



2016-19

유엔 안보리 대북제재 결의, 이제 궤도에 들어섰다

이기범 연구위원

아산정책연구원

2016.12.29

1. 들어가며

유엔 안전보장이사회(이하, '안보리')는 2016년 11월 30일 만장일치로 대북제재 결의(Resolution) 2321을 채택했다. 결의 2321은 2016년 9월 9일 북한의 제5차 핵실험에 대한 제재 결의이다. 2016년 1월 있었던 제4차 핵실험에 대한 결의 2270의 실효성 여부에 대한 논란이 정리되기도 전에 또 한 번의 핵실험이 있었고, 이는 대북제재 결의의 수위를 어느 정도 높여야 하는지에 대한 안보리 상임이사국들 간 합의를 어렵게 만들었다.

결의 2270의 제재 수위가 전례 없이 강력하다는 국내·외 평가를 무색하게 만들며 북한은 8개월 만에 다시 한 번 핵실험을 감행했다. 미국은 제5차 핵실험에 대해서는 반드시 더 강력한 제재를 가해야 한다는 전제하에 주유엔 미국대사 사만다 파워(Samantha Power)가 직접 대한민국을 방문하여 그 의지를 다졌다. 대한민국의 사드(THAAD · 고고도미사일방어체계) 배치 결정에 대하여 반대 입장을 밝혀온 중국이 과연 더 강력한 제재에 동의할 것인지에 대한 우려가 있었으나, 결의 2270에 비해 진전된 내용을 담고 있는 결의 2321이 채택되었다.

북한의 석탄 수출 제한을 계량화 한 이번 결의 2321 은 북한의 연간 외화 수입을 구체적으로 7~8 억 달러 정도 감소케 한다는 점에서 이전 대북제재 결의와는 다른 '예측가능성(predictability)'을 지니고 있다. 유엔 안보리 대북제재 결의가 추상적인 레토릭에서 본격적으로 구체화 되었다는 점에서 이번 결의 2321 을 진정한 대북제재 결의의 시작으로 보아야 한다.

북한의 제 1 차 핵실험에 대한 제재를 담고 있는 결의 1718 이 채택된 이후 핵실험에 대한 다섯 번째 결의로 채택된 결의 2321 까지 다섯 개의 안보리 대북제재 결의는 두 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째, 제재 대상의 확대, 즉 제재 내용의 '포괄성' 증대이다. 둘째, 제재 강도의 심화, 즉 제재 이행에 대한 '강제성' 증가이다.

안보리 대북제재 결의 중 결의 2321 은 가장 포괄적인 제재 내용을 담고 있다. 그리고 각 유엔 회원국이 결의에 포함된 제재 내용을 강제적으로 이행해야만 하는 정도도 결의 2321 이 가장 세다. 본 이슈브리프는 핵실험에 대한 다섯 개의 대북제재 결의를 검토하여 제재 이행에 대한 강제성이 어떻게 증가되어 왔는지를 살펴본 후 결의 2321 이 제재 이행의 예측가능성을 명시한 최초의 대북제재 결의임을 확인하고자 한다.

2. 안보리 결의 내용에 사용된 동사(verb)에 따른 강제성 분석

북한의 핵실험에 대하여 지금까지 다섯 개의 대북제재 결의가 채택되면서 제재 이행에 대한 강제성이 증가되었다는 것은 결의에 사용된 동사(verb) 분석을 통해 알 수 있다. 예를 들어, 안보리 결의는 '결정한다(decides)', '요청한다(calls upon)', '표명한다(expresses)' 등의 동사를 사용하며 채택된다. 하나의 안보리 결의 내에도 결의 내용에 따라 '결정한다', '요청한다', '표명한다' 등의 동사가 혼재되어 있다.

