



대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 역곡동 300-4 2006년 11월 17일

제06-37호

UN 대북 제재 결의 이후, 북·중 접경지역 경제협력 현상의 변화

조 명 철 통일국제협력팀 선임연구위원 (mjcho@kiep.go.kr, Tel; 3460-1185)
정 승 호 통일국제협력팀 연구원 (two@kiep.go.kr, Tel; 3460-1055)

주요 내용

- 중국 당국은 UN의 대북 제재 결의 이후, 북한에 대해 일부 금융거래 제한 및 통관 검색 강화 등을 비롯한 경제제재조치를 실행하고 있음.
- 중국은 4대 국유상업은행을 중심으로 대북 금융거래에 대한 제재조치를 취하고 있으나, 북한의 6자회담 복귀발표에 맞물려 일부 제재조치가 완화되었음.
- 북한은 중국의 대북 금융제재에 대응하여 △중국인 계좌를 통한 간접 금융거래 △물물교환을 통한 구상무역 확대 △소액무역거래 확대 등 크게 세 가지 방식으로 대응할 것으로 예상됨.
- 교역에서 중국의 대북한 제재조치의 주요 내용은 △교역물품에 대한 검사의 강화 △통제 품목 확대 △밀무역 단속 강화 등으로 나타나고 있음.
- 하지만 현재의 중국당국의 제재조치는 대부분 대상과 지역에 있어 제한적인 형태로 이루어지고 있으며, 향후 6자회담의 진행 상황에 따라 제재의 수준, 내용, 대상 등에 일정한 변화가 있을 것으로 예상됨.
- 중국의 대북 경제제재의 실질적 목적은 북한 핵 해결을 위한 자극수단으로만 활용될 것으로 예상되며, 북한경제난 가중에는 목표를 두고 있지 않는 것으로 판단됨.

1. 문제제기

- 북한의 핵실험 이후, UN과 국제사회는 즉각적인 대북 제재 결의안을 채택하여 일치된 모습으로 한반도의 비핵화 의지를 보여주었음.
- 북한에 대한 UN의 경제제재 결의안이 채택된 이후, 현 시점에서 논의의 초점은 결의안 이행이 어느 정도 수준에서 실질적으로 이행되고 있는가 하는 것임.
 - 북한에 대한 국제사회의 경제제재과정은 곧 각국이 UN 결의의 수준에 비추어 대북 경제제재 수준과 강도를 결정하고 실행되기 때문에 현시점에서 가장 중요한 것은 각국의 대북 경제제재정책과 실행 여부를 평가하는 것임.
 - 한편 중국의 제재효과는 다른 나라에 비해 훨씬 크게 나타나기 때문에 이를 집중적으로 분석해볼 필요가 있음.
- 북한에 대한 제재 결의가 채택된 이후, 또 다른 초점은 국제적인 경제제재하에서 북한경제가 어떤 영향을 받고 있는지에 대한 평가임.
 - 국제사회가 북한에 대한 경제제재를 하는 주요한 목적은 비핵화의지를 보여주는 것과 동시에 북한의 경제에 자극을 줌으로써 북한이 핵 보유를 포기하도록 유도하자는 데 있음.
 - 따라서 국제경제제재 이후, 북한의 경제상황 변화를 면밀히 주시하고 평가하는 것은 또 다른 중요한 측면이 되고 있음.
 - 하지만 북한 경제상황의 변화는 경제제재가 시작되고 일정한 시간이 지난 후에야 비로소 가시적으로 나타날 것이므로 경제제재가 막 시작되는 현시점에서 북한 경제상황 변화를 평가하는 것은 무리가 있음.
- 본고는 중국의 대북한 경제제재의 최근 전개과정을 북·중 접경지역 현장을 중심으로 점검해보려고 함.
 - 본고에서는 북·중 경제협력의 가장 큰 부분을 담당하고 있는 변경지역 경협현장에 대한 조사를 통해 중국의 대북한 경제제재의 실질적 수준을 평가해보려고 함.

