

**KDI** 북한경제리뷰  
KDI Review of the North Korean Economy

2013. 2

**KDI**

# KDI 북한경제리뷰 편집진

## 편집위원

이 석 | 연구위원(편집위원장)

고일동 | 선임연구위원

전홍택 | 선임연구위원

김두얼 | 연구위원

김은영 | 전문위원

## 편집

이원경 | 연구원

전수민 | 연구원

전소영 | 연구원

박조아 | 연구원

유재승 | 연구원

전은경 | 연구행정원

## KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태 및 남북한 경제협력과

관련한 주요 이슈를 분석·정리하여

정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고

정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자

월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를

명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 958-4355

팩스번호 958-4090

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

## 목차

### 동향과 분석

3

박근혜 정부의 대북정책: 도전과 과제 | 전홍택, 박종철, 유호열, 조동호, 한석희, 이석

### 연구 논문

23

김정은 시대 북한경제의 현황과 과제 | 조영기

41

최근 5년간 북한 대외무역의 주요 특징 및 전망 | 임강택

### 북한경제연구협의회

65

요녕 연해경제벨트 개발·개방 및 단동-신의주 접경지역 경제협력 | 우영자  
중국의 대북 투자 리스크와 대응방안 | 이종림

### 경제 자료

91

유엔 대북제재 위원회-국가별 이행 보고 현황 | 유재승

### 부문별 주요 기사

(1월 16일~2월 15일)

109

대내경제, 농업 및 식량, 대외경제, 남북경협



# 동향과 분석

박근혜 정부의 대북정책: 도전과 과제

전홍택, 박종철, 유호열, 조동호, 한석희, 이석



## 박근혜 정부의 대북정책: 도전과 과제

KDI 북한경제팀은 2013년 2월 4일에 조동호 이화여자대학교 교수, 박종철 통일연구원 선임연구위원, 유호열 고려대학교 교수, 한석희 연세대학교 교수를 초청하여 '박근혜 정부의 대북정책: 도전과 과제'라는 주제로 협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 새 정부의 대북정책과 앞으로의 과제, 그리고 남북경협 등에 대해 다양한 논의가 이루어졌다. 본문에서는 금번 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공하고, 이와 함께 조동호 교수의 발제문을 덧붙인다.

### 〈박근혜 정부의 대북정책: 도전과 과제〉

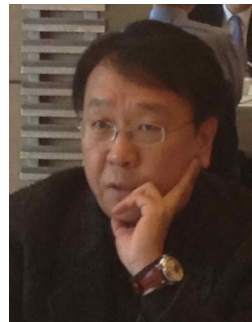
- 일 시: 2013년 2월 4일(월) 10:00~12:00
- 사 회: 전홍택(KDI)
- 발제자: 조동호(이화여자대학교)
- 토론자: 박종철(통일연구원), 유호열(고려대학교), 한석희(연세대학교), 이석(KDI)





전홍택: 북한경제연구협의회 간담회를 시작하도록 하겠다. 오늘은 신정부의 대북정책과 남북경협에 관련된 정책에 대해서 토론하는 자리이다. 조동호 교수께서 박근혜 정부의 대북정책에 대해, 특히 남북경협정책에 대해서 발제해 주기를 부탁한다. 발제를 듣고, 박종철 박사, 유호열 교수, 한석희 교수, 이석 박사 순으로 패널들이 토론한 후, 종합토론을 하면서 쟁점을 정리해 보도록 하겠다.

조동호: 선거캠프의 의미를 놓고 보면 두 가지 목적이 있을 것 같다. 하나는 내가 좋아하는 후보가 선거에서 이기기 위한 선거 승리용 공약을 만드는 곳일 수도 있고, 아니면 이 사람이 대통령이 된 다음에 이 분야의 정책이 잘 가도록 하기 위해서 미리 정책에 대해서 고민을 하고 후보자를 교육하는 곳일 수도 있다. 사람마다 기준과 생각이 다르겠지만 우리나라는 전자 수준에 있는 것이 아닌가 생각된다. 게다가 아직은 대북정책이 구체화되지 않은 상황이므로 박근혜 정부



의 대북정책을 평가하기는 이르다. 그럼 앞으로 어떻게 될 것인지를 놓고 볼 때, 정책 추진에 있어 가장 큰 도전 과제는 박근혜 정부가 강조하는 남북한의 신뢰와 비핵화의 진전에 걸린 '조건'의 문제라고 생각된다. 이명박 정부가 처음에 '비핵·개방·3000'을 들고 나왔을 때, 캠프 측에서는 '비핵·개방하면'이라는 조건절로 대북정책을 설명한 바 있고 이명박 정부도 처음에 그런 이야기를 하였다. 그런데 그것이 현실적으로 어렵다 또는 바람직하지 않다는 등 논쟁이 일자 일정 시간이 흐른 이후 전제'조건'이 아닌 '병행'이라고 해명을 하게 되면서 정권 초기에 정책 추진력이 굉장히 약화됐던 측면이 있었다. 마찬가지로, 박근혜 정부의 '신뢰와 비핵화 진전에 따라'라는 것이 병행인지 또는 조건인지에 대해 논쟁이 붙을 가능성이 있기 때문에 처음부터 병행이라고 밝히고 가는 것이 효과적이라고 본다. 두 번째로 말씀드리고 싶은 것은 신뢰프로세스, 즉 신뢰 다지기를 표방한 대북정책 추진에 있어 누가 어떻게 신뢰를 쌓아 나갈 것인지의 문제다. 남북경협의 측면에서 신뢰프로세스를 바라본다면 수단이라고 하는 것은 지원과 경협 두 가지라고 할 수 있다. 우선 지원의 경우, 이미 당선인이 영유아 등 취약 계층에 대한 인도적 지원은 정치적 사안과 무관하게 추진하겠다고 언급한 바 있다. 그러한 지원 자체가 대북정책의 큰 부분을 차지하는 것은 아니기 때문에 지원을 통한 신뢰 쌓기에는 별 문제가 없을 것으로 보인다. 반면, 경협부문을 통한 신뢰프로세스의 진전은

당장 우리가 직면하게 될 중요한 관건이라고 생각한다. 먼저 경협을 어떻게 볼 것이냐에 대해서 생각해 보고자 한다. 이명박 정부에 대해 비판적이었던 사람들은 그 동안 남북경협이 파탄났다고 평가하면서 개성공단 활성화, 금강산 관광 재개, 5·24조치 해제 등을 통해 경협을 이전 수준으로 빨리 되돌려야 한다고 말한다. 그러나 과연 이러한 방향이 우리가 앞으로 추진해야 할 남북경협을 올바른 모습인지, 또는 우리가 그동안 너무 남북경협이라는 수단 자체에 함몰되어 있던 것은 아닌지 생각해 볼 필요가 있다. 금강산 관광의 경우 사업이 시작된 지는 15년이 흘렀고 남북 간에 합의가 이루어진 지는 25년이나 지났다. 사업의 성사를 위해 무리한 조건으로 시작된 측면이 있는 사업이다. 개성공단도 가동한 지 10년째다. 원칙을 세우기보다는 시행하는 것 자체에 초점이 맞춰지다 보니 설계도 되기 전에 시공부터 했고 임금 지불 합의가 지켜지지 않아도 사업을 시작했다. 즉, 일단 남북 간에 물꼬를 트기 위해 남북경협을 진행시켜 왔던 것이다. 이러한 과거의 형태를 되돌아보지 않고 개성공단을 활성화하거나 금강산 관광을 재개하기만 하면 남북경협이 잘 될 것이라고 생각하는 것은 이미 훨씬 복잡해지고 다변화된 지금 시대에 맞지 않다. 그렇기 때문에 현시점에서 우리는 남북경협이라는 것이 왜 필요한가에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 냉정하게 보면 남북경협은 사실 우리 경제에서 큰 부분을 차지하고 있지 않다. 개성공단의 경우, 값싼 노동력 활용을 목적으로 한 중소기업 120여 개가 있을 뿐이다. 북한 내륙지역 역시 구매력도 없고 각종 제도도 미흡하고 인프라도 없어 수익성 있는 호텔을 만들기가 불가능한 실정이다. 따라서 적어도 현 단계에서 남북경협이 우리 경제의 미래라고 하는 것은 대한민국 경제를 과소평가 내지는 남북경협을 과대평가하고 있는 것이라고 생각한다. 지역적으로 보면 미래 우리 경제의 성장동력은 결국 동북아시아에서 찾아야 할 것이다. 남북경협은 이러한 동북아 경제협력의 전초단계로서 필요한 것이다. 남북경협 그 자체가 중요한 것이 아니라 대한민국 경제가 한 단계 더 발전하고 도약하기 위한 필요조건으로 이해할 수 있는 것이다. 따라서 남북경협에 대한 새롭고도 진지한 성찰이 있어야 할 것이다. 한 가지 예를 들어보겠다. 박근혜 당선인께서 후보자 시절 내세웠던 공약 중에 개성공단의 국제화라는 것이 나온다. 개인적으로는 이 아이디어의 배경을 모르지만, 개성공단에 외국 기업을 많이 끌어들이자는 취지에서 이런 말이 나왔다고 생각해 볼 수 있다. 그런데 이러한 고민은 김대중 정부 시절, 개성공단 사업 초기부터 있었던 것이다. 박근혜 정부의 발상의 전환이 아니라 이미 십여 년 전부터 추진되고, 또 실패했던 방안인 것이다. 결론적으로 외국 기업들은 개성공단에 관심이 없다. 전략물자 반입을 비롯한 각종 제재환경 속에서 그나마 관심을 가져볼 만한 외국 기업은 이름 없는 중국 동북3성 지역의 봉제공장 정도일 뿐이다. 그리고 설령 외국 기업들이 들어온다고 할 때 과연 그것이 바람직한

것인가도 생각해 볼 필요가 있다. 개성공단에는 부지 공사부터 시작해 우리 기업들을 지원하기 위한 목적으로 상당한 국민 세금이 투입되었다. 부지조성비, 전기, 수도와 같은 각종 기반시설을 정부가 제공해 주었는데, 그런 곳에 외국 기업이 들어와 똑같은 혜택을 받는다는 것이 과연 국민정서에 맞을지도 의문이다. 아니면 개성공단은 현 단계에서 동결하고 다른 특구를 연다는 등의 발상을 바탕으로 개성공단의 국제화라는 말이 나온 것인지도 모르겠다. 또 하나는 외국 기업 유치라 아니라 개성공단의 운영에 있어 국제기준을 도입한다는 차원에서 국제화라는 얘기가 나왔을 수도 있다. 노동시장이 없기 때문에 우리 기업이 마음대로 노동자를 채용하거나 해고할 수 없고, 임금도 성과급 제공과 같은 정상적인 형태로 지급하지 못하기 때문에 국제적인 기준을 도입하지는 취지에서 개성공단의 국제화를 생각해 볼 수 있기 때문이다. 결론적으로, 새 정부 출범이 얼마 남지 않은 지금 상황에서 남북경협을 포함한 대북정책에 있어 목표와 수단에 대한 진지한 성찰을 바탕으로 효과적인 정책이 만들어지고 또 추진되기를 기대한다.



박종철: 현재까지 박근혜 당선자 측의 대북정책은 일종의 ‘새도박스 (shadow box)’ 같다. 물론 내부적으로는 많은 얘기가 있겠지만 구체적인 정책이 제시되지 않은 상황이어서 모호한 부분이 있다. 그런 가운데 논의를 진행하려다 보니 어려움이 있고, 또 한편으로는 새 정부 출범 이후에도 모호성이 계속 이어지지 않을까 하는 우려도 든다. 정부가 바뀔 때마다 대북·통일 정책이 바뀌는 것을 경험했고 그때마다 그러한 정책을 이론화하는 작업도 해왔다. 어떻든 결국

대북정책이 제시될 것이고 그후 이것을 이론화하고 체계화하는 작업이 이루어질 것이다. 또한 북한 핵실험과 같은 위기도 지속적으로 발생하고, 예측하지 못한 일들도 벌어질 것이다. 이러한 두 가지 측면은 딜레마를 제기한다. 한편으로는 처음에 가졌던 생각을 토대로 정책을 구체화하는 가운데 자기 논리에 매몰되는 경향이 있고, 다른 한편으로는 그때그때 발생하는 현안을 실무적·현실적으로 해결해야 하는 상황에 직면하게 된다. 그런데 돌발적으로 발생하는 남북관계의 현안을 미리 만들어 둔 개념의 틀로 이해하고 설명하려는 현상이 벌어진다. 즉, 대북·통일 정책을 이론화, 체계화하려는 것과, 이와 다른 상황논리하에 있는 현안을 해결하는 것은 다른 문제인데 이 사이에서 딜레마가 발생하는 것이다. 오늘의 논의도 이러한 문제를 안고 있다. 한반도 신뢰 프로세스라는 박근혜 정부의 대북·통일 정책을 구상하고 그것의 개념적 틀을 만들기 위해 이전 정부와는 어떻게 다른지 설명하려는 것과 남북관계의 현안을 해결하는 것은 다른 문제일 수 있는 것이다. 신뢰라는 것은 어디에든 적용될 수 있는 보통명사이

다. 과거 김대중 정부의 햇볕정책이나 현재의 이명박 정부의 대북정책도 방법은 다르지만 남북관계에서 신뢰를 형성하려 했던 것이라고 볼 수 있다. 이명박 정부의 남북관계 패러다임의 전환이라는 것도 다른 말로 하면 남북한 간 신뢰 형성을 목표로 했다고 할 수 있다. 과거 남북한 간 이해와 합의를 기반으로 남북관계가 이루어진 것이 아니라 북한이 약속을 이행하지 않았다는 점을 고려하면, 이명박 정부가 목표로 한 남북관계의 새로운 패러다임은 신뢰 형성을 지향했다고 할 수 있다. 신뢰를 형성하기 위한 방법에는 여러 가지가 있다는 얘기에는 동의한다. 그러나 이러한 신뢰가 남북관계, 통일문제의 목표라고 하는 것은 적절하지 않다. 신뢰를 형성하기 위해서는 굉장히 복잡한 과정들이 있을 것이다. 어떤 측면에서 신뢰를 형성했다고 할 수 있을지가 분명치 않으며, 또 신뢰는 상호적이고 누적적이고 언제든지 되돌릴 수 있어서 어느 정도 축적이 됐다가도 깨지는 일들이 발생할 수 있는데, 이렇게 복잡하고 긴 프로세스를 정책 목표로 설정한다는 것은 매우 복잡한 문제이다. 어느 부분에서는 신뢰가 형성되었고 또 어떤 부분에서는 신뢰가 깨졌다는 식의 정책판단을 하기 어렵다. 그리고 ‘신뢰외교(Trust Politik)’가 신뢰 형성의 상위 개념이라는 점에 대해서도 추가적인 설명이 필요하다. 신뢰외교가 어떠한 의미에서 신뢰 형성의 상위 개념인지, 그리고 신뢰외교에 역지의 개념까지 포함되는 것인지도 불분명하다. 신뢰외교라는 개념 아래에 신뢰 형성 프로세스가 있고 이를 실현하기 위한 여러 가지 수단이 있다고 가정한다면, 이러한 개념 사이의 연계에 대한 설명이 필요하다. 새 정부의 대북정책 추진과제와 관련하여 윤병세 인수위 위원이 세 단계로 나누어서 말한 적이 있다. 신뢰 조성단계, 신뢰 구축단계, 한반도 평화 정착단계로 나누어 설명하면서, 2단계 마지막 정도에 이르면 비핵화가 시작되고 3단계가 되면 비핵화도 되고 평화 정착도 된다고 했다. 그런데 신뢰 조성단계에서 핵문제와 남북관계를 분리하려고 하더라도 연결될 수밖에 없다고 본다. 신뢰 조성단계가 상당한 기간이 걸리는 과정인지, 아니면 대화와 협상이 시작되기 전까지의 단계인지는 불확실하지만 어쨌든 핵문제와 연결된 문제라는 것이다. 북한이 3차 핵실험을 한 상황에서 상당 기간 동안은 신뢰프로세스를 가동하기 힘들 것이다. 또한 비핵화가 이루어지는 시점을 2단계 이후로 늦춰서 설정하더라도 핵문제를 떠나서 신뢰프로세스를 추진하기는 어려울 것이다. 국제적인 문제에서는 미중 관계가 굉장히 중요하다고 본다. 2009년 5월 북한이 2차 핵실험을 한 이후 2010년 천안함 폭침, 연평도 포격 사건이 있었고, 2011년 1월 미중 정상회담에서 북미 접촉과 남북대화를 거쳐 6자회담을 개최하는 프레임이 제시되었다. 이것은 중국이 G2로 부상한 이후에 벌어진 일이다. 6자회담이 중단된 상황에서 중국의 위상이 격상되자 미중 간 협의에 의해 북한 핵문제가 논의된 것이다. 6자회담의 무력화와 중국의 G2 부상이라는 두 가지 현상을 놓고 보면 앞으로 북한 핵실험 국면에서

미중 관계가 굉장히 중요할 것이다. 앞으로 또 다시 미중 간 논의에 의해 북핵문제에 대한 틀이 제시될지 지켜볼 필요가 있다. 대북정책 추진체계와 관련하여 국가안보실의 역할이 주목된다. 국가안보실이 중장기 전략을 검토하고 외교안보수석실은 현안을 비롯해 대통령 의전 등을 담당할 것으로 예상된다. 그런데 국가안보실이 중장기적인 전략을 다루더라도 북한 3차 핵실험과 같은 현안도 다룰 수 밖에 없을 것으로 보인다. 따라서 국가안보실과 외교안보수석실 그리고 유관 부처들과의 관계를 어떻게 조율할 것인지가 매우 중요한 과제가 될 것이다. 대북정책의 거버넌스와 관련해서는 이념갈등문제가 중요하다. 최근 이념갈등에 대한 조사 결과를 보면 2010년 천안함, 연평도 사태 이후 진보와 보수 간 대북정책에 대한 인식의 격차가 상당히 좁혀졌다. 그러나 진보, 보수 간 인식의 격차는 2011년에 약간 커졌다가 2012년에 이르러서는 다시 예년 수준으로 복귀되었다. 즉, 대북정책에 대한 이념갈등은 여전히 우리 사회에 뿌리 깊게 남아 있다. 또한 여기에 덧붙여서 세대갈등에도 주목해야 한다. 이념갈등과 세대갈등을 해결하는 것이 대북정책의 주요 과제 가운데 하나가 될 것이다. 조동호 교수가 얘기한 내용에 대해 두 가지 문제를 제기할 수 있다. 첫째는 남북경협이 한국경제의 미래와 동북아 경제협력에 있어 중요하다고 했는데, 남북경협과 동북아 경제의 연결고리에 대한 보완설명이 필요하다. 동북아 경제에 초점을 두는 것인지, 아니면 남북경협이 동북아 경제에 어떠한 형태로 결합되어야 하는 것인지에 대한 고민이 필요하다. 황금평·위화도 경제특구에 우리가 참여하는 것은 남북중간 3각 경제협력과는 성격이 다를 것이다. 동북아 경제와 남북경협이 어떻게 연결되는지에 대한 새로운 모델을 만드는 것이 필요할 것이다. 두 번째로는 동북아 경제에 있어서도 핵문제가 중요하게 작용한다는 것이다. 핵문제에 대한 해결구도가 마련되지 않으면 동북아 차원의 경제도 어려울 것이다.



유호열: 박근혜 정부의 대북정책이 대선기간에 선거전략상으로는 잘 작용해 왔다고 생각한다. 크게 이슈화하지 않는 것도 하나의 전략이고, 또 이슈화가 되더라도 지지층을 확보하고 중간층에도 기대를 줄 수 있는 정도로는 크게 무리가 없지 않았나 생각된다. 인수위 과정으로 들어오면 대북정책은 국가를 책임지는 핵심적인 현안 중 하나이다. 물론 경제 민주화나 교육, 복지, 과학과 같은 중요한 부분이 있기는 하지만, 이는 정부기구만 제대로 구축하고 적재적소에 최적의 인물들을 기용하면 무리 없이 추진될 수 있다. 그러나 안보 및 외교, 특히 남북관계는 대통령이 해야 할 가장 중요한 부분으로 대통령이 직접 챙겨야만 한다. 그렇기 때문에 인수위에서

지금보다는 훨씬 더 정밀하고 현실적인 대책들이 나와야 하는데, 이러한 대책이 나오지 않고 있는 것이 아쉽다. 그러나 인수위에서 모든 것을 정교하게 만든다고 해서 앞으로 5년 동안 성공적인 대북정책을 실시한다는 보장도 없기 때문에 아직은 시간이 있다는 생각에서 몇 가지 제안 및 과제에 대해 말하겠다. 먼저, 대북정책이 갖고 있는 정치적 성격에 대한 이해가 있어야 한다. 대북정책은 학자나 제3자의 입장에서 추진하는 것이 아니라 집권 정부로서 5년 동안 해야 하는 대단히 정치적인 행위 중 하나이고, 그렇기 때문에 이를 가치중립적으로 추진한다는 것은 대단히 어렵다. 남남갈등을 해소하고 반대의견을 수렴하는 것은 좋은 생각이나, 한편으로는 이 정책이 가지고 있는 지지기반을 지속적으로 확보하는 것도 필요하다. 국민의 여론 수렴 및 국회에서의 지지가 없으면 남북관계에 있어서 아무것도 할 수 없는 상황이 되어버리기 때문이다. 과거의 경험에 비추어 볼 때, 법안이 통과되지 않으면 아무리 좋은 정책을 만들었어도 추진될 수가 없다. 그러한 부분에 있어서 대북정책은 대단히 정치적인 정책이라는 것을 분명히 할 필요가 있고, 이를 확보하기 위한 구체적 전략을 갖추어야 한다. 대북정책에 있어 몇 가지 화두가 있는데, 중요한 것 중 하나는 지속 가능한 대북정책이다. 이명박 정부의 대북정책에서 어떤 부분은 지속하고 또 어떤 부분에 있어서는 변화를 도모할 것인지를 가려내야 한다. 가장 핵심이 되는 비핵화 부분에 있어서, 차기 정부에서는 이명박 정부가 해왔던 북핵문제와 관련한 정책이나 구조 또는 국제협의를 정리하여 새롭게 변화해 가는 북한 핵문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지 로드맵을 작성하여야 한다. 또 하나 이명박 정부의 대북정책의 성과라고 할 수 있는 것 중 하나가 통일에 대한 대비를 한 것이다. 이것이 지금 법제화되지 못한 채 차기 정부에 넘어가게 되었는데, 예를 들어서 당장 통일항아리는 어떻게 할 것이며 국회에 제출되어 있는 통일기금과 관련한 법안은 어떻게 할 것인지에 대한 부분도 생각해 보아야 한다. 이와 더불어 북한 인권법과 관련한 이슈도 있다. 최근 박근혜 당선인이 북한 인권에 대해서 강조를 하고 있고, 특히 북한 인권에 대해서 관심을 가지고 있는 미국 오바마 정부 및 의회를 상대하면서 그러한 모습을 보이고 있다. 북한 인권법을 차기 정부에서 어떻게 할 것인지에 대한 구상이 필요하다. 그런데 우선적으로 해야 할 것은 이명박 정부에서 구상만 한 것이 아니라 실제로 법안 또는 법제화한 부분을 박근혜 정부에서 어떻게 승계·발전·개선할 것인지 분명히 하는 것이다. 이와 더불어 5년 동안 지속적으로 정책을 이행할 수 있는 구조에 대한 관심이 필요하다. 국가안보실과 외교안보수석실의 역할분담 등에 대해 정리가 안 되어 있다. 그런데 이 부분이 정리되지 않으면 집권 초기에 혼란을 초래하게 되고, 그렇게 되면 가장 큰 역할을 할 수 있는 시기에 동력을 상실할 수 있기 때문에 구조를 정비하는 부분이 일단 과제로 부상하고 있다. 대북정책을 이야기하면서 신뢰프로세스와 같은 용어를 어떻게 사용하느냐에 대한 고민도 있었을 것이고 또 그것이

가지고 있는 애매한 부분도 앞으로 조정되어야 할 과제이지만, 무엇보다도 누구를 상대로 해서 대북정책을 할 것인가에 대해 정립하는 것이 필요하다. 이명박 정부도 집권 2~3년차부터는 통일부 업무보고 때 정권과 주민을 분리한다는 것을 핵심과제로 부각시켰다. 그런데 북한의 상황은 단순히 국가나 시장, 정권과 주민과 같은 이분법적 분화에서 엘리트 내부의 자체균열과 같이 변화하고 있는 북한의 실정을 감안하고 파악해야 한다. 그것을 정책이나 전략에 충분히 담아내는 것이 앞으로 박근혜 정부가 할 일이다. 물론 북한을 자극하거나 대결적 차원에서 공개적으로 진행해야 한다는 의미는 아니다. 붕괴나 흡수를 하지 않는다고 선언하는 것까지도 나쁘다고 생각하지는 않는다. 하지만 최소한 김정은 정권이 잘못되었다면 그 정권을 강화하는 쪽으로 정책을 이행해서는 안된다. 우리에게 불리한 정권에 대해서는 대안을 마련하는 것이 합리적이다. 이는 국제사회의 공조를 통해 얼마든지 가능하기 때문에 차기 정부는 집권과정에서 그러한 부분들을 설정해 나아가야 할 필요가 있다고 생각한다. 또 하나는 북한의 변화에 대한 것이다. 북한 스스로가 세계화나 국제화와 같은 부분에 대해서 언급도 하고 있으며, 우리도 그에 대해 관심을 가지고 있다. 북한의 개혁·개방을 위해서 우리가 해야 할 일들은 개성공단과 5·24조치와도 연관되어 있는데, 이러한 조치들의 성과에 대한 평가가 있어야 한다. 5·24조치가 가지고 있는 우리기업의 경제적 손실과 안보나 북한에 대한 인식에 대해 비교·검토해야 하고, 북한 내부의 파급효과에 대한 검증은 통해서 북한에 대한 대화와 압박을 조율할 수 있는 부분이 필요하다. 대북정책에 국한된 부분은 아니지만 미중 간의 갈등이나 대립에 대해서 균형외교, 특히 대북정책에서 중국과 미국에 대해 우리가 어떻게 입장을 정리할 것인가에 대한 것이다. 한중미 협의를 구상했던 것으로 아는데, 이를 현실화하기 위해서는 어려운 과제가 기다리고 있을 수밖에 없다. 예컨대, 북한이 핵을 계속 강화하는 과정에서 우리가 선택할 수 있는 옵션이라는 것은 결국 핵을 보유하든지 미국의 완전한 핵우산을 보장받는 것이다. 후자의 경우로 간다면 결국은 MD에 포함될 수밖에 없는 상황이 올 수 있는데, 그럴 경우 우리가 미중 사이에서 균형외교를 추진할 수 있는지에 대해서 심각히 검토해보아야 한다. 마지막으로 본질적인 문제이기도 한데, 이명박 정부는 북한 핵문제를 해결함에 있어 집권기간 5년 내내 비핵·개방·3000의 틀에서 벗어나지 못했다고 볼 수 있다. 북한이 미사일과 핵을 동시에 추구해서 얻고자 하는 것은 미국을 상대로 한 북미 평화회담이다. 2015년 전시작전권 전환을 앞두고 있는 상황에서 북미 평화회담은 결국 북한이 핵을 보유한 상태에서 한국이 아닌 미국을 상대로 해서 제기되는 문제가 될 것이다. 그렇게 되면 이미 6자회담에서 설정한 CVID(완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 핵 폐기) 원칙마저도 실종될 가능성이 있으며, 그 안에서 우리가 할 수 있는 역할이 과연 무엇인지 생각해 보아야 할 것이다. 박근혜 정부는 신뢰를 이야기하면서 기존 합의와 약속을 존중한다고 하는데,

북한은 이미 남북 간 체결된 ‘한반도비핵화 공동선언’을 파기하였고 NLL을 기본합의서에 입각해서 지킬 것으로 기대하는 것 자체도 상당히 어려울 것으로 예측되고 있다. 이러한 모든 부분에 대해서 지금 시점에는 향후 5년간의 로드맵을 만들어서 외교·안보·통일 문제를 조율할 정책결정구조와 정책적 우선순위들을 재설정해야 할 상황이 아닌가 하는 생각이 든다.



한석희: 본인은 북한 전문가가 아니기 때문에 그동안 대선과정에서 나타난 남북한의 신뢰프로세스라든지 여타 대북정책 구상을 옆에서만 지켜봐 온 입장이다. 다만, 담당 분야인 중국과 북한문제가 상당히 관련되어 있기 때문에 그러한 논의를 이해하고 정리해 보고자 한다. 오늘 토론에 있어서 여러 패널들의 의견을 들으면서 들었던 생각을 간단히 말해 보고자 한다. 첫 번째로 말하고자 하는 것은 우리나라가 분단 이후 60여 년 동안 지속적으로 대북문제를 얘기하고 대북정책을

추진해 온 결과 더 이상 새로운 대북정책은 없는 것이 아닌지 하는 생각이다. 박근혜 정부가 출범하기 전에 앞서 그동안 캠프에서 가져왔던 기본적인 인식은 새로운 대북정책이라는 것은 없다는 것이었다. 즉, 그동안 시행해 왔던 각종 대북정책들을 잘 배합하는 것이 새 정부의 대북정책이며 그 연장선상에서 나온 것이 신뢰프로세스라는 것이다. 그렇기 때문에 신뢰프로세스라는 것을 두고 명확하지 못하다거나 무슨 말인지 잘 모르겠다든 반응에 대해서는 일면 이해가 간다. 그만큼 신뢰프로세스에는 많은 것이 들어가 있기 때문이다. 조금 전 유호열 교수가 지속 가능한 대북정책을 언급했는데, 이렇듯 박근혜 당선자가 말한 대북정책에는 많은 것들이 포함되어 있으며 이에 대한 평가도 다양하게 나오는 것 같다. 똑같은 정책을 놓고 보수 측에서는 박 당선자의 대북정책이 과거의 햇볕정책과 비슷한 것은 아닌지 의심하기도 하고 진보 진영에서는 이명박 정부의 정책과 똑같은 것이 아니냐는 얘기가 나오고 있다. 이는 신뢰프로세스가 모든 것을 포괄하는 측면이 있기 때문이라고 생각한다. 두 번째로는 우리가 진화하는 대북정책을 제시해 왔다는 점이다. 진화라는 단어를 사용했던 이유는 진보적/보수적 정권을 거치면서 추진해 보았던 대북정책에서 한 발 더 나아간 정책이기 때문이다. 진화하는 대북정책이란 여러 가지 측면을 내포하고 있기 때문에 결국 북한에 따라, 미래의 상황에 따라 변할 수 있는 가능성이 상당히 존재한다고 본다. 또 하나는 오늘 신뢰라는 단어가 토론에서 많이 다루어졌는데, 국제정치적 관점에서 볼 때 신뢰라는 것은 설득력이 매우 떨어지는 개념이므로 처음에는 박근혜 캠프에서 신뢰라는 용어를 사용하는 것에 대해

상당한 반대가 있기는 했었다. 그런데 신뢰라는 용어에 대해 국제사회의 인식이 나쁜 것 같지는 않아서 본 용어의 사용을 추진하게 되었다. 목표라는 측면에서 볼 때 대북정책의 목표는 결국 북한의 변화를 이끌어 내는 것에 있지 않나 싶다. 김대중, 노무현 정부 시절에는 북한에 이득을 가져다주면 북한이 변할 것이라고 생각했던 것 같고, 이명박 정부 시절에는 북한을 압박하면 변화가 이루어질 것이라고 생각했던 것 같다. 박근혜 정부는 이러한 변화를 이끌어내기 위해서는 우선 신뢰부터 쌓아야 한다는 생각을 갖고 있다고 본다. 중국을 공부한 사람으로서 북한의 변화를 놓고 우리가 중국과 무엇을 어떻게 해야 할 것인가를 고민해 왔다. 중국은 우리의 대북정책 추진에 있어 굉장히 중요한 나라다. 북한에 대한 모든 키를 쥐고 있다는 생각이 들 만큼 중요한 나라인데, 앞으로 5년간 한중 관계에 대한 전망을 해보자면 굉장히 좋을 것으로 예측된다. 이명박 정부 출범 이전부터 중국은 우리 정부가 너무 미국에만 치우치는 게 아니냐면서 압박을 해왔기 때문에 당시 향후 5년간은 한중관계가 좋지 못할 것이라는 예상을 했다. 그런데 지금은 전망이 밝다. 일단 중국에서는 박 당선자에 대한 인식이 굉장히 좋은 것 같다. 그 이유는 여러 가지가 있을 수 있겠지만 간단히 얘기하자면 중국에 있어서 박근혜 당선자가 소프트파워의 상징으로 보여지고 있기 때문이라고 생각된다. 박근혜 당선자에 대해 긍정적으로 생각하기 때문에 중국은 이후 한국이 추진할 정책에 대해서도 이해하려고 노력할 것이고 긍정적으로 바라볼 여지가 많다. 또한 중국은 박근혜 당선자의 정책에 대한 호감도도 높다. 우선은 대화를 하겠다는 것에 대해 굉장히 긍정적으로 반응하는 것 같고 인도주의적인 지원에 대해서도 중요하게 여기는 모양새다. 약속한 것은 지키겠다는 것에 대해서도 호의적인 입장이다. 또한 중국에도 이제 새로운 지도부가 들어섰다. 새롭게 등장한 시진핑 체제는 한국과도 잘 해보아겠다는 생각을 하고 있는 것 같다. 이러한 분위기 속에서 향후 5년간은 한중 관계가 더 좋아질 가능성이 크며, 이러한 한중 관계를 통해 우리의 대북정책도 잘 이어나가면 어떨까 하는 생각이 든다. 물론 관계가 좋아진다고 해서 중국이 자신들의 대북정책을 크게 바꾸지는 않을 것이다. 얼핏 보기에 우리는 중국의 대북정책이 변할 것으로 기대하는 반면, 중국은 거꾸로 우리의 대북정책이 변할 것으로 기대하는 모양이다. 다만, 시진핑 총서기가 북핵을 용납하지 않겠다고 한 것과 관련해 우리의 입장과 합치된다는 점은 매우 중요하다고 본다. 또 하나 느낀 점은 중국이 북한에 대한 퍼주기식 지원에 회의를 느끼고 있는 것 같다는 것이다. 중국도 북한이 어느 정도 변화해야 한다는 것을 인정하면서 과거와 같은 방식으로 무작정 경제지원을 해서는 안 된다고 생각하고 있다는 말이다. 현재 우리나라와 중국 모두 북한의 핵문제가 커다란 도전요인으로 다가오고 있는 가운데, 결국 중국은 우리의 입장을 이해하려는 태도를 보일 가능성이 높다고 생각한다. 최근 중국으로부터

전해지는 메시지는 크게 세 가지인데, 북한이 제재결의안에 대해 굉장히 격노하고 있다는 것과 한국정부가 북한이 얘기하는 것을 가지고 판단하기보다는 행동하는 것을 가지고 판단하기 바란다는 주문, 그리고 마지막으로 중국은 북한이 핵실험을 하지 않도록 최대한의 노력을 하겠지만 결국 북한은 북한이고 중국은 중국이기 때문에 그러한 노력에도 한계가 있다는 것 등이다. 해석해 보자면 중국이 북핵문제 해결을 위해 노력을 많이 해보겠지만 한국이 자신들과 잘 협력해서 따라주었으면 좋겠다는 식의 얘기를 하는 것 같다. 이러한 맥락에서 박근혜 당선자도 핵실험 국면에서 중국에 대한 강한 압박은 자제하는 것으로 보인다. 경험부문에 있어서 박 당선인이 결국 핵을 이고 경험을 진행할 수는 없다는 시각을 갖고 있는 것 같다. 5·24조치 역시 마찬가지다. 경험이 동북아시아 경쟁력의 핵심 고리라는 것은 인정하지만 5·24조치 역시 핵문제와 연계해서 동북아 차원에서 해결하려는 노력을 병행해야 하는 것 같다. 또한 공히 언급한 것처럼 국가안보실과 외교안보수석실이 분리된 것과 관련해서는 많은 사람들이 우려하고 있는 것 같다. 효과적인 외교·통일 정책을 추진하기 위해서 그러한 역량을 한 곳으로 몰아주는 것이 좋을 수도 있겠지만, 그렇게 될 경우 어느 특정인 또는 집단으로 너무 많은 힘이 집중될 수 있기 때문에 견제와 균형을 통해 조정하자는 취지에서 그렇게 정해진 것이라고 본다.



