

대북제재의 내용 및 실효성 평가*

이종규 | 한국개발연구원 연구위원 | jklee@kdi.re.kr

I. 주요 내용

지난 9월 12일 통과된 안보리 결의 2375호는 역대 어느 제재보다도 강력한 내용을 담고 있다는 평가를 받는다. 제재로 인해 북한의 주력 수출품목들은 거의 다 차단이 되었고, 일반 경제활동에 영향을 미칠 수 있는 석유제품의 수입까지 최초로 제한되는 상황에 이르렀기 때문이다. 조금 더 구체적으로 보면, 북한의 전체 수출품목 중에서 약 90%가 향후 수출길이 막히게 된 셈이며, 정유제품 수입이 200만배럴(약 28만톤)로 제한됨으로써 유류 공급에 차질이 발생할 가능성도 있다.¹⁾ 또한 신규로 해외에 파견되는 모든 형태의 노동자에 대한 고용을 금지했으며(소득수지), 북한과의 모든 합작·협력 사업을 금지하는 한편, 기존에 진행되던 사업도 120일 이내에 폐쇄해야 한다고 명시했다(자본수지).²⁾ 아울러 공해상에서 북한 선박과의 물품이전을 금지했으며, 회원국에게 검색 의무를 부과하기도 했다. 종합하면, 안보리 결의 2375호는 무역수지, 소득수지, 자본수지 등 북한의 주요 외화 확보 채널에 압박을 가하는 동시에, 이에 대한 실행력을 한층 더 강화한 조치라고 볼 수 있다. 즉, 과거에는 회원국들이 특별한 조치를 취하지 않아도 제재를 피할 수 있었으나, 이번에는 회원국들이 따로 특별한 노력을 기울여야만 제재를 피할 수 있다는 점이 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다.

* 본고는 2017년 11월 29일에 개최된 「2017 북한경제연구자 대토론회」의 발표내용을 바탕으로 함.

1) 미국 UN 대표부의 발표에 의하면 현재 북한은 원유를 400만 배럴(약 56만톤), 정제유를 450만배럴(약 63만톤)을 수입하고 있는데, 원유를 동결시키고, 정제유 수입을 200만배럴(약 28만톤)로 제한함으로써(55% 감축) 전체 유류제품 수입을 30%만큼 감축시킬 수 있다고 보고 있다. 하지만 현재 시장에서도 북한의 정제유 수입량은 200만배럴에 불과하다는 주장도 있기 때문에 유류제품 수입에 대한 제재의 효과에 대해서는 다른 시각이 존재한다.

2) 기존의 나진항 사업, 압록강 주변 북중 수력발전사업, 나진-하산 간 철도 및 항구사업에 대해서는 예외를 인정

과거에 시행되었던 제재의 내용과 비교해 보면, 이번 제재의 강도를 쉽게 체감할 수 있다. 지금까지 국제사회의 제재는 주로 무기와 관련된 품목에 대한 제한이 내용의 중심이었다고 볼 수 있으나, 2016년부터는 민생과 관련된 품목에 대해서도 관여를 하고 있다. 예를 들면, 안보리 결의 2270호(2016년 3월)의 경우에는 북한의 주요 광물 수출을 금지하면서도 민생 목적일 경우에는 예외를 두었으나, 안보리 결의 2321호(2016년 11월)는 민생 목적에 대한 예외 없이 모든 석탄 수출에 대해서 상한선을 제시했다. 특히 상한선을 수출량 연간 750만톤 또는 수출액 4억달러로 제시했으며, 이 중 어느 하나의 조건만 어겨도 자동적으로 수출이 금지되는 내용을 담았다. 실효성 측면에서 확실히 진일보한 조치라고 평가할 수 있다. 이후 안보리 결의 2371호(2017년 8월)의 경우에는 훨씬 더 강력한 내용을 담게 되는데, 북한의 석탄에 대해 상한선을 두는 것이 아니라 아예 수출을 금지하고, 주요 광물은 물론 수산물로 그 범위를 확대했다. 곧이어 통과된 안보리 결의 2375호(2017년 9월)는 이보다 더 강력한 내용들을 포함시켰다. 외화 확보와 관련된 모든 공식 채널에 대한 압박이 가해지게 되었으며, 유류 수입에 대한 제재가 가해지면서 민생과 관련된 품목에 있어서 최초로 수입제한 조치를 받게 된 것이다. 이를 종합하여 평가한다면, 국제사회의 제재가 비가역적(irreversible)이고, 동태적(dynamic)이며, 회피할 수 없도록(unavoidable) 수위를 높여가는 데 의미를 둘 수 있다. 즉, 대북제재가 점점 더 강하게 진화하고 있는 것이다. 이와 같은 상황이 지속된다면 북한경제에도 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없다.

