

ASAN REPORT

북한 경제의 발전 과정과 향후 방향

J. James Kim, 한민정 | 2014년 12월

Asan Report

북한 경제의 발전 과정과 향후 방향

J. James Kim, 한민정 | 2014년 12월

서문

이번 아산리포트는 아산정책연구원과 아시아재단이 2013년 7월과 9월에 몽골 울란바토르와 베트남 하노이에서 공동 주최한 세미나의 내용을 보다 심층적으로 소개합니다. 먼저 북한 경제의 최근 동향과 발전 과정을 살펴보고 한국과 중국의 경제개발 경험이 주는 함의를 도출했습니다. 북한을 정기적으로 방문하는 학자들의 연구 결과를 포함해 북한 경제의 실상을 전달한다는 점에서 기존의 연구들과 차별성을 두었습니다.

보고서를 완성하기까지 조언을 주신 아시아 재단의 피터 백 전 한국지부 대표, 멜로디 린드버그 몽골지부 대표, 베로니크 샬즈-로작 수석 경제학자, 윌리엄 테일러 베트남 지부 대표, 이은재 전 보좌관, AEI의 니콜라스 에버스타트 선임연구원에게 감사드립니다. 이번 프로젝트를 완성할 수 있도록 지지해주신 고든 하인 아시아재단 부총재님과 함재봉 아산정책연구원 원장님께도 감사 인사드립니다. 마지막으로 번역에 도움을 준 강윤정, 김혜연, 김은혜 인턴에게도 감사드립니다.

목차

요약	07
서론	12
I. 북한 농업 혁명	16
1. 남북한의 농업 발전 비교	17
2. 중국의 농업개혁 경험이 북한의 식량문제 해결에 주는 시사점	31
II. 북중 경협	51
1. 계승·발전하고 있는 북·중 경제협력관계	52
2. 최근 북한의 대외무역 동향 및 전망	69
III. 향후 북한 경제 발전에서 경제 특별구역의 역할	81
1. 중국 선전특구 경험이 북한 나선특구에 주는 시사점	82
2. 창지투 선도구 개발과 북·중 협력	96
결론	107
부록	109
참고문헌	114

그림

〈그림 I-2.1〉 북한의 1991/1992~2012/2013 양곡연도 식량생산량	38
〈그림 II-2.1〉 북한의 연도별 대외무역액 증가 추이	70
〈그림 II-2.2〉 북중무역 월별 추이	73
〈그림 II-2.3〉 연도별 남북교역 추이	77

표

〈표 I-1.1〉 1985~2012년 북한의 연평균 쌀 생산량	21
〈표 I-1.2〉 2008~2012년 남북한 쌀 생산량 자료	22
〈표 I-1.3〉 2011~2013년 남북한 경제 비교	22
〈표 I-1.4〉 1995~2012년 북한의 농업 발전 정책 변화	25
〈표 I-1.5〉 2012년과 2013년도 곡물과 식량공급평가(CFSAM) 보고서 내용 비교	27
〈표 I-2.1〉 농작물 생산구조	39
〈표 I-2.2〉 북한 식량 수요량 추정 결과	41
〈표 I-2.3〉 북한 식량 부족량	43
〈표 II-2.1〉 북한의 상위 5개 주요 수출품목	71
〈표 II-2.2〉 북한의 대중무역 현황	74
〈표 II-2.3〉 북한의 주요 대중 수출품목	74
〈표 II-2.4〉 북한의 주요 대중 수입품목	75
〈표 II-2.5〉 2013년 개성공단 교역 추이	78

요약

이번 리포트는 북한 경제 발전에 한국과 중국의 경제개발 경험이 주는 함의를 살펴본다. 북한 경제는 농업에 높은 의존도를 보여왔다. 그러나 농업 경제 발전 및 개혁 정책의 실패로 장기 침체가 발생했고 현재는 경제 특구를 도입하는 등 경제 회복에 힘쓰고 있다. 보고서는 총 세 장으로 구성된다.

제1장에서는 북한의 농업 경제 현황을 소개한다. 먼저, 에드워드 리드 경희대 교수는 남북한의 농업 발전 과정을 비교한다. 남북한은 독립 직후인 1950년대에 비슷한 조건에서 경제 개발을 시작했다. 당시에는 마을에 있는 몇몇 지주들의 농장을 중심으로 농업이 이루어졌다. 이후 양국에서는 독재가 시작됐고 전혀 다른 방식으로 개발을 시작했다. 북한은 중앙의 집단 농업에, 남한은 시장 경제와 무역에 초점을 맞추었다. 30년 후에는 북한만 식량난을 벗어나지 못하고 있었다.

리드 교수는 그 원인을 아래에서 찾는다. 주체사상 등의 정책 실패, 대사회주의권 무역에의 과도한 의존, 열악한 기후 조건과 인프라 시설, 낙후한 농업 생산 과정, 시장 유인 부재이다. 이를 해결하기 위해 최근 6·28 조치를 내놓았으나 시장 도입이나 토지 개혁 없이는 성공하기 힘들다고 주장한다. 이와 같은 내용은 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)의 ‘곡물과 식량 공급 평가 보고서’와 일맥상통한다. 또한 성공적인 경제 발전을 위해서는 체제 전환과 한국과의 협력이 필요하다는 지적이다. 하지만 북한의 체제 안정과 평화에 직접적인 이해관계를 갖는 국가는 한국만이 아니다. 주변국인 중국, 러시아, 일본 역시 이해당사자로 볼 수 있다. 이 중 중국이 북한 경제에 주는 영향이 절대적인 만큼 중국의 발전 경험이 주는 함의를 자세히 살펴볼 필요가 있다. 권철남 중국 연변대학 교수는 중국의 농업 개혁 과정이 북한에 주는 함의를 살펴본다. 중국은 농업생산체제, 농산물유통체제, 토지사용권 유통제도를 개혁했다. 중국이 정치 체제를 유지하면서도 이러한 개혁에 성공한 것은 일관된 목표를 설정하고 점진적으로 추진했기 때문이라고 강조한다. 이와 달리 북한은 체제 유지에만 집중해 개혁 정책에 일관성을 보이지 못해 실패했다고 지적한다.

중국의 농산물 가격 개혁이 중국의 방식을 보여주는 좋은 예로 총 3단계로 나누어 진

행됐다. 가장 먼저 주요 농산물에 대한 정부 구매가격을 인상했고, 그 외 농산물의 가격은 정부 구매가격과 시장가격이 공존하도록 했다. 서서히 주요 품목의 수를 줄이면서, 시장 가격 비중을 늘려갔다. 마지막 단계에서는 주요 품목을 폐지하고 정부 구매가격과 시장가격 격차를 없앴다. 시장가격 도입으로 농민들의 근로 의욕이 향상된 점을 가장 큰 성공요인으로 분석한다. 북한에도 이러한 점진적 개혁이 필요하다는 것이다.

물론 직면한 과제가 많다는 것도 지적한다. 가장 큰 과제로는 열악한 인프라 개선을 꼽았다. 이 외에도 기후조건 극복, 국가 발전전략과 농업개혁의 연계, 국제정치관계 개선을 언급했다. 궁극적으로는 개혁개방정책과 수출주도형 경제발전전략을 지속적으로 추진해야 한다는 주장이다. 동시에 국내의 농업생산체제 및 농산물 유통체제 개혁, 토지 소유권 및 사용권 제도 개혁, 노동력 이동 허용, 농업기초시설 재정비의 중요성도 강조했다.

제2장에서는 북중 관계를 분석한다. 박건일 중국사회과학원 연구위원은 양국 경제협력의 발전 과정과 그 특징을 살펴본다. 북중 무역은 사회주의 진영의 다방면 협력체제와 동시에 이루어졌다. 양국의 경제협력은 중국의 일방적인 원조 방식으로 이루어지다가 냉전 종식과 중국의 경제 개방 이후 국제통상방식을 따르기 시작했다. 사회주의권 붕괴 이후에는 북한의 국내 경제 사정이 악화됐다. 최대 원조공여국이자 수입국이 사라졌기 때문이다. 이에 더해 핵실험 이후 국제제재까지 겹쳐 경기 침체가 장기화됐다. 경기 회복을 위해 제10기 최고인민회의에서 <주체사회주의 강성대국> 발전전략을 공포했고 이후 북중 무역은 급속히 증가했다.

양국의 경제협력관계는 2005년에 조정되기 시작해 2008년 말에 큰 틀에서 마무리됐다. 양국은 2005년 10월 “정부가 주도하고 기업을 위주로 하며 시장이 운영하여 상호 이익을 얻자”라는 원칙을 확립했다. 이후 양국의 경제협력의 성격이 근본적으로 변했고 크게 4가지 방면에서 새로운 특징을 보이고 있다. 첫째, 양자무역이 지속적으로 증가하면서 북한의 대중 무역 적자도 같이 증가하고 있다. 중국이 북한에 설비투자를 하고 있기 때문이다. 북한이 이 설비를 이용해 생산한 상품을 수출하기 시작하면 적자 규모가 줄어들 것이라는 분석이다. 둘째, 북한에 투자하는 주체가 중소형 상업기업에서 대형 국영기업이나 상장 민영기업으로 변했다. 투자 규모도 커지고 합작 기간도 길어졌다. 셋째, 국경 지역에서 양국이 합작하며 양국의 공동 개발을 추진하고 있다. 항구, 고속도

로, 철도 건설을 공동으로 진행해 인적 교류도 자연스럽게 증가했다. 넷째, 양국의 지방 정부인 중국의 성(省)과 북한의 도(道) 사이에서 협력이 시작됐다. 박 교수는 이런 양국의 경제협력관계는 역사적 유대감과 오랜 협력 경험을 토대로 발전해왔으며 비슷한 사례를 찾기 힘들다고 분석한다.

이종규 KDI 연구위원·남진욱 연구원은 ‘최근 북한의 대외무역 동향 및 전망’에서 주요 경제 정책 변화의 배경과 영향을 살펴본다. 북한 경제는 대중국 무역과 지하자원 수출에 높은 의존도를 보여왔다. 이를 낮추고자 2013년 ‘대외무역의 다각화’, ‘수출품목 다양화’, ‘해외투자 유치를 위한 제도·정책적 지원’을 발표했다. 그러나 의도와는 달리 오히려 대중 무역과 지하자원 수출에 대한 의존도가 더욱 높아졌다. 핵실험, 장성택 처형 등 인사 숙청, 개성공단 가동 중단 등 정치적 결정이 경제 부문에 영향을 미쳤기 때문이다. 북한의 대외 경제를 개선하는데 정치적 불확실성을 해소하는 것이 필수적이라고 강조한다.

제3장에서는 중국의 경제특구 개발 경험을 살펴본다. 특구 개발은 북한의 향후 경제 발전에 중요하다. 임금숙 연변대학교 교수는 ‘중국 선전특구 경험이 북한 나선특구에 주는 시사점’에서 중국이 선전 특구 개발을 통해 인프라 건설, 경제체제 개혁, 국내 경제발전을 이룰 수 있었다고 분석한다. 특히 특구 내 기업과 다른 지역의 북한 국내 기업을 연계했던 것이 중요했다고 강조한다. 선전특구 개발 초기와 현재 나선특구 상황이 비슷하다는 점에 주목하며, 북한 역시 내부 자본 활용을 높이고 특구에 유입된 기술과 제도를 파급시켜야 국내 경제 개발에 성공할 수 있다고 주장한다. 임 교수는 중국이 나선항 개발을 창지투 선도구 개발의 핵심 과제로 삼고 있다는 점을 강조한다. 양국의 이해관계가 일치하는 만큼 북한이 나선특구 개발을 경제회복의 돌파구로 활용할 수 있다는 것이다.

이종림 연변대학교수는 ‘창지투 선도구 개발과 북·중 협력’에서 창지투 선도구 개발 현황과 북중 경제협력 현황을 소개한다. 창지투 선도구 개발을 통해 양국의 경제 협력 관계는 지속적으로 발전해왔지만 3차 핵실험 이후로는 주춤한 상황이다. 이 교수는 양국의 전통적인 우호관계와 북한 경제에 중국이 미치는 영향에 주목하며 궁극적으로 현재의 상황이 타개될 것이라고 보고있다. 특히 창지투 선도구 개발의 핵심은 물류 통로 건설인데 나선항이 그 기점이기 때문에 양국의 협력이 불가피하다는 것이다. 중국의

경제 개발 경험은 정권 교체나 정치 체제의 개혁없이도 가능했다는 점에서 북한의 향후 발전 방향에 주는 함의가 크다고 강조한다. 본 보고서에서 제안한 북한의 경제 개발 정책은 아래와 같이 요약 할 수 있다.

- ① 시장 원리 도입: 농업 부문에서 아래의 두가지 정책이 필수적이다. 먼저 토지 사용권 제도를 재정비해야 한다. 노동한 만큼 보상을 받을 수 있도록 해 근로의욕을 향상시킬 뿐만 아니라 유희농지 활용이나 환경친화적인 농경법에 투자하는 효과도 기대할 수 있다. 다음으로는 농산물 및 농자재 가격이 시장에서 결정되도록 해 수요와 공급을 왜곡시키지 않아야 한다.
- ② 유통체제개혁: 유통체제를 개혁해 농민들이 직접 생산 작물부터 판매 대상까지 스스로 선택할 수 있도록 해야한다. 씨앗이나 비료 등 농자재 역시 정부 외의 유통채널을 마련하여 상황에 맞게 필요한 양을 구매하거나 판매할 수 있도록 해야 한다. 제조업 부문의 유통체제개혁은 외국인 투자나 합작기업 제도를 통해 서서히 도입하는 것이 필요하다.
- ③ 수출주도형 산업 육성: 농업 비중은 필요한 부분만 남기고 수출주도형 산업 육성에 집중해야 한다. 국내 농업 생산량 감소는 수입을 통해 보완하는 방식을 채택해야 한다.
- ④ 인프라 개선 및 시설 현대화: 경제 전 부문에서 자동화 및 기계화가 필요하다. 북한의 인프라 시설은 전반적으로 낙후돼있다. 도로 및 교통상황 개선, 전력 공급 개선 등은 경제특구 운영은 물론 국가 전체의 생산성을 높이는 데도 필수적이다. 정부가 일방적으로 추진하는 것보다는 공공 건설에 입찰제도를 도입하는 것이 효율적이다.
- ⑤ 대외무역의 다각화: 특정 상품이나 국가에 대한 교역 의존도를 낮추어야 한다.
- ⑥ 국내 인구 이동 허용: 중국의 경제 개혁이 성공한 이유 중 하나는 인구 이동이 가능했다는 점이다. 지역 별로 경제 성장 속도가 달랐는데 인구 이동을 통해 인력 수급을 맞출 수 있게 된 것이다. 북한 역시 경제 성장에 따른 생산 수요를 충

족하기 위해서는 지역 간의 노동력 이동을 허용해야 한다.

북한은 이와 함께 아래 분야에서 다른 국가와의 협력을 모색해볼 수 있다.

- ① 외국 자본 및 합작기업 유치: 개발 초기에는 외국 자본 유치가 중요하다. 국내 자본만으로는 부족하기 때문이다. 우대 조건을 통한 외국 기업의 투자를 유치하는 것 외에도 합작 기업이나 국제금융기구의 원조를 활용할 수 있다. 세계은행, 아시아은행 등 국제 기구의 금융 지원도 대안이 될 수 있다.
- ② 연구개발 및 기술 훈련에 투자: 농업 생산성을 향상시키려면 북한은 척박한 토양과 기후조건을 견딜 수 있는 품종을 개발 및 도입해야 한다. 기술력이 높고 자본이 많은 중국, 한국, 일본, 미국 등 다른 국가와의 협력이 유용할 수 있다. 제조업 분야를 육성하고 지속적인 경제 성장을 이루려면 관련 인력을 양성해야 한다. 중·고등 교육에 대한 투자가 중요한 이유다. 합작 기업에서는 기술 이전을 통한 실무에 필요한 인재를 키울 수 있다.

위에 제시한 정책들은 한국과 중국의 경제 개발에 효과가 있었고 북한에도 긍정적 효과가 기대된다. 북한은 한국과 중국에 인접했다는 지리적 이점을 활용할 수도 있다. 다양한 성장 모형을 보다 직접적으로 관찰하거나 평가하고 자문을 구할 수도 있기 때문이다.

물론 대규모의 외국인 투자를 유치해야 하는 것이 가장 큰 과제이다. 대북 투자의 안전성이 보장되지 않기 때문이다. 국가 수준에서도 투자자를 보호하는 조치가 없고, 최근 지도부 교체, 계속된 핵개발과 미사일 발사, 개성공단 폐쇄 등으로 정치적 불확실성은 더욱 높아졌다. 북한의 정책에 갑작스런 변화를 기대하는 것은 비현실적이다. 본 보고서는 위에서 제시한 정책을 북한에서 당장 시행해야 한다고 주장하는 것이 아니다. 북한 지도부가 적극적으로 경제 개혁을 추진할 때 필요한 조치들을 제안하는데 그 의의가 있다.

서론

북한 경제에 관한 연구는 많지만 검증되지 않은 방법론이나 데이터를 사용한 경우가 많다. 신뢰할 수 있는 데이터가 없기 때문이다. 북한 경제 전문가라고 해도 거울통계를 이용하거나 직접 관찰한 결과를 퍼즐 맞추듯이 연구를 진행할 수 밖에 없는 것이다. 이번 리포트도 예외는 아니다. 하지만 불완전한 정보라도 유용하게 활용할 수는 있다.

예를 들어 한국은행이 작성한 북한의 실질 GDP 추정치와 스테판 해거드 박사와 마커스 놀랜드 박사가 작성한 경상수지 추정치를 시계열 분석하면 두 변수간의 관계를 살펴볼 수 있다. 북한 GDP 추정치 변동의 약 41~52%를 경상수지 값 변동으로 설명할 수 있는 것이다(부록 참조). 두 변수가 북한 경제를 완벽하게 설명해준다고 볼 수는 없다. 하지만 미지의 분야를 추측해 볼 수 있는 단서를 제공한다는 차원에서 유용한 것이다.

이번 리포트를 작성한 의도 역시 마찬가지다. 북한의 경제 상황을 가능한 범위 내에서 짐작해보고 이를 바탕으로 북한에 유용한 정책을 제시하는데 그 의의가 있다.

본문은 크게 세 파트로 구성되어 있다. 첫번째 파트는 북한의 농업 경제 현황을 소개한다. 먼저 에드워드 리드 경희대 교수는 남북한의 농업 발전 과정을 비교해 살펴본다. 남북한은 독립 직후인 1950년대에 비슷한 조건에서 경제 개발을 시작했다. 당시에는 마을에 있는 몇몇 지주들의 농장을 중심으로 농업이 이루어졌다. 이후 양국에서는 독재가 시작됐고 전혀 다른 방식으로 개발을 시작했다. 북한은 중앙의 집단 농업에, 남한은 시장 경제와 무역에 초점을 맞추었다. 30년 후에는 북한만 식량난을 벗어 나지 못하고 있었다.

리드 교수는 그 원인을 아래에서 찾는다. 주체사상 등의 정책 실패, 대사회주의권 무역에의 과도한 의존, 열악한 기후 조건과 인프라 시설, 낙후한 농업 생산 과정, 시장 유인 부재이다. 이를 해결하기 위해 최근 6·28 조치를 내놓았으나 시장 도입이나 토지 개혁 없이는 성공하기 힘들다고 주장한다. 이와 같은 내용은 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)의 '곡물과 식량 공급 평가 보고서'와 일맥상통한다. 또한 성공적인 경제 발전을 위해서는 체제 전환과 한국과의 협력이 필요하다는 지적이다. 하지만

북한의 체제 안정과 평화에 직접적인 이해관계를 갖는 국가는 한국만이 아니다. 주변국인 중국, 러시아, 일본 역시 이해당사자로 볼 수 있다. 이 중 중국이 북한 경제에 주는 영향이 절대적인 만큼 중국의 발전 경험이 주는 함의를 자세히 살펴볼 필요가 있다.

권철남 중국 연변대학 교수는 중국의 농업 개혁 과정이 북한에 주는 함의를 살펴본다. 중국은 농업생산체제, 농산물유통체제, 토지사용권 유통제도를 개혁했다. 중국이 정치체제를 유지하면서도 이러한 개혁에 성공한 것은 일관된 목표를 설정하고 점진적으로 추진했기 때문이라고 강조한다. 이와 달리 북한은 체제 유지에만 집중해 개혁 정책이 일관성을 보이지 못해 실패했다고 지적한다.

중국의 농산물 가격 개혁이 일관되고 점진적인 개혁 방식을 보여주는 좋은 예이다. 개혁은 총 3단계로 나누어 진행됐다. 가장 먼저 주요 농산물에 대한 정부 수매가격을 인상했고 그 외 농산물의 가격은 정부 수매가격과 시장가격이 공존하도록 했다. 서서히 주요 품목의 수를 줄이면서 시장 가격 비중을 늘려갔다. 마지막 단계에서는 주요 품목을 폐지하고 정부 수매가격과 시장가격 격차를 없앴다. 시장가격 도입으로 농민들의 근로 의욕이 향상된 점을 가장 큰 성공요인으로 분석한다. 북한에도 이러한 점진적 개혁이 필요하다고 강조한다.

물론 직면한 과제가 많다는 것도 지적한다. 가장 큰 과제로는 열악한 인프라 개선을 꼽았다. 이 외에도 기후조건 극복, 국가 발전전략과 농업개혁의 연계, 국제정치관계 개선을 언급했다. 궁극적으로는 개혁개방정책과 수출주도형 경제발전전략을 지속적으로 추진해야 한다는 주장이다. 동시에 국내의 농업생산체제 및 농산물 유통체제 개혁, 토지 소유권 및 사용권 제도 개혁, 노동력 이동 허용, 농업기초시설 재정비의 중요성도 강조했다.

두번째 파트에서는 북중 관계를 분석한다. 박건일 중국사회과학원 연구위원은 양국 경제협력의 발전 과정과 그 특징을 살펴본다. 북중 무역은 사회주의 진영의 다방면 협력 체제와 동시에 이루어졌다. 양국의 경제협력은 중국의 일방적인 원조 방식으로 이루어지다가 냉전 종식과 중국의 경제 개방 이후 국제통상방식을 따르기 시작했다. 사회주의권 붕괴 이후에는 북한의 국내 경제 사정이 악화됐다. 최대 원조공여국이자 수입국이 사라졌기 때문이다. 이에 더해 핵실험 이후 국제제재까지 겹쳐 경기 침체가 장기화됐

다. 경기 회복을 위해 제10기 최고인민회의에서 <주체사회주의 강성대국> 발전전략을 공포했고 이후 북중 무역은 급속히 증가했다.

양국의 경제협력관계는 2005년에 조정되기 시작해 2008년 말에 큰 틀에서 마무리됐다. 양국은 2005년 10월 “정부가 주도하고, 기업을 위주로 하며, 시장이 운영하여, 상호 이익을 얻자”라는 원칙을 확립했다. 이후 양국의 경제협력의 성격이 근본적으로 변했고 크게 4가지 방면에서 새로운 특징을 보이고 있다. 첫째, 양자무역이 지속적으로 증가하면서 북한의 대중 무역 적자도 같이 증가하고 있다. 중국이 북한에 설비투자를 하고 있기 때문이다. 북한이 이 설비를 이용해 생산한 상품을 수출하기 시작하면 적자 규모가 줄어들 것이라는 분석이다. 둘째, 북한에 투자하는 주체가 중소형 상업기업에서 대형 국영기업이나 상장 민영기업으로 변했다. 투자 규모도 커지고 합작 기간도 길어졌다. 셋째, 국경 지역에서 양국이 합작하며 양국의 공동 개발을 추진하고 있다. 항구, 고속도로, 철도 건설을 공동으로 진행해 인적 교류도 자연스럽게 증가했다. 넷째, 양국의 지방 정부인 중국의 성(省)과 북한의 도(道) 사이에서 협력이 시작됐다. 박 교수는 이런 양국의 경제협력관계는 역사적 유대감과 오랜 협력 경험을 토대로 발전해왔으며 비슷한 사례를 찾기 힘들다고 분석한다.

이종규 KDI 연구위원·남진욱 연구원은 ‘최근 북한의 대외무역 동향 및 전망’에서 주요 경제 정책 변화의 배경과 영향을 살펴본다. 북한 경제는 대중국 무역과 지하자원 수출에 높은 의존도를 보여왔다. 이를 낮추고자 2013년 ‘대외무역의 다각화’, ‘수출품목 다양화’, ‘해외투자 유치를 위한 제도·정책적 지원’을 발표했다. 그러나 의도와는 달리 오히려 대중 무역과 지하자원 수출에 대한 의존도가 더욱 높아지는 결과가 나타났다. 핵실험, 장성택 처형 등 인사 숙청, 개성공단 가동 중단 등 정치적 결정이 경제 부문에 영향을 미쳤기 때문이다. 북한의 대외 경제를 개선하는데 정치적 불확실성을 해소하는 것이 필수적이라고 강조한다.

세번째 파트에서는 중국의 경제특구 개발 경험을 살펴본다. 특구 개발은 북한의 향후 경제발전 방향을 설정하는데 중요하다. 임금숙 연변대학교 교수는 ‘중국 선전특구 경험이 북한 나선특구에 주는 시사점’에서 중국이 선전 특구 개발을 통해 인프라 건설, 경제체제 개혁, 국내 경제발전을 이룰 수 있었다고 분석한다. 특히 특구 내 기업과 다른 지역의 북한 국내 기업을 연계했던 것이 중요했다고 강조한다. 북한 역시 내부 자본

활용을 높이고 특구에 유입된 기술과 제도를 파급시켜야 국내 경제 개발에 성공할 수 있다고 주장한다. 임 교수는 중국이 나선항 개발을 창지투 선도구 개발의 핵심 과제로 삼고 있다는 점에 주목한다. 양국의 이해관계가 일치하는 만큼 북한이 나선특구 개발을 경제회복의 돌파구로 활용할 수 있다는 것이다.

이종림 연변대학교수는 ‘창지투 선도구 개발과 북·중 협력’에서 창지투 선도구 개발 현황과 북중 경제협력 현황을 소개한다. 창지투 선도구 개발로 양국의 경제협력관계는 지속적으로 발전해왔지만 3차 핵실험 이후로는 주춤한 상황이다. 이 교수는 양국의 전통적인 우호관계와 양국의 이해관계를 고려할 때 궁극적으로 현재의 상황이 개선될 것이라고 보고있다. 창지투 선도구 개발의 핵심은 물류 통로 건설인데 나선항이 그 기점이기 때문에 협력이 불가피하다는 것이다. 중국의 경제 개발 경험은 정치 체제의 개혁없이도 가능했다는 점에서 북한의 향후 발전 방향에 주는 함의가 크다고 강조한다.

I. 북한 농업 혁명

1. 남북한의 농업 발전 비교

에드워드 리드 (경희대학교)

2. 중국의 농업개혁 경험이 북한의 식량문제 해결에 주는 시사점

권철남 (중국 연변대학)

1. 남북한의 농업 발전 비교¹

에드워드 리드 (경희대학교)

머리말

남북한은 일본의 식민 지배 당시 이미 심각한 식량난을 겪고 있었는데 남북이 분단되면서 문제는 더 악화됐다. 농경지는 남한에, 농자재 산업 시설은 북한에 집중되어 있었기 때문이다. 양국은 정치적 안정을 위해 농촌의 경제 향상을 최우선 과제로 삼았다. 양국 모두 토지 개혁과 식량 생산 확대에 초점을 맞추었다. 하지만 결과는 달랐다. 아래에서는 독립 이후 양국 농업 발전 과정의 차이를 살펴본다.

남북한의 농업 발전 정책 비교

남한과 북한의 출발점은 같았다. 기후 조건도 비슷했고, 독립 당시 농촌의 기본적인 구성도 같았다. 소지주, 소규모 자작농, 소작농으로 구성되어 있던 농촌에는 식민 지배 기간동안 대지주 계층이 형성됐다.² 생산량 증대를 위해 현대 기술을 도입하고 일본인이 직접 이주를 하기도 했는데 이 중 일부가 편법을 사용해 대지주가 된 것이다. 생산량은 증가했으나 일본으로 보내는 양이 많아 농촌 지역 경제는 더욱 악화됐다. 독립 당시 농촌 경제는 기본적인 생활이 불가능한 수준이었다. 식량 생산을 최우선 과제로

1. 2013년 9월 5~6일 베트남 하노이에서 열린 "Lessons from Asia's Economic Transitions," 세미나 내용을 바탕으로 한다. 아산정책연구원, 아시아재단, 베트남 외교 아카데미(The Diplomatic Academy of Vietnam)가 공동개최했다.
2. 일제 강점기 남한의 농업에 관한 내용은 아래를 참고. Albert Keidel, III (1981), *Korean Regional Farm Product and Income: 1910-1975*. Seoul: Korea Development Institute.
3. Edward S. Mason, et al., *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980), 74-82.

삼아, 독립 이후에는 생활이 나아질 것이란 국민들의 기대를 충족시켜야 했다. 미국의 지원을 받는 남한과 소련의 지원을 받는 북한은 각자 다른 정책을 구사했다.³ 하지만 6.25 휴전 당시인 1953년 양국의 상황은 크게 다르지 않았다. 지주 계급이 사라지고 소규모 자작농을 중심으로 농업 구조가 재편된 상황이었다.

토지 및 제도 개혁

남한에서 최초의 토지 개혁은 1948년에 이루어졌다. 주한 미군은 전체의 17%를 차지하고 있던 일본인 소유 농지를 몰수하고 신한공사로 소유권을 이전했다. 주한 미군 정부는 몰수한 토지에서 농사를 짓고 있던 소작농들에게 소유권을 이전했다. 그 해 수확량의 3배를 15년에 걸쳐 지불하는 조건이었다.

1950년에는 토지개혁법안이 국회를 통과했다. 3헥타르 이상의 토지는 개인이 소유할 수 없도록 했고 이를 초과한 소유분은 모두 국가에 반환하도록 했다. 정부에서는 반환된 토지의 소유권을 소작농들에게 배분했다. 당해 연도 수확량의 1.5배를 5년에 걸쳐 지불한다는 조건이었다. 6.25 발발로 실행 과정이 순탄하지는 않았지만, 토지 개혁의 결과로 농촌에서 지주 계급이 없어지고 농업 부분의 국가 개입이 강해졌다.⁴

이 외에도 두 가지 개혁이 이루어졌다. 초등교육 강화와 농업협동조합(이하 농협)설립이다. 초등교육 강화로 문맹률이 급감했고, 농민들의 교육 수준이 향상되었다.⁵ 마을에서는 농업 조합이 생겨났다. 남한 정부는 효율성 향상과 자원 이동을 목표로 모든 조합을 농협으로 흡수했다. 이로써 전 농민이 농협에 가입하는 효과를 거두었고 정부가 농업 부문에 효율적으로 개입할 수 있게 되었다.⁶

북한의 토지개혁은 남한보다 이른 1946년 초에 시행됐다. 사유지를 모두 몰수하고 소

4. 토지 개혁으로 불이익이 예상되자 많은 지주들이 소작농에 토지를 판매했다. 양국의 토지 개혁 과정은 아래를 참고. Ban, Sung Hwan, Pal Yong Moon, Dwight H. Perkins (1980), *Rural Development*, (Studies in the Modernization of the Republic of Korea, 1945-75), Harvard College, 283-291

5. Ban et al., 310-312.

6. Ban et al., 212-227.

작농에게 무상으로 분배했다. 생산량 증대와 정치적 기반을 확보하기 위한 목적이었다. 국가는 새로운 토지 소유주에 직접 세금을 부과했다. 이 때 마을을 기본단위로 하는 생산팀이 형성됐고 6.25 전쟁 때까지 이 체제가 유지됐다.

6.25 휴전 이후부터 1958년까지는 점진적으로 농장 집단화를 추진했다. 1958년에는 모든 '리'의 생산팀을 단일 농장으로 통합해, 약 3,800개의 협동농장을 형성했다. 농장은 약 500헥타르의 규모로 300가구, 약 1,300명이 거주할 수 있었다.⁷ 이는 현재도 북한 농업의 기본 단위를 이루고 있다. 단일 농장은 군협동농장경영위원회를 통해 중앙에서 관리하고 농장 별로 노동력 관리, 농업 계획, 분배, 육아, 학교, 보건 등의 서비스를 제공했다.⁸

기술 개혁

남한에서는 연구 부문에 대규모로 투자했다. 1947년 현재의 농촌진흥청을 수원에 설립하고 국제미작연구소와 협력하여 개량 품종을 개발했다. 개량 품종인 IR-667을 농민들에게 배분했고 1978년에 질병으로 경작이 어려워지자 다른 품종을 개발하기 시작했다.⁹

북한에 화학비료 공장이 위치했기 때문에 남한 자체적으로 비료 생산에 투자를 시작해 1960년대 중반 이후 순수출국이 됐다. 1970년대에는 관개시설, 도로 정비, 송전망 확대 등에 투자했다. 1980년대에는 농업의 기계화를 추진했다. 1968년부터는 정부가 본격적으로 농자재 및 농산물 시장에 개입했다. 농민들에 유리한 가격을 설정했고, 농업가구의 수입을 높이는 효과를 거두었다.¹⁰

7. Joseph Sang-hoon Chung (1974), *The North Korean Economy: Structure and Development*, Hoover Institution Press, 4-16.

8. 1950년대에 도입된 국영 농장은 현재도 운영되고 있다. 약 200개의 국영 농장이 있으며 전체 농업 생산량의 10-15%를 차지한다. 1990년대 북한은 협동농장을 국영농장으로 전환하겠다는 계획이 있었으나 제대로 추진하지 못했다.

