

## 국제사회의 대북제재와 중국의 전략적 선택

김은옥 수석연구위원 (정치학 박사)

북한의 5차 핵실험 이후 유엔 안보리의 대북제재가 논의되는 가운데 북한과 핵프로그램 관련 물자를 거래해 온 중국 홍상그룹에 대한 제재조치가 추진됨으로써 중국의 대북제재 공조와 제재의 실효성에 대한 관심이 대두되고 있음. 국제사회의 대북제재 목표는 북한의 핵을 포기시키는 것임에도 불구하고 북한의 핵 개발 능력은 지속적으로 고도화된 바, 제재와 압박만으로는 북한의 태도 변화를 이끌어내는 데 명백한 한계가 있음이 북한의 5차 핵실험으로 재확인됨.

국제사회의 대북제재에 대한 중국의 입장은 과거 북핵 실험 당시의 경험을 바탕으로 하고 있음. 특히 2006년 북한의 1차 핵실험 당시 중국은 미국의 BDA 계좌 동결 등 대북 금융제재에 협조하고 석유수출을 일시 중단하는 등 주도적으로 대북제재에 참여하였으나 이러한 압박은 북중관계 경색과 함께 북미간 협상과정에서 중국이 배제되는 결과를 초래한 바 있음. 과거 경험을 토대로 중국은 국제사회의 대북제재에 참여하지만 제재의 실행과정에 있어 북한체제의 불안정성을 야기하거나 중국의 대북 영향력이 축소되지 않는 수준에서 신중하게 접근하는 태도를 취하고 있으며, 이러한 입장은 5차 핵실험 이후에도 유사하게 전개될 것으로 전망됨. 북한에 유입되는 대북 물자의 90% 이상이 중국계 은행과 무역회사 등을 통해 이루어지는 상황이므로 중국의 대북제재 의지가 대북제재 성공의 관건임. 그러나 미중간 전략적 경쟁이 심화되는 가운데 중국 대외정책의 우선순위가 북한 비핵화보다는 미국 견제에 있는 한 국제사회의 대북제재는 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없을 것임. 북한의 핵실험에 따른 대북제재 추진에도 불구하고 지난 16년간(2000~2015년) 북한의 對중국 교역은 12배 증가했으며, 對중국 교역의존도 역시 3배 이상 확대되었음.

따라서 정부는 지난 2월 중국이 제안한 ‘한반도 비핵화와 평화체제 병행 추진’ 논의를 수용함으로써 중국 측에 대북제재의 실질적 공조 및 북핵문제 해결을 위한 적극적인 역할을 요구해야 함. 아울러 제재 일변도의 정책만으로는 북한의 핵개발 포기를 유도하는 데 한계를 지니는 바, 대북제재와 함께 북핵 해결을 위한 대화와 협상을 추진하는 “투 트랙(Two-track) 전략”을 추진해야 할 것임.

### I. 북한의 5차 핵실험과 대북제재

- 북한이 5차 핵실험을 강행한 데 대해 유엔 안보리 차원의 대북제재 논의가 진행되는 가운데 국제사회 대북제재의 실효성 및 중국의 실질적 공조 여부에 대한 관심이 대두되고 있음
- 한·미·일 외교장관은 18일 3국 외교장관 회담을 갖고 북한의 5차 핵실험에 대해 새로운 안

보리 결의 채택을 주도하며 강력하고 포괄적인 대응을 견인해 나간다는 공동성명을 채택함

- 이어 버락 오바마 미국 대통령과 리커창 중국 총리는 19일 개최된 뉴욕 회담에서 북한의 5차 핵실험을 규탄하고 사법채널을 통한 협력 활성화 등 한반도 비핵화 달성을 위한 협조를 강화하기로 결의함

- 한편, 중국정부가 북한 핵 프로그램 개발 관련 물자 거래를 지원한 것으로 드러난 단둥의 홍상그룹에 대한 수사에 착수하고 미국 재무부가 홍상그룹에 대한 제재를 결정함으로써 이 같은 조치가 다른 중국기업에 확대될 가능성이 제기되고 있음
- 이는 중국이 북한과 관계있는 자국 기업을 겨냥한 대응이자 북한의 5차 핵실험 이후 미국과 중국이 공동조치에 나섰다는 점에서 의미 있는 것으로 평가됨
- 또한 미국은 북한을 국제은행간통신협회(SWIFT)의 국제 금융거래망에서 퇴출하기 위해 유럽연합 등과의 협의를 진행 중이며, 이러한 SWIFT 강제 탈퇴는 이란에 적용된 바 있음

