

남북관계의 법제화 방안 연구

대북제재와 해제에 관한 법적 문제

손현진



통일법제 연구 18-19-①-06

남북관계의 법제화 방안 연구

**대북제재와 해제에 관한
법적 문제**

손 현 진

남북관계의 법제화 방안 연구

대북제재와 해제에 관한 법적 문제

Legal Issues concerning the placement and cancellation of
sanctions on North Korea

연구책임자 : 손현진(히로시마시립대학 교수)
Son Hyun Jin

2018. 8. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연 구 진

연구책임 손현진 히로시마시립대학 교수

심의위원 이상모 연구위원

최경호 부연구위원

신옥주 전북대학교 교수

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 북한은 2006년 10월 1차 핵실험을 시작으로 2018년 현재 6차례 걸친 핵실험을 비롯하여, 탄도미사일 발사 등 도발적 행위가 세계안보에 위협으로 인식되고 있음. 이러한 북한의 행위에 대해 유엔안전보장이사회를 중심으로 대북제재 결의가 채택되고 있으며, 이와 더불어 미국을 중심으로 각국의 독자적인 대북제재 조치가 강화되고 있음.
- ▶ 최근 개최된 남북정상회담 및 북미정상회담으로 인해 북한의 비핵화 논의가 본격적으로 논의되고 있으며, 이러한 분위기에서 북한의 제재조치 해제에 대한 필요성이 제기되고 있음. 유엔안보리의 제재와 미국의 대북제재가 해제되지 않는 한 남북교류협력을 비롯한 북한과의 관계개선은 어려우며, 나아가 한반도 평화체제 구축 또한 불가능한 일임.
- ▶ 현재 진행되고 있는 유엔안보리 및 각국의 대북제재의 내용을 비교·분석하고, 법적·정치적 문제점을 제시함으로써 향후, 대북제재 해제 가능성을 도출해 내는 것이 본 보고서의 목적임.

II. 주요 내용

- ▶ 유엔안전보장이사회 및 각국의 독자적 대북제재의 주요 내용과 대북제재의 법적 성격 및 효과에 대해서 살펴봄.

- ▶ 미국, 일본, 한국 등 각국의 독자적 대북제재의 내용을 비교·분석하고, 이러한 대북제재가 북한에 미친 영향에 대해 분석함.
- ▶ 대북제재 결의의 한계와 문제점을 분석하고, 향후 대북제재 해제가능성을 살펴봄.

Ⅲ. 기대효과

- ▶ 유엔안보리의 대북 제재와 각국의 독자적 대북제재 조치를 비교·분석함으로써, 향후 대북제재 해제를 위한 이론적 근거를 마련함.
- ▶ 또한, 유엔 및 각국의 대북제재 해제가능성에 대한 법적, 정치적 방안을 제안함으로써, 향후 한반도 평화체제 구축 및 남북관계 개선과 관련된 정부의 정책입안에 기여함.
- ▶ 주제어 : 유엔안전보장이사회결의, 유엔 대북제재, 대북제재, 경제제재, 행정명령, 5.24조치, 제재해제, 제재위원회, 6자회담, 북한 비핵화, 한반도 평화체제 구축

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ North Korea began its first nuclear test in October 2006, and as of 2018 there have been six nuclear tests, and provocative acts such as launching ballistic missiles, which are threatening global security. The United Nations Security Council has adopted a resolution to impose sanctions on North Korea. In addition, each country's independent sanctions against North Korea have been strengthened, centered on the United States.
- ▶ North Korea's denuclearization issue is being discussed in earnest due to the recently held inter-Korean summit and the North Korea-US summit, and the need to lift North Korea's sanctions is being raised in this atmosphere. Unless the UN Security Council sanctions and US sanctions are lifted, it is difficult to improve relations with North Korea, including inter-Korean exchanges and cooperation, and it is impossible to build a peace regime on the Korean peninsula.
- ▶ The objective of this report is to compare and analyze the contents of the UN Security Council and individual countries North Korea sanctions, and to draw up legal and political issues to elucidate the possibility of future sanctions against North Korea.

II. Major Content

- ▶ The main contents of the UN Security Council and individual countries' sanctions against North Korea and the legal nature and effects of sanctions are examined.
- ▶ We compare the contents of sanctions against North Korea such as the United States, Japan, and South Korea, and analyze the impact of such sanctions on North Korea.
- ▶ By analyzing the limitations and problems of the sanctions against North Korea, we will examine the possibility of lifting North Korea sanctions in the future.

III. Expected Effects

By comparing and analyzing the United Nations Security Council sanctions against North Korea and each country's independent sanctions against North Korea, the theoretical basis for lifting on sanctions against North Korea. In addition, it also contributes to the government's policy formulation on the establishment of a peace regime on the Korean peninsula and the improvement of inter-Korean relations by presenting legal and political measures for the possibility of UN and other sanctions against North Korea.

- ▶ **Key Words** : United Nations Security Council Resolution, U.N. Sanctions on North Korea, North Korea Sanctions, Economic Sanctions, Executive Order, 5.24 measure, lifting of sanctions, Six party Talks, Denuclearization of North Korea.

목차

대북제재와 해제에 관한 법적 문제

korea legislation research institute

요 약 문 5
 Abstract 7

제1장 서론 / 11

제2장 유엔 대북제재의 의의와 법적성격 / 17

제1절 유엔 대북제재의 의의 19
 제2절 유엔 대북제재의 법적성격 21
 제3절 유엔 대북제재결의의 주요 내용 24
 제4절 유엔 대북제재결의의 효과 32

제3장 각국의 독자적 대북제재 / 37

제1절 미국의 대북제재 39
 1. 개요 39
 2. 미국의 대북제재 구분 44
 3. 미국의 대북제재의 법적 근거 52
 4. 미국 대통령의 행정명령 53
 제2절 한국의 대북제재 55
 1. 한국의 독자적 대북제재 조치 55
 2. 5.24 조치 59
 제3절 일본의 대북제재 62
 1. 개요 62
 2. 일본의 대북제재의 법적 근거 63
 3. 향후 전망 65

제4절 중국의 대북제재	66
제5절 유럽연합(EU)의 대북제재	69
제6절 각국의 독자적 대북제재에 대한 효과	71

제4장 대북제재 결의 해제 / 75

제1절 개 요	77
제2절 대북제재 결의의 한계	79
제3절 대북제재에 대한 북한의 해제요구	81
제4절 대북제재 해제의 가능성	86
1. 유엔 대북제재의 해제 및 완화 조건	88
2. 미국의 독자적 대북제재 해제	93
3. 한국의 대북제재 해제 및 완화 요건	99

제5장 결 론 / 105

참고문헌	113
------------	-----

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1장 서론

북한의 비핵화 문제를 둘러싸고 국제사회의 이목이 집중되고 있다. 한때 한반도 전쟁 설까지 나돌며 긴장이 최고조에 달했지만, 평창동계올림픽을 계기로 남북한을 중심으로 평화의 분위기가 조성되었다. 6차례 핵실험을 강행하고 탄도미사일 발사 시험을 계속해 오던 북한이 4월 남북정상회담을 시작으로 미국과도 역사상 처음으로 싱가포르에서 정상 회담을 가졌다.

북한 핵문제에 해결에 있어서 4.27 판문점회담과 6.12 싱가포르에서 개최된 북미정상 회담은 북한을 비핵화의 길로 인도하는 하나의 계기가 되었다고 볼 수 있다. 두 정상회담을 통해 국제사회는 향후, 북한이 핵무기를 포기하고 완전한 비핵화 과정을 거쳐 정상국 가로 복귀할 것인가에 대해 관심이 집중되었다.

그러나 이러한 과정에서 반드시 해결해야 할 문제가 국제사회의 북한에 대한 제재의 문제이다. 일반적으로 어느 국가에 가하는 제재에 있어서 경제적 활용수단을 이용하여 대상국의 정책이나 행동을 바꾸려는 경제제재(economic sanction)가 있다. 이러한 경제제 재는 제재의 성격에 따라 다자제재 혹은 양자제재가 있다.¹⁾ 또한, 제재의 수단에 따라 무역제재, 금융제재, 자산동결, 기타 여행제재나 항행제재 등으로 구분될 수 있으며, 제재 와 부과되는 대상에 따라 국가단위 제재와 개별적(개별 기업이나 개인) 제재로 구분될 수 있다.

1) 최장호 · 임수호 · 이정균 · 임소정, ‘북한 주변국의 대북제재와 무역대체 효과’, KIEP 대외경제정책연구원 연구 보고서 16-08, 2016.12, p.22.

유엔주도하에 진행된 다자제재는 현재까지 9차례가 있었는데, 모두 북한의 핵 및 장거리 미사일 시험 발사를 계기로 채택되었다. 유엔결의안은 이전 제재 결의를 재확인하면서 추가사항을 포함시키는 방식으로 점진적으로 그리고 지속적으로 강화시켜 왔다. 특히, 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 및 핵실험과 관련된 무역·금융·여행을 제약하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 1949년 제네바합의에 따라 북한주민의 일상 생활에 직접적인 영향을 미치지 않는, 비민생의 영역을 제약하는 수준에서 제재가 가해져 왔다.²⁾

이러한 유엔안보리의 대북제재와 함께 미국, 한국, 일본을 중심으로 중국과 러시아까지 동참하고 있는 각국의 독자적 제재는 유엔안보리 제재와 보조를 맞추어 북한에 대한 압박을 가하고 있다.

미국은 한국·일본의 대북제재와 달리 국내법³⁾에 근거하고 있다. 구체적으로 미국은 안보에 대한 위협, 공산주의, 테러지원국, WMD 확산 등 네 가지 이유로 1950년대부터 시작하여, 대북 금수조치, 원조 및 금융지원 금지, 북한 관련 자산 동결, 무기수출입 금지, 관련자 입국 금지 등을 포함하여, 2차 제재(Secondly Boycott)효과를 전제로 고안되었다. 2000년대 후반부터는 대통령에 의해 공포되는 행정명령(executive order)을 통해 대북제재가 주로 이루어졌다.

한국 또한 북한의 핵실험 및 미사일 발사시험, 특히, 2008년 금강산 민간인 피격사건을 계기로 금강산관광 사업을 전면 중단하였고, 2010년 북한에 의한 천안함 폭침 사건을 계기로 5.24조치가 발표되어 개성공단을 제외한 남북교역 중단되기에 이르렀다. 한국의 대북제재는 유엔안보리 제재결의에 보조를 맞추어 독자적 대북 제재조치를 강화하고 있다.

2) 최장호·임수호·이정균·임소정, 위 보고서, p.22, 128.

3) 1950년 수출통제법(이후, 수출관리법 Export Administration Act of 1979), 적성국교역법(Trading with the enemy Act of 1971), 1977년 대외경제비상조치법과 북한위협감소법(North Korea Threat Reduction Act of 1999), 이란·북한·시리아 비확산법(Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act of 2000), 그리고 대북제재강화법(North Korea Sanction and Policy Enhancement Act of 2016) 등 제재를 발효하였다.

일본의 대북제재는 일본인 납치자 문제와 북한의 장거리미사일 발사를 계기로 시작하여, 2006년 대북 수입 금지 및 관련 항공·선박 입항 금지, 관계자 입국 금지, 2009년 대북 수출 금지 등의 순서로 추진되었다. 현재 북일 간의 교역은 전면적으로 중단된 상태이며, 특히, 금융제재 조치를 중심으로 대북제재에 동참하고 있다. 그 밖에 중국 및 EU 등도 유엔안보리 제재조치에 동참하며, 독자적으로 대북제재 조치를 시행하고 있다.

최근 개최된 두 차례의 남북정상회담과 트럼프 대통령과의 북미정상회담으로 인해 마련된 화해 분위기는 남북경협을 포함한 한반도 평화체제 구축, 신경제 구상이 실현될 수 있는 분위기가 조성되었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 구상이 실현되기 위해서는 유엔안보리 대북제재와 미국의 대북제재 해제가 전제되어야 한다. 실질적으로 유엔안보리 대북제재와 미국의 대북제재는 북한의 국제적인 활동뿐만 아니라 남북교류협력을 실질적으로 제약하는 결정적인 요인으로 작용하였다. 남북관계가 활성화되고 나아가 한반도 평화체제구축을 위해서는 무엇보다도 현재 시행되고 있는 유엔안보리 대북제재 및 미국의 독자제재 해제가 선행되어야 가능하다.

중요한 점은 미국이 어느 시점에서 대북제재를 해제하고, 북한을 국제사회에 편입시켜, 정상적인 국가 간 관계를 회복하느냐 하는 문제이다. 그러나 현재까지는 북한이 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화가 확인되지 않는 한 대북제재를 해제하지 않겠다는 것이 미국의 기본적인 입장이다. 따라서 유엔안보리의 제재와 미국의 독자적 대북제재가 해제되지 않는 한 남북교류협력을 비롯한 경제협력 추진은 불가능하며, 한반도 평화체제 정착 또한 알 수 없는 상황에 놓이게 된다.

북한의 6차 핵실험 및 대륙간탄도미사일 발사시험 등 고조되는 북한의 위협행위에 대한 국제사회의 제재조치가 강화되고 있으나, 현재 북한의 핵능력은 거의 완성단계에 이르러 실전 배치단계에 있다고 해도 과언이 아니다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 결정된 유엔안보리의 제재결의 조치가 내려진 이래 2017년 6차 핵실험이후 제재결의까지 총 9차례의 유엔대북제재 결의가 결정되었으며, 제재결의의 제재범위나 내용이 시간이 갈수록 강화되어 점점 북한에 압박을 가하고 있다.

이러한 국제사회의 제재조치에 북한은 크게 반발하면서, 다른 한편으로는 중국과의 관계개선을 시도하며, 경제관계를 회복하는 등의 나름대로의 탈출구를 모색하기도 하였다. 언급한 바와 같이 지금까지 유엔의 대북제재결의는 비군사적 경제적 제재를 중심으로 이행되어 왔다. 즉, 북한에 대한 제재는 유엔 안보리의 대북제재결의안뿐만 아니라, 다국 참가형 제재와 각국이 독자적으로도 북한에 대해 제재를 가하는 조치를 하고 있다.

현재 북한에 대한 비군사적 조치를 규정한 유엔헌장 제7장 제41조에 의해 유엔안보리 제재가 가해지고 있다. 유엔안보리 제재는 유엔에 가맹한 193개국의 제재조치가 의무화 되어 있는 다자참가형 제재이다. 또한 지금까지 대북제재는 북한과 거래 및 관계가 있는 단체와 이러한 단체를 총괄책임 있는 개인으로 나뉘어 이루어지고 있다. 따라서 대북제재를 해제하는데 있어서 단체와 개인으로 나뉘어 생각해야 하며, 그 대상과 내용이 다르기 때문에 해제의 방식도 각각 상이할 것으로 생각된다. 또한 세부적으로 들어가 자산 동결 대상에서도 유, 무형 자산이 포함되는 만큼 해제에 있어서 법적으로도 여러 가지 검토해야 할 부분이 존재한다. 개별국가들이 북한에 대하여 취하고 있는 제재들은 유엔 결의에 기초하고 있는 공통적인 부분이 있고, 개별국가 상황에 따라 상이한 측면이 병존하고 있다.⁴⁾ 즉, 개별국가의 상황에 의하여 대북 제재조치에 대한 이행의 수준이 다르다는 것이다.

본 보고서에서는 현재 시행되고 있는 유엔대북제재 결의를 포함하여 각국의 독자적 제재의 법적성격과 주요 내용을 중심으로 살펴보고, 유엔대북제재 결의와 각국의 독자적 제재결의의 한계를 분석하고자 한다. 또한 이러한 유엔대북제재 결의와 각국의 독자적 제재결의를 해제하는데 있어서 어떠한 법적·정치적 절차를 필요로 하는지 살펴본 후, 대북제재 결의의 해제가능성을 분석·제시하는데 그 목표가 있다.

4) 이승현, “국제사회의 대북제재: 현황과 과제”, 국회입법조사처 현안보고서 Vol. 224, 2013.12.31., p.17.

제2장

유엔 대북제재의 의의와 법적성격

제1절 유엔 대북제재의 의의

제2절 유엔 대북제재의 법적성격

제3절 유엔 대북제재결의 주요 내용

제4절 유엔 대북제재결의의 효과

제2장

유엔 대북제재의 의의와 법적성격

제1절 유엔 대북제재의 의의

유엔의 대북제재는 유엔 헌장 제7장을 근거로 한다. 즉, 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략 행위에 대한 유엔안보리의 대응과 관련된 조치가 그 내용으로 하고 있으며, 이 중 제41조는 유엔안보리의 비군사적 제재 형태 결정 및 회원국에 대한 실행 요구 가능성을 명시하고 있다. 유엔 결의는 이전 제재 결의에 새로운 조치를 추가시키는 방식으로 이루어지며, 시간이 지날수록 점진적이고 지속적으로 강화된다는 점이 특징이다.

북한에 대한 유엔의 대북제재결의는 북한의 2003년 핵비확산조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT)에서 탈퇴이후, 2006년 1차 핵실험을 시작으로 현재까지 수 십 차례 걸친 미사일 발사시험에 기인된다.

유엔안보리 대북제재결의 제1540호를 포함한 각종 대북제재 결의는 국내법과 국제법에 따라 그리고 경우에 따라 국제협력을 통한 핵·화학, 생물무기의 불법적 거래가 비국가 행위자(non-state actor)를 대상으로 행해지는 것을 사전에 예방·차단하기 위한 적절하고, 효과적인 국경조치를 취하거나 유지할 것을 요청하고 있다. 유엔 대북제재결의는 관련 품목의 수출뿐만 아니라 특히 테러목적으로 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)의 제조·보유·획득·개발·운송·환적과 지원 및 자금조달 행위에 대해서도 통제체제를 구축할 것을 요구하고 있다.⁵⁾

5) 최승환, 'UN안보리 대북제재 결의에 부합되는 남북교류협력의 범위와 요건', 화우공익재단 제6회 공익세미나

경제제재를 허용하는 UN결의는 무력의 위협 또는 행사가 금지된 현대 국제법 체제상 타국의 국내문제에 대한 불간섭 및 국제분쟁의 평화적 해결의무와 관련하여 중대한 의미를 가진다. 특히, 탈냉전시대에 있어 UN에 의한 경제제재는 과거보다 빈번하게 적용되고 있으며, UN의 새로운 관심과 보다 적극적인 역할강화와도 부합된다. UN에 의한 경제제재는 제재의 공식적인 목적이외에도 특정행위에 대한 강력한 비난이나 불승인을 표현하고 특정규범을 재확인하는 동시에 특정정책을 불법화하고 국내의 공적요구를 만족시키기 위한 수단으로서 기능하는 등 다양한 목적을 달성하는데 사용되어 왔다.⁶⁾

일반적으로 경제제재는 경제적 수단을 활용하여 제재국의 정책목표나 대상국에 대한 특정 변화를 달성하려는 외교적 수단으로 사용되어 왔다.⁷⁾ UN 헌장 제48조에 의하면 UN에서 채택된 경제제재 결의를 이행하는 일차적인 책임은 개별 회원국에게 부과된다. 즉, UN회원국은 국내입법 및 정책집행을 통하여 제재조치를 이행할 의무가 주어진다. UN은 무역이나 경제활동에 종사하는 개인을 직접 규제할 수 있는 권한이나 집행절차를 갖고 있지 않기 때문에 제재결의의 집행은 전적으로 개별 회원국에게 의존하고 있다. UN결의에 근거하여 개별국가가 취하는 통상규제는 국제법상 합법성이 보장되는 경제적 강제조치로서 국제법질서와 국제경제 질서를 보호하는 데서 그 의의 찾을 수 있다.⁸⁾

UN에 의한 경제제재 조치의 빈번한 부과는 대외정책수단으로서 동 조치의 사용이 증가되고 있다는 것을 입증할 뿐만 아니라, 국가주권의 범위를 좁히고 국제법의 규율영역을 확대시키고자 하는 국제관계의 보다 일반적인 경향을 강조하는 것이다. 특히, 이는 경제제재조치가 취해진 대부분의 분쟁이 본질적으로 국내적인 성질을 띠고 있다는 점에서 그러하다.⁹⁾ 한편, UN에 의한 경제제재 조치의 효용성에 대해서는 부정적인 평가와 긍정적인 평가가 상존하고 있는 것도 사실이다. 국제경제제재는 관련된 모든 국가가 제재조치

발제문, 2018년 3월 23일, p.27.

6) N. Schrijver, "The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council : An International Law Perspective," in H. Post(ed), *International Economic Law and Armed Conflict*(Martinus Nijhoff Publishers, 1994), pp.155~156.

7) 김상기, '대북경제제재의 유효성 분석: 실패와 효과', KDI 정책연구시리즈 2007-09, p.8.

8) 최승환, 전제논문, p.33.

9) N. Schrijver, p.158.

에 참여하지 않으면 효과를 보기 어려우며 상당기간 지난 후에야 효과를 볼 수 있다는 점이다. 특히, 대외개방에 따른 체제유지에 불안해하고 있는 북한과 같은 독재정권에 대한 경제제재는 무구한 일반 시민들에 대해서만 고통을 가중시킬 수 있다는 점 등 국제경제제재의 실효성에 대해 논란이 제기되고 있다.¹⁰⁾

UN의 대북제재결의의 적용은 UN회원국 및 비회원국, 비국가행위자(테러협약이 있는 개인 또는 단체), 결의 위반행위에 직접적으로 관련된 특정 개인이나 기업, WMD의 제조, 보유, 획득, 개발, 운송, 환적, 수출, 재수출 중개(brokering)와 관련된 지원 및 자금조달 행위에 대해서도 적용 범위에 해당된다. 최근의 대북제재 결의는 재래식 무기와 특정 사치품에 대해서도 개 대상이 넓게 적용되고 있다. 다만, 모든 UN 제재결의에 있어 인도주의적 목적의 지원 및 교류협력은 예외적으로 허용되고 있다.¹¹⁾

UN 대북제재 결의는 2001년 미국에서 발생한 9.11 테러사태 이후 국가뿐만 아니라 비국가행위자도 WMD의 확산에 주된 행위자이며 따라서 이들에 의한 확산행위를 방지하기 위한 수단이 강구되어야 한다는 것을 국제사회가 공감한 결과이다. 결의 1540호와 마찬가지로 모든 대북제재 결의는 각국이 동 결의를 이행하기 위하여 이행하였거나, 또는 이행할 의도가 있는 조치에 관한 국가별보고서를 안전보장이사회(1540 위원회)에 제출하도록 요구하고 있다.¹²⁾

제2절 유엔 대북제재의 법적성격

UN헌장 제39조에 의하면, UN안보리는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 회복하기 위하여 권고하거나, 비군사

10) 최승환, 전계논문, pp.27~29.

11) 식량 및 의약품 지원공급, 보건위생 관련 지원공급, 자연재해 관련 긴급 물자지원 등은 인도적 목적의 지원은 예외적으로 허용되고 있다.

12) 최승환, 전계논문, p.34.

적(제41조), 군사적(제42조) 강제조치를 취할 수 있다. 즉, 비군사적 조치로 생산품, 자본의 수출입금지 등의 경제적 조치뿐만 아니라 사람의 이동의 제한과 통신수단의 제한, 나아가 외교관계 단절 등을 취할 수 있다. 이러한 비군사적 조치가 실효적이지 않다고 판단할 때에는 시위, 봉쇄 등을 포함한 군사적 조치까지 취할 수 있다.¹³⁾ 이러한 의미에서 북한의 지속적인 핵개발 및 미사일 발사 시험은 지역의 안전과 평화에 위협일 뿐만 아니라 국제평화와 안전에 대한 위협으로 유엔안보리 제재결의 대상으로 성립된다고 볼 수 있다.

현재까지 유엔안보리에 의한 대북제재는 경제적 제재를 중심으로 총 10차례 채택이 되었으며, 특히 2016년 이후 대북제재의 초점은 WMD 이전 통제에서 경제일반에 대한 타격으로 변화하고 있다.¹⁴⁾ 또한 2016년 이후 6차례의 유엔안보리 대북제재에서는 북한의 주요 수출품에 대한 제재를 단계적으로 강화하는 한편, 북한으로부터의 수입뿐만 아니라 북한으로의 연료 수출 역시 단계적으로 제한하였다.¹⁵⁾ 그러나 이런 유엔에 의한 대북제재는 모든 유엔 가맹국이 이행보고서를 제출하고 실제 실행을 하게 됨으로써 그 효과를 볼 수 있으나, 현실적으로 모든 당사국들이 자국의 이익 등의 이유로 대북제재의 효과를 얻기에 부족한 점도 있는 것이 사실이다.

국제사회의 평화와 안전의 확보를 위하여 채택된 유엔안보리 결의는 모든 유엔회원국들이 그 내용을 준수하고 이행해야 할 헌장상의 의무를 부과하는 법적 성격을 가진다. 유엔안보리 결의에 의한 대북제재는 비군사적 조치를 정한 유엔헌장 제7장 제41조에 근거한 유엔 가맹국에 제재를 의무화한 다국참가형 제재로 볼 수 있다. 결의는 유엔헌장 제7장 하에서 행동하고, 동 헌장 제41조에 의해 조치를 한다고 하는 문구가 들어가 있다.

13) 酒井広宣, 『국제법』, 有斐閣, 2011年, pp.519-520.

14) 유엔안보리 대북제재 제2270호 이전에는 북한 민생에 직접적인 영향을 미치지 않는 핵 또는 WMD 관련 제재의 성격이 강했으나, 제2270호부터는 경제일반에 영향을 끼치는 방향으로 성격이 변화하였다. (뉴스1, 2018.9.12. 일자, ‘남북·북미정상회담 ‘기대감’, 北제재 해제 앞당겨질까?)

15) 임소정, ‘국제사회의 대북제재 현황과 전망’, KIEP 기초자료 18-01, 2018년 2월, p.5.

유엔 헌장 제7장 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치

제39조 안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고 국제평화와 안전을 유지하거나, 이를 회복하기 위하여 권고하거나 또는 제41조, 제42조에 따라 어떤 조치를 취할 것인지를 결정한다.

제41조 안전보장이사회는 결정을 집행하기 위하여 병력을 사용을 배제한 각종 조치를 결정할 수 있으며 유엔 회원국에 이러한 조치를 이행하도록 요청할 수 있다.

UN헌장 제41조에 따라 결정하는 비군사적(경제적) 강제조치에는 대상 국가에 대한 수출입제한 및 금지, 금융 및 경제관계의 제한 및 금지, 통신과 운송의 제한 및 금지조치 등이 포함되어 있다. 경제제재를 허용하는 UN 결의는 무력의 위협 또는 행사가 금지된 현대 국제법체제상 타국의 국내문제에 대한 불간섭 및 국제분쟁의 평화적 해결의무와 관련하여 중대한 의미를 가지고 있다.

북한을 대상으로 하는 유엔헌장 제7장 제41조에 근거한 새로운 제재를 가한 유엔안보리 결의는 안보리결의 제1718호(2006년 10월 14일), 제1874호(2009년 6월 12일), 제2094호(2103년 3월 7일), 제2270호(2916년 3월 2일), 제2321호(2016년11월 30일), 제2397호(2017년 12월 22일)가 있다. 모든 결의의 전문에는 ‘핵, 화학 및 생물무기와 그 운반수단의 확산이 국제평화 및 안전에 위협을 구성하고 있는 것을 재확인한다고 규정한 바와 같이 핵무기 등 대량파괴무기와 그 운반수단인 미사일의 불 확산이 가장 중요한 목적이라 할 수 있다.

유엔의 안보리 결의는 유엔 헌장 제7장을 근거로 결의의 주요 내용을 당사국이 자발적으로 이행하게 하여, 이에 따르지 않는 경우 집단적 강제조치에 근거하여 이를 실행시킬 수 있다. 유엔 헌장 제7장의 집단적 강제조치는 먼저 침략을 포함한 평화에 대한 위협의 행위의 존재를 인정하고, 그러한 행위를 실력으로 배제하기 위한 대응조치를 취하는 방식으로 진행된다. 헌장 제7장에 따른 강제조치는 4단계로 나눌 수 있는데, 이러한 집단적

강제조치는 유엔안보리에서 5개 상임이사국을 포함한 9개국 이상의 찬성에 의하여 결정된다. 동 결의가 통과되면 모든 회원국을 구속하는 법적 효력을 가지는 것이 이해되고 있다¹⁶⁾

제3절 유엔 대북제재결의 주요 내용

유엔안보리의 제재결의의 근거로 ‘유엔헌장 제7장에 따라 행동하고, 동 헌장 제41조에 의해 조치를 취한다’고 규정하고 있다. 북한에 대한 제재결의는 1948년부터 시작하며, 북한 핵문제와 관련한 유엔결의안은 1993년 5월 11일 결의안 제825호로부터 시작한다.¹⁷⁾ 동 결의안의 주요 내용은 제1차 북한 핵위기가 그 배경으로, 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언을 재고하도록 촉구하는 것으로 시작되었다. 이후에도 북한이 지속적으로 핵무기 프로그램 개발을 발전시킴에 따라 대북제재 또한 그 수위를 강화하고 있으며, 북한이 보유한 핵 프로그램을 “안전하고, 검증가능하고, 불가역적인 방법”으로 해결할 것을 요구하고 있다.

