하고, 비회원국들이 국제자금세탁방지기구의 권고를 채택·이행하도록 하며, 또 국제자금세탁방지기구의 기준을 충족시키지 못하는 국가 또는 금융기관들이 수익성 있는 국제금융시장에 접

¹⁴ “Foreign exchange turnover in April 2016,” *BIS Monetary and Economic Department*, (September 2016); <<http://www.bis.org/publ/rpfx16fx.pdf>> (검색일: 2017.8.28.).

근하는 것을 제한하는 것이다. 이러한 활동의 결과물이 국제자금세탁방지기구가 매년 발표하는 블랙리스트(blacklist)이다. 국제자금세탁방지기구는 공식적인 제재 집행 메커니즘을 가지고 있지 않지만, 수적으로 확장추세¹⁵에 있는 회원국 간 합의의 힘과 ‘지정하여 망신주기 전략(name and shame strategy)’을 통하여 자율적 집행력을 가지게 되었다.

이와 같은 국제자금세탁방지기구의 활동은 ‘평판 브랜드’를 유지하고 강화하도록 유도하는 국제적인 규범을 창출하였다. 즉 주관적 가치 판단 기준으로서의 평판을 객관적, 규범적 차원으로 제도화함으로써 회원국과 회원국이 통제하는 금융기관들이 장기적인 관점에서 평판 리스크를 관리하게 하였다.

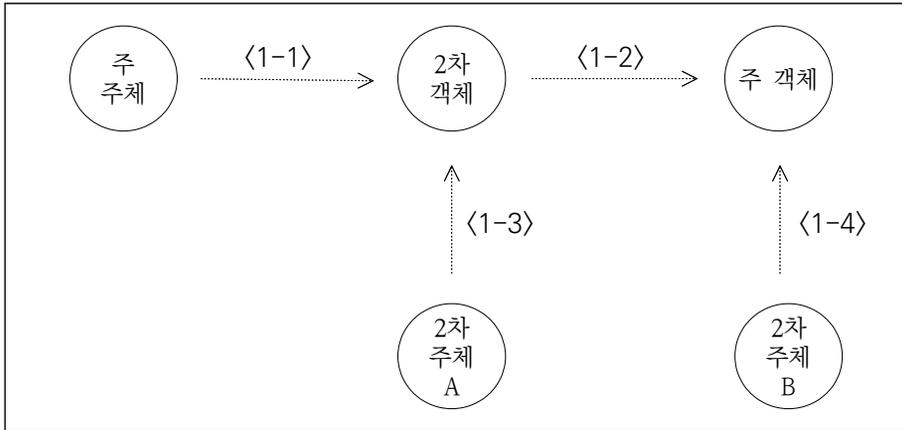
4. 세컨더리 보이콧의 당사자 관계

앞에서 세컨더리 보이콧 금융제재의 효과와 관련한 당사자는 제재의 주체와 객체로 나뉘고, 또 제재의 주체는 주 주체와 2차 주체로, 제재의 객체는 주 객체와 2차 객체로 구분할 수 있다고 하였다. 여기서 2차 주체는 다시 2차 객체에 대하여 제재를 가하는 ‘2차 주체 A’ 그룹과 주 객체에 대하여 제재를 가하는 ‘2차 주체 B’ 그룹으로 구분할 수 있다.

이들 간의 관계를 <그림 1>을 통하여 살펴보자. 이 그림에서 점선은 서로 관련 있는 당사자끼리 연결하고 있다. <1-1>, <1-2>, <1-3>, <1-4> 등 총 4부류의 당사자 관계가 존재한다. 여기서 주의해야 할 것은 ‘주 주체’와 ‘주 객체’는 직접적인 당사자 관계가 없다는 점과 ‘2차 주체 A’ 그룹과 ‘2차 주체 B’ 그룹도 ‘주 제재 주체’와 직접적인 당사자 관계가 없다는 점이다. 세컨더리 보이콧 금융제재의 주된 특징은 제재 주체와 직접적 관계가 없는 제3의 당사자인 2차 주체 A와 B가 또 다른 새로운 제재 주체로서 역할을 한다는 것이다.

¹⁵ FATF 회원국 수는 원래 16개국에서 1992년에 28개국, 2000년에 31개국, 현재 37개국으로 확대되었다. 그 외에 준회원인 9개 지역협의체 (FSRB: FATF-Style Regional Body)와 OECD, IMF, ADB 등 22개 국제기구가 옵저버로 참여하고 있다. 전체적으로 이것은 FATF의 글로벌 네트워크(Global Network of FATF)라고 불리며, 180개국 이상이 FATF 표준을 지지하고 있다.

〈그림 1〉 세컨더리 보이콧의 당사자 관계



5. 3축 작동구조론

위에서 설명한 3축 작동 기제들이 당사자들 간에 어떻게 작동하여 어떤 효과를 발생시키는지는 〈그림 2〉로 설명할 수 있다. 〈1-1〉의 관계가 발생하면 〈1-2〉의 관계로 이어지고, 그리고 거의 동시에 〈1-3〉 및 〈1-4〉의 관계가 발생하게 된다.

