

# 동향과 분석

5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화:  
데이터와 시사점

이석·이재호



## 5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화: 데이터와 시사점

이석 · 이재호 | 한국개발연구원 | suklee@kdi.re.kr, jaeholee@kdi.re.kr

### I. 머리말

경제제재에 관심을 갖는 경제학자들에게는 2010년 한국정부가 실시한 5.24 대북제재조치가 매우 흥미로운 수밖에 없다. 이번 조치가말로 경제제재의 다양한 효과들을 아주 정밀하게 들여다 볼 수 있는 귀중한 기회가 될지도 모르기 때문이다. 물론 이제까지 북한에 대해서는 다양한 경제제재조치가 실시되었으며, 북한 이외의 여러 국가들에게도 유사한 제재조치들이 존재했다. 그리고 경제학자들은 이러한 제재조치들의 효과를 측정하고자 나름의 노력을 기울여 왔다.<sup>1)</sup> 그러나 이러한 노력이 언제나 성공적인 것만은 아니었다. 일반적으로 제재를 받는 나라는 제재를 하는 나라와만 거래하는 것이 아니라 세계의 무수히 많은 다른 나라와도 거래를 한다. 따라서 특정 국가에 대한 경제제재의 효과를 측정하기 위해서는 이 국가와 거래하는 세계의 거의 모든 나라를 함께 들여다 보아야 하는데, 이는 그 자체로 어려운 작업일 뿐만 아니라 때로는 이에 상응하는 데이터조차 구하기가 쉽지 않은 상황이 일반적이다. 더욱이 어떤 경우에는 제재를 하는 나라와 제재를 받는 나라 사이의 거래가 제재 이전에 이미 충분히 감소하기 때문에 실제로 제재가 공표된 이후의 경제적 효과는 가시적이지 않을 수도 있다. 경제제재는 그 속성상 실제의 제재효과를 측정하기가 결코 만만치 않은 주제라는 뜻이다.

그런데 바로 이러한 측면에서 5.24 조치는 조금 특별하다. 무엇보다 이 조치는 북한 대외무역의

1) 예를 들어, 이제까지 북한과 관련한 경제제재에 대한 분석에 대해서는 다음을 참고하라.  
이재호 · 김상기 「UN 대북경제제재의 효과분석: 결의안 1874호를 중심으로」, 한국개발연구원, 2011.  
이 석 「대북경제제재와 북중무역 - 2000년대 일본 대북제재의 영향력 추정」, 『한국개발연구』, 제13권 제3호, 한국개발연구원, 2010.  
정형곤 · 방호경 「국제사회의 대북 경제제재 효과 분석」, KIEP, 2009.  
이 석 「북한경제와 경제제재」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2005년 3월호, 한국개발연구원, 2005.  
김블리 앤 엘리엇 「북한경제와 경제제재」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 5월호, 한국개발연구원, 2003.

거의 30% 이상을 차지하는 한국이 일시에 북한과의 거의 모든 교역을 단절하는 내용을 담고 있었기 때문이다. 따라서 만일 이 조치가 영향력을 발휘한다면, 그것의 파장은 어떤 형태로든 가시적으로 측정할 수 있을 만큼 클 것이 분명하다. 더욱이 이 조치가 실시되는 시점에서 북한의 대외무역은 사실상 한국과 중국이라는 단 두 나라와의 무역만으로 구성되고 있었다. 이는 5.24 조치의 영향력을 알아보기 위해 굳이 북한과 거래하는 전 세계의 모든 나라를 들여다 볼 필요가 없다는 사실을 시사한다. 남북교역과 북중무역이라는 단 두 형태의 거래만을 분석하면 실질적으로 5.24 조치의 영향력을 거의 전부 파악할 수 있기 때문이다. 그리고 매우 다행스럽게도 현재 우리는 남북교역과 북중무역에 관한 한 매우 상세한 데이터를 보유하고 있다. 우리가 마음먹기에 따라서는 5.24 조치의 효과를 다른 어떤 제재의 경우보다 더욱 정밀한 도구와 자료를 가지고 측정할 수 있다는 의미이다.

그러나 매우 역설적으로 이처럼 분명하게 분석될 수 있다고 여겨지는 5.24 조치의 효과에 대해 현재 우리사회에서는 상당한 논란이 벌어지고 있다. 한편에서는 북한경제가 5.24 조치로 상당한 곤경에 처해 있다고 보는 반면, 다른 한편에서는 이 조치 이후 북중무역이 크게 늘어나 사실상 북한에 대한 제재의 효과가 전혀 없다고 주장하는 것이다. 물론 모든 경제현상에 대해 논쟁이 존재하는 것은 당연하지만, 5.24 조치처럼 분명하게 분석될 수 있는 사안에 대해 논란이 벌어지고 있는 것은 조금 의외라고 할 수 있다.

이러한 논란과 관련하여 우리는 이 글에서 과연 현실은 5.24 조치에 대해 무슨 말을 하고 있는지를 '예비적'으로 분석하고자 한다. 우리가 여기에서 예비적이라는 용어를 쓰는 이유는 두 가지이다. 우선은 글의 성격 때문이다. 이미 언급한 것처럼 우리는 5.24 조치와 관련된 남북교역과 북중무역에 대해 비교적 상세한 데이터를 가지고 있다. 그러나 이 글에서 우리는 이들 데이터를 본격적으로 분석하지 않는다. 우리는 다만 이들 데이터 가운데 특징적인 사항들을 찾아내어 단순히 이를 읽을(독해할) 뿐이다. 이렇게 해서도 현재 우리사회에서 5.24 조치와 관련하여 벌어지고 있는 여러 논란에 대해 상당한 시사점을 얻을 수 있다고 믿기 때문이다. 따라서 이 글의 논의는 분석적이라기보다는 직관적이다. 엄밀한 데이터의 분석을 통한 본격적인 경제학적 논의는 이 글의 목적이 아니므로 추후의 과제로 남겨 둔다는 뜻이다. 이것이 바로 우리가 이 글을 '예비적'이라고 부르는 첫 번째 이유이다.

다음으로는 이 글이 쓰여 지는 시점 때문이다. 조금 이상하게 들릴지 모르지만, 우리는 현 시점에서 5.24 조치의 영향력을 정확히 분석하는 일이 가능한지에 대해 약간 회의적이다. 일반적으로 경제제재의 효과를 정확히 특정(specify)하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 모든 경제적 현상이 마찬가지로이지만, 어떤 외부의 충격이 있을 경우, 그것은 초기의 특정한 변수들에만

영향을 미치는 것이 아니라 이들 변수들이 다시 다른 변수들에 영향을 미쳐 전체 시스템이 그에 대응하거나 또는 변화하기 때문이다. 따라서 경제제재의 초기에는 이로 인해 과연 어떤 경제변수들이 영향을 받을 것인지를 예측하기가 쉽지 않다. 이러한 이유에서 현실적으로도 어떤 경제제재의 성패가 드러나기 위해서는 상대적으로 오랜 기간이 경과해야만 하는 것으로 알려져 있다.<sup>2)</sup> 그런데 2010년 5.24 조치 이후 현재까지는 불과 2년 정도의 시간이 경과했을 뿐이다. 우리는 이러한 시점에서 5.24 조치의 영향력을 모두 정확히 측정할 수 있다고 믿지 않는다. 5.24 조치의 영향력에 대한 본격적인 분석은 현 시점의 일이 아니라 미래 시점의 일이 되는 것이 더욱 바람직하다는 뜻이다. 이것이 바로 우리가 이 글을 예비적이라고 부르는 두 번째 이유인 동시에, 이 글에서 우리가 본격적인 데이터 분석을 시도하지 않는 이유이기도 하다.

이 글은 다음과 같은 방식으로 논의를 전개한다. 먼저 2장에서는 5.24 조치 이후 남북교역의 변화를 분석한다. 과연 이 조치 이후 남북교역이 총량 수준에서 어느 정도나 변화했는지, 그리고 각각의 교역 형태에 따라서는 또한 어떤 변화가 있는지를 검토한다. 그리고 3장에서는 동일한 작업을 5.24 조치 이후의 북중무역에 대해 수행한다. 특히 여기에서 우리는 5.24 조치 이후 북중무역의 총량적인 변화 뿐 아니라, 그것의 구조적인 변화 여부 역시 조금은 입체적으로 논의한다. 그리고 이러한 2장과 3장의 논의를 토대로 4장에서는 5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화 사이에 어떤 관계가 존재하는지를 분석한다. 당연하지만, 이러한 분석을 통해 우리는 5.24 조치의 실효성 여부와 관련하여 현재의 수준에서 도달할 수 있는 몇 가지 결론을 제시한다. 마지막으로 5장에서는 이상의 논의를 정리하는 것으로 맺음말을 대신한다.

## II. 남북교역의 변화: 구조와 추세의 분석

지난 2010년 3월에 발생한 천안함 폭침사건과 이에 대한 우리 측의 대북제재조치(5.24 조치<sup>3)</sup>) 그리고 연이어 동년 11월에 발생한 연평도 포격사건 등에 의해 남북관계는 최악의 상황을 맞이하였고, 남북간의 긴장과 대결국면은 어떠한 출구도 찾지 못한 채 올해에도 지속되고

2) 경제제재의 일반적인 측면에 대해서는 예를 들어 Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, IIE, 1990.을 참고하라.

3) 5.24 조치는 천안함 피격사건(10.3.26)에 대해 북한의 책임있는 조치를 촉구하기 위한 것으로서 남북교류협력과 관련된 인적물적 교류의 잠정적인 중단조치를 말한다. 동 조치는 ① 북한산석의 우리해역 운항 전면 불허 ② 남북교역 중단 ③ 우리나라인의 방북 불허 ④ 북한에 대한 신규투자 불허 ⑤ 대북지원 사업의 원칙적 보류 등을 주요 내용으로 하고 있다.

있다. 이와 같은 상황에서 남북교역과 교류협력 사업이 위축되고 타격을 받는 것은 오히려 지극히 당연한 것이었다.

5.24 조치로 인한 실질적인 교역중단효과는 대북경협기업들의 갑작스러운 피해를 구제하기 위한 한시적 유예조치(기결제 반출입 물량의 일시적 승인)가 모두 끝난 2011년 초부터 본격적으로 나타나기 시작하였고, 이에 따라 남북교역의 구조와 추세도 이전과는 다른 모습을 보이게 되었다. 이하에서는 5.24 조치 이후 남북교역이 어떠한 모습으로 변화되었는지, 교역총량과 유형별 교역 그리고 남북교류협력에 의한 교역량의 변화 등을 통해 조금 더 자세히 살펴보기로 한다.

