

## 대북 제재 조치 평가 및 전망

전성훈\*

### 〈목 차〉

- I. 서론
- II. 5·24 조치의 이행과정
- III. 유엔의 대북제재
- IV. 미국의 대북제재
- V. 이란문제의 시사점과 향후 대응방안

### I. 서론

2010년 3월 26일 밤 9시 22분, 서해 백령도 인근 해상에서 해군초계함 천안함이 북한 잠수정의 어뢰공격을 받아 침몰했다. 미국 DNI(Director of National Intelligence) 인준청문회에서 클래퍼(James Clapper)는 이 사건으로 한반도 안보는 북한이 남한에 대한 직접공격을 통해서 국내외적인 정치적 목적을 달성하려고 하는 새로운 위협시대로 진입했다면서, 천안함 사건을 1987년 대한항공 858기 폭파사건이나 황장엽 선생에 대한 암살조 파견 등과 비교했다.<sup>1)</sup> 천안함 폭침이 북한

\* 통일연구원 북한연구센터소장

1) *Additional Prehearing Questions for James R. Clapper, Jr., Upon his nomination to be*

의 재래식 비대칭 위협이 현실에 구현된 군사도발이라고 한다면, 이제는 3차 핵실험을 단행해서 핵무기의 ‘소형화, 경량화, 다종화’를 외치고 있는 북한의 대량살상 무기(WMD) 비대칭 위협에 대한 국제사회의 우려가 높아진 상태이다.

천안함 폭침 이후 우리 사회는 많은 변화를 겪었다. 우선 정부는 안보태세를 재정비하고 남북관계 차원에서 북한에 제재를 가하는 조치를 취했다. 이명박 대통령은 천안함 사태로 드러난 국가안보상의 취약점을 점검하고 군의 대비태세를 보강하기 위해서 한시적인 기구로 “국가안보총괄점검회의”를 구성하고, 국가안보 태세와 국방개혁 문제를 점검했다.<sup>2)</sup> 2011년 6월 15일 서해 5도와 북방한계선(NLL)의 방어능력을 향상시키기 위해 서북도서방위사령부도 창설했다. 또 “확산방지구상”(Proliferation Security Initiative)의 역·내외 해상차단훈련에 적극적으로 참가하기 시작했다. 이런 방안의 시행을 포함해서 천안함 폭침 이후 정부가 취한 대응조치는 ‘5·24 대북조치’(이하 5·24 조치)로 정리된다.

## II. 5·24 조치의 이행과정

전쟁기념관에서 발표된 5·24 조치는 이명박 대통령의 대국민 담화외<sup>3)</sup> 외교·통일·국방 3부 장관 합동 대북조치 담화문으로<sup>4)</sup> 구성된다. 5·24 조치의 7대 주요내용을 정리하면 아래와 같다.<sup>5)</sup>

- 남북 교류·교역 중단 (개성공단 제외)
- 북한선박의 우리측 해역 운항·입항 금지
- 북한의 도발시 자위권 발동
- 대북 심리전 재개

---

*Director of National Intelligence, Select Committee on Intelligence United States Senate, 2010 July, p. 18, [http://www.fas.org/irp/congress/2010\\_hr/072010clapper-pre.pdf](http://www.fas.org/irp/congress/2010_hr/072010clapper-pre.pdf)*

2) 전성훈, “천안함 사태 이후 남북관계 전망과 대북정책 방향,” 『Strategy 21』, Vol.13, No.2, 2010년, pp. 164~166.

3) 「대국민 담화문」, 2010년 5월 24일, <http://www.president.go.kr>

4) 「천안함 피격사건 백서」(서울: 대한민국 정부, 2011년 3월 26일), pp. 273~278.

5) 전성훈, “천안함 이후 5·24 대북조치 2년차 시행 평가,” 『Strategy 21』, Vol.15, No.1, 2012년 여름, p. 100.

- 한·미 대잠훈련 실시
- PSI 적극 참여
- 유엔안보리 등을 통한 국제협력 강화

5·24 조치가 시행된 이후 북한은 경제적으로 많은 타격을 입었고, 우리 사회의 안보의식에도 많은 변화가 있었다. 예를 들어, 국회 외교통상통일위원회 남경필 의원실이 2011년 8월에 발표한 남북경협실태보고서에 따르면, 2010년 한 해 5·24 조치로 인한 북한의 경제적 손실은 약 4억 7천만 달러에 달하는 것으로 평가되었다 (<표 1 참조>).

<표 1> 2010년 5·24 조치로 인한 북한의 경제적 손실 추정 (단위: 만 달러)<sup>6)</sup>

금강산관광	개성관광	개성공단	남북교역	우회운항	합계
5,015	1,300	2,784	37,871	659	47,629

국민들의 안보의식도 매우 높아졌다. 행정안전부가 2011년 6월 4일~11일 전국의 19세 이상 성인남녀 1,000명, 중고생 1,000명을 대상으로 실시한 안보의식 여론조사에 따르면,<sup>7)</sup> 성인 76.1%, 청소년 78.7%가 ‘전쟁 가능성은 낮지만 연평도 포격과 같은 무력도발 가능성은 높다’고 응답했다. 북한에 대한 인식은 성인 59.9%, 청소년 51.4%가 ‘경계하고 대적해야 할 대상’이라고 답했다. 한편, 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발로 성인 62.2%, 청소년 50.7%가 본인의 안보의식이 ‘높아졌다’고 응답했고, 북한이 다시 무력도발을 감행할 경우에는 국민 대부분(성인 84.0%, 청소년 76.8%)이 군사적 대응이 필요하다는 인식을 보였다.

한편 정부는 2011년 9월 이후 남북관계 개선과 인도주의 차원에서 5·24 조치를 유연하게 적용하는 소위 ‘유연화 조치’를 시행해 왔다. 유연화 조치는 5·24 조치의 정신과 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서, 남북관계를 안정적으로 관리하고 북한 동포들의 고통을 덜어주기 위해서 비정치적인 수송 교류·협력 분야에서 일부 허용되었다. 2013년 1월 현재 다음과 같은 유연화 조치가 적용되었다.

사회문화 분야에서 33건의 방북 승인이 이뤄졌고, 총 300명이 북한을 방문했다. 주요 방북 및 사업 승인 사례는 다음과 같다.

