

대외 무역 정책

임강택 / 통일연구원 연구위원

실리 추구형 폐쇄주의 경제 정책

90년대 들어 북한 경제는 누적되어온 내부의 문제점과 외부 충격이 복합적으로 작용하여 침체의 나락에 빠지게 되었으며, 그 결과 공식 경제 부문은 거의 마비 상태에 빠지게 되었다. 1990년 이후 9년 연속 마이너스 경제 성장률을 기록하고 있으며, 원자재와 에너지 공급의 부족으로 주요 공장들마저 제대로 가동되지 못하여 공장 가동률이 20~25% 정도에 불과한 것으로 평가되고 있고, 식량 부족도 장기화되고 있는 것이다. 또한 심각한 경제난의 와중에서 묵인되었던 사적 경제 활동의 증가로 인하여, 공식 경제 부문이 더욱 위축되고 자본주의적 요소가 확산되는 현상이 나타나게 되었다.

이러한 상황에서 북한은, 한편으로는 '자립적 민족 경제 건설'이라는 기치 하에서 경제 강국 건설을 외치면서 자력갱생과 중공업 우선 정책 등 과거의 폐쇄적인 경제 정책 기조를 강조하고 있다. 다른 한편으로는 제도적 보완 작업과 국가 통제력 강화를 통하여

생산 활동의 정상화를 도모하고 있다. 또한, 개혁·개방의 부정적인 효과를 극도로 경계하면서도 경제의 효율을 증대시키고 대외 경제 활동에서 최대한의 실리를 추구한다는 실용주의적 태도를 보이고 있다. 특히, 북한은 최근 경제 관련 제도를 법제화하는 과정에서 변화한 현실을 일부 수용하여 제도적으로 보완하는 작업을 추진하고 있으며, 실용주의적인 경제관을 도입하거나 무역의 중요성을 강조하고 있다.

이는 북한이 체제 유지를 위해서 방어적인 경제 정책을 통하여 내부 정비를 강화하면서도, 경제 희생에 필요한 외부의 경제·기술 도입을 위한 최소한의 통로는 확보하려는 것이라고 평가된다.

대외 무역 정책의 특징

90년대 북한의 대외 무역 정책에서 나타나는 특징은 두 가지로 요약된다. 첫번째는 '무역제일주의'의 퇴조이다. 즉, 경제난으로 인해 한계에 봉착한 수출을 무리하게 증대시

키는 노력을 포기하고 국내 경제의 생산 정상화에 중점을 두고 있는 것이다. 두 번째는 법·제도의 정비 보완과 무역 관련 조직의 정비이다. 이는 사회주의 시장이 붕괴함에 따라 새로운 환경 적응을 위해 법과 제도를 보

완해야 하는 현실 경제의 요구와, 체제 유지와 국가 통제 강화를 위해 무역 관련 조직 및 인물을 정비해야 하는 정치적 필요성이 복합적으로 반영되고 있다는 점이다.

무역제일주의 퇴조

최근 북한의 대외 무역 정책이 갖는 가장 큰 특징은 1993년 말에 채택되었던 '무역제일주의'가 퇴조한 것이라 할 수 있다. 북한은 「로동신문」과 「근로자」의 공동 논설¹⁾을 통해서, "외화가 있어야 경제 문제를 풀 수 있다고 하면서 대외 무역에만 치중하는 것은 옳은 방도"가 아니며 대외 무역 사업은 자립적인 중공업을 발전시키는 기초 위에서만 가능하다고 주장하였다. 이는 '무역제일주의'의 기치 하에서 경쟁적으로 추진되었던 외화벌

최근 북한의 대외 무역 정책이 갖는 가장 큰 특징은 1993년 말에 채택되었던 '무역제일주의'가 퇴조한 것이라 할 수 있다. 북한은 「로동신문」과 「근로자」의 공동 논설을 통해서, "외화가 있어야 경제 문제를 풀 수 있다고 하면서 대외 무역에만 치중하는 것은 옳은 방도"가 아니며 대외 무역 사업은 자립적인 중공업을 발전시키는 기초 위에서만 가능하다고 주장하였다. 이는 '무역제일주의'의 기치 하에서 경쟁적으로 추진되었던 외화벌 사업이 국내 경제의 활성화에 별다른 기여를 하지 못하였을 뿐만 아니라 자본주의적 요소의 오염을 초래하는 등 부작용이 컸었다는 반성에서 비롯된 것이다.