이석: 발제와 여러분들의 토론을 들으면서 박근혜 정부의 대북정책에 대한 이해를 높일 수 있었다. 사실 이명박 정부가 처음 출범했을 때 흔히 들었던 이야기 중 하나가 대북정책의 전략적 모호성이었다. 대북정책에 관한한 공개적으로 명확하게 이야기하지 않는 것이 오히려 정책을 풀어나가는 데 도움이 된다는 인식이 일부 존재했기 때문에 이러한 표현이 사용되지 않았나 생각한다. 그런데 그 부작용으로 ‘비핵·개방·3000’과 같은 정책이 과연 조건을 부과하는 것이냐 아니냐는 논의를 비롯하여 많은 추측이 난무하였고, 심지어 일각에서는 이명박 정부의 대북정책이 실제로 존재하는가하는 다소 냉소적인 시각도 있었던 것이 사실이다. 박근혜 정부의 대북정책은 대선과정에서는 상대적으로 명확했던 것 같은데 아직까지는 그 차원에서 더 이상 구체화되지는 못한 측면이 있다. 만약에 여전히 전략적 모호성이 중요하다고 생각한다면 별 문제가 없겠지만, 그렇지 않다면 지금부터는 대북정책을 조금 더 명확하게 구체화할 필요가 있지 않을까 생각한다. 특히 개인적으로는 향후 5년 동안 우리 사회가 북한문제를 둘러싸고 여러 가지 어려움에 직면할 가능성이 있다고 믿기 때문에 이러한 정책적 방향성을 지금부터 면밀히

고려하는 것이 더욱 필요하다고 본다. 첫 번째로 핵문제이다. 지난 15년 동안 한국정부를 위시한 국제사회 모두가 북한 핵문제를 해결하겠다고 했지만, 지금 북한은 3차 핵실험을 준비하고 있으며, 미사일도 보유하고 있다. 향후 5년 안에 북한이 사실상의 핵 파워로 등장하지 않을까 우려된다. 이 경우 당연히 한국의 안보가 새로운 어려움에 직면할 것이며, 그 과정 역시 결코 순탄하지 않을 것이다. 또한 북한이 보유한 핵은 남북경협을 비롯한 남북관계 전반에 근본적으로 영향을 미칠 것이다. 따라서 이에 대해 지금부터라도 근원적인 해결책을 찾아야 할 텐데, 그 해결책이 과연 무엇인지가 아직까지는 명확하지 않다는 점에서 우려가 되는 것이 어쩔 수 없는 현실이다. 둘째로, 개인적으로는 북한의 변화가 이미 시작되었다고 생각한다. 그런데 북한의 변화는 외부에서 이야기한다고 해서 되는 것이 아니라, 북한 내부에서 시작된다고 본다. 예를 들어 북한에 새로운 인구가 들어서고 있는 것이다. 지금 북한 군대의 80% 이상이 24세 이하인데, 이들은 북한 고난의 행군시기에 10세 이하였던 이들이다. 이들은 기존의 북한 사람들과 달리 교육을 받아본 적도 없고, 체제에 대한 충성심도 크지 않으며, 생존하기 위해 온갖 어려운 일들을 모두 경험했던 사람들이다. 향후 5년 내에 이들이 30세에 이르게 된다. 이들은 일단 신체적으로 남한 사람들과 차이가 난다. 현재 우리나라의 10대 후반~20대 초반 남성의 평균 신장이 약 175cm 정도가 될 텐데, 북한 사람들은 아마 이보다 10~15cm 이상 작을 것이다. 그리고 이들은 제대로 된 교육을 받지 못했으며, 장마당에서 살아왔기 때문에 제도화되어 있는 사람들도 아니다. 우려되는 것은 이러한 상황이 계속 된다면, 남북한 국민들 사이에 단절이 생겨, 그 이후로는 마치 전혀 다른 민족이 남한과 북한에 각각 존재하는 것과 같은 상황이 지속될지도 모른다는 점이다. 이에 대해서는 어떠한 식으로든 제동을 걸어야 한다고 생각한다. 북한에서 기근이 시작된 1994년부터 지금까지 약 20여 년이 지났는데 아직도 북한에서는 식량난이 지속되고 있고, 만일 이러한 상황이 향후에도 10년 넘게 지속된다면 이후에는 회복시키기가 매우 어려울 것으로 보인다. 따라서 박근혜 정부의 대북정책의 사명은 크게 두 가지라고 생각한다. 하나는 북핵에 대해서 국가가 어떻게 대응할지를 마련하는 것이고, 두 번째로는 남북관계에 있어서 그 차이가 화합할 수 없을 정도로 벌어지고 있는 남북한을 더 이상 달라지지 않게끔 만드는 계기를 마련하는 것이다. 이러한 의미에서 지금까지 15~20년의 대북정책도 그러했지만, 향후 5년간 박근혜 정부의 대북정책이야말로 정말로 중요하다고 생각된다. 그러한 비전을 만드는 데에 필요하다면 국가적 역량을 총동원할 필요가 있을 것이다.

전홍택: 패널들의 토론을 들었으니, 조동호 교수에게 토론과정에서 제기된 문제를 포함해서

답변해 주기를 부탁한다.

조동호: 박종철 박사가 동북아 경협과 남북경협의 링크가 무엇이라는 질문을 제기했는데, 그 부분과 관련해서는 본인도 아직 많은 고민을 하지 못했고 더 많은 공부가 필요하다. 다만 어떻게 추진되어야 하는지는 분명하다고 본다. 간단히 얘기하자면 남북경협에도 다양한 분야의 전문가들이 참여해야 한다. 즉, 북한경제 전문가들뿐만 아니라 한국경제 전문가들이 참여해서 한국경제의 미래 발전구상의 틀 안에서 남북경협의 방향을 설정해야 한다. 또한 국제정치학자들은 동북아 역학구도의 변화를 읽어내면서 그러한 방향의 현실성을 검토하는데 참여해야 한다. 이러한 작업을 통해 대한민국 경제의 미래와 남북경협의 연결고리를 찾아내는 작업이 이루어져야 할 것이다. 한국개발연구원과 통일부를 비롯해 새 정부 안에서도 분명 이러한 움직임이 있어야 한다고 본다. 끝으로 말하자면 무엇보다도 첫 단추가 그 어느 때보다도 중요하다고 생각한다. 오늘 토론을 통해 드러난 각종 쟁점이나 과제가 앞으로도 깊이 있게 연구되고 또한 다루어지길 기대한다.

유호열: 신뢰프로세스도 그렇고 대북정책은 대통령의 인식, 관심, 비전이 중요하다. 다만, 현재와 같은 비상한 시기에 신뢰프로세스를 대북정책의 원칙이나 기조로 전면에 내세우는 것이 전략적으로 바람직한지는 보다 숙고할 필요가 있을 것이다. 그리고 북한과 관련한 정책을 결정하는 과정에서 국가안보실과 외교안보수석실의 역할을 적절히 설정해야 한다고 본다. 한편으로는 이들이 상호 조화로운 견제를 통해 보다 효율적으로 기능할 수도 있지만, 반대로 청와대 내에서 서로를 견제하게 되면 오히려 손발이 안 맞아서 정책 추진이 어려울 수도 있기 때문이다. 외교안보 수석을 둔다고 한다면, 외교안보수석의 임무나 역할을 국가안보실과는 구별해야 한다. 외교안보 수석을 국가안보실의 견제의 대상이 아닌, 대통령의 국제상황에 대한 또한 외교안보 현안에 대한 조언자로 자리매김하게 하고, 현안문제 해결에 관해서는 국가안보실로 일원화하는 것이 좋겠다고 생각한다.

전홍택: 박근혜 당선인을 빼 속 깊이까지 보수적이라고 보는 측면과 안보에 대한 불안감을 가지고 박근혜 정부를 보는 이중적인 면이 있는 듯하다. 북한의 3차 핵실험 이후에 전개될 상황과 이에 대한 박근혜 정부의 대응이 결국은 비핵화문제에 대한 정책과 동일선상에 있을 수밖에 없을 듯하다. 금일 박근혜 정부의 대북정책에서부터 향후 이러한 대북정책의 과제까지 다양한 논의가 진행되었다. 박근혜 정부의 출범이 한 달도 남지 않은 현시점에서 시의적절하게 다양한 토론을 해준 패널여러분에게 감사한다.

# 박근혜 정부의 대북정책과 남북경협

조동호 (이화여자대학교 교수)

jo@ewha.ac.kr

## □ 아직은 평가하기 이른 시점

‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘균형(alignment)정책’으로 상징되는 박근혜 정부 대북정책의 근간은 이미 공약으로 제시된 상황이다. 그러나 이는 선거과정에서 마련된 대북정책의 ‘기본 방향’ 혹은 ‘기본 원칙’의 수준이므로 ‘정책으로의 구체화’ 및 ‘현실 적용과정’에서는 다른 모습으로 표현될 가능성이 존재한다. 또한 국제정세 및 북한의 행동에 따라서도 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 실제로 북한이 핵실험을 강행한 상황에서 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 당분간 가동이 쉽지 않을 것이다.

게다가 대북정책 담당자의 성향에 의해서도 영향을 받을 것이다. 아무리 대북정책의 근간이 제시된 상황이라고 하더라도 구체적 사안에 대한 대응에는 정책 담당자의 견해가 반영될 수밖에 없는 탓이다.

따라서 현재 나타난 대북정책만으로 박근혜 정부의 대북정책을 평가하기는 쉽지 않은 시점이다. 그럼에도 불구하고 적어도 정권 초기에는 선거과정에서 제시한 대북정책의 근간을 유지함으로써 임기 중에 나름대로의 목표를 이루어 내려는 강한 유인이 작용할 것으로 예상된다.

## □ 남북경협전략: 비전 코리아 프로젝트

박근혜 정부의 남북경협에 대한 인식과 접근방안은 공약집에 비교적 상세히 설명되어 있다. 이에 의하면 지난 5년 동안 남북한 간에는 일체의 공식 대화채널이 단절되었고, 교류협력이 중단되었으며, 기존 합의의 불이행으로 남북한 간 불신이 심화되었다는 평가를 내리고 있다. 따라서 새 정부에서는 정치·군사적 신뢰 구축과 사회·경제적 교류협력의 상호 보완적 발전, 기존 합의에 담긴 평화와 상호 존중의 정신 실천, 다양한 대화채널 상시 개설 및 정상회담 개최, 정치적 상황과 구분한 인도적 문제의 지속적 해결 등을 추진할 것이라고 밝히고 있다.

또한 실천방안으로 남북한 간 신뢰 구축 및 비핵화 진전에 따라 한반도 경제공동체 건설을

위한 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진할 계획을 수립하고 있다. 구체적으로는 북한의 자생력 제고를 위한 전력·교통·통신 등의 인프라 구축, 북한의 국제금융기구 가입 지원, 경제특구 진출 모색, 중국과 러시아를 활용한 3각 협력 강화 등의 과제를 제시하고 있다. 동시에 보건·의료 협력과 농업, 조림, 기후변화 등과 관련하여 녹색협력을 체계화하고, 개성공단의 국제화와 지하자원 공동개발을 추진하며, 서울과 평양에 ‘남북교류협력사무소’를 설치할 계획이다.

## □ 전략의 구체화를 위한 핵심 고려사항

이와 같은 과거에 대한 인식과 미래의 구상은 바람직한 것으로 평가된다. 그러나 이를 어떻게 실천할 것인가가 이제부터 고민해야 할 숙제이다. 즉, 기본 원칙 및 방향과 부합하는 구체적인 전략이 마련되어야 한다는 것이다.

그 전략에서 핵심적인 것은 두 가지이다. 첫째, 대북정책 혹은 남북경협과 비핵화 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 공약집에 따르면, 신뢰와 비핵화 진전에 따라 한반도 경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진하는 것으로 되어 있다. 여기에서 중요한 것은 ‘따라’라는 단어이다. 이것이 전제조건을 의미하는 것인지, 혹은 병행 추진을 의미하는 것인지가 아직은 불분명하다. 이명박 정부 초기 ‘비핵·개방·3000’의 ‘비핵·개방’이 전제조건인지 아닌지를 두고 논란이 벌어졌고, 그 결과 정책 추진력이 약화되었던 점을 감안할 필요가 있다. 개인적인 견해로는 박근혜 정부 초기부터 ‘따라’가 병행의 의미라는 점을 명확히 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 물론 북한의 핵실험이 현실화된 상황에서 ‘병행’을 이야기하기란 정치적으로 쉽지 않겠지만, 정책이란 현재의 국면을 넘어 다음 국면까지를 염두에 두어야 하기 때문이다.

둘째, 신뢰 구축의 첫 단계를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 남북경협의 발전을 위해서는 당연히 남북한 간의 신뢰가 조성되어야 한다. 그런데 신뢰는 상호적인 것이다. 특히 현재의 남북관계에서처럼 깊은 불신이 존재하고 있는 상황에서는 신뢰 구축을 향한 첫발을 누가 먼저 어떻게 떼느냐가 중요하다. 만약 서로가 상대방에게 먼저 신뢰할 수 있는 행동을 보이라고 주장한다면 남북관계는 긴장과 갈등의 상황을 벗어나기 어렵다. 결국 정치·경제·사회·문화의 모든 면에서 압도적 우위를 점하고 있는 우리가 선제적인 조치를 취할 수밖에 없다. 선제적인 조치로는 정치, 군사, 경제, 사회 등 여러 분야의 정책을 상정할 수 있으며, 경제적인 조치는 지원과 경제협력이 핵심이 된다. 지원의 경우 박근혜 대통령 당선인은 이미 정치적 상황과 구분하여 인도적 지원을 실시하겠다고 약속하였으므로 영유아 등 취약계층에 대한

지원으로 시작하면 될 것이다. 따라서 남은 문제는 경제협력의 추진방안이다. 물론 이는 현재의 핵심협 국면 이후를 염두에 둔 것이다.

## □ 남북경협에 대한 재인식

남북한 간 경제협력의 추진방안을 모색하기 위해 우선적으로 요구되는 것은 남북경협의 필요성에 대한 재인식이다. 남북경협은 일방적으로 북한을 돕기 위한 것이 되어서는 안 된다. 호혜적이 되어야 하는 것이다. 즉, 남북경협을 통해 북한경제의 회복을 지원해야 하지만 우리 경제의 성장이 그보다 더 중요한 목적이 되어야 한다.

현재 우리 경제는 성장잠재력이 저하되고 있는 상황이다. 게다가 인구 감소 및 고령화사회의 급속한 진전도 우리 경제의 미래 성장동력을 훼손하고 있다. 따라서 새로운 성장동력의 발굴이 시급한 실정이다. 그러나 그동안 흔히 거론되던 '남북경협은 우리 경제의 미래'라는 명제는 잘못이라는 판단이다. 구매력도 없고 잘못된 경제 체제 및 제도를 유지하고 있으며 인프라도 지극히 열악한 북한경제가 우리 경제에 활력을 주기란 불가능하기 때문이다.

따라서 향후 우리 경제의 활로는 동북아 경제협력에서 찾아야 할 것으로 판단된다. 이미 아시아는 세계 경제의 중요한 축으로 부각되고 있다. 게다가 중국의 부상, 러시아의 부활, 일본의 재기, 미국의 아시아로의 회귀 등 국제 정치환경도 동북아 경제협력의 가능성뿐만 아니라 현실성을 높이고 있다. 무궁무진한 기회가 열리고 있는 것이며, 우리 경제는 이러한 기회를 활용해야 한다.

바로 이를 위해 남북경협이 필요하다는 인식을 지녀야 한다. 남북경협의 활성화가 없는 상태에서 실질적인 동북아 경제협력에는 한계가 있기 때문이다. 즉, 남북경협은 그 자체로서가 아니라 동북아 경제협력 활성화와 우리 경제의 도약을 위한 전제조건으로서 현실적 중요성을 보유하고 있는 것이다.

## □ 다양하고 창조적인 프로젝트의 발굴

이러한 인식하에 남북경협의 새로운 모델을 발굴해야 한다. 최근 일각에서는 이명박 정부 기간 동안 남북경협이 정체·중단되었으므로 이명박 정부 이전의 수준으로 돌아가야 한다면서 금강산 관광 재개와 개성공단의 확대를 주장한다. 물론 이 사업들은 다시 활성화되어야 한다.

그러나 이들이 남북경협의 중심이 되는 것은 바람직하지 않다. 이들 사업은 남북경협의 초기단계에서 물꼬를 트기 위해 추진했던 남북 양자 간의 평면적인 사업이기 때문이다. 따라서 이러한 사업들이 새롭고 복잡하게 전개되고 있는 현재의 동북아 상황에서도 남북경협의 대표적인 모델로 부각되는 것이 적절한지에 대한 진지한 검토가 필요하다.

이제는 보다 다양하고 창조적인 프로젝트들을 고민해야 한다. 남북 양자를 넘어 중국, 러시아 등 주변국들을 경제협력 파트너로 끌어 들여야 하며, 공간적으로도 북한 내부만이 아니라 북한 인근 지역들까지로 확대되어야 한다. 이미 박근혜 대통령 당선인 역시 중국과 러시아를 활용한 3각 협력 강화를 공약한 바 있다. 이를 실제 정책과 프로젝트로 구체화하는 것이 시급한 과제이다. 그래야만 '비전 코리아 프로젝트'가 가동될 수 있고, 한반도 경제공동체 건설의 토대를 닦을 수 있을 것이다.



# 연구 논문

김정은 시대 북한경제의 현황과 과제

조영기

최근 5년간 북한 대외무역의 주요 특징 및 전망

임강택



# 김정은 시대 북한경제의 현황과 과제

조영기 | 고려대학교 교수 | bellkey@korea.ac.kr

## I. 들어가면서

2011년 12월 17일 김정일 국방위원장의 갑작스런 사망으로 김정은의 신분은 권력 후계자에서 권력 승계자로 변경되었다. 그리고 2012년 4월 일련의 '4월 정치행사'를 통해 북한은 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 '3대 세습체제'를 완료했다. 김정은으로의 3대 세습이 단기간에 이루어지지 않는 것이라는 일반의 예측과 달리 후계자 김정은은 12월 28일 김정일의 영결식 직후 최고사령관의 직위를 승계하고 2012년 4월에 개최된 당대표자회와 최고인민회의를 통해 조선노동당 제1비서 및 국방위원회 제1위원장으로 추대되면서 3대 세습을 마무리지었다.

김정은 체제가 출범한 지 1년 남짓밖에 되지 않았지만 김정일 시대와 비교하면 몇 가지 특징이 드러난다. 우선, 제도적 권력 이양이 매우 빠르게 진행되었고 김정은은 체제를 이끌고 갈 지배집단을 새롭게 갖추었으며, 은둔자적 김정일의 행보와 달리 공개적으로 인민 친화적인 행보를 보이고 있다. 또한 '2·29 북미합의'를 파기, 미사일을 발사하고 헌법전문에 핵보유를 명기함으로써 스스로 고립을 자초했다. 그리고 민생을 강조하면서도 김일성-김정일의 위상화에 자원을 낭비함으로써 유혼통치에 매달리는 모습도 보여주고 있다.

김정은 체제가 등장한 이후 최대 과제는 김정은 3대 세습의 조기안정체제를 구축하는 것이다. 따라서 김정은 체제 출범 이후 북한의 경제정책기조는 이러한 정세에 부응해 전개될 수밖에 없다. 즉, 김정일 시대의 유혼을 실현하면서 김정은 체제의 조기 안정을 달성하는 것에 초점이 맞춰져 있다. 김정일 시대의 유혼 관철이란 '선군경제건설노선'의 기조를 유지하는 것이고, 김정은이 '4·15 연설문'에서 강조한 강성부흥전략을 추진하는 것이다. 김정은의 강성부흥전략은 산업을 정상화시키는 동시에 식량문제도 해결하겠다는 것이다.

## II. 김정은 정권의 경제정책

### 1. 김정은 정권의 경제정책방향

김정은의 경제정책방향은 2012년 '4월 정치행사'를 통한 담화문과 연설문에서 그 방향성을 가늠할 수 있다. 왜냐하면 '4월 정치행사'는 김정은의 국가운영 대강(大綱)을 마련하기 위해 기획된 것이기 때문이다. 즉, 북한은 '4월 정치행사'를 통해 김정은 통치노선의 정당성을 확립하고, 당과 군의 관계를 재정립하며, 인민경제의 기틀을 마련하고자 하였다. '4월 정치행사'에서는 김정은 통치노선의 정당성을 확립하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 우선적 과제였다. 그래서 북한은 당 규약 및 헌법을 개정하여 통치기반의 근거를 마련하였다.<sup>1)</sup> 개정된 헌법 및 당 규약 중 '김정은 체제와 노동당의 노선'을 가늠할 수 있는 부분이 김정은의 '4·6 담화'이다.<sup>2)</sup> '4·6 담화'의 핵심 내용은 당의 지도사상을 '김일성·김정일주의'로 정식화하고 유일사상체계를 강조하고자 하는 것이었다. '4·6 담화'가 '김일성·김정일주의'를 유일사상체제로 규정한 것은 주체사상과 선군사상이 북한의 지도사상으로 주민들의 의식 속에서 분리되어 인식되지 않도록 하기 위한 것으로 추정된다. 이에 따라 김정은에게는 '김일성·김정일주의의 유일사상체계'에 기반하여 '유일적 영도체계'를 세우는 것이 체제 유지의 핵심 현안으로 등장해 있는 상황이다. 즉, 김정은 '4·6 담화'는 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 권력의 정통성은 '김일성·김정일주의'에서 찾아야 한다는 점을 확인시켜 주었다.

'4·6 담화'는 당의 노선에 관한 내용뿐만 아니라 주민들을 의식해 '민심'을 강조하고 있다. 여기서 '민심'은 인민들의 먹고 사는 문제의 우선적 처리를 강조하고 있는데, 여기서 민생과 관련된 내용은 "① 인민생활향상과 경제강국건설에 결정적 전환을 일으켜야 한다. ② 인민들의 먹는 문제, 식량문제를 원만히 해결해야 한다. ③ 전력, 석탄, 금속, 철도운수부문을 앞세워야 인민경제를 활성화하고 인민생활을 안정향상시킬 수 있다. ④ 인민생활향상과 경제강국건설에서 혁명적 전환을 가져오기 위해서는 경제사업은 내각에 집중시키고 내각의 통일적 지휘에 따라 풀어나가야 한다." 등이다.<sup>3)</sup>

'4·6 담화'에 이어 4월 15일 평양 김일성 광장에서 거행된 열병식장의 대중 공개연설에서 김정은 제1비서는 "어제 날의 약소국이 당당한 정치·군사강국으로 전변됐으며, 자주적 인민으

1) 개정된 사회주의헌법 전문이 공개되었지만, 개정된 당 규약은 일부만 공개되었다.

2) '4·6 담화'는 『노동신문』이 4월 10일에 공개한 "위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명 위업을 빛나게 완성해 나가자"라는 담화를 의미한다.

3) 『노동신문』, 2012. 4. 19.

로 존엄을 떨치고 있다.”고 주장했다. 이날 열병식에서는 대륙간 탄도미사일(ICBM)급의 신형 장거리 미사일을 공개함으로써 선군노선을 과시하였고,<sup>4)</sup> 경제강국 건설과 인민생활 향상을 주요 정책목표로 제시하고,<sup>5)</sup> 경제건설에서 군인들의 역할을 강조하였다.

김정은은 ‘4월 정치행사’가 끝난 직후 ‘4·27 담화’를 발표했다.<sup>6)</sup> ‘4·27 담화’는 김정은이 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일꾼들을 모아 놓고 한 담화이다. ‘4·27 담화’의 주요 내용은 다음과 같다. ① 국토의 면모를 사회주의강성국가의 체모에 어울리게 일신해야 한다. ② 평양시를 혁명적 수령관이 선 성스러운 혁명의 수도로 세계적인 도시로 꾸려야 한다. ③ 토지보호사업을 잘하여 한 치의 땅이라도 유실되지 않게 해야 한다. ④ 인민들의 식량문제부터 풀어나가야 하며, 부침땅 면적을 최대한 확보하고 늘려야 한다.

요약하자면 ‘4월 정치행사’ 기간 동안 김정은의 ‘4·6 담화’는 김일성·김정일주의와 당의 영도체계를 강조함으로써 김정은 체제의 정당성을 확보하려는 것이었다. 그리고 ‘4·15 대중연설’에는 군의 위상을 강조하면서 군의 역할을 재정립하려는 의도가 있었고, ‘4·27 담화’는 효율적 국토관리를 통해 경제를 회복하려는 의도였다고 분석된다. 그러나 ‘4월 정치행사’ 기간 동안 경제적 측면에서의 공통점은 경제강국 건설과 인민생활의 향상으로 집약된다.

## 2. 김정은 정권의 경제정책의 특징

### 가. 선군경제건설노선의 계승

출범 1년을 맞는 김정은 정권의 당면과제는 3대 세습체제를 조기에 안착시키는 것이다. 김정은의 통치기반이 확고하게 구축되지 않은 상태에서 새로운 정책을 도입하는 것은 혼란과 기득권 세력의 반발을 초래할 우려가 있다. 이러한 혼란과 반발을 최소화하는 강력한 무기는 유헌정치이다. 즉, 김정은의 경제정책기조는 김정일의 정책기조를 계승함으로써 혼란과 반발을 무마할 수 있는 무기이다. 따라서 김정일 시대의 경제정책기조인 ‘선군경제건설노선’이 김정은의 정책기조가 되는 것은 당연한 귀결이다. ‘선군경제건설노선’이란 장거리 미사일 개발, 핵 보유국 능력 완성 등의 국방공업을 우선적으로 발전시키는 것이다.<sup>7)</sup> 김정은이

4) 이날 북한이 열병식에서 공개한 무기와 장비는 34종 880여 대로 역대 최대 규모였다(『연합뉴스』, 2012. 4. 15).

5) “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심입니다”(중앙방송, 2012. 4. 15. 김정은의 연설내용).

6) ‘4·27 담화’의 원래 제목은 ‘사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여’이다(『노동신문』, 2012. 5. 9).

7) 김정은은 ‘4·6 담화’에서 “선군경제건설노선의 요구대로 국방공업발전에 선차적 힘을 넣어야 한다.”고 언급했다. ‘4·6 담화’가 김정은의 최초문

선군경제건설노선을 채택하였다는 것은 김정일의 유혼을 실현하는 것이며, 이는 사회주의강성대국을 변함없이 추진하겠다는 의미이다. 물론 사회주의강성대국 건설도 김정일의 유혼을 이어받는 것이다. 하지만 경제적 측면에서 강성대국 건설은 실패한 정책이기 때문에 김정일 시대의 경제정책에서는 새로운 정책추진이 불가피했다. 김정은은 '4월 정치행사'를 통해 경제강국 건설을 위한 세부 과제로 인민생활 향상, 생산기반의 구축, 과학기술의 발전을 통한 지식경제 강국을 제시했다. 특히 인민생활 향상은 북한주민의 먹는 문제와 소비생활수준과 밀접한 관련이 있고, 그 해결방안은 농업 및 경공업 발전과 직결되어 있다.<sup>8)</sup> 이는 김정은의 애민(愛民) 리더십을 강조함으로써 3대 세습의 안전판 역할을 강조하고 있다. 문제는 자원이 절대적으로 부족한 상태에서 인민생활 향상에 투여할 여력이 없다는 점이다.

#### 나. 경제건설에서의 군의 역할 강조

김정은은 '4·15 대중연설'을 통해 경제건설에서 군의 역할을 강조하였다. 즉, 북한이 선군경제건설노선을 유지하는 것은 인민생활 향상을 제약하는 요인이기는 하지만 군(軍)이 경제건설에서 적극적 역할을 수행할 것을 강조하고 있다.<sup>9)</sup> 또한 북한은 군(軍)의 경제건설 지원에 대한 타당성을 인민을 위하는 원민(援民)에서 찾고 있다. 즉, "군대에 있어서 원민은 결코 부차적인 사업도 아니며, 실무적인 문제도 아니다. …… 우리 군대의 인민을 위한 좋은 일하기 운동은 우리 인민이 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하려는 당의 구상을 실현하는 데로 지향되고 있다."라면서 원민을 강조하고 있다.<sup>10)</sup>

2012년 북한은 경제강국 건설이라는 정책과제를 달성하기 위해 군민일치(軍民一致)를 강조하면서 군대의 경제건설사업을 추진하였다. 대표적인 사례가 '희천발전소'<sup>11)</sup> 건설에 군대를 투입하여 발전소 건설을 마무리한 것이다. 물론 김일성-김정일 시대에도 주요 건설현장에 군인을 투입한 사례는 많았으나, 김정은 정권이 출범한 이후에도 군대가 건설현장에 투입하는 현상은 달라지지 않았다. 군대가 건설현장에 투입된 사업으로는 보통강 하천정리사업, 평양유원지 위락시설 및 체육시설 건설 등이 있다. 그리고 북한은 이러한 성과를 독려하고 선전하기 위해 김정은의 경제부문 현지지도에 총정치국장인 최룡해가 대부분 수행하고 건설현장 시찰

건이라는 점에 주목하여야 한다.

8) 북한의 2012년 신년공동사설에서 '농업과 경공업 부문을 강성국가 건설의 주공전선'으로 선정하였다.

9) '4·15 대중연설'에서 "인민군 장병들은 경제강국 건설과 인민생활 향상을 위한 주요 전구마다 불가능을 모르는 혁명강군의 위력을 계속 떨치며 대고조 진군의 돌파구를 열어나가야 합니다."라고 강조하였다(조선중앙방송, 2012. 4. 15).

10) 『노동신문』, 2012. 11. 9.

11) 북한 자강도 용림군의 장자강 유역과 희천시의 청천강 유역에 건설된 희천·2호 발전소를 가리킨다. 2001년에 착공하였으나 경제난 등을 이유로 방치하였다가 2009년 3월부터 본격적인 공사에 착수하여 2012년 4월 5일 완공식을 가졌다. 희천발전소의 발전능력은 1호가 15만kw, 2호가 15만kw이다.

소식을 보도하고 있다.<sup>12)</sup>

#### 다. 내각 중심의 경제관리체계의 개선

북한경제에서 최대의 관심사는 민생문제를 해결하는 것이다. 문제는 1990년대 중반 이후로 북한경제에서 국가 공식부문의 생산활동이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 현재 북한이 당면한 경제문제를 개선하기 위한 핵심 과제는 내각경제의 생산 정상화이다. 특히 내각이 관리하는 경제부문의 생산이 가장 어려운 상황에 있는 것으로 알려지고 있고, 이는 인민생활과 직결되는 문제로 평가된다. 내각경제의 정상화를 위해서는 효율적으로 국가재정을 관리하기 위해 재정의 입출입을 단일화할 필요가 있으며, 내각부문의 국가재원에 대한 사용권한의 강화가 뒷받침되어야 한다.<sup>13)</sup> 바로 국가의 계획 및 관리·감독 기능의 회복, 즉 ‘국가재정 관리·통제’가 관건이다.

내각경제의 생산 정상화는 군사경제의 축소와 북한군 경제활동의 위축과 밀접한 관계가 있다. 북한의 군사비 지출규모는 선군정치가 시행된 1995년에는 65억달러 수준이었으나 경제위기가 심화되면서 1998년에는 40억달러까지 하락하였다. 그러나 1999년부터 상승하기 시작하여 2004년에는 65억달러, 2005년에는 70억달러를 상회하는 것으로 평가되었다. 이러한 북한의 군사비 지출규모는 북한 국민총소득의 20~24%에 해당하는 규모로, 실로 막대한 비용을 군사비로 지출하고 있다고 보아야 한다.<sup>14)</sup>

또한 내각경제의 정상화는 북한군이 경제활동에 개입하는 것을 축소시키고자 하는 의도로 분석된다. 북한군의 경제활동은 1960년대 말부터 국가의 전량 보급이 어려워지자 자체적으로 보급문제를 해결하겠다는 군 간부들의 건의에 따라 허용되기 시작했다. 군의 경제활동이 점차 확대되어 외화벌이사업으로 규모가 커졌으며, 나중에 군 전투기자재 부속품 등도 국가에서 보급해 주기 어려우면 자체 해결하겠다고 하면서 군의 외화벌이가 무분별하게 확산되었다.<sup>15)</sup> 이처럼 군의 경제활동은 군수품 보급이 정상적으로 이루어지지 않던 상황에서 일정한 정당성을 가지고 있었다. 하지만 군의 경제활동 개입은 군 경제의 비대화와 함께 군 간부의 부정부패로 이어지는 것이 문제이다. 특히 외화벌이사업의 경우, 민간인과 군 간부의 유착으로 ‘달러 사고’가 자주 발생함으로써 군 전투력에도 영향을 미치고 있다.

김정은은 내각경제를 정상화시키기 위한 조치로 군이 장악하고 있던 외화벌이사업 기관들을

12) 2012년 최룡해 총정치국장이 경제현장을 9번 시찰하였다.

13) 박형중 외, 「2012년 상반기 북한정책동향 분석」, 통일연구원, 2012, p.67.

14) 김진무, 「북한의 경제개선조치와 선군정치」, 『북한경제 개혁의 실사가능성과 선군정치의 딜레마』, 북한전략정보서비스센터, 2012, p.15.

15) 손광주, 「2012년 북한사회의 변화동향과 경기도의 대응방향」, 경기개발연구원, 2012, p.91.

내각 산하로 이관하였다. 외화별이사업을 내각으로 이전하는 조치는 군수품에 대한 공급이 원활할 때 성공 가능한 조치이다. 그러나 북한의 선군경제건설노선은 김정은의 유훈이기 때문에 포기할 수 있는 상황이 아니며, 북한의 계획경제가 지금 당장 정상화될 수 있는 상황도 아니다. 이러한 북한의 정치경제적 상황을 감안한다면 군의 경제사업은 지속될 수밖에 없다. 물론 군의 외화별이사업을 내각으로 이전하는 것은 군 간부의 자금줄을 차단하는 효과가 있다. 군 간부들이 이 조치에 반발하는 이유는 그 동안 누렸던 기득권을 포기해야 하기 때문이다. 2012년 7월에 이루어진 리영호 숙청은 외화별이사업과 관련이 있는 것으로 추측된다.

## 라. 인민생활 향상을 위한 '6·28 방침'의 시행

### (1) '6·28 방침'의 시행

북한경제에서는 1990년대 이후 경제위기가 지속되고 있다. 특히 자원배분의 우선순위가 군대에 집중되는 선군경제에서는 민수경제가 자생력을 회복할 여지가 거의 없었다. 즉, 북한이 선군정치를 내세우며 국방공업 또는 군사경제에 집중하고 있는 상황은 북한경제의 위기를 더욱 악화시키는 요인으로 작용했다. 장기간 지속된 북한의 경제위기는 북한주민들의 생활을 피폐하게 하였고, 이를 해소하기 위해 북한은 신년공동사설을 통해 인민생활 향상을 강조해 왔다.<sup>16)</sup>

새롭게 출범하는 김정은 정권에게 '인민생활 향상'의 문제는 반드시 해결해야만 할 국가적 과제였다. 그래서 김정은은 '4·6 담화'와 '4·27 담화'를 통해 민생문제의 해결을 천명하였다. 민생문제의 핵심은 의식주와 관련된 문제이며, 이를 해결하면 인민생활은 향상된다. 즉, 인민생활의 향상은 농업 및 경공업의 정상화와 직결되는 문제이다. 따라서 신생 김정은 체제가 농업과 경공업의 생산성을 일정 부분 복원하여 인민생활을 향상시키기 위한 조치가 필요했다. 이 조치가 바로 '6·28 방침'이었다.<sup>17)</sup> '6·28 방침'은 북한의 내부 유선방송을 통해 주민들에게 전달되었고, 10월부터 김정숙군, 대흥단군, 김형직군 등의 시범지역에서 시행될 것이라고 보도되었다.<sup>18)</sup> 그러나 경제관리체계를 개선하려는 징조는 있지만 '6·28 방침'이 시행되고 있는지, 그 실체가 있는지에 대해서는 아직도 의문이 제기되고 있다.

'6·28 방침'은 북한이 2002년에 의욕적으로 추진했다가 실패한 '7·1 경제관리 개선조치'의

16) 2010년과 2011년 신년공동사설에서는 '선군'보다 '인민생활 향상'이 더 강조되었다. 그러나 2012년에서 '선군'에 대한 언급이 증가하였는데, 이는 김정일의 사망으로 권력승계 완료와 체제 공고화에 정책 우선목표를 두었기 때문이다.

17) '6·28 방침'은 '우리 식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여'라는 북한 내부 문건의 이름이다. 관련 문건의 정확한 내용이 알려지고 있지 않아 논란이 제기되고 있다.

18) 『데일리NK』, 2012. 7. 10.

연장선 위에 있다. ‘6·28 방침’은 아직 그 실체가 명확히 드러나지 않고 있는 실정이다. 그러나 지금까지 알려진 ‘6·28 방침’은 주로 농업분야에 집중되어 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 집단영농체제를 그대로 유지하는 기본적인 구조에 분조의 규모를 대폭 줄여 실질적으로는 개인영농을 시도하는 것이다. 작업분조에게 일정한 면적의 토지를 할당하고 영농에 들어가는 제반 비용을 국가가 보조함으로써 생산성 향상을 도모하는 것이다.

둘째, 농작물을 정부와 농민이 7:3의 비율로 분배하고 점차 농민의 분배 몫을 늘려나간다는 방침이다. 농작 지역에 따라 생산량이 다르기 때문에 그 비율을 5:5까지 조정할 수도 있다.

셋째, 생산물의 70%를 국가가 수매하고 나머지 30% 부분은 분조단위를 통하여 현물분배를 실시한다. 분조는 이를 임의적으로 처분할 수 있으며 목표량을 초과한 부분에 대해서도 자율적으로 처분하도록 허락한다.

넷째, 협동농장의 열악한 환경을 고려하여 영농에 필요한 자금이나 물자를 국가가 먼저 제공하고 수확 후에 회수한다. 결국 앞에서 언급한 분배의 원칙은 국가가 먼저 제공한 투입물의 비용을 공제한 순생산을 기준으로 한다.

## (2) ‘6·28 방침’의 평가 및 문제점

‘6·28 방침’은 협동농장의 분조 인원의 축소, 기업의 경영자율권 확대, 당·군 경제사업의 내각 이관, 근로자의 임금 인상 등의 조치로 개혁조치로서 인식되기에 충분했다. 이러한 측면에서 ‘6·28 방침’은 공급부문에서 ‘재원 및 자재 부족 → 생산 감소 → 수입 감소 → 근로의욕 약화 → 생산 감소’라는 악순환의 고리를 끊고 선순환의 공급 사이클을 회복하기 위한 조치로 풀이된다. 그러나 ‘6·28 방침’은 사회주의 계획경제의 틀 속에서 개선을 도모했다는 점에서 일정한 한계를 가지고 출발하였다. 이러한 점에서 ‘6·28 방침’은 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’와 유사한 측면이 있다. 즉, ‘7·1 조치’와 ‘6·28 방침’은 사회주의 계획경제 틀 내에서의 개선이라는 공통분모를 가지고 출발하였고, 여기에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>19)</sup>

‘6·28 방침’이 북한의 개혁·개방으로 연결되는 데 대해 북한당국은 신경질적인 반응을 보이고 있다.<sup>20)</sup> 물론 북한은 ‘6·28 방침’을 통해 주민들의 생활 개선이 이루어질 수 있기를 기대하였다. 그러나 북한의 경제개선조치는 북한주민들의 생활 개선을 가져올 수 있는 전면적인

19) ‘7·1 조치’의 평가와 한계에 대해서는 다음을 참고: 조영기, 「북한경제개혁의 현황과 전망: 7·1조치를 중심으로」, 『북한경제개혁과 사회변화』, 높이깊이, 2006.

