

2016년 상반기 북한의 시장 및 국제사회의 대북제재

임강택 | 통일연구원 선임연구위원 | ktlim@kinu.or.kr

I. 머리말

그 어느 때보다 강력한 것으로 평가되고 있는 국제사회의 대북제재가 경제적으로 북한에 어떤 영향을 미치게 될 것인지에 국제사회의 관심이 집중되고 있다. 왜냐하면 제재의 주요 목표가 북한 당국을 경제적으로 압박함으로써 핵 관련 정책의 변화를 유도하고자 하는 것이기 때문이다. 그러나 일반적으로 경제제재의 효과는 일정한 기간을 두고 나타나는 것으로 평가되기 때문에 현시점에서 대북제재의 효과성이나 유효성을 평가·판단하는 것은 이르다고 할 수 있다. 다만, 초기 단계에서 제재의 성격이나 특징들이 제재 대상국에 어떤 영향을 미칠 수 있을 것인지 그 가능성을 분석하는 작업은 의미가 있을 것으로 판단된다.

미국이 제출한 이번 대북제재법안(H.R.757)은 예전과는 달리, 미국의 정치권과 행정부가 북한 핵프로그램을 ‘실체가 있는 위협’으로 인식하고, 강력하게 대응할 필요성을 공유하는 데서 출발하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 미국의 입장에서는 지속적이고 강력한 대북제재를 통해서 북한정권의 태도변화를 이끌어 내겠다는 의지를 표명하고 있다. 미국의 대북제재법안에서 강조하고 있는 목표는 4가지로, 첫째, 북한의 도발행위들로 인해서 발생할 다양한 위기들에 대처하기 위하여 비군사적인 수단을 사용할 수 있도록 한다. 둘째, 북한 당국의 행동변화를 유도하는 데 필요한 협상용 외교적인 지렛대를 제공한다. 셋째, 북한주민들이 겪고 있는 고통을 완화시킨다. 넷째, 2004년에 통과된 북한 인권법(H.R. 4011)에서 지향하는 목표를 재확인한다.¹⁾ 요약하면 북한 당국의 국제사회의 안보에 대한 위협적인

1) 2004년 상하원을 거쳐 부시 대통령의 서명(2004. 10. 18)으로 발효되었으며, 2012년 8월에 2017년까지 연장되었다. 이 법안에서 명시하고 있는 목표는 ① 북한 내 기본적인 인권에 대한 존중과 보호, ② 탈북자들이 처한 곤경을 해소하기 위한 좀 더 지속적인 인도적 해결책 촉진, ③ 대북 인도적 지원 제공에 대한 관찰과 접근성 및 투명성 촉진, ④ 북한 내외로의 자유로운 정보의 흐름 촉진, ⑤ 민주적인 정치체제하에서 한반도의 평화통일 과정 촉진이다.

행동을 중단시키기 위해 비군사적인 다양한 압박수단을 동원하며, 북한주민들의 인권과 삶의 질 개선을 위해서 노력한다는 것이다. 미국의 대북제재법안(H.R.757)에 담긴 특징적인 조치로는 북한과의 거래 상대방을 제재하는 ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’ 조항이 포함되었으며, 북한을 ‘자금세탁 우려 대상국’으로 지정할 필요성을 검토하도록 하였고,²⁾ 제재 대상과 범위가 큰 폭으로 확대³⁾되었다는 것이다.

미국의 이러한 입장은 유엔안보리의 제재결의 2270호(2016. 3. 2)에도 반영되었다. 유엔안보리의 경제제재는 무역제재와 금융제재로 구분할 수 있는데, 먼저 ‘무역제재’에서는 북한의 광물 수출을 금지하는 내용이다. 석탄, 철, 철광은 ‘원칙적’으로 금지되었고,⁴⁾ 금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류는 ‘전면적’으로 금지시켰다. 또한 대북 항공유(로켓연료 포함) 판매와 공급도 금지품목에 포함되었다.⁵⁾ 여기에 금수대상 사치품 예시목록을 기존 7개에서 12개로 확대하였다. 한편, ‘금융제재’는 WMD 관련 기관의 자산 동결과 WMD 활동에 기여할 수 있는 대북 무역에 대한 금융지원을 금지시켰으며, 북한과의 금융거래를 전면적으로 금지시키는 조치가 취해졌다. 이에 따라 북한은행의 유엔회원국 내 지점과 사무소의 신규 개설 등을 포함한 관련된 활동 금지와 90일 내 기존 지점 폐쇄 및 거래활동 종료를 요청하고 있으며, 또한 회원국 금융기관의 북한 내 사무소와 은행계좌 개설 등의 활동을 중단하고 90일 내 기존 사무소와 계좌를 폐쇄하도록 하였다.⁶⁾

미국을 중심으로 진행되고 있는 국제사회의 대북제재가 효과를 발휘하기 위해서는 국제사회의 연대가 중요하며, 그중에서도 중국의 적극적인 참여가 관건이라고 할 수 있다. 최근까지 중국정부는 유엔안보리의 제재결의안을 충실하게 이행할 것이라고 거듭 다짐하고 있다. 중국이 유엔의 대북제재에 참여하는 움직임은, 지난 4월 5일 대북 수출입 금지품목 25종을 발표하면서 본격화되고 있다. 중국 상무부의 공고에 따르면 석탄과 철, 철광석, 금, 티타늄, 바나듐, 그리고 희토류 등 총 20종에 대해 대북 수입을 금지시켰으며, 항공 가솔린, 나프타를 포함한 항공연료, 등유를 포함한 로켓연료 등 5종에 대한 대북 수출이 금지되었다.⁷⁾ 다만, 예외 규정을 두고 있는데, 철, 철광석, 석탄에 한해서 민생목적이면서 북한의 핵과 탄도미사일 계획과 관련이 없는 경우에는 수입할 수 있다는 것이다.⁸⁾ 중국은 이어 6월 14일 대북 수출 금지 품목을 확대하였다. 상무부 공고문을 통해서 발표된 조치에 따르면, 북한의 핵무기,

2) 미국 재무부는 지난 6월 1일 북한을 ‘주요 자금세탁 우려 대상국’으로 지정하였다.