이 사업이 국내 경제의 활성화에 별다른 기여를 하지 못하였을 뿐만 아니라 자본주의적 요소의 오염을 초래하는 등 부작용이 컸었다는 반성에서 비롯된 것이다. 이로 인해 북한 당국이 한계에 도달한 수출의 증대에 지나치게 집착하지 않고 당분간 붕괴 상태에 직면한 국내 경제의 활성화에 관심을 집중하겠다는 것이다.

이러한 상황에서 북한은 기본적으로 수출을 생산 활동 정상화에 필요한 최소한의 물자 수입 수단으로 활용하고 있는 것으로 보인다. 또한 턱없이 부족한 외화를 보충하는 방편으로 관광 산업과 같은 비제조업 분야를 적극적으로 개발하거나 외국의 지원을 최대한 확보하려고 노력하면서, 다른 한편으로는 마약 및 무기 밀매와 같은 비합법적인 방법을 포함하여 가능한 모든 수단을 동원하고

1) 「로동신문」·「근로자」공동 논설, "자립적 민족 경제 건설 로선을 끝까지 견지하자", 1998. 9.17.

또 다른 특징으로는 법적·제도적 정비 및 보완 작업과 전문 인력 양성을 통해서 대외 무역에 대한 국가의 통제 강화와 동시에 변화한 국제 환경에서 자본주의 시장 접근에 적합한 무역체계를 구축하기 위한 노력을 꾸준히 경주하고 있다는 점이다. 이에 따라 북한은 '무역일꾼'의 양성을 위하여 각 대학에 대외경제무역학과를 설치하였으며, 유엔 및 국제 금융 기구의 협조 하에 무역 및 금융 부처의 관리들에게 자본주의 시장 교육을 실시하는 등 자본주의 국가와의 무역 확대를 위한 준비 작업은 꾸준히 추진하고 있다.

있는 것으로 판단된다.

제도적인 보완 작업 추진

또 다른 특징으로는 법적·제도적 정비 및 보완 작업과 전문 인력 양성을 통해서 대외 무역에 대한 국가의 통제 강화와 동시에 변화한 국제 환경에서 자본주의 시장 접근에 적합한 무역체계를 구축하기 위한 노력을 꾸준히 경주하고 있다는 점이다.

「무역법」(1998. 3)을 통하여 경제난의 와중에서 이완된 무역 질서의 체계화를 추진하였으며, 개정 헌법(1998. 9)에서는 그동안 국가가 독점해왔던 대외 무역을 국가외에 사회협동단체도 주체적으로 추진할 수 있도록 허용하였다. 「인민경제계획법」(1999. 4)에서는 “기관·기업소·단체는 수출 계획의 예견된 제품을 먼저 생산해야 한다”(제32

조)고 규정하여 외화 획득을 강조하였다. 또한, 「대외경제중재법」(1999. 7)을 채택하여 무역 증대의 걸림돌로 작용하고 있는 무역 분규의 신속한 해결을 도모하고 있다.

이와 함께 북한은 지난해 개최된 최고인민회의에서 권력 구조를 개편한 이후 무역 관련 인물과 조직을 대대적으로 정비하여 대외 무역에 대한 국가의 효율적인 통제를 강화하는 한편, 개혁·개방에 대한 거부감을 표시하면서도 자본주의 국가와의 무역 확대의 중요성은 지속적으로 강조하고 있다.²⁾ 이에 따라 북한은 '무역일꾼'의 양성을 위하여 각 대학에 대외경제무역학과를 설치하였으며, 유엔 및 국제 금융 기구의 협조 하에 무역 및 금융 부처의 관리들에게 자본주의 시장 교육을 실시하는 등 자본주의 국가와의 무역 확대를 위한 준비 작업은 꾸준히 추진하고 있다.