20) 북한 국방위원회와 조국평화통일위원회는 “괴뢰매당(남한)은 우리의 현실을 아전인수 격으로 해석하면서 ‘정책 변화의 조짐’이니 ‘개혁개방 시도’니 떠들고 있다. 우리에게서 정책 변화나 개혁·개방을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석은 개꿈”이라고 비난하면서, “모든 정책은 절세위인들의 사상과 위업을 대를 이어 계승·완성하기 위한 것이며 추호의 변화도 있을 수 없다.”고 주장하였다(『우리민족끼리』, 2012. 7. 26).

조치가 아닌 부분적·시범적 조치에 불과했다. 12월 12일 북한의 장거리 미사일 발사는 국제사회의 우려를 확인시켜 주었다. 또한 북한은 개혁과 개방을 통해 경제위기를 탈출해야 하지만 개혁·개방은 체제 위기를 불러올 수 있기 때문에 '6·28 방침'은 일정한 한계를 가지고 출발할 수밖에 없었다.

'6·28 방침'의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, '6·28 방침'이 성공하기 위해서는 북한당국이 협동농장에 초기생산자재를 공급해 주어야 한다. 문제는 국가가 공급 가능한 자재는 낡았고, 공급능력도 턱없이 부족하기 때문에 수요를 충족할 수 없다는 점이다. 만성적 생산자재의 공급 부족은 분조 간 생산자재 확보를 위한 경쟁을 야기하고, 이는 오히려 분조 간 갈등을 유발시키는 부작용을 낳을 것으로 예상된다.

둘째, 지역에 따른 기후와 영농조건 차이로 인한 생산량의 차이가 크게 발생할 것이기 때문에 배분의 형평성 문제가 발생될 것이다. 이는 결국 지역 간의 갈등을 가져올 것이므로 사회적 문제가 될 가능성이 커 보인다.

셋째, 북한의 헥터 당 식량작물 평균 생산량이 3톤이므로 생산량의 30%를 분배받을 경우 호당 660kg의 식량을 분배받게 된다. 이는 농가 가구원 1인당 153kg씩 분배되는 것이어서 협동농장의 정상적인 분배기준인 1인당 220kg에 미치지 못한다. 그런데 농촌 주민들은 텃밭과 경사지에서 호당 연간 100kg 정도의 곡물을 생산하므로 이를 감안하면 농가 호당 확보할 수 있는 식량은 760kg이 되고 가구원 1인당 177kg의 식량이 확보되는 셈이다.<sup>21)</sup> 그런데 북한의 '6·28 방침'에 따르면 초기에 정부가 제공하는 물자를 제외한 나머지 생산량의 30%를 농민에게 분배하는 것이므로 한 가구에 돌아가는 실제 분배량은 660kg을 밑돌 것으로 예상된다. 따라서 현재보다 생산성을 높이지 못할 경우 오히려 농민에게 돌아가는 분배량이 적어진다는 예상이 가능하다.

넷째, 분조에 생산물의 자율처분권을 부여하더라도 국가가 초기에 공급하기로 한 영농자재들을 공급하는 데에 있어 각종 비리를 저지르고 폭리를 취한다면, 분조의 실질적인 분배 몫은 줄어들게 되며 결국 그 혜택은 국가가 가져가게 된다.

다섯째, 국가수매를 진행하는 데에도 막대한 초기자본이 소요된다. 문제는 이들이 초기생산 비용을 보장할 만한 재원을 확보하기 어렵다는 점이다. 북한당국이 국가수매가격을 시장가격으로 결정할 경우, 배급도 시장가격으로 하여야 한다. 이는 필연적으로 곡물가격의 폭등으로 이어지거나 재정적자의 확대로 이어질 것이다.<sup>22)</sup>

21) 한국농촌경제연구원, 『북한농업동향』, 제14권 제2호, 2012, 8.

22) 7·1조치 이후 쌀 1kg의 국정판매가격은 44원이다. 그러나 현재 쌀 1kg의 시장가격은 6,000~7,000원 수준으로 알려지고 있다.

### III. 김정은 정권 출범 이후 대내경제동향

#### 1. 산업 침체와 소모성 경비지출

북한에서 ‘4월 정치행사’는 정치적 측면에서는 3대 세습을 완료하는 것이었다면 경제적 측면에서는 강성국가의 첫발을 딛는 전환기적 의미가 있다. 북한은 강성대국, 특히 경제강국의 원년에 대비하기 위해 주체철, 주체섬유, 주체비료<sup>23)</sup> 등 주체공업부문의 정상화를 위한 투자, 희천발전소 건설, 평양 10만세대 살림집 건설 등의 대규모 건설사업에 집중적으로 투자하였다. 그러나 ‘4월 정치행사’ 이후 4대 선행부문 및 중화학공업에 대한 투자 및 생산 증대 동향이 거의 없는 가운데 경공업부문의 설비 현대화 동향만이 전해지고 있다.<sup>24)</sup> 그렇지만 경공업부문의 성과들이 평양을 중심으로 이루어지고 있고 지방공업에 대한 보도는 포괄적으로 이루어지고 있다. 또한 희천발전소의 준공<sup>25)</sup>으로 전력이 생산되고 있지만 화력발전의 애로 때문에 전력사정은 예년과 비슷한 수준을 유지할 것으로 보인다.

김정은 정권이 출범한 이후 미사일을 포함한 대량살상무기(WMD)와 김일성-김정일 우상화 작업에 대규모 자금이 지출되었다. 미사일 발사와 관련해서는 발사장 건설에 4억달러, 장거리 로켓 제작에 6억달러, 관련 설비 제작에 3억달러가 소요되었다. 그리고 김일성-김정일-김정은 가계의 우상화에 총 4,150만달러가 소요되었다. 이 밖에 대규모 정치행사<sup>26)</sup>에 50만달러가 소요되었다. 문제는 미사일 발사와 우상화작업에 투입된 자금은 경제적 파급효과가 거의 없는 소모성 자금이라는 것이다. 극심한 외화난에 시달리는 북한이 이처럼 소모성 자금을 외화를 낭비하는 것은 북한정권의 비효율적인 자원배분의 단면을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

#### 2. 식량난과 물가폭등

북한은 만성적인 식량 부족 국가이다. <표 1>에서 보는 것처럼 북한의 식량소요량은 500만~530만톤 정도이고 생산량은 400만톤 내외로 매년 100만~150만톤이 부족하다. 부족량은

23) 북한은 ‘주체철’, ‘주체섬유’, ‘주체비료’는 ‘자립경제의 3대기둥’이라고 선전하고 있다. 그러나 이 품목들은 생산기술상의 문제로 제대로 공급되지 않고 있는 것으로 알려지고 있다(『조선일보』, “주체철, 주체섬유도 영타리”, 2012. 12. 25).

24) 권영경, 「북한의 경제정책변화 가능성과 남북경협」, 『2012 민화협 정책활동보고서』, 민족화해협력범국민협의회, 2012, p.99.

25) 현재 희천발전소는 가동은 되지만 심각한 누수 현상으로 발전에 차질이 빚어져 발전용량이 당초 목표(15만kw)에 못 미치는 것으로 알려졌다(『조선일보』, “주체철, 주체섬유도 영타리”, 2012. 12. 25).

26) 대규모 정치행사는 소년절 행사(6. 6), 정전기념일 행사(7. 27), 청년절 행사(8. 28), 어머니날 행사(11. 16) 등을 말한다.

외부 세계의 지원, 또는 상업적 수입으로 충당하고 있다. FAO/WFP 통계에 의하면 2011년 445만톤, 2012년 492만톤으로 추정된다.

〈표 1〉 2000년대 북한의 식량수급

(단위: 만톤)

	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010
생산량 <sup>1)</sup>	306	416	433	442	422	414	424
지원량 <sup>2)</sup> (그중 한국)	124 (50)	121 (50)	88 (50)	36 (10)	33 (-)	31 (-)	8 (0.5)
소요량 <sup>3)</sup>	500	508	515	521	526	529	531
부족량	68	△29	△6	43	71	84	99

주: 1) FAP Statistics, 2) WFP Interlais, 3) FAO/WFP의 1인당 소요량  
자료: 김영훈, 「북한의 농업, 식량사정과 대응방향」, 『KREI 북한농업동향』, 제14권 제2호, 2012, p.12에서 재인용.

근래에 보기 드물게 식량상황이 좋은 것은 가뭄, 홍수에의 총력 대응, 유기질 복합비료공장의 신설, 중국으로부터 적기에 비료 수입, 경작지의 증대 등의 요인 때문인 것으로 분석된다.<sup>27)</sup> 그러나 곡창지대인 황해남도에서 아사자가 발생하고 취약계층, 하급군인 등에서 심각한 식량부족이 있었다.<sup>28)</sup>

한편, 북한주민은 심각한 물가폭등(hyper inflation)에 시달리고 있다. 김정은 정권이 출범한 이후 북한에서 초인플레이션이 발생한 원인은 만성적인 공급 부족, 2009년 화폐개혁 이후 원화가치의 추락, '4월 정치행사'를 위한 무분별한 통화발행 등이다. 또한 당국이 장마당 외환시장에 인위적으로 개입하여 북한 원화를 판매하고 외화를 구매하는 외환조작행위도 북한 원화의 가치를 하락시킨 요인이었다.

실제로 장마당에서 거래된 쌀 1kg의 가격은 2012년 1월 3,200원에서 2012년 12월 6,400원으로 100% 상승하였다. 환율은 1월 4,400원에서 12월 7,800원으로 77% 상승하였다.<sup>29)</sup> 북한 노동자의 한 달 평균임금이 2,000원 내외인 점을 감안하면 한 달 임금으로 구매할 수 있는 쌀은 0.3kg에 불과한 수준이다. 이처럼 초인플레이션은 북한주민들의 구매력 저하와 실질소득 감소로 이어져 주민들이 이중고를 겪고 있다. 이러한 초인플레이션은 경제적 양극화를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

27) 김정은은 '4·27 담화'를 통해 부침땅 확대와 지역 향상, 그리고 토지관리체계의 확립을 역설하였다.  
28) 현재 북한군 내부의 식량난 정도를 짐작 수 있는 단어는 '강영실' 동무이다. '강영실' 동무란 '강하게 영양실조가 걸렸다'는 의미의 유행어이다. 북한군 1일 배급량은 옥수수 300g으로 배고픈 군인들이 도둑질을 하거나 탈영으로까지 이어지는 최악의 상황이 전개되고 있다고 한다.  
29) 평양 장마당 가격이며, 「데일리NK」는 매월 평양, 신의주, 평성 장마당의 쌀1kg의 가격과 환율을 조사하여 데일리NK 홈페이지에 공개하고 있다.

## IV. 김정은 정권 출범 이후 대외경제 동향

### 1. 남북교역의 중단과 북중 무역의 확대

김정은 정권이 본격적으로 출범한 2012년 남북교역은 개성공단사업을 제외하면 전무한 실정이다. 2012년 총교역액 18억 1,500만달러 중 개성공단사업으로 인한 교역액은 18억 600만달러로 총교역액의 99.5%에 해당한다.<sup>30)</sup> 이처럼 남북교역이 전면 중단된 원인은 2010년 천안함 폭침 이후 단행된 ‘5·24 조치’라는 대북제재 때문이다.

반면, 북중 교역은 2005년 이후 급격히 확대되고 있다. 특히 2008년 이후 북한은 경제적 대외의존의 분산정책을 포기하여 중국경제에 대한 의존이 심화되었다. 이러한 북한의 선택은 경제적 요인보다는 정치·군사적 요인 때문이다. 남북교역이 감소한 요인으로는 이명박 정부 출범 이후 개성공단 출입 폐쇄, 박왕자씨 피살, 장거리 미사일 발사와 핵실험, 천안함 폭침과 ‘5·24 조치’, 연평도 포격 등이 있다. 그리고 장거리 미사일 발사로 인한 일본의 대북제재로 북일 교역이 중단되자 북한은 중국을 새로운 활로로 인식하게 되었다. 즉, 한국의 ‘5·24 조치’로 인한 남북교역의 감소, 북일 교역의 중단 등으로 인해 나타난 교역 손실을 중국과의 대체교역을 통해 보전할 수밖에 없었다. 따라서 북중 간 무역 대비 남북교역이 차지하는 비중은 <표 2>에서 보는 것처럼 점진적으로 감소하고 있다.

<표 2> 북중 무역 대비 남북교역 규모

(단위: 천달러, %)

구분	2011년	2010년	2009년	2008년	2007년	2006년	2005년
남북 (A)	1,713,855 (-10.4)	1,912,249 (13.9)	1,679,081 (-7.8)	1,820,367 (1.2)	1,797,896 (33.2)	1,349,739 (27.8)	1,055,753 (51.5)
북중 (B)	5,629,192 (62.4)	3,465,678 (32.0)	2,624,608 (-5.8)	2,787,279 (41.2)	1,973,974 (16.1)	1,699,604 (7.5)	1,581,234 (14.9)
A/B	30.4	55.2	63.9	65.3	91.0	79.4	66.7

주: ( ) 안은 전년 동기 대비 증감률.

자료: 한국무역협회(www.kita.net).

30) 금액은 2012년 1월부터 11월까지의 누계액이다.

북중 간에는 전통적으로 전략적 협력관계가 존재하였고 동맹적인 요소도 존재하고 있다. 중국의 입장에서는 UN의 대북제재로 국제적 고립에 직면한 북한의 체제 안정이 중국의 국익에 도움이 된다고 인식하였다. 또한 북한의 입장에서는 고립이 심화된 상황에서 중국 이외에 다른 선택지가 없었다. 물론 북중 간 지리적 인접성도 무시할 수 없는 요소이다. 따라서 북한은 국가 존속에 필요한 통치자금과 생필품을 조달하기 위해 중국과의 교역에 총력을 기울여 왔다. 김정은 정권의 체제안정과 주민들의 민생 향상을 위해서도 외화가 필요했다. 실제로 북중 간 교역내용을 보면 양적인 면에서는 매년 큰 폭의 신장이 이루어지고 있다. 하지만 북한은 주로 석탄, 철광석 등 지하자원을 수출하고 중국으로부터는 생필품과 중간재를 수입하고 있다.<sup>31)</sup>

## 2. 북중 간 경제협력의 확대

북한의 대외경제협력은 주로 중국을 중심으로 이루어지고 있다. 이처럼 북중 간 경제협력이 확대된 것은 북한과 중국, 특히 동북 3성과 경제적 이해관계가 일치하기 때문이다. 북한은 김정은 정권의 안정화를 위해 경제발전의 계기를 마련해야 할 필요성이 있고, 중국은 북한의 안정적 관리와 동북 3성의 개발을 진작시켜야 하기 때문이다.

2009년 북한의 2차 핵실험에 대해 국제사회가 대북 경제제재가 강화된 이후 북중 경협이 오히려 강화되기 시작했다. 2009년 11월 원자바오 총리의 방북과 2010년 5월과 8월 김정일 위원장의 방중 이후 북중 경협에 대한 논의가 본격화되었다. 그리고 2010년 12월 북한과 중국은 「나선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정」을 체결하였다.<sup>32)</sup> 2011년 6월에는 나선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대의 착공식을 가졌으며 두 지역을 종합 산업벨트로 조성한다는 북중 공동개발 총계획 요강의 중장기 청사진이 발표되었다. 이 외에도 두만강 유역 개발 프로젝트인 ‘창지투 개방선도구 사업’, 훈춘~나진항 사이의 도로포장 공사, 신(新)압록강대교 건설 등이 추진 예정되거나 추진되었다.

김정은 정권이 출범한 이후에도 북중 경제협력은 지속되고 있다. 2012년 8월 북한과 중국은 ‘나선지구 관리위원회와 황금평·위화도 지구 관리위원회 설립’을 선포하고 경제기술협력 협의에 서명하였다.<sup>33)</sup> 협의내용은 나선지대를 북한의 선진 제조업 기지 및 동북아의 국제화물 중계지로 육성하며 황금평·위화도 지대를 지식집약형 신흥경제구역으로 건설하는 것이다.

31) 2011년 광산물 대중 수출액은 16억 4백만달러로 전체 수출에서 65.1%를 차지하고 있다.(한국무역협회, 『Trade Focus』, 2011).

32) 김은옥, 「북중 경제협력의 현황과 시사점」, 『이슈브리핑』, 제8호, 2012. 10. 5. p.2.

33) 장성택 국방위원회 부위원장과 중국의 천더밍 상무부장이 서명하였다.

이후 북·중 양국은 나진, 청진항을 비롯해 동해 주요 항구 4~5곳의 공동개발을 추진할 계획임이 밝혀졌다. 중국은 이들 항구를 통해 지린 랴오닝성의 물류를 중국 남부로 수송하여 수송비용을 크게 절감할 것으로 보인다.

황금평·위화도, 나진선봉은 북중 접경지역에 위치하고 있다. 북중 양국은 접경지역을 공동개발 및 공동관리하는 방식을 채택하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 중국이 북한에 식량, 에너지를 일방적으로 지원하는 대중요법식의 처방에서 벗어나 경험을 통한 북한경제의 자생력 회복에 주력하고 있는 것으로 분석되고 있다.

북중 간 경험이 시장논리에 따라 이루어지기 위해서는 북한의 개혁·개방이 필수적이다. 중국은 기회가 있을 때마다 북한 지도부에 개혁·개방을 주문하였다. 2012년 장성택 부장이 원자바오 총리를 예방한 자리에서 원 총리는 북중 경험이 활성화되기 위해서는 북한이 법률·법규 개선, 상관지구 간 협조 강화, 토지·세금에 시장시스템 적용, 기업 애로사항 해결, 세관 품질관리 서비스 개선 등이 필요함을 전달하였다.<sup>34)</sup> 이러한 요구사항은 표면적으로는 북중 경험과정에서 쌓인 불만과 불신을 토로한 것으로 볼 수 있지만 내면적으로는 북한에 대한 개혁·개방 요구를 우회적으로 표현할 것이다.

북중 경험 확대는 중국의 개혁·개방 경험 전수, 시장경제에 대한 이해 증진 등을 통해 북한의 개혁·개방을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 북한의 개혁·개방은 북한의 외자유치를 확대시켜 경제특구에서의 생산활동이 더욱 활발해질 것이다. 그러나 북중 경험 확대는 북한경제의 대중국 의존도를 심화시키고 북한 광물자원에 대한 중국의 독점현상<sup>35)</sup>을 강화시킴으로써 경제적 자립을 더욱 어렵게 하는 부정적 요인도 있다.

34) 박병광, 「김정은 시대, 중국의 대북정책과 북중관계 전망」, 『주요국제문제분석』, 국립외교원 외교안보연구소, 2012. 9. 26.

35) 현재 북한 경제시스템에서는 지하자원이 외화를 획득할 수 있는 확실한 자원이다. 외자유치가 시급한 북한은 지하광물자원을 할당으로 중국에 유출하고 있다. 중국은 해산광산(구리의 51% 지분을 소유하고 있고 무산광산(철광석)에 대해 50년간 채굴권을 확보하고 있다.

## V. 김정은 정권의 경제적 과제

### 1. 경제정상화

#### 가. 북한경제에서 경제정상화의 의미

경제정상화란 경제활동과정에서 발생하는 비효율적이고 분절적인 구조를 효율적이고 상호 보완적인 경제구조로 전환하여 생산적인 경제구조로 바꾸는 것이다. 따라서 한 국가의 경제가 정상화되기 위해서는 필요한 세부적인 경제영역에 현대적 기술 및 자본이 도입되어 전근대적 경제구조가 근대적 구조로 전환되어야 한다. 또한 대내의 행동양식에 있어서 국제적 규범과 통념에 부합되고 지속 가능한 확대재생산구조가 확립되며, 국민들의 물질적 수요를 충족시켜 개인의 복리를 증진시키고 사회후생을 극대화시켜주는 경제구조로의 전환을 말한다.

‘근대화된 경제구조로 변화되어 가는 것’을 경제의 정상화라고 한다면 북한경제의 정상화는 북한경제가 근대화된 경제구조로 변화·발전하는 것이라고 할 수 있다. 북한 경제구조의 근대화는 투입산출계획을 확대시키는 선(善)순환 구조로의 발전을 도모할 수 있기 때문이다.

경제정상화가 북한경제에 주는 의미는 무엇인가? 북한경제에서 경제정상화의 의미는 산업화를 통해 축소 지향의 악순환 구조를 끊고 확대 지향의 선순환 구조로 전환하는 것이다. 또한 경제의 시장화를 통해 경제생활의 차원에서 생산자로서의 구조를 유지하면서 소비자로서의 주민들이 자유로운 선택권을 확대해 나가고, 북한경제가 자본주의 시장경제와의 협조와 상호 의존을 통해 폐쇄형 경제구조를 포기하는 대신 대외 지향의 경제적 기반을 구축하는 개방화로 나아가며, 더 이상 불법적인 무역활동에 의존하지 않고 국제사회의 일원으로 보편화된 경제질서를 준수하는 것을 의미한다. 따라서 북한경제가 정상화되기 위해서는 산업화, 시장화 그리고 개방화가 전제되어야 한다.

왜 북한경제를 정상화하여야 하는가? 북한경제의 정상화가 북한주민들의 삶의 질을 개선하는 핵심적 요소이기 때문이다. 현재 북한경제에는 공장 가동률의 제고, 군수경제와 민간경제의 분절적 구조에 의한 비효율성 제거, 식량난 해소, 경제특구 개발에 소요되는 외환유치, 국제규범의 준수, 수출품의 경쟁력 강화 등과 같은 난제들이 산적해 있다.

## 나. 북한경제에서 경제정상화의 장애요인

한 국가의 경제적 성과는 경제체제와 밀접한 관계가 있다. 경제체제의 중요성은 1980년대 중반 동구권의 붕괴와 1991년 구소련의 붕괴에서 알 수 있다. 북한 경제체제는 사회주의 계획경제이다. 북한은 1970년대부터 사회주의 계획경제의 모순으로 발생된 생산성 하락의 문제를 치유하기 위해 체제 내에서 개선을 도모하였다.<sup>36)</sup> 특히 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’와 2012년 ‘6·28 방침’은 사회주의 계획경제라는 체제를 유지하면서 경제적 효율성을 높이기 위한 조치로 평가된다. 그러나 ‘7·1 조치’와 ‘6·28 방침’은 경제관리에서 분권화와 시장적 조절을 가미한 것에 불과하기 때문에 경제적 성과는 매우 제한적일 수밖에 없다.

북한경제의 정상화를 가로막는 요인은 경제체제와 발전전략, 폐쇄적 경제정책에서 찾을 수 있다. 사회주의 계획경제는 정치 우선의 원칙이 적용되기 때문에 개인적 욕구보다는 사회적 욕구 충족을 우선하게 된다. 이러한 경제적 유인체계(incentive system)는 물질적 자극보다는 도덕적 자극에 의존하게 한다. 또한 사회주의 계획경제는 경제활동과정에서 발생된 혜택의 대부분은 국가나 사회가 소유하게 된다. 따라서 사회주의 계획경제하에서는 개인의 경제적 동기가 매우 낮기 때문에 경제적 비효율성이 높아질 수밖에 없다.<sup>37)</sup> 이러한 경제의 비효율성을 제거하기 위해 경제의 시장기능을 높여야 한다.

북한경제의 정상화를 가로막는 또 다른 요인은 잘못된 발전전략이다. 북한의 중공업 우선의 발전전략은 경공업에서 중공업으로 정상적으로 발전하는 과정을 차단함으로써 경제의 순환구조를 단절시켜 산업화(industrialization)의 기회를 차단했다. 이는 현재 북한의 경제위기와 무관하지 않다.<sup>38)</sup>

또한 극단적 자력갱생의 자립적 민족경제는 소국경제인 북한이 시장 확대를 통한 산업화의 길과 비교우위의 이익을 얻을 수 있는 기회를 스스로 포기하는 정책실패를 자초하였다.<sup>39)</sup>

## 2. 공급능력 확산을 위한 시장화

1990년대 초반의 경제위기 이후 사회주의 계획경제에서 소비재부문의 계획은 거의 작동하지 않았다. 즉, 중앙공급능력이 절대적으로 부족한 상황에서는 시장을 억압할수록 암시장만

36) 체제 내에서의 개선은 독립채산제 도입을 통한 물질적 자극의 폭 확대, ‘8·3 인민소비품 운동’을 통한 지방공업에의 자율적 생산공간의 확대, 농업부문에서의 새로운 분조관리제 도입 등이 있다.

37) 개인에게 경제활동의 기회가 더 많아지고 유리한 유인체계가 주어질수록 높은 경제적 성과가 주어진 것이 역사적 경험이다. 결국 기회와 유인체계를 결정하는 것은 제도(institutions)이며, 제도의 핵심적 내용은 ‘사적 재산권의 실질적 보장’과 ‘국가에 의한 개인재산권의 침해방지’를 의미한다. 사회주의 계획경제는 사적 재산에 대한 보장정치가 없기 때문에 경제적 비효율성이 높아지는 것은 당연한 귀결이다.

38) 최근 북한경제의 공장가동률은 29~30% 수준인 것으로 추정되고 있다.

39) 북한경제의 대외의존도는 20%를 초과한 경우가 거의 없는 실정이다.

확대시켜 계획을 복원시키는 것은 고사하고 재정난만 가중시키는 결과를 초래하였다. 그래서 북한당국은 지구지책으로 암시장을 묵인할 수밖에 없었다. 북한은 제한적 개혁·개방을 통해 중앙공급능력을 복원시키고 나아가 과거 체제로 회귀하려고 하겠지만<sup>40)</sup> 그 과정 자체가 시장화를 확산시키고 체제에 대한 부담을 가중시키기 때문에 본격적으로 그러한 과정을 추진하기도 어려운 딜레마에 봉착한 것이 현실이다.<sup>41)</sup>

왜 시장화인가라는 물음에는 시장이 공급능력을 더 확충해 주는 제도이기 때문이라고 답할 수 있다. 중국의 개혁·개방의 핵심은 시장이 작동하고 있다는 점, 그리고 다른 어떤 나라라도 시장이 발전전략의 핵심이 되어야 한다는 점이다. 그리고 시장의 실패를 보정하기 위한 정부의 조정 등이 시장의 안정적 확장만큼이나 중요하다는 점이다.<sup>42)</sup>

북한은 경제난이 심화된 1990년대 중반부터 생존형 시장활동에 대해 묵인하는 태도를 보였다. 사실상 배급제가 붕괴된 상태에서 생존형 시장활동—폐기발 경작, 장사—에 의존하는 것은 불가피한 선택이었다. 그러나 시장활동의 활성화는 체제 존립과 직결되는 문제이기 때문에 필요에 따라 시장의 확장을 묵인하거나 억제했다.

북한당국은 북한이 당면한 경제적 현실에 대한 지속적인 개입을 추구하여 과거와 같은 고전적 체제로 복귀하고자 노력하고 있으나 이러한 회귀 노력은 현실적으로 불가능한 것으로 판단된다. 당국이 경제주체들로 하여금 경제적 상황을 개선하거나 극복하기 위한 실질적인 지원을 해줄 수 있는 여력을 보유하고 있지 않기 때문이다. 이는 현 상황에서 국가가 일정한 범위의 시장을 필요로 한다는 점을 반증하며, 당·정간부들의 부패 및 그 고리가 시장과 연결되어 있기 때문이다. 이러한 측면에서 북한에서 일정수준의 시장경제활동은 합법/불법의 영역을 떠나 지속적으로 존재할 수밖에 없다.

### 3. 수출을 통한 산업화

일반적으로 경제발전을 위해서는 필요한 노동, 자본, 기술과 같은 생산요소가 원활하게 공급되어야 하며, 생산된 제품을 판매할 시장이 존재해야 한다. 현재 북한경제의 상황은 자본과 기술은 전무하고 시장은 매우 협소한 후진경제(underdeveloped economy)의 전형적 모습이다. 따라서 북한경제를 산업화하기 위해서는 자본 및 기술의 조달과 함께 해외시장의 개척이 당면과제이다. 산업화를 위한 자본과 기술을 도입하면서 시장을 확대할 수 있는 유일한

40) 2002년 '7·1 경제관리개선조치'와 2012년 '6·28 방침'이 대표적이다.

41) 단적인 예가 2007년 배급제를 정상화하려던 시도가 실패로 끝났던 사건이다. 즉, 북한당국의 의지가 있다고 하여 시장화의 흐름을 바꿀 수는 없다.

42) 베리 노턴, 『중국경제: 이행에서 시장으로』, 이정구·전용복 역, 서울경제경영, 2011, p.9.

방법은 수출산업을 육성하는 것이다. 즉, ‘수출을 통한 외화 획득과 이를 통한 산업화’를 함께 추진할 수 있는 ‘수출산업 육성을 통한 산업화전략(Strategy of Export Oriented Industrialization: EOI)’이다.<sup>43)</sup>

현재 북한 경제위기의 근원은 외화난과 직결된다. 북한이 외화를 획득할 수 있는 길은 수출과 외자유치라는 사실을 감안할 때 수출이 갖는 의미는 매우 크다. 이러한 의미에서 북한이 선택할 수 있는 전략은 자체 공급이 가능한 노동력을 이용한 ‘수출주도형 산업화 전략’이 가장 효율적인 것으로 판단된다. 또한 북한이 ‘수출주도형 산업화 전략’을 채택하는 것은 수출산업을 통한 외화 획득이라는 가시적 효과 이외에도 북한경제의 세계경제 속으로의 편입과 시장경제로의 체제 전환을 촉진시키는 부수적 효과도 가져올 수 있다.

‘수출주도형 산업화 전략’은 체제 전환과정에서 발생하는 문제점을 상당히 완화시켜 줄 수 있다. 수출산업은 국제시장의 요구에 효율적으로 대응해야만 생존할 수 있다. 따라서 수출산업은 북한 내부의 작동원리보다 국제시장의 작동원리에 더 적응할 것이기 때문에 북한의 경제운용이 시장 지향으로 변화하게 될 것이다. 또한 수출산업의 육성은 국제시장의 작동원리에 더욱 익숙해지게 함으로써 시장경제를 이해하고 활용할 수 있는 인력도 점차 확대될 것이다.

북한의 부존자원을 고려할 때 노동집약적 가공무역을 기반으로 하는 수출산업을 육성하는 것이 바람직하다. 초기의 가공무역은 외국 기업과의 계약에 의한 위탁가공에서 출발하여 점차 국내 기업 스스로 원부자재를 수입·가공하여 제품을 생산하고 수출시장을 개척하는 보다 수준 높은 단계로 발전시켜야 한다. 일반적으로 가공무역방식에 의한 수출품 생산은 외국인 직접투자의 형태로 이루어지고 있다.

#### 4. 경제특구를 통한 개방화

경제특구(special economic zone)는 기업의 자유로운 활동을 보장하고 각종 행정규제 및 세제상의 특혜를 인정하는 지역을 지칭한다.<sup>44)</sup> 경제특구는 그 형태에 따라 무역형, 공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형, 과학기술 개발 및 첨단기술 도입을 위한 과학기술형, 다목적성의 종합형 등으로 구분할 수 있다.<sup>45)</sup>

43) 현재 북한의 경제상황은 1960년대의 남한의 경제상황과 매우 유사하다. 남한은 1960년대 초반 ‘수출산업 육성을 통한 산업화 전략’을 적극 추진 함으로써 발전도상국가의 모범이 되었다. 남한의 경제발전전략은 당시 전략의 실무책임자였던 오원철 전 경제수석의 회고록에 잘 나와 있다. 이와 관련된 내용은 다음을 참조하기 바란다(오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국을 만들었나』, 동서문화사, 2006).

44) 경제특구는 종전의 무역 진흥을 위해 지정된 자유경제지대, 자유수출지역, 수출가공지역, 특별구역과 구별된다. 경제특구는 중국이 개방전략을 채택한 이후 국제적 용어로 정착되었다(삼성경제연구소 편, 『경제특구의 성공적인 추진방안』, 2002).

45) 윤석, 「신민주 특별행정구역의 주요내용과 시사점」, 『입법정보 62호』, 국회도서관, 2002, p.3.

경제특구의 특성은 대외개방성이다. 그러나 현행 북한의 경제특구는 매우 폐쇄적인 특성 때문에 개방의 이익을 거의 얻을 수 없다. 북한의 폐쇄적 특구정책은 특구 자체의 효율성을 반감하고 있을 뿐만 아니라 북한경제 전반에 미치는 영향이 매우 제한적일 수밖에 없다. 북한이 폐쇄적 특구에서 개방적 특구 정책으로 전환하여야만 경제특구, 나아가 북한 전역에서 경제적 효과를 극대화할 수 있다. 이를 위해 여러 지역을 개방하는 개방적 특구정책을 시행함으로써 경제개방의 효과를 높여야 한다.

그리고 경제특구의 또 다른 특징은 다양성과 경쟁성이다. 따라서 현행 특구지역 내에서 남한 기업의 단독투자 형태를 남한 기업과 북한 기업, 북한 기업과 외국 기업, 또는 남북한 기업과 외국 기업 간의 합작기업 및 외국 단독투자기업으로 투자형태를 다양화하여야 한다. 그리고 특구 내 기업과 특구 이외 기업 간의 다양한 제휴 및 협력 관계를 개발함으로써 특구경제와 내지경제 간의 연계를 확대하는 것도 중요하며, 특구 내 기업이 단순한 제조업용 공단이 아니라 제조업과 서비스 부문이 함께 발달하는 종합경제개발특구로 발전시키는 것이 바람직하다.<sup>46)</sup> 현재 북한은 경제특구와 기존 지방공업 또는 국유기업과의 연계가 고려되고 있지 않기 때문에 북한 산업 전반에 미치는 효과가 미약하다.

또한 경제특구에서는 시장경제를 바탕으로 자율성이 보장되어야 한다. 그러나 북한은 계획경제의 틀 속에서 행정적 수단을 통해 경제특구를 관리하고 있다. 행정수단을 통한 특구 관리는 시장기구의 작동원리를 근본적으로 제한하기 때문에 특구지역 내에서의 경제활동은 제약받을 수밖에 없다. 또한 행정수단에 의해 특구경제와 북한경제의 연계성이 원천적으로 차단되기 때문에 특구 개발의 경제적 효과를 반감시키고 있다. 이러한 행정적 관리는 현재 특구지역 내에서 생산 및 유통, 생산요소의 조달, 수출입과정에 대해 시행되고 있다.

기존의 북한 중심의 특구 개발방식에서 남북한 공동산업단지의 개발과 남북한 공동자유경제특구를 개발하는 것이 필요하다. 우선 남북한 공동산업단지의 개발형식은 ① 북한의 공업단지에 남한 기업이 추가적으로 진출하는 방식, ② 북한의 특정 기업과 남한의 기업이 합작하여 새로운 공장을 건설하는 방식, ③ 북한 기업의 일정 지분을 남한 기업이 인수하는 방식 등을 고려할 수 있다. 그리고 남북한 공동자유경제특구(co-free economic special zone)는 접경지역이나 비무장지대에 공동의 경제특구를 설치하여 어느 일방의 주권이 배타적으로 적용되는 것을 방지함으로써 경제적 부자유를 해소하는 것이다. 물론 공동산업단지의 개발과 공동자유경제특구의 개발은 현재 북한 경제특구 중심의 남북경협형의 형식을 한 차원 높여줄 것이며, 궁극적으로는 북한경제의 개혁·개방을 통해 시장화와 사유화에도 기여할 것이다.

46) 현재 개성공단은 남한 기업의 제조업부문의 단독투자만을 허용하고 있다.

# 최근 5년간 북한 대외무역의 주요 특징 및 전망

입강택 | 통일연구원 선임연구위원 | ktlim@kinu.or.kr

## 1. 문제 제기

최근 5년 동안 북한의 대외무역은 전례 없이 급속한 양적 증가와 함께 내용 면에서 상당한 변화를 보여주고 있다. 먼저 무역규모가 최근 5년 동안 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있으며, 이 과정에서 중국에 대한 무역의존도가 큰 폭으로 확대되었다. 이러한 현상은 북한의 핵실험과 장거리 로켓 발사, 천안함·연평도 도발 등에 대한 국제사회의 경제제재로 북한의 경제적 고립이 심화된 상황에서 나타났다는 점에서 더욱 눈길을 끌고 있다.

최근 5년 동안 북한의 대외무역에서 나타난 이러한 특징은 세 가지로 해석할 수 있다. 첫째, 북한당국의 외화 획득이 그 어느 때보다도 절실한 시기였다는 점이다. 북한은 2007년 전국지식인대회에서 2012년을 ‘강성대국의 대문을 여는 해’로 규정하고, 경제적 성과를 과시하기 위한 사업을 2008년부터 본격적으로 추진한 것으로 보인다. 이에 따라서 북한당국은 경제사업에 필요한 물자를 조달하기 위한 외환을 획득해야 하는 과제에 직면한 것으로 평가된다. 이러한 필요성이 무역규모의 증가로 나타난 것이라고 할 수 있다.

둘째, 한국을 비롯한 국제사회의 경제제재로 고립된 상황에서 2012년이라는 목표시점이 주어졌기 때문에, 북한으로서는 특정 국가에 대한 의존도가 심화되는 현상을 용인할 수밖에 없었을 것으로 판단된다. 북한은 ‘5·24조치’로 인하여 한국과의 교역 및 경제지원이 크게 제약받게 된 상황에서 거의 유일한 출구인 중국에 의존하여 필요한 물자를 수입하였고, 이에 필요한 자금 확보를 위해 수출과 경제협력을 확대하기 위한 노력에 집중했던 것으로 보인다.

셋째, 외화 획득을 위한 북한당국의 노력은 그러나 경쟁력이 있는 수출상품의 부족으로

인하여 한계에 직면하게 된 것으로 보인다. 이에 북한은 상대적으로 수요가 있는 특정 제품군에 의존하여 수출을 확대하는 행태를 보여주고 있다. 광물성생산물(HS 25~27)과 의류(HS 50~63)가 여기에 속한다.<sup>1)</sup>

결국, 최근 북한의 대외무역 실적과 특징을 결정하는 주요 변수로, 경제정책의 목표와 이 목표를 달성하기 위한 대외경제정책(특히, 수출전략) 그리고 대외경제관계 형성에 영향을 미치는 대외적 경제환경 등을 꼽을 수 있다. 본고에서는 대외경제정책을 중심으로 대외무역에 대한 북한당국의 지향성을 분석하고, 이를 기초로 대외무역 실적에서 나타나는 특징을 살펴보고자 한다. 마지막 부분에서는 김정은 시대의 대외무역정책기조를 전망하고자 한다.

