



북한 외화벌이 추세와 전망

2015. 10.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

I. 서론	1
II. 대중국 광산물 수출 추세와 전망	5
1. 최근 수출 동향	5
2. 중장기 전망	21
III. 대중국 공산품 수출 추세와 전망	81
1. 대중국 의류 수출 추세	81
2. 수출산업 육성 및 경제특구·개발구 발전 전망	32
IV. 남북경협을 통한 외화벌이 추세와 전망	72
1. 대남한 수출 추세	72
2. 개성공단 사업 발전 전망	82
3. 기타 남북경협 사업 전망	103
V. 기타 외화벌이 사업 전망	33
1. 해외 노동자 송출 실태와 전망	33
2. 관광사업 전망	24
VI. 결론	46

I. 서론

지난 15년간 북한경제는 비공식 사경제의 발전과 외화벌이 덕분에 대체로 회복세를 보였던 것으로 추측된다.¹⁾ 그런데 최근 북한의 외화벌이 전선에 적신호가 켜졌다. 주된 외화수입원인 대중국 광산물 수출이 지난해부터 감소하기 시작한 것이다.

비공식 사경제가 일반주민의 생활기반이라면, 외화벌이는 정권과 권력층의 경제적 토대이다. 북한의 외화벌이는 국영기업·국가기관이 주도하고 있고, 벌어들인 외화 중 많은 부분이 통치자금으로 사용되고 있다. 또 공식·비공식 부문 간 거래가 활발해 외화벌이는 비공식 경제에도 큰 영향을 미친다. 외화벌이가 제대로 되지 않으면 전반적인 경제운용에 차질이 빚어질 수 있으므로 최근의 수출 감소 추세는 북한 당국에게 중대한 문제가 아닐 수 없다.

북한의 외화벌이 사정은 얼마나 나빠지고 있으며, 앞으로의 추세는 또 어떻게 될까? 이 글에서는 이 문제의 답을 얻기 위해 주요 외화벌이 사업의 과거 추세와 향후 전망을 살펴본다. <표 1>에서 보듯이 북한은 지난 20여 년 동안 여러 종류의 외화벌이 사업을 벌여왔는데, 대외환경의 변화에 따라 어떤 사업은 크게 확대되었고 어떤 사업은 축소되거나 중단되었다.²⁾

-
- 1) 김석진, “북한의 장기 경제성장 실적 재평가,” 양문수 편저, 『김정은 시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계』 (과주: 한울, 2014); 김석진, “해방 이후 북한 경제체제와 경제실적 종합평가,” 『수은북한경제』, 봄호 (한국수출입은행, 2015).
 - 2) 1990년대 초 이후 북한의 외화수입 및 지출의 장기 추세를 체계적으로 분석한 연구로는 장형수, “북한의 외화수급 추정과 분석: 1991~2012년,” 『통일정책연구』, 제22권 제2호(통일연구원, 2013) 참조.

<표 1> 북한의 외화벌이 사업 개요

사업 분류		주요 사업 내용	최근 외화수입 규모	과거 추세	증장기 전망
북중 교역	광산물 수출	석탄(무연탄), 철광석 수출	大	증가→ 감소	정체/감소
	공산품 수출	의류 위탁가공, 1차금속 수출	小	증가	증가
	농림수산물 수출	수산물 등 수출	小	증가	정체
남북 경협	일반교역 및 위탁가공	1차산품 수출 및 의류 위탁가공	無	증가→ 감소→ 중단	?
	개성공단	전기·전자, 의류, 기계·금속 등 임가공	小	증가	증가
	관광	금강산 및 개성 관광	無	증가→ 중단	?
기타 국가(일본, 러시아, 유럽 등)와의 교역		의류 및 기타 상품 수출	小	감소	?
해외 노동자 송출		중국, 러시아 및 기타 국가로의 노동자 송출	中	증가	증가
기타	관광	중국 및 기타 국가 관광객 유치	小	증가	증가
	무기 및 불법 거래	무기, 마약 및 기타 불법 거래	?	?	?
	기타	운송료, 용선료, 입어료 수입, 해외투자 이익, 외국인투자기업 근로자 임금소득	小	증가	정체

자료: 필자 정리(II장 이하 본론의 상세한 설명 참조).

주: (1) 대북지원, 경상이전, 자본투자, 차관 등은 제외, (2) 외화수입 규모는 연간 순외화수입이 대략 1억 달러 이내면 小, 수억 달러 정도면 中, 10억 달러 이상이면 大로 정의함.

최근의 주요 외화벌이 사업³⁾으로는 대중국 광산물 및 의류 수출, 개성공단 사업, 해외 노동자 송출, 관광 등을 꼽을 수 있는데, 그 중 광산물 수출이 압도적 비중을 차지하고 있다. 따라서 문제가 되는 것은 광산물 수출이 앞으로 얼마나 더 감소할까, 그리고 여타 외화벌이로 이를 상쇄할 수 있을까 하는 점이다. 북한의 외화벌이 사업에 영향을 미치는 여러 여건을 살펴보면, <표 1>과 같은 개략적 전망을 도출할 수 있다. 이 보고서에서는 그 중 몇 가지 주요 사업에 초점을 맞춰 분석을 진행한다. 분석으로부터 얻은 주된 결론은 다음과 같다.

먼저, 북한의 자원 부존 현황과 중국 및 세계 원자재 시장 전망을 종합해 볼 때, 광산물 수출을 통한 외화수입은 정체 내지 감소할 가능성이 높아 보인다. 하지만 광산물 수출이 외화벌이 원천으로서 의미를 아주 상실하지는 않을 것이며, 앞으로도 2010년 이전보다는 더 많은 외화수입을 얻을 수 있을 것으로 전망된다.

인적자원을 활용한 외화벌이, 즉 의류 등 노동집약 공산품의 임가공 수출이나 해외 노동자 송출은 발전 잠재력이 크다. 중국, 러시아 등 주변국에서는 임금상승과 인력부족 현상이 계속될 전망이며, 북한은 풍부하고 우수한 노동력을 보유하고 있어 노동집약형 수출산업을 육성하거나 해외로 노동자를 보내 지금보다 더 많은 외화를 벌 수 있는 가능성이 있다.⁴⁾ 또 개성공단을 비롯한 남북경협 사업에서도 인적

3) 이 보고서에서는 북한으로의 외화 유입 및 물자 공급 경로 중에서 대북지원, 경상이전, 직접투자, 차관 등에 대한 분석은 제외하고, 상업적 외화벌이 사업에 초점을 맞춘다.

4) 북한은 소득수준이 비슷한 다른 개발도상국들에 비해 훨씬 우수한 인적자원을 보유하고 있으며, 국영산업이 제대로 가동되지 않고 있어 잠재적 산업인력이 풍부하다고 할 수 있다. 이에 대해 더 상세한 내용은 김석진, “북한 산업의 발전 잠재력과 정책과제,” 김두얼 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한 경제의 장기 발전전략』 (서울: 한국개발연구원, 2012), pp. 60~66 참조.

자원 및 관광자원을 활용한 외화벌이 잠재력이 크다. 하지만 이런 잠재력을 실제로 실현하려면 훨씬 적극적인 개방정책과 대외·대남관계 개선이 필요하다. 또 북한 당국이 그런 방향으로 정책 전환을 하더라도 외화수입이 충분히 증가하기까지는 상당한 시일이 걸릴 것이다.

결론적으로 당분간 북한의 외화수입은 정체 내지 감소할 가능성이 높고, 적극적 개방정책을 편다 하더라도 어느 정도 시일이 흘러야 추세를 반전시킬 수 있을 것으로 보인다. 외화벌이 여건의 악화가 당장 1990년대와 같은 심각한 경제난을 초래하지는 않겠지만, 핵·경제 병진노선이라는 김정은 정권의 국가전략 추진에는 상당한 차질이 예상된다.

II. 대중국 광산물 수출 추세와 전망

1. 최근 수출 동향

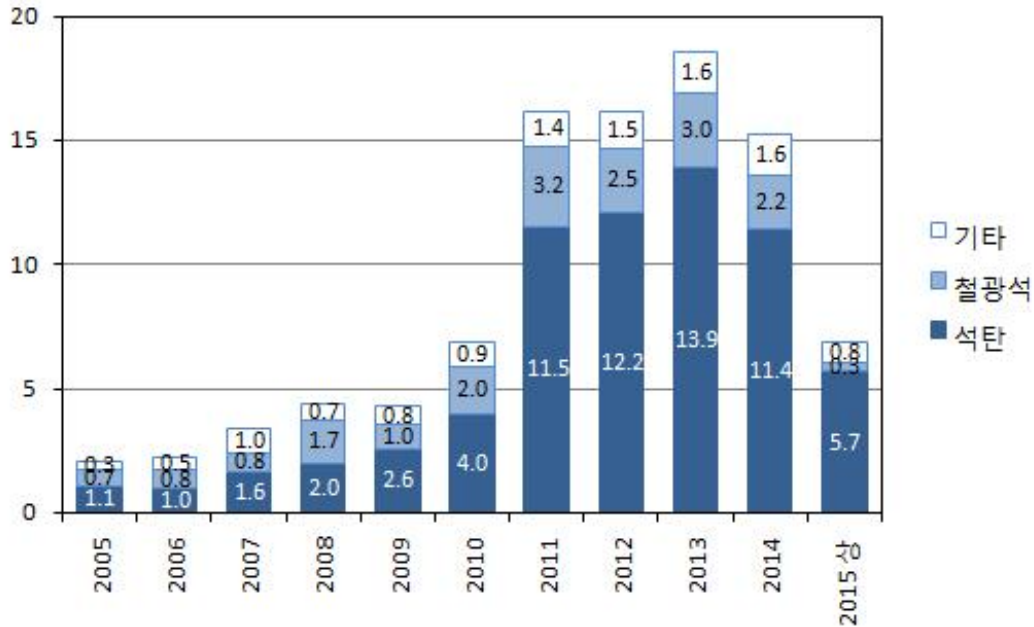
북한이 광산물(주로 석탄과 철광석) 수출을 통해 상당한 외화벌이를 하고 있다는 사실은 잘 알려져 있다. <표 2> 및 <그림 1>에서 보듯이 2000년대 중반까지 북한의 대중국 광산물 수출액은 연간 몇 억 달러