2. 북·중 접경지역의 대북한 경제제재 내용

가. 금융제제조치

- UN 결의에 따라 중국은 4대 국유상업은행을 중심으로 대북 금융거래에 대한 제제조치를 취하고 있으나, 북한의 6자회담 복귀발표에 맞물려 일부 제제조치가 완화되었음.
 - 중국의 4대 국유상업은행인 △중국은행 △농업은행 △건설은행 △공상은행 등은 대북 송금 업무를 전면 중단한 바 있음.
 - 건설은행과 무역은행(북한정부의 대외결제 은행)의 합작형태로 출범했던 광선은행은 중국 건설은행의 지시에 따라 2006년 10월 18일을 전후하여 영업을 정지당하였음.¹⁾
 - 하지만 북한의 6자회담 복귀 발표에 맞물려 11월 16일부터 광선은행의 업무 중 북한에서 중국으로의 송금업무가 재개되었음.
 - 중국에서 북한으로의 송금은 여전히 불가능한 상태로 금융제재가 완전히 해제된 것은 아니며 일부 완화된 것으로 보임.
 - 교통은행, 초상은행 등 일반 상업은행들도 북한인 계좌의 예금업무를 중지 등의 대북 금융 제제조치를 취하였으나, 현재는 이러한 조치들이 대부분 해제된 상황임.
- 중국은 북중 개인간 이루어지는 소액 현금결제에 대해서 제재를 가하고 있음.²⁾
 - 단둥시 정부는 1만 달러 이하의 개인간 현금거래에 대한 감시도 강화하고 있음.
 - 물론 과거에도 규정에 의해 1만 달러 이하의 현금거래에 대한 감독이 있었지만, 거래의 활성화 차원에서 엄격한 적용하지는 않았음.
 - 하지만 중국기업들과 개인들이 중국당국의 관리감독에 얼마나 협조할지는 미지수이며, 실제로 현장에서는 중국 무역업자들이 반발하는 기류도 확인할 수 있었음.

1) 단둥지역 내 북한과 거래하는 대부분의 중국기업들은 대북송금업무를 광선은행을 통하여 했기 때문에, 광선은행에 대한 업무중지는 사실상의 대북송금 금지 조치라 할 수 있음.

2) 단둥시 회계사

나. 교역 제재조치

- 교역에서 중국의 대북한 제재조치의 주요 내용은 △교역물품에 대한 검사 강화 △통제품목 확대 △밀무역 단속 강화 등임.
 - 교역품목에 대한 검사 강화의 내용에는 △모든 물품에 대한 통관검사 실시 원칙 준수 △ 샘플 검사에서 전수검사체제로 이행 △검사인력 보강 등임.
 - 통제품목의 확대조치에는 △국제기준에 맞는 통제품목리스트 작성 △비통제품목이라고 할지라도 의심되는 물품에 대한 최종 용도 확인 증명제 도입 등이 포함되어 있음.
 - 밀무역에 대한 단속강화조치에는 △국경 철조망 보강공사 △벌금 강화 △민·관·군 협조체 제강화 및 감시인력 증원 등을 들 수 있음.
- 하지만 중국의 교역물품에 대한 통제는 느슨한 형태로 이루어지고 있음.
 - 주된 이유는 △인력충원 어려움 △중국기업들의 비협조적인 자세 △복잡하고 긴 국경선의 관리 어려움 △중국기업의 피해 증대 △북한인들에 대한 중국인들의 연민감 등임.
 - 가장 중요한 이유는 중국당국이 기본적으로 북한의 경제난을 원하지 않기 때문임.
 - 중국은 북한에 대한 경제제재를 핵문제 해결을 위한 단기적 자극수단으로 보고 있을 뿐, 장기적인 북한 경제난 조성이라는 차원에서 접근하지 않고 있음.
 - 따라서 중국의 대북 제재에 대한 기본방식은 방대하고 복잡한 제재가 아니라 단순하지만 자극도가 높은 수단과 품목을 선택하여 제재한다는 것이며, 핵심내용은 금융거래와 에너지공급부문을 제재한다는 것임.

1) 북·중 교역의 교두보인 단동세관의 제재 현황

- 북핵 실험 이후, 북·중 교역의 전초기지 역할을 하고 있는 단동세관은 북한의 수출입물자에 대한 통관검사를 강화하고 있음.
 - 중국은 북핵 실험 이전에 이미 대량살상 무기와 관련된 품목을 금지품목으로 지정(상무부

홈페이지를 통해 공시)하여 수출금지조치를 취하고 있음.

- 과거에는 컨테이너 화물검사시 화물칸 입구에 있는 화물에 대해 한정 검사하여, 사치품, 수출금지품목 등이 일반 교역품목에 섞여서 반입되는 사례가 많았으나, 앞으로는 이와 같은 물자 반입이 어려워질 것으로 예상됨.³⁾
- 또한 일용품을 제외한 기계, 설비, 원자재의 수출에 대한 통관서류가 복잡해지고 이에 대한 심사도 강화됨.
 - 기계, 설비, 원자재 등 이중용도 가능품목의 경우, 수출입 계약서 제출이 의무화되고, 최종 용도에 대해서도 증빙자료(중국내에서 군수 관련 용품인지 여부 확인, 북한내에서 수입처, 최종소비처, 최종용도 등 확인) 제출을 요구함.
- 단동세관의 화물 검색 강화로 인해, 단동세관을 통한 △거래금지품목 △사치품목 △이중용도 가능품목 유입이 제한될 것으로 예상됨.
- 예컨대 중국 천부(天富)무역회사의 경우, 10월 20일(금) 수출 예정이던 기계설비에 대한 이중용도 관련 증명을 하지 못하여 세관 통과가 거절됨.⁴⁾
- 또한 포르말린, 세척제 등 화공물자는 수출 총량에 대한 규제가 이루어지고 있음.⁵⁾