90년대 대외 무역의 주요 변화

90년대 북한의 대외 무역은 급격하게 위

2) 김정일은 1998년 10월 22일, 자강도에 있는 압록강타이어공장을 시찰하는 자리에서 “모든 나라들이 자본주의 무역을 하고 있는 조건에 맞게 ... 무역은 자본주의 나라들과 상대하여야 한다”고 강조하였다. 「연합뉴스」(1998. 11.20) 참조.

축되어 1998년의 실적은 1990년의 절반에도 미치지 못하는 부진을 보여주고 있다. 이처럼 무역 실적이 부진한 이유는 북한 경제가 악순환의 함정에 빠져있기 때문이다. 북한은 여러 가지 정책을 추진했음에도 불구하고

외환 부족 현상을 개선하지 못했다. 이로 인해 생산 요소의 수입이 제약을 받게 되었고, 이는 생산 요소의 부족 현상을 악화시키는 결과를 초래하였던 것이다. 생산 요소의 부족은 다시 생산 감소 현상을 통하여 수출 부진으로 나타났으며, 수출 부진으로 인한 외화 획득 감소는 생산 요소 수입 감소로 연결됨으로써 북한 경제는 악순환의 함정에 빠져있는 것이다. 이러한 악순환은 북한 경제를 침체의 나락으로 몰고 갔으며 대외 무역의 급격한 감소를 초래한 것이다.

90년대 북한의 대외 무역에 있어 주요 변화는 첫째, 일본과 중국에 대한 의존도 확대이다. 1993년까지는 무역 적자의 대부분이 중국 및 구소련과의 무역에서 발견되었으나, 1993년 이후에는 대부분의 무역 적자가 중국과의 교역에서 나타나고 있다. 이러한 현상은 북한이 계속된 경제난 속에서 중국에 대한 수입 의존도가 절대적임을 시사하는 것이라고 하겠다. 반면에 일본과의 무역에서는 지속적으로 흑자를 실현하고 있어 일본이 북한의 최대 외화 획득원임을 알 수 있다. 이는 심각한 외화 부족 상황에 처해있는 북한에게 일본 시장의 중요도가 어느 정도인지를 짐작하게 한다.

일본과 중국에 대한 의존도 확대

국가별 무역 실적에서 나타나는 특징으로는 일본과 중국에 대한 무역 의존도가 심화되고 있는 점을 들 수 있다. 1991년 구소련의 붕괴로 원조 성격의 무역 거래가 중단되면서 구소련과의 교역이 급감하였다. 이로 인해 북한은 필요한 물자 수입의 감소라는 난관에 봉착하게 되었다. 이는 취약한 북한 경제에 결정적인 타격을 주어 물자 부족에 따른 수출품 생산 감소·원자재 수입 여력 위축이라는 악순환을 가속화시키는 주요 요인으로 작용하였다.

〈표 1〉 북한의 대외 무역 실적

(단위: 백만 달러)

| 구분 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 수출 | 1,265 | 951 | 916 | 938 | 839 | 736 | 726 | 904 | 559 |
| 수입 | 1,824 | 1,643 | 1,554 | 1,538 | 1,269 | 1,316 | 1,250 | 1,272 | 883 |
| 총액 | 3,089 | 2,604 | 2,470 | 2,477 | 2,108 | 2,052 | 1,976 | 2,177 | 1,442 |
| 무역수지 | -559 | -692 | -638 | -600 | -430 | -580 | -524 | -368 | -324 |

자료: 대한무역투자진흥공사, 「북한의 대외 무역 동향」, 각년도.

