

북한 경제 개혁을 위한 남북 교류 협력 방향

이상숙



이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 2018. 10. 23.

발 표 이상숙 연구교수

토 론 황일도 안보통일연구부 교수

박순성 동국대학교 교수

김성경 북한대학교 교수

발 행 일 2018년 12월

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

편 집 김규리 연구원

디 자 인 역사공간

인 쇄 웃고문화사

발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

북한 경제 개혁을 위한 남북 교류 협력 방향

CONTENTS

문제 제기	01
남북 교류 협력의 제도화와 현황	03
북한의 경제 정책과 경제 현황	10
북한 경제 개혁 추동을 위한 남북 교류·협력 방안	19
정책적 고려사항	23

1. 문제 제기

» 2018년 4월 27일 남북한이 ‘판문점 선언’에 합의하고 9월 19일 ‘평양선언’을 이끌어 내면서 남북관계는 개선되었고 경제협력에 대한 기대감이 높아졌음.

» 이를 이행하기 위하여 지난 10월 15일 남북한은 고위급회담을 개최하여 군사, 철도, 산림, 보건, 체육, 이산가족, 문화 분야 협력 이행 방안을 포함한 공동보도문을 발표 하였음.

» 남북 고위급회담의 결과를 검토해보면 남북한은 유엔 안보리 대북 경제제재로 인하여 막혀 있는 경제협력 분야에서는 철도·도로 연결에만 집중하고, 이산가족 상봉을 비롯한 사회·문화 협력을 우선으로 하겠다는 것으로 보임.

» 국제사회의 대북 경제 제재가 존재하고 있는 상황에서 경제협력을 본격화할 수는 없으나, 향후 국제사회의 대북 경제제재 완화 단계를 상정한다면 남북 경제협력의 방향을 사전에 준비하는 것이 필요함.

» ‘판문점 선언’ 이전 남북관계는 지난 2007년 ‘10·4 선언’ 이후 후퇴를 거듭하였기 때문에 남북 교류·협력은 10년간 정체되었다고 볼 수 있음.

» 2012년 이후 김정은 위원장의 등장과 함께 북한에서 경제 및 사회적으로 다양한 변화가 감지되고 있는 점을 고려한다면, 남북 교류·협력이 변화된 북한의 경제 및 사회 변화를 반영하여야 긍정적인 성과를 가져올 수 있음.

» 본격적인 경제협력 시행이 어려운 점을 고려하여 남북 교류·협력은 향후 상황 변화에 유연하게 대응하기 위한 장기적 계획 하에 북한 경제·사회의 긍정적 변화를 유도할 수 있는 방향으로 가야 할 필요성이 있음.

» 이에 따라 이 글은 남북 교류·협력의 현황을 검토하고 북한의 경제·사회 변화를 분석하고 이를 고려하여 효율적인 남북 경제 및 사회문화 교류·협력 방안을 모색하는 것을 목적으로 함.

» 이를 위해 2012년 이후 북한 당국의 경제 정책과 발전 전략을 검토하고 남북 교류·협력의 목표를 북한의 경제 개혁으로 상정하고 이를 위한 정부의 정책적 방향을 제시할 것임.

2. 남북 교류 협력의 제도화와 현황

가. 남북 교류협력의 제도화 과정

» 남북경협사업은 1988년 10월 ‘남북물자교류에 대한 기본지침’에 따라 (주)대우가 홍콩 중개상을 통해 북한의 도자기 519점에 대한 정부의 반입 승인을 받으면서 시작되었고, 1990년 8월 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 및 ‘남북협력기금’이 제정되어 남북 경제협력의 제도적 기반이 마련되었음.

» 이후 1991년 12월 ‘남북기본합의서’가 체결되었고 1992년 9월 8차 회담에서 ‘부속 합의서’가 체결되었음.

● ‘남북기본합의서’는 1972년 12월 체결된 ‘동서독 기본조약’과 달리 조약이라는 명칭을 사용하지 않았으며, 이것은 남북관계를 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”로 규정하여 국가 대 국가로 규정되는 일반적 조약과의 차별성을 부각하기 위한 것으로 평가됨.

● 또한 ‘남북기본합의서’는 효력 발생에 대해 “남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다”라고 규정한 것에 비해, ‘동서독 기본조약’은 “이 조약은 양독의회의 비준을 요하며, 비준 후 비준서의 교환과 함께 효력을 발생한다”라고 규정하여 의회의 비준을 효력 발생의 조건으로 상정한 점에서 차이가 있음.

» 2000년 12월 제4차 장관급회담에서 정식으로 서명된 남북 간 투자 보장·이중과세 방지·청산결제·상사분쟁해결절차 등에 대한 ‘4개 경협합의서’는 2003년 6월 남북한 간 합의 문건으로서는 최초로 한국 국회에서 체결동의안이 정식으로 통과된 바 있음.

○ 위의 합의서 내용에 따라 남북한 당국이 같은 해 8월 20일 남북한 사이 발효통지문을 교환함으로써 효력이 발생하였음.

≫ 2002년 12월부터 2004년 1월까지 ‘4개 경협합의서’를 이행하기 위한 후속합의서를 체결하여 남북한 의회가 모두 2004년 12월에 국회 동의 절차를 거쳤으며, 후속합의서는 모두 2005년 8월에 남북한이 문건을 교환함으로써 발표되었음.

