

유엔 안보리의 대(對)북한 제재 연구

- 분야별 주요 내용 및 주요국의 이행을 중심으로 -

박 효 민*

북핵 문제에 대한 전세계적 노력은 유엔 차원에서 지속되고 있다. 2006.8.9. 북한의 최초 핵실험 직후 유엔 안보리 결의 제1718호 채택으로 최초 대북제재가 도입된 이래 최근까지 유엔 안보리는 10개 대북제재결의를 채택하였고, 유엔 대북제재 조치는 지속적으로 강력해졌다.

제재(Sanctions)는 국제법상 정의가 존재하지 않기에 많은 논의가 있지만, 본 연구는 특히 유엔헌장 제7장 제41조에 근거하여 유엔 안보리가 '평화에 대한 위협, 평화의 파괴 혹은 침략행위'를 한 국가를 상대로 국제 평화와 안전을 회복하기 위한 목적으로 동 국가의 행위 변화를 강제하기 위해 취하는 비무력적 조치를 제재로 정의하고, 특히 북핵문제에 대응하여 유엔 헌장 제7장 제41조에 근거하여 유엔 안보리 차원에서 취해진 제재를 연구 범위로 한정한다.

본 연구는 우선 유엔 안보리에서 부과하는 제재의 법적 기초 등 제재 일반론에 대한 국제법적 측면에서 설명하고, 이를 기초로 하여 유엔 안보리 대북제재를 주요 내용별로 분석한다. 그간 유엔 안보리 결의문별 분석은 많이 있었지만 유엔 안보리 결의문 전체 내용의 분야별 내용에 대한 정확한 분석은 이루어진 적이 없다. 하지만 실제 유엔 대북제재 관련 업무시 우선 필요한 것은 현재 대북제재 내용의 분야별 분석 자료이다. 따라서 본 연구는 대북제재의 분야별 주요 내용을 면밀하게 분석함으로써 각 결의문별로 흩어져 있는 내용을 분야별로 합치고, 어떻게 그 내용이 발전되어 왔으며 현재의 내용은 무엇인지까지의 포괄적인 분석을 제공한다.

마지막으로는 유엔 안보리 대북 제재 주요 내용에 대해 평가를 하여 현재 대북제재 결의문상 문제점을 분석하며, 현재의 대북제재의 한계점을 드러내며, 향후 개선 방안을 제안하고 마무리한다. 본 연구를 통해 향후 국제사회의 다양한 제재에 대한 심도 깊은 연구가 지속될 수 있기를 기대해본다.

주제어: 유엔 제재, 유엔 안보리, 대북제재, 제재 이행, 표적 제재

* 변호사(사법연수원 41기), 서울대학교 법과대학 국제법 박사과정, 前 산업통상자원부·북방경제협력위원회 사무관(minny0912@gmail.com)
이 글을 완성할 수 있도록 학문적 조언과 격려를 아끼지 않으신 서울대학교 법과대학 정인섭 교수님, 이재민 교수님, 그리고 신윤진 교수님께 진심으로 감사의 말씀을 올립니다.

목 차

- I. 서론
- II. 유엔 안보리의 경제제재 일반론
 - 1. 법적 근거
 - 2. 법적 구속력에 따른 구분: 자발적 제재와 강제적 제재
 - 3. 제재 대상에 따른 구분: 포괄 제재와 표적 제재
 - 4. 유엔 안보리 강제적 제재의 주요 내용
- III. 유엔 안보리 대북제재 결의문의 주요 내용
 - 1. 대북제재 결의문 현황
 - 2. 대북제재 분야별 주요 내용
- IV. 유엔 안보리 대북 제재의 이행
 - 1. 안보리 대북제재 이행 메커니즘
 - 2. 각국의 제재 이행 일반
 - 3. 주요국의 대북제재 이행 모습
- V. 결론: 유엔 안보리 대북제재의 평가

I. 서론

북한의 핵무기 개발 및 탄도미사일 개발 및 발사는 우리나라를 비롯한 국제사회 전체에 대한 심각한 위협을 가져오기에 동 문제 해결을 위한 국제사회 공동 대책을 수립해나갈 필요성은 크다. 북핵 문제에 대한 전세계적 공동 노력은 유엔 차원에서 지속되고 있다. 2006.8.9. 북한의 첫 핵실험 직후 유엔 안전보장이사회(이하 '안보리') 결의 제1718호의 채택으로 최초 대북제재가 도입된 이래 그간 안보리에서 10개 대북제재 결의를 채택했고, 대북제재 조치는 지속적으로 강력해지고 있다.

제재는 국제법상 정의가 없기에 많은 논의가 존재한다. 이 중 일반적으로 수용된 제재의 정의는 타국의 행동을 변화시키거나 국제법 위반국을 처벌하기 위한 경제적 강제

비무력적 수단이며,¹⁾ 국제기구에서 취하는 다자제재와 각국이 취하는 일방제재로 나뉜다.²⁾ 본 연구는 유엔 헌장 제7장 제41조에 근거하여 안보리가 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 혹은 침략행위를 자행한 국가를 상대로 국제 평화와 안전을 회복하기 위한 목적으로 취하는 비무력적 조치를 제재로 정의하고,³⁾ 특히 북핵 문제에 대응하여 헌장 제7장 제41조에 근거하여 유엔 안보리 결의를 통해 취해진 제재를 연구 범위로 한정한다.

유엔 대북 제재는 전 세계를 구속하는 규범이며, 이를 기초로 우리 정부의 대북 정책 및 국내 법령이 구체화되기에, 실무자가 유엔 대북 제재 내용을 정확히 이해할 필요가 있다. 그간 유엔 대북제재 결의문별 내용을 분석한 연구는 많았지만 전체 유엔 대북 제재 결의의 내용을 분석한 연구는 거의 없거나 불충분하다. 안보리 제재 결의는 기존 결의를 기초로 후속 결의는 기존 결의에서 수정된 내용만 규정하기에 현재 적용되는 제재 내용의 정확한 이해를 위해서는 그간 채택된 제재 결의 전체 내용을 파악해야 한다. 따라서 유엔 대북제재의 결의문 전체 내용을 종합적으로 분석하여 실무자들이 이 분석을 기초로 유엔 대북 제재를 더욱 효율적으로 이행하고, 북핵 문제 해결에 기여할 수 있도록 함이 본 연구의 주된 목적이다.

유엔 대북제재 결의는 각국이 이를 이행하지 않으면 효과가 발생할 수 없다. 따라서 각국의 대북제재 실제 이행 상황을 검토하며 유엔 대북제재의 실제 작동 모습, 즉 안보리 대북제재 이행 메커니즘 및 주요국의 대북 제재 실제 이행 모습도 분석한다. 이를 통해 유엔 대북제재의 결의문 채택부터 각국 이행까지 제재의 전 과정을 분석하여 실무자의 대북제재에 대한 정확한 이해를 제고하고, 대북제재 결의 및 각국 이행 관행에 대한 평가를 통해 향후 대북제재의 발전 방향도 제시한다.

II. 유엔 안보리의 제재 일반론

1. 법적 근거

유엔 헌장은 제재라는 용어를 사용하지 않기에, 유엔 제재의 법적 근거가 문제된다. 유엔의 기본 목적은 국제 평화와 안전을 유지하는 것이며, 이를 위해 유엔은 평화

1) G. Hakimdavar, *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions*, Routledge, 2014, p.21.

2) *Id.*, p.22.

3) D.R. Higgins *et al.* *Oppenheim's International Law: United Nations Volume II*, Oxford University Press, 2017, para.26.46; ILC, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II Part II, A/CN.4/ SER.A/2001add.1(Part 2), p.75; 김대순, 국제법론, 삼영사, 2019, 729쪽.

에 대한 위협의 방지와 제거를 위한 효과적인 집단적 조치를 취해야 한다.⁴⁾ 유엔 헌장은 안보리를 유엔의 주요 기관이자,⁵⁾ 평화와 안전의 유지에 대해 일차적 책임을 진다고 규정한다.⁶⁾ 따라서 평화와 안전을 유지하기 위해 안보리에 부여된 역할 중 가장 중요한 것은 안보리에서 회원국들에게 부과할 수 있는 제7장 제41조 비군사적 조치이며, 이를 유엔 안보리 제재라고 부르며, 제재 결정은 모든 회원국을 구속한다.⁷⁾

2. 법적 구속력에 따른 구분: 자발적 제재와 강제적 제재

유엔 헌장 제7장 제41조가 결의문에 명시되었는지 여부에 따라 자발적 제재와 강제적 제재로 나뉜다. 자발적 제재의 법적 근거는 불명확한 반면, 강제적 제재는 헌장 제41조에 의해 인정된다.⁸⁾ 헌장 제41조를 명시한 제재는 강제적 제재로서 모든 회원국을 구속하지만⁹⁾ 이를 명시하지 않은 제재의 효력은 추가 판단이 필요하다.¹⁰⁾ 자발적 제재의 법적 구속력 여부에 대해 다양한 해석이 있다.

국제사법재판소(이하 'ICJ')는 안보리 결의의 법적 구속력 여부는 사안별로 결정되며 결의에서 사용된 용어, 토의 과정, 원용된 헌장상 규정 및 모든 상황을 고려해야 한다고 판시하였고,¹¹⁾ 동 기준 적용시 당해 결의 및 관련 결의 문안을 기초로 판단하였다.¹²⁾ 다른 ICJ 판결은 안보리 결의 해석시 비엔나 협약상 조약의 해석원칙 이외의 다른 요소도 고려해야 한다고 판시하였고,¹³⁾ 실제 적용시 결의문의 구속력 여

4) 유엔 헌장 서문 (for these ends ... to unite our strength to maintain international peace and security) 및 제1조 제1항: The Purposes of the UN are: 1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace

5) 유엔 헌장 제7조 제1항.

6) 유엔 헌장 제24조 제1항.

7) 유엔 헌장 제25조.

8) D.R. Higgins *et al. supra*, paras 26.47, 26.51.

9) 유엔 안보리 결의문 자체는 강제적 제재로 인정되어도 결의문 내 구체적인 제재 조치별로 법적 구속력이 달라질 수 있다. 유엔 안보리 대북제재위원회, Open Briefing on Resolution 2270 Chair of Committee 1718 (2016.3.16.) p.4.에 의하면 대북제재위원회 의장은“결의 제2270호에서 기존에 'call'로 규정한 조치가 'decides' 사용을 통해 모든 국가의 의무가 되었다”고 발언한 바 있다.

