

In China's Shadow

아산정책연구원. C4ADS

2016.09.19

연구 배경

북한이 4차 핵실험을 강행한 지 2달 여가 지난 2016년 3월 2일, 유엔 안전보장이사회에서는 2270호 결의안이 통과되었다. 2270호 결의안은 군사 활동과 핵 개발로 흘러들어가고 있는 북한의 외화벌이에 압력을 가하고자 하는 국제사회의 강한 의지가 담긴 결과물이다. 결의안 2270호가 다른 조항들과 구별되는 점은, 그 제재 대상을 소형무기로까지 확대한 점, 해외 항구와 공항을 오가는 모든 북한 항공과 선박에 대한 검사를 요구한 점, 북한의 금융 활동에 대한 감시 강화를 주문한 점, 북한의 천연자원 및 항공유 수출을 금지시킨 점 등이다.

대북제재의 성공여부는 제재의 이행과 더불어 북한의 불법활동을 가능케 하는 주요 연결고리들을 포착해내는 능력에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 과거 이 같은 정보 미비로 제재 대상이 잘못 선정되었던 적도 있다. ‘스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)’의 2014년 조사에 따르면 대북제재 대상 리스트와 북한의 불법활동에 실제로 연루된 단체 사이에는 차이가 있었다. 미국 대북제재 대상의 91%와 유엔 대북제재 대상의 84%가 북한 내 기관 또는 단체였던 것이 무색하게, 실제로 북한 불법활동에 연루된 161개 단체 중 74%가 제3국이나 개인을 통해 등록되어 제재를 회피하고 있었다.¹

북한에 대한 정보를 수집하는 데 있어 불법활동과 합법적 무역 활동을 구별하는 일이 쉬운 것은 아니다. 그러나 주지해야 할 것은 북한 정권이 자국 경제에 절대적 지배력을 행사하고 있고, 이는 합법적인 무역 활동을 통한 이윤들마저도 핵실험, 탄도미사일 개발과 같은 범법적 활동에 얼마든지 쓰일 수 있다는 점이다. 이와 관련해 지난 2009년 7월 미 재무부의 테러 및 재무정보담당 차관 스튜어트 레비(Stuart Levey) 역시 “북한 정권의 불법행위를 고려하면

¹ Giffiths, H., Dermody, L. (2014, May 6). Loopholes in UN Sanctions against North Korea. *38 North*. Retrieved from <http://38north.org/2014/05/griffithdermod050614/print/>

[...] 북한 자금 중 불법적인 것과 합법적인 것의 경계를 거의 구분할 수 없다”고 지적했다.² 이에 더해, 북한 정권에 대한 제재는 특별제재대상 (Specially Designated Nationals List, SDN)에 포함된 제재 대상 인물과 기관, 선박 수 등을 고려했을 때, 이란에 대한 제재에 비해 미약하다. 2016년 3월 기준으로, SDN에 등재된 제재 대상 북한 단체는 단 97개에 불과하다. 그나마도 유엔 제재 대상에는 32개 단체만이 포함되어 있다. 이란의 경우 핵 협상 결과 400여 곳이 넘는 단체에 대한 제재가 풀린 뒤에도 여전히 402개 단체가 SDN의 명부에 올라가 있는 것과는 확실히 대조가 된다.

북한에 대한 강화된 제재 조치는 북한의 해외 무역이 비교적 활기를 띠고 있는 가운데 실행되고 있다. KOTRA의 통계에 따르면 2014년 북한의 총 교역량은 수십 년 사이 최고액인 76억 달러를 갱신했다. 이중 약 60%는 수입에 해당하며, 이는 약 13억 달러의 무역적자가 발생했다는 것을 뜻한다. 북한이 이 같은 무역적자를 감당하기 위해 국제적으로 의존할 수 있는 대출 시장이 없다는 점을 고려했을 때, 이 같은 적자가 수 년간 지속되고 있다는 사실은 충분히 의심해 볼 여지가 있다. 다시 말해 북한정권은 일종의 “숨겨진 수입”을 확보하고 있을 것이며, 외화벌이를 위한 다양한 해외 수입원과 범법 활동들을 통해 이 같은 수입이 유입되고 있을 것이다.

