

최근 북한의
대외경제 정책의
특징과 함의

2021

최은주 지음



세종연구소
The Sejong Institute

저자약력

최은주 崔銀珠

세종연구소 연구위원

성남시 남북교류협력위원회 위원, 통일부 자문위원.

【전문 분야】

북한 경제, 남북 경제협력

【주요 저서】

『제재 속의 북한경제: 밀어서 잠금해제』(2019, 공동),

『공존의 시선으로 남북을 잇다』(2020, 공동),

『김정은의 전략과 북한』(2021, 공동) 등

【주요 논문】

“북한 무역제도의 역사적 전개에 대한 일고찰”(2017, 공동)

“북한 경제 제도 변화에 관한 연구”(2018) 등

최근 북한의 대외경제 정책의 특징과 함의

2021년 7월 12일 발행

지음 최은주

발행인 문정인

발행처 세종연구소

주소_(13449) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로851번길 20

전화_031-750-7615

팩스_031-754-0100

홈페이지_www.sejong.org

등록 2001년 1월 19일 제1-26호

ISBN 978-89-7429-745-9 (95340)

※ 본 자료는 필자의 개인적인 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

차례

요약문	1
I. 서론	3
II. 북한의 대외경제 제도	7
1. 국가유일무역제도의 수립	7
2. 북한 대외경제 제도의 변화: 무역의 분권화와 특수경제지대 선정	10
3. 김정은 시대 대외경제 제도: 특수경제지대의 확대	16
III. 대외경제 정책의 변화 전망	24
1. 북한의 대외경제 발전 조건	24
2. 북한의 발전전략과 대외경제정책	30
IV. 결론	37
참고문헌	40

요약문

전통적인 사회주의 경제 이론에서도 대외경제는 경제 발전에 따라 확대·발전한다. 북한 또한 자립경제의 구축을 지향하면서도 동시에 대외경제의 확대를 강조해 왔으며 시기별로 형성된 대내외 여건을 반영하여 대외경제 정책을 변화시켜 왔다. 북한이 대외경제 정책을 변화시키는 이유는 경제발전에 있어서 대외경제 관계를 활용할 필요성이 커지고 있기 때문이다. 과거에도 북한은 대외경제관계 수립의 필요성을 언급하였으나 체제안정이라는 비경제적 요인에 의해 대외경제정책은 소극적으로 추진되었다. 이에 반해 경제건설에 매진하고 있는 최근에는 세계적인 추세를 정확히 파악하고 국제경제 흐름에 맞춰 국가 경쟁력을 갖추고 대외경제를 발전시키고자 하고 있다.

현재는 국제사회의 대북제재로 대외경제는 극도로 축소된 상황이지만, 북한이 추진한 개방정책이 본격적으로 추진될 수 있는 여건이 조성되었을 때 이를 통해 경제발전을 추동할 수 있기 위해서는 세계경제의 작동 방식에 적응하면서 이 원리에 맞게 경쟁력을 강화해야 한다. 이러한 측면에서 북한은 경제관리개선조치를 통해 기업들이 자생능력을 갖추는 방향으로 경제제도를 변화시키고 있다. 이와 함께 대외경제를 확대하기 위해 대외무역 구조를 개선하여 보다 적극적으로 세계 시장에 진출하면서 동시에 경제개발구를 비롯한 특수경제지대를 개발하여 해외자본과 선진기술을 습득하고자 하고 있다.

북한이 개방을 통해 세계경제에 성공적으로 참여하기 위해서는 경쟁력을 확보해야 하는데 이는 요소부존구조를 토대로 상대적으로 풍부한 생

산요소를 적극적으로 활용할 수 있는 산업을 발전시키는 방식으로 실현할 수 있다. 북한의 경우, 노동집약적 산업을 우선 발전시키면서 동시에 인적자본을 적극적으로 활용할 수 있는 기술집약적 산업을 육성시키는 정책이 필요하다. 이러한 정책이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 특수경제지대를 적극 활용해야 한다. 특수경제지대에서의 다양한 경제협력을 통해 기존 산업의 경쟁력을 강화하고 새로운 산업을 창출할 수 있을 뿐만 아니라 세계 시장의 추세를 파악하고 세계시장의 작동 방식에 익숙해지는 기회로 활용할 수 있다.

I. 서론

2021년 4월 24일, 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령 제602호를 통해 무산수출가공구를 지정한다고 발표하였다. 국제사회의 대북 경제제재로 투자 유치뿐만 아니라 대외 무역도 자유롭지 못한 조건에서도 북한은 29번째 특수경제지대를 선정한 것이다. 올해 1월에 개최된 조선노동당 제8차 대회와 관련한 요약문에서 북한은 대외경제 정책으로 과학적인 전략을 세우고 목적지향적으로 발전시킨다는 원칙적인 내용만 공개하였다.¹⁾ 본 대회에서 전체적으로 대외경제보다는 내부 자원을 활용한 경제운영에 집중할 것임을 밝힌 것으로 보여 경제개발구를 비롯한 대외개방정책 기조가 후퇴할 것으로 전망되기도 하였다. 그러나 이번 무산수출가공구 지정을 통해 적어도 정책적으로는 대외경제관계를 확대, 발전시키는 방향이 있는 것으로 보인다.

일반적으로 대부분의 경제 체제는 대외경제를 경제발전의 주요한 부문으로 활용한다. 대외경제 확대를 통해 선진기술을 도입하여 생산능력을 높이고 이를 통해 수출을 증가시켜 경제 발전과 국민들의 후생수준을 높이고자 한다. 사회주의 국가의 경우 대외무역의 역할을 경제적 측면과 경제외적 측면으로 나누어 설명할 수 있다. 먼저, 경제적 측면에서는 세계 경제로의 진출을 통해 분업체계에 참여함으로써 생산 효율성을 높이고 규모의 경제를 실현할 수 있다. 그리고 해외자본 유치 및 기술 도입을 통해 노동생산성을 높이고 경제를 고도화시킬 수 있다. 이러한 대외경제 활동에 따른 일반적인 기대효과 이외에 사회주의 국가에서는 대외경제의

1) 『노동신문』, 2021.1.18.

발전이 사회주의 건설이라는 국가적 지향에 복무할 수 있어야 한다는 점을 강조하며, 이에 따라 정책 수립에 있어서도 경제적 효과 분석만으로 선택하지는 않는다.

북한 또한 자립적 민족경제의 건설을 목표로 내세우면서 동시에 대외 경제협력을 강조해 왔다.²⁾ 대외경제 또한 국민 경제의 일부로서 국가의 경제발전전략의 한 부문으로 포함된다. 이에 따라 대외경제 정책은 한 국가가 추진하는 경제발전 전략에 부합하도록 구체화된다. 북한은 국가 수립 이후부터 대외무역 정책을 수립하고 추진해 왔다. 대외무역이란 대외 경제관계의 기본 형태로서 사회주의사회에서도 필연적인 경제활동으로 규정한다.³⁾ 즉 각 국가의 자연경제적 조건, 생산력 발전수준, 과학기술 발전수준 등에서 차이가 존재하고 나라들 사이에 분업 관계가 형성되며 각 국가들에서 생산되는 원료, 제품의 종류와 양이 상이하기 때문에 무역을 통해 상호 이익을 실현할 수 있다. 그러므로 사회주의 국가의 경우에도 경제의 규모가 커지고 부문구조가 복잡해질수록 대외무역을 발전시킬 필요가 있다.

북한의 대외경제 정책 또한 사회주의 대외경제제도의 특징을 반영하면서 각 시기에 조성된 대내외적 조건에 따라 변화시켜 왔다. 국가 수립 시기에는 무역부문을 중심으로 대외경제제도를 수립하였으며, 그 결과 국

2) 이는 다음과 같은 김정일의 발언에서도 확인된다. “자립적민족경제는 결코 <폐쇄경제>가 아니며 대외무역을 배제하지 않습니다. 자립적민족경제를 건설한다고 하여 수천만가지의 물건을 다 자체로 생산할수는 없으며 또 그렇게 할 필요도 없습니다. 매개 나라는 자체의 생산력발전수준과 자연경제적조건을 타산하여 어떤 물건은 많이 생산하여 다른 나라에 팔고 어떤 물건은 다른 나라에서 사다 쓸수 있습니다. 다시말하여 호상성의 원칙에서 서로 유무상통할수 있습니다.” 『경제사전』, 1985.

3) 『경제사전』, 1985.

자유일무역체제를 기반으로 국가가 독점적으로 무역을 추진하였다. 이후 대외 환경의 변화와 내부 경제적 상황에 따라 1984년 합영법을 제정하고 투자 유치 사업을 모색하기 시작하였다. 이후 1990년대 들어 무역제도의 정비와 함께 특수경제지대를 선정하는 등 대외경제의 범위가 확대되기 시작하였다. 이러한 흐름은 김정은 집권 이후 더욱 강화되었다. 경제발전 전략을 수립하면서 내부적으로는 경제관리 개선정책을 추진하였고 대외적으로는 경제관계 확대 정책을 제시하였다. 우리식경제관리제도의 도입과 함께 무역 부문의 분권화도 심화되었고 경제개발구 등 특수경제지대도 본격적으로 지정되기 시작하였다.

북한이 대외경제와 관련한 제도와 정책을 변화시키는 이유는 경제 발전에 있어서 대외경제부문의 중요성을 인식하고 이를 적극적으로 활용할 필요성이 커지고 있기 때문이다. 경제를 빠르게 발전시키기 위해서는 외부로부터 자국에는 부족한 생산요소와 기술이 도입되어야 하며 경쟁력 있는 상품과 서비스를 수출하여 외화를 확보해야 한다. 과거에도 북한은 대외경제관계 수립의 필요성을 언급하였으나 체제안정이라는 비경제적 요인에 의해 대외경제정책은 소극적으로 추진되었다. 이에 반해 최근에는 세계적인 추세를 정확히 파악하고 국제경제 흐름에 맞춰 국가 경쟁력을 갖추고 대외경제를 발전시키고자 하고 있다. 이러한 측면에서 자본주의 세계경제는 여전히 비판의 대상이기도 하지만 그 속에서 살아남아야 할 생존과 경쟁의 공간이 된 것이다.⁴⁾ 그러나 이러한 북한의 대외경제정책은 현재 국제사회의 경제제재로 인해 제도적 차원에서만 정비가 이루어지고 있을 뿐 현실에서는 거의 추진되고 있지 못하다.

4) 정영철, “김정은 시대 북한의 세계경제 인식의 변화: 침략과 약탈의 공간에서 생존과 경쟁의 공간으로,” 『통일과 평화』, 10집 1호, 2018, 189쪽.