## II. 대외경제정책의 주요 특징

북한의 대외경제정책을 분석하기 위해서 북한당국이 매년 정책목표를 제시하는 신년공동사설과 최고인민회의의 보고문을 살펴보고자 한다. 그러나 신년사설과 최고인민회의의 보고문에 제시된 정책과제에 집중할 경우에는 미묘한 정책 변화를 발견할 수 없기 때문에, 이를 보완하는 차원에서 『경제연구』에 게재된 논문들을 통해 대외무역에 대한 북한당국의 정책변화를 추적하고자 한다.

### 1. 신년공동사설과 최고인민회의의 보고문에 나타난 대외경제정책기조

최근 5년 동안 신년공동사설과 최고인민회의의 보고문에서 대외경제관계와 관련하여 언급된 내용을 살펴보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 신년공동사설에서는 정책의 방향성이 제시되고 내각의 책임자가 보고하는 최고인민회의에서는 보다 구체적인 정책과제가 제시된다는 점이다. 이에 따르면, 북한은 최근에 와서도 공식적으로는 자력갱생의 원칙을 강조하고 있으며, 자립적 민족경제 건설노선을 추구하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, ‘경제강국’을 건설하기 위해 대외경제관계와 대외무역의 확대·발전이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이를 위한 구체적인 추진과제로, 무역활동의 다양화와 다각화, 경제

1) 2007년 3.5억달러(38%)에 불과했던 광물성생산물 수출액이 2011년에는 16.6억달러(59.4%)로 3.7배 이상 증가하였으며, 수출에서 절대적인 비중을 차지하게 되었다. 의류의 경우에는 2007년 1.1억달러(11.9%)에 불과했던 의류 수출액이 2011년에는 4.7억 달러(17%)로 3.3배 정도 증가하여, 북한의 수출에서 두 번째로 높은 비중을 차지하였다.

및 과학기술 협조사업의 확대, 합영·합작사업의 활성화 등이 제시되고 있다. 여기에서 제시된 정책과제들은 대체로 오랫동안 반복적으로 강조되어 온 것들이라고 할 수 있다. 다만, 기술협력 사업과 합영·합작사업을 통해서 국제사회의 선진 기술과 설비 및 지식을 도입함으로써 경제의 현대화에 적극적으로 활용해야 한다는 점이 새롭게 강조되고 있다.

셋째, 현실적으로 한계에 직면한 수출의 확대를 위해 지하자원의 개발과 수출단지 및 경제특구의 활성화를 강조하고 있다. 그러나 북한당국은 이후 지하자원의 체계적인 개발과 이용을 강조하면서 국가의 통제를 강화하였으며, 수출단지와 경제특구 개발사업은 중국에 의존하여 진행되고 있는 상황이다. 수출 확대와 외자유치를 통해서 부족한 외화문제를 해결하고자 하는 북한당국의 절박함과 조바심이 감지되는 부분이다.

〈표 1〉 신년공동사설과 최고인민회의 보고문에서 언급된 내용

	신년공동사설	최고인민회의 보고문
2008년	우리 경제구조의 특성을 살리면서 인민경제를 기술적으로 개건해 나가는 원칙, 최대한의 실리를 보장하면서 인민들이 실질적인 덕을 보게 하는 원칙, 내부의 원천과 가능성을 남김없이 동원하는 것을 기본으로 하면서 대외경제관계를 발전시키는 원칙을 틀어쥐고 경제강국건설을 다그쳐야 한다.	경제강국 건설의 현실적 요구에 맞게 나라의 대외경제사업을 더욱 확대 발전시켜 나가는 것은 올해 내 각 앞에 나서는 중요한 과업의 하나 …… 다른 나라들과의 대외경제관계에서 주체를 철저히 세우고 무역활동을 다양화·다각화하며 경제 합영·합작과 경제 기술협조사업을 확대 발전시켜 나가도록 할 것(제11기 제6차, 4. 9)
2009년	자력갱생에 우리의 힘이 있고 강성대국의 대문을 여는 열쇠가 있다. …… 우리는 언제나 우리의 사회주의터전에 발을 든든히 붙이고 세계를 굽어보아야 하며 자체의 힘을 키우고 우리의 자원과 기술, 우리 제도의 우월성에 토대하여 승리의 진격로를 열어 나가야 한다.	우리는 …… 발전하는 오늘의 현실적 요구에 맞게 대외무역을 적극 확대·발전시키고 다른 나라들과의 경제 및 과학기술 교류를 폭넓게 전개해 나가겠습니다(제12기 제1차, 4. 9).
2010년	대외시장을 확대하고 대외무역활동을 적극적으로 벌여 경제건설과 인민생활 향상에 이바지하여야 한다.	우리는 대외경제사업에 대한 통일적인 장악지도체계를 세우고 2차, 3차 가공품과 완제품 수출 비중을 높이는 원칙에서 무역을 확대·발전시키며 대외경제 기술협조사업을 대담하고 통이 크게 벌여 나갈 것입니다(제12기 제2차, 4. 9).
2011년	자력갱생의 원칙을 철저히 구현해 나가야 한다. …… 우리나라의 풍부한 지하자원을 적극 개발리용하여 인민생활 향상과 경제강국 건설에 필요한 원료도 해결하고 자금도 확보해 나가야 한다.	내각은 무역을 다양화·다각화하여 수출액을 결정적으로 장성시키도록 한다(제12기 제4차, 4.7).
2012년		수출품 생산기지들을 전망성 있게 꾸리고 경제무역지대 개발과 합영·합작을 활발히 전개하며 다른 나라들과의 경제·기술 협조사업을 더욱 강화해 나갈 것이다(제12기 제5차, 4. 13).

## 2. 『경제연구』에서 관찰되는 대외경제정책 관련 변화

북한당국의 공식적인 문건을 통해서 발표하는 대외경제정책 관련 사항들에서는 원칙이 강조되고 추상성이 높은 정책과제가 제시되는 수준을 넘어서지 못하기 때문에 내부의 인식과 입장 변화를 감지하기 어려운 측면이 있다. 이에 반해서, 북한이 발표하는 경제 관련 연구 논문집들에서는 연구자의 개인 의견이라는 형식을 빌려 북한당국의 인식 변화를 반영한 주장들이 제기되는 것으로 평가되고 있다. 여기에서는 중복성을 피하기 위해 가장 대표적인 경제 관련 전문 논문집이라고 할 수 있는 『경제연구』를 통하여 대외경제부문에서 최근 나타나고 있는 몇 가지 변화를 살펴보고자 한다.

첫째, 대외무역에서 '수출 우선' 원칙이 강조되고 있다. 사회주의 경제체제에서는 전통적으로 대외무역의 역할로서 필요한 물자의 수입을 중요시 해 왔다. 따라서 수출은 수입에 필요한 외화의 획득이라는 소극적인 기능이 강조되었던 것이다. 그러나 최근 대외무역시장을 확대하기 위한 전략을 모색하면서 수출시장을 우선적으로 확대할 필요성을 인식하게 된 것으로 보인다. 이는 대외무역의 최종 목표인 수입을 증대시키기 위해서는 수출을 통해서 북한에서 절대적으로 부족한 외화 획득이 우선되어야 한다는 사실을 강조하기 위한 것으로 평가된다.

대외시장을 확대하는데서 나서는 중요한 요구는 둘째로, 수출시장을 우선적으로 확대해 나가면서 수입시장도 동시에 넓혀나가는 것이다. …… 그러므로 인민경제의 모든 부문들과 무역회사들은 수출시장을 늘려나가는데 보다 큰 힘을 넣고 대외무역을 확대해 나가야 한다.<sup>2)</sup>

둘째, 비교우위에 입각한 무역을 부분적으로 강조하기 시작하고 있다. 대외무역에서 실리를 보장하기 위한 방법 중의 하나로 세계시장에서의 비교우위를 고려하여 수출 및 수입 품목을 결정할 필요가 있다는 것이다. 흥미로운 사실은, 단가가 높은 최신 기술이나 첨단제품과 같은 생산재의 경우에는 당장에 비교우위가 없더라도 생산할 수 있다면 가능한한 자체적으로 생산하고, 소비재는 비교우위에 입각하여 수입하도록 이중적인 기준을 제시하고 있다는 점이다. 비교우위를 적용하여 실리를 보장할 필요성을 강조하면서도 자립적 경제건설이라는 국가목표에 따라 생산재는 장기적으로 자력으로 해결할 수 있는 생산체계를 구축해야 한다며 모순적인 방향을 제시하고 있는 것이다.

2) 문성 「대외시정확대는 현시기 대외무역발전의 중요요구」, 『경제연구』, 2011년 4호, 평양: 과학백과사전출판사, p.39.

최신기술이나 첨단제품과 같은 것은 나라의 경제발전에서 전략적의의를 가지며 국제시장에서 사기 어렵거나 값이 비싸다. 그러므로 자체로 능히 해결할수 있는 것은 비록 원가가 다소 높다고 하더라도 자체로 보장하는 것이 전사회적이익, 전망적이익의 견지에서 볼 때 더 실리에 맞는다. 반면에 소비품 같은 것은 기본적으로 국내에서 자체로 생산할수 있지만 잘 만들 수 없거나 원가가 많이 드는 것은 다른 나라에서 사다 쓰는 것이 더 실리에 맞는다.<sup>3)</sup>

셋째, 대외무역에서 적용할 가치법칙은 세계시장에 통용되는 가치법칙의 특성을 바르게 이해하고 제대로 활용해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이를 위해 ‘국가가치’보다는 ‘국제가치’<sup>4)</sup>를, 그리고 국내시장의 이윤율보다는 세계시장에서의 ‘평균 이윤율’을 고려해야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 북한당국은 무역회사들이 자본주의 세계시장의 특성을 잘 파악하여 적절한 무역확대전략을 수립할 것을 촉구하고 있다. 동시에 자율성에 입각하여 무역활동을 수행하는 ‘자본주의적 무역방법’에 대해서는 분명한 거부감을 표시하고 있다. 이를 허용하면 사회주의 체제를 침식시킬 것이라고 우려하는 것이다.

개별적단위들이 국가의 통제에서 벗어나 제가끔 자본가들과 거래하게 되면 제국주의자들이 바라는데로 <개혁>, <개방>이 되고 나라의 경제가 자유화, 자본주의화될수 있다.<sup>5)</sup>

이러한 주장이 제기된 배경에는 무역활동의 분권화가 확대되면서 정부의 통제에 벗어난 행동들이 증가하고 있다고 인식하기 때문인 것으로 보인다. 이에 따라서 대외무역에서의 품목 선정 및 가격책정 등에서는 최대한 국제시장의 특성을 받아들이고 창의성을 발휘하여 무역에 따른 이익을 극대화하되, 이러한 작업을 수행하는 과정에서는 국가의 통일적인 지도와 통제를 받아야 한다는 모순적인 주장을 하고 있는 것이다.

3) 최광호 「대외무역에서 혁명적원칙 사회주의원칙을 지키면서 실리를 보장하기 위한 방도」, 『경제연구』, 2012년 1호, 평양 과학백과사전출판사, p.39.

4) ‘국제가치’는 ‘민족적가치’와 구별되는 개념으로, “개별적나라들의 민족적가치의 평균으로 형성”되는 것으로 설명하고 있다(오승일, 「현시기 대외무역에서 가치법칙의 옳은 리용은 대외경제관계발전의 중요담보」, 『경제연구』, 2010년 2호, 평양 과학백과사전출판사, pp.37~38).

5) 김철준, 「우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상」, 『경제연구』, 2008년 1호, 평양 과학백과사전출판사, p.4.

### 3. 소결: 대외무역정책의 주요 특징

북한당국이 최근 5년 동안 제시한 대외무역 관련 정책 과제들을 종합하면 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 무역규모의 확대, 특히 수출 증대를 통해서 '경제강국' 건설에 필요한 원자재와 설비를 제때에 조달할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이를 위해 북한은 목표기한인 2012년을 한 해 남겨 놓은 2011년에 지하자원의 적극적인 개발을 강조하기도 하였다.

둘째, 대외경제정책에서 나타난 새로운 변화라고는 할 수 없지만, 최근 들어 북한은 대외무역과 합영·합작 등의 경제협력사업을 통한 선진 기술 및 첨단설비의 도입을 강조하고 있다. 이는 북한이 경제발전전략으로 강조하고 있는 '새 세기 산업혁명', '최첨단 돌파전', '지식경제강국 건설' 등의 목표를 달성하기 위하여 대외경제부문이 적절히 역할을 담당해야 한다는 인식에서 비롯된 것으로 보인다.

셋째, 그동안 부정적으로 인식되어 왔던 생필품을 중심으로 하는 소비품에 대한 수입을 전격적(?)으로 허용하는 분위기가 감지되고 있다. 북한당국으로서의 절대적으로 부족한 소비재품을 국가가 공식적으로 수입하여 시장이나 국가의 공식 유통망 등을 통해 공급함으로써 주민생활의 안정과 수익 창출이라는 두 마리 토끼를 잡겠다는 의도로 파악된다. 여기에는 농사에 필요한 비료와 자재 및 농산물 수입도 포함된다고 할 수 있다.

## III. 대외무역의 주요 실적

여기에서는 앞에서 정리한 대외무역정책의 지향성(특징)이 무역실적에 어느 정도 반영되고 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위해, 무역, 특히 수출규모의 증가 추세, 첨단설비의 도입 실적, 생필품 등 소비재의 수입 추이 등을 살펴보고자 한다.

### 1. 무역규모와 수출액의 변화 추이

북한의 대외무역규모는 빠르게 증가하여 2007년 29억달러에서 2011년에는 63억달러로 지난 5년 동안 1.15배 증가한 것으로 나타나고 있다. 비록 2009년에는 수입과 수출 모두 감소한 것으로 나타나기는 했지만 전반적으로는 빠르게 증가하는 경향성을 보이고 있다.

또한 이러한 증가 추세는 2012년에 다소 완화되기는 해도 계속될 것으로 전망되고 있다. 2012년 북한 무역에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 중국과의 교역실적이 전년 동기 대비 5.5% 증가한 것으로 발표되었기 때문이다.<sup>6)</sup>

최근 5년 동안 북한의 대외무역실적이 증가하는 데 있어서 수입보다는 수출의 증가폭이 컸다는 사실은 매우 특징적인 현상이라고 할 수 있다. 또한 이러한 현상은 북한당국이 정책적으로 강조해 온 ‘수출 우선’ 기조가 무역실적으로 반영된 것이라고 평가할 수 있다. 지난 5년 동안 북한의 수출은 2배 이상 증가하였기 때문이다. 이에 반해서 수입의 경우는 74.5% 증가에 머물고 있어 수출 증대가 대외무역실적 증가를 견인해 왔다는 사실을 알 수 있다.

특히 2011년에 수출 증가율이 가장 두드러지게 높게 나타나고 있다. 전년에 비해 무려 84.2%가 증가했기 때문이다. 이는 2012년을 ‘강성대국 대문을 여는 해’로 지정하고 이를 위해서 추진해온 각종 대규모 경제사업에 투입될 물자를 구입하는 데 필요한 외화를 확보할 필요성이 커졌기 때문인 것으로 추정된다.

〈표 2〉 북한의 연도별 수출입 추이

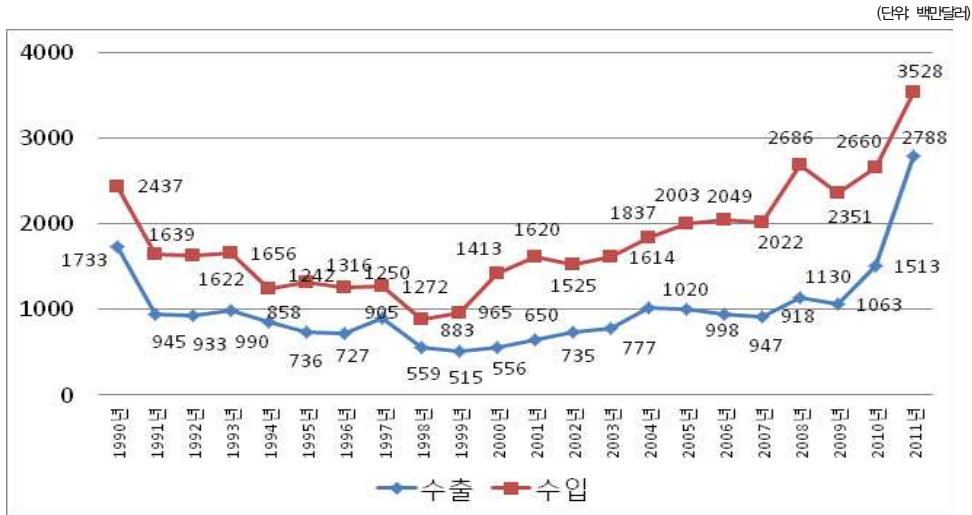
(단위: 백만달러, %)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
수 출	918 (-3.0)	1,130 (23.0)	1,063 (-6.0)	1,513 (42.4)	2,788 (84.2)
수 입	2,022 (-1.3)	2,686 (32.7)	2,351 (-12.5)	2,660 (13.2)	3,528 (32.6)
합 계	2,941 (-1.8)	3,816 (29.7)	3,414 (-10.5)	4,174 (22.2)	6,316 (51.3)
무역수지	-1,104	-1,556	-1,288	-1,147	-740

주 ( )안은 증감률임  
자료: KOTRA,

6) 중국 세관당국이 집계한 교역통계자료에 따르면, 2012년 북중 교역액은 56억 2천만달러로 전년에 비해 5.5% 증가한 것으로 나타나고 있는데, 중국의 대북 수출액은 34억 4,570만달러, 수입액은 24억 8,730만달러이며, 이에 따라 2012년 북한의 대중국 무역수지적자는 9억 5,840만달러를 기록하였다.

〈그림 1〉 북한의 연도별 수출입 추이



자료: KOTRA 「2011 북한의 대외무역동향」, 2012. 5. 30.

그렇다면 지난 5년 동안 북한의 수출 증가를 견인해 온 품목은 어떻게 구성되어 있을까? 전체적으로 수출상품의 구성이 변하고는 있지만, 광물성생산물과 섬유제품 그리고 비금속류가 북한 수출상품의 대부분을 차지하고 있다. 그중에서도 광물성생산물과 섬유제품의 빠른 증가세가 특징적이며, 상대적으로 비금속류의 경우에는 수출액에서는 증가세를 보이고 있음에도 불구하고 수출에서 차지하는 비중에서는 감소세를 보이고 있다.

절대적인 규모에서 가장 빠르게 증가한 광물성생산물의 경우에는, 2007년 3억 4,958만달러에서 2011년에는 16억 5,665만달러로 5년 동안 3.7배 이상이 증가하였다. 이러한 수치는 같은 기간 동안 북한의 수출규모가 2배 정도 증가한 점에 비추어 북한의 수출 증대에 광물성생산물 기여한 정도가 매우 크다는 사실을 알 수 있게 한다. 이에 따라서 광물성생산물이 수출에서 차지하는 비중도 2007년 38%에서 2011년에는 59.4%로 큰 폭으로 증가하였다. 광물성생산물의 수출 증가에서는 무연탄과 철광석의 수출 증가가 절대적인 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있어, 북한당국이 외화벌이를 위해서 상대적으로 자원이 풍부한 무연탄(HS 27)과 철광석(HS 26)의 생산 및 수출에 진력하고 있다는 사실을 알 수 있다. 따라서 북한당국의 수출 증대정책에 가장 잘 부응한 산업분야가 광물 채취부문이라고 하겠다.

〈표 3〉 북한의 연도별 수출품목 현황

(단위: 천달러, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
동물성제품	30,430 (3.3)	40,743 (3.6)	59,427 (5.6)	65,207 (4.3)	83,361 (3.0)
식물성제품	11,498 (1.3)	15,877 (1.4)	27,687 (2.6)	21,121 (1.4)	44,279 (1.6)
광물성생산물	349,581 (38.0)	466,544 (41.3)	445,727 (41.9)	695,859 (46.0)	1,656,654 (59.4)
화학, 플라스틱	87,081 (9.5)	85,499 (7.6)	72,231 (6.8)	88,440 (5.8)	87,644 (3.2)
목제품	20,549 (2.2)	7,975 (0.7)	9,602 (0.9)	5,965 (0.4)	8,864 (0.3)
섬유제품	109,312 (11.9)	120,248 (10.6)	149,470 (14.1)	229,956 (15.2)	474,406 (17.0)
귀금속류	2,191 (0.2)	35,023 (3.1)	24,738 (2.3)	4,145 (0.3)	3,546 (0.1)
비금속류	154,953 (16.9)	190,369 (16.8)	162,336 (15.3)	264,239 (17.5)	301,743 (10.8)
기계, 전기전자	55,566 (6.0)	79,359 (7.0)	54,560 (5.1)	98,249 (6.5)	77,658 (2.8)
기 타	97,610 (10.6)	88,576 (7.8)	57,008 (5.4)	40,451 (2.7)	50,435 (1.8)
합 계	918,771 (100.0)	1,130,213 (100.0)	1,062,786 (100.0)	1,513,632 (100.0)	2,788,590 (100.0)

주 ( ) 안은 비중임  
자료: KOTRA, 북한의 대외무역동향, 각년도.

섬유제품의 수출 증가세도 주목할 만하다. 2007년 1억 931만달러에서 2011년에는 4억 7,440만달러로 3.3배가 증가하였으며, 이에 따라 수출에서의 비중도 지난 5년 동안 11.9%에서 17%로 증가하였다. 이처럼 지난 5년 동안 섬유제품의 수출이 큰 폭으로 증가한 것은 임가공교역이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다. 특히 2009년부터는 중국과의 임가공사업이 빠르게 증가한 것으로 나타나고 있는데, 이는 남북관계의 경색으로 북한 기업들이 사업 파트너를 중국으로 전환한 데 따른 것으로 보인다. 임가공사업의 중국에 대한 의존이 2010년 이후 급증한 것은, 한국정부의 '5·24 조치'로 북한 내륙지역에서 이루어진 남한 기업의 임가공사업이 중단되었기 때문이다.

비금속류는 절대금액으로는 지난 5년 동안 2배 정도 증가하였지만, 비중은 오히려 16.9%에서 10.8%로 감소하였다. 광물성생산물과 섬유제품의 수출이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다. 세부 품목으로는 철강(HS 72)과 아연(HS 79)의 수출이 주를 이루고 있는 것으로 나타나고 있다.

## 2. 생산설비의 도입

북한은 최근에 와서 경제발전을 위해서는 첨단기술과 최신설비의 도입을 과감하게 추진해야 한다고 강조해 왔다. 이처럼 고급기술이 포함된 생산재의 도입을 강조한 정책 기조가 무역에 어떻게 반영되었는지 구체적인 실적을 통해서 분석해 보고자 한다.

이를 위해서 현시적 비교우위(Revealed Comparative Advantage: RCA)를 계산하는데 적용한 상품분류를 이용하고자 한다.<sup>7)</sup> 머렐(Murrell[1990])의 분류에 따르면, '첨단기술이 내포된 상품(product cycle goods)' 그룹에는 화학제품, 의약품, 플라스틱, 염료, 비료, 폭발물, 기계류, 항공기, 생산도구, 시계, 군수품 등이 포함되어 있다. 여기에 '생산재(goods used by industry)' 그룹에 해당되는 품목 중에서 '첨단기술이 내포된 상품' 그룹과 겹치지 않는 철강재와 전기설비 등을 추가하여 '첨단기술이 포함된 생산재'로 정의하고 이 상품군(商品群)의 수입 추세를 살펴보고자 한다.

〈표 4〉 첨단기술이 포함된 생산재 상품그룹의 주요 품목

SITC	주요 상품
512	알코올, 페놀, 페놀-알코올, 할로겐화유도체, 니트로화유도체 또는 니트로소화유도체
513	산소관능의 카르복시산 및 그들의 무수물·할로겐화물·과산화물·과산화산과 그들의 할로겐화유도체·술폰화유도체·니트로화유도체, 니트로소화유도체
514	니트로겐 기능성 화합물
515	유기-무기 화합물·헤테로고리화합물·핵산 및 그들의 염과 술폰아미드
531	합성유기착색제와 레이크안료 들을 기제로 한 조제품
532	염료 및 유연액스와 합성유연물질
541	542의 의약품을 제외한 의료 및 약품
571	에틸렌의 중합체(일차제품의 것에 한함)
581	플라스틱의 관·파이프 및 호스와 이들의 연결구류
661	석회, 시멘트, 철판접합구조물(유리와 진흙 제외)
662	진흙 건설구조물과 내화성 구조물
663	광물성제품
671	선철과 스피그라이즌, 스펀지 철, 페로로 합금의 강철 분말과 입자
672	철과 강철의 잉곳과 기타 일차 형상의 것; 철과 강철의 반원제품
673	철강 혹은 비합금 강철의 평판압연제품(클레드 도금 또는 도포한 것 제외)
674	철강 혹은 비합금 강철의 평판압연제품으로 클레드 도금 또는 도포한 것
675	합금 강철의 평판압제품
676	철과 강철 바, 봉, 앵글 그리고 잘 다듬어진 부문(강시판 포함)

7) Peter Murrell, *The Nature of Socialist Economies: Lessons from Eastern European Foreign Trade*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

SITC	주요 상품
677	철 혹은 강철의 철길 혹은 철도 트랙구조물
678	철 혹은 강철의 선
679	철 혹은 강철의 관과 중공프로파일 및 관 및 관의 연결구류
681	은과 백금 그리고 백금류의 다른 물질
682	동
683	니켈
684	알루미늄
685	납
686	아연
687	주석
689	다양한 비철금속, 아금류, 도성합금
711	증기 발생 보일러, 과열수 보일러, 보일러의 보조용 플랜트
712	증기터빈과 그 부속품들
713	내부연소 피스톤식 엔진과 그 부속품
714	엔진과 모터, 비전기식(712, 713, 718 부문 이외의); 엔진과 그 부속품
716	회전전기설비와 그 부속품
718	전력발전기와 그 부속품
722	트랙터(744.14와 744.15 제외)
723	도시건설용 설비와 장비 그리고 그 부속품
724	방직류와 가죽기계와 그 부속품
726	출판과 제편기와 그 부속품

주: 북한의 수입이 전혀 없는 품목은 제외함.

첨단기술이 내포된 생산재의 최근 5년 동안의 수입실적을 살펴보면, 다음의 <표 5>에 나타난 것처럼, 전체적으로 규모는 증가한 것으로 보이지만 상대적 비중에서는 감소세를 보이고 있다. 특히 같은 기간 동안 북한의 수입 규모가 74.5% 증가했다는 사실을 고려하면, 여기에서 제시된 생산재의 수입은 실질적으로 축소되었다고도 주장할 수 있다. 따라서 첨단설비를 포함한 산업 현대화에 필요한 생산재의 수입은 북한당국이 강조한 것과는 달리 실적이 미흡한 것으로 평가된다. 이처럼 정책목표에 접근하지 못한 것은, 기본적으로 선진기술과 첨단설비를 수입하는 데 필요한 외환을 충분하게 확보하지 못했을 뿐만 아니라 국제제재로 인하여 수입에 제약을 받았기 때문인 것으로 보인다.

다만, 2011년부터 첨단기술이 포함된 생산재의 수입이 규모 면에서 증가세를 보이고 있는 점은 북한이 강성국가 건설이라는 정책목표를 달성하기 위해 생산재의 수입에 관심을 표명하고 있다는 사실을 시사한다고 할 수 있다.

〈표 5〉 첨단기술이 포함된 생산재 상품의 주요 품목들의 수입 추이

(단위: 천달러 %)

SITC	2007년	비중	2008년	비중	2009년	비중	2010년	비중	2011년	비중
512	6,309	0.5	14,181	0.7	20,111	1.1	8,100	0.4	11,477	0.4
661	5,836	0.4	9,295	0.5	4,503	0.2	7,399	0.3	23,326	0.7
662	9,415	0.7	12,236	0.6	14,331	0.8	13,968	0.6	21,101	0.7
663	2,023	0.2	2,325	0.1	1,993	0.1	2,191	0.1	7,593	0.2
671	143,665	10.3	98,167	4.8	11,609	0.6	83,984	3.7	17,118	0.5
673	9,805	0.7	17,734	0.9	37,978	2.0	23,200	1.0	19,976	0.6
674	7,587	0.5	9,872	0.5	11,121	0.6	15,320	0.7	20,370	0.6
675	15,249	1.1	7,755	0.4	12,197	0.7	11,984	0.5	11,750	0.4
676	8,139	0.6	9,163	0.5	6,488	0.3	11,954	0.5	27,809	0.9
679	9,153	0.7	9,368	0.5	14,943	0.8	16,185	0.7	19,124	0.6
684	5,103	0.4	8,756	0.4	11,760	0.6	14,629	0.6	34,260	1.1
713	4,571	0.3	5,720	0.3	5,775	0.3	8,508	0.4	19,802	0.6
716	4,369	0.3	8,091	0.4	14,145	0.8	12,311	0.5	18,070	0.6
723	39,964	2.9	22,983	1.1	860	0.1	26,247	1.2	40,295	1.3
724	6,589	0.5	7,801	0.4	12,699	0.7	9,489	0.4	28,817	0.9
합계	323,194	23.2	291,365	14.3	239,157	12.7	362,179	15.9	428,801	13.6

주: 합계는 〈표 4〉에서 나타난 품목을 모두 합한 금액

자료: United Nations Statistics Division, Commodity Trade Statistics Database(<http://comtrade.un.org/db/>)

이 같은 상황에서 북한당국으로서는 선진기술이 포함된 생산재를 도입하기 위한 또 다른 방법을 모색할 수밖에 없을 것으로 추정된다. 대안으로 제시된 방법은, 합영·합작 사업의 활성화와 경제특구 개발사업의 가속화라고 할 수 있다. 북한은 최근 들어와 외국 기업과의 합영·합작 사업을 통해서 선진기술과 첨단설비를 도입해야 한다는 점을 반복적으로 강조하고 있다. 이와 함께 경제특구를 제한적인 대외개방창구로 활용하여 국제사회의 선진 기술 및 설비를 동반한 투자를 유치함으로써 북한에 부족한 선진 기술 및 설비 그리고 자금을 보충하고자 노력하고 있다.

### 3. 생필품 등의 소비재 수입

대외무역에서의 실리를 강조하면서 유독 소비재는 국제무역에서의 비교우위에 입각하여 수입하는 것이 바람직하다는 주장을 제기하고 있는 부분은 눈길을 끄는 대목이다. “국내에서 자체로 생산할 수 있지만 잘 만들 수 없거나 원가가 많이 드는” 소비재 상품은 외국에서 수입하는 것이 좋다는 것이다. 그러나 이러한 주장은 북한이 상시적으로 강조해 온 자립적 경제건설노선과 배치된다고 할 수 있다. 가능한한 자체적으로 생산하여 자기완성형 경제구조를 구축하는 것을 목표로 해왔기 때문이다. 따라서 소비재는 세계시장에서의 비교우위에 입각하여 수입하는 것이 유리할 경우 수입해서 사용하자고 주장하는 것은 현실적으로 대부분의 생필품을 중국 등지에서 수입해서 사용하고 있는 현실을 합리하기 위한 논리 전개인 것으로 판단된다.

북한에서 최근 5년 동안 소비재 상품의 수입이 어떻게 이루어져 왔는지 살펴보기 위해 앞에서 언급한 머렐(Murrell[1990])의 상품분류방식을 활용하고자 한다. 소비재에는 편의품(convenience goods)과 식품(food)이 포함되는데, 편의품에는 육류, 유제품, 채소, 주류, 담배, 서적, 의약품, 비누 등이 포함된다.

〈표 6〉 소비재 상품그룹의 주요 품목

SITC	품 목
011	신선·냉동 상태의 소고기
012	신선·냉동 상태의 식용 설육과 그 이외의 고기(식용 불가한 설육과 고기 제외)
022	버터나 치즈가 아닌 우유와 크림과 유제품
023	우유로부터 얻은 버터와 다른 지방 그리고 오일
024	치즈와 커드
025	조란(껍질이 붙지 아니한 것)과 난황(신선한 것, 건조한 것, 물에 삶거나 찐 것, 성형이나 냉동한 것 또는 기타의 저장처리를 한 것에 한하며); 난백
041	제분하지 않은 밀(스펠트밀 포함)과 메슬린
042	쌀
043	제분하지 않은 보리
044	제분하지 않은 옥수수(사탕옥수수 제외)
045	제분하지 않은 곡물류(밀, 쌀, 보리, 옥수수 제외)
046	밀과 메슬린 분말의 조분 혹은 분말
047	다른 곡물류의 조분과 분말

SITC	품 목
048	과일이나 야채의 전분 혹은 가루나 저장용 곡물
054	간단히 저장이 가능한 신선·냉동동 야채(건조한 콩류 야채 포함); 뿌리, 덩이뿌리와 다른 먹을 수 있는 상품 가운데 신선하거나 말린 것
061	설탕, 당밀, 벌꿀
062	설탕, 당과류
071	커피와 커피 대용
072	코코아
073	초콜릿과 코코아를 포함한 저장식품
074	차와 차나무
075	향신료
091	마가린과 쇼트닝
111	비알콜음료
112	알콜음료
121	입담배와 담배 부산물
122	입담배(담배대용품 불문)
421	야채 지방과 오일로서 조유, 정제된 혹은 분획된 것
541	542의 의료품을 제외한 의료 및 약품
553	향수, 화장품 및 화장실 용품(비누 제외)
554	비누, 클렌징과 광택제
892	출판 관련 물품

주: 북한의 수입이 전혀 없는 품목은 제외함.

북한에서 소비재 수입은 식량에 집중된 것으로 평가된다. 또한 소비재 품목의 수입도 2007년 이후 하락세를 보이고 있는 것으로 나타나고 있어, 정부가 대외무역에서 소비재의 수입을 공식적으로 일정 수준 허용하고 있음에도 불구하고 충분하게 수입되지 못하는 모습을 보여주고 있다. 이는 정부 차원에서 소비재를 여유 있게 수입할 수 있을 정도까지 외환을 충분하게 확보하지 못하였기 때문인 것으로 추정된다. 다만, 2011년에는 전년에 비해 소비재 수입이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있는데, 이는 2012년 김일성의 100주년 생일을 기념하기 위해 필요한 물품을 구입했기 때문인 것으로 보인다.

〈표 7〉 소비자재 상품그룹의 주요 품목들의 수입 추이

(단위: 천달러, %)

SITC	2007	비중	2008	비중	2009	비중	2010	비중	2011	비중
012	4,061	0.3	9,035	0.4	305	0.0	75	0.0	91	0.0
022	3,061	0.2	7165	0.0	2,291	0.1	1,583	0.1	244	0.0
041		0.0	11,126	0.6	3,925	0.2		0.0	14,942	0.5
042	94,924	6.8	12,398	0.6		0.0		0.0	55,530	1.8
044	10,178	0.7	60,345	3.0		0.0		0.0	49,193	1.6
046	35,270	2.5	4,836	0.2		0.0		0.0	55,110	1.7
048	3,165	0.2	11,575	0.6	6,766	0.4	8,471	0.4	15,290	0.5
054	3,314	0.2	3,288	0.2		0.0		0.0	2,688	0.1
061	5,425	0.4	16,129	0.8	9,516	0.5	12,404	0.5	9,384	0.3
075	1,666	0.1	2,011	0.1	2,880	0.2	7,848	0.3	14,216	0.5
112	3,943	0.3	3,314	0.2	2,950	0.2	2,425	0.1	4,334	0.1
121	5	0.0	9,041	0.4	25,067	1.3	1,488	0.1	158	0.0
122	13,052	0.9	41,020	2.0	44,204	2.3	32,795	1.4	23,627	0.8
421	29,219	2.1	47,016	2.3	36,180	1.9	35,086	1.5	49,341	1.6
541	1,415	0.1	2,329	0.1	7,640	0.4	20,482	0.9	17,825	0.6
554	10,082	0.7	15,009	0.7	15,168	0.8	13,557	0.6	15,602	0.5
합계	228,380	16.4	261,243	12.9	162,416	8.6	149,289	6.6	344,318	10.9

주: 합계는 〈표 7〉에서 나타난 품목을 모두 합한 금액임.

자료: United Nations Statistics Division, Commodity Trade Statistics Database(<http://comtrade.un.org/db/>).

결국, 북한당국으로는 자체적으로 국내에서 필요한 소비재품을 충분히 생산하지 못하는 상황에서 ‘자립적 경제건설노선’과 ‘자력갱생 원칙’을 일부 수정하면서까지 필요한 소비재의 수입을 허용하고 있음에도 불구하고 외환 부족 등의 이유로 인해 충분한 물자를 확보하지 못하고 있는 것으로 추정된다. 현재 북한은 수입계획에 필요한 외화를 제공해 주지 않고 수입 허가권(와크)만 부여하고 있는 것으로 추정된다. 따라서 일반 주민들에게 필요한 소비품 수입이 원활하게 확대하지 못하고 있는 이러한 상황은, 국가의 소비재 수입을 허가에 달린 문제가 아니라 소비재 수입에 필요한 자원 확보에 달린 문제라고 할 수 있다. 따라서, 북한당국이 국영부문의 생산력의 증대를 동반한 수출 증대를 이룩하지 못하는 한 이러한 현상은 지속될 것으로 보인다.

## IV. 향후 전망

### 1. 김정은 정권의 대외경제정책 방향

김정은 체제가 공식적으로 출범한 이후 북한이 공식적으로 제시한 대외경제 관련 정책의 방향은, 제12기 제5차 최고인민회의(2012. 4. 13)를 통해서 발표된 내용에서 찾을 수 있다. 내각의 최영립 총리가 발표한 보고문에 따르면 크게 네가지 방향을 제시하고 있다.

“수출품생산기지들을 전망성있게 꾸리고 경제무역지대개발과 합영, 합작을 활발히 전개하며 다른 나라들과의 경제기술협조사업을 더욱 강화해나갈것이다.”