2) 북·중 접경지역 세관기능은 계속 유지

- 국내언론에는 북중 접경지역의 세관 폐쇄가 보도된 바 있으나, 현지조사 결과 이는 사실이 아닌 것으로 확인됨.
- 단동세관의 경우, 핵실험 이후에도 지속적으로 운영되었으며 국경 전 지역의 통상구 세관에 대한 폐쇄는 없을 것이라는 것이 중국당국의 설명임.
- 관례상 세관 폐쇄시 각 무역회사에 사전에 세관 폐쇄통지 공문이 내려오나, 현지 중국의 무역회사들은 아직까지 이러한 공문을 받은 바 없음.

3) 단동시 변경경제합작부 관계자

4) 중국인 무역업체 사장

5) 북한인 무역업체 사장

- 또한 단동시 북·중 무역에 관계된 관료들과 무역회사 사장들에 따르면 세관 폐쇄조치는 불가능할 것으로 전망함.⁶⁾

그림 1. 단동세관내 정렬해 있는 북한트럭과 세관원 모습(10월 21일)



주: 화물트럭은 모두 평안남도 번호판을 달고 있음.

- 단동시의 철도와 도로를 통한 육로운송뿐만 아니라, 동항(東港)을 통한 해상 화물운송도 정상적으로 이루어지고 있음.
- 연변자치구내의 삼합(三合), 개산툰(開山屯), 남평(南坪), 도문(圖們), 권하(圈河) 세관 등도 정상적으로 물자통관이 이루어지고 있음.
- 단동세관 이외의 접경지역 세관은 북한의 핵실험 이후에도 추가적인 교역제한조치가 없는 것으로 파악됨.
- 연변자치구내에서 북·중 교역 물자의 절반을 차지하는 훈춘 권하 세관의 경우, 평소와 같이 200여 대에 달하는 트럭이 물자를 수송하고 있었음.⁷⁾

6) 단동시 대외무역협력부 관계자
 7) 훈춘시 구안관리관공실 관계자

그림 2. 권하(중국)~원정리(북한) 세관 트럭 통과모습(10월 26일)



- 연변자치구 도문세관 또한 핵실험 이후 큰 변화가 없으며, 국내언론에 보도된 개인거래에 대한 제한조치도 없는 것으로 확인됨.⁸⁾
- 금융제재와 관련하여서도, 연변자치구에서 거래되는 물자는 물물거래나 개인이 직접 현금 결제하는 경우가 대부분이므로 별다른 영향이 없었음.
- 연변자치구 삼합세관의 경우, 최근 북한에 유입되는 물량은 줄었지만, 교역제한조치 때문은 아닌 것으로 확인됨.⁹⁾
- 삼합세관은 많은 경우는 40여 대의 화물차가 통관하지만, 10월 25일 현지조사 당시에는 7대의 차량만이 통관대기하고 있었음.
- 북한으로 유입되는 물자가 감소하는 이유는 중국세관의 교역제한조치 때문이 아니라 북한세관에서 물자를 받아들이지 않아 유입되는 물자가 되돌아오는 경우가 많기 때문임.
- 북한 세관에서 물자 반입을 거부하는 이유는 △북한세관의 뇌물수수 관행과 관련 있거나 △북한내 수입금지품목 심사 강화 등으로 해석될 수 있음.
- 연변주 남평세관의 경우는 북한 무산철광분 수입이 중단되었던 것으로 알려졌으나, 현지조사(10월 25일) 당시에는 철광분이 중국으로 반입되고 있었음.
- 북한으로부터 철광분 반입이 중단된 기간은 7~9월까지 두 달 정도이며, 반입 중단의 이유는 △북한 군부에 의해 중단되었다는 설 △무산광산 전력사정 때문에 중단되었다는 설 두 가지가 있음.
- 현재 무산~남평간은 트럭으로 철광분을 수송(2005년 80만 톤 수송)하고 있으나 2006년내에 수송관 공사가 완공되면 이를 통해 무산광산으로부터 직접 광분을 수송할 예정임(2007년

8) 도문시 대외무역협작부 관계자

9) 중국인 무역업자

300만 톤 수송 예정).¹⁰⁾

그림 3. 남평제분소에 쌓여 있는 북한 무산광산 철광분(10월 24일)



주: 남평제분소는 남평세관 바로 옆에 위치해 있음.