3) 무기 개발자금으로 사용될 수 있는 광물의 거래를 금지시켰으며, 사이버 공간에서의 불법활동과 인권유린 등이 제재 대상으로 포함되었다.

4) 석탄, 철, 철광 수출과 관련하여 2가지 예외 조항이 포함되었는데 ① WMD와 무관한 민생목적인 경우, ② 북한산이 아닌 석탄이 나진항을 통해서 제3국으로 수출되는 경우로, WMD와 무관하며 제재위에 사전에 통보하는 것을 조건으로 하였다.

5) 다만, 인도주의적 목적으로 사전에 제재위원회의 허가를 취득한 경우에 한하여 북한 민항기의 해외 급유는 예외로 하였다.

6) 다만, 예외적으로 인도지원과 비엔나협약에 근거한 외교활동 및 유엔활동과 관련된 거래는 예외로 하고 있다.

7) 「연합뉴스」, 「中 중앙정부, 대북제재 공석화·석탄·항공유 등 금지품목 발표」, 2016. 4. 5.

8) 예외 규정을 적용 받기 위해서는 해당 회사의 책임자가 서명한 신청서와 서약서를 제출하도록 요구하고 있다.

미사일, 대량살상무기 제조에 이용될 가능성이 있는 물질들을 중심으로 40여 종이 대북 수출 금지품목에 추가되었다.⁹⁾

이 밖에도 한국과 일본, 그리고 유럽연합 국가 등이 단독으로 제재조치를 단행하는 등 국제사회가 강력한 연대를 바탕으로 북한에 경제적으로 압박을 하고 있는 상황이다. 본고에서는 이처럼 국제사회의 독자적·다자적 대북제재가 북한경제에 어떤 효과를 초래하게 될 것인지 살펴보고자 한다. 특히 북한의 시장(장마당)에 미치는 영향에 집중하고자 한다.

II. 대북제재의 경제적 효과 파급경로

일반적으로 한 국가가 특정 국가에 대해 제재를 선택하는 상황은, 특정 국가의 정책적 선택이나 행태가 심각한 위협을 가하거나 경제적으로 피해를 주는 경우로, 이러한 상황을 변화시키기 위한 방법으로 군사적 수단 대신에 외교적으로나 경제적으로 압박을 가하는 것이다. 특히 경제제재는 제재 대상국가에 외국과의 경제적 거래에 따른 비용을 상승시키거나 경제적 거래를 중단시키는 방식으로 최고 권력자나 지배계층에게 압박을 가함으로써 문제가 된 정책의 변화를 유도하고자 시도하는 것이다. 그러나 국가마다 정치·경제적 상황이 다르기 때문에 제재의 효과가 다르게 나타나게 된다.

북한의 경우에는 계획경제와 시장경제가 공존하고 있고, 주요 자원의 소유권과 중요한 물자들의 무역권한 등 경제적 이권을 당과 군의 주요 기관들이 장악하고 있으며, 일반 주민들이 생계문제를 해결하는 시장(장마당)은 돈주와 내각 산하 국영기업소 및 보따리상들과 중소 규모의 장사꾼들이 국가의 계획영역 밖에서 활발하게 경제활동을 영위하고 있다. 지금 북한은 철저하게 이원화된 경제구조를 형성하고 있으며, 점차 전통적인 계획경제의 비중이 축소되고 있는 상황이다.

1. 경제제재의 효과가 파급되는 경로

경제제재가 대상국의 경제에 영향을 미치는 과정과 그 경로는 매우 다양하고 복잡적이라고 할 수 있다. 어떤 부분에서는 직접적으로 작용하기도 하지만 많은 경우에는 간접적, 우회적으로 영향을 받거나 다른 분야로 영향을 미치게 될 것이기 때문이다. 여기에서는 경제제재가 영향을 미치는 영역과 경로를 5가지로 구분하여 파급효과를 살펴보고자 한다.

9) 『연합뉴스』, 「中, 핵·미사일 전용 가능 품목 40여 종 대북수출 추가 금지(종합)」, 2016. 6. 15.

[그림 1] 대북 경제제재 효과의 파급경로

	주요 조치 및 내용		직접적 효과	간접적 효과		종합적 효과
대북 경제 제재	북한산 수출 통제	⇒	외환 수입 감소	-	⇒	외화 유동성 감소
	북한산 수입 제한		물자부족 심화	-		생산능력 위축
	해외 금융거래 중단		자금조달 및 거래비용 증가	-		설비투자 축소
			-	외국인 투자 감소		불법 및 비공식무역의 증대
			-	인도적지원 감소		

첫째, 수출통제에 따른 파급효과이다. 이번에 진행되고 있는 국제사회의 대북제재 핵심은 북한 당국의 외화 수입원을 차단하여 핵무기 및 장거리미사일 개발에 필요한 자금조달을 어렵게 만들겠다는 것이라 할 수 있다. 이에 따라 그동안 북한의 주요 외화 수입원이라고 할 수 있는 각종 광물들의 수출을 제한하거나 금지하는 조치들이 포함되었다. 물론 공식적으로는 WMD 개발과 연관될 경우로 제한하고 있지만, 북한이 중앙 집권적 통제경제라는 점을 고려하여 이 규정을 엄격하게 적용하면 북한의 광물 수출에 많은 어려움이 나타날 것으로 추정된다. 따라서 수출 제한조치는 북한의 외환 수입을 감소시킬 것으로 예상되며, 이는 일차적으로 국가재정 규모의 축소로 이어질 가능성이 클 것으로 보인다. 군수부문에 필요한 외환 수요를 우선적으로 해결하기 위해 내각부문의 외환 지출을 축소할 개연성이 높기 때문이다. 이는 계획경제 부문의 생산실적 감소라는 현상으로 표출될 수 있다.