첫째는 ‘수출품 생산기지’의 확충이다. 최근 북한은 외환 획득을 위해 수출을 증대시켜야 한다고 강조하면서, 주요 방법 중의 하나로 ‘수출품 생산기지’의 확충을 역설해 왔다. 둘째는 ‘경제무역지대’ 개발이다. 북한이 최고인민회의 보고문을 통해서 대외경제정책의 추진방향으로 ‘경제무역지대 개발’을 공식적으로 제시한 것은 이번이 처음이다. 중국과 공동개발·공동운영 형태로 추진되고 있는 황금평·위화도 경제특구와 나선경제특구의 개발을 본격적으로 추진하기 위해 당국의 지대한 관심과 의지를 표명한 것이라고 하겠다. 셋째는 합영·합작사업의 활성화이다. 외국의 선진 기술 및 설비를 동반한 투자를 받아들여서 경제발전에 활용하자는 의미이다. 넷째는 외국과의 경제·기술 교류·협력 사업을 확대하자는 것이다. 북한은 이를 통해서 뒤쳐진 산업기술과 지식을 도입하고자 하는 것이다. 여기에 더하여 북한당국은 그동안 대외경제정책의 주요 추진전략으로 무역의 다양화·다각화와 대외시장의 개척 등을 강조해 왔다.

김정은 체제가 출범하면서 제시된 대외경제정책에서 기존의 정책과 차별화된 부분은 경제특구 개발을 정책적으로 활성화시키겠다는 의지를 표명한 것이라고 할 수 있다. 물론 북한의 경제특구가 최근에 설치된 것은 아니다. 또한 이번에 경제특구의 개발을 경제정책의 주요 방향으로 제시할 수 있었던 중요한 계기는 그동안 김정일 위원장이 생전에 중국을 2년 동안 세차례나 방문하면서 경제특구 개발과 관련된 사항들에 대해서 합의했기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 김정은 출범 이후 경제특구 개발을 주요 정책방향 중의 하나로 제시하고는 있지만, 정확하게 이야기한다면 이는 김정일 시대부터 준비된 정책이라고 할 수 있는 것이다.

## 2. 대외경제정책의 주요 특징

김정은 체제의 공식 출범 이후, 대외경제정책의 변화에 대해 공식·비공식적으로 알려진 내용을 종합하면 몇 가지 특징이 발견된다. 첫째, 외부세계와의 경제·기술교류의 중요성이 강조되고 있다. 침체된 경제를 발전시키기 위해서 외국의 선진 기술, 정보 및 지식을 도입하는 것이다. 선진 국가들과의 교류·협력사업은 과학기술분야에서 특히 더 강조되는 경향성을 보이고 있다. 특히 국토관리부문의 과학기술 발전을 강조하면서, 다른 나라 및 국제기구와의 과학기술교류사업을 확대할 것을 촉구한 바 있다.<sup>8)</sup> 김정은 제1위원장은 필요하다면 인터넷을 통한 외부의 선진과학기술 자료에의 접근 및 수집의 필요성을 강조하였으며, 다른 나라 과학연구 기관들과의 교류를 통한 선진기술 습득방안을 비교적 구체적으로 제시하였다.<sup>9)</sup>

둘째, 경제특구를 중심으로 경제개방정책이 추진되고 있다. 이 정책의 핵심은 북한경제 내부의 변화를 최소화하면서 경제문제 해결에 필요한 자본과 선진기술을 유치하는 것이라고 할 수 있다. 북한당국은 이를 위해서 경제특구의 개발 및 관리에 외국의 정부기관 및 기업과의 파트너십 형성이라는 새로운 형태를 도입하였다. 나선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대를 중국과 공동으로 개발·관리하기로 한 것이다. 북한은 김정일 사망시기를 전후하여 관련 경제지대법을 개정하거나 제정하였을 뿐만 아니라 외국투자관계법 전반을 수정·보충하였다. 특히 김정일의 사망에도 불구하고 외국투자관계법을 수정하여 발표하는 등의 적극적인 모습을 보여주기도 하였다.

셋째, 중앙정부 차원에서의 협력에 더하여 국경 인근의 지방정부와의 협력이 강조되고 있다. 북한이 강조하고 있는 경제특구 개발사업에서도 중국의 단둥시와 훈춘시의 적극적인 역할이 강조되고 있다. 또한 지난 2012년 9월 말에는 양강도의 김정숙군과 지린성 장백조선족 자치현이 자매우호결연을 체결하고 변경무역과 관광자원의 개발, 노동자 파견 등 다방면에서 협력을 강화하기로 합의한 것으로 알려지고 있다. 여기에 더하여 러시아 측과는 지난 2012년 10월 2일, 청진시와 하바롭스크 시가 협력발전에 관한 의정서를 체결한 것으로 보도되었다.

넷째, 국제사회로부터 경제제재를 받고 있는 현 상황에서 중국과의 경제협력에 의존하여

8) 김정은, "사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여", 2012. 4. 27(조선중앙통신 5. 8).

9) "국토관리와 환경보호부문에 세계적 발전 추세와 다른 나라들의 선진적이고 발전된 기술들을 받아들일 것이 많습니다. …… 인터넷을 통하여 세계적인 추세 자료를, 다른 나라의 선진적이고 발전된 과학기술 자료들을 많이 보게 하고 대표단을 다른 나라에 보내어 필요한 것들을 많이 배우고 자료도 수집해오게 하여야 합니다." "국토환경보호성과 해당 기관들에서 다른 나라의 과학연구기관들과 공동연구, 학술교류, 정보교류를 활발히 진행하며 국제적으로 진행되는 회의, 토론회들에 참가하여 앞선 과학기술을 받아들이기 위한 사업을 적극 진행하여야 합니다."

당면한 경제문제를 해결려 하고 있다. 그러나 북한 지도부 내부에서는 중국에 대한 경제적인 의존도가 지나치게 심화되고 있는 현상에 부담감을 느끼고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 북한은 경제협력의 다변화를 위한 노력을 확대하고 있는 것으로 나타나고 있다. 러시아와의 경제협력을 확대하려는 움직임을 활발히 보이고 있고, 일본과의 관계 개선을 적극적으로 시도하고 있으며, 동남아시아지역을 대상으로 하는 경제외교가 강화되고 있다.

### 3. 김정은 체제하에서의 대외무역분야의 과제와 전망

지금까지 나타난 북한의 대외경제정책 추진전략은 김정은 체제의 출범에도 불구하고 별다른 변화가 모색되지 않고 있는 것으로 평가되고 있는데, 대략 세 가지 이유를 유추해 볼 수 있다. 첫째는, 김정은으로서 통치기반을 강화하는 과정에서 가능하면 아버지 김정일의 후광을 활용할 필요가 있기 때문이다. 소위 유훈통치의 형식을 빌려 정책 변화에 따른 불필요한 논란을 야기하지 않으려는 것이다. 둘째는, 대외경제정책의 변화를 도모하기에는 주변 환경이 여의치 않기 때문이다. 현실적으로 국제사회의 경제제재가 유지되고 있는 상황에서 중국을 제외하고는 경제협력을 확대할 수 있는 국가를 찾기가 어렵다고 할 수 있다. 셋째는, 새로운 정책을 준비할 시간이 부족했기 때문으로 추정된다. 2009년 후계자로 지명된 이후 본격적으로 후계자 수업을 할 시간이 충분하지 않았기 때문에 새로운 정책을 고민하기도 어려웠을 것으로 보인다.

대외경제정책에서 김정은 정권이 직면한 최대 과제는 취약한 수출구조의 개선과 중국에 대한 지나친 의존도 축소, 두 가지라고 할 수 있다. 현재 북한에서는 부가가치가 작은 광물이나 위탁가공에 의한 수출이 주를 이루고 있다. 따라서 가공수준의 향상을 통해 부가가치를 증대시켜서 수출에 따른 수익을 높이기 위한 노력이 요구된다고 할 수 있다. 그러나 이를 위해서는 산업기술수준을 발전시키는 작업이 우선되어야 하는데, 북한의 폐쇄적인 경제환경을 고려할 때 쉽지 않은 과제라고 할 수 있다. 북한당국은 이러한 문제를 해소하기 위한 방안으로 외국의 기업들과의 합영·합작 사업을 적극적으로 추진하고, 경제특구에 선진기술을 가진 기업들을 유치하겠다는 의도를 내비치고 있다.

우리의 주목을 끄는 과제는 중국과의 관계 재정립 가능성이라고 할 수 있다. 김정은 체제의 출범을 계기로 과연 김정일과 차별화되는 대중 경제협력노선을 채택할 수 있을 것인가 하는 점이다. 특히 김정일 사망 이후 중국은 김정은의 북한 지도부에게 '경제적·외교적으로 최대한 지원을 해줄 용의가 있으니, 자신의 요구사항을 수용하라'는 메시지를 보내고 있는 것으로

추정된다. 중국의 관심사로는 북한이 투자환경을 개선하라는 것과 중국의 동해 출해권 확보 등을 꼽을 수 있다. 따라서 우리의 주요 관심사는 앞으로 북한의 대중국 경제관계가 어떤 모습을 보일 것인가라고 할 수 있다. 민족주의적 성향이 강한 것으로 평가되고 있는 김정일처럼 중국과의 관계에서 정치적·경제적 독자성을 지키는 것을 중시할 것인가, 아니면 당면한 경제문제의 해결을 위해 중국과의 경제협력 확대를 추구함으로써 경제적 실리를 택할 것인가? 통치체제의 안정적인 구축이 시급한 김정은으로서는 당분간 경제문제의 해결을 위해 중국과의 경제협력 확대를 보다 중시할 가능성이 있다.

그렇다면 향후 북한의 대외경제정책에서 변화가 나타날 가능성이 있을까? 북한으로서는 당면한 경제문제를 해결하고 경제성장 기반을 구축하기 위해서 국제사회와의 협력이 필요하고, 특히 외국 자본과 기술의 도입이 절실한 상황이다. 따라서 김정은 정권은 일단 대외경제협력의 확대를 통해서 경제를 활성화시키고자 할 것으로 보인다. 이러한 점에서 북한은 최근에 보여주고 있는 것처럼, 외국인들의 투자환경을 개선하기 위한 제도적 개선과 자본주의 시장경제에 대한 학습 노력을 확대해 나갈 것으로 예상된다.

이와 함께 경제특구를 추가적으로 지정하여 경제특구 개발을 통한 경제발전전략을 시도할 가능성도 크다고 할 수 있다. 추가적으로 특구로 지정될 가능성이 있는 지역으로는 해주, 신의주와 칠보산, 그리고 남포 등이 거론되고 있다. 또한 나선특구와 황금평·위화도 지역은 중국 자본, 개성과 금강산 지역은 한국 자본을 유치하여 개발하고자 한 것처럼, 인접한 국가의 투자자금을 유치하여 경제특구를 개발하고자 할 것으로 전망된다. 기존의 패턴에 입각하여 추정한다면, 해주에는 한국 자본, 신의주와 칠보산에는 중국 자본을 유치하고자 할 것으로 예상된다. 남포의 경우에는 한국이나 중국이 아닌 제3국(예를 들면, 일본)의 자본을 유치해서 개발하거나 한국, 중국 중에서 보다 적극적인 개발의사를 표명하는 국가의 기업을 개발사업자로 선택할 가능성이 있다.

이와 함께 북한은 국내 경제체제에 대한 부정적인 영향을 최소화하고 경제협력이 특정 국가 및 사업영역에 편중되는 현상을 완화시키려는 노력을 병행할 것으로 전망된다. 그러나 국제적 고립이 심화된 현재의 상황에서는 중국과의 경제적 협력을 지속적으로 확대해 나갈 수밖에 없을 것으로 추정된다. 다만, 최근 북한이 정책적으로 주력하고 있는 국영부문의 생산능력 강화 노력을 계속하면서, 이와 병행해 중국 제품과의 경쟁에서 살아남을 수 있도록 북한 상품의 질적 향상을 유도함과 동시에 중국 상품의 수입을 억제하고자 하는 노력을 추진해 나갈 것으로 보인다. 그러나 북한 스스로의 생산능력을 제고하는 작업이 쉽지 않을 것으로 예상된다는 점을 고려하면, 이러한 북한당국의 노력이 곧바로 가시적인 성과를 거두기는

어려울 것으로 보인다. 오히려 이 과정에서 중국과의 갈등만 증폭될 가능성이 크다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』, 파주: 한울, 2010.
- 이석기 외, 『2000년대 북한의 산업과 기업-회복 실태와 작동방식』, 서울: 산업연구원, 2010.
- 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』, 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「김정은 체제의 경제분야 과제와 전망」, 『수은 북한경제』, 서울: 한국수출입은행, 2012년 봄호, pp.1~29.
- 임강택 외, 『통일 편익과 비용 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태 연구』, 서울: 통일연구원, 2011.
- 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』, 서울: 삼성경제연구소, 2008.
- 정광민, 『북한기근의 정치경제학: 수령경제·자력갱생·기근』, 서울: 시대정신, 2005.
- 정상훈 외, 『북한경제의 전개과정』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1990.
- 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, 서울: 통일연구원, 2008.
- Murrell, Peter, *The Nature of Socialist Economies: Lessons from Eastern European Foreign Trade*, Princeton: Princeton University Press, 1990.
- 『경제연구』, 평양: 과학백과사전출판사, 각호.



# 북한경제 연구협의회

요녕 연해경제벨트 개발·개방 및 단둥-신의주  
접경지역 경제협력

우영자

중국의 대북투자 리스크와 대응방안

이종림



## 2012년 중국 요녕 사회과학원 및 연변대학과의 공동 컨퍼런스

KDI 북한경제연구팀은 2012년 3월부터 12월까지 중국 요녕 사회과학원 및 연변대학의 연구진과 함께 '북중관계 및 북중 경제협력'을 주제로 연구를 진행하였다. 연구작업의 일환으로 2012년 3월 15일 KDI 별관 중회의실에서 '중국 요녕 사회과학원 및 연변대학과의 공동 컨퍼런스'를 개최하여, 북중 개별 지역 간 경제협력에서부터 전반적인 북중관계까지 다양한 주제에 관한 논의가 이루어졌다. 본 세미나에서는 김철 요녕사회과학원 한반도연구센터 비서장, 우영자 요녕사회과학원 조선반도연구실장, 이종림 연변대 경제관리학원 원장, 림금숙 연변대 경제관리학원 교수, 최진동 연변대 동북아연구원 부원장이 2012년 3월부터 12월까지 수행할 다음의 세부 연구주제에 대하여 발표하였다. 세미나에 참석한 이들 연구자 이외에 마소평 요녕사회과학원 처장도 연구 작업에 참여해 아래의 주제로 논문을 작성하였다. 본문에서는 중국 요녕 사회과학원 및 연변대학의 개별 연구진들이 작성한 최종 연구 논문 중 우영자 실장, 이종림 교수의 연구 논문을 선정하여 제공한다.

### 연구주제

- ▶ 김철(요녕사회과학원), 김정은 시대의 북·중관계와 경제협력
- ▶ 림금숙(연변대학교), 장길도(長吉圖) 선도구와 나선특별시 간 경제협력의 동향
- ▶ 마소평(요녕사회과학원), 共同构建东北亚区域和谐发展环境的展望
- ▶ 우영자(요녕사회과학원), 요녕 연해경제벨트 개발·개발 및 단동-신의주 접경지역 경제협력
- ▶ 이종림(연변대학), 중국의 대북투자 리스크와 대응방안
- ▶ 최진동(연변대학), 중국과 북한의 변경협력문제에 관한 연구

# 요녕 연해경제벨트 개발·개방 및 단동- 신의주 접경지역 경제협력

우영자 (요녕사회과학원 세계경제연구소 조선반도연구실 실장)  
yingziyu820@hotmail.com

## I. 서론

요녕성은 연해, 연강, 국경 지역의 장점을 종합적으로 지닌 중국 최대의 국경지역으로 한반도, 특히 북한과의 경제협력에 있어 천혜의 장점을 가지고 있으며 북중 무역에 있어서도 중요한 위치를 차지하고 있다. '요녕 연해경제벨트 건설계획'이 국가 발전전략으로 격상되면서 요녕성 국경도시인 단동은 '요녕 연해경제벨트'의 전체 틀 가운데 대련-단동을 잇는 '황해익(黄海翼)'<sup>1)</sup>으로서 그 위상이 한층 더 부각되고 있다. 2010~11년 중국 및 북한 정부는 '일교양도(一桥两岛)'<sup>1)</sup> 공동협력 프로젝트를 시작하였으며, '일교양도' 프로젝트의 추진상황과 단동-신의주 접경지역의 경제협력 발전방향은 국제사회의 보편적인 관심사가 되었다.

이에 본고에서는 요녕 연해경제벨트 개발·개방 구도하에서의 단동-신의주 접경지역 경제 협력의 현황과 전망에 대해 논의해 보고자 한다.

## II. 요녕 연해경제벨트 개발전략과 발전 현황

### 1. 요녕 연해경제벨트의 기본 현황

요녕 연해경제벨트는 환(環)황해 지역 및 동북아 경제권의 핵심 지역에 위치하고 있으며, 지역 내 자원이 풍부하고 산업력이 뛰어나며 교통시스템 또한 발달되어 있다. 이 지역은 요녕성의 대련(大连), 단동(丹东), 금주(锦州), 영구(营口), 반금(盘锦), 호로도(葫芦岛) 등 6개 연해도시 관할의 21개 지역 및 12개 연해 현, 시 행정지역을 포함하고 있으며, 해안선의

1) 일교: 신압록강대교, 양도: 황금평과 위화도.

길이는 2,920km, 해역면적은 68,000km<sup>2</sup>이다. 토지면적은 요녕성 전체의 1/4, 인구는 1/3 규모이며, 지역내총생산은 전체의 약 1/2을 차지하는 등 동북지역의 유일한 연해지역이며 요녕성과 동북지역 경제 발전에 있어 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

〈표 1〉 2011년 요녕 연해경제벨트 주요 경제지표

주요 지표	연해경제벨트	요녕성 차지 비중(%)	동북지역 차지 비중(%)
국토면적(km <sup>2</sup> )	3,63	24.5	2.3
지역내총생산(억원)	11,150.9	50.6	24.8
사회고정자산투자(억원)	8119.7	45.8	24.9
자본재정 일반예산수입(억원)	1181.4	44.7	26.3
대외수출총액(억달러)	401.5	78.7	54.5
실제 이용 FDI(억달러)	161.2	66.4	52.3

주: 2011년 중국통계연감 데이터에 근거하여 정리함.  
자료: 『요녕통계연감』, 2011.

## 2. 요녕 연해경제벨트 개발지역의 구조, 산업배치 및 발전목표

요녕 연해경제벨트 개발지역은 ‘일핵, 일축, 양익(一核, 一轴, 两翼)’으로 표현된다. ‘일핵’은 대련의 핵심적 지위 격상을, ‘일축’은 대련-영구-반금을 잇는 메인 라인의 강화를 의미하며 ‘양익’은 발해익(반금-금주-호로도 발해 연안)과 황해익(대련-단동 황해 연안 및 주요 도시)을 가리킨다. 발전의 주요내용은 일핵 및 일축의 발전과 양익 강화이다.

〔그림 1〕 요녕 연해경제벨트의 공간적 배치



산업 배치를 보면, 선도 산업은 선진 장비 제조업, 원자재산업, 전자 바이오 등 하이테크산업과 서비스산업 및 현대 농업 등이며, 7개 핵심 지역의 산업 배치는 다음과 같다.

- 대련 장흥도(長興島) 임항공업단지에서는 선박 제조, 정밀기계 등 산업 발전을 중심으로 동북아 국제항운센터 복합항구를 형성한다.
- 영구 연해산업단지에서는 야금광산, 중형장비, 정밀장재, 5만톤급 이하의 선박 제조 등의 산업 발전을 중점에 두며, 대형 임항 생태산업지역을 형성한다.
- 반금 임해 장비제조업단지에서는 석유 개발장비, 선박 제조 등의 산업을 중점적으로 발전시키며 해양장비 제조업의 생산기지를 형성한다.
- 요서 금주만 경제구(금주 서해공업구, 호로도 북항공업구)에서는 석유화학공업, 대형 전용선박 및 부대설비, IT 등 하이테크산업을 중점적으로 발전시킨다.
- 단동 산업단지에서는 자동차 및 부품, 제지 및 제지 기계 제조, 현대 물류업 등의 산업을 중점적으로 발전시킨다.
- 대련 화원구 산업단지에서는 농업 부산물(農副產品) 가공 위주의 산업 클러스터 육성을 중점으로 한다.

요녕 연해경제벨트 개발지역의 발전목표는 요녕성을 환발해의 근거지로 삼아 동북지역 대외개방의 중요한 플랫폼, 동북아 핵심 국제항운센터, 국제 경쟁력을 갖춘 임항산업벨트, 중국 연해지역의 새로운 경제성장 거점을 형성하는 데에 있다.

### 3. 요녕 연해경제벨트의 개발 및 개방 진행상황

요녕 연해경제벨트의 개발 및 개방 진행상황은 다음과 같다. 첫째, 요녕 연해경제벨트는 빠른 발전 추세를 보이고 있다. 요녕 연해경제벨트 개발이 국가 발전전략으로 격상됨에 따라 요녕성은 새로운 발전단계에 진입하게 되었고, 요녕 연해 6개 도시는 저마다의 발전 위상을 새롭게 자리매김하였다. 산업특구의 건설과 임항산업의 발전이 추진되었고 인프라 건설 및 투자유치 능력도 강화되었다. 연해경제벨트의 전반적인 발전능력이 강화되면서 요녕성은 새로운 산업이전 대상 지역이자 동북지역 경제발전의 구심점이 되어 '대개발, 대개방'의 발전모습을 초보적으로나마 형성하게 되었다. 통계에 따르면 2011년 요녕 연해경제벨트의 지역내총생산은 11,151억원으로 2005년 대비 1.85배 증가하였고, 실제 이용 FDI는 161.2억달러로 2005년 대비 11.9배 상승하였으며, 지방재정 일반예산수입은 1,181.4억원으로 4.1배 증가하였다.

둘째, 요녕 연해경제벨트 내 대규모 프로젝트 투자가 지속적인 발전 추세를 보이고 있다.

요녕 연해경제벨트는 투자유치 및 산업이전을 위해 최선을 다하고 있으며 현재 국내외적으로 주목받는 투자 이슈지역이 되고 있다. 투자분야에서는 장비 제조업이 주도적인 위치를 차지하며 기계 제조, 선박 제조, 정밀기계, 자동차 및 부품 등이 포함되어 있고, 기타 산업으로는 신소재, 석유화학, 농산물 가공 등이 있다.

대규모 중점 산업 프로젝트는 점점 임항지역에 자리를 잡고 있으며 싱가포르의 IMC Pan Asia Alliance 그룹, 타이완의 폭스콘 그룹, 한국의 STX 그룹, 호주의 Astron사 등 국내의 대기업들이 계속하여 요녕 연해경제벨트에서 프로젝트를 진행 중이다. 대규모 프로젝트 투자로 부대 산업이 발전하면서 산업 클러스터도 형성되었다. 현재 요녕 연해경제벨트 임항산업은 대련 CNC공작기계, 대련 선박, 장흥도 석유화학, 단동 기계, 금주 태양광발전, 영구 철강 및 가공, 반금(盘锦) 석유장비, 수중(绥中) 디지털산업 등의 산업 클러스터를 이미 형성하였다.

셋째, 동북아 항운센터 건설 또한 순조롭게 진행되고 있다. ‘11차 5개년계획’ 이후 동북아 국제항운센터 항목에 5년간 643억원을 투자하여 연해지역의 주축인 항구를 중점적으로 건설하였으며, 석탄, 컨테이너 부두, 대규모 원유 전용 부두 및 철광석 하역 부두를 건설하였다. 2010년 말 요녕성 연해항구 생산용 선석(berth) 수는 470개에 이르렀으며 화물 물동량은 5억 1천만톤에 달하고 그중 컨테이너 물동량이 1,366만톤에 달하였다. 대련항은 지속적으로 30만톤급 원유부두 등 전문적인 대형 심해 종합허브항구 건설에 힘썼으며, 이에 항구 물동량과 실제 물동량이 두 배로 성장하는 등 5년간 새로운 대련항을 건설해 냈다. 현재 대련항은 대련에서 심양, 장춘, 할빈, 연길, 만주리 및 톈료 등에 이르는 6개의 컨테이너 라인을 구축하였으며, 길림시, 우커슈(五棵樹), 학강(鶴崗), 수분하(綏芬河)에 이르는 4개의 고정 순환라인을 갖추어 동북지역 전체를 아우르는 네트워크를 형성하고 대련항과 내륙지역 도시를 연결하는 컨테이너 해양-철도 복합운송시스템을 마련하였다. 2007년에 개통한 대련에서 만주리를 거쳐 러시아까지 연결되는 국제열차 노선은 기존 해양운송 시 50일이 소요되던 기간을 23일까지 단축하여 유라시아 대륙 연결의 새로운 교두보가 되었다.

넷째, 요녕성 연해경제벨트와 동북 내륙경제의 연계성이 한 단계 상승되었다. 요녕 연해경제벨트는 동북지역 개발 및 개방에 있어 중요한 지역발전 선도기능을 담당하고 있다. 현재 연해와 내륙 간의 산업구조 연계성이 더욱 커지면서 연해지역과 내륙지역의 산업 상호작용은 동북지역 경제의 안정적이고 지속적인 발전에 새로운 동력을 불어넣고 있다. 동북 내륙 경제구역 내의 일부 산업은 이미 요녕 연해지역으로 이전하기 시작했다. 이는 대기업의 일부 생산시스템 및 신규 프로젝트가 임해지역에 분포해 있다는 점에서 잘 나타난다. 또한 프로젝트와 상품생산시스템의 타 지역 네트워크 연계를 통해 연해지역과 내륙지역 간의 자원 및 상품 유통흐름을

가속화하였다. 또한 해양-철도 복합운송시스템을 건설하여 항구 및 내륙지역 간에 고효율의 물류서비스를 형성하였다. 대련항, 영구항은 동북 내륙지역의 심양, 장춘, 할빈, 연길 등을 오가는 해양-철도 복합운송 컨테이너 라인을 이미 개통하였으며, 동북 경제발달지역과 내몽골 동부지역의 해양-철도 복합운송서비스 네트워크를 형성하였다. 이와 더불어 내륙 화물터미널을 건설하여 내륙지역 경제발전에 대한 연해항구의 영향력을 제고시켰다. 동북 내륙지역의 심양, 장춘, 할빈, 톈진 등의 도시에 이미 화물터미널이 건설되어 있으며, 내륙 터미널과 항구 간의 전체 복합운송을 통해 요녕 연해 해운기능을 동북 내륙지역까지 효과적으로 연결하였다.

### Ⅲ. 요녕 연해경제벨트 개발 · 개방과 북한과의 연계

세계경제의 글로벌화는 지역경제가 내륙경제로부터 해양경제로 발전할 것을 요구하고 있으며, 접경지역 경제협력이론은 동북지역 경제발전을 가속화하기 위해서는 대외개방을 실시해야 한다는 사실을 입증해 주고 있다. ‘요녕 연해경제벨트 발전계획’은 지역경제학의 관점에서 볼 때 한반도로의 접근이 용이하기 때문에 이 지역을 더욱 중점적으로 동북아 항운센터, 국제물류센터, 환발해 지역경제권 및 환황해 경제권을 바탕으로 하는 경제성장 거점으로 발전시킨다는 내용의 계획이다. 이를 통해 한반도와의 관계에도 영향을 미치게 되며 동북 연해경제와 내륙경제 간에 양성적인 상호작용을 하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

단둥은 중국 최대의 국경도시로, 요녕 연해경제벨트 최동단의 시작점에 위치해 있는 ‘요녕 연해경제벨트’의 ‘황해익’이라 할 수 있다. 한반도와의 국경선 길이가 306km이고, 북한의 2개 도, 1개 시, 8개 군과 마주하고 있다. 단둥시와 신의주는 강을 끼고 서로 마주보고 있으며 단둥시의 관할지역인 관전현(寬甸縣) 호산(虎山)과 단둥시 안민진(安民鎮) 두 곳은 북한과 육로로 맞닿아 있다. 철도, 도로, 수로(水路)를 통해 북한의 내륙지역과 연결되며 단둥 철도는 평양에서 220km 떨어져 있어 한반도와 중국 및 유라시아 대륙을 연결하는 주요 육로 채널이다. 관할구역 해안선의 길이는 120km이다. 이처럼 단둥과 북한은 경제협력을 전개하는 데 있어 천혜의 지리조건을 갖추고 있다.

동북 진흥 및 요녕 연해경제벨트의 개발 · 개방이라는 국가전략을 실시함에 따라 단둥의 인프라 건설은 국가 경제발전 추진정책하에 지속적인 성장세를 보이고 있으며, 단둥의 지역교통에 있어 외부와 연결되는 지리적 장점이 더욱 크게 부각되고 있다. 현재 단둥 지역의 교통

네트워크는 사통팔달하여 도로, 철도, 항구 부두, 공항 등을 모두 포함하고 있으며, 국경무역 및 경제협력 프로젝트를 진행하는 데 있어 ‘하드웨어적’ 조건이 성숙되어 가고 있다. 단동시는 중국의 2급 도시로, 동북지역 도로운송의 허브도시이며, 단동 지역으로 연결되는 교통통로로는 4개의 고속도로와 3개의 고속철도가 있다. 모스크바-베이징-평양을 잇는 국제 북해운송열차도 출입국 시 단동을 통해 연결된다. 단동-심양, 단동-대련<sup>2)</sup> 고속철도 여객운송라인 및 동북·동부 철도, 단동-해성 고속도로와 통화시 12차 5개년계획에 포함된 단동-통화 고속철도 및 단동 공항 재건 등은 국가 중점 프로젝트에 포함되었다. 동북·동부 철도의 건설로 단동이 동북·동부 지역의 가장 편리한 출해구 및 물류터미널이 될 것으로 기대된다. 단동항은 중국대륙 해안선 최북단의 천연 부동항으로, 일본, 한국, 북한, 러시아, 홍콩 등 50여 개 국가 및 지역의 70여 개 항구와 벌크 화물, 컨테이너 및 여객 항로를 개통하였고 동북·동부 경제벨트 3성, 13개 도시의 목재, 곡물, 석탄, 철강 등이 이곳을 통해 바다로 나가게 된다. 2011년 단동항의 물동량은 7,637만톤으로 동기 대비 38.5% 상승하였으며, 컨테이너 물동량은 71만톤으로 동기 대비 121.3% 증가하였다.<sup>3)</sup> 단동 민항노선은 이미 11개가 개통되었으며 대형 여객기가 이착륙할 수 있는 공항이 있고 북경, 상해, 심천, 삼아 등 10여 개 도시 연결 노선과 서울을 오가는 전세기 노선이 개통되어 있다. 단동 공항을 증축하면서 항공운송능력이 제고될 것으로 기대된다. 항구 인프라에 있어 요녕성 압록강 국경선상에는 모두 9개의 대북 무역항구가 있으며(표 2 참조), 항구, 육로, 철도 등을 모두 포함하여 인프라가 비교적 완벽하게 갖춰져 있다. 2011년 본격적으로 공사에 돌입한 신(新)압록강대교 건설로 단동-신의주 지역 경협 확대에 큰 기대가 모아지고 있다.

〈표 2〉 단동 관할구 내 9개 대북 무역항구

국제항(5개)	대동항(大東港), 랑두항(浪頭港), 압록강철도화물운송항(鴨綠江鐵路口岸), 압록강교량도로항(鴨綠江陸路口岸), 마시(馬市) 북중 원유수송관항
국내항(4개)	태평만항(太平灣港), 대태자항(大台子港), 대륙도항(大陸島港), 단즈항(丹絨港)

이처럼 육로, 강로, 해로 등 다원화된 교통채널 및 항구시설을 포함하는 인프라 건설은 북중 접경지역 경제협력의 강화에 있어 확실한 교통·물류 환경을 제공해 주었으며, 다원화된 교통채널을 통해 다양한 프로젝트가 전개되고 있다.

2) 심양에서 단동으로 연결되는 고속철도 여객운송라인과 단동에서 대련으로 연결되는 고속철도 착공식이 2010년 3월 17일에 진행되었으며, 두 고속철도 프로젝트에 500억원 이상이 투입되었다. 심양에서 단동까지 철도선은 207km이고 철도 시속은 250km/h 예정이며 공사기간은 4년이다. 단동에서 대련에 이르는 고속철도의 길이는 295.9km이고 시속 200km/h 예정이며 공사기간은 3년 6개월이다. 심양-단동 여객철도가 개통되면 단동에서 심양까지는 1시간이 소요되어 기존보다 2시간 30분이 단축되고, 단동-대련 고속철도가 개통되어 동북·동부 철도와 연결되면 단동항은 중국 동부지역의 최근접 해구가 될 것이다(단동신문망: <http://dd.nen.com.cn>).

3) 동베이신문망(<http://www.nen.com.cn>, 2012. 2. 17).

## IV. 단동-신의주 접경지역 경제협력 현황

### 1. 단동-신의주 접경지역 교역 현황

#### (1) 교역액이 지속적인 상승세를 보이며 국경무역에 종사하는 기업 수가 늘어나고 있다.

2005년 16억달러 규모의 북중 무역액은 2011년 56.29억달러까지 상승하였고, 2011년 기준 요녕성과 북한 간 무역은 24.3억달러로 전체 북중 무역의 43.5%를 차지하고 있다. 2012년 1~9월 동안 요녕성과 북한 간 무역은 18.4억달러로 전체 북중 무역의 40.1%를 차지한다.

최근 북중 교역의 가파른 성장은 북한의 수요 증대, 원유 및 광물자원의 국제가격 변동, 남북교역의 중단, 중국 기업의 대북투자 증가 등 복합적인 요인이 작용한 결과로 판단된다.

〈표 3〉 요녕성의 대북 무역 추이

(단위: 억달러, %)

	수출입		대북 수출		대북 수입	
	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률
1999	1,57	-	1,38	-	0,19	-
2000	2,36	50,3	2,22	60,9	0,14	-26,3
2001	3,89	64,8	2,83	27,5	1,06	657,1
2002	4,62	18,8	2,52	-12,3	2,10	98,1
2003	6,22	34,6	3,15	25,0	3,07	46,2
2004	7,86	26,4	4,11	30,5	3,75	22,2
2005	8,24	4,7	5,95	44,8	2,29	-38,9
2006	6,37	-22,6	4,45	-25,2	1,92	-16,2
2007	7,84	23,1	5,03	13,0	2,81	46,4
2008	9,96	27,0	6,25	24,3	3,71	32,0
2009	11,6	16,5	7,55	20,8	4,05	9,2
2010	16,08	38,6	10,02	32,7	6,06	49,6
2011	24,34	51,4	12,72	29,92	11,61	91,66

주: 2010년 통계는 2011년 통계수치를 근거로 환산된 수치임.  
자료: '요녕통계연감', 각년도; 대련세관(<http://dalian.customs.gov.cn>).

2010년을 기준으로 단동의 대외무역회사, 국경무역회사, 국경무역 자영권을 가진 기업 수는 약 1,000개이며 그중 대북 국경 소액무역 기업 수는 500여 개로,<sup>4)</sup> 자영업과 위탁 대리 등의 형식으로 국경무역을 진행하며 대외무역, 상업, 상품 공급 및 판매 기업과 생산기업, 국유기업, 집체기업 및 개인 사업자 등 이미 다단계, 다채널의 국경무역 수출입 경영 네트워크를 형성하였다. 이와 동시에 더욱 편리한 무역활동을 위해 북한의 대외무역기구들이 단동에 사무소를 설립하였다. 현재 약 120여 개의 북한 상사들이 단동에 무역사무소를 개설하였으며 단동에 상주하는 북한 상인들은 5,000여 명에 이른다. 비교적 완벽한 대북 무역 경영 시스템의 형성으로 단동 지역은 중국 대북 무역기업의 밀집지역이 되었다.

### (2) 교역상품의 종류가 다양화되고 있다.

단동의 대북 수출입구조에 변화가 나타나고 상품 종류도 다양화되고 있다. 단동시 대북 수출상품구조는 소액상품 위주에서 대종(大宗) 수출상품 위주로 전환되고 있다. 2010년 말 기준으로 단동 대북 수출은 생필품 위주에서 원자재 생산 위주로 전환되었으며, 주로 일용품, 의류, 방직, 원료 및 원단, 곡물과 식용유, 가정용 전기제품, 기계설비, 석유제품, 농약·화학비료, 화학공업상품, 스테인리스 식기 등의 완제품과 수산물, 식품, 과일, 나무 및 목제품, 곡물, 식용유 등의 농업 부산물(農副産品) 등이 있다. 대북 수입상품은 광산물, 수산물, 의류(중계), 오일시드, 약재, 금속재료, 건야채, 견과류, 목재, 모피 및 모피제품, 목재·펄프 등이 있다. 추세에 비추어 볼 때, 1차산품이 감소하고 가공제품이 증가하고 있으며 공업 완제품이 전체 수출상품에서 차지하는 비중은 73.6%에 이른다.<sup>5)</sup>

### (3) 국경무역 형식이 다원화되고 있다.

일반적으로 국경지역 무역은 국경 호시무역, 국경 소액무역 및 관광무역(관광쇼핑무역) 등의 세 가지 형식으로 나타난다. 위의 세 가지 형식을 제외하고 수상 무역선(水上貿易船)을 이용한 방식도 단동-신의주 지역 국경무역에서 중요한 위치를 차지한다.

단동시의 대북 수상 국경무역은 1980년대부터 시작되어 현지 경제발전에 크게 기여하였다. 1996년에 「단동시 국경 소액무역 수상운송 관리 임시방법」을 반포·실시하면서 수상 국경무역 운송이 법제화되었다. 현재 단동시의 국경무역 운송 선박은 168척, 국경무역선 정박 항구는 6개이다. 최근 2년간 단동-신의주 간 국경무역 연간 화물 통과량은 300만톤 정도인데, 그중 수상 연간 운송량은 170여 만톤이다. 화물의 종류를 보면 북한은 수산물, 폐금속, 철,

4) 『중국일보』, “丹东将扩大对朝贸易 欲成区域经济枢纽”-丹东市长赵连生访谈, 2011. 3. 9.  
 5) 민해봉, 「단동-신의주 경제협력 분석과 '일교양도' 프로젝트에 대한 평가」, 2011.