9. Larry L. Burmeister (1987), "The South Korean Green Revolution: Induced or Directed Innovation?" *Economic Development and Cultural Change*, 35 (4): 767-790.

10. 이중가격정책을 시행해 농민들에게 싸게 구매하고 도시에서는 시장가격보다 낮게 판매했다. 또한 비료 등 농자재에 상당한 보조금을 지급했다. Ban et al., 234-243 참고.

이와 함께 정부의 새마을 운동이 진행되어 농촌 가구의 전반적인 생활 수준이 향상됐다. 생산성 향상을 위해 마을 간 협력이 이루어졌고 새로운 농법이 도입됐다.¹¹ 이후 한국의 식량 생산량은 증가했지만 농업 인구가 지속적으로 감소하는 문제가 발생했다. 1960년 전체 인구의 60%가 농업에 종사했으나 80년에는 43%로, 2010년에는 17%로 감소했다. 현재는 전체 인구의 6%만이 농업에 종사하고 있다.¹²

북한 역시 생산 역량 강화를 위해 연구와 교육에 투자를 시작했다. 1952년에 농업과학원을 설립하고 쌀과 옥수수를 중점적으로 연구해 북한 기후에 맞는 종자와 농법을 개발했다. 국가적으로 농업 교육을 실시했고 평양과 다른 지방도시에도 농업 대학을 설립했다.

1964년에는 김일성이 ‘사회주의 농촌문제에 관한 테제’를 발표했다. 수리화·기계화·화학화·전기화를 실시했고, 식량 자립도 확보와 이념 및 기술 발전을 강조했다. 적극적인 투자를 바탕으로 1960년에 350만 톤에 불과하던 곡물 생산량이 1970년대 중반에 500만 톤에 이르게 됐다.¹³

농업 집단화에 따라 개인 소득은 집단의 생산량을 기준으로 결정되도록 했다. 생산량 증대를 위해서는 대중동원방식을 이용했다. ‘청산리 방법’으로 알려진 청산리 집단농장을 모델로 따르도록 했다. 지도자들 역시 직접 생산현장을 방문해 생산방식을 파악하고 정책을 수립하도록 했다.

남북한 생산량 격차

1980년대 중반 양국 모두 식량난을 해소하는데 성공했지만, 생산량 격차는 비교할 수 없을 정도로 벌어졌다. 남한은 시장 경제와 무역을 통해 세계 시장에 성공적으로 편입

했고, 북한의 계획 경제는 사회주의 진영이 붕괴하면서 큰 타격을 입었다. 사회주의 진영의 원조에 크게 의존하고 있었기 때문이다.¹⁴

사실 다른 동남아 국가들에 비한다면 북한의 발전 속도는 양호한 수준이었다. 하지만 그 기반이 취약했다는 것이 문제였다. 주식 자급자족 원칙에 따라 지역별 토양의 특성이나 기후와 관계없이 단일 작물을 재배한 것이다. 지나친 화학 비료 사용, 무리한 개간, 수리화 기계화 작업으로 토양이 심각하게 파괴되었다. 또한 이 과정에서 연료를 지나치게 사용한 것도 지속이 불가능한 요인이었다. 결국 1980년대 후반부터 북한 쌀 생산량은 감소하기 시작했는데, 사회주의 진영 붕괴로 더 악화됐다. 화학비료와 연료 공급이 감소했기 때문이다. 특히, 1995년 홍수 피해로 수확량이 급감했고 토양 손실까지 발생했다(표 I-1.1 참고).

〈표 I-1.1〉 1985~2012년 북한의 연평균 쌀 생산량(천 톤)

1985~89	1990~94	1995~99	2000~04	2005~09	2010~12
3,194	2,116	2,066	2,515	2,714	2,534

출처: USDA, 국제미작연구소 (IRRI) <http://ricestat.irri.org:8080/wrs2/entrypoint.htm>.

북한은 식량난으로 국제 사회에 원조를 요청했다.¹⁵ 1995년부터 2000년까지 국제원조와 함께 북한 정부는 곡물 생산량을 늘리기 위한 조치를 취했다. 단일곡물재배를 포기하고 친환경 농법을 도입하는 등 토양을 강화시키는 조치를 취했다. 그 결과 곡물 생산량이 1980년대 후반의 80% 수준으로 복구되었다. 나머지 20%는 매년 백만 톤씩 복구 시킨다는 목표 아래, 농산물 수입, 국제 원조를 통해 이루어졌다. 국제 원조의 경우에는 공여국의 의지나 정치 상황에 따라 기복이 심하다는 문제가 있다.¹⁶

11. Ban et al., 275–280.

12. World Bank Indicators

13. Nam Sang-wook (2002), “Feeding the People: Possible Agricultural Normalization in North Korea,” *East Asian Review*, 14 (3): 90–91.

14. Chong-ae Yu (2005), “The Rise and Demise of Industrial Agriculture in North Korea,” Working Paper 08–05, The Mario Einaudi Center for International Studies, Cornell University.

15. Stephan Haggard and Marcus Noland (2007), *Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform*, New York: Columbia University Press; Andrew S. Natsios (2001), *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*, Washington: The U.S. Institute of Peace.

16. United Nations, “Overview of Needs and Assistance, DPRK, 2012,” <http://www.wfp.org/sites/default/files/DPRK%20Overview%20Of%20Needs%20And%20Assistance%202012.pdf> (2014년 6월 4일 검색)

〈표 I-1.2〉 2008~2012년 남북한 쌀 생산량 자료

	남한	북한
쌀 재배 면적 (헥타르)	891,000	577,000
총 수확량 (백만 톤)	5,960,000	2,560,000
평균 수확량 (톤/헥타르)	6.68	4.44
평균 가공량 (톤/헥타르)	5.00	2.88
수확량 대비 가공율 (%)	75	65

출처: USDA, IRRI 국제미작연구소(IRRI).

〈표 I-1.3〉 2011~2013년 남북한 경제 비교

	북한	비중 (%)	남한	비중 (%)
전체 인구 (a) (백만 명)	24.7	100.0	48.9	100.0
도시	14.2	60.3	40.7	83.2
농촌	9.3	39.7	8.2	16.8
전체 노동인구		100.0		100.0
비농업종사자		65.0		93.8
농업 종사자		35.0		6.2
전체 GDP (십억 달러)	40 (b)		1,640 (c)	
1인당 GDP (달러)	1,800		32,800	
GDP 구성 (d)		100.0		100.0
농업		23.3		2.7
제조업		49.9		39.8
서비스		33.8		57.5

출처: CIA World Factbook: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_eas.html (2013년 12월 15일 검색) 북한 인구는 2008년 센서스 자료이고, 이 외에는 추정값이다. (a) 2013년 추정치; (b) PPP, 2011년 추정치; (c) PPP, 2012년 추정치; (d) 2012년 추정치.

남북한의 쌀 생산량 격차는 헥타르 당 약 2.6 톤에 이른다(표 I-1.2 참고). 생산량 외에도 주목해야 할 것은 북한의 수확량 대비 가공율이 낮다는 것이다. 남한은 생산량의 75% 가량을 가공하는데 반해, 북한은 약 65%만 가공할 수 있다. 수확 후 품질 관리와 가공 과정에서의 문제점을 보여주는 것이다. 생산 후 처리 과정의 효율성을 높인다면 식량난 해결에 즉각적인 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다.

북한은 지난 15년간 최악의 경제 위기를 겪었다. 남북한의 경제 격차는 더욱 벌어졌고 경제 구조도 확연히 달라졌다(표 I-1.3 참고). 농업 종사자가 전체 인구에서 차지하는 비중, 농업이 전체 GDP에서 차지하는 비중 모두 큰 차이를 보인다. 남한은 시장경제 원리에 따라, 북한은 계획경제 원리에 따라 움직인 결과다.

북한의 농업 개혁 정책

북한 농업의 문제점

북한의 식량난이 지난 20년간 계속된 이유는 주체사상에 기반한 농업 발전 정책때문이다. 농업을 공업처럼 발전시키려면 농자재와 농기계를 엄청나게 투입해야 한다. 한시적으로라도 이 정책이 성공할 수 있었던 것은 북한이 사회주의 진영에서 유리한 조건으로 연료, 화학 비료, 농기계 등을 확보할 수 있었기 때문이다. 하지만 사회주의 진영이 시장 경제체제를 도입하면서 북한의 농업 기반이 무너진 것이다. 이러한 시대 흐름에도 불구하고, 북한은 독자 노선을 걸기로 했고 북한 농업은 아래의 문제점을 보이고 있다.¹⁷

- ① 주식 자급자족 정책에 불리한 기후 및 생태조건: 기후 및 생태 조건에 부적합한 작물 생산과 무리한 개간으로 토양이 파괴되고 자연재해 피해가 확대됨. 일부 작물만 집중 재배하기 때문에 영양소 공급도 차질이 발생함.

17. FAO and WFP, "Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea," Rome, November 28, 2013. Woon-Keun Kim (1999), "The Agricultural Situation of North Korea," Food and Fertilizer Technology Center, Extension Bulletin, vol. 475.

- ② 과도한 중앙 집중화: 지역별 상황에 따른 정책 구사가 불가능. 농자재 및 농기계 역시 중앙에서 관리하기 때문에 농장 수준에서 상황에 맞는 조치를 구사하기 어려움.
- ③ 국내 농자재 관련 사업 붕괴: 1990년대 초에 관련 사업이 무너지면서 농자재가 부족한 상황. 국내 생산 복구, 수입, 원조 등으로 확보한 농자재가 있어도 농장 수준에서 확보하는데 한계가 있음.
- ④ 불안정한 전기와 연료 공급: 추수 후 처리 과정에서 비효율 발생. 석유나 가스 등 연료 공급도 불안정해 농기계나 관개시설을 실질적으로 이용하기 어렵고, 연료의 질이 낮아 잦은 기계 고장으로 이어짐.
- ⑤ 농기계 부족과 도시 노동력 배치: 농기계가 부족해 제 때에 농산물을 수확하거나 처리하기 어려움. 전체 경작지의 반 정도는 소를 이용하고 있어 이모작에 차질 발생. 또한 추수 시기에는 도시 인구를 농장에 배치시켜 다른 경제 활동에 지장을 줌.
- ⑥ 기술 부족과 열악한 도로: 북한 기후를 견딜 수 있는 씨앗을 개발하고는 있으나 여전히 가뭄이나 홍수에 취약함. 또한 저장시설이나 교통 인프라가 열악해 시기에 맞춰 파종하기도 어려움.
- ⑦ 인센티브 한계: 집단 경영과 협동 농장제도 하에서 개인의 생산성에 따른 보상이 어려움.

북한의 정책 변화와 6.28 경제관리개선 조치

북한은 주체 사상은 유지한 채 다양한 정책 변화를 시도했다. <표 I-1.4>는 1990년대 중반 식량난 이후 북한에서 실시한 농업 정책의 내용과 목표, 시행 결과이다.

6.28 경제 조치는 공식적으로 선포된 적은 없지만, 비공식적으로 중국식의 농업 개혁을 실시한 것으로 평가되고 있다. 그러나 2014년 초 현재까지도 조치 시행 여부와 규모는

정확하게 알려지지 않았다. 이 중 농업 부문은 유인 제공을 통한 생산량 확대에 초점을 둔 것으로 알려졌다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

<표 I-1.4> 1995~2012년 북한의 농업 발전 정책 변화

일시	내용	정책 목표	시행 결과
1995년	분조 (15~20명 규모) 제도 도입	보다 직접적으로 인센티브 제공	농자재 부족으로 효과 미미
2002년 7월	농산물 가격 및 임금을 시장가격 수준으로 책정	초과생산분에 대한 자율권 허용	시행 직후에 일시적으로 생산량이 증가했으나, 이후 생산량도 감소하고 가격 격차도 발생
2004년	포전담당제 도입과 시장 유통 체제 일부 허용	인센티브 강화 및 유통제도 개혁	시행 중단
2009년	화폐개혁 (구권 100원을 신권 1원으로)	개인의 현금 및 곡물 보유 억제	북한 주민 반발과 외화 사용 증가
2012년 6월	2004년 개혁 조치를 기본으로 농민에 보다 유리한 생산책임제 도입	생산 증대와 효율적인 수급 조절	아직 판단하기 이르며 현재까지의 결과는 아래 참고

- ① 분조 규모를 4~6명으로 축소
- ② 분조별로 할당된 생산량 중 70%는 국가에 수매가격으로 처분하고 나머지 30%는 분조에서 소유
- ③ 분조별 할당량을 초과한 경우, 초과분은 분조가 소유하거나 구성원에 분배 가능
- ④ 분조의 소유분은 분조 내에서 소비하거나 시장에서 판매 가능
- ⑤ 분조 단위에서 농자재를 추가 구매할 수 있는 것으로 알려졌으나, 거래 방식이나 가격 등에 대해서는 알려진 바 없음
- ⑥ 공장, 도시 기업 등 협동농장 구성원이 아닌 단체에 농장 내 휴경지 임대 가능. 임대 기간에는 최소 6개월의 재배 기간이 포함돼야 하고, 생산량의 30%를 임대

료로 지불, 상업적 목적의 소작을 허용한 것으로 시행 결과에 대한 의문이 제기되고 있음.

6.28 경제 조치의 실질적인 시행여부는 불분명하다. 2014년 2월 ‘전국 농업부문 분조장 대회’에서 김정은이 발표한 성명을 토대로, 일부는 상당한 개혁이 이루어졌다는 평가를 했다.¹⁸ 그러나 큰 변화가 있다고 보기는 어렵다. 성명에 포함된 인센티브 강화, 친환경 농업 교육 등은 이미 시행되고 있었다. 다양한 작물을 재배할 수 있도록 했지만 여전히 최고 우선순위는 식량 증산에 있다는 점에서 큰 의미를 갖기 어렵다. 또한 분조장이나 농장 책임자가 의지에 따라 6.28 조치를 시행할 수 있게 됐는지도 의문이다. 직접 관찰이 불가능한 만큼, 탈북자들의 증언에 기대어 시행 여부를 파악할 수 밖에 없어 시행 여부에 대한 의견이 엇갈리고 있다.¹⁹

북한에 대한 연구 중 신뢰할 만한 자료는 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)

18. Andrei Lankov (2014), "How Economic Reforms are Changing N. Korea's Farming Industry," NK News, January 2. Randall Ireson, "Game-Changing Agricultural Policies in North Korea?" 38 North, 2014년 2월 26일. <http://38north.org/2014/02/rireson022414/>(2014년 6월 4일 검색).
19. 2012년 후반 이후 북한 내에서도 집단 농장에 관한 정책에 대해 다양한 의견이 제시되고 있다. Kim Kwang Jin (2013), "Farmers Baffled by Order Reversal," DailyNK, 2013년 2월 20일. <http://renewal.dailynk.com/english/read.php?catald=nk01500&num=10332> (2014년 6월 4일 검색). Lee Sang Yong, "Agricultural Madness Angers Farmers," DailyNK, 2013년 7월 5일. <http://renewal.dailynk.com/english/read.php?catald=nk01500&num=10713> (2014년 6월 4일 검색). "NKorean Farmers Planting Rice with Profits in Mind," The Guardian, 2013년 6월 1일. <http://www.theguardian.com/world/feedarticle/10818349> (2014년 6월 4일 검색). Masanori Yamakuchi (2014), "North Korean Leader Kim could be Serious about Reforms," Nikkei Asian Review, 2014년 5월 16일. <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/North-Korean-leader-Kim-could-be-serious-about-reforms> (2014년 6월 4일 검색).
20. FAO and WFP, "Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea," 1995-2013 (annual reports, 1995-2013). CFSAM에서는 북한 농업성의 데이터를 사용하며 현지 조사도 수행한다. 조사 기간은 최대 2주이며, 여러 팀이 각기 다른 지역으로 파견을 나간다. 집단농장, 도시와 농촌 지역 시장, 현지 가구를 방문하고 지역 관리와 만나 현지 답사를 한다.

가 1975년부터 발간하는 곡물과 식량 공급 평가(CFSAM) 보고서가 있다.²⁰ 2012년과 2013년도 보고서 내용을 비교해보면 6.28 조치의 시행 여부에 부정적이다. 특히, 포상제도 도입과 유통부문 개혁에서 실질적인 개혁이 이루어지지 않은 것으로 평가한다 (표 I-1.5 참고).

〈표 I-1.5〉 2012년과 2013년도 곡물과 식량 공급 평가(CFSAM) 보고서 내용 비교

	2012 CFSAM	2013 CFSAM
주요 작물 생산에 포상 제도 도입	"2012년 주요 조치로는 작물 생산에 대한 포상제도를 도입해 실질적으로 작물 가격을 인상한 것이다. 밀, 벼, 보리, 옥수수 1kg 생산마다 10원을 포상한다."	"2012년 보고서에서 포상제도가 도입된 것으로 조사됐으나 가격과 포상금 지급 모두 실질적인 변화가 발견되지 않는다."
유통제도 개혁	"일부 시범 지역에 한해 초과 생산량을 시장에서 거래할 수 있도록 허용할 것으로 보인다. 만약 이 제도가 시행된다면 생산 의욕을 고취할 수 있을 것으로 기대된다."	"2012년 보고서에서 시범 지역에 한해 유통 및 시장에 개혁이 있을 것으로 기대됐으나 실질적인 변화는 없을 것으로 보인다."

이러한 내용을 바탕으로 할 때 세가지 해석이 가능하다. 먼저, 6.28 조치가 본격적으로 시행되지 않은 경우다. 다음으로는 조치가 시행되고 있지만 북한 정권이 외부에 공개 하길 원하지 않는 경우다. 도시에서는 시장을 통해 식량과 생필품이 거래된다는 사실을 부인하는 것과 마찬가지로, 마지막으로 중앙과 농장 간에 정책의 세부 사항과 권한에 대한 조율이 완료되지 않은 경우이다. 일부 지역에서 시범적으로 시행하고 있을 가능성은 있지만, 국가 수준에서 농업 개혁을 추진했다고 볼 수 없다는 것이다.

농업 개혁을 위한 정책 제안

북한은 단기적인 식량 증산뿐만 아니라 지속가능한 농업 환경을 만들기 위해 인센티브를 제공해야 한다. 노동의 대가를 적절히 보상하고, 환경친화적인 농법을 시행할 유인이 필요하다. 또한 시장에서 실질적인 수급에 따라 결정된 가격으로 농산물과 농자

재를 거래할 수 있도록 해야 한다. 중국과 베트남 역시 이러한 정책을 점진적으로 시행하면서 정치 체제의 변화 없이 성과를 거둘 수 있었다. 구체적인 정책 내용은 아래와 같다.

- ① 토지 장기 임대와 가족단위 경작제 시행: 가족 단위 경작제를 실시하고 토지는 장기 임대 계약으로 체결. 분조 규모를 축소하는 것은 일시적인 효과를 거둘 수 있겠지만, 토지 임대 기간을 최소 20년으로 설정해 가족 단위에 분배해야 함.²¹
- ② 작목선택권 부여: 농민들이 스스로 토양 조건과 예상 수익에 따라 재배 작물을 선택할 수 있도록 허용.
- ③ 농산물 유통제도 개혁: 정부 구매는 생산량의 일정비율만 하도록 하고, 나머지 초과 생산분은 시장에서 거래할 수 있도록 허용.
- ④ 농자재 유통제도 개혁: 씨앗, 비료 등 할당량만 중앙을 통해 유통하도록 하고, 그 외 생산량은 시장에서 거래할 수 있도록 허용.
- ⑤ 모든 농산물의 시장 거래 허용: 쌀, 옥수수를 포함해 모든 농산물과 농자재를 시장에서 거래할 수 있도록 허용.
- ⑥ 정책 공고화: 개혁 내용을 공식화하고 캠페인 등을 통해 정책을 일관되게 추진할 계획임을 홍보. 중앙과 농장, 작업반에 모두 하달하고 실행 여부에 이견이 없게 조치.

21. 베트남과 중국에서 시행한 정책이다. 농민은 토지의 소유권 대신 사용권만 가질 수 있다. 베트남에서는 연작이 가능한 작물 재배지는 20년, 다년생 작물 재배지는 50년간 사용할 수 있도록 했다. 중국에서도 1992년부터 작물 특성에 따라 토지 사용기한을 최소 30년으로 정했다. 사용권이 있는 동안에는 해당 토지에 직접 농사를 지을수도 있고, 임대하거나 사용권을 이전할 수도 있다. Anita Chan, Benedict J. Tria Kerkvliet and Jonathan Unger (1999), *Transforming Asian Socialism: China and Vietnam Compared*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 112.

하지만 무엇보다 중요한 것은 북한의 의지이다. 이러한 조치들이 궁극적으로는 시장 경제로의 편입으로 이어질 수 있기 때문에 북한은 조심스러운 입장을 취해왔다. 부분적이라고 해도 시장 경제와 계획 경제는 병존이 어렵기 때문이다. 북한이 경제 개방에 대한 의지를 확고히 하지 않는 한, 지금까지처럼 개혁 조치가 반복되거나 제대로 시행되지 않는 상황이 반복될 것이다.

대외적으로는 남한과의 협력이 효과적일 것으로 보인다. 남북한의 기후나 토양 조건이 상대적으로 비슷하기 때문이다. 같은 환경에서 경제 발전에 성공한 한국과의 협력은 북한의 식량난, 경기 침체를 해결하는데 도움이 될 수 있다. 양국은 이미 씨앗 품질 개량, 농경법, 재삼립화 방면에서 협력해오고 있는데²² 추가적인 협력이 장려되는 분야는 아래와 같다.

- ① 작물 육종과 연구: 양국 모두 IRRI와 협정을 맺고 있기 때문에 북한의 잦은 가뭄과 홍수에 저항력이 뛰어난 품종을 개발하고 육종하는 분야에서 3자간 협력이 가능. 쌀 외에도 밀, 보리, 감자, 콩 등으로 연구 확대 가능.
- ② IT 및 원거리 탐지 기술: 농업에 과학기술을 접목해 해결책 마련.
- ③ 토양 복원 및 보존: 남북한 모두 화학비료 사용률이 높기 때문에 공동 연구를 통해 지속가능한 친환경적 농법을 개발.

22. 옥수수 신품종 개발에 관한 협력 사례는 아래를 참고. Kim Soon-kwon, et. al., "Combating hunger in North Korea through super-corn development and science-based sustainable farming system," 4th International Crop Science Congress 2004: http://www.cropscience.org.au/icsc2004/poster/2/3/375_kimsk.htm (2014년 6월 4일 검색); World Vision South Korea has introduced hydroponic seed potato farms: Cha, Heisoon, "North Korea: World Vision Farms Set to Dramatically Reduce Food Deficit," November 2007, http://www.worldvision.org/news.nsf/news/20071101_dprk_potato_seeds?Open&wvsrc=enews (2014년 6월 20일 검색); 삼림 복원에 대한 협력 사례는 아래를 참고. "South Korea Launches Reforestation Campaign in North," North Korea Economy Watch (blog), 2008년 3월 6일, <http://www.nkecon-watch.com/2008/03/06/south-korea-launches-reforestation-campaign-in-north/> (2014년 6월 4일 검색).

- ④ 삼림복원: 남한의 삼림복원 경험을 북한에 전수.
- ⑤ 농업 기계화: 북한은 대규모 집단 농장에 적합한 농기계를 개발했으나 연식이 오래됨. 반면 남한은 소규모 농업에 적합한 농기계를 개발하고 지속적으로 유지·보수를 진행함. 북한의 농업 규모가 작아지고 있으므로 남한의 농기계 개발 기술 및 사용법을 전수.

결론

지금까지 독립 이후 남북한이 식량난을 어떻게 해결했는지 살펴보았다. 그 과정에서 상당한 생산성 격차가 벌어졌고 이는 양국의 정책 차이에 기인한 것으로 볼 수 있다. 북한도 한때는 자급자족이 가능했지만 농업의 산업화 정책은 지속 불가능했다. 현재 북한의 식량난은 90년대 중반 이후 최악의 상황은 벗어난 것으로 판단된다. 북한이 경제 개방에 대한 확고한 의지가 있다면 상기에 제안된 정책을 통해 농업 기반을 더욱 안정화할 수 있을 것으로 기대된다. 이 과정에서 비슷한 기후와 자연 조건을 가진 남한과의 협력이 유용할 것으로 보인다. 북한의 식량난 해소를 위해 양국이 협력을 시작한다면 한반도의 식량 안보를 확보하는 계기를 마련할 수 있을 것이다

2. 중국의 농업개혁 경험이 북한의 식량문제 해결에 주는 시사점

권철남 (중국 연변대학)

머리말

중국이 개혁개방정책을 시행하기 전, 북한과 중국은 공통점이 많았다. 쇠국과 자력갱생의 원칙하에 계획경제를 토대로 중공업 우선의 경제발전전략과 집단 농업생산 등을 시행했다. 그러나 1990년대 중국의 개혁개방정책 시행 이후로 양국의 상황은 확연히 달라졌다. 중국은 농업 개혁을 통해 농민의 생활 수준을 크게 개선했고, 농업의 현대화를 실현하기 위하여 농업의 규모화, 기계화, 산업화 생산을 적극적으로 추진하고 있다. 반면 북한은 1995년에 발생한 대홍수를 계기로 국제사회에 식량 지원을 요청했으며 거의 20년이 지난 오늘날에도 심각한 식량난에서 벗어나지 못하고 있다.

중국의 농업개혁 경험과 북한의 경제상황을 분석해보면 북한의 식량난은 자연 재해에 의한 것이라기 보다는 경제발전전략, 경제체제 및 산업정책 등의 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 이번 글에서는 먼저 중국의 농업개혁 과정을 간단히 살펴보고, 중국의 경험이 주는 시사점을 제시하고자 한다.

중국의 농업개혁 과정과 경험

중국은 1958년 8월에 열린 중국공산당 중앙정치국 회의에서 「농촌에서 인민공사를 건립할 문제에 관한 결의」를 채택했다. 당 해 연말에는 74만 개의 농업생산 합작사를 합병하여 2만 6,000개의 인민공사를 설립하고 농업생산을 집체(集体)생산체제로 급격히 이전했다. 1961년에는 생산대대를 기본 단위로 하는 공사, 생산대대, 생산대의 3급 소유제가 확립됐다. 1962년에는 생산대를 기본 단위로 변경하여 「생산대를 기초로 한 3급

소유」의 인민공사체제가 최종 확립되었다.

그 후, 계획경제체제와 중공업 우선의 경제발전전략 및 농촌 인민공사 체제가 시작되었다. 장기간 지속된 집체 생산으로 농업생산에서 자유경영이 엄격히 제한되고 식량생산을 중심으로 단일한 농업생산구조가 형성되었다. 전통적으로 농민의 생계유지와 개선에 필수적이었던 다종경영이 파괴된 것이다. 게다가 분배방식에서 가정 연산 평균주의가 도입되어 농민들의 근로 의욕은 심각하게 저하되고 농촌의 빈곤문제와 전국적인 식량부족 문제가 계속해서 해결되지 못하였다.²³

1978년 중국공산당 중앙위원회 제11차 3중전회에서는 개혁개방정책을 시행하기로 결정했다. 이후 심천(深圳), 주해(珠海), 하문(厦门) 등 경제특구 개발이 시작되었고 국내 경제체제 개혁은 농업 부문에서 가장 먼저 시작되었다. 개혁의 초점은 「가정 연산 청부제(家庭联产承包制)」를 중심으로 한 집체 생산체제 개혁과 농산물 가격 인상, 농산물 판매 자유화 등의 농산물 유통체제 개혁이었다.

중국의 농업개혁 과정

중국의 농업개혁 과정은 1970년대 말부터 90년대까지 추진한 농업 집체 생산체제 개혁과 농산물 유통체제 개혁, 21세기에 들어서서 추진한 토지사용권 유통제도 정비와 농업의 규모화·기계화·산업화 생산, 세금제도 개혁을 들 수 있다.

1) 농업 집체 생산체제 개혁

첫째, 가정 연산 청부제를 중심으로 한 농업 집체 생산체제 개혁이다. 먼저, 1978년과 1979년에 시험적으로 시행되었던 개혁은 1980년부터는 급속히 추진되었다. 1983년 말에는 가정 연산 청부호가 전국 농가(农户)의 94.5%에 달하였다.²⁴

23. 1957년부터 1978년까지 21년간 중국의 1인당 식량생산량은 8.5kg이 증가하여 연평균 증가량이 0.4kg에 불과하였다. 杜润生, “中国农村改革的深刻启示”, 《中国农村经济》, 1998年11月, 4页.

24. 邓大才, “从超前到滞后: 中国农业改革开放的轨迹分析”, 《经济与管理研究》, 1998年, 第2期, 60页.

가정 연산 청부제는 가정 단위의 농가가 집체 경제조직 소유의 토지와 생산임무를 청부하는 농업생산책임제이다. 그 기본 특징은 「집체소유, 가정영농」으로서 토지의 소유권과 사용권을 분리하는 것이다. 토지의 소유는 집체 경제조직이, 사용권은 농가가 갖는 것이다. 즉 농가는 청부계약에서 규정한 권한에 근거하여 독자적으로 생산경영을 조직하고 국가와 집체 조직의 생산임무를 초과하여 완성한 부분은 농가가 소유하게 되는 것이다.

이 개혁을 통해 농가가 생산과 경영의 주체가 됨에 따라 농업생산량이 증가했고 소득도 증가했다. 농민들은 노동과 경영 능력의 개선을 위해 노력하게 되었고 시장정보에 관심을 기울이게 되었으며 새로운 기술을 습득하고 응용하여 농업 생산성을 크게 개선하였다. 농업 생산성의 개선은 농산물 잉여, 나아가서는 노동력 잉여와 자금 잉여를 창출하여 비농업생산의 발전을 위한 토대가 마련되었다. 시장화 정책의 시행과 더불어 향진기업과 다종경영 및 농촌 노동력의 2차 산업과 3차 산업으로의 이동을 유도하여 농민들의 수입 증가에 크게 기여하였다.

2) 농산물 유통체제 개혁

중국의 농산물 유통체제 개혁은 농산물가격 인상과 농산물가격 시장화 및 농산물 유통통로 개혁을 포함했으며 점진적으로 추진되었다. 그 과정은 농산물 가격인상과 시장(集市)교역의 개방 단계, 가격조정과 가격개방의 공존 단계, 가격 결정 메커니즘의 형성 단계 등 3단계로 나눌 수 있다.²⁵

먼저 농산물 가격인상과 시장(集市)교역 개방단계는 1978년부터 1984년까지를 말한다. 농산물 가격인상을 통하여 계획경제 체제하에서 형성된 농산물 가격과 공산품 가격의 격차를 줄이고, 농민들의 근로 의욕을 고취시켜 생산성을 개선하는 데 중점을 두고 있다. 구체적으로 보면 1979년에는 곡물, 식용유, 면화 등 18종의 주요한 농산물 수매 가격을 평균 24.8% 인상하였고, 그 후에도 일부 농산물의 수매 가격을 인상하였다. 이와 더불어 이 때부터 국가의 지령성계획(指令性计划)에 포함되지 않는 농산물에 대해

25. 李炳坤, “农产品价格改革的评价与思考”, 《农业经济问题》, 1997年, 第6期, 13-14页和“农产品流通体制改革与市场制度”, 《中国农村经济》, 1996年6月, 11-12页.

서는 국가수매가격(계획경제)과 협상가격(시장가격)을 공존시켜 시장 공수 관계에 의한 가격 조절 메커니즘을 도입하기 시작하였다.

이와 함께, 시장교역도 개방했다. 농산물의 정부수매와 농민의 자유판매를 공존하게 한 결과, 농민들은 국가의 할당량을 초과하여 생산한 농산물을 시장에서 자유롭게 판매할 수 있게 되었다. 이러한 농산물 유통체제 개혁은 농민들의 근로 의욕을 고취하는데 크게 이바지하였다.

농산물가격 조정과 가격 개방의 공존 단계는 1985년부터 1991년까지 시행되었다. 주로 계획경제와 시장조절을 결합하여 농산물가격의 조정과 개방을 추진하는 데 중점을 두었다. 즉, 국민경제와 민생에 중요한 식량, 면화, 식용유, 설탕 등 농산물 생산량의 일 부분에 대해서는 지령성 계획 관리를 그대로 유지하도록 했다. 할당량을 초과한 생산량에 대해서는 시장에서 그 가격을 결정하는 것이다. 이것이 바로 이중가격체제이다.

이와 동시에 중국 정부는 과일, 수산물 등 국민경제와 민생에 대한 중요성이 낮은 농산물의 가격은 시장에서 결정되게 하였다. 이러한 농산물 품종도 점차 확대하여 정부가 수매가격을 결정하는 품종은 1980년대 초반 113개에서 1986년에는 17개, 1991년에는 9개로 줄어들게 되었다. 주목할 것은 가격을 개방한 농산물은 생산량도 증가하고 가격도 안정되었으나, 이중가격을 적용한 농산물은 생산량도 기대에 미치지 못하고 가격 역시 높아졌다는 점이다.

마지막으로 가격 결정 메커니즘은 1992년부터 형성됐다. 1993년부터 중국 정부는 국가수매 계획과 주민 정량 공급 부분의 식량 수매가격, 공급가격을 전면적으로 개방했다. 또한 기타 국민경제와 민생에 중요한 농산물가격도 점차 개방하기 시작하였다. 1994년과 1996년에는 식량의 국가수매가격을 인상하여 시장가격과의 차이를 근본적으로 없애고 수매가격과 시장가격의 통합을 적극적으로 추진했다. 결국 시장 원리에 의한 농산물가격 결정 메커니즘이 확립됐다.