10) *Legal Consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution*, ICJ, Advisory Opinion, 276 (1970). para. 113에서 ICJ는“헌장 제7장상 강제조치만 법적 구속력이 있는 것이 아니며, 안보리 결정은 모두 법적 구속력을 가질 수 있다”고 판시하여 자발적 제재도 법적 구속력을 가질 수 있다고 판시하였다.

11) *Id.*, para 114.

12) *Id.*, para 115.

13) *Accordance with international Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion (2010) ICJ Rep 403, at 442, para.94.

부는 협정문안, 부속서상 규정, 서문상 목적 등을 고려하여 판단한 이후 동 결의상 개별 조치의 구속력 여부도 판단하였다.¹⁴⁾

또한 안보리 결의의 현장 제7장상 법적 구속력 관련 (1) 안보리가 현장 제39조에 따라 결정하였는지, (2) 안보리가 제7장에 따라 행동했는지 및 (3) 안보리가 현장 제25조 의미 내에서 결정했는지 등 3가지 요소를 고려해야 하며,¹⁵⁾ 결의문 내 법적 구속력을 의미하는 용어가 사용되었는지 여부가 중요하다는¹⁶⁾ 견해도 있다. 안보리 특별보고서에 의하면 안보리 결의문 분석시 결의 채택 당시 문안 또는 상황 및 동 분석은 후속 안보리 논의에 의해서만 결정적으로 판단 가능하다는 가능성도 고려해야 한다.¹⁷⁾

결론적으로 1차적으로 안보리 결의문상 법적구속력을 의도하는 문구 존재 여부가 중요하다. 따라서 안보리 제재 결의의 법적 구속력 여부 판단을 위해서는 우선 유엔 현장 제7장, 제39조, 제41조 및 제25조 등 법적구속력 부여 근거가 결의문 내에 규정되었는지 살피고, 그렇지 않을 경우 제반사정(서문, 부속서, 관련 결의 및 후속 결의)을 참고하여 판단한다. 본 연구는 유엔 안보리의 강제적 제재¹⁸⁾만 논의한다.

3. 제재 대상에 따른 구분: 포괄 제재와 표적 제재

유엔 안보리 제재는 초기에는 주로 제재대상국에 대한 전면적 무역봉쇄나 자산동결을 내용으로 하는 포괄 제재를 부과했다. 이는 국가 전체에 대한 제재 부과로서, 무고한 민간인만 피해를 입는 인권·인도주의적 피해를 야기하였다. 특히 대표적 포괄 제재로 알려진 1990년대 초 이라크 제재에서 야기된 심각한 문제점은 유엔 포괄 제재에 대한 국제사회의 비판을 가져왔고, 이를 반영하여 유엔은 표적제재를 시행한다. 표적제재는 제재를 야기한 사태에 직접 책임이 있는 특정 개인·단체만을 제재 대상으로 한정하는 방법이며 포괄제재의 부작용을 최소화하면서 제재의 효과를 높이기 위해 고안된 방식이다.¹⁹⁾ 현재 대부분 유엔 제재에서 표적제재 방식을 적극 이

14) Michael Wood, "The Interpretation of Security Council Resolutions", *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, Vol.20(1), 2017, pp.20~21 재인용.

15) *Id.*, p.14.

16) *Id.*, p.18. 'Call upon'은 현장 제42조 내 용어이지만, 법적 구속력 있는 결정을 의도하지 않는다.

17) UN Security Council Report No 1: *Special Research Report: Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities* (2008) p.12.

18) 강제 제재는 유엔에서 사용하는 용어이다. 안보리 홈페이지, <https://www.un.org/securitycouncil/#repertoire-rules-overview-27>. "Sanctions"하단 참조 (2019.11.18. 검색).

19) 정인섭, *신국제법강의*, 박영사, 2019, 831쪽.

용하며,²⁰⁾ 대북제재도 동 방식을 취한다.²¹⁾

4. 유엔 안보리 강제적 제재의 주요 내용

안보리가 강제적 제재 조치를 취하기 위해서는 우선 유엔 헌장 제39조에 따라 '평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재' 여부를 판단해야 하며, 이후 국제 평화와 안전을 유지 또는 회복하기 위해 권고하거나 헌장 제41조에 따른 강제적 제재 조치를 결정할 수 있다.

그간 안보리가 제41조에 따라 북한에 대해 강제적 제재를 부과한 근거는 평화에 대한 위협이다. 평화에 대한 위협은 명확한 정의가 없기에 광범위한 개념이다. 이는 북수국 간 충돌을 전제하지 않으며, 특히 특정국의 핵·탄도미사일·기타 대량파괴무기(Weapon of Mass Destruction, 이하 'WMD') 개발은 평화에 대한 위협이 된다고 판단되며 안보리 대북제재 결의도 동 사유에 기초하여 채택되었다.²²⁾

안보리가 헌장 제7장 제41조에 기초한 강제적 제재 부과시 이는 법적 강제력을 가지는 것으로 간주되며,²³⁾ 모든 회원국은 이에 따라야 한다.²⁴⁾ 회원국으로서 강제적 제재를 따를 의무는 다른 조약상 의무보다 우선한다.²⁵⁾

헌장 제41조에 따른 결정은 무력을 수반하지 않는 조치로, 경제관계 및 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 무선통신 및 기타 교통통신수단의 중단, 외교관계 단절 등 형태로 이루어지지만 이에 한정되지 않으며 대북제재는 자산동결, 금융거래 금지 등 다양한 조치를 포함한다. 제41조상 제재는 비무력 조치만 부과할 수 있으며, 이는 제42조에서 무력 조치를 별도로 규정한 점에서 분명하다.²⁶⁾ 하지만 유엔 관행상 대부분 안보리 결의 채택시 헌장상 근거를 규정하지 않거나, 또는 제7장만을 근거로 적시한다. 이 경우 안보리가 동 결의를 헌장 제42조상 무력조치를 취하는 근거로 악용할 위험을 내포한다. 따라서 안보리 제재 결의는 제41조를 반드시 명시해야 하며, 현재 대북제재 결의는 유엔헌장 제7장, 제41조를 명시하였다.

20) M.D.Evans, *International Law*, Oxford University Press, 2018, p.542 재인용.

21) UN Security Council, "Sanctions" <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718>, (2019.6.12. 검색)

22) 정인섭, 앞의 책, 1115쪽.

23) D.R.Higgins *et al. supra.*, para.26.65.

24) 정인섭, 앞의 책, 831쪽; D.R.Higgins *et al. supra.*, para.26.65.

25) 유엔 헌장 제103조.

26) D.R.Higgins *et al. supra.*, paras 26.68.에 의하면 동 제한은 안보리 관행상 자명하며 학계에서도 광범위하게 수용되었다.

III. 유엔 안보리 대북제재 결의문의 주요 내용²⁷⁾

1. 대북제재 결의문 현황

안보리 대북제재결의는 북한의 탄도미사일 발사 및 핵 실험이 있을 때마다 만장일치로 채택되었고, 결의 제1695호²⁸⁾ 이후 제1718호²⁹⁾, 제1874호³⁰⁾, 제2087호³¹⁾, 제2094호³²⁾, 제2270호³³⁾, 제2321호³⁴⁾, 제2356호³⁵⁾, 제2371호³⁶⁾, 제2375호³⁷⁾, 제2397호³⁸⁾ 등 총 11개가 채택되었다.

2. 대북제재 분야별 주요 내용

(1) 북한에 대한 수출 등 금지

북한의 핵·탄도미사일 개발에 기여가능하거나, 대북제재대상자와 관련되거나, 또는 북한 엘리트층에게 편의 제공하는 물품 등은 대북 수출이 금지된다.

1) 무기, 대량파괴 기여 물품, 사치품 등³⁹⁾

제1695호는 회원국이 국내법에 따르고 국제법과 합치하여, 미사일·미사일 관련 물품·소재·상품·기술(이하 '물품 등')이 북한의 미사일·WMD 프로그램에 이전되지 않도록 주의를 기울이고 방지할 것을 요구한다.(3항) 제1718호는 회원국이 자국 영토를 통해 또는 자국민에 의해 또는 자국적 선박·항공기를 이용하여 다음 물품 등의 북한으로의 공급·판매·이전(이하 '수출')을 금지(8(a)항)하며, 금지품을 구체적으로

27) 동 장에서는 지면관계상 결의문별 관련 조항 인용시 각주 처리하지 않고, 본문 내에 괄호 처리한다.

28) UN Security Council, *Resolution 1695 (2006)*, 2006.7.15., S/RES/1695 (2006).

29) UN Security Council, *Resolution 1718 (2006)*, 2006.10.14., S/RES/1718 (2006).

30) UN Security Council, *Resolution 1874 (2009)*, 2009.6.12., S/RES/1874 (2009).

31) UN Security Council, *Resolution 2087 (2013)*, 2013.1.22., S/RES/2087 (2013).

32) UN Security Council, *Resolution 2094 (2013)*, 2013.3.7., S/RES/2094 (2013).

33) UN Security Council, *Resolution 2270 (2016)*, 2016.3.2., S/RES/2270 (2016).

34) UN Security Council, *Resolution 2321 (2016)*, 2016.11.30., S/RES/2321 (2016).

35) UN Security Council, *Resolution 2356 (2017)*, 2017.6.2., S/RES/2356 (2017).

36) UN Security Council, *Resolution 2371 (2017)*, 2017.8.5., S/RES/2371 (2017).

37) UN Security Council, *Resolution 2375 (2017)*, 2017.9.11. S/RES/2375 (2017).

38) UN Security Council, *Resolution 2397 (2017)*, 2017.12.22., S/RES/2397 (2017).

39) 상재 수출입 금지품 목록: 유엔 안보리 대북제재위원회 홈페이지, "Prohibited items,"

<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/prohibited-items> 참조 (2019.11.17. 검색)

적시하였고, 제2270호는 수리·서비스·재조립·마케팅 등을 위한 다음 물품 등의 복한 운송에도 전항 금지를 적용(7항)하여, 금지 범위가 확대되었다.