세컨더리 보이콧 금융제재의 메커니즘에서 핵심 역할을 하는 기제는 애국법 제 311조이다. 〈1-1〉은 애국법 제311조가 직접적 영향력이 미치는 당사자 관계를 나타내고, 〈1-2〉, 〈1-3〉, 〈1-4〉는 간접적 영향력이 미치는 당사자 관계를 나타낸다. 애국법 제311조의 직접적 영향력이 미치는 〈1-1〉에서는 제재를 가하는 의사결정을 한 주체와 제재를 가하는 행위 주체가 같다. 즉 주 주체인 미국 재무부가 미국은행이 2차 객체와 거래하는 것을 금지하는 의사결정을 한다. 그러나 애국법 제311조의 간접적 영향력이 미치는 〈1-2〉, 〈1-3〉, 〈1-4〉에서는 제재를 가하는 의사결정의 주체와 제재를 가하는 행위 주체가 서로 다르다.¹⁶ 제재를 가하는 의사결정의 주체는 정부 기관이나 제재를 가하는 행위의 주체는 민간이다.

일반적으로 제재를 가하는 국가와 제재를 당하는 국가 간에 무역·투자·금융거래가 거의 없는 경우에는 그 제재의 효과가 미미하다. 그러나 피제재 국가와 거래 관계가 활발한 당사자에 대하여 제재를 부과하면 효과가 달라진다. 〈1-4〉가 그것을 보여준다. 주 객체와 거래하고 있는 잠재적 제재 객체(2차 주체 B)가 주 주체로부

¹⁶ 피버·로버(2010)는 〈1-3〉을 제외한 〈1-2〉와 〈1-4〉을 상정하고 이를 기존의 전통적 제재와 다른 새로운 측면이라고 하였다.

터의 잠재적인 제재 위험을 회피하기 위하여 주 객체와의 거래를 중단한다. 이는 제삼자의 힘을 빌려 제재를 가하는 형태로서 일종의 ‘레버리지 효과(leverage effect)’라고 말할 수 있다. <1-3>은 2차 객체와 거래하는 잠재적 제재 객체(2차 주체 A)가 주 주체로부터의 잠재적인 제재 위험 또는 국제 금융시스템 내에서의 평판 손상을 회피하기 위하여 2차 객체와의 거래를 중단하는 행위를 나타내고 있다. <1-3>은 일반 경제제재의 경우에는 찾아볼 수 없고 금융제재의 경우에만 나타나는 특수한 레버리지 효과이다. 이상과 같은 레버리지 효과 때문에 세컨더리 보이콧 금융제재는 다른 일반적인 제재보다도 강력한 효과를 발휘한다.

이제 3축 작동구조론으로 들어가 보자, 3축 작동구조론이란 한마디로 애국법 제 311조가 발동하면 동시에 달러 패권주의가 가동되고 국제자금세탁방지기구의 자율적 집행력이 가세함으로써 그 효력이 발생한다는 것이다. 애국법 제311조는 3축 작동 기제 중 핵심 기제이다. 먼저 애국법 제311조 발동의 직접적 효과로 미국은행들은 2차 객체와 신규 금융거래를 중단한다.

이 효과는 미국 영토 바깥의 외국에 소재하는 대상에게 미국법의 효력이 미치는 것처럼 보이므로 ‘치외법권적 효과(extra-territorial effect)’라고도 한다.¹⁷ 국제법상 미국법의 효력은 미국이 아닌 외국에 소재하는 은행에 미칠 수 없다. 그럼에도 불구하고 치외법권적 효과라고 하는 이유는 다음과 같다. 달러 패권주의하에서 달러로 거래하는 대부분의 자금거래는 미국 환거래은행의 중계를 반드시 거쳐야 한다. 이 과정에서 실질적으로 미국법의 효력이 미치게 되는 구조를 일컬어 치외법권 ‘적’이라고 표현한 것이지 법적으로 치외법권이 인정되는 것은 아니다.