둘째, 수입제한에 따른 파급효과이다. 북한이 무기개발 및 운용에 필요한 물자를 해외로부터 조달하지 못하도록 막겠다는 것이다. 이에 따라 북한이 무기제작이나 개발에 사용될 가능성이 있는 제품을 수입하지 못하도록 금지시키고 있다. 그 결과, 일부 전자·전기 제품과 석유·화학 제품의 수입이 제한을 받고 있는 것으로 알려지고 있다. 제재수단으로서의 수입 제한조치는 일반적으로 제재 대상국가의 물자부족 현상을 초래하게 된다. 북한의 경우에는 이번 제재 조치의 직접적인 영향으로 심각한 물자부족 사태가 나타나게 될 가능성은 크지 않아 보이지만, 석유 등과 같은 품목에 있어서는 영향을 받을 수 있을 것이다. 북한 당국의 입장에서는 대북제재 차원에서 추진되고 있는 수입 제한조치를 적극적으로 활용하여 ‘자력갱생’과 ‘자강력’ 강화, 원료와 자재의 ‘국산화’ 정책을 강화하는 계기로 삼을 가능성이 있다.

셋째, 금융제재에 따른 효과이다. 유엔회원국으로 하여금 북한 (금융)기관과의 어떠한 거래도 중단토록 요청하고 있으며, WMD 개발과 관련된 무역활동을 금융부문에서 지원하는 행동도 금지하고 있다. 여기에 미국이 북한을 ‘자금세탁 우려 대상국’으로 지정함으로써 미국과 거래하는 모든 금융기관들에 북한과의 금융거래를 차단해 달라고 요구하고 있다. 미국이 주도하고 있는 국제 금융질서에서 북한을 배제시킴으로써 국제사회로부터 무기개발에 필요한 자금을 조달하기 어렵게 만들겠다는 것이다. 국제사회의 대북 금융제재 조치가 북한의 금융거래를 완벽하게 막을 수는 없겠지만, 최소한 북한의 자금조달 및 금융부문의 거래비용을 높이는 효과는 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 북한에 대한 부정적 이미지와 불확실성 증대에 따른 효과이다. 국제사회의 제재는 제재 대상국을 불량국가로 인식시키는 효과가 있으며, 해당 국가의 경제상황을 예측하기 어렵게 만드는 측면이 있다. 결국 북한에 대한 외국인 투자가 불확실성 증가로 인하여 감소하게 되는 것이다. 특히 외국자본의 신규 투자가 급격하게 감소하고, 기존의 투자사업도 축소될 가능성이 크다고 할 수 있다. 북한에서 외국인 투자는 주로 설비와 원자재 반입의 형태로 이루어지고 있다는 점을 고려하면, 외국인 투자의 감소는 북한경제의 설비투자 위축으로 이어질 것으로 보인다.

다섯째, 국제사회의 대북 인도적 지원 규모 축소에 따른 파급효과가 있다. 물론 공식적으로는 경제제재와 인도적 지원을 별개의 사안으로 취급한다고 강조하고 있지만, 국제지원기구들의 대북 지원을 위한 재원조달부터 어려움이 예상된다.¹⁰⁾ 북한에 대한 인도적 지원의 축소는 다른 제재효과와 맞물려 북한 내 취약계층의 식량 접근성과 의료혜택 축소로 이어지고 이러한 현상은 이들의 건강과 영양상태를 악화시킬 것으로 판단된다.¹¹⁾

이상의 효과들을 종합하면 외화 유동성의 감소, 주요 물자의 부족, 설비투자의 위축 등의 현상이 나타날 수 있을 것으로 추정되며, 생산능력의 저하와 그에 따른 물자공급의 감소가 예상된다. 그러나 북·중 접경지역에서 은밀하게 이루어지고 있는 밀무역이 제재에 따른 반작용으로 증가할 경우, 위에서 언급한 제재효과가 반감될 것이라는 점에 주목할 필요가 있다.

10) 『RFA』, 「국제 제재로 대북지원 극심 제한」, 2016. 4. 13.

11) 세계식량계획(WFP)의 조사 결과에 따르면, 자강도를 제외한 북한 전역에서 5세 이하 6개월 이상 어린이의 영양실조 비율이 25.4%로 집계되었으며, 저체중 비율은 10.2%로 나타나고 있다(『미국의 소리』, 「WFP, 북한 양강도 어린이 영양실조율 최고」, 2016. 6. 28).

2. 경제제재가 북한시장(장마당)에 미치는 효과

본고는 경제제재에 따라 북한의 시장(장마당)이 받는 효과에 초점을 맞추고 있는데, 1차적인 의문은 “국제사회의 제재로 인하여 북한경제가 전체적으로 받는 영향과 북한의 시장(장마당)이 받는 영향은 어떻게 다를까?”이다. 북한의 시장(장마당)과 관련해서 주목해야 할 부분은 이번에 단행된 대북제재가 예전에 비해 크게 강화되었다고는 하지만, 민생 목적은 예외 조항을 두어 허용하고 있다는 사실이다. 따라서 북한의 시장에서 거래되고 있는 물품들이 대부분 일반 주민들의 생계문제 해결과 생활경제에 필요한 상품들로 구성되어 있다는 점을 고려하면, 북한시장(장마당)에서의 대북제재 파급효과는 제한적일 수 있다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 영역을 중심으로 북한에 대한 경제제재가 시장(장마당)에 미치는 파급효과를 살펴보고자 한다.

첫째, 시장(장마당)물가의 변화이다. 경제제재에 따른 시장물가의 변화는 두 가지 상반된 방향에서 나타날 것으로 추정된다. 먼저 외환 수입 축소에 따른 시장 내 유동자산의 감소는 수요 감소로 이어져서 시장물가를 하락시키는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 반면에 수입 제한과 외국인 투자 위축에 따른 물자공급의 감소는 물가를 상승시키는 요인으로 작용할 것이기 때문이다. 결국 전체적인 물가는 두 가지 요인들이 결합한 결과로 나타나게 될 것이다. 따라서 종합적인 물가수준보다는 주요 물자별 시장물가의 변화에 주목할 필요가 있다.