가. 재래식 무기 및 관련 물품·소재

제1718호는 유엔재래식무기등록제도에 정의된 탱크·장갑차·대포·전투기·공격용 헬기·전함·미사일 및 미사일 시스템 또는 부품을 포함한 관련 소재 또는 안보리 또는 대북제재위원회에 의해 결정된 물품 등(8(a)(i)항)에 적용된다. 제2270호는 소형·경량무기를 포함한 모든 무기까지 적용이 확대하였다(6항). 제2321호부터 재래식 무기 관련 이중용도 물품⁴⁰⁾ 목록에 적시된 물품·기술도 수출이 금지(7항)되며, 금지품은 지속 확대되었다.⁴¹⁾

나. 핵·탄도미사일·WMD에 기여 가능한 물품 등

제1718호는 다음 물품 등의 수출을 금지하며(8(a)(ii)), 동 물품은 지속 확대되었다.⁴²⁾ 핵 프로그램 관련 물품 등은 핵 관련 이중용도 물품 등⁴³⁾도 포함한다. 탄도미사일 프로그램 관련 물품 등은 관련 이중용도 물품을 포함하지 않는다.⁴⁴⁾ WMD 프로그램 관련 물품 등은 WMD 관련 이중용도 물품 등⁴⁵⁾도 포함한다. 유엔 안보리 또는 제재위원회에서 결정한 북핵 관련, 탄도미사일 관련, 또는 기타 WMD 관련 프로그램에 기여할 수 있는 기타 물품 등에도 적용된다.⁴⁶⁾

다. 사치품

제1718호는 사치품 수출을 금지한다(8(a)(iii)항). 하지만 사치품의 범위에 논란이 있었고, 결의 제2094호부터 사치품의 범위를 명확히 하기 위해 부속서에 각종 보석

40) 이중용도물품은 일반산업용과 군사용 모두 사용될 수 있는 물품이며 대부분의 첨단산업제품·기술을 포함한다. 예컨대 트리에탄올아민은 일반산업용으로 샴푸로 쓰이나 군사용으로 화학무기로 쓰일 수 있으며, 탄소섬유는 일반산업용으로 테니스라켓에 쓰이지만, 군사용으로 미사일 동체에 쓰이기에 모두 이중용도 물품으로 전략물자로 분류되어 특별관리된다. (전략물자관리원, 전략물자관리제도, 2017, 4쪽 참조)

41) 결의 제2371호 제5항 및 제2375호 제5항에 의해 물품이 확대되었고, 결의 제2321호에 따라 S/2016/1069 목록이, 결의 제2371호에 따라 S/2017/760 목록이, 결의 제2375호에 따라 S/2017/829 목록이 각각 만들어졌다.

42) 상세 수출입 금지물품 목록, 주 41 참조.

43) 안보리 결의 제1874호 제23항에서 최초로 이중용도 물품도 채택하였다.

44) 안보리 결의 제2087호 5(b)에 따른 S/2014/253 및 결의 제2094호 제20항 및 제2321호 제4항에 따른 부속서 III에 대상물품이 지정되어 있다.

45) 안보리 결의 제2375호 제4항에서 최초로 이중용도 물품을 채택하였다.

46) 이에 따라 대북제재위원회는 안보리 결의 제2094호 제20항 부속서 II, 제2321호 제4항 등을 지정하였다.

류, 고급승용차, 고가 도자기, 요트 등을 예시목록으로 규정한다.⁴⁷⁾

2) 모든 물품

제2087호는 거래 관련국이 제재대상자가 물품 이전의 발송인, 의도된 수령인 또는 조력자라는 합리적 근거를 가진 경우 모든 물품의 수출을 금지한다. (9항)

제2270호는 각국이 북한 군사 능력 발전에 직접 기여한다고 판단시 모든 물품의 수출을 금지한다. 절대적 예외로서 식량 및 의약품에는 적용되지 않고, 상대적 예외로서 각국이 동 물품이 전적으로 인도주의적 또는 생계 목적이며 북한의 핵개발과 관련이 없고 대북제재 금지행위와 관련 없다고 판단한 경우 또는 대북제재위원회가 결의 목적에 반하지 않는다고 결정시 금지되지 않는다.(8항) 제2094호는 각국이 어떤 물품이 북한의 핵 또는 탄도미사일 프로그램, 대북제재결의에 의해 금지된 활동 또는 제재결의에 의해 부과된 조치의 회피에 기여한다고 판단시, 모든 국가는 동 물품의 수출을 금지할 것을 최초로 요청하였고,(22항) 제2270호에서 동 물품에 대한 수출 금지 의무(27항)를 부과하였다.

3) 기타 품목

제2270호는 항공연료 수출을 금지한다. 예외는 제재위원회가 사전 승인한 경우이다. 또한 북한 외부의 민간항공기가 북한을 들른 뒤 다시 자국에 돌아가는 왕복 비행에만 소비하기 위한 항공연료의 판매·공급은 허용된다.(31항)

제2375호는 정유 제품 수출도 금지한다. 예외적으로 회원국이 제재위원회에 관련 정보를 제공하고, 북핵·탄도미사일 프로그램 또는 결의상 금지활동 관련 개인·단체에 동 물품이 공급되면 안되고, 전적으로 북한주민의 생계 목적을 위한 공급이어야 하며, 북핵·탄도미사일 프로그램 또는 결의상 금지활동을 위한 수입 창출과 관련이 없을 것을 조건으로 공급 허용량 내 대북 수출은 허용된다. 동 허용량은 연간 200만 배럴(14항)에서 제2397호부터 50만 배럴(5항)로 축소된다.

제2375호는 결의 채택 이전 1년간 대북수출 양을 초과하는 원유 수출을 금지한다. 예외적으로 전적으로 북한주민의 생계 목적이며 북핵·탄도미사일프로그램·결의상 금지활동과 관련없으며 제재위원회가 사전 승인시 초과량의 공급도 허용된다.(15항) 또한 산업용 기계(HS코드 84·85), 운송수단(HS코드 86~89) 및 철·철강·기타 금속류(HS코드 72~83) 수출이 금지된다. 북한의 상업적 민간항공기의 필요 부품 공급은

47) 안보리 결의 제2094호 제23항, 제2270호 제39항, 제2321호 제5항 등 참조.

예외이다. HS 코드를 명시로 금지품을 명확히 하였다.(제2397호 제7항)

(2) 북한으로부터 수입 금지

제1718호는 북한의 다음 물품 수출을 금지하며, 회원국이 북한인에 의해 북한으로부터 또는 북한 선박·항공기를 사용하여 조달하는 것을 금지한다.((b)항)(이하 '수입 금지') 대북수출금지품 중 무기, 대량파괴 기여 물품 중 재래식 무기 및 물품·소재, 핵·탄도미사일·WMD 기여 물품(사치품 제외) 및 모든 물품은 수입금지에도 동일하게 적용되므로, 이하는 수입금지에 특유한 물품이다.

제2270호는 석탄·철·철광석 수입을 금지한다.(29항) 제2371호부터 수출이 전면 금지되어, 2가지 예외만 인정된다. 결의 채택 이전 서면계약이 완료된 거래의 경우, 관련 사항의 제재위원회 통보시 수입이 허용될 수 있다. 석탄이 북한 외 지역이 원산지이며 나진항에서 수출만을 위해 북한을 통과운송시, 수출국이 제재위원회에 사전 통보하고 동 거래가 북핵·탄도미사일 프로그램, 결의상 금지활동을 위한 수입창출과 관련 없는 경우에만 허용된다(8항). 북한주민 생계 목적이며 금지활동의 수익창출과 관련되지 않는다는 예외사유를 삭제하였다.

금·티타늄광·바나든평·희토류(제2270호 제30항), 구리·니켈·은·아연(제2321호 제28항)의 수입이 금지되며 예외가 없다. 제2371호는 수산물(9항) 및 납·납광석(10항)의 수입을 금지한다. 예외적으로 서면계약이 결의 채택 이전 완료된 경우 관련국이 대북제재위원회에 통보하면 수입이 허용될 수 있다. 각국의 섬유(직물·의류제품 포함) 수입이 금지된다. 예외적으로 제재위원회가 사전승인시 및 서면계약이 결의 채택 이전 완료된 경우 수입 관련 사항을 제재위원회에 통보하면 수입이 허용될 수 있다.(제2375호 제16항) 식품·농산품, 기계류, 전자장비, 토석류, 목재, 선박 수입도 금지된다. 예외적으로 서면계약이 결의 채택 이전 완료된 경우 관련국이 제재위원회에 통보시 수입이 허용될 수 있다.(제2397호 제6항) HS코드를 명시하였다.

(3) 기술훈련·서비스 등 이전 금지

수출입금지품인 무기·핵·탄도미사일·WMD 관련 물품의 제공·제조·정비·사용 관련 기술훈련·자문·서비스·원조·알선 또는 기타 중개 서비스의 이전이 금지되며, 무기의 경우 금융거래도 추가적으로 금지된다.

구체적으로 제1718호는 회원국의 수출입금지물품 중 무기 및 관련 물품 및 WMD 기여 물품의 제공·제조·정비·사용 관련 기술훈련·자문·서비스·원조의 이전

을 금지한다.(8(c)항) 이는 수출입금지물품의 이전 및 동 물품의 제공·제조 관련 무형의 지원까지 금지한다.

수출입금지물품 중 무기, 대량파괴 기어 물품 중 재래식무기 및 관련 물품, 핵·탄도미사일·WMD 기여 물품(사치품 제외) 관련 기술훈련·자문·서비스·원조를 이전하거나 이전받는 것을 모두 금지한다. 즉 동 물품은 수출입 및 기술이전 등이 모두 금지된다. (이하‘수출입·기술이전금지물품’)

제2094호는 동 물품 관련 알선 또는 기타 중개 서비스도 금지한다(7항). 무기 관련, 제1874호는 금융거래도 금지하며(9·10항), 제2270호는 군사적·준군사적·경찰 관련 훈련을 위해 훈련가·자문가·기타 공무원 초청에 관여하는 것도 금지한다.(9항) 제2270호는 WMD 기여 물품 관련, 북한이 타국과 탄도미사일 기술을 사용한 발사에 대한 모든 기술협력 참여를 금지한다.(5항)

(4) 금융 제한

1) 자산 동결

제1718호상 회원국은 각국 절차에 따라 자국 내에서 대북제재위원회·안보리에 의해 북핵·WMD·탄도미사일 관련 프로그램에 관여·지원하는 것으로 지정된 개인·단체(이하‘제재 대상자’)⁴⁸⁾ 또는 이들을 대신하거나 지시에 따르는 개인·단체에 의해 소유·통제되는 자금, 기타 금융자산, 및 경제적 자원⁴⁹⁾(이하‘자산 등’)을 즉시 동결해야 한다.⁵⁰⁾(8(d)항)

예외는 관련국이 다음을 결정한 경우이다: 식량, 임차료, 의약품, 의료, 세금, 보험료, 공공요금 등 기본비용 또는 전적으로 전문서비스 비용 지불·법률서비스 제공 관

48) 유엔 안보리 대북제재대상자 명단은 유엔 안보리 대북제재위원회 공식 홈페이지 참조.

