

북한의 제재 회피 활동과 그 한계: 대북제재위 전문가 패널 보고서를 중심으로

Online Series

2024. 03. 25. | CO 24-25

홍 제 환(통일정책연구실 연구위원)

유엔 안전보장이사회 산하 대북제재위원회는 최근 전문가 패널 보고서(이하 ‘보고서’)를 공개했다.¹⁾ 매년 3월(최종)과 9월(중간) 발간되는 이 보고서는 북한의 제재 회피 실태를 상세히 소개하고 있어, 대북제재가 실효성 있게 시행되고 있는가를 판단하는 데에 중요한 근거 자료가 되고 있다. 이 글에서는 보고서에 나타난 북한의 제재 회피 실태를 검토하고, 이를 토대로 대북제재가 실효성을 지니고 있는가에 대해 평가한다.

지속되고 있는 불법적인 수출입

북한은 제재로 인해 석탄, 철광석 등 주요 수출품의 수출을 금지당했다. 또한 북한의 정제유 수입에 대해서는 상한이 설정되어 있고, 자본재 및 내구 소비재 수입은 금지된 상황이다. 공식 통계상으로는 이들 품목의 수출입은 거의 이루어지지 않고 있으며, 북한의 무역 규모도 크게 줄어든 것으로 나타나고 있다. 적어도 공식적인 통계상으로는 제재가 잘 이행되고 있는 것이다.

하지만 북한은 국제사회의 감시를 피해 불법적인 방법으로 각종 금지 품목을 거래하려는 시도를 지속해 왔다. 이번 보고서에서도 북한의 이러한 행태가 크게 달라지지 않았음을 확인할 수 있다.

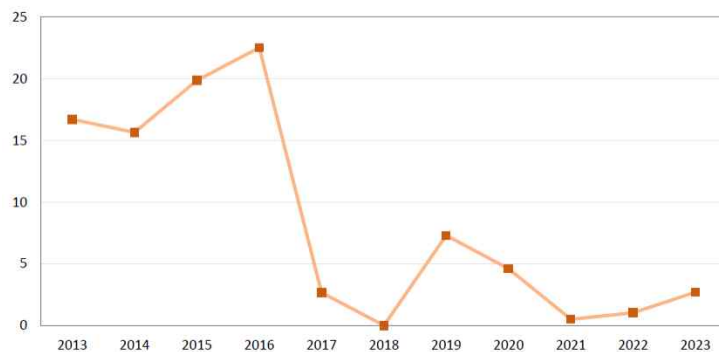
1) S/2024/215 (7 March 2024). 이 보고서는 유엔 대북제재위원회 웹사이트 <un.org/securitycouncil/snactions/1718>에서 내려받을 수 있다.



우선 정제유 밀수가 지속되고 있는 것으로 의심된다. 2023년 유엔 회원국이 공식적으로 북한에 수출한 것으로 신고한 정제유는 23.9만 배럴로, 북한 수입 상한인 50만 배럴의 48%에 불과하다. 그런데 보고서에 따르면, 2023년 1월부터 9월 15일까지 북한이 87차례에 걸쳐 남포항, 흥남항 등을 통해 반입한 정제유의 양은 수입 상한을 초과한 것으로 추정된다. 북한의 수입량은 수송 선박의 적재 비중을 90%로 가정하면 152만 배럴, 60%로 가정하면 102만 배럴에 이르기 때문이다. 이 중에는 공식 신고된 물량 중 일부도 포함되어 있을 수 있는데, 이를 감안해도 북한은 상한의 2~3배에 가까운 규모의 정제유를 불법적으로 수입하고 있는 것으로 보인다. 다만 제재 이전 수입 추정 물량인 연간 450만 배럴에 비하면 북한의 정제유 수입 규모는 크게 줄어든 것이며, 수입된 정제유는 대부분 수송 연료로 사용된다는 점에서 수입 물량 감소는 북한 운수의 위축을 시사한다는 점도 함께 고려할 필요가 있겠다.