## 1. 남북교역: 일반 및 위탁가공교역의 실종과 개성공단의 실적증가

교역중단이라는 제재조치가 취해질 경우 교역실적이 감소하는 것은 상식적으로도 매우 당연한 것이다. 그러나 아이러니하게도 남북교역의 총량은 오히려 5.24 조치가 취해진 지난 2010년에 역대 최대치인 19억1천2백만 달러를 기록하였다. 이는 그간의 역대최고 실적이었던 2008년의 18억2천만 달러에 비해서도 약 9천2백만 달러나 증가한 것이었다.

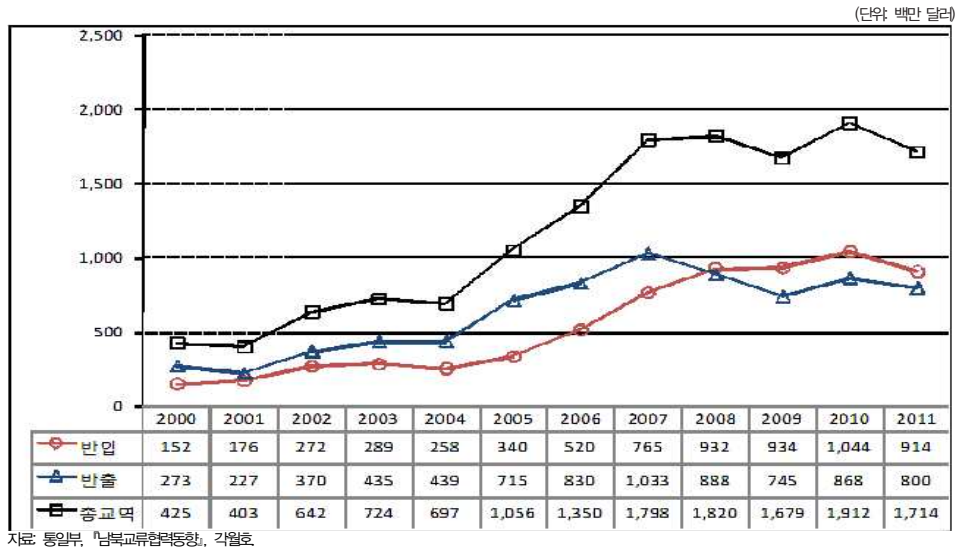
얼핏 보면 교역중단이라는 제재조치가 시행된 2010년에 역대 최고의 남북교역실적을 기록했다는 것은 매우 아이러니하게 보이고 심지어 5.24 조치의 유효성을 의심할 만하지만 그 내용을 살펴보면 반드시 그런 것은 아니다. 즉 남북교역의 총량에는 5.24 조치에서 예외가 된 개성공단의 교역실적이 포함되어 있기 때문이다. 비록 5.24 조치에 의해 개성공단에 대한 신규투자가 중단되기는 하였으나 기존에 가동되고 있었던 우리 측 기업들의 조업은 거의 영향을 받지 않았고, 따라서 증가추세에 있었던 개성공단에서의 생산량 증가는 그대로 교역실적의 증가로 나타나게 되었다.

실제로 지난 2010년의 개성공단 교역액은 14억4천3백만 달러를 기록하였는데 이는 2009년의 실적에 비해 거의 5억 달러 이상 증가한 수치였고 이것이 2010년에 기록한 역대최고의 남북교역 실적을 끌어올린 주요 요인으로 작용하였다. 개성공단의 이와 같은 실적 증가는 2010년에 이어 지난해에도 지속되었다. 이에 따라 2011년의 남북교역실적은 비록 최고의 교역실적을 기록한 2010년에는 미치지 못하는 듯하나 단지 10.4%만이 감소하는데 그쳐 17억1천4백만 달러를 기록하였다.

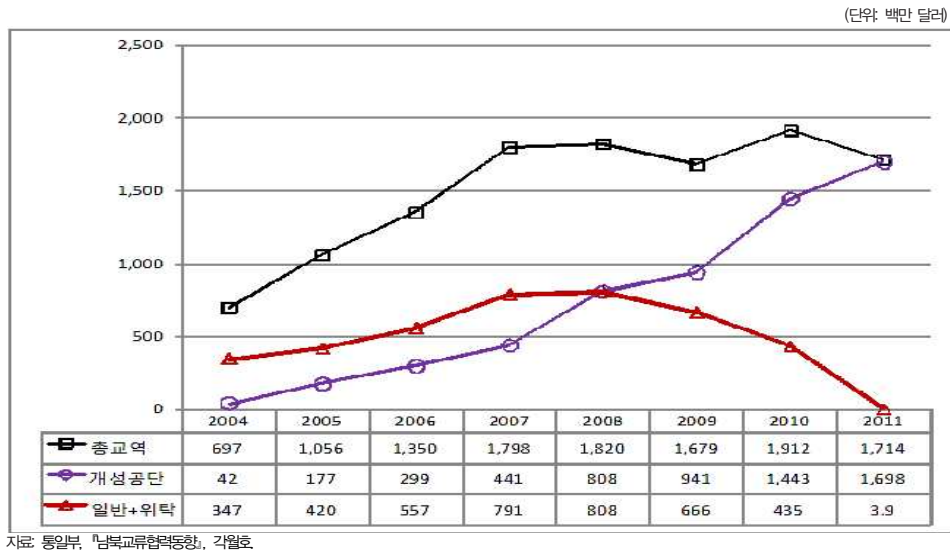
따라서 교역총량에서만 보자면 제재조치가 발표된 2010년과 그 다음해인 2011년의 남북교역 실적은 모두 5.24 조치 바로 직전인 2009년의 교역실적(16억7천9백만 달러)을 능가하는 것이었

다. 일견 아이러니하게 보이는 이와 같은 교역실적은 이미 설명한 바와 같이 거의 대부분이 제재조치에서 제외된 개성공단에서의 실적증가에 의한 것이었다.

〈그림 2-1〉 남북교역 총량 추이



〈그림 2-2〉 유형별 남북교역 추이



반면 5.24 조치의 직접적인 규제대상이 되었던 일반교역과 위탁가공교역은 제재조치가 시행된 2010년에 급속하게 축소되었는데 이는 전적으로 교역중단 조치에 의한 것이었다. 실제로 <그림 2-2>에서 보듯이 일반교역과 위탁가공교역을 합한 '일반+위탁' 교역의 2010년 실적은 2009년에 비해 약 34.6%가 감소한 4억3천5백만 달러를 기록하였다. 그러나 이와 같은 교역실적도 사실상 5.24 조치가 취해지기 이전인 1월부터 5월까지의 교역실적과 더불어 예상치 못한 제재조치로 인해 뜻밖의 피해를 본 우리 측 피해기업을 구제하기 위한 한시적 유예조치에 의해 달성된 교역실적에 불과하였다.

<그림 2-3> 일반교역 및 위탁가공교역 추이



자료: 통일부, 남북교류협력동향, 각월호

이러한 한시적 유예조치가 끝난 2011년의 경우 일반교역과 위탁가공교역을 합한 교역실적은 단지 393만 달러에 그쳤고 이는 전년도에 비해 무려 99.1%나 줄어든 것이었다. 따라서 일반교역과 위탁가공교역이 실종된 2011년의 남북교역 총량은 거의 전부가 개성공단의 교역실적만을 반영하게 되었다. 실제로 2011년의 개성공단 교역실적(16억9천8백만 달러)은 전체 교역액(17억1천4백만 달러)의 약 99.1%를 차지하고 있고, 이는 바꾸어 말하면 남북간의 실질교역을 의미하는 일반교역과 위탁가공교역이 사라졌음을 의미한다.



이러한 사실은 <그림 2-3>에 의해 보다 확실히 드러난다. 즉 5.24 조치가 취해지기 이전에 많게는 약 4억6천만 달러(2007년)에 이르던 일반교역은 제재조치가 취해진 2010년에 1억1천8백만 달러로 급감하였고 유예조치가 끝난 2011년에 들어서는 단지 20만 달러를 기록, 실질적으로 교역자체가 실종되기에 이르렀다. 위탁가공교역 역시 제재이전에 4억 달러 내외를 기록하였으나 2011년에 들어서는 단지 370만 달러에 그쳤다. 물론 이러한 교역실적도 이전에 지불했던 선금금으로 물품을 수령한 결과에 불과한 것이다.

결국 통계가 이야기 하는 것은 5.24 조치 이후의 남북교역은 5.24 조치의 직접적인 제재대상이 되었던 일반교역 및 위탁가공교역의 실종과 제재조치에서 제외된 개성공단의 교역실적 확대로 귀결되며, 이는 실질적 의미에 있어서의 남북교역(즉 일반교역과 위탁가공교역)을 대상으로 할 경우 5.24 조치가 실제로 그리고 유효하게 작동되었음을 의미하는 것이다.

## 2. 남북교류협력: 정부지원 및 사회문화협력의 실종

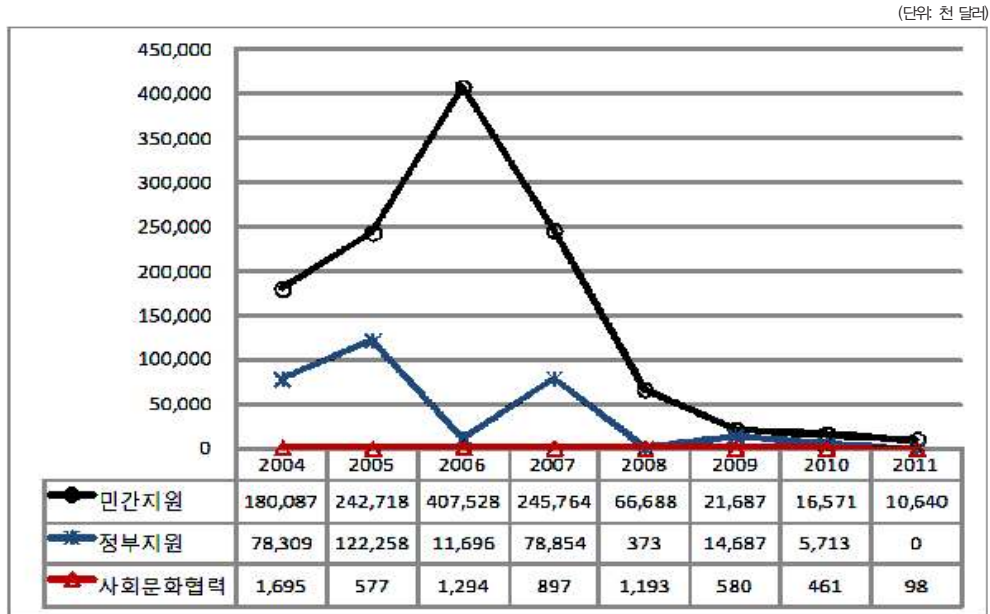
5.24 조치가 취해진 지난 2010년은 남북화해협력의 시대를 선언한 6.15선언 10주년이 되는 의미 있는 해였음에도 불구하고 천안함 폭침과 5.24제재조치 그리고 연이은 연평도 포격사건 등에 의해 결과적으로는 남북관계사에 있어 최악의 상황을 맞은 해로 기록되게 되었다.

