

향후 대북제재의 방향: 북중교역을 중심으로

이종규 | 한국개발연구원 연구위원 | jklee@kdi.re.kr

1. 머리말

대북제재의 효과를 가늠할 수 있는 중요한 지표 중 하나가 북중무역이라는 점에 대해서는 전문가들 사이에 별 이견(異見)이 없다. 하지만 올해의 북중무역 상황이 등락을 반복함에 따라 대북제재의 효과에 대한 외부 세계의 평가는 조금씩 엇갈리고 있다. 역대 가장 강력한 내용의 제재였다는 점을 고려한다면 올해 8월까지 2.0% 증가(수출 1.6% 감소, 수입 5.2% 증가)라는 결과는 적어도 북중무역에 있어서는 별로 영향이 없었다는 방증이라고 볼 수 있다.¹⁾ 반면, 1분기의 급격한 증가세(6.2% 증가)를 감안한다면 2분기의 감소세(3.7% 감소)는 제재가 아닌 다른 요인으로는 잘 해석이 되지 않는다. 여기에 따르면 적어도 한 분기 동안은 북중무역이 일시적으로 영향을 받았다고도 볼 수 있다.

이와 같이 현재까지의 대북제재 효과는 각 관점과 기준에 따라 그 평가가 달라진다. 하지만 현시점에서 더욱 중요한 것은 향후 어떻게 제재의 효과를 극대화하여 북한의 변화를 유도해 낼 수 있느냐가 될 것이다. 그러한 측면에서 현재까지 어떠한 품목에서 기대하던 제재효과가 나오지 않았는지, 그리고 어느 지역에서 문제가 있었는지 확인하는 작업은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 그래야만 향후 어떠한 방식으로 제재를 보완해 나갈 수 있는지 방향을 잡을 수 있기 때문이다. 따라서 본고에서는 북중무역에 있어 제재의 효과를 반감시켰던 주요 원인인 민생품목에 대한 예외 규정과 중국 지방정부의 제재 이행 정도에 대해 간단히 살펴보고, 향후에는 어떠한 방식으로 보완해야 제재의 효과를 높일 수 있을지 논의해 보고자 한다.

1) 중국의 경기둔화, 원자재 가격 하락 등 몇 가지 다른 요인들이 겹쳐지고 있어서 제재의 효과 자체만을 보기 어려운 것도 사실이다.

II. 민생품목과 대북제재

국제사회의 대북제재에 있어서 가장 큰 논쟁이 되었던 부분은 민생(livelihood)과 관련된 품목에 대한 예외 조항의 포함 여부였다. 결론적으로 유엔 안보리 결의 제2270호에는 이 조항이 인정되었으며, 주요 수출입 품목인 지하자원에까지 적용할 수 있게 해주었다.²⁾ 가장 대표적인 품목이 석탄, 철, 철광이다. 이들에 대한 수출을 금지했음에도 불구하고 민생 목적으로 WMD와 무관한 경우, 그리고 러시아산 석탄을 나진항을 통해 수출하는 경우에는 예외로 인정한 것이다(제29항). 따라서 이들 품목은 수출이 전면적으로 금지되었던 금광, 바나듐광, 티타늄광, 희토류와는 다른 양상을 보이게 되었다(제30항).

지금까지의 상황을 보자. 금광과 티타늄광의 수출은 올해 들어서 각각 68.9%, 22.0% 감소했다. 반면, 석탄 수출의 경우(1~8월) 금액 기준으로 9.3% 줄어든기는 했으나, 물량 기준으로는 11.7% 늘어났고, 철광석 수출액은 15.4%, 수출량은 28.4%나 증가했다.³⁾ 민생품목에 대한 예외 규정의 인정 여부에 따라 제재의 영향이 전혀 다르게 나타난 것이다. 당초 중국정부는 제재대상 품목이 민생용으로 인정받기 위해서는 별도의 허가 절차를 받도록 했는데, 지금까지는 철저한 검증 없이 인정을 해주고 있으며, 대북사업을 하는 경제주체들도 별다른 부담을 느끼지 않는 것으로 보인다.