북한의 대외경제는 점차 합법과 불법 활동의 경계가 흐려진 하이브리드 네트워크(hybrid network)의 면모를 보이고 있다. 합법적인 국제 무역, 금융, 운송 시스템을 앞세워 자국의 불법 네트워크를 숨기는데 북한이 점점 더 능숙해지고 있는 것이다. 북한은 실 소유권을 감추기 위해 선박 등록국 국기를 선박에 사용하고, 재산 은닉을 위한 유령회사를 설립하는 한편, 운송 및 회계 서류를 조작하고, 사업 운영을 위해 단계별로 중개인을 고용하는 등 자신들의 활동을 감추기 위해 다양한 방법을 이용하고 있다. 결과적으로, 유엔 안보리 전문가 가추히사 후루카와 (Katsuhisa Furukawa)가 지적하듯이, 다국적 은행, 선박회사, 항공운송업자 등을 비롯한 다수의 합법적인 기업들이 본의 아니게 북한의 불법활동에 일조하고 있을 가능성이 크다.³

² (2009, July 15). Background Briefing on North Korea. *Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State*. Retrieved from <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126093.htm>

³ Furukawa, K. (2015, April 20). The Sanctions Regime of UN Security Council Resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) and 2094 (2013). Retrieved from https://csis.org/files/attachments/150406_FurukawaPresentation.pdf

지난 2013년, 25 척의 무기 컨테이너를 싣고 파나마 운하를 통과하던 도중 적발된 북한 화물선 청천강호의 사례가 좋은 예다. 당시 쿠바산 미그-21 전투기 두 대와 레이더 시스템 등이 포함된 무기들은 화물선에 적재된 설탕 포대 아래 숨겨져 있었다. 하지만 설탕 포대들은 단순히 위장만을 위한 것이 아니었다. 설탕은 일전에 북한이 쿠바에 보낸 물건들에 대한 대가였고, 해당 무기들에 대한 대가는 북한이 차후 쿠바에 제공하려고 했을 터이다. 청천강호 사건은 역외 시장에서 북한의 합법적 무역과 불법활동이 어떻게 엉켜있는지를 드러내주는 가장 좋은 사례 중 하나다.

충분한 정보와 더불어 정치적 이행력이 기초가 된다면, 북한의 해외 수익 활동과 대량살상 무기 개발 유입 자금 체계에 상당한 제재를 가하는 것이 가능하다. 왜냐하면 북한이 점차 해외 네트워크에 의존을 강화함에 따라, 한편으로는 국제사회가 재정 정보 수단 등을 활용하여 북한 정권의 불법적 행동에 압박을 가할 수 있는 기회가 만들어지기 때문이다. 북한 내부에서는 불법행위 관련자들이 아무런 제재 없이 활동할 수 있지만, 해외에서는 국제법과 규제를 받게 된다. 단 한 척의 선박을 운용하는 데에도 관련 조식을 유지시키고, 국경 통과 비용을 지급하고, 보험 또는 은행 신용장을 작성하는 등 상당한 문서 작업과 행정 업무 등이 발생한다. 이러한 활동 상의 취약점들과 북한의 불법 해외 네트워크 운영을 위해 필요한 기반 시설을 널리 노출시킴으로써 북한의 국외사업유지에 들어가는 비용과 부담을 배로 증가시킬 수 있다.

그들의 돈을 좇는 것은 국제사회가 김정은 정권의 핵개발 이행에 대한 제재로서 가할 수 있는 가장 효과적인 수단이다. 그러나 그것이 가능하기 위해서는 지속적인 추적 조사와 감시, 그리고 북한 정권에 관련된 기관들이 제재를 회피하기 위해 활용할 진화된 수법들에 대한 적절한 대응책이 필요하다.

바라건대 본 보고서가 그 같은 대북 제재의 시작점이 되기를 희망한다.

요약보고서

북한의 해외 무역 네트워크는 진화하고 있다. 또한 북한의 주된 무역 대상국 중국과의 광범위한 거래 네트워크에 있어서도 그 특성과 범위, 방법 등에 변화가 나타나고 있다. 이 같은 변화와 더불어 북한 정권의 수뇌부들은 정권 보호와 무기 개발에 필요한 자원들을 입수하는데 총력을 기울이고 있어, 북한 지역에서는 물론 동북아시아 전반에 불안감이 증대되고 있다.