그렇다면 현재 북한의 대외경제정책은 제재만 완화되면 바로 성과를 발생시킬 수 있을 것인가? 대북제재가 북한의 대외경제관계를 확대시키지 못하게 막고 있는 것은 주지의 사실이지만 그 장애물이 사라진다고 해서 곧 개방 정책이 성공적으로 추진될 것이라는 보장은 없다. 북한의 개방정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 현재의 경제 상황과 산업구조, 국가가 추진하고 있는 발전 전략 등을 동시에 고려하면서 점진적, 단계적으로 확대해나가는 방향으로 계획을 수립해야 한다. 이 과정에서 경쟁력을 갖추고 동시에 기존의 북한이 익숙한 경제메커니즘과는 완전히 다른 방식으로 작동하고 있는 세계 경제의 작동 방식에 대한 적응력을 키워나갈 수 있다.

본 연구에서는 먼저 북한의 대외경제정책의 변화 양상을 검토하고 그 특징을 파악하고자 한다. 이를 토대로 국가발전전략과 연계하여 개혁과 개방의 선순환이 이루어지기 위해서는 어떠한 요소들이 적극적으로 고려되어야 할지에 대해서 검토해보고자 한다. 다만, 북한의 대외개방 정책은 여전히 추진되고 있지 못한 측면이 많아 북한 문헌을 중심으로 정책적인 측면을 분석하였다.

II. 북한의 대외경제 제도

1. 국가유일무역제도의 수립

북한은 국가 수립 이후 중앙집권적 계획경제를 지향하였고 대외경제제도 또한 이에 부합하도록 구성되었다. 북한은 생산수단의 사회적 소유에 기초하여 국가의 통일적이며 직접적인 장악과 지도하에 대외무역을 계획적으로 발전시키고자 하였다. 이에 따라 북한의 대외경제정책 또한 국가계획을 토대로 이루어졌다. 특히 당시의 대외경제는 주로 국가 간 상품교역이 중심이었기 때문에 초기 북한의 대외경제제도 또한 국가유일무역제도로 압축된다.⁵⁾

국가유일무역제도는 무역에 대한 국가 독점을 원칙으로 하며 다음과 같은 핵심 내용을 담고 있다. 먼저, 무역 부문에서도 일원화체계를 수립하고 무역은 국가가 수립한 전문 무역기관에 의해 진행되어야 한다. 둘째, 국가가 직접 대외시장과 관계를 맺고 무역기관에게 무역 대상과 활동 지역을 선정해 준다. 셋째, 당의 경제 정책에 맞게 무역계획을 수립하고 무역기관들은 이를 수행해야 하며, 마지막으로 국가가 상품 수출입 및 외화 관리 등 무역사업 전반을 통제한다. 결국 북한의 대외 무역은 국가가 총괄적으로 관리하며 허가제 방식으로 무역활동을 허용해 왔다.

북한은 <표 1>에 나타난 구체적인 무역 원칙을 토대로, ‘노동당 - 무역

5) 초기 북한에서는 경제특구와 관련된 정책은 검토되지 않은 것으로 파악된다. 1985년에 출판된 『경제사전』에 따르면 경제특구(대외개방지대)는 “용통성 있는 대외경제시책들을 수립하는 중국의 특수경제구역”이다. (『경제사전』, 1985)

부(성)⁶⁾ - 국영 무역회사' 체계로 무역이 진행되어 왔다. 즉 당 차원에서 무역 정책과 발전 방향이 결정되면 내각의 담당 부서에서 세부적인 계획안을 작성하고 일선의 무역기관들은 정해진 역할에 맞게 수행하는 것으로 이루어진다. 이와 같은 국가 중심 무역 체계에 따라 국가계획위원회가 국가의 발전 전략에 맞게 무역계획을 세우면 국가의 무역담당 부서인 무역성(부)이 무역사업 전반을 통일적으로 계획하고 무역기관들은 이에 맞춰 무역활동을 진행한다. 그리고 무역성은 실행 과정을 관리, 감독하는 역할을 담당한다.

〈표 1〉 북한 무역 원칙과 방법

원칙	세부 내용
기본원칙	무역 발전 추구 국가는 현실발전의 요구에 맞게 수출구조와 무역방법 개선 및 수출장려, 지방무역 활성화 도모
다각화, 다양화 원칙	여러 나라 및 기업들을 대상으로 무역 진행 무역과 관련한 방법과 형식의 다양화 지향
신용준수원칙	신용준수는 무역 관계 발전의 선결 조건 수출품의 질, 납입기일 보장 및 지불의무 적시 이행
무역계획, 계약규율준수 원칙	인민경제계획과 계약에 따른 무역 계획 및 계약 규율 엄수
지도원칙	국가는 무역의 통일적·균형적 진행 지도
최혜국대우, 자국민대우 원칙	무역 분야의 협정에 따라 호혜 원칙에서 최혜국 대우 혹은 자국민 대우
제재 또는 제한, 금지와 관련한 대응원칙	북한에 대한 제재나 차별적 제한 및 금지조치에 대한 상응 조치 시행 가능
교류와 협조 원칙	세계 여러 나라 및 국제기구와의 교류와 협조 발전
특수경제지대에서의 무역질서	특수경제지대에서의 무역사업에는 해당 법규 적용

6) 현재는 무역성과 합영투자위원회, 국가경제개발위원회를 합쳐 대외경제성으로 개편되어 대외경제성이 북한의 대외경제를 총괄하고 있다.

방법	세부내용
다수출 방침	자립적민족경제 건설 노선을 토대로 국방건설, 경제문화 건설, 인민생활 각 영역에서 보장해야 할 수입품들을 수입하는 데 필요한 외화 확보를 목표로 수출 확대
다외화 획득 방침	무역의 목표는 수입에 필요한 외화 획득
수입 중심의 무역 발전방침	상품 수입으로 자력갱생 가능한 생산능력 구비 한정된 외화로 국방공업에 필요한 물자를 우선 수입하고 경공업·농업·인민생활향상에 필요한 각종 물자 수입
무역가격 일원화 방침	가격결정 권한을 가진 무역성 지도 하에 통일된 가격으로 수출하며, 과당경쟁과 저가수출 금지

출처: 조선민주주의인민공화국 무역법 토대로 재구성

과거 북한에서 무역 거래의 당사자인 무역회사는 법에 따라 설립되고 영업허가를 받아야 했다. 영업허가증을 가진 무역회사도 실제로 무역을 진행할 수 있는 범위는 중앙무역지도기관으로부터 승인받은 업종과 지표에 의해 제한된다. 즉 중앙무역지도기관을 통해 제한된 범위에서는 무역에 대한 독점권을 갖게 되는 것이다. 직접 무역을 수행하지 않을 경우, 허가받은 업종과 지표에 한해 다른 경제주체들과 계약을 맺고 위탁거래를 할 수 있다고 밝히고 있다.⁷⁾ 결국 영업허가를 받은 무역회사의 경우에도 업종과 지표를 할당받지 못하면 실제 무역에 참여할 수 없으며, 해당 업종 및 지표를 할당받은 무역회사들은 다른 무역회사나 기관, 기업소 및 단체 등과 계약을 맺고 위탁업무를 수행할 수 있다. 이와 같이 무역회사는 무역을 통해 이윤을 획득할 수 있으며 다른 한편으로는 위탁 계약을 통해 추가적인 수입을 얻을 수 있다.

무역회사들은 부여받은 국가 계획 지표에 따라 수출입품목과 수량, 거

7) 무역법 15조의 무역회사의 거래 범위와 관련된 규정에 따르면 “무역회사는 영업허가를 받은 범위에서 무역거래를 하여야 한다. 허가받지 않은 업종, 지표의 무역거래는 할 수 없다.”고 밝히고 있다. 17조는 위탁수출입업무와 관련하여, “무역회사는 승인된 업종과 지표로 다른 무역회사 또는 기관, 기업소, 단체의 위탁을 받고 무역거래를 할 수 있다. 이 경우 계약을 정확히 맺고 리행하여야 한다.”고 명시하고 있다.

래상대방, 거래가격 등을 결정하고 진행한다. 영업허가증의 승인과 유지 및 몰수는 전적으로 북한 당국의 결정에 달려 있다. 수출입품목 및 수량, 거래상대방, 거래가격 등에 대해 관리·감독을 받지만 무역계획에 반영되지 않는 수출입지표는 자체로 정할 수 있어 다른 부문의 경제주체들에 비해 무역회사들은 상대적으로 경제활동에서 자율성을 갖고 있었다. 또한 계획 수행 후 총화 및 검열 등과 같은 사후 평가 과정을 거치지만 주요 계획목표를 달성하고, 크게 개인적으로 비리를 저지르지 않는 이상 보통 눈감아 주기도 하였다.⁸⁾

2. 북한 대외경제 제도의 변화: 무역의 분권화와 특수경제지대 선정

북한 무역제도의 근간이었던 국가유일무역체제는 경제적 어려움이 가시화되면서 변화한다. 1990년대 봉착한 경제 위기 상황에서 북한은 우선 생산을 정상화하고 부족한 재정을 확충해야 했다. 대외경제와 관련해서는 최초로 자유경제무역지대를 지정하는 등 대외경제관계의 범위를 확장하였고 대외무역제도도 개편하였다.

1991년 12월 북한은 라진·선봉지역을 자유경제무역지대로, 라진항·선봉항·청진항을 자유무역항으로 지정·발표하였다. 해외투자의 유치를 통해 라진·선봉지역을 국제화물중계지, 수출가공기지 및 관광기지로 발전시키려는 계획이었다. 이와 함께 1992년에는 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 외국인 투자법, 외국인 기업법, 합작법 등을 제정하였다. 북한은 이미 1984년에 합영법을 제정하여 최초로 외국기업의 투자 유치에 나섰

8) 양문수, 『북한 무역의 제도와 실태』, 서울: 한국개발연구원, 2008, 18쪽.

였으나 실질적인 성과는 미비하였고,⁹⁾ 1990년대 들어서면서 다시금 제도 정비와 특수경제지대 선정을 통해 해외자본 유치 정책을 추진한 것이다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고 해외로부터의 투자 유치는 크지 않았다. 북한은 대외경제 확대, 특히 특수경제지대를 통해 침투할 수 있는 비사회주의적 요소들을 체제 안정의 심각한 위협으로 인식하였고, 그에 따라 북한은 경제적 효과성에 입각한 투자 유치 전략을 수립하지 못했다.

1993년 북한은 경제발전전략으로 혁명적 경제전략을 제시하였다. 제3차 7개년 계획에서 제시한 목표를 달성하는 데 실패하였고, 이에 따라 3년의 사회주의 경제건설 완충기를 설정하면서 이 시기 경제건설 추진 방식으로 제시한 것이다. 이 전략의 핵심 내용은 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의라는 3대 제일주의 방침이었다. 식량 문제 해결과 인민생활품 증산을 통해 인민경제를 회복하고 사회주의권 붕괴에 따라 급격히 위축된 대외무역을 다시 활성화시키기 위한 조치였다. 대외무역과 관련해서는 1991년에 이미 ‘새로운 무역체계’가 수립되어 1992년에 도입되었다.