금, 은 등 금속광물과 석탄을 주로 수출하며, 중국은 곡물, 식품, 생필품, 가전제품 등을 주로 수출한다.<sup>6)</sup>

## 2. 단동-신의주 접경 개발: '일교양도(一橋兩島)'의 건설

최근 북중 경제협력에서의 새로운 특징은 접경지역에서 공동건설, 공동개발 형식의 경제무역 시대 및 인프라 건설이 본격적으로 가동된 것이다. 단동-신의주 지역에서의 '일교양도' 건설은 2009년 '요녕 연해경제벨트계획'이 국가전략으로 격상되면서 탄력을 받게 되었다.

2009년 10월 원자바오 총리는 북한을 방문하여 양측이 정부 간 경제·기술 협력협정을 체결한 후 공동으로 압록강대교를 건설한다는 데 합의하였다. 2010년 2월 25일 「압록강 국경다리 공동건설과 관리 및 보호에 관한 협정」을 체결하였고 2010년 12월 31일 착공식을 가졌다. 압록강 신교 건설자금 17억위안은 중국 측에서 전액 투자하며, 총길이는 3km, 폭은 33m로 신의주의 남부와 동신구의 랑터우를 연결하여 단동과 신의주의 공동개발을 추진하는 데 기여할 것이다. 압록강 신교 건설은 2011년 5월에 본격적 공사에 돌입하여 현재 건설이 빠른 속도로 진행되고 있으며 2014년 완공 예정이다.

황금평과 위화도 경제특구는 2010년 5월 10일 김정일 위원장 방중 시 양국 최고 지도자 간 개발 관련 합의로 시작되었다. 2011년 6월 6일 북한 최고인민회의 상임위원회에서 「황금평과 위화도 경제특구 개발계획」을 비준하였고, 2011년 6월 7일 시무식을 가졌으며 2011년 12월 3일 북한 최고인민회의 상임위원회에서 「황금평과 위화도 경제특구법」을 통과시켰다. 2012년 9월 15일 황금평과 위화도 관리위원회 청사 착공식이 있었고 황금평관리위원회 산하에는 건설, 투자유치, 재정 등의 부문이 설치되었다. 첫 단계에서는 1.6km<sup>2</sup>를 개발할 계획이다. 황금평 경제특구 내에서는 IT산업, 경공업, 현대 농업, 상업 및 관광업 등 4대 산업을 중점으로 육성할 계획이다.

단동-신의주 지역의 '일교양도' 건설 프로젝트의 정식 시행은 북중 접경지역의 경제협력이 기존의 단순한 무역방식과 낮은 수준의 투자에서 벗어나 산업협력과 국가 간 협력개발이라는 방향으로 나아가고 있음을 상징한다.

'일교양도' 건설과 개발은 단동, 요녕성, 동북동부 지역 경제발전에 있어 중요한 의미를 가진다. 이는 단동시의 대북경제 영향력 수준을 제고시키는 동시에, 요녕 연해경제벨트의 건설에도 유리한 작용을 한다. 요녕 연해경제벨트의 주요 노드로서 단동시는 압록강과 북한

6) 만해봉, 「단동-신의주 경제협력 분석과 '일교양도' 프로젝트에 대한 평가」, 2011.

서북지역을 겨냥하고 있다. 비록 두만강 지역만큼 국제화를 실현하기에는 어려움이 있겠지만 항만조건이 양호하여 한국, 일본과 협력을 전개할 잠재력은 매우 크다.

‘일교양도’ 개발을 계기로 대련, 단동, 통화, 목단강 등 13개 도시가 ‘동북동부지역 경제벨트 압록강 경제협력 선도구 총계획’을 준비 중이며 동북지역과 북한 간의 경제협력을 추진할 예정이다.

### 3. 단동-신의주 접경지역 대북거래의 주요 특징

현지답사 및 관련자료 분석에 따르면 단동-신의주 접경지역 대북거래는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 대북거래 중국 기업의 회사 형태는 개인회사 위주이며 대북무역에서 대북투자자로 연결되는 추세를 보이고 있다.

둘째, 대북거래상품에서 중국의 대북 수출품은 생필품, 전자제품, 기계제품 등이 주이고 대북 수입은 자원 위주로 되고 있다.

셋째, 대북거래과정에서 계약서 작성은 보편화되어 있지만 법적인 효력을 크게 가지지는 못하며 계약 불이행으로 생긴 손실이 보장되지 않는다.

넷째, 대금 결제는 다양한 방법과 통화수단으로 이루어지고 있다.

다섯째, 대북거래 중국 기업들의 애로사항을 대북무역과 대북투자로 분류했을 때, 대북무역에서의 주요 애로점은 북한 정책의 잦은 변화, 국제시장의 가격 변동, 납기 불이행 등으로 나타나며, 대북투자에서의 주요 애로점은 열악한 인프라, 낮은 생산성, 투자보장제도의 미미 등으로 나타났다.

여섯째, 대북거래 중국 기업들은 북한의 정책환경이 좋은 방향으로 흐를 것이라는 점을 전제로 대북거래가 앞으로 확대될 것이라는 전망을 내놓고 있다.

## V. 단동-신의주 접경지역 경제협력의 향후 전망

최근 단동-신의주 접경지역의 경제협력은 두 나라 정부의 노력하에 새로운 국면을 맞이하고 있다. 접경지역의 개발협력 강화는 북중 양국이 빠르게 변화하는 국제환경에 적응하고 각자 지역경제를 발전시킨다는 목적에도 부합되며, 초국경자원 통합 개발은 상호 윈-윈의 기초

위에 양국의 국가이익에도 부합된다. 그러므로 접경지역의 경제협력 강화는 예견할 수 있는 발전 추세이다.

우선, 북한과 중국은 앞으로 '정부 유도, 기업 참여, 시장원리, 공동호혜'라는 16자 방침에 따라 접경지역 경협을 확대하고 발전시켜 나갈 것이다. 이는 중국 국무원이 최근에 비준한 「동북진흥 '12차 5개년계획」에도 반영되어 있다. 동 계획에서는 “..... 인프라를 강화하여 주변 국가와의 상호 연계성 및 소통을 확대하고 전체 지역의 자원요소를 유치하여 지역 협력 플랫폼을 형성하며, 이를 통해 동북지역을 동북아 개방의 서브로 발전시킨다. .... 북한 및 몽골과의 협력을 꾸준히 추진하여 광산자원, 인프라, 관광, 건축업, 농업, 상업 물류 등의 분야에서 협력을 강화한다. 신압록강대교 건설을 가속화하여 나선경제무역특구와 황금평 경제특구 협력개발을 계기로 북중 무역, 투자 및 경제기술 협력 수준을 전면적으로 제고시킨다.”라는 내용을 특히 강조하고 있다. 계획의 내용에서 알 수 있듯이 북한과의 경제협력 강화는 동북지역과 외부의 경제협력을 강화하고 연해 및 연변 지역 개방을 가속화하는 핵심 파트이며, 이후 장기적인 전략으로 추진될 것이다. 북한의 관점에서 볼 때, 북한정부는 이미 경제발전을 핵심 과제로 삼고 있으며, 북한의 경제적 기초가 취약하기 때문에 근본적인 변화를 이끌어 내기 위해 노력하고 있다. 이를 위해서는 적극적인 대외협력이 필요하며, 이 과정에서 북중 접경지역은 북한 대외경제 협력에 있어 가장 매력 있는 지역이라 할 수 있다.

다음으로, 현재 단동-신의주 접경지역에서 추진되고 있는 프로젝트는 인프라부문 연계건설과 전력 등 에너지부문에 대한 협력이 상당한 비중을 차지하고 있기 때문에, 일단 접경지역에서의 교량, 도로, 철로, 항만 등 인프라가 완공되어 제 기능을 하게 되면 교역 및 대북투자가 탄력을 받게 될 것이며 북중 경제협력은 빠른 성장기를 맞이하게 될 것이다. 예를 들어 신압록강대교가 완공되면 단시기 내에는 1일 여행객 수 2,000명, 화물차 통행량 2,500대, 장기적으로 볼 때는 1일 여행객 수 5만명, 화물차 2만대에 달할 것으로 예측하고 있다.

마지막으로, 산업협력은 향후 단동-신의주 접경지역 경협의 주된 방향이 될 것이다. 북중 경제협력에서 산업분야의 협력은 아주 중요한 내용이다. 최근 발표한 「황금평, 위화도 경제특구법」을 살펴보면 황금평에서 IT산업, 경공업, 현대 농업, 상업 및 관광업 등 4대 산업을 중점적으로 발전시키겠다는 내용이 포함되어 있다.

하지만 북중 경제협력에서의 장애요인과 문제점들 역시 만만치가 않다. 북한의 잦은 정책 변화, 북한 내의 열악한 투자환경, 한반도의 정세 불안, 국제사회의 대북제재로 발생된 금융활동의 제약 그리고 북중 간 상이한 사유방식, 법률의식, 서비스이념 등은 모두 북중 무역 및 대북투자, 양국 간 개발협력을 지연시키는 요소로 작용할 것이다.

# 중국의 대북투자 리스크와 대응방안

이종림 (연변대학 경제관리학원 원장)

lzhl@ybu.edu.cn

## I. 머리말

2007년에 들어서 북한은 경제건설을 중시하는 적극적인 자세를 나타내며 『로동신문』, 『조선인민군』등 신문들의 공동사설을 통해 경제건설에 대해 크게 논설하였다. 또한 이를 통해 “국가는 역량을 집중하여 경제문제를 반드시 해결하여야 한다.”고 명확히 지적하며, 그해의 주요한 임무는 인민들의 생활수준을 신속히 제고시키고 국가 경제현대화 실현을 위한 기술 개선을 실현시키는 것이라 명시하였다.

주지하다시피 과거 수십 년간 북한은 국제사회의 경제제재를 받으며 경제적·정치적으로 중국에 많이 의존해 왔고, 이명박 정부가 출범하며 경색된 남북관계로 인해 북한의 대중국 경제의존도는 더욱 높아졌다. 최근 중국의 창지투 선도구 개발이 본격적으로 추진되면서 북중 간의 경제협력이 더욱 밀접해지고 있음을 알 수 있다. 중국은 북한의 나선지역을 공동개발하고 공동관리하는 프로젝트를 추진하면서 이 지역의 인프라 구축에 투자할 뿐만 아니라 기업의 편리한 이용을 위해 북한과 나선지역 공동관리협정을 체결함으로써 소프트웨어 구축을 위한 공동관리를 실시하고자 하고 있다. 앞으로 북한과 중국은 나선지역 개발 및 황금평 개발을 발판으로 더욱 밀접한 경제협력을 추진할 것으로 전망된다.

본고에서는 최근 중국의 대북한 투자 추세를 분석하고, 여기에 존재하는 리스크를 제시하며, 향후 발전전략을 살펴보고자 한다.

## II. 중국의 대북한 투자 추세와 리스크

### 1. 북한의 투자환경

투자환경이란 여러 가지 요소의 복합적인 구성체로서 한 사회의 정치, 경제, 문화 등의 영향을 받는다. 이러한 요소들의 변화에 따라 투자환경도 변화하며 이러한 변화는 또한 투자자의 정서와 행동에 영향을 미친다.

북한의 투자환경은 식량난, 에너지난, 외화난 등의 '3난(難)', 저근로의욕, 저국가경쟁력, 저기술수준 등의 '3저(低)', 생활환경의 열악, 기계설비의 노화, 제품의 질 저하 등의 '3악(惡)'의 특징을 가지고 있다. 더불어 핵위기는 북한으로 하여금 고도의 긴장상태에 처해 있게 하여 높은 투자 리스크를 유발시킨다. 한편, 사회체제적으로 중앙집권제로 인한 정부의 간섭이 기업의 생산, 경영질서에 많은 영향을 미쳐 투자자의 경영에 어려움이 발생한다. 게다가 열악한 인프라는 투자기업의 비용부담을 가중시킬 수밖에 없다. 따라서 북한의 투자환경은 아주 열악한 상태라고 판단할 수 있다. 그렇지만 북한은 여러 가지 애로사항을 극복하면서 대외경제관계를 확대하고자 하는 의지를 가지고 해당 대외경제정책과 대외경제법규를 제정하는 등 외자도입을 위한 여러 가지 조치를 취하고 있다.

한편, 풍부한 광물자원과 해산물자원, 비교적 높은 노동의 질, 저렴한 임금과 중국과 인접한 지리적 이점은 중국의 거대한 시장을 겨냥할 수 있는 유리한 투자환경으로 평가된다.

### 2. 중국의 대북한 투자 추세

중국정부는 외환보유고가 급속히 늘어남에 따라 기업에 해외진출을 적극적으로 권장하고 있다. 선진국 시장으로의 진출을 적극적으로 추진하여 상당한 성과를 취득하고 있는 한편, 지리적으로 인접해 있고 시장이 아직 미개발된 처너지인 북한 시장은 중국 기업 해외진출의 새로운 투자지역으로 부상하고 있다. 대형 기업을 제외한 많은 중국 투자자들은 대북한 투자에 있어 투자규모가 작은 프로젝트를 선택하고 있다. 중국의 대북한 투자에 관한 추세는 다음과 같다.

첫째, 대북한 투자는 급속한 성장속도를 나타내고 있다. 1999년 말까지 중국 대외경제무역부의 허가를 받고 대외무역경제부에 등록되어 있었던 북한지역 내의 중국 기업은 13개뿐이었으며,

중국 측의 투자액은 272만달러로 주로 음식업, 상점 등 서비스분야와 생수, 해산물 양식, 경공업 등의 생산성 분야에 투자되었다. 중국 측은 대부분 설비, 생산재, 기술 등의 형태로 투자하였으며, 투자규모는 비교적 작고 투자수익이 이상적이지 못하였다.

둘째, 동북지역 기업의 지리적 우세와 남부지역 기업의 강한 비즈니스 의식이 대북한 투자의 주체를 이루고 있다. 현재 120개 중국 투자기업 중에는 항저우와하하그룹(杭州娃哈哈集團), 하남일타그룹(河南一拖集團), 길림방직진출구공사(吉林紡織進出口公司), 장춘추응과학고분유한공사(長春維鷹科學股份有限公司), 대련화피그룹(大連華興集團), 화풍그룹(華豐集團), 창춘완다제약(長春萬達制藥), 연변천지공업무역공사(延邊天池工業貿易公司), 산동초금광업그룹(山東招金鑛業集團), 난징송모전자그룹유한공사(南京熊貓電子集團有限公司) 등과 같이 상대적으로 큰 기업들이 포함되어 있다. 그중 남부지역의 기업들은 중국과 북한 간의 국경지역을 중개로 대북한 투자를 진행하고 있는데, 산동초금광업그룹은 압록강 상류지역인 길림성 장백현의 기업을 통해 북한에 투자하였으며, 북한 무산철광에 대한 투자는 연변천강공업무역공사를 통한 광동서 주해시의 한 민영기업의 투자이다.

셋째, 중국의 대북한 투자에 있어서 자원개발에 대한 투자가 비교적 뚜렷한 성장세를 나타내고 있다. 북한은 풍부한 광물자원을 보유하고 있지만 경제발전의 후진성으로 인해 채굴·가공 기술 및 능력이 부족하다. 반면, 중국은 상대적으로 선진적인 자원 개발 및 생산 기술을 보유하고 있으며, 한편으로 자원공급이 날로 부족해지고 있어 양국 간에는 비교적 강한 보완성이 존재한다. 이에 양국 간의 이러한 자원 우세와 기술자금 우세를 결부하면 중국의 경제발전에서 자원제약의 문제를 해결할 뿐만 아니라 북한의 경제발전도 추진하게 된다. 길림성 장백현과 산동 초금광업그룹이 연합하여 아세안 지역의 대형 동광의 하나인 북한 양강도 '혜산청년동광'에 인민폐로 2억원의 광산설비를 투자하여 동광의 협력개발을 진행하고 있다.

넷째, 북한과 중국은 인프라 구축의 협력을 강화하고 있다. 북한은 철도, 도로, 항만의 인프라가 낙후되어 있고 교통·운수 설비가 열악하며 서비스시설, 사무실과 주택의 수요가 아주 크다. 따라서 북한은 여러 가지 방식으로 인프라 구축에서의 협력을 지향하고 있다. 현재 두만강 지역에서 창지투 선도구 개발이 본격적으로 추진되면서 원정리-나진항구 간 도로보수기 착공을 시점으로 북한 나선시 인프라 건설의 프로젝트들이 추진되고 있다.

다섯째, 중국 기업의 대북한 투자동기는 미개발의 처녀지를 점령하고자 하는 것이다. 중국 기업이 북한에 대한 투자에 관심을 갖게 만드는 것은 바로 중국의 시장경제체제로의 전환이다. 중국 시장경제체제는 날로 개선되고 있어 많은 기업들은 보다 넓은 발전공간을 탐구하고

있다. 바로 이러한 시점에서 아직 개발이 되지 않은 북한이 시장 처녀지로서 중국 기업의 투자상대가 되는 것은 필연적이다.

### 3. 창지투 선도구 개발과 북중 경제협력

현재 중국의 창지투 선도구 개발은 주로 에너지산업, 농업·식품산업, 자동차산업, 석유화학 산업, 관광업, 생물·의약 산업, 문화·애니메이션·소프트산업, 궤도객차산업, 신소재산업, 철강산업, 광전자·IT 및 하이테크 산업, 광산자원산업, 건축원자재산업 등의 산업을 중심으로 200여 개의 중대 프로젝트가 착공되었거나 혹은 곧 착공될 예정이다.

한편, 창지투 선도구 개발 및 두만강 지역의 물류운수통로 건설을 중심으로 중국과 북한 간의 경제협력도 적극적으로 추진되고 있다. 창지투 선도구 개발에서 물류운수통로 건설은 제일 주요한 프로젝트로 추진되고 있다. 그 이유는 물류운수통로가 창지투 선도구에서 두 가지 의미를 지니고 있기 때문이다. 첫째, 해외통로가 없는 길림성은 대외무역의 통로가 절대적으로 필요하다. 현재 길림성에는 직통할 수 있는 해외통로가 없기 때문에 지역경제발전엔 큰 제약을 받고 있으며, 따라서 중국에서 상대적으로 지역경제가 취약한 성에 속해 있다. 선도구 개발계획대로 장춘과 길림시가 경제공동체를 형성하여 복합적인 산업이 구축된다 해도 물류운수통로 건설이 선제조건으로 제기된다. 그리하여 물류통로 건설이 창지투 선도구 개발의 성공 여부를 결정한다고 해도 과언은 아니다. 둘째, 이 지역이 중국 내 동북지역과 남부 연해지역 간 국내무역의 중요한 통로 역할을 감당할 수 있기 때문이다. 현재 중국 남부 연해지역은 동북지역의 물자를 대량으로 수요하고 있지만 운수가 큰 과제이다. 따라서 북한 나진항을 이용하면 운수비용을 크게 절감할 수 있기 때문에 물류운송통로의 건설은 또 하나의 중요한 의미를 지닌다. 물론 중국, 특히 협력의 직접 당사자인 연변자치주는 물류통로의 거점지역으로서 러시아의 자루비노 항도 이용할 수 있지만 그에 비해 항만여건이 더욱 우월하고 또한 문화적으로 교류가 편한 이점을 이유로 러시아의 자루비노 항보다는 북한의 나진항을 선호하고 있다.

한편, 북한으로서는 지속된 국제제재와 경색된 남북관계 속에서 2012년 경제강국 건설의 목표를 실현하는 시간적인 압력을 받고 있다. 그러므로 중국과의 경제협력은 불가피하며 이러한 중에 중국의 창지투 선도구 개발계획이 실시되면서 북한의 협력을 필요로 하는 외부적으로 유리한 경제회생의 기회를 얻게 되었다. 그 결과 창지투 선도구 개발은 중국과 북한 간의 활성화를 가능하게 하는 경제협력이며 서로가 윈-윈할 수 있는 경제협력으로 평가할

수 있다.

현재 창지투 선도구 개발을 둘러싼 중국과 북한 간 협력에서는 2011년 6월 9일 착공식을 가진 원정리-나진항 간의 도로보수, 나선지역의 자가용 승용차 관광, 농업과학기술 시범구, 국내무역운수, 아태집단 100톤 시멘트생산 등 5개 프로젝트가 착공되었다.

그중 투자액이 인민폐로 2억 3천만위안에 달하는 원정리-나진항 간의 도로보수공사는 2012년 10월 10일경 준공식을 가졌다. 아태집단의 100톤 시멘트 생산 프로젝트는 8월 14일 아태집단과 조선라선시인민위원회가 「북중 나선 경제무역구 아태(나선) 건재공업단지 투자협력 틀의 협의」를 체결하였다. 이 단지의 면적은 50만㎡로서 웅상항 근처에 위치하고 있으며 계약기간은 50년이다. 현재 전기 부족으로 시공이 중단된 상태인데, 나선지역에 중국에서의 전기공급이 이루어지는 대로 곧 착공될 예정이다. 농업과학기술시범구 건설 프로젝트의 경우 이미 금년 초 봄에 북대황집단이 나선시 두만강리의 2개 협동농장에 인민폐로 2천만위안을 투자하며 벼와 야채 재배를 시작하였다. 자가용 승용차 관광도 이미 정상적으로 전개되고 있고 10만톤의 석탄 또한 상해 장산항에 운반하였다.

나선시 개발과 황금평, 위화도 개발을 둘러싼 중국과 북한 간의 경제협력은 금년 8월 13일 북한 노동당 행정부 장성택 부장이 중국을 방문하면서 다시 열기를 띠고 있다. 장성택 부장의 중국 방문의 주된 목적은 양국 간의 경제협력을 강화하고 추진하기 위한 것이었다. 8월 14일 북중 두 나라의 나선경제무역구와 황금평·위화도 경제구 공동개발과 공동관리 연합지도위원회는 제3차회의를 개최하여 나선경제무역구 관리위원회와 황금평·위화도 경제구 관리위원회를 설립하였다. 나선경제무역구 관리위원회는 7명으로 구성되었는데 중국 측 4명, 북한 측 3명이며 위원장은 중국 측 인원이 맡고 부위원장 및 비서장은 북한 측 인원이 맡고 있다. 이 회의에서 나선지역에 대한 전기수송, 단지건설, 상세한 개발계획 등의 협의가 체결되었다. 양국은 나선지역에서 주로 원자재공업, 장비공업, 하이테크산업, 경공업, 서비스업, 현대농업을 발전시켜 점차 북한의 선진 제조업기지, 동북아 국제물류센터와 지역관광센터로 건설하고자 한다.

9월 26일 북중 두 나라는 베이징에서 나선경제무역구와 황금평·위화도 경제구 투자설명회를 공동으로 개최하였다. 200개의 기업과 상회가 참석한 이 투자설명회는 북중 경제협력구가 실질적인 자본도입단계에 진입했음을 의미한다. 나선지역에서는 세금, 토지임대기한, 토지사용비용, 토지사용비 납부방식 등의 측면에서 투자우혜정책을 실시하며 노동자의 최저임금은 월 30유로로 책정되었다. 또한 이 지역에서는 인민폐와 북한 화폐가 공동으로 유통될 수 있다. 투자영역은 광산 개발, 제련가공, 철도 현대화, 기계설비, 공장투자 및 복장 위탁가공

등 50여 가지이다.

북중 두 나라의 나선지역 공동개발 면적은 470km<sup>2</sup>인데, 먼저 30km<sup>2</sup>를 개발하기로 하였으며 6개 프로젝트로 구성되었다. 그중 우선 전기수송 프로젝트를 위하여 중국 훈춘의 대당(大唐)화력발전소의 제3기 확장공정이 비준되어 곧 착공될 것이며, 훈춘권하의 국경대교 건설은 중국교량집단에서 투자하여 건설하기로 합의되었다. 도문(남양)-나진 간의 철도보수 프로젝트도 이미 북한과 합의되었으며, 무산철광은 비록 지리적으로 나선경제무역구내에 있지 않지만 나선시 개발에서 자원의 뒷받침이 필요하기에 역시 북중 두 나라의 나선지역 공동개발계획에 포함시켰다. 나진항 개발에서는 현재 중국이 1호 부두와 2호 부두를 사용하고 있으며, 한편 중국은 4호, 5호, 6호 부두의 건설권과 50년의 사용권을 획득하였다.

북한은 나선경제무역구를 국제물류의 허브·운수·무역·투자·금융·관광·서비스 기지와 세계 항구도시로 건설할 계획이다. 따라서 북한은 외국투자자가 상하수도, 난방, 전력, 통신, 철도, 도로 등 인프라 건설분야에 대량으로 투자할 것을 희망하고 있으며, 첨단과학기술산업, 에너지산업, 장비 제조업, 경공업, 국제물류산업, 관광업과 고효율의 농업 부문에 적극적으로 투자할 것을 희망하고 나선지역을 인구 100만명 규모의 국제무역 중심 및 국제 항구도시로 건설하고자 한다.

#### 4. 중국의 대북한 투자 리스크

중국의 대북한 투자는 비록 상승 추세를 나타내고 있지만 투자에 참여하는 기업의 절대적 수는 많지 않다. 또한 다수의 대규모 투자는 아직도 실질적인 진전을 이루지 못하고 있으며, 기업의 가늠은 많지만 행동이 적고, 협상은 많지만 성공이 적으며, 소규모 투자는 많지만 대규모 투자는 적다. 이러한 현상들은 다음과 같은 리스크 때문인 것으로 보여진다.

첫째, 제도적인 장애요인이다. 중국과 북한은 경제적으로 부동한 체제를 유지하고 있다. 이는 양국 기업으로 하여금 상호 교류와 융합을 어렵게 한다. 예를 들면, 투자협상에 있어서 중국 기업은 북한의 우혜정책의 법률화를 요구하고 있지만 북한은 고위급 책임자가 내각지상뿐 아니라 심지어는 법률지상에서도 통제하고 있어 이들과 협력하면 법률절차를 떠나 많은 우혜정책을 보장받을 수도 있다. 그러나 이러한 게임의 비대칭성은 중국 기업으로 하여금 결정을 내리는 데 어려움을 더해 준다. 연변 천지공업무역공사는 1997년부터 북한과 광산개발에서 경제협력을 전개해 왔다. 주로 중국 철광시장을 겨냥하고 북한 무산철광에서 철광분을 수입하였는데, 최근 몇 년간 연평균 1~2억위안씩 투자하고 물물교역형식으로 무역협력을

해왔다. 그러나 북한의 빈번한 정책 변화, 빈번한 독단적 계약파괴현상, 또는 수출량의 허가증 통제 등으로 인해 천지공업무역공사는 무역계약의 70% 정도만을 실질적으로 수입하였다.

둘째, 북한의 낮은 경제발전 수준은 중국 기업의 대북한 투자를 저해한다. 북한경제는 장기적으로 침체상태에 처해 있어 투자 후의 생산 정상화에 큰 영향을 미친다. 특히 전력 부족은 최대의 저해요인이며, 운수난, 열악한 도로사정, 채굴설비의 노화, 항만 하역장비의 부족 등이 모두 투자의 저해요인으로 여겨진다. 예를 들면, 시설들은 이미 단절된 제품으로서 부속품마저 생산되지 않고 있는 설비들을 계속 사용하고 있다. 그러므로 부속품을 공장에서 주문하고 공급받아야 하는데, 단절부품이어서 특별 제조를 해야 하기에 비용이 추가된다. 그렇기 때문에 단순한 투자항목은 생산의 정상화를 보장받을 수 없으므로 양호한 경제수익은 더욱 어렵다. 현재 대북한 투자에 있어서 체계적인 투자를 실시하여야만 양호한 생산가동이 가능하다. 그러므로 현 단계에서 북한은 대규모의 단순투자를 받아들이기 어렵다.

그 밖에 국내 식량난 등 여러 가지 경제적 어려움의 해결을 외자기업에 돌리기에 외자기업이 경영에서 가지는 부담이 크다. 연길담배공장이 주도하고 있는 길림성연초유한공사는 평양에서 당 기관이 주관하는 조선대동강연초유한공사(2000년 설립, 연간생산능력 15만건, 기업총재산 423.6만달러), 국가담배전매국에서 주관하는 평양백산연초유한책임공사(2008년 설립, 중국 지분 51%, 총투자액 1,514.2만달러, 연간생산능력 50만건)와 합작투자를 하고 있으며 나선시에서는 조선라선신흥연초회사(2011년 설립, 생산능력 15만건, 총투자액 543.7만달러)를 독자적으로 운영하고 있다. 최근 나선 시내 2개 거리 도로의 보수가 이루어지고 있는데, 연길담배공장은 이 거리의 도로포장용 재료를 제공할 것을 요청받아 그것을 부담하기로 하였다. 그 외에도 생산된 담배를 해당 부문에 무료로 제공하는 경우도 많다.

이러한 현상은 모든 투자기업이 겪는 일반적인 현상인데 천지공업무역회사는 해당 북한 관리자와 부서에서 요구하는 식량, 전자제품, 담배, 식품 등 다양한 물건들을 수시로 상당 수량 제공하고 있다고 한다. 북한당국의 우선으로부터 요구되는 이러한 사항을 어길 경우 외자기업은 상당한 불이익을 겪을 수밖에 없어 기업으로서 큰 부담이 되는 것이다.

셋째, 시장경제의식의 결핍이다. 정책과 법의 무질서뿐만 아니라 상급에 대한 허위보고도 정상적이며 시장경제의 합리성 없이 자신들의 이익만 챙긴다. 천지공업무역회사의 경우 투자한 설비로 우선 김책제철소에 충분히 광석을 제공하고 그 나머지만을 수입할 수 있으며 수입품가격 제정도 수시로 변화할 뿐만 아니라 품위 변화에 의해 가격이 정해지는 것이 아니라 무조건 국제시장에서 품위가 상당히 높은 제품의 가격에 맞추어 정해지므로 기업은 상당한 손해를 보고 있다고 한다.

넷째, 북한 시장의 무기력한 구매력이다. 연길담배공장이 북한에서 생산하는 담배의 모든 원자재는 중국에서 공급하는데, 썬 담배를 톤당 3,000달러씩 북한 공장에 공급한다. 그러면 '동해'표 담배 같은 경우, 인민폐로 5원씩 판매되어야 판매가격과 생산비용이 균형을 이룰 수 있다고 하는데, 현재는 1원 정도의 가격으로 판매되고 있다. 그러다 보니 담배공장은 상당한 손해를 보게 된다. 게다가 원래 담뱃갑은 중국에서 인쇄되어 비용을 어느 정도 낮출 수 있었는데, 현재 상표와 인쇄를 북한에서 인쇄하기를 요구하다 보니 담배 생산비용이 더욱 높아진다고 한다. 그럼에도 불구하고 다만 미래의 시장을 겨냥한 채 경영을 지속하고 있다고 한다.

다섯째, 낮은 신용수준으로 인해 대량의 감독인원이 투입되어야 하는데, 그것이 현실적으로 어렵기에 규모의 경제를 이루기 힘들다. 담배 생산 같은 경우 생산비용 때문에 잎담배를 북한에서 재배하는 프로젝트를 연변대학 농학원이 평양 부근, 황해도 등 4개 농장의 8쌍의 밭에서 시험해 보았다. 재배과정에서 포기당 재배거리, 비료와 농약 사용 등 재배법을 구체적으로 지도하고 비료와 농약은 중국에서 전부 제공하였다. 그 결과 중국인이 직접 감독했던 평양 부근 농장의 잎담배 생산은 아주 이상적이었다. 그러나 직접 감독을 못했던 황해도 2개 농장의 수확은 실패하였다. 황해도농장이 잎담배 재배에 제공했던 비료와 농약을 다른 식량 재배에 사용하고 잎담배 재배에는 요구대로 사용하지 않았던 것이 그 이유였다. 물론 평양농장에서의 성공적인 사례를 보고 북한당국은 새해 3,000쌍의 잎담배 재배를 요구하고 있지만, 위에서와 같이 넓은 땅에 투입해야 할 감독인원이 많고 또한 현실적으로도 불가능하다고 생각되어 이 프로젝트를 더 이상 추진하기는 어려운 상태이다. 이와 비슷한 사례는 다른 업종에서도 발생되고 있다. 예를 들면, 천지공업무역회사 같은 경우 설비에 사용되는 엔진 등의 시설들이 정상적으로 유실되고 있다.

여섯째, 북한 외자도입정책의 일부 문제점들이다. 광산개발 투자에 있어서 북한은 '합영'방식을 허락하지 않으며 '합작'방식을 제창하고 있다. '합작'은 실질적으로 단기차입방식으로서 북한 측이 투자액을 상환한 뒤에는 투자자에게 광물제품의 판매권을 부여하고 이윤을 2:8의 비율로 분할하는 정책을 실시한다. 그렇게 되면 투자자의 수익은 이상적이지 못하게 된다. 이러한 투자방식은 광산개발분야뿐만 아니라 다른 투자영역에서도 비슷한 형태로 나타나고 있다.

### Ⅲ. 북한과의 경제협력 대응방안

현재 북한은 국내외에서 어려움을 겪고 있는 특수한 시기에 처해 있다. 국내에서 극심한 경제난을 겪고 있고 남북관계는 경색되어 있으며 국제적으로 지속되고 심화되는 제재를 받고 있다. 이러한 시점에서 중국의 창지투 개발은 북한에게 경제 회생의 절호의 외부환경을 마련해 주었다. 그렇기에 2010~11년 사이 김정일 위원장은 중국을 세 차례씩 방문하는 등 중국과의 밀접한 관계를 유지해 나가고자 하였다. 실제로 중국과 북한 간의 관계는 과거의 특수한 혈육관계에서 “전통을 계승하고 미래를 향하며 선린친선을 지양하고 협력을 강화”하는 정상적인 국가관계로 전환하고, 경제체제는 과거 사회주의 계획경제관계에서 사회주의 시장경제와 계획경제 간의 관계로 전환하였지만 21세기에 들어서면서 양국 간의 관계는 한층 더 발전하여 전통적인 친선이 부단히 공고해지고 있다. 동시에 중국의 후진타오 주석은 상호 협력하고 공동으로 발전하는 원칙을 재차 강조하여 중국 기업과 북한 기업 간의 다양한 투자협력을 지지하고 있으며 쌍방의 무역협력규모를 확대하고 협력수준을 높임으로써 양국 간의 경제무역협력은 지속적으로 새로운 진전을 보이고 있다. 이는 중국 기업의 북한 진출에 유리한 환경을 마련해 주고 있다.

사람들은 흔히 중국과 북한 간의 투자협력의 잠재력은 상호 보완성에 있다고 본다. 즉, 중국과 북한의 경제협력은 자원부존의 차이에 초점을 모아야 하며, 이를 바탕으로 각자 비교우위가 있는 분야를 선택하여 분업을 이루고 교역을 진행해야 한다고 인정한다. 보다 구체적으로 해석하면, 중국은 개혁·개방을 통해 경제실력이 현저히 제고되었고 북한은 심각한 경제구조적 문제를 지니고 있지만 비교적 풍부한 자원을 보유하고 있다. 따라서 중국은 대북한 투자 혹은 북한이 수요하는 물품 공급을 통해 북한이 보유하고 있는 자원을 수입할 수 있다는 것이다. 상호 보완성은 중국과 북한 간 경제협력의 바탕이 된다. 그러나 자원 혹은 생산요소 보유상태의 결정적인 역할만 강조하면 양국 간의 더욱 높은 차원의 협력발전을 이룩하기 어려울 뿐만 아니라 양국 간 경제협력의 장기적인 발전요구에도 적합하지 않다. 북한은 현 단계에서는 경제발전수준이 낮아 자국의 비교우위를 충분히 나타내지 못하고 있다. 즉, 대외경제법규가 완전하지 못하고 대외 지불능력이 비약하며 대북한 직접투자를 위해서는 많은 비대칭성 이익손해의 모험을 감수해야 하는 상황이다. 에너지 부족, 인프라 낙후 등과 같은 많은 문제점들도 있다. 만약 이러한 취약점만 생각한다면 경제협력분야의 위축은 불가피하다. 그러나 북한경제가 일정한 회복을 이루었을 때 양국 간의 경제협력은 높은 보완성을 나타낼 것이다. 현재의 경제협력은 내적인 결함을 초래할 것이므로 장기적인 경제관계전략에는 적합하

지 않다. 그렇기 때문에 중국과 북한 간의 경제협력은 상호 보완성 협력에 머물것이 아니라 전략성 협력으로 전환되어야 한다.

전략성 협력이란 하나는 양국 간의 협력범위가 단순히 현재의 정태 우세에 의거하는 것이 아니라 동태 우세를 근거로 하는 것을 말하며, 단기적인 경제이익만 추구하는 것이 아닌 단기적인 협력에서 장기적인 협력으로의 발전, 국부적인 협력에서 전면적인 협력으로의 발전, 경쟁관계에서 동반자관계로 발전하는 것을 말한다. 중국의 대북한 투자는 반드시 이러한 장기적인 전략을 실시하여야 한다.

중국과 북한 간의 경제협력이 전략성 협력으로 전환하려면 양국 정부의 적극적이고 효율적인 역할이 필수적이다. 현 단계 양국 간의 비교우위, 특히 북한의 비교우위가 충분히 발휘될 수 없는 상황에서 단순히 시장의 힘을 빌어 빠른 발전을 추진하기는 어려울 것이다. 그러므로 정부의 합리적인 개입이 필요하다.

우선, 양국 간의 경제협력에 관한 연구와 교류활동이 적극적으로 추진되어야 한다. 중국과 북한 간의 경제협력에 관한 연구는 정부정책의 중요한 자문보고로서 제도적이고 정상적인 전문가 컨설팅 메커니즘으로 되어야 하며, 포럼 등의 정기적인 발표로 양국 간 경제협력의 실현에 이론적 근거를 제시하여야 한다.