이러한 동사의 차이는 어떤 안보리 결의 중 법적 구속력이 있는 내용과 법적 구속력이 없는 내용을 구분하지 않는다. 결의 내에 어떤 동사가 사용되더라도 유엔헌장 제 7 장하에서 채택되는 안보리 결의는 기본적으로 법적 구속력이 있다고

보아야 한다. 다만 법적 구속력을 가지는 것은 동일하나 결의가 채택될 때 사용되는 동사의 차이에 따라 제재 이행 시 각 유엔 회원국에게 남겨진 재량(discretion)의 크기가 다를 뿐이다. 예를 들어, 안보리 결의 내용이 '결정한다'라는 동사를 사용한다면 그 내용은 반드시 이행되어야 하며 각 회원국은 제재 이행과 관련하여 재량을 가질 여지가 없다. 그러나 안보리 결의가 '요청한다'라는 동사를 사용한다면 그 내용에 법적 구속력이 있는 것은 분명하지만 그 내용을 이행하는 데 있어 각 회원국에게 이행 여부 또는 이행 정도에 대한 재량이 남아 있을 수 있다.¹ 물론 '요청한다'라는 동사를 일률적으로 하나의 의미로 해석할 수는 없다.² 그 이유는 각 안보리 결의마다 결의 채택의 배경 또는 목적에 따라 조심스럽게 사용된 동사를 해석해야 하기 때문이다.

대북제재에 관한 유엔 안보리 결의의 경우 '요청한다'라는 동사를 사용한 결의 내용은 그 다음 결의 채택 시 '결정한다'라는 동사를 사용하여 각 유엔 회원국에게 이행의 재량을 남기지 않는 방향으로 전환되는 경향을 보인다. 이는 바로 안보리 대북제재 결의에 관한 한 '결정한다'라는 동사를 사용한 경우에만 재량의 여지 없이 그 제재 내용을 반드시 이행해야 한다는 의미이다. 예를 들어, 결의 1874는 '북한행 또는 북한발 모든 화물 검색'을 모든 국가에게 요청했다.³ 그리고 모든 회원국에게 공해상에서 기국의 동의를 얻어 북한의 무기 또는 핵·미사일 개발에 기여할 수 있는 물자의 수출 및 수입과 관련이 있다는 합리적인 근거를 제공하는 정보가 있다면 선박을 검색할 것을 요청했다.⁴ 그런데 결의 2094는 모든 국가가 (신뢰할 만한 정보가 있다면) '북한행 또는 북한발 모든 화물 검색'을 해야 한다는 내용을 '결정한다'라는 동사를 사용하여 채택했다.⁵ 즉, 대북제재에 관한 유엔 안보리 결의의 경우 '요청한다'라는 동사는 각 회원국에게 이행의 재량을 남기지만, 이후 결의 채택 시 '결정한다'라는 동사의 사용을 통해 각 회원국에게서 이행의 재량을 빼앗는 것이다.

결의 2094 가 '우려(concern)'를 나타내기 위해 '표명한다(expresses)'라는 동사를 사용한 점도 주목을 요한다. 이는 안보리 대북제재 결의 내용이 사용하는 동사에 따라 이행 시 각 유엔 회원국이 가지는 재량의 정도에 대한 '위계질서(hierarchy)'가 만들어졌음을 의미하기 때문이다. 쉽게 말해, '결정한다'라는 동사를 사용한 제재 내용에 대해서는 각 회원국이 재량의 여지 없이 이행해야 하고, '요청한다'라는 동사를 사용한 제재 내용에 대해서는 각 회원국이 이 내용을 이행하는 데 있어 어느 정도 재량을 가진다. 그러나 '표명한다'라는 동사를 사용한 경우에는 추후 결의 채택 시 이 내용이 포함될 것을 예고하는 의미를 가질 뿐이다. 이런 이유로 '표명한다'라는 동사를 사용한 제재 내용에 대하여는 각 회원국이 상당한 재량을 가진다고 해석할 수 있으나 이 재량은 추후 결의 채택 시 '요청한다' 또는 '결정한다'라는 동사의 사용과 함께 축소된다.

아래에서는 결의 내용에 사용된 동사에 따른 강제성 분석을 토대로 다섯 개의 대북제재 결의를 검토한 후 결의 2321 이 각 유엔 회원국에게 제재 이행에 대한 재량을 거의 남기지 않은 가장 강제성이 높은 대북제재 결의라는 것을 확인하고자 한다.