새로운 무역체계는 국가 무역체계와 지방 무역체계로 구성된다.¹⁰⁾ 국가 무역체계에서는 대외경제위원회를 비롯한 중앙 정부의 위원회와 부(部)가 무역을 담당하고, 지방 무역체계에서는 지방의 행정단위인 도행정

9) 합법법 제정 이후 1993년까지 북한의 외자유치실적은 140여 건, 1억 5천만 달러 수준이었다. 최수영, 『북한의 대외경제개방정책 현황과 전망』, 통일연구원, 1994, 17~18쪽.

10) 새로운 무역체계의 주요 특징에 대해 “위원회, 부들과 도행정경제위원회들에서 …… 자기 부문, 자기 지방에서 생산한 수출품들을 직접 내다 팔고 필요한 제품들을 직접 사다 쓰게 하는 무역 체계와 방법 …… 자기 부문, 자기 지방의 생산능력과 자연 경제적 조건들을 과학적으로 타산한데 기초하여 수출입계획을 세우며 자기가 세운 무역계획에 립각하여 무역계약을 체결하며 무역계획과 계약에 따라 수출품을 생산하고 무역활동도 직접 벌리게 하는 무역체계와 방법”이라고 설명하고 있다. 리신효, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성,” 『경제연구』, 1992년 제4호, 30쪽.

경제위원회에서 대외무역을 담당한다. 양 체계의 공통점은 생산자들이 직접 대외무역을 수행한다는 점이다. 위원회와 부(部), 도행정경제위원회는 산하에 무역 관리부서와 무역회사를 설립하고 이들을 통해 무역을 수행할 수 있게 된 것이다. 지방 무역체계가 국가 무역체계와 다른 점은 국가 단위의 무역 규모에 비해 중소 규모 수준이라는 점, 지방에서 자체적으로 생산할 수 있는 수출품들을 발굴하고 지방주민들의 수요를 반영한 제품의 생산을 담당하는 지방 산업공장이 필요로 하는 원자재와 식량, 소비품을 조달한다는 점, 지역 단위가 직접 관리·운영한다는 점이다.¹¹⁾

북한은 이러한 새로운 무역체계가 국가의 무역독점 원칙을 이완한 것은 아니라고 주장한다.¹²⁾ 각 무역단위가 직접 무역을 수행하고 그 결과에 대해 책임지도록 하고 있지만 이는 국가가 수립한 계획 하에서 이루어지는 활동이며, 무역 상품에 대한 가격 제정권도 국가가 보유하고 있기 때문이다. 여기서 핵심은 무역 가격의 일원화이다. 새로운 무역체계는 무역 회사의 전문성을 강화하고 생산단위와의 연계성을 높여 무역활동이 보다 효율적으로 진행되도록 하기 위한 조치이며, 무역가격의 일원화 원칙을 유지하고 있기 때문에 제도의 근간은 유지된다는 것이다. 그러나 무역 계획의 작성과 실행에서 생산 및 무역을 담당하는 단위의 역할과 책임이 이전에 비해 확대되었다는 측면에서 과거에 비해 분권화된 조치로 볼 수 있다.

북한이 새로운 무역체계를 도입한 것은 현실을 반영한 결과로 볼 수

11) 리춘원, “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 지방무역의 본질적 특성,” 『경제연구』, 1997년 제3호, 9~12쪽.

12) “새로운 무역체계가 생산자들이 직접 무역을 하는 체제라고 하여 그것이 결코 무역의 자유화나 지방분권화를 의미하는 것은 아니며 또 그렇게 될 수도 없다.” 리신희, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성,” 『경제연구』, 1992년 제4호, 31쪽.

있다. 1980년대 후반 사회주의 시장이 붕괴하면서 생산에 필요한 전략 물자¹³⁾를 국가 차원에서 보장하기 어려워졌다. 국가 차원에서 핵심적인 생산 요소들을 원활하게 공급해주지 못하면서 기업소들의 생산 시스템을 정상적으로 가동하기 어렵게 되었고, 이는 국가 전체의 공급 능력을 약화시키는 결과로 이어졌다. 제품의 생산과 분배를 전적으로 국가가 담당하는 북한 경제 구조에서 이러한 어려움은 기존의 중앙집중적인 계획 경제 시스템과 국가 통제 시스템, 국가의 식량 배급체계와 국가 상업 유통망에 연쇄적으로 부정적 충격을 가할 수밖에 없었다. 결국, 북한이 추진했던 국가 주도의 자기완결적 경제 시스템 또한 외부적 영향에서 완전히 자유로울 수 없었고, 부정적 외부 충격이 발생했을 때 이를 흡수해서 완화시키기보다 경제적 어려움이 급속도로 확산될 수 있는 구조적 취약성을 갖고 있었던 것이다.

이러한 상황에서 북한 당국은 새로운 무역체계를 도입하여 무역활동과 관련한 권한을 하부 단위와 지방 단위에 이양시킴으로써 경제 운영상의 부담을 덜고, 변화된 현실을 제도에 반영하여 국가의 경제 통제 시스템 자체가 무력해 지는 것을 막고자 하였다. 그러나 1995년 대홍수가 발생하면서 대규모의 농경지와 탄광이 침수되었고 이는 심각한 식량난과 연료 및 원료난으로 이어졌다. 동시에 1994년 핵문제 등 대외적 안보위기 상황까지 겹치면서 이 시기 북한은 경제적 어려움뿐만 아니라 체제유지에 대한 불안감까지 가중되었다. 이미 재정수입이 감소하고 기업의 가동률이 하락하면서 국가 차원에서 안정적인 배급 체계를 유지하는 것이 어려워진 조건에서 상황이 더욱 악화되자 각 단위와 지방 별로 자력갱생할

13) 주요 전략 물자이자 북한이 전적으로 수입에 의존할 수밖에 없는 원유와 코크스탄의 경우, 사회주의 시장의 붕괴와 대체 시장 확보의 실패로 안정적인 조달이 어려워졌고 이는 북한 생산능력에 심대한 타격을 준 것으로 파악된다.

것을 강력하게 요구할 수밖에 없었다.

무역 부문에서 나타난 분권화 추세는 김정일 국무위원장이 공식적으로 집권한 이후에도 지속적으로 이루어진다. 북한은 1997년 12월 무역법을 제정하여 무역의 원칙과 계획 및 실행 방안, 무역회사의 역할 등을 법제화하였다. 무역활동의 단위를 시, 군 및 기업소 단위까지 확대하여 수출 기지를 확보한 지역에서는 자체로 무역회사를 설립하고 독립채산제로 운영할 수 있게 되었다. 기존의 무역회사에 대해서는 대대적으로 정비작업에 착수하여 상품의 수출통로를 확보하고 있지 못한 회사들을 통폐합하는 등 경영구조의 단일화와 전문화를 실현하기 위한 조치들을 단행하였다. 특히 무역회사의 경우, 수입한 상품에 대해 도매시장을 걸쳐 종합시장에도 판매할 수 있도록 하였다.¹⁴⁾ 과거 무역회사는 공식적으로는 관련 기관 및 기업소, 주민의 생산과 소비를 목적으로 하는 수입만 가능했고 시장 판매를 위한 수입은 음성적으로 이루어졌었다.¹⁵⁾ 그러나 이제 무역회사는 수입품에 대한 처분권을 확보하면서 국영 상점뿐만 아니라 시장을 통해서도 제품을 판매할 수 있게 되었다.

〈표 2〉 김정일 시대 대외경제부문과 관련한 변화

	주요 내용
제도적 측면	하부단위에게 무역활동 관련한 권한 확대 부여 무역과 관련한 행정업무는 무역성으로 일원화 무역회사 수입품의 시장 판매 허용

14) “도매시장은 국영기업소, 협동단체에서 생산하여 시장에 내보내는 제품, 무역회사들의 수입상품, …… 직접 현금으로 넘겨 받아 소매단위들에 넘겨주어야 한다.” 내각 결정 27호(2003. 5. 5).

15) 양문수, 『북한 무역의 제도와 실태』, 서울: 한국개발연구원, 2008, 8쪽.

주요 내용	
무역법	국가계획기관의 경우, 수출입총액 및 주요 물자지표만 설정 기타 지표의 경우 해당 단위들의 자체 설정
세관법	무역실적에 따른 인센티브제 도입
법적 측면 가공무역법	신규 제정 인센티브 제도 도입
외국인 투자	관련한 다수의 법안 개정 합영법, 합작법, 외국인기업법, 외국인투자은행법, 기업등록, 기업회계, 기업재정관리 등

자료: 양문수, 『북한경제의 시장화』, 한울아카데미(2010), 조선민주주의 인민공화국 무역법(2012), 조선민주주의인민공화국 세관법(2012) 토대로 정리

2007년 개정된 무역법을 살펴보면, 국가계획기관은 종합 지표와 중요 물자에 대한 지표만 계획화하고 나머지 지표들은 각 무역단위에서 작성하며, 무역계획에 반영되지 않은 수출입 지표 또한 해당 기관, 기업소, 단체와 무역회사가 자체로 결정할 수 있다.¹⁶⁾ 무역회사는 무역거래에서 독자성을 갖게될만큼 결과에 대한 책임 또한 스스로 져야 하며,¹⁷⁾ 1년간 실적이 없는 무역회사의 경우 중앙무역지도기관이 영업허가증을 회수할 수 있다.¹⁸⁾ 전체적으로는 북한의 무역 원칙에 기반하되 하부단위의 권한을 강화시키는 분권화 추세가 법에 반영되고 있다.¹⁹⁾

이러한 북한 무역제도의 변화는 경제 위기과정에서 새롭게 나타났거나 과거 음성적으로 이루어지던 경제 주체들의 행위를 정책적으로 수용한

16) 조선민주주의 인민공화국 무역법 제30조, 제31조.

17) 조선민주주의 인민공화국 무역법 제2장, 제25조.

18) 조선민주주의 인민공화국 무역법 제24조.

19) 김정일 집권 시기에 전체적인 추세를 살펴보면 무역단위의 권한이 강화되기도 했지만 보수화되는 시기도 존재하였다. 2008~2010년에는 지방의 무역활동을 통제하고 수출입 창구를 일원화하는 등 무역활동에 대한 통제를 강화하기도 하였다. 이 시기에는 대외경제 제도뿐만 아니라 내부적으로도 시장통제, 화폐개혁 등 경제 전반에서 보수화 흐름이 나타났던 시기이다. 김철춘, “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상,” 『경제연구』, 2008년 제1호, 4~6쪽.