남북관계가 극도로 얼어붙은 상황에서 각종 지원사업과 사회문화협력사업을 원만히 진행시킨다는 것은 거의 불가능한 일이다. 더욱이 5.24 조치에는 남북교역 중단조치와 더불어 남북간의 교류협력을 중단시키는 조치(예를 들어 우리나라민의 방북불허, 대북지원사업의 원칙적 보류 등)도 포함되어 있기 때문에 대북지원과 남북교류협력 등에 의해 파생되는 부가적인 남북교역 역시 급격하게 축소되거나 아예 교역자체가 실종되는 결과를 가져오게 되었다.

<그림 2-4>에서 보듯이 5.24 조치가 취해진 2010년에 정부의 대북지원액은 전년대비 61.1%가 감소하였고, 그마저도 2011년에 들어서는 완전히 실종되었다. 사회문화협력사업 역시 2010년에 단지 46만1천 달러를 기록하였고, 이 역시 2011년에 들어서는 10만 달러에도 미치지 못하는 실적을 거두었다. 다만 민간부문의 대북지원액은 상대적으로 그 축소폭이 적었는데 이는 5.24 조치에도 불구하고 북한의 취약계층에 대한 지원사업 등 인도적 차원의 대북지원은 어느 정도 예외적인 허용조치가 있었기 때문이었다.

결국 5.24 조치 이후의 대북지원사업은 일부 인도적 차원의 소액 지원사업만이 제한적으로 허용되었고, 교류협력사업 역시 일부 종교인들의 방북허가 등으로 겨우 그 명맥을 이어가는 선에서 유지되어 왔다고 볼 수 있다.

〈그림 2-4〉 대북지원 및 사회문화협력 추이



자료: 통일부, 「남북교류협력동향」, 각월호

### 3. 5.24 조치 이후 남북교역의 변화

위에서 보듯이 5.24 조치 이후의 남북교역은 개성공단에 의한 교역실적만으로 구성되게 되었다. 그러나 엄밀한 의미에서 볼 때 개성공단은 5.24 조치에서 제외되었으므로 비록 남북교역 총량이 제재이전에 비해 증가했다고 하나 이를 가지고 5.24 조치가 효과가 없었다고 말할 수는 없다. 오히려 5.24 조치의 직접적인 대상이 된 일반교역과 위탁가공교역은 실제로 막대한 타격을 받았고 심지어 거래자체가 실종되는 결과를 낳았기 때문에 5.24 조치의 제재효과는 남북교역만을 가지고 이야기 한다면 완전하게 작동되었다고 볼 것이다. 이상의 결과를 요약하면 다음과 같다.

[1] 5.24 조치 이후 남북교역 총량은 제재이전보다 오히려 증가하였고 이러한 증가세를 견인한 것은 전적으로 제재조치에서 제외된 개성공단의 실적증가에 의한 것이었다. 그러나 개성공단의 교역은 본질적으로 남측기업간의 기업내 거래(원부자재의 반출과 완성품의 반입)의 성격을 지니고 있으므로 실질적인 의미에서 볼 때 이를 남북교역의 증가라고 해석하여 5.24

조치의 무효성을 언급하는 것은 잘못된 판단이다.

[2] 5.24 조치의 직접적인 규제대상이 된 일반교역과 위탁가공교역은 커다란 타격을 받았고, 거의 거래가 실종되기에 이르렀다. 이는 5.24 조치가 실제로 매우 완전하게 제재효과를 발휘하고 있음을 의미한다.

[3] 5.24 조치의 영향으로 대북지원 사업과 사회문화교류협력 사업도 매우 큰 타격을 받았다. 몇몇 예외적인 인도적 사업만이 남북교역으로 이어졌으나, 건수도 적고 금액 또한 소액에 그쳤다. 결과적으로 5.24 조치는 대북지원과 남북간의 사회문화교류협력에도 제재효과를 가져왔다.

이상의 결과를 보면 5.24 조치는 적어도 남북교역에 있어서는 확실한 제재효과를 발휘하였다고 볼 것이다. 그러나 통상의 경우 양자간의 제재효과는 제3국을 통한 우회를 통해 희석되기 마련이다. 북한의 경우 중국이 이러한 우회로를 제공할 수 있다. 따라서 5.24 조치의 총체적인 제재효과는 북한과 중국과의 교역구조 변화와 추세를 동시에 살펴보고 종합적으로 판단할 필요가 있다. 다음 장에서는 바로 이 문제를 다룰 것이다.

### III. 북중무역의 변화: 구조와 추세의 분석

앞에서 살펴 본 것처럼 5.24 조치 이후 남북교역은 크게 감소하고 있는 것으로 나타난다. 2000년대 중후반 북한 대외무역의 약 30% 정도를 차지했던 남북교역이 개성공단을 제외하고는 사실상 모두 중단되었다는 뜻이다. 그렇다면 이 기간 중 북중무역은 어떤 모습을 보였을까? 5.24 조치에 따른 남북교역의 중단이라는 충격이 북중무역에는 과연 어떤 영향을 미쳤을까?

#### 1. 무역 총량: 수입 견인형 무역에서 수출 견인형 무역으로

〈표 3-1〉은 2000년대 북중무역 규모를 총량 수준에서 제시하고 있다. 이에 따르면 북한과 중국의 무역규모는 2010년을 기점으로 크게 점프하는 것으로 나타난다. 실제로 2010년 북중무역 규모는 35억 달러에 달했는데, 이는 2009년에 비해 약 29%가 증가한 수치이다. 그리고 2011년의

북중무역 규모 역시 56억 달러를 기록함으로써 2010년에 비해서도 무려 63%나 증가한 것으로 나타난다. 이는 북중무역의 경우 남북교역과는 정반대로 2010년 5.24 조치를 계기로 그 규모가 급격히 확대되고 있음을 뜻한다. 물론 <표 3-1>이 제공하는 수치는 연간 무역총액이다. 따라서 2010년의 경우 이러한 수치가 그 해 중반에 실시된 5.24 조치의 영향을 얼마나 정확히 반영하고 있는지는 불분명하다고 볼 수도 있다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 부분적인 한계에도 불구하고 북중무역이 5.24 조치를 계기로 급증하고 있다는 사실은 매우 자명해 보인다. 예를 들어, 5.24 조치가 발효되기 이전인 2005~2009년의 경우 연평균 북중무역 증가율은 15% 정도에 불과했다. 따라서 2010년 이후 북중무역 증가율이 최대 63%에 육박한다는 사실은 5.24 조치를 계기로 북중무역 규모가 그 이전과는 비교할 수 없을 정도로 빠르게 증가했음을 의미하는 것으로 밖에 해석할 수 없기 때문이다.

<표 3-1> 북한의 대중 무역 추이, 2001~2011

(단위: 백만 달러)

연도	수출	수입	총액	무역수지
2001	166.8	570.7	737.5	-403.9
2002	270.9	467.3	738.2	-196.4
2003	395.5	628.0	1,023.5	-232.4
2004	582.2	794.5	1,376.7	-212.3
2005	496.5	1,084.7	1,581.2	-588.2
2006	467.7	1,231.9	1,699.6	-764.2
2007	581.5	1,392.5	1,974.0	-810.9
2008	754.0	2,033.2	2,787.3	-1,279.2
2009	793.0	1,887.7	2,680.8	-1,094.7
2010	1,187.9	2,277.8	3,465.7	-1,090.0
2011	2,464.2	3,165.0	5,629.2	-700.8

주: 2009년은 UN 데이터 기준, 나머지는 모두 KITA에서 제공하는 중국의 해관 통계  
자료: UN ComTrade Statistical Database (<http://comtrade.un.org/>), KITA ([www.kita.net](http://www.kita.net)).

더욱 흥미로운 사실은 이러한 북중무역의 확대를 주도하고 있는 것이 바로 북한의 대중 수출이라는 점이다. 이는 기존의 북중무역 추세에 비추어 볼 때 특이한 현상이다. 1990년대

4) 이 글에서 우리는 북중무역과 관련하여 KITA([www.kita.net](http://www.kita.net))가 제공하는 중국해관의 (월별)북중무역통계를 기본 데이터로 사용한다. 그런데 이러한 중국해관의 통계에는 2009년 8월부터 11월의 북중무역 통계가 누락되어 있다. 따라서 이를 가지고 2010년 5.24 조치 이후의 북중무역 변화를 월간으로 추적하는 것은 쉽지 않다. 이러한 이유에서 여기에서 우리는 일단 연간 북중무역량의 변화를 가지고 2010년 이후의 북중무역을 토론하며, 이 경우에도 2009년의 북중무역통계는 한국무역협회가 제공하는 중국해관의 통계가 아니라 UN이 제공하는 북중무역 통계를 이용한다.

후반 이후 북중무역의 확대가 주로 북한의 대중 수입 수요의 증대에 기반한다는 사실은 이미 널리 알려져 있다.<sup>5)</sup> 그간 북한으로서는 1990년대 중후반의 경제위기로 피폐화된 경제상황을 복구하거나 또는 그나마 유지하기 위해서는 이에 소요되는 제반 물자를 중국으로부터 수입할 수밖에 없었으며, 이러한 대중 수입의 확대가 바로 1990년대 후반 이후 북중무역의 증가를 견인하였던 것이다. 물론 북한은 이처럼 늘어나는 대중 수입수요를 결제하기 위해 부득불 대중 수출 역시 늘려온 것이 사실이다. 그러나 북한의 대중수출 능력 확대에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없었고, 특히 북한의 내부경제가 절대적인 물자부족에 시달림에 따라 이러한 수출의 확대에는 수입의 확대만큼 큰 폭으로 이루어지기 힘들었다. 이에 <표 3-1>에 나타나 있듯이 2000년대 중후반까지 북한의 대중 수입이 언제나 북한의 대중 수출을 압도하는 추세가 지속되었으며, 그 결과 북한은 언제나 대중무역에 있어 대규모 적자를 기록하는 상황이 계속되었던 것이다.

그런데 2010년 5.24 조치를 계기로 이러한 북중무역 추세가 역전되는 현상이 관찰되고 있다. 앞서 지적한 것처럼 2010년 이후 북중무역이 빠르게 확대되고 있으나, 이러한 확대를 추동하고 있는 것이 바로 북한의 (대중) 수입이 아니라 수출이라는 것이다. 실제로 2010년 북한의 대중수출은 2009년에 비해 무려 50%가 늘어난 12억 달러를 기록하였으며, 2011년에는 그 수출액이 25억 달러에 달해 2010년에 비해서도 무려 107%나 증가한 것으로 나타난다. 물론 북한의 수입 역시 2010년과 2011년에 모두 증가한 것으로 관찰되지만, 그 증가폭은 수출에 비할 바가 아니다. 예를 들어, 2010년의 경우 북한의 (대중) 수입 증가율은 2009년 대비 21%였으며, 2011년의 경우 이 수치는 2010년 대비 39%였다. 물론 이러한 수치의 절대치는 매우 높다고 볼 수 있지만, 이들은 같은 기간 동안 연간 최대 107%의 증가율을 보인 북한의 (대중) 수출에 비하면 상대적으로 턱없이 낮은 수준임에 분명하다. 따라서 2010년 5.24 조치 이후 급격히 늘어나고 있는 북한의 대중국 거래는 수입에 있어서가 아니라 오히려 수출의 측면에서 더욱 두드러진다고 보아도 크게 무리가 없을 것이다.

