

# 북한 대외무역 2016년 평가 및 2017년 전망: 북중무역을 중심으로

임수호 | 대외경제정책연구원 연구위원 | shlim@kiep.go.kr  
최장호 | 대외경제정책연구원 부연구위원 | choi.j@kiep.go.kr

## I. 머리말

2016년과 2017년 북한의 대외무역을 분석하는 핵심 키워드는 ‘대북제재’라고 할 수 있다. 특히 북한 대외무역의 대부분을 차지하는 북중무역을 대북제재에 의해 어느 정도의 영향을 받았고 또 받을 것인가가 주요 관심사항이라고 할 수 있다. 현재 가용한 2016년 1~11월까지의 북중 상품무역 데이터에 따르면, 동 기간 북한의 대중국 수입은 전년(2015년) 동기 대비 8.6%, 대중국 수출은 2.8% 증가하였다. 이는 대북제재 무용론의 근거가 되고 있다. 특히 안보리 대북제재 결의안(USCR) 2270호(2016. 3. 2) 및 중국 상무부 공고(2016. 4. 5) 이후 4~7월 북한의 대중국 상품 수출은 전년 동기 대비 감소세를 보였지만 한반도 사드배치 결정 직후인 8월부터 다시 증가세로 반전되었고, 이러한 추세가 북한의 5차 핵실험(2016. 9. 9) 이후 10월과 11월에도 지속된 점은 대북제재가 다분히 한반도 및 동북아의 정치적 역학관계에 의해 좌우되는 것이 아닌가라는 의구심을 불러일으키고 있다.

하지만 대북제재 무용론은 몇 가지 점에서 아직은 선부른 평가라고 판단된다. 첫째, 2015년이 아닌 2014년과 대비할 경우 2016년 북중 무역은 수출과 수입 모두 감소하였다. 비교의 시점에 따라 대북제재의 효과에 있어 서로 다른 평가가 가능한 것이다. 둘째, 대북제재의 효과는 상품수지만이 아니라 비상품수지까지 모두 포함한 외화수급의 관점에서 바라봐야 제대로 평가될 수 있다. 하지만 현재로서는 북한의 비상품수지에 대해 신뢰할 만한 자료가 공개되지 않고 있다. 셋째, 무엇보다 북한의 무연탄 수출 상한선(연간 4억달러나 750만톤)을 정한 USCR 2321호(2016. 11. 30)에 따르면 2017년 북한의 대중국 수출액은 크게 감소할 것으로 예상된다. 넷째, 제재의 효과는 대외경제만이 아니라 대내경제에 미치는 영향, 특히

수입 감소가 북한의 생산활동에 미치는 영향과 외화 유입 감소가 시장활동에 미치는 영향을 포괄적으로 검토하여야 한다. 아직 이에 대해서는 제대로 된 연구는 이루어지지 않고 있다.

이하에서는 이러한 점을 감안하면서 2016년 북한의 대외무역을 평가해 보고 2017년을 전망해 보고자 한다. 이하의 분석은 북한의 대외무역 전체가 아니라 북중무역에 국한된다. 이는 현재 시점에서 어느 정도 가용한 2016년 북한의 무역데이터가 북중 무역데이터(1~11월) 밖에 없기 때문이다. 하지만 그렇다 하더라도 현재 북한의 대외무역 대부분이 중국에 집중되어 있기 때문에 큰 왜곡은 발생하지 않을 것으로 판단된다. 이하에서는 2016년 북중 무역을 무역 전반, 중국 성시별 북중 무역, 북한의 주요 수출품과 수입품의 순서로 살펴본 후 외화수급 관점에서 USCR 2321호가 북한 대내외 경제에 미치는 영향을 간략히 검토해 보고자 한다.

## II. 대북제재 이후 북한의 대중국 무역 변화(1~11월)<sup>1)</sup>

### 1. 2016년 무역 동향

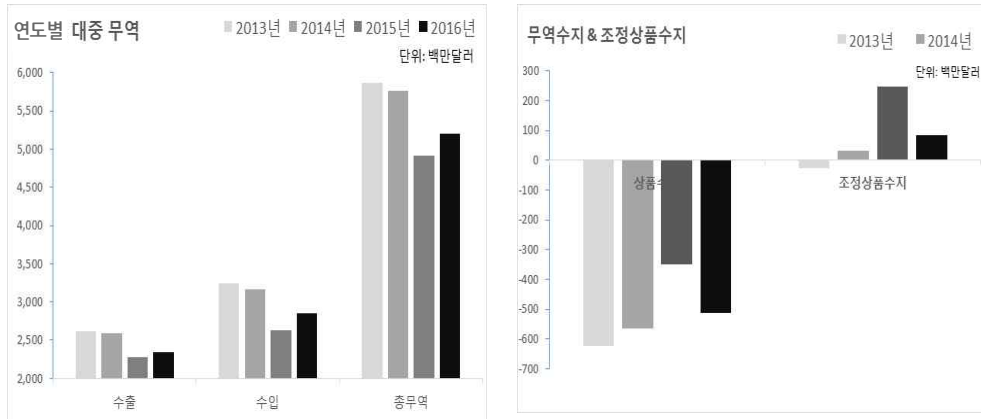
2016년 북한의 대중국 상품무역액은 대북제재와 중국경제의 성장 둔화에도 불구하고 증가하였다. 북한의 총무역액은 51억 9,959만달러로 전년 동기 대비 5.9% 증가하였는데, 수입은 28억 5,617만달러로 전년 동기(26억 2,971만달러) 대비 8.6%, 수출은 23억 4,342만달러로 전년 동기(22억 7,935만달러) 대비 2.8% 증가하였다. 수출보다 수입의 증가 폭이 커 상품수지는 -5억 1,275만달러로 전년 동기 대비 46.4% 악화되었다(그림 1 참조).