결과로 볼 수 있다. 즉, 공인되지 않은 경제 주체들의 행위들에 대해 묵인·방조하거나 무조건적으로 단속·처벌하기보다는 제한된 범주 내에서 제도화한 것이다. 다만, 대외무역 관련해서 수출입 제품을 선정할 때 경제적 실리를 보장하지 못하는 경우 거래를 금지한다는 내용을 무역법에 명시하는 등 경제적 측면을 강조하면서도 경제적 이익보다는 정치적 이익이 우선되어야 한다는 사회주의 원칙을 전제 조건으로 제시하고 있다.²⁰⁾

3. 김정은 시대 대외경제 제도: 특수경제시대의 확대

북한은 2016년 5월 8일 조선노동당 제7차대회 결정서를 통해 경제발전을 위해 대외경제관계를 확대·발전시킬 것임을 밝혔다.²¹⁾ 북한에 따르면 대외경제관계의 주요 형태는 대외무역, 자본수출, 과학기술교류, 화물수송, 합영과 합작, 노동력의 이동, 차관, 국제금융 및 보험 등으로서 국가 간 경제 거래를 모두 포함하고 있다.²²⁾ 모든 부문에 걸쳐 개방할 계획을 밝히고 있으며, 신용제일주의 원칙에 맞춰 대외무역의 확대 및 관광발전, 합영·합작 추진 및 경제개발구 운영 활성화 등을 제시하였다. 그리고 이러한 대외경제관계 확대 및 발전 정책은 2019년 4월 개정된 사회주의 헌법에 반영되었다.²³⁾

20) “사회주의국가가 정치적리익과 경제적리익의 호상관계를 풀어나가는데서 나서는 원칙적 요구는 정치적리익을 실현하는 기초우에서 경제적리익을 보장하는 것이다.” 최광호, “대외무역에서 혁명적원칙, 사회주의원칙을 지키면서 실리를 보장하기 위한 방도,” 『경제연구』, 2012년 제1호, 39쪽.

21) 『노동신문』, 2016.5.9.

22) 로명성, “경제개발구들의 창설운영은 대외경제발전의 중요방도,” 『경제연구』, 2018년 제3호, 41쪽.

23) 2019년 4월 사회주의헌법을 개정하면서 36조 대외경제와 관련, 기존의 “완전한 평등과 호혜의 원칙에서 대외무역을 발전시킨다”는 조항을 “대외무역에서 신용을 지키고 무역구조를 개선하며 평등과 호혜의 원칙에서 대외경제관계를 확대발전시킨다.”로 수정하였다.

〈표 3〉 김정은 시대 북한의 주요 대외경제 정책

부문	주요 정책 목표 및 내용
대외무역	<ul style="list-style-type: none"> • 실리보장 원칙과 신용제일주의 원칙 견지 • 물품교역의 확대 발전 <ul style="list-style-type: none"> - 무역의 다양화, 다각화 통한 수출시장 확대 - 국제시장의 거래방법 적용 - 환시세 및 경기변동에 대한 추세 파악으로 실리 추구 • 무역구조 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 가공품 수출, 기술무역, 서비스 무역의 비중 제고 - 관광 부문 우선 추진, 발전
합영·합작	<ul style="list-style-type: none"> • 투자 환경과 조건 개선 • 선진기술 도입 • 점진적·단계적으로 해외 진출
경제특구	<ul style="list-style-type: none"> • 전국적으로 다종·다양한 경제개발구 지정 • 투자 환경과 조건 개선 및 제도화 • 해외투자 유치 및 선진기술 도입 • 특수경제지대와 국내 경제 발전의 선순환 관계 형성

자료: 『노동신문』, 『경제연구』 등 북한 문헌을 토대로 저자 작성

7차 당대회가 개최되기 이전인 2015년에 북한은 무역법을 대폭 수정·보충하여 무역 대상의 확대·허가 요건 완화 및 절차 간소화, 무역단위의 권한 확대 등을 제도화하였다.²⁴⁾ 기존에는 무역회사의 설립 및 승인을 법에 의해 허가받도록 하여 엄격하게 규제하였으나 이제는 중앙무역기관으로부터 영업허가만 받으면 모든 단위가 무역활동에 참여할 수 있게 되었다. 그리고 허가신청 및 심사과정을 간소화한다는 조항을 신설하여 무역거래의 편의성을 높일 수 있도록 하였다.²⁵⁾ 무역업 허가와 관련해서도 실적 평가기간을 기존 1년에서 3년으로 연장하였다. 무역거래와 관련하여 가격을 설정하는 방법과 관련해서도 이원화하였다. 즉, 국가지표에 해당하는 물품은 기존과 같이 중앙무역지도기관으로부터 승인을 받아야 하

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법, 36조.

24) 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국법전』, 2016.

25) 조선민주주의 인민공화국 무역법 제45조.

지만 기타지표의 경우 거래 당사자 간 합의 하에 가격을 설정하고 등록할 수 있게 되었다.²⁶⁾

이후 북한은 2018년에 한차례 더 무역법을 개정한 것으로 국내 매체에 소개되었다.²⁷⁾ 보도에 따르면 본 개정을 통해 북한은 모든 수출품의 가격은 대외무역성의 승인을 받도록 하였으며 수출허가증은 실적과 관계없이 매년 갱신 절차를 밟도록 하였다. 무역에 참여할 수 있는 주체들이 확대되면서 무역 주체 간 수출품에 대한 과당 경쟁이 발생할 경우 그 피해는 고스란히 북한이 입을 수밖에 없다. 특히 대북제재 하에서 수출이 가능한 품목이 제약되면서 이러한 현상이 발생할 가능성은 높아진다. 이러한 측면을 고려한다면 이러한 개정은 수출 질서를 확립하기 위한 조치로 해석할 수 있다. 이와 함께 모든 수출업체들은 대외무역성이 관할하는 온라인 시스템에 전자등록을 하도록 명시하였다고 한다. 이는 무역활동에 참여하는 기업소와 기관이 많아지게 되면서 수출업체들의 활동과 관련한 정보를 체계적으로 관리하기 위한 방안을 도입한 것으로 판단된다. 북한은 경제활동과 관련한 정보 및 통계 수집 체계를 수립하기 위한 사업을 추진해 왔으며 대외경제부문에 이러한 전산화 작업이 시행되고 있는 것으로 파악된다.

이와 함께 대외 시장을 확대하기 위해 신용제일주의를 엄격히 준수하고 무역구조를 개선하여 가공품의 수출 비중을 높이고 기술무역과 봉사 무역을 활성화하도록 강조하고 있다.²⁸⁾ 제품 수출의 경우 완제품을 비롯하여 가공품 수출을 양적·질적으로 향상시켜야 한다는 것이다. 그리고 기

26) 조선민주주의 인민공화국 무역법, 제19조.

27) 자유아시아방송, 2019.10.29.

28) 김영, “현시기 나라의 대외무역구조 개선의 기본방향,” 『경제연구』, 2019년 제4호, 44~45쪽.

술 무역에 투자를 집중하여 선진기술을 도입하고 이를 기반으로 더 높은 첨단 기술을 창조할 것을 강조한다. 마지막으로 봉사무역의 경우, 건설, 운수, 보험, 통신, 지적소유권, 노동력, 관광, 의료, 교육 등을 포괄하는 분야로서 봉사무역이 전체 무역에서 차지하는 비중이 높아지고 있는 세계 추세에 맞게 북한 또한 정보 및 통신서비스를 적극 활용하면서 관광을 비롯한 봉사 무역을 활발하게 추진하는 방향으로 무역을 발전시킬 것을 제시하였다.

무역부문뿐만 아니라 해외자본의 유치와 관련한 제도들을 정비하였다. 2011년부터 외국인투자법, 합병법, 합작법, 외국인기업법, 외국인기업은행법, 외국투자기업등록법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외국인투자기업재정관리법, 외국투자기업회계법 등 투자 관련 법안들을 수정보충하여 투자환경을 개선하기 위한 정책들을 법에 반영하였다.

김정은 시대의 가장 두드러지는 대외경제제도의 변화는 특수경제지대 정책이다. 특수경제지대란 ‘경제활동질서가 국내의 다른 지역들과 달리 설정된 지역’으로, 대외경제관계 발전을 촉진시킬 수 있도록 마련된 법과 질서를 적용하는 특수한 지역을 의미한다.²⁹⁾ 외국으로부터 투자를 유치하여 경제 발전에 기여하도록 할 목적으로 국내의 다른 지역과 구별하여 투자와 기업들의 생산 및 서비스, 과학기술연구 활동에 보다 유리한 환경을 보장해 주는 지역으로서 북한에는 경제특구와 경제개발구로 나누어져 있다.³⁰⁾

경제특구의 경우 나선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대, 금강산 국제관광특구, 개성공업지구 등 4개를 들 수 있다. 이러한 경제특구들은

29) 김은순, “특수경제지대의 발생발전과 유형,” 『경제연구』, 2014년 제2호, 55쪽.

30) 리일철, “경제개발구의 개념과 주요유형,” 『경제연구』, 2015년 제2호, 42쪽.

무역 및 투자, 금융, 관광, 봉사 등이 종합적으로 진행되도록 계획된 특수 경제지대들로서 경제개발구법이 적용되지 않고 각각의 특구법들에 따라 개발이 진행된다.

경제개발구 정책은 김정은 집권이후 추진된 대표적인 개방 정책이다. 경제개발구는 주로 관광, 수출, 과학기술, 농업, 공업 등 전문적인 성격을 가지거나 제한된 범위에서 종합적인 성격을 갖는 특수경제지대이다.³¹⁾ 2013년에 제정된 경제개발구법에 따르면, 단계별 개발 원칙, 투자 다각화 원칙, 국가 안전 및 자연생태환경 보호 원칙, 토지 및 자원의 효과적 이용 원칙, 생산과 봉사의 국제경쟁력 제고 원칙, 경제활동의 편의와 사회공동의 이익 보장 원칙, 해당 경제개발구의 지속적·균형적 발전 보장 원칙 등 7개의 원칙에 맞춰 개발 계획을 수립해야 한다.³²⁾ 이러한 원칙 하에 전국 각지에 다수의 경제개발구들을 지정하였다.

