

## 강압적 경제·통상 조치에 대한 분석과 남북한 경제 협력에의 시사점\*

이재원

광장 국제통상연구원 연구원(서울대학교 국제학 박사수료)

박정준

광장 국제통상연구원 연구원(서울대학교 국제학 박사수료)

## Coercive Economic Measures and their Implications to Inter-Korean Economic Cooperation

Jaewon Lee<sup>a</sup>, Jeongjoon Park<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Lee&Ko Global Commerce Institute, South Korea (Ph. D. Candidate in International Studies, Seoul National University)

<sup>b</sup>Lee&Ko Global Commerce Institute, South Korea (Ph. D. Candidate in International Studies, Seoul National University)

Received 08 December 2019, Revised 10 December 2019, Accepted 16 December 2019

### Abstract

This paper explores the hub-and-spoke system as the structure of the global economic network that presents obstacles for international cooperation. With its exclusive jurisdiction and control over the hub, a powerful state can employ coercive economic measures to compel and deter unwanted behavior of rogue states and even its allies. Against this backdrop, this study analyzes the cases of the US blocking access to its market by Chinese Huawei as well as the case of Japan in restricting trade for highly advanced goods to South Korea. This analysis reveals that both measures are forms of secondary boycotts, which affect not only the entities within their jurisdiction but also others located in third countries. In addition, this paper extends its findings to free trade agreements and offers implications on the outward processing scheme for the Gaeseong Industrial Complex in the KORUS FTA and the Korea-China FTA. These events result in a gray-risk for South Korea, a country that aims to resolve North Korea's denuclearization and inter-Korean economic cooperation.

**Keywords:** Coercive Measures, Hub-and-Spoke System, Inter-Korean Economic Cooperation, Japan Whitelist, Secondary Boycott, US Blacklist

**JEL Classifications:** F10, F13, F51, F52

\* We thank the anonymous reviewers for their many insightful comments and suggestions.

<sup>a</sup> First Author, E-mail: jaewon.lee@snu.ac.kr

<sup>b</sup> Co-Author, E-mail: jjjpark@snu.ac.kr

© 2019 The Korea Trade Research Institute. All rights reserved.

## I. 서론

최근 국제통상질서의 불확실성이 어느 때보다 커지고 있다. 2017년 트럼프 대통령은 취임 직후 '1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)' 제232조에 근거하여 국가안보를 사유로 중국산을 포함한 철강 및 알루미늄 수입을 규제하는 조치를 취했다. 2018년에는 미국 내에서 중국의 화웨이(Huawei)와 ZTE 제품 사용에 대한 경고가 나왔고, 동북아에서는 2019년 7월부터 발생한 한-일 간 수출규제 마찰이 여전히 계속되고 있다. 국제통상체제의 중심에 선 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)도 일방주의적 셰이프가드 조치 및 국가안보를 이유로 한 고율의 관세 부과, 개발도상국 체제 개혁 요구, 분쟁해결제도 상소기구의 마비로 인해 불능화되고 있다.

게다가 통상 질서는 안보 영역에서 발생하는 문제로 인해 더욱 복잡해지고 있다. 특히, 미국 국방부의 인도태평양전략보고서(Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region)에서 나타난 "경제안보가 곧 국가안보(economic security is national security)"라는 표현은 향후 통상과 안보의 영역이 계속하여 중첩되면서 새로운 문제들이 발생할 것임을 예고하고 있다(DOD, 2019: 4). 안보 영역에서 발생한 조치가 통상 질서에 영향을 미치는 대표적인 사례가 바로 제재(sanctions)이다. 미국의 독자적 이란 제재로 석유 수입에 차질이 생겼고, 한동안 예외적 인정과 원화결제시스템을 통해 이어지던 석유 수입도 중단된 것이다.

미국의 제재 조치는 기타 강압적 경제·통상 조치(무역 통제, 관세 부과, 투자 제한 등)와 함께 계속 강화되는 추세에 있다(Forrer, 2018). 미국 제재 집행의 핵심 기관인 재무부 산하 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control, OFAC)이 제재하는 대상자가 우려거래 대상목록인 SDN(List of Specially Designated Nationals and Blocked Persons)을 기준으로 2000년대 초반 600개 수준에서 2018년에는 약 1,500개 수준으로 급증한 점이 이를 방증한다(Gibson Dunn, 2019).

북한 비핵화와 남북한 경제 협력을 모두 추구하는 한국의 입장에서 미국의 강압적 경제·통상 조치 강화를 주목하지 않을 수 없다. 특히 남북경협을 상징인 개성공단은 북한에 대한 미국의 제재가 강화된 2006년 이전에 이미 사업이 시작되었기 때문에, 현재와 같이 제재 이후의 시점에서 경제 협력 재개에 대해 많은 시사점을 던져 준다. 2018년 2월 평창 동계올림픽 이후 남북경협이 다시 주목을 받고 있음에도 북한의 핵·미사일 프로그램으로 인해 대북제재가 강화된 시점에서 세심한 주의도 요구되는 것이다.

본 연구는 국가안보 및 외교정책 목표 달성을 위한 강압적 경제·통상 조치가 활발하게 취해지는 원인을 글로벌 경제 네트워크의 비대칭적 상호의존에서 찾고, 동 조치가 제3국에 대한 일방적 형태에서 양자 간의 합의로 확장됨을 밝힌다. 개성공단 재개 시 국제 규범을 철저히 준수하면서도 장기적으로 새롭게 등장할 국제 네트워크에 대한 준비도 소홀히 할 수 없음을 주장한다. 제2장에서는 강압적 경제·통상 조치를 취할 능력을 갖춘 '허브국가(Hub State)'의 개념과 강압적 조치를 제3국에 적용하는 세컨더리 보이콧(secondary boycott)의 특징을 살펴본다. 제3장에서는 미국이 중국 화웨이를 블랙리스트에 등재한 사건과 일본이 한국을 화이트리스트로부터 제외한 사건을 비교하여 '허브국가'로서 미국이 갖는 특수성을 밝힌다. 제4장에서는 남북한 경제 협력의 상징인 개성공단의 역외가공지역 인정 문제에 대해 한-미 FTA와 한-중 FTA의 상반되는 입장을 비교한다. 이를 바탕으로 제5장 결론에서는 한국이 미국과 중국 사이에서 다변화되는 국제 공급망을 선택해야 할 시 강압적 경제·통상 조치가 부과될 그레이리스크(gray-risk)를 유의해야함을 강조한다.

## Ⅱ. 분석의 틀: 비대칭적 상호의존과 강압적 경제·통상 조치

### 1. 국제 협력을 저해하는 구조: 허브-앤-스포크(Hub and Spoke)

#### 1) 상호의존과 허브국가의 개념

세계화로 특징되는 자유주의 국제 거버넌스는 자본, 상품, 노동의 자유로운 이동을 바탕으로 국가 간 상호의존을 심화시키며 발전해왔다. 1948년 발효된 관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 및 1995년 설립된 WTO를 통해 자유무역 기치가 확립되었고, 이 과정에서 전 세계 무역의 98%에 달하는 164개 회원국 간 글로벌 가치사슬(Global Value Chain, GVC)이 촘촘하게 엮이며 상호의존이 심화되었다(WTO, n.d.). 국제정치적 측면에서 상호의존은 한 국가의 일방적 조치를 극복할 수 있는 능력의 정도를 의미하는 취약성(vulnerability)을 높이기 때문에 국가 간 무력 사용을 자제하는 것으로도 설명되었다(Keohane and Nye, 2011). 따라서 낙관론자들은 상호의존이 국가 간 협력을 증진할 것으로 전망하기도 했다(Nye and Keohane, 1971; Moravcsik, 1998; Keohane, 2009).

이와 대조적으로 상호의존의 구조적 특성에 관한 연구는 불균형적으로 형성된 국제 경제 네트워크의 비대칭성에 초점을 두면서, 세계화가 국제 협력을 저해하고 “상호의존이 무기화(weaponized interdependence)”된다고 주장한다(Farrel and Newman, 2019). 국제 협력에 대한 비판적 전망은 국제정치의 현실주의 시각에서 이미 예견된 바 있다. 불균형적 양자관계의 대표적인 예시인 비대칭 동맹의 경우 강대국의 안보 제공에 대한 대가로 약소국은 정책적 자율성을 포기해야하며, 강대국이 약소국을 통제할 수 있는 가능성을 제공한다고 본다(Morrow, 1991; Cha, 2016). 안보-자율성 교환 모델로 불리는 이 이론이 전제하는 비대칭성은 미국의 아시아 지역 정책에 전반적으로 반영되면서 미국을 중심으로 한국, 대만, 싱가포르

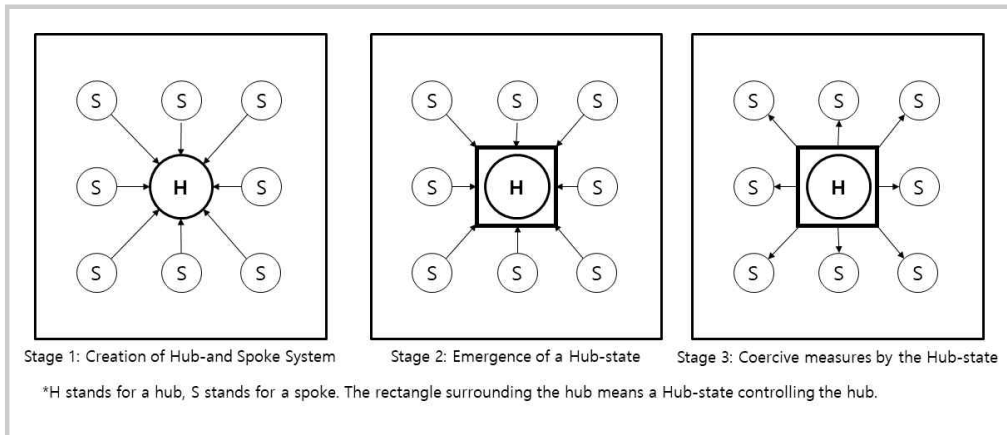
등 각각의 양자 관계로 형성된 허브-앤-스포크 체제(Hub and Spoke system)로 널리 알려졌다(Hemmer and Katzenstein, 2002; Lee, 2015).

