

이슈브리프 531호
(2024. 3.29)

유엔 대북제재 전문가 패널 임기 연장안 부결의 의미와 파급영향

제531호

이상근 북한연구실



국문초록

지난 3월 28일 표결에 부쳐진 유엔 안보리 대북제재 전문가 패널 임기 연장 결의안이 러시아의 거부권 행사로 부결되었다. 이에 따라 대북제재 전문가 패널의 활동은 오는 4월 30일에 종료된다. 러시아는 대북제재레짐을 약화시키려는 북한의 노력에 부응함으로써 북한을 우크라이나전쟁 수행을 위한 병참기지로 삼으려는 목적으로 이 패널의 활동을 중지시킨 것으로 보인다. 러시아가 대북제재 전문가 패널의 임기 연장을 막은 데에는 한국의 우크라이나 무기 지원 확대 등을 막기 위해 북한문제를 한미를 압박하는 수단으로 삼을 필요가 있다는 판단도 작용한 듯하다. 전문가 패널의 활동 종료로 인해 국제사회의 대북제재 이행 감시체계에는 구멍이 생길 수밖에 없을 것이다. 이 패널만큼 정기적으로 포괄적이고 심도있는 자료를 제공할 수 있는 공신력 있는 기구가 없기 때문이다. 전문가 패널의 활동 종료로 중러 등의 제재위반 행위의 빈도와 강도가 증가하는 것은 물론 대북제재레짐을 무너뜨리기 위한 북한의 외교활동도 활발해질 것으로 예상된다. 이런 상황에서 우리 정부는 안보리 대북제재위원회가 전문가들의 도움을 계속 받을 수 있는 통로를 확보하는 한편 유엔 밖에 다국적 제재 이행 감시기구를 설립하는 방안도 고려할 필요가 있다. 러시아가 더 이상 대북제재레짐을 흔들지 못하도록 강력한 경고와 설득을 해나가는 것도 중요하다.

핵심어 : 유엔 안전보장이사회, 대북제재위원회, 거부권, 북한, 러시아, 무기 수출, 우크라이나전쟁

러시아 거부권 행사로 전문가 패널 활동 종료

지난 3월 28일 표결에 부쳐진 유엔 안보리 대북제재 전문가 패널 임기 연장 결의안이 러시아의 거부권 행사로 부결되었다. 이로써 2009년 북한의 2차 핵실험을 계기로 출범했던 대북제재 전문가 패널은 오는 4월 30일에 활동을 종료하게 된다. 유엔 안보리 대북제재위원회 산하기구인 전문가 패널은 안보리 상임이사국들과 한국, 일본, 싱가포르가 파견한 8명의 전문가로 구성되어, 대북제재 위반의 의심되는 사안들을 독립적으로 조사 및 분석하였으며, 연 2회 보고서를 제출하였다. 임기 연장 결의안 부결로 이런 활동이 중단됨에 따라 유엔은 안보리가 부과한 대북제재가 제대로 이행되는지 감시할 수 있는 가장 중요한 수단을 상실하게 되었다.

연례적인 패널 임기 연장 결의안 표결을 앞두고 러시아는 안보리 대북제재의 효력을 매년 갱신하는 내용의 ‘일몰조항’을 이 결의안에 추가할 것을 요구하였다. 러시아의 요구대로라면, 1년 뒤에 전문가 패널 임기 연장 결의안이 채택되지 못할 경우 유엔 안보리 대북제재 전체가 무효가 될 수밖에 없다. 이런 요구를 결코 수용할 수 없었던 한미일과 서방 등 대다수 안보리 이사국들은 러시아가 일몰조항 추가 요구를 굽히지 않자 전문가 패널을 포기하더라도 대북제재를 유지할 수밖에 없다는 판단하에 러시아의 거부권 행사를 감수하고 표결을 강행했던 것으로 보인다. 표결 결과는 러시아를 제외한 이사국들 중 13개국이 임기 연장에 찬성하였고 중국은 기권한 것으로 집계되었다.

북한 병참기지화 및 한미 압박 의도

러시아가 대다수 이사국들이 도저히 수용할 수 없는 요구를 내세워 대북제재 전문가 패널의 활동을 종료시킨 가장 직접적인 이유는 이 패널이 러시아의 대북제재 위반 행위를 조사하여 보고하지 못하도록 하려는 것이다. 2023년 9월 김정은 방러 등을 계기로 러북이 밀착함에 따라 러시아의 제재위반 행위가 대폭 증가하였는데, 대북제재 전문가 패널은 이런 행위들을 상세히 조사하여 안보리에 보고해왔다. 지난 3월 20일에 제출된 보고서에도 러시아의 광범위한 제재 위반 행위가 적시되어 있었다. 러시아는 자국이 파견한 전문가가 포함된 패널이 자국의 제재위반 행위를 자세히 조사하여 자국이 상임이사국으로 있는 안보리에 보고하는 상황을 더 이상 묵과할 수 없다는 판단을 내린 것으로 보인다.