<표 2> 북한의 연도별, 주요 품목별 대중국 수출 추이
(단위: 백만 달러, %)

	광산물		의류		수산물		기타		수출 총액
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
2005	208	41.7	63	12.6	92	18.5	136	27.2	499
2006	225	48.1	68	14.4	43	9.3	132	28.2	468
2007	343	58.8	67	11.4	30	5.1	144	24.6	584
2008	441	58.0	88	11.5	40	5.3	192	25.2	760
2009	431	54.3	102	12.9	58	7.3	203	25.6	793
2010	685	57.3	186	15.6	59	5.0	264	22.1	1,195
2011	1,617	65.6	414	16.8	83	3.4	350	14.2	2,464
2012	1,618	65.1	440	17.7	101	4.0	326	13.1	2,485
2013	1,856	63.7	587	20.2	116	4.0	352	12.1	2,912
2014	1,527	53.7	741	26.1	143	5.0	431	15.2	2,841
2015 상반기	686	58.6	307	26.2	42	3.6	137	11.7	1,172

자료: UN Comtrade Database(단, 2015년은 한국무역협회, 중국무역통계 DB).
주: (1) 품목 분류는 HS 기준. 광산물은 25, 26, 27, 의류는 61, 62, 수산물은 03. (2) 기타 항목의 주요 품목은 철강(선철)과 비철금속(아연괴, 알루미늄괴, 동괴) 등임.

<그림 1> 북한의 주요 품목별 대중국 광산물 수출 추이
(단위: 억 달러)



자료: UN Comtrade Database. 2015년 상반기는 한국무역협회, 중국무역통계 DB.
주: 철광석은 HS 2601, 석탄은 2701 기준. 기타는 HS 25, 26, 27류 합계에서 석탄과 철광석을 뺀 수치임.

에 불과했지만, 그 후 10년 동안 빠른 속도로 증가해 2013년에는 18억 달러를 넘어섰고 광산물의 1차 가공품에 불과한 1차금속(선철, 아연괴 등)까지 합하면 20억 달러를 넘어섰다.⁵⁾ 북한의 수출은 대부분 중국시장으로 가는데, 최근 대중국 수출에서 광산물의 비중은 3분의 2 정도였고, 1차금속까지 포함할 경우 4분의 3에 가까웠다.

그러나 2014년의 광산물 수출은 전년 대비 3억 달러 이상 줄었고 2015년 상반기에도 전년 동기에 비해 약간 감소했다. 한동안 급증세를 보였던 광산물 수출이 감소세로 돌아선 이유는 무엇이며, 앞으로의 추세는 어떻게 될까? 북한 광산물 수출의 향후 추세를 전망하려면, 과

5) <표 2>는 대중국 수출만을 집계한 것인데, 2010년 이전에는 남한으로도 광산물이 수출되어 전체 광산물 수출액은 <표 2>의 수치보다 더 많았다.

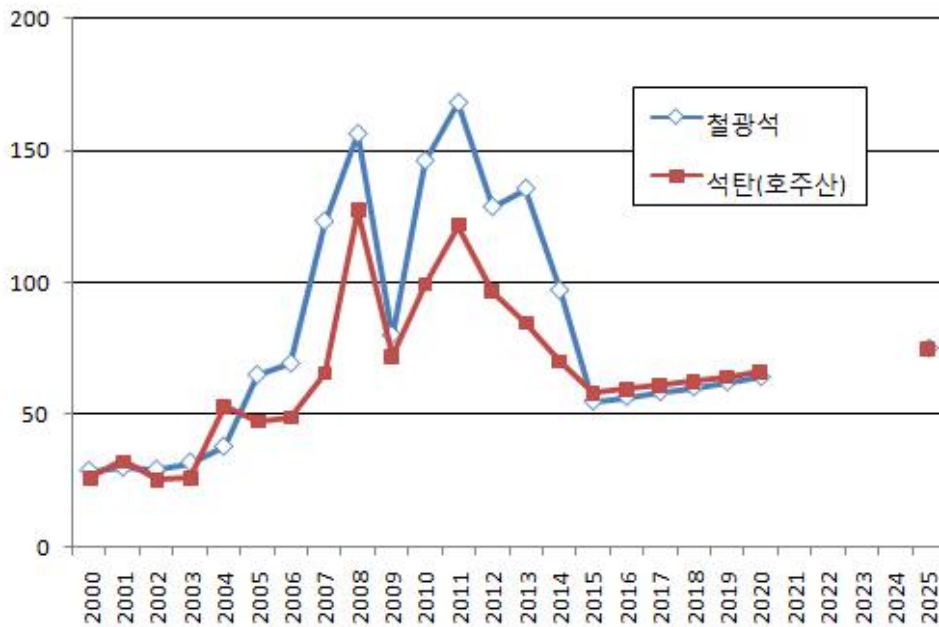
거에 광산물 수출이 그렇게 크게 증가할 수 있었던 이유가 무엇인지를 먼저 알아야 한다.

북한이 대규모 광산물 수출을 할 수 있었던 근본적인 이유는 중국의 고도성장에서 찾을 수 있다. 고도성장이 장기간 지속된 결과, 해외 연료자원 및 금속광물에 대한 중국의 수요가 급증한 것이다. 세계적인 자원대국인 중국은 1990년대까지는 석탄, 석유, 철광석 등 주요 자원을 거의 자급자족할 수 있었다. 그러나 2000년대 초 이후 산업화가 급속히 진행되면서 석탄, 석유 등 연료자원에 대한 수요는 2~3배, 철광석을 비롯한 금속광물에 대한 수요는 5배 이상으로 증가하였다. 이렇게 증가한 수요 중 상당 부분은 국내생산 증대로 충당했지만, 그래도 모자라는 부분이 많아 해외로부터의 수입을 크게 늘릴 수밖에 없었다.

해외 연료자원 및 금속광물에 대한 중국의 수요 증가는 세계 원자재 시장에 큰 충격을 주었다. 특히 석탄과 철광석 시장에서는 중국의 영향이 더욱 커서 <그림 2>에서 보듯이 2000년대 중반 이후 국제가격이 몇 배로 폭등하였다.⁶⁾ 이렇게 중국의 수입수요가 치솟고 국제가격까지 뛰어오른 덕분에 북한도 대중국 수출을 크게 늘릴 수 있었다. 중국의 전체 수입에서 북한산이 차지하는 비중은 석탄은 4~6%, 철광석은 0.2~0.3%에 불과했지만, 그것만으로도 북한에게는 적지 않은 돈이 되었다.

6) World Bank, "How Important are China and India in Global Commodity Consumption?," *Commodity Markets Outlook* (Washington D.C.: World Bank, July 2015).

<그림 2> 연도별 국제 석탄 및 철광석 가격 추이와 전망
(단위: 톤당 달러)



자료: World Bank Commodity Price Database 및 World Bank, Commodity Markets Outlook, July 2015.

주: 1) 명목가격 기준, 2) 석탄은 호주산 기준.

그러나 2012년부터 상황은 크게 달라졌다. <그림 2>에서 보듯이 석탄과 철광석 모두 국제가격이 가파르게 떨어졌고 이런 하락 추세는 2015년 상반기까지 이어졌다. <표 3>에서 보듯이 북한산 석탄과 철광석의 대중국 수출단가도 2011년에 정점을 찍은 후 가파르게 떨어져 2015년 상반기 현재 석탄의 수출단가는 정점 대비 60%, 철광석은 40% 이하로 떨어진 상태이다.

석탄과 철광석의 가격이 이렇게 많이 떨어진 첫 번째 이유는 전 세계적으로 석탄과 철광석 생산량이 크게 증가하고 기술 향상으로 채굴 비용도 하락했다는 것이다. 수요 증가와 가격 상승으로 채산성이 크게 향상되자 중국을 포함한 주요 석탄 및 철광석 생산국들은 모두 광산

<표 3> 북한의 석탄 및 철광석 대중국 수출 추이

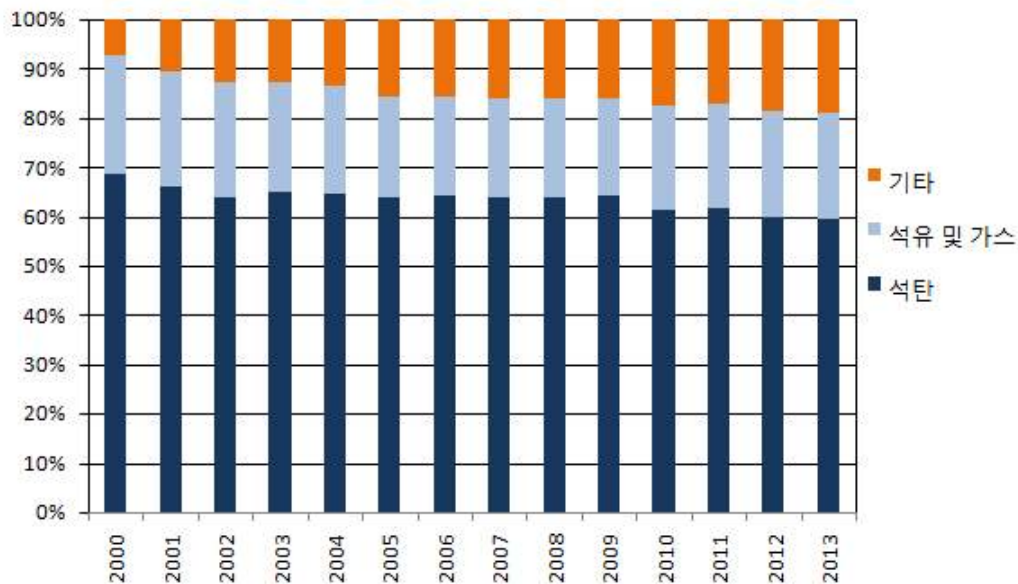
	석탄			철광석		
	금액 (백만\$)	물량 (만 톤)	단가 (\$/톤)	금액 (백만\$)	물량 (만 톤)	단가 (\$/톤)
2000	0	1	11	1	5	11
2001	2	9	20	1	9	14
2002	7	41	18	4	20	18
2003	15	75	21	7	27	26
2004	49	157	31	46	96	47
2005	108	280	39	69	139	50
2006	97	249	39	77	160	48
2007	163	374	43	80	135	59
2008	203	254	80	172	188	92
2009	256	360	71	98	182	54
2010	395	464	85	195	210	93
2011	1,154	1,117	103	324	251	129
2012	1,215	1,186	102	250	241	104
2013	1,394	1,653	84	298	306	98
2014	1,143	1,546	74	221	282	78
2015 상	570	955	60	34	70	49

자료: UN Comtrade Database; 2015년 상반기는 한국무역협회, 중국무역통계 DB.
주: 석탄은 HS 2701, 철광석은 HS 2601 기준.