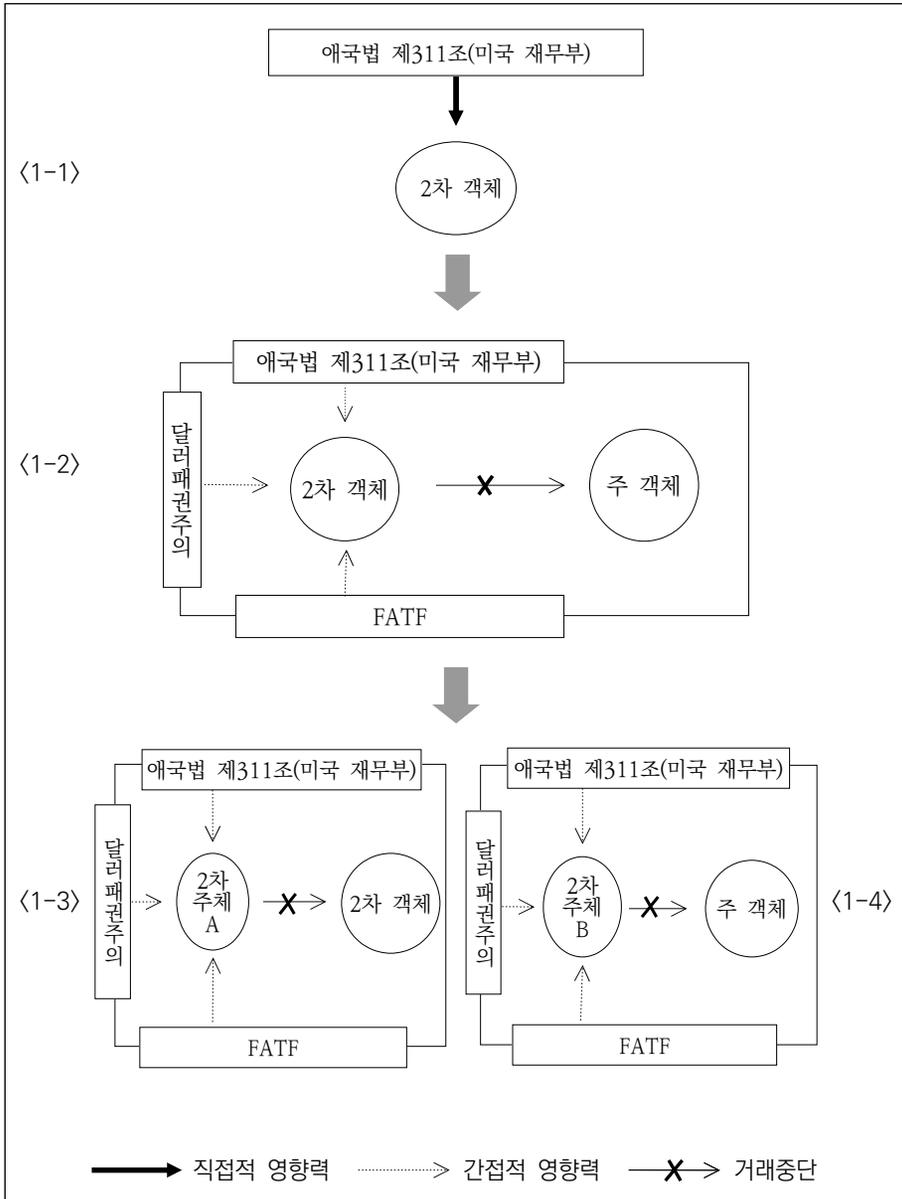
중요한 것은 애국법 제311조의 간접적인 효과이다. 달러 패권주의가 지배하는 국제금융시장에서 미국은행들과의 거래중단은 거의 모든 금융거래를 할 수 없게 되는 것이나 마찬가지이다. 따라서 2차 객체인 금융기관은 부도 위험에 봉착하여 예금주들의 예금 인출사태가 일어나게 되므로, 금융감독당국은 전체 금융시스템을 보호하기 위하여 예금에 대한 지불유예 조치를 실행한다. 또 감독당국은 애국법 제311조가 당해 금융시스템 전체에 적용될 가능성을 사전에 차단하고자 주 객체의 예치자금을 동결하고 신규거래를 중단시킨다.

나아가 애국법 제311조의 지정 사유와 국제자금세탁방지기구(FATF)의 권고내용이 서로 부합하는 경우에는 회원국 은행들을 비롯한 전 세계 금융기관들이 주

¹⁷ Bliss Burdett Pak and Jasper Kim, “Domestic Law and International Relations: USA PATRIOT Act, Section 311, and the North Korean Human Rights Act of 2004,” p. 172.

객체 및 2차 객체와의 신규거래를 중단하는 자율적 집행력이 작동한다. 이는 정치적인 판단이 아니라 경영상의 판단으로부터 나온다는 점이 특징이며 동시에 자율적 집행력의 강력한 효과의 원천이다. 자율적 집행력은 시간이 지남에 따라서 제재 주체의 증가를 통하여 강화된다.

〈그림 2〉 3축 작동구조



III. 방코델타아시아 사례 분석

1. 사건의 발생·전개·종결

2002년 10월 3일 제2차 북핵 위기가 발생하였다. 이를 해결하기 위하여 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아 등으로 구성된 6자 회담이 출범하였다. 2003년 8월 베이징에서 제1차 회담을 개최한 후 2005년 7월 제4차 6자회담 1단계 회의까지 이어졌고, 드디어 2005년 9월의 2단계 회의에서 회담 시작 이후 최초의 합의 결과물인 ‘9·19 공동성명’이 발표되었다.

그러나 미국은 6자회담과는 별도로 2003년 위조 달러 유통 등 북한의 범죄 활동을 조사하기 위한 범죄행위방지구상(IAI: Illicit Activities Initiative)을 추진하였다. 미국연방수사국(FBI)과 법무부가 수행한 일명 ‘로열참앤드스모킹드래곤(Royal Charm and Smoking Dragon)’ 작전은 그 일환이었다. 2005년 9월 15일 재무부 산하 금융범죄법집행네트워크(FinCEN)는 수사결과를 바탕으로 마카오의 방코델타아시아가 북한 정부기관 및 산하 회사의 범죄행위를 방조한 특별관계를 오랫동안 유지하여 왔다고 발표하였다. 미국 재무부는 2005년 9월 15일 애국법 제311조에 근거하여 방코델타아시아를 북한 불법자금세탁의 주요 ‘우려’ 대상으로 지정하고, 최종확정 시 미국 금융기관들이 방코델타아시아를 위해서 어떤 계좌도 개설하거나 유지하는 것을 금지할 것임을 공시하고¹⁸, 9월 20일 이를 관보에 게재하였다. 이는 최종지정이 아닌 예고일 따름이었으나 엄청난 파장을 일으켰다. 방코델타아시아에 계좌를 가지고 있는 예금주들은 앞다투어 예금을 인출하기 시작했고, 마카오 금융당국은 बैं크 런을 막기 위해 신속하게 은행 경영자를 교체하고 예금지불 유예조치를 실행하였다. 이 은행에 있던 북한 소유 의심계좌 52개의 자금 2,500만 달러 상당도 모두 동결하였고, 은행은 북한에 금융거래 중단을 통보하였다.