둘째, 경제난으로 인한 수출입 상품 구조의 변화이다. 에너지와 원자재 부족으로 인한 공장 가동률의 하락으로 비금속 제품의 비중은 지속적으로 감소하였으며, 부족한 식량을 조달하기 위하여 곡물을 포함한 식물성 제품의 수입 비중이 확대되었다. 또한 1994년을 기점으로 기계류의 수입 비중이 지속적으로 감소한 것은 심각한 외화난을 반영한 것이라고 하겠다.

사회주의 시장을 상실한 북한은 이를 대체할 수출 시장 개척을 위해 노력하였으며, 그 결과 지속적인 무역 실적의 감소 속에서 일본·중국을 중심으로 한 아시아의 상대적 비중이 증가하게 되었다. 특히, 1994년을 기점으로 수출에서는 일본과 동남아시아가, 수입에서는 중국과 서유럽의 비중이 확대되었다.

최근 북한의 무역이 부진을 면치 못하고 있는 것은 그동안 대내 지향적인 성장 전략을 고집하는 과정에서 무역 적자가 누적되어 왔기 때문이라고도 할 수 있다. 1993년까지는 무역 적자의 대부분이 중국 및 구소련과

의 무역에서 발견되었으나, 1993년 이후에는 대부분의 무역 적자가 중국과의 교역에서 나타나고 있다. 이러한 현상은 북한이 계속된 경제난 속에서 중국에 대한 수입

의존도가 절대적임을 시사하는 것이라고 하겠다. 반면에 일본과의 무역에서는 지속적으로 흑자를 실현하고 있어 일본이 북한의 최대 외화 획득원임을 알 수 있다. 이는 심각한 외화 부족 상황에 처해있는 북한에게 일본 시장의 중요도가 어느 정도인지를 짐작하게 한다.

경제난이 수출입 상품 구조에 반영

에너지난, 식량난, 원자재난, 외화난 등으로 대표되는 북한의 경제난이 계속되면서 수출입 상품 구조에도 큰 변화가 나타나고 있

〈표 2〉 북한의 주요 품목별 수출 추이

(단위: 백만 달러)

| HS 분류 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 산동물 및 동물성 생산품 | 70.6 | 61.1 | 83.4 | 67.8 | 59.0 | 61.0 |
| 식물성 생산품 | 40.4 | 111.2 | 86.3 | 51.9 | 86.9 | 57.7 |
| 광물성 생산품 | 78.0 | 75.2 | 52.5 | 58.4 | 71.1 | 42.6 |
| 방직용 섬유와 제품 | 201.0 | 198.8 | 233.7 | 210.5 | 184.2 | 148.1 |
| 비금속과 제품 | 293.7 | 187.8 | 96.3 | 88.2 | 91.7 | 52.6 |
| 기계, 전기·전자 | 64.2 | 54.3 | 57.2 | 81.8 | 85.5 | 90.0 |

자료: 전계서.

다. 에너지와 원자재 부족으로 인한 공장 가동률의 하락으로 비금속 제품의 비중은 지속적으로 감소하였으며, 부족한 식량을 조달하기 위하여 곡물을 포함한 식물성 제품의 수입 비중이 확대되었다. 또한 1994년을 기점으로

기계류의 수입 비중이 지속적으로 감소한 것은 심각한 외화난을 반영한 것이라고 하겠다.

수출에서 나타나는 주요 특징은 섬유류와 전자 제품의 비중이 커지고, 비금속 제품의 비중은 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 1994년 이후 방직용 섬유 제품은 북한의 최대 수출 품목으로 자리잡았으며, 과거 주요 수출 품목이었던 비철 금속 제품(철강 포함)은 금액과 비중 면에서 감소하는 추세를 보

수출에서 나타나는 주요 특징은 섬유류와 전자 제품의 비중이 커지고, 비금속 제품의 비중은 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 특히, 방직용 섬유 제품의 수출은 1995년 이후 위축되는 현상을 보이고 있으나 여전히 최대의 비중을 차지하고 있어 섬유 위탁 가공 산업이 북한의 핵심 수출 산업임을 증명하고 있다. 반면에 전기·전자 제품의 비중은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있어, 북한 당국이 외화벌이의 주요 수단으로 부각된 위탁 가공 산업의 중심을 의류에서 보다 부가가치가 큰 전기·전자 분야로 전환하고자 노력하고 있음을 시사하고 있다.