대북제재(USCR 2270호)에도 불구하고 북중 무역이 증가함에 따라 제재의 실효성에 대한 의문이 제기되었다. 대북제재가 효과가 없다거나 효과가 있더라도 기대에 크게 못 미친다는 주장이다. 이러한 주장은 얼마나 사실에 기반한 것일까?

우선 분기별 동향을 분석해 보면 대북제재의 효과가 제한적이었음을 알 수 있다. 구체적으로 전년 동기 대비 중국의 총수입과 총수출은 1~10월까지 전 분기에 걸쳐 감소하였으나, 11월 들어 총수입은 6.2% 증가하였고, 총수출은 -1.5%로 감소세가 완화되었다. 반면, 북한의 대중국 수출입은 중국이 상무부 고시(2016. 4. 5)를 발표한 이후, 4~7월 동안만 급격하게 감소한 후 8월부터는 시간이 지남에 따라 감소율이 빠르게 줄어들었다(표 1 참조). 더군다나

1) 중국은 2014년부터 대북 원유 수출(양허성 차관)을 해관통계에서 제외시키고 있다(혹은 다른 항목에 은닉시켜 발표하고 있다). 따라서 본고에서도 원유는 제외하고 논의를 진행한다. 통상적으로 중국의 대북 원유 수출은 50만톤/년 내외로 추정되고 있다.

[그림 1] 북한의 대중국 상품무역액(좌)과 상품수지·조정상품수지(우)



자료: 한국무역협회 중국 무역통계를 활용하여 저자가 작성함.

11월에는 중국의 총수입이 증가하고 총수출 감소세가 완화되면서 북중 무역도 대폭 증가하였다 (전년 동기 대비 대중국 수출 34.1%, 수입 27.6% 증가). 이는 4~7월 동안의 북중 무역 감소분을 상쇄하기에 충분한 규모였다. 이는 중국이 상무부 고시 후 4개월 정도만 대북제재를 실질적으로 이행했다는 주장의 근거가 된다.<sup>2)</sup>

다음으로 1~11월 무역 총액을 기준으로 하더라도 전년 동기 대비 중국의 총수출입은 감소하였음에도 북중 무역은 오히려 증가하여 대북제재가 북한의 무역 감소에 실질적인 영향을 미쳤다고 보기 어렵다. 2016년 11월까지 중국의 총수입은 1조 3,647억달러로 전년

<표 1> 2016년 분기별 북한의 대중국 무역 증감률(전년 동기 대비)

(단위: %)

	1/4분기 (1~3월)	2/4분기 (4~6월)	4~7월	4~8월	4~9월	4~10월	4~11월
북한 대중국 수출	4.2	-12.6	-10.5	-4.5	-5.0	-1.6	2.4
중국 총수입	-12.7	-6.7	-8.9	-6.6	-5.6	-4.9	-3.5
북한 대중국 수입	8.0	3.4	-4.6	4.0	4.3	5.9	8.8
중국 총수출	-9.7	-4.3	-4.9	-4.5	-5.5	-5.8	-5.3

자료: 한국무역협회 중국 무역통계를 활용하여 저자가 작성함.

<sup>2)</sup> 과거에도 중국은 안보리 대북제재 결의안 이후 약 3~4개월가량만 성실성을 보이다 이후 제자리로 돌아가곤 했다. 특히 이번 2270호의 경우는 상무부 고시 3개월 후 광고통계도 사드의 한반도 배치 결정이 나왔다.

동기 대비 5.9% 감소한 반면, 북한의 대중국 수출은 2.8% 증가하였다. 또 중국의 총수출은 1조 9,257억달러로 6.4% 감소한 반면, 북한의 대중국 수입은 8.6% 증가하였다. 대북제재 결의안을 성실하게 이행하겠다는 중국정부의 발표를 문자 그대로 믿기는 어려운 상황인 것이다.