○ 후속합의서는 개성·금강산지구 출입·체류합의서, 상사중계위원회 구성·운영 합의서, 해운부속합의서, 철도운행합의서, 통신합의서임.

≫ 이러한 여러 남북한의 합의서를 2006년 6월 발효된 ‘남북관계 발전에 관한 법률’ 제4조 3호에서 “남북합의서라 함은 정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다”고 정의함.

≫ 또한 ‘남북관계 발전에 관한 법률’ 제21조 제4항에서는 “대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북 회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발표시킬 수 있다”고 규정하여, 행정협정에 해당하는 남북합의서에 대해서는 국회의 동의가 필요하지 않다고 하였음.

≫ 그러나 실제에 있어서 남북합의서의 중요도, 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 범위 등은 판단하기 용이하지 않은 문제이므로 입법사항을 포함하고 있는 남북합의서는 국회의 동의절차를 거치는 것이 남북관계의 법적 안정성을 확보하는 방법임.¹⁾

○ 입법사항은 ▲ 국가와 개인이 당사자로서 서로 대립하는 일면적 기본권 규율 영역, ▲ 국가가 기본권 주체 상호 간의 기본권 영역을 구회해 주어야 하는 다면적 기본권 규율 영역, ▲ 위 두 가지 요소가 포괄되어 이익조정이 필요한 복합적 기본권 규

1) 안득기, “남북교류 협력의 제도적 안정성에 관한 연구,” 『통일문제연구』(명화문제연구소, 2013), 통권 59호, pp. 123-124.

을 영역, ▲ 정치적 논쟁사항으로서 소수자의 보호가 필요한 사항, ▲ 법적 안정성의 관점에서 규율 영역이 보다 광범위하거나 미래의 세대에도 영향을 끼치는 사항 또는 오랜 경험의 축적으로 성립된 관습법의 개폐, ▲ 법질서의 조망 가능성의 입장에서 필수적으로 불확실성이 존재하거나 잠재적 위험성이 내포되어 있는 예측의 성질을 가지는 결정 등을 포괄함.

» 남북교류·협력에 관한 합의는 대부분 재정적 부담을 포함할 가능성이 높으므로, 이에 대한 의회의 비준과 동시에 효력이 발생함을 명시하여 법적 안정성을 보장할 필요성이 있음.

» 특히 2010년 ‘5·24 조치’ 이후 남북 교류·협력에 관한 합의서가 유명무실화된 상황에서, 남북한은 교류·협력 관련 합의에 대한 이행을 준수하기 위해서 ‘동서독 기본조약’처럼 포괄적 사항을 담은 조약을 체결하고 이에 대한 비준과 효력 발생을 명확히 할 필요성이 있음.

남북한은 교류·협력 관련 합의에 대한 이행을 준수하기 위해서 포괄적 사항을 담은 조약을 체결하고 이에 대한 비준과 효력 발생을 명확히 할 필요성이 있음

나. 남북 교류협력의 현황

» 남북 교류·협력에 대한 제도화에 따라 2002년부터 활성화되기 시작한 남북 교류·협력이 확대되어 인적 왕래가 2005년부터 급격히 늘어나 남북 상호 이해의 기반이 되었음.

» <표 1>의 남북 인적 왕래를 살펴보면, 2000년 남북정상회담 이후 남북경협이 본격화되면서 2001~2012년간 남북한 왕래 인원은 백만 명(1,067,877명, 금강산 및 개성관광 인원 제외)에 달하였음.

- 남한에서 북한으로 간 인원이 대부분을 차지하고 북한에서 남한으로 온 인원은 6,538명에 지나지 않음.
- 남북한 왕래 인원은 경의선 육로통행 활성화 등으로 2006년 10만 명을 돌파한 후, 꾸준히 증가하는 추세였고 개성공단 개발과 기업 입주가 본격화된 2005년 이후 급격히 증가하였음.
- 이중 남북 사회문화 교류는 2017년까지 총 교류인원 28,248명으로 종교, 체육, 교육학술, 언론출판, 문화예술, 과학기술 등의 분야에서 주로 이루어졌음.

〈표 1〉 남북 인원 왕래 현황표(단위: 백 명)

연도	'89-'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
방북	552	262	870	1008	1581	1864	1206	1301	1160	1203
방남	36	3	13	8	10	3	2	1	0.1	0
계	588	265	883	1017	1592	1867	1208	1302	1160	1203

연도	'13	'14	'15	'16	'17	'18.5	계
방북	765	1290	1320	147	0.5	5	14541
방남	0.4	3	0.04	0	0.6	5	89
계	765	1293	1321	147	1.1	10	14630

*금강산 관광객과 개성 관광객은 제외

*2015년 개성공단 방문인원은 128,566명

*출처: 통일부

➤ 그러나 2008년부터 남북경협이 규모가 축소되어 남북 왕래 인원도 2008년에 최고 기록(18만 6,700명)에 도달한 이후 급격히 감소하기 시작하였고 2013년은 2005년 수준으로 되돌아갔으며 2016년부터는 인적왕래는 크게 위축되었음.

» 이러한 남북 인적 왕래에는 남북경협 인원과 인도적 지원을 중심으로 하는 민간단체와 지방자치단체의 교류도 포함되어 있는데, 이중 지방자치단체의 지원은 주로 북한에 대한 지원을 위한 교류로서 2004년 북한 ‘용천역 폭발 사고’에 대한 서울시의 지원으로부터 본격화되었음.