<표 1> 제재 조건에 따른 북한의 대중 수출 변화

(단위: 백만달러, %)

구분	조건	품목	2015년 수출액 (1~8월)	2016년 수출액 (1~8월)
제재대상	조건 없이 금지	금광(HS261690)	19(37.0)	6(-68.9)
		티타늄광(HS2614)	0.33(-83.8)	0.26(-22.0)
	민생품목 예외	석탄(HS2701)	759(-0.7)	689(-9.3)
		철광석(HS2601)	47(-71.6)	55(15.4)
非제재대상	조건 없이 허용	의류(HS61, HS62)	493(0.6)	501(1.6)
		수산물(HS03)	65(-20.6)	111(70.1)

주: () 안은 전년 동기 대비 증가율을 의미함.

자료: 한국무역협회(<http://www.kita.net>, 검색일: 2016. 10. 13).

2) 유엔 안보리 결의 제2270호에 따라 중국 상무부도 북한에 대한 무역 금지 품목을 발표했다(2016년 4월 5일). 이에 따르면 중국의 대북 수입 금지 품목은 중국 HS코드 10자리 기준으로 총 20개이며(석탄 5개, 철광석 5개, 생철 5개, 금광 2개, 티타늄, 바나듐, 희토류), 수출 금지 품목은 5개였다(항공유 3개, 경유 2개).

3) 수출시장 환경악화, 생산한계 등으로 인해 2015년 철광석 수출이 전년에 비해 상당히 많이 감소했다(-71.6%). 이를 고려한다면 2016년의 수출액은 2014년의 절반에도 못 미치는 수준이기 때문에 큰 폭으로 증가했다고 말하기는 어렵다. 하지만 철광석이 국제사회의 제재대상인 품목임에도 불구하고 작년보다 증가했다는 통계 자체가 중요한 '사실(fact)'이라고 판단된다.

III. 지방정부와 대북제재

제재라는 것은 당하는 국가의 입장에서는 물론 가하는 국가의 입장에서도 경제적 피해가 발생하기 때문에 양측에 부담스러울 수밖에 없다. 그러한 관점에서 판단해 보면 중국의 지방정부는 대북제재가 가장 부담스럽게 느껴질 수 있는 경제주체라고 할 수 있다. 왜냐하면 이 지역에서 제재를 철저하게 이행할 경우 정치·경제·사회적 비용이 발생할 가능성이 가장 높기 때문이다(이종규 [2016]). 또한 이러한 비용은 시간이 갈수록 증가한다는 점에서 지방정부 입장에서 부담스럽다. 그동안 대북제재가 1분기에서 2분기 동안만 지속되다가, 이후에는 효과가 반감될 수밖에 없었던 이유이기도 하다(이석 [2013]).

이번 대북제재의 경우에도 시간이 지날수록 그 효과가 떨어지는 것은 물론 특정 지역의 경우 교역이 급격하게 증가하는 모습이 관찰된다. 특히 강소성과 복건성의 경우 북한산 석탄 수출이 급증하고 있다. 석탄은 주로 선박을 이용하여 항구를 통해 반입되므로 이들 지역의 항구에서 제재가 제대로 이행되고 있지 않다는 사실을 암시한다. 따라서 강소성의 남통(南通), 복건성의 하문(廈門) 등에서 제재 이후 실제로 북한산 지하자원 수입이 늘어났는지, 그리고 어떻게 이들 자원이 그렇게 많이 유입될 수 있었는지 원인부터 제대로 파악해야 할 것이다.

<표 2> 2016년 북한의 지역별 대중 수출입 동향

(단위: 백만달러, %)

수출			수입		
지역	금액	주요 품목	지역	금액	주요 품목
요녕성	681 (1.2)	의류, 석탄, 아연외괴	요녕성	968 (3.9)	과일(급증), 대두유
산둥성	325 (-13.7)	석탄	길림성	366 (6.2)	의류, 수산물(증가)
길림성	230 (-14.0)	수산물, 철광석, 의류	강소성	121 (2.0)	합성필라멘트사직물, 합성스테이플섬유(급증)
강소성	189 (45.8)	석탄(급증)	산둥성	115 (28.5)	질소비료(급증), 화물차
허북성	154 (-8.0)	석탄	절강성	110 (8.6)	석유제품, 합성필라멘트사직물
복건성	23 (1,125)	석탄(급증)	허북성	48 (-6.6)	플라스틱제 바닥 깔개, 휴대전화기기

주: () 안은 전년 동기 대비 증가율을 의미함.