그러나 북중무역에서 2015년은 매우 이례적인 해라는 점을 감안할 필요가 있다. 2015년 1~11월 북한의 대중국 수출은 전년 동기 대비 12.3%, 대중 수입은 16.8% 감소하였는데, 이는 2000년대 북중 무역의 감소폭 중 가장 큰 것이었다.<sup>3)</sup> 2016년 1~11월의 북중 무역을 2015년이 아닌 2014년 동기와 비교하면, 2016년 북중 무역은 오히려 감소한 것으로 나타난다. 2014년 대비 2016년 북한의 대중국 총무역은 9.7% 감소하였으며, 수출은 9.8%, 수입은 9.7% 감소하였다. 또 2015년 1~11월과 2014년 1~11월의 북중 무역을 평균한 뒤, 이것을 2016년 동기와 비교하여도 대중국 총무역은 2.5%, 수출은 3.9%, 수입은 1.4% 감소한 것으로 나타난다. 이렇게 보면 대북제재가 효과가 없었다는 평가는 재고될 필요가 있다.

다음으로 무역수지 측면에서 제재효과를 검토해 보면 다음과 같다. 2016년 11월까지 북한의 대중국 상품수지는 -5억 1,275만달러로 전년 동기 대비 악화되었다. 그러나 대중국 적자폭 확대는 수출 감소가 아니라 수입 증가로 인한 것인 점을 고려하면, 대중국 적자의 확대가 반드시 북한경제의 악화를 의미한다고 결론 내리기는 어렵다. 이를 자세히 살펴보기 위해 조정상품수지 개념을 도입할 필요가 있다.

조정상품수지란 당해 상품수지에서 연평균 상품수지(2011~16년)를 뺀 상품수지를 일컫는다. 1990년대 사회주의권 붕괴 이후, 매년 북한의 상품수지가 적자를 기록하고 있음에도 불구하고 중단 없이 무역이 이루어지고 있는 점을 고려하여 북한 상품수지의 균형점을 영(0)이 아닌 6개년 연평균 상품수지(조정상품수지)인 -5억 9,611만달러로 보았다. 이를 기준으로 할 경우 2016년 북한의 대중국 상품수지는 8,335만달러 흑자이다. 즉, 북한경제가 대북제재로 큰 타격을 받았다고 판단하기 어려운 것이다(그림 1 참조). 2011~16년의 통상적인 적자 규모와 비교할 때 2016년의 상품수지 적자는 북한경제가 감당할 수 있는 수준의 적자규모라고 판단된다. 따라서 제재가 북한경제 전반에 미친 영향을 판단하려면 상품수지만이 아니라 비상상품수지(해외 근로자 파견, 개성공단 등)에 대한 분석이 요구된다.

마지막으로 중국의 제재 이행방법과 관련하여 한 가지 추론을 제시하고자 한다. 앞서도 지적했듯이 국제사회는 중국이 상무부 고시 후 4개월(4~7월) 동안만 대북제재를 이행한 뒤, 그 이후에는 원점으로 되돌아간 것으로 의심하고 있다. 하지만 중국 당국은 UN 대북제재의

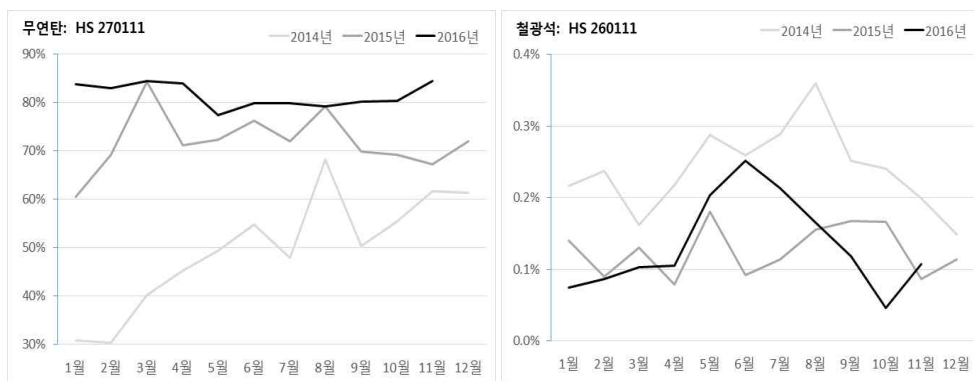
3) 이종규, 「북한의 대외무역: 2015년 평가 및 2016년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 1월호, 한국개발연구원, 2016.

성실한 이행을 지속적으로 강조해 왔다. 그렇다면 중국이 말하는 대북제재의 성실한 이행은 무엇을 의미하는 것일까? 우리는 제재 이행의 방법론 차원에서 접근할 때 중국의 주장을 이해할 수 있다고 본다.