이고 있다. 특히, 방직용 섬유 제품의 수출은 1995년 이후 위축되는 현상을 보이고 있으나 여전히 최대의 비중을 차지하고 있어 섬유 위탁 가공 산업이 북한의 핵심 수출 산업임을 증명하고 있다. 반면에 전기·전자 제품의 비중은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있어, 북한 당국이 외화벌이의 주요 수단으로 부각된 위탁 가공 산업의 중심을 의류에서 보다 부가가치가 큰 전기·전자 분야로 전환하고자 노력하고 있음을 시사하고 있다.

〈표 3〉 북한의 주요 품목별 수입 추이

(단위: 백만 달러)

| HS 분류 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 식물성 생산품 | 142.4 | 59.9 | 122.3 | 181.4 | 253.2 | 165.9 |
| 조제 식료품 | 40.1 | 31.6 | 42.3 | 51.8 | 56.1 | 38.5 |
| 광물성 생산품 | 335.4 | 200.0 | 286.3 | 240.4 | 277.6 | 150.8 |
| 화학 공업 제품 | 99.6 | 64.3 | 81.6 | 70.4 | 93.9 | 81.1 |
| 플라스틱, 고무 제품 | 53.6 | 42.4 | 71.1 | 68.4 | 54.8 | 39.4 |
| 방직용 섬유와 제품 | 194.2 | 185.0 | 197.2 | 151.8 | 122.0 | 88.1 |
| 기계, 전기·전자 | 144.8 | 178.0 | 177.4 | 144.4 | 142.6 | 90.9 |
| 운송 기기 | 139.9 | 56.2 | 61.1 | 117.2 | 87.3 | 74.8 |

자료: 전계서.

수입에서 나타나는 특징은 곡물을 포함한 식물성 제품의 비중이 확대되었으나, 기계류의 수입 비중은 1994년을 기점으로 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 식물성 제품의 비중 확대는 식량 부족으로 인한 곡물 수요가 반영된 것이라고 하겠다. 수입의 또 다른 특징인 1994년 이후 기계류와 전기·전자제품 비중의 지속적인 감소는 어려운 외환 사정 때문인데, 이는 낙후된 산업 시설의 개선을 통한 생산 정상화 작업이 한계에 부딪치고 있음을 시사하고 있다.

수입에서는 곡물을 포함한 식물성 제품의 비중이 확대되었으나, 기계류의 수입 비중은 1994년을 기점으로 지속적으로 감소하고 있다. 식물성 제품의 비중 확대는 식량 부족으로 인한 곡물 수요가 반영된 것이라고 하겠다. 주에너지원인 광물성 제품의 수입은 비중에서는 뚜렷한 변화를 보여주지는 않고 있지만 수입액과 수량에서는 90년대 초반에 비해 후반에는 상당히 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 외화 부족 상황을 반영한 것으로, 북한의 에너지난이 90년대 후반에는 더욱 심화되었을 것으로 예측할 수 있다. 수입에서 나타나는 또 다른 특징은 어려운 외환 사정 때문에 1994년 이후 기계류와 전기·전자 제

품의 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 것인데, 낙후된 산업 시설의 개선을 통한 생산 정상화 작업이 한계에 부딪치고 있음을 시사하고 있다.

