

김정은 위원장 방중과 대북제재 전망

Online Series

2018. 06. 27. | CO 18-28

정은이 (북한연구실 부연구위원)

본 글은 김정은 위원장의 방중이 대북제재에 미친 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 김정은 위원장의 3차례의 방중은 중국의 실질적인 대북 제재를 이완하는 효과를 가져왔다. 중국 중앙정부는 유엔안보리의 대북 결의안을 엄격하게 준수하고 있지만, 지방정부 및 민간기업 등 하부 단위에서는 제재가 지역경기와 세수, 기업의 이익 등과 직접 연동되기 때문에 고무줄과 같이 매우 탄력적으로 반응한다. 이런 측면에서 김정은 위원장은 시진핑 주석의 평양방문을 빠른 시기에 성사시키고자 노력할 것이며, 향후 관광 등 제재 외의 항목에 대한 북중 간 경제협력 논의는 증대될 것이다. 따라서 한국은 한반도 평화 프로세스에 비핵화 및 북한 체제보장뿐 아니라 이 변화를 기회로 삼기 위해 경제개발부문에 중국을 포함한 다자간 협력 가능한 큰 그림을 그려 넣어야 할 것이다.

김정은 위원장은 올해 불과 3개월간 3차례 중국을 방문하였다. 1차 방중은 3월 25~27일, 2박 3일간 북경에서의 일정으로, 북중 관계 회복 및 남북정상회담 통보·조언 청취, 반부패기구에 대한 조언 등이 주요 목적이었다. 2차 방중은 5월 7~8일, 1박 2일간 대련에서의 일정으로, 이를 통해 북한은 첫째, 트럼프 대통령의 태도변화에 대한 전략·전술적 협력방안을 구상하고자 했다. 특히 존 볼턴의 리비아식 모델에 대한 공동의 대응방안 및 시진핑 주석의 해법을 듣고자 하였다. 즉 북·중이 이해하는 리비아식 해법은 김정은이 비핵화를 달성했어도 미국이 배신할 가능한 것이 있는 것이다. 이럴 경우 시진핑이 북한의 체제보장 및 경제협력 문제를 어떻게 할 것인지에 대한 논의다. 둘째, 수행원들의 대련

신개발구 방문과 화력발전소 등 방문으로 보아 개혁개방과 관련지어 볼 수 있다. 셋째, 중국 민항기 대여요청과 군용기 경호 방안이었다. 3차 방중은 6월 19~20일, 1박 2일간 베이징을 방문하였다. 첫째, 북미정상회담에서 김정은-트럼프 사이에 언론에 비공개된 비밀사안에 대한 통보다. 둘째, 북·중 경제협력이다. 농업과학원 방문으로 유추해 볼 수 있는 측면으로 ‘세포등판’ 등 농업혁신에 대한 협력 분야, 교통통제센터와 기초설비센터 방문으로 유추해 볼 수 있는 단둥-신의주-평양 간 철도도로 협력으로, 이는 일대일로의 하부 프로젝트로 볼 수 있다. 셋째, 강남군, 신의주, 남포, 원산 등 경제특구의 산업협력, 넷째, 민항기 대여의 감사, 마지막으로 시진핑 주석 평양 방문 문제 등으로 분석된다.

이 글에서는 이상의 김정은 위원장의 방중 이후 중국이 대북제재를 완화했는지의 여부를 살펴보는 것이다.

책임대국과 동맹사이에서: 고무줄식 제재와 풍선효과

시진핑 시기의 중국은 국제사회의 책임대국으로서 유엔안보리 결의안의 대북 제재를 엄격히 준수하는 한편, 이와 동시에 동맹국으로서 북한 인민에 대한 인도주의적 경제협력과 민간경제 활성화를 동시에 추구하는 딜레마에 빠져있다. 중국은 미국이나 일본과 달리 그 이상의 제재는 하지 않으며 추가적 제재조치는 더욱더 안 된다는 입장을 고수하고 있다. 즉 ‘제재는 하면서도 동시에 북한체제의 안전이 최우선이다’라는 상호 모순된 정책을 실현시키고 있다.

따라서 대북제재의 이행 과정에서 유엔안보리 결의안에 위배되지는 않지만, 모호하게 처리되는 회색공간, 즉 다양한 편법이 존재한다. 예를 들어, 대북기업은 북한에서 임가공한 복장을 중국으로 반입하여 약간의 공정과정을 거쳐, 원산지를 ‘Made in China’로 변경하여 제3국으로 수출한다. 의복, 수산물 등 원산지 표기 절차 등이 모호한 회색공간을 이용하여 원산지를 중국으로 표기하는 방법이다. 중국의 지방정부차원에서는 이에 대해 법적으로 제재할 방법이 없는 것이다. 더욱이 이는 지방경제의 경기 및 세수와 직접 연관되기 때문에 묵인을 넘어 장려하기도 하고 있다. 예를 들어, 무산철광에서 철광을 수입하는 천지광업은 화룡시 세수의 상당부분을 차지하며 이 지역 공무원의 월급과 같은 지역경제에도 많은 기여를 하고 있다. 게다가 북·중 간 무역은 대체로 접경지역을 중심으로 한 민간교역이 많으며, 역사적으로도 자생적으로 발생하여 원천 봉쇄가 어렵다는 한계가 있다.