예년과 달리 이번 보고서에서는 북한의 주력 수출품인 석탄의 밀수출이 특별히 강조되지 않았다. 하지만 지난해에도 북한의 석탄 밀수출은 지속되었다. <그림 1>은 보고서에 수록된 북한의 석탄 수출 통계로, 제재 이전 시기 공식 수출 물량 통계와 함께 제재 이후 시기에 대해서는 밀수출 물량 추정치가 제시되어 있는데, 2023년에는 270만 톤으로 추정되고 있다. 이 역시 적잖은 규모이긴 하지만, 제재 이전에 북한의 석탄 수출 규모가 1,500만~2,000만 톤에 이르렀다는 점을 고려하면 밀수출의 한계는 분명해 보인다.

<그림 1> 북한의 석탄 수출 추이



자료: S/2024/215 (7 March 2024), p. 577.

북한의 불법 수출과 관련해 눈여겨볼 부분은 무기가 판매되고 있을 가능성이 있다. 보고서는 러시아 국적 선박 2척이 나진항에서 러시아 극동의 두나이(Dunay) 항구로 운송한 컨테이너가 다시 우크라이나 국경에서 290km 떨어진 티호레츠크(Tikhoretsk) 인근의 탄약고로 운송된 사례를 비롯하여, 북한의 대러시아 불법 무기 수출이 의심되는 여러 사례를 제시하고



있다. 보고서에서 무기 판매 규모를 제시하지는 않고 있는데, 최근 연구에 따르면 북한의 대러 무기 공급은 2023년 북한경제에 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.²⁾ 러시아가 북한 무기체계 수입을 선호하지 않고 있어 양자간 군사협력의 확장에는 한계가 있을 것으로 보이나, 단기적으로는 러시아-우크라이나 전쟁 장기화 속에 북한이 대러 무기 판매로 이익을 얻을 수 있을 것으로 예상되는 만큼, 철저한 감시와 대비가 필요해 보인다.³⁾

해외 노동자 파견 규모의 확대 가능성

대북제재 이전에 해외 노동자 파견은 북한의 주요 외화벌이 루트 중 하나였다. 노동자 파견은 안보리 결의 2397호에 의해서 2020년부터 금지되었는데, 실제로는 그 이후에도 중국, 러시아 등지에 북한 노동자가 있는 것으로 알려졌으나, 그 규모는 파악되지 않았었다. 그런데 이번 보고서는 회원국들의 보고를 인용, 대략 40여 국가에서 건설, IT 등 다양한 분야에 걸쳐 10만 명 이상 북한 노동자가 일하고 있으며, 노동자들이(IT 제외) 연간 5억 달러의 수입을 창출하고 있는 것으로 추정된다고 밝혔다. 또한 국경이 더 개방되면, 북한이 해외에 40만 명의 노동자를 파견하기로 계약을 체결했다는 언급도 있다.

보고서는 이 가운데 IT 기술자들은 해외에서 상당한 수입을 창출하고 있을 것으로 추정했다. IT 기술자가 해외에 3,000명 정도 있을 것으로 추정되며, 이들이 벌어들이는 금액은 연간 2.5~6억 달러에 이른다고 보았다.

정리하면, 보고서는 북한이 해외 노동자 파견을 통해 10억 내외의 외화를 벌어들이고 있다고 밝히고 있다. 이러한 추정 결과가 사실에 가깝다면, 해외 노동자 파견은 북한경제에 적잖은 도움이 되고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

다만 이러한 추계 결과가 현실에 얼마나 부합하는지는 알기 어렵다. 북한 노동자 파견 규모 파악이 그만큼 어렵기 때문이다. 일례로 미국 국무부가 2023년 발간한 북한 인신매매에 관한 보고서는 중국에 있는 북한 노동자 규모를 최소 2만 명에서 최대 10만 명으로 추정하였다.⁴⁾ 상한과 하한의 격차를 크게 벌여놓고 있는 것이다. 더욱이 코로나 직전 상당수

2) 조남훈, “북러 군사협력이 북한경제 회복에 미치는 영향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2024년 1월호, p. 125. 참고로 신원식 국방장관은 2024년 2월 26일 기자간담회에서 북한이 무기 수출 대가로 러시아로부터 받는 것 중에서 식량의 비중이 가장 크다고 언급했다(“北, 러에 컨테이너 6700개 보내... 152mm 포탄 이면 300만발,” 『동아일보』, 2024.02.28.).