<표 1> 역대 안보리 결의의 주요 내용 및 의미

	내용	의미
2270호 (2016년 3월)	- 석탄, 철, 철광석 수출금지 (다만 민생 목적에 대해서는 인정) - 금, 티타늄, 바나듐, 희토류 수출금지	- 주요 광물 수출을 금지했으나, 민생 목적에 대해서는 인정
2321호 (2016년 11월)	- 북한 석탄에 대한 상한선 제시(연간 750만톤 또는 4억달러)	- 민생 목적에 대한 예외 없이 상한선 제시
2371호 (2017년 8월)	- 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물 수출 전면금지	- 민생 목적에 대한 예외 없이 대부분의 수출품목에 대한 완전한 수출금지
2375호 (2017년 9월)	- 섬유 제품에 대한 수출금지 - 경제유 수입 상한선 제시	- 거의 모든 공식 외화 채널 차단 - 민생과 관련된 수입 최초로 제한

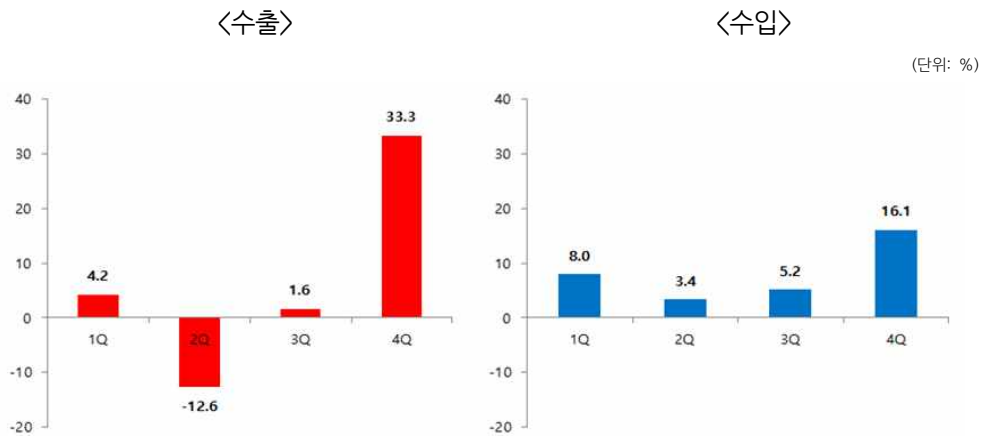
- 주: 1) 안보리 결의 2270호는 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험 이후 통과되었다.
2) 안보리 결의 2321호는 2016년 9월 9일 북한의 5차 핵실험 이후 통과되었다.
3) 안보리 결의 2371호는 2017년 7월 4일과 28일의 북한의 두 차례 ICBM 발사 이후 통과되었다.
4) 안보리 결의 2375호는 2017년 9월 3일 북한의 6차 핵실험 이후 통과되었다.

II. 실효성 평가

이상과 같이 안보리 결의는 점점 더 강화되고 있는데, 이를 바꾸어 말하면 각 시기에 따라 북한경제에 영향을 미쳤던 제재가 달랐다는 뜻이기도 하다. 안보리 결의 2270호는 2016년 3월에 통과되면서 2016년에 영향을 미쳤다고 볼 수 있으며, 안보리 결의 2321호는 2016년 11월에 통과되었기 때문에 2017년 무역, 특히 무연탄 수출에 영향을 미친 것으로 파악할 수 있다. 그리고 이번 2375호의 경우에는 2017년 9월에 통과되었기 때문에 아직 그 효과가 가시화된 것은 아니고, 내년부터 효과를 볼 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 2016년의 무역 데이터는 안보리 결의 2270호의 결과물이며, 우리가 최근 접하고 있는 2017년의 무역 데이터는 안보리 결의 2321호의 결과물이라고 봐도 무방할 것이다.