〈표 2〉 연도별 남북 교역액 현황(단위: 백만 달러)

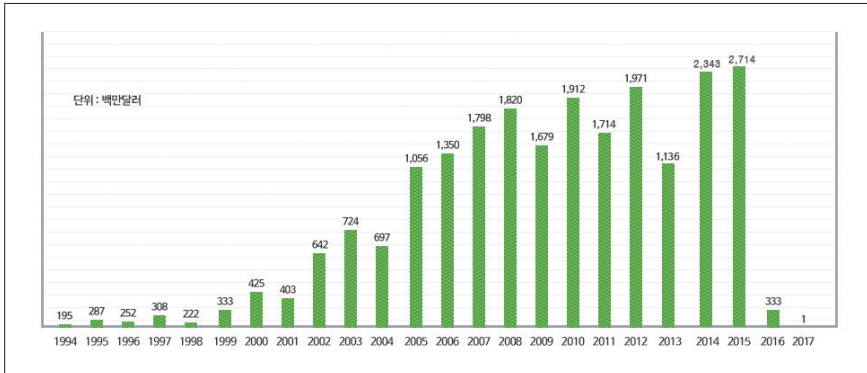
구분	'89-'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
반입	2,066	289	258	340	520	765	932	934	1,044
반출	1,505	435	439	715	830	1,033	888	745	868
계	3,571	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	계
반입	914	1,074	615	1,206	1,452	186	0	12,596
반출	800	897	521	1,136	1,262	147	1	12,223
계	1,714	1,971	1,136	2,343	2,714	333	1	24,819

» 한편 〈표 2〉와 〈그림 1〉의 연도별 남북 교역액 현황과 같이 남북 교역액은 2000년 처음으로 400만 달러를 넘어서서 2005년 1,056만 달러를 기록하였으며, 2015년 2,714만 달러의 최고치를 달성한 이후 2016년 개성공단 폐쇄로 급감하였음.

- 남북교역에 있어서 북한으로부터 반입품은 주로 농림수산물 50% 이상을 차지하고 위탁가공무역은 전체교역에서 차지하는 비중이 1992년 0.5%에서 2004년에는 25.3%로 대폭 증가하였음.

〈그림 1〉 연도별 남북 교역액 현황²⁾



≫ 현재 대북 제재가 존재하는 상황에서 민간 교역이 먼저 이뤄지기 어렵기 때문에 공공 부문이 선제적으로 협력을 진전시켜야 하므로 여기에서는 공공 부문을 중심으로 검토하기로 함.

≫ 남북 교역 중 민간 교역을 제외한 공공 부문 분야 중 가장 진전이 빨랐던 분야는 남북 철도·도로 연결로서, 2002년 9월에 경의선과 동해선 철도·도로 연결공사가 동시에 착공되어 2004년 10월 도로연결 공사가 완료되었음.

- 당시 금강산 관광과 개성공단 조성은 경의선과 동해선 철도·도로 연결을 통해 활성화되었으며, 2013년까지 경의선 도로를 이용한 남북 간 차량운행은 약 130만 회, 동해선 도로는 약 18만 회에 이르고 있음.

- 남북 철도 연결을 위한 궤도부설은 2005년 12월 완료되어, 2007년 12월부터 북한이 개성공단 육로통행을 제한한 2008년 11월까지 도라산역·판문역 간 화물 열차가 왕복 224회 운행되었음.³⁾

2) 통일부(<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>).

3) 통일부(www.unikorea.or.kr).

» 남북농업협력은 2005년 8월 제1차 남북농업협력위원회에서 시범농장 조성운영, 종자정선시설 지원, 농업과학 기술 분야 협력 등 5개항이 합의되면서 추진되었으나, 여러 가지 어려움으로 인해 남북한은 우선 민간전문단체를 통해 시범 공동영농사업을 추진하였음.

● (사)통일농수산물사업단은 2005년에서 2007년까지 3년간 금강산 지역 삼일포 금천리협동농장을 중심으로 공동영농단지를 조성하고, 이 지역의 성과를 바탕으로 2007년 개성지역으로까지 단지를 확대하였으나 2009년 제2차 북핵실험 이후 남북 농업협력사업도 중단되었음.

» 남북 간 경공업 및 지하자원개발 협력 사업은 2006년 6월 제12차 경제협력추진위에서 ‘남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서’를 채택하면서 시작되었음.

● 우리 측은 2007년 7월부터 2008년 3월까지 8,000만 달러 상당의 경공업 원자재(△섬유, △신발, △비누 등)를 현물로 북한에 차관으로 제공하였고, 이에 대해 북한은 지하자원으로 대가를 상환하기로 한 합의에 따라 2007년 12월부터 2008년 1월까지 초년도 3%(240만 달러)에 해당하는 아연과 1,005톤을 상환하였음.

» 남북경협은 일반 교역으로부터 출발해서 위탁가공 교역을 거쳐 투자 협력과 금강산 및 개성공단의 특구 공동개발사업으로 발전되어 갔으나 그 중단은 역순으로 진행되었기 때문에 재개는 특구 공동개발사업에서 시작할 것임.

» 이처럼 남북 인적 왕래와 경제협력은 남북한의 정치 관계 악화와 국제사회의 대북 경제 제재 조치로 감소하고 중단되었기 때문에 민간 부분의 교류·협력을 다시 활성화하기 위해서는 공공 부문이 앞서나가서 사업 안정성에 대한 신뢰를 주어야 할 것임.