본격적인 대북제재는 2006년 북한의 제1차 핵실험이후 채택된 결의 제1718호부터 시작되었으며, 이후에 발효된 대북제재 결의안들은 모두 유엔 안보리에서 만장일치로 통과되었다. 모든 대북 결의안들은 북한이 NPT에 즉시 재가입하고, 6자회담으로 복귀할 것으로 촉구하고 있다.¹⁸⁾

2017년 12월 말 시점에서 북한에 대한 유엔헌장 제7장 제41조에 근거하여 취하여진 유엔안보리결의는 총 6개가 있다. 유엔안보리결의 제1718호(2006년 10월 14일), 제1874호(2009년 6월 12일), 제2094호(2013년 3월 7일), 제2270호(2016년 3월 2일), 제2321호(2016년 11월 30일), 그리고 제2375호(2017년 9월 12일)가 채택, 결의되었다. 모든 결의에

16) 이승현, 전계논문, pp.4-5.

17) “The problem of the independence of Korea,” A/RES/195(III).

18) Arms Control Association, “UN Security Council Resolutions on North Korea,” 2015.10.

서 전문에 “핵, 화학 및 생물무기 및 다른 그 밖의 운반수단의 확산이 국제 평화 및 안전에 대한 위협을 구성하는 것을 확인한다”고 규정하고 있다. 이하에서 유엔안보리 결의 내용을 중심으로 살펴해보도록 하겠다.

① 결의 제1718호(2006년 7월 15일)

결의 제1718호는 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험뿐만 아니라 기타 안보, 인권문제에 대해서도 우려를 표명하였다. 북한에는 결의 1695호의 내용과 더불어 모든 핵무기와 핵 프로그램, 대량살상무기(WMD), 탄도미사일 프로그램을 “안전하고, 검증가능하고, 불가역적인 방법”으로 포기할 것을 결정(decide)하고 NPT조약과 국제원자력기구(IAEA)의 의무, 규정, 조건에 따라 행동할 것을 요구(demand)하였다. 동 1718호 결의안을 채택하는데 있어서 유엔안보리 상임이사국 5개국 중 어느 나라도 거부권을 행사하지 않았다는 점과 특히, 러시아와 중국이 북한의 나쁜 행동에 대한 국제사회의 제재 움직임에 동참했다는 점을 근거로 큰 의미가 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁹⁾

동 결의안에서 각국이 취해야 할 의무조치로 북한에 대한 핵, 탄도미사일, WMD 프로그램 관련 물품, 탱크, 헬리콥터, 미사일 등 주요 재래식 무기를 포함한 전략물자, 사치품(luxury goods) 등의 공급, 판매, 이전과 북한으로부터의 해당품목의 조달 및 제공 금지, 제재대상인 개인과 단체에 대한 금융동결 및 자원 이전 방지와 제재대상에 대한 출입국 규제, 북한 출입 화물에 대한 검색(inspection of cargo)을 포함한 협력조치 등을 시행하도록 요청하였다. 또한 안보리 산하에 ‘제재위원회’를 설치, 운영하도록 하였으며, 북한의 결의 이행 상황을 주시하고, 제재조치의 적절성 여부를 검토하도록 요구하였다.

② 결의 제1874호(2009년 6월 12일)

결의 1874호는 북한이 2009년 5월 25일에 실시한 제2차 핵실험에 대한 대응으로 채택되었다. 해당 결의는 앞선 제재를 보다 확대하고 강화하는 제재로서 결의 1718호에 언급

19) 정은숙, “유엔안보리의 대북 제재: 이행경과 및 전망”, 세종연구소, 2013, p.2.

된 무기관련 제재를 모든 무기로 확대하고, 이에 대한 공급, 제조, 유지 등과 관련한 금융 거래, 기술 훈련, 서비스 등 제재 대상을 확대하였다.

특히, 선박, 화물에 대한 검색을 강화하였다. 의심이 가는 북한발 또는 북한에서 출항한 선박의 화물을 회원국의 항구, 공항 등 영토 내에서 검색, 선박 국적국의 동의하에서 공해 상에서 의심선박의 검색강화 실시, 금지 품목 적발 시 압류 및 처분, 그리고 의심선박에 대한 연료 공급 등 지원서비스 제공을 금지하였다.

또한 인도주의 및 비핵화의 촉진 등을 목적으로 하는 무상원조 등만을 허용하고, 이외의 무상원조, 양허성 차관 등을 새롭게 북한에 제공하는 것을 금지하였다. 이와 더불어 회원국으로부터 수집된 정보를 분석하여 보다 효과적인 제재를 실시할 수 있는 방안을 제안하는 전문가 패널(Panel of Experts)을 구성할 것을 요청하였다.

③ 결의 제2087호(2013년 1월 22일)

결의 제2087호는 2012년 12월 12일에 실시된 북한의 장거리로켓 발사(은하3호)를 규탄(condemn)하고 재차 북한이 결의 1718호에 대한 의무를 가질 것을 요구하였다. 특히, 북한의 탄도미사일 프로그램에 관련 있는 개인 4명과 단체 6곳을 제재 대상에 추가하며, 제재대상에 대한 여행금지 및 자산동결을 적용할 것을 결정하였다.²⁰⁾ 대북 금융거래 금지의무와 관련하여 자국 내에서 개인을 포함한 금융기관 등이 북한의 금융 기관과 함께, 또는 이를 대신하는 활동과 관련하여 이에 대한 감시를 촉구하는 등 회원국 국민들과 금융기관들이 북한 관련 금융활동에 관여되지 않도록 주의를 기울일 것을 촉구하였다.

특히, 제재 회피 방지를 위한 회원국들의 노력을 촉구하였으며 관련 조치를 권고하였다. 즉, 북한의 WMD 및 재래식 무기 프로그램에 기여할 우려가 있는 모든 품목에 대해 회원국들이 수출입통제를 시행해야 할 중요성을 강조하였다. 그리고 제재 조치의 회피와

20) 추가 제재대상 중 개인으로 백창호, 장명지, 라경수, 김광일이 추가되었으며, 기업, 단체로는 조선우주공간기술위원회, 조선금류무역회사, 동방은행, 토성기술무역회사, 조선연합기계합영회사, Leader(Hong Kong) International 등 6곳이 추가되었다.

위반을 지원한 단체 및 개인을 제재위원회가 제재 대상으로 추가 지정할 수 있도록 하였다. 또한 제재 이행과 관련한 보상 청구가 이루어지지 못하도록 필요한 조치를 취하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 북한이 추가 도발을 할 경우 안보리의 중대한 조치를 예고함과 동시에 중대한 조치(significant action)를 취할 것임을 명백히 하였다.

④ 결의 제2094호(2013년 3월 7일)

결의 제2094호는 북한이 2013년 2월에 실시한 제3차 핵실험에 대한 대응으로 채택되었다. 또한 당 결의안은 유엔 헌장 제7장 제41조의 비군사적 조치에 따른 제재 조치를 규정하였다. 북한에 대해 핵개발 관련 활동의 포기 요구를 재확인하였을 뿐만 아니라 북한의 농축우라늄프로그램(UEP)이 유엔안보리 결의에 위배됨을 최초로 명시하였다.

또한 기존의 자산 동결을 북한이 소유·관리하고 있는 개인 및 기관에까지 확대 적용할 것을 결정(decide)하여 개인 3명 및 기관 2개를 제재 대상에 추가하는 등 대북 제재를 더욱 강화하고 구체화하는 내용을 담고 있다.

모든 회원국이 북한으로부터 자국 내에 들어오거나, 자국에서 북한으로 들어가는 화물, 그리고 북한을 대신하여 활동하는 개인 및 기관 등에 의해서 거래되는 모든 화물에 대해서 의무적으로 검사를 실시할 것으로 의무조항으로 추가하였다. 또한 회원국에 의해 특정 물품이 북한의 핵개발이나 탄도미사일 프로그램 혹은 이전 결의안에 반하는 행위 등에 저촉된다고 결정될 경우, 해당 물품에 대한 직·간접적인 제공, 판매를 수출입하는 것을 금지하는 “캐치올(catch-all)” 실행을 촉구(call upon)하였다. 또한 항공기의 이착륙 및 영공통과를 불허하여 금지된 물품의 거래를 저지하도록 촉구하였다.

또한, 결의 제1718호에서 규정된 여행 금지 및 자산 동결의 대상을 확대하고, 보석, 고급 자동차, 경주용 자동차, 요트 등 금수 대상 사치품 목록을 구체화하였다.

당 결의안에서는 북한의 추가 핵실험 또는 미사일 발사시험 시 “추가적인 중대한 조치(further significant measures)”를 취할 것이라고 천명하였다. 이러한 유엔의 조치들은 실제

로 이행되고 있는데, 최근 2013년 7월 파나마 정부의 북한 청천강호 차단 건²¹⁾은 대북 안보리 결의 이행의 모범적인 사례로 평가하고 있다.

⑤ 결의 제2270호(2016년 3월 2일)

결의 제2270호는 북한의 제4차 핵실험과 장거리미사일 발사에 따른 것으로 유엔 역사상 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적인 제재 결의라는 평가를 받고 있다.²²⁾ 동 결의안은 북한의 핵, 미사일 개발에 대한 안보리의 기본 인식이 담긴 전문 12개항, 대북 제재 내용 및 이행계획을 기술한 본문 52개항, 그리고 5개의 부속서로 구성되어 있다.

특히, 거의 모든 조항에서 결정한다(decide)는 표현이 삽입되면서, 회원국들의 이행을 의무화 했으며, 이전의 WMD 개발에 직접 관련된 분야만 제재했던 것과 달리, 간접적으로 WMD 개발에 영향을 미치는 분야까지 제재의 범위를 확대하였다. 또한 북한이 WMD 자금을 조달하는 통로와 자금원을 원천적으로 차단하기 위해 기존 제재망의 사각지대를 없애는데 주력하였다. 북한이 수출품의 약 40%를 차지하는 석탄, 철 수출을 통해 WMD 자금을 상당 부분을 조달하고 있다는 분석에서 금과 바나듐광, 희토류의 수출을 완전 금지했다.

제2270호는 북한의 무기거래, 제재대상 개인 및 기관, 확산 네트워크, 해운 및 항공운송, 대량살상무기 수출통제, 대외교역 및 금융거래를 정조준하고 있다. 무기거래에 있어서 북한의 소형무기 수입을 금지하였고, 지금까지 북한은 재래 무기를 수입할 수 없지만, 주권국의 자위권의 유지 차원에서 소형무기는 허용되었다. 이로써 북한은 재래 무기의 수출입 및 판매, 이전이 금지당하는 전면적인 무기금수 상태에 놓이게 되었다. 또한, 수리

21) 북한 화물선 청천강호가 2013년 7월 쿠바에서 불법무기를 적재하고 파나마 영해를 통과하다가 파나마 당국이 4개월간 억류하였으며, 동 선박은 1만 톤의 설탕포대 아래에 미사일, 항공기 및 엔지 등 무기류를 적재한 것으로 판명되었다. 파나마 정부는 2013년 11월 27일 선박인도와 선원석방에 대한 입장을 발표하였다.(조선일보, 2013년 11월 29일자.)

22) 한국 외교부는 “WMD 차원을 넘어 북한과 관련된 제반 측면에 심대한 영향을 줄 수 있는 제재가 포괄적으로 망라됐다”며 “북한의 잘못된 행동을 엄벌하고 섣범을 완전히 바꿔놓겠다는 국제사회의 단호한 의지를 반영한 것”이라는 성명을 발표하였다.

와 서비스 제공 목적의 무기운송도 안보리 결의 위반임을 명백히 하였다. 나아가, 통제 대상 물품이 아니더라도, 재래 무기 개발에 사용될 수 있는 모든 물품의 거래를 불허하는 캐치올 수출통제 제도를 의무화하기로 하였다.

그리고 북한 군대의 작전수행 능력 향상에 기여할 수 있다고 판단되는 방산품 등을 포함한 모든 품목에 대해서도 금수 품목으로 포함하였으며, 이외에도 군사조직, 준군사조직, 경찰훈련을 위해 훈련관, 자문관을 초청하거나, 외국에 파견하는 군, 경 협력 행위도 불허하였다.

동 결의에서 지금까지 북한 단체 20개와 개인 12명이 제재를 받았는데 이번에 단체 12개와 개인 16명 등 28곳이 새로이 블랙리스트 명단에 올랐다. 이로써 단체 32개, 개인 28명 등 60곳으로 제재 대상이 늘었다.

대북제재에 있어서 제일 큰 목적은 북한의 핵, 미사일 개발자금 조달과 물품거래와 관련된 네트워크를 끊으려는데 있다. 이번 제재에 있어서는 북한의 외교관이나 정부 대표가 유엔 제재를 회피하거나 위반한 경우, 유엔 회원국은 외교특권을 적용하지 않고 반드시 추방하도록 한 점에 특징이 있다. 이는 북한이 외교특권을 남용해 제재를 피해가는 것을 미리 방지하기 위한 것이다.

⑥ 결의 제2321호(2016년 11월 30일)

유엔안전보장이사회는 북한의 5차 핵실험에 대해 유엔 헌장 제7장 41조에 따라 기존 안보리 대북제재 조치를 보다 더 확대, 강화한 결의 제2321호를 만장일치로 채택하였다. 신규 안보리 결의 제2321호는 전문 10개항, 본문 50개항 및 5개의 부속서로 구성되어 있다. 동 결의는 중국, 러시아까지 적극 동참한 가운데 안보리 이사국들의 만장일치로 채택되었다. 특히 이번 결의안에서는 기존 결의의 틈새(loophole)를 보완하고, 북한에 실질적으로 영향을 줄 수 있는 새로운 제재 조치를 추가하며, 제재대상 개인, 단체를 확대하는 등 다양한 조치들이 포함되었다. 이는 이미 강력한 안보리 결의 2270호를 더욱 보완한 것으로 북한 관련 유엔이 취한 가장 강도 높은 실효적인 결의로 평가되고 있다. 또한 결

의 2270호에 포함되었던 일부 예외조항마저 더욱 강화시킴으로써 상습적인 북한의 도발에 대한 가중 처벌의 의미도 있다고 볼 수 있다.

이번 결의에서는 북한의 석탄 수출 상한제 도입, 북한의 수출 금지 광물로 은, 동, 아연, 니켈 추가 및 조형물(statue) 수출 금지 조치가 포함되어 약 8억불 이상의 북한 외화수입을 감소시키는 효과가 있을 것으로 예상되었다. 또한 북한 은행 및 금융기관의 지시 하에 또는 이에 대리하여 일하는 개인에 대한 추방, 회원국 금융기관의 북한 내 활동을 금지하였다. 이와 더불어 90일 이내에 기존 사무소와 계좌를 폐쇄(WMD 연관성 조건 삭제)하고, 대북 무역과 관련된 공·사적 금융지원을 금지하는 금융제재 조치 등 북한의 WMD 개발 관련 자금원 및 조달 채널을 차단하는 다양하고 실효적인 조치들이 새로이 도입되었다.

㉞ 결의 제2375호(2017년 9월 12일)

안보리결의 제2375호는 북한의 6차 핵실험 이후 채택된 대북제재결의이다. 결의 제2375호는 전문 10개항, 본문 33개항 및 2개의 부속서로 구성되어 있으며, 대북 유류 제공 제한, 북한의 섬유 수출 금지 등 새로운 제재조치를 도입하였다. 기존 결의 상 제재 조치를 확대 강화하며, 제재대상인 개인 및 단체를 추가 지정하는 내용들이 포함되어 있다. 북한이 대륙간탄도미사일(ICBM)급 화성 15형 시험발사에 대응해 정유제품의 공급량을 대폭 줄이는 등 대북 원유 공급의 상한을 구체적으로 명시하고 있다. 즉, 대북 정유제품 공급량에 연간 상한선(2017년 10월~12월간 50만 배럴/ 2018년부터 연간 200만 배럴)을 부과하고, 대북 원유 공급량을 현 수준으로 동결하는 한편, 콘덴세이트 및 액화천연가스 공급을 전면 금지하는 조치를 도입하였다. 이는 북한으로 공급되는 정유제품의 약 55%가 삭감되어, 대북 유류 공급량 약 30% 감축 효과가 예상된다.²³⁾

또한 해외파견 북한 노동자들을 고용하는 유엔 회원국들이 24개월 안에 이들을 돌려보내도록 의무화하였다. 신규고용과 계약연장을 금지한 기존 결의와 비교하면 북한 노동자

23) 외교부 보도자료, 2017.9.12. 참조.

파견의 종료 시점을 다소 앞당긴 것이다. 북한 해외 노동자는 매년 5억 달러 정도의 수입을 거둬들이고 있는 것으로 알려져 있다.²⁴⁾

해상차단 조치에 있어서도 좀 더 구체화하여 회원국 항구에 입항한 선박이 대량살상무기 등과 관련된 금지된 품목이나 활동에 연루됐다는 합당한 근거가 있을 경우, 해당 선박에 대한 억류, 검색, 자산 동결을 하도록 의무화하였다. 이 밖에 산업기계, 운송수단, 철강 등 각종 금속류의 대북 수출을 차단하고, 북한의 수출금지 품목을 식용품, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재류, 선박 등으로 확대하며, 기존 수산물 수출 금지와 관련해 ‘조업권 거래 금지’를 명문화하였다.²⁵⁾

㉔ 결의 제2397호(2017년 12월 23일)

UN안보리는 2017년 12월 23일 북한의 11월 29일 장거리 탄도미사일 발사에 대응하여 UN헌장 7장 41조(비군사적 제재)에 따라 추가 제재조치를 담은 결의 2397호를 만장일치로 채택하였다.

안보리 결의 2397호는 전문 7개항, 본문 29개항 및 2개의 부속서로 구성되어 있으며, 북한의 탄도미사일 발사를 강력히 규탄하고, 기존 결의를 보완·강화한 추가적인 제재 조치를 부과함으로써, 북한이 무모한 도발을 즉각 중단하고, 비핵화와 평화를 위한 대화의 길로 복귀하는 것만이 유일한 선택지라는 엄중한 경고를 북한 정권에 보낸 것이다.

안보리 결의 2397호는 대북 유류 공급 제한 조치, 북한 해외 노동자 24개월 내 전원 송환, 대북 수출입 금지 품목의 확대, 해상차단 조치 강화, 제재대상 개인 및 단체 추가 지정 등을 통해 기존의 대북제재 조치를 더욱 강화한 것으로 평가하고 있다.²⁶⁾

24) 한겨레, 안보리, 새 대북제재 결의 채택... 원유공급 연 400만 배럴로 묶어, 2017.12.23. 보도 참조 (<http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/824789.html>)

25) 한겨레, 2017.12.23. 보도 참조.

26) 안보리 결의 2397호는 대북 정유제품 연간 상한선을 기존 200만 배럴에서 50만 배럴로 대폭 감축하였고, 대북 원유공급량은 현 수준인 연간 400만 배럴로 제한하였다. 또한 북한의 추가 핵실험 또는 대륙 간 탄도 사거리 도달 능력을 갖춘 탄도미사일 발사 등 추가 도발 시에는 안보리가 대북 유류공급을 제한하는 추가 조치를 취할 것임을 규정하였고, UN회원국 내 소득이 있는 북한 노동자 전원을 24개월 내 북한으로 송환하도록 의무화하였

해상차단과 관련하여 회원국 항구에 입항한 금지행위 연루 의심선박을 나포, 검색, 억류토록 의무화 하였고, 자국 영해 상에서도 금지행위 연루 의심선박을 나포, 검색, 억류할 수 있도록 권한을 부여하였고, 회원국들 간 의심선박에 대한 신속한 정보교류를 의무화하는 한편, 북한의 핵, 미사일 프로그램 개발 및 자금조달에 관여한 개인 16명(리병철 노동당 군수공업부 제1부부장, 김정식 노동당 군수공업부 부부장 등) 및 기관 1개(인민무력성)를 제재대상으로 추가 지정하였다.

제4절 유엔 대북제재결의의 효과

유엔안보리 대북제재의 효과로 2016년에는 북한의 교역환경 악화에 따른 원자재 가격의 하락, 중국경제의 성장 둔화, 대북제재와 중국의 친환경에너지 정책에 따른 무연탄 수입 제한으로 북한의 주력 수출품인 무연탄과 철광석 등 광물의 수출 감소가 불가피해졌다. 2016년 말 북한의 대중국 무연탄 수출이 다시 증가하였으나, 유엔안보리 결의 제 2321호에 따라 2017년에는 큰 폭의 감소가 불가피해졌다.

한편, 2017년 북한의 대중국 수출은 대폭 감소한 반면, 수입은 오히려 늘어나 상품수지 적자가 확대되었다. 이는 중국당국이 대북제재가 북중 접경도시 경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 대북제재를 북한의 대중국 수출에 한해 이행하였을 가능성이 있다. 단둥, 훈춘, 연길 등 중국 접경도시 경제는 북한의 대중국 수출보다는 수입변화에 더 큰 영향을 받는다고 할 수 있다. 이 도시들은 북한의 대중국 수입품의 물류 집결지 기능을 수행하는데, 대중국 수입이 감소할 경우 이들 접경도시의 소득 또한 감소하게 된다. 결과적으로 대중국 수출과 수입에 대한 비대칭적인 규제로 북한의 대중국 수입 증가를 허용하면서, 북한이 상당한 규모의 대중 상품수지 적자를 기록하게 되었다.²⁷⁾

고, 북한의 수출금지 품목을 식용품 및 농산품, 기계류, 전자기기, 목재류, 선반 등으로 확대하였다.

27) 임수호, 최장호, ‘북한 대외무역 2016년 평가 및 2017년 전망: 북중무역을 중심으로’, KDI 북한경제리뷰, 2017년 1월호, p.74.

또한 북한근로자의 해외파견 금지 및 합작 금지(유엔결의안 2371호 및 2375호) 등에 따라 상품수지 적자 보전에 기여해왔던 서비스수지 등의 악화도 불가피하게 되었다. 북한이 근로자 해외파견 등으로 벌어들이는 외화에 대해서는 수억 달러에서 수십억 달러까지 다양한 추정이 있다.²⁸⁾ 이로서 북한 근로자를 받아들일 수 없게 되었으며, 이미 자국 내에 있는 북한근로자에 대한 비자연장을 불허 하는 등 관계국의 조치가 이어지고 있다. 중국정부도 국가외국전가국의 2017년 9월 18일 발표한 공고문 1호를 통해 북한 국적자에 대한 노동허가 총 건수를 유엔의 대북제재 2371호 채택일 기준으로 더 이상 초과되지 못하였다. 이에 따라 북한 정부도 중국과 러시아의 해외파견 노동자 약 17만 명에게 2017년 안으로 귀국하라는 지시를 내렸다는 보도가 나오고 있다.²⁹⁾ 또한 이와 별도로 중국 정부는 상무부와 해관총서의 ‘공고문 40호’를 통해 북한산 석탄과 철 등 광물과 해산물의 수입을 금지했다고 밝혔다.³⁰⁾

결과적으로 유엔의 대북제재는 북한의 경제건설 방향과 목표를 자립성, 주체성, 과학기술을 더욱 강조하는 방향으로 나아가게 만들었다.³¹⁾ 국방건설과 경제건설, 인민생활에 필요한 물질적 수단들을 자체로 생산보장하며 과학기술과 생산이 일체화되고 첨단기술 산업이 경제성장에서 주도적 역할을 하는 자립경제강국, 지식경제강국이 바로 사회주의 경제강국이라는 것이다.³²⁾

북한으로서 경제문제를 해결하는 원칙은 확고한 주체적 입장에서 인민의 자주정신과 창조정신, 과학기술의 위력에 의거하여 풀어나가는 것으로 제시되고 있고, 이 원칙을 일

28) UN보고서에 의하며 2015년 북한이 중국과 러시아 등 해외에 파견한 근로자는 5만 명 이상으로 연간 23억 달러의 외화를 벌어들이는 것으로 추정하고 있다. 한편 비공개자료에 의하면 러시아에 3만 명, 중국에 7만~8만 명, 쿠웨이트에 4000명~5000명, 아랍에미리트(UAE)에 2000명 등 전 세계 20~40여 개국에 파견된 북한 노동자의 숫자가 11만~12만3000여 명 정도인 것으로 추산하고 있다.

29) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/10/0200000000KR20171110049000073.HTML> (검색일: 2018년 8월 1일), ‘일 언론 “북한, 중국·러시아 노동자에 연말까지 귀국 지시’(2017.11.10.) 연합뉴스.

30) <https://www.voakorea.com/a/4154789.html> (검색일: 2018년 8월 1일), ‘중국 이행보고서 “북한 노동자 규모 동결 지시… 사드반대” (2017.12.8.) VOA뉴스.

31) 2016년 사업총화보고에서 김정은 위원장은 “우리가 건설하는 경제 강국은 자립성과 주체성이 강하고 과학기술을 기본생산력으로 하여 발전하는 나라”라고 규정했다.

32) 김정은 조선노동당 제1비서 제7차 당대회 중앙위원회 사업총화 전문(2016.5.6.)

관되게 견지함으로써 국제사회의 제재를 극복하고, 경제강국 건설에서 질적인 비약을 이룩할 수 있다고 보는 것이다. 2016년 조선노동당 제7차 당대회 중앙위원회 사업총화 전문에 언급한 내용을 보면, 북한은 국제사회의 대북제재로 인한 국내외 환경의 변화는 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 더욱 철저히 수행해나갈 것을 요구하고 있다고 인식하고 있다. 사상혁명을 우선시하면서, 기술과 문화혁명을 통해 사회주의 체제를 고수할 수 있다는 것이다.

대북제재는 북한의 시장을 비롯한 대내 경제에도 많은 영향을 미치고 있다. 특히, 미국의 독자적 대북제재에 의한 정상교역관계 미 부여에 따른 수입금지적 고관세 설정으로 인해 북한산 제품의 대비수출이 봉쇄된다는 것이고, 또한 미국 수출입은행, 해외민간투자공사 등 무역 및 투자 촉진 정책에 대한 접근이 제한되어 사실상 국제사회에서의 북한의 경제활동의 마비를 말한다. 설령, 적성국 교역법 적용이 종료되고, 테러지원국 지정이 해제되더라도 북한경제에 미치는 효과는 제한적이라 할 수 있다. 미국 내 북한자산의 동결 해제, 국제금융기구의 긴급 수혈성 지원, 전략물자문제 완화를 통한 부분적 남북경협 확대 효과 정도로 볼 수 있다.

대북제재가 북한의 대외 경제에는 상당한 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 파악되고 있지만, 북한 당국은 대내 경제에 미치는 악영향과 리스크를 기관·기업소 및 주민들에게 분산시키는 방식으로 불안정 요소를 최소화하고 있다.³³⁾ 유엔결의 제2270호가 통관된 직후 시장에서는 쌀과 공업 물품의 가격이 일시적으로 오르기도 했지만, 이후 쌀과 기름, 환율, 생필품 가격 등에서 계속 안정세를 보이며 북한 주민에 당장 큰 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이는 대북제재를 통해 외화벌이를 차단하는 국제사회의 노력이 아직 효과를 거두지 못하고 있는 의미로 해석된다.³⁴⁾ 그러나, 시장물가와 환율이 북한 주민들에게 미치는 제재효과를 가늠하는 지표이긴 하지만, 이것만으로 제재효과가 미미

33) 임을출, '대북 제재의 이행평가와 북한경제에 미친 영향 - 유엔 안보리 결의 2270, 2321호를 중심으로-', 통일연구 제21권 제1호, 2017년 5월, p.55.

34) 자유아시아방송, 2016년 11월 3일.

하다고 평가할 수는 없다. 제재는 북한주민들에게는 각종 세 부담의 증가, 정치학습 시간의 증가, 봉사노동 시간의 증가로 이어지면서 장마당 활동을 위축시키고 있다.