투자를 크게 늘렸고 그 결과 생산능력과 생산량이 크게 증가하였다. 신규 설비투자와 광산개발에는 상당한 시일이 걸리므로 수요 증가 초기에는 초과수요 상태가 계속되어 국제가격이 급등했지만, 투자가 마무리되어 생산이 크게 증가하자 상황이 반전되어 공급과잉 사태가 빚어진 것이다. 또 그 동안 기술진보로 채굴비용이 하락한 덕분에 주요 광산업체들은 판매가격을 크게 떨어뜨릴 수 있게 되었다.

최근 석탄과 철광석의 공급과잉 사태가 빚어진 또 하나의 중요한 이유는 중국의 성장 둔화로 석탄 및 철광석 수요가 정체하기 시작했다는 것이다. 석탄의 경우에는 한 가지 더 중요한 요인이 있는데, 석탄으로 인한 환경오염이 너무 심각해 중국정부가 석탄 사용을 억제하는 에너지 소비구조 전환 정책을 강력히 실시하고 있다는 것이다.⁷⁾ <그림 3>에서 보듯이 중국의 에너지 소비에서 석탄의 비중은 2000년 69%에서 2003년 59%로 10% 포인트나 떨어졌고 2010년 이후 특히 뚜렷한 하락세를 보이고 있다.

<그림 3> 중국의 1차 에너지 소비구조의 변화



자료: 『中國統計年鑑』.

주: 기타의 주요 구성부분은 수력과 원자력임.

7) Yu Hao et al., "China's Farewell to Coal: A Forecast of Coal Consumption through 2020," *CEEP-BIT Working Paper*, no. 76, (Beijing Institute of Technology, September 2014).

중국의 에너지 소비구조 변화가 지역별로 서로 다른 양상을 보이고 있다는 점도 중요하다. <표 4>에서 보듯이 북한산 석탄의 주요 수출 대상 지역인 허베이, 랴오닝, 장쑤, 산둥 등 동북부 및 동부 연해 지방⁸⁾은 환경오염 문제가 심각해 앞으로 석탄 소비를 줄어나갈 가능성이 높다. 이들 지방은 경제발전 수준이 높아 석유·가스, 원자력 등 고급연료로 전환할 수 있는 능력도 가지고 있다. 반면 낙후지역인 서부와 환경오염이 덜 심각한 남부는 앞으로도 석탄 소비를 늘리거나 현 수준을 유지할 가능성이 높다. 이런 현상은 이미 나타나기 시작해 2015년 상반기에 북한산 석탄의 수출은 기존 주요 지역에서는 줄어

<표 4> 중국 주요 지역별 석탄 수요 추이와 전망

(단위: 백만 톤)

		2013	2015	2017	2019	2020
동부	허베이	268	291	305	306	301
	랴오닝	146	140	128	111	102
	장쑤	207	175	146	119	106
	산둥	330	332	323	302	288
서부	광시	68	89	113	137	148
	쓰촨	173	218	259	292	304
	윈난	90	116	147	182	201
	신장	121	174	230	282	306
중국 전체		3,672	3,973	4,232	4,396	4,426

자료: Yu Hao et al., "China's Farewell to Coal: A Forecast of Coal Consumption through 2020," *CEEP-BIT Working Paper*, no. 76, (Beijing Institute of Technology, September 2014), pp. 35~36.

8) 북한산 광산물의 수출대상 지역에 대해서는 이종규, "성별 북중무역: 특징, 추세, 쟁점사항," 이석 편, 『북중무역의 결정요인: 무역통계와 서베이 데이터의 분석』 (서울: 한국개발연구원, 2013) 참조.

들고, 그 대신 광둥, 광시 등 남서부 지역에서는 늘어났다.⁹⁾ 하지만 남서부 지역은 거리가 멀어 물류비가 많이 들게 되므로 수출 채산성이 더 떨어질 수밖에 없다.

철광석에 대한 수요 역시 정체하고 있다. 2000년대 중국에서는 고도성장 과정에서 주택 및 인프라 건설이 활발하게 진행되고 자동차 대중화 현상까지 겹쳐 각종 철강제품 생산 및 이에 필요한 철광석 수요가 크게 늘어났다. 그러나 성장이 둔화되면서 건설경기가 나빠졌고 자동차 판매량도 정체하기 시작했다. 철광석 수요가 부진해져 철광석 수입물량은 정체하고 있고 단가 하락으로 수입금액은 크게 줄어들었다. 북한산 철광석은 물량까지 많이 줄어 존재가 거의 미미해지다시피 했다.

2. 중장기 전망

중국의 성장 둔화는 일시적 현상이 아니라 앞으로도 계속될 장기적 현상으로 보인다. 중국이 이미 중상위 소득 수준으로 올라서 성장 잠재력이 많이 약화된 데다, 고도성장 과정에서 형성된 거품을 처리하는데 오랜 시일이 걸릴 가능성이 높기 때문이다. 따라서 해외 자원에 대한 중국의 수요는 계속 정체할 것이며, 환경오염 때문에 정책적으로 소비가 억제되고 있는 석탄 수요는 더욱 부진할 것으로 전망된다.

따라서 중국시장의 영향을 많이 받는 국제 원자재 가격도 대체로 약세를 보일 가능성이 높다. 국제 원자재 가격은 글로벌 금융위기가 발생한 2009년에 폭락했다가 2010~11년에 급격히 반등하기도 했지

9) 이종규, “2015년 상반기 북한의 대외무역: 평가 및 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』 2015년 8월호, p. 25.

만, 앞으로는 그런 큰 폭의 반등을 기대하기 어렵다는 것이다. 중국 및 세계시장 상황이 이렇다면, 북한산 광산물의 수출 전망은 기본적으로 어두워졌다고 할 수 있다.

하지만 앞의 <그림 2>에서 보듯이 세계은행을 비롯한 주요 전망기관은 국제 원자재 가격이 올해 바닥을 찍고 내년 이후에는 조금씩이나마 다시 올라가 2025년까지 비교적 안정적인 수준을 유지할 것으로 보고 있다. 중국의 성장이 둔화되더라도 기본적 성장은 가능하며 인도를 비롯한 주요 개도국에서도 성장이 계속되면서 각종 자원에 대한 세계적 수요기반은 유지될 것으로 전망되기 때문이다.

이런 전망이 타당하다면, 북한산 광산물(특히 석탄)도 외화벌이 원천으로서 의미를 아주 상실하지는 않을 것이다. 최근 가격이 많이 떨어졌지만 2000년대 초에 비하면 2배 이상 높고 그 동안의 투자로 생산능력도 크게 향상되어 있기 때문이다. 하지만 광산물을 통한 외화수입의 절대 규모는 정체 내지 감소하고, 전체 외화벌이에서 광산물이 차지하는 비중도 현격히 떨어질 가능성이 높아 보인다.

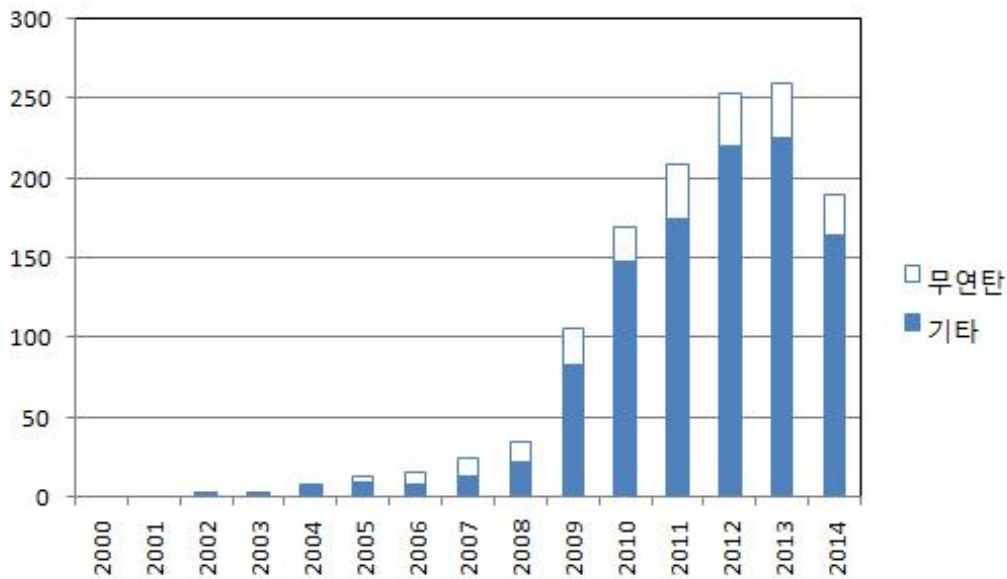
중국의 자원 수요가 전체적으로 부진하더라도 북한산 광산물의 중국시장 점유율을 높임으로써 대응할 수는 없을까? 그럴 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 2015년 상반기의 경우, 북한은 단가 하락에 대처해 물량을 크게 늘림으로써 석탄 수출액을 전년 동기와 비슷하게 유지할 수 있었는데, 그 과정에서 베트남산 석탄의 중국시장 점유율은 떨어지고 북한산 석탄의 점유율은 올라갔다.