아시아 지역의 동맹 질서와 유사하게 글로벌 공급망과 금융망의 구조도 허브-앤-스포크 체제로 발전해 왔다(O'Kelly and Miller, 1994; Kim Yong-Jin, Kim Young-Jin and Lee Duk-Hee, 2016). 예를 들어 국제 분업을 바탕으로 펼쳐진 글로벌 공급망은 아이폰과 같은 하나의 제품이 생산될 때 6개 대륙의 43개 국가를 거치도록 한다(Petrova, 2018). 국제 운송 네트워크도 위계적 구조가 존재함이 시각적으로 밝혀진 바 있다(Wang and Wang, 2011). 더 나아가 글로벌 금융망도 국제 금융 결제 메시지를 전송하는 스위프트(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT)를 중심으로 매우 복잡하게 얽혀있는 것이다(Baker and Byler, 1983).

행위자-구조 간의 독립 작동과 상호 연결 과정에 의한 구조적 특징의 창발(emergence)을 설명하는 네트워크 이론에 따르면, 서로 연결되어 있는 행위자로서의 특정 스포크가 그 연결 링크를 집중시킬 때 허브의 위상을 지니면서 강압(coercion)을 행사할 수 있게 된다(Kim Sang-Bae, 2008; Min Byoung-Won, 2009). 덧붙여 Min Byoung-Won (2008)은 컴퓨터 시뮬레이션을 통해 불균형 클러스터 현상 혹은 불균등 분포 현상을 검증하고 무역 집중도가 높은 네트워크 구조일수록 특정한 허브국가를 지향하고 있음을 밝힌 바 있다. 그런데 Min Byoung-Won (2008: 293)은 국가 간 통합 성향을 클러스터로 규정하며, 이는 Farrel and Newman (2019: 52)의 허브와는 다소 차이가 있다. 전자는 국가를 단위로 보는 반면, 후자는 시장을 단위로 보고 통합된 시장에 대한 관할권을 가진 국가의 행위를 중첩하여 분석하고 있는 것이다. 이 연구에서는 목적상 그 구조적 결과에 집중하며 이 둘을 구분하지 않고자 한다.

〈Fig. 1〉과 같이 허브-앤-스포크로 얽힌 국제 경제 네트워크 구조가 국제 협력을 저해하는 과정은 세 단계로 설명된다. 첫째, ‘Stage 1’은 경제적 측면에서 효율성을 추구하는 기업

Fig. 1. Hub-and-Spoke hampering International Cooperation and Commerce



Sources: written by authors based on Farrel and Newman (2019)

활동이 규모의 경제와 네트워크 효과를 통해 자원을 집중시켜 허브를 발생시킨다. 둘째, 'Stage 2'는 통상, 금융 또는 정보 자원이 집중되는 허브에 대해 배타적인 관할권을 가지는 허브국가가 등장한다. 셋째, 'Stage 3'은 허브국가가 적절한 국내의 제도 및 규범을 바탕으로 스포크에 대해 일방적 조치를 부과한다. 달리 표현하면 허브국가가 허브-앤-스포크 구조 위에 존재하고 국제 경제 네트워크의 중심에 위치함으로써 통화, 상품, 정보 등의 이전에 대해 타국에 비용을 부과하거나 접근을 차단하는 조치를 취한다는 것이다.

허브국가의 강압 형태는 제3국의 거래 정보를 수집할 수 있는 '파놉티콘효과(panopticon effect)'와 시장으로부터 제3국의 거래를 차단할 수 있는 '관문효과(choke-point effect)'로 나타난다(Farrel and Newman, 2019). 전자의 경우 최근 한-일 간 수출규제로 주목을 받은 전략물자의 수출통제와 같이 거래에 대한 정보를 당국이 수집하면서 발생할 수 있고, 부산항이나 홍콩과 같이 전 세계 물류가 집중되는 지점에서 경유 혹은 환적 정보가 수집되면서 발생할 수 있다. 후자의 경우 미국이 이란이나 북한에 대하여 국가안보 등을 이유로 대량살상무기 관련 제품의 거래를 차단하거나 이를 지원할 수 있는 금융 지원을 차단하는 데서 발생한다. 즉

허브국가는 시장 접근에 대해 비용을 지불하도록 함으로써 국제 공급망과 금융망에 대한 독점적 지위를 누린다고 볼 수 있다.

## 2) 허브국가에 의한 강압적 경제·통상 조치의 조건

미국의 독자 제재 조치는 허브국가가 제3국에 대해 강압적인 조치를 부과하는 모습의 전형을 보여주며, 이로 인해 한국을 포함하여 이란의 석유를 수입하거나 통상 프로젝트를 추진하던 국가들이 거래를 중단하게 된 것이다. 미국과 같은 허브국가가 일방적으로 타국의 행동을 강압하는 통상 조치를 취할 수 있는 조건은 무엇인가? Harrel and Rosenberg (2019)에 따르면 외교·안보 목적 달성을 위해 취해지는 경제 제재, 수출통제, 투자 제한, 관세 부과 그리고 기타 부정적 경제 조치를 포괄하는 강압적 경제조치(coercive economic measures)는 여섯 가지의 요소를 근간으로 작동한다. 이는 기축 통화로서 미국 달러화의 역할, 미국 금융제도의 선도적 역할, 미국 금융 시스템의 투명성, 미국 시장의 크기와 매력, 글로벌 공급망 내 미국 기업의 뿌리 깊은 위치, 미국 기업에 의한 대규모 투자이다.

미국은 단연 독보적인 허브국가이다. 미국을

맹렬히 추격하는 중국도 아직은 미국과 같은 수준의 허브국가로 발돋움하지 못했으며, 그 주된 이유는 미국만이 글로벌 경제의 기축통화인 달러를 배경으로 금융 시스템에 통제력을 행사할 수 있기 때문이다. 국제 상품 거래에 필수적인 비용의 국제 결제는 달러화를 사용하므로 금융망에 대한 통제는 공급망에 대한 통제까지 확대되는 것이다. 특히, 달러화, 금융 제도, 금융 시스템은 금융 제재와 직접 관련된 요소라고 볼 수 있어 미국의 경제 및 금융 제재가 주목받고 있는 이유이기도 하다(Kim Min-Ho 2003; Lee Chan-Keun 2011). 게다가 기축통화로서 달러의 지위는 미국 시장에 진입하지 않거나 이를 회피하는 국가에게도 여전히 중요하다. 미국에 의해 불량국가로 낙인찍혀 제재를 부과 받고 달러 자산 및 거래에 대한 접근이 차단된 이란이나 북한 등도 제3국과의 국제 거래를 위해서는 결과적으로 달러 결제가 필요하기 때문에 위장 기업(front companies) 등에 의존하면서 제재를 회피하려는 경향을 보이기도 한다.

그런데 허브국가가 정보에 대한 수집과 시장에 대한 차단 권한을 실현시키기 위해서는 적절한 국내 제도적 장치와 규범도 뒷받침되어야 한다(Farrel and Newman, 2019). 여기에서 국내 제도적 장치란 경제 제재와 같은 조치를 이행하고 위반 사항에 대하여는 집행할 수 있는 권한이 부여된 기관이 존재해야 함을 의미하고, 규범이란 대량살상무기의 비확산, 반테러리즘(counter-terrorism), 자금세탁 금지 등 국가 안보와 대외정책에 대한 시장의 수용을 의미한다. 미국의 경우 OFAC이 제재 기관으로서 국제 사회에서 불량 국가로 낙인 찍힌 이란이나 북한 등과의 거래를 차단할 권한을 부여받고, 이로 인해 부과되는 제재 조치를 시장이 준수하는 것이다.

## 2. 강압의 대표적 도구: 세컨더리 보이콧의 특징과 효과

### 1) 제재의 유형과 미국의 세컨더리 보이콧

미국의 대표적인 강압적 경제·통상 조치는

세컨더리 보이콧인데, 이는 미국 국적의 개인 및 법인(U.S. Persons)에 적용하여 이란이나 북한 등과의 거래를 금지하는 1차 제재(primary sanctions)와는 구분된다. 즉 특정 거래가 미국의 영토 내에서 수행되지 않거나 U.S. Persons에 해당되지 않더라도, 미국의 공급망 및 금융 기관의 지위 등을 활용하여 제재 대상국과 거래하는 제3국 개인 및 법인에까지 그 적용 범위를 확장하고, 미국인과의 거래를 금지하는 대상자 목록에 등재하거나 미국 시장 내 자산 차단 등을 적용하는 조치를 의미한다(Forrer, 2018). 즉 관문효과를 실행하는 조치인 것이다. 세컨더리 보이콧이 주목받는 이유는 바로 이러한 확장성에서 비롯되며, 그 확장성의 특징은 유형 분류를 통해 더욱 두드러진다.

