

# 북한 5차 핵실험에 따른 대북 추가 제재방안 검토

임수호 | 대외경제정책연구원 연구위원 | shlim@kiep.go.kr

## I. 머리말

북한 5차 핵실험에 따른 추가 대북제재안 마련이 한·미·일과 중국의 입장 차이 때문에 진통을 겪고 있는 것으로 보인다. 중국 입장에서는 제재 수위가 높아질수록 대북관계가 악화되는 데다 이제는 자국 기업이 제재 리스트에 오를 가능성이 현실화됐기 때문이다. 제재는 더 큰 도발로 이어져 전략적·외교적 입지가 더욱 위축된다는 판단도 있을 것이다. 대북 추가 제재와 사드 배치 유보를 거래하려는 유혹도 있을 것이다.

국내외에서도 추가 대북제재의 효과를 둘러싼 논쟁이 가열되고 있다. 비관론자들은 대북제재는 이미 실패했고, 더 이상 제재수단을 찾기도 어렵다고 주장한다. 특히 중국이 대북제재의 ‘구명’ 역할을 하고 있어 제재에 중국을 지속적으로 동참시킬 수단이 없는 한 제재는 실패할 수밖에 없다고 본다. 따라서 제재보다는 협상을 통해 북핵을 ‘동결’하는 방향으로 대북정책을 조정해야 한다고 주장한다.

반면, 옹호론자들은 현행 대북제재는 이란 제재에 비해 충분히 강하지 않다는 점을 강조한다. 따라서 석유 수입 금지와 금융거래 금지와 같은 수준의 제재를 북한에도 적용해야 한다고 본다. 특히 북한과 거래하는 모든 기업과 개인에 대해 ‘2차 제재’(secondary boycott)를 발동함으로써 제재의 실효성을 뒷받침할 필요가 있다고 주장한다.

하지만 이를 위해서는 중국의 적극적 협력이 필요하다. 특히 2차 제재의 경우, 그 대상이 대부분 중국의 기업과 금융기관이기 때문에 미·중 갈등을 불러올 소지가 다분하다. 중국이 북한정권의 붕괴를 초래할지 모를 ‘이란식 제재’를 북한에 부과하는 데 동의할 가능성도 낮다는 평가가 지금으로서는 지배적이다. 그렇다면 중국을 실효적 대북제재에 끌어들이

충분한 유인이나 위협적인 강제수단이 있어야 하는데, 이 부분도 단기적으로는 확보가 어렵다.<sup>1)</sup> 이하에서는 이러한 점을 인지하는 가운데, 무역분야에 국한하여 추가적인 대북 경제제재의 수단을 간략히 검토해 보기로 한다.

## II. 외화수급 루트 차단

북한의 외화수급 루트는 크게 4가지로 구분된다. 우선, 상품교역을 통한 외화수급(상품수지)으로서, 주요 수출품은 석탄, 의류(임가공), 수산물(임가공), 철광석 등이다. 수출 대상국은 한국 및 일본으로의 수출이 막혀 있어 대부분 중국에 치우쳐 있다.

4차 핵실험에 따른 유엔 안보리 결의안 2270호는 민생 목적을 제외한 북한산 석탄 및 철광석의 수입을 의무 금지시켰다. 하지만 ‘민생 목적’ 및 ‘군수 목적’ 등의 목적 구분이 어려워 실제로는 이 제재는 유명무실한 실정이다. 2016년 하반기 현재 북한의 대중국 석탄 수출은 줄었지만, 철광석 수출은 오히려 증가했다. 그나마 대중국 석탄 수출이 감소한 것은 중국의 경기와 환경정책 및 구조조정정책에 따른 결과이지 대북제재의 결과로 보기도 어렵다. 북한산만이 아니라 호주산 등 중국의 석탄 수입 자체가 전반적으로 줄어들었기 때문이다.

따라서 무역 관련 추가 제재의 핵심은 북한의 핵심 수출품인 광물, 특히 가장 큰 비중을 차지하는 석탄 수출을 ‘용도와 무관하게’ 전면 금지하는 데 있다. 하지만 이는 현재 중국의 대북정책 스탠스로 볼 때 현실성이 거의 없다. 따라서 현실적으로는 북한 석탄 수출업체와 대량살상무기 개발과의 관련성을 입증함으로써<sup>2)</sup> 이른바 ‘민생 목적’의 수출비중을 최소화하는 것이 제재효과를 극대화하기 위한 방안이 될 것이다.

