

대북제재 완화·해제의 조건 및 절차

Online Series

2018. 05. 15. | CO 18-23

도 경 옥 (통일정책연구실 연구위원)

유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의가 완화·해제되기 위해서는 새로운 결의가 채택되어야 한다. ‘스냅백’ 조항을 포함하여 합의의 이행을 효율적으로 강제할 수 있는 방식을 모색할 필요가 있다. 미국의 ‘북한 제재와 정책 강화법’의 경우 WMD 문제뿐만 아니라 인권문제 등과 관련하여 일정한 조건을 충족한 경우에만 제재를 유예·종료할 수 있도록 하고 있다. 북한이 요건을 모두 이행할 수 없는 상황에서 미국이 제재를 완화·해제하고자 한다면 미 의회에서 특별법이 통과되어야 한다.

2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최될 북미정상회담에서 비핵화 합의가 이루어질 경우를 전제로 대북제재가 완화되거나 해제될 가능성에 대한 전망이 나오고 있다. 대북제재의 완화 또는 해제 문제는 북한의 최대 관심사 중 하나이며, 남북교류와 남북경협을 기대하는 우리 정부와 기업의 주요 관심사이기도 하다. 현재 대북제재는 유엔 안전보장이사회의 제재와 개별국가의 독자제재로 이루어지고 있다. 유엔 안전보장이사회의 대북제재는 북한의 WMD 문제에 초점을 맞추고 있으며, ‘표적 제재(targeted sanction)’의 방식을 취하다가 2016년 이래로 ‘포괄적 제재(comprehensive sanction)’의 방식으로 변화하였다. 미국, 한국, 일본 등 개별국가의 대북제재는 보다 다양한 이유로 이루어지고 있는데, 예컨대 미국의 대북제재는 북한의 WMD 문제뿐만 아니라 인권침해 문제, 자금세탁 문제 등을 이유로 부과되고 있다. 이하에서는 유엔 안전보장이사회의 대북제재와 개별국가의 대북제재 중에서도 가장 강력한 영향력을 발휘하고 있는

미국의 대북제재가 어떠한 조건 및 절차에 따라 완화되거나 해제될 수 있을지를 간략하게 살펴보고자 한다.

유엔 안전보장이사회 대북제재 완화·해제의 조건 및 절차

원칙적으로 제재 체제는 그것이 추구하는 목적이 충족되었다면 가능한 한 빨리 완화되거나 해제되어야 한다. 유엔 헌장에는 제재의 완화나 해제에 대한 규정은 없지만, 유엔 안전보장이사회는 유엔 헌장상의 일반원칙의 구속을 받으므로, 비례성의 원칙과 필요성의 원칙을 준수해야 한다. 이 같은 원칙들에 입각하여 유엔 안전보장이사회의 제재의 완화 또는 해제에 대한 조건 및 기준을 명확화·구체화하는 것에 대한 요청과 논의가 있었으나, 객관적인 기준에 대한 합의는 아직까지 이루어지지 못하고 있다. 한편, 그동안 채택된 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의들에는 안전보장이사회가 북한의 행동을 지속적으로 검토하고 조치의 강화, 수정, 정지, 해제를 포함하여 조치의 적절성을 검토할 것이라고만 규정되어 있다(2006년 결의 제1718호, 2009년 제1874호, 2013년 결의 제2094호, 2016년 결의 제2270호·제2321호, 2017년 결의 제2371호·제2375호·제2397호).