6) 「남북경협기업 실태조사보고서」, 국회 외교통상통일위원회 남경필 의원실, 2011년 8월, pp. 88~96.  
 7) 행정안전부 자원관리과, 「국민 안보의식 여론조사」, 2011년 6월 25일.

- 7대 종단 대표 등 종교계 방북 (2011년)
- 서울시향 정명훈 감독 방북 (2011년, 2012년)
- 겨울말큰사전 실무 협의 (2011년)
- 김인규 ABU 회장 방북 (2012년)
- 종교계 방북 (2012년)
- 개성 만월대지구 안전조사 및 복구·보존 사업 (2011년)

경협 분야에서는 모두 9개 기업이 투자된 자산을 점검할 목적으로 개성·금강산 지역을 방문하도록 허용되었다. 선불금을 회수하지 못한 업체를 대상으로 수산물 반입도 허용되어 3개 업체에서 47만 불 상당의 수산물을 반입했다. 또한 대북 교역업체의 경영난을 덜어주기 위해서 긴급운영비 지원, 특별대출, 상환유예 등의 조치를 취했다.

인도적 차원에서는 우선 취약계층에 대한 지원이 지속되고 있다. 인도적 지원은 5·24 조치의 예외사항인데 5·24 조치가 발동된 후 이뤄진 민간단체의 지원은 총 226건에 금액은 323억 원에 달한다. 국제기구를 통한 지원도 계속되었는데, 영유아 지원을 위해 WHO에 291억원, UNICEF에 159억 원을 각각 지원했고, WHO의 말라리아 방제사업에도 23억 원을 지원했다. 또한 2011년 9월 이후 인도적 지원 목적으로 58건의 방북이 허용되어 모두 742명이 북한을 방문했다. 북한주민 접촉도 130건에 279명이 허용되었다. 아울러 북한에 대한 수해 지원을 위해 월드비전 등 3개 기구가 밀가루 총 1,500톤을 지원하도록 허용했다.

## II. 유엔의 대북제재

유엔 안전보장이사회는 1950년 6월 25일 이후 지금까지 모두 26건의 북한 관련 결의와 성명을 채택했다. 구체적으로 핵·미사일 관련 결의 6건을 포함한 총 13건의 결의와 9건의 의장성명 그리고 4건의 언론성명이 있다. 최초의 결의는 6·25 전쟁 발발 당일 채택된 결의 82호이다. 안보리는 이 결의에서 북한의 무력공격을 평화에 대한 위반으로 규정, 심각한 우려를 표명하면서 북한에 대해 적대행위를 즉각 중지하고 38선 이북으로 철군할 것을 요구했다.

핵·미사일 관련 최초의 결의는 북한의 NPT 탈퇴에 대한 대응으로 1993년 5월 11일 탈퇴 선언을 재고할 것을 촉구하며 만장일치로 채택된 결의 825호이다. 2006년 7월 5일 북한이 제2차 장거리미사일 발사를 포함하여 일련의 미사일 시험을 감행하자 안보리는 같은 해 7월 15일 결의 1695호를 만장일치로 채택했다. 이 결의는 북한의 미사일 도발을 규탄하면서 탄도미사일에 관련된 기술과 물자의 북한 이전을 금지하도록 유엔 회원국들에게 요청하는 권고 성격의 결의였다.

## 1. 경제제재 결의 시작

2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험 이후 본격적인 경제제재를 가하는 제재결의가 네 차례 채택되었다. 안보리 결의 1718호는 북한의 핵실험이란 초유의 사태를 맞이한 유엔이 북한 정권의 모험주의에 대해서 채택한 6·25 전쟁 이후 최초의 강력한 제재 결의이다.<sup>8)</sup> 유엔안보리는 2006년 10월 14일 35개 이사국 전원의 만장일치로 1718호를 채택했다. 결의 1718호는 평화 위협·파괴·침략 행위에 대한 대응조치를 규정한 유엔 헌장 7장 41조를 인용한 제재 결의라는 점에서 크게 주목을 받았다. 안보리는 결의에서 북한의 핵실험을 비난하면서, 핵실험과 탄도미사일 발사 중지, NPT 복귀와 IAEA 안전조치 수용, 모든 핵무기와 핵 프로그램의 폐기 등을 촉구했다. 또한 북한에 대해서 전차·장갑차 등 재래식 무기와 WMD 프로그램에 사용될 수 있는 모든 품목과 장비에 대한 금수조치를 단행하고, 사치품의 이전 금지와 자금과 금융자산 및 경제적 지원 동결 등을 규정했다. 특히, 결의 1718호는 회원국들에 대해 국내법과 국제법규에 따라 핵 및 화학·세균 무기와 그 운송수단 및 관련 물질의 거래를 막기 위한 화물 검색 등 필요한 협력조치를 취할 것을 요구하고 있다. 북한에 대한 사치품 수출을 금지하는 대목은 지도층에 대한 선물 공세로 정권을 유지하는 북한 지도부를 위축시키고 행동반경을 제약할 수 있는 의미있는 조항이다.

안보리 결의 1874호는 2009년 5월 25일 북한이 실시한 2차 핵실험에 대응해서 6월 12일 만장일치로 채택된 보다 포괄적이고 강력한 대북 제재결의이다. 이 결의에 따라 북한은 재래식 무기와 대량살상무기 그리고 미사일 및 관련 부품과 기술을 해외로 전혀 수출할 수 없다. 아울러 소형화기를 제외한 일체의 무기를 수입할 수도 없다. 대량살상무기와 미사일 개발에 전용이 가능한 재정지원과 금융거래도

8) 전성훈, 「북한의 WMD 위협 평가와 우리의 대응」 (서울: 한국전략문제연구소, 2009), pp. 30~31.

중단되며, 관련 기업과 개인에 대한 해외여행금지, 자산 동결 등의 제재도 가능하다. 북한 정권의 사치스런 생활과 통치방식에 일조하는 일체의 사치품 수출 금지 조항도 그대로 유지된다. 또한 우리 사회에서 전쟁을 야기할 수 있다며 큰 논란을 빚은 확산방지구상(PSI)도 결의안 1874호에는 정식 집행사항으로 명시됨으로써, PSI를 둘러싼 법적, 정치적 논란의 소지를 말끔하게 없앴다.