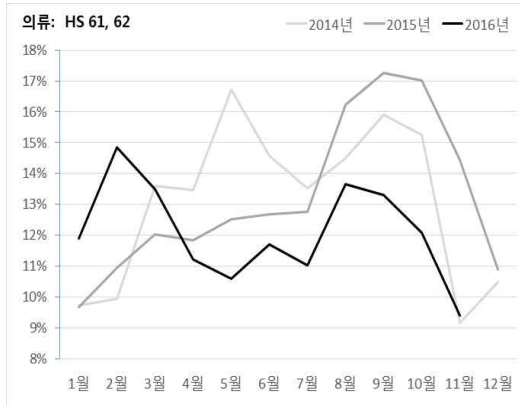
이를 검증하기 위해 중국의 총수입 중 북한산 주요 수출품의 거래비중을 살펴볼 필요가 있다. 수출입은 무역 상대국의 경제사정과 무역규모 변화에 영향을 받게 되므로 총수입 중 북한산 상품 거래비중의 증감 여부 분석을 통해 대북제재의 실질적 이행 여부를 간접적으로 확인할 수 있기 때문이다.

우선, 북한의 핵심 수출품인 무연탄의 경우 중국의 총수입에서 북한산이 차지하는 비중은 5월부터 80% 밑으로 하락한 뒤 10월까지 6개월 동안 동일한 비중이 유지되었다. 이는 평년의 변화와는 다른 것으로 중국이 내부적인 기준을 가지고 북한산 무연탄 수입을 관리했을 가능성을 보여준다(그림 2). 또 주요 수출품 중 하나인 철광석의 수입비중도 중국의 총수입량이 2월부터 전반적인 상승세였음에도 불구하고 북한산 철광석의 수입비중은 6월부터 감소하고 있어, 평년의 비중 변화와는 다른 양태를 보이고 있다. 무연탄과 철광석은 북한의 주요 수출품으로 국제사회에서 수출 동향을 주의 깊게 관찰하고 있는 품목이다. 반대로 유엔 제재대상이 아닌 의류도 4월 이후 북한산 비중이 급감했는데, 이는 중국의 대북제재 효과라기보다는 한국, 일본, 미국, 유럽 등의 대북제재 효과라고 판단된다.

[그림 2] 중국의 총수입 중 북한산 상품의 비중



[그림 2]의 계속



자료: 한국무역협회 중국 무역통계를 활용하여 저자가 작성함.

## 2. 품목별 동향

2016년 북한의 주요 대중국 수출품은 무연탄(HS 270111 / 10억 895만달러 / 전체 대중국 수출의 43.1% / 전년 동기 대비 4.7% 증가), 의류(HS 61 및 62 / 6억 7,543만달러 / 전체 대중국 수출의 28.8% / 전년 동기 대비 8.3% 감소), 철광석(HS 260111 / 6,813만달러 / 전체 대중국 수출의 2.9% / 전년 동기 대비 5.8% 증가) 순이었다.

무연탄과 철광석의 대중국 수출증가는 중국의 과도한 광산업 구조조정에 따른 결과였다. 중국은 공급과잉 방지 및 생산성 개선, 친환경 정책 추진 등을 이유로 2016년 5월부터 국영 광업기업에 대한 구조조정을 실시하였는데, 구조조정이 과도하게 추진되면서 무연탄 및 철광석 공급이 부족해져 자국산 광물가격이 상승하면서 해외 수입이 증가하였다. 무연탄의 경우, 중국 성시별 무역 동향에서 후술하겠지만, 중국 자본의 대북 광업 투자 회수 성격의 무연탄 수입이 제재와 별개로 유지된 측면도 있다. 철광석의 경우 대북제재와는 무관하게 북한산 수입이 증가하였는데, 이는 중국 철강산업의 비용 절감유인 때문으로 보인다. 2016년 중국의 철강 생산량은 2015년과 유사한 수준이었으나, 구조조정으로 주요 원료인 석탄과 철광석 가격이 동반 상승하면서 비용절감을 위해 상대적으로 저렴한 해외 철광석 수입이 크게 증가하였다.

무연탄, 철광석과 달리 의류의 대중국 수출은 전년 동기 대비 감소하였는데, 중국이 대북제재를 본격화한 4월 이전 급증하였다가(1~3월 동안 전년 동기 대비 55.9% 증가)가 6월부터 전반적으로 감소하였다. 현지조사 결과, 한국, 미국, 일본, 유럽 정부가 자국 업체에 중국을 경유한 대북 의류 임가공 중단을 요청한 것이 주요하게 작용했던 것으로 보인다. 2016년에는

아연과 아연괴(각각 HS 2608과 HS 7901 / 8,061만달러 / 전체 대중국 수출의 3.4% / 전년 동기 대비 203.2% 증가)와 구리와 부속물(각각 HS 2603와 HS 7419 / 1,909만달러 / 전체 대중국 수출의 0.8% / 전년 동기 대비 12.7% 증가)의 대중 수출 증가가 두드러졌다.