그러나 이런 대응에는 근본적인 한계가 있다. 세계시장에서 주로 거래되는 석탄, 그리고 중국이 주로 수입하는 석탄은 역청탄인데, 북한에는 역청탄이 없다.¹⁰⁾ 역청탄은 발전소와 제철소에서 주요연료로

사용되지만 무연탄은 보조연료 및 가정용 연료로만 쓸 수 있다. 북한이 수출할 수 있는 석탄은 무연탄뿐이고 <그림 4>에서 보듯이 중국의 무연탄 수요는 제한적이므로, 중국 무연탄 시장에서 북한산의 점유율을 늘려봤자 수출 규모를 크게 키우기 어렵다. 중국이 수입한 무연탄 중 북한산의 비중은 2014년에는 금액 기준으로 50% 조금 아래였으나 2015년 상반기에는 70% 정도로 상승했으며, 이는 주로 베트남산 무연탄 수입이 줄어든 자리를 메운 결과였다. 앞으로 중국의 무연탄 수입시장에서 북한산의 점유율이 더 올라간다 해도 결국 전체 무연탄 수

<그림 4> 중국의 석탄 수입액 추이

(단위: 억 달러)



자료: UN Comtrade Database.

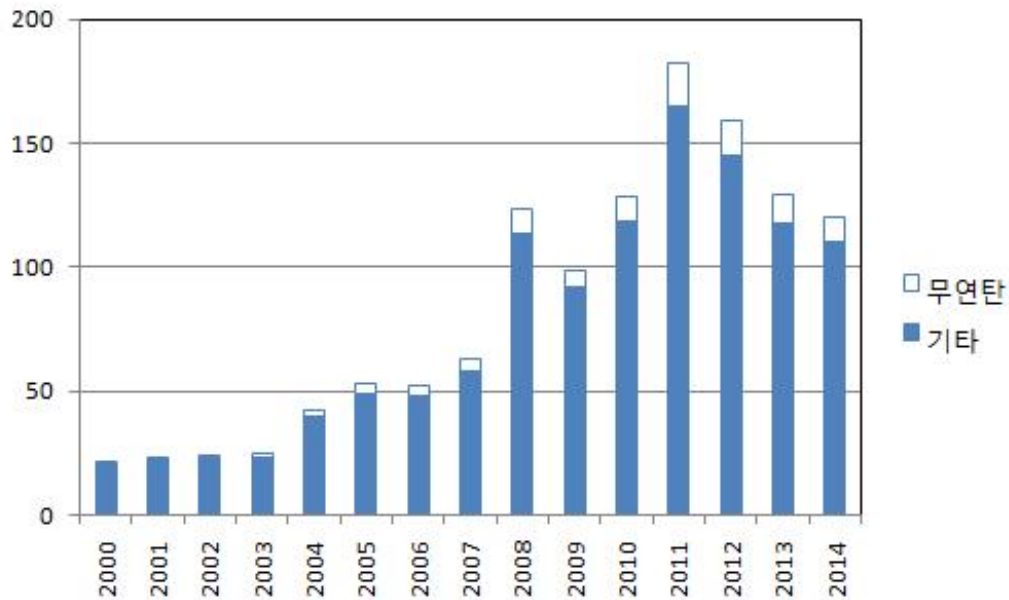
주: (1) HS 2701 기준. 무연탄은 270111, 기타는 2701 중에서 무연탄을 제외한 나머지(주로 역청탄), (2) 갈탄(HS 2702), 토탄(HS 2703)은 제외.

10) 석탄은 역청탄, 무연탄, 갈탄, 토탄 등으로 구분된다. 역청탄과 무연탄은 HS 코드 2701, 갈탄은 2702, 토탄은 2703에 해당하는데, 갈탄과 토탄의 국제무역은 많지 않으므로, 여기에서는 HS 2701에 속하는 역청탄과 무연탄에 대해서만 논의한다.

입 규모가 한계로 작용할 수밖에 없다. <그림 5>에서 보듯이 이런 사정은 남한시장에서도 마찬가지로여서 장기적으로 통일이 이루어지거나 남북경협이 활성화된다 해도 북한산 무연탄의 활용도는 제한적이다.

<그림 5> 남한의 석탄 수입액 추이

(단위: 억 달러)



자료: UN Comtrade Database.

주: (1) HS 2701 기준. 무연탄은 270111, 기타는 2701 중에서 무연탄을 제외한 나머지(주로 역청탄), (2) 갈탄(HS 2702), 토탄(HS 2703)은 제외.

북한의 지하자원 중 석탄 다음으로 중요한 것은 철광석인데, 북한산 철광석은 품위(총중량 대비 금속중량 비율)가 너무 낮아 활용도가 제한적이다. <표 5>에서 보듯이 중국을 제외한 주요 생산국의 철광석은 품위가 60% 근방인 데 비해, 중국과 북한산 철광석은 30% 내외에 불과하다. 중국이 해외로부터 수입하는 철광석은 대부분 자국산보다 훨씬 품위가 높은 고급 철광석이며, 북한산 같은 저급품은 그다지 환영받지 못한다. 따라서 나중에 중국의 경제상황이 호전되더라도 북한

<표 5> 주요 생산국별 철광석 생산량 및 품위 비교 (2010년)
(단위: 만 톤, %)

		중국	호주	브라질	인도	러시아	우크라이나	북한
생산량	총중량 (A)	107,000	43,300	37,000	23,000	10,100	7,817	530
	금속중량(B)	33,200	27,100	24,000	14,700	5,850	4,300	150
품위 (100*B/A)		31.0	62.6	64.9	63.9	57.9	55.0	28.3

자료: US Geological Survey, *Minerals Yearbook 2010: Iron Ore*, Table 16: World Production by Country.

산 철광석에 대한 수요는 제한적인 수준에 머물 것이다.

석탄과 철광석 외의 다른 지하자원의 수출 전망도 밝지 않다. 앞의 <그림 1>에서 알 수 있듯이, 해외 지하자원에 대한 중국의 수요가 급증했던 2000년대 후반 이후에도 북한은 석탄과 철광석 외의 다른 자원은 그다지 많이 수출하지 못했다. 중국의 성장 둔화 국면이 장기화될 경우, 다른 자원의 수출은 더욱 부진할 것이다.

북한에 다양한 종류의 지하자원이 풍부하게 매장되어 있어 경제적 가치가 매우 크다는 통념이 널리 퍼져 있지만, 이런 통념은 지하자원에 대한 세계적 수요구조의 특성을 간과하고 있다. 어떤 자원이든 많이 매장되어 있기만 하면 다 가치가 있는 것은 아니다. 수요가 많은 자원과 수익성이 높은 자원, 즉 채굴비용 대비 판매가격이 높은 자원이라야 가치가 있다. 석유와 가스가 대표적인 사례이다. 북한에는 이런 고수요, 고수익 자원이 없다. 또 석탄과 철광석을 포함해 북한에 많다고 알려져 있는 여러 가지 자원은 대부분 다른 나라에도 많이 매장되어 있어 희소성이 부족하다고 할 수 있다. 전력 부족 등 북한의

미비한 인프라 때문에 개발비용이 많이 든다는 점까지 고려하면, 장기적으로도 북한의 지하자원 개발이 충분한 수익을 낼 수 있을지는 미지수이다.¹¹⁾

11) 북한 지하자원의 개발 잠재력에 대한 총괄적 평가로는 김석진, “북한 산업의 발전 잠재력과 정책과제,” 김두열 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』 (서울: 한국개발연구원, 2012), pp. 66~72 참조. 흔히 알려져 있는 북한의 지하자원 매장량은 과대평가된 수치일 가능성이 높다. 예를 들어 북한 당국 자료에서는 석탄(갈탄 포함) 매장량이 227억 톤으로 나오지만, 광물자원공사에서 국제기준에 맞춰 재계산해 본 결과 26억 톤에 불과한 것으로 평가되었다. 다른 자원들도 국제 기준 매장량은 북한 발표치의 몇 분의 일 정도에 불과하다고 한다. “북한 광물자원 매장량 과장됐다,” 『중앙일보』, 2013.11.7. 참조.

Ⅲ. 대중국 공산품 수출 추세와 전망

광산물 수출 전망이 밝지 않다면, 대신 공산품 수출에서 돌파구를 찾을 수 있을까? 현재 공산품 수출을 통한 북한의 외화벌이 규모는 크지 않다. 수출액은 광산물 못지않지만 외화가득률은 훨씬 낮기 때문이다.

북한이 수출하는 공산품은 의류를 비롯한 노동집약형 품목이 대부분을 차지하는데, 이들 품목은 원부자재를 들여와 가공해 완제품을 내보내는 임가공 방식으로 수출되므로 북한에는 임가공료밖에 남지 않는다. 따라서 공산품 수출로 충분한 외화를 벌어들여려면 수출 규모가 지금의 몇 배 이상으로 커져야 하며, 장기적으로는 산업구조를 고도화해 국내 부가가치율을 높여야 한다.

북한의 공산품 수출은 대부분 중국과 남한시장을 대상으로 하고 있다. 기타 국가로의 수출도 있긴 하지만 비중은 얼마 되지 않는다. 따라서 이 보고서에서는 대중국 수출과 대남한 수출¹²⁾의 두 부분으로 나누어 공산품 수출 실태와 전망을 살펴본다.

1. 대중국 의류 수출 추세

북한에서 중국으로 수출되는 주요 공산품은 의류, 선철, 비철금속 등이다.¹³⁾ 이 가운데서 선철과 비철금속은 광산물의 1차 가공품에 불

12) 대한민국 헌법의 관점에서 북한은 대한민국의 일부이므로 정부는 남북교역에 대해 수출입이 아니라 반출입이라는 용어를 사용하고 있다. 하지만 이 보고서에서는 법률적 의미보다는 경제적 의미를 중시하여 수출입이라는 일반적 용어를 사용한다.

13) 대중국 공산품 수출입에 대해 더 상세한 내용은 김석진, “제조업 분야 북중무역 분석,” 이석 편, 『북중무역의 결정요인: 무역통계와 서베이 데이터의 분석』 (서울: 한국개발연구원, 2013) 참조.