위와 같은 농산물 가격개혁을 통하여 1996년 농산물 수매가격은 1978년보다 4.5배 인

상되었다. 공산품 소매가격 인상폭인 1.9배를 훨씬 초과해 농산물과 공산품과의 불합리한 가격 차이가 크게 완화되었다. 농민들의 수입도 대폭 증가하였다.²⁶

3) 토지사용권 유통제도 정비와 농업 생산의 규모화·기계화·산업화

앞서 소개한 농업 생산체제 개혁으로 농민들의 생산성과 생활 수준이 향상되었으나 곤한계에 달했고, 도농 간 빈부격차가 다시 사회문제로 떠올랐다. 가정 연산 청부제를 통해 소농경영을 중심으로 한 생산체제가 형성됐는데, 농업생산 규모가 작고 생산효율이 낮아 생산성 개선이 한계에 이른 것이다. 또한 생산성 향상으로 잉여노동력이 발생했으나 취업 문제가 해결되지 않아 소득도 정체되기 시작했다. 도시와의 빈부격차가 다시 벌어지기 시작했다.

이 문제를 해결하기 위해 농업 노동 생산성을 개선하고 농민들의 소득을 증가시키고자 했다. 먼저 가정 연산 청부제에서는 불가능했던 토지사용권 거래를 허용했다. 거래 방식은 합작, 임대, 주식제, 양도 등으로 다양했다. 농가가 청부한 토지를 농업전업호, 합작농장과 농업개발원에 유상(有償)으로 양도하도록 장려하기도 했다. 또한, 농산물 생산 가공기업을 선두로 한 「기업+농업기지+농가」경영형식과 농업합작사의 발전을 적극적으로 지원하여 농업의 규모화, 기계화, 산업화, 시장화를 추진하였다. 농민이 청부한 토지를 제도적으로 유상 양도할 수 있게 되면서, 농업노동력이 2차 및 3차 산업으로 이동하기도 쉬워졌다.

농업개혁의 경험

중국의 농업개혁은 1978년 중국공산당 중앙위원회 제11차 3중전회에서 개혁개방정책이 결정되면서 경제특구 개발과 함께 추진되었다. 경제특구는 개혁개방정책과 수출주도형 경제발전 전략으로의 전환을 의미했는데, 이러한 정책은 농업 개혁에 유리한 국내외 환경을 조성했다. 위에서 언급한 일련의 제도 개혁은 농업 생산성 및 농민 소득 향상으로 이어졌다. 농촌 잉여노동력의 도시로의 대규모 이동, 농업의 규모화, 기계화, 산업화, 시장화 역시 소득 증가로 이어졌다.

이러한 제도 개혁과 함께, 농업기초시설 건설도 생산성 향상에 절대적인 도움이 되었

26. 李炳坤, “农产品流通体制改革与市场制度”, 《中国农村经济》, 1996年6月, 13页.

다. 인민공사 체제 하에서부터 시작된 기초시설 건설은 현재까지도 이어지고 있다. 중국 정부는 대규모 수리시설 건설, 농토정비, 농촌도로 건설 등 기초시설 건설을 적극적으로 추진하고 있다. 적극적으로 선진 기술을 개발·도입·보급하고 농촌 기술 인재로 양성했다. 이러한 중국의 농업개혁 경험은 아직도 식량 부족으로 어려움을 겪고 있는 북한에 많은 시사점을 던져주고 있다.

북한의 식량부족 현황

식량 부족은 식량 공급이 식량 수요를 만족하지 못하는 상황을 말한다. 식량 공급은 국내 생산량과 수입량으로 구성되는데, 공급량 변동은 단기적(일반적으로 1년)으로는 수입량의 변화로, 장기적으로는 국내 생산량과 수입량의 변화로 결정된다. 식량 수요는 특히 1인당 식량 소비량(사료용 곡물소비량을 포함)으로 결정된다. 일반적으로는 경제 발전으로 국민생활 수준이 향상되면 수요도 증가한다. 고기, 계란, 우유 등 축산물 소비량이 증가하는 추세를 보이기 때문이다.

1990년대 중반부터 표면화된 북한 식량 부족 문제의 특징은 식량공급량의 절대적인 부족이다. 북한의 자연조건 자체가 농업에 불리하며, 장기간 지속된 심각한 경제위기로 농업 기초시설이 낙후되고 농자재도 부족한 상황이다. 게다가 자연재해까지 빈번히 발생해 국내 생산량이 수요량에 미치지 못한 것이다. 수입량도 제한되어 있다. 심각한 외화부족과 함께 북핵 문제로 인한 국제사회의 제재까지 더해졌기 때문이다. 식량 수입량과 국제 원조량이 제한되어 식량부족 문제는 전혀 해결되지 못한 상태이다.

북한 정부는 식량 수급과 관련한 통계자료를 거의 발표하지 않는다. 아래에서는 유엔식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP), 한국 통일부(한국농촌진흥청)와 한국농촌경제연구원(KREI) 등의 기관에서 추정된 통계자료를 기반으로 북한의 식량 수급관계의 실태를 분석하고자 한다.

식량 생산량과 생산구조

1) 북한의 식량 생산량

〈표 I-2.1〉은 통일부와 FAO가 추정한 북한 식량 생산량 자료이다. 통일부의 자료를 보면, 북한의 식량 생산량은 1991/1992년도 443만 톤에서 1993/1994년도 388만 톤으로 감소한 후, 2001/2002년도까지(1994/1995년도의 413만 톤을 제외) 7년 동안 400만 톤을 밑돌고 있다. 1999/2000년도에는 332만 톤, 2000/2001년도에는 275만 톤까지 격감한 것으로 나타나 북한이 전대미문의 식량생산 위기에 놓여 있음을 알 수 있다. 2001/2002년도부터 식량생산이 회복되기 시작하여 2005/2006년도, 2006/2007년도에 각각 454만 톤과 448만 톤에 달했지만, 2007/2008년도부터 생산량은 다시 줄어들기 시작해 2009/2010년도에는 411만 톤에 머물렀다.

식량생산이 2001년부터 증가하기 시작한 것은 한국 정부의 대규모 화학비료 제공, 비교적 양호한 기상조건, 관개 면적과 농업기계 가동률 상승이 함께 작용한 결과이다. 그러나 2007년에는 홍수와 태풍 피해로 생산량이 감소하였고, 2008년부터는 한국 정부의 화학비료 원조 중단으로 시비량이 줄어들었고 자연재해까지 겹쳐서 생산량이 감소하였다.²⁷

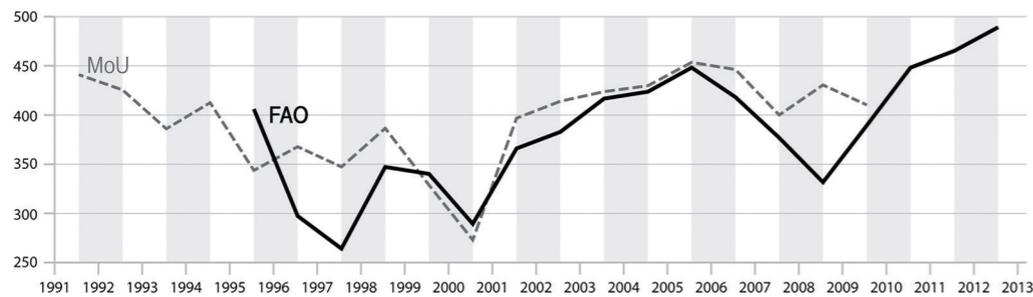
FAO의 자료도 기본적으로는 통일부의 자료와 비슷한 추세를 보이지만, 대부분 통일부가 추정된 값보다 적다. 구체적으로 보면 1995/1996년도, 2003/2004년도, 2005/2006년도를 제외하면 연 식량 생산량이 모두 400만 톤을 밑돌고 있다. 또한, 통일부 자료와는 달리 FAO는 텃밭과 경사지의 식량 생산량(약 17~25만 톤)도 포함하는 점을 고려할 때, 북한의 식량생산이 얼마나 심각한지 가늠할 수 있다.

2010/2011년도부터는 FAO만 추정치를 발표하고 있는데 북한의 식량 생산량은 3년 연속 증가했다. 각각 448만 톤, 465만 톤과 490만 톤을 생산한 것으로 추정한다. 그러나

27. 한국 정부가 북한에 지원한 화학비료는 1999년 16만 톤, 2000~2004년 매년 30만 톤(2001년 20만 톤), 2005~2006년 매년 35만 톤, 2007년 30만 톤으로 총 256만 톤에 달하였다. 그러나 2008년부터 이명박 정권의 등장과 더불어 중단되었다.

한국의 농업전문가들은 2010/2011년도의 생산량을 400만 톤 전후로(텃밭과 경사지의 식량 생산량을 포함하면 420만 톤) 추정하고 있는데, 이는 FAO의 추정치보다 28만 톤 적은 수치이다.²⁸ 또 2012년에 발생한 극심한 가뭄과 홍수 피해를 고려하면, 2011/2012, 2012/2013년도의 실제 생산량은 FAO 추정치보다 적을 가능성이 매우 높다.²⁹ 즉, 낮은 농업 생산량과 불안정한 공급이 북한 식량난을 야기한 가장 큰 원인이다.

〈그림 1-2.1〉 북한의 1991/1992~2012/2013 양곡연도 식량생산량(정곡기준 만 톤)



주: 한국 통일부(MoU) 통계 중 1999, 2000년도 생산량은 KREI가 추정된 생산량으로 대체하고 2002년도 생산량은 한국 통일부와 FAO가 추정한 2003년도 생산량의 비율을 FAO가 추정한 2002년도 생산량에 승하여 추정하였다. FAO 통계 중 2006년도 생산량은 FAO가 발표한 동년도 식량소요량과 부족량에 근거하여 추산하고 2005년도 생산량은 한국 통일부와 FAO가 추정한 2004년도 생산량의 비율을 한국 통일부가 추정한 2005년도 생산량에 승하여 추정하였다.

자료: 한국농촌경제연구원 <북한농업동향>, 제1~13권의 제4호와 제13권 제1호; FAO/WEP, FAO/WRP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 12 November 2012에 근거하여 작성.

농업 기초시설, 농자재, 농기계가 잘 갖춰져 있고 기술 수준이 높으면 자연 재해에 따른 피해를 최소화할 수 있다. 그러나 북한의 농업 기초시설은 매우 취약하고, 연료, 화학비료 등 농자재도 외국으로부터의 원조와 수입에 크게 의존하고 있다. 기후에 따른 생산 변동성이 높은 것이다.

28. 권태진, 남민지, 『2011년 북한의 식량수급 전망』, 『북한농업동향』, 제11권 제4호, 3페이지.

29. 권태진은 가뭄의 영향으로 밀, 보리와 봄감자 등 봄철에 수확하는 이모작 작물의 감소량이 약 20여 만 톤에 달하고 가을에 수확하는 옥수수, 감자, 콩, 벼 등 작물의 감소량은 약 40만 톤에 달하는데, 만약 개인이 경작하는 비탈밭 피해까지 합하면 약 50만 톤에 이를 것으로 추산하였다. 권태진, 『북한의 가뭄, 현재완료형인가?』, 『북한농업동향』, 제14권 제2호, 10~11페이지.

2) 북한의 식량생산 구조

〈표 1-2.1〉은 북한의 농작물 별 재배 면적과 생산량을 나타낸다. 북한의 식량 생산은 쌀과 옥수수를 위주로 이루어지고 있다. 전체 재배면적은 기본적으로 155~161만ha를 유지하고 있는데, 그 중 쌀과 옥수수 재배면적이 약 70%를 차지하고 있다.

작물별 재배면적을 자세히 살펴보면, 먼저 쌀 재배면적은 57.0~58.7만ha로 총 재배면적의 약 37%를 차지하고 있다. 옥수수 재배면적은 1999년 56.0만ha에서 2006년 이후 52.6만ha로 감소하여 총 재배면적에서 차지하는 비율도 36%에서 33%로 떨어졌다. 그 밖에 감자 재배면적이 16.0만ha에서 20.1만ha로 늘어나 총 재배면적에서 차지하는 비율도 10%에서 13%로 상승했다. 감자 재배면적이 옥수수 재배면적을 대체하

〈표 1-2.1〉 농작물 생산구조(만 헥타르, 톤/헥타르, 정곡기준 만 톤)

		쌀		옥수수		밀류		두류		감자		기타잡곡		합계	
		수량	비중	수량	비중										
1999	면적	58	37	56	36	12	8	12	8	16	10	2	1	156	100
	생산성	2.63	-	1.87	-	2.58	-	1.14	-	1.56	-	2.36	-	-	-
	생산량	153	46	105	32	31	9	14	4	25	8	5	1	332	100
2006	면적	58.6	36	52.6	33	13.7	9	13.5	8	20.1	13	2.5	2	161	100
	생산성	3.23	-	3.33	-	1.53	-	1.14	-	3.14	-	0.74	-	-	-
	생산량	189	42	176	39	21	5	16	4	45	10	2	-	448	100
2007	면적	58.7	36	52.6	33	13.7	9	13.9	9	20.1	12	2.5	2	161.5	100
	생산성	2.6	-	3.02	-	1.77	-	1.11	-	3.19	-	0.7	-	-	-
	생산량	153	38	159	40	25	6	15	4	47	12	2	1	401	100
2008	면적	58.7	37	52.6	33	-	-	13.9	9	20.1	13	13.7	9	159	100
	생산성	3.17	-	2.89	-	-	-	1.15	-	2.54	-	1.76	-	-	-
	생산량	186	43	154	36	-	-	16	4	51	12	24	6	431	100
2008	면적	57	37	50.3	33	7.8	5	-	-	30.9	20	8.2	5	154.2	100
2009	생산성	56.9	38	50.3	34	7.4	5	-	-	18.1	12	16	11	148.7	100
2011	생산량	57.1	39	50.3	34	9	6	13.1	9	13.9	10	2.9	2	146.3	100

주: 1999~2008년 면적, 생산성, 생산량은 한국농업진흥청의 통계이고 2008~2011년 면적은 FAO의 통계이다. 1999년은 KREI의 생산량, 2008년 밀류는 기타잡곡에 포함되어있다. 두 통계의 면적에는 모두 텃밭과 경사지 면적이 포함되어있지 않다.

자료: 2000년, 2007년 2008년, 2009년, 2012년 '북한농업동향', 제 4권에 근거하여 작성.

고 있는 것이다. 1999년과 2007년을 비교해보면 밀류와 두류의 재배면적은 각각 12.0만ha에서 13.7만ha, 12.0만ha에서 13.9만ha로 늘어났다. 2007년에는 둘의 합이 총 재배면적의 약 18%를 차지했다. 한편, 기타 잡곡 재배면적은 2007년까지 2.0~2.5만 ha 정도에 그쳤다.

생산량을 보면 쌀과 옥수수 생산량이 총 생산량의 80%가량을 차지하고 있다. 그 중 쌀 생산량은 153~189만 톤으로 총 생산량의 38~46%를 차지하고, 옥수수 생산량은 105~175만 톤으로 총 생산량의 32~39%를 차지하고 있다. 감자 생산량은 1999년 25만 톤에서 지속적으로 증가해 2008년에는 51만 톤에 달했고, 비중도 8%에서 12%로 상승하였다. 밀류 생산량은 1999년 31만 톤에서 2007년 25만 톤으로 줄어들었고, 두류의 생산량은 14만 톤에서 15만 톤으로 증가했다. 밀류와 두류의 비중은 전체의 10% 정도에 그치고 있다.

북한에서 논 면적은 자연조건상 더 이상 확대가 불가능하다. 즉, 재배 면적 확장을 통해 수요를 충족하는 것은 현실적으로 불가능하다. 문제는 이 중 관개 시설이 충분히 갖추어진 면적은 약 56%에 그친다는 것이다. 수리시설의 노후화와 파괴, 심각한 에너지 부족 때문이다. 불충분하지만 관개 시설이 있는 면적은 26%, 전혀 없는 곳은 18%를 차지하고 있다. 가뭄, 홍수, 냉해 등 자연재해가 발생하면 쌀 생산량은 더욱 감소할 수밖에 없다.

옥수수 재배면적은 북한 정부가 1990년대부터 적지적작(適地適作)의 작물 다양화 정책을 추진하여 많이 줄어들었다. 한국을 비롯한 국제사회의 화학비료 원조와 우량종자의 육성·보급 등 농업기술지원에 힘입어 토지생산성은 개선되었다. 또한, 북한 정부가 식량위기를 극복하기 위하여 감자재배를 적극적으로 추진하는 동시에 우량종자의 육성과 보급에도 노력한 결과, 감자 재배면적과 생산량도 많이 증가하였다.

하지만 쌀을 주식으로 하는 만큼 식량 부족은 여전히 심각한 상황이다. 또한, 단백질 함량이 높은 두류 생산량과 육류, 계란, 우유 등 축산물은 생산량과 소비량 모두 극히 낮아 단백질과 지방 섭취량의 부족이라는 영양 부족 문제로 이어지고 있다.

식량수요량

북한의 식량수요에 대한 추정 결과는 1인당 식량 수요량의 변화에 따라 크게 달라진다. 세계식량계획(WFP)은 긴급 식량지원 대상국인 북한의 1인당 일일 섭취량을 세계보건기구(WHO) 권장량의 75%로 추정한다. WHO의 1인당 일일 섭취 권장량은 2,130kcal(1인당 연 식량소비량 222kg, 하루 608g)로, 75%는 1,600kcal(연 식량소비량 167kg, 하루 458g)이다.

그 밖에 종자, 사료, 가공용 식량 수요량과 수확과 저장 과정에서 발생하는 손실을 아

〈표 1-2.2〉 북한 식량 수요량 추정 결과(정곡기준 만 톤, 만 명, 킬로그램)

	2003/2004 곡물연도			2006/2007 곡물연도		
	WFP	기초대사량 수준	한국소비 수준	WFP	한국통일부	미국농무부
식용	394.4	496	484.2	403	514	389.2
	(375.3)	(472)	(460.8)	(386.7)	(514)	(386.7)
사료용	17.8	30	479.5	18	30	18
종자용	23.0	23	23	23	23	23
기타	74.8	98.8	78.9	79.9	79.9	79.9
합계 (만 톤)	510.0	647.8	1065.6	523.9	646.9	510.1
	(490)	(623.8)	(1042.2)	(507.6)	(646.9)	(507.6)
인구 (만 명)	2362.0	2362	2362	2413.5	2315.7	2330.7
	(2247.6)	(2247.6)	(2247.6)	(2315.7)	(2315.7)	(2315.7)
일인당 연 식량소요량 (킬로그램)	167	210	205	167	222	167

주: 2003/2004 양곡연도 인구는 권태진이 추정한 인구이고 ()안의 인구는 저자가 한국 통계청의 2006년 7월 1일 기준 인구 2293만 명과 연평균 인구증장을 1%에 근거하여 계산한 것이다. 2006/2007양곡연도의 인구는 2007년 7월 1일 기준 인구이고 ()안의 인구는 한국통계청이 추정한 인구이고 ()안의 식용식량과 합계도 상기의 인구에 근거하여 추산한 것이다. 유엔경제사회부가 추정한 2007년 인구는 2267만 명이다.
 자료: 권태진 <북한의 식량 상황과 장기 수급 전망>과 <2007년 북한 농업 전망과 협력과제>. 북한농업동향, 제5권 제4호와 제8권 제4호에 근거하여 작성.

래와 같이 추정한다. 먼저 종자 수요량은 정곡 기준으로 헥타르(ha)당 쌀 97.5kg, 옥수수 45kg, 밀과 보리 200kg, 두류 45kg, 감자 625kg으로 추정한다. 사료 수요량은 북한 정부가 발표한 사료 소비량으로 대체하고, 가공용 식량 수요량은 식량 소비량의 3%로 추정한다. 그리고 수확과 저장 과정에서 발생하는 손실은 식량 생산량의 15%로 추정한다. 단, WFP는 식량 수요량에 감자를 포함하지 않지만, 한국 농업 전문가들은 주요 식량으로 간주하여 감자 생산량의 25%를 정곡으로 환산한다.

〈표 I-2.2〉는 위의 가정을 바탕으로 추정한 2003/2004년도와 2006/2007년도 북한의 식량 수요량이다. 먼저, WFP는 일인당 연 소비량을 WHO 권장 수준의 75%인 167kg로 가정하고, 연간 총 수요량을 510만 톤으로 추정했다. 북한의 기초소비 표준은 일인당 연 소비량을 북한 정부의 식량배급 목표인 210kg으로 가정한 결과로, 648만 톤에 달한다. 사료용 곡물수요량은 2000~2002년의 평균 소비량으로 대체했다. 한국의 기초소비 표준은 2002년 한국인의 일인당 연 식량소비량인 205kg과 1인당 연 사료용 곡물소비량 203kg을 기준으로 한 결과로, 1,066만 톤에 달한다.

WFP가 추정한 2006/2007년도의 식량 수요량은 524만 톤이다. 역시 일인당 연 소비량을 167kg로 가정했다. 미 농무부도 같은 가정을 바탕으로 했으며, 연 소비량을 510만 톤으로 추정했다. 한국 통일부는 1인당 연 식량 소비량을 WHO 권장 기준인 222kg로 가정하고, 2000년 사료량을 바탕으로 총 647만톤을 수요량으로 추정했다.

이를 종합해보면, WFP의 값인 510~520만 톤은 북한 주민들의 생계에 필요한 최저 소비량으로, 한국 통일부의 값인 650만 톤은 주민들의 기본적인 식량수요를 만족시킬 수 있는 수치라고 볼 수 있다. 또한, 북한의 식량 소비 수준이 한국과 비슷해지면, 북한의 식량 수요량은 1,100만 톤에 달할 것으로 추정된다.

식량공급 부족

한국 통일부와 FAO가 추정한 식량 생산량과 소비량을 비교해보면, 통일부의 생산량에서 FAO의 소비량을 빼는 것이 북한의 공급 부족량을 최소화해서 볼 수 있는 방법이다. 이 글에서는 이 수치에서 북한의 상업성 식량 수입량과 국제 원조량을 뺀 값을 최종 식량 생산 부족량으로 보고자 한다.

〈표 I-2.3〉 북한 식량 부족량(정곡기준 만 톤)

곡물 연도	1995/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01월 02일	02월 03일	03월 04일	04월 05일	06월 07일	07월 08일	08월 09일	09월 10일	10월 11일	11월 12일	12월 13일
생산량	345	369	349	387	332	275	395	414	425	431	448	401	431	411	423	443	468
수요량	599	536	461	484	475	479	496	492	510	513	524	520	520	522	534	540	541
생산 부족량	254	167	112	97	143	204	101	78	85	82	76	119	89	111	111	96	73
상업성 수입	70	50	70	30	21	20	10	10	10	10	19	20	19	29	30	30	-
국제 원조	63	66	76	84	59	110	82	30	44	30	45	30	10	8	16	41	-
소계	133	116	146	114	80	130	92	40	54	40	64	50	29	37	46	71	-
공급 부족량	121	51	-34	-18	64	74	9	38	31	42	12	69	60	74	65	25	-

주: 1995/96~2009/2010양곡연도 생산량은 한국 통일부가 추정한 생산량이고 2010/2011 곡물연도부터는 FAO가 추정한 생산량인데 모두 텃밭과 경사지의 생산량을 제외하였다. 수요량은 WFP가 추정한 식량수요량이다.

자료: 각 연도 〈북한농업동향〉; FAP/WEP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, Nov.22,2004; FAP/WEP Crop and Food Security Assessment Mission to the DPRK, Nov.22,2012에 근거하여 작성.

〈표 I-2.3〉은 북한의 식량 부족량을 나타낸다. 먼저 수입량과 국제 원조를 고려하지 않은 ‘생산 부족량’은 지속적으로 문제가 되고 있다. 심지어 2007/2008년도부터는 다시 악화되는 추세이다. 1995/1996~2001/2002년도에는 100만 톤을 초과하였으며, 특히 2000/2001년도에는 204만 톤에 달하였다.³⁰ 2002/2003~2006/2007년도에는 80만 톤 가량으로 감소하였지만 2007/2008~2011/2012년도에는 다시 증가하여 2008/2009년도를 제외하면 모두 110만 톤에 달하였다. 2012/2013년도의 생산 부족량은 73만 톤으로 나와 있지만, 실제로는 이보다 더 클 가능성이 매우 높다.

다음으로 수입량과 국제 원조까지 고려한 ‘식량 공급 부족량’을 살펴보면, 2002/2003년도까지는 국제사회의 대규모 식량지원으로 완화되었다. 이를 자세히 살펴보면 식량 생산이 격감한 1999/2000~2000/2001년도를 제외하면 1995/1996~2001/2002년도에는 주로 국제사회의 대규모 식량 지원 덕분에 기본적으로 식량 공급량이 수요량을 만족시키고 있다. 그러나 2002/2003~2004/2005년도에는 공급 부족량이 30~40만

30. 1995/1996~1996/1997년도의 식량 수요량은 사료용 곡물 수요량으로 인해 다른 해에 비해 높게 집계됐다.

톤으로 증가하였다. 이는 국제 원조의 감소와 함께 수입량이 대폭 감소한 데 기인한다. 북한의 상업성 식량 수입량은 1997/1998년도까지 3년간 50~70만 톤에 달했지만, 1998/1999년도에는 30만 톤, 1999/2000년도에는 21만 톤, 2001/2002~2004/2005년도에는 10만 톤으로 줄어들었다. 만일 북한 정부가 50~70만 톤의 식량을 수입했다면 북한의 식량공급 부족 문제는 크게 완화되었을 것이다.³¹

2007/2008~2010/2011년도에는 한국 정부의 대북 식량 및 화학비료 지원 중단과 북한의 식량생산 감소 등으로 식량공급 부족량이 70만 톤 내외로 증가하였다.³² 그러다가 2011/2012년도에는 중국 정부의 대북 식량지원 증가에 따라 부족량이 25만 톤으로 줄어들었다. 그러나 FAO가 추정한 2011/2012년도와 2012/2013년도의 소비량이 실제보다 많을 가능성이 아주 높으므로, 식량공급 부족 문제는 기술된 것보다 심각할 수 있다.

이보다 더 낙관적인 분석은 통일부의 생산량에는 누락된 텃밭과 경사지의 식량 생산량을 더하고, FAO의 인구 추정치를 다른 기관 수준을 감안해 낮추는 것이다. 텃밭과 경사지의 식량 생산량은 매년 17~25만 톤으로 추정된다.³³ 각 기관이 식량 수요량을 추정할 때 이용한 2007년 북한인구를 보면 WFP는 다른 기관에 비해 약 100만 명 정도 많게 추정했다(표 I-2.2 참고). 100만 명분의 식량 수요량은 16.7만 톤에 달하는 것으로 추정된다. 따라서 텃밭과 경사지 식량 생산량을 20만 톤으로 계산하여 식량 생산량에

31. 북한의 식량수입량은 1991년 129만 톤, 1992년 83만 톤, 1993년 109만 톤, 1994년 49만 톤이다. 1994년 식량수입량의 감소와 함께 1995년에 발생한 대홍수로 말미암아 북한의 식량위기가 표면화되었다고 생각된다. 식량수입량은 KOTRA, 『2008년 북한 대외무역 동향』, 2009년.

32. 한국정부의 대북 쌀 지원량은 1995년 15만 톤, 2000년 50만 톤(그중 옥수수 20만 톤), 2002~2004년과 2007년 매년 40만 톤, 2005년 50만 톤, 2006년 10만 톤으로 총 285만 톤에 달한다.

33. 권태진, 『2009년 북한의 식량수급 전망과 남북한 협력과제』와 권태진, 남민지, 『2010년 북한의 식량수급 전망』, 『북한농업동향』, 제10권 제4호, 8페이지와 제11권 제4호, 15~7페이지.

34. 2011년 7월 4일, 유럽연합(EU) 집행위원회는 대북 식량지원 프로젝트에 1,000만 유로를 지원한다고 발표하였다. 식량지원 발표에 앞서 집행위원회가 ECHO 소속 직원 5명으로 구성된 식량 평가단을 2011년 6월 6일부터 17일까지 북한에 파견하여 현지의 식량 사정을 조사하였다. 그 결과 국가에서 배급된 식량이 4월 초 1인당 하루 400g에서 6월에는 1인당 하루 150g으로 급감하여 작년보다도 식량 사정이 나빠졌다고 보고되었다. 『중앙일보』 일본어판 7월 5일 전송, <http://headlines.yahoo.co.jp>.

더하고 100만 명분의 식량 수요량 16.7만 톤을 식량 수요량에서 덜어내면 각 연도의 식량공급 부족량은 약 37만 톤씩 감소한다.

이러한 가정에도 1999/2000~2000/2001년도와 2007/2008~2010/2011년도의 식량공급 부족량은 여전히 30~40만 톤에 달한다. 2007/2008년도부터 북한의 식량사정이 다시 악화하여 새로운 식량위기에 직면해 있음을 보여준다.³⁴ 한편, 2012/2013년도에는 생산 부족량이 73만 톤으로, 국제사회의 식량원조와 상업성 식량 수입량이 대략 50만 톤 이상일 때 식량 수요량을 충족할 수 있는 것으로 추정된다.

앞에서 언급한 바와 같이 WFP가 추정한 식량 수요량은 북한 주민들의 생계보장에 필요한 최저 식량 소비량으로서 한국 통일부가 추정한 기초식량 소비량보다 130만 톤 적다. 이 역시 북한의 식량부족 문제가 오랫동안 심각한 수준이었음을 충분히 설명해 준다.

북한의 식량난 발생 원인

북한에서 식량부족은 다양한 원인에서 기인한다. 자연조건의 제약, 북한의 경제발전전략과 산업정책의 실패, 국제환경의 변화 등이다. 이 중 가장 근본적인 원인은 경제발전전략과 산업정책의 실패라고 할 수 있다.

자연조건의 제약

농업생산은 지리적 위치와 지형, 기후, 토양 등 자연조건의 영향을 크게 받는다. 북한은 지리적으로 한반도 북부에 자리하고, 국토면적은 12.3만km², 평균 해발은 440m로서, 산과 고원이 면적의 80%를 차지한다. 산지 토양의 60%는 산성이고 토양층의 평균 두께는 15~20cm이다.

온대계절풍 기후에 속하여 봄과 가을이 짧은 반면 여름에는 무덥고 겨울에는 춥고 건조하며, 밤과 낮의 온도 차가 크다. 연평균 기온은 8~12도이고 연 강수량은 1,000~1,200mm이며(내륙 고원지역은 500mm이하), 강수량의 60%가 7월과 8월에 집중되어 있다.

경작지 면적은 160만ha 전후인데 그 중 논은 36.5%이고 밭이 63.5%를 차지하고 있다. 이 중에서도 경사도가 5° 이하인 밭이 18%, 6~15°가 42%, 16° 이상이 40%를 차지한다.³⁵

북한은 경작지 면적이 적을 뿐만 아니라 밭이 주를 이룬다. 토양조건도 좋지 않으며 지형과 기후조건의 영향을 받아 저온냉해, 홍수, 가뭄 등 자연재해도 발생하기 쉬워 농업 생산의 기초조건이 열악하다. 더욱이 전통적으로 쌀을 주식으로 하는 점을 고려할 때, 국내의 식량 생산만으로 식량 수요를 충족하기는 무리인 것이다.

1990년대 이후에는 2001~2006년을 제외하고는 매년 자연재해가 발생했다. 1992년에는 서해안 중부지역에서 냉해가 발생하였고, 1993년에도 냉해와 가뭄이 발생하였다. 1994년에는 곡창지역인 황해남도과 황해북도가 폭우와 우박의 피해를 보았고, 1995년과 1996년에는 대홍수가 발생하였으며, 1997년과 1999년에는 심한 가뭄이 발생하였다. 2007년에는 홍수, 2009년에는 가뭄, 2010년에는 홍수가 발생하였다.

북한은 장기간 지속되는 경제위기로 농업기반이 아주 취약할 뿐만 아니라 에너지와 화학비료 등 농자재도 부족해 자연재해에 취약하다. 이 때문에 농업생산은 자연재해가 발생할 때마다 감소할 수 밖에 없었고, 그 결과 식량위기는 더욱 심화됐다.

경제발전 전략과 산업정책 실패

북한은 지리적 위치와 풍부한 지하자원, 노동력을 고려할 때 농업보다는 수출산업과 물류, 관광, 무역 등 서비스 산업의 발전에 유리하다. 따라서 북한이 추진할 수 있는 최선의 발전전략은 수출주도형 경제발전 전략이다. 수출 산업을 육성해 경제를 발전시키고, 식량 수입을 늘려 국내 식량부족 문제를 해결할 수 있기 때문이다.

그러나 북한은 1960년대부터 쇄국과 자력갱생의 원칙하에서 계획경제를 기초로 중공업, 특히 국방을 우선적으로 발전시키는 전략을 취해왔다. 그 결과 산업기반이 취약하고 산업기술이 뒤떨어졌다. 계획경제 체제하에서 관료주의와 평균주의가 범람하고, 대

35. 한국 통계청, 『남북한 경제사회 비교』, 1997년.

중운동 방식의 생산동원이 빈번히 진행됐다. 투자 역시 거대한 기념시설 등 비생산적 부문에 주로 이루어져 경제질서가 혼란해지고 재정부족과 외화부족이 더욱 악화됐다.

1980년대부터 국민경제가 쇠퇴하기 시작해 에너지, 자본재, 소재, 원자료, 식량과 일상 소비재의 부족이 만성화되었다. 사회주의 국가, 특히 소련의 경제원조와 특혜무역에 크게 의존하게 된 것이다. 집단생산체제 하에서 생산의욕이 떨어지고 농자재 부족, 농업 기초시설 노후화, 에너지 부족 등이 겹치며 농업 생산은 더욱 감소했다. 결정적으로 1991년부터 대소련(현 러시아) 수입이 감소하자 북한 경제는 치명적인 영향을 받았고, 심각한 식량위기가 시작됐다.