제재 유형은 제재 부과 대상의 범위와 제재 위반 적용의 범위에 따라 상이하게 나타난다. 첫째, 제재 부과 대상은 넓게는 국가 지역 전체를 지정하거나(국가 기반 제재, country-based sanctions) 좁게는 특정 개인이나 단체 그리고 기업 등을 지정(목록 기반 제재, list-based sanctions) 할 수 있다(Chapman and Hoffman, 2013). 둘째, 제재 위반의 경우 가깝게는 미국 국적의 개인 및 법인에게 적용되고, 멀리는 미국의 관할권 외부에 위치한 제3국 국적의 개인 및 법인에게도 적용될 수 있다. 전자를 '미국인(US Persons) 적용 조치'로, 후자를 '제3국 적용 조치(non-US persons)'라 부른다.

이렇게 두 가지 변수로 설계된 제재 유형의 공식은 네 가지 제재 유형을 만들어낸다. <Table 1>에 나타나듯이 미국은 특정 국가와 거래 및 그 자산을 차단할 수 있고(type 1), 테러단체나 개인, 제재 위반 자국민 등을 특정하여 제재하고(type 2), 수출통제레짐과 같이 비확산 규범을 확산시켜 제재국에 대한 특정 상품의 수출입을 금지하거나 공산권인 비시장국가에 대해 최혜국대우(Most-Favoured-Nation treatment, MFN) 조항 또는 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences, GSP)를 미적용 할 수 있다(type 3). 마지막으로, 제3국 국적 개인 및 법인에 대하여 세컨더리 보이콧을 부과할 수 있다(type 4).

제재 유형 분류를 통해 제재 대상이 더 세부

**Table 1.** Four Types of the US sanctions

Divisions	Country-based Sanctions	List-based Sanctions
US Persons	Type 1: Sanctioning state blocks transactions against targeted state	Type 2: Blocking of targeted individuals and entities' assets under the US jurisdiction
Non-US Persons	Type 3: Establishing international and domestic norms to enforce sanctions	Type 4: Secondary Boycott

Source: written by authors

적일수록 그리고 역외 적용이 가능해질수록 세컨더리 보이콧의 유형에 가까워질 수 있음이 발견된다. 달리 표현하면 세컨더리 보이콧을 활용할 수 있는 미국은 강압적 경제·통상 조치를 행사할 대상을 정확히 분별해내고 이를 제3국에까지 적용할 수 있는 능력을 갖추었음을 의미하는 것이다. 게다가 세컨더리 보이콧은 이러한 미국의 노력에 제3국이 동참하도록 압력을 가하는 전술에 가깝다. 트럼프 대통령이 말한 바와 같이 세컨더리 보이콧의 문제는 “미국과 제재 대상국 중 어느 하나를 선택해야 하는 것(do business with the United States or facilitate trade with the lawless regime in North Korea)”을 의미하는 셈이다(The White House, 2017a).

## 2) 세컨더리 보이콧의 효과

세컨더리 보이콧은 관문효과에 더하여 제재 회피 방지, 위반 억제, 집행 실효성 증대 효과를 가져온다(Forrer, 2018). 첫째, 기존 제재의 적용 대상을 확장하여 제3국의 제재 회피 및 은폐를 방지할 수 있다. 1차 제재가 부과되면 제재 대상국은 기존의 불법 활동을 은폐하거나 회피하기 위해 제3국 개인 및 법인을 통한 우회거래를 시도할 수 있으며, 미국 재무부 장관의 결정에 따라 OFAC의 SDN에 등재되는 세컨더리 보이콧을 부과받게 되는 것이다. 둘째, 제3국이 1차 제재를 위반하지 않도록 억제하는 효과를 가져온다. 제3국은 제재 위반 시 미국 시장을 비롯하여 글로벌 네트워크에서 배제될 수 있다는 위협을 느끼게 되고, 따라서 미국의 1차 제

재를 준수하게 되는 것이다. 셋째, 국제 제재의 위반에 대해 보다 더 실효적인 집행이 가능하도록 한다. UN 안전보장이사회의 결의를 통한 국제 제재는 구속력을 가지더라도 그 구체적인 이행과 위반에 대한 집행 모두 국내법에 의존하고 있다(Gowlland-Debbas and Tehindranarivelo, 2004). 이란과 북한 등에 대한 국제 제재를 주도적으로 설계하고 있는 미국의 경우 독자 제재를 통해 더 엄격한 조치를 취하고 있으나, 제3국 개인 및 법인에 대하여는 미국법을 적용하기 어렵다. 이러한 관점에서 기존의 제재 레짐의 효과성을 높이고 제3국을 포함하여 제재 위반을 억제하기 위해 세컨더리 보이콧이 활용되고 있다.

덧붙여 장기적으로는 새로운 허브국가의 등장을 지연하는 효과도 가져올 것이다. 1차 제재로 인해 기존의 허브국가와 거래가 금지되는 경우 제재 대상국은 새로운 허브국가와의 거래를 모색해야 한다. 문제는 허브국가와 제재 대상국 사이에서 거래를 수행하거나 새롭게 허브로 부상하려는 의도를 가진 국가가 존재할 때 발생한다. 유럽과 같이 이란 등 중동 국가와의 통상을 지속하고자 할 때 낮은 수준에서 별도의 거래망을 구축하고자 하는 경우나 미국의 인도-태평양 질서에 대항하면서 일대일로를 앞세워 부상하는 중국이 좋은 예이다. 다만 기축통화를 사용하지 않는 국제 거래는 많은 한계가 있을 뿐만 아니라 이를 회피하는 경우에도 세컨더리 보이콧이 부과될 수 있다. 이러한 리스크로 인해 제3국이 새로운 허브국가의 주변국으로 자리를 이전하는 것은 단기간에 이뤄질 수 없을 것이다.

### Ⅲ. 블랙리스트(Blacklist)와 화이트리스트(Whitelist) 제재 비교 분석

#### 1. 블랙리스트에 등재: 화웨이와 미국 독자 이란 제재 위반

##### 1) 미국 독자 이란 제재의 배경

미국은 세컨더리 보이콧을 포함하는 제재 조치를 통해 이란의 고농축 우라늄 활동을 중단 시킴으로써 제재의 유용성을 확인한 바 있다. 특히 국제 금융 결제 시스템인 SWIFT가 이란 국적 은행을 퇴출시킨 사건은 금융 제재를 통해 이란 핵 활동을 강력하게 압박한 사건이었다(Gladstone and Castle, 2012). 2011년부터 2015년까지 제재가 부과된 당시 이란의 원유 수출이 50% 이상 감소하고, 해외에 위치한 1,200억 달러 규모 자산에 대한 접근이 차단되면서 이란 경제가 20% 정도 위축된 것이다(Katzman, 2019). 이 결과로써 2015년 이란 핵 합의인 포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)이 체결되고 기존의 제재가 해제되기 시작하였다. 그런데 미국은 대 이란 제재를 완전히 해제한 것은 아니었으며, 세컨더리 보이콧은 해제한 반면에 행정명령 13599호(EO 13599, 2012)에 따라 미국인에 대한 1차 제재는 계속 부과하였다.

2019년 12월 현재 이란 관련 세컨더리 보이콧이 재등장하고 전방위적 압박이 가해지고 있는 상황이다. 2018년 5월 8일 트럼프 대통령이 JCPOA에 대해 일방적 탈퇴를 선언하면서 이란에 대한 미국의 독자 제재가 재부과된 것이다(The White House, 2018). 미국을 제외한 JCPOA 합의국은 UN 안전보장이사회의 논의를 거치지 않은 미국의 일방적 행동과 독자 제재를 비난하면서 JCPOA 위반당사자는 오히려 미국이라고 주장한 바 있다(Kerr and Katzman, 2018). 미국의 일방적 조치에 반대해온 프랑스, 독일, 영국은 달러 결제의 대안으로써 인스텍스(the Instrument in Support of Trade Exchanges, INSTEX)를 출범시켜 미국의 대이란 제재를 우회할 수 있는 특별 수단(Special Purpose Vehicle)

을 마련하였으나, 실제 가동 여부는 여전히 미지수이다(Geranmayeh and Batmanghelidj, 2019).

대부분의 국가와 마찬가지로 한국도 이러한 미국의 금융 제재를 받아들일 수 밖에 없는 입장이다. 한국에 대한 미국의 대이란 제재 예외가 2019년 5월 2일 종료되면서 한국의 이란산 원유 수입 및 기타 거래를 가능하게 한 원화결제 시스템도 중단되고, 이와 동시에 한국 내 은행의 이란 중앙은행이 보유한 계좌도 동결된 것이다(Nam Hyun-Woo, 2019).