<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/materials>, 지금까지 개인 80명, 단체 75 곳을 제재대상자로 부과하였다. (2019.11.18. 검색).

49) 안보리 결의 제2270호 제12항에 따르면 경제적 자원은 선박(해상선박 포함) 등과 같이 유·무형, 부동산·동산·자금·상품·서비스 획득에 잠정적으로 사용될 수 있는 모든 종류의 자산을 포함함을 확인한다. 동 결의 부속서 3은 Ocean Maritime Management (OMM)에 의해 통제·운영되는 선박 목록을 규정하며, 이는 자산동결조치의 대상이 되는 경제적 자원에 해당한다.(23항).

50) 자산동결의 구체적 의미는 미국 안보리 대북제재 결의 이행 법률에서 파악 가능하다. Public Law 114-122, North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 sec.104 (c)Asset Blocking에 의하면, 제재대상자의 미국 내 재산·재산상 이익이 봉쇄되고, 처분·이전·거래 등이 금지된다. 또한 미국 재무부 산하 OFAC(Office of Foreign Asset Control) 홈페이지 FAQs-Sanctions-General Questions 9번에 의하면, Blocking과 Freezing은 동일 용어이며 자산동결은 제재대상자의 소유자로서의 권리·특권의 행사를 전면 금지하며, 대상 자산의 이전·거래가 즉시 모두 금지된다. (2019.11.25. 검색).

런 비용의 배상 또는 동결 자금 보유를 위한 국내법에 따른 비용으로서 관련국이 제재위원회에 승인 통보한 이후 제재위원회로부터 부정적 결정이 없는 경우; 임시비로 필요한 경우, 관련국이 동 결정을 제재위원회에 통보하고 동 위원회의 승인이 있는 경우; 사법·행정·중재상 판결·압류결정을 이행하기 위한 경우, 단 동 판결 등은 결의 이전 성립되었으며, 제재대상자 이익을 위한 것이면 안된다.(9항)

각국이 북핵·탄도미사일 프로그램 또는 제재결의상 금지행위와 관련된다고 판단하는, 북한 이외에 소재하는 북한 정부 또는 노동당 또는 이들을 대신하거나 지시에 따르는 개인·단체 또는 그들에 의해 소유·통제되는 단체에 의해 소유·통제되는 자산도 자산 동결 대상이다. 이는 북한의 유엔대표부·북한의 외교·영사공관활동과 관련되었거나 제재위원회가 인도주의적 지원·비핵화·기타 동결 목적과 합치하여 필요하다고 사전 결정한 자산 등에는 적용되지 않는다.(제2270호 제32항)

2) 금융 서비스 제공 및 금융 자산 이전 금지

제1874호에서 최초로 단순 요청으로 규정한 것을 제2094호부터 의무로 규정했다. 이는 북한에 대한 이전 금지 및 북한으로부터 이전을 금지하는 쌍방향 금지이다.

회원국이 북핵·탄도미사일·WMD 관련 프로그램 또는 제재결의상 금지활동·제재 조치 회피에 기여 가능한 금융서비스 제공 및 자국 영토를 통해 자국민·자국 단체(해외지점 포함)·자국 내 인·금융기관으로부터 다량의 현금을 포함한 금융·기타 자산의 이전을 금지해야 하며, 동 조치는 현금 운반자를 통한 현금 이전에도 적용된다고 규정한다.(14항) 또한 제2270호부터는 금 운반자를 통한 것을 포함한 금의 이전에도 적용한다.(37항). 제2371호는 대금 정산에도 적용됨을 명확히 한다.(13항)

3) 무역을 위한 재정 지원 금지

제2094호상 회원국은 공적 금융 지원이 북핵·탄도미사일 프로그램 또는 대북제재결의금지행위 또는 제재조치회피에 기여할 수 있는 경우, 북한과의 무역을 위한 공적 금융 지원(동 무역에 관여한 자국민·단체에 대한 수출신용·보장·보험 제공 포함)의 제공을 금지해야 한다.(15항) 이후 제2270호에서 동 의무 내용을 확대하여 "민간금융지원"도 포함하였다.(36항) 이후 제2321호는"북핵·탄도미사일프로그램 또는 결의금지행위 또는 제재조치회피에 기여할 수 있는 경우"라는 상황적 요건을 삭제하고, "대북제재위원회의 사전 승인이 있는 경우 예외로 한다"는 단서를 추가하였다.(32항) 회원국은 북한과의 무역을 위한 공적·민간 금융지원을 제공해선 안되

만, 제재위원회 사전승인을 얻은 경우는 예외이다.

4) 신규합작투자 금지

제2094호는 북한은행과 자국 금융기관 간 신규합작투자설치 금지 요청을 규정하였고,(12항) 이후 제2270호는 각국의 자국 내 또는 자국 관할권에 따르는 금융기관이 북한은행과 신규 합작투자를 설립하고 북한은행의 소유권 이익을 가지거나, 북한은행과의 제휴관계를 수립·유지하는 것을 금지하였다. 단 대북제재위원회의 사전승인을 받은 경우는 예외이다. 또한 기존 북한 은행과의 합작투자, 소유권 이익 및 제휴관계를 종료하기 위한 조치를 취해야 한다.(33항)

제2375호는 동 범위를 확대하여 북한 개인·단체와의“모든 신규·기존 합작투자 또는 협력체의 개소·유지·운명을 전면적으로 금지하였다. 단 동 합작투자·협력체가 비상업적·비영리의 공공인프라사업을 하는 경우 제재위원회 사전 승인을 받았다면 예외이다. 각국은 제재위원회 승인 거부시부터 120일 내 기존 합작투자·협력체를 폐쇄해야 한다. 이는 기존 북-중 수력발전인프라사업 및 오로지 러시아산 석탄 수출을 위한 북-러간 나진·하산 항만·철도 사업에는 적용되지 않는다.(18항)

5) 북한 내 각국 금융기관 제한

제2270호는 각국이 자국 내 또는 자국 관할권에 따르는 금융기관이 북한 내에 신규 대표사무소·자회사·지점·은행계좌를 개설하는 것을 금지한다.(34항) 또한 각국은 금융서비스가 북핵·탄도미사일 프로그램 또는 결의금지행위에 기여하는 합리적 근거를 가진 경우, 90일 내 대표사무소·자회사·은행계좌⁵¹⁾ 폐쇄를 위한 조치를 취해야 한다. 동 규정은 대북제재위원회가 동 사무소가 인도주의적 지원 또는 북한 내 외교 사절의 활동·유엔 활동 또는 대북제재결의와 합치하는 목적을 위해 필요한 경우라고 결정한 경우 적용되지 않는다.(35항)

(5) 여행 금지

제1718호상 회원국이 대북제재위원회·안보리에서 북핵·탄도미사일·WMD 프로그램 관련 북한정책에 책임 있는(지원하거나 홍보하는 것 포함) 것으로 지정하는 개인(이하‘제재대상개인’) 및 그 가족의 자국 내 입국 또는 자국 통과⁵²⁾를 금지하기 위

51) 여기서 결의 제2270호 제34항과 달리 ‘지점’이 누락되었다. 지점만 폐쇄대상에서 제외될 이유가 없기에 실수로 보인다.

한 필요한 조치를 취해야 한다.(8(e)항) 제재위원회가 동 여행이 인도주의적 필요(종교적 의무 포함)에서 정당하다고 결정하거나 제재결의상 목적을 증진시킨다고 결정시 예외이다.(10항)

제재대상개인은 제2087호 부속서 I(개인)에서 지정된 이후 계속 추가되어 왔으며, 제2094호부터 제재대상자(개인·단체) 또는 결의를 위반하거나 제재 회피를 원조하는 개인을 대신하거나 지시에 따라 행위하는 자로 각국이 결정한 개인에게도 동 제한·예외는 동일하게 적용된다.(10항) 또한 각국이 북한 정부의 구성원·공무원, 북한 군대의 구성원이 북핵·탄도미사일 프로그램 또는 결의상 금지활동과 관련되었다고 판단하는 경우, 회원국은 동 개인의 자국 내 입국 또는 자국 영토 통과를 제한하기 위한 조치를 취해야 한다.(제2321호 제15항)

(6) 해외 북한노동자에 대한 제한

제2371호는 회원국이 결의 채택 이후 자국 내에서 발급한 북한주민에 대한 노동허가증 총 수가 결의 채택 당시 발급한 수를 초과하는 것을 금지하였다. 예외는 인도주의적 지원, 비핵화, 또는 기타 제재결의 목적과 합치하여 필요하다고 제재위원회가 사전 승인하는 경우이다.(11항) 제2397호부턴 회원국은 관할권 내에서 수입을 얻는 북한주민 및 북한노동자를 감독하는 북한정부담당관을 결의 채택시로부터 24개월 내 북한에 송환해야 한다. 예외는 회원국이 북한주민이 자국민이거나 북한주민의 송환이 국내법·국제법상 금지된 경우로 결정하는 경우이다.(8항) 각국은 2019.12.21.까지 이행해야 한다.

(7) 선박 및 항공기 관련 제한

1) 화물 검색

제1718호는 결의상 금지조치 이행을 확보하고 핵·생화학무기, 동 운반수단 및 관련 소재의 불법거래 방지를 위해 회원국이 자국 법령에 따라 국제법에 합치하여, 북한행·북한발 화물 검색을 통한 협력조치를 취할 것을 요청한다.(8(f)항) 제1874호부터 관련국이 화물이 수출입·기술이전 금지품 등을 포함한다는 합리적 근거를 가진 경우, 항만·공항을 포함한 자국 영역 내에서 모든 북한행·북한발 화물의 검색을 요

52) 제2321호 제25항상 "통과(transit)"는 개인의 공항 세관 또는 출입국관리 통과 여부와 관계없이 타국에 있는 목적지로 가는 도중 한 국가의 국제항공터미널을 통한 개인의 여행을 포함하지만 이에 한정되지 않는다. 즉 경유도 포함하기에 경유도 금지된다.

청하여(11항) 재래식 무기도 검색 대상에 포함된다.