경제개발구는 기존의 경제특구와는 다른 특징을 갖고 있다. 첫째, 경제개발구는 확장가능성과 개방성을 내포하고 있다. 북한의 기업소와 기관들도 승인 하에 개발구 개발에 참여할 수 있게 되었고, 해외의 경제개발구 투자 주체들은 개발구 밖의 북한 기업소 및 기관과의 합영·합작도 추진할 수 있게 되었다. 경제개발구의 성과와 개발 경험들이 국내 경제로 확산될 수 있는 연결고리를 마련한 것이다.³³⁾ 뿐만 아니라 개발 단계에서부터 개발 과정에서 성과에 따라 추후 개발구를 확장할 수 있다고 밝히고 있다.³⁴⁾ 북한은 이러한 경제개발구 개발을 통해 부족한 외화를 확보할

31) 리기성, 『식식경제시대와 새 세기 산업혁명』, 사회과학출판사, 2019, 186쪽.

32) 경제개발구법, 제19조.

33) 로명성, “각 도들의 실정에 맞게 경제개발구를 창설하는데 나서는 문제,” 『경제연구』, 2015년 제2호, 40쪽.

34) 와우도 수출가공구, 강령국제녹색시범구, 흥남공업개발구, 어랑농업개발구, 청진경제개

뿐만 아니라 기업 운영의 노하우와 기술의 확산효과까지 기대하고 있다.

둘째로, 현실을 고려한 실용적인 성격이 강하다. 개발구가 위치한 지역의 특성을 반영하여 개발구의 규모를 결정하고 개발구별로 유치하고자 하는 산업과 구체적인 개발 방향을 제시하고 있다. 소규모 개발구의 경우 투자 기업이나 기관들은 과거보다 투자 부담을 줄이고 성과를 비교적 빠르게 낼 수 있게 되었다. 개발 초기 불확실성이 높은 상황에서 소규모 투자 유치를 통해 성과를 축적하고 신뢰를 형성하면서 투자 규모를 확대해 나갈 수 있다. 그리고 경제개발구의 건설과 관리 및 추진 주체에게 권한을 이양하여 추진력을 확보하고 절차를 간소화하였다. 경제개발구는 중앙특수경제지대지도기관과 도 및 직할시 인민위원회 산하의 경제개발구 관리기관이 관리하며, 각 경제개발구의 준칙과 규약을 작성하고 투자 환경 조성 및 투자 유치 및 참여 기업에 대한 승인·등록·영업 허가 등을 담당한다.

마지막으로 경제개발구의 입지 선정에 있어서 경제성을 주로 고려하였다. 과거에는 체제안정을 최우선 조건으로 하여 인구구성이나 지역 산업 및 인프라 수준 등을 적극적으로 고려하지 않은 데 반해 경제개발구의 경우 운송 인프라, 노동력 공급 조건, 해당 지역의 산업 등을 고려하여 입지를 선정하였다.³⁵⁾ 수도 평양을 비롯하여 청진, 남포, 함흥, 원산, 신

발구 등은 개발 계획에서 명시적으로 확장가능성을 밝히고 있다. 차명철, 『조선민주주의 인민공화국 주요경제지대들』, 조선민주주의인민공화국 외국물출판사, 2018.

35) 경제개발구법 제11조에서 개발구의 지역선정 원칙으로 △ 대외경제협력과 교류에 유리한 지역, △ 나라의 경제 및 과학기술발전에 이바지할 수 있는 지역, △ 주민 지역과 일정하게 떨어진 지역, △ 국가가 정한 보호구역을 침해하지 않는 지역을 제시하고 있어 과거에 비해 경제성을 지역 선정 원칙으로 제시하고 있으나 주민 지역과의 거리를 두는 원칙도 함께 제시하고 있어 북한의 기업 및 기관 등과의 교류협력을 추진하되, 주민들과의 직접적 교류는 제한할 수 있는 가능성을 열어두었다.

의주 등 북한의 주요 도시에도 경제개발구를 창설하였다. 뿐만 아니라 북한의 각 도에 경제개발구가 배치되어 있는데, 이는 경제개발구 개발을 통해 각 도들의 특성과 실정, 경제발전의 요구와 세계적 추세에 맞게 투자 유치활동을 하면서 동시에 지역발전을 추동할 수 있도록 하기 위함이다.³⁶⁾

〈표 4〉 북한의 특수경제지대

관리소속	명칭	소재지	면적	비고
중앙급	원산-금강산 국제관광지대	강원도 일부지역	440km ²	
	나선경제무역지대	나선특별시	470km ²	
	신의주국제경제지대	평북 신의주시	40km ²	
	금강산국제관광특구	강원도 고성군/금강군	225km ²	
	황금평, 위화도경제지대	평북 신도군/신의주시	52.49km ²	
	은정첨단기술개발구	평양시 은정구역	2km ²	
	진도수출가공구	남포시	1.37km ²	
	강령국제녹색시험구	황남 강령군	3.5km ²	
지방급	개성공업지구	황북 개성시	66km ²	
	강남경제개발구	평양시 강남군	3km ²	
	와우도수출가공구	남포시	1.5km ²	
	청남공업개발구	평남 문덕군	2km ²	
	숙천농업개발구	평남숙천군	3km ²	
	송림수출가공구	황북 송림시	2km ²	
	신평관광개발구	황북 신평군	8.1km ²	
	압록강경제개발구	평북 신의주시	6.3km ²	
	청수관광개발구	평북 삭주군	20km ²	
	청진경제개발구	함북 청진시	5.4km ²	
	어랑농업개발구	함북 어랑군	5.1km ²	
	온성섬관광개발구	함북 온성군	1.69km ²	
	경원경제개발구	함북 경원군	1.91km ²	

36) 리명숙, “경제개발구의 중요특징과 개발내용,” 『김일성종합대학학보: 경제학』, 제65권 제2호, 2019년, 38쪽.

관리소속	명칭	소재지	면적	비고
	흥남공업개발구	함남 함흥시	2.2km ²	
	북청농업개발구	함남 북청군	3.5km ²	
	현동공업개발구	강원도 원산시	2km ²	
	만포경제개발구	자강도 만포시	3.9km ²	
	위원공업개발구	자강도 위원군	2.3km ²	
	무봉국제관광특구	양강도 삼지연군	20km ²	
	혜산경제개발구	양강도 혜산시	1km ²	
기타	무산수출가공구*	함경북도 무산군		2021.4.24. 발표

자료: 『조선민주주의인민공화국 주요 경제 지대들』, 평양, 외국문출판사, 2018.

* 2021년 5월 현재 무산수출가공구의 경우 선정 발표만 있을 뿐 상세 정보를 밝히지 않아 기타로 처리

Ⅲ. 대외경제 정책의 변화 전망

1. 북한의 대외경제 발전 조건

북한은 정책적으로 개방정책을 추진하고 있으나 가시적인 성과는 크지 않았다. 대외무역의 경우 국가 수립 이후부터 꾸준히 이루어져 왔으나 아직까지 무역 구조가 달라지거나 규모가 크게 확대되는 등의 경제 발전을 가져오는 효과는 나타나지 않고 있으며 특수경제지대의 투자 유치 사업이나 합영·합작 사업에서도 큰 성과는 나타나지 않아 대외경제부문에서의 경제적 성과는 크지 않다.

이는 두 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 정책 추진과 관련하여 북한이 처한 외부 조건이다. 대외경제부문은 경제관계를 맺는 상대가 존재하기 때문에 북한의 개방 의지와 노력만으로 성과를 낼 수 없다. 1990년대 초반 북한이 무역제일주의를 채택하면서 분권화를 실시하는 등 개선 조치를 단행하였지만 직후 김일성 주석의 사망, 자연재해 및 경제 위기 등으로 인해 사실상 정책이 추진되지 못하였다. 김정은 집권 이후에는 보다 큰 폭으로 개방 조치들이 채택되었으나 국제사회의 대북제재로 인해 대외경제관계를 적극적으로 추진할 수 없는 상황이다. <표 5>에서도 확인되듯이, UNSCR 2270호 발표 이후 강화된 대북 경제제재는 포괄적 제재의 성격을 띠게 되어 사실상 북한의 대외경제활동은 거의 모든 부문에서 제한받고 있다. 특히 북한이 적극적인 추진 의지를 보이고 있는 경제개발구는 개발을 위해 외국자본 및 선진기술을 도입하고자 하고 있으나 불가능한 상황이다. 교역부문의 경우에도 기존의 교역 품목들이 수출입 제한·금지 대상으로 지정되면서 대외무역규모는 감소하였고 무역 대상도 중국에

집중되고 있다. 이러한 측면에서 국제사회의 대북 경제제재로 북한이 추진하고 있는 대외무역 규모의 확대 및 수출 시장 확장 정책은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타난다.

〈표 5〉 UNSCR 2270 이후 분야별 대북제재 주요 내용

분야		주요 내용
무역	북한 수출	<ul style="list-style-type: none"> 북한산 광물자원(무연탄, 철, 철광석, 금, 은, 동, 납, 납광석, 아연, 니켈, 티타늄, 바나듐, 희토류) 수산물 직물 및 의류 완제품 북한산 식물성 생산물 일부(HS 07, 08, 12) 기계류 및 전자기기(HS 84, 86) 토석류(HS25) 선박(HS 89)
	북한 수입	<ul style="list-style-type: none"> 원유(연간 400만 배럴 상한) 및 정제유(연간 50만 배럴 상한) 항공유(예외: 인도주의용, 민항기 해외 급유) 기계류 및 전자기기(HS 84, 86) 운송기기(HS 86,87,88,89) 비금속(HS 72~83)
경제협력		<ul style="list-style-type: none"> 북한 근로자 해외송출 금지 및 기존 송출자 송환(2019년까지 완료) 북한 어획권 구매 금지 대북 합작투자 금지 및 기존 합작사 폐쇄(예외: 북·중 수력 인프라 프로젝트, 북·러 나진-하산 철도·항만 프로젝트)
금융		<ul style="list-style-type: none"> 대북무역 관련 공·사 금융지원 금지 북한은행 해외지점 개설 및 외환거래 은행망 가입 금지, 기존 지점 폐쇄 해외 금융기관의 북한 내 지점·자회사·계좌 개설 금지, 기존 지점·자회사·계좌 폐쇄
화물		<ul style="list-style-type: none"> 모든 북한 관련 화물 검색 금지품목 적재 의심 항공기 이착륙 및 영공통과 금지 제재대상 소유·운영 및 의심 선박 입항 금지 대북 항공기·선박 대여 금지 북한 내 선박 등록 및 북한선박 사용 금지, 북한 선박의 소유·대여·운용·선급·인증·보험제공 금지
기타		<ul style="list-style-type: none"> 12개 사치품 대북 수출 금지

자료: 저자 작성

〈표 6〉 북한의 대외무역 추세

(단위: 백만 달러, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총 교역규모	6,357	6,811	7,344	7,611	6,252	6,532	5,550	2,844	3,245
북중교역 규모	5,629	6,013	6,547	6,864	5,710	6,056	5,259	2,723	3,095
북중교역 비중	88.5	88.3	89.1	90.2	91.3	92.7	94.8	95.8	95.4

자료: 대한무역투자진흥공사, 『2019 북한 대외무역 동향』, 2020.