##### 2) 화웨이 거래 차단과 관문효과

미국의 독자적 이란 제재가 강화된 시점에서 중국 통신장비 기업인 화웨이가 미국 시장에서 퇴출되는 사건이 발생하였다. 화웨이 문제의 본격적인 시작은 2018년 2월 미국 정보 기관들이 미 의회 상원 정보 위원회에서 정보 보안상의 이유로 화웨이 제품 사용을 경고한 발언에서 비롯되었다(US Senate, 2018). 이후 8월 미 의회의 국방수권법(National Defense Authorization Act, NDAA)을 통한 정부 조달 사업 배제, 12월 화웨이 최고재무책임자(Chief Financial Officer, CFO)인 멩완저우(Meng Wanzhou) 체포, 2019년 2월 뮌헨 안보 회의에서의 화웨이 보이콧 촉구, 같은 해 5월 화웨이에 대한 수출통제로 이어지면서 미-중간 기술패권 경쟁이 격화되고 있다는 전망이 나왔다(Kim Sang-Bae, 2019).

화웨이 문제를 두고 미국이 세컨더리 보이콧을 취할 수 있었던 국내 제도적 근거는 OFAC의 이란거래제재규정(Iranian Transactions and Sanctions Regulations, ITSR)의 위반에 있었다. 멩완저우의 체포 사유는 화웨이가 미국산 물품, 기술, 서비스를 이란에 위치한 기업에 제공하고 이를 은폐하기 위해 화웨이의 미국 법인(Huawei Device USA Inc.)과 비공식 이란 자회사인 Skycom간 거래를 수행함으로써 ITSR을 위반했다는 것이었다(DOJ, 2019). 이에 대한 결과로 미국은 상무부의 산업안보국(Bureau of Industry and Security, BIS)이 지정하는 우려거래대상자(Entity List)에 26개국에 위치한 68개 화웨이 해외법인을 추가하였다(BIS, 2018). BIS의 Entity List에 등재되는 경우, 미국 기업과

의 거래가 거부될 뿐 아니라 제3국 기업이 미국 산 품목을 화웨이로 재수출할 수 없게 되어 제재의 관문효과가 공급망 전체로 확장될 수 있다. 이로 인해 반도체 부품 생산 기업인 인텔과 소프트웨어 개발사인 마이크로소프트와 구글 등이 화웨이와 거래하기 어려워지면서, 화웨이의 제품 생산에 차질이 생긴 것으로 알려졌다(Kawakami, 2019).

## 2. 화이트리스트에서 제외: 한-일 기업의 전략물자 수출 관리 부실

### 1) 일본 수출규제 조치의 배경

2019년 7월 일본 경제산업성은 한-일 양국 간 신뢰의 심각한 훼손 및 수출 통제와 관련하여 부적절한 사례가 발생했다고 언급하며, 불화 폴리이미드, 포토레지스트, 불화수소 및 이와 관련된 제조 기술을 한국으로 수출 또는 이전할 경우 반드시 개별 허가를 취득하도록 요구하였으며, 같은 해 8월 한국을 안보상 수출심사우대국을 의미하는 화이트리스트에서도 제외하여 모든 전략물자에 대한 수출 간소화 조치를 철회하겠다고 발표하였다(METI, 2019a). 수출규제 조치로 널리 알려진 일본의 동 조치는 재래식 무기를 비롯하여 생화학, 핵, 미사일 관련 물자의 국제적 이전을 통제하는 4대 국제수출통제체제에서 합의된 사항을 국내적으로 이행하는 것으로 구체적인 사항은 국가마다 차이가 있다. 예를 들어 수출 간소화 대상의 경우, 일본은 4대 국제수출통제체제인 바세나르 협정, 핵공급그룹, 호주그룹, 미사일기술통제체제에 모두 가입하고, 캐치올(catch-all) 통제를 도입하여 수출통제를 철저히 이행하고 있는 한국을 포함한 27개국에 대하여 별도의 허가 없이 사후 보고만으로 전략물자를 수출할 수 있도록 그 절차를 간소화해온 것이다. 캐치올 통제란 수출 거래의 최종 사용자와 최종 용도를 당국이 수집하여 기존에 통제하고 있지 않은 품목을 테러단체 등이 대량살상무기 제조 등에 남용하지 않도록 사전에 이를 차단하고자 만들어진 제도이다(Michel, 2005).

일본이 밝힌 한국에 대한 수출통제 강화 사

유는 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 신뢰 손상이다. 일본 경제산업성은 7월 1일 당일에만 두 차례 발표를 통해 수출통제체제의 근간이 되는 국가 간 신뢰가 손상되었다고 언급하였다(METI 2019a/2019b). 둘째, 관리 부실이다. 7월 1일 경제산업성의 두 번째 발표에 따르면, 경제산업성은 한국으로 수출되는 특정 민감 품목에 대한 관리 부실이 있었음을 언급하였다. 이와 관련하여 추부대학의 호소카와 마사히코 교수는 일본의교정책포럼(Japan Foreign Policy Forum)의 기고문에서 일본에서 한국으로 수출된 불화수소의 일부가 불법적으로 한국 기업이 운영하는 중국 내 공장으로 전달되었을 가능성을 언급하였다(Masahiko, 2019). 셋째, 약속 불이행이다. 7월 3일 일본기자클럽 주최 당수공개토론회에서 아베 신조 일본 총리는 “안전보장상의 무역 관리 문제에 있어서 약속을 지키지 않는 상대국에는 지금까지의 우대 조치를 취할 수 없다”고 언급하면서 기존에 한일 갈등의 중심에 위치한 1965년 청구권협정과 2015년 한일위안부합의를 거론한 것으로 알려졌다(Seo Seung-Wook and Lee Young-Hee, 2019).

일본에서 제기된 각각의 주장에 대하여 제기될 수 있는 반론은 다음과 같다. 첫째, 수출규제 조치에 필요한 규범의 불일치이다. 신뢰 손상과 약속 불이행이 수출통제의 근간이 되는 국제비확산정책에 대한 한국의 이행 의지와 관련된다고 보기 어렵다. 둘째, 국내 제도적 결핍이다. 화이트리스트에서 제외된 한국을 신설된 국가군에 단독으로 포함하면서 비확산 정책에 부합하는 사유를 제시하지 못했다. 예를 들어 미국의 경우 국가별 차등에 대한 사유를 총 14종으로 세분화하여 제시하고 있다(BIS, 2018). 셋째, 수출규제 부과 범위의 불일치이다. 관리 부실 사례가 일본 내 일본 기업인지 혹은 한국 자회사인지 등에 대한 명확한 내용이 공개되지 않았으며, 특정 기업의 관리 부실로 말미암아 수출지인 한국 전 지역을 제재하는 형태의 과도한 조치를 취했다는 것이다.



## 2) 사전 허가제로의 전환과 파놉티콘효과

1993년부터 일본은 Asian Export Control Initiative를 통해 아시아 지역에서 수출통제레짐이 효과적으로 이행될 수 있도록 주변국의 역량 강화를 위해 협력해 왔다(METI, 2019c). 이에 맞추어 한국도 국내외적 수출통제 강화 필요성에 맞춰 제도적 정비에 다해 왔고, 일본은 2004년 한국을 화이트리스트에 포함시켰다. 2019년 8월 화이트리스트에서 한국이 제외됨에 따라, 반도체 생산에 필수적인 전략물자의 공급에 차질이 생길 것이라는 우려가 등장하였고 급기야 기업 총수가 새로운 공급지를 모색하거나 우회 공급 경로를 모색하고 있다는 보도가 나오기도 했다(Baek Byung-Yeul, 2019).

그런데 국제수출통제레짐은 최종목적지로서의 수출을 검토하여 허가 여부를 결정하고 있기 때문에 일본으로부터 수입한 제품을 대만 등을 거쳐 우회 수입하는 것은 명백한 불법이며, 이는 한국의 대외무역법에 의하여도 마찬가지이다. 따라서 일본이 화이트리스트에서 최종목적지로서 한국을 삭제하였다는 것은 허가 없는 거래는 모두 차단된다는 것을 의미하며, 이는 결과적으로 제재와 유사한 효과를 부과하는 것으로 인식될 수 있다. 즉 강압적 경제·통상 조치의 일환으로 발생하는 관문효과를 발생시킨다는 것이다. 그러나 수출통제는 미국 상무부의 Entity List 혹은 재무부의 SDN List를 통한 제재와는 달리 허가를 원칙적으로 허용하지 않는 거부 추정 원칙(presumption of denial)을 적용시키지 않고, 면밀한 검토 후 정상적인 상업 거래는 모두 허용하므로 이러한 효과가 실제로 실현될 가능성은 낮다. 실제로 이러한 수출규제 조치 이후인 8월 8일 일본 경제산업성의 전략물자에 대한 수출허가가 발급되었다는 보도가 나온 바 있다(Reynolds and Nobuhiro, 2019).

오히려 이번 화이트리스트의 제외는 일본 경제산업성으로 하여금 일본의 첨단 기술 등이 연관된 전략물자 공급망 내 정보를 들춰볼 수 있는 파놉티콘효과를 발생시킬 가능성이 있다. 화이트리스트에서 삭제된 최종목적지로서의

한국으로 통제 대상인 품목이 수출되는 경우 경제산업성은 허가 검토를 위해 수입자의 사업 내용을 확인할 수 있는 자료를 제출하도록 요구하고 있기 때문이다. 일례로 반도체 생산 공정에 필요한 불화수소의 수출 허가 과정에서 일본 경제산업성이 한국의 반도체 기업을 상대로 생산 공정상 민감한 자료를 요구했다는 보도도 있었다(Cho Seok-Geun, 2019).