## 2. 경제제재 결의 본격화

결의 2087호는 북한이 2012년 12월 12일 실시한 제4차 장거리미사일 발사에 대응해서 안보리가 2013년 1월 22일 만장일치로 채택했다. 결의 2087호의 주요 내용은 아래와 같이 정리할 수 있다.<sup>9)</sup>

- 안보리 결의 위반인 미사일 발사를 비난하면서 북한에 대해 추가 발사를 하지 말고 핵·탄도미사일 프로그램에 관한 의무를 완전히 이행할 것을 요구 (demand)
- 제재 대상을 확대하여 단체 6곳, 개인 4명을 새로 지정하고 이들에 대해 자산을 동결하고 금융거래를 금지; 개인의 경우 여행을 금지해서 이들이 외국에서 기술과 노하우를 획득하거나 상거래를 하지 못하도록 규제
- 북한으로의 반출입이 금지되는 핵·미사일 기술 관련 물품목록을 갱신하여 북한이 매우 민감한 기술을 획득하거나 확산할 수 없게 만들
- 북한의 대량현금 불법 유입 문제를 중시하면서 금융 활동과 행위자에 대한 광범위한 모니터링과 강화된 감시를 통해서 불법 금융 활동에 대처
- 의심스런 선박이 검색을 거부하는 경우에 필요한 차단활동 안내서를 안보리 북한제재위원회가 발간하도록 명령
- 화물검색에서 발견된 불법 물품의 압류와 처분 방법에 대한 추가 안내를 회원국들에게 제공
- 기존의 제재를 명확히 해서 유엔이 지정한 북한의 개인이나 단체가 발원자

---

9) "Fact sheet: UN Security Council responds to North Korea's launch," U.S. Mission to the United Nations, New York, January 23, 2013, <http://usun.state.gov/briefing/statements/203171.htm>; "유엔안보리 대북제재 강화 결의 2087호 채택," 「보도자료」, 외교통상부, 2012년 1월 23일, <http://www.mofat.go.kr>

(originator)나 의도된 수령인 혹은 조력자라고 믿을 만한 합리적인 정보를 가진 회원국은 어떠한(any) 물품의 이전도 금지해야 함

※ 'Catch-all' : 안보리 결의 1718, 1874, 2087호가 지정한 대북 금수품목이 아니더라도, 군사적으로 전용될 우려가 있다고 회원국이 판단하는 모든 품목에 대해 수출통제를 시행하는 장치

- 북한의 결의 위반에 기여할 수 있는 이중용도 물품의 이전을 예방하기 위한 회원국의 행동이 중요함을 강조
- 불법활동에 가담하는 북한인들에 대한 여행제한 조치를 취하도록 촉구
- 안보리 북한제재위원회가 결의 위반자들에 대해 제재를 가할 수 있도록 제재 지정기준을 확대
- 회원국의 합법적인 화물차단 활동을 촉진하기 위해 불가항력(*force majeure*) 조항을 포함하여 제재이행을 증진할 수 있는 새로운 용어를 포함; 회원국이 제재이행에 대해 보고하도록 촉구; 국제기관들에 대해 해당 기관의 활동이 결의에 위배되지 않도록 촉구
- 안보리가 문제의 평화적, 외교적, 정치적 해결을 갈망하고 6자회담을 지지한다는 점을 재확인; 북한에 대한 제재를 강화 혹은 조정할 준비가 되어 있음을 표명
- 결의 1718, 1874호에 의해 부과된 조치들은 북한 주민들에게 부정적인 인도주의적 결과를 의도한 것이 아님을 강조하고, 추가 핵실험이나 미사일 발사의 경우 안보리가 “중대한 조치”(significant action)를 취할 것이라는 결의를 표명

### 3. 안보리 결의 2094호

안보리 결의 2094호는 2013년 2월 12일 북한이 실시한 3차 핵실험에 대한 대응으로 3월 8일 채택되었다.<sup>10)</sup> 결의 2094호는 지금까지 나온 결의 가운데 가장 강력하고 포괄적인 제재를 담은 결의로서 주요 내용을 정리하면 아래와 같다.<sup>11)</sup>

10) 결의 1718호는 1차 핵실험 후 5일 만에, 결의 1874호는 2차 핵실험 후 18일 만에, 그리고 결의 2094호는 3차 핵실험 후 24일 만에 채택되었다.

11) Susan Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, “Fact sheet: UN Security Council Resolution 2094 on North Korea,” U.S. Mission to the United Nations,

## 주요 특징

- 유엔헌장 7장에 따라 행동하고 제41조(경제 및 외교 제재)에 따른 조치를 취함
- 우라늄농축 프로그램을 포함하여 북한이 현재 진행중인 핵활동을 “가장 강력한 어조로 비난”(condemn in the strongest terms)하고, 북한이 기존의 모든 핵 및 기타 대량살상무기와 탄도미사일 프로그램을 포기해야 할 의무가 있음을 재확인
- 북한의 불법활동을 지원하는 금융거래를 봉쇄하고 대량현금(bulk cash) 거래를 막으며 불법활동에 관련된 북한 금융부문과의 연계를 규제하기 위해서 추가 금융제재를 부과
- 의심스런 화물을 조사하고 타당한 근거가 있는 경우 북한과 연관된 선적물에 대한 항구와 영공 접근을 거부하는 권한 강화
- 기존 제재에 대한 이행을 강화
- 새로운 개인과 단체를 제재 대상에 포함시키고 제재대상 물품도 추가; 개인 3명, 단체 2개, 총 누계 개인 12명, 단체 19개로 확대; 핵·미사일·화학무기 관련 금수 품목 8개 추가(핵 2개, 미사일 5개, 화학무기 1개); 핵 분야에서는 북한 UEP 운영에 필수적인 품목 2개 포함

## 금융제재

- 회원국이 북한의 불법활동에 기여하거나 안보리 결의에 위반될 수 있는 어떠한 금융거래나 금융서비스도 동결 혹은 봉쇄하도록 요청(require)
- 북한의 불법프로그램이나 안보리 결의 위반에 관련되는 경우 회원국 영토에 북한 은행의 개설을 금지하도록 촉구(call upon)
- 북한의 불법프로그램이나 안보리 결의 위반에 관련되는 경우 회원국 금융기관의 북한 내 개설을 금지하도록 촉구
- 북한이 불법자금을 유통하는 통상적인 방식인 현금수송자(cash carrier)를 포함하여 대량현금 이전에 대한 금융제재를 하기로 결정

---

New York, March 7, 2013,  
<http://usun.state.gov/briefing/statements/205698.htm>; “유엔안보리 대북 추가제재 결의 2094호 채택,” 『보도자료』, 외교통상부, 2012년 3월 8일, <http://www.mofat.go.kr>.

