

## 미국의 대북 추가제재: 의미와 전망

### 최진욱

(남북협력연구센터 소장)

3월 26일 북한의 천안함 격침으로 촉발된 대북 제재모드가 8월중 발표될 미국의 대북 추가제재 조치로 새로운 국면에 진입하게 되었다. 이는 한국정부의 남북경협중단, 유엔안전보장이사회와 ARF 등 국제무대에서의 외교적 규탄, 한미연합군사훈련 등의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 금융제재를 골자로 하는 미국의 대북 추가제재는 이미 시행중인 유엔안보리결의안 1718호와 1874호, 대량살상무기거래를 금지하는 행정명령 13382호를 포괄하여 강화시키는 방식으로 추진될 것으로 보인다.

8월 초 로버트 아인혼 미국무부 이란·북한 제재 조정관 방한시 윤곽을 드러낸 대북 추가제재는 제재대상, 방법, 강도 등에 있어서 다음과 같은 독특한 특징을 갖고 있다. 첫째, 제재 대상과 관련해서, 무기, 사치품, 마약, 담배, 위조지폐, 돈세탁 등 북한의 불법활동에 연루된 기업, 기관, 개인을 총망라하여 자금이 지원되는 것을 동시에 차단할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 이미 유엔제재위원회 등에서 발표한 대상이외에 추가로 다양한 불법활동과 금융계좌가 제재대상에 포함될 것이며 특히, 북한지도부를 겨냥하여 자금줄을 차단하겠다는 것을 목표로 하고 있다. 이는 유엔안보리결의안 1718호와 1874호가 무기와 사치품을 제재대상으로 하였고 2005년 BDA 사태는 특정 계좌만을 제재대상으로 한 것과 비교하여 포괄적인 제재방법이라고 할 수 있다.

둘째, 대이란 제재와 달리 의회의 법안에 의하거나 2005년의 BDA 사태와 같이 애국법을 적용하지 않고 대통령 행정명령에 의한 제재를 추진하고 있다. 특히, 돈세탁과 위조지폐가 제재대상에 포함되어 있음에도 불구하고 법집행이 아닌 행정명령을 통해서 북한을 제재하겠다는 것은 매우 이례적인 것이라 하겠다. 즉, 무기나 사치품, 담배, 마약 등과 달리 미달러화에 대한 위조나 돈세탁은 미국의 통화제도에 대한 중대한 범죄행위로 법집행의 대상이 되는 것이다. 2005년 미국이 BDA를 '제재'할 때, 이는 북핵문제와 관련된 '제재'가 아니라 실정법 위반 혐의에 대한 '법집행'임을 강조한 바 있다. 형식논리로 보면 미국 재무부는 위조달러를 유통하고 마약대금을 세탁 하는 것으로 의심되는 BDA를 요주의 대상으로 지목하고 애국법 311조를 적용하여 미국 금융기관들에게 BDA와 거래를 중단하도록 권고하였을 뿐이다. 그러나 이는 BDA의 신용에 치명타가 되어 대규모 예금인출사태가 발생하게 되자 BDA가 북한계좌를 동결하고 관련 정보를 제출하게 된 것이다. 8월 4일 스텐턴 레비 재무부 금융테러정보 담당 차관이 애국법의 적용을 배제하지 않고 있다고 말한 것은 애국법 적용의 효력에 주목한 것 뿐만 아니라 미달러화 위조 및 돈세탁 혐의 처리에 대한 미국정부의 고충을 드러낸 것이라고도 할 수 있다.