민간 부분의 교류·협력을 다시 활성화하기 위해서는 공공 부문이 앞서나가서 사업 안정성에 대한 신뢰를 주어야 할 것임

3. 북한의 경제 정책과 경제 현황

가. 김정은 시대의 경제 정책

≫ 김정은 위원장은 2012년 6월 28일 “우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여”라는 제목으로 이른바 ‘6·28 방침’을 통해 경제 정책을 공표한 바 있음.

- 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 김정은 위원장이 “현실 요구에 맞게 우리식의 경제관리방법을 연구 완성할 것”을 지시했다는 4월 3일 자 <로동신문> 보도가 나왔음.

- 6·28 방침의 핵심은 생산에 대한 잉여 처분권을 확대해준 것으로 협동농장들은 국가 생산계획을 달성하여 나라에서 부여받은 토지, 보장받은 관개, 영농물자, 비료 등의 대금에 상응하는 몫만 바치면 남은 농작물들은 모두 농장 스스로 처분할 수 있게 되었음.

- 또한 농사에 필요한 자재, 농장에서 요구되는 시설, 설비들도 농장의 자체적 결정에 의해 해결하게 되었으며, 농장에서 수확된 농산물은 농장원들이 국가 납부 몫을 제외한 나머지를 현물로 분배받게 되었음.

- 공장의 경우 새로운 조치의 핵심은 “경영 권한을 현장에 부여한 것”으로 계획을 수행해 벌어들인 수입의 일부를 국가에 납부한 이후 나머지 기업 분배 몫에 대해서는 설비투자, 생활비 인상, 후방시설 확장 등의 용도와 수출 업무를 기업이 결정하고, 특히 기업소의 총수입에서 중앙예산과 지방예산 등의 납부 몫을 제외한 나머지는 기업소가 자율적으로 분배하도록 하였음.

≫ 이처럼 김정은 시대의 경제정책의 특징은 현장에 대한 경영 권한 부여, 생산성 향상을 위한 유일 임금제의 폐지, 농업 분야의 포전담당책임제 실시, 소규모 지방 기업소에 대한

개인 투자와 노동력 고용 허용, 시장가격을 수용한 이중가격제 허용 등으로 요약할 수 있음.⁴⁾

≫ 이후 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의에서 김정은 시대를 이끌어갈 노선으로 ‘경제건설과 핵 무력 건설 병진 노선’을 천명하고 2013년부터 본격적으로 산업정책을 발표하였는데, 주요 정책은 과학기술 우대 정책, 생산시설 현대화 및 부동산 개발 정책, 인민 생활 관련 상품의 생산 확대 등이 대표적임.

≫ 2012년부터 2016년까지 북한의 수출입을 통해 북한 산업을 검토해보면, 위의 정책들이 일정 부분 성과를 거둔 것으로 분석됨.⁵⁾

- 중고위 기술가공품과 첨단기술가공품 수입의 지속적 증가는 과학기술 우대정책이 일정 정도 성과를 보인 증거임.
- 전자, 기계, 플라스틱 및 고무, 금속, 의류 산업의 품목 수입의 증가는 생산시설 및 원부자재 현대화 정책이 부분적으로 성과를 낸 것을 보여주는데, 특히 전자부문의 자본재 수입이 확대된 것으로 확인됨.
- 건축과 관련된 목재제품의 급격한 수입 확대는 부동산 개발정책의 활성화를 의미하며, 이것은 평양을 중심으로 한 대도시의 건설과 관련된 것으로 분석됨.
- 소비재 수입에서 농업과 의류 비중의 지속적 증가는 북한 주민의 구매력 향상으로 해석할 수 있음.

≫ 김정은 시대 전체 북한 경제는 국제사회의 대북 경제 제재에도 불구하고 2012년부터 2016년까지 약 5년간 일정 정도 성장을 하였으며, 이것은 북한 주민들의 구매력 향상으로 이어졌음을 확인할 수 있음.

4) 권영경, “김정은 시대 북한 경제정책의 변화와 전망”, pp.105-107 참조.

5) 최장호·임수호·이석기, “북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석,” 『KIEP 정책연구 브리핑』(2017), pp. 3-4.

나. 특구 및 경제개발구 중심의 경제발전 전략

» 김정은 위원장이 시장화를 수용하고 이를 제도권으로 포함하는 노력을 하여 경제가 개선된 것은 사실이나, 이것만으로 낙후된 경제를 높은 수준으로 끌어올리는 것은 사실상 불가능함.

» 이에 김정은 위원장이 채택한 경제발전 전략은 과학기술 발전을 통한 단번 도약과 특구 및 경제개발인데, 전자는 과학기술 발전이 군수산업과 밀접하게 연계되어 있기 때문에 여기에서는 후자를 중심으로 검토하기로 함.

» 경제개발구가 최초 언급된 시기는 2013년 4월 북한 최고인민회의 제12기 7차 회의로, 북한 당국은 이후 5월 최고인민회의 상임위원회 정령 제319호로 경제개발구법을 제정하여 경제개발구 중심의 경제 발전 전략을 공개하였음.

- 당시 북한은 국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 개편하고 민간단체인 조선경제개발협회를 조직하였음.