- 북한의 불법프로그램이나 안보리 결의 위반에 관련되는 경우 회원국이 수출 신용장이나 보험 등과 같이 북한과의 교역을 위한 공적금융지원을 제공하지 말도록 요청
- 대량살상무기 확산 금융에 관한 다국적 기구인 “국제자금세탁방지기구”(Financial Action Task Force: FATF)에 규정된 의무를 준수하도록 촉구

## 차단활동

- 화물이 재래식 무기, 핵·탄도미사일 관련 물품 등 금지된 물품을 포함하고 있다고 믿을 수 있는 합리적인 근거가 있다고 판단하는 회원국은 자국 영토에서 해당 화물을 검색하도록 요청
- 검색을 거부하는 북한 선박이나 기국 동의에도 불구하고 검색을 거부하는 선박에 대해 회원국 항구의 입항을 거부하도록 요청
- 금지된 물품을 이송하는 것으로 의심되는 항공기에 대해 회원국 영토의 통과나 이착륙을 불허하도록 촉구
- 북한의 항공기와 선박이 개명, 재등록 등 제재를 회피하기 위한 조치를 하는 경우 회원국은 안보리 북한제재위원회에 즉시 관련 정보를 제공

## 기타 조치

- 기존 제재가 재래식 무기, 핵·탄도미사일 관련 물품 등 금지된 물품의 알선판매(brokering sales)도 금지하는 것으로 결정
- 기존의 자산동결 조치를 이미 제재 대상으로 등록된 단체의 일선회사(front company)와 자회사(subsidiary)까지 확대 적용
- 회원국이 기존 제재를 위반하는 지정된 개인이나 단체를 위해 일하는 개인(수하인)의 여행도 금지하도록 요청하고, 해당 개인이 북한인인 경우 북한으로 추방하도록 요청
- 북한 외교관들이 북한의 핵·탄도미사일 프로그램에 기여하거나 안보리 결의에 위반되는 활동에 종사하거나 제재를 회피하지 못하도록 이들에 대한 감시를 강화하도록 요청
- 제재위원회에 대해 북한으로의 반출입이 금지된 핵·탄도미사일 기술 목록

을 매년 갱신하도록 명령(direct)

- 북한의 핵·탄도미사일 프로그램이나 안보리 제재결의 위반에 기여할 수 있는 어떠한(any) 물품도 자국영토·선박·항공기·자국인을 통해 북한으로 반출 입되지 못하게 예방하도록 회원국에게 촉구하고 권한을 부여 (catch-all)  
※ 'Catch-all' : 안보리 결의 1718, 1874, 2087, 2094호가 지정한 대북 금수품목이 아니더라도, 군사적으로 전용될 우려가 있다고 회원국이 판단하는 모든 품목에 대해 수출통제를 시행하는 장치
- 특정 보석류, 요트, 고가의 승용차, 경주용차를 포함하여 북한으로 이전이 금지되는 사치품 목록 구체화

## 제재의 이행

- 회원국들이 제재 이행을 위해 취한 조치에 대해 90일 안에 보고서를 제출하고 결의 위반에 관한 정보를 제공하도록 촉구
- 결의 위반에 책임이 있는 개인이나 단체에 대해 제재를 가함으로써 결의 위반에 대응하도록 제재위원회에 명령
- 결의 이행을 모니터링하는 유엔전문가패널의 임무를 연장하고 규모를 7명에서 8명으로 늘림
- 국제법의 불가항력(*force majeure*) 조항을 적용하여 회원국들이 소송당할 두려움 없이 결의를 집행하도록 함

## 정치적 경로

- 외교적 해결에 대한 안보리의 의지를 재천명하고 회원국들의 대화를 통한 해결 노력을 환영하며 6자회담에 대한 지지를 재확인
- 안보리가 북한의 행동을 지속적으로 관찰하면서 적절하게 대응책을 조정해 나갈 것임을 확인
- 결의 1718, 1874, 2087 및 이번 결의에 의해 부과된 조치들은 북한 주민들에게 부정적인 인도주의적 결과를 의도한 것이 아님을 강조하고, 북한의 또 다른 미사일 발사나 핵실험이 있을 경우 “추가적인 중대한 조치들”(further significant measures)을 취할 결의를 표명

## IV. 미국의 대북제재

미국은 유엔 안보리의 제재와 별도로 독자적인 대북제재 조치를 취하고 있다. 가장 최근의 대북 제재로서, 미 상원은 2013년 2월 25일 ‘북한 핵확산 금지 법안’을 통과시켰다. 법안의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>12)</sup>

- 유엔 회원국에 대해 북한을 비난하고 안보리 결의를 즉각 이행할 것을 요청
- 북한에 대해서는 탄도미사일과 핵무기 프로그램을 포기·해체하고 확산활동을 중지할 것과 안보리 결의 및 9·19 공동성명을 준수할 것을 요구
- 북한이 미국, 미국의 동맹 및 세계 평화와 안정을 위협하는 행동을 하지 않을 때까지 북한산 물품의 미국 수입 금지를 포함한 대북 제재를 유지
- 안보리 결의를 위반하는 행동을 한 것으로 의심되는 북한 및 외국 은행, 기업, 정부기관을 공개하는 등 새로운 안보리 제재를 추진
- 유엔 회원국들에 대해 다음을 촉구: ①군사 및 이중용도 기술의 북한 이전을 예방, ②북한의 금융기관을 대신하여 활동하는 자국의 개인, 단체, 금융기관 등에 대한 감시활동 강화, ③북한의 군사·미사일·핵 프로그램과 확산 활동에 관련된 환적 금지
- 아태지역에서 미군의 군사작전을 향상시킬 수 있는 모든 필요한 조치를 모색
- 북한의 심각하고 만연된 조직적인 인권유린과 반인륜 범죄행위를 조사하기 위한 기구가 설립되도록 노력
- 북한의 WMD와 미사일 프로그램, 인권유린 등에 대한 범정부 차원의 전면 검토를 토대로 미국의 대북정책에 대한 포괄적인 보고서를 국무장관이 2013년 5월 15일까지 의회에 제출하도록 요구

미 하원은 에드 로이스 외교위원장 등이 3차 핵실험을 강행한 북한을 강하게 비난하며 2월 13일 대북 결의안(H. RES. 65)을 공동 제출했으며, 이 결의안은 2월 16일 가결 처리되었다. 결의안의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>13)</sup>

12) *A Bill to Prevent Nuclear Proliferation in North Korea, and for Other Purposes*, “North Korea Nonproliferation and Accountability Act of 2013”, 113TH CONGRESS 1st SESSION, February 25, 2013.