두번째는 현재 추진하고 있는 북한의 개방정책이 성과로 이어질 수 있는 능력을 갖추고 있는가의 여부이다. 제재가 완화 혹은 해제되는 등 북한의 대외경제관계를 확대하는 데 장애가 되었던 외부적 조건이 해소되었을 때 개방정책은 경제발전을 추동할 수 있어야 한다. 북한의 국가발전 전략 속에서 대외경제부문은 독립적으로 작동하는 것이 아니라 내부의 생산능력이 뒷받침되어야 정책 효과가 발생할 수 있다. 북한의 대외개방이 경제적 성과를 낳기 위해서는 각 산업이 국제경쟁력을 갖추고 세계시장에 진출할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현재의 산업 실태와 기업의 능력 등을 고려하여 장단기 목표를 설정하고 추진해야 한다.

북한은 경제를 발전시키기 위해 기간산업에 국가 투자를 집중하고 있다. 산업의 연관효과가 높은 기간산업을 우선 발전시켜 성장잠재력을 확보하고 파급효과를 통해 경제를 발전시키려는 것이다. 그러나 국가 경제가 갖추고 있는 요소부존구조를 고려하기보다는 산업 및 기술구조의 고도화를 통해 경제를 빠르게 성장시키고자 하는 전략은 자원배분의 왜곡과 비효율성을 발생시킬 수 있다. 경제의 최적 산업구조³⁷⁾는 요소부존구조를 통해 결정된다. 대부분의 빈곤국가 및 개발도상국기들은 노동에 비해 자본이 상대적으로 부족하기 때문에 노동집약적 산업이 비교우위를

37) 최적의 산업구조란 선택가능한 여러 산업들 중에서 비용을 극소화시키는 산업을 선택하는 것이다.

갖는 구조이다. 북한도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 전략적으로 비교열위에 있는 자본집약적 산업을 우선 발전시키고자 한다면 정부는 해당 산업 내 기업을 지원하기 위해 정책적으로 자원을 집중 투입할 수밖에 없다. 인위적인 자원 배분의 왜곡은 결과적으로 자본집약적 산업을 중심으로 경제구조를 개편하는 과정에서 경제 전반의 비효율성을 발생시킨다.

경제의 요소부존구조는 한 경제 내 자본, 노동, 토지, 자연자원 등 각종 생산요소의 상대적 크기로 결정되는데 구조를 변화시키는 핵심은 자본축적이다. 토지나 자연자원의 양은 크게 변화하지 않으며 선진국과 개발도상국 간의 노동력 증가 역시 크지 않기 때문에 인적자본과 물적 자본을 포함한 자본량의 상대적 크기가 각 시기의 요소부존구조를 결정한다. 단기적으로는 요소부존구조를 주어진 조건으로 간주할 수 있지만 장기적으로는 인구증가 및 자본축적 속도에 따라 변화할 수 있다. 즉 경제 발전에 따라 자본축적이 빠르게 이루어져 자본의 상대적 크기가 증가하면 요소부존구조도 바뀌게 되는 것이다.³⁸⁾

국가발전전략 측면에서 경제를 발전시키려면 경제 내 요소부존구조를 변화시켜 산업 및 기술구조를 고도화해야 한다. 이 과정에서 중요한 것은 기업의 자생능력을 강화하는 것이다. 기업의 자생능력이란 정상적으로 경영이 이루어지고 개방된 경쟁시장에서 외부의 보조나 보호 없이도 정상이윤을 얻을 수 있는 능력을 의미한다. 자생능력을 갖추지 못한 기업의 경우 정부 지원이 사라졌을 때 외부로부터 투자를 받지 못하기 때문에 생존이 어려울 수밖에 없다. 기업의 자생능력이 강화되면 정부의 인위적

38) 실물자본의 경우 그 크기는 투자지출 규모에 따라 결정되며, 투자지출은 경제적 이윤의 규모, 이윤 중 투자지출이 차지하는 비중에 의해 결정된다. 결국 산업 및 기술구조를 변화시키기 위해서는 경제적 이윤을 증가시켜야 한다.

인 자원배분이 불필요해지기 때문에 이에 따른 부작용 또한 줄어들 수 있을 뿐만 아니라 비용극소화를 통해 자본수익률을 극대화시킬 수 있다.³⁹⁾

개방된 경쟁시장에서 각 국가들의 주력 산업 및 기술구조는 요소부존구조에 맞게 갖춰진다. 이러한 조건에서 자생능력을 갖추지 못한 기업들은 자연 도태될 수밖에 없다. 기업들은 생산요소 가격을 비용으로 인식하기 때문에 비용극소화를 위해 상대적으로 저렴한 생산요소를 생산과정에 주로 투입한다. 즉 기업의 자발적 선택에 의해 상대적으로 노동이 풍부한 국가에서는 노동집약적인 산업이 발전하고 상대적으로 자본이 풍부한 국가는 자본집약적인 산업이 발전하게 된다. 다만, 이는 요소부존구조의 변화에 맞게 생산요소의 가격 변화가 이루어져서 기업이 비용을 정확하게 파악할 수 있을 때 가능하다.

기업의 자생 능력을 키우는 데에 있어서 정부의 역할은 중요하다. 저발전국가들이 산업을 발전시키고자 할 때 해당 산업의 제품과 생산 기술은 대체로 이미 선진국들이 보유하고 있다. 저발전국가들에게 후발주자의 이점을 갖고 있어 국가 간 경제교류를 통해 적은 비용으로 기술을 빠르게 습득할 수 있으며 정부는 선진국들의 발전경로를 참고하여 보다 효율적이고 신속하게 발전할 수 있도록 지원할 수 있는 것이다. 이를 위해 정부는 먼저 직접 정보를 수집하고 전파해야 한다. 해당 경제의 요소부존구조와 비교우위에 부합하는 제품 및 기술과 산업에 대한 정보, 그리고 비교우위에 있는 다수의 제품이나 산업에 대한 세계시장의 규모와 추세에 관

39) 개발도상국들의 경우 자본량이 상대적으로 적기 때문에 자본수익률이 선진국에 비해 높다. 그러므로 비용극소화 달성 시 자본의 한계생산물 크기가 커서 자본수익률 역시 높아지게 된다. 그리고 이러한 높은 자본수익률은 투자의 주요 유인이 되기 때문에 저축과 투자를 촉진시켜 자본의 축적 속도를 높일 수 있다.

한 정보를 관련 기업들에게 제공함으로써 각 개별 기업이 해당 정보를 수집하고 활용하는 데 지출되는 비용을 절약할 수 있다.⁴⁰⁾

그리고 정부는 기업이 발생시킨 외부효과에 대해 적절한 보상을 제공하여 혁신을 시도할 수 있도록 유인체계를 설계해야 한다. 정부의 산업정책이 성공할 경우에는 정책을 믿고 참여한 기업들이 높은 수익을 얻을 수 있고 다른 기업들이 해당 산업에 진입하여 경쟁을 통해 혁신과 발전을 이룰 수 있다. 반면에 정책 실패 시 초기에 투자한 기업들은 큰 손실을 보거나 파산할 수 있으며 이러한 결과는 다른 기업들로 하여금 해당 산업에 대한 투자를 기피하도록 하여 산업 자체가 위축될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 초기 투자 기업은 두 측면에서 외부효과를 발생시킨다. 먼저 다른 기업들에게 해당 산업과 시장에 대한 유용한 정보를 제공하여 해당 산업으로 진입할 수 있도록 선도하는 역할을 수행한다. 그리고 성공했을 경우 그 혜택은 사회 전체가 누린다. 반면에 후자의 경우, 오히려 초기 투자를 주저하게 하는 요인이 되기도 한다. 즉, 성공할 시 그 혜택은 사회 전체가 누리지만 실패의 비용은 투자 기업이 온전히 부담해야 하는 것이다. 이러한 경우 사회적으로 필요한만큼 투자가 이루어지지 않기 때문에 먼저 투자하는 기업들에게 선별적으로 보조금 등 보상을 통해 진출할 수 있도록 유인을 제공해야 한다.

이와 함께 정부는 경제 내 인적자본을 축적할 수 있는 정책과 제도를 실시해야 한다. 최근 경제 성장의 핵심 요인으로 기술과 지식을 체화한 인적 자본의 역할이 커지고 있다. 먼저, 선진국의 기술을 도입할 때 숙련

40) 개별 기업이 진출했거나 진출할 산업에 대한 정보를 수집하게 되면 수집 및 가공에 따른 비용이 발생하고 개별기업들은 다른 기업들과 공유하려하지 않기 때문에 피급효과가 높지 않고 중복비용이 발생한다.

도가 높지 않은 경우 노동과 기술의 부조화가 발생할 수 있기 때문에 인적자본의 역할은 중요하다. 산업구조가 업그레이드되는 과정에서 신기술을 도입하고 경제에 맞게 활용할 수 있는 능력, 생산 과정을 개선하고 판매 전략을 수립하는 문제와 같이 산업 구조를 개편하는 과정에서 인적자본의 역할이 중요하다. 그리고 경제가 발전할수록 기존의 선진국들이 이루어놓은 산업보다는 새롭고, 선도적이며 불확실한 산업에 진출해야 하는데 이럴수록 인적자본은 더욱 중요해진다. 인적자본이 생산에 필요한 물적자본을 대체할 수는 없지만 효율성을 제고하고 혁신을 수행하는 데 있어 그 역할은 커질 수밖에 없는 것이다.

북한이 개방정책을 통해 참여할 세계경제는 비교우위에 기반하여 경제 활동이 이루어지는 공간이다. 북한 또한 이러한 메커니즘에 적응해야 하며, 직접 경제활동에 참여할 기업들이 경쟁력을 갖춰야 한다. 이를 위해서는 초기에는 선진국으로부터 기술을 도입하여 상대적으로 풍부한 생산요소인 노동집약적 산업을 발전시킬 필요가 있다. 기존 기술의 도입 비용은 더 저렴하고 기술혁신의 가능성도 상대적으로 높기 때문에 기업들은 빠르게 자생능력을 갖출 수 있게 되고 이를 발판으로 자본축적 속도를 높일 수 있다. 이와 함께 최근 기술집약적 산업들이 빠르게 성장하고 있다는 점을 고려할 때 이에 부합하는 인적자본을 양성·활용할 수 있는 정책들을 추진해야 한다.