이후 북한 정부는 토지정리사업, 관개수로 건설, 농작물 다양화 추진, 이모작 면적 확대와 감자 재배면적 확대 등의 대책을 취했다. 소기의 성과를 거두었으나 근본적인 해결은 하지 못했다.

국내 자원이 부족한 만큼, 북한은 경제체제 개혁과 대외개방정책을 통해 외자를 유치해야 식량난을 해결할 수 있었다. 그러나 북한 정부는 줄곧 기존의 국내 정치체제를 유지하는 데 중점을 두었다. 그 결과 정책의 일관성을 잃고 대외환경 개선과 외자 유치에 실패하였다. 농업 부문에 대한 투자와 식량 수입을 제한해 경제위기와 식량위기가 지속됐다.

이 밖에 북한의 농업생산 유통체제와 농업정책의 폐단도 식량 위기를 더욱 악화시킨 원인이 됐다. 북한의 집단생산 체제하에서 발생한 당 조직과 경영 조직의 혼동, 경제관리 권한의 과도한 집중, 자주적 생산성의 결여, 평균주의의 범람 등으로, 농민들의 생산에 대한 적극성, 자각성과 창조성이 억제되고 농업 생산성이 떨어진 것이다.

식량위기가 발생하자 북한 정부는 농민들의 생산 의욕을 고취시키는 정책을 시행했다. 1996년에는 ‘분조청부제’를 시행해 협동농장을 작은 규모의 생산분조로 세분화하고, “합리적으로 계획하고 계획을 초과하여 생산한 농산물은 자기유보할 수 있고 잉여량의 판매”를 허용했다. 2001년에는 ‘가정영농제’를 시험적으로 시행해, 생산분조의 인원수를 기존의 10~15명에서 5~8명으로 줄였다. 2002년에는 ‘7·1경제관리 개선조치’를 시행하여 식량 수매 가격을 크게 인상하고, 협동농장의 농산물 자유처분 권한을 확대했다.

2002년 7.1 조치가 큰 효과를 거두지 못한 것은 농산물 유통체제 개혁이 이루어지지 않았기 때문이다. 협동농장에서 생산된 농산물은 초과 생산량의 경우에도 모두 정부의 엄격한 통제를 받았다. 초과 생산량 역시 기존의 국영 유통부분에서 판매될 수 밖에 없었던 것이다. 농민들이 실질적인 혜택을 받지 못해 근로 의욕을 불러일으킬 수 없었다. 이와 더불어 2006년 북핵 위기 이후, 북한 정부는 다시 계획경제관리 체제를 강화했다. 시장에서의 농산물 판매를 금지하고 식량배급을 강화했다. 기존의 정책과 상충하는 조치로 인해 농민들의 근로 의욕이 저하되었다.

농업정책 실패도 농업 생산성을 저해했다. 북한 정부는 1970년대 중반부터 경작지 면적의 확대와 식량 생산량의 증가를 목적으로, 행정명령을 통해 「밀식재배와 제전조성」 등의 농업정책을 추진했다. 그러나 이 정책이 실패하면서 오히려 생산이 감소했다. 먼저, 밀식재배로 지력(地力)이 저하되고 병충해가 발생하면서, 토지 생산성이 저하됐다. 제전조성은 마구잡이 벌목과 삼림피복의 파괴 및 수토 유실로 이어졌다. 또한 「자연개조 5대방침」을 실행하여 대대적으로 강바닥과 모래사장을 개간한 결과 강바닥이 높아지고 강폭이 좁아져 호우가 내리면 강물이 범람하였다. 1990년대에는 강제적으로 토양개량을 추진하여 경작지 표층의 20~25cm의 토양을 바꿨는데, 농토 주변의 토양층이 유실되어 산사태가 발생했고 농토가 파괴됐다.

국제환경 변화의 충격

1980년대 후반부터 북한의 대외 관계는 지속적으로 악화되었다. 먼저 소련과의 관계가 악화되었다. 80년대 후반에 소련 경제가 심각한 위기에 직면하고, 1990년에는 소련이 한국과 국교를 수립했기 때문이다. 1991년부터는 소련이 무역대금을 교환 가능한 통화로 지급할 것을 요구하면서 양국 무역이 급감했다. 또한 소련의 붕괴는 북한의 최대 원조 국가가 사라진 것으로 식량위기가 발생한 직접적인 도화선이 되었다.

2003년 1월 북한이 「핵확산금지조약(NPT)」 탈퇴를 선언하면서는 식량원조도 거의 받지 못하고 있다. 1995년 대홍수 이후 북한은 국제사회에 식량 지원을 요청했다. 미 의회조사국(CRS)에 따르면, 1995년부터 2009년까지 국제사회가 북한에 지원한 식량은

약 1,200만 톤에 달한다. 그 중 중국이 26.9%, 한국 26.5%, 미국 18.5%, 일본 10.7%를 구성해 총 지원량의 80%를 차지하였다.³⁶ 그러나 서방 국가들이 제시한 원조식량 분배과정의 투명성 확보와 사후 확인시스템 확립 등의 요구가 지켜지지 않아, 유엔과 서방 국가들은 식량 원조를 대부분 중단했다. 2008년부터는 한국 정부도 식량원조를 전면 중단했다.

결론

중국의 농업개혁 경험이 북한의 식량난 해결에 주는 시사점은 아래와 같다. 첫째, 북한 지도층은 「개혁개방 정책」 시행에 관해 명확한 정책을 설정하고 지속적으로 추진해야 한다. 중국의 농업개혁은 1978년 중국공산당 중앙위원회 제11차 3중전회에서 명확히 결정되었고 점진적으로 추진되었다. 그 결과 개혁 초기에 각급 지방정부 관원들은 대담하고 창조적으로 개혁조치를 집행할 수 있었고, 농민들도 적극적으로 농업개혁과 생산에 참여할 수 있었다. 반면 북한 정부는 1990년대 중반부터 몇 차례에 걸쳐 「개혁과 개방 정책」을 시도하였지만, 명확한 정책 설정도 없었고 지속적으로 추진되지 못했다.

둘째, 수출주도형 경제발전 전략을 실행하고 대외 환경을 개선하여야 한다. 북한의 자연조건과 지속된 경제 위기로 인한 자본 및 기술 부족을 고려할 때, 농업 생산성 향상을 통한 경제 발전은 한계가 있다. 북한의 지리적 위치와 지하자원, 우수한 노동력은 수출 산업, 관광, 무역, 물류 등 서비스 산업 발전에 보다 유리하다. 서비스 산업을 통한 경제 회복 및 발전을 통해, 자본을 축적하고 농업 생산성 향상과 함께 식량 수입을 늘리면 식량부족 문제를 근본적으로 해결할 수 있다.

셋째, 농업생산체제 개혁과 농산물 유통체제개혁을 동시에 추진해야 한다. 중국 정부는 가정 연산 청부제를 중심으로 한 농업생산체제 개혁과 초과 생산량에 대해서는 농가의 자유판매도 허용하는 농산물 유통체제 개혁을 동시에 추진해 농민의 근로 의욕을 고취 시켰다. 북한 역시 「분조청부제」, 「가정영농제」 등으로 농업생산체제 개혁을 시도하고, 「7·1경제관리 개선조치」를 통하여 식량 수매 가격을 대폭 인상했다. 하지만 초과 생산량을 시장에서 판매할 수 있도록 하는 농산물 유통체제를 확립하지 못해 정책의 효과를 거두지 못했다.

36. 워싱턴 연합 뉴스, 2011년 6월 27일, <http://www.wowkorea.jp/news/Korea/2011/0627>.

넷째, 농업개혁 초기부터 토지 소유권 및 사용권 거래 문제들을 해결해야 한다. 중국은 농업개혁 초기에 가정 연산 청부제를 통해 농민 생활수준을 향상시키는데 성공했으나, 토지 사용권 거래가 불가능해 한계에 이르렀다. 이는 도농간 빈부격차를 심화시켜 사회 안정을 위협하는 요인이 되었다. 북한은 중국과 비교해 인구나 국토가 작으므로, 농업개혁 초기부터 토지 소유권이나 토지사용권 거래 문제를 다루는 정책을 세워야 한다. 또한 각 지방의 특징에 맞게 농업생산의 규모화, 기계화, 산업화를 추진해야 농업 생산성을 높일 수 있다.

다섯째, 농민들의 자유로운 이동을 허용해야 한다. 농업 노동력이 2차 및 3차 산업으로의 유입될 수 있어야 하기 때문이다. 중국의 경험을 보면, 농산물 가격 인상보다 농민들의 자유로운 이동을 토대로 한 충분한 일자리 확보가 오히려 농민소득 증가에 더욱 크게 이바지하였다.

여섯째, 농업 기초시설의 재정비이다. 중국에서는 농업개혁 초기에 인민공사 체제하에서 건설한 농업 기초시설이 농업 생산성 향상에 큰 역할을 했다. 현재 북한의 농업 기초시설은 노후화와 시설파괴가 심각하다. 개혁 초기부터 국가와 지방정부의 투자확대, 외자유치, 농민들의 조직 동원 등 여러 가지 경로를 통하여 농업 기초시설을 재정비하여야 한다.

그 밖에도 투자환경을 개선하여 외국의 선진 농업기술을 도입하고 농업기술 인재도 양성 필요가 있다. 특히 국제환경을 개선하여 국제사회의 식량원조가 증가하면, 짧은 시일 내에 식량부족 문제를 크게 완화할 수 있다. 이와 함께 경제체제 개혁을 위한 물질적 토대도 마련해 개혁 초기에 예상되는 통화팽창을 방지할 수도 있다.

지난해부터 북한 정부는 경제발전을 위해 농업개혁, 경제특구 설립 등 여러 가지 조치를 강구하고 있다. 국제사회가 협력하여 북한을 ‘개혁·개방’으로 유도하면 동북아 지역의 평화와 안정 및 발전에 유리한 환경이 조성될 수 있다.

II. 북중 경협

1. 계승·발전하고 있는 북·중 경제협력관계

박건일 (중국사회과학원)

2. 최근 북한의 대외무역 동향 및 전망

이종규 (KDI)·남진욱 (KDI)

1. 계승·발전하고 있는 북·중 경제협력관계

박건일 (중국사회과학원)

머리말

21세기 들어 꾸준히 발전한 북·중 경제협력은 양국에 실질적인 이익을 가져다주었을 뿐만 아니라 국제적으로도 큰 관심을 불러일으켰다. 이 글은 양국 경제협력의 형성과 발전 과정, 냉전 이후의 조정 과정, 현황과 구조적 특징을 차례로 논하고자 한다.

북·중 경제협력관계의 형성과 발전

북·중 경제협력관계의 기초

1945년 8월 15일, 일본이 무조건 항복을 선포한 후, 북한에서는 공산당이 ‘북조선 임시 인민 위원회’를 설립하였다. 중국에서는 공산당이 “동북 근거지를 건립하고 공고히 할 것”을 결정하고, 중국 동북 지방에 군대를 보내 주둔하게 하였다. 그러나 미국의 원조를 받는 국민당 군대가 이미 동북의 주요 도시와 교통 거점을 점령하고 있었다. 장개석의 국·공 합작 파기로 시작된 중국의 내전으로 말미암아 동북 지방에서는 국민당 군과 공산당 군이 충돌하게 되었다.

아직 동북 지방이 국민당 군의 영향 아래에 있던 시기에 중국 공산당 군이 군정 간부와 작전부대를 파견할 수 있었던 것은 북한 임시정부의 도움 덕분이었다. 산둥반도 동쪽으로 서해를 건너 북한을 경유하도록 한 것이다. 또한 북한은 중국 동북 지방의 남부와 동부전선을 연결하는 중요한 교통 거점이자 물자 보급선이 되었다. 북한 임시정부는 인민해방군에게 무기 10만 정, 탄약 수천 톤, 신발 100만 켤레, 천 3,000필을 비롯해 상당량의 식량을 제공해 주었으며, 인민해방군 내에 있던 자국 부대가 해방전쟁에 참가하도록 지시하였다.³⁷ 1947년 말, 동북 행정위원회와 북한 임시정부는 우편과 전

신을 연결하는 임시협정을 체결하였다.

중화인민공화국 건국 직후, 북한은 즉각 중국 정부를 인정하고 중국과 외교관계를 맺었다. 1949년 12월, 양국은 정식으로 우편, 전보와 전신, 유선전화통신 협정을 체결함으로써 최초의 정부 간 협정을 체결했다. 6·25 전쟁 발발 후인 1950년 8월, 양국 정부는 서로 화물을 교환하는 구상무역협정을 체결하였다. 같은 해 9월, 미국은 ‘연합군’을 규합하여 인천에 상륙한 후 38도선을 넘어 압록강변까지 전선을 밀고 올라갔다. 10월, 중국인민지원군이 전쟁에 참가하였으며 중국에서는 ‘항미원조’ 운동이 거세게 일어났다. 중국 국민은 적극적으로 지원군에 자원하였고 연이어 보급부대, 부상자 운반대와 의료부대를 조직하여 전선을 지원하였다. 또한, 절약운동과 무기헌납운동을 전개해 1952년 5월까지 전투기 3,710대에 해당하는 액수를 기부하였다.

이와 함께 중국은 북한에 대량의 식량과 물자를 지원하였다. 1950년부터 1952년까지 식량 6,000톤, 육류 313만 7,000근(1근=500g), 담요 11만 장, 천 3만 5,000필, 솜 옷 36만 벌, 기타 각종 의류 2만 4,000벌, 면화 40만 근, 신발 15만 켤레, 수건 81만 8,000장, 위문품 봉투 14만 개, 기타 물자 127만 9,000상자를 지원하고, 위문금으로 인민화 1,828억 5,000만 위안을 지원하였다. 이와 별도로 중국의 동북 지방에서는 식량 5,700톤에 해당하는 액수를 직접 기부하였고, 화물칸 20대를 통해 돼지고기, 수건 15만 장, 옷 2만 벌, 담배 30만 갑, 위문품 봉투 2만 5,000개와 대량의 말린 양식을 보냈다. 또한, 중국에서는 북한의 전쟁고아 2만 1천명을 동북 지방에 입양시켰으며, ‘연합군’이 세군전을 감행한 후에는 방역대, 의료대와 함께 대량의 약품과 설비를 북한에 지원하는 한편, 중국 인민지원군으로 하여금 자기 지출을 줄이고 북한의 재건을 돕게 하였다.³⁸

북·중 경제협력 관계의 확립

6·25전쟁 휴전 이후, 북한은 소련을 비롯한 동구 사회주의 국가 및 중국 정부와 전후 북

37. “조선이 우호국가에 대한 군사지원 전면공개”, 조선신보(www.Korea-np.co.jp), 2004년 4월 3일.

38. “중국인민이 높은 국제주의 우정을 발휘하여 3년래 대량의 물자로 조선인민을 지원하다”, 《인민일보》, 1953년 8월 4일.

구에 관해 상의하였다. 1953년 11월, 북한과 중국 정부는 중국이 북한에 원조를 제공한다는 내용을 발표했다. 1950년 6월 25일 전쟁 발발일로부터 1953년 12월 31일까지 원조한 모든 물자와 비용을 무상으로 제공한다는 내용이었다. 중국은 또 1954~1957년에는 인민화 8조 위안을 무상으로 원조하여 북한이 석탄, 천, 면화, 식량, 건축자재, 교통기재, 금속제품, 기계, 농기구, 어선, 종이, 문구, 일용품 등의 물자 구매와 경제 회복에 사용하도록 하였다. 또한, 전쟁 중에 파괴된 북한의 철도체계를 수리하고 재건해 주었으며, 기계, 버스, 트럭을 제공하였다. 중국은 북한의 제의를 받아들여 북한과 소련의 합작 항공사 항공기가 중국 동북 지방 영공을 통과할 수 있도록 허용했다. 기술 교육과 전수를 위해 자국 기술자를 북한에 파견하거나 자국에 파견된 북한 기술자들을 교육하였고 북한 유학생의 입국을 허용하였다.³⁹

또한 북·중 양국은 ‘중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국 경제 및 문화 협력 협정’을 체결하여 양국 간 경제협력관계를 공식화했다. 이 협정은 “쌍방은 우호적인 상호협력과 호혜평등의 기초 위에 양국 간의 경제와 문화관계를 공고히 발전시키며 상호간에 경제와 기술방면에서 가능한 각종 원조를 주고 필요한 경제와 기술협력을 함으로써 양국 문화교류 사업을 추진하기 위해 노력한다”, “본 협정의 내용을 실현하는 기간 동안, 양국은 본 협정에 근거하여 경제, 무역, 교통, 문화, 교육 등에 대한 구체적인 협정을 체결한다”, “본 협정은 가능한 빠른 시일 내에 비준하며 비준한 그 날부터 효력이 발생하고, 그 유효기간은 10년이다”, “만일 본 협정기한이 만료되기 1년 전에 협정의 어느 일방이 폐지를 통지하지 않으면 자동으로 10년 연장된다”⁴⁰ 는 것을 골자로 하고 있다.

양국의 경제협력관계는 사회주의 진영의 다방면 협력체제와 동시에 확립되었다. 하지만 양국의 관계는 장기간에 걸친 혁명투쟁의 과정에서 다져온 사심 없는 협력이라는 점에서 차별성이 있다. 소련은 북한의 요구로 전쟁자금 상황을 연기해 준 반면, 중국은 전쟁 시기의 원조를 무상기증으로 바꾸었다. 소련과 동구 국가들과는 달리, 중국은 북한과

39. “중화인민공화국정부와 조선민주주의인민공화국정부 대표단 담판공보”, 《인민일보》, 1953년 11월 24일.

40. “중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국 경제 및 문화협력 협정”, 《인민일보》, 1953년 11월 24일.

장기간의 경제 및 문화협력 협정을 체결해 법률의 형식으로 양국의 경제협력관계를 확립하였다. 소련과 동구 국가들의 원조는 주로 중공업의 회복·발전과 관련한 것이었고, 중국의 원조는 대부분 교통과 운수, 경공업과 농촌경제의 회복·발전과 관련한 것이었다. 즉, 북한 주민의 생활을 직접 개선할 수 있는 분야에 집중한 것이다. 이런 중요한 특징들은 이후 양국 경제협력관계의 기본방향과 내용을 결정하게 되었다.

북·중 경제협력관계의 발전

북·중 경제 및 문화협력 협정을 체결한 이후, 양국 경제관계는 사회주의 진영의 다자협력과 북·중 양자협력의 구조 안에서 발전하였으며 단계적인 특징을 나타내고 있다.

1) 북한의 전후 복구와 사회주의 기초건설 시기(1954~1960년)

1954~1957년은 북한의 전후 복구 시기로, 이 기간에 사회주의 진영은 집중적으로 북한에 원조를 제공하였다. 이 기간의 북·중 경제협력은 중국의 8조 위안 원조를 바탕으로 철도와 우편, 화폐 부문으로 전개되었으며 양국 간의 구상무역이 정식으로 시작되었다.

1954년, 중국, 소련, 북한 등 사회주의 9개국은 국제철도 연계 운송을 추진하기로 하였다. 중국과 북한은 국경철도, 우편·소포의 교환, 화폐가격 비교 등의 협정과 국경 지역에서의 화폐 환전과 무역외거래, 외국환 거래 의정서를 체결하였다. 그 해부터 중국은 여러 차례에 걸쳐 북한에 건축, 조선, 용접, 시멘트, 에나멜, 유리, 도자, 방직, 일용품 등 다양한 분야의 노동자와 기술자를 북한에 파견해 발전을 도와주었다. 또한, 중국 기업에서는 수천 명의 북한 기술자와 실습자를 받아들여 제련제강, 주조, 조선, 건축, 철도부설·수리, 비료제조, 방직, 염색, 양잠, 인쇄, 제혁, 목재가공, 통조림가공·제조, 담배제조 등에 관한 전문지식을 전수했다. 이와 더불어 대량의 건축자재와 교통설비, 금속제품, 트럭, 기계, 화공원료, 방직기재, 석탄, 천, 종이 등의 물자를 원조하여 1957년 말까지 중국은 총 8조 위안의 원조를 순조롭게 집행·완료했다.

이 기간에 북한과 중국은 경제 및 문화협력 협정에 따라 매년 구상무역 의정서를 체결해 양국 간의 무역량이 빠르게 증가하게 되었다. 1954년, 중국은 인민화 3조 위안에 달

하는 석탄, 어선, 건축재료, 기계, 공업원료 등을 북한에 제공하였고, 북한은 전기, 광산품, 해산물, 약재 등의 물자를 중국에 제공하였다. 1957년에는 중국이 식량, 면화, 목화솜, 무명, 석탄, 소금, 강재, 화학공업원료, 종이, 건축재료 등을 북한에 원조하였고, 북한은 철가루, 규소, 공구강, 산형강, 유색금속, 시멘트, 탄화칼슘, 과일, 해산물과 지역 특산물 등을 중국에 원조하였다.

1958년에 북한은 사회주의 기초 건설 시기에 진입하였고, 북·중 경제협력은 초기의 원조 중심의 관계를 벗어나 대등한 관계로 발전하기 시작했다. 당시 중국은 석탄, 코크스, 면화, 목화솜, 무명, 각종 기계, 철도 레일, 콩, 화학공업원료 등을 북한에 제공하고, 북한은 철, 쇠파이프, 강괴, 고속공구강, 탄소공구강, 전해 구리, 전해 연, 전해 아연, 유허아민비료, 해산물, 약재 등의 물자를 중국에 제공했다. 이로써 양국 무역액이 전년 동기 대비 50% 이상 증가하였으며, 1954년과 비교해서는 10배 증가하였다.

이에 기초하여 북·중 양국은 1959~1962년간 상호 물자를 공급하는 협정을 체결하였다. 주요 내용은 중국은 석탄, 면화, 면, 타이어, 연석, 압연강재, 페로망간, 유허, 파라핀, 석고 등의 물자를 북한에 제공하고, 북한은 철광석, 동, 연, 아연, 고속강, 탄소공구강, 탄화칼슘, 인삼, 해산물 등을 중국에 제공하며, 공동출자를 통해 압록강 운봉수력발전소를 새로 건축한다는 것이었다. 중국은 건설 비용 중 북한 부담액의 절반을 장기 차관으로 제공하기로 하고, 북한은 이를 1963년부터 10년에 걸쳐 현물로 상환하기로 하였다.

또 다른 장기 차관은 북한이 1961년부터 10년간 현물로 분할 상환하는 것으로, 북한이 중국에서 방직과 시멘트 종이봉지의 공장 설비를 구매하고, 중국 측은 북한에 베어링 스틸볼 제조, 견방직, 밀가루와 제당공장 플랜트와 기계들을 공급하기로 하였다. 이를 통해 양국의 경제협력은 일방적인 원조와 구상무역을 뛰어넘어 대형 건설과 금융협약까지 확장되었다.

위의 협정을 이행하기 위해 중국과 북한은 1959년부터 매년 구상무역 의정서를 체결하였다. 이와 함께 비무역 지불화폐 가격대비와 청산협정, 국경 화폐환전 의정서, 무역외 거래·외국환거래 의정서, 항공운수협정, 항공운수 상호 서비스 의정서, 민간항공 기술협력 의정서와 황해 어업협정을 체결하였다. 1960년에는 중국이 북한에 차관·플랜트·기

술원조를 제공하는 내용에 관한 협정을 체결했다. 그 결과, 중국은 1961~1964년 사이에 북한에 4억 2,000만 루블 상당의 차관을 제공하고 타이어공장, 무선통신설비공장, 일용품 생산기업을 세우는 데 일조하도록 하였다. 이 밖에도 중국은 면방직과 무선설비 등을 북한에 제공한다고 규정하였다. 또한, 국경 하천과 항공운수협력에 관한 협정을 체결하여 용녕성과 평안북도 간 압록강의 공동 이용에 관한 기초를 마련하였다.

2) 북한의 사회주의 전면건설 시기(1961~1974년)

1961~1974년은 북한이 사회주의를 본격적으로 건설한 시기이다. 이 시기에는 쿠바미사일 위기, 중국과 소련 간의 갈등, 한국과 일본의 수교, 중국의 ‘문화 대혁명’, 베트남 전쟁, 푸에블로호 나포사건, 전바오다오(진보도)에서 중국과 소련의 무력 충돌, 중국과 미국의 관계 개선 등 일련의 중대한 사건이 발생했다. 당시 북한은 경제개발을 가속화해 한국보다 우세를 유지하였다.

1961년 7월, 중국과 북한 정부는 상호우호협력조약을 체결하여 양국 관계를 전례 없이 높은 수준으로 끌어올렸다. 중국이 북한에 플랜트와 기술원조를 제공한다는 협정에 근거하여 양국은 중국 측의 원조로 일용품 생산기업을 설립하는 의정서를 체결했다. 중국이 북한에 만년필공장, 편직공장과 천연고무제품 공장을 세우고, 플랜트 및 기술원조, 경공업 발전에 필요한 설비를 제공하기로 확정하였다.

1962년, 양국 정부는 협정 기간을 4년에서 5년으로 연장하고, 1963~1967년 동안 주요 물품을 상호 공급하는 협정을 체결하였다. 이에 따라 중국은 연료, 광산품, 농산품, 화학공업제품, 흑색금속, 플랜트 등 주요 물자를 북한에 공급하고, 북한은 광산품, 흑색금속, 유색금속, 기계설비, 화학공업제품, 해산물, 방직품 등의 물자를 중국에 제공하기로 하였다. 통상 항공해운 조약도 체결하였다. 이런 과정을 거쳐 북·중 무역은 더욱 안정적인 단계로 진입하였고, 1964년에는 상하이와 남포 두 항구 사이에서 해상운수가 운영되기 시작하였다.

1968~1976년에는 중국의 문화 대혁명으로 말미암아 양국 정부가 장기적인 물자공급에 관한 협정을 체결하지 못했으나, 해마다 물자공급에 관한 협정서를 체결하였다. 1971년과 1973년에 양국 정부는 경제협력과 경제기술협력에 관한 협정을 체결하였

으나 큰 영향을 주지는 못하였다. 1972년 양국의 무역액은 1963년 대비 50% 증가했다. 당시 양국은 어업에 관한 상호 협력과 지질경제기술 협력에 관한 협정을 체결함으로써 '북·중 우호송유관'을 완성하게 되었다.

3) 북한의 전 사회 주체 사상화 실현 시기(1974~1989년)

10년에 걸친 문화 대혁명이 끝난 후, 중국과 북한 정부는 1977~1981년, 1982~1986년 동안 적용되는 무역 협정을 체결하였다. 1978년은 북한이 대외 무역과 교류를 중시하기 시작한 해로, 북·중 경제협력에 새로운 계기가 되었다. 이후 양국은 무역·비무역 지불결제와 화폐 기본환율을 확정하는 것에 관한 협상(1982년)과 중국의 지린성과 헤이룽장성에서 일본으로 수출입하는 화물의 일부를 북한 청진항을 거쳐 운송하도록 하는 위탁 계약(1983년)을 체결하였다. 이와 더불어 북한이 1984년 9월에 시행한 <합자경영법>, <합자회사소득세법>, <외국인소득세법> 등은 양국의 경제협력을 한 걸음 더 진전시켰다. 또한, 북한은 중국과 영사조약을 체결하고, 북한 양강도와 중국 지린성은 양국의 해산과 장백을 잇는 도로와 다리를 건설하는 데 합의하였다. 이듬해인 1985년에는 중국이 북한을 경제적으로 지원한다는 내용의 협정을 체결하였다.

냉전 후 북·중 경제협력관계의 변화

냉전 종식 후, 국제 정세는 크게 바뀌었다. 중국 개혁·개방의 총설계자인 덩샤오핑 전 주석은 남순강화를 통하여 사회주의의 세 가지 표준과 개혁·개방의 가속화 방침을 제시하였다. 북한에서는 유엔개발계획(UNDP)의 계획에 동의하여 두만강 하류 지역의 개발계획 중 나진-선봉지역에 자유경제 무역 지역을 설립한다고 선포하였다. 이에 따라 1992~1993년에 북·중 양국은 40년 넘게 이어지던 현물 교역 방식의 무역을 국제 통상 방식으로 바꾸어 국경무역 협력과 국경 지역 개발을 추진하기로 하였다. 이와 함께 우편통신을 비롯해 철도운수, 수상운수, 항공서비스, 수리시설, 수력발전, 화폐금융 등 여러 분야에서 다시 협력에 관한 문서를 체결하기 시작하였다. 그 결과, 1993년 양국 무역액은 전년 대비 29.5% 증가해 8억 9,000달러를 기록하였다. 한편, 중국의 국경무역기업들이 평양과 나진-선봉에 투자를 하였고, 북한 측에서는 베이징, 단둥, 옌지 등의 지역에 음식점을 설립하였다.

중국의 개혁·개방이 새로운 변화와 발전을 가져온 것과는 달리, 북한이 처한 국내의 정세는 순탄하지 못하였다. 동구와 소련 사회주의 체제의 붕괴로 북한은 석유, 코크스, 면화, 고무 등 전략 물자의 주요 수입원천을 잃게 되었다. 북한의 핵 문제로 미국은 북한에 대한 전면적인 제재와 봉쇄를 단행했고, 북한은 세계은행 등 국제금융기구에 가입할 수 없게 되었다. 1994년 7월 북한의 김일성 주석이 사망하자 남한에서는 통일 가능성이 언급되었다. 게다가 1995년부터 북한은 3년 연속으로 해일, 가뭄, 홍수 등의 자연 재해로 식량 생산량이 평년의 절반 이하로 떨어졌다. 역사상 유례없는 자원, 식량, 원자재 부족 사태를 맞이하게 된 것이다. 자원 부족으로 전기 생산이 감소했고 공장 가동률이 30% 이하로 떨어지게 되었다.

이러한 상황은 중국과 북한 사이의 무역도 대폭 감소해 1999년에는 무역액이 3억 7,000만 달러로 떨어졌다. 양국의 경제협력은 다시 중국이 북한에 대량의 물자를 원조하는 비상 시기로 진입하였다. 중국은 1995~1999년 사이에 약속한 원조 외에도 인민화 5,000만 위안 상당의 긴급 물자를 북한에 제공하였다. 또한 식량 62만 톤, 화학비료 2만 톤, 석유 8만 톤, 코크스 40만 톤 등을 무상으로 원조하였다.

1998년 9월 제10기 최고인민회의 제1차 회의가 소집된 후 북한은 <주체사회주의 강성대국>의 발전전략을 공포했다. 북한의 자연환경에 기초하여 <중공업을 우선으로 발전시키는 동시에 경공업과 농업을 발전시키자>는 경제발전 노선을 확립하였다. 그로부터 약 1년 후, 북한은 계속된 경기 침체에서 비롯된 위기상황을 통제할 수 있게 되었다. 2000년 5월 말 당시 김정일 국방위원장은 중국을 방문하고 중국 측에서 제기한 <전통을 계승하고, 미래를 지향하며, 선린우호하고 협력을 강화하자>는 방침에 동의하였다. 2001년 1월에는 상하이에서 열린 상황을 참관하고, 북·중 경제협력에 대한 새로운 전기를 마련했다.

2002년 북한의 경제는 안정적으로 회복되어 발전하는 궤도에 진입하였다. 북·중간 무역액도 7억 4천만 달러로 회복되었는데, 이 중 국경무역액이 25%에 달하였다. 같은해 11월에는 중국 판다전자가 북한과 연 13만 5,000대의 컴퓨터를 생산하는 합영회사를 설립하였다. 중국 대형 제조업체가 북한에 대규모로 투자한 최초의 사례이다.

2003년 10월에는 중국의 우방귀 전국인민대표대회 상무위원장이 북한을 방문하여 후

진타오 정권의 정치적 의지를 전달했다. <전통을 계승하고, 미래를 지향하며, 선린우호하고 협력을 강화하자>는 관점이었다. 양국은 상호이익을 위한 협력 외에도 기업들 간의 교류·협력을 장려하고 다방면에서 새로운 협력방법을 모색하였다. 2004년 4월, 김정일이 중국을 방문했을 때, 중국은 긴밀한 경제 무역 관계를 수립할 것을 제의했고 북한이 이에 적극적으로 동의했다. 같은 해 6월에는 양국 정부가 국경 협력 협정을 체결하여 국경 지역의 발전을 보장하도록 하였다. 그 결과, 2003년과 2004년 양국 무역액은 각각 10억 2,300만 달러, 13억 8,500만 달러를 기록해 연속으로 최고치를 경신해 중국은 북한의 최대 무역상대국이 되었다. 주요 수입품은 중국에서는 수산물, 철광석, 무연탄이었고, 북한에서는 돼지고기와 원유 등이었다.

북·중 무역의 급속한 증가는 양국 간 투자 확대와 관련이 있다. 2003~2004년 사이 중국 기업의 대북 투자액은 130만 달러에서 약 5,000만 달러로 증가했다. 북한 역시 베이징, 상하이, 심양, 칭다오, 단둥 등에 음식점을 설립하였고, 심양에는 컴퓨터 소프트웨어 개발회사를 설립하였다. 이런 상황을 감안하여 2005년 3월 양국 정부는 투자 혜택과 보호에 관한 협약을 체결하였다. 같은 해 10월, 우이 중국 국무원 부총리는 북한을 방문하여 중국이 원조하는 300톤 규모의 부력유리(float glass)를 생산하는 대안우호유리회사에 투자했다. 또한, 양국은 “정부가 인도하고 기업이 참여하며 시장이 운영한다”는 원칙에 도달하여 정부 간의 기술합작 협정을 체결하고, 중국 오광집단과 북한이 합영기업을 설립하는 협정도 체결하였다. 아울러 북한에서 가장 큰 용동 광산을 연 100만 톤 규모로 공동 개발하기로 하고, 천진 디지털 무역 책임 유한공사와 북한이 합작하여 평진자전거합영공장을 건설하기로 하였다.