3. 결의 2321 이전 대북제재 결의의 제재 프레임

2006 년 10 월 14 일 채택된 결의 1718 은 대북제재의 기본 프레임을 만들었다. 유엔헌장 제 7 장하에서 채택된 결의 1874(2009 년 6 월 12 일), 결의 2094(2013 년 3 월 7 일), 결의 2270(2016 년 3 월 2 일) 모두 결의 1718 이 만들어 놓은 제재 프레임을 유지하고 있다. 결의 1718 은 제재 '대상'을 열거했고, 이후 대북제재 결의는 결의 1718 이 열거한 제재 대상에 대하여 제재 강도를 올리거나 제재 내용을 구체화 하는 방향으로 채택되어 왔다.

(1) 결의 1718 제재 프레임하에서의 제재 대상과 한계

결의 1718 은 제재 대상을 크게 ① 무기, ② 핵·미사일 개발에 기여할 수 있는 물자, ③ 금융, ④ 사치품, ⑤ 개인으로 나누고 있다.⁶

결의 1718 은 북한의 핵실험에 대하여 유엔헌장 제 7 장 제 41 조하에서 강제조치(즉, ‘비군사적’ 강제조치)를 채택한 최초의 대북제재 결의라는 의미와 함께 제재 대상을 구체적으로 열거했다는 점에서 대북제재의 방향을 설정했다는 의미를 가진다. 그러나 결의 1718 은 제재가 실제로 이행되고 있는지 여부를 감독할 수단으로 (결의 1718) ‘위원회(Committee)’를 만들었을 뿐이며, 이 위원회는 제재 이행 여부에 관한 정보를 각 유엔 회원국으로부터 얻을 수밖에 없었기 때문에 근본적인 한계를 지니고 있었다.⁷ 더구나 금융 제재의 경우 식료품, 의약품 등 구매를 위한 민생 목적을 예외로 허용하고 있었기에 그 한계는 명백했다.⁸

(2) 결의 1874 제재 프레임하에서의 제재 대상과 한계

북한의 제 2 차 핵실험에 대하여 유엔 안보리는 2009 년 6 월 12 일 결의 1874 로 응답했다. 결의 1874 는 결의 1718 제재 프레임을 그대로 이어받았다. 다만 제재 대상인 무기 또는 핵·미사일 개발에 기여할 수 있는 물자의 범위가 조금 넓어졌을 뿐이다.⁹

결의 1874 는 결의 1718 에 비하여 금융 관련 제재 정도가 다소 높아졌다. 예를 들어, 각 유엔 회원국에게 북한의 핵개발에 기여할 수 있는 금융 자산 등을 동결하거나 북한을 상대로 무이자 대출 등을 하지 않을 것을 요청했다.¹⁰ 그리고 결의 1718 이 각 회원국에게 화물 검색과 관련하여 필요 시 단순한 협력 조치 정도만 요청했던 것에 비해 결의 1874 는 모든 국가에게 ‘북한행 또는 북한발 모든 화물 검색’을 요청했다.¹¹ 하지만 이러한 제재 내용은 ‘요청한다’라는 동사를 사용하여 채택되었기 때문에, 제재 이행의 실효성을 담보하기에는 여전히 각 회원국에게 제재 이행 시 재량을 남기는 내용이 많았다.

(3) 결의 2094 제재 프레임하에서의 제재 대상과 한계

북한의 제 3 차 핵실험에 대한 결의 2094 는 사치품 목록을 구체적으로 언급했고, 제재 대상인 기관 및 개인의 이름을 열거했으며, 자산동결 또는 여행 금지라는 구체적인 제재 내용을 적시했다는 차원에서 결의 1718 및 결의 1874 와는 차이를 보이고 있다.¹²

결의 2094 는 사치품과 기관 및 개인에 대한 제재를 강화한 것은 물론 금융에 대한 제재도 강화했다. 비록 ‘요청한다’라는 동사를 사용하기는 했지만 각 국가에게 자국 내에 북한 은행과 관련된 기관이 문을 여는 것을 금지할 조치를 취할 것을 요청했고,¹³ 자국 또는 자국 관할권 내에 있는 금융기관이 북한에 관련 기관을 만들거나 계좌를 개설하는 것을 금지할 적절한 조치를 취할 것을 요청했다.¹⁴