## 2. 무역 수지: 적자확대 추세에서 적자감소 추세로

이처럼 북한의 대중 수출이 2010년 이후의 북중무역을 주도함으로써 북한의 대중무역 적자 역시 감소하는 추세로 전환된 것으로 나타난다. 이 또한, 앞서 지적했듯이, 그간의 북중무역

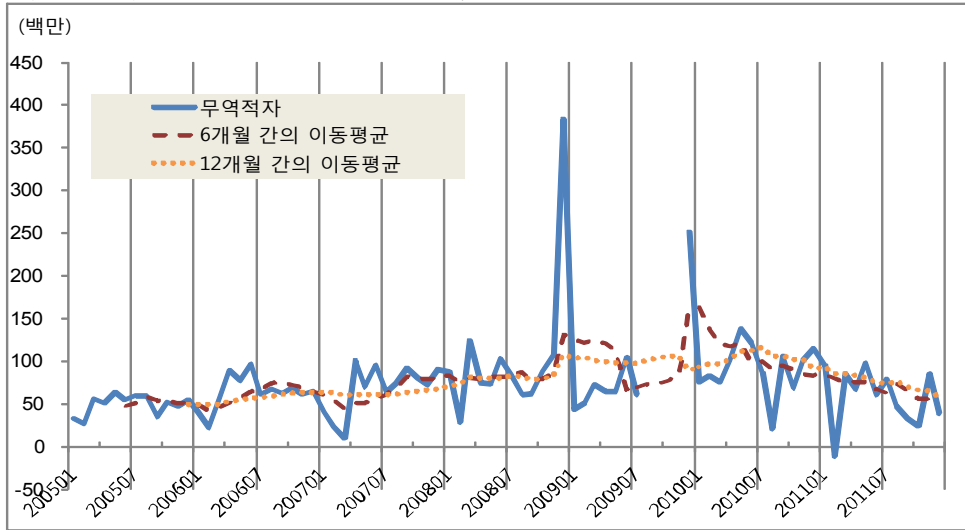
5) 이에 대해서는 고일동 외 『북한의 무역구조 분석과 남북경협에 대한 시사점』, 한국개발연구원, 2009를 참고하라.

추세에 비추어 볼 때 특이한 현상이다. 실제로 그간 북한은 대중국 무역에 있어 항상적인 적자 기초를 유지했을 뿐만 아니라, 그 적자 규모 역시 시간이 갈수록 확대되는 추세를 보여왔다. 이로 인해 북한경제를 바라보는 외부의 관찰자들 사이에서는 북한이 어떻게 이러한 대중무역 적자를 결제(finance)할 수 있는지가 중요한 논쟁거리의 하나였다. 그런데 2010년 이후 이러한 추세는 반전되는 것으로 나타난다. 실제로 2008년 최대 13억 달러에 달했던 북한의 대중무역적자는 2010년에 오면 11억 달러로 줄어들고, 2011년에는 그 수치가 더욱 떨어져 연간 7억 달러에 불과한 것으로 나타난다. 물론 이러한 연간 수치만을 갖고 북한의 대중무역 적자가 감소세로 전환되었다고 말할 수 있는가 하는 의문이 들지도 모른다. 그러나 이러한 의문은 북한의 월별 대중무역 무역적자 추세를 보면 쉽게 해소된다.

〈그림 3-1〉은 2005년 1월부터 2011년 12월까지 북한의 월간 대중무역 적자규모를 제시하고 있다. 여기에서 우리는 실제의 월간 적자 규모와 더불어 이것의 추세를 알아보기 위한 일종의 추세선으로서 해당 월의 적자규모에 대한 6개월 및 12개월 이동평균을 함께 제시하고 있다. 이에 따르면 북한의 대중 적자규모는 월별로 상당한 편차가 존재하지만 그 추세는 2010년 초반까지 뚜렷한 증가세를 보이는 것으로 나타난다. 우리가 앞서 지적하였듯이 2010년 초반까지 북중무역의 확대를 주도한 것은 북한의 (대중)수입이고, 이로 인해 북한의 무역적자 규모가 꾸준히 증대하는 추세에 놓여 있었다는 뜻이다. 그런데 이러한 추세는 2010년 중반, 보다 구체적으로는 2010년의 5.24 조치를 계기로, 역전되는 것으로 나타난다. 즉 이 시기를 전후하여 북한의 월간 대중 무역적자 추세선은 뚜렷한 하향세로 전환되는 것이다.

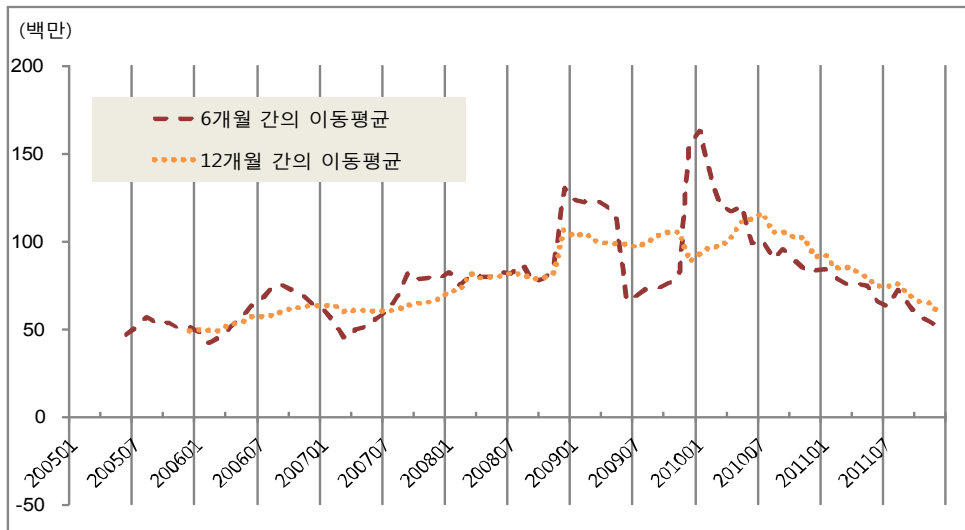
이렇게 보면, 비록 2010년 5.24 조치 이후 현재까지 약 1년 반의 시간밖에는 경과하지 않았지만, 이 기간 중 북한의 대중무역 적자추세가 기존의 증가세에서 역전되어 완전한 감소세로 전환되었다고 말해도 크게 틀리지는 않을 것이다.

<그림 3-1 a> 북한의 대중국 월별 무역 적자 추이, 2005.1~2011.12



자료: KITA (www.kitanet).

<그림 3-1 b> 북한의 대중국 월별 무역 적자 추이, 2005.1~2011.12



자료: KITA (www.kitanet).

### 3. 상품 무역: 소수의 수출증대 상품 vs. 다수의 수입증대 상품

이처럼 2010년 5.24 조치를 계기로 북중무역은 북한의 대중수출 확대를 축으로 빠르게 증가하였으며, 그 결과 북한의 대중무역 적자규모 역시 완전한 감소세로 전환된 것으로 나타난다. 그렇다면 이러한 북중무역 추세를 구체적인 상품거래의 수준에서 관찰하면 어떻게 될까? 이러한 질문과 관련하여 <표 3-2>는 2010년과 2011년 북중무역의 확대를 HS 6단위 기준의 구체적인 상품거래의 증감액으로 분해하고 있다. 예를 들어, 2010년 북한의 대중수출의 경우 2009년에 비해 총 4억 달러가 증가했는데, 이 가운데 무연탄의 수출이 전년비 총 1.3억 달러 증가함으로써 전체 수출 증가액의 약 33%를 차지하고 있다는 뜻이다.

그런데 <표 3-2>에 따르면 2010년 이후 북한의 상품별 대중국 거래는 수출과 수입에서 크게 차이가 있는 것으로 나타난다. 다시 말해 이 기간 중 북한의 대중 수출증가는 2개 또는 3개 정도의 매우 적은 수의 품목에 의해서만 거의 전적으로 이루어진 반면, 수입의 증가는 상대적으로 더욱 많은 품목에 걸쳐 고르게 이루어진 것으로 관찰되는 것이다. 먼저 북한의 수출을 보자. 2010년의 경우 북한의 대중 수출증대는 무연탄과 철광석, 또는 여기에 비합금 선철이라는 2~3개의 품목에 의해서 거의 주도된 것으로 나타난다. 이들 품목의 수출 증가액을 합치면 2010년 북한의 대중 수출 증가액의 무려 62%를 차지하기 때문이다. 그리고 2011년의 경우 이러한 현상은 더욱 심화되어 이들 세 개 품목의 수출 증가액이 전체 수출 증가액의 71%에 달한다. 반면 북한의 수입에 있어서는 사정이 전혀 다르다. 우선 2010년 이후 북한의 수입 증가액이 가장 컸던 상품들은 원유, 자동차, 비료, 옥수수 등의 제품이다. 그런데 이들 수입 증가액이 컸던 상위 5개 상품의 수입 증가량 모두를 합쳐도 그것은 전체 수입 증가량의 35~40% 정도에 불과한 것으로 나타난다. 이는 북한의 수입에 있어서는 2010년 이후 특정 제품이 전체 수입 증가세를 주도했다기보다는, 상대적으로 더욱 많은 복수의 상품에서 골고루 수입 증가가 이루어졌다는 사실을 뜻한다.

그런데 우리는 앞에서 2010년 이후 북중무역의 증대가 주로 북한의 대중 수출의 확대에 기인했다는 사실을 확인한 바 있다. 따라서 이러한 수출 증대가 몇몇 소수의 상품에 의해 집중적으로 이루어졌다는 사실은 곧 2010년 이후 북중무역의 증대 자체가 바로 이들 소수의 (수출)상품에 의해 주도되었다는 것을 의미한다. 이 또한 기존의 북중무역 추세에 비추어 볼 때 매우 특이한 현상이 분명할 것이다.