2005년 10월, 중국은 후진타오 국가주석의 북한 방문을 통해 북한과 경제기술협력에 관한 협정을 체결하였다. 2006년 1월, 김정일은 중국 후베이성과 광둥성, 베이징 등을 참관하였다. 중국 측은 “정부가 인도하고, 기업이 참여하며, 시장이 운영한다”는 방침을 고수할 것을 강조하였으며, 양국이 경제·무역·과학기술연합위원회의 역할을 충분히 활용하여 새로운 합작 영역과 방안을 개발하고 경제합작 무역의 수준을 높이자고 하였다. 그리고 이러한 양국 지도자의 상호 방문은 북·중 경제무역관계의 발전을 촉진했다. 2005년 11월 중국 최대의 국영 철광석 무역 기업인 중강집단과 통화강철기업 등은 인민화 70억 위안을 북한에 투자하기로 하였으며, 아시아 최대의 무산철광을 50년간 개발한다는 계약을 체결하여 매년 철광석 약 100만 톤을 중국으로 운반하기로 하였다.

또한, 북한 서해안의 유전을 공동 개발하는 내용의 협정도 체결했다. 이러한 중국의 대북투자 확대는 양국 무역액 증가로 이어졌다. 2005년 양국 간 무역액은 15억 8,000억 달러로 다시 한 번 기록을 경신하였다. 중국의 주요 수출품은 광 물질성 연료, 원유, 기계, 전자제품과 곡물 등이고 북한의 주요 수출품은 석탄, 광석, 철강, 의류와 수산물 등이었다. 국경무역은 47% 증가하여 전체 무역의 1/3을 차지하였다.

국경무역과 화물 운송량이 대폭 증가함에 따라 2006년 3월과 10월 양국은 권하-원정, 삼합-회령 등의 국경항구에서 ‘녹색통로’⁴¹ 를 연달아 개설하고 통관 절차를 간소화하였고, 당시 후이량위 중국 국무원 부총리는 평양을 방문하여 양국 간 경제 기술합작에 관한 협정을 체결하였다. 중국 국가여유국(관광국)은 훈춘-나선, 도문-온성, 화룡-대흥단과 삼지연 등 북한과 연계된 관광노선을 개설하였다. 중국 정부는 도문시가 북한의 온성군 남양 노동자구에 국경무역지구를 개설하는 것을 허용하였다. 중국의 한 집단유한회사는 북한의 검덕 광업연합기업소 용흥 몰리브덴 광산에 대규모로 투자하기로 하였다. 이로써 중국의 대북 투자 누적액은 1억 3,500만 달러에 달하였고, 투자 영역은 식품, 의약, 경공업, 전자, 화공, 광산 등 49개 항목을 포함하게 되었다. 그 중 총 6,667만 달러의 투자가 2006년 중 10개월 간 19개 항목에 이루어졌다.

2006년 10월, 북한의 첫 지하 핵실험 이후 국제정세는 중국의 대규모 대북 투자사업에 부정적인 영향을 미쳤다. 핵실험 이전, 북한은 대풍 국제투자그룹을 설립하고 중국의 투자를 적극적으로 끌어냈다. 그러나 핵실험 이후 중국 정부는 오랜 기간 중국 기업들의 대북 투자를 허가하지 않았다. 그런데도 2006년 북·중 무역액은 또다시 최고 기록을 세우면서 18억 달러에 달했다. 중국의 주요 수출품은 석유 등의 광물자원, 돼지고기 등의 육류, TV 등의 전자제품과 기계류, 플라스틱 제품이었고, 북한의 수출품은 광석, 석탄 등의 광물자원과 섬유, 어류 등의 수산물 및 강철이었다.

2007년 2월에 이루어진 6자회담에서 2·13 협의를 거친 후, 중국 지린성 청석과 조선 자강도의 운봉을 연결하는 항구가 정식으로 개통되었다. 양국 간의 16번째 통상항구 개통은 북·중 경제협력에 새로운 활력을 불어넣었다. 북한의 평화 자동차 그룹은 피아트사와의 합작을 중단하고 중국의 자동차회사와 합작하기로 하였다. 중국과의 합작으

41. 국경 통과 때 양국의 세관이나 검역, 심사 등을 간소화하여 통과하게 하는 통로.

로 생산한 자동차는 북한에서 ‘삼천리’와 ‘휘바람’로 판매되고 있다.

같은 해 7월, 가전제품, 일용품, 섬유, 금, 은, 동, 철, 주석, 플라스틱 등과 관련된 100여 개의 제조업체가 ‘제1회 평양 중국 경공업 제품 무역박람회’에 참가하였다. 이는 중국 기업을 대상으로 북한 정부가 주관하고 개최한 최초의 무역박람회였다. 그 후, 중국에서는 동북 전통 공업기지 진흥계획의 세부사항을 발표하고 중국 남평과 북한의 무산 광산 간의 철광석 가루 수송관 건설계획을 밝혔다. 같은 해 9월, 북·중 경제무역과학기술 연합위원회는 제3차 회의를 열고 훈춘-나선 간 고속도로 건설, 나진항 내 공업 단지 및 보세구역 건설, 훈춘-나선을 연결하는 “북·중 도로, 항구 통합 계획”에 대해 토론하였다.

이후에 북·중 투자협약은 더욱 빠른 속도로 발전하였다. 당산 강철집단과 대당 전력 집단은 대풍국제투자그룹과 각각 투자의향서(LOI)를 체결하고, 김책 공업단지에 연 150톤 생산 규모의 제련소와 60만kW 규모의 화력발전소를 건설하기로 하였다. 양국 간 최대 규모의 합작경영도 이루어졌다. 중광 국제투자는 51%의 지분으로 매장량이 42만 톤, 일일 생산량이 2,000톤에 달하는 북한의 혜산청년 동광산과 합작하여 혜중 광업합영회사를 설립한 것이다. 중국의 대형 마그네사이트 가공기업과 북한은 자본금 3,600만 유로에 달하는 서해 합영회사를 공동으로 설립하고, 매장량이 6억 톤에 달하는 웅진 광산을 개발하고 발전량 1만 5,000kW 규모의 화력발전소, 전용부두, 제련소를 함께 건설하기로 하였다.

대풍 국제투자그룹은 중국 국가개발은행과 공동으로 100억 달러를 출자하여 중국의 기업들이 북한의 도로, 철도, 항구 등 사회기반시설에 투자하는 경우, 대출을 지원한다고 밝혔다. 그 결과, 2006년 10월부터 2008년 1월까지 중국은 대북 투자 항목이 84개로 증가하면서 투자액도 약 2배로 증가해 누적액이 2억 6,000달러에 달했고, 2007년 북·중 무역액은 19억 7,400억 달러를 기록했다. 이 시기 주요 수출품은 중국은 석유와 기타 유류, 북한은 석탄 등 화석연료와 각종 광물자원이었다. 특히, 중국의 북한 석탄 수입이 2배 가까이 늘어나 북한은 동남아국가연맹(ASEAN)과 오스트레일리아에 이어 중국의 3대 석탄수입국이 되었다.

2008년 중국과 북한의 경제협력은 발전을 계속했다. 우선 중국의 중앙은행인 인민은

행이 발표한 국경무역 결산관리 임시규정에 따르면, 북한 무역기업들은 중국 단둥에서 인민화 무역계좌를 개설할 수 있게 되었고, 해당 계좌를 이용하여 발생한 무역대출 수익은 달러, 유로, 엔화 등 기타 외화로 환전할 수 있도록 했다. 이로써 북한에 유입되는 인민화 수십억 위안의 정상적인 유통이 가능하게 되었다.

중국 기업의 대북 투자도 계속해서 확대되었다. 중국의 투자로 평양 아명전등합영회사와 평양 백산담배합영회사가 설립되었으며, 북한은 남포항을 개방하고 중국 기업이 보세공업체를 설립할 수 있도록 했다. 북한 고려의학과학원 역시 중국 기업과 합작하여 건강음료를 공동으로 연구 개발하려고 하였다. 중국 국제여행사에서는 중국인의 북한 단체관광을 허용하였다. 이는 중국기업의 북한에 대한 이해를 높이고, 북·중 경제 협력을 확대하는 데 좀 더 유리한 조건을 만들기 위한 것이었다. 이 밖에도 양국은 중국의 철도화물차가 북한에서 대량으로 장기간 머무를 때 받는 영향을 최소화하는 조치도 취하였다.

2008년 6월, 시진핑 중국 국가주석은 북한을 방문하여 경제기술협력, 항공운수, 도로 운수와 관련된 협정을 체결하였다. 2008년 양국의 무역규모는 27억 8,000만 달러를 기록했는데, 10년 연속 증가라는 기록을 세웠다. 주목할 것은 과거에는 대북 수출액의 70%가 단둥을 통해 이루어졌지만,⁴² 2008년에 중국 지린성이 대북 수출액의 절반을 차지하고 있다는 점이다. 양국 교역의 성격이 변했다는 것을 보여준다. 과거에는 중국이 일방적으로 원조하는 소비재 중심의 교역이었으나, 2008년경에는 북한 동해안 중화학공업단지의 현대화 및 활성화와 밀접히 연관되어 있던 것이다.

북·중 경제협력관계의 현황과 구조적 특징

2005년 10월 중국과 북한이 확립한 “정부가 이끌고, 기업이 참여하며, 시장으로 운영한다”는 방침에 따라 양국의 경제협력관계 조정은 2008년 말 큰 틀에서 마무리되었

42. 단둥은 랴오닝성의 압록강 하구에서 북한의 신의주와 마주하고 있으며, 지린성은 압록강의 상류와 백두산 일대, 두만강 전체를 경계로 북한과 마주하고 있다. 중국에서 북한 동해안의 공업단지로 진출하는 가장 빠른 육로가 지린성의 훈춘을 거쳐서 가는 길이다.

다. 이후 양국의 경제협력관계는 무역, 투자, 국경 지역 합작과 두 나라의 지방 정부 인 성-도 간의 합작 등 4가지 방면에서 새로운 국면을 맞이했다.

양국의 경제협력 현황

1) 무역

북·중 양국의 무역액은 계속해서 증가하는 추세다. 단, 2009년 양국의 교역액은 약간의 감소세를 보여 26억 8,000만 달러에 머물렀다. 같은 해 5월 북한의 제2차 핵실험의 여파로 UN 안보리가 대북 제재를 강화했기 때문이다. 2010년 양국의 무역액은 전년 동기 대비 29.6% 증가한 34억 7,000만 달러를 기록했다. 중국의 대북 수출액은 22억 8,000만 달러로 전년 동기 대비 20.8% 증가하였고, 북한의 대중 수출액은 11억 9,000만 달러로 전년 동기 대비 50.6% 증가해, 양국 교역은 안정적인 단계로 들어섰다. 주요 수출품은 중국은 쌀과 옥수수 등의 곡물, 광물성 연료와 유류, 보일러와 기계류, 전자제품과 음향, 영상설비, 자동차와 부속, 강철, 플라스틱과 그 제품류, 인조견, 화학비료, 강철제품 등이며, 북한은 석탄, 해산물, 철광석, 의류와 천류, 강철 등이었다.

주목할 것은 양국 간 무역이 큰 폭으로 성장한 2003년부터 북한의 대중 무역적자가 계속해서 증가하고 있다는 것이다. 적자액은 2003년 2,300만 달러에서 2009년 1억 1,000만 달러, 2010년 10억 9,000만 달러로 증가했다. 주원인은 북한의 수입품 가격이 국제시장에서 크게 변동하는 데 있었는데, 이는 북한의 지급능력이 향상되었음을 나타내는 것이기도 하다. 구조적인 이유도 있다. 현재 중국의 대북 투자는 광산개발, 채굴, 항구건설, 대형기계설비 투입 등으로 이루어지고 있어 중국의 수출은 증가할 수밖에 없다. 그러나 북한 내에서는 이러한 투자가 본격적인 생산 단계에 도달하지 못해 북한의 대중 수출이 상대적으로 적다고 볼 수 있다. 이런 차원에서 2011년 상반기 양국의 교역액이 급증한 것은 중국의 대북 투자가 본격적인 생산단계에 진입한 결과로 설명할 수 있을 것이다.

2) 투자

투자 방면에서는 2002년을 기점으로 중국의 대북 투자 주체가 변경되었다. 소비재를 다루는 중소형 상업기업에서 현재의 대형 국영기업과 상장 민영기업으로 바뀐 것이다. 이러한 변화는 전략적 의의를 지닌다. 중국의 투자 규모가 커진 만큼 합작 대상은 북한 정부가 관할하는 대형 기업으로 변했고 합작 기간도 길어졌다. 2009년 말까지 중국 오광집단공사, 중국 중강집단공사, 통화강철집단, 중국 유색광업집단유한공사(CNMC), 난하(Luanhe), 당산강철 등 대형 상장기업은 함경북도의 강안광산, 오룡광산, 고진원광산, 용북청년광산, 함경남도의 무산광산, 덕성광산, 상농광산, 평안북도의 용등광산, 성천광산, 평안남도의 용문광산, 천성청년탄광, 2·8직업동맹청년탄광, 용흥광산(몰리브덴광산), 황해북도 수안광산, 은파광산, 황해남도의 용진광산 등 20여 개 광산에 투자했다.

3) 국경 지역 합작

국경 지역에서 양국이 합작하여 16개 항구를 건설하면서 국경무역이 더욱 빠르게 발전하였다. 양국 간 강·하천 수송로와 도로, 수력발전소의 건설, 철도와 고속도로, 인력 교류 방면의 합작을 통해 1,330km가 넘는 압록강과 두만강 연안의 국경 지역에서 전면적인 합작을 강화하게 된 것이다. 또한, 단둥-신의주, 통화-혜산, 훈춘-나선 등 세 곳의 주요 무역통로가 균형적으로 발전하는 계기가 되었다. 이러한 합작은 기존 교역의 한계를 극복하고, 공동 개발의 방향으로 발전하는 계기를 마련했다.

2009년 10월 원자바오 중국 국무원 총리는 북한을 방문하여 정부 간의 경제기술협력 협정을 체결하고 새로운 압록강대교를 공동으로 건설할 것을 선포하였다. 길이 20.4km, 너비 33m의 압록강대교 건설사업에 중국은 인민화 17억 위안을 투자하기로 했다. 이 사업은 단둥-신의주 지역의 개발뿐만 아니라 양국 간의 경제협력 전반에 큰 변화를 가져다줄 것으로 예상된다. 북한 정부는 이미 신의주에 속해 있는 압록강의 가장 큰 두 개 섬인 위화도와 황금평을 중국과 함께 개발하기 시작하였다. 또 압록강 중·상류에 양국이 공동 계획한 망강루와 문학의 수력발전소 2기는 이미 시공단계에 들어섰다. 이와 함께 양국은 두만강 하류에서 나진항을 국제무역기지로 건설하는 데 합의했다. 무역, 수출가공, 보세 등을 포괄하는 기지로 만든다는 것이다. 이를 위해 중국은 북한의

원정-나진항을 연결하는 고속도로 건설 사업에 투자하였으며, 나진항의 부두를 확장하는 것 외에도 4개의 부두를 추가로 건설하고 그중 1호 부두를 10년간 임대해 쓰기로 하였다.

양국은 또 다른 합의에 도달했는데, 그것은 중국이 1,000만 달러의 장기차관을 제공하고 도문-청진항 사이 179km의 철로를 수리하는 것을 조건으로 청진항 3·4호 부두를 15년간 사용한다는 내용이다. 국경 지역의 인적 교류도 더욱 넓은 영역으로 확대되고 있다. 2009년 통계에 따르면 공식적으로 중국에 입국한 북한 인구는 10만 3,900명으로, 이 중 5만 2,100명은 국경 지대에서 음식업, 의류업, IT 기업에 종사하는 것으로 나타났다.

4) 지방 정부 간 협력

중국의 성(직할시, 자치구)과 북한의 도(직할시, 특별시, 특급시) 수준에서의 협력은 구체적인 방식을 모색하는 단계에 있다. 중국은 국가 수준에서 다양한 지방 정부 간 경제협력 계획을 내놓고 있다. 중국 동북 지방의 전통 공업기지 진흥계획, 요녕성 연해 개발지구와 심양을 중심으로 하는 주변의 도시들, 중국의 동북 지방과 러시아의 외바이칼-극동지구⁴³의 협력, 장길도(장춘, 길림, 도문)선도구역, 대홍안령자연보호구역 등이 그 예이다.

2010~2011년 사이에 김정일은 세 번이나 중국을 방문하여 다롄, 톈진, 베이징, 지린, 장춘, 하얼빈, 목단강, 양주, 난징 등지의 기계제조, 철도, 화공, 식품가공, 어업, 농업과 관련된 기업체들을 둘러보았다. 이후 “북한과 중국의 동북 지방은 맞붙어 있어 산천경계가 비슷하며 공업구조가 비슷하다. 북한은 중국의 동북 지방과 교류협력을 강화하고 중국의 정책과 경험에서 우리의 길을 찾을 것이다”고 하였다. 중국은 “정부가 주도하고 기업을 위주로 하며 시장이 운영하여 상호 이익을 얻자”라는 원칙에 입각하여 조선과의 경제무역 협력을 발전시키자고 강조하였다. 이를 위하여 양국은 전략적인 협력 항목을 적극적으로 추진하여야 하며 국경의 기본시설을 이른 시일 내에 건설하고, 새로운 협력 영역과 방식을 종합적으로 연구하기로 하였다.

43. 러시아 바이칼 호의 동부, 시베리아의 동남부 지역.

2010년 10월, 저우융캉 중국 중앙정치국 상무위원은 북한을 방문하여 양국 간 경제기술 협정을 체결하였다. 얼마 후, 북한의 전국 모든 도(직할시, 특별시, 특급시)의 당 책임 비서들로 구성된 북한 노동당 대표와 내각 총리가 인솔하는 북한 대표단이 김정일이 살펴본 지린성과 헤이룽장성 지역을 더욱 세밀하게 살펴보았다. 그 후 북·중경제무역기술연합위원회는 6차 회의를 열고 양국 간 경제기술협력 협정을 체결하였다. 이를 미루어 볼 때, 양국의 성-도 사이의 전면적인 협력은 양국 간 미래 경제협력의 주요 성장 동력이 될 것으로 보인다.

구조적 특징

북·중 경제협력관계가 이렇게 빨리 발전할 수 있었던 이유는 구조적 특징 때문이다. 우선 이전 양국 지도자들이 장기간의 혁명투쟁 과정에서 쌓은 유대관계와 이를 유지·발전시키고자 하는 현 지도부의 노력이다. 양국은 상대방의 사정에 맞는 발전 방향을 찾는 것을 존중하고 지지하며, 경제협력관계의 강화를 통해 혁명의 전통을 이어 국제정세에 관계없이 함께 번영할 수 있는 방식을 찾는다는 것이다. 이는 양국의 경제협력이 앞으로도 더욱 발전할 수 있는 중요한 정치적 기초이다.

다음으로 양국이 중국 건립 이후 60년간 쌓아온 협력 경험을 바탕으로 양국의 실정에 가장 적합한 경제협력 원칙과 방침을 세우고 실천했다는 점이다. 냉전을 거치면서 양국은 적극적으로 상대 국가를 연구하고 협력관계를 조정해왔다. 그 결과 2005년에 “정부가 주도하고 기업을 위주로 한 시장 운영에서 상호 이익을 얻자”는 원칙과 방침을 수립하였다. 이러한 원칙을 실천한 중국 기업들의 대북 투자는 성공적이었다. 이는 양국의 실정에 가장 적합한 원칙과 방침이며, 서방 국가들은 이해하기도 어렵고 실천할 수도 없는 방식이다. 중국과 북한 정부와 기업은 모두 이를 특별히 중요하게 여겨야 한다.

셋째, 상호보완적인 양국의 경제 구조이다. 지금 중국은 경제 발전에 필요한 자원의 확보와 해외 시장 확대가 시급한 시점이다. 북한은 기업의 현대화와 선진 기술 도입을 통한 경제 발전과 국민 생활 개선이 필요하다. 북한의 풍부한 지하자원과 중국의 경제 개발 경험은 양국 간 경제 협력을 합리적으로 발전시킬 가능성을 품고 있는 것이다. 6·25 전쟁 이후 양국은 원조와 교역을 통해 교통운수와 경공업, 농업경제 분야에서 긴밀한 관계를 맺게 되었다. 또한, 북한이 중공업과 사회기반시설을 현대화하는 데에도

중국 동북 지방의 경험과 실력은 큰 밑거름이 될 수 있을 것이다.

마지막으로 양국의 지리적 근접성과 협력 기조이다. 양국의 수도는 지리적으로 가장 가깝게 자리하고 있으며 양국 사이에 개설된 16개의 항구와 항공노선은 양국의 동북, 발해만, 장강 삼각주 등 경제구역을 긴밀히 연결하고 있다. 육상, 해상, 항공 운송과 인적 교류가 용이한 시설이 마련되어 있는 것이다. 이러한 지리적 이점을 바탕으로 중국의 동북 지방 전통공업지구의 진흥계획이 구체적으로 이행됨에 따라 양국은 중국의 동북 3성과 내몽고 동부, 북한 각 도(직할시, 특별시, 특급시)의 교역과 투자를 확대하고 사회기반시설 건설, 지하자원 개발·가공, 국경무역 등의 방면에서 협력을 더욱 강화할 것이다.

결론

앞에서 살펴보았듯이 중국과 북한은 국제 정세의 변화와 관계없이 협력하고 발전하며 이익을 얻을 수 있는 관계이다. 냉전 이후, 한반도 주변 정세는 극도로 복잡해졌다. 주기적인 변화도 발생하고 있는데 근본적인 원인은 남북관계의 변화이다. 남북관계가 우호적이면 남북한 양국은 일본과 역사, 영토분쟁 등의 마찰을 겪는다. 이 때, 미국의 입지는 좁아지는 반면, 중국과 러시아는 남북한 양국과의 관계를 발전시켰다. 반대로 남북관계가 갈등 국면일 때에는 한·미·일, 북·중·러의 3국 공조가 긴밀해진다. 한·중, 한·러 관계는 갈등을 겪고, 한국에서는 남북관계 개선과 주변 강대국과의 관계에서 균형을 강조하는 요구가 커진다. 따라서 북·중 경제협력의 안정적 발전을 위해서는 안정적인 남북관계가 필요하고, 중국 정부는 자주적이고 평화적인 대한반도 정책을 구사해야 할 필요가 있다.

2. 최근 북한의 대외무역 동향 및 전망

이종규 (KDI)·남진욱 (KDI)

머리말

2013년 북한은 대내외적인 혼란을 겪는 가운데 대외무역 정책에 있어 몇 가지 주목할 만한 사항들을 표방했다. 중국과의 정치적 관계가 과거에 비해 불안해질 수 있다는 불안감에서 ‘대외무역의 다각화’를 제시했고, 지하자원 중심의 수출구조를 벗어나고자 경공업을 강조하는 ‘수출품목 다양화’를 발표했으며, 해외투자 유치를 위한 ‘제도·정책적 지원’을 정비했다. 하지만 제3차 핵실험, 개성공단 폐쇄, 장성택 처형 등 한반도에 조성된 정치·군사적 긴장이 경제부문에 영향을 미치며 어느 하나 성과를 거두었다고 평가하기 어려운 상황에 이르렀다.

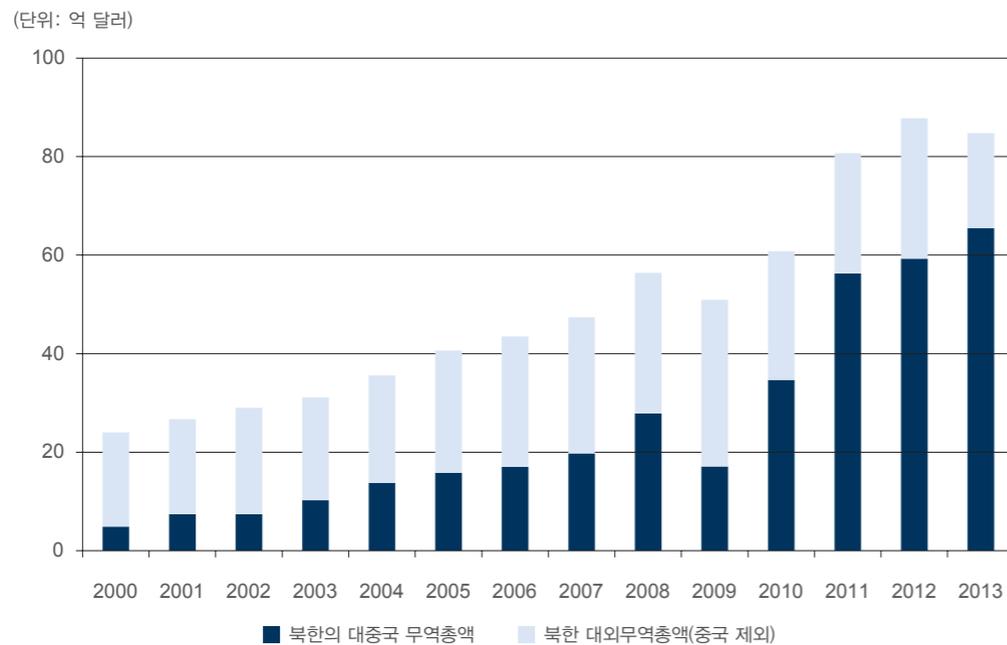
남북 간 교역 역시도 유일하게 남아있던 개성공단이 폐쇄 직전까지 가는 위기를 겪으며 후퇴했다. 특히 개성공단은 지난 2010년 5·24조치 이후에도 절대적 교역량이 늘고 있던 유일한 부문이었기에 북한당국이 느끼는 경제적 충격은 더욱 컸다고 볼 수 있다. 다만 북중무역의 경우 제3차 핵실험 이후 북한의 대중 수입 급감으로 한때 교역이 위축될 것으로 예상되기도 했지만, 북한의 지하자원 수출 확대 등에 힘입어 2012년을 웃도는 수준을 기록하며 결과적으로는 대외무역의 중국 의존도가 더욱 높아졌다고 할 수 있다. 본고에서는 북한에 있어 절대적 위치를 차지하고 있는 북중무역과 남북교역을 중심으로 북한의 대외무역 동향을 평가하고 2014년을 전망하고자 한다.

최근 북한 대외무역의 특징

북한이 ‘대외무역의 다각화’와 ‘수출품목 다양화’를 표방하게 된 배경은 최근 북한 대외무역이 특정 국가, 특정 품목에 지나치게 의존하는 불균형 구조를 보이고 있기 때문이다. 첫째, 무역 파트너 측면에서 중국에 너무 의존적이다. 2000년대 초반까지만 해

도 한국, 중국, 일본은 북한의 주요 무역 파트너였으나, 이후 정치적 문제로 인해 한국 및 일본과 멀어짐으로써 현재 중국이 북한의 유일한 무역 파트너로 남았다. 2011년 전체 대외무역의 89%를 차지하던 중국의 비중은 2012년에도 약 88%를 기록했으며, 남북교역을 포함한다고 해도 70%에 육박함으로써 북한의 대외무역에 있어 과도한 중국 의존도는 개선되지 않았음을 보여준다.

〈그림 II-2.1〉 북한의 연도별 대외무역액 증가 추이



자료: UN Comtrade; 통일부.

둘째, 지하자원에 과도하게 의존적인 수출 구조를 보이고 있다. 2012년 북한의 수출 입 품목을 자세히 살펴보면, 먼저 수출의 경우 상위 5개 품목은 HS 4단위 기준 2701 (무연탄), 2601(철광석), 62(각종 의류) 순으로 나타났다. 이러한 상위 5개 품목이 전체 북한 수출에서 점하는 비중은 2010년 39.5%, 2011년 53.7%에 이어 2012년에는 61%로 높아지고 있다. HS 4단위의 상세한 기준임에도 불구하고 상위 5개 품목의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있는데, 이는 수출품목의 편중도가 심한 북한의 수출구조가 여전히 개선되지 못하고 있음을 보여준다. 이에 반해 수입품목을 보면 HS 기준 2709(원유), 2710(석유 및 역청유), 8704(화물자동차), 1005(옥수수), 5407(합성 필라멘트사

직물) 순으로 나타났다. 북한의 전체 수입액에서 상위 5개 수입품목의 비중은 2012년 28.3%를 기록했는데, 이는 상위 5개 수출품목 비중에 비하면 매우 낮은 수준이다. 즉, 수입은 수출에 비해 특정 품목에 한정되어 있지 않고 고르게 분산되어 있음을 보여준다.

〈표 II-2.1〉 북한의 상위 5개 주요 수출품목(HS 4단위 기준)

(단위: %)

순위	2011년			2012년		
	HS 코드	품목명	비중	HS 코드	품목명	비중
1	2701	무연탄	34.3	2701	무연탄	42.3
2	2601	철광석	9.6	2601	철광석	8.7
3	6203	수트, 바지 등 남성용 의류	3.3	6202	코트, 재킷 등 여성용 의류	3.4
4	8703	승용차	3.3	6203	수트, 바지 등 남성용 의류	3.3
5	7201	선철과 스피그라이즌	3.2	6201	코트, 재킷 등 남성용 의류	3.3
합계	상위 5개 품목 수출액		53.7	상위 5개 품목 수출액		61.0

주: 남북교역은 제외; 비중은 해당 연도 전체 수출에서 차지하는 비중임.

자료: UN Comtrade.

북한 당국의 대응

2013년은 한반도의 긴장국면이 조성되는 가운데 북한의 대외무역도 일시적으로 타격을 입었던 시기이다. 그럼에도 불구하고 북한은 지난 3월 핵무력과 경제건설을 두 축으로 하는 병진노선을 채택함으로써 경제발전에 대한 의지를 강하게 피력하는 모습을 보였다. 2013년에 강조된 병진노선은 핵 억지력에 의해 평화가 보장되면 그만큼 경제건설에 큰 힘을 돌릴 수 있게 된다는 논리가 핵심이라는 점에서 과거 1962년의 병진노선보다는 경제분야를 더 강조한 것으로 평가받는다. 특히 긴장국면에도 불구하고 개방을 통한 경제발전 의지를 표명한 조치들이 취해지기도 했는데, 이는 북한당국이 현재

로서는 자력갱생으로 경제발전을 도모하기 어렵다는 것을 인식하고 있기 때문으로 분석된다. 대외경제부문에 있어 몇 가지 주목할 만한 정책방향은 다음과 같다.

첫째, 북한은 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의를 통해 대외무역의 다각화를 제시했다. 2012년 북중무역 규모가 88%에 이르는 가운데 중국과의 정치적 관계가 과거에 비해 불안정해질 수 있다는 위기의식이 이러한 방향을 제시하는 데 중요하게 작용했을 것으로 예상된다. 최근 북한의 경제연구는 “무역회사들이 대외무역에서 그 나라들에 얽매이게 되면 그 나라들의 정치적·경제적 압력을 받을 수 있다.”라고 주장하기도 했다. 또한 러시아, 인도, 이란, 동남아시아 등 신흥국과의 무역채널을 다각화하겠다는 의도를 곳곳에 드러내기도 했다.

둘째, 무역채널의 다각화뿐 아니라 수출품목의 다양화에도 깊은 관심을 나타냈다. 김정은 제1위원장은 지난 3월 경공업대회에 직접 참석해 “경공업발전의 전초선을 지켜 선 책임감을 깊이 간직하고 생산을 대대적으로 늘리며 생산과 수출의 일체화를 실현해야 한다.”고 발언했다. 뿐만 아니라 5월에는 북한 내 최대 규모인 평양국제상품전람회를 개최해 대외적으로 제품 홍보에 열을 올리는 모습을 보였다. 전람회에는 독일, 말레이시아, 싱가포르, 스위스 등의 외국 업체들이 참여했으며, 나노신발, 뇌기능강화제품, 하이브리드자동차, 태블릿PC 등이 출품된 것으로 알려졌다. 한편, 김정은은 함경남도 단천 지역에서 생산되는 마그네사이트, 연, 아연 등 유색금속을 수출해 벌어들인 자금을 경공업 발전에 활용하라고 지시하는 등 자금조달 방안까지 구체적으로 언급하기도 했다.

셋째, 해외투자 유치에 제도적·정책적 지원을 정비하였다. 특히 해외투자 유치 활성화를 위해 「경제개발구법」이 제정되기도 했는데, 이 법에 따르면 외국인은 물론 해외 동포들까지 투자할 수 있고 사무소 등을 설립해 경제활동을 자유롭게 할 수 있다고 명시되어 있다. 또한 건설, 첨단과학기술 부문 등 국제시장에서 경쟁력이 높은 상품을 생산하는 부문의 투자를 특별히 장려한다고 강조했다. 일각에서는 이 모든 과정을 지원하기 위해 ‘경제개발총국’의 설치가 임박했다는 예상도 나오고 있다. 한편 대규모 인프라사업에 있어 해외 투자자들의 관심을 끌기 위해 다양한 방식을 시도해 보았다. 일례로 최근 북한은 평양~평성 새 도로 건설계획을 발표하며 설비와 자재를 국제경쟁 입찰방식으로 구입한다는 계획을 내놓기도 했다.

종합적으로 보자면, 2013년 북한은 군사적으로 한반도에 긴장을 고조시키는 한편 대외경제 측면에서는 특정 국가와 일부 품목에 지나치게 의존적인 불균형한 구조를 극복하려는 노력을 시작했다고 볼 수 있다. 무역 파트너의 다각화와 수출품목의 다양화가 동시에 강조되고 중국 이외 다른 국가들로부터도 적극적인 해외투자를 유치하기 위한 노력들이 이를 증명한다.