3) 같은 글, pp. 127~128.

4) U.S. Department of State, “2023 Trafficking in Persons Report: North Korea,” <<https://www.sta>



북한 노동자들이 귀국했으며, 코로나 팬데믹 발생 이후에는 북한이 상당 기간 국경봉쇄 조치를 시행했고, 최근에는 중국과의 인적 왕래가 늘어나고 있음을 고려하면 이번 보고서의 10만 명이라는 추정치가 실제 규모와 상당한 괴리를 보일 가능성도 있다.⁵⁾ 따라서 해외 노동자 파견이 현재 북한경제에 기여하는 바는 보고서의 추정 결과보다는 제한적일 가능성이 크다고 판단된다. 또한 해외 노동자가 받는 임금수입 전체가 북한 당국에게 귀속되는 것은 아니라는 점도 염두에 둘 필요가 있다.

한편, 보고서는 북한이 중국, 러시아, 라오스 등 최소 5개국에서 70개 이상의 식당을 운영하고 있으며, 이들 식당은 7억 달러의 수입(revenue)을 올리고 있다고도 언급했다. 여기서 수입은 매출을 의미하는 것으로 보이는데, 그 규모가 과장되어 있을 가능성이 있다. 70개의 식당이 연 매출 7억 달러를 기록하려면, 하루 평균 매출이 3만 달러(약 4,000만 원)에 육박해야 하는데, 이 정도로 성업 중인 식당은 극히 일부에 불과할 것으로 보이기 때문이다. 게다가 실제로 북한이 벌어들이는 외화는 매출에서 비용을 제외한 부분이라는 점을 감안하면, 식당 운영이 북한의 주된 외화벌이 수단이 되고 있을 가능성은 높지 않아 보인다.

“세계에서 가장 실적이 많은 사이버 도둑”

사이버 금융범죄는 북한의 가장 중요한 외화벌이 수단으로 부상하고 있다. 이번 보고서에서도 북한의 불법적인 사이버 활동 실태가 상세히 소개되고 있다. 보고서는 북한이 해킹과 사이버 공격을 통해 외화 수입의 50%를 벌어들이고 있으며, 이를 무기 프로그램에 사용하고 있다는 미국 당국의 발표를 인용하였다. 또한 보고서는 전문가 패널이 2017년과 2023년 사이 북한이 가한 것으로 의심되는 50여 건의 사이버 공격 사례에 대해서 조사하고 있다고 밝혔는데, 피해액은 약 30억 달러에 달한다. <표 1>은 북한의 사이버 공격 의심 사례의 건수와 피해 금액을 연도별로 정리한 것으로, 특히 최근 탈취 규모가 크게 증가하여, 2022년에는 10억 달러, 2023년에는 7.5억 달러에 이르는 것으로 나타나고 있다. 보고서는 북한의 이런 행태를 두고 북한이 “세계에서 가장 실적이 많은 사이버 도둑”이라 칭한 글을 인용하기도 했다.

te.gov/reports/2023-traffic-in-personsreport/north-korea/; 김석진, “미국 2차 제재 및 유엔 제재와 북한경제,” 황수환 외, 『미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2023), p. 188.

5) 보고서의 이 통계가 어떻게 산출된 것인지는 알기 어려우나, 코로나 이전인 2019년까지 알려져 있던 상황을 토대로 제시한 값일 가능성도 있어 보인다.