» 이후 같은 해 11월 최고인민회의 상임위원회 정령으로 신의주 특수경제지대를 비롯한 14개 특수경제지대의 추가설치를 공포하였고, 2017년 12월 평양시 강남경제개발구를 포함하여 4대 특구와 23개 경제개발구의 총 27개 특수경제지대(특구)를 설치하였음 (표 3 참조).⁶⁾

- 김정은 시대 경제개발구는 “각 도 인민위원회에서 자기 지방의 실정에 맞는 계획을 세워 국가경제개발위원회에 개발구 창설신청서를 제출”할 수 있으며 지방정부가 특구 경제지대의 관리운영과 관련 세칙을 제정할 권한을 중앙으로부터 위임받아 개발구 운영의 자율성이 확대된 것이 특징임.

6) 나용우, “남북교류협력사업의 활성화를 위한 추진과제,” 『2018년 북한연구학회 하계학술대회 자료집』(2018), p. 83.

● 이에 따라 경제개발구 23개 중 70% 이상의 특구가 지방급 경제개발구로 개발되었음.

〈표 3〉 북한 경제특구 및 개발구 현황⁷⁾

구 분		특구 및 개발구
중앙급	특구(4)	나선경제무역지대, 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구, 황금평·위화도 경제무역지대
	개발구(5)	원간-금강산 국제관광지대, 강령 국제녹색시범구(황해남도), 은정 첨단기술개발구(평양시), 진도 수출가공구(남포시), 무봉 국제관광특구(양강도)
지방급	종합형 경제 개발구(6)	압록강 경제개발구, 만포 경제개발구(자강도), 해산 경제개발구(양강도), 청진 경제개발구(함경북도), 경원 경제개발구(함경북도, 북중려 접경), 강남 경제개발구(평양시)
	공업 개발구(4)	위원 공업개발구(평안북도), 청남 공업개발구(평안남도), 흥남 공업개발구(함경남도), 현동 공업개발구(강원도)
	농업 개발구(3)	숙천 농업개발구(평안남도), 어랑 농업개발구(함경북도, 북려 접경), 북청 농업개발구(함경남도)
	관광 개발구(3)	청수 관광개발구(평안북도), 온성섬 관광개발구(함경북도), 신평 관광개발구(황해북도)
	수출 가공구(2)	와우도 수출가공구(남포시), 송림 수출가공구(황해북도)

» 특구 및 경제개발구를 통한 해외투자 유치와 외국 투자가들의 이익 보호를 위해 북한 당국은 법률적 기반을 마련하였으며, 경제개발구에서의 외화유동을 합법화하고 외화의 자유로운 반출입도 허용하였음.⁸⁾

7) 위의 글, p. 85.

8) 김석진, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』(통일연구원, 2017), pp. 117-118.

북한 당국은 지방정부를 통해
각 지역의 실정에 맞는 대외개방
계획을 수립하고 각 지역에
적합한 해외투자를 통한 경제 개발
전략을 추진하고 있는 것으로 분석됨

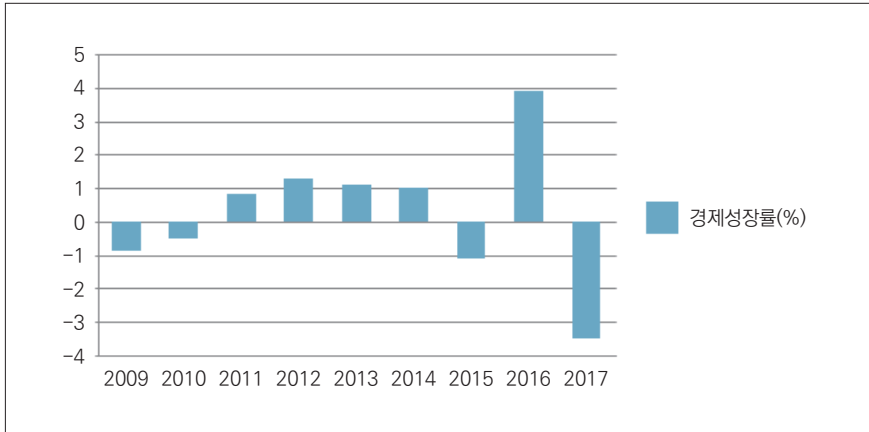
» <표 3>과 같이 특구 및 경제개발구 정책
에서 나타나듯이 북한 당국은 지방정부를
통해 각 지역의 실정에 맞는 대외개방 계획을
수립하고 각 지역에 적합한 해외투자를 통한
경제 개발 전략을 추진하고 있는 것으로
분석됨.

다. 2017년 이후 북한 경제의 현황

» 김정은 시대 들어서서 북한 경제에 대한 정책 강화와 시장화의 수용으로 부분적으로
경제가 활성화되었으나, 북한 핵무기 개발로 인한 2017년 국제사회의 경제 제재는 전례
없이 강화되어 북한의 대외무역을 대부분을 차단한 상태로 2017년부터 북한 경제는
큰 폭으로 후퇴할 수밖에 없음.

» <그림 2>와 같이 한국은행 추정 통계에 따르면, 북한 경제는 2012년부터 개선되기
시작하여 2016년 3.9%의 비교적 높은 성장률을 기록하였으나 2017년 강화된 국제
사회의 경제 제재로 인하여 - 3.5%라는 최대 하락 폭을 보였음.