〈표 3-2〉 북한의 대중국 수출 및 수입 증가량의 상품별 분해 - 상위 5개 상품

(1) 수출

(단위: 달러, %)

hs6	2010년 증가액		2011년 증가액	
	금액	구성비	금액	구성비
총액	394,658,049	100.00	1,276,323,713	100.00
270111 (무연탄)	130,001,495	32.94	740,661,927	58.03
260111 (응결하지 않은 철광)	96,521,760	24.46	126,279,679	9.89
720110 (비합금 선철)	24,200,809	6.13	44,614,481	3.50
620193 (인조섬유제의 남성용 오버코트)	18,021,477	4.57	36,575,639	2.87
620333 (합성섬유제의 남성용 슈트, 양상블 등)	5,031,095	1.27	28,863,156	2.26

주: 2011년 북한의 대중국 수출액 기준으로 상위 5개 상품을 제한함  
 자료: KITA (www.kita.net).

(2) 수입

(단위: 달러, %)

hs6	2010년 증가액		2011년 증가액	
	금액	구성비	금액	구성비
총액	339,558,757	100.00	887,190,030	100.00
270900 (석유 및 역청유)	87,219,569	22.39	192,586,363	21.71
271019 (기타 석유와 역청유)	21,293,208	5.47	69,684,591	7.85
870423 (총중량이 20톤을 초과하는 화물 자동차)	32,867,759	8.44	49,615,421	5.59
310210 (요식(질소비료류))	- 2,469,916	-0.63	30,733,822	3.46
100590 (기타 옥수수)	- 795,927	-0.20	22,326,703	2.52

주: 2011년 북한의 대중국 수입액 기준으로 상위 5개 상품을 제한함  
 자료: KITA (www.kita.net).

#### 4. 지역별 무역: 동북3성 무역에서 여타 지역 무역으로

이처럼 특이한 현상은 북한의 지역별 대중무역에 있어서도 그대로 나타난다. 예를 들어, 1990년대 후반 이후 2000년대 중후반까지 북한의 대중국 무역은 주로 북한과 국경을 맞대고 있거나 또는 조선족들이 주로 거주하는 이른바 동북 3성을 통해 이루어져왔다. 실제로 이들 동북 3성과 북한의 무역은 전체 북중무역의 70% 이상을 줄곧 상회하여왔다. 그리고 전체 북중무역의 5% 이상을 차지하는 여타 중국의 성(省)은 존재하지 않았다. 이는 북중무역이란 결국 동북3성과의 무역이며, 북한은 이들 동북 3성을 제외하고는 여타 중국지역과 별다른 경제관계를 갖지 못해왔다는 사실을 의미한다. 그런데 2010년 이후 이러한 상황은 매우 빠르게 변화하고 있는 것으로 나타난다.

무엇보다도 2010년 이후 북중무역의 확대를 견인하고 있는 북한의 대중 수출에 있어 커다란 변화가 관찰되고 있다. 다시 말해, 그간 북한의 수출지역으로 별다른 주목을 받지 못하고 있던 중국의 산둥성, 하북성, 강소성 등 여타 지역들에 대한 북한의 수출이 '급증' 하고 있다는 사실이다. 실제로 2008년의 경우 이들 3성에 대한 북한의 수출을 모두 합쳐도, 그것은 금액 기준으로 채 2억 달러에도 미치지 못하였으며, 전체 북한의 대중수출에서 차지하는 비중에도 있어서도 채 24%에도 미치지 못하였다. 그러나 2011년의 경우 이들 3성에 대한 북한의 수출은 6배 가까이 증가함으로써 금액기준으로는 무려 12억 달러에 달하였으며, 전체 북한의 대중수출에서 차지하는 비중으로도 무려 48%에 달하는 것으로 나타난다. 2011년 기준으로 볼 때 이들 3성에 대한 북한의 수출액과 수출 점유율은 오히려 동북 3성에 대한 수출액과 수출 점유율을 능가할 정도로 확대된 것이다. 이는 북한의 지역별 대중 수출이 2010년 5.24 조치를 계기로 급변하여 이제까지 별다른 거래가 없었던 산둥성, 하북성, 강소성 등 여타의 중국지역이 북한의 최대 수출지역으로 부상하였다는 의미이다.

그런데 우리는 앞서 2010년 이후 북한의 대중수출 확대는 주로 무연탄과 철광석과 같은 몇몇 소수의 상품에 의해서만 이루어지고 있다는 사실을 살펴 본 바 있다. 그리고 여기에서는 2010년 이후 북한의 대중수출 확대를 지역별로 볼 때, 그것은 주로 산둥성, 하북성, 강소성과 같은 여타 신규 지역에 집중되고 있음을 확인하였다. 이렇게 보면 2010년 이후 북한은 주로 산둥성, 하북성, 강소성 등 이제까지 커다란 거래관계가 없던 지역에 무연탄과 철광석 같은 원자재를 집중적으로 밀어내기 수출하였고, 이것이 바로 총량 수준에서 북중무역을 크게 증대시키는 기본적 요인이 되었다는 점을 알 수 있다. 실제로 2010년 이후 북한의 대중 무연탄 및 철광석의 수출 증대 대부분은 바로 이들 산둥성, 하북성, 강소성을 대상으로 이루어진

것으로 나타나고 있다.

〈표 3-3〉 북한의 지역별 대중국 무역 추이, 2008~2011

(단위: 백만 달러, %)

	수출			수입			전체		
	2008	2010	2011	2008	2010	2011	2008	2010	2011
요녕성	343.2	488.6	903.1	639.1	967.8	1,202.0	982.3	1,456.4	2,105.1
	(45.52)	(41.13)	(36.65)	(31.43)	(42.49)	(37.98)	(35.24)	(42.02)	(37.40)
길림성	194.2	169.2	275.7	425.2	250.7	392.9	619.4	419.9	668.6
	(25.76)	(14.24)	(11.19)	(20.91)	(11.01)	(12.41)	(22.22)	(12.12)	(11.88)
흑룡강성	1.1	0.4	3.1	503.6	375.8	574.6	504.7	376.2	577.7
	(0.15)	(0.03)	(0.13)	(24.77)	(16.50)	(18.15)	(18.11)	(10.85)	(10.26)
산둥성	105.5	269.3	632.4	89.2	149.2	242.2	194.6	418.6	874.6
	(13.99)	(22.67)	(25.66)	(4.39)	(6.55)	(7.65)	(6.98)	(12.08)	(15.54)
허북성	16.7	127.7	314.6	33.6	56.0	78.2	50.3	183.7	392.8
	(2.22)	(10.75)	(12.77)	(1.65)	(2.46)	(2.47)	(1.81)	(5.30)	(6.98)
강소성	60.3	102.5	256.9	84.0	92.8	125.6	144.2	195.3	382.5
	(7.99)	(8.63)	(10.43)	(4.13)	(4.07)	(3.97)	(5.17)	(5.63)	(6.79)
기타	33.0	30.2	78.3	258.7	385.4	549.6	291.7	415.7	627.9
	(4.38)	(2.54)	(3.18)	(12.72)	(16.92)	(17.36)	(10.47)	(11.99)	(11.15)
합계	754.0	1,187.9	2,464.2	2,033.2	2,277.8	3,165.0	2,787.3	3,465.7	5,629.2

주 1) 2009년은 데이터가 불완전하여 불포함

2) ( )는 구성비

자료: KITA (www.kita.net).

## 5. 5.24 조치 이후 북중무역의 변화

이상에서 우리는 2010년 5.24 조치를 계기로 북중무역이 어떤 모습을 보여 왔는지를 실제적인 무역데이터를 토대로 검토하였다. 그리고 이를 통해 우리가 도달한 결론은 매우 흥미로운 것이었다. 그것은 바로 2010년 5.24 조치를 계기로 북중무역이 이전의 추세와는 완전히 다른 새로운 추세로 변화하고 있다는 사실이었다. 이러한 결론을 조금 더 부연하면 다음과 같다.

[1] 2010년 5.24 조치를 계기로 북중무역 규모는 기존의 추세와는 비교할 수 없을 정도로 빠르게 확대되어 오고 있다. 그런데 이러한 북중무역의 확대를 견인하고 있는 것은 북한의 (대중) 수입이 아니라 북한의 (대중) 수출이다. 이는 종래의 북중무역이 주로 북한의 대중수입 증대를 통해 확대되어 왔다는 사실에 비추어 볼 때 특이한 것이다.

[2] 위의 [1]의 요인에 의해 2010년 5.24 조치 이후 북한의 대중 무역적자 규모는 완전한 감소세로 전환되고 있다. 이는 2000년대 중반 이후 북한의 대중무역 적자 규모가 지속적으로 증대하는 추세에 놓여 있었다는 사실과는 반대이며, 따라서 매우 주목할 만하다.

[3] 2010년 이후 북중무역 확대를 견인해 오고 있는 북한의 수출확대 현상은 단 2개 또는 3개의 소수 품목에 의해 주도되고 있다. 다시 말해 중국을 대상으로 한 무연탄과 철광석 등 2~3개 품목의 수출증대가 전체 북한의 대중 수출, 나아가 북중무역 전체를 확대시키는 역할을 하고 있다는 점이다. 이에 반해 북한의 수입은 2010년 이후에도 비교적 여러 제품에 걸쳐 골고루 수입증대 현상이 나타난다는 점에서 특징적이다.

[4] 2010년 이후 북중무역의 확대는 지역적으로는 산둥성, 허북성, 강소성과 같이 이제까지 북한과 별다른 경제관계가 없던 성(省)들을 중심으로 이루어지고 있다. 실제로 2011년의 경우 이들 3성에 대한 북한의 수출은 같은 해 동북3성에 대한 북한의 수출을 오히려 능가할 정도로 절대적인 위치를 차지하고 있다. 또한 위의 [3]을 상기하는 경우 분명해지듯이, 이들 성(省)과의 거래증대는 주로 이들에 대한 북한의 무연탄 및 철광석의 집중적인 수출증대에 기인한 것이다.

## IV. 5.24 조치의 실효성: 남북교역과 북중무역의 연관성 분석

이제까지 우리는 2010년 5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역이 매우 흥미롭게 변화하고 있다는 사실을 확인하였다. 우선 남북교역은 5.24 조치의 영향으로 개성공단을 제외하고는 사실상 모두 중단되었다. 반면 북중무역은 동 조치를 계기로 이전과는 비교가 되지 않을 정도로 빠르게 확대되고 있다. 더욱이 북중무역은 이러한 규모의 확대와 더불어 그것의 구조 자체가 변화하고 있다. 그렇다면 이러한 남북교역과 북중무역의 변화 사이에는 과연 어떤 관계가 있는 것일까? 그리고 과연 이들 사이의 관계는 5.24 조치가 실효성이 있다는 것을 의미하는 것일까, 아니면 없다는 것을 의미하는 것일까?

### 1. 인과성 분석 - 교역총량, 수출, 무역 수지

이러한 질문들에 대답하기 위해 여기에서는 다음과 같은 방식으로 논의를 전개한다. 먼저 우리는 5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화 사이에 어떤 관계가 있는지를 검토한다. 그리고 만일 이들 사이에 관계가 존재한다면, 그것의 내용이 무엇인지를 토론한다. 현재 우리사회 일부에서 논란이 되는 것처럼 남북교역이 정말 북중무역으로 대체되는 현상이 존재하는가와 같은 주제에 대해 토론한다는 뜻이다. 그리고 마지막으로 이러한 토론의 결과를 가지고 최종적으로 5.24 조치의 실효성 유무를 평가하도록 한다.