따라서 현재로서는 유엔 안전보장이사회의 제재를 언제 그리고 어떻게 완화하거나 해제할 것인가의 문제는 정치적 영역에 속한다. 유엔 안전보장이사회의 대북제재의 최종 목표는 북한 핵 프로그램의 완전 폐기를 포함하여 북한 WMD 문제의 해결이라고 보아야 하겠지만, 중간 단계에서도 유엔 제재를 완화하거나 해제하는 조치를 취함으로써 협상의 지렛대로 활용할 필요가 있다는 견해들도 제시되고 있다. 기존의 대북제재를 완화하거나 해제하기 위해서는 새로운 결의가 채택되어야 하는데, 이 경우 2015년 이란 핵협상 타결 후 채택된 안전보장이사회 결의 제2231호에 포함되었던 ‘스냅백(snap back)’ 조항을 두는 방식을 고려해 볼 수 있다. 결의 제2231호의 해당 규정들을 구체적으로 살펴보면, 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, 이하 ‘JCPOA’) 참여국(안전보장이사회 5개 상임이사국, 독일) 중 어느 한 국가가 안전보장이사회에 이란이 약속을 준수하지 않는다(‘significant non-performance of commitments’)고 통보해 올 경우, 안전보장이사회는 ‘제재의 종료로 유지하는 결의안’에 대하여 표결을 해야 하며, 통보 후 30일 내에 동 결의안이 채택되지 않으면 기존의 제재 조치들이 다시 적용되게 된다(결의 제2231호 제11항 및 제12항). 문제제기를 한 국가가 안전보장이사회 5개 상임이사국 중 한 국가라면, 그 국가는 ‘제재의 종료로 유지하는 결의안’ 채택에 대하여 거부권을 행사할 것이 확실시되므로, 사실상 한

국가에 의하여 기존의 제재가 복원되는 구조를 취하고 있다. 이와 같은 방식과 관련해서는 논란이 없는 것은 아니지만, 전반적으로는 이행을 보다 쉽게 이끌어낼 수 있는 유용한 수단으로 평가되고 있다.

한편, 안전보장이사회 결의 제2231호는 JCPOA 채택 이후 10년이 경과하면 이 결의의 모든 규정들이 종료된다는 규정을 두고 있는데(결의 제2231호 제8항), 이와 같은 ‘일몰조항(sunset clause)’은 대북제재를 종료시키는 결의에는 포함되지 않을 가능성이 높다. 결의 제2231호가 10년 후에 만료된다는 것은 상기 ‘스냅백’ 조항도 일정기간만 유효하다는 것을 의미하는 것이므로, 트럼프 대통령은 이를 삭제함으로써 이란의 합의 위반에 대해 영구적으로 제재를 가할 수 있도록 해야 한다고 주장해 왔다. 10년 ‘일몰조항’은 이번에 미국이 JCPOA 탈퇴를 선언한 주요 이유 중 하나이기도 하다.

WMD 문제와 같이 국제평화와 안전에 대한 중대한 위협을 구성하는 문제를 다루고 있는 제재 체제의 경우, 합의의 이행을 효율적으로 강제할 수 있도록 혁신적인 방식을 도입할 필요가 있다. 이란 관련 안전보장이사회 결의는 제재의 해제 및 복원에 대한 새로운 접근의 가능성과 한계를 동시에 보여주었다. 유용성과 문제점에 대한 심도 있는 논의 및 검토를 통하여 추후 대북제재의 완화 및 해제와 관련해서는 보다 발전적인 모델이 나올 수 있을 것으로 기대된다.

미국 대북제재 완화·해제의 조건 및 절차

북한에 대한 미국의 제재는 여러 개의 법령과 행정명령 등을 통하여 부과되고 있다. 이 중 2016년 2월 18일 발효된 ‘북한 제재와 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)’은 처음으로 북한만을 겨냥해 마련된 제재법으로, 제재대상에 대한 재화·기술·서비스의 제공 및 금융거래를 전면금지하고 있으며, 행정부에 ‘세컨더리 보이콧’을 적용할 수 있는 재량권을 부여하였다. ‘세컨더리 보이콧’은 제재 대상국과 거래하는 제3국의 개인이나 기업에 대해서도 제재를 가하는 것을 의미한다. 이후 이 법의 규정들과 2016년부터 채택된 유엔 안전보장이사회 결의를 이행하기 위하여 행정명령 제13722호(2016. 3. 15.)와 제13810호(2017. 9. 20.)가 발동되었는데, 특히 행정명령 제13810호는 ‘세컨더리 보이콧’ 요소를 담고 있는 미 정부의 가장 강력한 대북 제재로 평가되고 있다. 그런데 ‘북한 제재와 정책 강화법’은 제재의 완화와 해체에 대한 일정한 조건을 부여하고 있어, 이 법이 발효된 후 발동된 행정명령에 따른 제재를 완화하기

위해서는 해당 조건들이 충족되어야 한다.