2013년 북중무역 동향

2013년 북중무역은 2012년 수준을 약간 웃도는 교역량을 달성했다. 제3차 핵실험이 있었던 2013년 2월과 이후 3월의 교역액이 전년 동월 대비 각각 17.7%와 7.9% 큰 폭의 감소세를 보이며 2013년 상반기 전년 동기 대비 3.1% 감소한 교역량을 보였으나, 하반기에 회복세를 보이며 결국 2012년 대비 10.4% 증가한 65.4억달러를 기록했다. 이는 하반기 이후 대중수출이 예상보다 큰 폭으로 증가했기에 가능한 결과였으며, 무역수지 적자 규모도 9.6억달러에서 7.2억달러로 감소세를 이어 나갔다. 하반기 이후 일

〈그림 II-2.2〉 북중무역 월별 추이



자료: kita.net

부 수출용 전략광종에 대한 북한당국의 추가 자원투입 노력이 가시화되면서 이들 품목의 대중수출이 증가한 것이 전반적인 회복세를 견인했던 것으로 보인다.

〈표 II-2.2〉 북한의 대중무역 현황

(단위: 백만 달러)

	수입	수출	합계	무역 적자
2012년	3,446 (8.9%)	2,485 (0.8%)	5,931 (5.4%)	961
2013년	3,633 (5.4%)	2,912 (17.2%)	6,545 (10.4%)	722

자료: kita.net.

하지만 그렇다고 해서 북한의 대중무역 사정이 개선되었다고는 볼 수 없는데, 지하자원 위주의 단순한 수출구조를 벗어나지 못했기 때문이다. 실제로 북한은 2013년 그 어느 해보다 많은 석탄(HS2701)과 철광석(HS2601)을 수출했다. 석탄 및 철광석 수출은 각각 13.8억달러와 3억달러로 전체 수출의 47.4%와 10.3%를 차지했는데, 이는 2012년 42.3%와 8.7%에 비해서도 더 늘어난 규모이다. 지하자원 다음으로는 의류제품(HS62, HS61)과 어패류(HS03)의 수출이 크게 증가했다.

〈표 II-2.3〉 북한의 주요 대중 수출품목(2012~2013년)

(단위: 백만 달러, %)

순 위	HS 코드	품목명	2012년		2013년	
			금액	증가율	금액	증가율
1	27	광물성 연료 및 에너지 (무연탄 등)	1,206	4.9	1,390	15.3
2	62	의류제품 (편물 이외)	373	4.5	499	33.9
3	26	광물 (철광석 등)	358	-11.9	415	16.2
4	03	어패류	101	21.5	114	13.2
5	72	철강	125	-19.5	95	-23.9
총 계			2,485	0.8	2,912	17.2

자료: kita.net.

한편 북한의 대중수입에서 가장 높은 비중을 차지하는 광물성 연료 및 에너지는 전년 동기대비 약 6.2% 감소한 것으로 나타났다. 또한 중국 정부는 북한의 핵실험 이후 부피가 큰 공산품을 골라 통관검사를 철저히 시행하기도 했는데, 이 영향으로 보일러 및 기계류(HS84), 전기기기, TV, VTR(HS85) 등과 같은 품목을 중심으로 무역이 감소했던 것을 확인할 수 있다.

〈표 II-2.4〉 북한의 주요 대중 수입품목(2012~2013년)

(단위: 백만 달러, %)

순 위	HS 코드	품목명	2012년		2013년	
			금액	증가율	금액	증가율
1	27	광물성 연료 및 에너지 (원유 등)	790	2.5	741	-6.2
2	84	보일러 및 기계류	293	5.5	263	-10.1
3	85	전기기기, TV, VTR	267	6.2	254	-4.9
4	87	차량 및 부품	233	5.5	240	3.0
5	54	인조 필라멘트 섬유	129	17.6	146	12.9
총 계			3,446	8.9	3,633	5.4

자료: kita.net.

실제로 지난 2월 북한의 핵실험 이후 이어진 중국의 무역 위법사항 감시 강화로 인해 수입이 부정적 영향을 받은 것으로 나타났다. 즉, 중국의 통관검사, 현금보유 감시, 국경 밀무역 단속, 북한인 상대 출입국 관리 등에 대한 강화 조치가 양자 간 무역에 직접적인 영향을 미쳐 북중무역에 타격을 입혔다. 특히 이러한 단속은 중국에서 북한으로 물건이 이동하는 데 초점을 맞췄기 때문에 수입 측면에 더 큰 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 이러한 경향은 북한과 국경을 접하고 있는 요령성과 길림성에서 현저하게 나타나고 있는바, 통관검사 강화가 이 지역에서 더욱 치명적인 영향을 미친 것으로 유추해 볼 수 있다. 통관뿐 아니라 무역대금 결제 등에서 실질적인 어려움을 겪으면서 중국 기업들의 대북 거래 분위기 자체가 위축된 것도 중요한 원인으로 작용한 것으로 보인다. 결론적으로 2013년 북중무역은 다음과 같이 요약될 수 있다. 2013년 상반기에 북한의

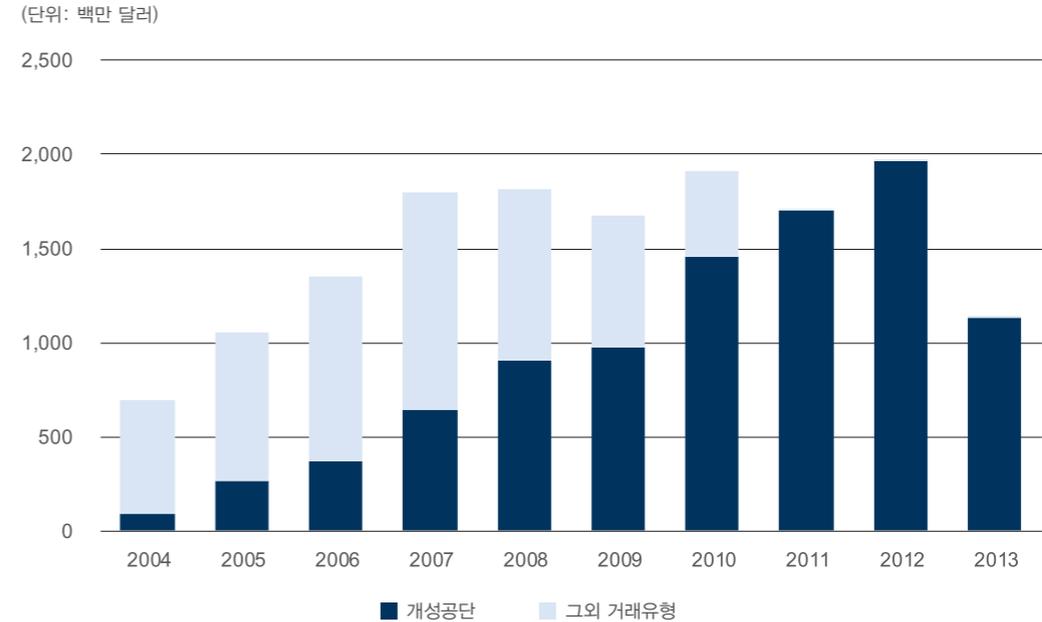
제3차 핵실험 등 북중관계가 정치적으로 소원해지면서 중국은 북한과의 무역에 있어서 위법사항에 대한 감시를 강화했으며, 이는 수출보다는 수입을 중심으로 부정적 영향을 미쳤다. 특히 식량, 비료, 에너지 등 북한경제에 치명타를 입힐 수 있는 전략물자보다는 차량, 기계, 전기기기 등 공산품을 중심으로 타격을 입었는데, 이는 중국당국의 북한에 대한 경고의 의미로 해석될 수도 있을 것이다. 북한의 대중국 수입이 감소한다는 것은 북한경제 내 상품공급이 차질을 빚고 그로 인해 생필품 부족까지 초래할 수 있는 조치이기 때문이다. 하지만 이와 같은 경향은 과거의 핵 실험 이후 받았던 영향처럼 일시적으로 나타났다가 하반기에 사라지며 결과적으로는 북한의 중국 의존도는 오히려 예년보다 높아졌다.

2013년 남북교역 동향

남북교역만 보자면 개성공단이라는 거래 형태에 지나치게 의존적이다. 2012년 전체 남북교역은 반출 9억달러, 반입 10.7억달러, 총 19.7억달러, 2013년에는 반출 5.2억달러, 반입 6.2억달러, 총 11.4억달러를 기록했다. 그중에서 개성공단을 통한 교역 실적은 2012년 19.6억달러, 2013년 11.3억달러로 “남북교역=개성공단”이라고 해도 과언이 아닐 정도이다. 추세로 보자면 개성공단이 차지하는 비율은 2009년 56%, 2010년 75.5%, 2011년 99.1%, 2012년 99.5% 등 해마다 가파르게 상승했다. 개성공단이 폐쇄 직전까지 가는 위기를 겪은 2013년에도 99.7%를 차지했는데 이는 즉, 5·24조치 이후의 남북교역은 거의 전부가 개성공단 실적을 반영하는 결과였다는 것을 나타낸다. 또한 <그림 II-2.3>에서 확인할 수 있듯이 비율뿐 아니라 절대적인 수치로도 개성공단을 통한 교역액이 증가하고 있음을 알 수 있다. 심지어 5·24조치가 내려진 이후에도 개성공단 교역은 2010년 14.4억달러, 2011년 17억달러, 2012년 19.6억달러로 오히려 증가했다. 이를 연평균으로 계산해 보면, 2008년부터 2012년까지 개성공단 이외의 교역액이 매년 44.9%씩 감소한 반면 개성공단을 통한 교역액은 매년 37.3%씩 증가한 셈이다. 이와 같은 증가추세는 개성공단이 166일 동안 가동 중단됐었던 2013년에서야 멈췄으며 가동 중단으로 인해 남북교역이 절반 가까이 줄어든 것으로 볼 때, 사실상 일반교역과 위탁가공교역은 거래가 중단된 채 개성공단에만 의존하는 남북교역의 불균형한 구조가 심화된 것이라고 해석될 수 있다. 주요 반출품목도 개성공단의 생산에 투입되는 원재료인 섬유 및 전기·전자 제품이 전체의 60.8%를 차지했으며, 반입

품목 역시 섬유 및 전기전자 제품이 전체의 72%를 기록했다.

<그림 II-2.3> 연도별 남북교역 추이



자료: 통일부.

한편, <그림 II-2.3>에서 확인할 수 있듯이 2013년 남북교역은 2012년 실적에 비해 반토막 났다. 특히 개성공단을 통한 교역은 일반교역과 위탁가공교역이 급감했던 것과 달리 절대적인 수치로도 매년 증가 추세를 이어오고 있었기 때문에 공단의 폐쇄 위기는 남북교역에 있어 더 큰 충격으로 다가올 수밖에 없었다. 다만 공단 재가동(9월) 이후 월별 교역량은 점차 2012년 월평균(약 1.6억달러) 수준으로 회귀하고 있다.

품목별로 보면 2013년에도 주로 원자재(전체 반출의 39.7%)와 자본재(전체 반출의 25.3%)를 반출(대북 수출)하고 소비재(전체 반입의 44%)를 반입(대북 수입)하는 형태의 교역이 지속되었다. 주요 반입 품목으로는 섬유(MTI44)가 가장 높은 비중(43.5%)을 차지했으며 전자부품(MTI83)이 그 뒤를 이었다(15.7%). 반출 품목에서는 식물(29.5%)과 전자부품(8.5%)이 높은 비중을 차지했다.

〈표 II-2.5〉 2013년 개성공단 교역 추이

(단위: 천 달러)

연 월	개성공단 반입	개성공단 반출	합 계
2012년 월평균	89,496	74,763	164,259
2013년 1월	95,197	85,432	180,629
2월	91,639	71,731	163,370
3월	112,620	79,396	192,016
4월	14,349	5,940	20,289
5월	62	461	523
6월	10	13	23
7월	41,236	405	41,641
8월	543	4,937	5,480
9월	16,523	35,210	51,733
10월	69,505	82,511	152,016
11월	79,184	76,298	155,029
12월	94,374	78,269	172,642
소 계	615,243	520,603	1,135,846

자료: 통일부, 「남북교류협력 동향」, 각호.

평가 및 전망

2013년 북한은 ‘대외무역의 다각화’를 표방했으나 중국에 대한 의존도가 더욱 높아졌고, ‘수출품목의 다양화’를 제시했으나 지하자원의 수출비중은 어느 해 보다도 높아졌으며, ‘투자 유치’를 위한 제도 및 정책적 지원을 다짐했으나 정작 당국이 투자의 걸림돌이 될 수 있는 정치적 불확실성을 확대시켰다. 또한 개성공단을 통한 교역의 절대적 수치가 급감했다는 점에서 남북교역도 최근 몇 년간의 흐름보다 후퇴했다고 할 수 있다. 결국 대외무역 구조의 취약성이 오히려 악화되었던 한 해로 평가된다.

하지만 더 큰 문제는 북한의 정책 능력 및 의지와 상관없이 지금까지의 대외무역 기조와는 전혀 다른 상황이 펼쳐진다는 점이다. 북한은 작년 말 장성택을 처형하면서 “국가의 소중한 광물자원을 헐값에 팔아넘긴 죄”와 “나선특구 땅을 50년간 외국에 팔아먹는 매국”을 명시했다. 이는 지하자원 수출을 통한 외화획득과 경제개발구·특구를 통한 외자유치라는 북한의 대외무역 기조와 배치(背馳)된다. 즉, 주요 경화확보 채널에 이상이 생길 가능성이 높아진 것이다. 그런 만큼 2014년 북한의 대외경제를 조망하기 위해서는 지하자원 수출, 해외투자 유치, 노동력 송출 동향 등 주요 외화획득 채널의 추이를 유심히 살펴볼 필요가 있다.

먼저 지하자원 수출 측면이다. 무연탄과 철광석 수출은 현재 수준보다 감소 또는 정체될 가능성이 높다. 2010~2013년 동안 무연탄은 국제시세보다 각각 평균 10.5달러 싼 가격으로, 철광석은 39.6달러 싼 가격으로 중국에 공급을 해왔다. 만약 ‘광물자원을 헐값에 팔지 않는’ 가격조정 과정의 거칠 경우 중국 내 수요가 유지될지는 미지수이다. 더구나 과도한 채굴로 지하자원의 품질이 저하되고 있는 점도 북한 지하자원에 대한 수요를 낮추는 요인으로 작용할 수 있다. 둘째, 불확실성을 제거하고 경제개발구·특구를 통해 외자를 유치하는 것도 녹록치 않을 가능성이 높다. 해외투자 유치에 있어 가장 중요한 요인 중 하나는 불확실성 제거이다. 하지만 상반기 핵 실험과 하반기 장성택 처형과 같은 정치적 리스크 뿐 아니라 북한에 투자했던 이집트 통신회사가 북한 당국의 규제로 4억 달러를 본국으로 송금하지 못하는 등 기본 투자환경 측면에서조차 불안한 모습을 보였다. 이러한 상황에서 경제개발구·특구를 통한 외자유치는 큰 진전을 이루기 어려울 것으로 보인다. 셋째, 최근 북한은 해외 노동자를 통한 외화획득이 활발한 모습을 보였는데, 다른 외화 획득 채널에서 성과를 기대하기 어려운 상황인 만큼 노동력 송출을 통한 경화확보에 열을 올릴 것으로 예상된다. 실제로 북한의 외화벌이 일꾼은 전 세계 40여 개국에 6.5만 명에 이를 것으로 추정되며, 이들의 연간 송금액은 1.5~2.3억 달러 정도에 이를 것으로 추산된다. 2014년에는 이 수준을 넘어설 가능성이 높다.

김정은은 올해 신년사에서 농업과 수산업을 통한 식량난 해소 등 내부분계 해결을 강조했다. 그는 “경제건설과 인민생활 향상을 위한 투쟁에서 농업을 주타격 방향으로 확고히 틀어쥐고 농사에 모든 힘을 총집중하여야 한다”고 했다. 이는 작년 신년사에서 “농업 및 경공업이 경제건설의 주공전선”이라고 강조하던 태도보다도 더 소극적인 모습이

다. 종합적으로 2014년 북한의 대외무역 부문에 있어서는 미미한 변화(예: 무연탄과 철광석 이외 다른 지하자원 수출, 조개류 등 수산물 수출 확대 등) 외에 획기적인 진전을 기대하기는 어려울 것으로 예상된다.

III. 향후 북한 경제 발전에서 경제 특별구역의 역할

1. 중국 선전특구 경험이 북한 나선특구에 주는 시사점

임금숙 (중국 연변대학)

2. 창지투 선도구 개발과 북·중 협력

이종림 (중국 연변대학)

1. 중국 선전특구 경험이 북한 나선특구에 주는 시사점

임금숙 (중국 연변대학)

머리말

1978년 말 중국공산당 제11기 중앙위원회 3차 전체회의에서는 개혁·개방 정책을 선언하였다. 대내적으로 경제체제를 개혁하고, 대외적으로는 외자 유치와 선진 기술 도입을 통해 경제를 발전시킨다는 목표였다. 이러한 정책 목표를 달성하기 위하여 1980년 8월 중국 인민대표대회 제5기 상무위원회에서는 《광둥성경제특구조례》를 반포하였다. 이에 근거하여 총면적 327.5 km², 동서로는 49km, 남북으로는 7km에 달하는 지역을 경제특구로 지정하였다.

1979년까지만 하더라도 선전은 작은 어촌에 불과했지만 지금은 광둥성 보안현에서 분리되어 광둥성 직할시가 되었다. 당시 총면적은 2,020km², 총인구는 7만 명으로 이 중 80%가 농업과 어업에 종사하였다. 공업이라고는 농수산품을 가공하는 27개의 농촌 중소기업(향진기업)뿐이었고 도심에도 2~3층 높이의 건물 몇 개가 있었을 뿐이었다. 중앙에서는 경제특구의 4가지 장려책을 마련했다. 특구개발 자금은 외자도입을 위주로, 특구 유치 대상은 3자기업(중외합작기업, 합작기업, 외자독자기업)을 위주로, 제품 생산은 수출 위주로, 경제활동은 사회주의 시장경제 위주로 규정하였다.

이러한 정책으로 선전특구는 비약적인 발전을 이루었으며 중국 경제발전의 견인차 역할을 수행하였다. 오늘날 선전은 동남 연해지역에 자리한 인구 1,000만 명 규모의 현대 도시로 발전했다. 2012년 선전시 GDP 총액은 1만 3천억 위안, 수출입액은 4,667억 달러에 달하였다.

북한은 1990년대 초 UNDP의 두만강 개발 프로젝트를 계기로 1991년 12월에 함경북

도 나진, 선봉 지역에 621km² 면적의 자유경제 무역지대를 지정했다. 2010년까지 이 지역을 동북아의 국제화물중계지, 가공수출기지, 관광, 금융 기지로 발전시킬 계획이었다. 그러나 인프라 시설의 미비, 낙후한 경제여건, 경직된 특구운영 정책, 복잡한 국제 정세로 말미암아 당초 계획에서 별다른 진전을 이루지 못했다. 그러나 중국이 2009년에 두만강 개발 계획을 공표하면서 2010년 말 북한은 나선경제무역지대를 나선특별시로 승격시키고 본격적인 개방정책을 시행했다. 현재, 중국과 북한은 “공동개발, 공동관리”의 원칙을 제시하고 두만강 지역에서 다자간 경제협력을 추진하고 있다. 현재 나선특구의 경제 상황은 중국의 선전특구 개발 초기와 비슷한 면이 많다. 본 연구는 인프라 건설, 경제체제 개혁, 국내기업과의 연계라는 3가지 측면에서 선전특구 개발이 나선특구 건설에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

선전특구 인프라 건설의 경험 및 시사점

선전특구 개발 초기에는 도로, 전력, 통신 등 인프라 환경이 매우 열악하였다. 당시 중국은 10년간의 문화 대혁명을 거치면서 경제상황이 악화한 상황이었다. 그럼에도 중국 정부는 선전특구의 인프라 건설에 대규모의 투자를 단행했다. 선전특구 건설 초기인 1979년부터 1984년까지 인프라 투자의 구성을 살펴보면, 중앙은행 대출금이 36%, 특구 정부 자체 조달자금이 27.5%, 외자가 24.3%였다.⁴⁴

인프라 건설

선전특구 건설 초기에는 급속한 공업화로 전력난이 심각한 수준이었다. ‘4일 정전, 3일 공급’의 불안정한 전력 공급으로 기업들의 정상적인 운영이 어려웠다. 중국 정부는 안정적인 전력공급을 위하여 80년대 중반부터 광둥성 대붕(大鵬)반도의 대항(大抗)에 180만 kW급 핵발전소를 건설하기 시작해 1992년에 완공했다.⁴⁵ 이로써 선전특구의 전력문제는 해결되었다.

44. 천젠빈(陈肇斌), 《중국경제특구》, 남개대학 출판사, 1987, p44.

45. 천젠빈(陈肇斌), 《중국경제특구》, 남개대학 출판사, 1987, p22.

항구 물동량을 확대하기 위해 80년대 초에 서커우(蛇口)항과 치완(赤灣)항에 각각 1만 톤급과 5천 톤급 화물선 부두를 건설했다. 1989년에는 총 1,000만 톤의 화물을 처리할 수 있는 옌티엔(鹽田)항을 건설하였다. 또한, 80년대 초에 보안현 서쪽에 10억 위안을 투자하여 총면적 11만m²의 국제공항을 건설했는데 활주로 길이는 3,400m, 연간 여객 수송능력은 2천만 명에 달했으며, 80년대 말에는 29개의 국제 직항노선을 개설했다.⁴⁶ 한편, 육상교통 발전을 위해 선전과 광둥성 성소재지인 광주시를 연결하는 고속도로를 건설하였으며(1992년 완공), 90년대 중반에는 선전시에서 산터우(汕頭), 혜주, 둥관(東莞) 등을 잇는 고속도로를 건설했다.

선전시에서는 1980년부터 1985년 상반기까지 국가 은행대부금, 외자도입, 국내투자유치 등 다양한 방법을 통하여 선전시 기초시설에 총 60억 위안을 투자하였다. 총 40km²에 이르는 지역에 '7통 1평(도로, 수도, 전력, 통신, 폐기물 처리, 쓰레기 처리, 난방, 토지평정)'의 기초시설을 완성하고, 뤼후(罗湖), 상부(上埗), 서커우(蛇口) 등 5개 공업구를 건설하였다. 도심에 있는 115개 도로(총 길이 10km)를 새로 닦았고, 뤼후 기차역의 개조와 선전-광주 간 철도의 복선화 및 전기화 공정을 마쳤다. 통신 영역에서도 외자합작을 통하여 14,000여 개의 프로그램 제어를 도입하여 홍콩과의 직통전화를 개설하였다.

인프라 투자자금의 출처

1) 타 지역 은행의 투자 유치

선전특구 사회기반시설 투자 자금을 마련하기 위하여 선전특구에서는 다른 지역의 은행을 적극적으로 유치하였다. 선전특구 내 타 지역 은행 지점 수는 1979년 20개에서 1985년에 175개로 늘어났으며, 각종 보험회사, 신탁투자회사 등의 금융 기관도 28개로 늘어났다. 금융업 종사자는 400여 명에서 3,000여 명으로 증가하였다.⁴⁷ 선전특구에서는 지방은행 지점 유치를 통해 다른 지역의 자본을 확보하였고, 이를 특구건설에 이용하였다. 1985년 한 해만 하더라도 선전시의 전업 은행들은 흑룡강성과 신강자치

46. 천젠빈(陈肇斌), 《중국경제특구》, 남개대학 출판사, 1987, p28.

47. 천젠빈(陈肇斌), 《중국경제특구》, 남개대학 출판사, 1987, p177.

구 등에서 총 5억 298만 위안의 투자를 유치하였다.⁴⁸

2) 외국계 은행 유치

1985년 4월 2일 〈특구 외자은행 및 중외합자 은행 관리 조례〉를 제정하였다. 경제특구 초기 외자 이용을 위하여 홍콩의 HSBC은행, 프랑스의 BNP파리바, 칼리온은행, 스위스은행, 국제상업신대은행(国际商业信贷银行) 등 14개 외국계 은행의 지점을 유치하였다.⁴⁹

3) 특구 정부 자체의 자금조달

선전특구 정부는 특구건설에 수요되는 자금을 자체적으로 마련하기 위해 다양한 방식을 택하였다. 가장 먼저 선전시 시립 은행을 설립하였다. 선전시 재정국과 중국은행 선전분점이 공동으로 선전특구 개발은행을 설립하였고, 기존의 농촌신용사를 기초로 집체소유제 성격의 선전시 합작은행을 설립하였으며, 선전시 국제신탁투자 총공사와 보험공사 등을 설립하였다. 다양한 소유제 형태의 은행들을 통해 개발 자금의 유치 경로를 넓혔고 자금 사용 방식을 다원화했다.

둘째, 토지임대료를 부과했다. 특히, 특구건설 초기에는 임대료를 통해 적지 않은 자본을 조달하였다. 토지사용 연한을 사업별로 다르게 정하고, 계약이 만료되면 재계약을 맺게 하였다. 공업은 30년, 상품주택은 50년, 교육, 과학, 위생 등은 50년, 관광업은 30년, 농업과 목축업, 양식업은 20년마다 만료되는 체계였다. 임대료 납부는 일시불과 2년간 분할 납부 모두 가능하도록 했다. 분할 납부 이자율은 8%로 산정했다. 토지임대료의 가격조정은 3년에 1회만 가능하도록 했으며, 조정 범위는 30%를 초과할 수 없도록 규정하였다.⁵⁰

셋째, 3차 산업 발전을 통한 자금 마련이다. 특구 정부는 지리적 이점을 활용하여 관광

48. 왕멍쿠이(王梦奎), 《중국경제개혁20년》, 외문출판사, 1997, p108.

49. 류국광(刘国光), 《80년대 중국경제체제 개혁과 발전》, 경제관리출판사, 1991, p98.

50. 판청위(樊城玮), 《외상투자실무》, 중산대학교 출판사, 1990, p104.

산업을 대폭 발전시켰다. 1980년 선전특구의 관광객 수는 7만여 명, 관광 수입은 30만 위안, 수익은 98만 8천 위안이었다. 1984년에는 관광객 수가 331만 9천여 명으로 증가했고 내국인과 외국인의 비중이 거의 비슷해졌다. 수입은 2억 8,000만 위안, 수익은 3,000만 위안에 달하였다.⁵¹ 즉, 관광업은 폭발적인 속도로 발전하였으며 관광업을 통한 외화수입은 인프라 건설 투자의 주요 원천이 되었다.

관광업을 발전시키기 위해 특구는 국가경영, 집체경영, 합자경영, 외국 기업의 독자경영 등 다양한 방식을 활용하였다. 합자경영은 중국 측이 토지를 출자하고 외국 기업이 현금을 출자하는 방식, 중국 측과 외국 측이 각각 출자하는 합자 형태 등이 있었다. 그 중 가장 많이 활용한 방식은 중국과 외국 기업이 각각 토지와 자본을 출자하고, 이윤을 3:7 또는 2:8의 비율로 나누며, 10~20년 이후에 중국 측에 소유권을 넘겨주는 형태였다. 그 결과, 1984년까지 선전특구는 관광업과 3차 산업 발전에 3억 9,000만 홍콩달러를 유치하였다.⁵²

특구 정부는 관광업에 필요한 음식업, 숙박업 등 3차 산업도 적극 발전시켰다. 자료에 따르면 1984년 선전 시내 상점 수는 2천여 개에 달하였는데, 이는 1979년의 30배에 달하는 수치였다. 1984년 선전시에는 200여 개의 음식점이 매일 2만 여 명의 손님을 수용할 수 있었다.⁵³ 개인사업 장려를 통해 각종 상업, 음식업, 숙박업체가 늘어나면서, 대폭 증가한 관광객들의 수요를 만족시키고 영업세금을 통해 특구 재정수입도 크게 늘릴 수 있었다.

선전시 정부에서는 홍콩과 인접한 점을 이용하여 국내의 농산품들을 홍콩에 대량 수출하여 중계무역으로 큰돈을 벌기도 하였다. 선전특구는 위와 같은 방법을 통하여 경제 특구 사회기반시설 건설의 초기 자본을 마련하였다.

51. 천젠빈(陈肇斌), 《중국경제특구》, 남개대학출판사, 1987, p159.

52. 천젠빈(陈肇斌), 《중국경제특구》, 남개대학출판사, 1987, p164.

53. 천젠빈(陈肇斌), 《중국경제특구》, 남개대학출판사, 1987, p169.

북한 나선특구 인프라 건설에 주는 시사점

현재 나선특구의 도로, 철도, 항만, 전력, 상하수도, 통신 등 사회기반시설은 아주 낙후해 있다. 나선 시내의 도로는 물론 시외로 연결되는 도로, 철도의 개보수와 확대 건설에는 대규모 투자가 필요하다. 원정리-나선시 간 고속도로 건설, 나선-청진 간 도로 재건, 훈춘-훈용-나진 철도 재건(122km), 도문-나진 철도(158.8km) 개보수, 도문-청진 철도 개조(171.1km), 나진항 확장과 국제공항 건설, 나선시 전력 확충과 상하수도 건설 등이 필요하다.

현재 나선특구의 사회기초시설투자의 추진상황과 향후 계획은 아래와 같다. 첫째, 현재 추진 중이고 현실적으로 가능성이 가장 높은 것은 중국 정부와 기업들의 투자이다. 중국은 “항구를 빌어 바다로 나가는 전략”을 실현하기 위하여 나선시의 공동개발에 대형 그룹들을 유치할 예정이다. 이미 건설된 훈춘-나선 도로가 바로 중국 지린성 정부의 투자로 이루어진 것이고, 나진항 1호 부두의 정비도 중국 창리(創立)그룹의 투자로 이루어진 것이다. 중국은 2016년부터 2020년까지 중국 내에서 나선특구로 통하는 철도와 도로에 대규모 투자를 계획하고 있다. 나선시의 철도와 항만 건설에는 중외운장항그룹(中外运长航), 홍콩초상그룹(香港招商集团)이 투자할 예정이다.

둘째, 나선특구 정부 자체의 자금조달 경로 확대이다. 2012년 새롭게 개정된 <나선 경제무역지대법> 제13조에서는 경제무역지대의 개발 방식에 관하여 다음과 같이 규정하였다. “경제무역지대는 일정한 면적의 토지를 기업이 종합적으로 개발하고 경영하는 방식, 기업에 하부구조 및 공공시설의 건설·관리·경영권을 특별히 허가해 주어 개방하는 방식, 개발 당사자들 사이에 합의한 방식 등 여러 가지 방식으로 개발할 수 있다.”⁵⁴ 즉, 토지 임대와 대가로 공공시설을 건설하려는 것이다. 현재 이 방법은 일부 기업에 이미 채택했으며, 단기적으로 가장 효과가 빠른 방식일 수 있다.

관광업을 통한 자금조달방식도 적극적으로 채택하고 있다. 2010년 이후 중국 관광객들을 상대로 대대적인 홍보 사업을 진행하고 있으며 싱가포르 선박을 임대하여 금강산 크루즈 여행을 개설했다. 칠보산의 열차관광, 훈춘-나선-러시아 블라디보스토크

54. <북한민주주의 인민공화국 나선경제무역지대법>, 법률출판사, 평양 2012, p6.

노선의 3국 관광, 나선 시내 자가용 관광 등을 활발히 운영하고 있다. 앞으로 관광업에 필요한 호텔, 음식점 등 시설들을 대폭 확대하여 관광업을 활성화해야 할 것이다.

셋째, 국제개발 협력 기금의 활용이다. 이는 인프라 시설 확충에 필수적이라고 할 수 있다. 베트남은 1990년대 초에 국제사회와의 관계를 정상화한 후 개발지원을 매우 성공적으로 유치했고 원조 수혜액이 꾸준히 증가했다. 지원 금액은 베트남 국민총소득(GNI) 대비 3~5% 수준으로서, 베트남의 인프라 건설에 큰 도움이 되었다.⁵⁵

북한이 국제금융기구에 가입한다면 IMF에서 빈곤퇴치와 성장지원자금(PRGF)⁵⁶을 지원받을 수 있고, 세계은행에서는 국제개발협회(IDA)⁵⁷자금을, 아시아개발은행에서는 아시아개발기금(ADF)⁵⁸을 지원받을 수 있다. 이러한 개발자금은 회원국에만 차관이 가능하므로 북한이 국제협력기구에 가입하는 것이 급선무라 할 수 있다.

현재로서 가장 가능성이 높은 것은 북한이 아시아개발은행에 가입하는 것이다. 최근 동남아 국가들은 메콩 강 지역 개발에서 아시아개발은행의 차관을 통해 대규모 인프라 건설에 성공했다. ADB는 2012년부터 2014년까지 메콩유역개발(GMS) 프로그램의 18개 프로젝트에 약 39억 달러를 투입할 계획이다.⁵⁹

국제협력기구의 개발자금 이용을 위해서는 다자간 협력이 요구된다. 메콩유역개발에서 교통 인프라 개발은 태국을 중심으로 추진됐다. 두만강 지역개발에도 북한의 단독 대출보다는 개발 수혜국인 중국 및 러시아와의 협력이 필요하다. 특히 중국은 현재 IMF

55. 임강택 외, <북한개발지원의 포괄적인 추진방안>, 통일연구원, 연구보고서, 2009-15-01, p91.

56. PRGF: 저소득 회원국의 만성적인 국제수지 적자와 외채문제를 해결하기 위해 IMF가 양허적으로 지원하는 자금.

57. IDA: IMF와 세계은행의 구조조정 프로그램을 성실히 수행하는 조건으로 원금에 대한 이자는 없으며 다만 0.5~0.7%의 수수료가 부과되며 상환기간은 거치 기간을 포괄하여 35~40년이다.

58. ADF: 양허성 자금지원으로 원금에 대한 이자가 없고 다만 원금의 1%에 해당되는 수수료를 부과하며 상환 기간은 거치 기간을 포괄하여 35~40년이다. 수혜 대상국은 일인당 GNP가 670달러 이하인 회원국이다.