그럼 먼저 5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화 사이에 어떤 관계가 존재하는지 그 유무부터 살펴보도록 하자. 아마도 이에 대한 대답은 ‘그렇다(관계가 존재한다)’ 일 것이다. 그리고 이러한 답변은 매우 자명해 보인다. 이는 여러 가지 방식으로 설명할 수 있지만, 아마도 다음과 같은 설명이 가장 시사적일 것이다.

북한의 입장에서 볼 때 2000년대의 남북교역과 북중무역은 상호 보안적으로 매우 잘 구조화되어 있었으며, 이러한 사실은 우리가 이미 잘 알고 있다. 예를 들어, 앞서 지적한 것처럼 2000년대의 북한경제는 피폐화된 경제상황을 그나마 유지하고 복구하기 위해서라도 중국으로부터 지속적인 물자유입이 필요하였다. 그러나 이러한 물자수입을 위한 경화를 획득하기 위해서는 그에 상응하는 대중 수출을 늘릴 수밖에 없는데 북한경제로서는 이것이 쉬운 일이 아니었다. 북한내부의 자원고갈로 수출 여력 자체가 제한되어 있는데다, 북한이 수출할 수 있는 몇몇 농수산물이나 원자재의 경우 중국 역시 이를 수출하는 나라라는 점에서 일정 규모 이상으로 대중수출을

확대하기가 어려웠기 때문이다. 물론 2010년 이후의 상황에서 보듯이 무연탄이나 철광석 같은 기초 광산물을 수출하는 방법도 있었다. 그러나 이러한 물자는 북한내부의 에너지와 초보적인 공업수요를 충족하기에도 버거웠기 때문에 이를 대규모로 수출하는 것 역시 쉬운 선택이 아니었다. 이러한 상황에서 북한이 선택할 수 있는 유일한 방법은 남북교역의 확대 밖에 없었다. 다행스럽게도 한국은 북한이 수출할 수 있는 농수산물이나 모래와 같은 원자재들을 매우 높은 가격으로 대량 구매하는 수입국이었으며, 개성공단이나 금강산 및 여타의 투자와 접촉을 통해서도 그에 상응하는 경화를 꼬박꼬박 제공하는 믿음직한 거래상대국이었기 때문이다. 특히 한국은 연간 40~50만 MT에 달하는 식량과 그에 버금가는 비료 및 여타 물자를 거의 무상에 가깝게 원조하는 나라이기도 하였다.

그 결과 북한의 입장에서 볼 때, 2000년대 중반까지 남북교역과 북중무역 사이에는 일종의 선순환이라고도 볼 수 있는 상호 보완적인 관계가 형성된다. 다시 말해 북한이 중국으로부터 물자 수입을 늘리고 이로 인해 대중무역 적자가 확대되는 경우, 한국과의 교역을 늘림으로써 실질적인 무역흑자를 확대하는 동시에 개성공단이나 금강산 및 여타의 거래에서 파생되는 경화수입 또한 확보함으로써 대중무역 적자를 상쇄하는 경향이 나타났다는 뜻이다. 실제로 이러한 경향은 여러 가지 데이터에 의해 확인되는데, 이 중 한 가지 예가 <표 4-1>에 표시되어 있다. 바로 이러한 경향으로 인해 2000년대 중반까지 남북교역과 북중무역 사이에는 세 가지의 특징적인 현상이 발생하는데, 첫째는 북한의 대중무역 적자가 지속적으로 늘어나는 것이었으며, 둘째는 반대로 북한의 대한국(실질)교역흑자가 지속적으로 확대되는 것이었으며, 셋째로 바로 이러한 대중무역 적자와 남북교역 흑자가 서로 연결됨으로써 북한의 대중국 및 한국 교역이 지속적으로 확대되었다는 것이다. 이렇게 보면 2000년대 중반까지 남북교역과 북중무역 사이의 관계란 북한이 전자로부터 얻는 흑자와 후자로부터 발생시키는 적자 사이의 연계관계라고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

6) 이에 대해서는 이 석, 「남북교역의 변화와 남북관계 경색의 경제적 배경」, 『KDI 정책포럼』, 2009. 3을 참고하라.

〈표 4-1〉 북한의 대중무역 적자와 남북교역에서의 경화수입 추이, 2003~2009

(단위: 백만 달러)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
대중무역 적자	석유수입 포함	232	214	582	765	811	1,279	1,095
	석유수입 미포함	112	75	384	517	529	865	N.A
남북교역을 통한 경화 수입	실질교역 흑자②)	169	168	221	326	500	440	333
	관광관련 수입③)	13	15	14	12	20	20	0
	개성공단 임금	0	0	3	7	14	30*	40
	계	180	180	233	341	534	490*	373

자료: 이석, 「대북 경제제재의 효과 남북교역 북중무역으로 대체 가능한가」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2010년 5월호, 한국개발연구원 2010.

그런데 2010년 5.24 조치로 남북교역이 사실상 중단되고, 그 결과 북한이 이로부터 얻는 흑자의 확대가 불가능해지는 상황이 발생했다. 그렇다면 어떤 현상이 발생해야만 할까? 만일 2010년 5.24 조치 이후 앞서 언급한 남북교역의 흑자와 북중무역의 적자 사이의 관계가 더 이상 기능하지 않는다면, 북중무역 적자는 이제까지와 별다른 차이 없이 계속 늘어나야만 했을 것이다. 왜냐하면 그것이 이제까지의 북중무역에서 발견되는 확고한 추세였기 때문이다. 반대로 5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화 사이에 일정한 연관이 있다면, 즉 앞서 언급한 남북교역의 흑자와 북중무역의 적자 사이의 관계가 여전히 기능한다면, 역설적으로 북중무역 적자는 이제는 더 이상 늘어나는 것이 불가능해져야만 할 것이다. 왜냐하면 이제는 이러한 적자의 확대를 상쇄시킬 한국으로부터의 경화유입이 없기 때문이다.

그런데 우리가 앞에서 살펴본 것처럼 현실은 2010년 5.24 조치를 계기로 북한의 대중무역 적자가 기존의 추세로부터 완전히 역전되어 뚜렷한 감소세로 전환되었다고 말한다. 이는 옹당 기존의 남북교역의 흑자와 북중무역의 적자 사이의 관계가 2010년 5.24 조치 이후에도 여전히 기능하고 있으며, 그 결과 북한으로서는 이제는 더 이상 북중무역의 적자를 확대시키는 방향으로 대외무역을 끌고 갈 수 없는 상황에 직면했음을 의미한다.

물론 북한의 입장에서 볼 때 북중무역 적자를 줄이는 방법은 두 가지가 있다. 하나는 대중 수입을 줄이는 방법이며, 다른 하나는 대중 수출을 과거보다 더욱 빨리 늘리는 방법이다. 만일 전자의 방법을 북한이 사용했다면 북중무역 규모는 남북교역과 마찬가지로 5.24 조치를 계기로 절대량 자체가 줄어드는 경향이 나타났을 것이다. 반면, 북한이 후자의 방법을 사용했다면 북중무역 규모는 5.24 조치 이후에 이전보다 오히려 더욱 빠르게 늘어나야만 할 것이다. 왜냐하면 이 경우 북한의 대중 수입은 이전처럼 꾸준히 늘어난다고 해도, 이제는 대중 수출이 과거와는 비교할 수 없을 정도로 더욱 빠르게 늘어나야 하기 때문이다. 그런데 현실의 데이터는

북한이 정확히 후자의 방법을 사용했다고 말한다. 즉 2010년 이후 북중무역 규모는 이전과 비교할 수 없을 정도로 큰 폭으로 확대되고 있으며, 이러한 확대를 견인하고 있는 것이 바로 북한의 수출이라고 말하는 것이다. 이렇게 보면, 매우 당연하지만, 2010년 이후 북중무역이 과거의 수입 견인형에서 벗어나 수출 견인형으로 바뀌고 있다는 현실은 아주 자연스러운 현상임이 분명하다.

물론 왜 북한이 대중 수입을 줄이는 대신, 대중 수출을 늘리는 방법으로 5.24 조치에 대응했는지는 불확실하다. 다만, 한가지 유추해 볼 수 있는 것은 '2012년의 강성대국을 목표로 외형적 경제건설에 매달려왔던 북한으로서는 남북교역 중단이라는 외부충격에 대응하여 정치적인 이유에서라도 결코 일정 기간 동안은 대중 수입을 줄이는 것이 사실상 불가능한 상황'에 직면했던 것이 아닌가 하는 점 정도이다. 그러나 이러한 불확실성에도 불구하고 상대적으로 분명한 사실은 2010년 5.24 조치를 계기로 나타난 남북교역의 중단과 북중무역의 변화 사이에는 뚜렷한 인과관계가 존재한다는 점일 것이다.

## 2. 대체성 분석 - 남북교역 상품 vs. 북중교역 상품

그렇다면 이러한 남북교역의 중단과 북중무역의 변화 사이의 인과관계는 어떤 채널을 통해 발생한 것일까? 다시 말해, 5.24 조치 이후 남북교역이 중단되고 북한은 이에 대응하여 대중 수출을 확대하였는데, 이것이 어떻게 가능하였는가 하는 점이다. 이에 대한 형식 논리적 가능성은 두 가지이다. 하나는 북한이 이제까지 남북교역을 통해 한국에 수출하던 제품의 판매처를 중국으로 돌린 경우이다. 당연하지만, 이는 기존의 남북교역을 북중무역이 대체한다는 것을 의미한다. 그리고 이 경우 북한은 남북교역의 중단에 따른 피해를 상대적으로 크게 입지 않는다고 볼 수 있다. 다른 한가지 가능성은 북한이 이제까지 남북교역을 통해 한국에 수출하던 제품과는 무관한 새로운 제품을 중국에 더욱 많이 수출하는 것이다. 다시 말해, 5.24 조치로 남북교역이 중단되면서 더 이상 한국으로의 수출이 불가능해지고, 또한 기존에 한국으로 수출하던 제품들을 중국으로 돌려 수출하는 것도 매우 어려워지면서, 아예 중국이 구매할 수 있는 별도의 상품에 대한 수출을 늘리는 것이다. 이는 남북교역의 중단으로 북한의 대중국 수출산업이 일종의 구조조정을 단행하고 있다는 의미이다. 그리고 만일 이러한 구조조정이 사실이라면, 설사 5.24 조치 이후 대중국 수출이 늘어났다고 하더라도, 남북교역의 중단에 따라 북한경제가 입는 피해는 쉽게 가늠하기 어려울 것이다. 왜냐하면 이러한 구조조정에는 언제나 비용이 수반되며, 만일 북한의 입장에서 이러한 비용이 매우 크다면, 대중국 수출의 확대에도 불구하고



남북교역의 중단에 따른 북한경제의 피해는 만만치 않을 것이라고 판단할 수 있기 때문이다.