둘째, 최근 북한의 수출품 중 그 비중이 빠르게 증가하고 있는 의류 및 수산물 등 임가공품 관련 제재이다. 현재 북한의 임가공품 수출은 석탄에 이어 수출금액 2위를 차지하고 있다. 물론 북한 내에서 이루어지는 북·중 임가공 자체는 제재의 대상이 될 수 없다. 하지만 북·중 간 임가공, 특히 의류 임가공의 경우 상당 부분 우회무역 형태로 진행되는 것으로 알려져 있다. 즉, 북한에 위탁 가공하는 중국업체는 유명회사이거나 중개업체에 불과하고 실제 주문은 한국이나 일본, 미국, 유럽 등에서 들어가는 경우가 많은 상황이다. 지난 4차

1) 소극적 유인으로는 사드 배치나 남중국해문제 등 중국의 안보우려에 대한 해소, 적극적 유인으로는 ‘한반도의 미래에 대한 합의, 적극적 위협으로는 미국의 대중국 경제 레버리지 활용 등이 있을 수 있다. 하지만 미국이 북핵문제 때문에 이러한 카드를 쓸 가능성은 높지 않다. 설사 쓴다고 하더라도 중국에 카드의 신뢰성을 확인시키는 데는 상당한 기간이 요구될 것이다.

2) 예컨대 수출업체 중 노동당 38호실이나 군부 산하 업체를 가려내는 방식이 있을 수 있다. 하지만 북한은 수출업체의 명칭과 대표를 지속적으로 바꾸기 때문에 이마저도 중국 측의 적극적 협조 없이는 파악이 곤란하다.

〈표 1〉 북한 외화 적자 보전 주요 항목 추정(2015년 기준)

(단위: %)

순위	항목	기여율	순위	항목	기여율
1	양허성 차관(원유)	44.2	10	용선 수입	1.7
2	해외파견근로자	15.0	11	식당	1.6
3	개성공단	12.1	12	운송료	1.3
4	대북 직접투자	6.4	13	중국 무상지원	1.3
5	입어료	4.6	14	영공통과료	0.9
6	국제사회 무상원조	2.9	15	재보험금	0.4
7	관광	2.8	16	기타 수입	0.4
8	불법거래	2.4	17	무기수지	0.2
9	송금	1.9	18	해외건설	-

주: 기여율 - 상품수지를 제외한 외화 수입 총액에서 차지하는 비중.  
자료: 필자가 직접 추정함.

핵실험 직후 한국정부가 밝혔듯이 이러한 우회무역을 차단할 수 있다면 북한의 외화수급액이 크게 위축될 것으로 보인다.

셋째, 북한의 해외파견근로를 차단하는 방법이 검토될 수 있다. 북한의 외화 수입은 크게 상품수지, 서비스수지, 본원소득수지, 이전소득수지, 금융계정 등으로 구분된다. 북한은 상품수지에서의 적자를 나머지 수지에서의 흑자로 보완하는 방법으로 전체 외화수급에서 흑자를 기록하고 있는 것으로 추정된다. 이 중 중국의 양허성 차관(원유)을 제외하면, 가장 큰 비중을 차지하는 것이 해외파견근로자로부터의 수입이다. 북한의 해외파견근로자들은 열악한 인권상황에 처해 있는 만큼 국제사회와의 공조를 통해 이를 제약할 명분이 있다. 하지만 해외파견근로자의 대부분이 러시아와 중국에 몰려 있고, 자국 기업의 경제적 이해관계가 결부되어 있어 협조를 얻기가 쉽지는 않을 전망이다.