- 3차 핵실험은 다수의 유엔 안보리 결의를 위반하고, 세계 평화와 안정을 위협하는 도발임을 규탄
- 심각한 억압, 기본 인권의 부정, 그리고 정치적 자유와 물질적 부족을 겪는 북한 주민들에 연민을 표함
- 동북아시아와 전 지역의 평화와 안정 유지를 위해 중요한 일본과 한국과의 동맹에 관한 약속을 재확인
- 북한의 가장 가까운 동맹국이자 무역 상대국인 중국이 북한 정부를 지원하는 핵심 경제지원과 교역을 중단해서 북한으로 하여금 도발을 자제하고 핵·미사일 프로그램을 포기·해체하며 관련 국제협정과 안보리 및 IAEA의 결의를 이행하도록 압력을 행사할 것을 촉구
- 중국에 대해 북한의 핵무기 및 탄도 미사일 프로그램에 쓰일 수 있는 불법 기술, 군사 장비, 그리고 이중용도 품목이 지상·해상·공중의 경로를 통해 이전되지 않도록 예방하기 위한 즉각적 조치를 취할 것을 촉구
- 미국 정부가 다음 조치를 취하도록 촉구
  - (A) 동맹국 및 다른 국가들과 협력하여 가능한 모든 제재를 적용하고, 더욱 강한 제재 조치를 취하기 위해 새로운 안보리 결의 채택
  - (B) 북한의 불법 행위로부터 미국을 방어하기 위한 법적 권한의 범위와 자원을 적극 활용
  - (C) 미국을 보호하기 위한 탄도미사일 방어시스템 강화에 관한 대통령의 선언을 적극 지지

한편, 하원 외교위원회는 일리애나 로스-레티넨 의원 등 8명이 북한을 테러지원국으로 다시 지정하도록 하는 ‘2013 북한 제재와 외교적 승인 금지 법안’을 공동 발의하기도 했다.<sup>14)</sup> 또한 해리 리드 상원 민주당 원내대표는 미국국제개발처(USAID)가 ‘평화 유지를 위한 식량지원법(Food for Peace Act)’에 따라 조성해 대외 식량원조에 사용하는 기금을 북한 식량지원에 사용하지 못하게 하는 내용을 담은 ‘농업 개혁, 식량 및 일자리법’ 개정안을 2월 6일 발의했다. 이 법안이 통과되는 경우, 미국 정부 차원의 대북 식량지원은 2018년까지 5년간 금지된다. 이 법안은 국무장관인 케리가 상원의원 시절 리처드 루저 공화당 의원과 함께 2012년 6월 발의하여 상원을 통과했지만 하원에서 논의 되지 못했었다.<sup>15)</sup>

13) 113th CONGRESS 1st Session H. RES. 65, introduced in House on February 12, 2013.

14) 한국원자력연구원 전은주 박사와의 의견교환, 2013년 2월 28일.

3차 핵실험 이후 미국은 안보리 제재와 별도로 자국 차원의 독자적인 대북제재를 더욱 확대해 나가는 추세이다. 최근 다음과 같은 두 가지 조치가 취해졌다. 첫째, 재무부가 3월 11일 행정명령 13382호에 따라서 ‘조선무역은행’(Foreign Trade Bank)과 백세봉 제2경제위원장을 제재대상에 포함시켰다.<sup>16)</sup> 같은 날 국무부도 오극렬 국방위원회 부위원장, 박도춘 노동당 군수담당 비서, 주규창 노동당 기계공업 부장을 제재대상으로 추가했다.<sup>17)</sup> 김정은의 통치자금 40~50억 달러가 중국을 포함한 수십 개 국가에 은닉되어 있다는 것을 한·미 양국이 확인했다는 보도가 나온 가운데,<sup>18)</sup> 미국 정부에 의한 추가 금융제재 여부도 관심거리이다. 예를 들어, 애국법 311조에 근거해서 북한을 돈세탁 우려대상으로 지정하는 2005년 마카오의 ‘BDA식’ 제재나 이란식 제재방식인 ‘세컨더리 보이콧’(Secondary Boycott)을 추진하는 방안이 거론되고 있다.<sup>19)</sup>

## V. 이란문제의 시사점과 향후 대응방안

### 1. 유엔의 대이란 제재 현황

아시아에 북핵문제가 있다면 유럽과 중동에는 이란 핵문제가 있다. 1970년 2월 NPT에 가입한 이란의 원자력 개발 프로그램은 1979년 혁명으로 중단되었다가 1984년 호메니 정권에 의해 원자력발전소 건설을 명분으로 재개되었다. 이후 이란은 국제 비확산규범을 성실히 준수하는 모범국가로 간주되어 왔다. 그러나 2002년

15) 법안은 식량 원조가 미국 국익에 부합된다고 판단할 경우 대통령이 타당한 사유를 의회에 보고한 뒤 추진할 수 있는 유예조항을 두고 있다. 한국원자력연구원 전은주 박사와의 의견교환, 2013년 3월 13일.

16) *Treasury Sanctions Bank and Official Linked to North Korean Weapons of Mass Destruction Programs*, Press Center, U.S. Department of the Treasury, March 11, 2013, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j11876.aspx>

17) Designation of DPRK Entities Pursuant to Executive Order 13382, Media Note, Office of the Spokesperson, Washington, DC, March 11, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/03/205953.htm>

18) 「조선일보」, 2013년 3월 12일.