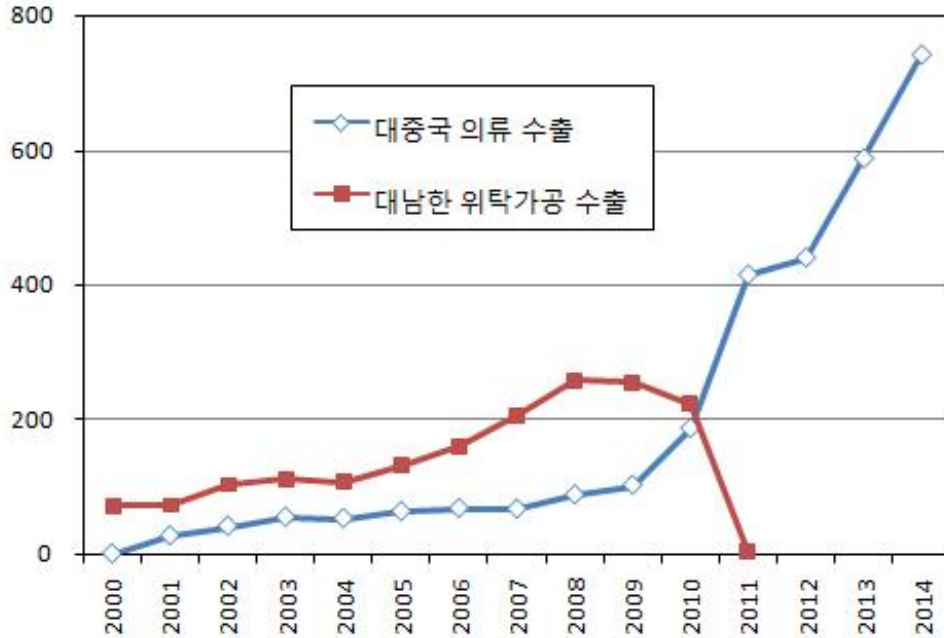
과해 공산품이라기보다는 광산물에 더 가까운 성격을 가지고 있다. 이들을 빼면, 사실상 의류가 대중국 공산품 수출의 거의 전부를 차지한다고 할 수 있다.

대중국 의류 수출은 지난 10년 동안 10배 이상으로 증가해 2014년에는 7억 달러를 넘어섰는데, <그림 6>을 보면 특히 2010년 이후에 급증세를 보였음을 알 수 있다. 이는 2010년 5·24 조치로 남북 위탁가공 교역이 금지됨에 따라 북한의 의류 위탁가공 대상이 남한에서 중국으로 전환된 탓이었다.¹⁴⁾ 5·24 조치 이전 북한의 대남한 위탁가공 수출액은 연간 2억 5천만 달러 정도였는데, 2012년까지 2년 동안 대중국 의류 수출이 대략 그만큼 증가하였다. 그런데 대중국 의류 수출은 거기에서 멈추지 않고 그 후 2014년까지 3억 달러 정도 더 증가하였다. 북한이 대중국 의류 수출을 통해 얻은 순외화가득액은 2014년의 경우 1억~2억 달러 정도였을 것으로 추측된다.¹⁵⁾

14) 2010년 5·24 조치 이전에도 일부 남북교역은 중국을 경유하는 방식을 택하고 있었으며, 일부 남북경협 기업들은 5·24 조치 이후에도 중국업체와 연계하여 대북 위탁가공 사업을 계속하였다. 그러나 사업의 수익성이 크게 나빠져 남한기업들은 점차 물러나고 중국업체들이 그 자리를 메운 것으로 보인다. 상세한 사정에 대해서는 정은이, “5·24 조치가 북중무역에 미친 영향에 관한 분석,” 『통일문제연구』, 27권 1호(2015) 참조.

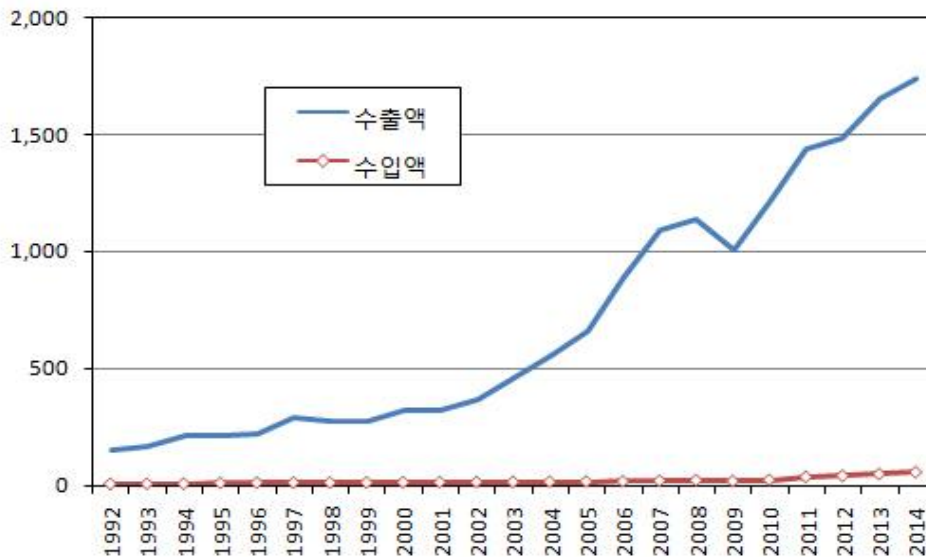
15) 대중국 의류 임가공 생산의 주체는 대부분 북한기업이므로 임가공료를 책정할 때 노동자 임금 외에 설비비 및 기타 경상비용도 포함될 것이며, 따라서 개성공단의 경우보다 수출액 대비 순외화가득률은 더 높을 것으로 추측된다. 업체마다 품목마다 사정이 다르지만 의류 임가공 사업에서 제품가격 중 임가공료가 차지하는 비중은 15~25% 정도로 알려져 있다. 2014년의 경우 북한의 대중국 섬유 원부자재(HS 50~60류) 수입액과 의류(HS 61, 62류) 수출액 간의 차이는 약 2억 달러였는데, 설비제공형 임가공의 경우 공제해야 하는 설비투자비, 그리고 제품 운송비까지 감안하면 북한이 획득한 임가공료 수입은 2억 달러보다 훨씬 적었을 가능성이 높아 보인다. 대중국 의류 수출 사업에 대해 더 상세한 내용은 이종운·홍이경, 『북·중 접경지역 경제교류 실태와 거래관행 분석』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp. 66~71 참조.

<그림 6> 북한의 대중국 의류 수출 및 대남한 위탁가공 수출 추이
(단위: 백만 달러)



자료: UN Comtrade Database; 통일부, 『남북교류협력동향』, 각호.

<그림 7> 중국의 의류 수출입액 추이
(단위: 억 달러)

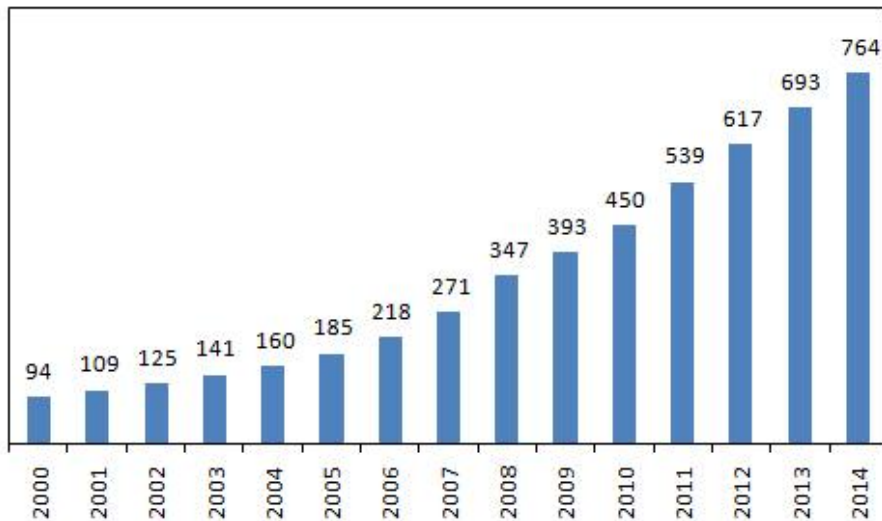


자료: UN Comtrade Database.
주: 의류는 HS 61류와 62류를 가리킴.

대중국 의류 수출 증가세의 기본적 배경은 중국의 경제 및 인구구조 변화추세에서 찾을 수 있다. <그림 7>에서 보듯이 중국은 세계 최대 의류 생산국이자 수출국으로서 수출은 많이 하지만 수입은 거의 하지 않는다. 그러나 지난 10여 년 동안 급속한 임금상승과 위안화 절상으로 의류를 비롯한 노동집약형 공산품의 수출 경쟁력이 약화되기 시작해 앞으로는 상황이 달라질 가능성이 높다.

<그림 8>에서 보듯이 달러로 환산한 중국 노동자의 월평균 임금(명목임금)은 2000년에는 100달러도 안 되었지만 2014년에는 무려 764달러로 8배 이상 상승하였다. 최근 중국의 성장이 둔화되고 있어 앞으로는 임금 상승 속도가 다소 느려질 것으로 보이지만, 노동집약형 제조업에서 일할 청년층 인구가 급격히 줄어드는 또 다른 문제에 봉

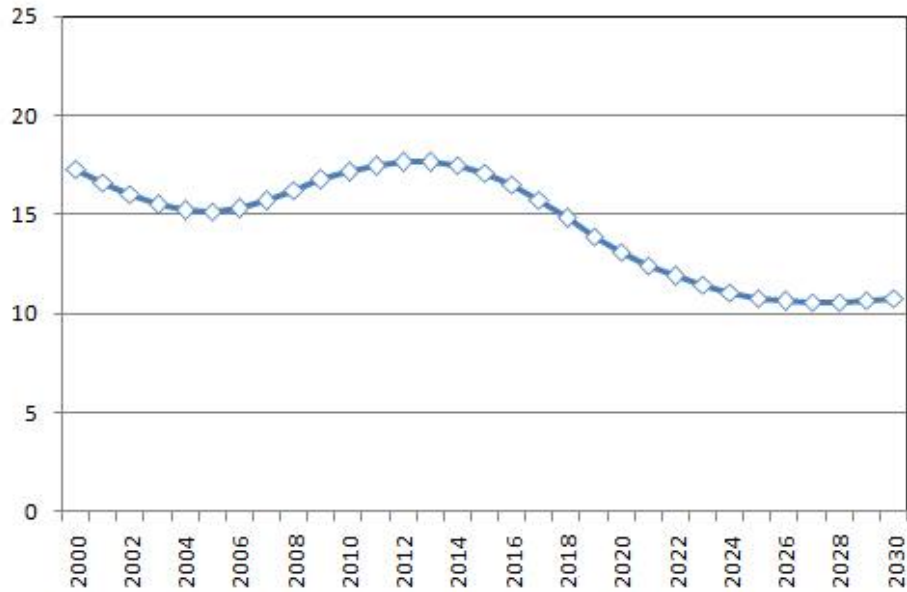
<그림 8> 중국 도시지역 노동자 월평균 임금 추이
(단위: 달러)



자료: 『中國統計年鑑』을 이용해 필자 계산.