짧게 잡아 적어도 1990년부터, 북한은 대외 무역 적자를 면치 못하고 있다. 그러나 모종의 “숨겨진” 대체 수입원이 이 같은 무역 손실을 상쇄해 나가고 있고, 따라서 본 보고서에서는 북한이 거둬들이고 있는 상당량의 수입이 최근 그 규모와 정교함, 범위 등을 괄목할 만한 수준으로 확장 해 온 해외 조달과 무역 네트워크로부터 비롯하고 있다는 것을 밝힌다. 가령 해외에서 근로중인 북한 노동자들의 임금, 외국 파트너들과의 합작 사업으로부터 비롯하는 수익, 무기, 불법 상품, 야생동물 밀매 등이 북한 정권의 대표적 외화벌이의 수단에 해당된다. 북한의 범법 행위는 전세계에 걸쳐 자행되고 있으며, 시리아, 헤즈볼라, 리비아, 파키스탄, 이란과 같은 불량 국가 및 세력들을 그 협력 대상으로 삼고 있다.

북한의 해외 네트워크를 파악 해 내기 위해 본 보고서에서는 사업자 등록정보, 법률 문건, 이퀘이시스 (Equasis)의 유럽선박정보시스템 데이터, ‘팬지바(Panjiva)’ 데이터에 기초한 세관 및 무역 정보, ‘윈드워드(Windward)’에서 제공되는 실시간 위성 선박 추적 자료, 해양 데이터 분석 플랫폼 등 오픈소스 데이터를 주로 사용하였다. 그리고 수집한 자료들은 네트워크 분석 프로그램인 ‘팔런티어 고담(Palantir Gotham)’을 통해 정리, 통합되었다. 연구 결과는 크게 두 파트로 나뉜다.

제 1부에서는 회사, 개인, 선박에 대한 광범위 데이터셋을 마련하는 데 초점을 맞췄다. 동아시아 국가들의 사업자등록정보와 납세 기록들을 토대로 일견 동떨어진 듯 보이는 네트워크 속에서 중요한 연결고리들을 밝혀낼 수 있었고, 이미 알려진 바 있는 북한 범법 단체들과 간접적으로 연루된 562 개의 선박, 기업, 개인을 찾아낼 수 있었다.

제 2부에서는 제 1부에서 축적한 자료들을 바탕으로 주요 네트워크 연결점들에 대한 심도 있는 연구를 진행했다. 특히 제 2부에서는 랴오닝 홍샹(Liaoning Hongxiang)이라는 중국 동북부에 위치한 중견 기업에 집중하였다. 지난 5년 간 북한과 5억 달러 이상의 거래를 해 온 이 기업은 유엔제재를 통해 금지된 이중 용도 물자 (dual use goods)를 북한과 거래한 것으로 보이는 정황이 포착되었다. 해당 회사와 관계된 네트워크 분석을 통해 누가 버마 및 북한의 제재대상들과 거래를 하고 있으며, 북한의 사이버 기반 시설을 유지시키고 핵 비확산 노력에 위협이 될 수 있는 재화와 용역의 수출입에 연루된 실체가 어떤 기관들인 지에 대해 밝혀낼 수 있었다.

정권의 주된 외화벌이 통로인 북한의 해외 네트워크는 외부에 노출되어 있으며, 외부 압력에 대해 그리 강하지 않다. 해외에서 활동하는 북한의 세력들은 주된 활동들을 제3의 조력자들에게 의존해 진행하고 있다. 따라서 이 같은 연결고리들은 관련된 기관들의 규모나 인력, 수법, 특히 제재 회피 수법 등에 대한 약간의 정보만 알려지더라도 타격을 받을 수 있다. 본 보고서는 공개된 데이터(open source data)를 활용해 바로 그와 같은 북한 해외 네트워크들에 대한 정보를 제공하는 것을 목표로 삼는다.

정책적 건의사항

북한의 해외 네트워크는 김정은 정권의 생명선인 동시에 핵심 취약점이기도 하다. 북한 국내에 위치한 기관과는 달리, 북한의 해외 네트워크는 비교적 보호 수준이 낮으며 국제사회의 경제적, 법적 압박에 취약하다. 2270 번 결의안은 이러한 취약점을 공략하기 위해 개시되었다. 대폭 신장된 이번 제재의 권한에는 북한의 모든 해외 화물 검색 의무화와 더불어, 북한의 기관과 거래를 지속하는 모든 제 3자와 미국 금융 기관과의 모든 거래도 거부할 수 있는, 소위 ‘2 차 제재’까지 포함된다.