북한당국은 국제사회의 대북제재 이후 충성자금 할당, 현금강요, 공장·기업·건설현장에 필요한 원자재, 부자재 지원 등 주민들에게 다양한 부담을 강요해왔다. 심지어 지난 5월 개최된 제7차 당대회를 앞두고 70일 전투, 200일 전투를 비롯한 각종 건설동원과 당 대회비용까지 주민들에게 할당하였다.³⁵⁾

또한 대북제재는 김정은 정권이 국정우선 건설 사업으로 추진했던 경제개발 건설, 원산국제관광지대 건설 등에는 심각한 악영향을 주고 있는 것으로 보고 있다. 국제적 관광도시 조성을 목표로 북한 당국이 야심차게 추진했던, ‘원산-금강산 국제관광지구’ 건설 공사는 대북제재로 인한 자금부족난으로 현재 거의 중단된 상태인 것으로 보고 있다.

한편, 북한은 국제사회의 강력한 대북제재에도 불구하고 외국인 관광객 유치를 위한 노력을 멈추지 않고 있다. 중국 베이징에 기반을 둔 고려여행사는 2016년 4월 10일 평양에서 개최된 ‘제29차 국제마라톤경기대회’에 역대 최대인 588명의 외국인을 이끌고 참가한 바 있다. 산시성, 칭다오, 난징 등 중국 각지에서 북한 관광객을 모집하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 중국 측 관광객을 더 많이 유치하기 위해 관광절차 대폭 감소하는 등 입국절차를 간소화 하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁶⁾

35) 양문수, 미국의 대북경제제재 해제가 북한경제에 미치는 영향, 통일부 용역보고서, 2017.12.20., pp.19~23.

36) 미국의 소리 방송, 2016년 7월 9일.

제3장

각국의 독자적 대북제재

제1장 미국의 대북제재

제2장 한국의 대북제재

제3장 일본의 대북제재

제4장 중국의 대북제재

제5장 유럽연합(EU)의 대북제재

제6장 각국의 독자적 대북제재에 대한 효과

제3장

각국의 독자적 대북제재

제1절 미국의 대북제재

1. 개요

미국에 의한 독자적 대북제재는 한국전쟁 직후 1950년 6월 28일 대북 수출을 제한하는 수출통제법(Export Control Act)이 발효된 것으로부터 시작되어, 동년 12월 17일 적국통상법에 의한 해외자산통제령(Foreign Assets Control Regulations)을 근거로 대북 무역이 제한되었다. 이후, 1987년 11월 29일 발생한 대한항공 폭파사건을 계기로 1988년 1월 20일에 북한을 테러지원국가로 지정하게 되었다. 이 적국통상법과 테러지원국가 지정이 미국의 대북 경제제재로 생각하고 있지만, 미국에서 공표된 대북제재에 관한 보고서에 의하면 실제로 다수의 법령에 의해 대북제재가 실시되어 왔다.³⁷⁾

미 재무성은 1998년 7월 6일 대북제재에 관한 팩트시트(fact sheet)를 발표하였다(U.S. Department of the Treasury 1998).³⁸⁾ 또한 미국 의회조사국은 2003년 1월 24일과 2006년 10월 17일에 대북제재에 관한 보고서를 발표한 바 있다(Rennack 2003, 2006). 이러한 보고서에 의하면 미국에 의한 독자적 대북제재는 제재내용에 따라 다수 법령에 의해 중복되어 실시된 경우도 있으며, 어떤 법령 적용이 배제되더라도 다른 법령에 의해 제재가 지속되어 온 경우가 있다는 것을 알 수 있다.³⁹⁾

37) 김상기, 전계논문, p.25.

38) <http://oldsite.nautilus.org/archives/library/security/references/sanctions.html> (검색일: 2018년 8월 11일).

39) 宮本悟, '國際的制裁と對外政策', 『朝鮮労働党の権力後継』 2011, 日本貿易振興機構アジア經濟研究所.

대북 제재와 관련하여 중심적인 역할을 수행하는 기관은 미국 재무부 산하 해외자산통제국(The Office of Foreign Assets Control: OFAC)이다.⁴⁰⁾ 동 기관은 미국의 대외 정책이나 국가 안보 등 목표에 위협이 되는 공산주의국가, 테러지원국가, 미국안보위협국 및 단체, 대량살상무기 확산과 관련 있는 활동 등에 대한 경제 및 무역 제재를 관리하고 집행하는 기관이다. 구체적인 제재 방법은 국무부 및 해안경비대와 함께 북한이 제재 회피에 사용하는 기만적인 운송 관행을 전 세계 개인들에게 경고하기 위한 ‘국제 운송 주의보’를 발표하고, 대북 최대 압박 작전의 일환으로 북한이 무기 프로그램에 불법적으로 자금을 대는 것을 방해하는데 전념하고 있다. 또한, 미국 관할권 내에 있는 자산을 동결하거나 거래에 대한 통제를 가하는 것이다. 대부분 제재는 유엔이나 국제규범에 기반하며, 동맹 국가들과 긴밀한 협조를 유지한다.

북한 제재와 관련하여 미국은 국무부의 대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing, and related Programs Appropriations Act of 1991)에 따라 북한에 직접적인 지원이나 에너지 관련 프로그램을 위한 경제지원펀드(economic support funds: ESF), 직접 대출, 신용, 보험, 수출입은행의 보증 등이 금지된다. 북한에 대한 직접적인 지원 금지는 북한이 밀레니엄 챌린지 기금(Millennium Challenge Account) 프로그램에도 참여할 수 없음을 의미하는 것이다.

2005년 9월 12일 미 재무성은 미국 애국법(USA Patriot Act) 311조를 적용하여 마카오에 위치한 방코델타아시아은행(BDA)을 북한의 불법거래 지원 혐의대상자로 지정하였다. 미 재무부 소재 금융범죄 집행센터(Financial Crimes Enforcement Center: FinCen)는 북한이 위조를 통해 매년 5억 달러 정도, 마약 거래를 통해 1~2억 달러 가량을 자금을 벌어들이고 있다고 밝혔다. 이러한 혐의가 밝혀짐에 따라 미 재무부장관에게 미국 금융기관에

pp.29~30.

40) OFAC는 2017년 8월 22일 북한과 거래하는 중국, 러시아 및 싱가포르 기업 10곳과 개인 6인 등 제재 대상 명단을 발표하였다. 지명된 기업 및 개인의 미국 내 재산이나 미국인 소유의 재산은 동결되며 미국인과 거래할 수 없도록 조치하였다.

BDA와의 거래내역 기록 및 보고 등을 포함한 특별방안(special measure)을 취할 것을 요구할 수 있는 권한을 주어졌다.⁴¹⁾ BDA에 대한 불법거래 지원 혐의대상자로의 지정은 다른 대부분의 금융기관들이 BDA와의 거대단결과 함께 거래를 회피하는 결과로 가져왔다.⁴²⁾

결과적으로 BDA와 북한 간의 거래사실과 이에 따른 미국의 법규제정은 BDA의 해외 비즈니스 관계에 냉각 효과를 가져 오게 되었으며, 결국 BDA의 파산으로 이어졌다.⁴³⁾

오바마 미 대통령은 행정명령 13551호에서 돈세탁과 위조 행위에 대해 북한이 단념해야 하며 비난받아 마땅한 행위 중에 하나로 꼽았다. 동 행정명령은 북한과 직간접으로 연관되어 있는 것으로 보이는 개인 및 기관의 자산 동결을 요구함으로써 북한의 실질적인 국제금융거래의 제약이 된 것으로 평가되고 있다.

한편, 2000년대 후반부터 미국의 대북 제재는 대통령에 의해 공표되는 행정명령(executive order)을 통해 많이 이루어졌는데, 이 경우 기존의 국내법의 근거에 행정명령이 발동되는데 대부분이 대외경제비상조치법(International Emergency Economic Power Act of 1977)이 그 근거가 되었다. 또한, 의회에 의해서 통과되는 법령(statues)의 형식으로 대북제재가 결정되었는데, 최근에는 주로 행정명령 형식으로 제재를 가하고 있다. 2017년 기준 지금까지 총 다섯 번의 북한관련 행정명령이 발표되었으며, 2005년 발표되었던 행정명령 13382호를 제외하고는 모두 북한에 대한 직접적인 제재와 관련된 행정명령이다.⁴⁴⁾

미국은 2016년 북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanction and Policy Enhancement Act of 2016)을 2월 12일 미국 상하원 의회에서 통과시킨 후, 2월 18일 오바마 미국 대통령의 서명으로 인해 공식 발효됨으로써 사실상의 대북 전면 금수의 법적 근거를 마련하게 되었다. 이 법의 발효에 뒤이어 3월 2일 행정명령 제13772호를 발령하였다. 특히 이

41) 김슬기, ‘국제사회의 대북제재’, KDI 북한경제리뷰, 2016년 2월호, p.75.

42) 김상기, 전개논문, p.31.

43) Danne E. Rannak, “North Korea: Legislative Basic for U.S. Economic Sanctions”, Congressional Research Service June 11, 2018, p.16.

44) 김슬기, 전개논문, p.58.

행정명령은 2월 18일 발효된 대북제재 강화법을 이행하기 위한 일종의 시행령의 성격을 하면서, 유엔안보리 대북제재 결의안을 보완하는 성격을 가지고 있는 것이 특징이다.⁴⁵⁾

2017년 8월에는 이란, 러시아, 북한 제재 현대화법 제정, 재무부 제재 대상 확대 발표, 대통령 행정명령 발표 등을 통해 북한과 거래하는 제3국 기업 또는 개인도 제재 대상에 포함시켰다.⁴⁶⁾ 또한 동년 9월 21일 행정명령 13810호를 발표, 지정된 북한기업 또는 은행과 실물·서비스 또는 기술 등의 거래를 하는 개인이나 기업 재산을 동결하는 등 북한과 거래하는 외국 기업과 거래한 미국 내 기업이나 개인도 제재 범위에 포함, 외국기업이 북한과 미국 중 하나를 강제로 선택하도록 하는 2차 제재 효과를 가지기도 하였다. 이를 통해 미국은 금융거래, 에너지, 섬유업, 어업 등의 부문에서 북한과 거래하는 기업이나 개인을 제재할 수 있는 압박 수단을 가지게 되었다.⁴⁷⁾

지금까지의 미국의 대북제재 현황을 네 가지로 정리해 보면, 첫째, 북한 자체에 대한 제재, 둘째, 북한의 개인 및 기관에 대한 제재, 셋째, 북한과 거래하는 미국의 기관, 단체 혹은 개인에 대한 규제 그리고 마지막으로 북한과 거래하는 제3국 기관, 단체 및 개인에 대한 제재가 있다.⁴⁸⁾

첫째, 북한 자체에 대한 제재는 다시 몇 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 미국은 북한에 대해서 특정 상품의 수출입을 금지하거나 허가사항으로 규정하여 대북제재 사항을 운영하고 있다. 다음으로 미국은 오랜 기간 동안 북한에 대하여 최혜국대우(MFN) 조항을 적용하지 않고 있으며, 일반특혜관세(GSP) 자격을 부여하는 것도 금지해 왔다. 이 밖에도 인도적 목적을 제외한 다른 용도의 지원 및 원조를 일체 금지했을 뿐만 아니라 미국 내에 있는 북한의 자산을 동결하기도 하였다.⁴⁹⁾

45) 남진욱, ‘국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도’, KDI 북한경제리뷰, 2016년 10월호, p.68.

46) 제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응(Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act: HR.3364) 이라고도 불리는 이란, 러시아, 북한 통합 제재법은 유엔안보리 제재에서 더 나아가 러시아 및 중국 기업을 겨냥한 2차 제재의 발판 마련이라는 의미가 있다.

47) 임소정, 전계논문, pp.8-9.

48) 이승현, 전계논문, p.17.

49) 이승현, 전계논문, p.18.

둘째, 북한 개인 및 기관에 대해서도 개별적으로 제재조치를 취했다. 미국에 의해 지정된 개인의 경우 자산을 동결하였고, 일부 단체 및 기관이 미국 내에 소유하고 있던 자산에 대한 거래를 금지하였다.⁵⁰⁾

셋째, 북한과 거래하는 미국의 기업, 단체 또는 개인에 대해서도 일정한 규제 조치를 취했다. 예컨대, 미국정부는 미국 시민이 북한 국적 선박을 소유하지 못하도록 하였으며, 또한 미국은행이 북한정부에 대해서 신용을 제공하는 것도 금지하였다.⁵¹⁾

넷째, 북한과 거래하는 제3국 단체(기업) 또는 개인에 대해서도 제재를 가했는데, 이런 결과로 북한의 무역거래를 비롯한 대부분의 거래망이 중국과의 거래를 제외하고 상당부분 차단되는 결과를 가져왔다.⁵²⁾

미국의 대북 경제제재는 입법부와 집행기관이 서로 독립되어 있지만, 실질적으로 동시에 상호 보완하는 관계로 대북제재가 지속·유지되고 있다고 볼 수 있다. 미 의회는 북한과의 무역 및 거래 규제를 위한 국가비상법과 대외비상경제권법이 보장하는 가장 폭넓은 권한을 대통령에게 위임하였다. 또한, 미 의회는 대통령으로 하여금 대외정책 및 국가안보 차원에서 북한과의 관계를 구체적으로 조율할 수 있도록 권한을 부여하고 있으며, 스스로는 법안에 예외 조항을 추가할 권한을 보유하고 있다. 또한 동시에 인권 문제 및 확산 우려 등을 해결하기 위한 각종 이슈로 인해 제정된 법안을 통과시키고, 북한인권법(2004), 북한인권연장법(2008) 및 이란·북한·시리아 비확산법(2000)에 북한을 포함하는 등 법안을 채택함으로써 대통령의 결정에 의해 강력한 영향력을 행사하고 있다고 볼 수 있다.

미 의회와 대통령이 해외원조 개혁, 수출통제 간소화, 국방 및 국제 계획 자금지원, 확산금지기구 유지, 국제 조약 및 협약의 평가 및 조인, 다국적 포럼 참가를 위한 기획안들

50) 이승현, 전계논문, p.18.

51) 이승현, 전계논문, p.18.

52) 이승현, 전계논문, p.18.

을 고려함에 있어서 경제제재가 대외정책이나 국가안보를 위한 도구로 지니는 효율성은 중요한 고려사항으로 작용한다. 독자적인 대북정책과 다국적 포럼의 참가국인 미국으로서의 대북정책은 역내 다른 국가들과의 관계, 동맹국인 한국의 안보에 대한 의무, 중국과의 교역, 주요 관련국들이 북한을 비롯한 다른 국가들의 비확산을 위한 노력을 계속해서 기울이게 하겠다는 의지 등의 배경으로 시행되고 있다.⁵³⁾

2. 미국의 대북제재 구분

2008년 10월 11일 북한에 대한 테러지원국가 지정을 해제함과 동시에 미 국무성은 미국이 실시중인 대북 제재를 정리한 「팩트시트 북한에 관한 기존의 제재조치와 보고규정」을 발표하였다. 팩트시트에서는 제재를 발동요건별로 6가지로 나누어 이를 다시 3개의 분야로 나누어 구분하였다.

핵과 미사일, 대량살상무기 등을 목적으로 한 유엔안보리 제재결의안과 다르게 미국의 독자적 대북제재는 인권문제, 정치체제문제 등도 포함시킨 여러 가지 목적을 가지고, 중복된 제재내용을 다수 법령에 의해 실시하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 북한으로서는 여러 가지 형태로서 동시에 진행되는 전면적인 제재로 인식하고 있다. 그렇기 때문에 설령 북한이 적국통상법의 적용 및 테러지원국가 지정으로부터 제외가 되더라도 북한관련 자산의 동결, 무역제한, 국제금융기관에 의한 대북 원조에 미국이 반대하는 의무 등 모든 법령에 의해 제재효과는 지속된다는 것이다. 또한 미국 정부도 적국통상법의 적용이 제외되더라도 제재내용에 변화가 없도록 조치를 취하고 있다. 일시적으로 적국통상법의 적용에서 제외되어 일부 제재내용이 해제된 경우도 있지만, 부시 대통령이 선언 8271에 서명한 2008년 6월 26일 대통령령 13466호에 서명하여, 적국통상법에 적용되고 있던 북한관련 자산동결, 미국인에 의한 북한국적 선박관련 거래금지 등을 계속되도록 하였다.⁵⁴⁾

53) 김슬기, 전제논문, p.76.

54) U.S. Department of the Treasury, "Presidential Documents: Countiuing Certain Restrictions with Respect to North

① 핵문제, 무기 확산에 대한 제재

제재발동 요건	적용 법령	제재내용
핵, 무기 등 확산활동에 대한 제재	2000년 이란, 북한, 시리아 확산방지법	연방의회에 보고의무, 무기조달, 원조, 군민양용품간의 수출허가 거부
	미사일 제재법	무기수출규제법, 수출관리법, 미군수용품리스트규제 미사일설비 및 기술 수출금지
	대통령령 12938호, 13382호	원조, 조달, 수입, 무기수출 금지, 국무성과 상무성에 의한 수출규제, 다국 간 개발은행으로부터 원조반대, 미국에 의한 차관공여와 착륙권거부, 자산동결
	1994, 1995년도 외교수권법 제530조(b) 항	대외원조법 하에서 원조금지(인도원조 제외)
	1954년 원자력에너지법수정 제129조	핵협력 금지
	무기수출관리법 제101조	특정 경제적, 군사적 원조 정지
제1차 북한핵실험의 대한 제재(2006.10.9.)	무기수출관리법 제102항(b)	모든 대외원조(단, 인도지원, 식량원조 및 그 밖의 농산물의 원조 제외), 미 정부에 의한 방위관련품 및 서비스 수출, USML에 기재된 품목수출허가, 대외 군사 용자, 신용보증, 또는 그 밖의 재정원조의 금지. 미국이 국제금융기관으로부터 원조에 반대하는 것을 의무화하여 미국에 의한 특정 군민용양용품의 수출을 제한

(출처: Existing Sanctions and Reporting Provision Related to North Korea, U.S. Department of State October 11.2008)

Korea and North Korean Nationals,” *Federal Register*, Vol. 73, No. 125, Executive Order 13466 of June 26, 2008 (<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/nkeo.pdf> 2018년 8월 1일 검색).

② 인권침해, 정치체제에 대한 제재

제재발동요건	적용법령	제재내용
인권침해에 대한 제재	대외원조법 제116조(a)항 502B조	개발원조와 안전보장상의 원조(수출, 서비스 제공 포함)의 금지
	2000년 인신매매피해자보호법 제110조	북미관계개선목적이외의 문화교류활동 참가 금지
	1998년 국제적 신앙자유법	통상법 잭슨 베니수정조항적용(최혜국대우 부여제한)
공산주의국가에 대한 제재	대외원조법 제620조(f)항	어떠한 공산국가에 대해서도 인도원조 이외의 대외원조 대부분을 거부
	1945년 수출입은행법	북한을 포함한 마르크스레닌주의국가와 수출입은행 거래를 금지. 대통령이 (1)해당국가가 마르크스레닌주의 국가가 아니라는 판단을 한 경우, 또는 (2)해당 거래가 ‘국가의 권익’에 해당된다고 판단한 경우에는 수출입은행의 용자제공을 허용.
	그램 수정조항(브래튼우즈협정 제43항)	미국정부가 공산주의독재정권에 의한 국제통화금융(IMF) 신용 이용에 따른 용자를 적극적으로 반대하는 것을 의무화. 단지 재무장관이 인정한 경우에는 제외

(출처: Existing Sanctions and Reporting Provision Related to North Korea, U.S. Department of State October 11, 2008, U.S. Department of State 2008)

③ 기타

제재발동 요건	적용법령	제재내용
최근 대통령령에 의한 제재	대통령령 13466	대통령령 13466(2008.6.26.), 적대국통상법(TWEA)에 의해 동결된 북한관련 자산은 계속해서 동결되며, 미국인은 북한에 등록된 선박 또는 북한국적 선박과 관련된 거래를 금지한다.
구체적인 활동에 결부되지 않은 그 밖의 제재	2008년 국무성대외활동 및 관련계획세출법 제607조	북한에 대한 재정원조 또는 보상을 금지. 이는 수출입은행 또는 그 대리에 의한 직접용자, 신용, 보험 및 보증이 포함
	국제무기거래규제(ITAR)	유엔안보리 결의1718의 대상이 되는 방위관련품 및 방위서비스의 대북수출 또는 수입에 미국의 허가 및 그 밖의 승인을 금지
	대외원조법 제307조	유엔아동기금을 제외한 국제기구, 프로그램 책정을 재원으로 하는 국제기관의 각출금으로부터 북한을 위한 프로그램에 대해 미국 부담금을 제외시킴.

(출처: Existing Sanctions and Reporting Provision Related to North Korea, U.S. Department of State October 11.2008, U.S. Department of State 2008)

미국은 새로운 대북제재를 가하기도 하지만, 3회에 걸쳐 대북제재 일부를 해제하기도 하였다. 최초의 제재해제는 1995년 1월 20일 미 국무성이 전년도 10월 북미제네바 합의에 의해 북미 간 전화통신 허가나 신용카드사용 등을 허가한다고 발표한 것이다⁵⁵⁾. 두 번째는 1999년 9월 17일 빌 클린턴 대통령이 적국통상법, 국방생산법, 수출관리규제 등에 의거하여 내려진 대북제재의 일부 완화 및 해제를 발표하였다⁵⁶⁾. 세 번째는 2008년 6월

55) 中川雅彦、國際制裁と朝鮮社會主義經濟、アジア經濟研究所 調整分析レポート No.30、2017年8月、p.16.

26일 부시 대통령이 선언 8271에 서명함으로써 적국통상법의 적용이 6월 27일에 종료하고, 테러지원국가 지정도 10월 11일부로 해제되었다⁵⁷⁾. 다만, 제재해제에 의해 제재내용이 바뀐다고 한정하지 않는 것이 미국에 의한 대북독자제재의 특징이다. 적국통상법의 적용과 테러지원국가 지정 해제는 다른 제재와 내용이 중복이 되는 것이 많기 때문에 미국의 대북제재의 내용이 그다지 영향을 미치지 못하였다.

2008년 10월 11일에 발표된 미 국무성 팩트시트 이후에 2016년 12월 말까지 새롭게 제정된 미국의 독자적 대북제재는 대통령이 제정한 대통령과 연방의회에서 제정된 법에 의해 성립되었다. 최초 대북 제재를 규정한 대통령령인 13466호 이후, 대북제재의 대통령령으로 13551호(2010년 8월 10일), 13570호(2011년 4월 18일), 13687호(2015년 1월2일), 13722호(2016년 3월 16일) 가 있다. 13551호 이후 대통령령은 13466호에서 계속된 대북 관련 자산의 동결이나 북한관련 거래 금지 대상을 확대한 것이다. 미재무성, 국무성은 이러한 대통령령에 의해 구체적인 제재대상을 지정하여 왔다. 2016년 12월, 대북제재 대통령령에 의해 미 재무성이 지정하고 있는 대북제재대상은 148(개인40, 단체53, 항공기 16, 선박39)개로 되어 있다(U.S. Department of the Treasury 2016a).

대통령령을 시행하기 위한 해석인 연방규칙은 대북제재에 관한 미재무성외국자산관리국(OFAC)이 발표하고 있으며, ‘연방규칙집’ 31편 510부에 정리되어 있다. 2010년 11월 4일 OFAC가 최초에 대북제재에 관한 연방규칙을 발표하였지만, 이는 대통령령 13466호와 13551호를 시행하기 위함이었다.

2008년 10월 발표된 미 국무성 팩트시트 이후 새롭게 연방의회에서 제정된 미국의 대북제재법은 「2016년 북한제재강화법」(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016) 이 그것이다. 동 법은 2016년 2월 18일 오바마 대통령이 서명하고, 성립되었다. 법안은 2015년 2월 5일 하원에 제출되었으나, 심의가 시작되기까지 시간이 걸렸다.

56) 朝日新聞、”ビル・クリントン米大統領、実験中止と経済制裁緩和”、1999年1月18日.

57) U.S. Department of the Treasury 2008a, U.S. Department of State 2008b.

2016년 1월 6일에 북한이 핵실험을 단행하여 심의가 시작되어 약 한 달 만에 연방의회 상하원을 통과하여 대통령이 서명하기에 이르렀다. 따라서 북한의 핵실험에 대한 연방의회의 강력한 유감이 반영되었다.

2016년 북한제재강화법의 목적은 북한의 핵개발뿐만 아니라 북한에 의한 돈세탁이나 마약밀수 등의 위법행위의 관여, 한국에 대한 군사도발, 정치범수용소 설치, 국제테러리즘에 대한 지원 등 비군사적 수단에 대처하고, 북한의 행동 패턴을 변화시켜 북한 인민들의 고통을 완화하는데 있다. 제재내용은 모든 상품 또는 기술을 북한에 수출을 위해서는 정부의 허가를 필요로 하고, 무기 수출을 일체 금지하고 있다. 또한 북한에 무기 등을 공급한 국가에 대해서는 지원을 중단할 것을 규정하고 있다. 게다가, 대량파괴무기 관련 물자 및 기술, 귀중품 등 북한과의 수출입, 북한에 의한 심각한 인권침해에 관여, 북한정부의 지원목적으로 하는 돈세탁과 화폐위조, 북한정부에 대신한 사이버 안보를 저해하는 행위 등을 한 개인과 단체는 제3국을 포함하여 대통령이 제재대상으로 지정하였다. 수출 관리규제 이외 북한관련 제재, 규제는 위반자에 대한 처벌이 포함된 최초의 제재법이라 할 수 있다. 대통령령 13772호는 2016년 북한제재강화법을 배경으로 발령한 것이다.

다수의 법령에 의한 미국의 독자적 대북제재는 대부분이 이전부터 서서히 많은 법령에 의해 실시되어온 것으로 이미 북미간의 무역은 대부분이 대북경제에 직접영향을 미쳤다고는 보기 어렵다. 그러나 직접 북한경제에 영향을 미치지 않아도, 미국의 독자제재는 유엔안보리 제재에 위반한 제3국에 대한 처벌 역할을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 제재위반에 대한 처벌이 없는 유엔안보리 제재와 달리 미국 독자 대북제재는 북한 개인이나 단체뿐만 아니라, 제3국의 개인 및 단체도 제재대상으로 지정할 수 있다. 2009년 4월 24일 유엔안보리제재의 대상이 된 북한의 무기판매업자인 조선광업개발무역회사(KOMID)를 물리적으로 도와준 북한국적이 아닌 개인(Mavungal Hussain)을 대통령령 13687호를 근거로 2016년 12월 2일에 제재대상으로 지정하였다(U.S. Department of the Treasury 2016b).

또한 미국의 독자제재는 유엔안보리제재 의무를 가지지 않는 유엔 비가맹국인 대만에 대해서도 영향을 끼쳤다. 2009년 1월 16일 미국재무성은 이미 독자제재의 대상으로 되어 있는 조선광업개발무역회사를 재정, 기술 등으로 지원하려고 한 대만의 개인(2명)과 단체(2단체)를 대통령령에 의해 제재대상으로 지정한 예가 있다(U.S. Department of the Treasury 2009b).

2016년 북한제재강화법의 성립에 의해 북한과 관련한 수출관리규제 이외에서도 제3국의 개인이나 단체를 제재대상으로 지정이 가능하게 되었다. 북한 최고지도자인 김정은은 2016년 북한제재강화법을 배경으로 발령된 대통령령 13722호에 의해 2016년 7월 6일에 제재대상으로 되었지만, 제재발동 요건은 인권침해로 되었다(U.S. Department of Treasury 2016c). 미국이 김정은을 제재대상으로 한 것은 북한의 인권침해에 가담할 가능성이 있다고 보는 제3국 개인과 단체의 행동에 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 따라서 미국의 독자제재는 북한경제에 직접 영향을 미치지 않아도, 유엔안보리제재의 별칭역할을 하였다고 볼 수 있다.

2017년 3월 21일 미국은 대북제재 조치의 효과를 제고하고자 대북 원유 수출금지 등을 명시한 새로운 대북제재법안(H.R.1644)을 발의하여, 동년 5월 4일 미 하원 본 회의에서 압도적으로 통과하였다(찬성 419표, 반대1표). 미 하원이 발의한 ‘대북차단 및 제재 현대화 법안’(The Korea Interdiction and Modernization of Sanctions Act)은 북한의 핵실험 능력이 곧 미국 본토와 아시아 동맹국까지 겨냥할 수 있다는 위협의식 하에 기존 제재를 확대하는 차원에서 발의하게 된 것이다.

동 법안은 북한을 미국의 금융망으로부터 완전히 차단하는 것을 목표로 하고 미국과 대리계좌를 보유하는 외국 금융기관이 북한 정부와 거래를 중단하지 않을 경우 해당 계좌를 폐쇄시키도록 하였다. 또한 북한의 달러화 거래를 금지하고, 북한과 거래하는 제3국 기업과 개인에 대한 제재를 확대하였다.