〈그림 2〉 연도별 한국은행 추정 북한 경제성장률



● 국제 사회는 2017년 8월 북한 ICBM(대륙간탄도미사일)급 미사일 시험 발사에 대한 대북제재 결의 2371호를 채택하여 북한 주력 수출품인 석탄을 비롯한 철 및 철광석 등의 주요 광물과 수산물 수출을 전면 금지하였고,⁹⁾ 그해 9월 채택된 안보리 대북제재 결의안 2375호는 광물자원 이외의 섬유·의류에는 금수(禁輸) 조치를 취한 바 있음.¹⁰⁾

● 2017년 12월 22일 결의된 안보리 대북제재 결의안 2397호는 북한 수출 자체를 규제하는 내용이 포함되었고, 북한의 조업권 양도 및 판매를 금지하였으며, 북한으로 유입되는 원유에 대한 상한선을 연간 400만 배럴로 명시하였고, 정유 제품의 공급량은 연간 50만 배럴로 감축하였음.¹¹⁾

≫ 위와 같은 2017년 한해 강력한 제재의 동시다발적 시행으로 인하여 북한 경제는 마이너스 성장을 보였고, 북한의 최고 무역 대상국인 중국의 경제 제재 동참으로 〈표 4〉와 같이 대외무역도 크게 감소하여 경제 전체가 위축되는 상황을 보였음.

9) www.un.org/S/RES/2371.

10) www.un.org/S/RES/2375.

11) www.un.org/S/RES/2397.

● 2017년 전체 북중 양국 무역액과 중국의 대북한 수입액이 9월부터 감소하고 있으며, 특히 중국의 대북한 수입액은 급격히 감소하였음.

〈표 4〉 2017년-2018년 월별 중국의 대북한 수출입 현황

(단위: US 달러)

2017년	1월	2월	3월	4월	5월	6월	
수출	241,488	176,719	328,007	288,168	319,764	326,850	
수입	206,873	151,917	114,557	99,266	123,748	162,173	
계	448,361	328,636	442,564	387,433	443,512	489,023	
2017년	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
수출	299,846	315,973	266,346	244,149	287,839	257,733	3,352,882
수입	156,315	288,292	145,823	90,745	100,182	54,680	1,694,571
계	456,160	604,265	412,169	334,894	388,021	312,414	5,047,453
2018년	1월	2월	3월	4월	5월	6월	
수출	111,605 (-33.7)	66,283 (-34.3)	90,754 (-46.1)	102,635 (-46.7)	136,700 (-44.5)	130,038 (-43.1)	
수입	31,004 (-78.5)	6,034 (-86.1)	7,854 (-87.0)	7,449 (-87.4)	8,601 (-87.8)	8,282 (-88.7)	
계	142,609 (-54.3)	72,317 (-60)	98,607 (-62.9)	110,083 (-61.9)	145,301 (-59.8)	138,320 (-59.2)	
2018년	7월	8월	9월	10월	11월	1-11월	
수출	114,635 (-43.1)	133,920 (-42.6)	200,331 (-37.7)	227,454 (-34.9)	227,702 (-33)	2,010,626	
수입	11,163 (-88.8)	12,880 (-89.8)	18,202 (-89.6)	17,888 (-89.1)	20,045 (-88.6)	191,754	
계	125,798 (-59.2)	146,800 (-60.3)	218,533 (-57.1)	245,342 (-54.7)	247,747 (-52.9)	2,202,380	

*()는 전년 대비 증감률(%)

*출처: 중국 해관 통계 (<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302277/index.html>)

» 2018년 역시 북한의 대중 무역액은 2017년에 비해 더욱 급감하여 매월 전년 동기 대비 크게 감소하였으며, 특히 북한의 대중 수출액은 약 80~90 퍼센트씩 급감하여 2018년 북한 경제성장률 역시 큰 폭의 마이너스 성장을 보일 것으로 전망됨.

● 2018년 4·5·6월 북한과 중국의 세 차례 정상회담이 개최되었으나 공식적으로 양국 무역의 큰 영향을 주지는 못하였고 중국이 국제사회의 대북 경제 제재를 준수하고 있는 것으로 평가됨.

» 이처럼 2017년부터 북한 경제는 국제사회의 강력한 경제 제재로 인하여 대외무역이 어려워지면서 위축되고 침체되어 있으며 2018년 북한 경제는 더 침체를 겪을 것으로 전망되나, 국내적으로 혼란이 발생할 정도로 심각한 상황은 아닌 것으로 평가됨.

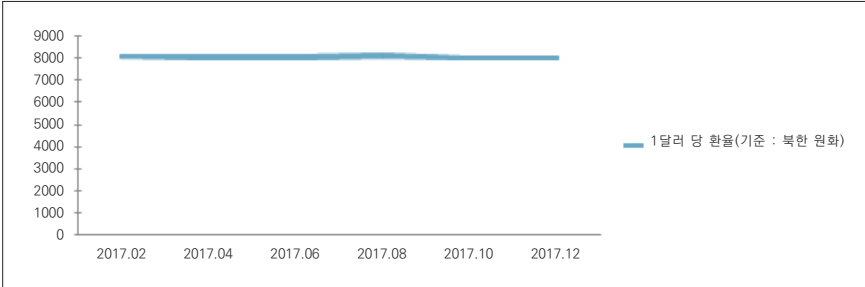
» <그림 3>과 같이 2018년 북한의 환율과 쌀 가격은 안정적인 것으로 확인되고 있으며, 상승 폭이 큰 유류 가격도 일정 부분 상승한 후 안정세를 보이는 것으로 확인됨.