결의 2094 는 북한으로 ‘대량 현금(bulk cash)’이 유입될 가능성에 대하여 우려도 표명했다.¹⁵ 그리고 핵실험에 대한 대북제재 결의 중 최초로 북한의 핵 개발 등에 기여하는 것을 막기 위해 북한 외교관에 대한 감시를 강화할 것을 요청했다.¹⁶

(4) 결의 2270 제재 프레임 하에서의 제재 대상과 한계

북한의 제 4 차 핵실험에 대한 결의 2270 은 채택 직후부터 찬사를 받았다. 주유엔 미국대사 사만다 파워는 “북한 당국은 그들이 찾을 수 있는 구멍을 찾아 트럭을 몰 것이다. 그러나 이 결의는 매우 탄탄하다”고 밝혔으며, 대한민국 외교부는 “70 년 유엔 역사상 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적인 제재 결의”라며 찬사를 더했다.

결의 2270 은 이전 대북제재 결의에 비해 상당히 많은 제재 내용을 추가했다. 특히 ① 제재를 회피하는데 조력하고 있는 북한 외교관 추방 결정,¹⁷ ② 무조건적인 ‘북한 행 또는 북한 발 화물 검색’ 결정,¹⁸ ③ 북한의 석탄, 철 등 광물 수출 금지 결정¹⁹ 등은 제재 내용이 ‘결정하다’라는 동사를 사용했기에 많은 주목을 끌었다.

그리고 결의 2094 에서 ‘요청한다’라는 동사를 사용한 제재 내용인 ① 자국 내에 북한 은행과 관련된 기관이 문을 여는 것 금지, ② 자국 또는 자국 관할권 내에 있는

금융기관이 북한에 관련 기관을 만들거나 계좌를 개설하는 것 금지에 대하여 결의 2270은 각 국가에게 이행 시 재량의 여지를 남기지 않기 위해 ‘결정한다’라는 동사를 사용했다.

이전 결의보다 변화가 많았음에도 결의 2270도 한계를 가지고 있다. 북한의 석탄, 철 등 광물 수출을 금지했으나 ‘민생 목적(for livelihood purposes)’을 위해서는 예외를 허용했다.²⁰ 즉, 북한은 검증하기 어려운 민생 목적이라는 이유로 석탄, 철 등 광물 수출 금지 결정을 우회할 수 있는 것이다.

결의 2270은 북한이 자신의 선박을 다른 국가에 등록하는 ‘편의치적(flag of convenience)’ 제도를 이용하지 못하도록 결정하는 데 실패했다. 단지 각 유엔 회원국에게 북한이 소유하거나 운용하고 있는 선박에 대한 ‘등록 취소(deregister)’를 ‘요청한다’라는 동사를 사용하여 적시했을 뿐이다. 이는 북한 소유 또는 운용 선박에 대한 등록 취소가 여전히 각 회원국의 재량하에 있다는 의미이다. 다른 국가에 등록된 북한 소유 또는 운용 선박의 이름이 ‘Grand Prince’와 같이 북한과 관련된 점을 찾기 어렵도록 명명되어 있다면 회원국은 그 선박에 실린 화물이 북한행 또는 북한발이라 의심하기 어렵다. 이는 무조건적인 ‘북한행 또는 북한발 화물 검색’을 회피하는 것으로 이어지게 된다.

표 1. 각 안보리 대북제재 결의 간 주요 제재 대상 및 강도 비교

제재 대상	결의 1718	결의 1874	결의 2094	결의 2270	결의 2321
무기	Decides	Decides (제재 범위 확대)	결의 1874 의무 유지	Decides (제재 범위 다시 확대)	Decides (제재 범위 추가 확대)
핵·미사일 개발에 기여할 수 있는 물자	Decides	Decides (제재 범위 확대)	결의 1874 의무 유지	Decides (제재 범위 다시 확대)	Decides (제재 범위 추가 확대)
금융	Decides (광범위한 예외 인정)	결의 1718 의무 유지 + Calls upon (금융 관련 제재)	Decides (결의 1874 금융 관련 제재 내용) +	Decides (결의 2094에서 Calls upon을 사용한 내용에 대한)	Decides (결의 2270보다 제재 강화)

