

USCR 2321호의 영향과 중국의 對한반도 정책

임수호 | 대외경제정책연구원 통일국제협력팀장 | shlim@kiep.go.kr

I. USCR 2321호의 영향

2016년 11월 30일 통과된 유엔 안전보장이사회 제재 결의안(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 수출쿼터에 있다. 이 부분이 집행될 경우 북한은 2015년 대비 7억달러의 외화획득 감소가 예상된다. 1991년 이후 북한은 외화수급에서 연평균 1억달러의 흑자를 기록해 왔다. 상품수지에서의 적자를 비상품수지(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 2321호에 따른 제재가 성실히 집행될 경우 북한의 외화는 4년 내에 고갈될 상황에 직면할 수 있다. 이에 따라 북한에 대해 對이란제재에 버금가는 압박을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

외화수지의 적자는 북한 당국의 입장에서는 외화재정의 고갈을 의미한다. 특히 안보리 제재의 강화로 대량살상무기 및 재래식무기의 수출이 불가능해진 상황에서 무연탄 수출의 대폭적 감소가 가져오는 충격은 더 클 것으로 보인다. 북한의 국가통제 경제부문(군수 및 민수 부문의 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.

첫째, 현재 북한의 시장은 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 조기 회수하고자 할 것이다. 이는 그나마 가동되던 북한의 생산을 멈추게 만드는 결과를 초래할 것이다.

물론 이러한 전망은 중국이 USCR 2321호를 성실히 이행한다는 가정을 전제하고 있다. 주지하듯이 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 제재결의안에 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 대북제재에 보였던 '유연성'을 발휘하기 어렵다.

II. 중국의 대북정책 변화 가능성

그렇다면 다음과 같은 의문이 제기된다. 즉, 중국이 왜 북한에 심각한 경제적 혼란을 가져올 개연성이 농후한 대북제재안에 동참했는가 하는 부분이다. 지난 5차 북핵실험 이후 이번 USCR 2321호가 채택되기까지 83일이 소요되었다. 이는 그간 북한의 핵실험이나 장거리 로켓 시험발사 이후 제재 결의안이 채택될 때까지 소요된 시일을 크게 초과하는 것이다. 왜 이렇게 긴 기간이 소요된 것일까? 우리는 미국과 중국, 그리고 중국과 북한 사이에 일종의 '협약' 기간이 필요하였다는 합리적 추론을 하지 않을 수 없다. 지난 USCR 2270호 채택과정에서

서도 미국, 중국, 북한 사이에는 대북제재와 사드 배치 ‘유보’, 그리고 비핵화 관련 협상 재개에 대한 모종의 타협이 있었다는 설이 유력하다. 하지만 이번에는 이러한 설이 전혀 알려지지 않고 있는 상황이다.

우선, 중국과 미국 사이에 무슨 논의가 있었던 것일까? 현재 중국은 트럼프 행정부의 출범을 아시아 질서를 재편할 다시 오기 힘든 기회로 보고 있는 듯하다. 미국은 지난 오바마 행정부 8년간 사실상 중국 견제를 목적으로 하는 ‘아시아 회귀’ 정책을 추진해 왔다. 아시아 회귀정책의 핵심수단은 군사동맹 강화와 미사일방어망 완성, 그리고 TPP를 필두로 하는 미국 중심의 경제질서 구축이었다. 이는 동남아와 동북아에서 미중 간 충돌을 지속적으로 증폭시켜 왔던 것이 사실이다.

미국이 이러한 정책을 추진한 이유는 점증하는 중국의 힘을 통제하지 못하면 아시아에서 지배력을 상실할지 모른다는 우려 때문이었다. 하지만 트럼프 행정부는 오바마 행정부의 정책과는 다른 정책을 추진할 수 있다는 기대감이 중국 내에서 고조되고 있다. 주지하듯이 트럼프 당선자는 대선과정에서 보호주의적 성향과 고립주의적 성향을 강하게 표출하였다. 이는 개인의 취향 이전에 미국 국민의 정서를 반영한 것이라고 할 수 있다. 그런데 상하 양원을 장악한 공화당의 성향으로 볼 때 경제적 보호주의는 공화당에 의해 제어될 소지가 다분하다. 반면, 안보적 고립주의는 공화당 주류의 성향과 일치한다. 따라서 트럼프는 자신의 레거시를 안보적 고립주의에서 찾을 소지가 있다. 이것이 중국의 기대감인 것으로 보인다.