2016년 11월까지 주요 대중국 수입품은 합성필라멘트 직물(HS 5407 / 1억 5,894만달러 / 전체 대중국 수입의 5.6% / 전년 동기 대비 27.2% 증가), 화물자동차(HS 8704 / 1억 2,642만달러 / 전체 대중국 수입의 4.8% / 전년 동기 대비 28.8% 증가), 석유와 역청류(원유 제외)(HS 2710 / 9,773만달러 / 전체 대중국 수입의 3.7% / 전년 동기 대비 0.6% 증가), 대두유(HS 1507 / 8,379만달러 / 전체 대중국 수입의 3.2% / 전년 동기 대비 -7.0% 증가), 사과와 배(HS 0808 / 7,670만달러 / 전체 대중국 수입의 2.9% / 전년 동기 대비 238.9% 증가) 순이었다.

### 3. 중국 성별 대중국 무역

북한의 대중국 수입은 대부분의 성에서 증가하였으나, 수출은 상위 4개 성(랴오닝성, 지린성, 산둥성, 장수성) 중 장수성을 제외한 랴오닝성, 지린성, 산둥성 등 3개 성에서 감소하였다. 장수성의 대북 수입 증가는 주로 무연탄 수입 증가에서 기인하며, 11월까지 2억 9,248만달러로 전년 동기 대비 69.9% 증가하였다(표 2, 표 3 참조).

2016년에는 상위 4개 성에 대한 무역 의존도가 커졌다. 랴오닝성, 지린성, 산둥성, 장수성은 전체 무역의 85.3%(2016년 1~11월 기준)를 차지하였으며, 특히 랴오닝성, 지린성은 전체 대북무역의 63.0%를 차지했다. 상위 4개 성에 대한 무역비중은 2013년(1~11월) 74.2%에서 2016년 85.3%로 증가하였는데, 북한무역의 특징을 고려하면 이러한 경향은 2017년에도 지속될 것으로 예상된다. 북한무역은 수출한 기업만 수입할 수 있는 권한을 가질 수 있어(수출입 링크제) 한 기업이 동일 지역에서 수입과 수출을 동시에 하는 경향이 있고, 거래과정에서 공식적인 무역거래 외로 추가적인 비용 지원 요구나 특정 품목에 대한 조달 요구가 빈번하며, 수출입 거래 노출을 꺼리는 특징이 있다. 따라서 대북제재가 지속되는 상황에서는 상위 4개 성에 대한 의존도가 더욱 커질 전망이다.

장수성과의 교역 증가는 두 가지로 설명이 가능하다. 첫째, 장수성 출신의 대북 광업 투자자가 세관을 설득하여 대북 무연탄 수입 규제를 우회했을 가능성이 있으며(이 경우 북한산 무연탄 반입은 수입이 아닌 투자금 회수이다), 둘째, 대북제재에 대한 규제가 랴오닝성, 지린성, 산둥성 등 주요 대북 수출성 위주로 이루어져 상대적으로 장수성으로 우회하여

<표 2> 북한의 대중국 성별 수출 및 수입(각 연도 1~11월)

A. 수출

(단위: 백만달러, %)

연도	랴오닝	지린	산둥	장수	텐진	저장	광둥	대중 총수출
2014	1,048 (7.1)	388 (27.3)	580 (-12.3)	237 (-15.9)	40 (31.8)	4 (290.0)	6 (-21.1)	2,598 (-1.0)
2015	981 (-6.4)	371 (-4.2)	488 (-15.8)	172 (-27.4)	17 (-58.6)	8 (79.7)	7 (19.5)	2,279 (-12.3)
2016	953 (-2.9)	344 (-7.4)	454 (-7.1)	292 (69.9)	19 (15.1)	6 (-26.4)	3 (-51.8)	2,343 (2.8)

B. 수입

(단위: 백만달러, %)

연도	랴오닝	지린	산둥	장수	텐진	저장	광둥	대중 총수입
2014	1426 (10.7)	688 (47.5)	199 (42.9)	185 (32.5)	56 (17.7)	155 (23.0)	123 (5.6)	3,162 (-2.6)
2015	1299 (-9.0)	538 (-21.7)	124 (-37.7)	167 (-10.0)	45 (-18.1)	140 (-9.3)	87 (-29.1)	2,630 (-16.8)
2016	1377 (6.0)	603 (12.1)	177 (-15.2)	237 (42.3)	54 (17.7)	172 (45.8)	60 (-31.1)	2,856 (8.6)

주: ( )는 전년 동기 대비 증감률.

자료: 한국무역협회의 중국 무역 통계를 활용하여 저자가 작성함.

무연탄 수출이 이루어졌을 가능성이 있다.

대북 거래관행 및 무역에서의 역할은 성별로 상이한 형태를 보이고 있다. 성별로 북한의 대중국 수출액/수입액 비율 계산해 보면, 랴오닝성, 지린성은 대중국 수출과 수입이 상대적으로 균형을 이루고 있으나, 저장성, 광둥성, 텐진은 대중국 수입의 비중이 크고, 반대로 장수성, 산둥성은 대중국 수출의 비중이 크다(표 3 참조).