둘째, 시장 거래량 규모의 변화이다. 대북 경제제재의 영향으로 위에서 언급한 요인들이 작동할 경우, 시장가격의 변화방향과는 별도로 시장에서의 거래량이 감소할 것으로 추정된다. 따라서 거래량 규모의 감소 폭을 통해서 대북제재가 북한의 시장(장마당)에 미치는 효과를 추정할 수 있을 것으로 판단된다. 아쉬운 점은 북한의 시장(장마당) 거래량을 파악할 수 있는 정보와 자료에 대한 접근이 자극히 제한되어 있다는 사실이다.

셋째, 시장을 통한 고용 및 소득 창출 수준의 변화이다. 시장에서의 거래량 변화와 직접적으로 연결되어 있는 부분이 고용효과와 소득창출 효과라고 할 수 있다. 시장에서의 거래량이 감소하게 되면 일감이 줄어들고 소득창출 기회도 더불어 감소하게 될 것이기 때문이다. 또한 시장에서의 거래량에 비해서는 소득수준의 변화를 파악하기가 상대적으로 용이하다는 점도 적극적으로 활용할 필요가 있다.

III. 북한 당국의 대응 조치 및 전망

1. 주민들의 불안감 확산 방지

경제제재에 따른 파급효과는 시간이 경과하면서 정치·경제·사회문화 등 다양한 분야에서 나타나게 되는데, 일차적으로 심리적인 충격을 통해서 경제·사회 부문에 영향을 미치게 된다. 일반적으로 경제제재가 예상되면 물자 부족과 물가상승을 예견하고 미리 생필품 등 관련 물자를 확보하려고 노력하며, 이러한 움직임은 종종 특정 품목의 ‘사재기현상’으로 연결된다고 할 수 있다. 또한 이러한 현상은 경제사회 전반에 불안감을 조성함으로써 정권에 부담으로 작용할 수 있다.

북한 당국은 유엔안보리의 대북제재안이 통과되자 주민들 사이에서 불안감이 확산되는 현상을 통제하기 위해 두 가지 측면에서 접근한 것으로 추정된다. 첫째는 ‘정보유통의 통제’이다. 유엔 제재 소식이 북한 내부에 전파되는 것을 차단하고자 한 것이다. 이를 위해 특히 북한을 방문한 중국상인들이 유엔 제재 내용을 발설하지 못하도록 단속을 강화하였으며, 이를 어긴 사람에게는 거액의 벌금을 부과하고 심지어 추방하는 경우도 있는 것으로 알려지고 있다.¹²⁾ 그러나 주민들 사이에서는 제재가 장기화되면 비교적 경쟁력을 갖춘 것으로 평가되고 있는 제강·제철·탄광 기업소들이 타격을 입게 되면 북한경제가 침체국면에 빠지게 될 것으로 우려하고, 외화자산을 확보하여 이에 대비해야 한다는 목소리가 증가하고 있다고 한다.¹³⁾ 둘째는 부분적인 ‘가격 통제’가 추정된다. 제재가 본격적으로 시행되기 이전에 북한지도부는 어느 정도 대비하였을 것으로 예상할 수 있다.¹⁴⁾ 즉, 경제제재의 시행에 따른 불안심리로 인하여 식량과 환율 등 주요 물가가 증가하지 않도록 사전에 주요 돈주와 도매기관들에 지시사항을 전달했을 가능성이 있으며, 식용유와 달걀과 같은 특정 상품의 가격을 오히려 평상시보다 더 낮은 가격으로 판매하도록 함으로써 제재의 효과가 없다는 것을 주민들에게 인식시키고자 노력하였을 가능성이 있는 것이다.¹⁵⁾

아직까지는 국제사회의 제재에 대한 불안감이 심각할 정도로 크지는 않는 것으로 평가되고 있지만, 문제는 제재국면이 장기화되고 지속적으로 강화될 경우에는 북한경제와 시장이

12) 「RFA」, 「북, 유엔 제재 내용 발설자 신고 지시」, 2016. 3. 18; 「북, 유엔 제재 발설한 중국인에 벌금 부과」, 2016. 3. 23.
 13) 「DailyNK」, 「광산 주변 北 주민들, 대북제재 동요... '집 팔아 돈 마련」, 2016. 4. 18.
 14) NK 지식인연대가 서울 프레스센터에서 내외신 기자회견을 통해서 공개한 북한 내부문건(조선노동당 중앙군사위원회 명령 제00178호(2016. 5. 20))에 따르면, 유엔안보리 제재에 대비해 전쟁 예비물자를 비축하라는 지시가 전달되었다고 한다. (『국민일보』, 「김정은, 유엔 제재 대비 전쟁예비 물자 비축 지시」, 2016. 6. 24).
 15) 「연합뉴스」, 「北 "제재 이후 상품값 내려...자립경제 갖겠다" 주장」, 2016. 4. 10.

체감하는 충격이 점차 커질 것으로 예상된다. 이에 따라 북한주민들의 제재에 대한 불안과 불편도 함께 증가할 것으로 보인다.

2. 수출입 통제를 회피할 수 있는 방안 마련

경제제재가 장기화되면 대부분의 제재 대상국에서는 제재를 피하기 위한 다양한 방법들이 도입되며, 필요할 경우 자원의 흐름을 변경하는 산업구조의 조정까지도 시도된다고 한다. 주로 사용되는 제재 회피방법으로는, 제재 대상기업의 명의를 변경하거나, 위장 거래 및 밀무역 등이 있다.

이번의 제재조치에서 ‘민생목적’일 경우 광범위하게 예외조항을 두고 있기 때문에 북한 당국은 이러한 점을 적극적으로 활용할 가능성이 있다. 특히 중국 세관 당국이 개인들의 거래는 생계형 무역으로 보고 거래품목이나 결제내용을 철저하게 따지지 않고 있는 점이 이용되고 있다고 한다.¹⁶⁾ 이에 따라 제재 이전에는 북한의 무역기관들이 하던 생필품 수입을 이제는 개인 장사꾼들이 담당하고 있다고 한다.