주: 위안화 표시 도시지역 노동자 연평균 임금을 연평균 위안/달러 환율 자료를 이용해 달러 표시로 환산한 다음 12로 나누어 월평균 임금 계산.

<그림 9> 중국 총인구 중 20대 인구의 비율 추이와 전망
(단위: %)



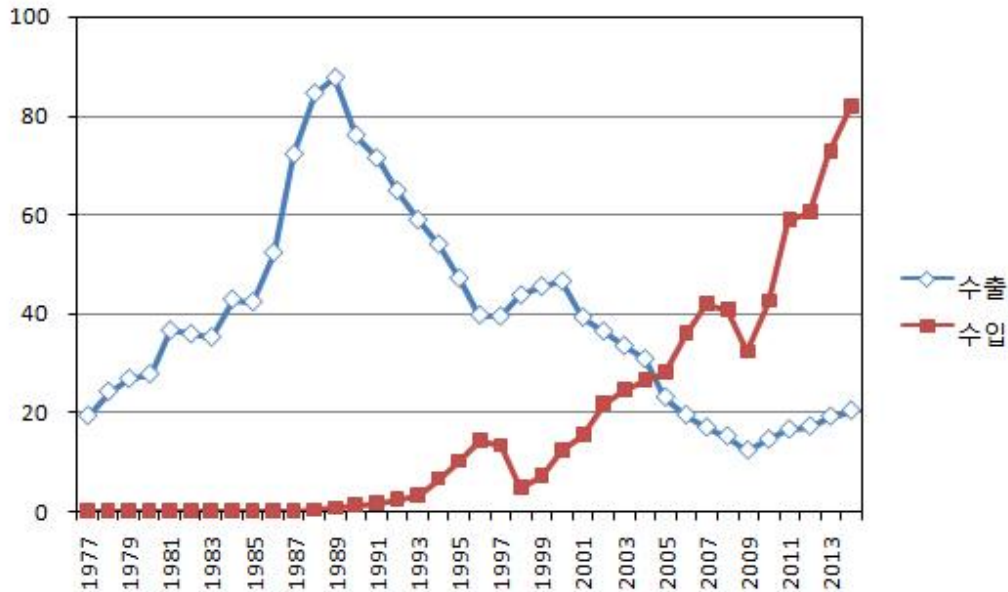
자료: UN, 2015 Revision of World Population Prospects Database.

착하게 된다. <그림 9>에서 보듯이 중국의 총인구에서 20대 인구(20~29세 인구)가 차지하는 비율은 2015년 현재 17.1%에서 2020년 13.1%, 2025년 10.8%로 가파르게 떨어질 것으로 전망되고 있다. 청년층 인구의 절대 규모도 역시 크게 줄어들게 된다. 이는 중국정부가 장기간 한 자녀 정책을 추진한 결과이다.

중국의 임금상승과 노동력 부족 현상을 고려할 때, 중국의 노동집약형 공산품 수출은 장기적으로는 정체 내지 감소할 가능성이 높아 보인다. <그림 10>에서 보듯이 한국도 과거에는 세계적 의류 수출국이었고 수입은 거의 하지 않았지만, 임금 상승과 노동력 부족 현상이 계속됨에 따라 일정 시기 이후 급속히 수출이 줄어들고 수입은 크게 늘어난 경험이 있다. 앞으로 중국도 이런 추세를 따라가게 된다면, 중국보다 소득수준이 낮은 많은 개도국은 노동집약형 수출산업을 육성

<그림 10> 한국의 의류 수출입액 추이

(단위: 억 달러)



자료: 한국무역협회, 한국무역통계 DB.

주: MTI 441 기준.

할 수 있는 좋은 기회를 잡을 수 있게 될 것이다.

북한에도 이런 기회가 열리기 시작해 2010년 이후 북한의 대중국 의류 수출은 빠른 속도로 증가하였다. 중국과 북한 간 임금 격차가 크게 벌어지자 비용 절감을 노린 중국 의류업체들이 노임이 싼 북한에 위탁 가공 주문을 크게 늘렸기 때문이다. 또 북한에서 위탁가공되어 중국으로 수출된 의류제품 중 상당 부분은 해외시장으로 재수출되고 있다.

2. 수출산업 육성 및 경제특구·개발구 발전 전망

의류를 비롯한 노동집약형 공산품의 대중국 수출은 앞으로도 계속 증가할 수 있을까? 다시 말해서 북한은 중국시장을 상대로 수출산업

을 성공적으로 육성해 나갈 수 있을까? 방금 살펴본 환경 변화를 고려하면 장기적으로는 그럴 가능성이 높다고 볼 수 있지만, 당분간은 기존 증가세를 이어가지 못할 가능성이 높아 보인다. 이미 2015년 상반기에 북한의 대중국 의류(HS 61, 62) 수출은 전년 동기에 비해 5.9%나 감소했고, 의류 원부자재인 각종 직물과 섬유의 수입은 더 크게 감소했다. 원부자재 수입이 크게 감소한 것으로 보아 하반기에도 의류 수출이 부진할 가능성이 높아 보인다.

대중국 의류 수출이 감소세로 돌아선 것은 최근 중국의 성장이 둔화되면서 내수경기와 수출경기가 모두 부진하기 때문으로 추측된다. 내수와 수출 양면에서 수요 부족에 직면하게 된 중국업체들은 북한에 대한 위탁가공 주문도 줄이고 있는 것으로 보인다.

물론 중국의 성장이 둔화되더라도 중국보다 훨씬 저렴한 노동력을 이용해 시장 점유율을 높임으로써 대중국 수출을 다시 늘릴 가능성이 있다. 이런 기회를 잡으려면 신규투자를 통해 생산능력을 확장하고 설비를 현대화해 더 좋은 제품을 더 많이 생산할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 즉 중국기업이 북한에 대거 진출할 수 있도록 투자환경을 만들어주어는 한편, 북한기업도 적극적인 투자를 실시해야 한다. 이런 결과를 만들어내려면, 지금보다 훨씬 적극적인 개방정책과 개혁조치가 필요하다.

북한 당국이 지난 몇 년 동안 추진하고 있는 경제특구개발구 정책은 그들도 이런 필요성을 잘 알고 있음을 보여주고 있다.¹⁶⁾ 그러나 북

16) 북한의 경제특구개발구 추진 현황에 대해서는 배종렬, “김정은시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망,” 양문수 편저, 『김정은 시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계』 (과주: 한울, 2014)를 참조하고, 향후 특구개발구 정책 개선과제에 대해서는 김석진, “북한 경제특구의 발전 잠재력과 남북협력 과제,” 이석기 외, 『북한의 산업 발전 잠재력과 남북협력 과제』 (서울: 산업연구원, 2013) 참조.

한의 특구·개발구 개발은 대체로 부진한 상태이다. 2010년부터 추진하기 시작한 나진·선봉과 황금평·위화도 등 북중 공동 특구 개발은 최근 북중관계가 소원해지면서 힘을 받지 못하고 있다. 2013년에 북한 당국은 ‘경제개발구법’을 제정하고 다수의 특구와 개발구를 추가 지정하였지만, 이들 역시 지금까지 본격적인 개발에 착수하지 못하고 있다.

흔히 지적되듯이 북한의 특구·개발구 사업이 부진한 기본적 이유는 북한의 개방정책이 아직도 제한적인 수준에 머물러 있다는 데 있다. 먼저 외자기업의 경영권과 재산권을 보호하는 제도와 정책이 여전히 미비하다. 외국인투자에 관한 법률은 어느 정도 마련되어 있지만 외자기업이 실제로 투자하고 활동하는 과정에서 북한 측 파트너(당국 및 기업)의 불투명하거나 부당한 일 처리로 큰 어려움을 겪는 경우가 많다. 또한 강경한 대남·대외정책 때문에 정치적 리스크가 너무 크다는 점도 문제이다. 중국기업을 포함한 외국기업들이 안심하고 투자할 수 있는 환경이 아닌 것이다.

또한 경제특구와 개발구는 기업들이 입주하기 전에 먼저 개발사업자가 기반시설 건설에 대규모 투자를 해야 한다는 점에서 모험적인 사업이라고 할 수 있다. 상당한 비용을 투입해 특구를 건설했는데 기업들이 입주하지 않는다면 큰 손해를 볼 수도 있다. 따라서 누가 개발사업자가 되어 초기 개발비용을 투입할 것인가 하는 문제가 제기된다. 투자환경이 안정적이고 순조로운 경제성장이 기대되는 나라에서는 민간 개발사업자가 스스로 자금을 조달해 기반시설을 건설하고 제조업체들에게 분양하여 투자자금을 회수하는 민영개발이 가능하다. 그러나 북한처럼 위험도가 높은 나라에서는 민간 개발사업자가 사업을 벌이기 쉽지 않다. 따라서 기업 대신에 자국 정부 또는 외국 정부나 개발원조

기관에서 초기 투자자금을 제공하는 공영개발이 필요하다. 개성공단도 정부의 지원과 투자가 없었다면 성사되기 어려운 사업이었다.