북중 접경지역 현지조사 결과에 따르면 유사한 결과가 도출된다(표 4 참조). 랴오닝성, 지린성은 북한무역의 대부분을 감당하며 수출입이 균형을 이루는 성이다. 산둥성, 장수성은 2000년대 대북 광업 투자를 선도하였던 성으로 대부분 투자자금 회수 차원에서 북한산 무연탄을 수입하고 있으며, 중국이 대북제재를 본격화한 4월 이후에도 북한산 무연탄 수입이 증가하였다. 저장성, 광둥성, 텐진 등의 북중거래는 북한의 수입 위주로 이루어지고 있다. 추가 확인이 필요한 부분이지만, 북한이 선호하는 특정 물품의 주요 공급처가 이 성에 존재할 가능성을 배제할 수 없다.



<표 3> 북한의 대중국 성별 수입/수출 비중

(단위: %)

연도	랴오닝성	지린성	산둥성	장수성	저장성	광둥성	텐진	중국 전체
2013	1.32	1.53	0.35	0.49	97.70	15.41	1.23	1.24
2014	1.36	1.77	0.34	0.78	36.54	20.61	1.37	1.22
2015	1.32	1.45	0.25	0.97	18.44	12.23	2.71	1.19
2016	1.45	1.75	0.39	0.81	30.82	17.48	2.77	1.22

주: 각연도 1~11월 동안 북한의 대중 성별 수입액/수출액의 비를 산출한 것임.

자료: 한국무역협회의 중국 무역 통계를 활용하여 저자가 작성함.

따라서 2017년에는 USCR 2321호와 관련하여 랴오닝성, 지린성을 제외한 나머지 지역의 대북거래 흐름을 면밀히 관찰할 필요가 있다. USCR 2321호는 북한산 무연탄 수입 제한을 통해 북한으로 들어가는 외화를 대폭 감소시키는데 목적이 있다. 따라서 무연탄 수출 위주로 거래가 이루어지는 산둥성, 장수성의 경우 대북 거래가 큰 폭으로 줄어들 소지가 있다. 하지만 중국이 대북 무연탄 수입 쿼터를 대북 투자 상황을 위한 무연탄 수입에 우선적으로 배분하는 경우, 산둥성, 장수성과의 거래규모는 감소하지 않을 수도 있다. 한편, 수입 위주로 대중국 거래가 이루어지는 저장성, 광둥성, 텐진의 경우, 대북제재에 따른 외화수급 위축에 의해 직접적인 영향을 받을 것으로 예상된다. 반면, 대북제재에 따른 외화수급 효과가 크지 않을 경우 이들 성과의 거래규모 역시 별 영향을 받지 않을 가능성도 있다.

<표 4> 대북무역에 있어 각 성의 역할

구분	대북 무역 상위 4개 성		하위 3개 성
	랴오닝성, 지린성	산둥성, 장수성	저장성, 광둥성, 텐진
특징	무역 균형, 2 > 수입/수출 > 1	수출 위주, 수입/수출 > 1	수입 위주, 2 > 수입/수출
거래 형태	대북무역 주도	주로 무연탄을 수출	수입 위주로 거래
역할 및 가능성	-	1. 대북 광산 투자자가 있어 북한산 무연탄을 수익 회수차원에서 수입하는 가능성 2. 투자와 별개로 북한 무연탄에 대한 고정 수요처가 있을 가능성	북한이 선호하는 특정 물품의 주요 공급처가 이 성에 존재할 가능성

자료: 저자가 작성함.

#### 4. 2016년 북한무역의 특징 및 대북제재의 성과

2016년 북한무역의 가장 큰 특징은 대중국 수입이 큰 폭으로 증가하였다는 점이다. 대북제재의 영향을 찾아볼 수 없을 정도로 대중국 수입은 전년 대비 1/4~3/4분기 모두에 걸쳐 증가하였으며, 특히 4/4분기(10~11월)에는 증가폭이 더욱 커져 22.1%를 기록하였다. 이를 두고 두 가지 해석이 가능하다.

첫째, 북한이 2015년에 내세웠던 수입대체정책이 실패로 끝났거나, 수입 감소의 부작용을 일시적으로 해소하기 위한 방안으로 2016년 수입을 대폭 늘렸을 가능성이 있다.金正은 2015년 신년사에서 국산품 애용을 강조하였고, 이에 따라 2015년 북한의 대중국 수입은 큰 폭으로 감소한 바 있다. 그러나 만약 2015년 국산품애용운동이 수입대체정책이 아니라 제재에 대비한 외화절약 차원의 단기처방이었다면, 이번 USCR 2270호는 북한의 외화수급에 큰 영향을 미치지 못했을 것으로 보인다. 그러나 이를 판단하기 위해서는 보다 정밀한 무역통계 분석이 필요하다.