		정도 심화)	Calls upon (금융 관련 제재 정도 더욱 심화)	제재 강화)	
사치품	Decides (구체적인 목록 부재)	결의 1718 의무 유지	구체적인 목록 존재	구체적인 목록 확대	구체적인 목록 무한정 확대
개인 및 기관	Decides (개인만 대상으로 하나 구체적인 목록 부재)	결의 1718 의무 유지	Decides (기관도 대상이 되었으며 구체적인 목록 존재 및 제재 내용 적시)	구체적인 목록 확대	구체적인 목록 추가 확대
화물 검색	Calls upon (필요 시 단순한 협력 문제에 관한 정도)	Calls upon (북한행 또는 북한발 모든 화물 검색)	Decides (신뢰할 만한 정보가 있다면 북한행 또는 북한발 모든 화물 검색)	Decides (무조건적인 북한행 또는 북한발 화물 검색)	결의 2270 의무 유지 + 개인 수화물도 화물로 정의
대량 현금			Expresses concern		Calls upon
외교활동			Calls upon (외교관 감시 강화)	Decides (제재를 회피하는 데 조력하고 있는 북한 외교관 추방)	Decides (외교활동 제한 강화) + Calls upon (북한 외교공관의 공무원 축소)
석탄 등 광물				Decides (민생 목적 예외 인정)	Decides (석탄 수출량 제한 구체화)
편의치적				Calls upon (북한이 소유하거나 운용하고 있는 선박에 대한 등록 취소)	Decides (편의치적 금지)
도로 또는 철도 이용 운송					Expresses concern
해외 파견 노동인력					Expresses concern

4. 결의 2321 이 달성한 제재 이행 강제성 증가 및 예측가능성

북한의 제 5 차 핵실험에 대한 결의 2321 은 핵실험이 있고 나서 80 일이 넘어서야 채택되었다. 그 사이 미국 대선 등으로 인해 사실상 결의 2321 에 대한 관심도는 급격히 떨어졌다. 하지만 결의 2321 이 부과한 대북제재 내용은 ‘결정한다’라는 동사의 사용과 함께 각 유엔 회원국이 결의에 포함된 제재 내용을 강제적으로 이행해야만 하는 정도를 상당히 끌어 올렸고, 제재 내용을 숫자를 사용하여 계량화 함으로 제재에 대한 예측가능성을 높였다. 이는 그동안 끊임없이 제기되었던 제재의 실효성 문제를 해결하는 첫 걸음을 내디딘 것으로 해석된다.

(1) 주요 ‘결정’ 내용

결의 2321 이 ‘결정한다’라는 동사를 사용하여 채택한 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 결의 2321 은 북한의 석탄 수출량을 숫자를 사용하여 제한했다. 북한의 석탄 수출은 연간 약 4 억 87 만 달러 또는 750 만톤 중 낮은 수치로 제한된다.²¹ 그리고 위원회는 북한의 석탄 수출량에 대한 정보를 실시간으로 업데이트 해야 하며, 위원회 사무국은 북한의 연간 석탄 수출량이 연간 제한의 75%, 90%, 95%에 이를 때 모든 회원국에게 이를 통보해야 한다.

둘째, 북한의 수출 금지 대상 물자는 동, 니켈, 은, 조각상, 헬리콥터 등으로 확대되었다.²²

셋째, 결의 2321 은 북한에게 선박을 빌려주는 것과 북한에 선박을 등록하는 것 등을 금지함으로 사실상 북한 해운 체제의 붕괴를 결정했다.²³ 더구나 북한이 소유하거나 운영하고 있는 선박에 대한 ‘등록 취소’를 ‘결정한다’라는 동사를 사용하여 채택함으로 편의치적 자체를 금지시켰다.²⁴

넷째, 북한 사람의 개인 수화물도 ‘화물’로 정의됨으로 인해 무조건적인 ‘북한행 또는 북한발 화물 검색’ 결정의 대상이 되었다.²⁵ 이는 북한 사람의 해외 이동 자체를 상당히 불편하게 만드는 것이다.