또한, 제재 대상이 되는 북한 광물의 종류를 확대하였고, 북한과의 석유, 식량, 직물, 농산물, 어업권 거래를 금지하는 등 기존 유엔안보리 제재의 빈틈(loopholes)을 채우고, 안보리 결의 내용을 미국의 제재 대상으로 또다시 명시하였다.

[미국의 새로운 제재법안의 주요 내용]

구분	주요 내용	비고
제재대상 추가	<ul style="list-style-type: none"> · 대북원유 판매·이전, 북한 온라인 상업행위 지원 금지 · 북한 노동력 고용, 북한산 식품·어업권 구매제재 · 대북 통신서비스 제공, 북한의 광산 등 주요산업 운영 금지 · 도박·음란 사이트를 포함한 온라인 상행위 금지 	제재대상 확대
외국 기업 제재	<ul style="list-style-type: none"> · 북한산 미국 수출 금지, 금융회사의 북한 계좌 금지 · 북한 노동자를 고용하는 외국기업의 미국 자산 동결 	노동자 송출 제재 강제
제3국 제재강화	<ul style="list-style-type: none"> · 대북 방산물자 거래 정부에 미국의 원조 금지 · 안보리 한도 초과 북한산 석탄 수입 시 자산동결 · 안보리 결의 미준수 국가 선박은 미국 수역 진입 금지 	방산물자 제공→ 거래강화 석탄수출상한선 강제이행조치 검사의무 강화
안보리제재이행	·미국 행정부의 안보리 결의 이행 의무 부과	

(출처: The Korea Interdiction and Modernization of Sactions Act, Foreign Affairs Committee, U.S. House of Representatives, ‘17.3.21)

3. 미국의 대북제재의 법적 근거

미국이 북한에 대하여 취하고 있는 다양한 독자적 제재들은 모두 각각의 법률적 근거를 바탕으로 취해진 조치이다. 먼저, 확산과 관련해서는 ‘이란, 북한, 시리아 비확산법(Iran, North Korea and Syria Nonproliferation Act)’, ‘미사일 제재 관련법(Missile Control Act)’, ‘행정명령 13382호(Executive Order 13382)’, ‘외교관계수권법 Foreign Relations Authorization Act’, ‘무기수출통제법(Arms Export Control Act)⁵⁸⁾, 수출관리법(Export Administration Act of 1979) 등을 법적 근거로 활용하고 있다. 특히, 무기수출통제법에 따라 미국 국무부는 북한이 반테러리즘 노력에 완전히 협조하지 않고 있는 것으로 판단하였다.

둘째, 북한은 대통령의 재량에 따라 인권과 관련한 법률 조항에서 명시되어 있는 경제 제재를 받을 수 있으며, 관련 법률은 ‘대외원조법(Foreign Assistance Act)⁵⁹⁾, ‘인신매매피해자보호법(Trafficking Victims Protection Act of 2000)⁶⁰⁾, ‘국제종교자유법 International Religious Freedom Act⁶¹⁾ 등이 법적 근거로 제시되고 있다.

셋째, 핵실험과 관련한 대북 제재의 근거들 중 대표적인 것으로는 ‘북한핵확산 금지법(North Korea Nonproliferation and Accountability Act)’, ‘무기수출통제법(Arms Export Control Act)’, ‘원자력법 (Atomic Energy Act)’ 등으로 미국은 이에 의거하여 북한이 핵실험을 실시하였다고 판단하였다.

58) 1979년 수출관리법의 테러지원국 명단에 있는 국가는 이 법의 통제대상이 되는 무기를 판매, 구입할 수 없다고 규정하고 있다. 또한, 미국은 미사일과 그 기술을 수출하거나 제공하는 국가, 모든 핵무기, 핵 기술과 장비를 수출하는 국가들에 경제 제재를 가한다고 규정하였다. 제재내용으로는 해외원조법(1961)에 따른 원조중단(인도적 원조는 제외), 미국의 군수품 수입 일체 금지, 미 정부의 금융지원 금지(인도적 금융지원 제외), 국제금융기관 지원 반대, 미국 내 모든 은행의 해당국가 차관제공 금지 등을 내용으로 한다. 국무부는 이 법을 근거로 국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulations)을 관리하고 있다.

59) 공산국가, 테러지원국가, 인권침해국가 등에 대한 지원 및 원조 금지를 내용으로 한 이 법은 모든 공산국가에 대한 미국의 원조를 금지하였다. 인권침해국가, 테러와 관련된 국가도 이 법을 적용한 바, 1979년 수출관리법의 테러지원국 명단에 오른 국가(북한 포함) 역시 적용대상이 됨.

60) 해외 지원(인도적 지원 제외), 문화교류, 국제 금융기구에 대한 지원 금지 등을 내용으로 하고 있다.

61) 북한을 2001년부터 ‘특별우려대상’(Country of Particular Concern)으로 지정하고, 북한을 경제 제재의 대상으로 지정하였다.

넷째, 북한당국의 각종 불법행위와 관련한 대북 제재의 법적 근거는 ‘행정명령 13351호 (Executive Order 13551)가 많이 활용되고 있다.

국제법적 근거로 미국의 각종 대북제재는 유엔 헌장 및 유엔 결의안을 근거로 하고 있다. 유엔헌장 제7장의 집단적 강제조치 등이 그 대표적인 것이다. 미국은 유엔안보리 결의안을 근거로 대북제재 조치를 취하고 있다. 북핵과 관련하여 유엔 안보리는 1993년 5월 11일 결의안 제825호를 채택하는 것으로부터 시작하여, 최근에는 제1718호, 제1874호, 제2087호 및 제2094호 결의안을 채택하기에 이르렀다. 이러한 결의안들은 미국 내 관련 국내법 제정의 근거로 활용되고 있다. 북한의 행위가 국제법 일반을 위반했다고 판단될 경우에는 이를 근거로 제재조치를 위한 절차를 시작하기도 한다. 예컨대, 2005년 5월과 2006년 3월 북한이 단거리 미사일을 시험 발사하였지만, 이를 국제법 위반으로 간주하지는 않았다. 그러나 핵실험에 대해서는 국제법 위반으로 간주하고 이에 대한 제재조치를 취하고 있다.⁶²⁾

4. 미국 대통령의 행정명령

* 행정명령 13382호(2005년 6월 28일)

행정명령 13382호는 해외자산통제국이 대량살상무기 확산 방지를 위해 북한, 이란, 시리아의 8개 기관에 부과한 조치로 2005년 6월 28일 내려졌다. 8개 기관 중 3개의 기관이 북한 기관으로 이후 미 재무부 해외 자산 통제실은 19개 기관과 4명을 해당 명단에 추가하였다. 동 명령은 주로 금융거래 금지 및 수입 금지의 형태로 제재를 실시하였다. 구체적으로 미국 국민, 영주권자, 미국 기업 혹은 미국에 거주하는 개인 및 기업은 해당 행정명령에서 지정된 대상과 그 어떤 거래도 할 수 없으며, 제재 대상과 관계가 있거나, 미국 국민의 소유 또는 통제 하에 있는 모든 자산을 동결하고, 이에 대해 10일 내에 해외자산 통제국에 보고해야 한다는 규정을 두고 있다.

62) 이승현, 전계논문, p.20.

수입금지 항목에 있어서 제재 대상이 생산·제공하는 물자, 기술, 서비스의 직·간접적인 미국 수입을 금지하였다. 제3국을 통해서도 관련 대상들과 연관이 있다고 생각되는 원자재, 물자 및 기술의 미국 수입을 금지할 뿐만 아니라 미국 국민들이 이러한 수입에 자금지원을 하거나 개입되는 것도 또한 금지하였다.

* 행정명령 13466호(2008년 6월 26일)

행정명령 13466호는 이전의 동결된 자금과 관련 제재 대상을 확대하여 북한 정부의 자산을 동결하였다. 또한, 미국 시민이 북한에서 항공기를 등록하거나 북한 국적기에 대한 소유, 임대, 운영 및 보험등록 등을 금지하였다.

* 행정명령 13551호(2010년 8월 30일)

행정명령 13551호는 북한의 2009년 핵실험 및 미사일 발사 시험, 유엔 결의 위반 2010년 천안함 폭침 사건 등을 이유로 채택되었다. 기본적으로 기존의 행정명령 13446호를 확대 적용하여, 미국 내 혹은 미국 국민이 소유한 북한 개인에 대한 자산을 동결하였다. 이에 해당되는 개인들은 직간접적으로 북한과 무기 관련 물품 및 사치품을 수출입하거나, 이러한 행위와 관련한 조언, 서비스 혹은 금융 거래 등에 관련된 개인, 돈세탁, 위조지폐, 마약밀수 등의 불법적인 경제활동에 북한 정부와 개입했거나 지원한 개인을 포함하고 있다.

* 행정명령 13570호(2011년 4월 18일)

행정명령 13551호를 확대하고, UN결의 1718호, 1874호와 관련한 수입 금지를 실시하였다. 또한 북한으로부터 물품, 서비스, 기술 등이 직간접적으로 미국으로 수입되는 것을 금지하였다.

* 행정명령 13687호(2015년 1월 2일)

북한의 2014년 UN결의 위반, 미국사이버 테러, 인권 침해문제 등을 근거로 실시하였다. 미국 국민이나 영토 내의 자산에 대해서는 지정 대상에 대한 자금을 동결하고 해당 인물들의 입국을 금지하였다. 구체적으로 북한 정부관리, 노동당 관리 등 북한 정부 및 노동당 관리와 산하 단체기관, 북한 정부를 재정적, 물질적, 기술적으로 지원한 개인을 비롯한 북한 정부의 활동을 돕는 개인이 이에 해당된다.

* 행정명령 13810호(2017년 9월 21일)

2017년 6월 3일 북한의 ICBM 발사, 동년 9월 2일 6차 핵실험 및 유엔결의안 제 3271호 및 2375호 후속조치로서 발표하였다. 북한과 거래한 후 미국 금융거래 금지 및 미국 내 재산몰수를 당한 사람에게 금융, 물질, 기술적 도움을 주거나 실물 및 서비스 거래를 하는 개인, 또는 그 밑에서 일을 하는 기업이나 개인에 대한 미국 금융거래 금지 및 미국 내 재산을 몰수 하도록 하였다. 또한 북한인이 소유·관리하거나 북한의 이익과 관련된 모든 해외 금융계정을 통해 미국인의 소유로 들어오거나 미국 내 유입되는 자금은 제재대상이 되며, 이에 저축되는 해외금융 기관 또한 제재의 대상이 된다.⁶³⁾

제2절 한국의 대북제재

1. 한국의 독자적 대북제재 조치

지금까지 한국의 북한에 대한 한국의 대북제재는 핵개발 포기를 위해 유엔안보리를 통한 대북 압박의 국제공조를 할 것인지, 포용정책을 할 것인지 선택의 연속이었다. 한국

63) <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-additional-sanctions-respect-north-korea/>(참조 정리)

정부로서는 국제사회의 대북제재로 인한 한반도의 긴장고조를 포함한 북한의 군사적 움직임은 주시하지 않을 수 없었다.

한국은 유엔안보리 결의 제2270호에 맞추어 독자적인 대북 제재안을 발표하였는데, 주요 내용은 2월 10일부로 개성공단의 가동을 전면 중단한다는 것이었다. 구체적인 조치로 개성공단에 공급해 오던 전력을 한국 전력이 단전함으로써 입주기업들이 서둘러 국경을 넘어 올 수밖에 없었다.

또한, 대량살상무기 개발에 책임이 있는 북한 국적 개인 40명, 단체 30개에 대한 금융 제재와 더불어 우리 국민과의 외환거래·금융거래 금지, 국내자산 동결 등의 조치를 내렸다. 그리고 북한에 기항한 외국 선박의 180일 이내 국내 입항을 전면 불허 하였다. 북한의 제3국 편의치적 선박의 국내 입항 금지와 함께 제3국 선박이 남북 항로 운항을 금지하였다.⁶⁴⁾ 수출입 통제에 있어서도 북한산 물품의 국내 입항 반입을 차단하는 조치를 하였고, 남북 간 물품 반출입 통제 강화와 함께 북한에 특화된 별도의 감시대상품의 목록을 작성하여 통보하였다⁶⁵⁾.

우리 국민, 재외 동포에 대해서도 해외 북한식당 등 북한관련 시설의 이용 자제를 당부하는 등 실질적인 제재조치를 취하였다.

한국의 대북제재는 기본적으로 북한의 핵, 미사일 개발 문제와 관련한 미국 및 유엔의 제재의 공조 하에서 이루어지고 있다. 한국정부에 의한 독자적인 대북제재는 2010년 3월 26일 발생한 천안함 폭침사건이 북한의 공격으로 인한 것이라는 결론으로 인해 이에 대한 책임을 묻는 차원에서 5월 24일 당시 이명박 대통령이 국민담화 형식으로 5.24조치가 발표되었다. 이를 근거로 대북 지원을 포함한 각종 사업이 전면 중단되기에 이르렀다. 5.24 조치는 북한에 대한 천안함 공격의 책임을 묻고, 군사도발에 대한 상응하는 대가를 치르도록 하겠다는 의미에서 내려진 것이었다.

64) 연합뉴스, “北 ‘WMD’ 관련 단체 30개·개인 40명 금융제재… 김영철 포함”, 2016년 3월8일자 참조.
(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/08/0200000000AKR20160308168600001.HTML>)

65) 2010년 5.24 조치 이후 2015년 10월까지 총 71건의 북한산 물품 위장반입을 적발하였다.

2015년 5월 4일 북한이 잠수함발사탄도미사일(SLBM)인 ‘북극성1호’의 발사 장면을 공개하자, 한국은 미일 대북독자제재에 보조를 맞추는 것으로 하였다. 동년 5월 26일, 27일 양일간 서울에서 개최된 6자회의 한미일 수석대표 협의에서 북한에 대한 추가적 압력을 가할 것으로 의견일치를 이루었다.

북한의 핵실험 및 탄도미사일 발사 시험은 남북교역, 인적교류 제한과 이에 따른 대북 제재 조치뿐만 아니라 한미방위협력을 증강시키는 결과를 낳았다. 특히, 북한의 거듭되는 도발로 인해, 한미 당국은 2016년 2월 7일 북한의 미사일 요격을 위한 종말 고고도 방위 미사일(THAAD)을 주한미군에 배치하는 협의를 시작한다고 발표하여, 실제로 7월 8일에는 사드 배치를 결정하였다. 한미당국은 대북 제재조치뿐만 아니라, 대북 방위에도 힘을 쏟고 있다.

한편, 개성공단 폐쇄에 의한 남북교역, 교류가 거의 중단됨에 따라 거의 모든 분야에서 한국은 대북 제재조치를 강화하고 있다. 2016년 3월 2일 국회에서는 북한인권법과 테러 방지법이 채택되었다. 이들 법은 대북제재와 직접 관계는 없지만, 북한정부에 압박을 가할 목적으로 채택되었다. 동년 3월 8일 한국정부는 새로운 독자제재를 발표하며, 개인 40명과 단체 30개를 금융제재 대상으로 추가 지정하였다. 이 중 개인 23명과 13개 단체는 유엔안보리 제재나 타국의 독자적 대북제재에 포함되지 않는 한국정부의 독자적 정보에 의해 제재대상으로 지정하였다. 또한 개인 2명과 6개 단체는 북한이 아니라 제3국 소속으로 대만국적 1명 및 단체 1개, 태국 단체 1개가 한국의 독자적 정보에 의해 추가 지정되었다. 나아가, 외국선박에 대해서 북한 기항 후 180일 이내 한국 입항을 금지하였고, 제재에 벗어날 우려가 있는 중요 북한제품이 제3국을 경유하여 한국으로 들어오지 못하도록 집중관리 대상으로 지정하였다. 또한 북한이 해외 영업 중인 식당 등 영리시설 이용을 자제하도록 한국 국민에 요청을 한 바 있다.

2016년 9월 9일 북한의 핵실험을 계기로 유엔안보리 결의 2316호가 채택이 되었다. 이를 근거로 한국 정부도 동년 12월 2일 독자적인 대북제재를 발표하였다. 구체적으로는 새로운 금융제재의 대상으로 개인 36명과 단체 35개를 추가 지정하였으며, 그중 개인 19

명과 19개 단체는 한국 독자적 정보에 의해 제재대상이 되었다. 제3국 제재대상은 개인 4명과 단체 1개로 모두 중국 국적으로 이미 미국의 독자제재의 대상이 되어 있었다.

집중관리대상 품목은 기존의 농수산물 22개 품목에 유엔안보리 결의 제2316호에 의해 지정된 광물 11품목을 추가하여 합계 33개 품목으로 확대 적용하였다. 외국 선박은 북한 기항 후 1년 이내 한국 입항을 금지하였고, 제재대상인 제3국 개인의 한국 입국을 금지하였다. 이러한 대북제재에 의해 한국이 금융제재 대상으로 한 제3국 개인은 대만 4명, 싱가포르 1명, 중국 4명으로 금융제재 대상은 모두 148(개인 79, 단체69)로 되었다.⁶⁶⁾

한국의 독자제재는 5.24조치에서 시작되었지만, 이는 먼저 금강산 관광사업 중단도 포함한 남북교역·교류 제한의 일환인 조치였다. 이러한 남북교역·교류 제한조치는 북한도 역시 실시하였다.⁶⁷⁾ 2015년 6월 27일 제3국 개인과 단체를 처음으로 금융제재의 대상으로 지정한 것은 북한의 핵과 미사일 개발이 진전됨에 따라 대북 독자제재를 선행하고 있는 미국과 일본 등과 보조를 맞출 필요가 있었기 때문이다. 또한 개성공단 중단에 의해 남북교역·교류의 대부분이 중단되는 등 한국 정부는 여러 분야에서 대북 독자제재 조치를 단행하는 등 유엔을 비롯한 각국의 독자적 제재조치와 보조를 맞추어 왔다.

이에 따라 6월 27일 한국의 외교통상부는 무기무역 등에 의해 북한에 대해 간접적으로 지원한 대만인(3명)과 3개 단체, 시리아의 1개 단체를 제재대상에 추가한다고 발표하였다. 현재까지 한국은 대북안보리 제재대상이 개인 12명과 20개 단체만 금융제재의 대상으로 지정하는 등 대북 독자적 제재조치로서 유엔안보리 제재 대상 이외 제3국의 개인과 단체를 제재대상으로 처음으로 추가한 것이었다.

66) http://pmo.go.kr/pmo/news/news01.jsp?mode=view&article_no=92703&board=%2Fpmo%2Fnews%2Fnews01.jsp&pager.offset=30&board_no=6 (검색일: 2018년 8월 20일)

(검색일: 2018년 8월 20일)

67) 북한은 2011년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회에서 금강산에 조선금강산국제관광특구를 설치하는 정령을 발표하고, 현대 그룹에 내어준 금강산 관광 독점사업권을 취소하였다. 이로써 현대 그룹이 북한 내에 소유하고 있던 재산에 대해서 남북한이 협의하였지만, 결론이 나지 않은 채 7월 29일 북한 금강산국제관광특구 지도국은 재산을 법적으로 처분할 것이라고 선언하였다.

2. 5.24 조치

(1) 5.24조치의 내용

5.24조치 이후 개성공단과 금강산 지구를 제외한 북한 지역에 대한 우리 국민의 방북 불허 및 북한 주민과의 접촉 제한, 제주해협을 포함한 우리 측 해역의 북한선박의 운항과 입항 금지, 남북 간 일반교역을 포함한 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출·반입 금지, 북한에 대한 신규투자를 불허하며, 현재 진행 중인 사업의 투자확대도 금지하였다. 또한 대북지원 사업은 원칙적으로 보류하되, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지하는 것으로 하였다.

5.24 조치 이후 남북교역이 전면적으로 중단됨에 따라, 우리 주민에 대한 북한방문이 불허되면서 남북 경제협력사업을 주도하던 기업체들의 피해가 증가되었다. 특히, 개성공단 이외의 북한 지역에서 협력 사업을 해 오던 기업들이나 위탁가공 교역 등을 하던 업체들의 피해 또한 컸다. 이러한 5.24조치로 인해 피해를 입은 기업이 국가에 대해 피해구제를 요청할 수 있는지, 또는 국가가 이러한 손실에 대해 책임을 부담하는지 문제가 제기되었다. 일부 기업은 국가를 상대로 손해배상 또는 손실배상을 청구하는 소송을 제기하기도 하였다.

(2) 5.24조치의 법적 근거

남북관계 악화 등의 정치적 이유로 대통령이 국민의 권리를 제한하는 절차로는 헌법이 정한 ‘긴급처분명령권’이 있다. 그런데 5.24조치는 대통령이 처분 또는 명령의 형식으로 발령한 것은 아니고, 통일부장관 등이 담화형식으로 발표한 것이어서, 긴급처분명령권을 발동한 것은 아니다.⁶⁸⁾

68) 임성택, ‘5.24조치 이후 남북경협기업의 피해 구제에 대한 법적 검토’, 한국경제연구원, 통일경제 2011 제2호, 2012.3, p.54.

법원은 ‘5.24조치’를 일반 행정작용과 동일하게 보기 어려운 “고도의 정치적 행위”로 판시하였다. 고도의 정치성을 띤 국가행위에 대하여는 이른바 통치행위라 하여 법원 스스로 사법심사권의 행사를 억제하는 법리를 만들어 왔다.⁶⁹⁾ 국가의 행위 중에는 고도로 정치적인 것이 있는데, 이러한 정치행위에 대하여 정치적 책임을 지지 않는 법원이 정치의 합목적성이나 정당성을 도외시한 채 합법성 심사를 하여 정책결정이 좌우되는 것은 바람직하지 않다는 것이다.

현행 법률에서는 정부가 5.24조치와 같은 광범위하고 일반적인 조치를 취할 직접적 근거를 찾기는 어렵다. ‘남북관계발전에 관한 법률’(이하 ‘남북관계발전법’)은 남북관계 발전을 목적으로 하고 있어서, 남북관계 악화에 대비해 남북교류를 중단할 수 있는 근거 조항을 두고 있지 않다. 한편 남북교류협력법을 위한 기본법인 ‘남북교류협력에 관한 법률’(이하, ‘남북교류협력법’)에서도 국민의 안위와 남북관계의 악화, 대북정책의 수행을 위한 ‘일반적인’ 조치를 취할 근거는 없다. 다만 일정한 경우 북한 방문 승인을 하지 않거나 취소할 수 있고, 주민 접촉 신고를 수리하지 않을 수 있으며, 반출입 승인을 하지 않거나 취소할 수 있고, 협력 사업을 승인을 하지 않거나 취소할 수 있다.⁷⁰⁾ 그러나 이러한 경우 법은 해당조치를 내릴 수 있는 요건을 개별적으로 특정하고 있다.

5.24조치는 구체적으로 보면 교역 중단, 방북 불허, 북한 주민 접촉 제한, 새로운 경제 협력사업 승인 금지 등을 내용으로 한다. 결국 5.24조치는 남북교류협력법에서 구체적인 요건과 절차를 정하고 있는 각종 승인을 거절하는 형태로 나타났다. 이러한 거절은 ‘행정 처분’이다. 그런데 남북경협 중 5.24조치를 접하고 아예 방북승인신청 등 남북교류협력에 관한 어떠한 신청조차 하지 않은 경우도 많다. 이 경우에는 구체적인 행정처분이 존재하지 않는다.⁷¹⁾ 따라서 5.24조치 자체의 법적 성질을 살펴 볼 필요가 있다.

69) 서울중앙지법, 2011년 11월 17일.

70) 방북 불허조치는 남북교류협력법 제9조를 근거로 하고 있고, 교역 중단, 협력사업 금지, 지원 보류조치는 남북교류협력법 제13조 및 제14조, 제17조를 근거로 하고 있다.

71) 임성택, 전계논문, p.54.

(3) 5.24조치의 법적 성질

5.24조치의 법적 성질은 우선 행정법상 ‘행정지도’로 보는 견해가 있을 수 있다. 행정지도란 “행정청이 조언, 권고 등의 방법으로 국민에게 일정한 작위 또는 부작위를 하도록 요망하는 비권력적 행정작용”을 말한다. 행정지도는 비권력적인 사실행위이지만 국민은 그에 따라야 하는 심리적 압박을 받게 된다. 그런데 행정절차법에 따르면 행정지도는 그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다(제48조). 5.24조치를 비권력적 행정지도라고 보는 것이 무리라는 견해도 있을 수 있다. 발표의 형식과 내용에 비추어볼 때 국민의 재산권 행사를 제한하는 내용을 담고 있을 뿐만 아니라, 국민의 행위를 금지하는 것을 주요 내용으로 하고 있기 때문이다⁷²⁾.

한편, 5.24조치를 ‘행정적 사실행위’라고 보는 견해도 있다. 이는 일정한 법률효과를 발생시키는 것을 목적으로 하지 않고, 사실상의 결과만을 가져오는 행정주체의 다양한 행위를 포섭하기 위한 개념으로 보고 있다. 만약, 5.24조치를 행정적 사실행위로 본다면, 구체적으로 권력적 사실행위에 해당될 것이다.

고도의 정치성을 띤 국가행위에 대하여 이른바 통치행위라 하여 법원 스스로 사법심사권의 행사를 억제하는 법리를 만들어 왔다. 국가의 행위 중에는 고도로 정치적 행위로 판단되는 것이 있으며, 이러한 국가의 정치행위에 대하여 정치적 책임을 지지 않는 법원이 정치의 합목적성이나 정당성을 도외시한 채 합법성 심사를 하여 정책결정에 좌우되는 것은 바람직하지 않다.

예를 들어 법원은 남북정상회담과 같은 고도의 정치적 성격을 지니고 있는 행위에 대해서는 특별한 사정이 없는 한 그 당부를 심판하는 것은 사법권의 내재적, 본질적 한계를 넘어서는 것이라고 하였다. 이러한 입장에서 보면 5.24조치는 고도의 정치적 행위이므로 통치행위라고 볼 가능성이 높은 것이다⁷³⁾.

72) 임성택, 전계논문, pp.54~55.

73) 임성택, 전계논문, pp.57~58.

제3절 일본의 대북제재

1. 개요

북한에 의한 일본인 납치문제, 핵실험 및 탄도미사일 발사는 일본이 북한에 독자적 제재조치를 실시하게 된 중요한 원인이 되었다. 특히, 납치 문제는 일본의 대북외교에 있어서 최대 중요과제로 여기고 있다.

일본의 대북 제재조치는 북한의 제1차 핵실험 이후 시작되었지만, 대북제재조치에 대한 논의와 관련 법률 개정은 1990년대 이후부터 실시되었다. 1993년 북한이 NPT로부터 탈퇴를 발표한 직후, 일본에서도 본격적으로 북한에 대한 제재논의가 시작되었으나, 일본 정부는 소극적인 입장이었다. 1998년 8월 북한이 탄도 미사일을 발사함으로써 일본정부는 북한에 대한 식량원조, 한반도에너지개발기구(KEDO)에 자금원조 등 인도적 지원을 중지하는 등 북한에 독자적 제재조치를 시행한다는 발표를 하였다. 또한 북한에 대한 제재와 관련하여 법안개정에 대해 의견서를 국회에 제출하였다. 주로 외환 및 외국무역관리법(이하, 외환법)의 개정과 특정선박입항금지법의 제정에 관한 내용이 주를 이루었지만, 2002년 9월에 고이즈미 총리가 북한을 방문하여 북일 정상회담에서 북한이 납치문제를 인정한 계기로 외환법에서 북한과의 거래를 중지하였다.

2004년 2월 9일 일본은 외환법을 개정 공포하고 이에 따라 북한에 대해 독자제재조치가 발동되었다. 선박입항금지법에 대해서도 1998년 북한이 탄도미사일을 발사한 이후 논의된 이후, 북한의 일본인 납치문제가 드러남에 따라 제재조치의 일환으로 실시되게 된 것이다. 북한선박입항금지 제재조치는 2003년부터 실시되어, 2004년 6월 18일에 특정선박입항금지법이 제정되었다. 2004년 12월, 납치피해자인 요코다메구미 유골감정결과가 발표되어 가짜로 판명됨에 따라 북한에 대한 인도적 지원을 중단하였다. 이어 2006년 6월에는 대북 제재조치관련 법률인 북한인권법안이 성립하게 되는 등 이러한 대북 제재법안의 개정과 제정에 의해 북한 제재의 법체계가 정리되게 되었다.⁷⁴⁾

74) 李聖華、李小川、國際制裁が北朝鮮經濟に及ぼす影響に関する分析、ERINA Report Plus No.135 2017 April, p.69.