2. 북한의 발전전략과 대외경제정책

북한은 2018년부터 경제발전 총력집중 노선을 채택하고 국가의 자원을 경제에 우선 투입하고 있다. 북한 경제발전의 기본 방식은 기간산업을 우선 발전시키는 것이다. 자립적인 경제구조를 갖추기 위해 국가 차원에

서 기간산업을 비롯한 자본집약적인 산업에 투자를 집중하고 있다. 이러한 상황은 대북제재 속에서 생산에 필요한 각종 소재와 설비, 부품을 수입하기 어려운 상황에서 기인한 강제된 측면과 함께 경제의 자립구조를 구축시킨다는 북한의 전통적인 발전전략이 반영된 것이기도 하다.

한편 북한은 사회주의기업책임관리제를 도입하면서 기업들에게 확대된 경영권을 부여하였다. 계획과 생산 및 판매에 대한 자율성이 확대되어 동종업종 간에는 경쟁이 발생하게 되었고, 각 기업들은 주민들에게 선택 받을 수 있는 품질의 제품을 생산하고 효과적으로 판매하기 위한 경영전략을 수립하고 있다. 기업들은 경영 성과에 따라 더 많은 이윤을 획득할 수 있게 되면서 소속 근로자들에게도 기여도에 따라 더 많은 수입을 줄 수 있게 되었다. 이에 따라 북한의 기업들도 경쟁력을 갖추는 것이 사활적인 문제가 되었으며 이는 소비자들의 수요를 반영한 다양한 제품들의 생산으로 이어지고 있다. 사회주의기업 책임관리제 하에서 기업들은 무역과 합영·합작권 또한 보장받아 대외경제활동도 할 수 있게 되었다.⁴¹⁾ 이와 함께 북한은 각 기업에 과학기술보급실을 꾸리고 평양의 과학기술전당을 연계하여 생산과 경영에 필요한 정보를 습득할 수 있도록 하며 대학에 원격교육체계를 구축하여 현장 노동자들의 과학기술 실력을 향상시키고자 하고 있다.

이는 일종의 이원화제도로 볼 수 있다. 거시적 측면에서의 발전전략은 지속하되 미시적 단위에서의 개혁을 통해 기업이 스스로 발전을 위해 노

41) 이러한 변화는 공업뿐만 아니라 농업분야에서도 확인된다. 농장책임관리제를 도입하면서 농업기업체들에게도 무역과 합영·합작권을 부여하였으며 이들은 무역기관과의 연계 속에서 대외경제활동을 추진할 수 있게 되었다. 농업분야에서도 상품무역과 기술무역을 중심으로 사업을 추진하고 농업개발구를 적극 활용할 것을 강조한다. 동은성, “농장책임관리제에서 무역과 합영, 합작권리용의 특징,” 『경제연구』, 2020년 제1호, 41~42쪽.

력하도록 유인체계를 설계하였다. 중앙지표를 우선 달성해야 하는 조건이 전제되어 있기는 하지만 기업은 기업소지표 등 계획 외 생산을 통해서 스스로 자생능력을 갖추는 데 필요한 자본을 확보할 수 있게 된 것이다. 기간산업의 경우 자본의 회임기간이 길다는 특징과 해외로부터 기술도입이 어려운 북한의 상황을 고려한다면 안정적인 투자 재원 확보는 중요하다. 경공업뿐만 아니라 노동집약적 산업에서 생산능력이 갖춰진다면 기업 유보이익을 활용하여 재투자를 할 수 있게 되어 정부의 지원 없이도 기업은 자생능력을 갖추고 산업을 발전시킬 수 있게 된다. 정부의 입장에서는 경공업 등의 발전으로 소비재의 안정적 공급을 보장할 수 있게 되고 수입을 대체하는 효과를 낳으면 정부의 투자는 아직 자생능력을 갖추지 못한 기간산업 및 기업에 집중할 수 있게 되어 경제 운영에서 부담을 덜 수 있다.

2021년 조선노동당 8차 대회와 관련 북한 매체에 공개된 당대회관련 기사에 따르면 대외경제와 관련한 정책은 매우 제한적으로 제시되고 있다. 7차 당대회에서는 대외경제부문과 관련하여 대외경제의 확대 발전을 목표로 제시하고 구체적인 과제로 무역구조의 개선, 합영합작 사업 추진, 경제개발구 운영 활성화와 관광업 발전을 제시하였다. 이에 반해 8차 당대회에서 제시된 새로운 국가경제발전 5개년 계획에서는 대외경제의 목적지향적 발전을 지향한다는 원칙적 입장과 함께 자립경제의 토대와 잠재력을 보완, 보강할 것으로 밝히며 금강산 지구의 단계적 개발 추진만 구체적인 과제로 제시하였다.⁴²⁾

한편 최근 『경제연구』 등 북한 문헌에서는 기존의 대외무역을 포함하여 대외경제관계를 확대하고 경제외교를 통해 상호이익에 기반한 협력사

42) 『로동신문』, 2021.1.9.

업을 추진할 것을 강조하고 있다.⁴³⁾ 뿐만 아니라 2021년 3월에는 함경북도 무산에 수출가공구를 추가로 지정하는 등 7차 당대회와 2019년 개정된 헌법에서 밝히고 있는 바와 같은 대외경제정책 기조는 유지되고 있는 것으로 보인다. 이러한 측면에서 8차 당대회에서 밝힌 대외경제부문과 관련한 내용은 당분간 경제제재가 지속될 상황에서 대외경제관계 개선 및 확대를 주요 경제 과제로 제시하지 않은 것으로 파악된다.

향후 북한이 경제를 개방하고 세계시장으로 진출할 수 있는 조건이 형성되었을 때 개방의 효과를 극대화하기 위해서는 경제 발전을 위한 총체적 차원에서의 전략뿐만 아니라 세부적인 계획을 갖고 세우고 구체적으로 접근해야 한다. 경제가 처한 상황 속에서 개방전략을 수립하되 빠르게 전환시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. 즉, 핵심은 현재의 요소부존구조를 정확히 파악하고 단기적 이익을 볼 수 있는 산업을 중심으로 개방을 준비하되, 자본축적과 기술구조를 빠르게 업그레이드할 수 있는 정책을 병행·추진해야 한다는 점이다.

이러한 측면에서 북한의 특수경제지대 개발 정책은 매우 중요하다. 주어진 요소부존구조 속에서 노동집약적 산업을 중심으로 대외무역을 전개하는 한편 특수경제지대에서는 해외자본 유치와 기술 도입하여 경쟁력을 갖출 수 있도록 해야 한다. 북한의 경우 과거 경제특구에서는 해외자본을 유치하는 사업으로 한정하였고 자본주의적 요소들의 도입을 차단하기 위해 북한 기업과의 연계를 제한하였다. 그러나 최근의 특구 정책은 해외자

43) 서광명, “현시기 경제외교관계확대발전의 기본요구,” 『경제연구』, 2020년 제1호, 20~22쪽; 황철진, “현시기 대외경제활동을 주동적으로 벌러나가기 위한 주요방도적문제,” 『경제연구』, 2020년 제1호, 22~24쪽.; 최건용, “현시기 대외경제관계확대발전의 기본담보,” 『경제연구』, 2020년 제1호, 24~26쪽.; 리성혁, “경제외교협상은 모든 나라들이 단결하고 협조하기 위한 주요수단의 하나,” 『경제연구』, 2020년 제2호, 30~31.

본의 유치뿐만 아니라 북한기업과 연계할 수 있도록 하여 기업들이 보다 효율적으로 자생능력을 갖출 수 있는 방안을 마련하였다. 이를 통해 세계 시장에 진출하기 전에 경쟁력을 가질 수 있는 기회로 경제특구를 활용할 수 있게 되었다.

경제개발구의 개발 계획을 살펴보면 북한의 기대효과를 파악할 수 있다. 첫째, 경제개발구에서도 사회간접자본의 구축을 우선하고 있다. 경제 발전을 위한 물적 토대인 사회간접자본의 구축은 높은 수요에 비해 현재 북한 경제의 여력으로는 모두 감당하기 어렵다. 이러한 측면에서 북한은 사회간접자본 건설에 투자하는 기업에 대해 토지위치 선택에서 우선권을 제공하고 해당 토지 사용료를 면제해 주는 등 우대 조치를 통해 경제개발구 진출 기업들이 사회간접자본 투자를 할 수 있도록 유인체계를 마련해 놓고 있다.

둘째, 경제개발구들은 수출과 내수를 모두 고려하고 있다. 이에 따라 북한 경제 발전의 핵심 거점이 될 것이다. 와우도수출가공구 등 다수의 경제개발구에서는 지역별 특성에 맞는 산업을 발전시키되 공통적으로 선진기술을 도입하여 수출경쟁력을 갖춰나갈 계획을 밝히고 있다. 북한은 대외무역에서도 고부가가치 제품의 수출 비중을 높이는 방향으로 무역 구조를 개선할 것을 강조하고 있어 수출가공구의 역할은 중요해질 것이다.⁴⁴⁾ 북한은 대외무역에서 뿐만 아니라 경제개발구에서 생산된 생산물을 내수 시장에 판매할 수 있도록 허용하고 있다. 이를 통해 경제개발구

44) 대표적인 사례로 자연자원의 수출을 들 수 있다. 북한은 세계적으로 수요가 높은 마크네싸이트를 원료 상태로 수출하는 것을 지양하고 경소마크네싸, 탄산마크네싸, 내화벽돌 등 2,3차 가공품 형태로 수출할 것을 강조하는데 이는 과학기술적·생산적 토대가 전제되어야 한다. 장순남, “대외무역에서 가공품수출비중을 높이는것은 나라의 무역구조개선의 중요한 과업,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 제64권 제3호, 2018.

의 발전뿐만 아니라 배후도시들의 동반 성장도 기대할 수 있다.⁴⁵⁾ 그리고 경제개발구 내에 유치할 산업과 관련한 연구 단지를 조성하여 과학기술과 생산의 연계성을 강화하고 산업별 첨단기술 개발 및 개발을 통해 그 성과가 경제 전반으로 확산되는 파급효과를 기대하는 것으로 파악된다.

셋째 북한이 주력하고 있는 산업 또한 확인할 수 있다. 경제개발구별로 선정한 산업들을 종합해보면 모든 산업이 주요 업종으로 포함되어 있지만 관광업은 특히 주목할 만하다. 북한은 과거 관광업에 대해 자연과 유적지를 구경하는 것으로 개념을 규정하였으나 최근에는 관광에 수익 개념을 더하여 산업으로 인식하고 있다. 이러한 흐름은 경제개발구에도 반영되어 5개의 관광개발구뿐만 아니라 모든 경제개발구에서 주요 업종에 관광업이 포함되어 있다.⁴⁶⁾ 과거에는 체제 안전을 우려하여 외국인 관광을 제한하였으나 최근에는 ‘조선관광’ 등의 인터넷 사이트를 개설하고 적극적으로 홍보 및 유치활동을 전개하는 등 관광산업을 활성화시키기 위한 노력들을 진행하고 있다.⁴⁷⁾ 이러한 측면에서 북한의 관광업은 당면해서 제재에 저촉되지 않고 발전시킬 수 있는 산업이기도 하지만 동시에 김정은 집권 이후 일관되게 추진해온 중점 사업으로 볼 수 있다.