● 북한의 시장 환율은 8천 원대로 2017년 12월까지 안정적으로 유지되고 있어 대외무역에서 수출이 급감한 상황을 고려하면 시장 환율은 대북 제재에도 불구하고 안정적이라고 평가됨.

● 또한 2017년 시장 쌀 가격의 변화 추이는 2017년 내내 전반적으로 kg당 5,000~6,000원으로 계절적 요인을 제외하면 큰 상승이 없었음.¹²⁾

12) 이석, “총괄: 2017년 북한 거시경제 동향 평가 및 2018년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』(2018년 2월), p. 8.

〈그림 3〉 북한의 시장 환율 추이¹³⁾



» 국제사회의 경제 제재와 중국의 제재 이행에도 불구하고 북한 경제가 비교적 안정적인 원인은 김정은 시대에 들어와서 생산시설 및 원부자재 현대화, 건설 확대, 소비품의 국산화 정책이 일정 성과를 가져와 경제 제재의 부정적 영향을 단기적으로는 수요 감소와 국산품 대체로 지탱할 수 있는 경제 능력은 갖추었기 때문으로 분석됨.

경제 제재의 악영향이 2018년에도 심화되고 지속되는 상황에서 장기적으로는 북한 경제의 회복이 어려울 수 있으므로 북한 당국은 경제 제재 완화를 지속적으로 제기하고 있는 것으로 판단됨

» 그러나 2017년부터 큰 영향을 준 경제 제재의 악영향이 2018년에도 심화되고 지속되는 상황에서 장기적으로는 북한 경제의 회복이 어려울 수 있으므로 북한 당국은 경제 제재 완화를 지속적으로 제기하고 있는 것으로 판단됨.

13) 위의글, p. 8.

4. 북한 경제 개혁 추동을 위한 남북 교류·협력 방안

가. 안정적 남북 교류·협력을 위한 상호적 제도화 추진

» 남북 교류·협력이 남북 간의 합의서를 토대로 확대되고 발전되어왔다는 점에서 교류·협력을 제도적으로 뒷받침하고 이를 이행하는 것이 남북 교류·협력의 기초가 되어야 함은 명확함.

» 남북관계의 정치적 상황 변화에 영향을 최소화하기 위해서 남북 교류·협력에 대한 제도화가 추진되어야 함.

» 그러나 유의할 점은 남북한 체제가 차이가 있고 남북한의 제도화 과정이 다를 수 있기 때문에 이러한 차이를 고려한 상호적 제도화가 이뤄져야 한다는 점임.

- 만약 북한 최고인민회의와 우리의 국회 비준을 전제로 할 경우 비준 시기가 동일할 수 없으며, 이후 실행과정에서 발생하는 문제점도 다를 수 있음.

» 최근 논의되고 있는 남북기본협정 체결은 국회의 비준이 필수적이기 때문에 이에 대한 장·단점을 파악하여 제도화 과정에 고려할 필요성이 있음.

- 이미 남북한은 1991년 남북기본합의서라는 제도화 경험을 가지고 있으나 이것이 실행되지 않고 있는 현실을 감안한다면

남북기본협정 체결은 국회의 비준이 필수적이기 때문에 이에 대한 장·단점을 파악하여 제도화 과정에 고려할 필요성이 있음

남북기본합의서와 남북기본협정의 차별성을 명확히 해야 기본협정 체결이 가능해질 것임.

● 특히 남북기본협정 자체가 정치화되는 것은 제도화 추진 과정에 방해요인이 되기 때문에 이를 최소화하는 노력이 전제되어야 함.

≫ 다시 말하면 남북 교류·협력의 제도화는 실행가능성에 초점을 두어야 하고, 세부적 사항 중 예산 및 입법사항이 필요한 부분은 부속 합의서 등을 통해 구체화하는 것이 바람직함.

나. 개발 협력을 위한 지식 공유사업

≫ 2010년 이전 남북 교류·협력이 북한에 대한 인도적 지원과 남북교역을 중심으로 시행되었다면 이제 새로운 남북 교류·협력은 단순히 인도적 지원이 아닌, 개발 협력의 단계로 진행될 필요성이 있음.

● 북한이 저개발국가인 만큼, 그동안 한국이 저개발국가에 대한 개발 협력을 시행한 경험을 활용하여 대북 개발 협력 사업을 시행할 시기임.

현 단계에서 향후 북한의 경제 개혁을
위하여 한국의 경제 발전의 경험을
공유하는 지식 공유사업을 북한에
적용하는 것이 바람직함

≫ 대북 경제 제재가 존재하는 상황에서 남북 경제협력을 본격적으로 시행하기 어려운 점을 고려하면, 현 단계에서 향후 북한의 경제 개혁을 위하여 한국의 경제 발전의 경험을 공유하는 지식 공유사업을 북한에 적용하는 것이 바람직함.

≫ 구체적으로 해외 투자 및 차관 도입을 비롯한 금융 분야와 국제통상법 등의 국제법 분야에 대한 교육이 중요함.

● 매년 북한 사회과학원 및 김일성종합대학과 교류하는 지린대(吉林大) 인사들에 의하면 북한 경제학자와 관료들이 위의 두 분야에 대한 관심이 가장 많아 관련 자료를 요청한다고 함.