셋째, 행정명령에 의한 대북 금융제재는 강제성이 없기 때문에 효력을 발휘하기 위해서는 정치적이고 외교적인 노력이 수반되어야 한다고 할 수 있다. 즉, 불법활동에 연루된 개인, 기업, 기관을 지목하고 이들의 자산을 동결하거나 이들의 금융계좌를 해당국가의 당국이나 은행에 통보하여 계좌동결을 요구하는

것이다. 미국내 북한의 자산은 없기 때문에 자산동결은 상징적인 것이고 금융제재는 대부분의 북한계좌가 있는 중국의 협조가 필요하다. 그러나 중국 등 관련국의 협조 여부는 순전히 미국의 의지에 달려있다고 할 수 있다. 미국의 강력한 의지에도 불구하고 강제성이 없다고 해서 중국이나 중국은행이 불법활동에 대한 제재요청을 무시할 수 있느냐는 것이다. 미국의 의지에 따라서는 BDA 사태 당시와 마찬가지로 해당 은행으로부터의 대규모 예금인출 사태가 발생할 수도 있을 것이다. 중국은 다소 애매한 사치품 보다는 유엔안보리결의에 의해 제재대상인 무기거래와 명백히 불법인 마약, 담배, 위조지폐, 돈세탁 등에 대해서는 보다 협조적일 것으로 예상된다.

넷째, 행정명령에 의한 대북 금융제재는 대북정책에 있어서 전술적 유연성을 염두에 둔 조치라고 할 수 있다. 이란제재법안에 비해 북한에 대한 제재는 의회의 심의·의결절차가 없기 때문에 대통령 행정명령을 통해 즉시 시행할 수도 있고 제재를 해제하는 것 역시 별다른 절차 없이 가능하다. BDA 사태 당시 경험에 의하면 미국 국무부가 BDA의 북한계좌에 대한 동결을 해제하였음에도 불구하고 신용하락을 우려한 은행들이 BDA에서 인출되는 북한계좌의 돈을 송금받기를 꺼렸기 때문에 북한이 정상적인 국제금융거래에 재진입하는 데 어려움을 겪었다. 미국 재무부는 여전히 BDA가 북한의 돈세탁에 이용되었다는 주장을 굽히지 않았기 때문이다. 결국 애국법 311조의 적용을 받지 않는 미연방준비은행(FRB)을 거쳐 러시아 중앙은행을 거치는 두 번의 세탁 후 북한이 BDA 계좌의 돈을 인출할 수 있었다.

요컨대, 미국의 대북 금융제재는 북한의 돈을 총망라하여 제재대상에 포함시킴으로써 제재효력을 과시하면서도 제재의 유연성을 확보하려는 매우 전술적인 조치라고 할 수 있다. 미국의 금융제재는 제대로 시행될 경우 북한의 외화벌이에 큰 타격을 줄 것으로 예상되나 북한이 태도변화를 보인다면 진정성 있는 대화를 할 용의가 있다는 메시지라고 할 수 있다. 미국이 누차 강조하는 것 처럼 미국의 의도는 북한을 압박하고 고립시키는 것이 아니라 북한을 비핵화하기 위한 진정성있는 대화로 유도하겠다는 것이다. 그러나 북한이 대화할 준비가 되지 않았다면 대화를 위한 대화는 안하겠다는 것이 미국의 입장이며, 이는 한미의 일치된 인식과 정책공조에 바탕을 두고 있는 것이다.

미국의 금융제재에 대하여 북한은 “핵억제력을 다각적으로 강화하고 강력한 물리적 조치를 취하는 것으로서 대응할 것”이라며 강력히 반발하고 있다. 실제로 당분간 긴장국면은 불가피할 것이다. 그러나 북한은 유엔안전보장이사회 의장성명(7월 8일) 직후 6자회담의 복귀와 평화체제 논의를 언급함으로써 천안함 국면을 벗어나고자 하는 의지를 표명한 바 있다. 이는 조속히 제재국면을 벗어나고 6자회담의 댓가로 식량 등 시급한 경제적 지원을 받고자 하는 의도라고 할 수 있다. 그러나 상황은 북한의 뜻대로 되지 않고 있다. 우리의 남북경협중단 조치와 미국의 대북 추가제재로 북한의 경제상황은 악화되고 외교적 고립은 심화되었다. 만성적인 식량난과 사회불안을 겪고 있는 사면초가 북한의 고민이 깊어가고 있을 것이다. 공은 여전히 북한쪽에 있다.