3) 기타 현지 상황에 대한 평가

- 일부 국내언론이 북핵 실험 이후 북중간 철조망 공사가 시작된 것으로 보도하였으나, 이에 대한 중국정부의 입장은 다름.
- 중국당국은 철조망 공사에 대해 북한과 이미 오래 전에 합의하였으며, 공사의 주요 목적은 밀수 방지라고 주장함.¹¹⁾

그림 4. 단동시 접경지역에 설치된 철조망(10월 22일)



주: 2005년 단동시가 접경지역 도로공사시 이미 설치하였음.

10) 훈춘시 대외무역합작부 관계자

11) 단동시 변경경제합작부 관계자

- 현재 국제사회가 중국의 대북한 경제제재에서 가장 관심을 가지고 있는 품목은 원유 등 에너지부문임.
 - 만일 중국이 대북한 원유 공급을 중단한다면, 이는 북한의 산업과 민간생활영역에 가장 큰 타격을 주는 것이기 때문임.
 - 북한의 변화를 유도하거나 6자회담 복귀와 관련하여 제재효과가 가장 큰 품목은 원유임.
 - 그러나 중국은 북한의 경제난이 장기화되어 그 부담을 중국이 고스란히 떠안은 결과를 결코 바라지 않고 있어 원유를 정식 제재품목으로 채택할지에 대한 여부는 불확실함.

- 중국에서 북한에 공급하는 원유는 최소량이며, 더 이상 줄일 경우 원유의 물질적 특성상 송유관 자체가 쓸모없어질 위험이 있다고 현지 관리들이 증언함.¹²⁾
 - 『중국해관통계』에 따르면 2006년 3분기의 북한의 대중국 원유 수입은 전년동기대비 31% 감소한 것으로 나타남.

표 1. 2006년 북한의 대중국 원유(HS 2709) 수입추이

분기/월		수량(톤)	증감률*
1분기	합계	101,131	-32.12%
	1월	51,130	4.40%
	2월	-	-
	3월	50,001	-50.00%
2분기	합계	198,467	35.93%
	4월	100,002	99.99%
	5월	53,002	0.00%
	6월	45,463	5.72%
3분기	합계	70,045	-31.22%
	7월	36,304	3.71%
	8월	33,741	-8.41%
	9월**	-	-
전체 합계		369,643	-29.30%

주: * 전년 동기대비 증감률

** 9월은 통계상으로는 원유도입량이 없는 것으로 나타났으나, 실제로 원유 공급이 중단되었는지 여부는 불확실함.

자료: 『중국해관통계』

12) 단동시 대외무역협작경제합작부 관계자

3. 결론

- 중국 당국은 UN 결의 이후, 북한에 대해 일부 금융거래 제한 및 통관검색 강화 등을 비롯한 경제제재조치를 실행하고 있음.
- 하지만 대부분의 제재조치는 일부 지역에 국한되어 실행되고 있으며, 향후 6자회담의 진행 상황에 따라 제재의 수준, 내용, 대상 등에 일정한 변화가 있을 것으로 예상됨.
 - 경제제재의 주요 지역은 단동시로 제한되어 실행되고 있으며, 기타 접경지역 세관에는 북한 핵실험 이후에도 실질적인 변화가 크지 않음.
 - 북한의 6자회담 발표이후인 11월 16일부터 단동시 광선은행은 북한에서 중국으로의 송금업무를 재개하였음.
 - 국내언론에 보도된 중국의 대북 경제제재 수준이나 내용은 일부 다소 과장된 경우가 있으며, 현재 실행되고 있는 제재조치는 알려진 것에 비해 미약한 수준임.
- 중국의 대북 경제제재의 실질적 목적은 북한 핵 해결을 위한 자극수단으로만 활용될 것으로 예상되며, 북한경제난 가중에는 목표를 두고 있지 않고 있는 것으로 판단됨.
 - 우선 북한당국에 대한 자극제로서의 효과적인 대상과 품목을 선정하려는 고민이 엿보이며 그것이 금융이라는 대상과 에너지 품목인 것으로 보임.
 - 중국은 제재가 단기적으로 끝날 것을 희망하고 있으며 그 표현으로 인도적 지원에 대해서는 지속성을 강조하고 있음.
- 부분적인 제재상황에서 단기적으로 북중 교역은 큰 영향을 받을 것으로 보이지 않지만, 중국의 대북 제재 강도가 점차 높아지게 되고 장기성을 띠게 된다면 북중 교역에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높으며, 이는 북한경제에 상당한 부담이 될 것으로 보임.