## II. 시진핑시기 중국의 대북정책

- 중국의 강대국 외교는 한편으로는 평화로운 발전노선을 견지하는 것이며, 다른 한편으로는 국가 주권, 안보 및 발전과 관련된 ‘핵심이익’을 확고히 지키는 것임
- 2014년 중국의 왕이 외교부장이 ‘북한 핵을 포함하여 아태 지역에서 미중의 긍정적인 역할을 신형대국관계의 실험대로 삼자’고 발언한 바대로 미중간 ‘신형대국관계(新型大國關係)<sup>1)</sup>’를 건설하는데 북핵문제가 시금석이 될 것임
- 2009년 북한의 2차 핵실험 이후 중국사회 내에서 북한의 체제 안정을 통한 ‘전략적 자산(strategic assets)’ 유지 필요성과 북핵 실험으로 인한 ‘전략적 부담(strategic liability)’ 간 논쟁이 제기된 바 있음
  - 2013년 3차 핵실험 이후 북한의 핵개발은 미국으로 하여금 아태지역에서 미사일방어체계를 강화하고 ‘중국역할론’을 강하게 요구하는 기회를 제공함으로써 중국의 전략적 부담이 되고 있다는 의견이 대두됨
  - 3차 핵실험이후 시진핑 지도부는 전통적인 관념에서 순망치한(唇亡齒寒)의 관계로 묘사되었던 북중관계의 재조정을 꾀한 바 있으며, 이는 북중관계가 더 이상 ‘특수국가 관계’가 아닌 국가 이익을 기반으로 하는 ‘정상적 국가관계’로 전환하고자 하는 것을 의미하는 것으로 평가되기도 함<sup>2)</sup>
  - 그러나 국제사회의 대북제재가 진행되는 과정에서 중국이 북중관계의 관리 필요성을 인식함에 따라 북중간 실질적 교류가 지속됨으로써 대북제재의 실효성 논란이 제기됨
- 동북아에서 미중간 전략적 경쟁이 심화되는 상황에서 북한이 갖는 전략적 가치는 증대한 상황인 바, 중국은 북한의 핵개발에 대해 분명하게 반대하지만 이 때문에 북한을 포기하지는

1) 시진핑 주석이 제안한 신형대국관계는 상호 핵심이익과 증대한 관심사에 대한 존중, 상대방의 전략적 의도를 객관적, 이성적으로 존중함을 의미함.

2) 중국의 대북한 인식 관련해서는 정덕구의, 『기रो에 선 북중관계』 (중앙북스, 2014) 참조.

않을 것임

- 중국 당국은 한반도의 평화와 안정이 자국의 경제발전을 위한 주변부 안정의 선결조건이라는 인식을 바탕으로 중국의 대한반도 정책에 있어 3대 원칙인 ‘한반도 비핵화, 안정과 평화 유지, 대화를 통한 문제해결’을 여전히 강조하고 있음
- 북한의 4차 핵실험 이후 중국은 국제사회의 강력한 대북 제재에 참여하고 있지만 평화협정 체결을 위한 대화를 병행하자는 입장을 견지하고 있음
  - 2016년 2월 왕이 외교부장은 북핵문제의 해결을 위해 한반도 비핵화와 평화협정 체결의 병행 추진을 제안한 바 있으며 이는 북한이 주장하는 ‘先 평화협정, 後 핵폐기’와 한미가 주장하는 ‘先 핵폐기, 後 평화협정 논의’에 대한 중재안이라고 할 수 있음
  - 왕이 외교부장의 제안에 앞서 2015년 말 북한과 미국이 평화협정 문제를 놓고 비공식 접촉을 가졌으며, 당시 미국은 북한의 평화협정 체결 논의 제안에 대해 “북핵 포기가 논의의 부분이 된다면 평화협정 체결 문제를 논의할 용의가 있다”고 밝힌 것으로 알려짐