결과적으로 일본이 한국을 화이트리스트에서 제외하면서 한국을 압박할 수 있었던 이유는 일본이 반도체 및 디스플레이와 관련하여 필요한 첨단 소재 산업의 공급망에서 독점적 지위를 누리고 있는 동시에 일본 정부가 이러한 경제 네트워크에 강압적 조치를 취하면서 미국과 같이 역내의 허브국가 역할을 모색했기 때문인 것으로 판단된다.

## 3) 비교 분석: 허브국가의 영향력과 한계

미국의 블랙리스트 등재와 일본의 화이트리스트 제외 조치의 공통점은 허브국가의 파놉티콘효과와 관문효과를 발생시키는 강압적 경제·통상 조치 혹은 제재 부과였다는 점에 있다. 두 조치 모두 추가적인 위반 행위를 방지하고 더 나아가 기존의 문제가 되는 행위를 수정하겠다는 의도를 담고 있어 넓은 의미에서 제재에 해당한다고 볼 수 있다. 이를 허브국가의 정보 수집을 위한 파놉티콘효과와 접근 차단을 위한 관문효과로 구분하여 분석하면 다음과 같다.

첫째, 파놉티콘효과를 살펴보면 두 조치가 유사한 양상을 나타낸다. 미국은 제재 부과를 통해 미국의 금융기관이 보유한 이란 관련 정보에 접근할 수 있게 되었다. 일본도 수출규제 조치를 통해 향후 필요 시 당국의 판단에 따라 수입자인 한국 기업의 사업 내용 등을 요구하게 됨으로써 정보의 수집 및 열람이 가능한 제도적 장치를 마련한 것이다. 둘째, 관문효과와 관련하여서도 두 조치 간에 유사성이 발견된다. 미국은 이란 제재를 위반한 화웨이에 대해 미국 공급망에 대한 접근을 차단하였다. 일본도 한국에 대한 반도체 및 디스플레이 관련 품목을 비롯하여 전략물자에 대한 수출규제 조치를 취하였다. 양국 모두 강압적 경제·통상 조

치의 대상인 주변국이 관할하는 스포크가 자국 시장으로 접근할 수 없도록 금지하거나 통제할 조치인 것이다.

그러나 일본의 수출규제 조치는 실제 관문효과를 실현하지는 못할 것으로 보인다. 규제 대상이 되는 거래 품목의 대안이 존재하기 때문이다. 삼성전자는 수입이 까다로워진 불화수소를 국산으로 일부 대체한 것으로 알려졌다(Hwang Soon-Min, 2019). 즉, 허브의 대체가 예상보다 용이하게 됨으로써, 허브국가가 해당 사안과 관련하여 그 지위를 잃게 될 가능성이 발생한 것이다. 또한 국내 제도적 장치가 관문효과를 실현하기에 적절치 못한 부분이 있었다. 수출통제제도는 정상적인 기업 활동과 자유로운 통상을 증진하기 위해 관련 거래 내용을 검토한 이후 수출이 가능하도록 허가하는 목적을 동시에 가지고 있기 때문이다. 따라서 미국의 조치와 달리 일본의 조치는 기존 공급망에서 자유롭게 수출되던 거래 패턴에 변화를 가하고 이를 제한할 수 있는 장치를 일부 마련한 수준에 머물렀다.

종합하면 일본의 조치는 다소 그 실현 여부에 부족함이 있음에도 전반적인 측면에서 미국의 조치와 같이 파놉티콘효과와 관문효과를 의도하여 양국 모두 허브국가로서 행동한 것으로 보인다. 즉 블랙리스트와 화이트리스트가 사실상 제재의 측면에서 동일한 효과를 발생시킨다고 결론 내릴 수 있는 것이다. 그러나 미국의 블랙리스트 등재와 일본의 화이트리스트 제외의 유사성에도 불구하고, 양국이 허브 국가로서 미치는 영향력에는 분명한 차이가 나타난다. 첫째, 일본은 허브국가의 강압적 경제·통상 조치가 성공하기 위해서 전제되는 규범성을 만족시키지 못했다. 수출규제의 규범은 대량살상무기의 비확산에 근거함에도 일본 경제산업성이 제시한 관리 부실의 문제는 구체적인 근거를 제시하지 못한 것이다. 둘째, 신뢰 부족과 약속 불이행의 문제가 거론된 것은 이러한 규범의 근거를 일치시키는데 오히려 더 혼란을 가중할 뿐이었다. 셋째, 미국과 달리 일본은 규제 대상인 거래 품목에 대한 독점적 지위를 유지하지 못하고 있다. 제3국으로부터 공급이 가능한 상황에서 허브국가로부터 강압적 조치를

부과 받는 대상국은 새로운 허브를 모색할 가능성이 크다.

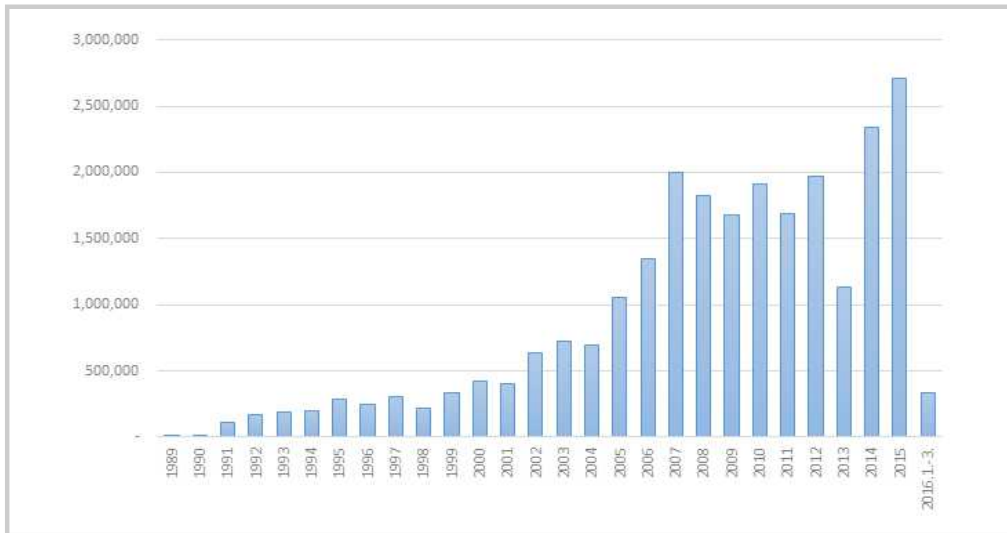
#### IV. 한국 FTA내 개성공단 관련 조항과 그레이리스크(gray-risk) 발생

강압적 경제·통상 조치는 일방주의적인 형태로만 존재하지 않고, 당사자 간 합의에 의한 양자주의적 형태로도 존재하는데, 개성공단과 관련하여 한국이 체결한 자유무역협정(free trade agreement, FTA)의 특례원산지규정에서 이를 확인할 수 있다. 개성공단에 대한 특례원산지 규정을 탐색하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 미국과 같이 북한의 경제 활동을 강력히 제재하는 경우 역외가공지역인 개성공단으로 인한 제재의 효과 약화를 방지하기 위해 강압적 조치를 강화하려 할 것이기 때문이다. 역외가공이 허용되는 경우, FTA 체결국의 영역 밖 역외가공지역에서 작업 공정을 거친 후 재수입되어 최종공정을 통해 수출됨으로써 동 체결국의 원산지 자격이 유지된다(Youn Young-Ho and Na Do-Sung, 2012). 둘째, 이와 대조적으로 개성공단이 FTA 체결을 통해 역외가공지역으로 인정받게 되면, 중국 등 신흥 시장을 중심으로 형성되는 새로운 공급망에 연결될 수 있기 때문이다. 셋째, 이러한 점에서 볼 때, 개성공단은 기존의 통상 규범 적용이 불확실한 그레이존(gray zone)으로 등장하고, 기존의 글로벌 허브로서의 미국과 부상하는 신흥 시장으로서의 중국 사이에서 FTA를 통해 개성공단 상품의 공급망을 연결시키는 한국에 ‘그레이리스크(gray-risk)’를 발생시킬 수 있기 때문이다.

##### 1. 개성공단 관련 최혜국대우 조항 쟁점과 대북 제재의 영향

개성공단과 관련하여 최혜국대우 조항을 둘러싼 국제통상법적 쟁점이 존재한다. 1991년 각각의 독립국가로서 UN에 동시 가입한 남북한임에도 불구하고, 1991년 남북기본합의서 등을 통해 한 국가 내 민족 내부거래로써 남북 교

Fig. 2. Inter-Korean Trade Volume by Year (1989-2016.3.)



Source: Korea International Trade Association, K-stat (stat.kita.net).

역에 있어 “수출입”이라는 용어 대신 “반출입”이라는 용어를 사용할 뿐만 아니라, 무관세교역이 이뤄지고 있는 국제적 모순이 발견되는 것이다. 즉 국제법상 독립국가인 남북한 간 무관세교역이 지속되면 GATT·WTO의 최혜국대우 원칙에 입각해 기타 163개 WTO 회원국 모두에게도 동일한 혜택이 무조건 그리고 즉시 부과되어야 한다는 주장이다(Ahn Duk-Geun and Park James Jeong-Joon, 2014). 대한민국 헌법상 북한은 독립국가도 주권국가도 아니며 북한의 영토 역시 한반도의 일부로서 민족 내부거래의 주장이 타당하다고 할 것이지만, 국제법 관점에서 국제사회의 비판과 문제 제기가 불합리한 것도 아니다.