국가가 제재를 회피할 수 있는 가장 쉬운 방법은 비공식무역을 묵인하는 것이라고 할 수 있다. 그동안 북·중 접경지역에서 많은 밀무역이 이루어져 온 것으로 알려지고 있다. 북·중 사이의 교역이 가장 활발하게 이루어지고 있는 단둥지역의 사업자들에 따르면, 제재 초기에는 밀무역 조직들을 단속하기도 하였지만 얼마 지나지 않아 밀무역이 다시 활발하게 이루어지고 있다고 한다. 제재의 여파로 밀무역을 통한 거래의 필요성이 더욱 확대된 것이다. 이에 따라 예전에는 취급하지 않았던 품목들의 거래까지 밀무역을 통해서 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다.¹⁷⁾

제재가 장기화될 경우, 북한 당국은 위에서 언급한 회피방안 등을 활용하여 무역 제한을 통한 경제제재 조치들을 사실상 무력화시킬 가능성이 크다고 할 수 있다. 특히 명의변경을 통해서 제재를 피하고자 시도할 가능성이 크다. 따라서 이러한 상황을 방지하기 위해서는 북한 내부의 변화상황을 지속적이고 면밀하게 관찰·추적하여야 할 것이다.

3. 외화수입 감소분 보충 노력

북한 당국의 국제사회의 강력한 제재로 인해 줄어든 외화 수입을 보충하기 위한 시도는

16) 『RFA』, 「북, 외화벌이기관 위장거래로 제재 피해」, 2016. 4. 14.

17) 『연합뉴스』, 「대북제재 강화 후 밀수업자 더 활개 … 화환·철강 수요 늘어」, 2016. 3. 31.

크게 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 제재 레짐 밖에서 새로운 외화 소득원을 창출하는 것이고, 다음으로는 개인들이 소유하고 있는 외화자산을 정부의 재정부문에 흡수하는 것이라고 할 수 있다.

첫째, 제재의 대상이 아닌 영역에서 외화벌이 사업을 확대해 나갈 것으로 예상되는데, 요즘 인권문제로 주목 받고 있는 해외 노동력의 파견을 확대하고, 다양한 관광사업 프로그램을 확대해 나갈 것으로 보인다.¹⁸⁾ 이 밖에도 요즘에 뉴스에 자주 오르내리는 근해 어업권의 판매와 같이 상대적으로 쉽게 외화를 획득할 수 있는 사업들을 지속적으로 모색할 것으로 판단된다.

둘째, 북한시장에서 유통되고 있는 외화자산, 주로 개인들이 보유하고 있는 외화를 국가가 흡수하기 위한 노력을 강화할 것으로 예상된다. 실제로 북한 당국은 유엔안보리의 제재가 확정된 이후 시장의 자금을 흡수하기 위해 다양한 방법을 동원하고 있는 것으로 관찰된다. 가장 먼저 동원한 방법으로는 당과 군의 특수기관 외화벌이 회사들에 수출입 권한을 부여하여 시장에 판매할 물품을 수입하도록 함으로써 외화자금을 확보하고자 하고 있다.¹⁹⁾ 다음으로는 권력을 동원하여 ‘돈주(북한의 신흥 부자)’들의 재산을 압수하고 있다고 한다.²⁰⁾

마지막으로 위안화 위폐 제조가 의심되고 있는 등 불법적 활동의 가능성이 거론되고 있다.²¹⁾ 그러나 이러한 노력들을 통해서 확보할 수 있는 외화량이 경제제재로 인한 감소분을 메울 수 있을지에 대해서는 알 수가 없으며, 특히 제재가 지속적으로 강화될 경우에는 내부적인 노력만으로는 문제를 해결하기 어려울 것으로 예상된다.

4. 물자부족 가능성에 대비

제재가 장기화될 경우, 북한경제의 침체와 이에 따른 물자부족 현상이 재현될 가능성이 크다고 할 수 있다. 또한 제재에 따른 물자부족 현상은 주민들의 불만 증대와 체제 위협요인으로 작용할 가능성이 크기 때문에 북한 당국은 종합적·적극적으로 대응할 것으로 판단된다.

첫째, 정치적 대응으로 ‘자강력 강화’를 지속적으로 강조할 것으로 보인다. 김정은은 제7차 당대회에서 행한 사업총화보고(2016. 5. 8)를 통해서 ‘자강력 제일주의’를 강조하면서, “자력자강의 정신을 가져야 그 어떤 시련과 난관도 뚫고 나갈 수 있으며, 최악의 조건에서도 최상의 성과를 이룩할 수 있다”고 역설한 바 있다. 또한 유엔의 제재가 결의되고 중국의 대북제재조치가

18) 「미국의 소리」, 「대북제재 불구, 중국인 북한 관광 활성화」, 2016. 7. 9.

19) 「RFA」, 「북, 돈줄 막히자 장마당 외화에 눈독」, 2016. 4. 22.

20) 「RFA」, 「북, 돈주 재산 노리고 표적수사」, 2016. 5. 25.; 북, 「국가명의 빌린 사기업 재산도 일부 압류」, 2016. 5. 26.

21) 「문화일보」, 「북 위안화 위폐 대량 제조, 부글부글 끓는 중」, 2016. 6. 28.

공식적으로 발표된 이후 제재가 효과가 없다는 것을 강조하기 위해 ‘자립경제’를 갖췄다고 주장하고 있으며,²²⁾ 국제사회의 ‘제재가 오히려 자강력을 강화해 줄 것’이라는 논리를 펴고 있다.²³⁾

둘째, 산업정책적 접근으로 전략물자의 수입이 제한되는 제재 국면을 국산화 비중을 확대하는 계기로 활용하고자 할 가능성이 있다. 북한 당국은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 거치면서 산업기반이 붕괴된 이후 경제기반을 재구축하는 과정에서 중국을 중심으로 외국 상품에 대한 의존도가 극단적으로 심화된 것으로 평가되고 있다. 이를 해소할 필요성이 대두되면서 ‘자강력’과 ‘제품의 국산화’가 강조되어 왔다. 특히 최근에 와서는 김정은 위원장이 현지지도를 통해서 국산화와 우수한 국산품 생산을 강조하고 있다.²⁴⁾ 따라서 국제사회의 경제제재가 강화될 경우 국산화의 중요성을 역설하면서 정책적으로 추진력을 얻을 수 있을 것으로 보인다.²⁵⁾ 같은 맥락에서 수입 대체품의 개발 노력도 확대될 것으로 추정된다.