둘째, 중국이 대북제재가 접경도시 경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 대북제재를 북한의 대중국 수출에 한해 이행하였을 가능성이 있다. 중국 접경도시(단둥, 훈춘, 연길) 경제는 북한의 대중국 수출보다 대중국 수입 변화에 더 큰 영향을 받는다. 이 도시들은 북한의 대중국 수입품의 물류 집결지 기능을 수행하는데, 대중국 수입이 감소할 경우 접경도시의 소득도 감소한다. 만일 이것이 사실이라면, 대북제재의 핵심 목표 중 하나인 이종용도 품목에 대한 규제가 제대로 이루어지지 않았을 소지가 다분하다. 예컨대 2016년 중국은 북한에 교역 금지품목인 항공유(HS 27101911)를 44만달러 수출하였다.

2016년에는 북한의 교역환경 악화가 가속화되었다. 원자재 가격 하락, 중국경제의 성장 둔화와 더불어, 대북제재와 중국의 친환경에너지 정책에 따른 무연탄 수입 제한으로 북한의 주력 수출품인 무연탄과 철광석 등 광물의 수출 감소가 불가피해졌다. 2016년 말 북한의 대중국 무연탄 수출이 다시 증가하였으나 USCR 2321호에 따라 2017년에는 큰 폭의 감소가 불가피해졌다.

전반적으로 대북제재를 평가해 보면 다음과 같다. 첫째, 중국의 대북제재는 어느 정도 성과를 보였으나, 기대보다는 낮은 수준에 머물렀다. 특히 중국은 4~7월 동안 강한 규제로 북중 무역 감소를 이끌어 냈지만 8월부터 북중 무역이 증가세로 반전되었고, 특히 11월에는 수출과 수입 모두 두 자리 수 이상 큰 폭으로 증가하면서 이전까지의 제재효과가 상쇄되었다.

둘째, 대중국 수출과 수입에 대한 비대칭적인 규제로 북한의 대중국 수입 증가를 허용하면서,

북한이 상당한 규모의 대중 상품수지 적자를 기록하게 되었다. 이에 따라 그간 축적된 외화가 일부 소진되었을 가능성이 있다. 그러나 이 역시도 2011년 이후 북한이 기록한 평균 상품수지 적자규모와 비교하면 북한경제에 큰 어려움을 가하지는 못한 것으로 판단된다.

### III. 2017년 북한무역 전망<sup>4)</sup>

2017년 북한무역은 유례없는 어려움을 겪을 것으로 보인다. 주요 교역국인 중국의 경제성장 둔화와 원자재 가격하락, 특히 획기적으로 강화된 대북제재(USCR 2321호) 등으로 교역환경이 급격하게 악화될 것으로 보이기 때문이다. 무엇보다 핵심 수출품인 무연탄의 수출 감소가 불가피하며, 교역환경 악화로 수출 가능 품목 수는 물론, 무역을 하는 성의 수도 줄어들 것으로 예상된다.

2016년 11월 30일 통과된 USCR 2321호는 “최근 20년간 가장 강력한 경제제재”로 평가되던 USCR 2270호를 크게 능가하는 대북제재 효과를 가져올 것으로 기대된다. USCR 2321호의 핵심은 연 4억달러가량으로 못 박은 무연탄 수출 쿼터에 있다. 이 부분이 집행될 경우 북한은 2015년 대비 7억달러의 외화획득 감소가 예상된다. 1991년 이후 북한은 외화수급에서 연평균 1억달러의 흑자를 기록해 왔다. 상품수지에서의 적자를 비상상품수지(양허성차관, 서비스수지 등)에서의 흑자로 보전해 왔다. 따라서 다른 모든 부분이 같다고 가정한다면, 2017년부터 북한은 연평균 6억달러의 외화수지 적자를 기록할 것으로 예상된다. 이는 1991년 이후 누적 외화수지 흑자(약 24억달러)의 약 25%에 해당되는 큰 액수이다. 다시 말해서 USCR 2231호에 따른 제재가 성실히 집행될 경우 북한의 외화는 4년 내에 고갈되는 상황에 직면할 수 있다. 이에 따라 북한에 대해 대이란 제재에 버금가는 압박을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

외화수지의 적자는 북한 당국의 입장에서는 외화재정의 고갈을 의미한다. 특히 안보리 제재의 강화로 대량살상무기 및 재래식무기 수출이 불가능해진 상황에서 무연탄 수출의 대폭적인 감소가 가져오는 충격은 더 클 것으로 보인다. 북한의 국가통제 경제부문(군수부문 및 민수부문의 일부)이 작동하기 위해서는 핵심 부품 및 원자재를 수입해야 하는데, 외화수지의 대폭적인 감소는 이를 어렵게 만든다. 따라서 북한 당국으로서는 국가통제 바깥의 부문, 즉 시장에서 부족한 외화를 추가적으로 흡수할 수밖에 없다. 이는 소비와 생산 두 영역에서 북한경제에 큰 충격을 가져올 전망이다.

4) 이 부분은 임수호, 「USCR 2321호의 영향과 중국의 대한반도 정책」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 12월호, 한국개발연구원, 2016을 참조 바란다.