둘째, 전략부문을 잘 선택하여 기업이 협력에 참여하도록 유도하여야 한다. 전략부문의 선택은 양국 정부가 전략성 협력을 실시하는 필수적인 전제이다. 어떻게 기업을 유도할 것인지, 특히 대형 기업의 참여를 유도하는 문제는 양국간 경제협력 추진을 보장해 주는 중요한 관건이다. 이 문제에 대해 정부는 마땅히 부동한 산업 특성에 따라 부동한 참여방식을 선택하여야 하며, 일반 경쟁산업에 대해서는 정부의 제한이 불필요하다. 그것은 시장메커니즘이 자동적으로 적합한 파트너를 선택하게 하기 때문에, 정부는 다만 양호한 협력환경을 마련하여 기업의 자원적인 참여를 유도하면 된다. 전략성적인 산업에 대해서는 정부가 기업의 자본실적에 대한 감사를 통해 적당한 기업을 선택하여 참여하게 해야 한다.

셋째, 기업에 대한 지원이 필요하며 기업 경영에 양호한 서비스를 제공하여야 한다. 전략성 협력은 기존의 비교우위에서 이루어지는 것이 아니기 때문에 현 단계에서 민간기업은 경제협력에 참여할 원동력이 부족하다. 그러므로 정부는 필요한 조치를 취해 기업이 전략성적인 부문의 경제협력에 참여할 수 있는 인센티브를 마련하여야 한다. 민간기업의 참여를 제한하는 것은 전략성 협력에 참여할 수 있는 기회가 적어서가 아니라 교역비용이 너무 높다는 문제 때문이다. 그러므로 중국정부는 북한정부와 양국 간의 투자보장제도를 체결하여야 하며, 또한 투자기업에 쌍방 시장정보를 무료로 제공, 은행 결제제도를 개선해야 하며, 위생검역과 세관검역에서

고효율 서비스를 제공하여야 한다.

넷째, 북한의 학자 및 관리인원들에 대한 교육을 통해 인재를 양성할 필요가 있다. 북한과의 경제협력에서 야기되는 많은 위험은 북한 사람들의 시장경제의식이 비약하기 때문이다. 그래서 중국은 현재 추진하고 있는 창지투 선도구 개발에서 북한 나선특별시를 공동으로 개발하고 또한 공동으로 관리하기로 하였다. 한편, 중국 상업부가 직접 투자하고 길림대학에 위탁하여 북한 인원들을 양성시키고 있다. 연변대학은 북한과 협력하는 전초지에 위치하고 있으며 언어·문화적으로 같은 민족대학으로서 북한 인원 교육과 양성에 상당한 우월성을 지니고 있다. 그리하여 현재 나선특별시에 위치한 라진해운대학과 교류를 진행하고 있는 두 대학 간 MOU가 곧 체결될 예정이다. 이후 인재 양성이 중요한 프로그램으로 추진될 계획이며 여기서 상당한 비용문제가 제기될 것인데, 이에 대한 한국정부나 기업의 후원이 요구된다.

요컨대 현재 북한은 중국의 창지투 선도구 개발의 유리한 외부적 환경을 이용하여 국내경제의 회생을 시도하고자 중국과 적극적인 경제협력을 추진하고 있다. 그러면서 중국 기업을 중심으로 외자도입을 적극적으로 시도하고 있다. 그러나 외자기업이 진출하여 정상적인 경영활동을 진행하기에는 시기상조라 판단된다. 한편, 중국은 북한과 직접 경험할 수 있는 주요 상대국이다. 현 시점에서 한국도 중국을 이용해 간접적인 경험을 할 수 있는데, 그것은 남북경협에서보다 더 안정적이고 실질적인 협력방식으로 이해된다.



# 경제 자료

유엔 대북제재 위원회-국가별 이행 보고 현황

유재승



## 유엔 대북제재 위원회- 국가별 이행 보고 현황

유엔 안전보장이사회 결의 1718호 결정에 따라 설치된 '1718 위원회'(이하 대북제재 위원회)는 동 결의를 통해 마련된 북한에 대한 제재 조치가 효과적으로 이루어질 수 있도록 유엔 회원국들의 이행 노력을 촉구하고 결의 1874호 요청에 따라 결성된 '전문가 패널(Panel of Experts)'의 활동을 감독하며 대북제재 이행 과정에서 발생하는 각종 문제점들을 찾아내는 등 유엔 차원의 다자적 대북제재에 대한 전반적인 실무 업무를 담당하고 있는 기구이다. 각각의 결의에서 촉구된 바에 따라 유엔 회원국들이 제출해 온 국가별 대북제재 조치 이행보고서(Member States Reports)는 본 위원회가 주어진 임무를 수행하는데 있어 기본적인 근거 자료로 활용된다.

그러나 모든 유엔 회원국이 이러한 보고 자료를 제출한 것은 아니다. 또한 권고된 제출 시기를 넘겨 위원회에 접수된 자료도 많으며 조치 내용이 각각 달라 실질적인 대북제재 조치 이행 여부를 정확히 검증하기도 쉽지 않은 상황이다. 이에 본 자료에서는 그동안의 다자간 대북제재 이행 실태를 파악하고 분석하는 데 도움을 주고자 현재까지 유엔 대북제재 위원회에 제출된 국가별 이행보고서를 제출 시기 및 빈도, 지역, 남·북한과의 수교상태, 조치 유형별로 각각 분류하고 검토해 보았다. 자료 작성의 근거로 활용된 각각의 보고서 및 대북제재 위원회 활동과 관련된 문건들은 위원회 홈페이지(<http://www.un.org/sc/committees/1718/>)에 온라인 게재되어 있음을 밝혀둔다.

정리: 유재승 연구원(jryu01@kdi.re.kr)

## I. 대북제재 위원회 활동 사항

유엔 헌장 제7장 제41조는 평화에 대한 위협, 파괴행위 및 침략에 대한 유엔의 대응과 관련하여 안전보장이사회가 병력 사용을 배제한 각종 결정 사안들을 집행하는 데 필요한 조치를 취할 수 있으며 유엔 회원국들에게 이러한 조치 이행을 촉구할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 안전보장이사회는 필요시 특정 국가에 대한 제재 활동을 관장하는 위원회를 설치할 수 있으며 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험 감행 이후 채택된 결의 1718호의 결정에 따라 설치된 대북제재 위원회 역시 이러한 규정에 근거를 두고 있다.

대북제재 위원회는 유엔 안전보장이사회 결의 1718호에 의해 2006년 10월 14일 설치되었으며 이사회 회원국 대표 모두가 구성원으로 참여하고 있다. 위원회는 안전보장이사회로부터 위임받은 권한에 따라 유엔 회원국들의 대북제재 이행을 총체적으로 감독하고 지원하는 임무를 수행하고 있으며 2009년 5월 25일 북한의 2차 핵실험 감행 이후 채택된 결의 1874호에 추가적으로 명시된 대북제재 조치 및 새롭게 설치된 전문가 패널에 대한 감독 및 지원 업무 역시 위원회 소관이다.<sup>1)</sup> 이에 위원회는 안전보장이사회 결의 1718호와 1874호에 의거하여 유엔 회원국들로부터 국가별 대북제재 이행보고서를 제출받고 있으며 전문가 패널을 통해 국제사회의 대북제재 이행 실태를 파악하고 있다.<sup>2)</sup> 안전보장이사회는 2012년 12월 12일 북한의 장거리 로켓 발사 이후 채택한 결의 2087호에서도 위원회가 유엔 회원국들의 대북제재 이행 조치를 지원할 것과 적발된 제재 위반 사례들에 대해서는 적절한 대응 조치를 취할 것을 지시하고 있다.<sup>3)</sup> 이처럼 대북제재 위원회는 비록 결의 1718에 의해 설치된 잠정적인 기구이긴 하나 북한의 핵·미사일 도발행위가 계속됨에 따라 이후 마련된 유엔 차원의 각종 대북제재 조치에 대해서도 실질적인 업무를 담당하는 형태로 현재까지 운영되어 오고 있다.

유엔 안전보장이사회는 결의 1718호와 1874호를 통해 북한에 대하여 소형무기 및 경화기를 제외한 모든 무기에 대한 금수조치를 결정하고 이에 관련된 금융 거래 및 기술지원 등을 제한하였다. 그리고 핵·미사일 및 기타 대량살상무기 프로그램과 관련된 일체의 통상 행위와 사치품 수출입 행위를 금지하고 지정된 특정 개인 또는 단체에 대해서는 여행 금지 및 자산

1) 대북제재 위원회 설치 근거 및 기능, 운영 방침에 대해서는 유엔 안전보장이사회 결의 1718호 제 12항 및 위원회 홈페이지 내 "Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work" 문건을, 전문가 패널 결성 근거는 결의 1874호 제 26항을, 유엔 회원국들과 대북제재 위원회, 전문가 패널 간의 공조 방안은 동 홈페이지 내 "Implementation Assistance Notice No.1" 문건을 참고.

2) 유엔 안전보장이사회는 결의 1718호 제 11항과 결의 1874호 제 22항, 결의 2087호 제 10항에서 회원국들이 취한 각각의 대북제재 이행 조치를 위원회에 제출할 것을 촉구(call upon)하고 있다.

3) 유엔 안전보장이사회 결의 2087호 제 7항, 제 12항.

동결 조치도 결정하였다. 그 가운데 대량살상무기 프로그램과 관련된 물자, 개인 또는 단체에 대한 제재는 별도의 목록을 만들어 명시해두고 있으며 2012년 12월 12일 북한이 또다시 장거리 로켓을 발사함에 따라 채택된 결의 2087호에서도 추가적으로 개인 및 단체 제재 대상을 지정한 바 있다.<sup>4)</sup>

이러한 안전보장이사회의 결의 내용을 바탕으로 유엔 회원국들이 대북제재 위원회에 제출한 국가별 이행보고서는 국제사회의 대북제재 이행 조치 실태를 파악하기 위한 기초자료로 활용된다.<sup>5)</sup> 그러나 193개국에 달하는 유엔 회원국 모두가 이러한 국가별 이행보고서를 제출한 것은 아니며 보고서 제출 시기나 조치 형태 등도 서로 달라 정확한 실태 파악에는 어느 정도 제한이 따르는 실정이다.<sup>6)</sup> 이에 본 자료에서는 현재까지 제출된 국가별 이행보고서를 제출 시기 및 빈도, 지역, 남·북한과의 수교상태, 조치 유형별로 각각 나누어 검토해 보았다.

## II. 국가별 이행보고 현황

### 1. 시기 및 빈도별 제출 현황

유엔 대북제재 위원회는 설립 이후 현재까지 유엔 회원국 193개국 중 97개국으로부터 총 176건에 달하는 국가별 대북제재 이행보고서를 제출받았다.<sup>7)</sup> 보고서는 안전보장이사회 결의 1718호와 결의 1847호 채택 시기에 맞춰 각각 제출되거나 그 이후 두 건의 결의 내용을 종합한 형태로 제출되기도 했다. 우리나라는 결의 1718호 채택에 따라 2006년 11월 13일 첫 이행보고서를 제출했으며 이듬해 1월에는 사치품 목록 지정과 관련된 추가 보고서 1건, 2009년 6월에는 지정된 개인 및 단체에 대한 금융제재 이행 및 탄도미사일 관련 물자·기술 제재 현황 관련 추가 보고서 1건, 동년 7월에는 결의 1874호 채택에 따른 이행보고서 1건과

4) 유엔 안전보장이사회 결의 1718호 제 8~10항, 결의 1874호 제 9~10항, 제 23~24항, 결의 2087호 제 5항. 이 가운데 결의 1718호 제 8항 (a)은 북한에 대한 사치품 거래를 금지하는 내용을 포함하지만 구체적인 목록 지정 또는 '사치품'에 대한 정의 권한은 회원국들에게 있다. 이에 따라 우리나라를 비롯한 미국, 일본 등 일부 국가들은 별도의 사치품 목록을 위원회에 제출했으며, 위원회에서는 국가별 사치품 목록 지정에 대한 몇 가지 원칙을 권고하고 회원국들 간에 이러한 목록이 공유될 것을 장려하고 있다. 위원회 홈페이지 내 "Implementation Assistance Notice No.3" 참고.

5) 대북제재 조치 위반 적발 사례를 비롯한 전반적인 이행 실태 분석과 평가는 전문가 패널 보고서(Panel of Experts Report) 각호 참고.

6) 회원국들이 이행 조치를 취했다고 해서 반드시 효과적인 대북제재가 이루어진다고 볼 수는 없다. 그렇기 때문에 전문가 패널은 이러한 문제점들을 인지하고 찾아냄으로써 구체적인 대북제재 이행 실태를 파악하고 개선방안을 마련하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이들이 찾아낸 위반 사례들은 원칙적으로 비밀(confidential)로 간주되며 대북제재 위원회 회원과 안전보장이사회 회원국들에게만 접근이 허용되고 있다. Security Council Committee established pursuant to resolution 1718(2006), "PANEL OF EXPERTS ESTABLISHED PURSUANT TO RESOLUTION 1874(2009)" (<http://www.un.org/sc/committees/1718/panelofexperts.shtml>) 참조.

7) 2013년 1월 31일 기준, 각각의 이행보고서는 대부분 외교상의 구상서(note verbale) 형태로 유엔 주재 각국 대표부가 대북제재 위원장에게 제출하는 형태로 전달되며 접수된 문서는 유엔 고유문서 식별번호를 부여받고 대북제재 위원회 홈페이지에 게재된다. 유럽연합(EU)의 경우 결의 1718호 채택 당시 의장국이던 핀란드를 통해 2006년 11월 13일 별도의 EU 보고를 위원회에 제출했기 때문에 본 자료에서는 96개국에 더하여 97개국 이 현재까지 보고자료를 제출한 것으로 간주한다.

9월 추가 이행 현황과 관련된 추가 보고서 1건 등 총 5회에 걸쳐 대북제재 위원회에 국가별 이행보고서를 제출한 바 있다.

그러나 모든 유엔 회원국들이 대북제재 위원회에 이행보고서를 제출한 것은 아니며 제출한 국가들의 경우에도 결의 1718호와 1874호에 명시된 제출 기한에 맞춰 각각 이행보고서를 제출한 것은 아니다.<sup>8)</sup> <표 1>에서 보는 바와 같이 현재까지의 국가별 이행보고서 제출 국가를 결의 채택 시기별로 구분해 보면, 먼저 결의 1718호와 결의 1874호 채택에 따라 각각 78개국과 57개국이 이행보고서를 제출했으며 그 이후 종합보고서를 제출한 국가는 24개국에 이르는 것을 알 수 있다. 또한 각 시기마다의 제출 빈도별 국가 수는 <그림 1>에 나타난 밴 다이어그램에서 표현하고 있는 바와 같이 종합 보고서 제출 없이 결의 1718호와 1874호 채택 당시 각각 한 차례씩 총 두 차례에 걸쳐 이행보고서를 제출한 국가가 45개국으로 가장 많았으며 여기에는 우리나라를 비롯하여 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 미국, 영국, 중국, 러시아 등이 포함된다. 나머지 상임이사국인 프랑스는 브라질, 에스토니아, 리투아니아, 스페인과 더불어 및 각각의 결의 채택 시기와 종합보고서 제출 시기 모두 국가 이행보고서를 제출하였다.

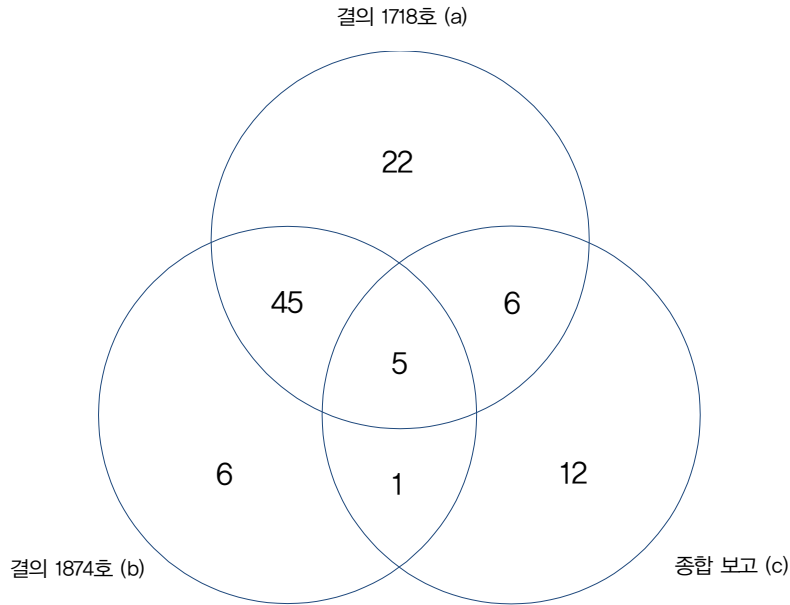
<표 1> 시기 및 빈도별 국가 이행보고서 제출 현황

국가별 이행보고서 제출 시기	제출 국가 수
결의 1718호 채택 시기 (a)	78
결의 1874호 채택 시기 (b)	57
종합 보고 제출 시기 (c)	24
합 계	97
국가별 이행보고서 제출 빈도	제출 국가 수
(a) 1차례만	22
(b) 1차례만	6
(c) 1 차례만	12
(a) + (b) 2차례	45
(b) + (c) 2차례	1
(a) + (c) 2차례	6
(a) + (b) + (c) 3차례	5
합 계	97

주: 2013년 1월 31일 현재

8) 유엔 안전보장이사회 결의 1718호 제 11항은 결의 채택 이후 30일 이내, 결의 1874호 제 22항은 결의 채택 이후 45일 이내에 국가별 대북제재 이행보고서를 위원회에 제출할 것을 촉구(call upon)하고 있다. 여기서 촉구는 결정(decide) 사항보다 낮은 단계의 조치를 의미하기 때문에 반드시 제출해야 하는 것으로 해석되지는 않는다.

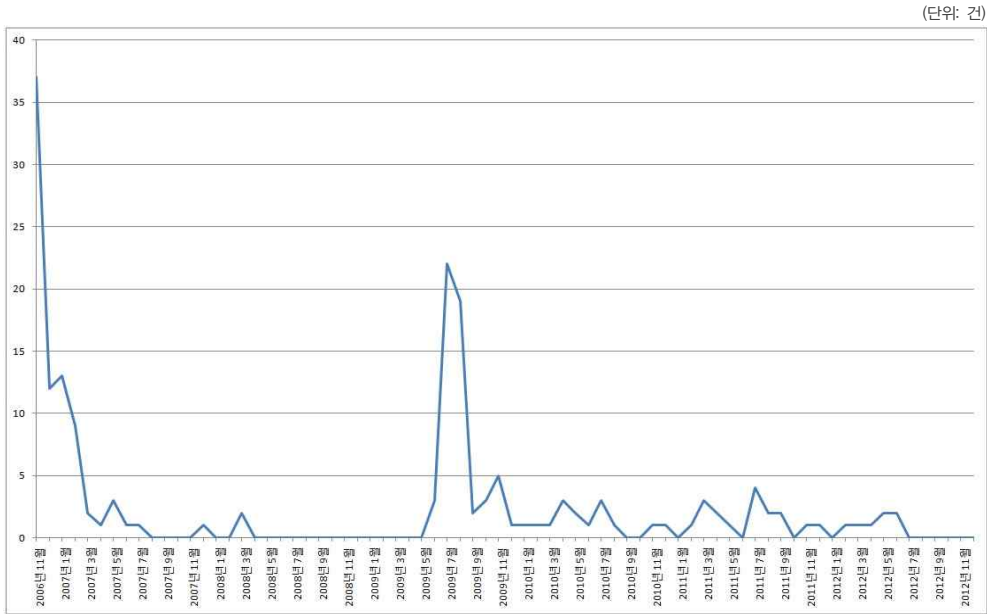
〈그림 1〉 각 시기마다의 보고서 제출 빈도별 국가 수



한편, 월별 보고서가 제출 건수는 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 결의 1718 채택 직후인 2006년 11월이 37건으로 가장 많았으며, 결의 1874 채택 직후인 2009년 7월이 22건으로 뒤를 이었다. 유엔 안전보장이사회는 결의 1874호 제 22항에서 모든 유엔 회원국들이 대북제재 위원회에 국가 이행보고서를 제출할 것을 촉구하였음에도 결의 1718호 채택 당시보다 적은 수의 국가들이 보고서를 제출했음을 알 수 있다. 결의 1718호와 1874호의 내용을 아우르는 종합보고서는 늦게 제출된 결의 1874호 관련 이행보고서들과 함께 2010년 2월부터 수시로 제출되었다. 이처럼 저조한 보고 빈도 및 지연보고 실태에 대해 전문가 패널은 우려를 표명한 바 있으며, 최근의 결의 2087호에서도 추가적인 국가별 이행보고서 제출과 더불어 현재까지 단 한 번도 보고서를 제출하지 않은 유엔 회원국들에게는 대북제재 위원회에 국가별 이행보고서를 제출할 것을 촉구하고 있다.<sup>9)</sup>

9) 유엔 안전보장이사회 결의 2087호 제 10항 및 유엔 안전보장이사회, Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874(2009), S/2012/422, 2012, 6. 14 참조.

〈그림 2〉 월별 국가 이행보고서 제출 건수



주: 2013년 1월 31일 현재

## 2. 지역별 이행보고서 제출 현황

현재까지 집계된 자료를 토대로 지역별 국가 이행보고서 제출 국가 현황을 정리해본 결과 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 구주(유럽) 지역이 94.4%로 가장 높은 제출 비율을 나타냈다. 반대로 아프리카 지역은 제출 비율이 8.7%로 가장 낮았으며, 이외 아주, 미주, 중동 지역은 40~50%의 제출 비율을 보였다. 〈그림 3〉는 그동안의 국가 이행보고서 제출 국가들을 지도에 초록색으로 표시해 두고 있으며 남미, 동남아시아 일부 지역과 아프리카 대다수 지역이 대북제재 관련 국가 이행보고를 실시하지 않고 있음을 보여주고 있다. 비록 국가별 이행보고 자체만으로 유엔의 대북제재 이행 실태와 효과를 정확히 판단할 수는 없지만 이러한 보고조차 이루어지지 않은 국가들에서는 어떠한 조치가 취해지고 있는지 파악하기 어렵다는 것을 지적할 수 있다.

〈표 2〉 지역별 이행보고서 제출 현황

(단위: 개)

지역	제출 국가 수	미제출 국가 수	제출 비율 (%)
아 주	17	19	47.2
미 주	14	21	40.0
구 주*	51	3	94.4
중 동	10	10	50.0
아프리카	4	42	8.7
전 체	97	95	50.3

주: 2013년 1월 31일 현재, 지역 구분 및 미제출 국가 수는 2012년도 외교통상부 외교백서를 참조하여 작성함.  
\*EU 별도 보고 반영

〈그림 3〉 국가별 유엔 대북제재 이행보고 현황 지도



주: 2013년 1월 31일 현재, "P&P World Map" 프로그램 사용.

### 3. 남·북한 수교국별 이행보고서 제출 현황

우리나라는 2011년 12월 기준 188개 유엔 회원국 및 유엔 비회원국인 교황청과 수교하고 있으며 북한은 161개 유엔 회원국과 수교중이다. 이들 중 유엔 회원국을 대상으로 남북한과의 수교 현황에 따라 대북제재 위원회에 국가별 이행보고서를 제출한 국가들과 제출하지 않은 국가들을 정리해 보았다. <표 3>은 남북한 동시 수교국, 한국 단독 수교국, 북한 단독 수교국과 같은 각각의 분류에 따른 대북제재 위원회 국가 이행보고 현황을 보여주고 있다. 158개국으로 국가 수가 가장 많은 남북한 동시 수교국들 중 대북제재 이행보고서를 제출한 국가는 82개국으로 전체 동시 수교국 대비 51.9%의 제출 비율을 보였으며, 한국과 단독으로 수교하고 있는 31개 국 중 이행보고서 제출 국가는 12개국, 북한과 단독으로 수교하고 있는 3개국 중 이행보고서 제출 국가는 2개국으로 각각 40%와 66.7%의 제출 비율을 보였다. 비록 이행보고서를 제출하는 행위가 반드시 대북제재를 충실히 이행하고 있다는 것을 의미하지는 않지만 남북한 동시 수교국과 한국 단독 수교국을 포함하여 우리나라와 외교 관계를 맺고 있으면서도 유엔 안전보장이사회의 대북제재 조치에 대한 이행보고서를 제출하지 않은 국가들이 여럿 있는 가운데 북한 단독 수교국인 쿠바와 마케도니아가 대북제재 위원회에 이행보고서를 제출한 점이 눈에 띈다. 구체적인 이행보고서 제출 국가와 미제출 국가는 각각 <표 4>, <표 5>에 명시해두었다.

<표 3> 남북한과의 수교 상태별 이행보고서 제출 현황

(단위: 개)

수교 상태	제출 국가 수	미제출 국가 수	제출 비율 (%)
남북한 동시 수교	82	76	51.9
한국 단독 수교	12	18	40.0
북한 단독 수교	2	1	66.7
전 체	96	95	50.3

주: 유엔 회원국들의 국가별 이행보고서 제출 현황은 2013년 1월 31일, 남북한과의 수교 상태는 2011년 12월 기준.  
자료: 2012년 외교통상부 외교백서 참조.

〈표 4〉 남북한과의 수교 상태별 이행보고서 제출 국가

지역	남북한 동시 수교국	한국 단독 수교국	북한 단독 수교국	합 계
아 주	뉴질랜드, 라오스, 몰디브, 몽골, 베트남, 브루나이, 스리랑카, 싱가포르, 호주, 인도, 인도네시아, 중국, 태국, 파키스탄, 필리핀	마셜군도, 일본		17
미 주	가이아나, 과테말라, 도미니카공화국, 멕시코, 브라질, 칠레, 캐나다, 콜롬비아, 페루	미국, 아르헨티나, 에콰도르, 파나마	쿠바	14
구 주	그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 라트비아, 러시아, 루마니아, 룩셈부르크, 리투아니아, 리히텐슈타인, 몬테네그로, 몰도바, 몰타, 벨기에, 벨라루스, 불가리아, 사이프러스, 산마리노, 세르비아, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아르메니아, 아이슬란드, 아일랜드, 알바니아, 영국, 오스트리아, 우즈베키스탄, 우크라이나, 유럽연합(EU), 이탈리아, 조지아, 체코, 카자흐스탄, 크로아티아, 키르기즈, 터키, 투르크메니스탄, 포르투갈, 폴란드, 핀란드, 헝가리	모나코, 안도라, 에스토니아, 프랑스	마케도니아	51
중 동	레바논, 바레인, 아랍에미리트, 알제리, 요르단, 이집트, 카타르, 쿠웨이트	사우디아라비아, 이스라엘		10
아프리카	나이지리아, 남아프리카공화국, 부르키나파소, 우간다			4
합 계	82	12	2	96

주: 유엔 회원국들의 국가별 이행보고서 제출 현황은 2013년 1월 31일, 남북한과의 수교 상태는 2011년 12월 기준.  
 자료: 2012년 외교통상부 외교백서 참조.

〈표 5〉 남북한과의 수교 상태별 이행보고서 미제출 국가

지역	남북한 동시 수교국	한국 단독 수교국	북한 단독 수교국	합 계
아 주	나우루, 네팔, 동티모르, 말레이시아, 미얀마, 바누아투, 방글라데시, 아프가니스탄, 캄보디아, 파푸아뉴기니	마이크로네시아, 부탄, 사모아, 솔로몬아일랜드, 키리바시, 통가, 투발루, 팔라우, 피지		19
미 주	그레나다, 니카라과, 도미니카연방, 바베이도스, 바하마, 베네수엘라, 벨리즈, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘, 세인트키츠네비스, 수리남, 안티구아바부다, 자메이카, 트리니다드토바고	볼리비아, 아이티, 엘살바도르, 온두라스, 우루과이, 코스타리카, 파라과이		21
구 주	보스니아·헤르체고비나, 아제르바이잔, 타지키스탄			3
중 동	리비아, 모로코, 수단, 예멘, 오만, 이란, 튀니지	남수단, 이라크	시리아	10
아프리카	가나, 가봉, 감비아, 기니, 기니비사우, 나미비아, 니제르, 라이베리아, 레소토, 르완다, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모리셔스, 모잠비크, 베냉, 보츠와나, 부룬디, 상투메프린시페, 세네갈, 세이셸, 소말리아, 스와질란드, 시에라리온, 앙골라, 에리트레아, 에티오피아, 잠비아, 적도기니, 중앙아프리카공화국, 지부티, 짐바브웨, 차드, 카메룬, 카보베르데, 케냐, 코모로, 코트디부아르, 콩고, 콩고민주공화국, 탄자니아, 토고			42
합 계	76	18	1	95

주: 유엔 회원국들의 국가별 이행보고서 제출 현황은 2013년 1월 31일, 남북한과의 수교 상태는 2011년 12월 기준.  
 자료: 2012년 외교통상부 외교백서 참조.

#### 4. 조치 유형별 분류

대북제재 위원회가 유엔 회원국들로부터 제출받은 국가 이행보고서는 결의 1718호와 1874호 각항에서 결정된 대북제재 사항에 대한 국가별 조치를 보고 내용으로 하고 있다는 점에서는 서로 비슷하지만 구체적으로 보고된 조치 사항을 살펴보면 서로 성격이 다르다는 것을 알 수 있다.<sup>10)</sup> 이는 국가의 정책 결정 구조 또는 정책 이행 방식의 차이에서 기인하거나 유엔 결의 사항에 대한 해석의 차이 내지는 서로 다른 국제정치적 이해관계로부터 비롯될 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 국가별 이행보고를 통해 알려진 조치 사항만을 토대로 실질적인 다자간 대북제재 이행 실태를 평가하기는 어렵다. 그러나 이러한 조치들을 유형별로 분류해 일정수준 상호 비교가 가능하도록 정리해 본다면 유엔 차원의 대북제재 이행 실태에 대한 전문적 분석을 수행하기에 앞서 기본적인 문제점들을 확인할 수 있을 것이다.

이에 본 자료에서는 그동안 대북제재 위원회에 제출된 국가별 이행보고 문건들을 토대로 각각의 제출 국가들을 다음과 같은 조치 유형으로 나누어 보았다. 첫째, 해당 유엔 회원국이 안전보장이사회에서 결의된 대북제재 내용을 별도의 국내법으로 법제화 했을 경우 ‘입법조치’로 분류했다. 이러한 ‘입법조치’ 유형에는 유럽연합(EU)이 마련한 공동입장(common position) 또는 국가별 법 제정 및 통과를 통해 결의 1718호와 1874호의 결정 내용을 이행하고 있는 국가들이 포함된다.<sup>11)</sup> 둘째, 기존의 국내법에 근거해 결의 1718호와 1874호에서 결정된 제재 조치를 이행하고 있을 경우 ‘의법조치’로 구분했다. 여기에는 이행보고서 내용상 관련 국내법규 또는 담당기관의 명시 여부에 따라 세부 구분 두고 각각에 해당하는 국가들을 포함시켰다. 셋째, 새로운 법규를 제정하거나 기존 국내법을 적용하지 않고서 정부 기관 통보나 고지, 행정명령 등을 통해 결의된 대북제재 조치를 이행하고 있을 경우 ‘행정조치’로 구분했다. 이러한 ‘행정조치’ 국가 역시 이행보고서에 업무 담당 기관을 명시하고 있는지 여부에 따라 세부 구분을 두고 각각에 해당되는 국가들을 분류했다. 끝으로 법제화, 국내법 적용, 행정 조치 등과 관련해 대북제재를 부분적으로만 이행하고 있거나 조치 내용이 모호한 경우, 또는 조치에 대한 결과가 빠져있는 경우는 ‘조치미흡’으로 구분했다.

이러한 유형을 바탕으로 현재까지 대북제재 위원회에 국가별 이행보고서를 제출한 국가를 아래 <표 6>과 같이 정리해 보았다. 이들 중 안전보장이사회 결의 1718호와 1874호 이행을

10) 유엔 안전보장이사회 결의 1718호 제 8항 및 결의 1874호 제 9~10항, 제 18~20항 참고.

11) 유럽연합, Council Common Position 2006/795/CFSP, 2009/573/CFSP

목적으로 ‘입법조치’를 취한 국가는 31개국으로, 97개 보고서 제출 국가의 32%를 차지함과 동시에 193개 전체 유엔 회원국 대비 16.1%가 이러한 조치 유형을 취한 것으로 나타났다. 대북제재 업무 담당 기관을 명시한 ‘의법조치’ 국가는 25개국이었던 반면 기관 또는 법규가 불명확한 ‘의법조치’ 국가는 7개국으로 각각 보고서 제출 국가의 25.8%, 7.2%, 전체 유엔 회원국의 13%, 3.6%를 차지했다. ‘행정조치’에 해당되는 국가들 중 대북제재 업무 담당 기관을 명시한 국가는 13개국, 기관이 불명확한 국가는 17개국으로 각각 보고서 제출 국가의 13.4%, 17.5%, 전체 유엔 회원국 대비 6.7%, 8.8%를 차지했다. 마지막으로, 국가별 이행보고서에 기재된 조치 내용이 미흡했던 국가는 4개국으로 보고서 제출 국가의 4.1% 및 전체 유엔 회원국의 2.1%를 차지했다.

〈표 6〉 조치 유형별 국가 이행보고서 제출 현황

조치 유형		해당 국가 수	제출 국가 비율 (%)	유엔 전체 비율 (%)
입법조치 (EU 포함)		31	32.0	16.1
의법조치	(기관 명시)	25	25.8	13.0
	(기관, 법규 불명확)	7	7.2	3.6
행정조치	(기관 명시)	13	13.4	6.7
	(기관 불명확)	17	17.5	8.8
조치미흡 (관련성, 구체성 결여 등)		4	4.1	2.1
합 계		97	100.00	50.3

주: 2013년 1월 31일 기준

한편, 이행보고서 내용상 법규 또는 담당 기관이 불명확한 ‘의법조치’ 국가나 담당 기관이 불명확한 ‘행정조치’ 국가, 조치 내용이 미흡했던 국가들은 〈표 7〉에서 별도로 정리해 보았다. 이러한 국가들 중 유엔 안전보장위원회 상임이사국인 중국의 경우 결의 1718호와 1874호 채택에 따라 각각 제출한 이행보고서에서 결의된 제재 조치와 관련된 국내 법규 목록을 제시한 반면 해당 조치를 시행하는 정부 기관에 대해서는 ‘유관 기관’ 내지는 ‘금융 기관’ 등 모호한 표현을 사용하고 있으며<sup>12)</sup>, 러시아의 경우 구체적인 관련 법규에 대한 언급 없이 단지 이행 조치를 대통령령으로 지정하고 관련 기관에 통보했다는 내용만을 대북제재 위원회에 보고했다.<sup>13)</sup> 기타 이행보고서 내용상 조치가 미흡한 국가로 분류된 에콰도르의 경우, 결의 1718호 채택 시기에 제출한 대북제재 이행보고서에서 자국에서는 무기를 생산하거나 민군 겸용기술을 갖고 있지 않기 때문에 제재 대상에 포함되는 거래 일체가 이루어지지 않고 있다는 단편적인 내용 하나만을 위원회에 보고한 바 있다.<sup>14)</sup>

12) 유엔 안전보장이사회 문건 S/AC.49/2006/21, S/AC.49/2009/23

13) 유엔 안전보장이사회 문건 S/AC.49/2006/13, S/AC.49/2006/13/Add.1, S/AC.49/2009/6, S/AC.49/2010/4

〈표 7〉 대북제재 관련 법규 또는 담당 기관이 불명확하거나 조치 자체가 미흡한 국가 목록

조치 유형	국 가	내 용
의법조치 (법규, 기관 불명확)	중국	담당 기관 불명확
	리히텐슈타인	담당 기관 불명확
	파키스탄	담당 기관 불명확
	파나마	담당 기관 불명확
	세르비아	담당 기관 불명확
	스위스	담당 기관 불명확
	이스라엘	관련 국내 법규 불명확
행정조치 (기관 불명확)	알제리	담당 기관 불명확
	부르키나파소	담당 기관 불명확
	도미니카공화국	담당 기관 불명확
	이집트	담당 기관 불명확
	과테말라	담당 기관 불명확
	인도네시아	담당 기관 불명확
	바레인	담당 기관 불명확
	쿠웨이트	담당 기관 불명확
	키르기즈	담당 기관 불명확
	레바논	담당 기관 불명확
	나이지리아	담당 기관 불명확
	러시아	담당 기관 불명확
	사우디아라비아	담당 기관 불명확
	남아프리카공화국	담당 기관 불명확
	터키	담당 기관 불명확
우크라이나	담당 기관 불명확	
우즈베키스탄	담당 기관 불명확	
조치미흡	가이아나	부분적 제재 이행
	에콰도르	제재 이행 조치와의 관련성 결여
	투르크메니스탄	제재 이행의 구체성 결여
	스리랑카	이행 조치에 대한 결과보고 없음

주: 2013년 1월 31일 기준

상기의 분류에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 대북제재 위원회에 제출된 국가별 이행보고서는 내용적인 측면에서도 서로 다른 형태로 구분이 가능하다. 이러한 기본적인 분류만으로도 안전보장이사회 결의를 통한 유엔 차원의 대북제재가 이행되고 있는 방식은 물론 대북제재를 바라보는 회원국들의 시각이 다양하다는 것을 확인할 수 있을 것이다. 실제로 대북제재 위원회는 전문가 패널을 통해 이러한 실태를 인지하고 유엔 회원국들이 향후 효과적으로 국가별 이행보고서를 작성할 수 있도록 각각의 대북제재 항목에 따른 조치 여부 및 관련 국내 법규 등을 기재할 수 있는 체크리스트를 제시하기도 했다.<sup>14)</sup> 그러나 이러한 체크리스트의 제시 시점이 결의 1874호 통과 이후 1년 반 정도의 시간이 지난 2011년 1월인 관계로 이행보고서를 제출한 국가들 중 실제로 체크리스트를 도입한 사례는 드문 것으로 나타난다.<sup>16)</sup>

14) 유엔 안전보장이사회 문건 S/AC.49/2012/6

15) 유엔 안전보장이사회 1718 위원회, Implementation Assistance Notice No. 2, 2011. 1. 21.