19) 세컨더리 보이콧은 이란에 적용하는 금융제재 방식으로 이란의 제재대상 기업과 거래하는 제3국의 금융기관은 미국의 금융기관과 거래할 수 없도록 하는 조치이다. 만약 이 제재가 적용된다면 많은 중국의 금융기관들이 타격을 입을 것으로 예상된다.

8월 이란의 반정부단체(National Council of Resistance of Iran: NCRI)에 의해서 이란 정부가 18년간 국제사회를 속이며 비밀 농축프로그램을 가동했다는 사실이 알려지면서 이란 핵문제가 발생했다. 이후 IAEA가 이란에 대한 핵사찰도 강도를 높이면서 농축우라늄 프로그램에 대한 실체가 드러나기 시작했고, 미국, 영국, 프랑스, 독일, 러시아를 중심으로 이란 핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 외교노력도 본격화되었다.

지금까지 안보리가 이란에 대해 채택한 경제제재 결의는 모두 6개가 존재한다. 구체적으로, 2006년 12월 23일 채택된 결의 1737호를 시작으로 1747호(3.24.07), 1803호(3.3.08), 1929호(6.9.10), 1984호(6.9.11) 및 2049호(6.7.12)이다. 우리가 관심을 가져야 할 부분은 이들 결의를 통해 이란에 가해진 제재가 북한에 비해 훨씬 강력하다는 사실이다. 핵개발과 핵확산 실태의 엄중성 면에서는 북한 핵문제가 훨씬 심각하지만 유엔안보리의 제재 수위를 보면 이란에 대한 제재가 더 강한 것이다. 북한의 경우 NPT를 공개적으로 탈퇴했고, 핵보유를 선언했으며, 3차례의 핵실험을 단행했고, ‘핵선제타격’<sup>20)</sup>을 운운할 정도로 주변국에 대한 핵위협 수위를 높이고 있다. 더 나아가서 시리아에 원자료를 수출하는 등 불법 핵거래 네트워크의 중심국가로 자리 잡고 있는 상황이다. 반면에 이란은 적어도 공개적으로 NPT를 준수하면서 원자력의 평화적 이용 입장을 거듭 천명하고 있다. 시리아, 북한과의 핵 밀거래 의혹이 제기되고 있으나 아직 결정적인 증거가 공개된 바도 없다.

이란과 북한에 대한 안보리 제재수준의 차이는 제재대상 단체와 개인의 규모에서 쉽게 드러난다. <부록 1>에서 보는 바와 같이, 안보리 제재를 받는 북한의 단체와 개인은 가장 최근의 결의 2094호를 포함해서 각각 19개 단체와 12명에 불과하다. 이에 반해, 이란의 경우에는 <표 1>에서 보는 바와 같이, 모두 78개 단체와 43명의 개인이 안보리 제재의 대상으로 등록되어 국제사회의 감시를 받고 있다.

20) 북한 외무성은 3월 7일 대변인 성명을 발표하고, “미국이 핵전쟁의 도화선에 불을 지피려고 하는 이상 우리 혁명무력은 나라의 최고리익을 수호하기 위하여 침략자들의 본거지들에 대한 핵선제 타격권리를 행사하게 될 것”이라고 주장했다. 「조선중앙통신」, 2013년 3월 7일.

〈표 1〉: 제재대상 이란 단체와 개인

제재의 근거	단체 (78)	개인 (43)
결의 1737호	10	12
결의 1747호	13	15
결의 1803호	12	13
결의 1929호	40	1
이란제재위원회의 결정	3	2

이란과 북한에 대한 제재수위의 차이는 두 사안에 대해서 미국을 비롯한 국제사회가 갖고 있는 인식의 차이를 반영하고 있는 것으로 보인다. 이란에 대한 제재를 더 강하게 추진하도록 만드는 동기를 다음과 같이 몇 가지로 파악할 수 있다.

- 북한 핵은 이미 옆질러진 물이지만 이란 핵은 아직 ‘금지선(redline)’을 넘지 않았기 때문에 협상을 통한 해결이 가능하다는 기대
- 국제사회는 20년 넘게 끌어 온 북핵 협상에 이미 지칠 대로 지쳤지만 이란 핵문제의 경우 협상기간이 짧아서 아직 희망을 버리기 이르고, 이란은 북한처럼 무모하게 노골적으로 핵무기 개발을 추진하지는 않음
- 지역차원에서 발생할 수 있는 핵도미노의 파급효과가 동북아에 비해 중동과 유럽에서 훨씬 큼
- 이라크와 시리아 핵시설에 대한 선제 공습에서 알 수 있듯이, 이스라엘은 미국과 대립각을 세우는 것을 불사하며 강경대응 의지를 실행하는 나라이므로 미국의 입장에서는 협상에 성의를 보여서 이스라엘을 달래야 할 필요성이 더 큼
- 상대의 핵시설에 대한 선제 공격으로 발생할 수 있는 전쟁을 감수할 의지가 한국에 비해 이스라엘이 더 크기 때문에 중동에서 핵문제로 인해 전쟁이 발발할 가능성이 더 크다고 판단한 미국이 전쟁방지를 위해 협상에 더 심혈을 기울임
- 한·미 동맹보다는 미·이스라엘 동맹을, 한국보다는 이스라엘의 안보를 더 중시하는 미국이 중동 핵문제 해결에 더 공을 들인다는 해석도 가능

## 2. 향후 대응방안

앞으로 한국은 크게 다음 두 가지 차원에서 대응방안을 강구해 나가야 한다. 첫째, 이란과 북한에 가해진 제재의 격차를 줄여 나가야 한다. 문제는 더 심각한 데 제재의 강도는 더 약하다면 이는 납득하기 어려운 모순이며 국제사회의 바람직한 대처방식도 아닐 것이다. 안보리의 대북제재위원회를 통해 핵·미사일 개발에 핵심적인 역할을 수행하는 북한의 단체와 개인을 제재 대상에 추가로 지정해야 한다. 예를 들어, 김정은이 3차 핵실험의 사전행사로 기획해서 1월 26일 개최한 것으로 공개한 ‘국가안전 및 대외부문 일군협의회’<sup>21)</sup> 김정은과 같이 참석한 다음 7인은 제재 대상으로 추가되어야 할 것이다.