셋째, 경제·사회적 접근인 대중동원운동을 통해서 생산력 확대와 주민들에 대한 사회적 통제 강화를 동시에 추진하고자 할 것이다. 북한은 그동안 단기간에 경제적 성과를 극대화하기 위한 수단으로 대중동원운동을 활용해 왔으며, 가장 최근에는 제7차 당대회를 준비한다는 명분으로 ‘70일 전투’를 진행하였으며, 이번에는 당대회에서 제시된 ‘국가경제발전 5개년전략’의 돌파구를 열기 위한 국민 총동원 생산성 향상운동으로 ‘200일 전투’를 추진하고 있다. 대중동원운동인 ‘전투’가 시작되면 장마당도 오후 늦게 열리게 되고, 각종 노동현장에 동원되기 때문에 일반 주민들이 시장에서 개인 돈벌이할 시간이 그만큼 줄어들게 되는 것이다. 또한 ‘전투’를 추진하는 과정에서 강력한 사상무장의 중요성을 강조하기 때문에 사회적 이완현상을 억제해 결집을 강화하는 효과가 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 연이은 노력동원으로 일반 주민들은 물론이고 여기에 동원되어야 하는 각종 기관들의 간부들까지 불만을 감추지 않고 있는 것으로 전해지고 있다.²⁶⁾ 그럼에도 불구하고 북한 당국이 대중동원운동을 고집하는 이유는 국제사회의 강력한 제재에 대응하여 사회적 결집력 강화와 생산력 증대, 그리고 시장활동에 대한 간접적 제약 등의 효과를 기대할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 다만, 국제사회의 경제제재 속에서 대중동원운동을 통한 노동력 투입 확대가 경제적 성과를 도출하는 데는 분명한 한계가 있을 것으로 판단된다.

22) 『연합뉴스』, 「北, 제재 이후 상품값 내려... 자립경제 갖췄다」, 2016. 4. 10. 이 기사에 따르면, 북한의 주간지 『통일신보』(2016. 4. 6)의 「제재 효과에 대한 생각」, 수필형식의 글을 통해서 식료품점에서 달걀 가격이 하락한 것을 소개하면서 “농들은 제재를 한다고 아단인데 오히려 공장은 더 썩썩 돌아가고 상품 값은 점점 녹어지니 자강력이 좋은 줄구나”라는 대화를 싣고 있다.
23) 북한 외무성 대변인은 유엔연함이 추가 제재안을 발표(2016. 5. 27)한 것과 관련하여 “‘제재’로 우리를 변화시킬 수 있다고 생각하는 것은 오산이며 ‘제재’는 우리의 자강력만 더욱 강화해줄 뿐”이라고 강조하였다. 『연합뉴스』, 「EU 제재 우리 변화시키지 못해, 자강력 강화할 것」, 2016. 5. 30.
24) 『RFA』, 「주체에서 이름만 바꾼 국산화」, 2016. 2. 3.
25) 북한 외무성 대변인은 담화를 통해서, 미국의 대북제재 조치가 “오히려 군수공업의 국산화비율만 높아지게 할뿐”이라고 주장하고 있다. 『조선중앙통신』, 「조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화」, 2015. 12. 16).
26) 『RFA』, 「북 주민들, ‘200일 전투’ 노골적 불만」, 2016. 5. 30.

IV. 대북제재가 북한시장에 미치는 영향 평가

1. 북한시장(장마당)의 반응

제재에 대한 북한시장의 반응은 앞으로 진행될 제재의 성격과 강도 등에 대한 종합적인 평가에 기초하여 이루어질 것으로 판단된다. 문제는 북한시장에 대한 접근성의 제약으로 인하여 이러한 시장의 반응에 대한 체계적인 조사가 어렵다는 점이다. 이에 따라 본 논문에서는 북·중 접경지역의 사업가들과의 인터뷰에서 얻은 정보와 북한 관련 언론의 소식들을 바탕으로 정리하고자 한다.

첫째, 중국 접경지역의 반응은 인터뷰 시기와 하는 업무의 성격에 따라 다소간의 차이가 있기는 하지만 북한시장에서의 반응은 즉각적이지 않다는 것으로 요약된다. 이러한 분위기 속에서 몇 가지 흥미로운 특징들을 관찰할 수 있었다. 북한시장에서 특별한 변화가 관찰되지 않는 가운데 접경지역의 북·중 무역 관계자들 사이에서는 불안심리가 작동하고 있다는 점이다. 대표적인 사례로 중국 측에 북한 거래 측과의 신용거래를 꺼리는 분위기가 형성된 점을 들 수 있다. 또한 제재로 인하여 북·중 무역거래의 불편함이 커졌다는 사실을 토로하면서, 제약을 우회할 수 있는 다른 방법을 찾아야 하는 고충을 조심스럽게 표출하고 있는 점이다.

둘째, 북한주민들의 반응은 간접적으로 파악할 수 있는데, 아직까지 구체적인 효과가 나타난 것은 아니기 때문에 특별한 반응이나 경향성을 발견하기는 어려워 보인다. 무엇보다 북한 당국이 제재로 인해 주민들이 동요할 가능성을 우려하여 주민들의 통태 파악 및 소문 확산의 차단, 그리고 불안감 증대현상을 차단하기 위한 다양한 수단을 동원하고 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.²⁷⁾ 다만, 제재가 장기화되면서 제재에 타격을 입을 수 있다고 판단하는 지역과 그룹들에서는 불만과 우려의 소리가 증대될 것으로 판단된다. 예를 들면 제재에 직접적으로 영향을 받게 될 것으로 보이는 특정 광물 생산지역의 경우에는 점차적으로 우려의 움직임이 관찰되기 시작하는 것으로 보인다.²⁸⁾

27) 『Daily NK』, 「北, 제재에 동요 가능성 우려? “주민 철저감시” 지시」, 2016. 3. 8.