규제 권한이 있으면, 이제 필요한 것은 이행이다. 이를 강제하기 위한 구체적 절차는 다음과 같다:

- 북한 기업체 식별부터 지정까지, 신속한 대응체계를 갖춘 금융 정보 능력 향상.** 북한의 기업체는 노출되거나 지명되면 이름, 소속 회사, 지배 구조 등을 신속히 변경한다. 따라서 이러한 정보가 제재 지침에 반영되지 않으면, 은행, 물류회사, 무역 회사 등 여러 민간 기관은 북한 기업체를 식별하고 필요한 제재조치를 취할 수 있는 정보를 얻을 수 없다. 미국의 긴밀한 우방 싱가포르조차도 미국의 일방적 대북 제재에는 동참하기를 꺼리기 때문에 유엔의 북한 기업체 지명 조치의 중요성이 부각된다고 할 수 있다.ⁱ
- 미국의 애국자법 제 311 절과 같이 현존하는 항목을 활용하여 자금 세탁을 담당하는 북한의 주요 은행 및 금융기관을 표적으로 삼는다.** 2005 년, 마카오에 위치한 방코델타아시아 (BDA)에 대한 미국의 조치는 현재까지 이에 비견될 만한 유일한 조치이다: 6 일 만에, 해당 은행에 예치된 금액의 34%가 인출되었고,ⁱⁱ 해당 은행 측 변호사들에 따르면 방코델타아시아 은행은 6 개월만에 경제적으로 거의 파산 상태가 되었다.ⁱⁱⁱ 오늘날, 이렇게 제한적인 조치만으로도, 금융 기관들이 북한 계좌를 보유했다는 이유로 부차적 제재 대상이 되는 위험을 무릅쓰지 않도록 함으로써 지속적인 효과를 낼 수 있다.

- **다른 나라 깃발을 단 북한 국적 선박에 대한 감시를 더욱 적극적으로 실시함으로써 북한과 연루된 모든 화물 검색 권한이 이행될 수 있도록 한다.** 선박 안전, 환경 안전 기준에 대한 감시활동을 강화함으로써 이 같은 기준에 어긋나는 북한 선박들을 뿌리뽑을 수 있다. 2015년 1월 1일부터 2016년 2월 29일까지, 도쿄 양해각서(아시아 태평양 지역 항구에 대한 국가통제 양해각서)에 따르면 깃발을 단 북한 선박에 대한 조사 334건이 실시되었고, 거의 모든 선박에서 결함이 발견되었으며, 그 중 32척은 억류되었다. 이는 조사받은 선박 전체의 9.6%가 억류되었다는 의미이다.^{iv}
- **중국 정부가 보다 적극적으로 북한을 감시하고 유엔 안전보장이사회 대북 결의안을 이행하도록 촉구한다.** 중국은 유엔 안전보장이사회 대북 결의안을 준수하려는 듯한 움직임을 취했으나, 결과적으로는 북한을 오가는 화물에 대한 검사와 같은 행정적 조치에 그쳤다. 중국 정부는 북한의 2270번 결의안 위반과 연루된 중국 기관에 대한 사법 조치를 강화해야 한다.
- **유엔 회원국들로 하여금 제재 대상 인명 및 기업 명단에 의심스러운 개인과 단체들을 추가하도록 요청한다.** 북한 및 대북 협력 단체, 해외 파트너 단체 등에 대해 단독적 제재를 이행하고 있는 유엔 회원국들이 유엔 안보리의 대북 제재 활동과는 별개로 해당 조치에 동참해야 한다.

북한의 돈줄을 조이는 것은 국제 사회가 김정은 정권의 비핵화를 강제할 수 있는 가장 쉬운 조치일 것이다. 그러나 이를 위해서는 제재를 회피하는 북한 기업체들에 대해 지속적으로 수사하고, 감시하며, 필요한 조치를 취할 수 있는 상당히 포괄적인 노력이 필요하다.

ⁱ <http://www.customs.gov.sg/businesses/strategic-goods-control/sanctioned-lists-and-red-flags>

ⁱⁱ http://www.nytimes.com/2007/01/18/world/asia/18iht-north.4255039.html?pagewanted=1&%2360;!-Un.&_r=0

ⁱⁱⁱ Ibid

^{iv} http://www.tokyo-mou.org/inspections_detentions/psc_database.php