더욱이 중앙정부는 별도의 보상책을 마련한 후 유엔결의안을 준수할 것을 요구하는

것이 아니어서, 지방정부나 민간 차원에서는 스스로의 자구책을 마련해야 하는 맹점이 있다. 따라서 작년 8월 14일 중국 상무부가 대북제재 결의안 2371호에 따라 북한의 주요 대중 수출품에 대한 수입을 전면 금지하는 조치를 발표하자 충격에 빠진 대북업자는 단동을 비롯한 원정리 훈춘 세관 등에서 중앙정부에 격하게 반대하는 시위를 벌였다.

최근 북한 노동자 신규계약 금지 조치에 따른 제재결의안으로 인해 북한으로 돌아가는 노동자가 눈에 띄게 증가했다고 하지만, 실질적으로는 식당과 같이 눈에 띄는 분야는 부분적으로 감소했을 뿐 시내와 동떨어진 곳에 입지한 공장들의 경우, 기존 규모를 유지하는 곳이 적지 않다. 이는 도강증(渡江證)의 전례뿐 아니라 최근에는 유학비자 형태로 인력이 북한에서 송출되고 있기 때문이다. 이는 전형적인 풍선효과다.

따라서 중앙정부는 유엔결의안에 따라 강력한 제재를 준수하지만, 이와 더불어 지방정부와 민간기업의 입장에서는 북미정상회담을 상징적 종전선언의 의미로 받아들여 비공식무역이 더욱 활성화될 가능성이 높다. 실제로 지난 3개월 간 3차례에 걸친 김정은 위원장과 시진핑 주석의 만남은 양국 간 비공식 경제협력을 추진하는 동력이 되고 있다. 중앙정부는 일관되게 강력한 제재 준수를 요구하지만 하부 단위는 대책과 대안에 따라 행동한다. 즉 국가정책이 변한 것은 없지만 분위기에 따라 실질적인 경제 주체들이 알아서 행동하는 것이다. 결국 제재는 정치적 상황에 따라 고무줄과 같이 수축과 이완을 반복하고 있다. 중국의 “중앙에 정책이 있다면, 지방에 대책이 있다(上有政策, 下有對策)”는 유명한 말과도 일맥상통하는 것이다.

김정은 위원장 방중은 지방정부와 민간 기업에게 제재 이완의 신호탄

중국의 최대 접경도시면서 대북 육로무역의 80%이상을 차지하는 요녕성 단둥시는 부동산가격이 불과 며칠 사이 최대 50%까지 급등했다. 이는 중국 남방의 거대 부동산 그룹이 움직인 결과이다. 인구 10만 이하의 소도시 훈춘 또한 10% 가량 부동산가격이 상승했다. 이에 따른 부작용도 속출하고 있다. 그러나 중국 투자가는 투자처를 국내에만 한정시키지 않았다. 북한 부동산에 관한 투자문의가 2~3일 만에 3만 건이 넘었다는 사례가 이러한 사실을 뒷받침한다.

북경에서는 대북 투자가를 모집하기 위한 북한 당국의 발 빠른 움직임도 보이고 있다. 중국 투자단을 대상으로 여행이나 투자 설명회를 개최하고 있으며, 이들을 평양으로 데리고도 가기도 한다. 따라서 최근 중국에서 평양으로 가는 비행기표와 기차표를 구하기

어렵다는 이야기도 나오고 있다.

물론 제재로 인해 실질적 계약이 성사되기는 어렵다. 다만 석탄 등 품목에서 최소 구두계약이 이루어지고 있다. 즉 선점과 과열 조짐이 보이고 있다. 이에 더해 북한당국은 투자유치를 한 개인에게 인센티브를 제공하고 있다. 이는 과거 개혁개방 초기 등소평의 중국과 유사한 행보이다. 이와 동시에 한탕주의 등 부작용을 우려하는 목소리도 중국 국내에서 들리고 있다.

한편 요녕성에 비해 상대적으로 북한과 교역규모가 작은 길림성의 국경도시에서는 북한과 사회문화교류가 재개되고 있다. 길림성의 대학에서는 남한을 포함한 남·북·중 학술회의도 진행되고 있다. 회의주제도 북한 관광자원 개발이나 경협 등 경제 관련 주제가 눈에 띈다. 지난 몇 년간에 중단되었던 행태의 남·북·중 협력이 재개되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 북·중 간 관광이나 항공노선이 회복·활성화되고 있다. 북한 관광관련부서는 현재 1년에 20만 명 정도의 관광객을 목표로 하고 있지만, 항공, 도로, 철도, 호텔 등의 수용능력이 10만 명에도 이르지 못하고 있다. 이러한 관광과 같은 분야는 대북제재에 포함되지 않는 항목들로, 북중 정상회담의 분위기 속에서 회복 국면이다.