제2094호부터 화물 검색이 의무가 되었고, 이후 제2270호는 각국이 북한행·북한발 또는 북한·북한주민 또는 이들을 대신하거나 지시에 의해 활동하는 개인·단체·이들에 의해 소유·통제된 단체·지정된 개인·단체에 의해 중개·촉진되거나, 또는 북한선박·항공기로 운송되는, 자국 영역 내 또는 자국 영역을 통과하는 화물을 검색할 의무가 있기에, 각국은 합리적 근거의 여부와 관계없이 무조건 화물을 검색해야 한다. 단 모든 국가에 각국이 인도주의적 목적을 위한 것으로 결정한 화물의 이동에 대한 영향을 최소화하는 방식으로 검색을 이행할 것을 요청한다.(18항)

제2321호는 화물검색의무 대상을 북한행·북한발 개인수화물과 개인의 위탁수화물까지 확대시켰다.(13항)

2) 선박 검색

제1874호는 회원국이 선박의 화물이 수출입·기술이전 금지 물품을 포함한다는 합리적 근거를 가진 경우, 회원국에게 기국의 동의하에 공해상에서 의심 선박을 검색할 것을 요청한다(12항). 기국이 동 검색에 동의하지 않으면, 기국은 현지 당국에 의한 화물 검색을 위해 적절하고 편리한 항만으로 선박을 이동시켜야 하며(13항), 검색 관련 상세 내용을 지체 없이 대북제재위원회에 보고해야 한다.(15항) 회원국이 기국 협조를 받지 못할 경우 제재위원회에 지체 없이 보고해야 한다(16항).

제2375호는 선박 검색은 전함 및 정부활동 일환으로 동 효과를 부여한 것으로 명확히 식별되는 선박·항공기에 의해 수행되는 검사만 의도한 것임을 확인하며, 국제법상 주권면제를 향유하는 선박 검색에는 적용되지 않음을 강조하여(10항) 선박 검색을 불응한 선박에 대한 제재를 특별히 규정한다.

제2094호상 선박 기국에 의해 검색이 허가된 이후 선박이 검색 거부시 또는 북한 선박이 선박검색 거부시 모든 국가들은 동 선박이 자국 항만에 입항하는 것을 거부해야 한다. 예외적으로 검색을 위해 필요하거나, 비상상황이거나, 출발항구로 돌아가기 위한 경우 입항이 가능하다. 또한 검색하려는 선박이 거부시 어느 국가든 제재위원회에 보고해야 한다.(17항) 제2375호상 기국이 공해상 선박검색에 동의하지 않으면서 검색을 위해 적절하고 편리한 항만으로 선박을 이동시키지도 않는 경우, 제재위원회는 동 선박의 제재대상자 지정을 검토해야하며, 기국은 제재위원회에서 동 지정시 즉시 동 선박 등록을 취소해야 한다.(8항).

3) 금지 물품의 압류·처분

제1874호상 회원국은 화물·선박 검색 중 발견한 수출입·기술이전 금지 물품을 압류·처분해야(14항)하며, 지체 없이 제재위원회에 보고할 것을 요구한다.(15항) 제2087호는 처분 방식을 파기, 작동불능 상태로 만들거나, 보관·처분을 위해 선박의 출발지국 또는 목적지국 이외 국가로의 이전을 포함하는 것으로 그 의미를 명확히 하였으며,(8항) 이후 제2321호에서 사용불능 상태로 만드는 것도 포함하였다.(40항)

4) 선박의 검색, 나포, 동결(억류)

이전 결의는 화물과 선박의 검색 및 검색 중 발견된 금지물품의 압류·처분만 규정했지만, 제2397호는 회원국이 선박이 제재결의상 금지활동·금지물품의 운송에 관여했다는 합리적 근거가 있는 경우 회원국은 자국 항만 내 어떠한 선박이든지 나포, 검색, 동결(억류)해야 하며, 자국 영해 내 자국 관할권에 따르는 어떤 선박이든지 나포, 검색, 동결(억류)할 수 있기에(9항) 자국 항만 내 의심 선박의 나포 의무 및 자국 영해 내 의심 선박의 나포 권한이 규정되었다.

5) 북한·제재대상자 등에 자국 선박·항공기 대여·승무원서비스 제공 금지

제2270호상 회원국은 자국민·자국 내 개인이 북한에 대해 자국 선박·항공기를 임대하거나 승무원 서비스를 제공하는 것을 금지해야 하며, 동 금지는 제재대상자, 기타 북한 단체, 국가가 제재 회피·결의 위반을 원조한 기타 개인·단체, 전술한 자를 대신하거나, 지시를 받아 행위하거나, 전술한 자에 의해 소유·통제되는 단체에도 적용된다. 예외적으로 임대·승무원서비스가 제재위원회에 사전통보된 경우에는 적용되지 않는다.(19항) 제2321호상 사전통보는 제재위원회의 사전승인이 없는 한, 모든 임대·선원서비스 제공에 적용(8항)되는 것으로 개정되어 예외가 축소되었다.

6) 북한 선박의 등록 취소·재등록·선급 서비스 제공 금지

제2270호는 회원국이 북한에 의해 소유·운영·북한선원이 탑승한 어떠한 선박도 등록 취소할 것을 요청하고 이렇게 타국이 등록 취소한 선박을 재등록하지 말 것을 요청했으며, 동 규정은 대북제재위원회의 사전 승인이 있는 경우 적용되지 않는다고 규정했다.(19항) 이후 제2321호는 이를 의무화하면서(24항) 제재위원회의 사전승인 예외를 삭제했다. 이후 제2397호는 결의상 금지 활동·물품 운송에 관여한다는 합리적 근거를 가진 회원국은 선박 등록을 취소해야 하며, 자국민·자국관할권 내 개

인·단체가 동 선박에 선급서비스 제공도 금지해야 한다. 또한 회원국은 타국이 등록 취소한 선박을 재등록해서는 안되며, 예외적으로 제재위원회의 사전 승인을 받은 경우 가능(12항)하다고 규정하여 제재위원회의 사전승인 예외를 재규정했다.

7) 자국 선박의 북한등록·북한기사용 및 북한선박소유 및 각종 서비스 제공 금지

제2270호는 자국민, 관할권 내 개인·단체가 선박을 북한에 등록하고, 선박의 북한기 사용 권한을 획득하고, 북한선박을 소유·임차·운영하거나, 북한선박에 선박 선급, 인증, 관련 서비스, 보험을 제공하는 것을 금지하며, 제재위원회에 사전 통보한 활동은 예외이다.(20항) 이는 선박이 결의상 금지행위와 관련 없이 북한과 관련 되었기에 금지하는 것으로 제재 내용이 확대된 것이다. 제2321호는 제재위원회 사전승인을 예외로 규정하여(9항), 예외 요건이 엄격해졌다.

또한 보험서비스 제공 금지를 추가했는데, 제2321호는 회원국은 자국민, 자국 관할권 내 개인·단체의 북한에 의해 소유·통제·운영되는 선박에 대한 보험·재보험 서비스 제공을 금지해야 한다. 단 대북제재위원회가 선박이 전적으로 생계목적이거나 인도주의적 목적을 위한 활동에 관여했다고 판단한 경우에는 예외적으로 허용된다.(22항) 제2397호는 각 회원국이 제재결의상 금지활동·물품의 운송에 관여한 것으로 믿을 합리적 근거를 가진 선박에 대한 보험·재보험 서비스 제공을 금지해야 하며 예외는 이전 결의와 동일하다.(11항)고 규정하여 이전 제재에 포함되지 않던 제3국 선박 등으로 그 적용범위를 확대하였다.

8) 선박 입항 금지 (제2270호 22항)

회원국이 선박이 제재대상자에 의해 소유·통제되거나 결의상 금지품 화물을 포함한다는 합리적 근거를 가진 경우, 회원국은 자국 항만에 동 선박의 입항을 금지해야 한다. 예외는 비상상황, 출발항구로 돌아가는 경우, 검색을 위한 경우, 또는 대북제재위원회가 입항이 인도주의적 목적 또는 결의문과 합치하는 목적을 위해 필요하다고 사전 결정한 경우이다. 이는 각국이 입항을 금지하는 것으로서, 제재위원회에서 제재대상으로 지정한 선박에 대해 입항을 금지하는 경우와 구별해야 한다.

9) 선박의 제재대상 지정과 이에 따른 제재⁵³⁾

제2321호는 제재위원회가 선박이 핵·탄도미사일 관련 프로그램 또는 결의상 금지활동과 관련되었다는 합리적 근거를 가진 경우, 선박의 제재대상 지정이 가능하며, 지정선박에 대해 각국에 다음 조치를 요구할 수 있다. (a)지정선박의 기국은 동선박의 깃발을 제거할 것, (b)지정선박의 기국은 제재위원회에 의해 확인된 항구로 선박을 인도할 것, (c)회원국은 지정선박이 비상상황, 선박의 출발항구로 돌아가는 경우 또는 제재위원회의 지시가 있는 경우 이외에는 자국 항구 입항을 금지할 것, (d)지정선박에 대한 자산동결(12항). 제2371호는 제재위원회가 선박을 제재대상으로 지정한 경우, 회원국이 지정선박의 자국 항만 입항을 금지를 추가한다.(6항)

(8) 확산 네트워크 방지

"확산 네트워크"는 북핵 개발 등 금지된 활동 지원을 위해 결의상 금지물품을 조달하는 개인·단체이다. 주로 외교관 등 합법적 신분으로 북한 외에서 활동하며 자신에게 부여된 특권과 면제를 활용한다.

제2094호상 제재대상자 또는 결의를 위반하거나 제재 회피 원조 개인을 대신하거나 지시에 따라 행위하는 자로 각국이 판단한 개인이 북한주민인 경우, 각국은 이 자를 북한으로 추방해야 한다. 단 사법절차상 출석이 요청되거나, 전적으로 의료·안전·기타 인도주의적 목적으로 각국에 존재하는 경우는 예외이다. 또한 북한정부대표가 유엔업무수행을 위해 유엔본부로 이동하는 것은 가능하다.(10항) 제2270호는 추방대상을 북한 외교관·정부대표·기타 북한정부에서 일하는 북한인까지 확대했고, 예외로서 제재위원회가 개인의 추방이 결의 목적에 반한다고 결정한 경우를 추가하였다(13항).

제2270호는 확산 네트워크를 외국인까지 확대한다. 회원국이, 외국인이 제재대상자를 대신하거나 지시에 따르거나 제재 회피를 원조하거나 결의 위반 결정시, 회원국은 자국영토에서 이 자를 국적국으로 추방해야 하며, 예외 및 유엔 활동 관련 규정은 전항과 동일하다.(14항) 추방의무는 더욱 확대되어 제2321호상 회원국이 개인이 북한 은행 또는 금융기관을 대신하거나 지시에 따라 일한다고 판단한 경우 동 개인의 국적국으로 추방해야 한다. 예외는 이전과 동일하다(33항).