미국 정부의 조치는 방코델타아시아에 국한된 것이었지만 그 여파는 순식간에 북한의 해외자금 거래에 영향을 미쳤다. 마카오지역 은행들은 물론 싱가포르, 스위스 등 다른 지역의 은행들¹⁹도 미국을 의식하여 북한과의 금융거래를 중단했다.²⁰

¹⁸ Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act, JS-2720, 2005.9.15., <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2720.aspx>> (검색일: 2017.8.15.).

¹⁹ China, Japan, Vietnam, Mongolia, and Singapore 등을 포함 20여 개. Testimony of Daniel

심지어 북한과 거래가 없는 은행들도 방코델타아시아와의 환거래계약을 해지하였다.²¹ 미국 재무부의 관리들은 마카오, 홍콩, 베트남, 싱가포르, 중국 등지를 방문해 현지 은행들에게 대북한 거래 관계를 끊으라고 재촉했다.²²

이어서 미국의 또 다른 제재가 이어지고 이에 대한 반발로 북한이 핵실험과 미사일을 발사하는 등 대결국면 끝에 2007년 ‘2·13 합의’를 도출하여 해결단계에 접어들었다. 2007년 3월 14일 미국 재무부는 최종적으로 방코 델타 아시아를 자금세탁 기관으로 지정함으로써 미국의 금융시스템에서 축출하였다.²³ 그리고 3월 19일 마카오 통화 당국의 협조로 방코 델타 아시아의 북한 예치금 전액을 동결 해제하고 반환하는 방침을 발표하였다.²⁴ 그 후 우여곡절 끝에 북한의 자금은 최종적으로 뉴욕 연방준비은행 및 러시아 중앙은행을 거쳐 6월 25일 북한 조선무역은행 계좌에 입금됨으로써 방코델타아시아 사건의 막이 내렸다.

2. 방코델타아시아에 대한 금융제재의 효과분석

앞에서 설명한 3축 작동구조론을 적용하여 방코델타아시아에 대한 세컨더리 보이콧 금융제재가 효과를 발휘하는 구조를 분석해 보자. 먼저 방코델타아시아에 대한 제재의 최초 실행 및 그 이후의 과정을 앞의 ‘사건의 발생·전개·종결’의 서술적 분석을 토대로 다음과 같이 단순화하여 정리할 수 있다.

Glaser, Deputy Assistant Secretary (Terrorist Financing and Financial Crimes) U.S. Department of the Treasury Before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, September 12, 2006, <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp93.aspx>> (검색일: 2017.12.19.).

²⁰ 스투어트 레비는 이를 ‘눈사태 효과(snowballing avalanche effect)’라고 칭하였다. Christian Caryl, “Pocketbook Policing,” *Newsweek*, Apr. 10, 2006; <<http://www.newsweek.com/pocketbook-policing-107643>> (검색일: 2017.8.30.).

²¹ 수협은행, 외환은행, 신한은행의 예가 있다. “남한 수협은행, 북한 불법행위와 연루된 마카오 은행과 거래 중단,” 『자유아시아방송』, 2006.2.10., <http://www.rfa.org/korean/in_focus/sk_federation_fishery_stop_working_bda-20060210.html?searchterm=utf8:ustring> (검색일: 2017.8.25.).

²² 마이크 치노이, 『북핵 킬러코스터』 (서울: 시사IN북, 2010), p. 447.

²³ “Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off From U.S. Financial System,” Department of Treasury, Press Release, HP-315, 2007.3.14., <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp315.aspx>> (검색일: 2017.8.15.).

²⁴ “Statement by DAS Glaser on the Disposition of DPRK-Related Funds Frozen at Banco Delta Asia,” Department of Treasury, Press Release, HP-322, 2007.3.19., <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp322.aspx>> (검색일: 2017.8.24.).

- i) 미국 재무부는 애국법(Patriot Act) 제311조에 의거 방코델타아시아를 ‘주요 자금세탁 우려 대상’으로 지정하였다.
- ii) 방코델타아시아의 예금주들은 앞다투어 예금을 인출하기 시작했고, 뱅크런을 막기 위해 마카오 금융당국은 신속하게 방코델타아시아의 예금 전부에 대하여 지불유예 조치를 발동하였다.
- iii) 방코델타아시아는 마카오 금융당국의 지시에 따라 북한과의 거래를 중단하고 북한의 예금계좌를 동결하였다.
- iv) 마카오 지역 소재 은행들은 물론 스위스 등 다른 지역의 은행들도 북한과의 거래를 중단했다.
- v) 북한과 거래하지 않는 은행들도 방코델타아시아와의 환거래계약을 해지하였다.

i)의 지정행위는 최종 확정적 조치가 아닌 예고적 성격의 조치로서 방코델타아시아는 아직 미국 금융시스템으로부터 완전히 차단된 것은 아니다. 그러나 현실적으로 미국은행들은 방코델타아시아와의 거래를 중단하고 최종적인 결정이 날 때까지 기다려야 한다.