먼저, ‘북한 제재와 정책 강화법’ SEC. 401은 북한이 다음의 6가지 조건과 관련하여 ‘진전(progress)을 보였다는 점을 대통령이 의회의 관련 위원회들에 증명할 경우 대북제재를 최대 1년까지 유예할 수 있다’고 규정하고 있다: (i) 미국 화폐 위조를 검증가능하게 중단하는 것(위조 관련 특수 재료 및 장비의 폐기 포함); (ii) 자금세탁 중단 및 예방에 관한 일반적인 규약을 준수하기 위한 조치를 취하는 것; (iii) 유엔 안전보장이사회 결의 준수 검증을 위한 조치를 취하는 것; (iv) 북한이 납치하거나 불법적으로 억류하고 있는 다른 나라의 시민들에 대하여 해명하고 송환하는 조치를 취하는 것; (v) 인도적 지원의 분배 및 모니터링 관련 국제적 기준을 인정하고 준수하는 것; (vi) 정치범수용소 생활환경 개선을 위하여 검증된 조치를 취하는 것. 북한이 유예기간 동안 상기 조건들을 계속해서 준수했다는 점을 대통령이 의회에 증명하면, 유예가 180일까지 추가로 연장될 수 있다.

그리고 ‘북한 제재와 정책 강화법’ SEC. 402는 북한이 앞에서 살펴본 6가지 조건을 충족하고 추가적으로 다음의 5가지 조건과 관련해서도 ‘상당한 진전(significant progress)’을 보였다고 대통령이 판단하고 이를 의회의 관련 위원회들에 증명할 경우 제재가 종료된다고 규정하고 있다: (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.

이러한 규정에 따르면, 제재의 일시 유예나 종료에 이르기까지는 쉽지 않은 과정이 예상된다. WMD 문제에만 국한해서 보더라도 제재의 유예를 위해서는 유엔 안전보장이사회 결의 준수 검증을 위한 조치를 취하는 것을 대통령이 의회에 증명해야 한다. 제재의 종료를 위해서는 완전하고 검증가능하며 불가역적으로 핵, 생화학, 방사능 무기 프로그램을 폐기하는 것과 관련하여 상당한 진전이 이루어졌다는 것에 대해서 대통령 스스로 확신을 가져야 하며 그 다음에는 의회에 이를 증명해야 한다. 그리고 설사 WMD 문제가 해결된다고 하더라도 인권문제가 여전히 남아 있다. 북한은 정치범수용소의 존재를 공식적으로 인정하지 않고 있기 때문에 그동안 국제사회의 정치범수용소 관련 문제제기를 전혀 수용하지 않았다. 또한 평화적 정치활동에 대한 검열 중단이나 개방적이고 투명한 사회의 확립 역시 현재의 북한 체제에서는 단기간에 유의미한 진전이 이루어지기 어려운 분야이다.

북한이 법에서 명시한 요건을 모두 이행할 수 없는 상황에서 미국이 제재를 완화하거나

해제하고자 한다면 미 의회에서 특별법이 통과되어야 한다. 따라서 대북제재 관련 현행 미국 법체계 하에서는 단계적 접근을 통한 제재의 완화나 해제가 쉽지 않다. 압축적 비핵화와 제재 해제를 교환하는 방식이 고려되어야 할 것으로 보인다.

향후 전망

북한이나 우리 정부 및 기업이 기대하는 수준의 경제교류가 이루어지기 위해서는 2016년 북한의 핵실험 이후 잇달아 채택된 유엔 안전보장이사회의 대북제재와 미국의 대북제재가 상당 부분 완화되거나 해제되어야 한다. 그러나 북미정상회담에서 비핵화에 관한 기본적인 합의가 이루어지더라도 그러한 단계에 도달하기까지는 적지 않은 시간이 소요될 것으로 보인다. 최근 이란의 사례는 향후 참고할 수 있는 제재의 완화 또는 해제에 대한 창의적인 모델을 제시하면서도, 동시에 핵협상의 실제 이행 과정은 매우 복잡하고 어렵다는 것을 보여준다. 현 시점에서 제재 완화 및 해제의 조건과 시기를 예단하기는 어렵지만, 여러 논의들을 종합하여 볼 때 ‘실질적인’ 수준의 제재 완화나 해제는 구체적이고 검증가능한 비핵화조치가 이루어진 후에야 본격화될 것으로 전망된다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.