이와 같은 사실을 바탕으로 제재의 실효성을 평가해보면, 흥미로운 점은 제재의 내용에 맞게 정확히 그 성적표가 나오고 있다는 사실이다. 2016년 북중무역 수출입 추이를 보면, 중국 상무부가 2016년 4월에 제재의지를 천명하면서 2분기 수출이 잠시 감소하는 형태를 보였다(그림 1). 하지만 민생 목적에 대한 예외조항으로 인해 수출은 다시 증가했고, 가시적인 효과도 전혀 나타나지 않았다. 그나마도 수입과 관련해서는 제재에 포함된 내용이 없었기 때문에 오히려 수입이 늘어났다. 그러한 측면에서 안보리 결의 2270호는 실효성이 거의 없었다고 평가할 수 있다.

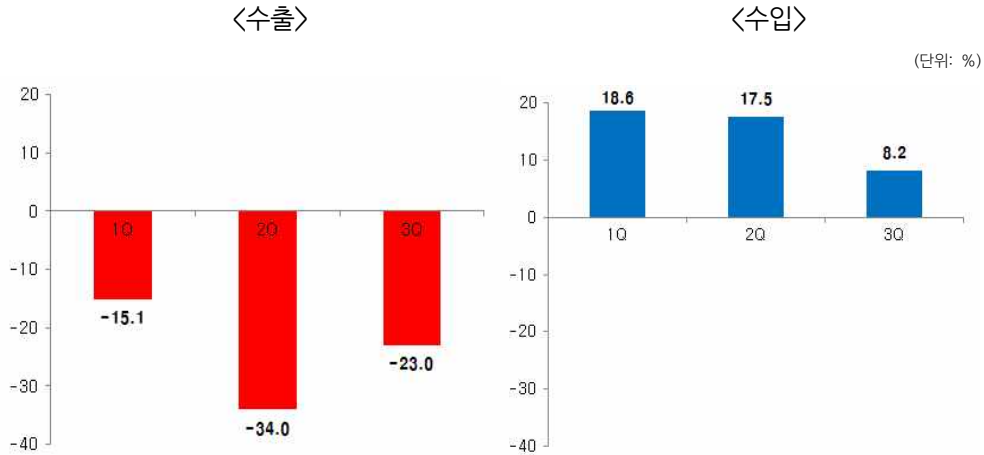
[그림 1] 안보리 결의 2270호의 영향: 2016년 북한의 대중무역(분기별)



주: 전년동기대비

자료: KITA(www.kita.net, 검색일: 2017. 11. 27).

[그림 2] 안보리 결의 2321호의 영향: 2017년 북한의 대중무역(분기별)



주: 전년동기대비
자료: KITA(www.kita.net, 검색일: 2017. 11. 27).

광물 거래에 상한선을 둔 안보리 결의 2321호는 2016년 11월에 시행되었지만, 사실상 2017년에 영향을 미쳤다고 설명할 수 있다. 상한선 기준이 적용되면서 올해 3분기까지 대중 석탄 수출이 48% 감소했고, 이에 따라 전체 대중수출은 23.8% 감소했다(그림 2). 실제로 북한은 올해 3분기까지 중국에 석탄을 483만톤, 4억 174만달러를 수출하고 더 이상의 수출을 하지 못하고 있는 상태이다.³⁾ 반면 수입에 대해서는 별다른 제재가 없었기 때문에 증가 추세를 이어 나갔다. 그리고 내년부터는 안보리 결의 2375호의 영향을 본격적으로 받게 될 것이기 때문에 석탄뿐 아니라 다른 품목에서도 파급효과가 예상된다.

아울러 안보리결의 2321호는 올해 북한경제에 기회비용을 발생시키기도 했다. 최근 무연탄 국제 시세가 상승하여 우호적인 환경이 조성되는 가운데 북한은 무연탄 수출이 막혔으므로, 북한이 희생한 기회비용이 더욱 커진 것이다. 예를 들면, 2017년 9개월 동안 무연탄 국제 시세(달러/톤)는 평균 88.9달러를 기록했는데, 이는 2014년 상반기의 80.2달러보다도 높은 수준이다. 다시 해석해보면, 만약 제재가 없었다면 오른 가격으로 인해 북한의 무연탄 수출이 늘고, 이로 인해 전체 수출이 상당히 증가하면서 경화를 더 많이 확보할 수 있었다는 뜻이기도 하다(표 2).