다섯째, 결의 2321 은 북한 외교공관의 활동을 제한하기 위해 공관당 또는 공관주재원당 하나의 계좌만 가지도록 결정했고,²⁶ 각 국가가 판단하기에 북한의 핵·미사일 개발에 관련이 있다고 생각하는 북한 인사에 대하여 입국을 제한할 조치를 취할 것을 결정했다.²⁷ 북한 외교활동 자체가 상당한 제약하에 놓이게 된 것이다.

‘결정한다’라는 동사를 사용하여 채택한 결의 2321 의 제재 내용 중 북한의 석탄 수출량을 숫자를 사용하여 제한한 점은 평가받을 만한 내용이다. 제재에 대한 예측가능성을 높였을 뿐만 아니라 추후 이 숫자를 수정하여 제재 강도를 높일 수도 있기 때문이다. 결의 2270 이 ‘민생 목적’이라는 예외를 허용한 것에 비하면 진일보한 발전이다.

그리고 북한 사람의 개인 수화물도 화물로 정의하여 화물 검색을 통한 제재 강도를 높인 점도 주목해야 할 내용이다. 북한으로 무기 또는 핵·미사일 개발에 기여할 수 있는 물자가 유입될 작은 구멍까지도 막으려는 시도이기 때문이다.

(2) 주요 ‘요청’ 및 ‘(우려) 표명’ 내용

결의 2321 이 ‘요청한다’ 또는 우려를 ‘표명한다’라는 동사를 사용하여 채택한 제재 내용은 유심히 보아야 한다. 이는 만약 북한이 다시 한 번 핵실험을 한다면 결의 2321 에서 ‘요청한다’ 또는 ‘표명한다’라는 동사를 사용하여 채택한 제재 내용이 다음 대북제재 결의 채택 시 ‘결정한다’라는 동사를 사용하여 채택될 가능성이 높기 때문이다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 모든 회원국에게 북한 외교공관의 공관원 숫자를 줄이도록 요청했다.²⁸ 이는 북한 외교활동을 제한하고자 하는 의도를 가지고 있는 것이다. 유엔헌장 제 41 조는

“안전보장이사회는 그의 결정을 집행하기 위하여 병력의 사용을 수반하지 아니하는 어떠한 조치를 취해야 할 것인지를 결정할 수 있으며, 또한 국제연합 회원국에 대하여 그러한 조치를 적용하도록 요청할 수 있다. 이 조치는 경제 관계 및 철도·항해·항공·우편·전신·무선통신 및 다른 교통 통신 수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교 관계의 단절을 포함할 수 있다”고 규정하고 있다. 결의 1718 부터 결의 2321 까지 핵실험에 대한 대북제재 결의는 유엔헌장 제 41 조하의 제재이므로 외교활동 제한은 제 41 조에 열거된 예시 중 하나라 할 수 있다.

둘째, 금지된 물자가 도로 혹은 철도를 통해 북한으로 유입될 수 있다는 점에 우려를 표명했다.²⁹ 도로 혹은 철도를 제시한 것도 이러한 수단이 유엔헌장 제 41 조에 열거된 예시 중 하나이기 때문이다.

셋째, 결의 2321 은 북한의 해외 파견 노동 인력에 대하여 우려를 표명했다.³⁰ 그동안 꾸준히 이 문제가 제기되어 왔는데, 이번 결의를 통해 드디어 안보리가 이 문제를 제재 내용으로 채택한 것이다.

넷째, 결의 2094 에서 ‘표명한다’라는 동사를 사용했던 북한으로 대량 현금이 유입될 가능성에 대하여 결의 2321 은 ‘요청한다’라는 동사를 사용하여 각 회원국에게 주의를 촉구했다.³¹ 이는 안보리가 북한으로 대량 현금이 유입되는 문제에 주목하고 있다는 뜻이다.

5. 결의 2321 에 내포된 합의

결의 2321 로부터는 크게 네 가지 합의를 얻을 수 있다.

첫째, 북한의 석탄 수출량 제한이 계량화 되었다는 점에서 제재의 실효성에 대한 예측가능성이 높아졌다. 향후 안보리 대북제재 결의가 다시 한 번 채택될 때 연간 약 4 억 87 만 달러 또는 750 만톤 중 낮은 수치라는 기준은 더욱 낮아지게 될 것이다.