28) 『Daily NK』, 「광산 주변 北 주민들, 대북제재 동요…“집 팔아 돈 마련”」, 2016. 4. 18.

2. 주요 영역별 변화 추세

제재의 여파가 북한시장에 영향을 미치는지 확인할 수 있는 1차적인 방법은 물가 동향이라고 할 수 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 북한에 대한 경제제재가 상품의 가격에 미치는 영향은 해당 상품의 특성에 따라 다른 방향으로 움직일 수 있다. 예를 들면 원자재의 수입 제약 등으로 제재에 따른 물자 공급의 감소가 두드러지게 나타날 상품의 경우에는 가격이 증가할 가능성이 높게 되고, 반면에 제재에 따른 유동자산의 감소로 수요 위축이 더 강력하게 나타나는 상품과 대외수출이 제약을 받는 상품의 경우에는 오히려 가격이 하락할 수 있기 때문이다. 따라서 전체적인 물가의 추세보다는 제재에 영향을 받을 것으로 예상되는 주요 상품별 가격추이를 살펴보는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다음으로는 거래량과 그에 따른 소득의 변화를 살펴봄으로써 제재의 충격이 어느 정도나 미치고 있는지 간접적으로 평가할 수 있을 것이다. 제재의 목적과 추진 전략이 대상국가의 경제적 거래와 소득창출 활동을 압박하여 경제적인 어려움을 초래하자는 것이고, 이를 통해서 정책변화를 강제적으로 유도하겠다는 의도가 담겨 있기 때문이다. 이 부분의 성과를 관찰하기 위해서는 일반 주민들의 소득변화 추세를 살펴볼 필요가 있다.²⁹⁾

〈표 1〉 대북제재 이후 주요 지역과 물품의 가격 추이

(단위: 조선원)

시기	지역	백미(1kg)	옥수수(1kg)	가솔린(1L)	경유(1L)	중국원 환율(1원)
2009년 12월	평양/함경북도	35	15	-	-	5
2011년 3월	평양	1610	800	3300	-	405
2013년 12월	양강도	4000	1000	-	-	1400
2014년 7월	함경북도	5500	2500	-	-	1210
2015년 12월 3일	함경북도	3700	1000	-	-	1350
2016년 2월 2일	함경북도	4100	900	-	-	1220
2016년 3월 12일	함경북도	4000	700	7500	4500	1280
2016년 3월 16일	함경북도	4500	1000	9000	7000	1270
2016년 3월 25일	함경북도	4300	950	9000	7000	1280
2016년 4월 11일	함경북도	4200	650	9000	7000	1280
2016년 4월 14일	양강도	4300	850	9700	6800	1320
2016년 4월 18일	청진시	4600	800	9200	7000	1300
2016년 4월 말	평안남도	4800	1050	7000	3000	1320
2016년 5월 중순	함경북도	5000	850	8500	4000	1245

자료: 「RFA」, 「대북제재, 당장 주민에 영향 미미」, 2016. 5. 28 기사에 인용된 ASIAPRESS 그림을 재구성함.

29) 그러나 현 단계에서는 북한주민들의 소득 변화에 대한 통계자료를 확보할 수 없기 때문에 본고에서는 이를 포함시키지 않을 것이다.

〈표 2〉 북한 장마당 가격 동향

관찰 기간	1US달러 환율(북한원)			쌀 가격(1kg 당, 북한원)		
	평양	신의주	해산	평양	신의주	해산
16.7.2 ~ 7.8	8,325 (▼ 75)	8,310 (▼ 107)	8,320 (▼ 195)	5,100 (▲ 150)	5,169 (▲ 269)	5,500 (▲ 650)
16.6.7 ~ 6.13	8,400 (▲ 380)	8,417 (▲ 332)	8,515 (▲ 505)	4,950 (▼ 50)	4,900 (■ 0)	4,850 (▼ 150)
16.5.19 ~ 5.25	8,020 (▼ 80)	8,085 (▼ 165)	8,010 (▼ 90)	5,000 (▼ 120)	4,900 (▼ 150)	5,000 (▼ 50)
16.4.23 ~ 4.29	8,100 (▼ 28)	8,250 (▲ 100)	8,100 (▲ 35)	5,120 (▼ 30)	5,050 (▼ 40)	5,050 (▼ 30)
16.3.19 ~ 3.25	8,128 (▼ 62)	8,150 (▼ 110)	8,065 (▼ 145)	5,150 (▲ 131)	5,090 (▲ 90)	5,080 (▼ 70)
16.2.6 ~ 2.12	8,190 (■ 0)	8,260 (■ 0)	8,210 (▲ 20)	5,019 (■ 0)	5,000 (▲ 30)	5,150 (▲ 170)
16.1.7 ~ 1.13	8,190 (▼ 450)	8,260 (▼ 1500)	8,190 (▼ 610)	5,019 (▼ 381)	4,970 (▼ 430)	4,980 (▼ 520)

주: ()의 수치는 증감율을 의미함.

자료: DailyNK(<http://www.dailynk.com/korean/market.php>, 접속일자: 2016. 7. 10).

유엔의 대북제재에 중국이 참여하기로 결정했다는 소식이 북한 내부에 전해지면서 잠깐 동안이기는 하지만, 쌀과 휘발유 가격이 한동안 빠르게 증가했다고 알려지고 있다.³⁰⁾ 그러나 〈표 1〉에서 나타난 추이를 살펴보면, 지역별로 역간의 차이를 보여주는 것은 아니지만 대체로 제재 이전과 이후가 별다른 차이를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉에서도 제재 이전과 이후의 차이가 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 다만, 7월에 들어와서 쌀 가격이 상승세를 보이고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 반면에 환율이 감소한 사실을 동시에 고려해야 할 것이다. 이 두 가지가 제재효과라는 측면에서는 상반된 방향으로 움직이고 있기 때문이다. 따라서 단순히 계절적 요인인지 아니면 제재의 효과가 이제 나타나기 시작한 것인지 판단하기 위해서는 좀 더 지켜보고 종합적으로 분석해야 할 것으로 보인다.