설명한 바와 같이 국내법적으로는 일본에 의한 독자적 대북제재는 3개의 법률에 의한 조치가 중심이 되고 있다. 북한인권법은 제재 발동요건이 일본인 납치문제 등 인권문제를 언급한 것으로 관계 부처의 성령에 의해 상세한 내용이 정하고 있다. 대북제재를 위한 외환법개정과 특정선박입항금지법 제정은 1998년 북한의 대포동 미사일 발사로 인해 국회의원 등이 제기하였지만, 실제로 개정, 제정된 것은 2002년 9월 17일 내각 수상인 고이즈미 수상이 방북한 이후 납치문제에 의해 대북 비판 여론이 고조됨으로써 2004년에 이루어졌다. 그러나 실제로 제재가 발동된 것은 정확하게는 납치문제가 계기가 아니라, 2006년 7월 5일 북한이 일본해에 미사일을 발사하여 북한이 북일평양선언을 파기하였다고 일본정부가 판단하였기 때문이다. 또한, 일본의 국내법적 근거로 사안별로 채택한 “각의 결정” 이나 “북한인권법”과 같은 법률의 형태로 제시하고 있다. 이후 2009년 북한에 의한 2차 핵실험을 계기로 일본은 북한에 독자제재와 추가 제재조치를 발표하며 북한과의 무역을 전면적으로 중단하였다.

2. 일본의 대북제재의 법적 근거

일본이 국제 사회의 대북 제재 조치에 동참하고 있는 현황을 보면, 대북 금수조치(사치품 포함), 제재대상 개인, 단체에 대한 자산동결 및 여행제한조치, 금융 분야 제재 및 국가 이행보고서 제출 등을 규정하고 있는 유엔 안보리 대북결의(1718, 1874, 2087, 2094)의 이행을 지적할 수 있다. 일본은 결의 1718호, 1874호, 2094호 이행보고서를 모두 제출한 바 있다. 일본은 유엔안보리 대북제재 결의 이후, 북한의 관련기업과 개인에 대한 일본 국내의 자산을 동결하고, 일본으로 입국금지조치 등을 결정하였다.⁷⁵⁾

일본이 독자적으로 이행하고 있는 구체적인 제재 조치들을 살펴보면, 북한의 핵 및 탄도미사일 발사시행이 일본의 직접적인 위협으로 판단하여, 북한에 입국한 재일외국인의 핵·미사일 기술자의 일본 재입국 금지를 포함한 인적규제조치 실시확대, 대북 송금

75) http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seikai/kitachosen.html(2018.8.11.)

및 현금반출 금액의 제한, 인도목적 선박을 포함한 모든 북한 선적 선박 및 북한 기항 제3국 선박에 대한 일본 입항 금지, 자산동결 대상 단체·개인 확대 등 주요 내용으로 하고 있다. 이는 2014년 5월 스톡홀름 합의에 의거하여 일본 해제, 완화한 제재조치를 한층 더 강화하여 재가동한 것이다.⁷⁶⁾

일본이 취하고 있는 조치들에 대해서는 국제적 및 국내적으로 다양한 법적 근거를 마련하고 있다. 먼저, 국제법적 근거로는 “북한의 핵활동”이 유엔 안보리 결의 등 국제법 원칙에 어긋난다는 것이다. 일본은 국제법 준수의 차원에서 다자간 대북제재에 일부 동참하는 형식을 취하고 있다.

예를 들어 “대포동 2호 발사 관련 안전보장회의 결정”, “안보리 결의 1695호, 1718호 등에 따른 각의결정”, “북한의 1,2차 핵실험과 천안함 사건 관련 각의 결정”, “화물검사특별조치법” 등을 마련하여 대북제재의 법적 근거를 두고 있다. 북한인권법의 경우에도 북한인권 개선과 관련한 규정도 있지만, 납치자 문제와 북한에 대한 제재의 근거로도 활용되고 있다.

안보리 결의 제2094호 채택이후 일본의 독자적 대북제재 현황을 보면, 2013년 4월 5일 기존 독자 제재(대북 전면 수출입 금지, 북한선박 입항 금지 등) 2년 연장 및 단체 1개(조선무역은행) 및 개인 4명에 대해 추가 금융제재 조치를 취하였다. 2013년 8월 30일에는 단체 9개(대동신용은행, 경찰총국 등) 및 개인 2명(김철삼, 손문산)에 대해 추가 금융제재 조치를 취하기도 하였다.⁷⁷⁾

이와 같이 일본은 수출입 전면 금지, 인적왕래 중단, 송금 금지, 자산 동결 등의 제재를 독자적으로 실시하고 있으며, 북한의 핵, 미사일 개발 등으로 제재를 지속적으로 강화하고 있다. 일본 정부는 과거 행정부 차원의 임시적 조치 형태로 실시하던 대북제재를 법률

76) 首相官邸 「わが国独自の対北朝鮮措置について」 http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201602/10_a2.html
(검색일: 2018년 8월 5일).

77) 이승현, 전계논문, pp.21~22.

적으로 뒷받침하기 위하여 '04~'06년 중 3개의 관련 법률을 정비하였다. '외국환 및 외국 무역법'(2004.2.26. 개정)은 북한에 대한 상품 수출입 제한 및 대북한 송금 제한 등 규정을 두고 있다. '특정선박의 입항 금지에 관한 특별조치법'(2004.6.28. 제정)을 제정하여 만경봉호 등 북한 선박 입항 금지, 북한에 기항한 선박에 대한 입항 제한 등 규정을 하고 있다. 또한 '납치문제 등 북한 당국에 의한 인권침해 문제의 대처에 관한 법률'(2006.6.23. 제정)에서는 대북제재 발동요건에 일본인 납치피해자 관련 조항을 추가하는 등 규정을 두고 있다.

3. 향후 전망

향후 일본의 대북제재조치는 유엔안보리 결의의 이행과 일본의 독자적 제재라는 두 트랙의 대북압박 정책을 전개해 나갈 것이다.⁷⁸⁾ 이러한 일본의 대북한 제재조치에 따라 북일 교역이 전면 중단되는 등 북한의 중요한 외화 획득의 수단이 소멸되었다고 볼 수 있다. 일본은 한때 북한의 3대 교역 파트너였으나, 전면적인 수출, 수입 중단조치가 실시된 '10년 이후 현재까지 북일 교역은 완전히 중단된 상태이다. 또한 조총련계열 기업, 개인을 통한 송금도 사실상 금지되었으며, 북한계 일본 주민의 북한 거주 친지 방문을 통한 우회적인 엔화 공급도 전면 차단하였다.

아베 정부는 미 트럼프 정부와 협력하여 향후 대북제재를 한층 더 강화할 것으로 예상된다. 제재의 실효성은 크지 않을 것으로 전망하고 있다. 또한 대북압박정책을 전개하면서도 일본인 납치문제를 해결하기 위한 북한과의 협상 가능성 또한 배제하지 않을 수 없다. '17년 중 아베 정부는 6회에 걸쳐 자산 동결 조치를 발표하는 등 트럼프 대통령 당선 이후 대북제재 조치를 대폭 강화해 왔다. 아베 총리는 '17년 11월 6일 미일 정상회담 결과 발표 공동 기자회견에서도 대북 제재 조치 확대를 천명하였다. 다만, 일본의 대북제

78) 김두승, 유엔안보리의 대북제재 결의와 아베정권의 대북정책, 한국국방연구원 동북아안보정세분석(Northeast Asia Strategic Analysis), 2016년 3월 9일, p.3.

재는 별다른 경제적 영향을 미치지 못하고 있으며, 북한의 태도 변화를 기대하기 어려워 대북제재의 실효성은 높지 않을 전망이다. 북한의 대중국 교역 의존도가 95%를 상회하는 등 북한에 대한 중국의 영향력이 크게 확대된 반면, 일본은 북한에 대한 영향력을 거의 상실한 상황에 처해 있다.

제4절 중국의 대북 제재

중국은 한반도 비핵화의 실현을 일관되게 주장해 오고 있다. 중국은 북한의 핵실험에 대해 유엔안보리의 결의안에는 찬성하지만, 대북 제재조치를 반대하는 입장을 표명해 왔다. 따라서 중국의 대북 제재 현황을 보면 그 역할이 제한적이라 할 수 있다. 중국은 제1874호, 제2094호 등의 유엔 대북제재결의에 참여하고 있으나 제1874호 채택 후 불과 2개월 만에 우다웨이 당시 중국외교부 부부장이 북한을 방문하는 등 후속조치에서는 대화와 협상의 형식을 취해 왔다.⁷⁹⁾ 현재 중국은 북한에 계속되는 핵실험을 반대한다는 입장을 표명하면서 유엔대북제재 결의에 참여하고 있다. 북한에 대해서는 정세를 악화시킬 수 있는 행동을 자제할 것을 촉구하고 있는 동시에 다른 한편으로는 국제사회에 대해 ‘대화과 협상’을 통해 한반도 비핵화 문제를 해결해 나갈 것을 호소하고 있다⁸⁰⁾. 최근 북한의 대중국 수출 감소 및 중국의 금융 거래 제한 참여로 중국의 역할론이 부상하고 있으나, 이는 북한에 대한 중국의 태도 변화의 징조라고 보기에는 어렵다고 할 수 있겠다.⁸¹⁾

중국은 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험 직후, 외교부 성명을 통해 북한의 핵실험을 강력히 반대한다고 발표하였다. 또한 4월5일 중국 상무성은 중화인민공화국대외무역법에 따라 북한에 대한 수출입품목에 관한 자세한 대북 금지거래 품목리스트를 발표하였다. 구체적으로는 북한으로부터 석탄, 철, 철광석 및 바나듐 및 희토류 수입을 금지하였고,

79) 이승현, 전개논문, p.23.

80) 2016년 1월 27일 왕위 외교부장은 케리 미 국무장관과 회담에서 제재는 목적이 아니라, 열쇠는 대화와 교섭의 재개에 있다고 언급하였다.

81) 한석희, ‘유엔안보리 제재와 중국의 역할’, 연세대학교 북한연구소 라운드테이블(2013.10.24.) 회의록.

북한에 항공유, 미사일연료 등 항공연료 수출을 금지하였으나, 민생관련 및 인도목적에 위한 물품을 제외하였다. 동년 6월 14일 중국 상무부는 대량파괴무기와 운반수단과 관련된 물품의 대북 수출금지 품목리스트에 추가하였다.

중국의 주요 이행 사항은 군수 물품을 비롯해 북한의 핵과 생화학, 탄도미사일 개발에 관련된 물품 및 기술 수출 금지, 북한 은행의 중국 내 사무소 개소 금지, 민생 목적을 제외한 석탄, 철, 철광석 등 북한산 광물 수입 금지 등이었다⁸²⁾. 다만, 북한으로부터의 석탄, 철, 철광석 조달을 금지하는 안보리결의에는 제외규정을 두고 있으며, 나진항을 이용한 석탄 중계무역과 북한 핵, 미사일 계획과 관련된 제재결의와 무관계한 것으로 판단한 것과 생계목적 등 3가지 품목의 거래에 있어서는 적용되지 않는다고 하였다.

항공유 수입의 경우에는 인도주의적 목적으로 필수적인 경우라고 사전에 승인하면 예외적으로 공급이 허용되며 민항 여객기의 해외급유도 허용되었다. 하지만 이 예외 조항은 틈새(loophole)로 지적되었고, 이는 결의 2321호를 통해 보완되었다. 즉, 북한 석탄을 연간 약 4억 달러 또는 750만 톤 중 보다 낮은 쪽을 기준으로 이를 초과해 수출하는 것을 금지하는 석탄수출상한제를 도입하였다.⁸³⁾ 이 제도는 기존의 민생보호 원칙을 유지하면서도 북한 자금줄을 최대한 차단하려는 취지로 도입되었다. 중국 상무부는 2016년 12월 11일~31일에 대북 석탄수입을 전면 금지하였으나, 공고 시행일 전 이미 운송 중인 석탄에 대해서는 예외를 적용하였다. 나아가 2017년 1월 25일에는 핵, 미사일 등 무기개발에 쓰일 수 있는 각종 원자재, 설비, 기술 등을 공고하고 해당 물품 및 기술의 대북수출 금지조치를 시행하였다.⁸⁴⁾

이와 같이 북한의 핵실험과 국제제재는 악순환이 반복되며, 북한은 국제사회로부터 점점 고립되어 국제사회의 경제적 압력도 고조되었다. 경제발전에도 있어서도 북한의 최대

82) United Nations Security Council, Note verbale dated 20 June 2016 from the Permanent Mission of China to the United Nations addressed to the Chair of the Committee, 29, June 2016.

83) 남북교류협력지원회·전략물자관리원, ‘신규 대북제재 참고자료집’, 2016년 12월, p.13.

84) 임을출, 전개논문, pp.85~86.

무역상대국이며 지원국인 중국도 북한에 독자적 제재조치를 취하였다. 제재조치의 내용과 실시기간은 물론 국제적 제재조치는 북한 경제의 일정한 영향을 미치고 있다.⁸⁵⁾

2016년 3월 기준으로 유엔 제재대상 품목의 수출 비중은 북한 총 수출의 약 45%를 차지하고 있다. 이를 근거로 판단해보면 중국이 북한에 대해 제재를 엄격하게 이행한다고 가정할 경우 북한의 외화획득에 큰 타격을 줄 가능성이 있는 것이다. 석탄, 철광석 등 제재품목의 수출이 완전 차단된다고 가정하면 연간 약 15억 달러의 외화수입이 중단된다. 이 구조를 보면 결국 대북제재의 효과는 북한의 최대 교역국인 중국의 충실한 결의내용 이행여부에 따라 결정될 수밖에 없는 것이다.⁸⁶⁾

북한의 비핵화 나아가 한반도의 비핵화는 중국의 입장에서 보면, 민감하고 중요한 문제 중에 하나라고 볼 수 있지만, 궁극적으로 중국의 최종 목표는 한반도의 현재 상태 유지 특히, 북한 정권의 평화와 안정에 있다. 시진핑 정부는 점점 더 북한을 통제하기가 어려워지고 있다는 것을 체감하고 있다. 중국은 북한의 핵개발 및 미사일 발사 시험 등 북한의 위협적인 행위 억제를 가장 우선적인 과제로 간주하고 있으며, 이에 따라 북한의 이러한 행위들은 명백하게 중국의 평화 및 안정의 원칙에 반하는 행위로 받아들이고 있다.

그러나 최근 남북정상회담 및 북미정상회담을 계기로 북한과의 관계 개선을 도모하고 있다. 김정은이 북미정상회담 전후로 몇 차례 중국을 방문함으로써 북중 관계가 급속히 진전되고 있으며, 한반도 내에서의 중국의 역할론이 점차 대두되고 있다. 중국의 입장에서 자국의 영향력을 단지 북한에 대한 억지력에만 한정하지 않고, 동북아시아 전체로 영향력을 확대할 수 있기를 바라고 있다. 이와 관련해 한국 경제의 대중국 의존도를 포함하여 한국이 북한 문제를 중국의 협조가 없이는 해결할 수 없다는 사실을 고려할 때 중국의 역할이 여전히 중요하다는 상황이 지속되고 있다. 또한, 동시에 중국 정부는 북한 변화 등 사정변화에 준비해야 할 필요성이 고조되고 있다.

85) 李聖華、李小川、전계논문, p.70.

86) 임을출, 전계논문, p.86.

중국은 북한의 동맹국이자 국제사회의 책임 있는 일원으로서 의무준수와 동맹국 인민에 대한 인도주의적 지원 사이의 딜레마 속에서 고민을 하고 있다. 향후에도 중국은 한반도 비핵화에 맞춰 북한에 대한 독자적 제재는 상황에 따라 강약을 조절할 것으로 예상되면, 또한 주변 상황에 의해 묵인할 가능성이 높다. 즉, 중앙정부는 제재를 준수하도록 하고 있지만 실질적인 제재는 운용과정에서 이완될 수 있다는 것이다. 물론 트럼프 대통령이 제재를 완전히 해제하겠다고 선언하면 문제는 간단히 해결되겠지만, 이것이 아니더라도 어느 정도 비핵화가 진전되면 제재는 단계적으로 유야무야될 가능성을 배제할 수 없다⁸⁷⁾.

제5절 유럽연합(EU)의 대북제재

유럽연합(EU) 회원국들은 단독적으로 대북제재를 실시할 권한을 보유하고 있기는 하나, 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 의해 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP) 이 설립되면서 제재가 EU의 권한에 편입된 이래, 실제로는 개별 회원국 차원의 독자제재를 거의 취하지 않고 EU 차원에서의 제재만을 실시하고 있다. 이는 EU 회원국들이 많은 외교·안보 분야에서 독자적인 행동을 하고 있음에도 불구하고, 제재에서만은 EU를 통한 공동 행동이 효과적이라고 인정함을 보여준다고 할 수 있다.⁸⁸⁾

EU가 북한의 핵실험 및 탄도미사일 발사시험 강행으로 대북 경제제재를 대폭 강화하면서 2017년 EU의 대북 무역규모가 1천800만 유로(약 240억)를 밑도는 수준으로 대폭 줄어든 것으로 집계되었다.⁸⁹⁾ EU 공식 통계기구인 유로스타트(Eurostat)가 발표한 ‘2017년 EU의 무역 통계자료’에 따르면 2017년 EU 대북수출은 1천264만3천21유로, 대북 수입

87) 정은이, ‘김정은 위원장 방중과 대북제재 전망’, 2018.6.27., 통일연구원 Online Series, p. 5.

88) 전해원, ‘EU제재 정책의 현황과 시사점’, 국립외교원 외교안보연구소 IFANS 주요국제문제분석 2016-23, 2016.7, p.2.

89) 2016년 EU-북한 간 교역액은 2,700만 유로(한화 약367억 원)으로, 10년 전의 약 3억 유로(한화 약4,079억)에 비교해 10분의 1 수준으로 줄었다.

은 509만373유로를 각각 기록해 무역 규모가 1천773만3천394유로에 그친 것으로 나타났다. 이는 2016년의 무역 규모 2천420만5천2유로에 비해 26.7%나 감소한 것으로 나타났다.⁹⁰⁾ 특히, 유엔안보리 대북제재 결의 2397호에 따라 북한에 대한 제재를 더욱 강화함에 따라 북한에 대한 모든 정유 제품 수출 상한선을 연간 200만 배럴에서 50만 배럴로 하향 조정하였다. 또 북한산 식품과 농산품, 기계, 전기 기기, 광물, 목재의 수입을 금지하였으며, 기존에 모든 산업 장비와 수송용 차량 수출금지에 철강을 포함한 다른 금속 품목도 수출금지 품목에 새로 올렸다. 유엔제재 위반 혐의가 있는 선박들에 대해서는 추가적 해상 제한 조치를 가하고 24개월 안에 자국법과 국제법에 따라 모든 북한인 노동자를 송환하기로 하였다.⁹¹⁾

EU는 유럽에서 북한으로 송금되는 자금이 핵무기 개발, 탄도미사일 등 불법 무기를 만드는 데 사용된다는 의혹이 있다고 지적하면서, 개인당 송금 한도를 1만5000유로(약 2000만원)에서 5000유로(약670만원)로 크게 줄였다. 여기에 북한 개인 3명과 기관 6곳을 자산 동결과 여행금지 대상으로 추가해, EU의 독자 제재대상은 개인 41명과 기관 10곳으로 늘어났다. EU는 유엔안보리 결의에 따라 개인 63명과 기관 53곳을 이미 제재하는 만큼 유럽에서 제재 받는 북한 개인은 105명, 기관은 63곳에 이를 것으로 분석된다.

이러한 EU의 독자적 대북제재의 국제법적인 근거로는 유엔안보리 결의안을 제시하고 있으며, 북한의 핵개발 활동과 같이 개별적인 사안이 국제법 위반에 해당된 경우, 사안별로 국제법 위반임을 확인하고 이에 따른 조치를 취하고 있다. EU 자체적인 법적 근거로는 유럽의회 결정 혹은 결의(EU Council decision, regulation) 등을 제시하고 있다. 또한 EU의 경우 소속회원국들과는 별도로(의무사항이 아님에도 불구하고) 1718호의 성실한 이행 의지를 담은 공식서한을 유엔의 제재위원회에 송부한 바가 있다. EU는 지난 2006년 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험 이후 유엔의 대북제재가 시작된 뒤 유엔안보리 결

90) 연합뉴스문, 2018년 3월 30일자.

91) 미국의 소리(VOA), 2018년 2월 27일자.

의를 충실히 이행하는 것은 물론 유엔의 대북제재를 보완하는 차원에서 독자적인 제재방안을 마련해 추진하고 있다.

EU 28개국 정치와 안보 등을 논의하는 정치안보위원회(PSC)는 EU의 대북 투자 금지 등 북한의 핵과 미사일 개발에 대응한 새로운 독자제재에 관해서도 합의를 하였다. 구체적으로 제재대상에 개인과 단체의 추가, EU의 대북 무기관련 사업, 금속가공 사업, 항공 우주 분야 등에 대한 대북 투자 금지 확대 등이 포함되어 있다. 또한 컴퓨터 서비스와 광업, 화학제조업, 정유업과 관련된 서비스를 북한 사람이나 단체에 제공하는 것도 금지하고 있다.

EU는 성명을 통해 북한에 천연가스액 판매를 중단 및 북한 섬유제품 수입을 금지하며, 원유 및 석유정제 제품 판매를 제한하기로 발표하였다. 또 북한 해외 파견 노동자들의 외화벌이가 북한의 핵무기와 탄도미사일 프로그램 개발자금으로 사용된다는 의혹이 제기됨에 따라, 향후 회원국들이 북한 노동자들에 대한 비자발급 증지를 포함한 북한 노동자들에 대해 새로운 노동 허가를 내리지 않겠다고 밝혔다.

이와 같은 EU 결정은 북한의 ICBM급 탄도미사일 발사에 따라 북한에 관한 유럽연합 각료이사회의 결정(Council Conclusion on the DPRK)과 유엔안보리의 대북제재결의 2317호 및 2375에 의거하여 이행된 것이다.

EU는 이행하고 있는 대북제재 조치에 대해 그 자체가 목적이 아니라 북한을 비핵화 협상태이블로 끌어내기 위한 것이라 강조하면서 제재·압박과 병행해서 대화·협상을 통한 북한 핵문제를 해결해야 한다는 입장을 가지고 있다.

제6절 각국의 독자적 대북제재에 대한 효과

유엔안보리결의가 북한 내부 경제에 미치는 영향에 대한 북한당국의 정책은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 제재대상 품목의 거래를 다양한 수단을 사용하여 유지하는 것이

다. 제재 대상품목의 거래는 상대국의 수요도 있기 때문에 제재가 있더라도 급하게 중단된다고는 볼 수 없다. 두 번째는 제재대상 품목 이외의 무역확대에 의해 제재영향을 가능한 한 경미하게 하는 것이다.

제재 대상 품목의 거래는 상대측 승낙이 있을 때 가능한 것이다. 상대국이 유엔안보리 제재결의를 준수하지 않을 경우, 북한은 제재 대상 품목의 거래를 계속하게 될 것이다. 2010년 4월 시점으로 유엔가맹국 192개 국가 중 85개 국가와 유엔안보리 옵저버인 EU만이 제재조치 보고를 하였다. 또한 미, 일 이외 6자회담에 참가하는 국가는 모두 국가별 이행보고를 하고 있지만, 보고국의 분포와 지역은 큰 차이를 보이고 있다.⁹²⁾ 특히, 중남미나 아프리카의 다수 국가가 유엔안보리결의 제1718호와 제1874호에 응한 자국의 조치를 제재위원회에 보고하고 있지 않다.⁹³⁾ 이러한 국가들 중에 대체수단의 결에 등에 의해 이전부터 해오던 북한과의 제재품목 거래를 중단할 수 없는 사정이 있는지도 모르는 것이다. 유엔안보리제재위원회의 전문가 패널도 2010년 5월 12일 안보리에 제출한 보고서에서 제재조치 보고지연과 미보고 국가들과 북한이 역사적으로 무역거래를 계속해 왔던 것을 지적하고 있다.⁹⁴⁾

전문가 패널 보고서에 따르면, 제1874호 결의 이래, 유엔안보리가 제출 받은 위반 사례는 6건에 불과하다. 또한, 타국적 선박을 이용하거나 컨테이너에 위장 라벨을 붙인다거나 분해해서 운송하거나, 운송 루트를 복잡하게 하는 등 북한이 제재 대상 품목의 거래를 계속 유지해 오고 있다고 보고하고 있다.⁹⁵⁾ 이렇듯 북한이 다양한 수단을 사용하여 제재 대상품목 거래를 계속해오고 있다는 것을 알았다.

92) 유엔 서유럽, 그 밖의 그룹 27개국 중 26개국, 동유럽 그룹 23개국 중 18개국, 북한을 제외한 아시아 그룹 52개국 중 26개국이 보고를 이행하는 등 이 지역에서 비교적 보고국이 많음.

93) 라틴아메리카·칼리브해 그룹에서는 이행보고국이 33개국 중 9개국에 지나지 않았으며, 아프리카 그룹 53개국에는 5개 국가만이 이행보고를 하였다.

94) United Nations, Security Council, 2010, "Note by the President of the Security Council", S/2010/507, 26 July 2010.

95) United Nations, Security Council, 2010, 23-25.

그러나 전문가 패널 보고서에 따르면 유엔안보리제재결의는 북한에 의한 핵, 미사일, 대량살상무기, 무기 등 수출능력을 현저하게 제한하고, 실제로 북한과의 몇 가지 거래를 중단시켰다. 다만, 제재결의에 의한 조치가 북한의 일반 경제에 미치는 영향은 그렇게 크지는 않은 것으로 판단된다. 전문가패널 보고서에서도 제재결의 조치는 북한의 지도층에 영향을 미쳤지만, 북한의 심각한 경제상황의 원인이라는 것은 설명하기 어렵다고 한다.⁹⁶⁾ 처음부터 유엔안보리 제재결의에 의한 제재 대상 품목은 무기나 사치품 등에 관한 물건으로 북한 일반경제에 미치는 영향은 한정되어 있다. 이를 위해 유엔안보리제재결의에 대응하기 위해서 북한 측 무역확대를 이끌어내는 필요가 있다고 하기는 어렵다.

미국의 북한에 대한 독자제재는 장기간에 걸쳐 서서히 실시되어 왔기 때문에 북한 경제에 갑자기 영향을 미쳤다고 보기는 어렵다. 처음부터 북미무역 거래는 거의 전무한 상황이었기 때문에 미국이 새로운 제재를 가한다고 하더라도, 북미무역에 변화가 있다고 보기 어렵고, 북한경제도 이에 중대한 영향을 받았다고는 볼 수 없는 것이다. 그레인 수정조항이나 그램 수정조항 등 국제금융기관으로부터 원조를 거부한 제재는 장래에 북한 경제발전에 일정한 지장을 줄 수도 있다고 보지만, 현재로는 그러한 영향은 보이지 않는다. 따라서 북한 측은 미국의 독자제재에 의한 경제적 영향에 즉시 대응해야 하는 상황이라고는 생각하기 어렵다.

한편, 대북 무역을 금지한 일본의 독자제재는 북일 무역에 영향을 미치고 있다. 고이즈미 방북으로 인해 납치문제가 드러남에 따라 대북 제재논의가 활발해지기 시작한 2002년도 일본의 대북무역은 수출액이 약 165억 4837만 엔이며, 수입액이 약 294억 213만 엔이었다. 이후 감소 일변도를 달리다 제재 발동 후 2007년 대북수입액은 제로가 되었으며, 2010년에는 대북수출액도 제로로 되었다. 제재발동 이전부터 감소한 것도 포함한다면, 북일 무역의 급감이 북한경제에 전혀 영향을 미치지 않았다고는 보기 어렵다.

96) United Nations, Security Council, 2010, 44-46.

그러나 북일 무역의 급감이 북한경제에 심각한 영향을 미쳤는가에 대해서는 논의가 있다. 대북 제재이전에 북일 무역에 있어 급감한 한 요인으로 북한 측이 제재발동에 준비하여 미리 북일 무역에 대한 의존도를 감소하였을 것이라는 추측도 생각해 볼 수 있기 때문이다. 일본이 대북 제재를 발동한 2006년에는 2002년의 약 3분의 1까지 무역액이 감소하여 왔다.⁹⁷⁾ 북한 측이 일본의 제재발동에 준비하여 북일 무역에 대한 의존도를 낮춰놓았었다면, 미리 타국과의 무역을 확대하고, 제재에 의한 영향을 최소한도로 막을 수 있었을 것인가.

97) 宮本悟、國際的制裁と對外政策、「當選労働黨の權力後続」、2011年 日本貿易振興機構アジア經濟研究所、pp.41~42.