- 조선인민군 총정치국장 최룡해,
- 조선인민군 총참모장 현영철,
- 국가안전보위부장 김원홍,
- 당중앙위원회 비서 박도춘, 김영일,
- 당중앙위원회 부부장 홍승무,
- 외무성 제1부상 김계관

둘째, 우리가 바뀌어야 한다. 북핵문제에 지쳐 있는 국제사회가 이제는 한국이 주도적으로 문제해결에 나서주기를 바라고 있다는 현실을 직시하고, 적극적으로 우리의 역량을 펼쳐 나가야 한다. 예를 들어, 미 스탠포드 대학교의 연구소가 최근 발간한 보고서는 20년 간 미국 주도의 북핵외교가 실패했다는 것을 인정하고 이제는 한국이 북핵문제를 주도해서 해결해야 한다고 주문했다.<sup>22)</sup> 보고서는 북한이 근본적으로 변할 걸로 보진 않지만 미국은 한반도 긴장완화와 분쟁위험 감소를 이룰 수 있을 것으로 희망하면서 한국의 역할을 조용하게 지원할 것이라고 밝혔다.

20년이 넘는 북핵협상의 역사에서, 지금까지 국제사회가 한국이 나서서 뭔가를 해 주길 바란 적은 없었다. 이런 저런 이유로 우리의 목소리를 내지 못한 것은 물론 심지어 협상 테이블에 앉아 보지도 못하고 북·미 협상의 결과를 청취해야 하는 경우도 많았다. 미국을 비롯한 국제사회가 북핵문제에서 사실상 손을 놓게 된

21) 「조선중앙통신」, 2013년 1월 27일.

22) *The North Korea Problema and the Necessity for South Korean Leadership*, Policy Report (Stanford: Shorenstein Asia-Pacific Research Center, March 4, 2013).

데는 몇 가지 이유가 있겠지만, 북한이란 상대에 대한 환멸에 가까운 혐오감이 가장 큰 원인일 것이다. 21세기 국제사회가 공유하는 최소한의 상식마저 지키기를 거부하는 북한에 대해서 서구의 신사들은 진절머리를 느낄 만도 하다. 대한민국의 성장된 국력과 모범적인 국가정책도 세계여론의 변화를 이끈 큰 동인이다. 이제 북핵 문제를 한국에 맡겨도 되겠다는 인식이 알게 모르게 국제사회에 확산되고 있다.

현 상황에서 우리 국민은 한 줄기 희망을 봐야 한다. 지금 우리가 서 있는 역사의 시점은, 비유하자면, 밤이 깊을 대로 깊어져서 곧 동이 트기 직전인 상태와 같다고 할 수 있다. 북한의 핵개발과 군사도발 등 우리 앞에 놓인 상황은 엄중하지만 그 이면에 희망이 빛이 서서히 밝혀지고 있다는 확신이 필요하다. 이제 바야흐로 우리의 문제를 우리가 주도적으로 해결해서 새로운 한반도의 지평을 열고 행복한 통일시대를 개척해 나가야 한다.

이를 위해, 중요한 것은 지난 20년 넘게 우리를 지배해 온 고정관념과 사고의 틀에서 벗어나는 일이다. 특히 우리가 주변 강대국의 입장에 끌려 다니는 것이 아니라 4강의 중심에서 우리의 역할을 제대로 해 내겠다는 의지와 할 수 있다는 확신을 갖고 이를 실천해 나가는 자세가 절실히 요구된다. 대한민국은 이제 그럴만한 역량을 갖춘 국가이다. 아울러 한반도의 통일이 북핵문제의 궁극적인 해결책이란 인식 하에 통일과 북핵문제를 연계하는 전략적 비전에 입각한 명실상부한 ‘국가대 전략’(National Grand Strategy)을 마련해야 한다.

**<부록 1>: 유엔 안보리 대북 제재 대상 단체·개인 현황<sup>23)</sup>**

□ 단체 현황 (19)

지정일	단체명	지정 근거
09.4.24	조선광업개발무역회사(KOMID)	주요 무기 거래 단체 / 탄도미사일 및 재래식 무기 관련 품목·장비 주요 수출업체
	조선용봉총회사(KRGC)	방위사업을 위한 구매활동 / 군수관련 판매 지원
	단천상업은행	탄도미사일·재래식무기 판매를 위한 주 금융단체
09.7.16	남천강무역회사	원자력총국 산하단체 / 핵관련 장비 조달
	Hong Kong Electronics	조선광업개발무역회사 및 단천상업은행을 대리해 WMD 관련 자금 운용 지원
	조선혁신무역회사	조선용봉총회사의 자회사
	원자력총국	핵프로그램 주관 부서
	조선단군무역회사	제2과학위원회 산하 / 방산물자·기술 조달
12.5.2	압록강개발은행	단천상업은행과 연계
	청송연합	무기 생산 및 수출 업체
	조선흥진무역회사	조선광업개발무역회사가 무역활동을 위해 사용·운영하는 회사
13.1.22 (결의 2087호 부속서에 포함)	조선우주공간기술위원회	2012.4.13, 12.12 장거리미사일 발사 지휘
	동방은행	청송연합의 무기 관련 거래 지원 / 제재를 우회하는 방식의 자금 이전
	조선금룡무역회사	조선광업개발무역회사가 조달활동을 위해 사용하는 별칭
	토성기술무역회사	조선광업개발무역회사의 자회사
	조선연하기계합영회사	조선용봉총회사의 자회사
	Leader (Hong Kong) International	조선광업개발무역회사를 대리해 수송지원
13.3.7 (결의 2094호 부속서에 신규 포함)	제2자연과학원	북한의 핵·미사일 등 무기 관련 연구 및 개발
	조선종합설비수출입회사	조선용봉총회사(KRGC)의 자회사

23) “유엔안보리 대북 추가제재 결의 2094호 채택,” 「보도자료」, 외교통상부, 2012년 3월 8일, <http://www.mofat.go.kr>.