물론 현실에서는 이 두 가지 가능성이 모두 관찰되는 것이 일반적일 것이다. 그러나 문제는 이 두 가지 가능성 가운데 과연 어느 것이 더욱 지배적(dominant)인가 하는 점이다. 그런데 이와 관련 우리가 바로 위에서 언급한 2000년대 북한의 경제상황 또는 기존의 북중무역 추세를 위의 두 가지 가능성 가운데 후자의 가능성(구조조정)이 더욱 지배적일 것임을 시사한다. 그간 북한이 남북교역을 필요로 했던 중요한 이유 가운데 하나가 바로 대중국 수출에 한계가 있는 제품들의 대한국 수출을 실현하는데 있었기 때문이다. 그렇다면 과연 실제의 데이터는 어떤 말을 하고 있을까? 흥미롭게도 실제의 데이터 역시 이러한 추론이 상당한 근거가 있음을 뒷받침해 주고 있다.

우리는 앞에서 2010년 이후 북한의 대중국 수출 증대는 사실상 무연탄과 철광석 등 2-3개 제품에 의해 이루어진 것이라는 점을 살펴보았다. 그런데 이러한 제품들은 그간 한국에 거의 수출되지 않거나 그 수출량이 매우 미미했던 것들이다.<sup>7)</sup> 더욱이 이러한 제품들은 2000년대 후반 들어 북한 내부의 수요를 충족시키기 위해 북한당국이 대중국 수출마저 매우 자제시켰던 것들이다. 실제로 무연탄의 경우 2009년 후반 김정일의 수출제한 지시로 2010년 초반까지 대중국 수출량이 극히 미미한 수준으로 감소하였던 대표적인 상품이다. 따라서 5.24 조치 이후 북한당국이 이러한 제품들의 대중국 수출을 늘려 전체 수출량을 견인하였다는 사실은 2010년 이후 북중무역의 증가가 결코 남북교역의 대체 현상으로부터 주로 발생한 것이 아님을 의미한다.

물론 2010년 이후 대중국 수출이 증가한 제품 가운데 일부는 그간의 남북교역을 대체하는 성격을 가진다고 볼 수 있다. 예를 들어, 앞의 <표 3-2>에 나타나 있듯이, 의류와 같은 대중국 수출증가 품목은 그간 북한이 위탁가공 교역을 통해 한국에 주로 수출하던 제품임이 틀림없다. 따라서 2010년 이후 이러한 제품의 대중국 수출이 늘어났다는 사실은 5.24 조치로 인해 남북교역의 일부 품목은 중국으로 대체 수출되고 있음을 시사한다. 그러나 이러한 제품들이 2010년 이후 북한의 대중국 수출 증대에서 차지하는 비중은 크지 않다. 실제로 이러한 제품들을 모두 합쳐도, 이들이 2010~2011년 사이 북한의 대중 수출증대에서 차지하는 비중은 약 10% 수준에 불과한 것으로 나타난다. 이렇게 보면, 5.24 조치 이후 북한의 대중 수출증대는 일부 남북교역의 대체효과로부터도 발생하고 있지만, 그 대부분은 북한이 대중 수출산업의 구조를 재조정함으로써 발생하고 있다고 판단할 수 있을 것이다.

이러한 사실은 <표 4-2>에서도 확인할 수 있다. 여기에서 우리는 5.24 조치가 실시되기

7) 예를 들어 2005~2009년 사이 북한의 대한국 무연탄(HS 270111) 수출량은 연평균 8백만 달러에 불과하였고, 철광(HS 260111) 수출량은 0 이었다.

이전인 2005~2009년 동안 북한이 한국으로 수출하던 상위 5개 제품의 대중국 수출량 및 수출 증가량을 표시하고 있다. 이에 따르면 그간 북한의 대한국 주력 수출상품들 가운데 모래나 해산물 같은 제품들은 5.24 조치가 실시된 이후인 2010~2011년의 기간 동안에도 여전히 중국으로 아예 수출되지 않거나 수출량이 극히 미미하다. 물론 이중 아연과 같은 광산물이나 의류와 같은 위탁가공상품은 일부 중국으로 대체 수출되는 것으로 나타난다. 그러나 전체적으로 볼 때 북한의 대한국 주력 수출상품들의 중국으로의 대체수출 규모는 여전히 매우 제한적인 것으로 관찰되는 것이다. 이는 당연히 2010년 이후 북한의 대중국 수출증대가 남북교역을 대체함으로써 발생한 것이라기 보다는 북한의 대중국 수출구조조정을 통해 이루어진 것이라는 사실을 의미한다.

〈표 4-2〉 주요 남북교역 상품의 대중국 수출량 변화(2005~2009년 북한의 대한국 수출 상위 5개 품목 기준)

(단위: 백만 달러)

상품 분류	2005~2009년 대한국 수출 (연간 평균)	대중국 수출			
		2010		2011	
		수출액	전년비 증가액	수출액	전년비 증가액
790112 (합금하지 아니한 아연 99.9% 미만의 순도)	52.2	44.5	27.3	56.7	12.2
250590 (찬연 모래)	43.2	0.0	0.0	0.0	0.0
030791 (소금물에 절인 연체동물)	32.4	5.6	1.2	4.5	-1.1
621133 (인조섬유제의 남성용 기타 의류)	18.5	1.8	0.4	21.8	20.0
160590 (조제 또는 저장처리한 갑각류 및 연체동물)	11.3	0.4	-0.1	1.1	0.7
상위 5개 상품 합계	157.6	52.4	28.8	84.1	31.8

주: 2009년은 UN 데이터 기준  
자료: KITA (www.kita.net).

### 3. 5.24 조치의 실효성 - 효과와 유지 가능성

우리는 이상에서 5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화 사이에 어떤 관계가 존재하는지를 살펴보았다. 그리고 이를 통해 다음과 같은 두 가지의 사실을 발견하였다.

[1] 5.24 조치 이후 남북교역의 중단은 북중무역의 변화에 근본적인 영향을 미쳤다. 남북교역의 중단으로 한국으로부터 공급되던 경화의 유입이 차단되면서 이제 더 이상 북한은 북중무역에서의

적자 확대를 감당할 수 없게 되었기 때문이다. 이에 따라 북한은 북중무역의 적자를 축소하기 위해 대중국 수출을 늘릴 수밖에 없었고, 이것이 바로 5.24 조치 이후 북중무역 규모가 크게 늘어나는 원인이 되었다. 그 결과 2010년 이후 북중무역은 북한의 대중 수출증대에 따른 무역량의 확대라는 모습을 갖게 되었다.

[2] 물론 이러한 북한의 대중 수출증대 가운데 일부는 남북교역을 대체함으로써 발생한 것으로 판단된다. 그러나 그 대부분은 이러한 대체효과로 발생한 것이 아니었다. 실제로 북한이 그간 한국으로 수출하던 주요 제품들은 여전히 중국으로 수출되지 못하거나 또는 그 수출량이 매우 미미한 수준에 머물렀다. 이에 따라 북한은 무연탄과 철광석처럼 대중국 수출이 가능한 소수의 별도 상품을 중심으로 북중무역을 확대할 수밖에 없었다. 이는 2010년 이후 북중무역의 확대를 촉발시킨 지배적 요인이 5.24 조치에 따른 남북교역의 대체효과가 아니라, 고통을 수반하는 북한 내부의 수출산업 구조조정이라는 사실을 시사한다.

그런데 이러한 두 가지 사실은 5.24 조치의 실효성과 관련하여 과연 어떤 의미가 있을까? 물론 언뜻 보면 5.24 조치의 실효성은 미미한 것처럼 보인다. 이로 인한 남북교역의 중단을, 적어도 수량적인 측면에서는, 북중무역의 확대가 상쇄하는 것처럼 보이기 때문이다. 그러나 조금만 곰곰이 따져보면 사정은 달라진다. 우선 위의 [2]가 말하고 있듯이 5.24 조치 이후 북중무역의 확대는 남북교역의 대체로부터 발생한 것이라기보다는 북한수출 산업의 구조조정으로부터 발생한 것이다. 그리고 이러한 구조조정이란 결국 무연탄과 철광석처럼 북한 내부의 전략물자를 단기간에 중국으로 밀어내기 수출할 수밖에 없다는 것을 의미한다. 옹당 이러한 구조조정은 북한경제 내부에 상응하는 충격을 몰고 올 것이 분명하다. 이들 무연탄과 철광석 같은 전략물자는 북한의 에너지 생산과 기초 공업 유지에 없어서는 안 될 중요물자이기 때문이다. 이렇게 보면, 비록 5.24 조치 이후 수량적으로는 남북교역의 중단을 북중무역의 확대가 상쇄시키고 있지만, 이를 통해 동 조치의 실효성이 없다고 단정하는 것은 무리가 있다. 5.24 조치의 파장은 지금 이 순간에 북한의 대외무역에서 나타나는 것이 아니라, 그 조치가 시작된 시점부터 미래에까지 지속적으로 북한경제 전반에 영향을 미칠지도 모르기 때문이다.

더욱이 문제가 되는 것은 위의 [1]이다. 앞서 지적했듯이 2010년 이후 북중무역은 기존의 추세로부터 상당히 달라지고 있다. 그리고 이러한 변화는 기본적으로 5.24 조치에 따른 남북교역의 중단 때문이다. 그러나 문제는 이처럼 달라진 2010년 이후의 북중무역이 과연 얼마나 지속될 수 있는가 하는 점이다. 물론 만일 북한이 앞으로도 무연탄과 철광석 같은 상품의

대중국 수출을 무한히 늘릴 수 있다면, 이러한 변화는 지속될 수 있을 것이다. 그러나 이미 지적했듯이 이러한 가능성은 쉽지 않다. 현재 북한의 경제능력으로 이러한 무연탄과 철광석의 생산을 무한정 늘리는 것도 쉽지 않을 뿐만 아니라, 설사 이러한 생산이 가능하다고 하더라도 북한 내부의 수요를 무시하고 이를 중국으로 계속 확대 수출하는 것 역시 쉽지 않을 것이기 때문이다. 이는 위의 [1]에서 지적한 2010년 이후의 북중무역 변화가 단기적으로는 모르지만 장기적으로는 유지되지 않을 가능성이 존재한다는 의문으로 연결되기에 충분한 것이다.