ii)는 애국법 제311조 및 달러 패권주의의 효력에 의하여 발생하였다. 방코델타아시아의 예금주들은 제311조의 지정으로 방코델타아시아가 경영상의 타격을 입을 것으로 예상하고 예금을 인출하는 행동을 하였다. 이러한 예금주들의 행동은 달러 패권주의 세계에서 미국 금융시스템으로부터의 퇴출이 가져올 결과에 대한 두려움에서 비롯한 것이다. 마카오 금융당국이 행한 방코델타아시아의 예금 전부에 대한 지불유예 조치는 마카오 금융시스템 보호라는 본연의 임무를 수행하기 위한 것이다.

iii)에서 방코델타아시아가 마카오 금융당국의 지시에 따라 북한과의 거래를 중단하고 북한의 예금을 동결한 것은 향후 미국 애국법 제311조가 마카오 금융시스템 전체에 확대 적용될 가능성을 사전에 차단하려는 목적으로 수행한 여러 조치 중 하나이며,²⁵ 그 근거에는 달러 패권주의에 대한 두려움과 국제자금세탁방지기구의 규범력이 작용하였다. 당시 마카오 금융당국은 자금세탁방지법을 새로이 제정하고 금융정보부서(FIU: Financial Intelligence Unit)를 설립하는 등의 사후 조치를 취한 바 있다.²⁶

²⁵ 2005년 9월 15일 미국 재무부의 공시의 내용에 “마카오는 자금세탁 통제에 있어서 시급한 향상을 요하는 지역”이라는 미국 재무부 스투어트 레비 부장관의 발언이 포함되어 있었다. Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act, JS-2720, 2005.9.15.

세컨더리 보이콧의 가장 중요한 효과는 iv)와 v)에서 나타난다. 제2장에서 살펴본 레버리지 효과 덕분에 제재 효과가 더욱 강력해지기 때문이다. iv)는 북한과의 불법적인 거래 중임에도 아직 제재를 받지 않고 있거나 북한과 합법적인 거래를 하고 있는 은행들의 반응에 관한 것이다. 이들이 북한과 거래를 중단한 이유는 향후 미국 재무부로부터 애국법 제311조에 의거한 조사를 받을 위험 또는 기업시민으로서의 기존 평판이 손상될 위험을 회피하려는 데에 있다. 그러한 위험 회피 행위의 근거에는 달러 패권주의 및 국제자금세탁기구의 ‘지정하여 망신주기’ 전략에 대한 두려움이 있다. 특히 합법적으로 거래 중인 은행들의 거래중단 행위는 이러한 소극적 회피 의사 외에 위법자금으로부터 국제금융시스템을 보호하고자 하는 국제자금세탁방지기구의 규범적 가치에 적극적으로 부응하는 태도로부터 나온다. 한국은 2006년 8월 국제자금세탁방지기구 옹저버 국가로 가입한 후 노력 끝에 2009년 정회원이 되었고, 심지어 제재의 주 객체인 북한도 2006년 10월 자금세탁방지법을 제정하고 국제자금세탁방지기구(FATF)에 가입하고자 노력하였으나 아직 정회원이 되지 못하고 있다.

v)는 금융제재에서만 나타나는 특별한 효과이다. 금융제재가 아닌 일반적 경제 제재에서는 iv)에서와 같이 직접 북한과 거래 중이기 때문에 세컨더리 보이콧 제재의 대상이 될 잠재적 위험에 처한 은행들에게 영향을 미치는 선에서 끝난다. 그러나 금융제재에서는 금융기관들이 북한과 거래가 없음에도 불구하고 방코델타아시아와 거래함으로써 인하여 잠재적 제재 대상이 될 리스크를 회피하고자 자발적으로 거래를 중단하였다. 이른바 ‘연루의 위험’이다. 이들이 향후 북한과도 거래하지 않을 것임은 당연지사이다. 2007년 북한 동결자금의 반환 시 시행착오를 거칠 수밖에 없었던 것은 바로 ‘연루의 위험’ 때문이었다. 애국법에 근거한 지정조치의 원천적 무효화 또는 취소 없이는 방코델타아시아에 예치되었던 북한자금의 불법적 성격이 제거되지 않는다. 따라서 모든 민간 금융기관은 자금반환 과정에 개입하는 것을 꺼렸다. 마침내 최후의 방법으로서 애국법의 효력이 미치지 않는 뉴욕연방준비은행이 나설 수밖에 없었던 것이다.²⁷

²⁶ “Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off From U.S. Financial System,” Department of Treasury, Press Release, HP-315, 2007.3.14.

²⁷ 애국법의 적용을 받는 기관은 미국의 민간은행들이고, 연방준비은행은 미국행정부로부터 독립된 연방준비제도의 일부이므로 애국법의 효력이 미치지 않는다. Steven R. Weisman, “U.S. Close to Deal to Release Frozen North Korean Funds,” *New York Times*, June 12, 2007; <<http://www.nytimes.com/2007/06/12/washington/12bank.html>> (검색일: 2017.

3. 세컨더리 보이콧 효과의 한계

어떤 이론이나 정책도 이를 제약하는 조건 또는 한계가 있기 마련이다. 방코델타 아시아 사건의 경우 세컨더리 보이콧 금융제재의 제약 조건 또는 한계는 무엇인가.

방코델타아시아를 제재한 주체는 미국 재무부이다. 만약 미국 외의 다른 나라의 정부가 행한 유사한 조치의 경우에도 같은 효과가 나타날까? 그 나라가 달러 패권주의와 유사한 영향력을 갖고 있다면 그 영향력의 정도까지 효과가 나타날 수 있을 것이다.