국내적으로 남북한 경제 협력에 대해 상이한 형태 및 평가가 존재하지만 그 목표와 효과성은 북한 리스크 감소, 한국 경제 이익 제고, 북한 경제난 완화, 북한 경제 개혁 및 개방 유도, 남북한 경제통합 촉진을 두고 어느 정도 일치하는 경향을 보인다(Lee Young-Hoon, 2006). 이러한 공통의 지향점을 바탕으로 형성된 개성공단은 준공과 함께 첫 상품이 생산된 2004년 12월 이후 상호간 반출입이 본격적인 증가세를

보인 바 있다. 국제적으로 개성공단은 불확실성이 매우 높은 영역에 놓여 있다. 2005년 이후 남북경협은 상승과 하락을 반복하는데, 이는 북한의 핵·미사일 실험과 한국 정부의 대응 조치 등의 영향 때문인 것으로 보인다. 2016년 1월 북한의 도발 이후 한국 정부는 개성공단을 전면중단하기로 결정했고, 그 결과 <Fig. 2>와 같이 남북 반출입 규모는 급락했다.

이러한 상황에서도 개성공단의 운영은 남북 경협을 최소한으로나마 유지하며, 협력을 재개할 잠재성을 지니고 있다. 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 남북한 간에는 같은 해 4월 및 5월 관문점, 9월 평양에서 남북 정상회담이 치러졌고, 북-미 간에는 2월 베트남 하노이, 6월 싱가포르에서 북미 정상회담 이어졌다. 특히 9월 정상회담에서 남북이 개성공단과 금강산 관광 사업 정상화 등 경제 협력 재개 목표를 확인한 바 있다.

그러나 개성공단의 재개는 남북한 간의 문제만이 아니며, 한국의 국민적 합의, 북한의 변화 상황, 남북 관계 개선과 더불어 국제 사회의 여건 등이 충족되어야 한다(Lee Hyo-Won, 2017). 다시 말해 상호 간 합의가 있더라도 국

제사회로부터의 지원이나 인정 없이는 남북 협력의 재개는 어렵다고 보는 것이다. 여기에서 국제사회의 지지는 북한 비핵화와 관련된다. 특히 UN 안전보장이사회 결의 2270호는 대량 살상무기(Weapons of Mass Destruction, WMD) 자금원 차단을 목적으로 하면서 무기거래부터 제재 대상, WMD 확산 네트워크, 해운 및 항공 운송, WMD 수출통제, 대외교역과 금융거래, 제재 이행, 사치품 등 전 분야를 총망라한 구체적 제재 방법을 제시하고 있으며, WMD 품목의 캐치올 통제 의무화에 더해 석탄 및 철강과 같은 기존 북한의 주요 수출품을 철저히 제재하고 항공유 공급까지 금지하는 등 전례 없는 조치를 독려하고 있다(Yoo Ji-Yeong, 2016). 이러한 상황에서 개성공단 재개는 남북 당사자 간 문제로 국한하지 않고 더 폭 넓은 관점에서 평가할 필요가 있다.

UN 제재를 주도하고 이보다 더 포괄적인 제재를 부과하는 미국의 대북 제재와 미국의 역할은 더욱 중요하다. 미국은 UN 및 GATT·WTO의 다자체제에서 가장 주요한 입지를 가지고 있을 뿐만 아니라 양자 관계에서도 유사한 사례를 찾기 어려울 정도로 강력한 경제·통상 조치를 부과하며 허브국가 역할을 적극적으로 수행해오고 있기 때문이다. 강압적 조치의 일례로 '1974년 통상법(Trade Act of 1974)'을 통해 미국의 교역상대국에 대한 일방적 통상압박이 가능하도록 301조를 제정했고, 이후 '1988년 종합대외무역경쟁법(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988)'을 통해 보복조치와 미국의 재량을 한층 더 강화하는 슈퍼301조를 제정한 바 있다. 대북 제재와 관련해서는 '2016년 대북제재및정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)'이 제정되어 제재 조치가 행정명령과 별도로 입법 조치의 형태로 존재한다.

## 2. 강압적 조치의 확장: 한-미 FTA내 역외가공조항의 지정요건

북한 비핵화 관련 제재와 남북한 경제 협력 촉진이 충돌하는 상황에서 한국은 FTA에 개성공단과 관련된 특례원산지규정을 별도로 삽

입함으로써 최소한 개성공단 반출입 품목에 국한해서라도 이러한 충돌을 해결하고자 한 것으로 보인다. 이것이 바로 역외가공(outward processing) 관련 조항이다. 해당 내용은 개성공단이 본격 가동되기 이전에 2004년 4월 앞서 발효된 한-칠레 FTA를 제외한 모든 FTA에 포함되어 있는데 그 형태는 한반도 역외가공지역 '위원회 방식', 개성공단 '한정 방식', 개성공단 '플러스 방식'으로 분류된다(Ahn Duk-Geun and Park James Jeong-Joon, 2014).

첫째, 위원회 방식이란 역외가공제품을 추후 위원회의 결정에 따라 결정하는 형태로 한-미, 한-EU, 한-캐나다, 한-호주, 한-뉴질랜드, 한-터키, 한-중미, 한-영 FTA가 채택하고 있다. 둘째, 한정 방식이란 지리적 제한과 품목적 제한을 두어 해당 지역에서 생산되는 특정 상품에 대하여만 역외가공을 인정하는 형태로 한-인도, 한-페루, 한-콜롬비아 FTA가 채택하고 있다. 셋째, 플러스 방식이란 역외산 인정 품목 수가 확대되거나 시의성을 반영해 업데이트되고 역외가공지역을 개성공단 외에도 인정하는 등 허용 범위를 더 넓게 인정하는 형태로 한-중, 한-싱가포르, 한-EFTA, 한-아세안, 한-베트남 FTA가 채택하고 있다. 즉 허용 범위의 관점에서 위원회 방식이 가장 협소하고, 플러스 방식이 가장 광범위한 것이다.

그런데 '위원회 방식'인 한-미 FTA와 '플러스 방식'인 한-중 FTA를 비교하면 역외가공지역의 불분명한 국제 공급망에서의 위치를 놓고 한국은 북한 비핵화와 남북경협을 두 가지 목표를 추구하면서 일종의 그레이리스크가 발생할 가능성을 열어둔 것으로 보인다.

한-미 FTA를 통해 미국은 개성공단에서 생산된 그 어떠한 상품도 한국산으로 간주하지 않을 수 있다. 한-미 FTA 부속서에 나타나듯이 위원회의 역외가공지역 지정 요건으로 한반도 비핵화 진전, 역외가공지역의 남북 관계 영향, 개성공단 환경·노동 기준 및 관행 등을 포함한 것에서 더욱 명확해진다. 한-미 FTA 협정문 부속서 22-다 조항(한반도 역외가공지역위원회) 제3항의 내용은 다음과 같다. "위원회는 역외가공지역들로 지정될 수 있는 지리적 구역들을 결정한다. 위원회는 역외가공지역으로부터

의 상품이 이 협정의 목적상 원산지 상품으로 간주될 수 있기 전에 충족되어야 하는 기준을 수립한다. 그 기준은 다음을 포함하나 이에 한정되지 아니한다. 한반도 비핵화를 향한 진전, 역외가공지역들이 남북한 관계에 미치는 영향, 그리고 그 역외가공지역에서 일반적인 환경 기준, 노동 기준 및 관행, 임금 관행과 영업 및 경영 관행, 이 경우 현지 경제의 그 밖의 곳에서 일반적인 상황 및 관련 국제규범을 적절하게 참고한다.”

이러한 요건은 북한에 대한 미국의 적대적 인식을 고스란히 노출시키고 있는 것으로 보이는데, 미국이 북한에 대하여 부과하는 제재의 사유와 상당부분 일치하기 때문이다(Rennack, 2019). 따라서 한-미 FTA상 역외가공지역 조항은 양국 간 무역자유화 혜택이 개성공단으로까지 확장되지 않도록 하며, 고율의 관세 납부만이 개성공단 상품의 유일한 대미 수출 방법이라는 메시지를 전달하고 있는 것이다.

반면에 한-중 FTA는 위원회 등 별도의 절차 없이 개성공단을 역외가공지역으로 인정할 뿐만 아니라, 한국과 중국 모두 한반도 역외가공지역을 설치할 수 있도록 허용하는 것으로 해석된다. 이와 관련하여 한-중 FTA 협정문 제3장(원산지 규정 및 원산지 이행 절차) 제3.3조(특정 상품의 취급)의 내용의 일부는 다음과 같다. “1. 제3.2조 규정에도 불구하고, 양 당사국 영역 밖의 지역(이하 "역외가공지역"이라한다)에서, 부속서 3-나에 열거되고 한쪽 당사국으로부터 수출된 재료에 작업 또는 가공을 수행하고, 이후에 다른 쪽 당사국으로의 수출을 위하여 그 당사국으로 재수입된 상품은 다음을 조건으로 원산지 상품으로 간주된다. (중략)2. 양 당사국은 공동위원회의 산하에 다음과 같은 기능을 수행하기 위하여 역외가공지역위원회를 설립한다. (중략)다. 기존 역외가공지역의 확대와 추가 역외가공지역 검토 및 지정(중략).”