물론 그렇다고 여기에서 우리가 2010년 이후의 북중무역 변화가 곧바로 역전되거나, 또는 일정 기간 이후에는 완전히 유지 불가능할 것이라고 주장하는 것은 아니다. 오히려 현실은 그 반대일 수도 있다. 예를 들어, 2010년 이후 북한의 대중국 무연탄 수출이 조금은 특별한 방식으로 증대했다고 가정해 보자. 다시 말해, 북한이 자체 생산한 무연탄의 대중국 수출을 늘린 것이 아니라, 중국의 대북 투자자에게 투자대금 환수용으로 무연탄 채굴권을 주고, 그 결과 중국 투자자 스스로가 북한 내부에서 채굴한 무연탄을 중국으로 반입하는 수량이 늘어남으로써 통계적으로는 북한의 대중국 무연탄 수출이 증대한 것으로 나타났다고 가정하는 것이다. 이 경우 2010년 이후의 북중무역 변화는 상당기간 지속될지도 모른다. 왜냐하면 이 경우 북한이 대중 수입을 확대하는 데에는 북한 내부의 무연탄 채굴권을 중국 투자자에게 더욱 많이 양도하는 것으로 충분하고, 그 결과 현재 우리가 보는 것처럼 북한의 대중국 무연탄 수출이 계속 늘어나 북한의 무역적자를 상쇄시켜 줄 수 있기 때문이다. 물론 북한의 무연탄 매장량은 한계가 있을 것이다. 그러나 이러한 한계도 별다른 문제가 되지 않을 수 있다. 북한은 무연탄뿐 아니라 철광석이나 기타 주요 광물처럼 중국이 원하는 다양한 자연자원이 풍부하기 때문이다. 따라서 북한당국이 하기에 따라서는 현재의 무연탄 및 철광석의 대중 수출확대가 이후에는 기타 주요광물의 대중 수출확대로 얼마든지 연결 가능한 것이다.

이처럼 우리는 순수하게 경제적인 측면에서만 보면 아직은 모든 것이 불확실하다고 믿는다. 그러나 이러한 불확실성에도 불구하고 한 가지 분명한 것이 있다. 그것은, 설사 북한이 위의 [1]의 추세를 일정기간 유지할 수 있다고 하더라도, 이는 시간이 갈수록 북한에 부담이 될 수밖에 없다는 사실이다. 왜냐하면 북한당국의 입장에서 볼 때 이는 곧 북한경제에 대한 중국의 영향력이 기하급수적으로 확대된다는 것을 의미하며, 이러한 경제적 영향력의 확대는 결국에는 정치적인 문제로 비화할 수밖에 없는 성질을 갖고 있기 때문이다. 지난 60여 년간 이른바 주체의 경제를 외치며 舊소련과 중국 등 어느 나라로부터의 정치적 영향력도 배제하는 것을 정권의 정당성 기반으로 삼아왔던 북한당국으로서는 이러한 중국의 영향력 확대를 쉽게 용인하기 힘들지도 모른다는 뜻이다.

이상의 논의를 토대로 이제 우리는 5.24 조치의 실효성에 대해 적어도 다음과 같이 말할 수 있을 것이다. 첫째, 2010년 5.24 조치의 영향으로 남북교역이 사실상 중단되었음에도 불구하고 수량적인 측면에서는 이를 충분히 상쇄할 만큼 북중무역이 확대된 것으로 나타난다. 따라서 표면적으로는 5.24 조치의 실효성에 의문이 제기될 수 있다. 둘째, 2010년 이후 북중무역의 확대는 남북교역을 대체함으로써 발생한 것이라기보다는 오히려 북한이 남북교역의 중단에 대응하기 위해 대중국 수출구조를 변화시킴으로써 발생한 것이다. 따라서 표면적으로 5.24 조치의 실효성에 의문이 제기된다고 해서, 현실적으로도 그것이 아무런 효과가 없다고 단정하기는 힘들다. 셋째, 이렇게 보면 5.24 조치의 영향력은 북한의 대외무역 규모의 변화에서 찾아져야 하는 것이 아니라, 북한의 무연탄과 철광석 같은 전략물자의 무리한 대중 수출 및 이로 인한 북한 내부의 경제적 부작용 등에서 찾아져야 할지도 모른다. 넷째, 더욱이 문제가 되는 것은 2010년 이후 북중무역의 확대가 향후 얼마나 유지 가능한 지에 대한 것이다. 물론 현재로서는 그것이 향후 일정 기간 동안 유지될 가능성도 있으며, 반대로 유지되지 못할 가능성도 존재한다. 그럼에도 불구하고 이러한 사실이 의미하는 바는 분명하다. 그것은 5.24 조치의 실효성을 현재의 시점에서 평가하는 것도 물론 가능하지만, 그보다는 오히려 일정한 시차를 두고 동 조치가 북한경제 전반의 추세에 미치는 장기적 영향력을 토대로 평가하는 것이 더욱 바람직할지도 모른다는 점이다.

## V. 맺음말

우리는 이제까지 5.24 조치 이후의 남북교역과 북중무역의 변화를 검토하였으며, 이를 토대로 동 조치의 실효성 여부에 대해서도 토론하였다. 우리가 이러한 토론을 진행하는 방식은 분석적이기 보다는 다분히 직관적이었다. 남북교역 및 북중무역에 대한 관련 데이터들을 그대로 읽고, 이를 토대로 양자 사이의 관계를 머릿에서 유추하는 방식이었다는 뜻이다. 따라서 이 글에서 우리가 도달한 결론을 엄밀한 데이터 분석을 통해 얻어진 결과와 비교할 수는 없을 것이다. 더욱이 이 글에서 지적하였듯이, 5.24 조치의 영향을 그것이 실시된 지 1년 반 정도밖에 지나지 않은 현 시점에서 논의하는 일은 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 이러한 방법과 시점의 한계에도 불구하고 우리가 이 글에서 도달한 결론을 요약하면 다음과 같을 것이다.

첫째, 5.24 조치 이후 남북교역 총량은 제재이전보다 오히려 증가하였다. 그러나 이러한 증가세를 견인한 것은 전적으로 제재조치에서 제외된 개성공단의 실적증가에 의한 것이었다.

둘째, 5.24 조치의 직접적인 규제대상이 된 일반교역과 위탁가공교역은 거의 거래가 실종될 정도의 커다란 타격을 받았다. 이는 5.24 조치가 적어도 남북교역에 있어서는 현실적으로 그리고 매우 완전하게 작동되고 있음을 의미한다.

셋째, 5.24 조치의 영향으로 대북지원 사업과 사회문화교류협력 사업도 매우 큰 타격을 받았다. 예외적으로 몇몇의 소액의 인도적 사업만이 남북교역으로 이어졌다. 결국 5.24 조치는 대북지원과 남북간의 사회문화교류협력에도 확실한 제재효과를 가져왔다.

넷째, 5.24 조치 이후 북중무역은 기존과는 매우 다른 추세로 변화하고 있다. 무엇보다 북중무역은 이제까지의 북한의 대중 수입 중심에서 벗어나 수출이 전체 무역확대를 견인하는 형태로 변모하고 있다. 그리고 그 결과 북중무역 규모는 2010년을 기점으로 이제까지와는 비교할 수 없을 정도로 빠르게 확대되고 있다. 또한 2000년대 중후반까지 지속적으로 확대되었던 북한의 대중무역 적자 규모 역시 2010년 5.24 조치를 전후하여 완전한 감소세로 전환되고 있다.

다섯째, 한편 북중무역의 지리적 구조 역시 변화하고 있다. 이제까지 북중무역의 70% 이상을 소화하던 동북3성과의 무역에서부터 탈피하여 이제는 산둥성, 하북성, 강소성과 같은 여타 지역의 무역이 빠르게 확대되고 있는 것이다. 실제로 2011년의 경우 이들 3개 지역에 대한 북한의 수출량을 합치면, 그것은 동북 3성에 대한 북한의 수출량을 오히려 능가하는 것으로 나타난다.

여섯째, 5.24 조치 이후 북한의 대중 수출 확대를 이끌고 온 상품은 무연탄과 철광석 등 불과 2~3개의 제품에 집중된 것으로 나타난다. 반면 2010년 이후 대중 수입은 상대적으로 비교적 전 품목에 걸쳐 골고루 확대되는 것으로 관찰된다. 이는 5.24 조치 이후 북한의 대중 수출 및 전체 무역규모 확대가 중국으로 수출 가능한 몇몇 전략상품들을 집중적으로 밀어내는 방식으로 이루어졌음을 뜻한다.

일곱째, 이상과 같은 북중무역의 변화는 5.24 조치 이후 남북교역의 중단에 근본적인 영향을 받은 것 판단된다. 남북교역의 중단으로 한국으로부터 공급되던 경화의 유입이 차단되면서 이제 더 이상 북한은 북중무역에서의 적자 확대를 감당할 수 없게 되었기 때문이다. 그 결과 북한은 북중무역의 적자를 축소하기 위해 대중국 수출을 늘릴 수 밖에 없었고, 이것이 바로 5.24 조치 이후 북중무역 규모가 크게 늘어나게 된 원인이 된 것이다.

여덟째, 북한의 대중 수출 확대가 기본적으로 남북교역을 대체함으로써 발생했다고 보기에는

매우 어렵다. 북한이 그간 한국으로 수출하던 주요 제품들은 여전히 중국으로 수출되지 못하거나 또는 그 수출량이 미미한 수준에 머무른 것으로 나타난다. 오히려 북한은 무연탄과 철광석처럼 대중국 수출이 가능한 소수의 별도 상품을 중심으로 북중무역을 확대한 것으로 나타난다. 이는 2010년 이후 북중무역의 확대가, 일부 남북교역의 대체효과가 존재하기는 하지만, 기본적으로는 북한 내부의 대중국 수출산업 구조를 재조정된 결과로서 발생한 것임을 뜻한다.

아홉째, 2010년 이후 남북교역의 중단은 수량적으로 북중무역의 확대에 의해 상쇄되기 때문에 표면적으로는 5.24 조치의 실효성에 의문이 제기될 수 있다. 그러나 이러한 북중무역의 확대는 기본적으로 남북교역의 대체가 아니라 고통을 수반하는 내부적인 수출구조의 변화를 통해 발생한 것이다. 따라서 표면적으로 5.24 조치의 실효성에 의문이 제기된다고 해서, 현실적으로도 그것이 아무런 효과가 없다고 단정하기는 힘들다.

열째, 5.24 조치의 진정한 영향력은 북한의 대외무역 규모의 변화가 아니라, 무연탄과 철광석 같은 북한 전략물자의 무리한 대중 수출 및 이로 인한 내부 경제적 부작용에서 찾아야 할지도 모른다. 이렇게 보면 2010년 이후와 같은 북중무역의 확대가 향후 얼마나 유지될 수 있는지도 의문이다. 물론 현재로서는 향후의 유지 가능성과 불가능성 모두가 존재한다.

그럼에도 불구하고 분명한 사실은 5.24 조치의 실효성을 현재의 시점에서 평가하기 보다는 ‘오히려 일정한 시차를 두고 동 조치로 인해 북한경제 전반이 장기적으로 어떻게 변화하는가를 관찰하는 방식’ 으로 이를 토론하는 것이 더욱 바람직하다는 사실이다.