### III. 국제사회 대북 제재와 중국의 딜레마

- 1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언한 데 대해 유엔 안보리 차원의 결의안이 채택된 이후 북한에 대한 국제사회의 제재가 지속적으로 이루어져 왔음
- 대북제재는 ‘특정 국가에 대해 그 국가의 외교 또는 안보정책 행위에 영향을 줄 분명한 목적을 가지고 단독 또는 다자의 국제적 행위자가 사용하는 경제적 수단<sup>3)</sup>을 의미하는 것임
  - 북한의 4차 핵실험이후 유엔 안보리는 제재 결의안 2270호를 채택하였으며, 이는 서맨사 파워 유엔 주재 미국대사가 “지난 20년 이래 가장 강력한 대북 제재안”이라고 평가했을만큼 전방위적인 제재 내용을 포함한 것이었으나 대북조치 실행과정에서 5차 핵실험이 감행됨
  - 국제사회의 대북제재 목표는 ‘제재를 통해 핵에 대한 북한의 태도를 변화시키려는 것’임에도 불구하고 북한의 핵 및 장거리미사일 개발 능력은 지속적으로 고도화된 바, 제재와 압박만으로는 북한의 핵 포기를 이끌어내는데 명백한 한계가 있음이 5차 핵실험으로 재확인됨

< 표1 > 유엔 안보리의 대북 제재

채택 배경	결의안	연도	주요 내용
NPT 탈퇴	825호	1993	- 북한에 해당 결정에 대한 재고 촉구
북한 탄도미사일 발사	1695호	2006	- 회원국들에 미사일 관련 물자, 상품, 기술, 자금의 북한 이전 금지를 권고
1차 북핵실험	1718호	2006	- 핵 및 미사일 관련 인물이나 기관에 대한 자금 동결 및 여행 금지를 의무조항으로 추가
2차 북핵실험	1874호	2009	- 제재 대상 확대
장거리 로켓발사	2087호	2013	- 여행금지 및 자산동결 대상 추가 - 벌크 캐쉬에 대해 언급
3차 북핵실험	2094호	2013	- 여행금지 및 자산동결 대상 추가
4차 북핵실험	2270호	2016	- 북한 오가는 모든 선박 검문검색

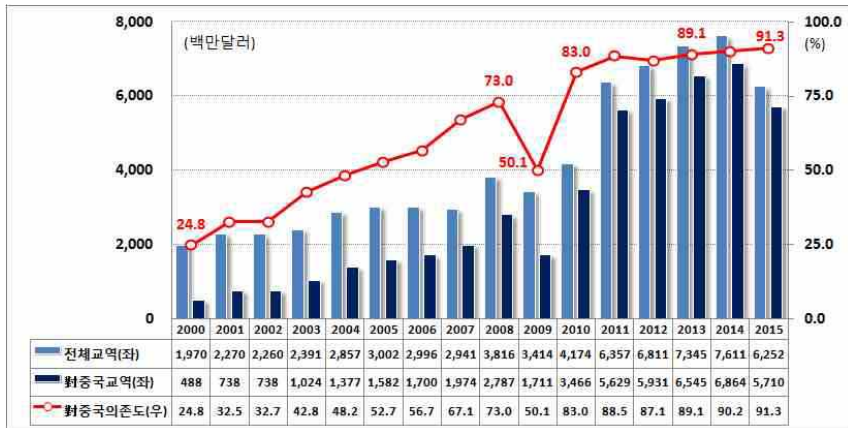
3) B. Tylor, *Sanctions as Grand Mansfield, and Strategy* (Routledge, 2010), p.12.