현재 트럼프 당선자는 미중관계의 근간인 대만문제, 즉 ‘하나의 중국’ 원칙에 대해서까지 문제를 제기하고 있는 상황이다. 이는 강경한 대중국정책을 가져가겠다는 신호라기보다는 미중관계를 최심층으로 하는 아시아 질서에 대해 모든 것을 원점에서 재검토하겠다는 의도가 반영된 것으로 보인다. 따라서 중국 입장에서도 모든 문제를 협상 테이블에 올려 놓는 트럼프 행정부와 판짜기 협상에 대비하지 않을 수 없으며, 여기에는 북한문제 역시 예외가 아니다.

이번에 중국이 강력한 대북제재에 동참한 것은 이러한 판짜기 협상에 대한 고려가 배경에 놓여 있다고 보인다. 중국 입장에서는 대만문제, 남중국해, 한반도가 모두 중요한 이익이지만 굳이 따지자면 한반도는 이 3가지 이익 중 가장 후순위에 해당한다. 따라서 중국은 이번 제재를 통해 한반도문제에서 북한을 희생시키는 문제를 미국과 타협할 수 있다는 메시지를 트럼프 차기 정부에 던지고 있는 셈이다.

그렇다면 중국은 실제 대북정책, 對한반도정책에서의 근본적 변화를 추진할 수 있을까?

중국의 對한반도정책이 근본적으로 변한다는 것은 현재의 현상유지 정책을 넘어서 한국 주도의 통일을 지지하는 상황을 의미한다. 그리고 이를 위해서는 통일 후 미국의 對한반도정책과 한국의 지위에 대한 합의가 필요하다. 이에 대한 합의가 마련될 경우 중국은 북한 안정화를 골자로 하는 현상유지 정책을 변경할 가능성도 배제할 수 없다.

하지만 이러한 합의가 도출되기는 현실적으로 극히 어려울 전망이다. 우선 가장 시급한 과제로 떠오른 사드 배치, 한일정보협정 등 미사일방어망 문제에 대한 합의가 도출되어야 한다. 그리고 이 문제에서 어떤 방식으로든 결론이 도출되더라도 통일 후 미군의 한반도 주둔문제, 한일·한미 동맹의 성격 변화문제 등에 대해서는 결론을 도출하기가 쉽지 않을 것이다. 사실 이 문제들이 트럼프 행정부와와의 협상 테이블에 오를 수 있을지도 불투명한 상황이다.

따라서 중국 입장에서는 대북제재 카드를 미국에 제시함과 동시에 북중관계에서도 모종의 안전판을 마련했을 개연성이 높다고 판단된다. 이번 USCR 2321호가 북한을 버리는 것이 아님을, 중국의 對한반도정책이 변경된 것이 아님을 북한에 설득할 필요가 있었을 것이다. 특히 이번 USCR 2321호 채택과정은 지난 8월 이후 북중 경제협력의 재강화과정과 병행하여 진행되었다는 점을 감안해야 한다.

지난 2013년부터 북한의 對중국 무연탄 수출은 감소세를 시연하고 있다. 반면, 의류 임가공 수출은 가파른 증가세를 시연하고 있다. 북한의 對중국 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 중국 입장에서는 북한 근로자를 수입하여 중국 현지에서 생산하는 것이 더 유리하겠지만 최근 미국을 비롯한 서구사회가 북한의 근로자 해외파견을 새로운 대북제재 아이템으로 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 산업생산을 증대시켜야 하고 여기서 기본 전제가 전력생산 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 따름이다.

물론 그렇다고 하여 이번 대북제재가 효과가 없다는 것은 아니다. 북한과 중국은 산업정책

및 무역관계에서의 변화가 서서히, 점진적으로 이루어지기를 바랬을 것이다. 하지만 이번 제재로 인해 그 과정은 급진적인 방식으로 추진될 수밖에 없다. 이 과정에서, 그리고 새로운 산업정책과 무역관계가 안착될 때까지 북한경제는 큰 피해에 직면할 것이다.