제4장

대북제재 결의 해제

제1절 개 요

제2절 대북제재 결의의 한계

제3절 대북제재에 대한 북한의 해제요구

제4절 대북제재 해제의 가능성

제4장

대북제재 결의 해제

제1절 개요

유엔안보리결의에 의한 대북 제재의 내용이 점진적으로 강화되었다 하더라도 현실적으로 유엔가맹국이 안보리결의를 준수한다고는 할 수 없다. 유엔안보리결의는 유엔가맹국이 대북제재를 의무화하고 있지만, 북한의 핵과 탄도 미사일에 대해 직접적인 영향을 줄 수 없으며, 유엔안보리결의로 인해 부담이 되는 제재조치를 하는 등 적극적으로 조치를 취하지 않는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 유엔가맹국은 유엔안보리 결의에 따라 제재조치를 제재위원회에 보고할 것이 요구되고 있다. 그 보고상황에 따라 유엔안보리결의가 있더라도 자국 내에서 제재조치를 취하지 않는 가맹국이 어느 정도 있는지 알 수 있다.

유엔의 대북제재결의에 대한 국제사회의 이행 수준이 낮다는 것은 만성화된 현상이다. 따라서 그 각국의 이행보고서 제출도 비율이 매우 낮음에 따라 대북제재결의의 실현가능성에 대해서는 여전히 회의적인 평가도 또한 적지 않다. 대북제재결의가 성과를 거두기 위해서는 모든 유엔 회원 국가들의 적극적인 참여가 전제되어야 하며, 중국, 러시아를 비롯한 북한과 밀접한 관계가 있는 국가들의 협조가 없을 경우 그 성과를 보장하기 어렵다.

개략적으로 보면, 결의 제1874호와 2094호의 경우 유엔 가입국 중 절반 이하의 국가만이 이행보고서를 제출하고 있다. 이행보고서를 제출한 국가가 2007년에 71개국에 불과했으며, 2008년에 2개국이 추가 동참하는 정도였다. 2013년 10월 17일 기준으로 결의 제

1718호의 경우 90개 국가만이 안보리 대북 제재 결의 이행보고서를 제출하고 있다. 특히, 제2094호 결의 이전에 중국이 제출한 제재이행 보고서는 형식적인 수준이었다. 이후, 유엔안보리 결의에 따른 제재조치를 보면 결의안 2270호까지 2016년 말까지 공표된 보고국가 리스트는 193개국 중 102개 국가와 유엔총회 옵저버인 EU가 포함되어 있다. 2017년 12월 채택된 결의 제2397호의 경우 이행보고서를 제출한 국가는 현재까지 58개국으로 유엔회원국 중 약 30%에 해당된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 대북제재에 대한 한계로는 강제수단의 미비, 구체적인 제재 대상의 불명, 그리고 제재 이행수단의 미비 등이 있다. 강제수단의 경우 제재가 형식적인 수준에 머물렀을 경우 유엔은 이를 강제할 수 있는 수단이 없다는 것을 한계로 들 수 있다. 예컨대, 제재 제1718호의 경우 2009년 5월 이전까지는 일부 국가를 제외하면 제재 수준이 미흡하였으며, 유엔이 직접 나서서 강제하지 못하였다. 또한 제재 대상을 구체적으로 적시하지 못한 한계에 대해서 제1718호의 경우 1718위원회를 설치하였지만, 제재대상이 되는 개인과 기관의 명단을 구체적으로 제시하지 못했으며, 사치품에 대한 정의가 명확하지 않아 국가별로 차이가 있었다. 이러한 구체성이 결여된 문제는 후속 제재 조치들을 통해 개선·보완되긴 하였지만, 그렇다고 해서 완전히 해결되지는 못하였다. 무엇보다도 유엔에서 제재를 직접 이행할 수 있는 수단이 부재한 이유로 가입국이 직접 개별 검수 및 사건보고 등을 시행하고 있는 등 많은 부담을 주고 있다는 점에서 향후 효과적인 시행에 문제점으로 지적되고 있다.

국제사회의 대북제재의 기본 틀을 제공하는 수단으로 유엔안보리의 결의안을 들 수 있다. 유엔안보리의 대북제재결의가 채택이 되면 이를 근거로 미국과 유럽, 일본, 중국, 한국 등 개별 국가들이 공동으로 제재조치를 취하거나 혹은 각국이 독자적인 제재조치를 시행한다.

제2절 대북제재 결의의 한계

국제사회의 대북제재는 유엔제재를 중심으로 각국의 양자제재를 포함하여 70여 년 동안 이루어졌음에도 불구하고, 실질적으로 북한의 핵개발을 저지할 수 없었으며, 반대로 북한은 핵개발 완성의 단계에 있는데 이러한 제재에 대한 실효성 문제가 제기되고 있는 것이 사실이다.

유엔안보리 대북제재를 중심으로 미국과 일본, 유럽은 물론 중국과 러시아까지 동참하면서 북한 핵개발을 저지하기 위한 국제사회의 압력이 가중되고 있다. 2016년에는 북한의 수출이 전년대비 유사한 수준에 머물렀는데 반해 수입은 큰 폭으로 증가하였다⁹⁸⁾. 또한 유엔안보리 대북제재로 북한의 비상품 교역에서 소득원이 빠르게 줄어들 것으로 파악되었다. 결과적으로 대북제재로 북한의 외화수급은 악화된 것으로 판단된다. 그러나 2006년 북한의 1차 핵실험 이전 북한의 주요 교역국이었던 한국과 일본의 양자 대북제재는 북일 무역과 남북교역이 북중 무역으로 이전되는 풍선효과로 인해, 현재는 중국이 북한의 대외무역을 거의 독점하고 있는 상황으로 중국의 역할이 대북제재의 핵심으로 떠오르고 있다. 또한, 북·중 접근지역에서는 국제사회의 대북제재로 인해 남북경제협력에 촉매와 지렛대 역할을 할 수 있는 중소규모의 한국인 사업가가 타격을 입고 사업을 축소·중단하는 결과를 초래, 이 빈자리를 중국의 한족과 조선족이 메우면서 대북 비즈니스는 오히려 확대·지속되고 있는 상황이다⁹⁹⁾.

특정국가가 국제사회의 규범을 위반할 경우, 국제사회가 이를 통제하기 위해 사용하는 제재의 수단에는 정치, 경제적 제재를 포함한 비군사적 조치와 직접적인 군사적인 조치들

98) 2016년 북한의 총 무역액은 51억9,959억 달러로 전년도 동기 대비 5.9% 증가하였는데, 수입은 28억 5,617만달러로 전년 동기(26억2,971만 달러) 대비 8.6%, 수출은 23억4,342만 달러로 전년 동기(22억 7,935만 달러) 대비 2.8% 증가하였다. 수출보다 수입의 증가의 증가 폭이 커 상품수지는 - 5억 1,275만 달러로 전년 동기 대비 46.4% 악화된 것으로 파악된다.(임수호, 최장호, 전계논문, p.66)

99) 최장호·임수호·이정균·임소정, 전계논문 p.8.

이 포함되어 있다. 대북제재에 있어서도 이러한 조치들이 혼합하여 사용되어 왔으며, 종종 군사적인 제재 조치에 수반되는 한반도 전쟁위험성에 대한 논의가 쟁점으로 부상되기도 하였다.¹⁰⁰⁾

이러한 대북제재에 대한 지적이 대북제재 조치의 한계를 논의하는 쟁점이 되기도 하였고, 평화에 대한 위협이 되는 군사적인 조치들을 대북제재의 수단에서 배제해야 한다고 주장하는 견해도 일부서 제기되기도 하였다.¹⁰¹⁾ 다른 한편, 군사적인 제재 수단이 반드시 평화를 훼손하는 것은 아니며, 장기적으로는 오히려 평화를 지키는 유효한 수단이라고 보는 견해도 있다. 이와 같은 입장에서는 군사적인 수단을 제재 조치에서 완전히 배제하는 것은 대북제재의 효과를 축소할 수도 있다고 주장하고 있다.¹⁰²⁾

이러한 논란에도 불구하고 국제사회는 다양한 대북제재 조치를 시행하였으며 이 과정에서 다양한 한계들이 나타났다. 특히, 국제사회의 대북제재 작동여부에 대한 논의가 있다. 즉, 제재 자체는 목적이 아니며 제재만으로는 북한이 금지된 행위들을 중단하도록 만들 수는 없다. 하지만, 제재를 통해서 최소한 북한이 국제규범에 위반된 행위를 하는데 대해서 압박을 가할 수 있으며, 또한 북한의 불법 행위를 하는데 대한 환경을 어렵게 하는 등 북한 당국의 부담을 줄 수 있다는 것이다.

이러한 국제사회의 대북 제재조치에도 불구하고 북한은 그 강도를 증대하고 있으며, 이를 피하기 위한 국제사회와의 거래 역시 진화되고 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 대북 제재 중 가장 효과적이었던 것으로 평가 받고 있는 것이 미국이 BDA에 대해 취했던 금융제재 조치라고 할 수 있다. 이 조치에 있어서는 중국정부의 협조가 필수적이었는데, BDA 제재 조치이후 북한이 금융거래 은행을 모두 중국은행으로 바꾸었다.

100) 이승현, '미국의 대북제재현황과 테러지원국 지정 해제의 영향', [현안보고서], 국회입법조사처, 2008.10.15., p.2.

101) 김근식, '북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴', [한국과 국제정치] 제27권 제1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2011, p.175.

102) 홍용표, '남북관계와 안보정책', [통일로], 264호, 안보문제연구원, 2010, p.39.

국제사회의 대북제재가 효과를 거두기 위한 핵심 변수는 중국인 것으로 평가되고 있다. 그러나 동아시아에서 미국의 역할이 강해짐에 따라 이에 대한 우려와 함께 한미일 협력을 견제하기 위해 북한을 지원했고, 그 결과 국제사회의 대북제재의 효과는 축소되거나 별다른 효과를 발휘할 수 없는 결과를 얻기도 하였다. 대북제재의 궁극적인 목적은 북한이 스스로 핵개발을 포기하거나, 국제사회에 위협이 되는 행동을 자제 정책하도록 하는 것에 있다. 그럼에도 불구하고, 북한은 여전히 핵보유에 대한 강한 의지를 유지하며, 국제사회의 각종 대북제재에도 불구하고 핵개발을 강화하면서 김정일, 김정은 정권이 유지되어 왔다는 점이 사실이다. 결론적으로 대북제재를 통한 북한의 핵개발 포기 및 정책 전환 유도는 성공하였다고 볼 수 없다.

개별국가들의 대북제재 조치는 해당국가의 상황에 따라 일정한 한계를 가지고 있다. 미국은 북한에 대하여 거미줄처럼 얽힌 제재조치를 취하고 있기 때문에 새로운 조치를 시행한다고 하더라도 더 이상 북한을 압박하는 수단으로서의 한계효용은 그다지 높지 않다고 볼 수 있다. 미국이 북한에 대한 제재조치를 해제 또는 완화하는 조치가 효과를 가지려고 한다면 구체적이고 실질적인 특단의 조치를 강구해야만 할 것이다.

중국은 한반도에서 자국이 가지고 있는 지정학적인 이익으로 인해서 북한에 대한 제재 조치를 시행함에 있어서 근본적인 한계를 가지고 있다. 한편, 한국의 대북 제재조치는 남북한의 정치적 상황을 비롯한 남한 내의 정치, 그리고 남북관계의 경색 등을 염두에 두어야 한다는 점에서 한계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

제3절 대북제재에 대한 북한의 해제요구

한국은 지금까지 유엔안보리의 대북제재 및 미국, 일본 등 우방국의 독자적 대북제재에 보조를 맞추어가며 북한에 대해 독자적 제재 조치를 취해왔다. 이는 유엔안보리 결의의 충실한 이행과 더불어 북한을 변화시키기 위한 국제사회의 공조를 선도하고자 하는 의도로 풀이된다.

한편, 북한은 유엔안보리 제재결의와 미일 양국이 독자적 제재 조치를 실시하고 있는 것에 대한 해제를 요구하고 있다. 북한은 유엔제재결의를 목소리 높여 반대하고 있으며, 지금까지 태도로 볼 때 유엔안보리 제재결의를 준수할 의도 또한 없는 것이다. 특히, 북한은 유엔안보리 제재의 부당성에 대한 근거를 제시하고 있다. 즉, 제재가 한국전쟁 휴정협정 위반이라고 하는 것이다. 2003년 2월 17일 발표한 조선인민군 판문점 대표부 대변인 담화에서 대북제재는 정전협정 위반이라고 발표하였다.¹⁰³⁾ 즉, 정전협정 15항에서 “조선에 대한 어떠한 종류의 봉쇄도 할 수 없다”고 규정하고 있다는 규정에 근거를 두고 있다. 나아가, 북한에 대한 봉쇄는 전쟁행위와 같기 때문에 제재는 선전포고와 동일하다는 북한 측의 해석이다. 정전협정의 당사자 모두가 인정하고 있는 해석은 아니지만, 북한입장에서 정전협정에 근거를 두면 유엔안보리결의나 미국, 일본의 제재는 부당하며, 선전포고와 동일하다는 해석을 하고 있는 것으로 생각한다.¹⁰⁴⁾ 따라서, 정전협정을 평화협정으로의 전환을 주장하는 북한으로서 유엔안보리결의나 미일 대북제재 어느 것이든 반드시 해제하지 않으면 문제로 인식하고 있다.

따라서 이를 인식시키기 위해 북한은 제재를 선전포고로 볼 것이라고 경고하며, 제재 발동 그 자체를 단념시키려 하고 있다. 안보리결의 제1718호를 결의하기 3일 전인 2006년 10월 11일에도 북한외무성 대변인은 북한에 대한 외부의 압력을 가해 온다면 선전포고로 보겠다고 발표한 바 있다.¹⁰⁵⁾ 이렇듯 북한은 유엔안보리 결의에 대해서 제재를 한다면 선전포고로 볼 수밖에 없다고 이전부터 수차례 표명해 왔으나, 실제로 대북제재는 지속적으로 실시되었고, 이를 해제하는 것이 북한의 최우선 과제로 되었다.

유엔안보리결의에 의한 제재해제를 북한 측이 요구한 것은 제1718호가 채택된 이후부터라고 볼 수 있다. 2006년 12월 18일 6자회담 첫날, 북한수석대표인 김계관은 2005년

103) 노동신문, 2003년 2월 18일.

104) 안보리결의 제1874호 결의가 채택되었을 때 봉쇄에 대해서 해석의 변화가 있었다. 결의 다음날 2009년 6월 13일 북한외무성은 성명을 발표하고 봉쇄를 시도한다면 이를 전쟁행위로 본다고 언급하였지만, 제재 그 자체를 선전포고라고 본다고는 하지 않았다(‘노동신문’, 2009년 6월 14일). 북한에서는 ‘봉쇄를 시도한다면’이라는 것으로 볼 때, 이 봉쇄는 해상에서의 선박검사로 생각할 수 있다.

105) 노동신문, 2006년 10월 12일.

9월 19일 발표된 6자회담 공동성명 이행을 검토하는 조건으로 유엔에 의해 실시되고 있는 제재를 해제할 것을 요구하는 동시에 미국에 의한 독자적 제재 해제가 우선시 되어야 한다고 요구하였다. 그러나, 2007년 2월 13일 발표된 6자회담 ‘공동성명 실시를 위한 초기단계 조치’(2.13합의)에서는 적국통상법의 적용과 테러지원국가 지정으로부터 북한 제외를 검토하는 것이 명기되었지만, 유엔안보리결의에 의한 제재 해제는 들어가지 못하였다.

북한이 유엔안보리결의나 일본의 제재보다 미국의 제재해제를 우선시 하는 것은 북미관계 개선이 무엇보다도 중요시 하다고 판단하기 때문이다. 위에서 언급한 바와 같이 미국의 대북제재가 급속하게 북한경제에 영향을 미쳤다고 생각하기 어렵기 때문에 경제적인 이유에 의한 것으로는 보기 어렵다. 미국과의 관계개선으로 정전협정에서 평화협정으로 전환을 요구하는 북한으로서는 북미관계의 개선 단계로서 제재해제를 요구하는 것이 중요하다고 판단하기 때문이다.

북한은 우선 과제로 미 재무성의 조치에 의해 BDA에 동결된 약 2500만 달러 이상의 북한관련 계좌자금의 해제를 요구하였다. 2.13 합의가 발표된 2007년 2월 13일에 크리스토퍼 힐 미국무차관보는 이 문제를 30일 이내에 해결할 것이라고 표명하였다.¹⁰⁶⁾ 3월 14일에 미 재무성은 BDA와 미 금융기관의 거래를 금지하고, 동결한 북한관련 계좌 처리는 마카오 당국에 위임하는 한다는 결정을 하였다. 계좌자금은 다른 은행으로 송금하는 것으로 되었으나, 송금처인 중국은행이 자금 수령을 거부하였기 때문에 완전한 문제해결은 되지 않았다. 이 문제는 최종적으로 6월 23일 러시아 극동상업은행에 있는 북한관련 계좌에 자금이 송금되는 것으로 일단락되었다. 이 문제가 해결됨으로서 6월 26일 국제원자력기구(IAEA)의 사찰 책임자인 Olli Heinonen 사무차장 등 IAEA대표단이 북한을 방북하여 비핵화 작업에 착수하기 시작하였다.¹⁰⁷⁾

106) 朝日新聞、2007年2月14日。

107) 朝日新聞、2007年6月27日。

다음으로 북한이 해제를 요구한 것으로는 테러지원국가 지정과 적국통상법의 적용으로부터의 해제문제를 거론하였다. 2007년 9월 3일 북한외무성 대변인은 미국이 테러지원국가 지정과 적국통상법의 적용으로부터 북한을 제외시키는 것으로 합의하였다고 발표하였다.¹⁰⁸⁾ 10월 3일 발표된 6자회담 ‘공동성명 실시를 위한 제2단계 조치’(10.3합의)에서도 북한 측 행동과 병행하여 제재해제를 추진할 것을 명기하였다.

이 두 가지 제재를 해제하기 위해서 북한은 2008년 6월에 단계적으로 조치를 실시해왔다. 우선 2008년 6월 10일에 북한 외무성 대변인은 모든 테러와 그 지원에 반대하는 성명을 발표하였다.¹⁰⁹⁾ 또한, 납치문제를 이유로 테러지원국가 지정에 있어 북한을 제외하는 것에 대해 반대의견이 많은 일본과 6월 11일부터 12일까지 교섭하여, 북한 측 일본 인납치 재조사와 요도호 납치사건 관계자를 인도하는 것으로 조정하는 약속하고, 일본 측이 제재 일부를 해제하는 것으로 합의하였다.¹¹⁰⁾ 나아가, 10.3합의에 규정되어 있던 핵계획 신고를 2008년 6월 26일에 중국에 제출하였고, 이렇게 함으로써 미국은 6월 26일에 테러지원국가 지정 해제를 결정하고, 6월 27일에는 적국통상법의 적용을 해제하게 되었다.

그러나 실제로 테러지원국가 지정으로부터 북한이 제외되기까지는 시간이 걸렸다. 2008년 8월 11일에 해제예정에 있었지만, 연기되고 말았다. 미국이 핵계획의 검증 절차에 대해서 북한 측과 합의되지 못한 것을 문제로 삼은 것이었다.¹¹¹⁾ 그러자, 8월 20일 북한 외무성 대변인은 미국이 요구하는 수준의 검증은 부당하다고 비판하였다.¹¹²⁾ 또한 북한은 8월 26일 북한 외무성 대변인을 통해 핵시설의 무력화 작업을 일시 중단하는 조

108) 조선중앙통신, 2007년 9월 4일.

109) 노동신문, 2008년 6월 11일.

110) 朝日新聞、2008年6月14日、이 합의에 대해서 2008년 9월 1일 내각수상인 후쿠다가 사의를 표명함에 따라, 9월 4일 북한 측 납치피해자재조사를 위한 위원회 설립을 연기한다는 것을 일본 측이 통보하여 현재까지 실행되지 않고 있다.

111) 朝日新聞、‘北朝鮮「核無能力化を中斷」テロ指定解除の延期に反発」、8月27日.

112) 조선중앙통신, 2008년 8월 21일.

치를 취할 것이라고 발표하였다.¹¹³⁾ 이를 이유로 미국은 사실상 북한의 주장을 받아들여 10월 11일 테러지원국가 지정으로부터 북한을 제외하는 절차를 마쳤다.

이후 북미 간 대립으로 인해 6자회담 자체가 개최되지 않았기 때문에 유엔안보리결의에 의한 제재 해제에 대해서는 6자회담에서 논의가 되지 않았다. 그러나 북한은 6자회담의 재개 조건으로 유엔안보리 결의에 따른 제재 해제를 요구하기 시작하였다. 2009년 12월 8일부터 10일까지 방북한 미국의 스티븐 보즈워스 특별대표(북한정책담당)에 대해 강석주 외무성 제1부장은 6자회담에 복귀하는 조건으로 유엔안보리결의에 의한 제재 해제를 우회적으로 요구하였다. 2010년 1월 11일 북한 외무성 대변인은 제재가 해제된다면 6자회담은 개최될 것이라고 성명을 발표하였다. 이 성명에서 요구하고 있는 제재는 유엔안보리결의를 비롯하여, 미국의 독자제재 등을 포함한 모든 제재를 의미하는 것이라 분명히 밝히고 있다.¹¹⁴⁾ 12월 8일부터 9일까지 북한을 방문하여 김정일 국방위원장을 만난 중국 국무위원인 다이빙귀에 대해서도 북한 측은 유엔안보리 제재 등의 해제를 비롯한 미국의 대북 제재해제가 6자회담 복귀의 조건이라고 전달하였다. 이에 대해 다이빙귀 국무위원이 6자회담의 유용성을 강조하면서 6자회담이 좌초되면 북한에 불리하게 돌아갈 수밖에 없다고 지적을 하였지만, 김정일 위원장은 미국의 태도를 보고 6자회담 참여 여부를 결정하겠다고 했다. 이와 같이 6자회담 복귀 등을 위한 조건으로 북한은 유엔안보리 제재해제 및 미국의 제재해제를 위해서 북미 간 양자회담의 필요성을 강조하였다. 그러나 동년 12월 김정일 사망에 의해 이러한 논의자체가 또다시 중지되어 현재까지 오고 있는 상황에 있다.

113) 조선중앙통신, 2008년 8월 27일.

114) 外務省アジア大洋州局北東アジア課、最近の北朝鮮の情勢 (2010年3月)。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/seisakukaigi/pdfs/gd_sei02_03.pdf (2018년 8월12일 검색)

제4절 대북제재 해제의 가능성

국제관계에 있어서 양국이 외교관계가 단절되어 있거나, 일방적인 제재가 발동되어 있는 상황에서 완전한 관계정상화에 이르는 과정은 먼저 상호 실체를 인정하고, 제재를 해제하며 수교를 이룸으로써 관계정상화라는 일련의 과정을 거친다. 이러한 과정에서 그동안 시행되고 있는 각종 제재조치를 완화 또는 해제하고 상호간의 마찰 등 문제점들을 해결해 나가는 과정이라 할 수 있다. 여기서 상호 실체를 인정하는 단계는 다음 단계를 위한 공식, 비공식 접촉을 위한 전제이므로 반드시 ‘법적’ 승인이라기보다는 ‘사실상’의 승인 즉 실체를 인정한다는 의미가 크다. 다음 단계로 나아가기 위해서는 상호 신뢰 구축 및 쟁점 확인 단계에서 우선 민간 문화 학술교류, 나아가 정부의 공식, 비공식 접촉이 이루어진다.¹¹⁵⁾

그러나 2016년 이후 강화된 대북제재로 북한과의 직접적인 경험과 교류협력사업의 추진은 사실상 불가능하다. 현재의 고강도 대북제재 하에서는 북한과의 직접적인 경험사업 보다는 외관에서의 재개 준비 작업이 필요로 한다. 예를 들어, 통일경제특구 건설, 강원도 동해북부선 연결, 수산물가공 등 러시아 연해주 공단, 중국 동북3성 물류와 연계한 러시아 자르비노항 개발 등이 있다.

미국의 독자제재 대상 가능성이 존재하나, 미국과 국제사회의 지지를 바탕으로 인도주의적 목적 물자지원이나 사회문화교류, 남북 간의 학술교류 등 추진이 필요하다.¹¹⁶⁾ 보통 미국 대통령은 관련 법률이 요구하는 조건들을 만족하면 규제를 바꿀 수 있는 권한이 있다. 또한 대통령은 그가 선언한 국가비상사태에 대해서도 매년 다시 논의를 진행해야 하며, 대통령이 갱신하지 않으면 해제된다. 대통령은 이에 대해 언제든지 만료를 공포하거나 해제할 수 있다. 의회는 국가긴급법에 따라 합동 결의안을 가결함으로써 국가비상사태를 중단할 수 있다.¹¹⁷⁾

115) 양문수, 전제논문, pp.19~20.

116) 예를 들어 북한의 시장 확대에 따른 살림집법, 기업소법, 부동산관리법 등의 정비에 대한 공동 연구 등이 있다.

117) Danne E. Rannak, *ibid*, p.15.

대북제재는 개성공단 시작과 가동 시에도 존재했으며, 그 당시에도 미국과 국제사회의 협조를 얻어 개성공단을 운영해왔던 점을 감안하면, 미국과 국제사회의 동의를 구한다면 극복 불가능한 장애라고는 할 수 없다. 또한 국제제재를 우회하여 남북경협을 추진하는 방안을 모색하자는 주장도 있으나, 이러한 경우 한국의 정치적·외교적 부담을 고려해야만 한다. 다만, 장기적인 남북관계를 고려할 때 대북제재의 대상이 아닌 여성·아동 및 장애인 등에 대한 식량·의료 지원 등의 인도주의적 교류는 지속적으로 시도할 필요가 있다.

유엔안보리 결의는 정치적으로 해석되고 집행되는 측면이 있으므로 북한 핵개발 문제의 진전에 따라 미국과 국제사회의 합의를 형성할 수 있으며 다음과 같은 제재위원회의 면제결의 없이 국제사회의 암묵적 묵인 하에 경협사업 추진이 가능하다는 견해도 있다. 그러나 유엔안보리 결의에 위반되지 않는 교류협력사업에 관련된 물자 및 자금이라 하더라도 “군사적 목적으로 전용”하는 행위는 안보리 결의에 위반이 된다. 유엔결의안 위반 또는 대북제재 위반 여부 등과 관련하여 국내외적 분란을 예방하기 위해서는 제재위원회의 면제결정을 통한 경협사업 추진이 필요하다.

유엔안보리 결의 제2397호 제25조는 “제재위원회가 조선민주주의인민공화국 내의 상기 국제기구 및 비정부기구들의 업무를 촉진하거나 관련 결의의 목표와 일치하는 어떤 목적을 위해 면제가 필요하다고 결정하는 경우, 위원회는 관련 결의들에 의해 부과된 조치들로부터 어떠한 활동도 사안별로 면제할 수 있음을 결정한다”라고 하여 제재면제 절차를 규정하고 있다. 이와 같은 제재면제 절차는 2321호 46조, 2371호 26조, 2375호 26조에도 동일하게 규정되어 있다.

유엔안보리 결의 2397호 27조 등에는 한반도의 평화와 안정 그리고 상황의 평화적 해결과 긴장완화 노력이 필요함을 규정하고 있다. 북한 핵문제의 진전에 맞춰 남북경협사업은 북한 개혁 개방 유도, 남북 충돌 완화, 북한 주민에 대한 인도적 지원의 역할을 하여 한반도의 평화와 긴장완화에 기여하는 사업이라는 미국과 국제사회의 인식 공유가 이루어진다면 남북경협사업은 제재위원회 승인을 받아 제재대상의 예외로 인정받을 수 있을

것이다. 유엔 제재위원회는 유엔안보리 결의 1718호에 따라 15개 안보리 국가가 참여하는 위원회를 말하며, 유엔안보리 결의 1874호에 따라 설립된 전문가 패널의 도움을 받아 업무를 처리하고 있다.¹¹⁸⁾

대북제재는 개성공단 시작과 가동 시에도 존재했으며, 그 당시에도 미국과 국제사회의 협조를 얻어 개성공단을 운영해왔던 점을 감안하면, 미국과 국제사회의 동의를 구한다면 제재위원회의 면제결정을 통한 해제의 가능성은 있다고 판단한다. 유엔안보리 결의는 정치적으로 해석되고 집행되는 측면이 있으며, 미국의 독자제재에 대한 일반허가 사례 또한 존재하므로 대북 제재면제 가능성의 검토가 필요할 것으로 보고 있다.¹¹⁹⁾

1. 유엔 대북제재의 해제 및 완화 조건

유엔안보리의 대북 제재결의에 관해서는 구체적인 어떤 조건 및 절차에 따라 완화되거나 해제될 수 있다는 규정은 없다. 그러나 유엔 헌장의 일반 원칙이 적용되어 원칙적으로 제재의 목적이 달성되었다면, 비례성 및 필요성의 원칙에 따라 유엔안보리는 가능한 빨리 제재조치를 완화하거나 해제하여야 한다. 북한의 대북제재의 경우 그 해제 등 완화 조건은 북한의 행동이행과 유엔안보리의 수용여부가 관건이다. 유엔안보리에는 ‘북한의 이행상황에 비추어’라는 문구가 공통적으로 전제되어 있다.¹²⁰⁾ 제재의 완화 등에 대한 시점을 명시하지 않았으나 북한의 비핵화 이행과 이에 대한 미국 정부의 호응이 대북제재 해제 및 완화의 핵심이다. 유엔 안보리결의는 제2356호를 제외한 9번의 결의안에서는 모두 제재 완화, 유예, 해제의 조건을 명기하고 있다.