### III. 결론

유엔 안전보장이사회는 지난 2012년 12월 12일 북한의 장거리 로켓 발사 이후 올해 1월 22일 결의 2087호를 채택함으로써 기존의 대북제재에 추가하여 제재 기관 및 개인을 지정한 바 있다. 그러나 북한은 이러한 안전보장이사회 결의에도 불구하고 2월 12일 3차 핵실험을 감행하였으며 이에 따라 안전보장이사회가 다시 한 번 소집된 상황이다. 본 자료는 이러한 이사회 논의 기간 중에 작성된 관계로 금명간에 발표될 것으로 보이는 새로운 유엔 차원의 대북제재 방안에 대해서는 알지 못한다. 그러나 기존의 결의 1718호, 1874호, 2087호에 지속적으로 명시된 바와 같이 대북제재 위원회는 유엔 차원의 다자간 대북제재 조치를 감독하고 지원하는 기구로서 전문가 패널 및 국가별 이행보고서 취합 등의 활동을 통해 회원국들의 제재 이행 실태를 파악하고 위반 사례에 대응해 나갈 것으로 보인다. 특히, 이행보고서를 제출한 국가가 현재까지도 전체 유엔 회원국의 절반 수준에 머무르고 있다는 점은 향후 안전보장이사회를 통해 어떠한 형태로든지 유엔 회원국들의 대북제재 이행보고서 제출이 강조될 개연성을 높게 만든다.

그렇다고 해서 이러한 다자적 대북제재가 반드시 효과적으로 이루어질 것이라고 보지는 않는다. 기존 결의 문건들에서 나타난 제재 조치 자체의 모호함, 국가별 이행 역량 및 대북제재에 대한 시각 차이 등과 같은 제약 요소들은 새로운 제재 국면에서도 여전히 유효할 것이기 때문이다. 이는 결국 안전보장이사회의 새로운 제재 방안이 어떠한 합의를 바탕으로 얼마만큼의 구속력을 갖고 마련될 것인지 여부에 달렸다. 더불어 대북제재 조치를 취해야 하는 주체가 각각의 유엔 회원국 모두라는 점에서 국가별 이행보고와 같은 절차적 요소 역시 다자간 대북제재 조치의 효용성을 가늠하는 척도로 기능할 수 있기를 기대해 본다.

16) 2013년 1월 31일 기준, 해당 체크리스트를 활용해 국가 이행보고서를 제출한 유엔 회원국으로는 아르메니아, 가이아나, 라트비아, 몬테네그로 이상 4개국이 존재한다.



# 부문별 주요 기사

1월 16일~2월 15일

대내경제

농업 및 식량

대외경제

남북경협



## 부문별 주요 기사

1월 16일~2월 15일

---

### 대내경제 109

- 북, 경제지표 호전 전망 | 109
  - 북, 방북 외국인에 휴대전화 소지 허용 | 109
  - 북, 원산시 인근에 스키 리조트 개발 계획 | 110
  - 북, 화폐 대량 찍어 물가 급등 | 110
  - 북 김정은 '통치 2년' 쌀값·환율 불안정 여전 | 111
  - 평양 쌀값·환율, 7개월 만에 5천원대 하락 | 111
  - 북, 핵실험 후 '경제강국 건설' 독려 | 111
- 

### 농업 및 식량 113

- UNICEF, "올해 대북 사업에 4,800만달러 필요" | 113
- 북 농촌지역, 극심한 식량난 | 113
- "북, 작년 중국 곡물·비료 수입 전년비 30% 줄어" | 114
- UN, 올해 대북 인도적 지원에 77억원 배정 | 114
- UNICEF, "북 어린이 1만 5천명 영양 지원" | 115
- "북, 작년 12월 중국에서 곡물종자 53톤 수입" | 115
- "북 주민 하루 식량배급 400g, 작년 4월 이후 최대" | 116

---

## 대외경제 117

- 북, 프랑스 회사와 협력해 향료 생산 | 117
- 중, 단둥 경제 활성화 | 117
- 북 주민, 사업목적 중국 방문 늘어 | 118
- 북, 평양 첨단산업단지 조성 계획 | 118
- 중, 북한 나선특구에 첫 단독투자 은행 설립 | 119
- 중, 대북 통관 검사 강화 조치 | 119
- 중, 대북 위탁가공무역 첫 허용 | 119
- 중, 대북수출 원유가격 3년간 2.4배 인상 | 120
- 북, 대EU 교역 3년 만에 적자 | 120
- 북 핵실험에도 외국인 북한 관광 차질없이 진행 | 121

---

## 남북경협 122

- 개성공단 기업들 인력 문제로 속앓이 | 122
- 기업 73%, “남북경협에 관심있다” | 122
- 북 핵실험, 남북간 개성공단 공방으로 비화 | 123
- 통일부, “개성공단, 제재수단 아니다” | 123

## 대내경제

### 북, 경제지표 호전 전망

북한의 각종 경제지표들이 하락세에서 상승세로 반전하는 양상을 보이고 있는 것으로 나타남. 통계청 자료에 따르면 2011년 북한의 경제성장률은 0.8%로 3년만에 플러스 성장을 보였으며 동 기간 무역규모는 63억달러로 그 중 북·중 무역이 56억 3천만달러를 차지함. 한편 유엔 산하 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)는 '2012~13 양곡연도' 기준으로 쌀과 옥수수 생산량이 전년동기 대비 각각 11%, 10% 늘어날 것으로 추산해 식량 분야에서도 일정 수준 개선된 것으로 보여짐. 반면 북한 당국의 투자가 평양에 집중되면서 '평양민'과 '지방민'의 구분이 생기고 있고, 장사를 통해 스스로 돈을 버는 '자력갱생계급'과 국가의 공급에 목을 매는 '배급계급'으로 나뉘고 있는 등 사회 내부적 양극화는 심화되고 있는 것으로 전해짐.

연합뉴스, 한국일보, 1.17

### 북, 방북 외국인에 휴대전화 소지 허용

북한을 방문하는 외국인의 개인 휴대전화 소지가 허용되는 것으로 알려짐. 북한과 이집트 합작 휴대전화 업체 '고려링크'의 어느 기술자는 지금까지 북한을 방문하는 외국인들은 세관에 자신의 휴대전화를 맡기고 출국 때 찾아가야 했으나 "지난 7일부터 세관에 휴대전화 단말기 식별번호를 등록하기만 하면 휴대전화를 북한에 반입할 수 있다"고 전함. 또한 "광대역코드분할 다중접속(WCDMA) 방식의 3세대(3G) 휴대전화 사용자는 50유로(7만원) 상당의 고려링크 유심카드를 사면 이 휴대전화로 국제전화를 할 수 있다"고 덧붙임. 하지만 외국인은 북한 주민과 다른 종류의 유심카드를 사용하기 때문에 서로 통화할 수는 없으며 인터넷 접속은 불가능한 것으로 전해짐. 기술자는 그러나 외국인을 위한 모바일 인터넷 서비스의 경우 곧 시행될 예정이라며 "당국의 승인을 기다리고 있다"고 전함. 신화통신, 연합뉴스, 조선일보 1.20

## 북, 원산시 인근에 스키 리조트 개발 계획

북한이 강원도 원산시 인근 마식령에 스키 리조트를 개발할 계획인 것으로 알려졌다. 평화자동차 박상권 사장에 따르면 “작년 12월 중순 평양을 방문했을 때 원동연 노동당 통일전선부 부부장에 가서 북한이 마식령에 스키장을 개발하기로 했다는 얘기를 들었다”면서 원동연 부부장이 당시 ‘스키 전문가인 김정은 원수님이 스키장 개발을 직접 발기했으며 스키장을 건설할 장소로 마식령을 정한 것도 김정은 원수님’이라고 전했다고 밝힘. 이어 “김 제1위원장은 마식령 일대를 리조트화 할 데 대한 지시를 내렸다고 한다”며 “북한은 초기에는 작은 규모로 스키장을 개발하고 점차 수요를 봐가면서 대규모 스키 리조트 단지를 건설할 계획”이라고 설명. 또한 박 사장은 북한이 작년 말 원산을 관광특구로 만들어 중국을 비롯한 외국인 관광객에 전면 개방하기로 결정했으며, 군용비행장인 원산 갈마비행장을 국제 비행장으로 만들어 관광객들이 여름이면 송도원해수욕장과 명사십리해수욕장을 찾고 겨울이면 인근 마식령에서 스키를 타게 하는 종합관광계획을 세웠으면서 “갈마비행장 개발에는 조선족인 박철수 조선대풍국제투자그룹(대풍그룹) 총재를 통해 중국 자본이 투입되는 것으로 안다”고 전함. 한편 박 사장은 “북한은 앞으로 칠보산 관광 활성화를 위해 칠보산 근처에 있는 함경북도 어랑비행장(현재 군용비행장)도 개발할 계획”이라며 “작년 1년 동안 각종 건설사업과 주민과의 스킨십 등을 통해 인민의 신뢰를 얻은 김정은 체제는 올해부터 세계와의 교류를 위해 적극적으로 나올 것”으로 전망함. **동아일보, 연합뉴스**, 122

## 북, 화폐 대량 찍어 물가 급등

북한 당국의 화폐 찍어내기가 북한의 물가 상승을 부추기고 있는 것으로 전해진다고 「Radio Free Asia」가 보도함. 북한 환전상인들 사이에서는 “남의 할아버지(미화 100달러, 벤자민 프랭클린) 한 개 사려면 우리 할아버지(북한 돈 5천원, 김일성) 90개를 줘야 한다”고 비아냥거리릴 정도로 공식 환율(96.9원/달러)과 암시장 환율(9천원/달러)간의 격차가 크며 북한의 원화 가치가 하락하는 이유는 당국이 경기부양책의 일환으로 고액면가의 화폐를 대량으로 찍어내기 때문인 것으로 전해짐. 또한 세금이 폐지된 북한에서 국가에 돈을 환수할 수 있는 마땅한 대책이 없기 때문에 북한중앙은행에서 돈을 더 찍어내 공무원들의 월급을 충당하고 있는

것으로 전해짐. **Radio Free Asia**, 1,24

## 북 김정은 ‘통치 2년’ 쌀값·환율 불안정 여전

북한 김정은 체제에서 북한의 쌀값과 환율이 1년 전과 비교해 배 이상 상승한 것으로 나타남. 「DailyNK」의 ‘북한 장마당 동향’ 자료에 따르면 1월 2~9일 기준으로 평양과 신의주, 혜산의 쌀값은 2주 전과 비교해 1kg당 각각 300원, 200원, 100원 오른 6,700원, 7,000원, 6,600원을 기록했으며 1달러당 북한 원화의 환율은 평양, 신의주, 혜산이 각각 1,300원, 950원, 300원이 상승한 9,100원, 8,950원, 8,750원으로 지난해 1월 15~21일 평양지역 쌀값(3,200원), 환율(4,400원)과 비교하면 100% 넘게 증가함. 쌀값과 환율은 지난해 4월부터 상승하기 시작해 같은 해 9월 24~27일 평양을 기준으로 역대 최고치인 6,800원과 6,370원을 기록했고 그 이후에도 상승세를 유지함. **동아일보, 연합뉴스, 한국일보**, 1,31

## 평양 쌀값·환율, 7개월 만에 5천원대 하락

지난해 봄부터 줄곧 상승해온 북한의 쌀값과 환율이 이달 들어 처음으로 하락세를 보인 것으로 나타남. 「DailyNK」가 집계해 공개하는 ‘북한 장마당 동향’ 자료에 따르면 2월 6일 기준으로 평양과 신의주, 혜산의 쌀값은 전달 초와 비교해 1kg당 각각 1,100원, 1,500원, 100원이 내린 5,600원, 5,500원, 6,500원을 기록했으며 1달러당 북한 원화의 환율은 평양, 신의주, 혜산이 각각 1천원, 950원, 400원이 떨어진 8,100원, 8,000원, 8,350원을 기록함. **DailyNK, 연합뉴스, 헤럴드경제**, 2,9

## 북, 핵실험 후 ‘경제강국 건설’ 독려

북한이 핵실험을 강행한 이후 국제사회의 추가 제재를 앞둔 상황에서도 경제강국 건설을 강조하고 있는 것으로 나타남. 12일 보도된 노동당 중앙위원회 정치국회의 결정서에서 북한은

주민생활과 직결된 농업과 경공업 분야의 투자를 강조한 데 이어 「로동신문」은 ‘천만군민은 적대세력들의 도전을 단호히 짓밟개버릴 것이다’라는 제목의 14일자 사설에서 “이번 핵실험에 성공함으로써 경제강국 건설과 인민생활 향상을 위한 유리한 국면을 열어놓았다”고 주장함. 한편 「조선중앙통신」은 핵실험 성공이 강성국가 건설을 적극 고무하고 있다며 평양 밀가루 가공공장 노동자들이 ‘앞으로 경제건설에 더 매진하겠다’고 인터뷰한 내용을 소개함. **동아일보, 연합뉴스, 2.14**

---

## 농업 및 식량

### UNICEF, “올해 대북 사업에 4,800만달러 필요”

유엔 산하 유엔아동기금(UNICEF)가 올해 대북사업에 4,800만달러가 필요하다고 밝혔다. 「Radio Free Asia」가 보도함. 이는 작년 소요 예산 3,800만달러보다 1,000만달러 많은 금액임. UNICEF는 올해 대북 보건사업으로 말라리아 퇴치를 비롯한 예방 접종과 의료진 연수 및 교육, 필수 의약품 지원 등을 벌이고 북한 강원도, 함경도, 양강도 등지의 고아원 어린이 1만 여명을 대상으로 ‘중증 급성영양실조’ 퇴치를 위한 영양지원을 실시할 계획이라고 밝힘. UNICEF는 올해 대북사업 예산 마련을 위해 자체적으로 190만달러를 충당하고 나머지 4,600만달러는 국제사회에 지원을 요청한 상태인 것으로 알려짐. **Radio Free Asia, 매일경제, 연합뉴스, 1.17**

### 북 농촌지역, 극심한 식량난

북한 농촌 주민들이 극심한 식량난을 겪고 있다고 「Radio Free Asia」가 보도함. 평안북도 정주군에 거주하는 어느 한 주민은 “지난해 가을걷이 후에 현물 분배를 조금 했지만 며칠 후 도로 회수해 갔다”면서 “심지어 여름에 애써 키운 돼지를 농장에 바치고 그 대가로 받은 알곡 300kg까지 도로 빼앗아 가 돼지만 도둑맞은 꼴이 됐다”고 전함. 또한 “굶주림을 견디지 못한 사람들이 강냉이 50kg에 집을 팔고 온 식구가 꽃제비 신세가 된 경우도 있고 조금씩 진 빚이 누적되어 큰 빚을 진 사람 중에는 빚 독촉을 견디다 못해 목을 매 자살한 사람도 있다”며 “작년에는 재작년(2011)보다 북한의 농사작황이 조금 나아졌다는 보도가 있다”는 기자의 질문에 대해서는 “무슨 근거로 그런 보도가 나왔는지 모르지만 사실과 전혀 다른 얘기”라고 부인함. 한편 최근 중국을 방문한 북한의 한 관료는 “김정은 제1비서의 지시로 농장원들에게 현물 분배를 많이 하는 바람에 금년도 균량미 사정이 매우 긴장할 것”이라고 주장해 북한 당국이 가을걷이 후 농장원들에게 상당량의 식량을 분배했지만 균량미 수급에 차질이 생기자 도로 회수했을 가능성도 의심. 주민들은 이 밖에도 “협동농장 간부들이 생산실적을 실제보다 부풀려 보고하고 중앙에서는 보고된 수량을 근거로 균량미와 수도미를 징수해

가는데다 관료들의 착복까지 더해지다 보니 정작 농장원들에게 돌아갈 물량이 없다”고 지적함.

Radio Free Asia, 1.21

### “북, 작년 중국 곡물·비료 수입 전년비 30% 줄어”

북한이 지난해 중국에서 수입한 곡물과 비료가 전년보다 각각 약 30% 줄어든 것으로 나타남. 한국농촌경제연구원 권태진 선임연구위원이 작성한 ‘북한의 11월 대중 곡물 및 비료 수입 동향’에 따르면 지난해 1~11월 북한이 중국에서 수입한 전체 곡물량은 25만 7,931톤으로 전년 같은 기간의 35만 2,282톤에 비해 26.8% 감소함. 또한 북한의 지난해 11월 대중 곡물 수입은 1만 8,606톤으로 10월의 2만 2,331톤보다 17% 감소했으며 이는 전년 같은 달 수입량의 절반 이하 수준임. 수입 곡물의 종류별 비중은 옥수수 19.2%, 쌀 16.7%, 밀가루 56.2%, 콩 7.4% 등이었으며 전년 대비 옥수수·쌀의 수입 비중이 줄고 밀가루·콩의 비중이 늘어남. 한편 같은 기간 북한의 대중 비료 수입 총량은 25만 2,780톤으로 전년 같은 기간의 35만 5,023톤에 비해 28.8% 감소함. 동아일보, 연합뉴스, 한국경제, 1.22

### UN, 올해 대북 인도적 지원에 77억원 배정

유엔(UN)이 올해 북한에 인도적 지원을 위해 700만달러(약 77억원)를 배정했다고 미국 「Radio Free Asia」가 보도함. 유엔 중앙긴급구호기금(CERF)은 올해 인도주의적 상황이 심각하지만 국제사회의 지원이 충분치 않은 아프가니스탄, 알제리, 에티오피아 등 12개국에 1억 달러를 지원하기로 했으며 이 중 700만달러를 북한에 지원한다고 밝힘. CERF가 북한에 지원하는 자금은 현재 대북사업을 하는 유엔 산하 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 세계보건 기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF) 등에 배정될 예정. CERF는 지난 2011년 북한에 2,500만 달러를 지원했으며, 작년 3월과 9월의 경우 각각 1,100만달러와 195만달러를 지원한 바 있음. 동아일보, 연합뉴스, 한국일보, 1.23

## UNICEF, “북 어린이 1만 5천명 영양 지원”

유엔아동기금(UNICEF)이 올해 중증급성 영양실조를 앓고 있는 북한의 어린이에 대한 긴급 영양 지원을 펼치겠다고 밝혔다. 「Radio Free Asia」가 보도함. UNICEF는 ‘2013 인도주의 활동 보고서’에서 중증급성 영양실조를 앓고 있는 북한의 5세 미만 어린이 1만 5천명을 치료할 계획이며 사업 대상 지역은 강원도, 함경남북도, 량강도 등지이며 소아 병동 10곳, 고아원 14곳도 포함된다고 밝힘. UNICEF는 “북한의 5살 미만 어린이의 32%가 발육부진(stunted)으로 드러났다”면서 특히 농촌지역 5세 미만 어린이 28%가 열악한 식수 및 위생 시설 등으로 폐렴, 설사 등에 걸려 사망한다고 밝혔으며 이에 따라 올해 산정된 2,200만달러 규모의 대북사업 예산 중 가장 많은 950만달러를 영양 사업에 배정하였다고 덧붙임. 그 다음으로는 식수와 위생 분야에 640만달러, 보건 분야에 580만 달러, 교육 분야에 107만달러 등을 사용할 예정임. UNICEF는 그러나 지난해 국제사회로부터 지원받은 대북 사업 예산이 44%인 980만달러만 걸렀다면서 올해 사업 진행을 위해 각국 정부, 민간 기구 등을 통해 예산을 최대한 모금하는데 주력하고 있다고 덧붙임. **Radio Free Asia**, 1.28

## “북, 작년 12월 중국에서 곡물종자 53톤 수입”

북한이 지난해 12월 이례적으로 중국에서 곡물 종자를 들여온 것으로 나타남. 권태진 한국농촌경제연구원 선임연구위원은 ‘북한의 2012년 대중 곡물 및 비료 수입 동향’에서 “북한의 지난해 12월 곡물 수입에서 특이한 점은 벼와 옥수수 종자를 각각 36톤, 17톤 구입했다는 점”이라며 “북한이 곡물 종자를 수입하는 일은 흔치 않다”고 밝힘. 북한의 ha당 종자 파종량이 벼 120kg, 옥수수가 50kg이라는 점을 감안할 때 지난달 수입한 곡물 종자는 각각 300ha, 340ha에 파종할 수 있는 분량임. 권 연구위원은 “북한이 지난달 수입한 곡물 종자는 협동농장 1곳에 파종할 수 있는 분량이고 북한에 투자한 중국 기업이 수입했을 가능성이 있다”며 “북한과 중국이 지난해 10월 ‘농업부문 협조에 관한 양해각서’를 체결한 뒤 양국간 농업 협력이 가시화되는 것으로 이해할 수 있다”고 설명함. **동아일보, 연합뉴스**, 1.30

## “북 주민 하루 식량배급 400g, 작년 4월 이후 최대”

북한 당국의 1월 식량 배급량이 김일성 주석의 100회 생일 행사를 진행했던 지난해 4월 이후 가장 많은 수준이었다고 「Radio Free Asia」가 보도함. 유엔 산하 세계식량계획(WFP)은 북한 당국이 지난 1월 주민 한명에게 하루 400g의 식량을 제공했다고 밝혀 작년 4월 이후 9개월 만에 400g 수준을 회복함. 북한 당국의 식량 배급량은 지난해 상반기 390g 수준을 유지하다 8~9월 310g으로 떨어졌고 가을 추수기였던 10월에 380g까지 회복하여 11월과 12월은 각각 390g를 기록함. WFP는 “북한 당국의 1월 식량 배급량이 2010년 이후 가장 많지만 유엔이 북한에 권고하는 573g의 66.6% 수준에 머물고 있다”고 설명함. **Radio Free Asia, 동아일보, 연합뉴스, 27**

---

## 대외경제

### 북, 프랑스 회사와 협력해 향료 생산

평양의 향료제조공장이 프랑스 업체와 협력하고 있는 것으로 알려짐. 「조선중앙통신」은 “지난해 조업한 평양향료무역회사에서 생산이 활성화되고 있다”며 “회사는 프랑스의 한 향료회사와 협조하고 있다”고 보도했으며 프랑스 회사의 이름이나 협력 방식은 밝히지 않음. 김명숙 평양향료무역회사 사장은 “우리 회사는 나라의 첫 종합적인 향료생산기지”라며 “앞으로 새로운 제품들을 적극 개발하고 더 많이 생산해 온 나라에 우리의 향기가 차 넘치게 하겠다”고 말함. 평양향료무역회사는 평양 통일거리 대동강 기슭에 새로 건설됐으며 지난해 9월 조업식을 가진 뒤 청량음료, 당과류, 빵 등의 식료품과 비누, 크림 등의 일용품 생산에 필요한 향료를 생산하고 있는 것으로 알려짐. **매일경제, 아주경제, 연합뉴스**, 1.16

### 중, 단둥 경제 활성화

북·중 경협 최대의 창구로 알려진 중국 단둥의 경제가 활성화된 것으로 나타남. 3월 개막 예정인 전국 ‘양회(전국인민대표회의, 전국인민정치협상회의)’에 앞서 개막된 지역 ‘양회’에 제출된 자료에 따르면 단둥의 지난해 외자유치 및 국내자본 유치, 수출 규모는 전년대비 각각 18%, 32%, 18% 증가했으며 금액으로는 12억달러, 130억달러, 28억달러를 기록함. 현지 언론인 「료녕신문」은 단둥이 북·중 무역 활성화에 힘입어 위와 같은 경제성과를 냈으며 중국의 전반적인 경제상황이 어려운 가운데서도 북한과의 무역 증대를 통해 성장세를 이어나가고 있다고 전함. 지난해 단둥이 유치한 기업들 중에는 미국의 하만카드와 한국의 SK 등이 포함됐으며 연변조선족자치구 훈춘에는 포스코와 현대그룹이 국제물류 단지를 조성한 것으로 알려짐. **Radio Free Asia**, 1.16

## 북 주민, 사업목적 중국 방문 늘어

지난해 중국을 방문한 북한 주민은 총 18만 600명으로 2011년보다 18.6% 증가한 것으로 나타났다고 미국 「Radio Free Asia」가 보도함. 중국 국가여유국 '2012년 1~12월 외국인 입국현황'에 따르면 중국을 방문한 북한 사람들 중 취업목적의 근로자가 7만 9,600명(44%)으로 가장 많았고 사업목적 방문자가 5만 2,200명(31%)으로 뒤를 이음. 취업목적 근로자는 전년보다 4,300명(6%) 증가했고 사업 목적 방문자는 1만 6,200명(42%) 늘어남. 한편 관광·레저 목적으로 중국을 찾은 북한 주민은 4,500명(2.5%), 친지 방문 목적은 200명(0.1%)으로 집계됨. **Radio Free Asia, Voice of America, 연합뉴스**, 118

## 북, 평양 첨단산업단지 조성 계획

북한이 대표적 과학기술단지인 평양 은정과학지구에 첨단북한산업단지를 조성하기로 하고 총 15억달러 규모의 외국 자본 유치에 나선 것으로 알려짐. '은정첨단기술개발지구'로 명명된 평양 은정지구 내 300ha 부지에 정보처리기술, 나노신소재, 첨단공업설비, 생명과학 등 첨단 복합 기술 단지를 조성해 기술 개발과 이를 이용한 제품 생산 기지를 유치할 계획. 중국의 한 대북 소식통은 2011년 10월 은정기술지구 건설이 결정됐고 2012년 6월에는 외자 도입을 주관할 '은정첨단기술산업회사'가 설립되었다고 전함. 북한 당국은 무역성과 국가과학원이 직접 나서 해외 투자자 유치에 나서는 등 단지 조성에 적극성을 보이고 있는 것으로 전해지며 북·중 경협에 밝은 대북 소식통은 북한이 지난 8월 중국 랴오닝성 다롄에서 은정첨단 기술개발지구 투자설명회를 개최하는 등 발 빠르게 움직이고 있다고 전함. 투자 설명회에서 북한은 BOT 방식(시공사가 일정 기간 시설을 운영해 투자비를 회수한 뒤 발주처에 넘기는 수주 방식) 등을 구체적으로 언급하고 평양 중심부에서 30km밖에 떨어지지 않은 접근성을 내세우며 앞으로 평양 중심부에서 직접 지하철을 건설할 계획까지 밝히는 등 투자 유치에 노력한 것으로 알려짐. **Radio Free Asia**, 123

## 중, 북한 나선특구에 첫 단독투자 은행 설립

중국이 북한 나선경제특구에 중국 인민폐를 공식 결제 화폐로 사용하기 위한 은행을 설립한 것으로 알려짐. 중국이 북한에 세운 첫 단독투자 은행인 중화상업은행이 북한 당국의 비준을 받아 나선특구에 정식으로 설립함. 은행은 진마오 물물교환거래소 다렌유한회사가 설립했으며 인민폐를 이용한 결산 업무와 인민폐 해외송금을 위한 신용장, 환어음, 보증서, 담보 처리를 담당하고 예금·대출 업무와 금융재정관리 업무도 취급함. 나선 특구에 투자를 결정한 중국 국유기업과 민간기업은 중국교통그룹, 중국철로건설그룹, 자오상그룹, 야타이그룹 등 대형 기업들을 포함하여 8~10개 사에 이르는 것으로 알려짐. **동아일보, 연합뉴스**, 1.25

## 중, 대북 통관 검사 강화 조치

중국 당국이 북한과 중국을 오가는 화물에 대한 통관 검사를 강화한 것으로 전해짐. 소식통들에 따르면 중국 해관(세관)은 랴오닝성 단둥, 다렌을 비롯한 대북 무역 창구에서 북한을 오가는 화물에 대한 실제 검사 비율을 평시보다 상향 조정해 통관 수속 절차에 걸리는 시간이 전보다 많이 늘어남. 따라서 관행적으로 신고 물품 외에 식량 등 다른 물품을 끼워 반출입하는 다수의 북한 및 중국 무역상들이 업무에 심각한 차질을 빚는 경우도 속출하는 것으로 전해짐. 검사 강화로 중국의 화물선 운영 회사들이 북한을 오가는 것을 꺼리는 분위기도 형성되고 있는 가운데 어느 한 무역상은 “물량의 60~70%가 잘려나가고 있다”며 “단둥 일대 무역 종사자들이 크게 영향을 받는 분위기”라고 전함. **연합뉴스, 중앙일보**, 1.30

## 중, 대북 위탁가공무역 첫 허용

중국이 자국 소재 국내외 투자기업에 대해 북한과의 위탁가공무역을 처음으로 허용했다고 「연변일보」가 보도함. 지린성 창춘 해관은 북한과 접경한 훈춘시에서 사업중인 훈춘운달복장유한회사, 훈춘홍풍제의유한회사 등 중국기업 2곳과 한국 길림 트라이방직 유한회사, 일본 고지마의류훈춘유한회사 등 4개 의류제조업체가 현지 해관을 거쳐 신청한 대북 위탁가공무역

을 시범적으로 2년간 허용. 위탁가공무역 허용은 지난해 중국 국가해관총서가 창춘해관에 대북 위탁가공업무를 담당할 수 있도록 권한을 위임하면서 성사됨. 훈춘운달복장유한회사는 당장 이달부터 중국 내 유명상표인 'YOUNGOR'가 주문한 셔츠 9만벌을 북한에서 생산할 계획이며 이는 북한과 중국 간 첫 위탁가공무역 거래가 될 전망이다. 신문은 이번 위탁가공무역을 허가받은 4개 기업이 북한에서 매년 1,500만벌 이상의 의류생산이 가능해 연간 무역액이 1억 5천만달러(1,630억원)에 이를 것으로 예상함. **DailyNK, 연변일보, 연합뉴스, 25**

## 중, 대북수출 원유가격 3년간 2.4배 인상

중국이 지난해 북한에 수출한 원유가격이 3년 전과 비교해 2배 이상 오른 것으로 나타났으며 특히 수출 가격이 몇 년째 국제 시세보다 높은 수준인 것으로 파악됨. 중국 세관 당국에 따르면 지난해 1~12월 중국은 북한에 원유 52만3천톤을 5억 7,700만달러(약 6,270억원)에 판매했으며 2009년에는 원유 51만 9천톤을 2억 3,855만달러에 수출했고 2010년과 2011년에는 원유 52만 8천톤과 52만 6천톤을 각각 3억 2,577만달러, 5억 1천만달러에 판매함. 이를 배럴당 유가로 환산했을 경우 2009년 62달러, 2010년 84달러, 2011년 134달러, 2012년 150달러로, 이는 두바이유 기준 2009년 배럴당 61달러, 2010년 76달러, 2011년 105달러, 2012년 109달러보다 각각 비싸게 판매된 것으로 나타남. **연합뉴스, 한국일보, 26**

## 북, 대EU 교역 3년 만에 적자

지난해 북한과 유럽연합(EU) 간 교역에서 북한의 수출이 급격하게 줄어든 반면 수입은 크게 늘어난 것으로 나타남. 유럽연합 집행위원회가 발표한 '2013년 3분기 대 북한 교역통계'에 따르면, 1~9월 북한의 대 EU 수출액은 1,900만유로로 전년 같은 기간(4,700만유로)의 40% 수준에 불과한 반면, 수입액은 6,300만유로로 전년 같은 기간(2,200만유로)보다 3배 가까이 증가함. 이로써 북한은 지난해 EU와의 교역에서 5,400만유로의 적자를 기록한 것으로 집계됨. 북한은 2009년 2,200만유로의 적자를 냈으며 2010년과 2011년에는 각각 3,100만유로와 7,500만유로의 흑자를 올려 3년 만에 다시 적자로 전환한 것임. 해당 기간 동안 북한의

제 1의 수출품은 광물 자원으로 1억 5,100만유로를 기록한 가운데 특히 2010년과 2011년 두 해 동안 1억 2,900만유로 어치를 팔아 전체의 85%를 차지했으며 수송 관련 장비(7,300만유로)와 섬유 및 의류제품(7,200만유로)이 뒤를 이음. 북한이 EU로부터 가장 많이 수입한 품목은 기계와 전자장비로 6,500만유로를 기록했으며 광물(6,400만유로)과 화학제품(4,200만유로) 등도 다량 수입. **Voice of America**, 27

## 북 핵실험에도 외국인 북한 관광 차질없이 진행

북한의 핵실험으로 한반도 주변 정세가 불안해지고 있으나 외국인의 북한 관광은 차질없이 진행되는 것으로 알려짐. 중국 베이징에 사무실을 둔 북한 전문 여행사 ‘영 파이오니어 투어스 (Young Pioneer Tours)’는 웹사이트에 올린 글에서 “(북한의 핵실험은) 항상 제재나 다른 나라와의 긴장관계를 초래했지만 경험상 관광산업에 영향을 주지 않았고 영향을 줘서도 안된다”며 “우리의 2013년 (관광) 계획은 예정대로 진행된다”고 밝힘. 영국 ‘루핀 여행사’도 15일로 예정된 북한 단체 관광이 예정대로 진행된다면서 이번 단체관광에 참여할 10여명 관광객의 국적은 영국과 중국, 북유럽 국가들이라고 밝혔으며 미국의 북한 전문 여행사인 ‘우리 투어’는 14일 북한으로 들어가는 단체관광을 계획대로 진행한다고 전함. 스웨덴의 ‘코리아 콘솔트 여행사’도 유럽 각국에서 모인 관광객 20여명이 북한 관광을 위해 14일 베이징으로 간다고 전함. **동아일보, 연합뉴스, 한국일보**, 2,14

## 남북경협

### 개성공단 기업들 인력 문제로 속앓이

개성공단의 생산액이 해마다 성장세를 보이고 있는 가운데 노동력 증가를 위한 북한의 인력 공급이 원활하지 않은 것으로 전해짐. 「Radio Free Asia」에 따르면 인력을 제대로 공급받은 개성공단 입주 기업들은 대부분 흑자를 보이고 있으나 뒤늦게 진출한 업체의 경우 노동자들이 부족하고 인력 충원을 요청해 확보한 1~2명의 북한 노동자들은 젊은이가 아닌 40대 중후반이어서 정상적인 조업이 어려움을 겪고 있음. 김규철 남북경협시민연대 대표는 개성 인근 지역에서 조달할 수 있는 인력도 한계에 이르렀다면서 인력 문제를 해결하기 위해서는 개성공업지구에 숙소를 건립해야 하지만 “(숙소 건립 문제)는 남북 당국 간의 협의가 필요한 사항”이라고 설명함. **Radio Free Asia**, 1.28

### 기업 73%, “남북경협에 관심있다”

국내기업 10곳 중 7곳 이상은 남북한 경제협력에 관심이 있는 것으로 조사됨. 대한상공회의소에 따르면 매출액 상위 전국 500개 기업(경협 관련 기업 300개, 비경협 기업 200개)을 대상으로 남북경협에 관한 설문을 한 결과 73.4%가 ‘현재 관심이 있거나 향후 가질 예정’이라고 응답했으며 26.6%는 ‘예전보다 관심이 줄었다’고 응답함. 새 정부 출범에 따른 남북경협 전망에 대해서는 44.3%가 확대될 것으로 바라봤으며 43.9%는 현행 유지, 11.8%는 위축될 것이라고 대답함. 또한 경협 관련 기업은 남북경협이 확대될 것이라는 전망이 64.8%였으나 비경협 기업은 30.7%가 확대될 것이라고 전망함. 새 정부의 남북경협 관련 공약 중 기대가 가장 큰 분야로는 32.4%가 북한 지하자원의 공동개발을 꼽아 가장 많았으며 개성공단의 국제화(19.7%), 대륙철도와 연계한 복합 물류네트워크 구축(17.2%), 북한의 인프라 확충(16%)이 뒤를 이음. 현재 남북경협 여건에 대해서는 43.9%가 ‘불만족스럽다’라는 의견을 냈으며 ‘보통’이라는 대답은 47.5%로 집계됨. **동아일보, 연합뉴스, 중앙일보**, 1.29

## 북 핵실험, 남북간 개성공단 공방으로 비화

통일부가 “유엔 대북제재 결의를 효과적으로 이행하고 도발에 상응한 대가를 부여할 것”이라면서 “개성공단 등 대북 반출 물품에 대한 점검을 강화할 것”이라고 밝히는데 대해 북한이 민족경제협력위원회(민경협) 대변인 담화를 통해 “만일 그 누가 어떤 형태로라도 공업지구를 조금이라도 건드린다면 우리에게 대한 극악한 제재로 간주하고 개성공업지구에 대한 모든 특혜를 철회하고 그 지역을 우리의 군사지역으로 다시 만드는 등 단호한 대응 조치를 취하게 될 것”이라고 위협함. 이에 통일부 당국자는 “안보리 결의안에서 금지하는 품목의 반출 여부를 점검하는 것은 기존부터 해오던 당연한 일”이라면서 “북한의 반발은 일일이 대응할 가치가 없다”고 일축했으며 “북한의 핵실험 포기를 위한 상황관리 조치를 갖고 북측이 과민반응하고 있다. 입주기업들의 정상적인 생산 활동에 장애를 초래할 의도를 갖고 있지 않다”고 덧붙임. **매일경제, 연합뉴스, 한국일보, 2.7**

## 통일부, “개성공단, 제재수단 아니다”

통일부 류우익 장관은 국회 외교통상통일위 전체회의에서 북한의 3차 핵실험에 따른 대북 제재조치와 관련, “정부는 개성공단을 제재수단으로 사용할 생각을 갖고 있지 않다”면서 “개성공단이 생산활동을 원만하게 계속하는데 어떤 지장을 줄 생각이 없다”고 언급함. 또한 “향후 남북관계가 진전되는 것을 봐서 남북 교류협력 문제의 어느정도 조정이 불가피하지만 인도적 지원 문제는 제재의 수단이라고 생각하지 않는다”고 설명. 그러나 “북한이 국제사회의 요구와 유엔 안전보장이사회 결의를 정면으로 위반, 핵실험과 장거리 미사일 발사를 계속하는 등 핵무장에 가까이 가는 만큼 국제사회의 제재는 강화될 것”이라고 덧붙임. **연합뉴스, 조선일보,**

2.13

본지에 수록된 내용은  
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이  
아님을 밝혀 둡니다.

본지에 실린 모든 내용은  
발행인의 사전허가 없는 무단전재와 역재를 금합니다.