3) 올해 3월에서 7월 사이 북한의 대중 무연탄 수출은 전무(全無)하였으나, 8월과 9월 사이 수출이 늘어나면서 수출액이 상한선인 4억달러를 아주 조금 넘기게 된다. 이후 10월에는 다시 무연탄 수출이 존재하지 않았다.

〈표 2〉 무연탄 단가 변화 추이

(단위: 달러/톤)

		무연탄	
		북한 수출단가	국제 시세
2014년	상반기	76.91	80.22
	하반기	70.28	70.06
2015년	상반기	60.29	64.41
	하반기	47.37	58.83
2016년	상반기	46.35	54.57
	하반기	58.17	85.49
2017년	1~9월*	83.56	88.88

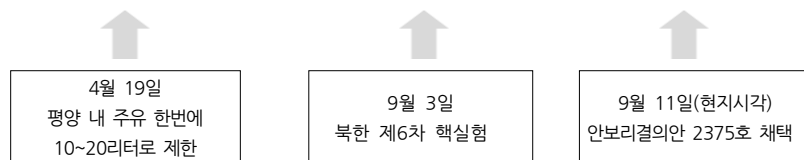
주: 북중 무연탄 거래는 3월부터 중단되었다가 8월에 다시 재개됨.
자료: KITA(www.kita.net, 검색일: 2017. 11. 27).

수입 측면에서의 효과는 아직 판단하기 이르다. 안보리 결의 2375호를 통해 수입(유류제품)과 관련된 제재가 포함된 뒤 기간이 얼마 지나지 않았기 때문이다. 언론에 나타난 현재까지의 단순 관찰 자료만을 가지고 판단해 본다면, 별다른 효과가 없다고 볼 수 있다. 만약 안보리 결의가 북한의 석유 수입에 영향을 미쳤다면 석유가격의 상승세가 물류·유통 비용의 상승을 초래하고, 이는 다시 생필품가격의 상승으로 이어질 수밖에 없을 것이다. 하지만 보도를 통해서도 석유가격이 오히려 하락하고 있다는 소식이 더 많이 전해지고 있다. 러시아에서 유류가 대량 수입 또는 밀수되고 있기 때문에 석유가격이 상승하지 않고 있다는 분석도 있으나, 아직 그 원인을 파악하기에는 조금 이른 것으로 판단된다.

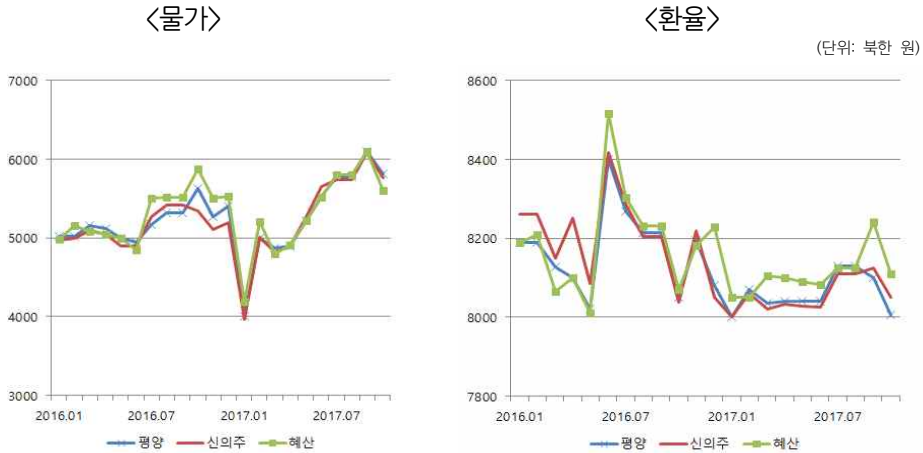
〈표 3〉 관찰 자료: 평양 석유가격

(단위: 북한 원)

	2017년 4월	2017년 5월	2017년 9월 초	2017년 9월 7일	2017년 11월
휘발유	10,050	10,452	18,000	23,000	18,450
디젤유					9,840



[그림 3] 물가 및 환율 추이



자료: DailyNK(www.dailynk.com, 검색일: 2017. 11. 27).

물가와 환율의 경우 각각 5,000원 내외, 8,000원대에서 안정세를 보이면서 제재의 영향을 받지 않고 있다. 그동안 수입 측면에서 제재가 이루어지지 않았기 때문에 영향이 없는 것이 당연할 수밖에 없으며, 오히려 이와 같은 안정세는 북한의 외화 통용 확대, 가격 관련 무리한 정책 추진 자제(특히 시노리지 추구), 중국으로부터의 공급 확대 등으로 해석하는 편이 더 설득력을 얻을 수 있을 것이다.