만약 지정된 은행이 미 달러 표시 국제거래를 하지 않거나 국제거래가 미미한 지역은행이라면 어떠한가? 거의 효과가 없을 것이다. 달러 패권주의가 영향력을 행사하지 못하기 때문이다. 방코델타아시아는 2005년 9월 현재 마카오의 8개 지점 및 일본에 대표 사무소를 운영하고 미국, 아시아, 호주, 캐나다, 유럽 등의 우수 은행에 코레스 계정을 가지고 있었다.

만약 달러 이외의 통화로 국제 자금거래를 수행한다면 어떠한가? 국제자금세탁 방지기구의 규범력이 미치는 범위 내에서만 효과가 있을 것이다. 애국법 제311조를 발동하여도 달러 패권주의가 효력을 미치지 못하기 때문이다.

방코델타아시아 외에 다른 관련 은행은 없었는가? 미국 및 중국 정부의 조사 결과 방코델타아시아보다 훨씬 더 큰 중국은행(Bank of China)도 관련되었음이 드러났다.²⁸ 그러나 미국 재무부는 중국은행에 대하여는 아무런 조치를 취하지 않았다. 헤리티지 재단의 아시아 연구 센터 Mr. Asher는 미 하원 청문회에서 “방코델타아시아는 마카오의 주범이 아니었습니다. 방코델타아시아는 만약 파산한다고 하더라도 금융시스템을 파괴할 정도로 규모가 크지 않다는 점에서 쉬운 목표였습니다.”라고 증언한 바 있다.²⁹ 방코델타아시아는 전략적으로 선택된 대상이었다. 중국은행의 경우에는 규모가 크기 때문에 중국 정부의 반발 또는 보복이 예상되므로 제재 전략상 신중할 필요가 있었다.

8.24.)

²⁸ Testimony of David L. Asher, Ph.D., Senior Associate Fellow, The Heritage Foundation To A Joint Hearing of the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives: <<http://archives.financialservices.house.gov/hearing110/htasher041807.pdf>> (검색일: 2017.8.26.); 후나바시 요이치, 『김정일 최후의 도박 : 북한 핵실험 막전막후 풀 스토리』 (서울: 중앙일보 시사미디어, 2007), pp. 565~566.

²⁹ Donald Greenlees and David Lague, “Trail Led to Macao as Focus of North Korean Corruption,” *New York Times*, April 13, 2007; <<http://www.nytimes.com/2007/04/13/world/asia/13macao.html?pagewanted=all>> (검색일: 2017.10.24.).

북한의 불법 금융거래가 미국 정부의 조사망에 탐지되지 않고 있는 경우에는 어떨까. 사실 방코델타아시아 제재로 북한이 국제금융거래상 타격을 입은 이유는 북한의 계좌가 정상적으로 국제금융망에 노출되어 있었기 때문이다. 만약 그것을 국제금융망 속에 은닉하여 북한의 자금입이 드러나지 않도록 하거나 아예 정상적인 국제금융망을 이용하지 않고 우회한다면 제재를 피할 수 있다.³⁰ 세컨더리 보이콧 금융제재는 정상적인 국제금융망 내에서만 효과가 발생한다는 한계가 있는 것이다. 국제자금세탁방지기구(FATF)는 회원국들의 자금세탁방지 정책을 감독하고, 비회원국들이 국제자금세탁방지기구의 권고사항을 채택·실행하도록 유도함으로써 이러한 비정상적인 거래를 축소하는 역할을 한다.

은행에 대한 세컨더리 보이콧 제재의 효과가 일반회사의 경우와 비교해 매우 큰 근본적인 이유는 은행을 중심으로 하는 금융시장이 시스템으로 운영되기 때문이다. 시스템의 정점에 중앙은행이 있고 개별 은행들은 중앙은행의 시스템 유지기능에 의존하면서 긴밀하게 상호 연결되어 있다. 따라서 한 은행의 파산은 다른 은행들의 파산으로 연쇄적으로 이어져 시스템 전체의 붕괴를 초래한다. 그러므로 금융당국은 시스템을 보호하기 위한 조치를 신속하게 취하여야 하고 그것은 제재의 효과를 강화한다. 개별 은행의 파산으로 인한 사회적 파장은 제재 객체인 은행이 개인예금 업무를 취급하는 경우에 훨씬 더 커진다. 많은 개인 고객들의 이해관계가 걸린 문제는 경제적 문제일 뿐만 아니라 정치·사회적 문제이기 때문이다. 이에 반하여 일반회사에 대한 제재의 효과는 당해 회사 및 관련 회사들에 제한적으로 발생한다.

이상 분석 내용을 종합하면, 세컨더리 보이콧 금융제재는 제재국이 미국이 아닌 경우, 제재 객체를 관할하는 국가의 반발 또는 보복을 감내하지 못할 경우, 그리고 제재 객체가 국내업무만 영위하는 경우·달러 이외의 통화로 거래하는 경우·자금을 은닉하는 경우·국제금융망을 우회하여 거래하는 경우 등에는 효과가 없거나 제한적이라고 말할 수 있다.

4. 미국 정부의 실행전략

방코델타아시아에 대한 세컨더리 보이콧 조치는 실제 북한에 대하여 강력한 효

³⁰ 자금을 은닉하는 방법은 대리인 또는 위장회사(front company)을 이용하는 방법이, 그리고 국제금융망을 우회하는 방법으로는 물물교환 또는 금·은 등 귀금속이나 현금으로 결제하는 방법이 대표적이다.