둘째, 북한으로부터 석탄을 수입하는 각 유엔 회원국이 수입량을 매달 위원회에 통보해야 한다는 내용이 ‘결정한다’라는 동사를 사용하여 채택되었으므로 어떤 회원국도 통보 문제에 대하여 이행 시 재량을 행사할 수 없게 되었다. 이는 북한 석탄 수출량의 약 90%를 수입하고 있는 중국도 반드시 위원회에 수입량을 통보해야 한다는 의미이다. 결의 2321 이 분명히 대북제재 결의임에도 불구하고 석탄 문제에 관해서는 중국을 향한 결의라고도 해석할 수 있다.

셋째, 결의 2321 은 향후 안보리 대북제재 결의가 주목할 제재 대상을 예고했다. 만약 북한이 제 6 차 핵실험을 한다면 북한에 대한 제재 대상은 외교활동, 교통수단, 해외 파견 노동 인력, 대량 현금 유입 등으로 확대될 것이다. 이는 결의 1718 이 제재 대상을 크게 ① 무기, ② 핵·미사일 개발에 기여할 수 있는 물자, ③ 금융, ④ 사치품, ⑤ 개인(또는 기관)으로 나누었던 제재 대상 구분이 무의미하게 된다는 것을 의미한다. 즉, 북한의 핵 개발이 실질적으로 영향을 받도록 제재 대상이 무차별적으로 확대된다는 것이다.

넷째, 북한 외교공관의 공관원 숫자 축소 요청, 북한 해외 파견 노동 인력에 대한 우려 표명 등이 결의 2321 에 포함되었다는 것은 향후 대한민국 정부가 이와 같은 내용이 ‘결정한다’라는 동사를 사용하여 제재가 이루어지도록 노력해야 한다는 함의를 가진다. ‘요청한다’ 또는 ‘표명한다’라는 동사의 사용은 향후 강화될 제재 대상에 대한 예고이므로 대한민국 정부는 이 문제에 대한 구체적인 자료 또는 논리를 미리 준비해야 할 것이다.

6. 나가며

결의 2321 도 한계를 가지고 있다. 북한 석탄 수출량의 약 90%를 수입하고 있는 중국이 확실히 결의 2321 을 이행할 것인지 여부에 따라 제재의 실효성이 좌우되기 때문이다. 하지만 북한으로부터의 수입량을 매달 위원회에 통보해야 한다는 내용이 ‘결정한다’라는 동사를 사용하여 채택되었다는 점은 대한민국 정부가 석탄 문제에 관한 한 중국에게 제재 이행을 강력히 요구하는 데 법적 근거가 된다. 이는 북한의 핵

개발을 막는 데 중국의 역할이 중요하다는 것을 안보리가 결의를 통해 인정한 것으로 해석해도 된다는 의미이다.

지금까지 채택된 안보리 대북제재 결의가 민생 목적과 같은 예외를 허용하고, 제재 대상을 확대하는데 주저했던 것에 비하면 결의 2321은 안보리가 제대로 채택한 의미 있는 첫 번째 대북제재 결의라 해도 과언이 아니다. 이는 국제사회가 북한의 핵실험 및 핵 개발 문제를 매우 심각하게 보고 있다는 증거이다.

안보리 결의 내에 사용되고 있는 동사의 확인을 통한 제재 이행에 대한 강제성 분석은 대한민국 정부가 해야 하는 과제를 알려주고 있다. 만약 대한민국 정부가 추후 대북제재 결의 내용이 강화되기를 원한다면 우선 결의 도출 시 최소한 ‘요청한다’ 또는 ‘표명한다’라는 동사라도 사용하여 특정 내용이 결의 내용으로 채택되도록 해야 한다. 이렇게 채택된 결의 내용은 향후 ‘결정한다’라는 동사를 사용하여 이 내용에 대한 결의가 채택되는 경우 제재 이행 시 각 회원국에게 재량이 남겨지지 않을 것이라는 예고가 된다. 이는 북한에게 향후 계획하고 있는 핵실험에 대한 제재 내용 및 강도를 선제적으로 알려주는 역할을 하게 될 것이다.