- 북한의 5차 핵실험에 대해 유엔 안보리 차원에서의 추가 결의와 미국의 독자제재 등 국제사회의 대북제재는 강화될 것으로 전망되지만, 실효성 있는 추가 조치가 가능할지 의문시됨
  - 미국의 월스트리트저널은 11일 “미국이 동맹 국가들과 함께 추가적인 대북 제재를 고민하고 있지만 현실적 수단은 제한적”이라고 지적한 바 있음
- 국제사회의 대북제재에 대한 중국의 입장은 북한의 1, 2차 핵실험이후 대북제재 과정에서의 경험과 학습을 바탕으로 한 것임
- 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 중국은 북한을 강하게 비난하면서 BDA 계좌 동결 등 대북 금융제재에 협조하고 석유수출을 일시 중단하는 등 주도적으로 대북제재에 참여한 바 있음<sup>4)</sup>
  - 이러한 중국의 적극적 압박은 북중관계의 경색을 초래하는 한편 2007년 진행된 북미간 협상과정에서 중국이 배제됨으로써 중국의 대북한 영향력이 약화되는 결과를 초래함
  - 이와 같은 경험을 통해 중국은 강압적인 수단만으로 북한의 핵무장을 저지할 개연성이 희박할 뿐 아니라 중국의 입지를 약화시킬 수 있다는 현실적 판단 하에 대북제재에 대한 중국의 입장을 정립하게 된 것임
- 아울러 중국의 대북정책은 미중관계가 협력적인 상황에서는 북한 비핵화를 우선시하고 압박 중심의 정책을 추진하는 양상을 보이는 반면, 미중관계가 갈등적 상황에서는 북한체제 안정을 우선시하는 특징을 보임
  - 2006년 1차 핵실험 당시 협력적인 미중관계 하에서 중국은 국제사회 대북제재에 적극 동참하였으며, 2009년 2차 핵실험 이후 미중관계가 갈등적인 상황 하에서 중국의 대북한 정책은 대북제재에 참여하면서도 북한체제의 안정과 양국간 전략적 소통에 방점을 둠
  - 중국은 ‘북한의 체제 안정과 북한의 비핵화’라는 목표를 동시에 추구하고 있으며, 문제는 북한의 거둬드는 핵실험으로 두 가지 목표를 동시에 달성하기 어렵다는데 있음
- 1, 2차 북핵 실험 당시 경험을 바탕으로 중국은 북한의 3차 핵실험 이후 비핵화를 강조하면서 국제사회의 대북제재에 참여하지만, 다른 한편으로 제재 실행과정에 있어 북한체제의 불안정성을 야기하거나 중국의 입지를 약화시키지 않는 수준에서 신중하게 접근하는 태도를 취해 왔으며, 이러한 기조는 5차 핵실험 이후에도 유사하게 전개될 것으로 전망됨
  - 지난 3월 왕이 외교부장이 “북한에 대한 제재는 필요한 수단, 한반도의 안정유지가 급선무, 협상으로 문제를 해결하는 것이 근본적인 문제 해결책”이라고 강조한 것은 대북제재에 대한 중국의 입장을 가능할 수 있는 대목임
  - 중국의 대북정책이 근본적으로 변화했다고 보기는 어려우며, 한반도 사드배치 문제 등 동북아에서 미중관계의 갈등이 심화되는 상황에서 중국에게 북한은 전략적 부담보다는 전략적 가치로서의 의미가 더 큼
- 한편, 북한의 핵실험에 따른 대북제재 추진에도 불구하고 지난 16년간 북한의 對중국 교역은 12배 증가했고 對중국 교역의존도 역시 3배 이상 확대되었음

4) 북한의 핵실험에 대한 중국의 대북정책과 관련해서는 이영학, “북한의 세차례 핵실험과 중국의 대북한 정책 변화 분석,” 『국제정치논총』 (2013.2) 참조.

- <표2>에서 보는 바와 같이 북중 무역은 2000년대 중반 이후 급증하는 가운데 2000년 4.9억 달러에서 2015년 51.7억 달러로 약 12배 확대되었으며, 북한의 중국에 대한 무역의존도도 지속적으로 증가해서 2015년 대중 무역의존도가 91.3%로 역대 최고치를 기록함
- 아울러 중국 해관총서(관세청)가 22일 공개한 국가별 월 무역통계에 따르면, 중국과 북한의 8월 무역총액은 6억2,829만 달러로 지난해 같은 달 4억8,335만 달러보다 29.9% 증가함<sup>5)</sup>

< 표2 > 북한의 연도별 교역 및 對 중국 의존도 추이



출처: 현대경제연구원, “2000~2015년 북중 교역변화 분석,” 『현안과 과제』 (2016.6) 참조.

- 북한에 유입되는 해외금융의 70% 이상과 대북 물자의 90% 이상이 중국계 은행과 각종 무역 회사 등을 통해 이루어지고 있는 상황이므로 안보리 결의안이 실효적으로 이행되기 위해서는 중국의 협조 여부가 성공의 관건임
- 미국이 독자제재로 북한과 거래하는 제3국의 금융회사와 기업에 대해 제재를 가하는 secondary boycott(2차 제재)를 추진하려 하지만 사실상 중국의 적극적 참여 없이는 어려운 상황임
- 또한 북중 접경지역 지방정부의 관할 하에 이루어지는 북한과의 위탁가공 교역은 제재의 영향을 거의 받지 않는 것이 대북제재의 허점으로 지적되는 바, 대외 자금거래의 대부분을 매개하는 중국 지방정부와 은행들의 협력 여부가 중요함
- 중국 대외정책의 우선순위가 북한 비핵화보다는 북한 체제의 안정과 미국 견제에 있는 한 북한에 대한 제재는 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없음