53) 대북제재대상으로 지정된 선박 목록은 유엔 안보리 대북제재위원회 홈페이지, "List of Designated Vessels," <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/materials/list-of-designated-vessels> 참조 (2019.11.26. 검색).

(9) 포괄적 인도주의적 면제

대북제재 분야별로 인도주의적 예외를 규정했고(분야별 인도주의적 면제), 이와 별도로 포괄적 인도주의적 면제도 규정하였다.⁵⁴⁾ 최초로 인도주의를 결의상 포함한 것은 제1874호이며, 이는 후속 결의에서 반복된다. 대북제재결의상 조치는 북한 민간인에 대한 부정적인 인도주의적 결과를 의도한 것이 아님을 강조하며, 제2270호는 최초로 북한주민에 대한 우려를 표명하였고 북한 인권 문제를 거론하였으며(서문), 이후 결의문에서 반복된다.

제2321호는 대북제재위원회가 북한 내 국제기구·비정부기구의 활동을 촉진하거나 동 결의와 합치하는 목적을 위해 면제가 필요하다고 결정시 제재위원회는 동 활동을 대북제재로부터 면제할 수 있다고 하여, 포괄적 인도주의적 면제 근거를 최초로 마련했다.(46항) 제2371호는 북한주민이 겪는 심각한 어려움에 대한 우려를 표명하였다(17항). 또한 결의에 의해 부과된 조치는 북한 민간인에 대한 부정적인 인도주의적 결과를 가져오거나 또는 결의상 금지되지 않은 경제활동·협력, 식량원조 및 인도주의적 지원 및 북한에서 북한 주민의 이익을 위한 지원 활동을 수행하는 국제기구·비정부기구의 업무를 포함한 활동에 부정적 영향을 미칠 것을 의도한 것이 아님을 재확인했다.(26항) 제2397호는 북한 주민의 생계 필수품을 완전히 제공할 일차적 책임은 북한에 있음을 강조한바, 인도주의적 지원 예외의 엄격한 적용을 의도한 것으로 보인다.

IV. 유엔 안보리 대북 제재의 이행

1. 안보리 대북제재 이행 메커니즘

유엔 안보리는 임무수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다. 대북제재 이행점검을 담당하는 대북제재위원회도 안보리의 보조기관이다. 안보리가 각국에 대한 강제제재 조치를 취한 경우, 각 제재에 대한 각국의 이행을 효과적으로 감시하고 지원하기 위해 안보리 보조기관으로 제재를 이행하기 위한 위원회가 설치된다. 동 위원회의 설치근거는 유엔 헌장 제29조55)와 안보리 의사규칙 제28조56)이

54) 안보리 대북제재위원회 홈페이지, “인도주의적면제.” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>, (2019.11.15. 검색).

55) 원문은 다음과 같다. The Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.

56) United Nations, Provisional Rules of Procedure of the Security Council, S/96/Rev.7, Rule

다. 이에 따라 제재결의문에서 제재위원회 설치 결정시 제재위원회가 설치된다. 결의문 채택시 일반적으로 제재위원회 설치 결정과 제재위원회의 임무를 명시한다.

대북제재위원회는 제1718호 12항에 의해 설치되어 다음의 주요 임무가 부여되었다. (a) 제재의 효율적 이행을 위해 각국이 취한 조치와 관련된 정보 요구, (b) 제재 위반 관련 정보에 대한 조사 및 적절한 조치, (c) 제재 예외 요청에 대한 검토 및 결정, (d) 추가적인 수출입금지 물품 결정, (e) 제재대상자 추가 지정, (f) 이행 촉진에 필요한 가이드라인 설정, (g) 매 90일 마다 안보리에 제재의 효과 강화 방안 및 활동 보고(이상 제1718호); (h) 아웃리치, 대화, 지원, 협력을 포함하는 활동 계획을 통한 결의문의 완전한 이행을 증진하기 위한 노력 강화(제1874호 25항); (i) 신고된 위반 사례 검토, 제재대상 지정 등 적절한 조치를 취할 것(제2087호 12항) 등.

2. 각국의 제재 이행 일반

대북제재 결의문은 각국에 대한 요청 및 의무를 규정했기에, 대북제재 결의문이 채택되면 각국은 결의문에 규정된 기간 내 자국이 동 결의문을 이행하기 위해 취한 국내 조치를 안보리에 보고할 의무가 발생한다.⁵⁷⁾ 또한 유엔 헌장 제48조 제2항에 따르면 유엔 제재 결의 이행의 일차적 책임은 개별 회원국에게 부과된다. 제재는 강제제재라도 자체 이행적이지 않기에 유엔 회원국은 국내입법 및 정책집행을 통해 유엔 제재조치를 이행할 의무가 있으며, 따라서 제재 이행이 국제법에 의해 규율되더라도 이는 국내문제이다.⁵⁸⁾ 이행 방식·내용은 각국의 재량에 전적으로 맡겨져 있기에 다양한 이행방식이 존재한다.

3. 주요국의 대북 제재 이행 모습

주요국을 그룹별로 나누어 각국 대북제재 이행 모습을 검토함과 동시에 그룹별 이행상 차이점을 분석한다. 최초의 본격적 대북제재로 평가되는 제1718호, 가장 강력한 대북제재로 평가되는 제2270호 및 최근 제2397호를 중심으로 분석한다.

28. (1983) 원문은 다음과 같다. The Security Council may appoint a ... committee ... for a specified question.

57) 각국은 이행을 위해 취한 조치를 결의상 정한 시한 내에 안보리에 보고해야 한다. 각국은 이행보고서를 제출할 의무가 있다.

58) G.Hakimdavar, *supra.*, p.26.

(1) 그룹 A: 북한과 비우호적 관계의 국가

1) 한국

한국은 대북제재 결의를 충실히 이행한다. 한국 이행보고서는 제재 분야별로 관련 법령명, 관련 부처 및 관련 고시의 내용을 설명하고, 이것이 제재의 실제 이행에 어떻게 적용되는지 설명한다. 즉 기존 법령만으로 이행가능한 경우에는 동 법령에 기초하여 어떤 구체적인 조치를 취했는지, 기존 법령만으로 충분하지 않다면 법령을 어떻게 개정하여 조치를 취했는지 등을 상세히 적시한다.

한국은 국가보안법상 북한과의 모든 교류가 전면 금지되나 남북교류협력법 및 관련 규정상 통일부장관의 허가가 있는 경우 예외적으로 남북간 교류가 허용된다. 또한 대외무역법, 원자력진흥법, 방위사업법, 공중 등 협박 목적 및 대량살상무기확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률 등을 통해 전략물자·기술의 수출입 통제 및 제재대상자에 대한 자산동결을 하는 등 제재결의를 이행할 수 있는 근거법률을 구축하고 있다.⁵⁹⁾ 따라서 대부분 대북제재결의의 이행은 동 근거법률에 기초하여 관련 부처의 고시, 지침·절차 개정 등을 통해 이루어지며⁶⁰⁾ 결의상 금지조치가 각 부처의 허가 대상인 경우 허가를 부여하지 않는 등⁶¹⁾ 대부분 각 부처 차원에서 이행이 이루어진다. 또한 대북제재결의상 제재대상자는 금융위원회에 의해 자동으로 지정되며, 이는 관보 및 금융정보분석기구의 홈페이지를 통해 공표된다. 금융기관도 제재대상지정을 모니터링하며 제재대상자가 업데이트되면 대국민 관련 정보 제공 서비스에 참여하여 일반인이 제재대상자와 거래하지 않도록 지원한다.⁶²⁾

결의상 문안은 요청이지만 이행한 경우도 있다.⁶³⁾ 이미 법령상 금지되었거나, 고시만으로 손쉽게 제재대상자를 추가할 수 있는 경우이다. 관련 부처는 국내 항공사·선박회사가 준수해야 할 결의상 의무를 고지하며⁶⁴⁾ 대북제재결의 위반 상황에서 구

59) 안보리 대북제재위원회, *Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1718 (2006)*, S/AC.49/2006/8, 2006.11.30. pp.4~5.

60) *Id.* 및 안보리 대북제재위원회, *Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2270 (2016)*, 2016.6.16. S/AC.49/2016/14 등.

61) *Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1718 (2006)*, *supra.*, p.8.

62) *Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2270 (2016)*, *supra.*, pp.7~8.

63) *Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1718 (2006)*, *supra.*, pp.12~13 및 *Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2270 (2016)*, *supra.*, p.9.

64) *Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2270 (2016)*, *supra.*, p.5.

체적으로 취한 제재 조치도 적시하였다.⁶⁵⁾

2) 미국

미국 이행보고서도 결의 분야별로 관련 자국법령 내용 및 이행 현황을 적시하며, 어느 국가보다 자국 법령의 내용을 상술한 것이 특징이다. 미국도 자국법령만으로도 대북제재결의 이행을 하기에 충분하므로 이행보고서에는 자국 관련 법령과 내용 및 관련부처의 실제 조치 등을 설명하며, 대북제재결의 이행을 위해 자국 법령이 개정된 적은 거의 없다. 또한 대북제재 결의상 모호하게 규정된 내용을 자국법에서 명확하게 규정하거나 구체적인 절차를 규정한다.⁶⁶⁾

대북제재결의 이행에만 머무르지 않고, 대북제재결의보다 광범위하고 강력한 국내법 및 국제사회에서 자국의 힘을 이용하여 대북제재결의에의 자국법 반영 노력을 한다. 대북제재위원회로 하여금 향후 결의문에 자국의 수출입금지품목을 추가적으로 포함할 것을 제안하고,⁶⁷⁾ 자국이 지정한 사치품을 소개하며 이를 결의상 금지품으로 추가할 것도 제안한다.⁶⁸⁾ 또한 다자조약 내 협력 및 다자조약 비당사국에 대한 아웃리치 프로그램을 통해 대북제재 이행을 선도하며,⁶⁹⁾ 이를 바탕으로 유엔에서 대북제재결의 논의를 주도한다. 예컨대 결의 제1718호는 자국 내 화물검색만을 요청하였고 공해상 선박검색 관련 규정이 없었지만 미국은 이행보고서를 통해 선박검색 관련 국제적 협력을 통한 자국의 실행을 적시하였고,⁷⁰⁾ 이후 결의 제1874호에 선박검색이 추가된다.