이와 함께 첨단과학기술산업의 유치 및 역량 강화를 목적으로 하는 첨단기술개발구 개발 사업을 개발구 사업 중에서도 특히 강조한다. 첨단과

45) 북한은 8차 당대회에서 각 지방에 지역적 특색을 살린 발전 계획을 세우고 추진할 것을 강조하였는데, 이러한 지방의 역할 강화는 지방경제 발전에서도 나타난다. 지역의 경제적 조건을 활용하여 수출기지를 조성하고 관광 및 경제개발구를 활용하여 적극적인 외자유치를 강조하고 있다. 리분희, “지방들에서 여러가지 원천을 동원하여 자체로 외화를 확보하기 위한 중요방도,” 『경제연구』 2020년 제2호, 26~27쪽.

46) 북한은 경제개발구에서 해당 지역의 환경과 특성에 맞는 관광자원을 개발하고 국제관광을 발전시킬 것을 법에 명기하고 있다. 조선민주주의인민공화국 경제개발구법, 제49조.

47) 『경제연구』 등 북한 문헌에서도 세계적인 관광 발전 추세를 소개하고, 북한 내 관광 대상 및 지역을 늘리고 관광 상품도 다양하게 개발하기 위한 방안들을 소개하고 있다.

학기술개발구에서는 대학과 과학연구단위에 기반하여 생산과 과학연구, 교육이 긴밀하게 연계되어 최신과학기술 성과를 생산에 도입하고 첨단기술제품의 개발과 수출, 기술교류 등을 진행하며 이를 수행할 수 있는 전문 인재를 양성하는 역할까지 담당할 수 있는 여건과 국제 경쟁력을 갖춘 곳에 선정한다.⁴⁸⁾

북한의 특수경제지대 정책이 성공적으로 시행된다면 후발주자의 이점을 적극적으로 활용할 수 있다. 위탁가공구와 농업개발구 등을 중심으로 상대적으로 풍부한 생산요소인 노동력을 활용하는 노동집약적 산업을 육성하여 초기 수출산업으로 성장시키는 한편 첨단기술개발구를 중심으로 IT산업 등 기술집약적 산업을 육성하는 것이다. 전자를 통해 초기 경제발전의 동력을 확보한다면 경제발전에 따라 북한에서 물적자본보다 상대적으로 풍부한 인적자본을 활용할 수 있는 기술집약적 산업으로 이행할 수 있는 토대로서 후자를 활용할 수 있다. 특히 후자와 관련하여 북한의 첨단기술개발구에 연구개발 클러스터를 조성할 수 있다면 기술혁신과 생산성 향상을 동시에 기대할 수 있어 산업 및 기술구조를 빠르게 업그레이드하는 기반을 마련할 수 있을 것이며 무역 구조 또한 개선해 나갈 수 있을 것이다.

48) 문성, “경제개발구발생발전의 역사적과정,” 『경제연구』, 2020년 제3호, 61쪽.

IV. 결론

북한은 전통적으로 자본집약적인 산업을 우선 육성하는 정책을 펼쳐왔다. 단기적으로는 기간산업을 빠르게 발전시켜 경제 성장률이 높게 나타나지만 장기적으로는 자본축적이 둔화되어 경제 성장이 더디어질 수 있다. 자본이 상대적으로 부족한 상황에서 자본집약적 산업을 육성시키려면 해당 기업이 자생능력을 갖추기 때까지 대규모 자원을 해당 산업에 지속적으로 동원해야 한다. 이러한 방식은 자원동원능력이 상대적으로 작은 북한에게는 엄청난 경제적 부담으로 작용할 수밖에 없다. 뿐만 아니라 아직까지 경쟁력을 갖추기 못해 개방이 이루어진다고 하더라도 이를 통한 경제적 효과는 기대하기 어렵다.

그러나 김정은 집권 이후, 북한은 경제관리 개선을 통해 국가발전전략 차원에서는 여전히 파급효과가 큰 기간산업에 대해 국가 차원에서 투자를 집중하면서도 동시에 사회주의기업책임관리제를 도입하는 등 기업의 자생능력을 향상시킬 수 있는 조건을 마련하고 있다. 이러한 조건 속에서 경공업 중심을 북한이 추진하고 국산화정책 또한 경공업을 중심으로 정책적 효과를 보이고 있다. 이러한 방향으로의 변화는 시장화와 더불어 향후 북한이 세계시장에 적응할 수 있는 일종의 학습효과를 발생시킨다는 점에서 긍정적이다.

이러한 방식으로 경제를 발전시켜나가기 위해서는 안정적인 자금 확보와 효율적인 기술 습득이 병행되어야 하는데 이는 개방을 통해서만 가능하다. 북한 또한 김정은 집권 이후 대외경제관계를 확대시키는 방향으로 제도를 정비하고 있으며 구체적으로는 가공무역·기술무역·봉사무역 중

심으로의 무역구조를 개선하고 경제개발구를 비롯한 특수경제지대를 개발하여 외자를 유치하고 기술을 도입하고자 하고 있다. 이는 개혁과 개방의 선순환을 통해, 즉 내부적으로 개혁을 통해 기업들의 자생능력을 키울 수 있는 환경을 조성하고 개방을 통해 이에 필요한 기술 및 자금을 확보하며 그 성과를 바탕으로 세계경제에 참여하여 경제를 빠르게 발전시키고자 하는 것으로 파악된다.

북한이 개방을 통해 세계경제에 성공적으로 참여하기 위해서는 경쟁력을 확보해야 하는데 이는 북한이 상대적으로 우위를 점할 수 있는 산업을 토대로 가능하다. 이러한 측면에서 북한은 초기에 상대적으로 풍부한 생산요소인 노동을 적극 활용할 수 있는 노동집약적 산업을 중심으로 교역을 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 현재의 요소부존구조에만 천착해 해외로부터의 기술도입에 의존하고 노동집약적 산업에만 집중할 경우 독자적인 혁신 능력을 성장시키지 못할 위험성을 존재한다. 이러한 측면에서 북한은 상대적으로 경쟁력을 갖춘 것으로 평가되는 IT서비스업 등을 중심으로 한 기술집약적 산업을 육성시키기 위한 정책이 병행될 필요가 있다.

북한 스스로 내부적으로 경쟁력을 갖추 수 있도록 개혁정책을 추진하면서 특수경제지대에서의 경제협력을 통해 세계경제에 조응할 수 있는 역량을 키워나가야 한다. 국제사회의 시각에서 보면 대외경제부문의 정책은 대내경제 정책에 비해 가시적으로 드러나는 분야이다. 특정 지역을 중심으로 새로운 경제 활동 방식을 도입하고 유지해 나가면서 내부적인 경제 개선 조치들에 대한 신뢰도 높아질 수 있다. 이러한 측면에서 한국 및 주변 국가들과의 경제협력사업은 중요해질 수밖에 없다. 이를 통해 기존 산업의 경쟁력을 강화하고 새로운 산업을 창출할 수 있을 뿐만 아니라

세계 시장의 추세를 파악하고 세계시장의 작동 방식에 익숙해지는 기회로 활용할 수 있다. 북한은 이러한 점들을 고려하여 세부적인 대외개방정책을 수립하고 추진 조건을 마련할 때 북한이 기대하는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국정원, 『북한법령집』, 2017.10.
- 김영, “현시기 나라의 대외무역구조 개선의 기본방향,” 『경제연구』, 2019년 제4호.
- 김은순, “특수경제지대의 발생발전과 유형,” 『경제연구』, 2014년 제2호.
- 김철준, “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상,” 『경제연구』, 2008년 제1호.
- 대한무역투자진흥공사, 『2019 북한 대외무역 동향』, 2020.
- 동은성, “농장책임관리제에서 무역과 합영, 합작권리용의 특징,” 『경제연구』, 2020년 제1호.
- 로명성, “경제개발구들의 창설운영은 대외경제발전의 중요방도,” 『경제연구』, 2018년 제3호.
- 로명성, “각 도들의 실정에 맞게 경제개발구를 창설하는데서 나서는 문제,” 『경제연구』, 2015년 제2호.
- 리기성, 『지식경제시대와 새 세기 산업혁명』, 사회과학출판사, 2019.
- 리분희, “지방들에서 여러가지 원천을 동원하여 자체로 외화를 확보하기 위한 중요방도,” 『경제연구』, 2020년 제2호.
- 리성혁, “경제외교협상은 모든 나라들이 단결하고 협조하기 위한 주요수단의 하나,” 『경제연구』, 2020년 제2호.
- 리일철, “경제개발구의 개념과 주요류형,” 『경제연구』, 2015년 제2호.
- 리신효, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성,” 『경제연구』, 1992년 제4호.
- 리춘원, “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 지방무역의 본질적 특성,” 『경제연구』, 1997년 제3호.
- 린이푸, 『신구조경제학: 경제발전과 정책을 재고한 이론 틀』, 학고재, 2019.
- 서광명, “현시기 경제외교관계확대발전의 기본요구,” 『경제연구』, 2020년 제1호.
- 박은진, “북한의 관광산업 변화와 특징,” 『KDB북한개발』, 통권15호.

- 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국법전』, 2016.
- 양문수, 『북한 무역의 제도와 실태』, 서울: 한국개발연구원, 2008.
- 장금주, “나라의 경제도대를 강화하기 위한 대외경제발전전략작성과 그 실현에서 나서는 기본요구,” 『경제연구』 2020년 제2호.
- 장순남, “대외무역에서 가공품수출비중을 높이는 것은 나라의 무역구조개선
의 중요한 과업,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 제64권 제3호
(2018).
- 정영철, “김정은 시대 북한의 세계경제 인식 변화: 침략과 약탈의 공간에서
생존과 경쟁의 공간으로,” 『통일과 평화』 10권 1호, 2018.
- 차명철, 『조선민주주의인민공화국 주요 경제 지대들』, 평양, 외국문출판사,
2018.
- 최건용, “현시기 대외경제관계확대발전의 기본담보,” 『경제연구』, 2020년 제1호.
- 최광호, “대외무역에서 혁명적원칙, 사회주의원칙을 지키면서 실리를 보장하기
위한 방도,” 『경제연구』, 2012년 제1호.
- 최수영, 『북한의 대외경제개방정책 현황과 전망』, 통일연구원, 1994.
- 황철진, “현시기 대외경제활동을 주동적으로 벌려나가기 위한 주요방도적문제,”
『경제연구』, 2020년 제1호.

『로동신문』

『자유아시아방송』