현재까지 북한 당국은 스스로 자금을 투자해 특구·개발구를 개발할 생각은 하지 않고 외부에서 투자가 들어오기만을 기다리고 있다. 그러나 외부로부터 대규모 투자가 들어오려면, 대남·대외정책의 획기적 전환과 외국인투자 관련 제도 및 정책의 개선이 필요하다. 북한의 특구·개발구 건설에 필요한 대규모 투자나 지원을 해줄 만한 가장 유망한 상대는 중국·남한 정부이다. 북중관계와 남북관계가 크게 개선되면 양국 정부의 대규모 대북 개발지원이 추진될 수 있으며, 이 때 특구·개발구 사업은 중요한 지원 대상으로 취급될 것이다. 이를 통해 국가 리스크가 줄어들면 중국·남한의 민간기업도 북한의 특구·개발구에 활발하게 투자할 수 있을 것이다. 또 다자 간 경험 방식을 택할 경우 특구·개발구의 관리제도를 비롯한 제반 투자환경을 쉽게 선진화할 수 있다는 장점도 있다.

북한이 그런 획기적 정책 전환을 할 수 없다면, 차선책으로 스스로 자금을 투자해 기반시설을 건설한 다음 중국 및 기타 외국기업을 유치하는 방안을 선택할 수도 있다. 그러나 그 경우 국가 리스크가 충분히 줄어들지 않고 기반시설의 질도 낮을 것이며 행정관리도 미숙해 특구·개발구에 입주하는 기업의 수와 생산 규모는 기대에 미치지 못할 가능성이 높아 보인다.

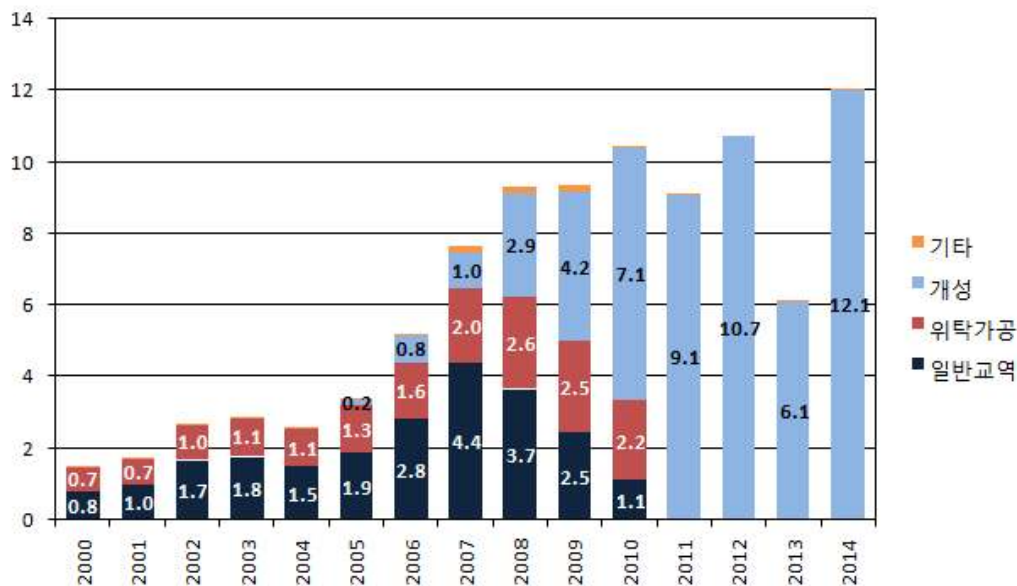
IV. 남북경협을 통한 외화벌이 추세와 전망

1. 대남한 수출 추세

남한도 북한에게 중요한 외화벌이 상대국 중 하나이다. 1989년 남북경협이 시작된 이래, 북한은 남한을 상대로 1차산품(광산물, 농산물, 수산물 등)과 공산품(의류, 철강, 전기·전자 등) 수출, 금강산 관광 등 여러 가지 방법으로 외화를 벌 수 있었다. 남북교역의 유형별 분류에 의하면, 1차산품 수출은 주로 일반교역을 통해, 공산품 수출은 위탁가공교역 및 개성공단 사업을 통해 이루어졌다.

<그림 11>에서 보듯이 2000년대 중반까지는 북한의 대남한 수출에서 일반교역의 비중이 가장 컸으며, 이는 1차산품 수출이 대남한 수출

<그림 11> 남북교역 유형별 반입액(=북한의 수출액) 추이
(단위: 억 달러)



자료: 통일부, 『남북교류협력동향』, 각호.

의 주력 품목이었음을 의미한다. 위탁가공 수출도 규모는 꽤 컸지만 외화가득률이 낮아 북한의 외화벌이로는 일반교역을 통한 1차산품 수출이 훨씬 더 중요한 사업이었다.

2000년대 중반 이후에는 개성공단 사업이 진행되면서 대남한 공산품 수출이 빠르게 증가하였다. 또 2008년에 금강산 관광이 중단되고 2010년 5·24 조치로 일반교역과 위탁가공교역이 금지되어 남한을 상대로 한 외화벌이로는 개성공단을 통한 공산품 수출이 유일한 사업으로 남게 되었다.

대남한 공산품 수출의 품목 구성은 대중국 수출의 경우와 상당히 다르다. 위탁가공교역에서는 중국과 마찬가지로 의류가 거의 전부를 차지했지만, 개성공단에는 다양한 업종의 기업들이 진출해 있어 의류 외에도 전기·전자, 기계·금속 등 다양한 품목이 생산·수출되고 있다. 개성공단에서 남한으로 수출된 제품들은 주로 남한 내수시장에서 판매되며 일부는 제3국으로 재수출된다.

2. 개성공단 사업 발전 전망

개성공단은 여러모로 북한 수출산업의 발전 잠재력을 보여주는 모범 사례라 할 만하다.¹⁷⁾ 북한에서 수출산업이 본격 발전하려면 경제특구개발구의 개발이 진전되어야 하는데, 개성공단은 현재 대규모 제조업 활동이 이루어지고 있는 유일한 특구라고 할 수 있다. 나진·선봉에서도 중국 제조업체들이 활동하고 있지만, 생산·고용 규모는 개성보다 훨씬 작은 것으로 보인다. 개성공단은 북한에서도 어느 정도 투자

17) 개성공단에 대한 종합적인 평가를 위해서는 서울대 통일평화연구원의 최신 연구인 김병로 외, 『개성공단』 (과천: 진인진, 2015) 참조.

환경이 갖춰지면 여러 업종의 노동집약형 제조업이 빠르게 발전할 수 있음을 보여주고 있다.

불행히도 남북관계 악화로 개성공단은 2010년 이후 신규투자가 금지되어 기존 입주업체들만 활동하고 있으며, 개성 및 인근 지역 노동 인구 부족으로 고용 확대도 어려운 실정이다. 신규투자가 금지된 후에도 기존 업체의 생산성 향상으로 생산 및 대남한 수출은 증가했지만, 사업 개시 당시 세웠던 목표에 비하면 보잘것없는 수준이라고 할 수 있다.

개성공단 사업에서 북한이 얻는 외화수입의 대부분은 북측 근로자 임금(노동보수와 사회보험료)으로 구성된다. 2015년 현재 북측 근로자 수는 약 5만 4천명이고 1인당 월평균 임금은 160달러 이상이어서 연간 임금총액은 1억 달러를 조금 넘을 것으로 예상된다.¹⁸⁾ 개성공단을 통한 대남 수출액은 연간 10억 달러를 훨씬 넘지만 북측이 여기서 얻는 외화수입은 1억 달러 정도밖에 안되는 것이다. 노동집약형 공산품 수출은 외화가득률이 낮기 때문에 광산물 수출에 비해 외화수입 규모가 훨씬 작을 수밖에 없다. 물론 이 정도도 북한 당국에게는 적지 않은 돈이지만 사업을 시작할 때 기대했던 수준에 비하면 턱없이 모자란다고 볼 수 있다. 개성공단의 고용이 더 이상 확대되기 어렵고 연간 최저임금 인상률은 5%로 묶여 있으므로 북측이 개성공단에서 얻는 외화수입은 앞으로도 점진적인 증가세를 보이는 데 그칠 것이다.

18) 2015년 8월 17일에 남측 개성공단관리위원회와 북측 중앙특구개발지도총국은 2015년 최저임금을 5% 인상하고 사회보험료 산정기준에 가급금을 포함하기로 합의하였다. 이 합의에 따라 근로자 임금총액은 8~10% 인상되는 효과가 발생할 것으로 추정된다. 『연합뉴스』, 2015.8.18.

<표 6> 개성공단 북측 근로자 1인당 월평균 임금 추이
(단위: 달러)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
노동 보수	60.3	63.1	65.8	71.5	83.9	98.1	121.2	124.4	141.4
사회 보험료	7.8	7.9	8.3	8.8	9.8	11.2	12.8	13.5	14.1
합계	68.1	71.0	74.1	80.3	93.7	109.3	134.0	137.9	155.5

자료: 2006~2013년은 개성공업지구관리위원회, 『개성공업지구 통계자료』(2014.1.).
(나승권·홍이경, 『개성공단 국제경쟁력 강화방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2014),
p. 35에서 재인용); 2014년은 홍양호, “개성공단의 실상과 정책적 함의,” 『JPI 정책
포럼』(제주평화연구원, 2015.6.), p. 6.

개성공단을 통한 외화벌이가 획기적으로 증가하려면, 남북관계가 크게 좋아져 개성공단에 대한 신규투자가 재개되고 고용도 크게 확대되어야 한다. 그러나 당분간 남북관계가 크게 개선되기는 어려워 보이며, 설령 개선된다 하더라도 신규투자가 진행되어 신규 입주기업이 가동을 개시하기까지 상당히 오랜 시일이 소요될 것이므로, 앞으로도 개성공단을 통한 외화벌이 규모는 점진적으로 증가하는 데 그칠 것으로 전망된다.