<표 1> 전문가 패널이 조사한 암호화폐 관련 기업에 대한 북한의 사이버 공격 의심 사례

(단위: 개, 백만 달러)

연도	건수	금액
2017	6	88.6
2018	11	447.6
2019	8	209.3
2020	4	300.2
2021	6	175.6
2022	5	991.7
2023	17	753.0
계	57	2,966.0

자료: UN Doc. S/2024/215 (2024), pp. 557~558의 내용을 이용하여 저자 작성.

관건은 북한이 탈취한 가상자산 중 얼마만큼을 현금화하고 있느냐다. 탈취를 하더라도 이를 현금화하지 못한다면 무용지물이기 때문이다. 미국을 중심으로 한 국제사회는 이러한 측면을 고려해 북한이 탈취한 암호화폐를 세탁하는 데에 사용하는 업체를 제재하는 등 현금화를 차단하기 위한 노력을 강화해 가고 있으며, 이것이 일정 정도 성과로 이어져 최근에는 북한이 현금화에 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다.⁶⁾ 북한도 이에 대응해 현금화 기법을 계속 진화시켜 갈 것으로 보이지만, 국제사회의 감시가 더욱 강화되어 간다면 갈수록 북한이 탈취한 암호화폐를 현금화하여 활용하는 데에 제약이 커질 전망이다.

대북제재의 실효성은 여전히 유지되고 있어

최근 공개된 유엔 안보리 산하 대북제재위원회의 전문가 패널 보고서에 소개된 북한의 제재 회피 실태를 보면, 대북제재가 한계를 드러내고 있는 것은 아닌가 하는 의문이 들 수 있다. 북한은 다양한 방식으로 제재를 회피하고 있으며, 이를 통해 제재로 인한 어려움을 충분히 극복해낼 수 있을 만큼의 외화를 벌어들이고 있는 것처럼 보이기 때문이다.

6) “미국 재무차관 “북한, 해킹한 암호화폐 현금화 어려움 겪어,” 『TV조선』, 2024.03.01. 한편, 국정원도 2023년 7월 보고에서 북한이 2022년 탈취한 가상자산을 현금화하지 못하고 있다고 밝힌 바 있다(“국정원, 北 작년에만 가상자산 7억불 탈취...ICBM 30번 쏠 자금,” 『연합뉴스』, 2023.07.19.).



실제로 북한은 불법 수출입, 해외 노동자 파견, 해외 식당 운영, 사이버 금융범죄 등 다양한 방식으로 제재를 회피하고 있으며, 그 과정에서 상당한 외화도 벌어들이고 있다. 하지만 찬찬히 살펴보면, 보고서에 제시된 내용 중에는 독자가 북한의 제재 회피 실태를 과대평가하기 쉽게 서술된 부분이 더러 있다. 그리고 이러한 부분을 바로 잡고 보면, 북한이 제재 회피를 통해 얻고 있는 성과는 제한적이며 대북제재는 여전히 실효성을 지니고 있다는 결론에 이르게 된다. 아울러 자본재 수입 금지 조치는 계속해서 유효하게 작동하고 있으며, 이 때문에 북한의 산업투자가 큰 차질을 빚고 있다는 점 역시 고려될 필요가 있다. 정리하면, 북한은 다양한 방법으로 제재를 회피하려 하고 있으나, 그 성과는 제재의 효과를 상쇄하기에는 크게 못미치는 수준에 그치고 있는 것이다.

하지만 앞으로도 이러한 상태가 지속될지는 알 수 없다. 제재가 장기화될수록 경제적 여건이 어려워짐에 따라, 북한의 제재 회피 노력은 더욱 강화될 전망이다. 특히 북한의 불법적인 무기 판매, 해외 노동자 파견, 사이버 금융범죄에 대해서는 각별한 주의가 요구되는 상황이다.

대북제재만으로 북핵 문제를 해결하기는 어렵다. 하지만 북한이 대화의 장으로 나오도록 압박하는 데에 대북제재는 여전히 효과적인 수단이다. 대북제재가 실효성을 잃지 않고 북한을 압박하는 기제로서 역할을 할 수 있도록 국제사회가 더욱 힘을 모아야 하겠다. ©KINU 2024

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.