118) 전문가 패널로 외교부 파견 한국인 포함 8인으로 구성.

119) 김광길, ‘유엔제재 下 남북교류에 관한 법적 쟁점, 『유엔제재 아래 남북교류에 관한 법적 쟁점』 화우공익재단 제6회 공익세미나 발제문, 2018년 3월23일, pp.21~22.

120) “Affirms that it shall keep DPRK’s actions under continuous review and that it shall be prepared to review the appropriateness of the measures contained in paragraph 8 above, including the strengthening, modification, suspension or lifting of the measures, as may be needed at that time in light of the DPRK’s compliance with the provisions of the resolution;”, S/RES/1718(2006), para 15; S/RES/1874 (2009), para 32.

유엔안보리결의 1718(15조), 1874(32조)

조선민주주의인민공화국의 행동을 계속적으로 검토하고 동 결의 규정의 이행상황에 비추어(in light of the DPRK's compliance) 그 시점의 필요에 따라 조치의 강화, 조정, 중지 또는 해제를 검토 및 준비가 되어 있음을 확인한다.

유엔안보리 결의 2087(19조), 2094(36조), 2270(51조), 2321(49조), 2371(29조), 2375(32조), 2397

(상동) 이와 관련하여 조선민주주의인민공화국의 추가 발사 또는 핵실험이 있을 경우 추가적인 중대한 조치(significant action)을 취할 것이라는 결의를 표명한다.

유엔안보리 제재의 완화 또는 해제에 대한 조건 및 기준을 명확하고 구체화 하려는 시도는 있었지만, 현재까지 객관적인 기준에 대한 합의는 없는 것이 사실이다. 그동안 채택된 유엔안보리의 대북제재 결의에는 안보리가 북한의 위협적이고 불법적인 행동을 지속적으로 검토한 후, 해당 제재조치의 강화, 수정, 해제를 검토할 것이라고만 규정하고 있으며, 현재로서는 유엔안보리의 제재를 언제 그리고 어떻게 완화하고 해제할 것인가에 대해서는 고도의 정치적, 외교적 영역에 속한다. 한 가지 확실한 점은 기존의 대북제재를 완화하거나 해제하기 위해서는 새로운 유엔안보리 결의가 채택되어야 한다는 것이다.¹²¹⁾

즉, 북한의 비핵화 이후 실제 남북 경협이 가능하기 위해서는 유엔의 후속조치가 요구된다. 제재위원회에서 경협분야의 품목에 대한 면제를 승인 받거나, 제재를 유예한다고

121) 안보리 결의 제2231호의 내용 중에 ‘스냅백(snap back)’이라는 조항이 포함되어 있는데, 이는 미식축구에서 사용되는 용어로 신속하게 원위치 시킨다는 의미이다. 이 조항에 따르면, 이란이 포괄적공동행동계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action) 내용과 IAEA 사찰 관련 의무를 이행하지 않을 경우 상임이사국과 독일은 이를 불이행 사례로 안보리에 보고하고 유엔안보리의 표결에서 거부권을 행사하여 이전의 유엔안보리 제재를 다시 부활시킨다는 내용이다.

하는 새로운 결의안 채택이 필요하다. 안정적인 물자반출, 금융거래를 위해서는 포괄적인 면제승인 또는 포괄적 면제의 내용을 담은 새로운 안보리 결의안이 통과되어야만 가능하다는 것이다.

2015년 이란 핵협상 타결 후 이란에 대한 유엔안보리 제재조치를 일부 종료시키기 위하여 채택된 안보리 결의 제2231호가 있다. 결의 제2231호 규정을 구체적으로 살펴보면, 안보리 5개 상임이사국과 독일 중 어느 한 국가가 이란이 약속을 준수하지 않는다고 안보리에 통보할 경우 안보리는 해당 통보일로부터 30일 내에 ‘제재의 종료를 유지하는 결의안’에 대한 표결에 들어간다.(결의 제2231호 제11항). 만약 그 기간 동안 동 결의안이 채택되지 않으면 2006년에서 2010년 사이에 채택되었던 6개의 이란 제재결의안이 다시 적용된다는 것이다.(결의 제2231호 제12항).

안보리 5개 상임이사국 중 하나가 ‘제재의 종료를 유지하는 결의안’ 채택에 대하여 거부권을 행사할 수 있으므로, 사실상 한 국가가 이전 유엔안보리 결의에 따른 제재를 부활시킬 수 있다는 것이다. 이와 같은 방식은 전반적으로 이란의 이행을 쉽게 이끌어 낼 수 있는 유용한 수단으로 평가되었다¹²²⁾.

이러한 대이란 제재의 종료에 관한 안보리 결의는 유엔제재의 해제 및 복원에 대한 새로운 다자적 접근 가능성을 보여주었다. 하지만, 대량살상무기(WMD) 문제와 같이 국제평화와 안전에 대한 중대한 위협이 되는 문제를 다루는 경우, 합의의 이행을 효율적으로 강제할 수 있는 구체적인 방식을 도입할 필요가 있다.

한편, 유엔안보리 대북제재 조치의 이행과 감독은 물론 제재조치의 대상과 예외를 지정하는 것은 1718 제재위원회에 위임하고 있다. 이 위원회는 인도적 목적으로 안보리 결의의 목적을 달성하는데 방해되지 않는 범위에서 개별적으로 사전에 허가를 할 수 있고, 이러한 경우에만 예외가 허용된다.

122) Kristina Daugirdas and Julian Davis Mortenson, “P5+1 and Iran Reach Agreement on Iranian Nuclear Program; Obama Administration Seeks Congressional Approval”, 109 Am. J. Int’l L. 649, 2015, pp.652-653.

결의안 2321호는 북한에 항공기, 선박, 승무원 제공 금지 조항과 북한 선박에 대한 인 증, 선급, 보험 서비스 제공 금지조항에 있어서 민생목적의 경우 허용된다는 기존의 예외 조항을 삭제함으로써 운송수단에 관한 제재를 강화하여 예외의 범위를 제한하였다.

대북제재 조치의 예외에 해당하기 위해서는 인도적 목적이어야 하고, 안보리 결의의 목적을 달성하는 데 방해되지 않아야 하며, 개별적 사안에 대해, 사전에 허가를 받아야 한다. 이외에도 결의 2321호는 9.19 공동성명에 명시된 공약을 지지하고 북한이 9.19 공동성명을 준수할 경우에는 대북제재 조치를 중단하거나 해제할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 남북한이 9.19 공동성명을 이행하기 위해 대화하거나 교류협력을 추진하는 것을 가능하다고 판단된다.

제재위원회의 의장 또는 안보리 이사국으로 구성되는 위원국이 필요하다고 인정되는 경우에는 회의를 열어 자산동결 및 여행제한의 대상을 추가하거나 그 예외를 결정할 수 있다. 회원국은 이 위원회에 서면으로 자산동결의 대상을 요청할 수 있고, 이 위원회는 원칙적으로 5일 안에 예외를 허가할 것인지 여부를 결정하는데, 허가는 만장일치로 결정한다.

남한은 대북제재에 대해 남북한 특수 관계를 근거로 하여 예외를 주장할 수 있는가. 남한과 북한은 모두 유엔 회원국이지만 남북한은 분단국가로서 특수한 지위를 가진다. 남북한의 법적 지위는 남북한 특수 관계론¹²³⁾에 따라 설명할 수 있고 헌법재판소와 대법원도 이를 채택하고 있다¹²⁴⁾. 남북한 특수 관계론은 남북관계를 국내법적 규범영역과 국제법적 규범영역으로 구분하여 법률을 적용하는 법이론적 기초이다. 즉, 국내법적 규범영역에서는 북한의 이중적 지위에 따라 북한이 반국가단체로 활동하는 규범영역에서는 국

123) 남북관계의 본질은 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’이며, 남북기본합의서는 조국의 평화적 통일을 이룩해야 할 공동의 정치적 책무를 지는 남북한 당국이 특수 관계인 남북관계에 관하여 채택한 합의문서로서, 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니라는 것이다.(대법원 1999.7.23. 선고 98두14525 판결 등)

124) 헌법재판소 1993.7.29. 92헌바48 등; 대법원 2000.9.29. 2000도2536 등.

제법원칙이 적용되지 아니하고, 통일의 동반자로서 활동하는 규범영역에서는 국제법원칙을 적용 또는 변용한다. 한편, 국제법적 규범영역에서는 국제법원칙을 적용한다¹²⁵⁾.

유엔안보리 결의 2321호를 포함한 대북제재 결의는 기본적으로 국제법적 영역에서 속하는 사항이므로 남북관계에 대해서는 국제법원칙을 적용해야 할 것이고, 안보리 결의의 목적이나 성격에 비추어 국제사회와의 협력이 필수적으로 요구되므로 남북관계의 특수성을 이유로 안보리 결의의 적용을 면제받기는 어려울 것으로 판단된다.

유엔안보리는 북한문제의 해결과 국제적 안전보장을 위해 대북제재를 강화한 것이므로, 개성공단을 재개하는 것이 북핵문제의 해결을 위한 수단이라거나 인도적 목적에서 사전 허가를 받는 등 예외에 해당하지 않는다면 안보리 결의에 위반된다고 해석할 수 있다. 특히, 개성공단을 재개하는 것이 북한주민들의 인권 향상에 기여한다는 것이 명확하지 않다. 유엔안보리의 대북제재결의에도 불구하고 북한이 핵을 포기하고 있지 않는 상황에서 개성공단 및 금강산 관광을 재개하는 것은 북한의 핵문제를 해결하기 위한 국제사회의 노력에 배치되는 것이기도 하다.

남북한 특수 관계론에 의하면 남북관계가 국제법적 영역에 속하더라도 남북한이 서로를 통일의 동반자로 이해하고 교류협력을 하는 경우에는 국제법원칙을 변용할 수 있다. 남북한의 경제협력은 남북합의서에 의해 국가와 국가사이의 관계가 아니라는 전제가 확인되며, 개성공단에 있어서도 원산지표시 등 일반적인 대외무역과는 다른 특례를 인정하고 있다. 특히, 유엔안보리 결의 제2321호는 북한의 해외 노동자 및 북한주민의 인권에 관한 사항을 포함하고 있고, 남한도 북한주민이 대한민국 국민에 포함된다는 것을 전제로 북한인권법을 제정하여 시행하고 있다. 이러한 점을 근거로 개성공단 사업은 유엔안보리 결의가 금지대상으로 지정하는 국가 사이의 무역에 해당하지 않는다고 주장하거나, 북한주민에 대한 지원 등을 위한 예외적 적용을 주장할 여지는 있다고 판단된다¹²⁶⁾.

125) 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2014, pp.91~106.

126) 이효원, '개성공단 재개와 법적 문제', 서울대 평화연구원, 국토문제연구소, 인문학연구원, 개성공업지구지원재단 공동심포지움, "대북제재 국면에서 개성공단 재개는 가능한가?", 2017.6.13., pp.44~45.

2. 미국의 독자적 대북제재 해제

미국은 1979년 발생한 주리비아 미 대사관 방화사건으로 인해 리비아를 테러지원국으로 지정하였고, 1986년에 발생한 베를린 클럽 폭파사건을 계기로 배후로 지목된 리비아가 미국의 국가안보에 심각한 위협이 되고 있다는 이유로 대통령이 비상사태를 선포하였다.¹²⁷⁾ 이로 인해 리비아는 결국 대량살상무기(WMD) 개발계획의 포기를 선언하였다. 이에 따라 미국은 리비아에 대한 경제제재를 해제하였고, 동시에 리비아와 국교정상화 절차를 밟게 되었다.¹²⁸⁾ 2004년 9월 미 대통령은 리비아에 대한 국가비상사태 종료 및 경제제재 해제를 선언하였다. 그 결과 대 리비아 통상금지, 미-리비아간 항공운항 금지, 미국 내 리비아 정부 관련 자산동결, 리비아 석유수입금지 등 4대 주요 제재 조치를 해제하였고, 리비아 관련 상거래에서 미국의 수출입은행의 여신, 해외민간투자공사 등을 이용하는 것을 허용한 전례가 있다.¹²⁹⁾

이와 같이 미국이 이른바 적성국과 관계 정상화를 달성하는 데는 수순을 우선 해당국에 대한 경제제재 완화 및 해제, 그리고 이에 따른 국교 수립 이후 대외 경제 등 관계 정상화하는 순서로 해제의 수순을 밟는 등 점진적이고 단계적인 방식을 택하고 있다는 것을 알 수 있다. 향후 적성국 교역법 적용 종료와 테러지원국 해제가 완전히 이루어진다면 북한은 경제제재 완화 단계를 벗어나 제한적인 일부 해제단계로 진입하게 될 것이다. 특히, 테러지원국 지정 해제는 남북경협에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 예상된다. 즉, 전략물자 교역에 있어서 완화는 물론이고 개성공단을 포함한 북한지역에 대한 남한의 설비 반출이 종전보다는 용이해 질 것이다. 이러한 조치는 남북경협의 여건을 개선·발전시킨다는데 그 의의가 있다. 또한, 테러지원국 지정 해제에 따라 북한의 국제금융기구

127) 미 재무부는 국제비상경제법을 근거로 리비아에 대해 포괄적 경제 제재(Libyan Sanction Regulation)를 실시하였고, 나아가 유엔차원의 경제제재도 받게 되면서 리비아 경제는 심각한 위기에 봉착하게 되었다.

128) 2003년 12월 리비아는 대량살상무기, 미사일 개발 등 프로그램 포기를 선언하고, 이를 실천에 옮김으로써 2004년 4월 리비아에 대한 경제제재를 해제하기에 이르렀다. 동년 6월에는 미국이 리비아 내에 연락사무소를 개설하게 되었다.

129) 양문수, 전계논문, p.30.

가입에 따른 국제금융기구로부터 북한에 대한 자금 지원 및 투자도 가능하게 될 것으로 전망한다.

그러나 적성국교역법 적용 및 테러지원국 해제 이후에도 경제제재 해제 및 관계 정상화까지는 길고 복잡한 과정이 예상된다. 군수 관련 물자의 경우 핵, 대량살상무기까지 포함한 폐기가 이루어져야 자유로운 교역이 가능할 것이며, 본격적인 교류 및 지원을 위해서는 북한의 비핵화 조치가 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

현재, 미국 정부는 북한의 비핵화 조치 없는 대북제재 완화는 없다는 입장을 천명한 가운데, 조건부로 제재가 종료된다고 규정하고 있다. 즉, i)완전하고 검증가능하며 불가역적으로 핵, 생화학, 방사능 무기 프로그램 폐기(무기의 운반을 위해 고안된 시스템 개발 관련 모든 프로그램 포함), ii) 정치범수용소에 억류된 북한 주민들을 포함하여 모든 정치범들의 석방, iii)평화적 정치활동에 대한 검열 중단, iv)개방적이고 투명한 사회 확립, v) 북한이 납치하거나 불법적으로 억류하고 있는 미국 시민들(이미 사망한 미국 시민 포함)에 대한 완전한 해명과 송환 등에 관련하여 상당한 진전이 있다고 대통령이 판단하고 이를 의회의 관련 위원회에 증명할 경우 제재가 종료된다고 규정하고 있다.¹³⁰⁾ 미 대통령은 대북제재 완화와 해제를 의회에 제안할 수 있으나, 최종 결정은 의회의 승인을 필요로 한다. 한편으로는 북한과 협상 과정에서 엄격한 기존 법안을 우회할 수 있는 특별법 제정도 주장하고 있다. 북한이 일정 조건을 충족하지 않았고 북한과의 합의 내용에 거의 모든 의원들이 반발하는 상황이라면, 의회는 예산을 배정하지 않음으로써 대통령이 독자적으로 북한에 혜택을 제공하는 것을 막을 수 있다. 북한이 돈이나 지원을 요구해도 의회가 예산을 허용하지 않으면 불가능하다는 것이다¹³¹⁾.

130) 도경옥, '대북제재 완화·해제의 조건 및 절차', 통일연구원 Online Series, 2018.5.15., p.4.

131) 1994년 클린턴 행정부 당시 북한과 제네바 합의를 체결했을 때, 클린턴 대통령은 북한이 합의를 준수하고 있다는 것을 몇 년이 지난 뒤 의회에 증명하지 못했고, 결국 의회는 관련 예산을 중단한 예가 있다. 북한이 미국에 연료지원과 경수로 건설 등을 요청하였지만, 북한의 합의 준수가 증명되지 않아 이를 위한 예산을 의회가 허락하지 않은 결과이다. 결국 클린턴 대통령은 일본과 한국을 끌어들여 비용을 대도록 하였다.

미국의 독자 대북제재는 미국 재무부 산하 해외자산통제국(OFAC)의 특별허가(Special OFAC Licence, 북한과 거래하는 개인들에게 부여)와 일반허가(General Licences, 북한과의 일정한 행위에 부여)를 받으면 제재 면제될 수 있다. 북한 비핵화 진전에 따라 특정한 남북경협사업에 대한 일반허가 취득을 통해 미국의 독자적 대북제재 면제가 가능하면 부분적으로나마 대북제재 해제의 가능성이 열려 있다.¹³²⁾ 즉, 규정된 조건에 대해 진전(progress)이 증명이 되고, 상당한 진전이 있다고 판단된 경우, 의회의 승인을 거쳐 대통령이 대북제재의 유예 또는 해제가 가능하다.

대북제재 해제 조건

- ▲ 유엔안보리 결의 준수 검증을 위한 조치를 취하는데 진전을 보이고, 핵무기 개발을 포기하고 IAEA의 사찰
- ▲ 인도적 목적의 대북지원에 대한 분배와 감독 과정을 국제규약에 따라 실시
- ▲ 완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 형태로 핵과 생화학무기 등을 모두 폐기
- ▲ 핵과 생화학무기의 운반을 위해 설계된 모든 프로그램 폐기
- ▲ 정치범수용소에 억류된 수감자 전원 석방
- ▲ 평화적 정치활동에 대한 검열 중단
- ▲ 억류된 미국인 전원 송환

(출처: 북한제재강화법 2016 참조 정리)

행정명령에 의한 제재는 법제화가 필요한 제재항목이 없는 행정명령과 법제화가 필요한 제재항목이 있는 행정명령으로 나뉜다. 법제화가 필요 없는 행정명령에 의한 제재는 행정부가 단독으로 제재조치들을 수정하거나 해제할 수 있다. 반면 법제화가 필요한 행정명령에 의한 제재는 먼저 법제화된 제재항목들이 의회에 의해 수정 또는 폐지된 뒤에 행정부가 제재조치들을 수정하거나 해제할 수 있다¹³³⁾.

132) 현재 일반허가는 유엔관련 북한인 사업(2016.12.20), 법률서비스 제공(2016.3.16.), 비상업적이며 개인적인 송금(2016.3.16.), NGO활동 지원(2016.3.16.), 전기통신 및 우편관련 거래(2016.3.16.), 특허, 상표 및 저작권 관련 거래(2016.3.16.), 긴급의료서비스(2016.3.16.), 조난선박 등의 기항(2017.9.21.) 등이 있다.

133) 김영준, '미국의 대북제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점', 국가안보전략연구원, 이슈브리핑

대통령의 행정명령에 의해 대북제재의 해제와 관련하여 2016년 대북제재강화법이 시행된 이후 발효된 행정명령에 따른 대북 제재는 완화되기가 쉽지 않다. 최근 발동된 대북 제재 행정명령 13722호와 13810호가 여기에 해당되는데 미국이 북한에 부과한 역대 제재 중 가장 강력한 제재로 이 제재가 완화되려면 북한이 위의 특정 조건을 충족하였다는 사실이 증명이 되어야 한다. 특히, 행정명령 13722호는 대북제재강화법의 시행령의 성격을 가지고 있으며, 유엔안보리 대북제재 결의안의 보완한 것이라고 볼 수 있다.

행정명령에 따라 지정된 대북 제재 대상 개인과 단체는 이 법이 발효된 2016년 2월 중순 전까지 40~50개에서 이후 70~90개가 추가 되었다. 따라서 모두는 아니지만 제재 대상으로 지정된 대부분이 대북제재강화법에 명시된 조건이 충족될 경우에만 해제될 수 있다는 것이다.

이러한 규정에 따르면 대북 제재의 일시적 유예나 종료에 이르기까지의 과정은 복잡한 절차와 검증의 단계를 거치는 등 쉽지 않은 과정이 예상된다. 무엇보다도 제재의 유예를 위해서는 대통령이 유엔안보리의 결의 준수 검증을 위해 조치를 취한다는 증명을 해야 한다는 것이다. 즉, 대북 제재조치에 해당되는 사항에 대해 구체적인 증명을 가지고 대통령 스스로 확신을 가져야 하며, 이를 의회에 증명해야 한다는 점에서 고도의 정치적 작용으로 볼 수 있다.¹³⁴⁾ 그렇지 않고 북한이 법에서 명시한 요건을 모두 이행할 수 없는 상황임에도 불구하고 미국이 제재를 완화하거나 해제하고자 한다면 미 의회에서는 해당 조건들을 우회하는 특별법을 통과시킨다. 따라서 대북제재와 관련한 현행 미국 법체계 하에서는 단계적 접근을 통한 제재의 완화나 해제가 쉽지 않고, 압축적 비핵화와 제재 해제를 교환하는 방식이 고려되어야 할 것으로 보인다¹³⁵⁾. 이러한 일련의 과정은 법적인 틀 안에서 작용한다기 보다 대통령에 의한 고도의 정치적 판단상황으로 국내외적 상황이 고려될 것으로 판단된다.

18-20, 2018, p.3.

134) 김영준, 상계논문, p.4.

135) 도경옥, 상계논문, p.5.

미국의 제재 해제 권한

제재의 유형		해제 방식
행정명령에 의한 제재	①법제화 항목이 없는 행정명령	행정부 단독으로 철회하거나 수정
	②법제화 항목이 있는 행정명령	법제화 된 항목이 먼저 수정 또는 폐지된 후 행정부가 행정명령을 철회하거나 수정
법적 제재	①행정부에 해제 권한을 부여한 법적 제재	제재 해제를 위한 조건이 충족되었음을 행정부가 연방의회에 증명 후 해제
	②일몰 조항이 있는 법적 제재	· 일몰 시한의 도래에 의한 제재 자동해제 · 연방의회가 일몰 시한의 연장 또는 일몰 조항 삭제 시도 시 대통령이 비토 권한 보유
	③그 외 법적 제재	연방의회가 해제 권한 보유

(출처: 김영준, 2018)

역사적으로 볼 때 미국이 어떤 국가에게 제재를 가했을 경우 이를 완전히 해제하는 것은 매우 드물다. 설령 해제할 수 있는 조건이 충족되었다 하더라도 대개의 경우 시행하고 있던 제재를 일시적으로 유예하는 형태로 잠정 중단하는 것이 통상적이 미국의 관행이다. 따라서 북한이 기대할 수 있는 조치로는 현재 미국 행정부가 북한에 가하고 있는 제재를 잠정적으로 완화하거나 유예하는 조치를 취하는 것이 현실적일 수도 있다. 행정명령에 의한 제재는 대통령의 서명으로 완화나 유예가 가능하지만, 의회의 권한이 작용하는 법적인 제재의 경우는 제재의 완화와 유예 절차가 다소 복잡하다.¹³⁶⁾ 즉 이와 같이 미국이 타 국가에 가한 독자제재를 해제하거나 완화하기 위해서는 매우 복잡한 과정을 거쳐야 하며, 상당수의 제재 완화 과정에서 연방의회의 적극적인 협조를 필요로 한다.

연방의회의 입법화 과정을 거친 법적 제재의 경우에는 우선, 제재의 해제 권한을 행정부에 부여한 법적 제재로 제재 해제를 위한 조건이 충족되었다는 사실을 행정부가 의회

136) 김영준, 전계논문, p.4.

에 소명한 후에 이를 해제할 수 있다. 그리고 제재에 일몰조항이 부가된 법적 제재인데 일몰 시한이 되면 자동으로 제재가 해제된다. 의회는 일몰 시한을 연장하거나 또는 삭제할 수 있다. 의회가 일몰 시한을 변경하고자 하는 경우에는 대통령이 거부권을 행사할 수 있는 권한을 가진다. 이러한 경우에 해당되지 않는 법적 제재들은 의회가 해제 권한을 갖는다.¹³⁷⁾

법적 제재의 완화 권한

제재의 유형	완화 결정권
① 위반사항에 대한 판단이 필요한 법적 제재	행정부가 위반사항에 대해 판단한 뒤 유예 결정
② 제재의 면제 조건이 있는 법적 제재	행정부가 면제 조건에 해당하는지 판단한 뒤 면제 여부 결정
③ 그 외 법적 제재	대통령이 법에 정해진 유예조건에 따라 제재를 정해진 기간 동안 유예할 권한 보유

(출처: 김영준, 2018)

법적 제재를 유예하는 절차는 위에서 보듯이 제재의 유형에 따라 달라진다. 제재 위반 사항에 대해 미국 정부의 판단절차가 필요한 법적 제재의 경우에는 행정부가 먼저 위반 사항에 대해 조사를 하고 그 결과에 따라 제재 유예 여부를 결정하게 된다. 제재를 면제시켜 주는 조건이 있는 법적 제재의 경우에도 행정부가 면제 조항에 해당되는지에 대한 조사를 한 후 그 결과에 따라 면제 여부를 결정한다. 앞의 두 경우에 해당하지 않는 법적 제재의 경우에는 대통령에게 법에 정해진 유예조건에 따라 일정기간 동안 제재를 유예할 수 있는 결정권을 부여하는 것이 미국 제재법안의 통상적인 관례이다.

의회가 다른 국가에 대해 제재를 가하기 위한 법안을 제정할 때에도 제재를 시행하는데 행정부의 자율권을 제한적이거나 보장해 주는 것이 일반적인 관례이다. 행정부의 자율

137) 국가안보전략연구원, 전개논문, 2.

권은 제재의 유예 조건들을 법적 제재에 포함시키는 형태로 보장해 주는데 이 방식은 세 가지로 유형화 할 수 있다. 첫째, 법안에 제재를 유예할 수 있는 특정 조건을 명문화하고, 행정부가 그 조건이 성립된다는 사실을 의회에 소명함으로써 제재의 유예가 성립되는 “사실기반 면제(Fact-based Exemption)”조건이다. 두 번째는 대통령이 제재를 유예하는 것이 미국의 국가적 안보이익에 대단히 중요하다고 판단하는 경우, 이를 의회가 인정하고 대통령에게 제재를 유예할 수 있는 권한을 부여하는 “재량에 의한 유예(Discretionary Waiver)” 조건이다. 세 번째로는 특정한 사유나 단서를 법에 명문화하지 않고 대통령의 결단에 의해 행정부가 독자적으로 제재를 유예할 수 있는 여지를 주는 “대통령 결정사항(Presidential Determination)” 조건이다¹³⁸⁾.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국의 독자적 대북제재의 해제 및 완화에 있어서 연방의회의 적극적인 협조가 필요로 한다. 현재 트럼프 행정부와 북한에 대해 비판적인 입장을 가진 연방의회 의원들이 다수라는 점을 감안해 볼 때 미국의 대북제재의 완전한 해제가 지는 많은 난관이 있을 것으로 예상된다. 그러나 북미사이 비핵화 절차에 대한 협의가 구체화되고, 북한이 실질적인 가시화 조치를 내 놓는다면 미국의 제재완화 조치 또한 동시적으로 시행될 것으로 보고 있다.

3. 한국의 대북제재 해제 및 완화 요건

단절된 남북관계 회복 및 관계정상화를 위해서는 상호간 실시되고 있는 각종 제재를 완화하는 동시에 최종적으로는 완전 해제하는 조치가 필요하다. 이러한 조치는 상호 신뢰를 바탕으로 상호간의 쟁점을 대화로서 해결하고 단계별로 이루어져 나가야 한다. 먼저 상호 신뢰구축 및 쟁점 확인 단계에서에서는 양국이 우선적으로 실천이 용이하고 이해관계의 대립이 적으면서 상대방에게 큰 이익이 되지 않는 문화 및 인적분야의 교류, 여행 허용, 통신 개설 등 기존의 제재의 완화 또는 초보적 제재해제 조치가 필요하다. 그리고

138) 국가안보전략연구원, pp.3-4.