30) 『RFA』, 「중국 제재 동참 소식에 장마당 물가 상승」, 2016. 3. 24.

V. 향후 전망

일반적으로는 제재가 지속적으로 장기화될 경우, 북한경제와 시장에 미치는 영향은 점차 가시화될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 무엇보다 기존에 체결한 거래가 거의 소화되고 새로운 거래를 성사시켜야 하는 상황이 오면, 거래처를 찾기가 보다 어려워질 뿐만 아니라 위험부담이 증가함에 따라서 북한 측이 외국의 거래 상대방에게 과거보다는 높은 거래비용을 지불해야 할 것으로 예상된다. 이러한 상황은 결국 북한의 대외교역 규모가 감소하게 되는 결과로 연결될 것이며, 북한경제의 침체와 시장경기의 위축이라는 현상으로 표출될 것으로 추정할 수 있다. 관건적인 요소는 제재의 지속성이 유지되어야 한다는 점이라고 하겠다. 대북제재의 지속성은 국제사회의 협력을 통해서 확보할 수 있다. 대북제재처럼 다자적 제재를 추진할 경우, 가장 중요한 부분은 긴밀하고 강력한 국제연대가 뒷받침되어야 한다는 사실이다.

추가적으로 강조하고 싶은 내용은 제재에는 비용이 발생한다는 점이다. 이 비용은 일차적으로 대상국에 부과되는 것이지만, 제재 대상국과 제재국 사이의 경제관계에 따라서는 제재 국가가 지불해야 하는 비용도 적지 않게 발생할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.³¹⁾ 또한 북·중 접경지역은 북한과의 거래를 통해서 얻는 경제적 수익이 적지 않다는 사실이 고려되어야 한다. 중국의 성장률이 하락세로 돌아서는 가운데 동북 3성지역의 하락세가 더 심하게 나타나고 있다는 사실도 중국정부에는 부담으로 작용하고 있다는 점도 고려해야 한다.

마지막으로 제재의 부차적인 효과에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다.³²⁾ 최근에는 이란이나 쿠바의 사례를 기초로 제재의 장기화가 일반 주민들의 건강을 위협하는 등 인도적인 문제를 야기한다는 점이 강조되고 있다. 따라서 제재의 효과를 따지기 위해서는 장기적인 관점에서 종합적이면서도 균형적인 접근할 필요가 있다고 하겠다.

31) 최근 이 주제와 관련하여 많은 논문들이 발표되고 있다. Oxenstierna, Susanne and Per Olsson, "The Economic Sanctions against Russia: Impact and Prospects of Success," FOI, Sep. 2015; Acoleyen, Michiel Van, "Assessing Sanctions and Their Impact on Trade: An Application to the European-Russian Case," Master of Economics KU Leuven, 2015.

32) Bossuyt(2000).

참고문헌

- 『국민일보』, 「김정은, 유엔 제재 대비 전쟁예비물자 비축 지시」, 2016. 6. 24.
- 『문화일보』, 「북 위안화 위폐 대량 제조, 부글부글 끓는 中」, 2016. 6. 28.
- 『미국의 소리』, 「WFP, 북한 양강도 어린이 영양실조율 최고」, 2016. 6. 28.
- 『미국의 소리』, 「대북제재 불구, 중국인 북한 관광 활성화」, 2016. 7. 9.
- 『연합뉴스』, 「대북제재 강화 후 밀수업자 더 활개, 화학·철강 수요 늘어」, 2016. 3. 31.
- 『연합뉴스』, 「中 중앙정부, 대북제재 공식화·석탄·항공유 등 금지품목 발표」, 2016. 4. 5.
- 『연합뉴스』, 「北 “제재 이후 상품값 내려…자립경제 갖겠다” 주장」, 2016. 4. 10.
- 『연합뉴스』, 「EU 제재 우리 변화시키지 못해, 자강력 강화할 것」, 2016. 5. 30.
- 『연합뉴스』, 「中, 핵·미사일 전용 가능 품목 40여 종 대북수출 추가 금지(종합)」, 2016. 6. 15.
- 임강택, 「대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의」, 『통일정세분석 2013-5』, 통일연구원, 2013.
- 『조선중앙통신』, 「조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화」, 2015. 12. 16.
- 『통일신보』, 「제재 효과에 대한 생각」, 2016. 4. 6.
- 『Daily NK』, 「北, 제재에 동요 가능성 우려? “주민 철저감시” 지시」, 2016. 3. 8.
- 『Daily NK』, 「광산 주변 北 주민들, 대북제재 동요…“집 팔아 돈 마련”」, 2016. 4. 18.
- 『RFA』, 「주체에서 이름만 바뀐 국산화」, 2016. 2. 3.
- 『RFA』, 「북, 유엔 제재 내용 발설자 신고 지시」, 2016. 3. 18; 「북, 유엔 제재 발설한 중국인에 벌금 부과」, 2016. 3. 23.
- 『RFA』, 「중국 제재 동참 소식에 장마당 물가 상승」, 2016. 3. 24.
- 『RFA』, 「국제 제재로 대북지원 극심 제한」, 2016. 4. 13.
- 『RFA』, 「북, 외화벌이기관 위장거래로 제재 피해」, 2016. 4. 14.
- 『RFA』, 「북, 돈줄 막히자 장마당 외화에 눈독」, 2016. 4. 22.
- 『RFA』, 「북, 돈주 재산 노리고 ‘표적수사」」, 2016. 5. 25.
- 『RFA』, 「국가명의 빌린 사기업 재산도 일부 압류」, 2016. 5. 26.
- 『RFA』, 「북 주민들, ‘200일 전투’ 노골적 불만」, 2016. 5. 30.
- Acoleyen, Michiel Van, “Assessing Sanctions and Their Impact on Trade: An Application to the European–Russian Case,” Master of Economics KU Leuven, 2015.

Bossuyt, Marc, “The Adverse Consequences of Economic Sanctions,” COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Fifty-second session, June. 2000.

Oxenstierna, Susanne and Per Olsson, “The Economic Sanctions against Russia: Impact and Prospects of Success,” FOI, Sep. 2015.