자료: 한국무역협회(<http://www.kita.net>, 검색일: 2016. 10. 13).

IV. 대북제재의 방향

앞서 살펴보았듯이 이번 국제사회의 대북제재가 북중무역에 큰 영향을 미치지 못한 주요 원인은 민생품목에 대한 예외 규정의 적용과 중국 지방정부의 제재 이행에 대한 인센티브 부재라고 할 수 있다.⁴⁾ 바꾸어 말하면, 민생품목 예외 규정을 완전히 없애는 한편, 지방정부가 제재를 이행했을 때의 비용이 그렇지 않았을 때보다 더 적게 발생할 수 있는 환경을 조성한다면 대북제재가 효과를 발휘할 수 있다는 뜻이다. 그렇다면 현재 상황에서 위와 같은 방법을 관철하는 것이 가능할까?

먼저 민생품목과 관련한 예외 조항을 없애고, 제재품목에 대해서는 조건 없이 교역을 금지하는 방법이다. 이 경우 북한의 석탄, 철광석, 철 등의 수출이 막히는 셈인데, 만약 현실화된다면 북한의 수출이 크게 줄어들고 외화수급에 상당한 타격이 가해질 것으로 예상된다.⁵⁾ 이는 정권 차원에서 상당한 부담으로 작용할 수 있는 사안이다. 또한 민생품목 관련 조항을 없애지 못하는 상황이라고 하더라도 이를 인정해 주는 절차에 대해서는 조금 더 엄격하게 만들 필요가 있다. 중국 상무부의 발표에 따르면 제재품목이 민생 목적으로 예외를 인정받기 위해서는 기업 대표나 책임자의 직인이 찍힌 서약서를 제출해 해관의 심사를 받아야 한다. 또한 북한에서 생산된 광물이 아니거나 북한을 통과, 나진항을 통해 수출되는 광물들 역시 기업들이 중국정부를 통해 UN제재위원회에 사전에 보고해야 하며 직인을 찍은 서약서를 제출하는 절차가 필요했다.⁶⁾ 이와 같은 절차는 경제주체들의 불확실성과 리스크를 높임으로써 적어도 교역에 대한 부담을 가중시키는 역할을 할 수 있을 것으로 기대됐다. 하지만 최근의 분위기를 보면 이에 대한 절차가 매우 형식적이라는 사실을 알 수 있다. 북중 접경 지역에 관한 최근 기사⁷⁾에 따르면 “진짜 민생물품은 물론이고 웬만한 제재품목도 민생용품으로 인정돼 북한으로 넘어가는 것으로 안다.”라고 보도했다. 제재 대상 품목임에도 불구하고 교역 허가절차가 너무 쉬운 것이다. 따라서 이에 대한 절차를 조금 더 투명하게 만들고 감시체계를 강화할 필요가 있다. 제재를 뒷받침하고 있는 제도가 적법하게 적용되고 있는지 감독할 수 있는 시스템이 반드시 필요하다는 뜻이다.

다음으로는 제재를 적용하지 않았을 때 그렇게 했을 때보다 더 큰 비용이 발생할 수

4) 사실 중국이 가진 결정적인 카드는 북한에 대한 원유 수출 금지이다. 하지만 중국이 공식 통계상으로 원유 수출을 하지 않는다고 주장하고 있으며, 실명 하더라도 북한 정권의 존립에 치명적인 타격을 입힐 수 있는 사안이므로 이를 활용할 가능성은 거의 없다. 따라서 본고에서는 이에 대한 논의는 제외하였다.

5) 김석진(2015, p.6)에 따르면 “최근 대중국 수출에서 광산물의 비중은 3분의 2 정도였고, 1차 금속까지 포함할 경우 4분의 3에 가까웠다”라고 평가한다.

6) 『아주경제』, 「중국 상무부 대북금지 25품목 발표」, 2016. 4. 6.