과를 발휘하였다. 북한은 2006년 자금세척방지법을 제정하고, 2014년 아시아·태평양 자금세탁방지기구(APG)에 가입하는 등의 노력을 하였다. 그리고 2005년 이후 북한의 달러 위폐 유통, 마약 밀매 등의 행위가 급격히 감소하였다.³¹

이처럼 제재의 효과가 컸던 이유는 3축 작동구조론에만 기인한 것은 아니다. 미국 정부의 제재를 실행하는 전략이 들어맞았기 때문이다. 대표적인 실행전략으로서 제재대상 확대전략과 ‘닭을 죽여 원숭이를 위협하기(kill the chicken to scare the monkey)’ 전략을 들 수 있다.

2005년 9월 15일 방코델타아시아를 자금세탁 우려 대상으로 지정하는 미국 재무부 공시에 “마카오는 자금세탁 통제에 있어서 심각한 향상을 요하는 지역”이라는 재무부 스튜어트 레비 부장관의 발언이 포함되어 있었다.³² 이는 다음 단계로 마카오 전체를 애국법 제311조의 대상으로 확대하는 미국 정부의 전략을 암시한다. 이 전략은 바로 먹혀들었다. 마카오 당국은 미국 측의 요구에 응하여 회계법인 어니스트 앤 영을 고용하여 방코델타아시아에 대한 감사를 허용하였고, 회계법인이 수집한 30만 쪽에 달하는 자료 들을 미국 재무부에 제출할 수 있도록 허가했다.³³ 그리고 자금세탁방지 및 테러자금조달방지 체제를 강화하기 위한 새로운 법률을 제정하고 금융정보부서(FIU: Financial Intelligence Unit)를 신설함으로써 겨우 제재를 면하였다.³⁴

전 미국 국무부 보좌관 데이비드 애셔(David Asher)는 2007년 4월 의회 청문회에서, “방코델타아시아는 ‘닭을 죽여 원숭이들을 위협하기’ 위하여 선택된 상징적인 목표였고, 원숭이들은 북한과 거래를 하고 있던 대형 중국은행들이었다.”라고 증언하였다.³⁵ 일명 ‘닭을 죽여 원숭이를 위협하기’ 전략이다. 중국은행들은 이 전략이 의도한 대로 북한과의 거래를 단절하였다.

³¹ 함중영, “北韓의 국제조직범죄 활동과 대응방안 연구,” 한국외국어대학교 박사학위논문 (2017), pp. 68~74, 93~95, 129; Stephan Haggard and Marcus Noland, *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea* (Stanford: Stanford University Press, 2017), p. 85; Greg Walters, “North Korea’s Counterfeit Benjamins Have Vanished,” *VICE News*, March 16, 2016; <<https://news.vice.com/article/north-koreas-counterfeit-benjamins-have-vanished>> (검색일: 2017.12.8.).

³² Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act, JS-2720, 2005.9.15.

³³ 마이크 치노이, 『북핵 롤러코스트』, p. 446.

³⁴ “Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off From U.S. Financial System,” Department of Treasury, Press Release, HP-315, 2007.3.14.

³⁵ 손 블레이클리, “Financial Sanctions Against North Korea: Explaining the Failure of the Banco Delta Asia Sanction,” 서울대학교 석사학위논문 (2013), p. 69.

결론적으로 세컨더리 보이콧 금융제재는 3축 작동구조론으로 분석되는 강력한 제재 효과를 내재하고 있으나, 제재 효과의 강도는 ‘전략적 활용 능력’에 의하여 배가된다고 할 것이다. 셸링(Thomas Schelling)은 “제한된 양의 처벌만을 가지고 향후 처벌 수위를 높일 수 있는 능력과 의지를 암시함으로써 강압의 효과를 높일 수 있다.”라고 하였다.³⁶

VI. 단둥은행과 ABLV의 사례: 결론에 대신하여

앞에서 설명한 연구 결과를 토대로 최근의 북한 관련 세컨더리 보이콧 사례인 중국의 단둥은행 사례와 라트비아의 ABLV 은행 사례를 비교·분석해 보자.

단둥은행은 제재에 불구하고 여전히 영업을 수행하고 있고, ABLV 은행은 자발적 청산 과정 중에 있다. 두 은행에 대한 제재의 결과가 다른 이유는 앞에서 적시한 세컨더리 보이콧 금융제재 효과의 제약 조건들로 설명할 수 있다. 단둥은행은 5개의 국내지점을 가진 중국 내 소규모 지역은행으로서 위안화 거래를 위주로 하고 달러 표시 거래는 거의 없다. 따라서 제재의 효과는 3축 기제 중 하나인 국제자금세탁방지기구의 규범력에 기초한 중국 국내법의 영향이 미치는 정도에 그칠 따름이다. 그러면 왜 미국 정부는 아무런 효과가 없는 단둥은행 제재를 실행하였는가. 그것은 앞에서 본 ‘닭을 죽여 원숭이를 위협하기(kill the chicken to scare the monkey)’ 전략의 일환이라고 보아야 한다. 단둥은행 제재 이후 미국은 틈날 때마다 다른 중국 대형은행에 세컨더리 보이콧 제재를 확대할 필요성을 거론하면서 북한 비핵화 및 미·중 무역전쟁에의 지렛대로 활용하고 있다.