#### IV. 정책제언

- 중국이 지난 2월 제안한 ‘한반도 비핵화와 평화체제 병행 추진’ 논의를 수용함으로써 중국 측에 대북제재의 실질적 공조 및 북핵문제 해결을 위한 적극적인 역할을 요구해야 함
- 북핵문제의 해법은 단순히 핵 자체에 국한하는 차원을 넘어서야 하며 북핵의 근원적 해결은 정전체제를 대체하는 평화체제의 구축임
- 비핵화를 위한 협상과 한반도 평화체제 구축 논의를 위한 ‘한반도 평화포럼’을 병행 추진하고 이 과정에서 신뢰구축과 군비통제 관련 의제를 포함시켜 논의

5) 중국의 8월 대북 수출액은 3억3,695만 달러로 무려 41.6% 늘어났고 중국이 북한에서 들여오는 수입액도 2억9,134만 달러로 18.7% 증가했음. 『연합뉴스』 2016년 9월 22일.

- 한반도 비핵화의 직접적 당사자로서 평화체제 논의를 능동적으로 활용하고 주도적 역할을 수행하는 전략 필요
  - 주목할 점은 중국이 비핵화와 평화체제 논의를 병행 추진할 의지를 보이고 있고 북한과의 평화협정 논의에 대한 미국의 입장 변화가 감지되는 상황에서 정부가 방관자적 태도를 보임으로써 평화체제 논의에서 한국이 배제될 우려가 있다는 점임
  - 정부는 한반도 비핵화와 평화체제를 장기적으로 구상하는 새로운 로드맵을 주도적으로 마련해야 함
- 제재 일변도의 정책만으로는 북한의 핵개발 포기에 한계를 지니는 바, 대북제재를 지속하는 가운데 북핵 해결을 위한 협상을 추진하는 “투 트랙(Two-track) 전략” 추진
  - 북한의 핵개발·미사일발사 등 위협이 지속되는 동안 유엔 안보리의 대북제재 조치는 준수될 필요가 있으며, 국제사회와의 협력 하에 중국이 형식상의 제재 이행이 아닌 실질적 공조에 참여할 수 있도록 유도할 필요
    - 북한은 대북제재에 대응하여 非상품거래에서 대안을 모색할 것인 바, 연간 12억 달러(약 1조 3,900억원)에서 23억 달러(약 2조6,000억원)의 북한의 주된 외화 수입원이 되고 있는 북한 해외 노동자에 대한 제재를 새로운 조치로 추진하는 방안 고려
  - 북한과의 협상에서 비핵화 해법은 1차적 목표로 북한의 핵개발을 현 수준에서 ‘동결’하여 핵 능력 증대를 억제하고 최종적으로 불가역적인 북한의 비핵화를 달성하는 방안 추진
    - 대북제재의 실효성을 담보할 수 없는 상황에서 시간이 지날수록 북한의 핵능력이 고도화됨에 따라 북한의 핵 동결 및 비핵화 과정에 수반되는 비용이 증가할 것이고 북핵 해결이 더욱 난망할 것으로 예상됨
    - 6자회담을 재개하고 ‘단계별 동시 행동’을 원칙으로 하되 비핵화 이행의 검증문제를 보다 분명히 하여 ‘평화적이고 검증 가능한 비핵화’를 달성하도록 추진
    - 북핵 해결을 위한 해법은 ‘9.19 공동성명’의 포괄적이고 단계적 해법에 입각하여 추진되어야 함
- 한중은 한반도 비핵화와 북한의 무력도발을 원치 않는다는 측면에서 공동의 이익을 갖고 있는 바, 한중간 이익의 공감대 확대와 신뢰도를 증대하기 위한 ‘전략 대화’ 활성화가 필요함
  - 박근혜정부 들어 중국과의 새로운 전략적 대화체계가 신설되었지만 실질적으로 작동되지 않는 상황인 바 이에 대한 활성화 필요
    - 참여정부 시절 정부간 대화를 보완할 1.5 트랙 차원의 전략대화가 한중 관계에 긍정적으로 기여한 바, ‘1.5 트랙의 전략대화’ 활용 필요
  - 중국의 실용주의 외교를 면밀히 파악하여 한중 관계의 내실화를 기할 필요가 있으며, 외교 안보 분야의 갈등이 한중간 전반적 갈등으로 전환되지 않도록 경제협력을 강화해야 함
    - 북한 변화를 위한 남·북·중 경제협력을 추진하는 등 중국과 상생할 수 있는 영역을 확대해 나가는 방안 추진

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.