□ 개인 현황 (12)

지정일	성 명	소속 및 직책 (제재대상 지정 당시 기준)
09.7.16	윤 호 진	남천강무역회사 간부
	리 제 선	원자력총국장
	황 석 화	원자력총국 간부
	리 흥 섭	전 영변원자력연구소장
	한 유 로	조선용약산총무역회사(조선용봉총회사) 간부
13.1.22 (결의 2087호 부속서에 포함)	백 창 호	조선우주공간기술위원회 위성통제센터 소장
	장 명 진	서해위성발사장 총책임자, 2012.4.13, 12.12 발사 당시 발사 센터 책임자
	라 경 수	단천상업은행 관리
	김 광 일	단천상업은행 관리
13.3.7 (결의 2094호 부속서에 신규 포함)	연 정 남	조선광업개발무역회사(KOMID) 대표
	고 철 재	조선광업개발무역회사(KOMID) 부대표
	문 정 철	단천상업은행 관리

## 참고문헌

- A Bill to Prevent Nuclear Proliferation in North Korea, and for Other Purposes*,  
“North Korea Nonproliferation and Accountability Act of 2013”, 113TH  
CONGRESS 1st SESSION, February 25, 2013.
- The North Korea Problema and the Necessity for South Korean Leadership*, Policy  
Report (Stanford: Shorenstein Asia-Pacific Research Center, March 4, 2013).  
113th CONGRESS 1st Session H. RES. 65, introduced in House on February 12, 2013.
- 「남북경협기업 실태조사보고서」, 국회 외교통상통일위원회 남경필 의원실, 2011년 8월.
- 전성훈, 「북한의 WMD 위협 평가와 우리의 대응」 (서울: 한국전략문제연구소, 2009).
- 전성훈, “천안함 사태 이후 남북관계 전망과 대북정책 방향,” 「Strategy 21」, Vol.13,  
No.2, 2010년.
- 전성훈, “천안함 이후 5·24 대북조치 2년차 시행 평가,” 「Strategy 21」, Vol.15, No.1,  
2012년 여름.
- 천안함 피격사건 백서(서울: 대한민국 정부, 2011년 3월 26일).
- 행정안전부 자원관리과, 「국민 안보의식 여론조사」, 2011년 6월 25일.
- Designation of DPRK Entities Pursuant to Executive Order 13382, Media Note,  
Office of the Spokesperson, Washington, DC, March 11, 2013,  
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/03/205953.htm>.
- “Fact sheet: UN Security Council responds to North Korea’s launch,” U.S. Mission  
to the United Nations, New York, January 23, 2013,  
<http://usun.state.gov/briefing/statements/203171.htm>; “유엔안보리 대북  
제재 강화 결의 2087호 채택,” 「보도자료」, 외교통상부, 2012년 1월 23일,  
<http://www.mofat.go.kr>.
- Susan Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, “Fact sheet: UN  
Security Council Resolution 2094 on North Korea,” U.S. Mission to the  
United Nations, New York, March 7, 2013,  
<http://usun.state.gov/briefing/statements/205698.htm>; “유엔안보리 대북  
추가제재 결의 2094호 채택,” 「보도자료」, 외교통상부, 2012년 3월 8일,  
<http://www.mofat.go.kr>.
- Treasury Sanctions Bank and Official Linked to North Korean Weapons of Mass  
Destruction Programs*, Press Center, U.S. Department of the Treasury,  
March 11, 2013,  
<http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j11876.aspx>.
- “유엔안보리 대북 추가제재 결의 2094호 채택,” 「보도자료」, 외교통상부, 2012년 3월 8일,  
<http://www.mofat.go.kr>.
- 「대국민 담화문」, 2010년 5월 24일, <http://www.president.go.kr>.

## Abstract

## An assessment of sanctions on North Korea and the prospect

Cheon Seong-Whun\*

The South Korean society has experienced many changes since the sinking of ROKS *Cheonan*. The government reviewed its defense posture and adopted the 5·24 Measure in its relations with North Korea. As a result, the people of South Korea became more conscious of security situations on the Korean peninsula while North Korea's economy suffered badly. Meanwhile, the South Korean government has taken a flexible stance toward North Korea in terms of exchange and cooperation since September 2011. The flexible stance was to manage inter-Korea relations in a stable manner and relieve the hardships of the North Korean people while preserving the spirits and purposes of the 5·24 Measure.

The UN Security Council adopted twenty-six resolutions and statements on North Korea since June 25, 1950. They include thirteen U.N. Security Council resolutions including those concerning nuclear weapons or missile programs, nine Presidential statements, and four press statements. Resolution 82, the first U.N. resolution on North Korea, came when the Korean War broke out. Resolution 825, the first one related to nuclear or missile programs, was adopted in response to North Korea's withdrawal from the NPT. Apart from these U.N. resolutions, the United States has imposed separate sanctions against North Korea.

North Korea's nuclear weapons program can be considered in comparison with that of Iran in terms of the consequences they create for the regional security. The Security Council has adopted six resolutions on

---

\* Director, North Korea Research Center, Korea Institute for National Unification

Iran so far. One should note that the resolutions on Iran have had much stronger sanctions compared to those imposed on North Korea. That is, while the North Korea case may be viewed as a more serious threat to international security from the perspective of nuclear weapons development or proliferation, tougher sanctions have been placed on Iran.

There are two approaches that South Korea should take in addressing the related issues. First, we should aim to reduce the gap between sanctions imposed on Iran and North Korea. It is difficult to understand that a country with more serious problems is rewarded with lighter sanctions. We should take measures through the Security Council Sanctions Committee to make individuals and groups in North Korea that play a central role in developing nuclear weapons and missiles subject to additional sanctions.

Second, we have to change. Other countries in the international community have become tired of North Korea's nuclear issue and now they look to South Korea for initiative. We should correctly understand this current situation and play a leading role within our capacity. Knowingly and unknowingly, the notion that the North Korean nuclear issue may be left to South Korea has been spread around the international community. Although the situation is grave, we should try to open a new horizon in ushering in the unification era by taking the initiative with confidence that there is a looming hope ahead of us.

For these tasks, we should stop thinking in the old way that has been ossified for the last two decades. We should not be pushed around by neighboring great powers in dealing with North Korea related issues anymore; we should take the initiative with resolution that we will play our role at the center of four great powers and with confidence that we can do it. Based on the confidence that the Republic of Korea has become a country with enough capacity to take the initiative, we should establish a 'National Grand Strategy' representing South Korea's strategic vision that the unification is the ultimate solution to the problems related to North Korea's nuclear weapons program.