러시아가 전문가 패널의 활동을 종료시킨 보다 근본적인 목적은 대북제재 레짐을 약화시키려는 북한의 노력에 부응함으로써 북한을 우크라이나전쟁 수행을 위한 우군이자 병참기지로 만드는 것이라고 할 수 있다. 북한은 2023년 7월의 세르게이 쇼이구 러시아 국방장관 방북 이후 막대한 양의 포탄과 탄도미사일을 러시아에 넘겨주었다. 그 결과 포탄과 탄도미사일 보유량이 크게 줄어든 북한은 러시아에 대한 무기 공급을 계속하기 위해 군수공장들을 쉬지 않고 가동하고 있다. 이런 상황에서 러시아는 대북제재 전문가 패널을 사라지게 만드는 것이 북한이 과부하가 걸린 군수공장들을 계속 가동하면서 무기 공급을 계속하도록 만드는 적절한 유인이 될 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

러시아가 전문가 패널의 활동을 막아 대북제재레짐을 흔들려는 데에는 북한문제를 이용하여 한국과 미국을 압박하려는 의도도 작용하고 있는 것으로 보인다. 러시아는 대북제재 전문가 패널의 활동을 종료시킴으로써 한국이 우크라이나에 대한 직접적인 무기 지원을 하는 등 선을 넘는다면 언제라도 대북제재레짐을 무너뜨릴 수 있다는 메시지를 전달하려 하는 듯하다. 이것은 한국에 대한 경고인 동시에 우크라이나를 지원하기 위해 한국을 부추기지 말라는 미국에 대한 경고이기도 하다. 러시아는 김정은 방러 시 각종 첨단무기를 살펴보게 하고 푸틴 대통령이 나서서 북한의 위성개발을 지원하겠다는 의사를 밝힘으로써 한미 등의 우려를 자아낸 바 있다. 대북제재레짐이 금지하고 있는 첨단 군사과학기술의 북한 이전 가능성을 한미를 견제하기 위한 카드로 사용했던 것이다. 같은 맥락에서, 러시아는 대북제재 전문가 패널 임기 연장안 부결을 통해 한미가 우크라이나 지원 등을 통해 러시아를 자극할 경우 대북제재를 위반하는 것을 넘어 대북제재레짐 자체를 와해시킬 수 있다는 메시지를 전달하려 한 것으로 보인다.

이행 감시체계 약화 및 제재 위반 증가 우려

대북제재 전문가 패널의 활동이 종료됨으로 인해 국제사회의 대북제재 이행 감시체계에는 커다란 구멍이 생길 수밖에 없을 것으로 예상된다. 대북제재 전문가 패널과 같이 포괄적이고 체계적으로 제재위반 사항을 조사하고, 정기적으로 심도있는 자료를 제공할 수 있는 기관이 없기 때문이다. 또, 미국 등이 대북제재 위반 사례들을 조사하고 있기는 하지만, 개별국가의 조사결과가 유엔 안보리 5개 상임이사국이 파견한 전문가들이 포함된 대북제재 전문가

패널의 보고서와 같은 공신력을 가질 수는 없다. 전문가 패널이 제재 집행을 강제할 권한을 가진 것은 아니지만, 이런 공신력을 가지고 제재위반 사항을 공개함으로써 제재위반 국가들의 입장을 곤란하게 만들 수는 있었다. 전문가 패널이 사라지면 중러 등은 이 패널의 조사결과 공개를 더 이상 신경쓰지 않고 제재를 위반할 수 있게 될 것이다.

그 결과 러시아와 중국 등의 제재위반이 더욱 빈번해질 것으로 우려된다. 특히 러시아의 경우 북한으로부터 무기를 수입하는 대신 대북 수출이 금지된 부품, 소재, 기계 등을 북한에 대량으로 들여보낼 가능성이 크다. 수출 상한선을 넘어서는 양의 원유와 정제유도 해상운송 등을 통해 공급할 것으로 예상된다. 관광비자, 유학비자 발급을 통한 북한 노동자 편법 고용 등도 확대될 것으로 전망된다.