이러한 중국의 개성공단에 대한 접근 방식은 크게 두 가지로 풀이된다. 첫째, 중국은 허브국가로서의 능력이 미국에 미치지 못하기 때문에 강압적 경제·통상 조치를 주도하기 어렵다. 중국 위안화가 국제 결제 네트워크에서 차지하는 역할도 여전히 기축통화인 미국 달러화의

영향력에 미치지 못하는 것도 사실이다. 둘째, 한-중 FTA의 역외가공지역에 대한 광범위한 인정은 신흥 시장이자 새로운 허브로 성장하는 중국이 미국의 영향력을 장기적으로 차단할 수 있는 조치로 활용될 가능성을 남긴 것으로 판단된다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 국제 협력을 저해하는 원인으로 글로벌 경제 네트워크의 구조로서 존재하는 허브-앤-스포크 체제 위에서 허브에 대한 배타적 관할권과 통제를 통해 주변국에게 강압적 경제·통상 조치를 행사하는 허브국가가 존재함을 설명하고, 이와 관련하여 행위자-구조 간 연결성을 강조하는 네트워크 이론을 탐색하였다. 자유주의적 국제질서에 대한 낙관주의적 전망과는 달리 허브-앤-스포크의 구조적 문제에 집중된 비관주의적 전망대로 미국, EU, 일본 등의 허브 국가를 중심으로 주변국들이 연결되어 있는 비대칭적 상호의존이 나타난 것이다.

이러한 내용을 바탕으로 이란 제재 위반으로 인해 미국 시장에 대한 접근이 차단된 화웨이 사건과 한국을 수출통제상 간소화 절차 대상에서 제외한 일본 수출규제 사건은 자국 관할권 내 개인 및 법인뿐만 아니라 제3국에 위치한 기업 등에 대하여 영향을 미치는 세컨더리 보이콧의 특징을 보였다. 다만 차이점에 있어서 미국은 정보 수집(파놉티콘효과)과 시장 접근 차단(관문효과)을 모두 달성할 수 있음을 보인 것과 대조적으로 일본은 제한적인 정보 수집 효과 정도만 누릴 수 있을 것으로 전망하였다. 특히 기축통화의 지위를 활용하여 공급망과 금융망에 대한 영향을 행사할 수 있는 허브국가는 미국만이 유일하고 트럼프 행정부 이후 국가안보 및 외교정책 달성을 위해 주변국을 강압하고 억제하는 세컨더리 보이콧의 활용이 증가하고 있음이 주목된다.

덧붙여 이러한 발견을 확장하여 남북한 경제 협력에 적용해 본 결과, 한국이 체결한 FTA내 역외가공지역 조항과 관련해서도 미국의 대북 제재 영향을 확인했고, 이에 따라 강압적 경제

· 통상 조치는 일방주의적인 형태뿐만 아니라 양자주의 형태로도 존재함을 밝혔다. 북한 비핵화와 남북경협을 목표로 추구하는 한국은 한-미 FTA와 한-중 FTA 사이에서 역외가공지역 조항과 관련하여 상당히 대비되는 합의를 한 것으로 나타났다. 이러한 점에 비추어 보더라도 남북한 경제 협력은 신중한 접근이 요구된다. 개성공단의 사례는 대북 제재가 본격화되기 이전에 발생한 것이라는 점도 주의할 필요가 있다. 허브국가로서 미국이 대북 제재를 광범위하게 부과하는 상황에서 북한 비핵화 등 국제사회의 규범 준수에 못 미치는 대안의 제시는 북한과의 교류 시 그레이리스크를 발생시킬 것이다.

남북경협은 미중 경쟁이라는 전략적 환경에서 해석하고 접근해야 한다. 게다가 냉정한 현실로서 남북경협이 위치한 통상 환경과 리스크는 아직까지 허브국가 미국에 의해 주도되고 있음을 부정하기 어렵다. 더불어 국제통상체제에서 미국이 갖고 있는 패권적 지위와 중국의 역대 강대국으로서의 지위를 비교할 때 많은 한계가 존재한다. 미-중 전략적 경쟁의 관점에서 중국이 위안화를 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)의 특별인출권(Special Drawing Right, SDR)에 편입시키는 등 달러화의 입지에 도전하는 사이, 미국이 미-중 무역전쟁의 일환으로 중국의 위안화 환율 조작을 공론화하고 기존 무역전쟁을 환율전쟁으로까지 확대시켜 나가는 것 역시 이러한 맥락에서 접근할 수 있다. 안보 측면에서도 북한의 도발을 억제하고 더 나아가 북한 비핵화에 기여하는 한미동맹이 부재한 남

북경협은 상상하기 어려운 것임은 틀림없다(Shen Seong-Ho, 2008). 남북경협 재개 시 현존하는 국제통상체제와 협상하고 비핵산 등 국제규범을 준수해야 하는 것이다.

마지막으로 미국의 세컨더리 보이콧이 비대칭적으로 형성된 상호의존 구조하의 글로벌 통상 네트워크를 남용할 가능성이 제기된다. 단기에 있어서 달러의 힘과 막강한 미국의 경제력은 국가안보 및 외교정책 달성을 위해 부과되는 세컨더리 보이콧 등 강압적 경제·통상 조치의 유효성을 유지시켜 줄 것이다. 당분간 달러화를 근간으로 한 미국의 통제력은 유지될 것이며 해당 통화가 갖는 그동안의 네트워크 효과 역시도 무시할 수 없을 것이다(Beattie, 2019). 오바마 행정부 당시 이란에 대한 세컨더리 보이콧이 JCPOA를 이끌어냈다는 평가에 따라, 트럼프 대통령도 이란에 대한 제재를 복구하면서 세컨더리 보이콧을 더욱 적극적으로 사용할 것임을 밝힌 바 있다(The White House, 2017b).

그러나 장기에 있어서 미국의 강압적 조치가 더 이상 효과를 보지 못할 가능성도 존재한다. 유럽은 미국의 일방적인 이란 제재에 맞서 자국 기업의 대이란 거래를 보호하고자 특별 거래 수단인 INSTEX 구축에 노력하고 있다. 중국은 미국을 추격하며 위안화의 국제적 가치를 증대시키기 위한 아낌없는 노력을 다하고 있다. 단기적인 관점에서 비핵산, 자유무역 등 현존하는 국제규범을 철저히 준수하면서도, 장기적인 관점에서 새롭게 등장할 국제 네트워크에 대한 준비 역시 소홀히 하지 않아야 한다.

## References

- Ahn, Duk-Geun and Jeong-Joon James Park (2014), "A Study on Internal Trade between South/North Korea in the WTO System and Gaesung Industrial Complex", *Review of International and Area Studies*, 23(4), 139-170.
- Baek, Byung-Yeul (2019, July 8), "Samsung chief scrambling to secure chip materials in Japan", *The Korea Times*. Available from [https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2019/07/133\\_271940.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2019/07/133_271940.html)

- Baker, J. C., and E. U. Byler (1983), “S.W.I.F.T.: A Fast Method to Facilitate International Financial Transactions”, *Journal of World Trade*, 17(5), 458-465.
- Beattie, A (2019), *Can the World Economy Find a New Leader?*, London: Chatham House. Available from <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-10-07-WorldEconomyNewLeader.pdf>
- Bureau of Industry and Security [BIS] (2018), *Commerce Control List Overview and the Country Chart*, Washington, D. C.: Department of Commerce. Available from <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulation-docs/2254-part-738-commerce-control-list-overview-and-the-country-chart-1/file>
- Cha, V. D. (2016), *Powerplay: the origins of the American alliance system in Asia*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cho, Seok-Geun. (2019, August 26). [Exclusive] the Japanese government demands cutting-edge processing materials from Samsung Electronics for export license, iNews24. Available from <https://m.news.naver.com/read.nhn?oid=031&aid=0000506534&sid1=101&mode=LSID>
- Chapman, J. D. and W. B. Hoffman (2013), “US Economic Sanctions Law.” ed. Kay C. Georgi and Paul M. Lalonde. *Handbook of Export Controls & Economic Sanctions*. ABA Section of International Law.
- Department of Defense [DOD] (2019), *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region*, Virginia: Author. Available from <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>
- Department of Justice [DOJ] (2019, January 28), *Chinese Telecommunications Conglomerate Huawei and Huawei CFO Wanzhou Meng Charged With Financial Fraud* (Justice News), Washington, D. C.: Author. Available from <https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-telecommunications-conglomerate-huawei-and-huawei-cfo-wanzhou-meng-charged-financial>
- EO 13599 (2012), *Blocking Property of the Government of Iran and Iranian Financial Institutions*, Washington, D. C.: Department of the Treasury. Available from [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran\\_eo\\_02062012.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_eo_02062012.pdf)
- Farrel, H. and A. Newman (2019), “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, 44(1), 42-79.
- Forrer, J. J. (2018), *Secondary Economic Sanctions: Effective Policy or Risky Business?* (Issue Brief), Washington, D. C.: Atlantic Council. Available from <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/secondary-economic-sanctions-effective-policy-or-risky-business/>
- Geranmayeh, E. and E. Batmanghelidj (2019), *Trading with Iran via the special purpose vehicle: How it can work* (Iran sanctions mini-series), London: European Council on Foreign Relations. Available from [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_trading\\_with\\_iran\\_special\\_purpose\\_vehicle\\_how\\_it\\_can\\_work](https://www.ecfr.eu/article/commentary_trading_with_iran_special_purpose_vehicle_how_it_can_work)
- Gibson, Dunn & Crutcher LLP [Gibson Dunn] (2019), *2018 Year-End Sanctions Update*. Available from <https://www.gibsondunn.com/2018-year-end-sanctions-update/>
- Gladstone, R. and S. Castle (2012, March 15), “Global Network Expels as Many as 30 of Iran’s Banks in Move to Isolate Its Economy”, *the New York Times*. Available from <https://www.nytimes.com/2012/03/16/world/middleeast/crucial-communication-network-expelling-iranian-banks.html>
- Gowland-Debbas, V., and D. L. Tehindranarivelo (2004), *National implementation of United Nations*