» 또한 북한 당국이 중점적으로 추진하고 있는 ‘원산·갈마 관광지구’를 비롯한 관광산업 분야에 대한 운영 및 관리에 대한 지식을 공유하는 것이 적합함.

● 김정은 위원장은 관광산업에 관심을 집중하고 있는 바, 관광은 대외개방을 전제로 한 것이기 때문에 이를 활용하면 북한의 경제 개혁을 추동하는 남북 교류·협력이 가능해질 수 있음.

다. 특구 및 개발구의 지자체 매칭 교류협력

» 남북 교류·협력에 대한 관심이 증대되는 가운데 중단되었던 지방자치단체들의 교류·협력 사업에 대한 움직임이 가시화되고 있으나, 일시적이고 단기적 교류·협력이 산발적으로 이뤄진다면 효율적이지 못할 가능성이 큼.

» 이전 지방자치단체들의 협력이 인도적 지원을 중심으로 이뤄졌다면 이제는 북한 지역의 특성을 고려한 협력이 필요하며, 이것이 북한 각 지역의 경제 여건 향상을 위해 기여할 수 있도록 하는 것이 중요함.

» 이를 위해 북한 각 지역에서 발표한 특구 및 개발구의 특성에 가장 유사한 우리의 지방자치단체를 매칭하여 관련 시찰단 등의 상호 방문 등을 통해 장기적 교류·협력에 대한 사전작업을 진행하는 것을 고려할 수 있음.

● 예를 들어 북한 농업 및 관광개발구의 경우 국내 농업 특화지역이나 관광지역과의 교류·협력을 통해 관련 산업의 운영 및 관리에 대한 지속적인 협력이 가능하도록 함.

-
- 또한 임해지역 수출개발구나 공업개발구에 대해서는 입지조건이 유사한 국내 지방 자치단체들이 초기 기반 마련에 대한 공동 회의 개최 등을 통해 교류·협력을 진행할 수 있음.

**특구 및 개발구 중심의
맞춤 협력은 북한 각 지역에 대한
정보 획득과 개발 노하우 전수의
역할을 할 것임**

» 북한 체제가 고도로 중앙집중화된 사회인 것은 분명하나 최근 시장화와 부패의 확대와 더불어 북한 사회의 분권화 경향이 나타나고 있으므로, 특구 및 개발구 중심의 맞춤 협력은 북한 각 지역에 대한 정보 획득과 개발 노하우 전수의 역할을 할 것임.

5. 정책적 고려사항

가. 남북 교류·협력에 대한 대북 제재 예외 인정을 위한 외교적 노력 추진

» 지난 12월 26일 남북 철도·도로 착공식이 개최되었으나 실질적으로 남북 철도 현대화 및 활용은 대북 제재에 적용되는 부분이어서 한계가 있음.

» 이와 마찬가지로 남북 교류·협력에 있어서 산림 협력이나 보건·의료 협력시의 장비 반입이나, 체육 교류와 이산가족 상봉 문제까지 모두 대북 제재에 해당되는 사안인으로서 제재 예외를 받지 못한 상황에서는 남북 교류·협력이 실행되기 어려움.

» 북한 핵문제 해결을 위한 국제사회의 대북 제재에는 적극 협력하는 것이 필수적이나, 북한 인프라 건설이나 인도주의적 협력에 대해서는 대북 제재 예외 인정을 받으려는 외교적 노력을 적극화해야 할 것임.

나. 북측에 대해 경제협력을 저해하는 규제 완화 요청

» 대북 경제 제재가 존재하는 상황에서 본격적인 남북 경제협력은 용이하지 않으나, 경제협력 실행을 위해서 북측에 남북 경제협력의 법규의 재정비를 요청할 필요성이 있음.

경제협력 실행을 위해서 북측에
남북 경제협력의 법규의 재정비를
요청할 필요성이 있음

» 또한 우리 정부는 북한에 관련 법규를 현실화하고 경제협력 실행에 장애물이 발생

하지 않도록 ‘3통(통행·통신·통관)’문제 해결 등으로 대표되는 규제를 완화해줄 것을 요청할 필요성이 있음.

다. 국제 개발 협력기구들과의 협력 강화

**국제 개발 협력기구들과의 협력으로
북한 개발 협력에 대한 논의에
적극적으로 참여할 필요성이 있음**

» 한국 외교는 저개발국 개발 협력에 참여한 경험과 노하우를 축적하고 있기 때문에 국제 개발 협력기구들과의 협업으로 북한 개발 협력에 대한 논의에 적극적으로 참여할 필요성이 있음.

» 한국국제협력단(KOICA)을 비롯한 국내 개발 협력 기관들을 중심으로 북한과 유사한 지역에 대한 개발 협력의 경험을 국제 개발 협력기구들과 공유하고 이에 대한 필요한 처방을 제공하는 데에 이바지할 수 있음.

라. 주변국과의 협력으로 체계적 북한 데이터 구축

» 다양한 경로를 통해 북한 관련 데이터를 구축해왔으나 남북 교류·협력이 중단된 이후 최근의 데이터들이 업데이트되지 않고 북한의 현실을 반영하지 못한 사례들이 적지 않은 것으로 파악되고 있음.

» 그러나 중국, 러시아와 베트남 등의 아세안 국가들은 북한과의 최근 교역과 접촉에 대한 관련 인적·물적 자료를 보유하고 있기 때문에 이들 국가와의 협력으로 관련 데이터를 새롭게 구축할 필요가 있음.

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