(2) 그룹 B: 북한과는 우호적이면서 그룹 A와는 비우호적인 국가

1) 중국

중국은 이행보고서에서 자국이 대북제재결의를 충실히 이행한다고 적시하지만 이

65) 안보리 대북제재위원회, *Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2397 (2017)*, 2018.3.20., S/AC.49/2018/40. p.5.

66) 안보리 대북제재위원회, *Report of the United States of America for the Security Council on efforts to implement Council resolution 2270 (2016)*, 2016.6.16., S/AC.49/2016/8, pp.9~10.

67) 안보리 대북제재위원회, *United States 30 Day Report for the United Nations Security Council Efforts Toward Implementing UNSCR 1718*, 2006.11.30., S/AC.49/2006/11, pp.2, 4, 5.

68) *Id.*, p.5. 미국은 동 이행보고서 부속서를 통해 사치품 상세 목록 10가지를 제안하였고, 이 중 2가지가 이후 결의 제2094호에서 채택된다.

69) *Id.*, pp.2~4.

70) *Id.*, p.6.

행보고서 내용만으로 중국 정부의 충실한 이행 모습을 발견하기 힘들다.

우선 중국 관련 부처는 제재결의상 부과된 조치를 이행한다는 취지만 적시할 뿐, 결의 분야별로 상세하게 자국 이행 내용을 규정하지 않으며, 결의 분야별 관련 부처 및 관련 법령, 이에 따른 구체적 조치 등을 규정하지 않는다. 제재결의상 부과된 조치 내용을 그대로 재언급한다.⁷¹⁾ 또한 일국가 이체제 정책으로 인해 홍콩과 마카오는 결의 이행법령을 스스로 입안하고 실행할 것이라고만 적시할 뿐, 홍콩과 마카오의 실제 이행 내용에 대한 언급은 전혀 하지 않는다.⁷²⁾

주목할 점은 중국도 이행보고서에 제재조치 이행 관련 자국의 입장을 제안한다는 점이다. 이는 미국이 자국법을 안보리 대북제재결의에 포함시키려는 노력에 대한 견제와 동시에 다른 유엔 회원국에게 메시지를 던지는 것으로 보인다. 구체적으로 중국은 안보리 대북제재결의의 자의적 해석은 허용되지 않고, 제재 자체가 목적이 되어선 안되며, 결의는 제재를 부과하기 위한 것만이 아니며 결의 내 6자회담의 조속한 재개 등 중요 요소도 포함되어 있기에 결의는 포괄적이며 균형적인 방식으로 이행되어야 한다고 주장한다.⁷³⁾ 또한 안보리 결의가 아닌 대화와 협상만이 동 문제 해결을 위한 유일한 길⁷⁴⁾임을 강조하며, 한반도 내 사드 배치를 반대한다는 문구까지 포함하는 등⁷⁵⁾ 상당히 정치적 메시지를 적시하였다.

2) 러시아

러시아는 지속적으로 이행보고서 한 장만을 매우 간략하게 제출한다. 주요 내용은 다음과 같으며 중국과 같이 미국의 안보리 대북제재 확대에 대해 경계하는 것으로 보인다. “결의에 다른 대통령령 초안을 준비하고 있으며, 동 결의 규정은 러시아 내에서 대통령령의 공포 전까지 직접 적용된다.⁷⁶⁾ 동 결의의 주된 목적은 북한을 처벌

71) 안보리 대북제재위원회, *Report of China on implementation of United Nations Security Council resolution 1718 (2006)*, 2008.1.30., S/AC.49/2006/21.(결의 제1718호 이행보고서) pp.2~3 및 *Report of China on implementation of United Nations Security Council resolution 2270 (2016)*, 2016.6.29., S/AC.49/2016/34.(결의 제2270호 이행보고서) pp.2~4 등.

72) *Id.*, 결의 제1718호 이행보고서, p.3, 결의 제2270호 이행보고서, p.4 및 *Report of China on the implementation of Security Council resolution 2397 (2017)*, 2018.3.16., S/AC.49/2018/35, (결의 제2397호 이행보고서) p.4 등.

73) *Id.*, 결의 제1718호 이행보고서, pp.3~4; 결의 제2270호 이행보고서, p.4; 결의 제2397호 이행보고서, p.4.

74) *Id.*, 결의 제2270호 이행보고서, p.4~5.

75) *Id.*, 결의 제2270호 이행보고서, p.5; 결의 제2397호 이행보고서, p.4.

76) 안보리 대북제재위원회, *Interim report of the Russian Federation on measures to implement United Nations Security Council resolution 1718 (2006)*, 2006.11.30. S/AC.49/2006/13, p.2, *Note verbale dated 27 May 2016 from the Permanent Mission of the Russian*

하기 위한 것이 아니라 북핵 문제에 대한 정치적 결의이다.⁷⁷⁾”

(3) 그룹 C: 북한과 외교관계가 있으며 그룹A와도 우호관계인 국가

1) 스웨덴

스웨덴도 이행보고서를 간략하게 2페이지로 적시한다. 결의 분야별로 자국의 조치내용을 적시하지 않고 포괄적으로 제재결의 내용을 반복하고 관련 법령명을 제공한 것이 전부이다.⁷⁸⁾ 유의할 점은 자국법을 통해 안보리 대북제재 수출입금지품목을 통제하기 위한 허가제도를 도입했음을 언급하면서 동 법령은 안보리 대북제재 수출금지품목에 대해 적용되는 것이 아니라, 안보리 수출금지품목에 기초하여 EU가 마련할 공통 군사리스트에 포함된 모든 품목에 대해 적용될 것임을 언급한 바⁷⁹⁾, 이는 EU회원국으로서의 특징이다. 안보리 결의에 따라 EU가 조치를 취한 이후에는 EU 조치를 적시한 뒤⁸⁰⁾ EU회원국은 EU 조치에 직접 구속받는다라는 점을 상기한 뒤, 각국은 EU 조치에 기초하여 조치 위반시 벌칙만을 국내적으로 결정할 수 있으며, 이에 따라 자국이 관련 벌칙을 규정했음을 일반적으로 언급했다. 또한 기존법상 수출허가제도 및 비자거부권 등을 통해 대북제재를 이행한다는 점을 일반적으로 언급하는 등 간략히 규정한다.⁸¹⁾

2) 영국

영국도 EU회원국이지만, 스웨덴과 달리 이행보고서에 자국이 취한 조치를 제재결의 분야별로 상세하게 규정한다. 스웨덴과 특히 다른 점은 EU 조치 발효 전에는 자국이 어떤 법을 통해 어떤 조치를 시행하여 안보리 제재결의를 이행하는지에 대해 상세히 규정하였고,⁸²⁾ EU 조치 발효 이후에는 각 제재결의 분야별 EU의 공통 조치

Federation to the United Nations addressed to the Chair of the Committee, 2016.6.3. S/AC.49/2016/19. p.1, 및 *Note verbale dated 21 March 2018 from the Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Chair of the Committee*, 2018.3.23. S/AC.49/2018/51, p.1.

77) *Id.*, *Interim report of the Russian Federation on measures to implement United Nations Security Council resolution 1718 (2006)*, p.2.

78) 안보리 대북제재위원회, *National Report by Sweden to the Sanctions Committee established by UNSCR 1718 (2006)* 2006. 11.30. S/AC.49/2006/22. p.3

79) *Id.*, p.2.

80) 안보리 대북제재위원회, *Report by Sweden on the implementation of Security Council resolution 2270 (2016)*, 2016.10.13. S/AC/49/2016/68, pp. 2~3,

81) *Id.*, p.4.

82) 안보리 대북제재위원회, *Report of the United Kingdom pursuant to paragraph 8 of resolution*

내용 및 자국에서 개별적으로 규정가능한 벌칙의 내용 등도 구체적으로 적시하는 등 어떤 법을 통해 어떤 내용을 규정하여 대북제재 내용을 실제 이행하는지를 상세하게 적시하였다는 점이다.⁸³⁾

V. 결론: 유엔 안보리 대북제재의 평가

안보리 대북제재 결의에 대해 대북제재위원회 의장은 “안보리 대북제재 결의는 북한 주민에 대한 부정적인 인도주의적 결과를 의도하는 것이 아니며, 대북제재 결의 목적은 북한의 핵무기 및 탄도미사일 프로그램 개발 노력을 저해하는 것이다. 안보리 대북제재는 표적제재로써 북한의 핵개발에 중대하게 기여할 수 있는 특정 개인, 회사, 활동 및 분야를 대상으로 한다.”고 평가하였다.⁸⁴⁾ 이는 타당한가?

우선 대북제재는 외형적으로는 표적제재의 특징을 가지나 제재 내용을 보면 포괄제재 특징을 가진 것으로 보이기에 개선될 부분이 많다. 우선 수출입금지품이 특정 물품에 한정되지 않고 모든 물품의 수출입이 금지되는 경우가 있고, 각국이 북한 군사능력 발전에 직접 기여한다고 판단하거나 북한의 핵개발, 결의 회피에 기여한다고 판단만 하면 되기에 각국의 자의적 판단 가능성을 배제할 수 없다. 또한 사치품의 경우 예시 목록만 있기에, 이에 대해 각국의 판단의 여지가 상당히 크다.

현재 유엔제재는 포괄제재 결과를 야기한다. 각국은 북핵·탄도미사일 또는 결의상 금지활동·제재 회피 등에 기여가능하다고 판단시, 자국민·자국 단체·자국 내 금융기관으로부터 다량의 현금을 포함한 금융·기타 자산·자원의 북한 이전을 금지해야 한다. 여기서 몇 가지 법적 문제가 발생한다. 우선 각 기업이 정당하게 북한 기업과 거래하여 북한에 대가로 현금·자산을 이전할 경우, 동 조에 의해 현금·금융자산의 이전은 이유를 불문하고 대금 정산도 금지된다. 또한 다량 현금의 자의적 해석이 가능하다. 사회주의국가인 북한에서는 모든 사업체가 일정부분 노동당과 직간접적 관련이 있기에 각국은 북핵, 제재회피 기여가능성을 쉽게 인정 가능하다. 결국 북한으로의 외부 자금 유입 금지로 인해 북한 주민도 심각한 피해를 입는다.

또한 대북제재결의는 부정적인 인도주의적 영향을 미칠 수 있는 가능성이 높다. 결의문상 제재조치가 북한주민에 대한 부정적인 인도주의적 영향을 미치지 않기 위

1718 (2006), 2006 11.30. S/AC.49/2006/3, pp.2~5.