- sanctions: A comparative study (Vol. 4). The Graduate Institute of International Studies, Geneva: Martinus Nijhoff Publishers.
- Harrel, P. E. and E. Rosenberg (2019), *Economic Dominance, Financial Technology, and the Future of U.S. Economic Coercion*, Washington, D. C.: the Center for a New American Security. Available from <https://www.cnas.org/publications/reports/economic-dominance-financial-technology-and-the-future-of-u-s-economic-coercion>
- Hemmer, C. and P.J. Katzenstein (2002), "Why is there no NATO in Asia? Collective identity, regionalism, and the origins of multilateralism", *International Organization*, 56(3), 575-607.
- Hwang, Soon-Min (2019, September 3), "Samsung Electronics replaces hydrogen fluoride from domestic market ... partial input in two months after Japanese control", MBN. Available from <https://www.mk.co.kr/news/business/view/2019/09/695269/>
- Katzman, K. (2019), *Iran Sanctions* (CRS Report RS20871), Washington, D.C.: Congressional Research Service. Available from <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>
- Kawakami, T. (2019, June 14), "Huawei cancels launch of new laptop as US sanctions bite", *Nikkei Asian Review*. Available from <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Huawei-crackdown/Huawei-cancels-launch-of-new-laptop-as-US-sanctions-bite>
- Keohane, R. (2009), "The Old IPE and the New", *Review of International Political Economy*, 16(1), p 34-46.
- Keohane, R. O. and J. S. Nye (2011), *Power and Interdependence* (4th ed.) New York NY: Pearson.
- Kerr, P. K. and K. Katzman (2018), *Iran Nuclear Agreement and U.S. Exit* (CRS Report R43333), Washington, D. C.: Congressional Research Service. Available from <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43333.pdf>
- Kim, Min-Ho (2003), "The Trading Activities of US Dollar Futures and the Volatility of Won/Dollar Exchange Rate", *Korea Trade Review*, 28(4). 137-162.
- Kim, Sang-Bae (2008), "The World Politics of Network Power: Beyond Traditional Theories of Power in International Politics", *Korean Political Science Review*, 42(4). 387-408.
- Kim, Sang-Bae (2019), "The Huawei Incident and U.S.-China Technological Hegemony Competition: The Complex Geopolitics of Leading Sectors and Cyber Security", *Review of International and Area studies*, 28(3), 125-156.
- Kim, Yong-Jin, Young-Jin Kim, and Duk-Hee Lee, (2016), "Research about Global Positioning of Korean Cosmetic Industry through Trade Network analysis: Focusing on the China-Korea FTA", *Korea Trade Review*. 63-87.
- Lee, Chan-Keun, (2011), "US Financial Statecraft: Financialization, Crisis and China", *Korea Trade Review*, 36(3). 53-81.
- Lee, Hyo-Won (2017), "Legal Issues about resumption of Gaeseoung Industrial Complex", *Unification & Law* (31), 1-26.
- Lee, Seung-Joo. (2015), "Economy-Security Nexus and Changing Regional Order in East Asia", *Journal of Northeast Asian Studies*, (77), 51-76.
- Lee, Young-Hoon (2006), *Current State and Evaluation of South/North Korean Economic Cooperation* (BOK Finance and Economy Study 281). Seoul: Bank of Korea. Available from [https://www.bok.or.kr/portal/cmmn/file/fileDown.do?menuNo=200092&atchFileId=KO\\_0000000000006828&fileSn=2](https://www.bok.or.kr/portal/cmmn/file/fileDown.do?menuNo=200092&atchFileId=KO_0000000000006828&fileSn=2)
- Michel, Q. (2005), "The evolution of nuclear export control regimes: from export control list to catch-all



- clause”, *Atoms for Peace: an International Journal*, 1(1), 74-83.
- Min, Byoung-Won (2008), “Patterns of Unequal Distributions in Inter-State Regional Clusters: A Computer Simulation of Global Networks”, *Korean Political Science Review*, 42(3), 287-309.
- Min, Byoung-Won (2009), “Networked International Relations: Theory, Methods, and Their Limits”, *Korean Journal of International Relations*, 49(5), 391-405.
- Ministry of Economy, Trade and Industry [METI] (2019a), About review of operation of export control for the Republic of Korea (Webpage), 2019. 7. 1. Available from <https://www.meti.go.jp/press/2019/07/20190701006/20190701006.html>
- Ministry of Economy, Trade and Industry [METI] (2019b), Update of METI's licensing policies and procedures on exports of controlled items to the Republic of Korea (Webpage), 2019. 7. 1. Available from [https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0701\\_001.html](https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0701_001.html)
- Ministry of Economy, Trade and Industry [METI] (2019c), The 26th Asian Export Control Seminar Held (Webpage), 2019. 3. 4. Available from [https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0304\\_005.html](https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0304_005.html)
- Morrow, J. D. (1991), “Alliances and asymmetry: An alternative to the capability aggregation model of alliances”, *American Journal of Political Science*, 904-933.
- Moravcsik, A. (1998), *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nam, Hyun-Woo (2019, May 8), “Korean exporters hit by US sanctions on Iran”, *The Korea Times*. Available from [https://www.koreatimes.co.kr/www/biz/2019/05/488\\_268422.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/biz/2019/05/488_268422.html)
- Nye, J. S. and R. O. Keohane (1971), *Transnational relations and world politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Kelly, M. E., and H. J. Miller (1994), “The hub network design problem: A review and synthesis”, *Journal of Transport Geography*, 2(1). 31-40.
- Petrova, M. (2018, December 14). “We traced what it takes to make an iPhone, from its initial design to the components and raw materials needed to make it a reality”, *CNBC*. Available from <https://www.cnbc.com/2018/12/13/inside-apple-iphone-where-parts-and-materials-come-from.html>
- Rennack, D. E. (2019). *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions* (CRS Report. R41438), Washington, D. C.: Congressional Research Service. Available from <https://fas.org/sgp/crs/row/R41438.pdf>
- Reynolds, I. and E. Nobuhiro (2019, August 8), “Japan Grants South Korea Export License, Lessening Trade Fears”, *Bloomberg*. Available from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-08/japan-grants-south-korea-export-license-lessening-trade-fears>
- Seo, Seung-Wook and Young-Hee Lee (2019, July 4). “Retaliation Expansion in Japan… Abe “Withdraws preferential treatment because Korea is not keeping its promise””, *JoongAng Ilbo*. Available from <https://news.joins.com/article/23514961>
- Sheen, Seong-Ho (2008), *Inter-Korean Relations without the US-ROK Alliance* (NBR/KiFS U.S.-ROK Alliance Conference Paper). Seoul: The Korean Institute for Future Strategies and The National Bureau of Asian Research. Available from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.555.8769&rep=rep1&type=pdf>
- The White House (2017a), Remarks by President Trump, President Moon of the Republic of Korea, and Prime Minister Abe of Japan Before Trilateral Meeting (Webpage), 2017. 9. 21. Available from <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-moon-republic->

- korea-prime-minister-abe-japan-trilateral-meeting/
- The White House (2017b), Remarks by President Trump on Iran Strategy (Webpage), 2017. 10. 13. Available from <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>
- The White House (2018), President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal (Webpage), Washington, D. C.: Author. Available from <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>
- Wand C. and J. W. Wang (2011), "Spatial pattern of the global shipping network and its hub-and-spoke system", *Research in Transportation Economics*, 32(1), 54-63.
- World Trade Organization [WTO] (n.d.), What is the WTO? Available from <https://www.wto.org/index.htm> (accessed December 7, 2019)
- US Senate (2018), Hearing before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate One Hundred Fifteenth Congress Second Session (S. HRD. 115-278), Washington, D. C.: Author. Available from <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/hearings/CHRG-115shrg28947.pdf>
- Youn, Young-Ho and Do-Sung Na (2012), "A Study on Directions for Standardization of Outward Processing Rules of Origin in Korea FTA - Focused on Case Study on Kaesong Industrial Complex's Outward Processing", *Korea Trade Review*, 37(4), 295-319.
- Yoo, Ji-Yeong (2016), "Analysis on Consistency of Economic Sanction Measures against North Korea with WTO/FTA Security Exceptions Provisions", *Review of International and Area Studies*, 25(2), 1-29.