7) 『연합뉴스』, 「북중 접경 제재 '느슨'... 5차 핵실험 이후도 교역중단 없어」, 2016. 9. 12.

있는 환경을 조성하는 방법이다. 특히 지방정부에게 그렇다. 설령 중국이 중앙정부 차원에서 북한 정권에 치명적인 타격을 줄 수 있는 제재에 동의한다 해도 실무를 맡고 있는 지방정부가 모든 절차를 이행할 가능성이 높지 않아 보인다. 따라서 이러한 제약(constraint)을 인정하고 그 안에서 효과를 거둘 수 있는 방법을 찾아야 할 것이다. 특정한 지역을 중심으로 금지 품목에 대한 교역이 의심스럽게 증가하고 있다면 이를 모니터링할 수 있는 시스템, 그리고 제재가 이행되고 있지 않은 원인에 대해 사후에라도 보고할 수 있는 시스템을 제도화하는 것은 꼭 필요하다. 특히 석탄 교역이 급증하고 있는 감소성과 복건성의 경우 항구에서 어떻게 석탄이 민생품목으로 인정받고 있는지 확인해 볼 필요가 있다. 또한 세컨더리 보이콧(secondary boycott)으로 경제주체들에게도 압박을 가해야 한다.⁸⁾ 최근 홍상그룹에 대한 기업 차원의 제재가 가해졌지만 아직도 북한과 지하자원 거래를 하고 있는 중국의 기업들이 많이 존재한다.⁹⁾ 적어도 이들에게 만이라도 세컨더리 보이콧을 적용하여 비용을 발생시킬 필요가 있다.

요약하자면, 이번 추가 제재에서는 민생용품 인정에 대한 조항을 제거해야 하며, 설령 그렇게 하지 못한다 하더라도 이를 인정해 주는 절차에 대한 감독을 강화하고, 이를 감시할 수 있는 시스템을 제도적으로 만들어야 할 것이다. 그렇게 하지 못한다면 현재 상승하고 있는 국제석탄 시세를 고려했을 때 북한의 석탄 가격도 상승할 가능성이 높으며, 결국 석탄 수출액은 더욱 늘어나 제재의 효과를 반감시킬 위험도 있다. 아울러 제재 이후에도 북중교역이 이례적으로 증가하고 있는 중국 지역에 대해서는 지방정부 차원에서 원인을 규명하여 보고하게 만드는 시스템을 구축해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 각 경제주체들이 제재를 이행하지 않으면 비용이 더 많이 발생할 수 있다는 사실을 분명하게 인식할 수 있도록 해야 한다. 그렇게 해야만 제재의 효과가 북중무역에도 조금씩 나타날 것으로 보인다.

⁸⁾ 기업에 대한 제재 방안은 고명현, 「북한 해외 무역 네트워크의 진화와 라오닝 홍상(鴻祥)」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 10월호, 한국개발연구원, 2016을 참고하라.
⁹⁾ 『동아일보』, 「美 RFA “北과 광물거래, 진짜 큰 손은 홍상 아닌 완상”」, 2016. 10. 6.

참고문헌

- 고명현, 「북한 해외 무역 네트워크의 진화와 라오닝 홍상(鴻祥)」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 10월호, 한국개발연구원, 2016.
- 김석진, 「북한 외화벌이 추세와 전망」, KINU 통일나침반 15-04, 통일연구원, 2015.
- 이석 편, 『북중무역의 결정요인: 무역통계와 서베이 데이터의 분석』, 연구보고서 2013-05, 한국개발연구원, 2013.
- 이종규, 「2016년 상반기 북한의 대외무역 동향과 대북제재」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 7월호, 한국개발연구원, 2016, pp.27~36.

<기사>

- 『동아일보』, 2016. 10. 6.
- 『아주경제』, 2016. 4. 6.
- 『연합뉴스』, 2016. 9. 12.

<웹사이트>

- 한국무역협회(KITA), 통계데이터베이스(<http://www.kita.net>, 검색일: 2016. 10. 13).

<관련자료 목록>

- 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 「북한의 대외무역 동향」, 각호.
- 이종규, 「북한의 대중 무연탄 수출 감소: 원인과 의미」, 『KDI Focus』, 통권 제57호, 한국개발연구원, 2015.