¹ Hitoshi Nasu, *International Law on Peacekeeping: A Study of Article 40 of the UN Charter* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), p. 118.

² *Ibid.*, pp. 114-115.

³ S/Res/1874 (2009), para. 11.

⁴ *Ibid.*, para. 12.

⁵ S/Res/2094 (2013), para. 16: “16. **Decides** that all States shall inspect all cargo within or transiting through their territory that has originated in the DPRK, or that is destined for the DPRK, or has been brokered or facilitated by the DPRK or its nationals, or by individuals or entities acting on their behalf, if the State concerned has credible information that provides reasonable grounds to believe the cargo contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), or this resolution, ...”

⁶ S/Res/1718 (2006), para. 8.

⁷ *Ibid.*, para. 12.

⁸ *Ibid.*, para. 9.

⁹ *Supra* note 3, paras. 9-10.

¹⁰ *Ibid.*, paras. 18-19: “18. **Calls upon** Member States, in addition to implementing their obligations pursuant to paragraphs 8 (d) and (e) of resolution 1718 (2006), to prevent the

provision of financial services or the transfer to, through, or from their territory, or to or by their nationals or entities organized under their laws (including branches abroad), or persons or financial institutions in their territory, of any financial or other assets or resources that could contribute to the DPRK's nuclear-related, ballistic missile-related, or other weapons of mass destruction-related programs or activities, including by freezing any financial or other assets or resources on their territories or that hereafter come within their territories, or that are subject to their jurisdiction or that hereafter become subject to their jurisdiction, that are associated with such programs or activities and applying enhanced monitoring to prevent all such transactions in accordance with their national authorities and legislation; 19. **Calls upon** all Member States and international financial and credit institutions not to enter into new commitments for grants, financial assistance, or concessional loans to the DPRK, ...”

¹¹ *Ibid.*, para. 11.

¹² 물론 결의 2094 가 제재 대상인 기관 및 개인의 이름을 열거한 최초의 대북제재 결의는 아니다. 북한의 탄도미사일 발사에 대하여 2013 년 1 월 22 일 채택된 결의 2087 이 기관 및 개인의 이름을 열거한 최초의 결의이다. 그러나 이는 핵실험에 대한 제재 결의가 아니므로 본 이슈브리프의 논의 범위에서 제외한다.

¹³ *Supra* note 5, para. 12.

¹⁴ *Ibid.*, para. 13.

¹⁵ *Ibid.*, para. 14: “14. **Expresses concern** that transfers to the DPRK of bulk cash may be used to evade the measures imposed in resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), and this resolution, ...”

¹⁶ *Ibid.*, para. 24: “24. **Calls upon** States to exercise enhanced vigilance over DPRK diplomatic personnel so as to prevent such individuals from contributing to the DPRK's nuclear or ballistic missile programmes, ...”

¹⁷ S/Res/2270 (2016), para. 13.

¹⁸ *Ibid.*, para. 18.

¹⁹ *Ibid.*, para. 29: “29. **Decides** that the DPRK shall not supply, sell or transfer, directly or indirectly, from its territory or by its nationals or using its flag vessels or aircraft, coal, iron, and iron ore, and that all States shall prohibit the procurement of such material from the DPRK by their nationals, or using their flag vessels or aircraft, and whether or not originating in the territory of the DPRK, ...”

(b) Transactions that are determined to be exclusively **for livelihood purposes** and unrelated to generating revenue for the DPRK's nuclear or ballistic missile programs or ...”

²⁰ *Ibid.*

²¹ S/Res/2321 (2016), para. 26.

²² *Ibid.*, paras. 28-30.

²³ *Ibid.*, paras. 8-9.

²⁴ *Ibid.*, para. 24.

²⁵ *Ibid.*, para. 13.

²⁶ *Ibid.*, para. 16.

²⁷ *Ibid.*, para. 15.

²⁸ *Ibid.*, para. 14.

²⁹ *Ibid.*, para. 21.

³⁰ *Ibid.*, para. 34.

³¹ *Ibid.*, para. 35.