반면 ABLV 은행은 라트비아 제3위의 은행으로서 룩셈부르크 현지법인, 홍콩 대표사무소 등을 가진 대형은행이었다. 거래자산도 달러 및 유로 자산 위주로 구성되어 있었다. 이에 유럽중앙은행은 ABLV 룩셈부르크 현지법인의 폐쇄와 함께 라트비아 국내법에 따라 ABLV 은행의 청산을 권고하였고 라트비아 금융당국은 이를 받아들여 현재 자발적 청산과정 중에 있다. ABLV 은행 사례는 3축 작동구조론이 작동한 전형적인 사례이다.

■ 제출: 4월 25일 ■ 심사: 5월 23일 ■ 채택: 6월 5일

³⁶ Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), p. 3.

참고문헌

1. 단행본

- 마이클 치노이. 박성준·홍성걸 역. 『북핵 롤러코스터』. 서울: 시사HN북, 2010. Chinoy Mike. *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*. New York: St. Martin's Griffin, 2009.
- 왕윤중. 『달려 패권』. 서울: 프리이코노미북스, 2016.
- 후나바시 요이치. 오영훈 역. 『김정일 최후의 도박: 북한 핵실험 막전막후 풀 스토리』. 서울: 중앙일보 시사미디어, 2007. Funabashi Yoichi. *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis*. Brookings Institution Press, October 31, 2007.
- Feaver, Peter D. and Eric B. Lorber, *Coercive Diplomacy: Evaluating the Consequences of Financial Sanctions*. London: Legatum Institute, 2010.
- Haass, Richard N. "Conclusion: Lessons and Recommendations," in Haass, Richard N. ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York: Council on Foreign Relations, 1998.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford: Stanford University Press, 2017.
- Schelling, Thomas. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press, 1966.

2. 논문

- 변진석. "미국의 국제자금세탁방지 및 반테러금융법(International Money Laundering Abatement and Financial Anti-Terrorism Act of 2001)과 북한 금융제재: 법적 기반과 한계." 『은행법연구』. 제10권 제1호, 2017.
- 블레이크리 손. "Financial Sanctions Against North Korea: Explaining the Failure of the Banco Delta Asia Sanction (북한에 대한 금융제재들: 방코 델타 아시아 제재의 실패원인 알아보기)." 서울대학교 석사학위논문, 2013.
- 이우영·구갑우. "남북한 접촉지대와 마음의 통합이론: 마음의 지질학 시론." 『현대북한연구』. 19권 1호, 2016.
- 함중영. "北韓의 국제조직범죄 활동과 대응방안 연구." 한국외국어대학교 박사학위논문, 2017.
- Pak, Bliss Burdett and Jasper Kim. "Domestic Law and International Relations: USA PATRIOT Act, Section 311, and the North Korean Human Rights Act of 2004." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. XIX, No. 3, Fall 2007.

3. 기타자료

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

『주간동아』.

『한겨레21』.

Investopedia.

New York Times.

Newsweek.

The Washington Quarterly.

VICE News.

통일부 북한정보포털. <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

“Statement by DAS Glaser on the Disposition of DPRK-Related Funds Frozen at Banco Delta Asia.” Department of Treasury. Press Release, HP-322, March 19, 2007. <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp322.aspx>>.

Testimony of Adam J. Szubin, Director (Office of Foreign Assets Control) U. S. Department of the Treasury Before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs. September 12, 2006. <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp92.aspx>>.

Testimony of Daniel Glaser, Deputy Assistant Secretary (Terrorist Financing and Financial Crimes) U.S. Department of the Treasury Before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs. September 12, 2006. <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp93.aspx>>.

Testimony of David L. Asher, Ph.D., Senior Associate Fellow, The Heritage Foundation To A Joint Hearing of the Committee on Foreign Affairs. U.S. House of Representatives; <<http://archives.financialservices.house.gov/hearing110/htasher041807.pdf>>.

Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act, JS-2720. September 15, 2005. <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2720.aspx>>.

Treasury Finalizes Rule Against Banco Delta Asia BDA Cut Off From U.S. Financial System. Department of Treasury. Press Release, HP-315. March 14, 2007. <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp315.aspx>>.

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. <<https://www.sec.gov/about/offices/ocie/aml/patriotact2001.pdf>>.

Abstract

Mechanism of the Effect of Financial Secondary Boycott: Focusing on Banco Delta Asia case

Im, Jong Sik · Koo, Kab Woo

The U.S. Treasury Department designated Banco Delta Asia SARL as a primary money laundering concern under Section 311 of the USA PATRIOT Act on September 15, 2005 because it represented an unacceptable risk of money laundering and other financial crimes. This is a so-called “secondary boycott” method of financial sanctions. The purpose of this study is to analyze the mechanism of secondary boycott financial sanctions and their effect. This study proposes the ‘Three-Axis Operational Structure Hypothesis’ as an framework to analyze the mechanism of the secondary boycott financial sanctions, and hypothesizes that three actuators that directly or indirectly influenced all parties involved are Section 311 of the USA Patriot Act, US dollar hegemony and the name and shame strategy of Financial Action Task Force. Main characteristics of the effect are ‘leverage effect’ and ‘extra-territorial effect’. In actual situations, secondary boycott financial sanctions are developed by combining the three-axis operational structure theory with appropriate execution strategies.

Key Words: Banco Delta Asia, Secondary Boycott, Section 311 of USA Patriot Act, The Name Shame Strategy Financial Action Task Force, US Dollar Hegemony, Leverage Effect, Extra-territorial Effect.