제재완화에서 부각된 변화 중 하나가 통관수속의 간소화이다. 중국은 유엔 결의안의 제재보다 더 엄격한 형식적인 제재를 실시하기도 했다. 통관수속절차가 대표적인 사례이다. 예를 들어, 북한에 철 반입을 금하는 조치가 유엔 결의안이 통과되면, 중국 세관원들은 철로 만든 상자부터 시작해 사업 당사자의 공장설비에서 심지어 손톱깎이조차 반입을 금했다. 옷도 철 성분이 포함된 단추가 붙어 있으면 단추를 떼고 들어가게 해서, 모욕감에 북한 사람들이 걸옷을 버리고 출입국하는 장면까지도 포착되었다. 여행객에 대한 수속도 엄격해서, 여행객은 기차 안에서 몸수색을 포함한 통관검사까지 실시하기도 했다. 이런 조치는 유엔 결의안에서 요구하지도 않는 심각한 인권침해 요소가 있는 내용이 있었다. 이는 지방 공무원들의 반복정서를 드러내는 대목으로, 북한 사람들을 심리를 상당히 압박하는 효과를 가져왔다. 따라서 유엔 결의안에 포함되지 않는 품목마저도 거래를 중단하는 분위기가 형성되었다.

그러나 김정은의 1차 방중 직후 이러한 불법적이고 인권침해적인 조치부터 서서히 완화되기 시작했다. 물론 이에 관해 중앙정부의 특별한 방침이나 지시는 없었다. 하부 단위에서 알아서 흐름을 파악하고 취한 선제적이고 자발적인 행동 결과이다. 즉 북미 비핵화 논의가 진전되고, 북중 관계가 회복되면서, 지방에서 유엔결의안을 과거의 고무줄 형태로 이행하고 있는 것이다.

전망: 시진핑 주석의 평양 방문과 제재 이완

중국이 제재를 엄격하게 준수하는 이유는 국제사회에서 북한에 대한 비핵화를 위한 책임대국으로서의 지도력을 발휘하는 것이다. 이것으로 중국은 북한의 핵과 미사일 도발을 억제하는 동시에 북한 주민들의 민생과 인도주의적 경제협력을 고려하고 있다. 이는 동맹국으로서의 의무를 다하고 있다는 의미이다. 결론적으로 중국은 국제사회에서의 책임 대국으로서의 의무준수와 동맹국 인민에 대한 인도주의적 지원 사이의 딜레마 속에서 고민하고 있다.

다만 대북사업은 지역사회의 이익과 밀접하게 연관되어 비핵화에 맞추어 지방정부 및 민간기업은 고무줄 식으로 제재를 이행할 수밖에 없다. 향후에도 비핵화에 맞춰 제재는 고무줄 식으로 이행·묵인될 가능성이 높다. 중앙정부는 제재를 준수하도록 하지만 제재는 운용과정에서 이완될 수 있다. 물론 트럼프 대통령이 완전히 제재를 해제하겠다고 선언하면 문제는 간단히 해결되겠지만 이것이 아니더라도 어느 정도 비핵화가 진척되면 제재는 단계적으로 유야무야될 가능성을 배제할 수 없다. 특히 시진핑 주석의 평양방문은 향후 제재를 한 번 더 이완시킬 중요한 신호가 될 것이다.

이러한 상황에서 볼 때 김정은 위원장은 시진핑 주석을 9·9 건국절 이전에 평양에 초청하기 위해 노력할 것이며, 이번 3차 방중에서도 이 부분에 대해 논의된 것으로 판단된다.

한편, 북한당국은 올해 경제참관단을 중국에 자주 파견시켰다. 특히 올 5.14일부터 각 도당위원장과 함께 중국에 온 박태성 당중앙위부위원장이 시 주석에게 “중국의 개혁개방을 배우러 왔다”라고 언급한 기사가 중국 언론에 대대적으로 보도되었다. 이는 매우 이례적이다. 북한에서 과거 상상하기 어려운 일들은 이 뿐 아니다. 조선중앙TV는 6월 21일 김정은 위원장의 3번째 방중기록을 담은 영상 속에 시 주석을 ‘탁월한 수령’이라 지칭하는 장면을 보도했다. 이는 향후 북한이 개혁개방 및 실용주의 노선의 길로 나아갈 것임을 뒷받침한다.

그러므로 한국은 대북 제재의 이완과 맞물려 남북경협에도 큰 그림을 가지고 접근해야 한다. 즉 ‘멀티이니셔티브’이다. 북미정상회담이 비핵화프로세스 틀에서 한반도 평화 프로세스로 전환하는 이 시점에서 한국은 전환된 국면이 기회가 될 수 있도록 한반도 평화 프로세스에 비핵화와 북한 체제보장뿐 아니라 경제개발도 중국을 포함시킨 다자간 협력으로 하는 큰 그림을 그려 넣어야 한다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.