북한 경제에 가장 절실한 품목인 곡물과 원유가 수입에서 차지하는 비중은 크고 중국에 대한 의존도가 절대적이지만, 여전히 수입량이 절대 수요량에는 미치지 못한 상태이다. 식량의 경우에는 중국과 국제 사회의 지원을 통해서 어느 정도 해결하고 있으나, 외화 부족으로 인한 원유의 수입 감소는 오히려 악화되고 있는 실정이다. 북한 당국은 내부 예비 동원 및 자력 갱생을 강조하고, 주민들에 대한 통제를 강화함으로써 문제를 완화시키려고 시도하고 있으나 보다 근본적인 해결책이 필요한 상황이다.

〈표 4〉 북한의 곡물 및 원유 도입 실적

(단위: 만 톤)

| 구분 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 곡물 (중국) | 129.0 (30.0) | 83.0 (62.0) | 109.3 (74.0) | 49.0 (30.5) | 96.2 (15.3) | 105.0 (54.7) | 163.0 (86.7) | 103.6 (27.0) |
| 원유 (중국) | 189.0 (110.0) | 152.0 (110.0) | 136.0 (105.0) | 91.0 (83.0) | 110.0 (102.0) | 93.6 (93.6) | 110.6 (50.6) | 60.9 (50.3) |

자료: 전계서.

향후 전망

경제난으로 인해 수출 여건이 악화되고 있는 상황에서 북한은 내부 경제 활동의 정상화에 우선적인 관심을

기울이면서, 다른 한편으로는 무역체제 정비, 법적·제도적 보완과 수출 구조 개선 작업을 지속적으로 추진함으로써 장기적으로 무역의 역할을 증대시키기 위한 기반을 구축해나가고 있는 것으로 판단된다. 그러나 현재의 북한 경제는 악순환의 함정에 빠져 있으며, 내부의 투자 재원이 고갈되었을 뿐만 아니라 생산 시설의 노후화도 심각한 상태이다. 때문에 의도한 대로 생산 활동을 정상화시킬 수 있을지, 또한 점차 무역의 역할을 확대해나갈 수 있을지에 대해서는 회의적이다.

북한 경제가 현재의 어려운 상태에서 벗어나기 위해서는 외부의 자금 및 기술의 수혈이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 현재의 내부 지향적 성장 전략을 수출 지향적인 성장 전략으로 전환하여 경제 회생에 필수적인 외부의 자금을 도입하도록 해야 한다. 또한 대외 관계를 개선하고 개혁·개방을 적극적으로 추진해야 한다. 그러나 북한은 당분간 내부의 통제를 강화하면서 실리가 큰 경우에만 제한적으로 개방을 추진하고, 경제체

대외 무역 정책에서 북한은 당분간 내부 경제 환경의 정비에 집중하면서 변화한 주변 환경에 적응하여 보다 체계적으로 대외 무역을 추진하려는 작업을 지속적으로 추진할 것이다. 동시에 외화 획득을 위한 임가공 산업에 더욱 많은 관심을 보일 것으로 보인다. 장기적으로는 수출 능력 강화를 통한 무역 확대가 북한의 대외 무역 정책의 주된 목표가 될 것이기 때문에, 경제난 극복에 필수적인 자본주의 국가와의 교역 확대 필요성은 지속적으로 강조할 것이다.

제의 개혁은 현실적인 변화를 부분적으로 수용하는 선에서 매우 보수적으로 진행할 것이다.

대외 무역 정책에서 북한은 당분간 내부 경제 환경의 정비에 집중하면서 변화한 주변 환경에 적응하여 보다 체계적으로 대외 무역을 추진하려는 작업을 지속적으로 추진할 것이다. 동시에 외화 획득을 위한 임가공 산업에 더욱 많은 관심을 보일 것으로 보인다. 장기적으로는 수출 능력 강화를 통한 무역 확대가 북한의 대외 무역 정책의 주된 목표가 될 것이기 때문에, 경제난 극복에 필수적인 자본주의 국가와의 교역 확대 필요성은 지속적으로 강조할 것이다. 