83) 안보리 대북제재위원회, *Report of the United Kingdom pursuant to paragraph 8 of resolution 2270 (2016)*, 2016.6.16. S/AC.49/2016/6, pp.2~5.

84) 안보리 대북제재위원회, *Open Briefing on Resolution 2270* Chair of Committee 1718 (2016. 3.16.) p.1.

해서는 식량·의약품 등 필수품 및 인도주의적 또는 생계 목적에 대해 분야별 인도주의 예외가 인정되어야 하지만 안보리 대북제재결의에서 동 내용이 부족하다. 분야별 인도주의적 예외의 경우 “전적으로 인도주의적 또는 생계목적” 및 “북핵 개발과 전혀 관련 없을 것”을 요구하여 각국에서 조금이라도 의심이 있다면 예외가 인정되지 않는다. 게다가 북한과의 수출입 금지품목의 경우 북한주민의 생계와 직접 관련이 있을 것으로 보이지만 예외 자체가 인정되지 않은 경우가 있다.⁸⁵⁾ 북한으로부터 수입 금지 물품 대부분은 북한의 주요 수출품인 경우이고 이는 북한 주민의 생계와 직접 관련됨에도 불구하고 예외를 인정하지 않은 점은 중대한 문제이다. 이외에도 인정되던 예외가 이후 북한에 대한 엄격한 처벌을 목적으로 삭제된 경우도 있다.⁸⁶⁾ 더욱이 포괄적 인도주의적 면제의 경우 절차가 상당히 까다로우며, 실제 인정되기 힘들고, 면제를 받더라도 복잡한 절차로 인해 실제 인도주의적 지원을 하기까지 상당한 시일이 소요되며 최대 6개월만 활동한다.⁸⁷⁾ 유엔 대북제재가 더욱 효과를 발휘하고 국제적 지지를 받기 위해서는 대북제재가 북한 엘리트층만을 대상으로 해야 하며, 북한 주민 생계에 영향을 미치지 않도록 세심하게 표적화되어야 한다.

다음으로 이행 관련 문제를 검토한다. 이행은 전적으로 각국 재량에 맡겨져 있다. 안보리 제재 범위를 초과하여 제재하는 국가 및 이행보고서를 부실하게 제출한 국가 모두에 대해 안보리는 어떤 입장으로 표명하지 않으며 이행보고서 제출 여부에만 의의를 둘 뿐 실제 이행 여부 등은 평가하지 않는다.⁸⁸⁾ 하지만 대북제재위원회와 안보리는 각국 이행보고서 및 실제 이행에 대한 면밀한 검토 및 이행보고서에 담겨야 할 내용에 대한 지침을 제시하여 각국의 대북제재 이행을 독려해야 한다.

우리 실무가들은 대북제재 내용을 정확하게 파악하여 각 부처별 정책에 정확하게 반영하면서 유엔의 대북제재를 충실히 이행하는 국가의 평판을 쌓을 수 있도록 노력해야 하며, 이와 더불어 유엔 차원에서 대북제재 관련 협의에 적극적으로 참여하여 대북제재가 정확한 표적제재의 틀 내에서 형성될 수 있도록 목소리를 높여 유엔 내에서 법의 지배가 잘 지켜질 수 있도록 감시하는 역할도 수행해야 할 것이다.

85) 안보리 결의 제2375호 13항, 결의 제2397호 7항, 결의 제2321호 28항 등.

86) 안보리 결의 제2371호 8항.

87) 포괄적 인도주의적 면제 절차는 안보리 대북제재위원회 홈페이지, “Humanitarian Exemption Requests,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>.

88) 안보리 대북제재위원회, *Annual report of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006)*, 2007.12.31. S/2007/778.에 의하면, 동 위원회는 각국이 이행보고서를 실제 제출했는지 여부에 대해서 보고할 뿐, 그 이행이 실제 어떠한지에 대해서는 보고하지 않는다.

참고문헌

I. 국내문헌

김대순, 국제법론, 삼영사, 2019.
정인섭, 신국제법강의, 박영사, 2019.

II. 외국문헌

D.R. Higgins *et al.*, *Oppenheim's International Law: United Nations Volume II*, Oxford University Press, 2017.

M.D. Evans, *International Law*, Oxford University Press, 2018.

G. Hakimdavar, *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions*, Routledge, 2014

Michael Wood, "The Interpretation of Security Council Resolutions." in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, Vol.20(1), 2017.

United Nations Charter

United Nations, Provisional Rules of Procedure of the Security Council, S/96/Rev.7, Rule 28. (1983)

안보리 결의

Resolution 1695 (2006), 2006.7.15., S/RES/1695 (2006).

Resolution 1718 (2006), 2006.10.14., S/RES/1718 (2006).

Resolution 1874 (2009), 2009.6.12., S/RES/1874 (2009).

Resolution 1887 (2009), 2009.9.24., S/RES/1887 (2009).

Resolution 2087 (2013), 2013.1.22., S/RES/2087 (2013).

Resolution 2094 (2013), 2013.3.7., S/RES/2094 (2013).

Resolution 2270 (2016), 2016.3.2., S/RES/2270 (2016).

Resolution 2321 (2016), 2016.11.30., S/RES/2321 (2016).

Resolution 2356 (2017), 2017.6.2., S/RES/2356 (2017).

Resolution 2371 (2017), 2017.8.5., S/RES/2371 (2017).

Resolution 2375 (2017), 2017.9.11. S/RES/2375 (2017).

Resolution 2397 (2017), 2017.12.22., S/RES/2397 (2017).

안보리 대북제재위원회

Open Briefing on Resolution 2270, Chair of Committee 1718 (2016.3.16.)

Annual report of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), 2007.12.31. S/2007/778.

Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1718 (2006), 2006.11.30., S/AC.49/2006/8,

Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2270 (2016), 2016.6.16. S/AC.49/2016/14

Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2397 (2017), 2018.3.20., S/AC.49/2018/40

United States 30 Day Report for the United Nations Security Council Efforts Toward

- Implementing UNSCR 1718*, 2006.11.30., S/AC.49/2006/11
- Report of the United States of America for the Security Council on efforts to implement Council resolution 2270 (2016)*, 2016.6.16., S/AC.49/2016/8,
- Report of China on implementation of United Nations Security Council resolution 1718 (2006)*, 2008.1.30., S/AC.49/2006/21
- Report of China on implementation of United Nations Security Council resolution 2270 (2016)*, 2016.6.29., S/AC.49/2016/34
- Report of China on the implementation of Security Council resolution 2397 (2017)*, 2018.3.16., S/AC.49/2018/35
- Interim report of the Russian Federation on measures to implement United Nations Security Council resolution 1718 (2006)*, 2006. 11.30. S/AC.49/2006/13
- Note verbale dated 27 May 2016 from the Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Chair of the Committee*, 2016.6.3. S/AC.49/2016/19
- Note verbale dated 21 March 2018 from the Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Chair of the Committee*, 2018.3.23. S/AC.49/2018/51
- National Report by Sweden to the Sanctions Committee established by UNSCR 1718 (2006)* 2006. 11.30. S/AC.49/2006/22
- Report by Sweden on the implementation of Security Council resolution 2270 (2016)*, 2016.10.13. S/AC/49/2016/68
- Report of the United Kingdom pursuant to paragraph 8 of resolution 1718 (2006)*, 2006 11.30. S/AC.49/2006/3
- Report of the United Kingdom pursuant to paragraph 8 of resolution 2270 (2016)*, 2016.6.16. S/AC.49/2016/6
- Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II Part II, A/CN.4/SER. A/2001 add.1 (Part 2)
- UN Security Council Report No 1: *Special Research Report: Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities* (2008)
- United States, Public Law 114-122, North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (2016. 2.18. 공표)

[판례]

- Accordance with international Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion (2010) ICJ Rep 403, at 442,
- Legal Consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution*, ICJ, Advisory Opinion, 276 (1970).

Ⅲ. 인터넷

“Sanctions,” <https://www.un.org/securitycouncil/#repertoire-rules-overview-27>

“Sanctions,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>

“Further information on measures,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718>

“Humanitarian exemption requests,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>

“List of Designated Vessels,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/materials/list-of-designated-vessels>

“Materials,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/materials>

“Panel of Experts,” https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/panel_experts/reports

“Prohibited items,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/prohibited-items>

“Sanctions,” <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718>

“FAQs”, https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_general.aspx#basic

논문 투고일: 2019.09.23

심사 완료일: 2019.11.29

게재 확정일: 2019.12.05

[Abstract]

United Nations Security Council Sanctions against North Korea - Analysis of sectoral measures and sanctions implementation -

Hyomin Pak*

North Korea's nuclear related activities have posed an imminent threat to international peace and security. The UN Security Council has been taking a leading role in taking collective measures in response to North Korea's nuclear tests and ballistic missile launches. From its initial adoption of the Resolution 1718 on 9 August 2006, for almost two decades, the UN sanctions on North Korea pursuant to existing ten(10) UN resolutions have become broader and stronger.

This paper defines the concept of 'sanctions' as "UN Security Council's non-forcible measures imposed against a country threatening or breaching the peace- not upon the violator of international law as such to change its behavior, with an aim to restore international peace and security, based on Article 41, Chapter VII of the UN Charter." This paper's main focus is on the UN sanctions against North Korea to impede the country's advances in nuclear and ballistic missile weapons, which is deemed illicit under international law.

This paper starts with explaining UN sanctions in general including their legal bases and types. It further provides an in-depth analysis of existing United Nations sanctions against North Korea based on sectoral approach. Compiling certain measures imposed by a number of Security Council Resolutions, this paper contributes to give exact and comprehensive pictures of the current North Korea sanctions regime.

Finally, this paper reviews how much the North Korea sanctions regime under the UN has been developed and assesses some problems and limitations of existing resolutions' languages. It then casts doubt on whether current North Korea sanctions regime could be categorized as actual 'targeted sanctions' and considered 'well-implemented within a country's jurisdiction.' This paper concludes with recommendations to improve current UN sanctions regimes and states' practices of implementations through devising sanctions regimes more carefully and refraining from imposing unilateral sanctions.

Key Words: UN sanctions, UN Security Council, Sanctions on North Korea, Sanctions implementation, Targeted Sanctions

* Lawyer Ph.D. in Law Candidate at Seoul National University, and Ex-Deputy Director at the Ministry of Trade, Industry and Energy and Presidential Committee on Northern Economic Cooperation.