단기적이기는 하지만, 노동자 파견이나 투자와 관련된 각종 조치들이 가시화되는 것이 관찰되었다. 수산물 가공, 의류, 전자부품 공장, 북한 식당 등이 집중 점검 대상이 되었으며, 북한 노동자에 대한 비자 연장 불허 및 신규 발급이 억제되었다.⁴⁾ 특히 중국에 투자한 북한 기업들에게 안보리 결의 2375호 채택(9월 11일) 이후 120일이 경과되는 시점(2018년 1월 9일)까지 기존에 있었던 북한과의 모든 합작·협력 사업은 폐쇄되어야 한다고 통보되었다.

러시아에 있는 북한 노동자에 대해서도 조치들이 취해졌다. 러시아는 외국인민자·노동자 쿼터 배정에서 북한 노동자를 제외하는 조치를 취했으며, 9월 11일 이후 새로운 노동계약이나 입국이 금지되었고, 9월에 이미 입국했던 3,500여명의 북한 노동자들은 귀국해야 하는 상황에 직면했다.⁵⁾ 그러나 위의 내용도 단편적인 일화 또는 부분적인 관찰에 기반한 내용이므로 실효성 측면에서 판단을 내리기에는 아직 이르다고 볼 수 있다.

4) 『VOA』, 2017. 9. 12; 『이데일리』, 2017. 9. 28.

5) 『연합뉴스』, 2017. 11. 17.

III. 전망

종합하면, 올해 북한의 대외무역은 안보리 결의 2321호의 영향을 받았다고 볼 수 있다. 올해 수출이 전반적으로 줄어들 것으로 예상되며, 이로 인해 기회비용이 발생할 것으로 보인다. 일반적으로 제재의 실효성을 단계별로 평가할 때 교역효과(수출제한, 수입제한, 비상품교역 제한, 이전거래 제한, 해외 현지 경제활동 제한), 파급효과(달러 공급 감소, 해외 투입물자 감소, 경제활동 상대가치 변화, 경제활동 의지 악화), 내부효과(거시경제적 불안정성 증대, 산업생산 침체, 농업 침체 및 식량 공급 불안정성 증대, 비공식부문 등 시장 불안정성 증대, 북한경제의 강제적 구조조정)로 나누어 본다면, 현재 북한에서는 교역효과가 점점 더 크게 나타나는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그러한 측면에서 안보리 결의 2375호는 대북제재의 실효성에 관한 시금석(試金石)이 될 가능성이 높다. 특히 대북제재의 실효성을 평가하기 위해서는 다음의 세 가지 사항을 특별히 주목할 필요가 있다. 먼저 2017년 북한의 석탄 수출 실적과 2018년 전체 수출 실적이 어떻게 나타나는지 확인해야 하며, 이들이 경제성장에 미치게 될 영향, 그리고 더 나아가 경제구조에 어떠한 변화를 가져올 것인지 관찰해야 한다. 다음으로 석유 수입에 최초로 제재가 가해진 만큼 2018년 석유가격의 변화 추이를 잘 살펴보아야 한다. 최근 많이 제기되고 있는 북러 교역 문제에 대해서도 정책적으로 관심을 기울여야 할 것이다. 끝으로 안보리 결의 2375호가 채택된 지 120일이 되는 2018년 1월 9일에 중국정부가 중국에 투자한 북한 기업들에 어떠한 조치들을 취하는지 모니터링해야 할 것이다.

참고문헌

『연합뉴스』, 「러 입국 北노동자 3천500명, 안보리 제재로 추방 위기」, 2017. 11. 17.

『이데일리』, 「中정부 “북한 식당-기업, 내년 1월까지 다 문 닫아라”」, 2017. 9. 28.

KOTRA, 「2016년 북한 대외무역 동향」, 『KOCHI자료 17-011』, 2017, p.17.

『VOA』, 「안보리 새 대북제재결의 2375호 만장일치 채택」, 2017. 9. 12.

<웹사이트>

한국무역협회(<http://www.kita.net>, 검색일: 2017. 11. 27).

Index Mundi(<http://www.indexmundi.com>, 검색일 2017. 11. 27).

DailyNK(<http://www.dailynk.com>, 검색일: 2017. 11. 17).