제한된 수준에서 기본생활품을 포함한 물자 거래가 선별적으로 허용되고 일부 기업 활동(사무소 개설, 방문조사 등)의 허용이 이루어져야 할 것이다. 이는 상호쟁점 해결에 있어서 상대국이 보여준 협력에 대한 보상이라는 측면도 있지만, 이미 확대된 자국의 이익을 보호, 대변할 필요성, 그리고 남아있는 쟁점 해결을 위한 유리한 분위기 조성 및 수단의 확보 등 다방면적인 목적의 산물이 될 것이다. 국제관계에 있어서 국가 간의 관계는 외교관계 수립만으로 모든 것이 정상화 되었다고 볼 수 없으며, 더구나 이러한 관계 속에 해결해야 할 쟁점들이 다양하고 복잡한 경우 이를 해결하기 위해 수많은 법적, 정치적 활동을 바탕으로 해결점을 모색할 것이다.

그럼에도 불구하고 해결되지 못한 문제점들이 있을 때에는 이들의 해결을 위해 마지막 정책수단들은 유보해야 할 필요가 있다. 이 단계는 바로 외교적 차원을 넘어 정치, 경제 등 다방면에 걸친 쟁점 해결과 나아가 상호협력이 모색될 뿐 아니라, 남아 있는 여타의 쟁점들의 해결을 위해 투자 및 무역 면에서 제재 완화·해제와 같은 최후의 수단들이 동원될 것이다.¹³⁹⁾

한국 정부의 대북 제재조치인 5.24조치는 총리실의 국무조정실장의 담화문 발표의 형식으로 이루어졌다. 따라서 이는 입법부에 의한 입법 작용도 아니고, 법률의 위임에 의한 대통령령 등의 하위 입법 작용도 아니며, 남북교류협력법상의 승인에 대한 재량을 가지고 있는 행정부가 재량권을 행사한 사실행위로 해석이 가능하다. 이와 같이 입법이 아닌 사실행위의 형식으로 대북제재를 시행한 것에 대한 남북관계의 법률주의 또는 제도화에 반한다는 지적도 가능하지만, 고도의 정치적인 판단을 요하는 대북제재에 대하여 법률 등의 형식을 취하는 것은 급변하는 정세에 유연하게 대처하지 못하는 문제가 있고 한국 정부 스스로의 재량의 폭을 줄이는 측면 또한 있다.

결국 5.24 조치 등은 그 조치의 성격으로 인해 법령 개폐 등에 준하는 사전 절차를 요하지 않는 면이 있지만, 오히려 그동안 지속된 남북관계의 경색으로 인해 이러한 조치가

139) 양문수, 전계논문, p.20.

남북관계를 규정하는 사실상의 규범력을 가지게 되어 법령에 의한 운용보다 더 경직되게 운용되는 역설적인 결과를 초래하였다.

5.24조치가 개성공단을 제외한 전면적인 남북교역의 종단을 선언하였고, 그 후의 추가 조치들이 제3국 등을 우회하는 거래를 제재하기 위하여 구체적인 제재항목을 적시하였으나, 위 조치들은 사실행위로서 정부 단독으로 해제할 수 있다. 다만, 추가조치 중 제3국을 통한 특정 광물의 수입 금지 등 유엔안보리 결의 내용을 남한 독자제재에 포함시킨 조치들은 해당 유엔제재의 해제가 먼저 이루어져야 가능하다 할 수 있다.¹⁴⁰⁾

5.24조치는 유엔안보리 제재 등 다른 국제제재와 무관하게 먼저 해제될 수 있을 것이나, 한반도의 비핵화를 국제사회가 동시에 추진하는 현실을 감안해 볼 때 유엔안보리 제재 또는 미국의 독자적 대북제재의 완화 또는 해제와 보조를 맞추어 이루어질 가능성이 클 것으로 예상된다. 다만, 현실적으로 5.24 조치가 해제된다고 하더라도 모든 형태의 남북교역이 가능하다고는 볼 수 없다. 이를 위해서는 유엔안보리 결의 제2094호(북한 향발의 대량 현금(bulk cash)의 이동을 금한 제재)의 완화 또는 해제가 수반되어야만 금전의 지급이 수반된 남북 간 경제 교류 등 정상적인 거래 관계가 가능해지기 때문이다.

이러한 과정을 거쳐 상호 협의를 위한 접촉채널을 상설화할 필요성이 점증함에 따라 연락사무소(liaison office)나 이익대표부(interests section)같은 초보적 수준의 정부기관의 교환 설치 과정이 필요하다. 이 단계에 접어들면 양국은 무역거래 제한조치, 즉 금수조치가 전면적으로 해제되고 민간의 기업 활동에 대한 제한도 완전히 해제될 것이다.¹⁴¹⁾

한반도 평화유지를 위한 경제교류협력은 무엇보다도 북한에 제공되는 물자 및 자원 제공이 군사적 목적으로 전환되지 않도록 남북한 당국이 보장하고 이행 여부를 검증 가능하도록 해야 한다. 남북한 당국이 대북제재 결의에 위반되지 않도록 지속적으로 관리한다는 대내외적 정책선언 및 공약이 필요할 수 있다. 특히, 개성공단의 사업재개와 관련하여

140) <https://blog.naver.com/shinkimlaw/221308579409> (검색일: 2018.8.19.)

141) 양문수, 전계논문, p.20.

여서 대북제재 결의에 위반되지 아니하며, 한반도 평화유지에 기여하는 방식으로 운용한다는 남북한 당국의 대내외적 정책선언 및 합의서 채택이 필요하다. 무엇보다도 개성공단 근로자들에게 지급되는 인건비 지불방식의 개선이 대북제재 결의 준수에 대한 신뢰확보 차원에서 해결이 되어야 한다.

한반도 평화유지를 위한 정치교류협력은 한반도 평화유지를 위한 스포츠, 문화교류, 이산가족상봉 등 교류협력은 대북제재 대상 밖이라는 점, 적극적으로 평화유지를 확보하기 위한 수단이라는 점, UN헌장의 목적과 규정에 부합된다는 점 등에서 대북제재에 위반되지 아니하며 국제법상 허용되는 것으로 판단된다.

대북제재는 인도주의적 교류협력 및 지원에 대해서는 예외를 인정하고 있다. 따라서 인도적 지원과 민생경제를 지원하는 성격의 사업에 초점을 맞추어 추진할 필요가 있다. 현재 상황에서 추진해 볼 수 있는 사업방향으로 민간차원의 민생협력, 시장 교육협력, 지자체 차원의 지역협력 등을 고려해 볼 필요가 있다.

민간차원의 민생협력은 북한주민들의 삶의 질을 개선한다는 목표 하에서 주민들의 시장 활동을 지원하는 사업이라 할 수 있다. 이러한 사업은 민간단체나 지자체가 ‘인도주의적 성격’사업으로서 만들어서 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 시장교육협력은 북한의 시장화 추진역량 강화라는 목표에서 북한 관련 학자·전문가, 기업가, 학생 등을 대상으로 시장관련 교육을 다양하게 모색하는 것으로 국제기구가 진행하고 있는 지식공유사업으로 추진할 수 있을 것이다. 끝으로 북한과 접경한 지자체들이 주변 북한 지방정부와 다양한 협력 사업을 자매결연사업의 형태로 추진할 수 있을 것이다.

이러한 남북 경협사업들을 제한적으로나마 추진하는 과정에서 국제사회를 설득하고 이해시키는 노력은 지속적으로 강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 유엔의 제재위원회 및 미국의 관련 기관 등과 긴밀한 소통을 유지해 나가는 것이 중요할 것으로 판단된다.¹⁴²⁾

142) 최승환, 전계논문, pp.60-61.

남북교류협력 자체는 절대적으로 국내외적 정치 상황과 북한의 비핵화 이행여부에 종속적인 상황으로 유엔 및 미국의 대북제재 이후의 관계개선을 기본으로 하는 남북교류 등 대비도 필요하다. 남북관계가 불안정함에 따라 남북교류와 중단을 반복하는 악순환을 최소화하기 위해서는 무엇보다도 비가역적인 협력체제 구축을 위한 남북 간 법제도 장치 구축이 필요하다. 이를 위해서는 국내정치적으로 초당적인 여야합의와 입법부, 사법부 등 관계부처간의 이해합의가 필요로 한다.

korea
legislation
research
institute

제5장 결론

제5장

결론

역사적인 남북정상회담 및 북미정상회담 이후 국제사회 차원의 대북제재가 완화 또는 해제에 대한 가능성이 높아지고 있다. 이와 더불어 남북 간 문화·예술 교류를 시작으로 남북한 도로·철도 건설 등 경제 분야 협력이 증가되고 있다. 그러나 이러한 교류협력이 국제사회의 대북제재에 저촉되지 않는지 우려 또한 커지고 있는 것도 사실이다.

무엇보다도 북한이나 한국정부 및 기업이 기대하는 수준의 경제교류를 새롭게 시작하는 것은 물론 금강산 관광을 포함한 개성공단 사업 등 기존에 추진되었던 사업을 재개하기 위해서는 2016년 북한의 핵실험 이후 잇달아 채택된 유엔 안보리의 대북제재가 상당 부분 완화되거나 해제가 되어야 가능한 부분이다¹⁴³⁾.

지금까지 국제사회를 비롯한 우리 사회 내에서도 대북 제재에 대한 논의가 많이 되어 왔지만, 실질적으로 대북제재 완화 또는 해제에 관해서는 거의 논의가 되지 않고 있는 실정이다. 또한 제재만능론 혹은 제재무용론에 기반으로 한 우리 사회 내 북한 핵문제 논쟁은 사실상 성급한 결론으로 이어지고, 나아가 정치적 논쟁으로 발전하는 등 갈등의 요인이 되는 경우가 많았다. 그러나 유엔안보리 산하 운용중인 현재의 유엔제재 레짐의 성격을 볼 때 둘 다 북한 핵문제의 해결에 도움이 되지 못한 실정이다. 글로벌 레짐이란 주권국가들의 협력이 필수적인 만큼 생각만큼 완벽하지도 않고, 그렇다고 전혀 무능한

143) 정민정, “북미정상회담 후 유엔 대북제재 완화 해제의 조건 및 절차와 향후 전망”, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2018.7.2., p.3.

것만도 아니다. 다만 차제에 거듭되어온 새로운 대북제재 결의문의 실효성과 안보리 정책 결정에 대한 신뢰성에 대해 진지하게 묻지 않을 수 없음은 인정해야 할 것이다.¹⁴⁴⁾

북한에 대한 유엔안보리 제재는 핵무기 등 대량파괴무기와 그 밖의 운반수단인 미사일의 불확산을 가장 중요한 목적으로 2006년부터 시작되어 2017년 12월 말까지 10회에 걸쳐 유엔헌장 제7장 41조에 의거하여 제재결의가 채택되어 왔다. 다만, 유엔안보리제재는 유엔가맹국에 대북제재를 의무화하고 있지만, 가맹국이 실시하지 않아도 법적책임 등의 별칙이 있는 것이 아니기 때문에 유엔안보리 제재의 부담을 벗어나 방관자가 발생하기 쉬운 것도 사실이다. 실제로 대북유엔안보리 결의에 응하여 자국의 제재대상을 이행보고한 국가는 유엔가맹국의 약 반 밖에 되지 않는다. 따라서, 북한과의 무역 금지 품목에 거래를 하게 되면 자국에 큰 이익을 올릴 가능성이 있기 때문에 제재위반 또한 발생되기 쉽다. 따라서 강제력이 없는 유엔안보리 제재는 유명무실화되기 쉽다. 이러한 문제를 막는 역할을 하는 것이 각국의 독자제재로 볼 수 있다. 기존의 유엔안보리 대북제재 결의가 완화 및 해제되기 위해서는 새로운 유엔안보리의 결의가 채택되어야 한다. 이에 따라 이란의 제재해제 사례를 심도 있게 살펴보고 이를 통하여 대북제재의 완화 및 해제에 관한 구체적인 대안을 도출할 필요가 있다.

미국에 의한 독자적 대북제재는 장시간에 걸쳐 다수의 법령에 의해 실시되어 왔지만, 지금까지 북미간의 무역거래가 거의 없기 때문에 북한경제에 직접적인 영향을 미치지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 미국의 독자적 대북제재는 북한 개인이나 단체뿐만 아니라 제재를 위반한 제3국의 개인이나 단체 등 여러 분야에 걸쳐서 제재대상에 지정될 수 있도록 되어 있다. 따라서 미국의 제재대상에 되면 자산동결, 금융거래 금지 등 많은 불이익을 받을 가능성이 있기 때문에 실질적으로 유엔안보리 대북제재의 별칙 역할을 하고 있다. 따라서 무엇보다도 대북제재의 완전한 해제를 위해서는 미국의 독자적 대북제재 해제(완화) 조치가 필수적이라 할 수 있다. 따라서 미 대통령이 대북제재 완화 및 해제를 의회에

144) 정은숙, '유엔안보리의 대북제재레짐', 세종연구소, 2017.10, p.8.

제안하여 승인을 받을 수 있도록 북한의 대북제재 해제 조건의 진전이 필요한 만큼 한국을 비롯한 주변국들의 대북 협력방안이 필요하다.

일본의 대북 독자제재는 상대적으로 적은 법령으로 2006년부터 단기간 내에 순차적으로 실시된 것이라 볼 수 있다. 이미 대북제재가 시행되기 전에 북일 간 무역이 급감하였고, 대북 전면 금수조치를 실시한 2009년 이후는 북한경제에 직접적인 영향을 미치지 않고 있다. 그러나 일본에 의한 독자적 대북제재에서도 제재에 위반한 제3국의 개인이나 단체에 대한 자산동결 등의 금융제재에 의해 유엔안보리 제재의 별칭 역할을 하고 있다. 일본의 대북 독자적 제재조치는 일본인 납치문제에 한정되어 있다고 해도 과언이 아니다. 일본정부는 향후 북일관계 정상화뿐만 아니라 대북제재 해제를 위해서는 남북자 해결이 우선시 되어야 한다고 주장하고 있다. 그러나 북한의 입장에서는 남북자 문제를 쉽게 인정하지 않고 있으며, 이미 해결된 문제로 주장하고 있기 때문에 향후 북일 간의 의견이 쉽게 좁혀지지는 않을 것으로 생각된다. 따라서 북일관계 개선에 있어서는 일본의 적극적인 정책변화가 요구되고 있다. 즉, 납치문제와 북한핵문제에 기인한 대북제재문제는 별개의 문제로 이를 해결하기 위해서는 일본정부가 투트랙(Two-Track) 전략으로 접근하는 방식이 필요로 할 것이다. 북한의 핵문제는 미국 및 유엔이 주도적으로 할 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 우선 과제(북한핵문제 또는 비핵화)가 어느 정도 해결된 이후, 평화적인 분위기가 형성이 되면 납치문제 등 인도적 문제를 대화를 통해 해결하는 전략이 현실적인 것으로 판단된다.

한국의 대북 독자제재는 북한이 이미 실시해 온 남북교역, 교류 제한으로부터 시작되었다. 금강산 피격사건, 천안함 폭침 사건 등 북한의 도발적 행위로 인해 취해진 5.24조치는 10년이 넘었다. 이와 함께, 북한 핵과 미사일 개발이 진전됨으로써 대북독자제재에서 선행해 온 미국, 일본 등과 보조를 맞추기 위해 제3국 개인과 단체를 금융제재의 대상으로 지정하기에 이르렀다. 이러한 점을 볼 때, 한국의 대북 독자제재 또한 유엔안보리 제재의 별칭 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

한국이 유엔의 대북제재 및 각국의 독자적 대북제재를 보조를 맞추고 있지만, 무엇보다도 남북간 평화정착과 나아가 통일을 지향하는 직접적인 당사자인 만큼 이들과 조금 다른 방향으로 나아가야 할 필요성이 있다. 즉, 유엔의 대북제재에 보조를 맞추면서, 한편으로는 대북제재에 저촉되지 않는 범위 내에서 북한과의 관계개선을 위한 교류를 꾸준하게 취해나가는 부분적 대북제재 해제에 대한 구상이 필요할 것이다. 구체적으로 문화·예술교류, 이산가족상봉 및 인도적 지원, 남북한 도로·철도 건설은 이전부터 정부가 추진해 온 것으로 계속해서 유지해 나가는 것이 필요로 할 것이다. 나아가, 북한의 비핵화 진전에 따라 대북제재의 해제가 가시화되면 개성공단 재가동, 금강산 관광 재개, 위탁가공품 및 일반물자 교역, 북한 내 인프라 개선 등 초기단계의 남북경협이 가능할 것으로 예상된다. 이러한 사업은 남북관계가 완전 회복되고 분위기가 형성되고 난 이후 시작하기 보다는 현실적으로 가능한 부분부터 시행해 나가는 것이 향후 통일한국을 볼 때 상호 유리할 것으로 생각된다.

앞서 설명한 바와 같이 미국, 한국, 일본의 독자적 대북제재는 유엔안보리 결의 위반자에 대한 벌칙의 의미를 가지고 있다. 약 10년간 유엔안보리 제재는 그 범위와 내용을 강화하여 왔지만, 그 목적은 달성하지 못하고 있다. 그러나 자국의 독자적 제재조치를 제재위원회에 보고하고 있는 국가가 증가하고 있으며, 제재위반 또한 발각되고 있는 것은 미국, 일본, 한국 등 독자적 대북제재의 간접적인 효과로 볼 수 있다.

북한이 우리 정부 및 기업이 기대하는 수준의 경제교류가 이루어지기 위해서는 2016년 북한의 핵실험 이후 잇달아 채택된 유엔안보리의 대북제재와 미국의 대북제재가 상당 부분 완화되거나 해제되어야 가능하다. 그러나 북미정상회담에서 비핵화에 관한 기본적인 합의가 이루어진다고 하더라도 실질적으로 비핵화 이행단계에 이르기까지에는 많은 시간과 노력이 소요될 것으로 예상된다.

우리의 입장에서 미국의 대북 독자제재 완화 문제를 두고 북미 사이의 협상이 교착되거나 양국관계가 악화되는 것을 방지하기 위한 북미 양국 사이에서 적극적인 중재노력을

기울일 필요가 있다. 구체적으로 우리 정부가 할 수 있는 일은 미국의 대북 독자제재 완화 및 해제 조치에 필요한 요건들과 법적 그리고 행정적 절차들에 대해 충분히 이해하고, 북한에 대해 이러한 상황을 충분히 이해시키는 것이다. 이를 위해서는 남북한 당사자들이 언제든지 만나 협의할 수 있는 분야별 상설협의기구를 설치하는 것이 필요로 한다. 무엇보다도 비핵화와 관련된 남북대화 및 한미공조의 노력이 효율적으로 진행되기 위해서는 북한의 태도변화와 더불어 적극적인 비핵화 이행이 필수적이다.

북한에 대해서도 유엔 및 미국을 중심으로 한 대북 독자제재 완화 문제에 대한 김정은 위원장의 획기적인 자세변화와 더불어 비핵화 완전실행에 대한 의지가 요구된다. 이와 동시에 미 행정부와 연방의회에 대해서도 한반도 및 동북아 지역의 평화 구축이라는 거시적인 관점에서 대북제재 문제를 바라볼 수 있도록 적극적인 협력을 요청하는 우리 정부의 노력이 필요하다. 현재 대북제재 완화 및 해제의 조건과 시기는 북한의 실질적인 비핵화조치가 이행된 이후, 이를 검증하여 북한이 더 이상 핵개발 능력과 의지가 없다고 판단한 이후 가능할 것으로 보고 있다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

1. 국내문헌

- 김광길, 유엔제재下 남북교류에 관한 법적 쟁점, 화우공익재단 제6회 공익세미나 발제문, 2018
- 김근식, 북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴, 경남대학교 극동문제연구소, 2011
- 김두승, 유엔안보리의 대북제재 결의와 아베정권의 대북정책, 동북아안보정세분석, 2016년
- 김상기, ‘대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과’, KDI 정책연구시리즈 2007
- 김슬기, 국제사회의 대북제재, KDI 북한경제리뷰, 2016, 미국 대북제재의 법률적 근거, KDI 북한경제리뷰, 2016
- 김영준, 미국의 대북제재 완화 및 해제절차와 대북제재에 대한 시사점, 국가안보전략연구원, 이슈브리핑, 2018
- 남진욱, 국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도, KDI 북한경제리뷰, 2016
- 도경옥, 대북제재 완화·해제의 조건 및 절차, 통일연구원 Online Series, 2018
- 양문수, 미국의 대북경제 해제가 북한경제에 미치는 영향, 통일부 용역보고서, 2007
- 이승현, 국제사회의 대북제재: 현황과 과제, 국회입법조사처 현안보고서 Vol.224, 2013, 미국의 대북제재현황과 테러지원국 지정 해제의 영향, 국회입법조사처 현안보고서, 2008

- 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2014, 개성공단 재개와 법적 문제, 서울대 평화연구원, 국토문제연구소, 인문학연구원, 개성공업지구지원재단 공동심포지움, 2017
- 임성택, 5.24 조치 이후 남북경협기업의 피해 구제에 대한 법적 검토, 한국경제연구원, 2012
- 임소정, 국제사회의 대북제재 현황과 전망, KIEP 기초자료, 2018
- 임수호, 최장호, 북한 대외무역 2016년 평가 및 2017년 전망: 북중무역을 중심으로, KDI 북한경제리뷰, 2017
- 임을출, 대북 제재의 이행평가와 북한 경제에 미친 영향-유엔 안보리 결의 2270, 2321호를 중심으로, 통일연구, 2017
- 전혜원, EU제재 정책의 현황과 시사점, 국립외교원 외교안보연구소, 2016
- 정민정, 북미정상회담 후 유엔 대북제재 완화 해제의 조건 및 절차와 향후 전망, 국회입법조사처, 2018
- 정은이, 김정은 위원장 방중과 대북제재 전망, 통일연구원, 2017
- 정은숙, 유엔안보리의 대북제재: 이행경과 및 전망, 세종연구소, 2013, 유엔안보리의 대북제재레짐, 세종연구소, 2017
- 최승환, UN안보리 대북제재 결의에 부합되는 남북교류협력의 범위와 요건, 화우공익재단 제6회 공익세미나 발제문, 2018
- 최장호 · 임수호 · 이정균 · 임소정, 북한 주변국의 대북제재와 무역대체 효과, KIEP 대외경제정책연구원 연구보고서 16-08, 2016.
- 홍용표, 남북관계와 안보정책, 안보문제연구소, 2010

한석희, 유엔안보리 제재와 중국의 역할, 연세대학교 북한연구소 라운드테이블(회의록), 2013

남북교류협력지원회 전략물자관리원, 신규대북제재 참고 자료집, 2016

김정은 조선노동당 제1비서 제7차 당대회 중앙위원회 사업총화 전문(2016.5.6.)

외교부 보도자료, 2017.9.12.

뉴스1, 2018.9.12.

조선일보, 2013.11.29.

연합뉴스, 2017.11.10.

연합신문, 2018.3.30

한겨레 신문, 2017.12.23.

자유아시아방송, 2016.11.3.

미국의 소리방송, 2016.7.9.

2. 외국문헌

Arms Control Association, “UN Security Council Resolution on North Korea”, 2015

Danne E. Rannak, “North Korea: Legislative Basic for U.S. Economic Sanctions”, Congressional Research Service, 2018

Kristina Daugiedas and Julian Davis Mortenson, “P5+1 and Iran Reach Agreement on Iranian Nuclear Program; Obama Administration Seeks Congressional Approval”, 2015

- N.Schrijver, “The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective,” International Economic Law and Armed Conflict, Martinus Nijhoff Publishers, 1994
- U.S. Department of State(2008a) “U.S.-DPRK Agreement on Denuclearization Verification Measures”
(<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110922.html>, 2018년 8월 12일 검색)
- U.S. Department of State(2008b) “Existing Sanctions and Reporting Provisions Related to North Korea”
(<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110923.htm>, 2018년 8월 10일 검색)
- U.S. Department of the Treasury(1998), “North Korea Sanctions.”
(<http://oldsite.nautilus.org/archives/library/security/references/sanctions.html>, 2018년 8월 10일 검색)
- U.S. Department of the Treasury(2008a), “Presidential Documents: Termination of the Exercise of Authorities under the Trading with the Enemy Act with Respect to North Korea,” Federal Register, Vol. 73, No. 125, Proclamation 8271 of June 26, 2008
(http://www.treasury.gov/resouce-center/sanctions/Programs/Documents/nk_proc.pdf 2018년 8월 11일 검색)
- U.S. Department of the Treasury(2008b), “Presidential Documents: Continuing Certain Restrictions with Respect to North Korea and North Korean Nationals,” Federal Register, Vol. 73, No. 125, Executive Order 13466 of June 27, 2008
(<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/nkeo.pdf> 2018년 8월 10일 검색)
- U.S. Department of the Treasury(2009b), “Treasury Targets Taiwanese Proliferators.”

(<http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp1359.aspx> 2018년 8월 10일 검색)

U.S. Department of the Treasury(2016a), “Specially Designated Nationals List (SDN)”
(<https://www.treasury.gov/resources-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>
2018년 8월 13일 검색)

U.S. Department of the Treasury(2016b), “Treasury Sanctions Individuals and Entities Supporting the North Korean Government and its Nuclear and Weapons Proliferation Efforts.”
(<https://treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j10677.aspx> 2018년 8월 13일 검색)

U.S. Department of the Treasury(2016c), “Treasury Sanctions North Korean Senior Officials and Entities Associated with Human Rights Abuses.”
(<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j10506.aspx>, 2018년 8월 13일 검색)

The Problem of the independence of Korea, A/RES/195(III)

United Nations Security Council, “Note by the President of the Security Council”,
S/2010/571, 5 November 2010.

United Nations Security Council, “Note verbale dated 20 June 2016 from the Permanent Mission of China to the United Nations addressed to the Chair of the Committee”(S/AC.49/2016/34)

酒井広宣、『国際法』、有斐閣、2011年

中川雅彦、国際制裁と朝鮮社会主義経済、アジア経済研究所 調整分析レポート
No.30、2017年

宮本悟、国際的制裁と対外政策、『朝鮮労働党の権力後続』、日本貿易振興機構ア
ジア経済研究所、2011

李聖華、李小川、国際制裁が北朝鮮経済に及ぼす影響に関する分析、ERINA Report
Plus No.135, 2017

朝日新聞、2006年12月19日、2007年2月14日、2007年6月25日、2007年6月27日、
2008年6月11日、2008年6月14日、2008年8月27日、2010年1月4日、2010年1月
14日

[https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-ad
ditional-sanctions-respect-north-korea/](https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-additional-sanctions-respect-north-korea/) (2018.8.10.)

[http://pmo.go.kr/pmo/news/news01.jsp?mode=view&article_no=92703&board=%2Fpmo%
2Fnews%2Fnews01.jsp&pager.offset=30&board_no=6](http://pmo.go.kr/pmo/news/news01.jsp?mode=view&article_no=92703&board=%2Fpmo%2Fnews%2Fnews01.jsp&pager.offset=30&board_no=6) (2018.8.20.)

[http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seikai/kitachos
en.html](http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seikai/kitachosen.html) (2018.8.20.)

http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201602/10_a2.html

[http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/10/0200000000KR20171110049000073.H
TML](http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/10/0200000000KR20171110049000073.H
TML) (2018.8.1)

朝日新聞、1995年1月21日

朝日新聞、1999年1月18日

労働新聞、2003年2月18日、2008年6月11日、2009年6月14日、

朝鮮中央通信、2007年9月4日、2008年8月21日、8月27日、

통일법제 연구 18-19-①-06

남북관계의 법제화 방안 연구
대북제재와 해제에 관한 법적 문제

2018년 8월 29일 인쇄
2018년 8월 31일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-852-2 93360

저자명
손 현 진

학 력

일본 고베대학 법학박사
(현) 히로시마시립대학 평화학연구과 교수

연구실적 및 논문

Why we can't Eliminate Nuclear
Weapons II

How to Face Nuclear Threat
North Korea under the Kim Jong-Un
Regime

유엔 인권메커니즘과 북한인권

북한인권 관련 법제정비 방안

북한탈북자의 법적지위에 관한 고찰

일본의 안전보장법제에 대한 고찰

남북관계의 법제화 방안 연구

대북제재와 해제에 관한 법적 문제

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



ISBN 978-89-6684-852-2

값 7,000원