첫째, 현재 북한시장은 외화를 기반으로 작동하고 있다. 무연탄 수출의 대폭적 감소는 시장으로 유입되는 외화의 대폭적 감소를 가져올 것이다. 여기서 북한 당국의 외화 흡수정책이 추진되면 외화를 기반으로 한 시장거래가 중단되면서 물가가 폭등하는 현상이 발생할 것으로 예상된다.

둘째, 현재 북한의 생산과 유통이 부분적으로 활성화되고 있는 현상의 배경에는 '돈주'의 투자가 자리 잡고 있다. 돈주는 자신의 자본을 투자하여 생산이나 판매에 필요한 상품(원자재·설비·소비재 등)을 구매하고 인건비를 대주면서 공장과 국영상점망을 가동시키고 거기서 발생하는 이윤 일부를 취하고 있다. 북한의 부동산 개발 역시 상당 부분 돈주의 투자에 의해 이루어지고 있다. 만일 북한 당국의 외화 흡수정책이 추진된다면 돈주는 투자를 중단할 것이고 이미 투자한 자본 역시 조기회수하고자 할 것이다. 이는 그나마 가동되던 북한의 생산을 멈추게 만드는 결과를 초래할 것이다.

물론 이러한 전망은 중국이 USCR 2321호를 성실히 이행한다는 가정을 전제하고 있다. 그간 중국은 안보리 제재 결의안이 채택되면 일정 기간(통상 3개월) 대북제재를 집행하다가 곧 다시 원상태로 되돌리는 패턴을 반복해 왔다. USCR 2270호의 경우에도 '민생경제' 조항을 유연하게 해석함으로써 지난 8월부터는 대북제재가 사실상 무력화되었다는 평가가 지배적이다. 하지만 이번에는 이러한 '물타기'가 어려울 전망이다. 왜냐하면 이번에는 제재 결의안에 물량 및 금액상 쿼터가 명문화되어 있기 때문이다. 물론 일각에서는 세관기록 조작 등을 통해 필요시 무연탄 수입량을 늘릴 수 있다고 우려하고 있으나, 선박으로 운송되는 무연탄의 특성상 이러한 조작은 어려울 것으로 보인다. 즉, 최소한 무연탄 수입에 있어서는 중국은 그간 대북제재에서 보였던 '유연성'을 발휘하기 어렵다.

하지만 우리는 이번 USCR 2321호 채택과정이 지난 8월 이후 북중 경제협력의 재강화과정과 병행하여 진행되었다는 점을 염두에 두어야 한다. 사실 지난 2013년부터 북한의 대중국 무연탄 수출은 감소세를 시연하고 있다. 반면 의류 임가공 수출은 가파른 증가세를 시연하고 있다. 북한의 대중국 무연탄 수출 감소세는 중국은 광산업 구조조정 및 환경정책을 반영한 불가피한 추세이고 비단 대북제재가 아니더라도 향후 감소세는 더 가팔라질 전망이다. 반대로 대북 의류 임가공 사업은 향후 더 빠르게 증가할 소지가 다분하다. 물론 중국의 입장에서는 북한의 근로자를 수입하여 중국 현지에서 생산하는 것이 더 유리하겠지만 최근 미국을 비롯한 서구사회가 북한의 근로자 해외 파견을 새로운 대북제재 아이টে็ม으로 고려하고 있는 상황이 정치적 부담으로 작용한다. 따라서 중국정부 입장에서는 북한 현지의 임가공을 늘리는 것이 정치적 리스크와 경제적 필요성을 모두 고려한 더 안전한 접근법이다.

한편, 북한은 2015년을 전후한 시점부터 수입대체정책을 추진해 왔는데 이를 실현하기 위해서는 국내 산업 생산을 증대시켜야 하고 여기서 기본 전제가 전력 생산 증가이다. 중국으로부터 더 많은 의류 임가공을 받아들이기 위해서라도 전력 증산은 필수적이다. 다시 말하면 이번 대북제재는 중국과 북한의 산업무역정책을 변화시키고 있는 것이 아니라 이미 추진하고 있던 것을 단지 '촉진'시키고 있을 가능성이 있다.

물론 그렇다고 하여 이번 USCR 2321호 대북제재가 효과가 없다는 것은 아니다. 북한과 중국은 산업정책 및 무역관계에서의 변화가 서서히, 점진적으로 이루어지기를 바랐을 것이다. 하지만 이번 제재로 인해 그 과정은 급진적 방식으로 추진될 수밖에 없다. 이 과정에서, 그리고 새로운 산업정책과 무역관계가 안착될 때까지 북한경제는 큰 피해에 직면할 것이다.

## 참고문헌

이종규, 「북한의 대외무역: 2015년 평가 및 2016년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 1월호, 한국개발연구원, 2016.

임수호, 「USCR 2321호의 영향과 중국의 대한반도 정책」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 12월호, 한국개발연구원, 2016.