### III. 전략물자 통제체제 강화

국제사회는 유엔제재나 국제 전략물자 통제체제를 통해 대북 전략물자 및 관련 이중용도 품목 수출을 금지하고 있다. 여기에 더해 이번 안보리 제재 결의안 2270호는 원자력공업성, 국가우주개발국, 노동당 군수공업부, 노동당 39호실, 국방위원회 정찰총국 등 북한의 핵·미사일 개발 및 관련 자금조달에 직접 관련된 12개 단체 및 16명의 개인을 제재대상으로 추가하였다. 하지만 최근 중국 홍샹그룹의 대북 전략물자 수출 적발사건에서 알 수 있듯이 음성적 대북수출은 지속되고 있는 것으로 보인다.<sup>3)</sup>

이 문제를 해결하기 위해서는 기존의 수요자(북한)제재에 더해 공급자제재를 획기적으로 강화할 필요가 있다. 첫째, 각국은 유엔 결의안을 위반한 공급자에 대한 처벌규정을 구체화하고 강화할 필요가 있다. 2016년 2월 채택된 미국의 대북제재강화법이 대표적이다. 둘째, 미국을 중심으로 각국의 협조, 특히 미·중 간 협조하에 ‘2차 제재’를 실질적으로 가동해야 한다. 전략물자의 경우 중국도 ‘2차 제재’를 반대할 명분이 없다.

<표 2> 국제 전략물자 통제체제에서의 수출통제 규정

	명칭	수출통제
국제조약 (의무사항)	핵확산금지조약 (Nuclear Nonproliferation Treaty)	IAEA 안전조치협정에 가입하지 않은 국가에 원자력 및 관련 이중용도 품목 이전 금지 (북한 NPT 및 IAEA 안전조치협정 탈퇴상태)
	생물무기금지협약 (Biological Weapons Convention)	생물무기 이전 금지 (북한 회원국)
	화학무기금지협약 (Chemical Weapons Convention)	화학무기 및 일부 통제물질 이전 금지 (북한 미가입국)
국제레짐 (각국 재량사항)	바세나르협정 (Wassenaar Agreement)	재래식 무기 및 관련 이중용도품목 이전 제약 (북한 비회원국)
	핵공급그룹 (Nuclear Suppliers Group)	원자력 전용품목 및 관련 이중용도품목 이전 제약 (북한 비회원국)
	미사일수출통제체제 (Missile Technology Control Regime)	미사일 전용품목 및 관련 이중용도품목 이전 제약 (북한 비회원국)
	호주그룹(Australian Group)	생화학 무기 및 물질, 관련 이중용도품목 이전 제약 (북한 비회원국)

자료: 산업통상자원부, 전략물자관리제도 안내(<https://www.yestrade.go.kr/common/common.do?jPath=/it/itsm011G>, 검색일자 2016. 8. 10.).

3) 홍샹그룹은 핵·미사일 개발에 쓰이는 각종 금속 재료와 탱크 배터리용 극소판 등을 사과 상자에 담아 위장하는 방법으로 북한과 밀거래를 해온 것으로 드러났다.

셋째, 현재 나라별, 분야별로 분산 운영되고 있는 대북 전략물자 반출 통제체제를 전반적으로 관할할 국제기구가 신설될 필요가 있다. 물론 유엔 대북제재위원회가 있지만 이 기구는 법 집행 권한이 없어 각국의 선의에 의존하고 있는 실정이다. 따라서 새로운 기구는 각국의 규정 이행을 ‘강제’할 수 있는 실질적 집행기능을 갖출 필요가 있다. 이를 위해서는 각국의 합의가 필수적인데, 최근 미국과 중국이 홍상그룹 제재에 협조한 것이 그 출발점이 될 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 불법은 아니지만 중국이 북한에 양허성 차관형태로 사실상 무상제공하고 있는 원유 차단 역시 북한의 비핵화를 압박할 수 있는 핵심 수단이 될 수 있다.<sup>4)</sup> 물론 이를 위해서는 중국의 자발적 동참이 필수적이다. 중국이 대북 원유 수출을 중단하기 어려운 것은 북한정권 안정화라는 전략적 이유도 있지만 기술적으로 원유 수출을 장기간 중단할 경우 송유관이 굳어 이후 사용할 수 없기 때문으로 알려지고 있다. 따라서 한편으로는 한반도의 미래에 대해 한·미·중 전략대화를 강화하는 한편, 대북 원유 수출 중단을 경제적 레버리지로 활용하기 위한 기술적 해법을 마련하는 것이 필요하다.

---

4) 2014년부터 중국은 대북 원유 수출 계정을 폐지하고 타 항목에 포함시킨 것으로 추정된다. 따라서 정확한 금액은 알 수 없지만 연평균 5억달러 규모로 추정된다.