59. Regional Cooperation Operations Business Plan: Greater Mekong Subregion 2012-2014. Manila, 2011, p1~2.

와 아시아개발은행의 회원국인 만큼 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다. 동시에 한국은 핵 문제를 이룬 시일 내에 해결 단계로 이끌고 북한의 국제금융 기구 가입을 적극적으로 지원해야 할 것이다.

경제특구 내 체제 개혁이 북한에 주는 시사점

중국 선전특구의 초기 경제체제 개혁⁶⁰

선전경제특구는 중국 경제체제 개혁의 시범지역이었다. 1980 년도 초 중앙은 선전특구에서 소유제, 가격체제, 인사제도, 임금 제도, 기본건설공사 사업자 선정 방식, 유통체제, 재정, 금융 제도 등 일련의 체제 개혁을 진행하였다. 이는 대외 개방과 함께 경제특구 발전에 새로운 동력을 부여하여 선전의 기적을 이루어 냈다.

1) 소유제 개혁

사유제를 확대해 특구를 외자기업과 합자기업 위주로 구성하고 수출에 집중하도록 했다. 유통업에서도 민간 부문을 대폭 발전시켰다. 즉, 경제특구에서의 생산과 유통은 국가 계획이 아닌 시장 원리에 따르도록 했다.

2) 인사제도 및 임금제도 개혁

인사제도는 기존의 중앙에서 배치하던 방식을 타파하고 공개 채용을 시행했다. 가장 먼저 간부 인사 부문에 적용해 1980년에서 1984년까지 공개 채용된 전문 인력이 전체 특구 관리직의 28.7%를 차지했다. 기업도 이러한 개혁을 시행하고 종신고용제를 고용계약제로 전환했다.

임금제도는 기존의 고정임금을 변동임금으로 전환하였다. 이는 근로자들의 업무 의욕

60. 림금숙, “장길도 선도구와 나선특별시 간 경제협력의 새로운 동향”, 북한경제 연구협의회, KDI 북한경제리뷰, 2013년 1월호.

과 업무 효율을 향상시켰다. 1980년 특구 내 40개 외자기업에서만 우선적으로 시행하던 변동임금제가 전국으로 확산됐고, 성과급 등 다양한 방식이 도입됐다. 임금제도 개혁으로 실업과 퇴직이 증가함에 따라 사회노동 보험제도를 마련하고 특구 내 노동서비스센터에서 노동보험금에 관한 업무를 총괄하도록 했다.

3) 기본건설공사의 공개 입찰제도 도입

1981년 특구에서 첫 공개 입찰 결과로 20층 높이의 국제 상업빌딩 공사가 시작되었다. 종래에는 행정 명령으로 투자 업체를 선정했는데, 첫 입찰 결과 비용 절감과 공사의 질적 수준까지 보장되면서 1982년부터는 공개입찰제를 선전시의 모든 건설에 시행하였고 나중에는 이를 전국으로 확대해 나갔다.

4) 시장가격제도 도입

건축자재와 농산품을 시작으로 주요 전략물자를 제외한 상품들에 시장가격을 적용했다. 특히, 건축 자재의 90% 이상에 시장가격을 적용해 특구 내 대규모 건설사업의 진행을 원활하게 했다. 일용품에는 상한선을 두는 변동가격제를 적용했다.

나선특구에 대한 시사점

위에서 살펴본 바와 같이, 경제체제 개혁은 경제특구 성공에 중요한 제도적 장치이다. 즉, 외국자본과 기술의 도입만으로 특구가 절대 성공할 수 없고 반드시 외국의 자본과 기술이 정착할 수 있는 제도적 발판이 마련되어야 한다. 경제특구는 계획경제체제와 시장경제체제라는 서로 다른 두 체제를 잇는 매개 지역이자 체제 개혁의 충격을 완화해 주는 완충지이다. 중국의 특구들은 체제 개혁 시범지의 역할을 성공적으로 수행해 왔다.

2010년 이후 북한 나선특구에도 눈에 띄는 변화가 나타나고 있다. 우선 가격 체제를 국가배급제에서 시장가격제로 전환했다. 현재 나선특구 내에서는 소비재는 물론 생산재도 거의 시장가격에 따라 유통되는 것으로 전해진다. 이는 현재 북한의 다른 지역과는 확연한 차이를 보여주는 것으로 시장경제체제를 향한 중요한 발걸음으로 봐야 할 것이다.

나선특구 내 기업의 직원에 대한 처우에도 약간의 변화가 발생했다. 2012년 개정된 <나선경제무역지대법> 제40조에서는 “경제 무역 지대에서 기업은 경영 및 관리질서와 생산계획, 판매계획, 재정계획을 세울 권리, 로력채용, 로임기준과 지불형식, 생산물의 가격, 리윤의 분배방안을 독자적으로 결정할 권리를 가진다”⁶¹ 고 규정하였다. 즉, 현재 나선특구 내 외자기업은 직원들의 급여를 독자적으로 결정할 수 있다. 그러나 직원 채용은 여전히 국가노동 부분에서 일괄적으로 결정하는 방식에 머물고 있으며, 급여 역시 근로자에게 직접 지급하지 못하는 상황이다.

북한 정부는 나선특구 건설에 필요한 인재들을 중앙에서 나선특구에 파견하는 동시에 관료들을 중국에 보내 시장경제를 배우도록 하고 있다. 그러나 국내에서는 지역 간 인구의 자유로운 이동을 제한하고 있어서 특구 건설에 필요한 인재는 여전히 상급에서 파견하는 방식에 한정되고 있다.

소유제 부문의 개혁도 필요하다. 외국 기업 외에도 다양한 소유제 형태를 적극적으로 발전시켜야 한다. 즉 국가소유제와 집체소유제만 인정하는 현재의 제도에서 벗어나 능력이 있는 개인은 기업을 설립할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 이를 위해서는 현재 법인으로 활동하고 있으나 실질적으로는 개인사업자인 이들을 공개적으로 허용하고, 나아가 개인사업을 적극적으로 장려해야 한다.

중국 ‘외인내연(外引内联)전략’의 시사점

중국은 당초부터 경제특구의 발전뿐만 아니라, 특구에 도입된 외국 자본과 기술, 설비 및 선진 경영관리 방법을 다른 지역까지 확산시켜 전국의 경제발전을 도모했다. 그리고 이러한 창구적 역할을 실현하고자 ‘외인내연(外引内联)전략’을 추진하였다. ‘외인내연(外引内联)전략’이란 글자 그대로 대외로는 외국의 자본, 기술, 설비와 과학적인 관리 방법을 도입하고 대내로는 국내 기업들과 연계한다는 뜻이다.

61. <북한민주주의 인민공화국 나선경제무역지대법>, 법률출판사, 평양 2012, p12.

외인전략(外引战略)

외인전략(外引战略)이란 외국의 자본과 기술을 도입한다는 뜻이다. 경제특구 건설 초기에 외국인 투자는 규모가 적고 설비와 기술이 간단하며 투자 리스크가 높지 않은 3래 1보(三來一補)방식이 주를 이루었다. 투자환경이 열악한 데다가 외국인들이 중국의 특구 정책을 관망하는 자세를 취했기 때문이다. 3래 1보(三來一補)란 내료가공(来料加工), 내양가공(来样加工), 내건조립(来件装配)의 3가지 가공방식과 보상무역을 일컫는다. 먼저 내료가공(来料加工)은 외국 기업이 중국 공장에 원료와 부품만 제공하고 이를 가공·조립하여 완제품을 납품하게 하는 방식을 말하며, 내양가공(来样加工)은 외국인 구매자가 제공하는 견본이나 주문서에 따라 상품을 가공하는 방식, 내건조립(来件装配)은 외국구매자가 요구하는 디자인에 따라 상품을 생산하고 거기에 지정된 외국의 상표를 부착하는 방식(주문자상표부착생산(OEM))을 가리킨다. 보상무역이란 외국인 투자자가 생산기술과 설비를 중국기업에 제공하고 그 대금을 일정한 기간이 지난 뒤에 상환받는 방식이다. 대금의 상환은 제공된 기술과 설비로 생산한 상품이나 외국인 투자자가 요구하는 특정 상품과 서비스로 주로 이루어졌다.

내연전략(内联战略)

내연전략이란 특구와 국내 기업들을 연계한다는 뜻으로, 경제특구 발전에 중요한 역할을 했다. 경제특구에 외국인 직접투자가 많이 들어오더라도 다른 지역의 경제와 별다른 연계를 맺지 않는다면, 나라 전체의 경제성장에는 크게 이바지할 수 없기 때문이다. 외자기업에서 근무하는 관리자, 기술자들이 기술과 경영 노하우를 전수받아 새로운 국내 기업을 창설하거나 외자기업과 국내 기업의 거래를 통해 추가적인 소득과 고용을 창출하는 등 일련의 파급 효과가 나타나야 한다. 이런 측면에서 경제특구는 국내 기업과 해외 기업을 연결하는 교량으로 볼 수 있으며, 이러한 역할을 활용하는 것은 경제특구 발전에 필수적이다.

첫째, 국내 기업들과의 연계는 특구 발전에 필요한 외자 유치에 도움이 된다. 경제특구는 제한된 범위인 만큼 자원, 인력 등이 모두 부족한 상황이지만, 중국의 광활한 내륙지역에는 자원과 인력이 풍부하기 때문이다. 따라서 특구는 국내 기업과 연합해야만 경제특구 발전에 지속적인 동력을 제공할 수 있다. 한 예로, 80년대 초 선전특구 내 의

류회사는 상해 의류공장과 연합한 이후에 8개의 홍콩기업과도 협력하여 좋은 성과를 거두었다.

둘째로, 경제특구는 중국 대외개방의 창구이자 외국과 국내를 연결하는 지점이다. 개혁·개방 초기에 중국 국내 기업들은 외국 기업에 대한 정보나 기술, 판로, 운영방식에 대해 무지했기 때문에 특구를 통해 외국 기업들과 협력하고 선진 기술이나 경영방식을 받아들일 수 있었다. 동시에 경제특구의 지리적 이점과 우대정책을 통하여 수출을 늘리고 이윤창출과 국내 경제 발전을 추진할 수 있었다. 즉 내연전략은 경제특구 자체뿐만 아니라 국내 기업의 발전에도 유리한 전략인 것이다.

선전경제특구와 국내 기업 간의 연합은 3단계로 나뉘어 진행되었다. 1단계는 특구 초기인 1979년부터 1981년 상반기까지로, 당시에는 다른 지역에서 일부 기업들만 경제특구에 진입하여 상업, 음식업, 건축업 등에 참여하였다. 2단계는 1981년 하반기부터 1982년까지로, 연합 범위가 크게 확대되어 기타 성과 중양 직속 기업도 진입하기 시작했다. 이에 따라 경제특구에서 연합 기업의 역할이 매우 중요해지기 시작하였다. 3단계는 1983년 5월에 선전특구에서 ‘국내연합 사업회의’가 개최된 이후로, 이 시기에는 국내 기업과의 연합이 본격적인 궤도에 들어서게 되었다. 이에 따라 국내 기업은 특구 내에서 외국투자 기업과 마찬가지로 토지사용료, 세금, 수출소득 배분 등의 측면에서 정책적 우대를 받게 되었다. 또한, 다양한 측면에서 경영의 자율성도 누릴 수 있었다. 당시 특구 내 국내 기업의 소득세는 15%로 다른 지역의 33%보다 낮았으며, 외화 수입의 기업 내 보유 가능 비율도 국내 기업보다 훨씬 높은 90%에 달하였다.⁶² 이러한 혜택을 통해 많은 국내 기업이 특구로 진출하였다. 선전특구의 경우, 1989년까지 39,000여 개의 국내 기업이 선전에 진출해 특구 내 전체 기업의 1/3, 공업 총생산액의 36%, 대외 수출의 35%를 차지하였다.⁶³ 즉, 선전특구 초기에 국내 기업이 중요한 역할을 수행한 것이다.

국내 기업과의 연합은 3가지 방식으로 나뉘었다. 첫째는 특구와 다른 지방정부가 협력하여 기업을 설립하는 방식이고, 둘째는 특구기업, 국내기업과 외자기업 등 3자가 합

62. 선전시 대외홍보처, 《선전시 외자도입과 국내연합》, 1990, p52.

63. 선전시 대외홍보처, 《선전시 외자도입과 국내연합》, 1990, p56.

작하는 방식이며, 셋째는 국내 기업들이 단독으로 특구에 기업을 설립하는 방식이다. 일반적으로 특구는 토지를, 국내 기업은 자금·기술·자원을 제공하고 투자 비율에 따라 이윤을 나누는 방식을 취하였다.

특구와 국내 기업 간의 경제적 역할 분담은 아래와 같은 방식을 취하였다. 관리 기능은 특구에 두고 생산 기능은 다른 지역에 두는 경우, 다른 지역의 자원이나 반제품을 특구에서 가공하여 수출하는 경우, 지방 특산품을 특구로 반출하고 가공하여 높은 가격으로 수출하는 경우, 특구와 국내 기업이 연합하여 세계적으로 경쟁력이 강한 수출 상품을 개발하는 경우 등이 있다.

선전특구에서는 국내 150개 기업과 연합하여 국내에서 방직품을 생산한 뒤 특구를 통해 국외로 수출하였다. 산티우특구에서는 특구 주변의 8개 현에 있는 100여 개의 우수한 농수산물 가공 기업과 연합하여 장어, 참새우, 돼지고기, 채소 등 원자재를 특구에 반출하여 가공 수출하였다.

나선특구의 과제

2012년에 새롭게 개정된 <나선경제무역지대법>은 경제 무역 지대와 지대 외부 기업들과의 경제적 연결을 허용하고 있다. 특구법 제43조 <지대 밖 우리나라 기업과의 경제 거래>에서는 “기업은 계약을 맺고 경제 무역 지대 밖의 우리나라 영역에서 경영활동에 필요한 원료, 자재, 물자를 구입하거나 생산한 제품을 판매할 수 있다. 우리나라 기관, 기업소, 단체에 원료, 자재, 부품의 가공을 위탁할 수도 있다”⁶⁴고 규정하였다. 제48조 <경제 무역 지대 상품의 구입>에서는 “경제 무역 지대 밖의 우리나라 기관, 기업소, 단체는 계약을 맺고 지대 안의 기업이 생산하였거나 판매하는 상품을 구입할 수 있다”고 규정하였다. 즉, 특구 기업들은 다른 지역에서의 원자재 구매, 제품 판매, 위탁가공을 위임할 수 있지만, 특구 외부의 국내 기업들에 특구 내 투자나 경제활동을 허용하는 조항은 없다.

중국 특구의 경험을 보면 특구 건설에서 외국의 자본 도입도 중요하지만, 국내 자본의

활용도 매우 중요하다. 따라서 앞으로 북한 정부는 국내 기업들의 나선 특구 진출을 장려할 수 있는 구체적인 정책 대안을 마련할 필요가 있다.

결론

현재 북한은 나선경제특구의 활성화를 통하여 경제발전을 서두르고 강성국가의 기틀을 마련하려고 한다. 중국도 나진항을 통한 출해전략을 창지투선도구 계획의 핵심 과제로 삼고 지속적으로 추진하고 있다. 2015년까지는 중국 내 인프라 구축에, 2016년 이후에는 중국 외부의 인프라 구축에 주력할 계획이다. 즉, 두만강 지역개발에서 나선 특구는 중국과 북한의 이해관계가 일치하는 중요한 지역이며 북한의 입장에서도 경제 회복의 돌파구가 될 수 있을 것이다.

현재 나선특구는 지난 80년대 초 중국의 선전특구와 비슷한 상황에 놓여 있다. 인프라 시설의 확충과 제조업, 물류업, 서비스업의 발전이 시급한 상황이다. 중국의 선전특구 건설의 초기 경험은 나선특구 건설에 유용한 경험을 제공해 줄 것으로 기대되며 본문은 관련 연구의 시작에 불과하다.

64. <북한민주주의 인민공화국 나선경제무역지대법>, 법률출판사, 평양 2012, p13.

2. 창지투 선도구 개발과 북·중 협력

이종립 (중국 연변대학)

머리말

개혁개방 이후 무역과 투자 자유화는 중국의 경제발전에 상당 부분 이바지하였다. 중국 GDP 성장의 가장 큰 원동력이 되었고, 중국경제체제를 계획경제체제에서 상품경제체제, 시장경제체제로 전환·발전시켰을 뿐만 아니라 중국의 산업기술도 효과적으로 발전시켰다.

중국의 경제발전 경험과 현재의 북·중 경제협력은 북한에 상당한 영향을 미치고 있다. 이 영향력은 계속될 것으로 보이는데 아래 세 가지 이유 때문이다. 먼저, 북한 경제회복에 미치는 영향이다. 북핵 문제의 해결이 불확실한 현 상황에서, 북·미 관계가 개선되지 않는 한 북한에 대한 국제사회의 제재는 지속될 것이고 북한의 대중국 의존도는 더욱 높아질 것이다. 따라서 북·중 경제협력이 북한의 경제 회복에 중요할 것이다.

둘째, 북한 경제체제 변화에 미치는 영향이다. 북한의 소비재 시장에서 유통되는 상품의 80% 이상은 중국과의 국경무역을 통해 수입된 제품들이다. 소비 시장은 경제체제 변화에 중요한 역할을 하는데, 중국이 이 시장의 물자 공급원 역할을 하게 된 것이다. 이는 다음의 파급효과를 가져올 것으로 기대된다. 중국의 개혁개방성과를 체감한 북한 주민들의 경제체제 개혁 의욕을 고취할 수 있다. 중국과의 무역 확대에 따라 북한의 무역회사들이 제도 개선을 통해 교역 비용을 줄이도록 유도할 수 있다. 또한, 적극적인 제도개혁을 통해 경영과 기술 개혁의 효율성을 높이고 경쟁력을 강화하도록 할 수 있다.⁶⁵

65. 李玉珍, “朝鮮對中國貿易依存度研究”, 《북한반도정세와 중조변경지역경제》 국제학술회, 2007년 6월.

셋째, 북한의 경제관료와 과학기술인재 양성에 도움을 줄 수 있다. 중국은 북한이 대외 교류를 활발히 진행할 수 있는 유일한 국가이다. 북한은 필요한 경우 중국 현지를 방문해 조사·연구한다. 인력을 파견하거나 중국의 해당 전문가를 초청하여 업무교육을 진행하기도 한다. 그동안 중국의 북경대학, 지린대학, 남개대학, 랴오닝대학, 연변대학 등의 기관에서는 북한 유학생과 연수생의 교육을 진행했다. 이런 방식으로 북한은 경제관료와 과학기술인재를 양성해왔다.

북한은 현재 국제사회의 제재 속에서도 중국과의 전통적인 우호관계를 유지하고 있다. 따라서 북한의 대중국 의존도는 앞으로 더욱 높아질 것이고, 중국의 경제적·사회적·정치적 영향력은 앞으로도 계속될 것이다.

UNDP 두만강 지역개발에 대한 회고

1991년 UNDP가 두만강 지역개발계획을 선포한 이래, 참가국들의 협력으로 두만강 지역 내 철도, 도로, 항공, 세관, 항만 등 기반시설이 크게 개선되었다. 그러나 복잡한 동북아 정세, 협력국들의 경제발전 수준 및 사회체제 차이 등으로 두만강 지역개발은 당초 UNDP의 목표에 미치지 못했다. 그럼에도 두만강 지역개발은 어느 정도의 성과를 이뤘고, 그 과정에서 중국과 북한의 경제협력도 강화되었다.

두만강 지역개발의 성과

중국의 두만강 지역개발은 훈춘시를 중심으로 연변 지역 전역에서 전개되었으며, 무역지대(통상구), 출해(出海)통로 확보, 자본도입, 인재양성 등을 주요 목표로 제시하였다. 이를 위해 러시아, 북한과 항구 공동사용에 관한 협의를 체결하고 ‘차항출해(借港出海: 항구를 빌려 바다로 나감)’ 한다는 목표를 실현하였다. 또한, 중국 국무원은 훈춘시를 최초의 접경개방도시 중 하나로 선정하였다.

북한은 두만강 지역개발에 의외로 적극적인 태도를 보이면서 장기간 유지해온 폐쇄정책을 타파하고, 1992년 12월 두만강 지역에 속해 있는 나진·선봉지역을 자유경제무역구로 선포하였다. 러시아는 1990년에 ‘대블라디보스토크계획’과 ‘빈해변강지역

계획'을 수립하여, 극동지역인 시베리아, 사할린, 나홋카, 블라디보스토크 등에 자유 경제무역구를 설립하고 블라디보스토크, 나홋카, 자루비노와 포세트 항구를 개방하였다.

둘째, 두만강 지역의 사회기반 시설 건설이 가속화되면서 투자 환경이 크게 개선되었다. 국가급 경제특구인 훈춘변경경제개발구의 사회기반 시설은 이미 기본적인 수준은 갖추고 있었다. 보세창고, 국경무역시장, 현대화된 공장시설, 오락장소, 학교, 오피스텔 등 생산, 생활서비스 시설들이 이미 설립되어 있었으며 에너지, 교통, 통신, 인터넷 등의 사회기반 시설이 추가되면서 두만강 하류 지역의 투자환경이 크게 개선된 것이다. 이와 동시에 연변 전역에서의 사회기반 시설 건설도 빠르게 추진되면서 지역 안팎으로 기본적인 교통망이 형성되었다.

북한도 나진·선봉 경제특구에 대한 투자를 확대하고 철도, 도로, 항만 및 통신시설 등 사회기반 시설 건설을 추진했다. 그 결과, 북한 내 두만강 지역의 사회기반 시설도 어느 정도 개선되었다.

러시아 정부는 1994년 7월에 중국 훈춘으로 통하는 철도부설을 비준하고 1997년 10월에 러시아 마하린노와 중국 훈춘 구간의 철도를 연결했다. 블라디보스토크·훈춘구 간의 고속도로도 구축했다. 또한, 두만강 지역을 아시아태평양지역과 유럽대륙을 연결하는 거점으로 보고 이 지역 개발을 대블라디보스토크계획의 일환으로 추진했다. 두만강 지역 사회기반 시설에 대한 투자도 두만강 지역 항만건설 프로젝트에서 주요 위치의 항만을 확보하려는 목적으로 진행하였다. 그 결과, 도로, 철도, 항만과 통신시설 등 사회기반 시설 건설이 빠르게 진척되었다.

셋째, 두만강 지역의 관광사업을 발전시켰다. 관광사업은 두만강 지역개발의 국제협력 프로젝트이자 유일하게 성공한 프로젝트이다. 현재 중국과 북한 간의 관광 코스로는 훈춘·나선 관광코스, 화룡·삼지연·백두산 코스, 화룡·삼지연·평양·백두산 코스, 용정·청진·칠보산 코스 등이 있다. 중국과 러시아 간의 관광코스로는 훈춘·블라디보스토크 코스, 훈춘·슬라브양카 코스, 훈춘·블라디보스토크·모스크바 코스, 훈춘·자루비노/포세트 코스 등이 정식으로 운영되고 있다.

넷째, 동북아 지역에 최초로 두만강 지역을 연결하는 운송통로가 형성되었다. 이로써 UNDP의 목표대로 아시아태평양 지역과 유럽대륙이 연결되었고, 두만강 지역 국제개발협력의 첫 프로젝트로 연변해운업이 생겨났다. 이후에 연변 지역에서는 북한의 나진항과 러시아의 자루비노 항, 포세트 항을 이용하여 한국과 일본으로 통하는 해운업을 운영하기 시작하였다. 2000년 4월에는 한국 동춘항운이 운영하는 훈춘·자루비노·속초 간의 페리 항로가 개통되었다.

두만강 지역개발의 제약 요소

UNDP가 18년간 주도해왔던 두만강 지역개발은 소기의 성과를 거두었지만, 아래와 같은 제약요소로 애초의 목표를 달성하지는 못했다. 첫째, 불안정한 동북아 정세이다. 90년대 중반 이래로, 동북아 정세는 북핵 문제로 긴장이 계속되었다. 이는 두만강 지역 국제협력의 분위기 형성을 저해하였고, 개발에 필수적인 투자 유치를 불가능하게 하였다.

둘째, 두만강 지역개발협력 참여국 간의 체제 차이가 비교적 컸다. 이는 공동시장 개발에 중요한 방해 요인으로 작용했을 뿐만 아니라 참여국들이 윈윈(win-win) 의식 부족으로 이어졌다.

셋째, 북한의 나선 지방정부가 프로젝트를 담당했던 점이다. 국제지역 경제협력은 대부분 각 참여국의 접경 지역에서 이루어지는 까닭에 군사·안보적 측면을 지니게 되고 지방정부의 권한이 크게 제한될 수밖에 없다. 북한의 나선 지역은 지방과 중앙 정부가 동시에 관리했기 때문에 지방 정부의 공약은 항상 무효가 되어 협력의 실질적인 성과를 이루기 어려웠다.

넷째, 두만강 지역의 경제 기반이 매우 취약했다. 중국 지린성을 비롯한 이 지역의 경제발전 수준이 낮아 지역 자체에서 사회기반 시설 건설에 대한 투자를 진행하기가 어려웠다. 또한, 외부에서의 자본 도입도 제한되어 지역개발에 필요한 투자를 확보하지 못하는 악순환이 계속되었다.

창지투 선도구 개발전략의 실시

창지투 선도구 개발의 배경

21세기에 들어, 중국 정부는 동북노공업기지를 개발하기 시작했다. 주로 중국 동북 3성 지역 내의 국유기업을 개혁하여 시장경제 경제체제를 더욱 공고히 하는 것이 주된 목적이었다. 2003년에 시작한 이 프로젝트는 2008년에 1단계를 완료하고 성공적이라는 평가를 받았다. 2009년 9월, 중국 정부는 《국무원의 동북지역 등 노공업지기진흥 전략을 심화시키는데 관한 의견》을 발표하고, 동북 지역을 중국 경제 발전의 새로운 성장축으로 지정했다. 따라서 동북노공업기지의 진흥전략은 국유기업 개혁에서 지역 개발로 전환되었다. 국무원은 동북노공업기지의 전면적인 개발에는 추가적인 성장축이 필요하다는 판단하에 2009년 7월 1일 《요녕연해경제벨트발전계획》과 심양경제개발구의 프로젝트를 비준하여 동북아 진출의 교두보를 마련할 수 있게 되었다. 이에 앞서 2008년 1월 16일에는 《광서북부만경제구발전계획》을 정식으로 비준하여 아세안으로 진출할 수 있는 계기도 마련했다. 아울러 러시아가 자국 내 극동지역 개발을 위해 230억 달러를 투자한다는 계획을 발표하면서 두만강 지역개발에 우호적인 대외 환경이 조성되었다.

창지투 선도구 개발은 중국 지역개발의 흐름과도 연관된다. 개혁개방 이후 중국의 지역개발은 북상하며 이루어지고 있다. 80년대에는 주강 삼각주를 중심으로 남부 연해 지역을 개발했고, 90년대에는 상해 포동 지역을 필두로 양쯔 강 지역을, 2000년대에는 천진 빈해 지역을 중심으로 발해만 경제권을 개발했다. 2010년대에는 동북 지역을 개발할 차례였다. 마침, 동북노공업기지 개발전략이 국유기업 개혁에서 지역 개발로 전환되며 라오닝연해경제벨트, 창지투개발선도구, 심양경제구 등 3개 성장축이 제정된 것이다.

이처럼 국내외 지역개발의 환경이 크게 변하자, 국무원은 《중국 두만강지역 합작개발 전망계획요강·창지투를 개발 개방 선도구로》(이하 《계획요강》)을 2009년 8월 30일에 비준하고, 11월 17일에 공표했다. 이로써 두만강 지역개발은 새로운 막을 열게 되었으며 다시 한 번 국내외로부터 주목받게 되었다.

창지투 선도구 개발과 UNDP의 두만강 지역개발의 차이점

우선, 중국 주도의 지역개발이다. 창지투 선도구 개발을 위해 중국은 적극적인 투자와 사업 추진을 하고있다. 국무원의 《계획요강》의 ‘창지투를 개발개방 선도구로’라는 부제는 바로 중국이 먼저 자체적으로 개발한다는 것을 의미한다.

둘째, 프로젝트 담당 주체가 변경되었다. 중국 국무원이 《계획요강》을 비준하면서 두만강 지역개발 프로젝트 담당을 지방정부에서 중앙정부로 승격하였다.

셋째, 충분한 투자 유치가 보장된다. UNDP는 두만강 지역개발에 300억 달러 규모의 투자를 유치할 계획이었으나, 불안정한 동북아 정세로 외국인 투자 유치가 불가능했다. 또한 당시 중국은 개발 사업의 최대 수혜국이면서도 투자 여력이 부족했다. 그러나 현재 중국은 독자적으로 투자가 가능하며, 외국인 투자도 적극적으로 유치할 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 양자간 협력을 지향하고 있다. 경제 체제가 상이한 국가들 간의 협력보다는 양자간 협력이 실질적인 성과를 내는 데 좀 더 쉽기 때문이다.

창지투 선도구 개발계획 내용

국무원의 《계획요강》은 두만강 지역개발의 새로운 단계를 의미하는 것으로서 중국 국내에서도 주목을 받고 있다. 《계획요강》에서 “창지투 개발개방 선도구”의 건설은 훈춘을 창구로, 연길-용정-도문을 전초지로, 장춘-지린을 중심으로 하여, 중국 동북 전역을 연결하고 이 지역을 개방하는 것을 목표로 한다. 구체적으로는 지린성에 한국과 일본 자본을 유치하고 연해 지역과 내륙 지역 간의 활발한 교류를 장려하여, 지린성뿐만 아니라 동북 지역을 전면적으로 개방한다는 것이다. 또한, 하얼빈, 다칭, 치치하얼 지역과 라오닝성, 흑룡강성 동부 지역, 내몽골 동부 지역까지 직접 진출할 수 있도록 하여 동북 지역의 전면적인 개발과 국가 신흥산업기지, 식량안전기지의 건설까지도 빠르게 추진하는 데 목적이 있다.

두만강 지역은 세계에서 성장 잠재력이 가장 큰 경제구의 하나로 인정받고 있다. 이 지

역의 국제협력 개발은 동북아 국가를 향한 창구로, 아세안을 향하고 있는 매콩강지역 개발에 못지않은 의의와 영향을 지닌다. 창지투개발전략의 기본계획에 따르면, 지린성은 교통선을 축으로 분리된 두만강 지역(연변자치주)과 장춘시, 지린시 2개의 특대형 도시를 연결한다. 두 도시에서 부족한 기능은 벨트를 형성하여 보완한다는 계획이다. 이 지역에 산업 발전, 사회기반 시설 건설, 생태환경, 대외 개방등의 기능을 수행하도록 하고, 두 도시가 협력해서 개발한다는 것이다. 이 사업이 완성되면 서쪽으로는 하얼빈·대련간선을 잇고, 동쪽으로는 동북 동부 통로를 잇는 새로운 새로운 경제성장 벨트가 동북 지역에 형성되는 것이다.

《계획요강》은 ‘의의, 요구 사항, 창지투 개발·개방 선도구 건설 가속화, 창지투와 국내 지역 간의 교류 활성화, 두만강 지역 국제협력 적극 추진, 계획 추진의 보장’ 등 6개 부분으로 구성되었다. 이 중, 창지투 개발·개방 선도구 건설 가속, 창지투와 국내 지역 간 교류 활성화, 두만강 지역 국제협력 적극 추진’이 세 가지에 중점을 두고 있다. 이 사업은 다시 여덟 가지 건설 프로젝트로 구성되어 있다.

첫째, 두만강 지역에 자유무역지대(국제자유무역국)를 설립한다. 그 1단계에는 한·중·일·러와의 양자간, 다자간 자유무역지구를 건설하며, 2단계에는 두만강 지역에 자유무역지대를 건설한다. 둘째, 장춘, 지린에 내륙통상구를 건설한다. 즉, 국제중계통상구인 장춘통상구를 구축하여 세관, 상품검역, 국경심사 등의 업무와 시설을 체계적으로 운영한다. 셋째, 과학기술 개발특구를 건설한다. 즉, 장춘의 국가 생물산업기지와 광전자 산업기지를 바탕으로 여러 개의 첨단기술 연구·개발센터와 산업단지를 구축한다. 넷째, 성급 단위에서 중·한, 중·일, 중·러 등 국제산업단지를 건설한다. 다섯째, 현대화된 물류 단지를 구축한다. 즉, 장춘용가공항, 연길공항과 훈춘 등 무역지대에 보세가공, 보세물류, 보세창고 등을 집결시켜 동북아 지역과 중국 동북 지역을 상대로 하는 물류 집산지를 구축한다. 여섯째, 생태관광구를 건설한다. 일곱째, 고급 서비스 특화단지를 건설한다. 여덟째, 현대화된 농업시범단지를 건설한다.

창지투 선도구 개발의 주요 내용의 하나는 중국·몽골의 대통로 건설인데, 이는 창지투 개발·개방 선도구를 통과하면서 동북아 6개국을 연결한다. 이 통로가 완공되면 동북아와 유럽을 연결하는 또 하나의 운송통로가 형성되어 두만강 지역개발과 동북노공업기지개발 프로젝트를 심화시킬 것으로 기대된다. 이 통로는 동북아 국가와 유럽, 북미

간을 연결하는 최단 통로로서 동북아 지역 내의 교통 여건을 개선하여, 두만강 지역 개발이 새로운 단계에 접어들 것으로 기대된다. 이 프로젝트는 두 가지 건설 사업으로 이루어져 있는데, 하나는 훈춘과 북한 및 러시아 항구를 연결하는 도로·철도건설 프로젝트이며, 다른 하나는 내몽골의 아얼산과 몽골 파산(巴山)을 연결하는 철도건설 프로젝트로서 ‘양산’ 철도건설 프로젝트라고도 한다. 이 물류 통로의 기점이 바로 북한의 나진항이 되는 만큼, 중국과 북한과의 경제협력은 불가피한 것이다.