대북제재 전문가 패널 임기 연장 결의안 부결은 제재레짐 자체를 무너뜨리려는 북한의 움직임에 촉진하는 계기로도 작용할 것으로 보인다. 북한은 러시아의 거부권 행사에 따른 전문가 패널 활동 종료를 대북제재레짐이 균열하기 시작했다는 신호로 받아들일 가능성이 크다. 북한은 러시아의 적극적인 움직임과 중국의 방임하에 대북제재 전문가 패널이 사라지게 된 것처럼 일견 공고해 보이는 대북제재레짐도 와해시킬 수 있다는 기대를 가지고 외교 활동에 힘을 쏟을 것으로 보인다. 북한은 우선 국제사회에 대북제재가 부당하다는 여론을 확산시키기 위해 노력할 것으로 예상된다. 이를 위해 중러와의 관계 강화에 공을 들이는 것은 물론, 오랜 비동맹외교의 경험을 살려 세계 외교의 또 다른 축으로 부상하고 있는 글로벌 사우스를

대상으로 미국과 서방이 자신들의 가치관과 제도를 전 세계에 강요하면서 각종 제재를 통해 타국의 주권을 침해하고 있다는 주장을 전개해 나갈 것으로 보인다. 이와 동시에 미국과 서방의 횡포의 희생자이자 이에 맞서 가장 단호하게 투쟁해온 국가가 북한이라는 점을 부각시키면서 대북제재를 철폐해야 한다는 여론을 확산시키려 할 것이다.

다국적 감시기구 설립 등 대안 마련 필요

이런 상황에서 우리 정부는 대북제재의 정당성과 필요성을 국제사회에 지속적으로 환기시키는 한편 대북제재 전문가 패널의 활동 종료에 따른 공백을 메우기 위한 조치들도 강구해 나가야 한다. 우선, 전문가 패널이 속해 있던 안보리 대북제재위원회가 관련 전문가들의 도움을 계속 받을 수 있도록 하는 것이 중요하다. 전문가 패널을 대신할 수 있는 기구를 대북제재위원회 내에 설립하는 것이 가장 바람직하겠지만, 러시아가 거부권을 행사할 가능성이 크므로, 개별 전문가들이 대북제재위원회를 위해 조사와 보고를 할 수 있는 채널을 신속히 확보할 필요가 있다. 유엔 밖에 다국적 조사기구를 설립하는 방안도 고려할 필요가 있다. 새로 설립된 다국적 기구가 안보리 상임이사국 전체가 참여하는 대북제재 전문가 패널만큼의 공신력을 가지기는 어려울 것이다. 그러나 개별국가의 조사결과보다는 다양한 국가들이 참여한 기구의 조사결과에 대한 신뢰성이 높을 것이므로, 되도록 광범위한 국가들이 추천하는 전문가들로 구성된 기구를 설립하는 것이 바람직하다.

러시아가 더 이상 대북제재레짐을 흔들지 못하도록 강력한 경고와 설득을 해나가는 것도 중요하다. 지난 12월 푸틴

러시아 대통령은 “러시아와 한국의 협력이 양국 국민에게 이익이 되는 파트너십 궤도로 복귀할지는 한국에 달려 있다”면서 “러시아는 이를 위한 준비가 돼 있음을 강조하고 싶다”고 발언하였다. 이후에도 게오르기 지노비예프 주한 러시아대사가 북한이 러시아를 전면적으로 지원하고 있으나 러시아는 북한과 한국 중 한쪽을 선택하지 않을 것이라고 하는 등 러시아 측은 한국과의 관계를 악화시키고 싶지 않다는 입장을 피력한 바 있다. 우리 정부는 러시아가 한국과의 관계를 개선하거나 적어도 악화시키지 않기를 바란다면 대북제재레짐을 흔들려는 행위를 중단해야 한다는 입장을 러시아 측에 분명하게 전달해야 한다. 러시아가 한국의 우크라이나 지원 확대와 대러제재 강화를 우려하고 있다는 점을 이용할 필요도 있다. 다시 말해, 러시아가 또 다시 대북제재레짐을 약화시키려 하거나, 수출이 금지된 물품이나 수출 상한선을 넘어서는 양의 유류를 북한에 공급하는 행위 등을 계속한다면 한국도 국제사회의 대러 제재에 보다 적극적으로 동참할 수밖에 없으며 우크라이나에 대한 지원도 확대할 것이라는 점을 주지시켜야 한다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.