창지투 선도구 개발에서의 북·중 협력

창지투 선도구 개발 현황 및 북한과의 협력

현재 창지투 선도구 개발은 에너지산업, 농업·식품산업, 자동차산업, 석유화학산업, 관광업, 생물·의약산업, 문화·애니메이션·소프트산업, 노면전차산업, 신소재산업, 철강산업, 광전자·IT 및 하이테크산업, 광물산업, 건축원자재산업 등 다양한 부문에서 200여 개의 중대 프로젝트가 이미 추진 중이거나 곧 추진될 예정이다.

1) 물류 운수 통로 건설

북·중 양국은 두만강 지역 물류 운수 통로 건설을 중심으로 경제협력을 적극적으로 추진하고 있다. 창지투 선도구 개발에서 물류 운송 통로 건설은 핵심 프로젝트로 추진되고 있다. 지린성은 대외무역의 통로가 없어 경제발전에 큰 제약을 받아왔고, 그 결과 중국 내에서도 상대적으로 경제가 취약한 지역에 속하게 되었다. 계획대로 장춘과 지린시가 경제공동체를 형성하여 다양한 산업단지를 건설하려면 물류 운송 통로 건설은 필수적이다. 즉, 운송 통로 건설은 창지투 선도구 개발의 성공 여부를 결정한다고 해도 과언이 아니다.

둘째, 물류 운송 통로는 중국 동북 지역과 남부 연해 지역 간 국내 무역의 통로 역할도 담당할 수 있다. 현재 중국 남부 연해 지역에서는 동북 지역의 물자에 대한 수요가 매우 높지만, 높은 수송비가 문제가 되고 있다. 따라서 이 통로를 통해 북한 나진항을 이용하면 수송비를 크게 절감할 수 있을 것으로 기대된다. 물론 중국, 특히 협력의 직접

당사자인 연변자치주는 러시아의 자루비노 항도 이용할 수 있지만, 상대적으로 양호한 여건과 문화적인 이유로 북한의 나진항을 선호하는 것이다.

한편, 북한은 계속되는 국제제재와 남북관계 경색이라는 대외환경과 함께 2012년 경제강국건설 목표 실현이라는 대내적 압박도 받고 있었다. 중국과의 경제협력이 불가피한 상황에서 창지투 선도구 개발계획이 우호적인 환경을 조성해 경제회생의 기회를 얻게 된 것이다. 창지투 선도구 개발계획은 상호 호혜적인 경제협력으로 양국 경험은 활발히 진행 중이다.

2) 창지투 선도구 개발 계획 관련 세부 프로젝트

현재 창지투 선도구 개발계획을 중심으로 한 중국과 북한 간의 협력 프로젝트로는 원정리·나진항 간의 도로보수, 나선특구 자가용 관광, 농업과학기술 시범구, 국내무역운수, 아태집단의 시멘트 100톤 생산 등 5개 프로젝트가 있다.

그중 2011년 10월 26일에 개통식을 치른 원정리·나진항 도로보수공사는 투자액이 인민화로 2억 3천만 위안에 달하는 대형 공사였다. 이후 훈춘·나진 간의 버스여객운수선이 정식으로 개통되어 연변지역과 나선시 간의 이동이 더욱 편리해졌다. 또한 나선시의 도로상황을 크게 호전시켜 나선시의 도시건설에 획기적인 변화를 가져왔다. 현재 시내의 주요 도로는 모두 포장되었고 골목길 포장은 진행 중이다.

아태집단의 시멘트 100톤 생산 프로젝트는 2012년 8월 14일에 아태집단과 북한나선시인민위원회가 《중·북 라선경제무역구 아태(라선)건재공업단지 투자협력들의 협의》를 체결하였다. 개발 지역은 면적이 50만m²로 웅상 항 근처에 있으며 계약기간은 50년이다. 현재 나선 지역의 전기 부족으로 시공이 중단됐으나, 중국에서 전기공급이 이루어지면 다시 착공할 예정이다.

농업과학기술 시범구 건설 프로젝트에는 북대항집단이 이미 올해 초봄에 나선시 두만강리의 2개 협동농장에 인민화로 2천만 위안을 투자하여 벼와 채소를 재배하였다. 자가용 관광도 이미 정상적으로 운영하고 있으며, 국내무역운수 프로젝트를 통해 10만 톤의 석탄을 상해 장산항에 운반하였다.

3) 나선시 개발과 황금평, 위화도 개발

나선시 개발과 황금평, 위화도 개발에 관한 북·중 경험은 2013년 8월 13일 장성택 당시 북한노동당 행정부 부장이 중국을 방문한 이후 또다시 열기를 띠었다. 장성택 부장의 중국 방문은 양국 간의 경제협력을 강화하고자 추진된 것으로, 양국 간 경제협력을 실질적인 추진단계로 진전시켰다는 평가를 받는다.

같은 달 14일에는 양국의 나선·황금평·위화도 경제특구 공동개발 및 공동관리 연합지도위원회가 제3차 회의를 개최하고 각 특구의 관리위원회를 설립하였다. 나선 특구 관리 위원회는 총 7명으로, 중국 측 인사 4명과 북한 측 인사 3명으로 구성되어 있다. 위원장은 중국 측 인사가 맡고, 부위원장과 비서장은 북한 측 인사가 맡고 있다. 이 회의에서 나선 지역에 대한 전기수송, 단지건설, 상세한 개발계획 등에 관한 협의를 체결하였다. 양국은 주로 원자재공업, 장비공업, 첨단기술산업, 경공업, 서비스업, 현대농업을 발전시켜 나선 특구에 북한의 선진제조업기지, 동북아 국제물류센터, 지역관광센터를 건설하는 것을 목표로 하고 있다.

2013년 9월 26일, 북·중 양국은 베이징에서 나선·황금평·위화도 경제특구 투자설명회를 공동으로 개최하였다. 200여 개의 기업과 상회가 참석한 이 투자설명회는 북·중 경제협력구가 실질적으로 자본도입 단계에 진입했음을 의미한다. 나선 지역에서는 세금, 토지임대기한, 토지사용 비용, 토지사용료 납부방식 등의 측면에서 투자장려 정책을 시행한다. 최저 임금은 월 30유로로 책정하였으며, 인민화와 북한 원화가 모두 통용된다. 투자영역은 광산개발, 금속가공, 철도현대화, 기계설비, 공장투자, 투자채구 및 복장위탁가공 등 50여 가지다.

북·중 두 나라가 나선지역에 공동 개발하는 면적은 470km²인데, 이 중 30km²를 먼저 개발하기로 하였으며 관련 프로젝트는 6개로 구성되었다. 첫 번째는 전기수송 프로젝트인데, 이를 위해 중국 훈춘에 있는 대당(大唐)화력발전소의 제3기 확장 공정이 비준되어 완공되었다. 현재 전선대가설의 노동자들이 북한으로의 입국 절차를 밟고 있으며, 북한 내 공사가 시작되면 2~3개월 이내에 완공될 예정이다.

훈춘권하의 국경대교 건설은 중국 교량 집단에서 투자하여 건설하기로 합의되었으며, 도

문(남양)·나진 간 철도보수 프로젝트도 이미 북한과 합의되었다. 무산철광은 비록 나선 특구 내에 있지는 않지만, 자원 확보를 위해 공동 개발계획에 포함하였다. 나진항 개발과 관련해 현재 중국은 1호 부두와 2호 부두를 사용하고 있으며, 4호, 5호, 6호 부두의 건설권과 50년의 사용권을 획득하였다. 3호 부두는 러시아가 2008년에 1억 8천만 달러를 투자하여 49년간 임대하기로 하였다. 지난해 말 북·중 양국은 총 투자 30억 원 규모의 중국 내 나선 지역 인프라 건설에 관한 협의를 체결하였다. 이 협이에 따라 중국은 중국 도문-나진항 간에 55m²의 철도 부설과 비행장, 화력발전소 등을 건설할 계획이다.

북한은 나선 특구를 국제물류의 허브, 운수·무역·투자·금융·관광·서비스 기지 및 세계 항구도시로 발전시키고자 한다. 즉, 인프라 건설 부분을 비롯해 첨단과학기술산업, 에너지산업, 장비제조업, 경공업, 국제물류산업, 관광업과 고효율의 농업 부분에 대규모 외국인 투자를 적극적으로 유치하여 나선 지역을 인구 100만 명 규모의 국제무역 중심도시 및 국제항구도시로 건설하겠다는 계획이다.

결론

앞으로 창지투 선도구는 동북아 경제협력의 새로운 무대로 부상하여 주변국의 경제발전엔 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 특히 북한에 대한 영향이 가장 클 것으로 기대된다. 북한은 나선경제개발구의 대외 통로로서의 기능과 풍부한 자원을 바탕으로 중국, 러시아와 협력하여 경제발전, 식량문제 해결, 사회기반 시설 개선 등을 도모해나갈 것이다. 또한, 지정학적 입지를 이용하여 동북아 지역의 교량 역할과 중개 역할을 수행하려 할 것이다. 이와 관련해 2010년 9월 2일에 열린 제5차 중국 지린·동북아투자엑스포에서 북한은 중국과 나선 특구의 통로건설, 초국경관광, 통관환경, 국제운송 등에 관한 9개의 실질적인 문제를 논의하고 《연변 주정부와 북한 나선특별시인민위원회의 협력메커니즘 건설에 관한 협의》를 체결한 바 있다.

물론, 현재 북한의 3차 핵실험 이후 중국이 국제사회의 대북제재에 참여하면서 창지투 선도구 개발을 통한 북·중 협력도 잠시 주춤한 상태이다. 하지만 창지투 선도구 개발이 양국에 모두 중요하고 성공을 위해서는 협력이 불가피하기 때문에 양국 협력은 다시 활성화될 것으로 전망된다.

결론

북한에서는 그 동안 개혁이라고 할 수 있는 변화는 거의 없었다. 현재도 경제 체제 개혁은 금기시되고 있는 것으로 알려진다. 이번 보고서에서는 북한 정권이 경제 개발을 본격적으로 추진하고자 할 때 취할 수 있는 조치들을 살펴보았다. 공통적으로 강조된 것이 장기적이고 일관적인 계획과 추진이다. 아래는 본 보고서에서 제안된 정책 중 주요 내용이다.

- ① 시장 원리 도입: 농업 부문에서 아래의 두가지 정책이 필수적이다. 먼저 토지 사용권 제도를 재정비해야 한다. 노동한 만큼 보상을 받을 수 있도록 해 근로의욕을 향상시킬 뿐만 아니라 유희농지 활용이나 환경친화적인 농경법에 투자하는 효과도 기대할 수 있다. 다음으로는 농산물 및 농자재 가격이 시장에서 결정되도록 해 수요와 공급을 왜곡시키지 않아야 한다.
- ② 유통체제개혁: 유통체제를 개혁해 농민들이 직접 생산 작물부터 판매 대상까지 스스로 선택할 수 있도록 해야한다. 씨앗이나 비료 등 농자재 역시 정부 외의 유통채널을 마련하여 상황에 맞게 필요한 양을 구매하거나 판매할 수 있도록 해야한다. 제조업 부문의 유통체제개혁은 외국인 투자나 합작기업 제도를 통해 서서히 도입하는 것이 필요하다.
- ③ 수출주도형 산업 육성: 농업 비중은 필요한 부분만 남기고 수출주도형 산업 육성에 집중해야 한다. 국내 농업 생산량 감소는 수입을 통해 보완하는 방식을 채택해야 한다.
- ④ 인프라 개선 및 시설 현대화: 경제 전 부문에서 자동화 및 기계화가 필요하다. 북한의 인프라 시설은 전반적으로 낙후돼있다. 도로 및 교통상황 개선, 전력 공급 개선 등은 경제특구 운영은 물론 국가 전체의 생산성을 높이는 데도 필수적이다. 정부가 일방적으로 추진하는 것보다는 공공 건설에 입찰제도를 도입하는 것이 효율적이다.
- ⑤ 대외무역의 다각화: 특정 상품이나 국가에 대한 교역 의존도를 낮추어야 한다.

- ⑥ 국내 인구 이동 허용: 중국의 경제 개혁이 성공한 이유 중 하나는 인구 이동이 가능했다는 점이다. 지역 별로 경제 성장 속도가 달랐는데 인구 이동을 통해 인력 수급을 맞출 수 있게 된 것이다. 북한 역시 경제 성장에 따른 생산 수요를 충족하기 위해서는 지역 간의 노동력 이동을 허용해야 한다.

북한은 이와 함께 아래 분야에서 다른 국가와의 협력을 모색해볼 수 있다.

- ① 외국 자본 및 합작기업 유치: 개발 초기에는 외국 자본 유치가 중요하다. 국내 자본만으로는 부족하기 때문이다. 우대 조건을 통한 외국 기업의 투자를 유치하는 것 외에도 합작 기업이나 국제금융기구의 원조를 활용할 수 있다. 세계은행, 아시아은행 등 국제 기구의 금융 지원도 대안이 될 수 있다.
- ② 연구개발 및 기술 훈련에 투자: 농업 생산성을 향상시키려면 북한은 척박한 토양과 기후조건을 견딜 수 있는 품종을 개발 및 도입해야 한다. 기술력이 높고 자본이 많은 중국, 한국, 일본, 미국 등 다른 국가와의 협력이 유용할 수 있다. 제조업 분야를 육성하고 지속적인 경제 성장을 이루려면 관련 인력을 양성해야 한다. 중·고등 교육에 대한 투자가 중요한 이유다. 합작 기업에서는 기술 이전을 통한 실무에 필요한 인재를 키울 수 있다.

위에 제시한 정책들은 한국과 중국의 경제 개발에 효과가 있었고 북한에도 긍정적 효과가 기대된다. 북한은 한국과 중국에 인접했다는 지리적 이점을 활용할 수도 있다. 다양한 성장 모형을 보다 직접적으로 관찰하거나 평가하고 자문을 구할 수도 있기 때문이다.

물론 대규모의 외국인 투자를 유치해야 하는 것이 가장 큰 과제이다. 대북 투자의 안전성이 보장되지 않기 때문이다. 국가 수준에서도 투자자를 보호하는 조치가 없고, 최근 지도부 교체, 계속된 핵개발과 미사일 발사, 개성공단 폐쇄 등으로 정치적 불확실성은 더욱 높아졌다. 북한의 정책에 갑작스런 변화를 기대하는 것은 비현실적이다. 본 보고서는 위에서 제시한 정책을 북한에서 당장 시행해야 한다고 주장하는 것이 아니다. 북한 지도부가 적극적으로 경제 개혁을 추진할 때 필요한 조치들을 제안하는데 그 의의를 두고자 한다.

부록

한국 은행의 실질 GDP와 Haggard·Noland(2007)가 추정된 경상수지와와의 관계를 분석하는데 상태공간(state-space)모형 또는 시변모수(time varying parameter) 모형으로 알려진 방법을 사용했다.⁶⁶ 이 모형에서 y_t 는 실질 GDP로, y_t 의 조건부 분포에 확률 모수(stochastic parameters)의 영향을 반영할 수 있다. 확률 모수는 x_t 와 y_{t-1} 에 모두 영향을 받는 변수를 말한다. 모형은 아래와 같다.

$$y_t = \mu_t + \gamma_t + \psi_t + \sum_{\tau=1}^p \phi_{\tau} y_{t-\tau} + \sum_{i=1}^k \sum_{\tau=0}^q \Delta_{i\tau} x_{i,t-\tau} + \varepsilon_t$$

μ_t 는 추세, γ_t 는 계절성 요인, ψ_t 는 순환성 요인을 나타낸다. k 는 기간 $\tau=0,1,2,\dots,q$ 동안의 예측변수이다. $\Delta_{i\tau}$ 는 미지수, $x_{i\tau}$ 는 북한의 경상수지를 나타낸다. 주목할 것은 여기서 시점 t 의 실질 GDP(y_t)를 동기의 경상수지(x_t)와 전기의 실질 GDP(y_{t-1})에 모두 영향을 받는 확률 변수 함수로 가정한다는 것이다. ε 는 백색잡음을 나타내며, $\varepsilon \sim NID(0, \sigma_{\varepsilon}^2)$, $t=1,2,\dots,T$ 의 분포를 따른다. 시간 추세를 μ_t 와 기울기(β_t)로 다시 나눌 수 있다.

$$\begin{aligned} \mu_t &= \mu_{t-q} + \beta_{t-1} + \eta_t, & \eta_t &\sim NID(0, \sigma_{\eta}^2) \\ \beta_t &= \beta_{t-1} + \zeta_t, & \zeta_t &\sim NID(0, \sigma_{\zeta}^2) \end{aligned}$$

수준과 기울기가 모두 ‘임의보행과 임의잡음(random walk plus noise)’의 성격을 보이는 것을 ‘국지수준모형’이라고 한다(Brockwell & Davis, 2002; Hamilton, 1998). 실질 GDP 단일 변수 분석에서 계절성 요인과 순환성 요인은 독립적인 것으로 가정한다.

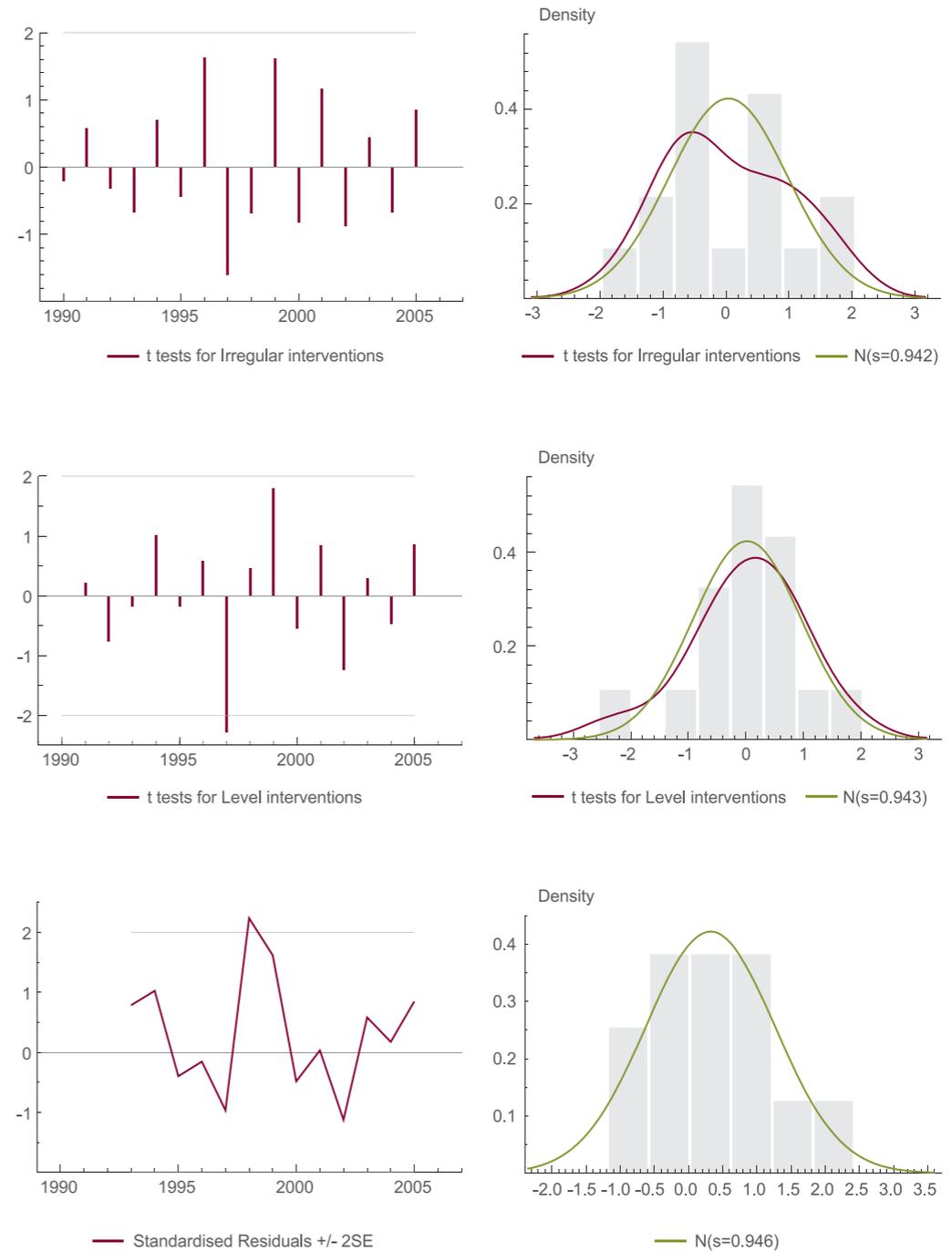
66. Stephan Haggard and Marcus Noland. “North Korea’s External Economic Relations” *Working Paper Series*, August 2007. Peterson Institute for International Economics.

부표 1을 보면, 경상수지 추정치 중 상한치에서 회귀계수가 가장 높게 나타난다. 또한 상태공간회귀분석에서는 경상수지 변화는 GDP변동의 약 40~50%정도만을 설명하는 것으로 나타난다. 부도 1은 Durbin Watson(DW) 분석과 Box-Ljung Q 통계 결과로, 모형의 기본 가정이 성립함을 알 수 있다. 주목할 것은 2005년 이후 모형에서 추정된 실질 GDP 값이 실제값과 대체로 일치한다는 것이다(부도 2 참고).

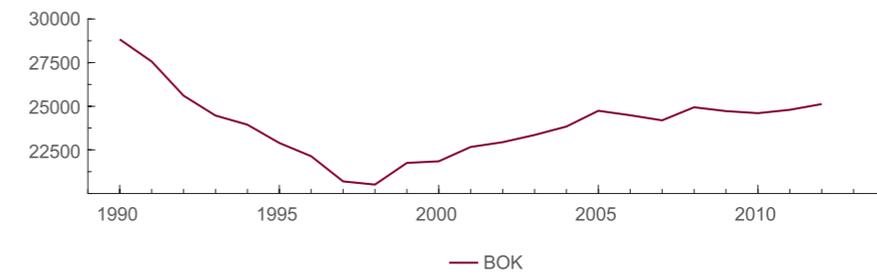
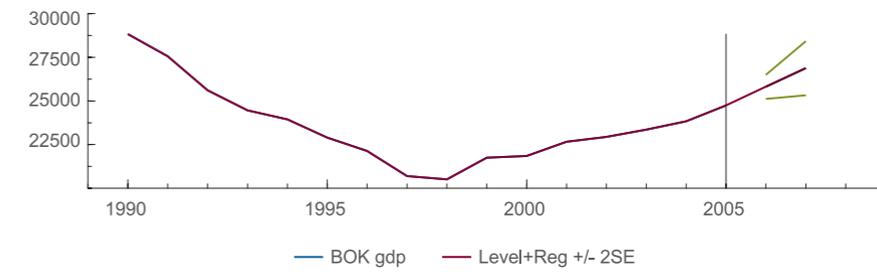
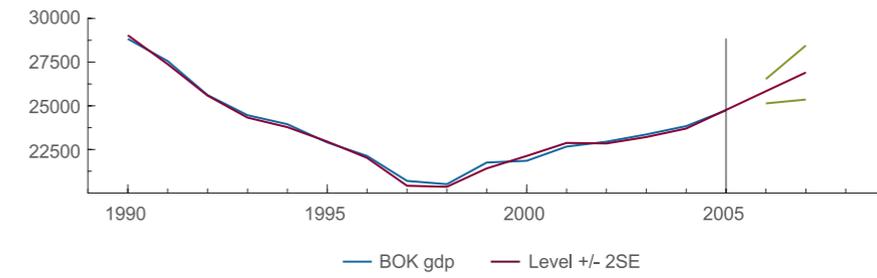
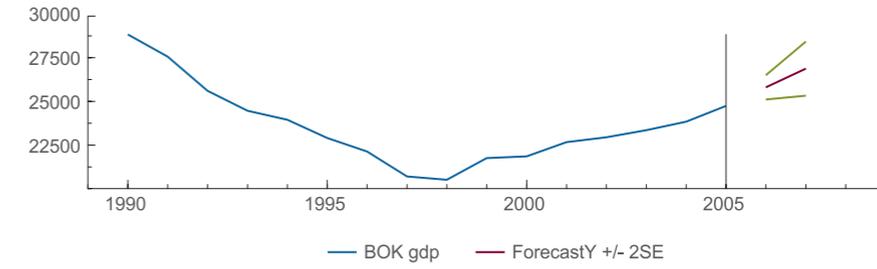
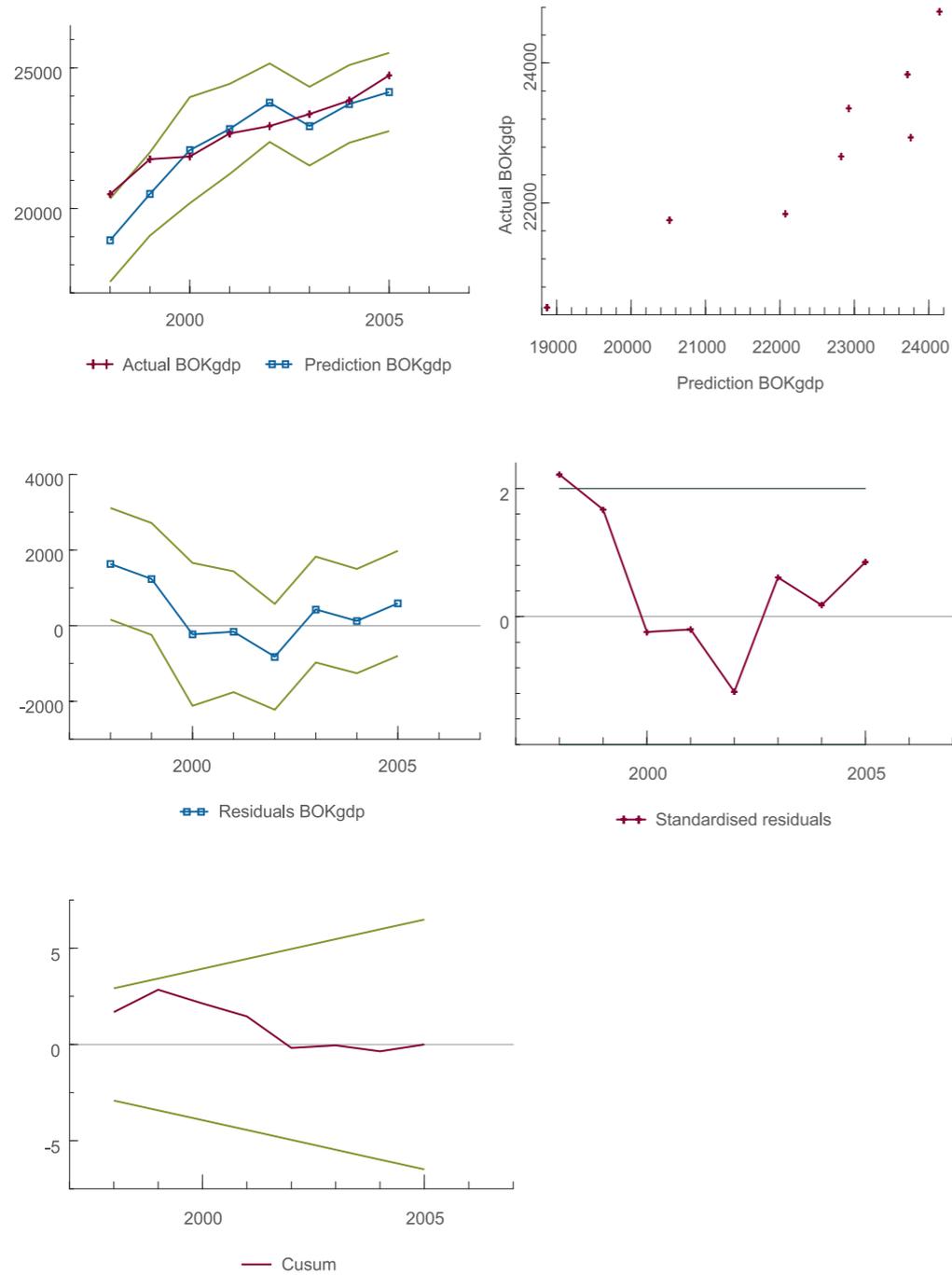
〈부표 1〉 경상수지와 실질 GDP 회귀분석

경상수지 추정치	Coefficient	R-squared	DW	Q(2,0)
하한치	-1.12 (0.256)	0.409	1.814	0.695
상한치	1.22** (0.05)	0.528	1.77	1.03
최적치	-0.52 (0.584)	0.411	1.78	0.7

〈부도 1〉 잔차 분석 및 회귀모형 진단



〈부도 2〉 GDP 추정치와 향후 전망



참고문헌

국제무역연구원, 「2013년 남북교역, 북중무역 동향 비교」, 2014.

동아일보, 「北 거래상 연락 끊겨…… 방중 北 관리 급거 귀국」, 2013. 2. 5.

류귀광(刘国光), 《80년대 중국경제체제 개혁과 발전》, 경제관리출판사, 1991.

법률출판사, 《조선민주주의인민공화국 라선경제무역지대법》, 법률출판사, 평양, 2012.

북한전략센터·코리아정책연구원, 「북한의 해외인력 송출 실태」, 2012. 12.

선전시 대외홍보처, 《선전시외자도입과 국내연합》, 1990.

스즈홍(施之鸿), 《개혁개방의 역사적 진전과 보귀한 경험》, 인민출판사, 2007.

연합뉴스, 「북한 국제상품전람회 띄우기, 신형차에 나노신발까지」, 2013. 5. 26.

연합뉴스, 「북한산 무연탄 품질 저하 … 중 업계에 주의보」, 2013. 7. 12.

연합뉴스, 「중국, 대북 통관검사 강화 움직임」, 2013. 2. 15.

연합뉴스, 「北, 도로 설비, 자재 국제경쟁 입찰로 조달」, 2013. 6. 11.

왕멍쿠이(王梦奎), 《중국경제개혁20년》, 외문출판사, 1997.

이종규, 「2013년 북한의 대외무역 평가 및 2014년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 1월호, 한국개발연구원, 2014.

_____, 「2013년 상반기 대외무역 동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 7월호, 한국

개발연구원, 2013.

임강택 외, 《북한개발지원의 포괄적인 추진방안》, 한국 통일연구원, 연구보고서, 2009.

전승학, 「무역회사들이 국제상품전람회를 통하여 상품수출을 확대하는 것은 대외무역 발전의 필수적 요구」, 『경제연구』, 2013년 제1호.

정성장, 「2014년 김정은 신년사와 북한의 대내외 정책 전망」, 『세종논평』, No.281, 2014. 1. 6.

_____, 「김정은 체제의 경제건설과 핵무력건설 병진 노선 평가」, 『정세와 정책』, 2013년 5월호, 세종연구소.

조선신보, 「김정은 원수님께서 전국경공업대회에서 하신 연설」, 2013. 3. 19.

조선일보, 「北서 휴대폰 사업 이집트社, 4억달러 본국 송금 못해」, 2014. 1. 23.

중국사회과학원, 《중국개혁개방의 기본경험과 향후의 과제》, 2007.

천재꾸이(陈佳贵), 《중국경제체제개혁30년 연구》, 경제관리출판사, 2008.

천젠빈(陈肇斌), 《중국경제특구》, 남개대학출판사, 1987.

판청위(樊城玮), 《외상투자실무》, 중산대학출판사, 1990.

Asian Development Bank (ADB), Regional Cooperation Operations Business Plan: Greater Mekong Subregion 2012·2014, ADB Manila, 2011.

World Bank DB.

图们江区域合作开发规划·工业篇. 延边州委员会, 2008年7月17日.

孙雷, “长吉图开发开放先导区上升为国家战略吉林酝酿东北亚‘中部崛起’”, <http://www.sina.com.cn>.

孙永祥, “俄罗斯东西伯利亚和远东地区开发前景及我国应采取的对策”, 《当代石油石化》, 2006, (4).

课题组, “大图们江区域合作开发战略的思考”, 《社会科学战线》, 2006, (3).

课题组, “大图们江区域国际合作开发问题研究”, 《东北亚论坛》, 2006, (4).

赵春子, “图们江下游流域近50年径流变化研究”, 《延边大学学报》, 2008, (4).

邹智威 黄艳丽, “《长吉图开发开放先导区规划》8月30日已获批”, http://www.xwhb.com/news/system/2009/09/01/010056141_02.shtml.

韩兴漆, “新形势下图们江区域经济合作的发展对策”, 《东北亚论坛》, 2006, (6).

郭文君, 《图们江区域合作开发中延边经济发展战略研究》, 延边大学博士学位论文, 2009.

金向东, 金奇宪, “图们江地区开发开放再度升温”, 《东北亚论坛》, 2008, (4).

李钟林, 王国臣, 崔文, 李天国, 《大图们江地区开发》, 延边大学出版社, 2006.5.

石明山, “长吉图开发开放先导区打造东北新增长极”, 《科学时报》, 2009-9-21.

朱显平, “中俄能源合作及对东北亚区域经济的影响”, 《东北亚论坛》, 2004, (2).

통일부.

한국무역협회 DB.

ASAN
REPORT

북한 경제의 발전 과정과 향후 방향

발행일 2014년 12월

지은이 J. James Kim, 한민정

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (110-062) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5876

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-081-5 93300 비매품



9 791155 700815 93300
비매품
ISBN 979-11-5570-081-5