3. 기타 남북경협 사업 전망

현재 개성공단 외의 남북경협은 2010년 5·24 조치에 의해 중단 상태에 있다. 정부는 천안함 폭침 및 연평도 포격에 대한 북측의 사과와 재발방지 약속이 있어야 5·24 조치 해제가 가능하다는 입장을 견지하고 있으나, 북한 당국은 천안함 폭침과의 관련성 자체를 부인하고 있어 문제 해결이 쉽지 않은 상황이다.

가능성이 아주 높은 것은 아니나 만약 북한 당국이 정부 요구를 받아들여 5·24 조치가 해제된다면 북한의 외화수입은 얼마나 빠르게, 얼마나 많이 늘어날 수 있을까? 5·24 조치 해제 후 재개할 수 있는 경협 사업은 크게 네 부분으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

첫째, 흔히 주목을 많이 받는 금강산 및 개성 관광의 경우 북한이 얻을 수 있는 외화수입은 잘해야 연간 수천만 달러 정도에 그칠 것이다. 금강산 및 개성 관광은 북측이 직접 하는 사업이 아니라 현대아산의 사업이며, 관광객이 지불하는 금액 중 많은 부분은 남측에 귀속되고 북측에는 일부만 지급된다. 2008년 금강산 관광이 중단되기 전 몇 년 동안의 실적을 보면, 관광객 수는 연간 20만~35만 명, 북측에 지급한 관광대가는 연간 1천만~2천만 달러였고, 그밖에 식대, 임대료, 상품판매 등으로 북측이 올린 추가 수입이 있었다. 개성 관광은 대부분 당일치기 여행에 불과해 북측이 올린 수입 규모는 크지 않았다. 또한 금강산 관광은 정부의 간접적 지원 혜택을 많이 받았는데, 앞으로는 그 정도 지원을 받기 어려울 것이며, 따라서 관광이 재개된다 하더라도 관광객 유치 실적은 과거보다 못할 가능성이 높아 보인다.

둘째, 일반교역은 비교적 재개하기 쉽고 외화수입 규모도 상당히 커질 수 있다. 과거에 남북경협 중 북한에게 가장 큰 외화벌이가 된 것도 일반교역이었는데, 북한의 주된 수출품은 수산물, 광산물(모래와 아연피), 농산물 등이었다. 일반교역을 통한 북한의 대남 수출액은 앞의 <그림 11>에서 볼 수 있듯이 2005년까지는 2억 달러 아래였으나, 2007년에는 4억 4천만 달러까지 증가하기도 했다. 거래 관계를 복원하는 데 어느 정도 시일이 걸리겠지만, 북측이 일반교역을 통해 적어도 연간 수천만 달러, 많게는 수억 달러까지 외화수입을 올릴 가능성이 있다.

셋째, 위탁가공교역은 전망이 상당히 어두워 보인다. 과거에 남측 기업의 위탁가공을 받아 일했던 북측 기업들이 중국 쪽으로 거래처를 돌렸고 북측 기업의 생산능력에 한계가 있어 남북 위탁가공 사업을 재개하는 데는 큰 어려움이 따를 것으로 추측된다. 또 과거에 위탁가공 사업을 했던 남측 기업 중 5·24 조치 후에 폐업하거나 경영난을 겪은 기업들이 많다는 점도 문제이다.

넷째, 개성공단 이외의 지역에서 남측 기업의 투자가 진행될 가능성도 있다. 북중 접경지역 특구나 북한이 새로 지정한 특구개발구 사업이 본격 추진된다면 남측 기업이 입주해 생산·수출 활동을 하고 북측 노동자에게 임금이 지급될 것이다. 그러나 투자 사업은 기획, 추진, 실행 과정에 오랜 시일이 소요되므로, 가까운 시일 내에 이를 통해 북한이 외화수입을 올리기는 어려울 것으로 보인다.

결론적으로 개성공단 외의 남북경협은 재개되는 것 자체가 쉽지 않고 재개된다 하더라도 상당 기간은 일반교역을 통한 1차산품 수출만 어느 정도 의미 있는 외화수입을 올릴 수 있을 뿐, 나머지 사업의 성과는 제한적 수준에 그칠 것으로 전망된다.

V. 기타 외화벌이 사업 전망

1. 해외 노동자 송출 실태와 전망

상품수출 외에도 북한이 외화를 벌 수 있는 방법은 여러 가지가 있는데, 그 중 가장 유망한 것이 노동자 해외 송출이다. 북한이 해외로 노동자를 얼마나 보냈는지, 이들이 벌어들이는 외화수입이 얼마나 되는지는 정확히 알기 어렵다. 북한의 상품무역은 주로 중국과 남한을 상대로 이루어지고 있고 중국과 남한은 비교적 정확한 무역통계를 작성하므로 밀무역 등 비공식 무역을 제외한 공식 무역에 관한 한 북한의 상품수출 실태를 상세히 알 수 있다. 그러나 북한의 해외 노동자에 관해서는 상대국 정부가 발표한 공식통계를 구하기가 어려운 것이 현실이다.

북한의 해외 노동자 수에 대해서는 5~6만 명 정도라는 설이 널리 퍼져 있다. 2013년에 외교부가 4만 6천 명이라는 조사 결과를 국회에 보고한 적이 있고,¹⁹⁾ 아산정책연구원은 2013년 1월 기준으로 약 5만 3천 명이라는 조사결과를 내놓기도 했다.²⁰⁾ 미 의회조사국의 최근 보고서에서도 “통상적인 추정치는 5만 내지 6만 5천명”이라고 말하고 있다.²¹⁾ 그러나 최근 해외 노동자 송출이 크게 증가해 이제는 9만 내지 10만 명, 심지어는 15만 명이 되었다는 설²²⁾도 제기되고 있

19) “외화벌이차 해외 파견 北 근로자 4만 6천여 명 추정,” 『연합뉴스』, 2013. 10.13.

20) 신창훈·고명현, 『UN 북한인권조사위원회 보고서와 그 이후의 북한인권』 (서울: 아산정책연구원, 2015), p. 30. 이 보고서에 의하면, 러시아에 2만 명, 중국에 1만 9천명, 그 밖의 나라에 모두 1만 2천~3천 명 정도라고 한다.

21) Emma Chanlett-Avery et al., “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation,” *Congressional Research Service* (July 2015), p. 23.

22) “North Korea’s Kim Jong-un Exporting 90,000 Slave Laborers Worth \$2 Billion to Fund Nuclear Program,” *ABC News*, July 20,

다. 이런 수치는 모두 공식통계에 의거한 것이 아니라 단편적 보도들을 취합한 것이어서 어떤 수치가 확실히 옳다고 말하기는 어렵다. 하지만 북한 노동자가 가장 많이 나와 있는 중국과 러시아에 관한 최근 정보를 보면, 해외 송출 북한 노동자의 수는 최근 언론 보도에서 말하는 것처럼 크게 증가해 이제는 5~6만 명보다 훨씬 많아졌을 가능성이 높아 보인다.

먼저 중국에서 일하는 북한 노동자의 수는 과거에는 흔히 2만 명 정도로 알려져 있었는데, 이제는 이보다 훨씬 많아졌을 것으로 추측된다. 중국당국이 집계한 입국자 수 통계(표 7)를 보면, 2011년부터 북한인 입국자 수가 크게 늘었고 전체 입국자 중 취업 목적 입국자가 절반 정도로 나타난다. 2012년에서 2014년까지의 입국자 수는 큰 변화가 없고 취업 목적 입국자는 연간 9만 명 정도였으며, 2015년 상반기에도 4만 7천 명이 취업 목적으로 입국했다. 단, 취업 목적 입국자(worker and crew)에는 중국과 북한을 오가는 교통편에서 일하는 승무원이 포함되어 있어 중복 계산 부분이 클 것이며, 이를 제외하면 실제 중국 내 취업자 수는 훨씬 적을 것이다. 하지만 중국에서 취업한 사람 중 1년 이상 머무는 장기 체류자가 많을 가능성이 높다는 점도 고려해야 한다. 출국자 수 통계를 구할 수 없어 정확한 수치는 알 수 없지만 2015년 현재 중국에 체류 중인 취업자 수(= 입국자수 누계 - 출국자수 누계)는 적어도 수만 명을 훨씬 넘는 수준일 것으로 추측된다. 또한 취업 목적이 아니라 친척 방문 등 다른 목적으로 입국해 단기 체류하는 사람들이 돈을 벌어 귀국하는 경우도 상당히 많은 것으로 알려져 있다.

2015; “North Korea Exports Forced Laborers for Profits, Rights Group Say,” *New York Times*, February 19, 2015; “해외 北 근로자 15만 명 현대판 노예,” 『조선일보』, 2014.11.13.

<표 7> 북한주민 중국 입국자 수 추이

(단위: 만 명)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 상반기
입국자 수	11.4	10.2	10.4	11.6	15.2	18.2	20.7	18.4	9.0
그 중 취업 목적	5.4	4.7	5.2	5.4	7.5	8.0	9.3	8.9	4.7

자료: 中國國家旅遊局 웹사이트<<http://www.cnta.gov.cn>>, “旅遊數據” 항목 중 “Foreign Visitor Arrivals by Purpose” 자료 참조(검색일: 2015.8.15.).

주: 취업 목적 입국자(worker and crew)에는 승무원이 포함되어 있음.

러시아에서 일하는 북한 노동자의 수도 흔히 회자되는 2~3만 명보다 훨씬 많을 것으로 추측된다. 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)의 2009년 보고서에 의하면, 러시아에서 취업 허가를 받아 입국한 북한인의 수는 2000년 8,700명에서 계속 증가해 2008년에는 약 3만 5천 명에 이르렀다고 한다.²³⁾ 이런 증가세가 계속 이어졌다면, 러시아에 체류 중인 북한인의 수(= 입국자수 누계 - 출국자수 누계)는 2~3만 명보다 훨씬 많을 것이다. 최근 보도에 의하면, 러시아로의 노동자 송출은 급격히 증가하고 있는 것으로 보인다. 미국의 소리(Voice of America) 방송은 “올해 1분기 러시아 노동부의 고용 허가를 받은 북한인 노동자 수는 4만 7,364명”으로 “전년도 같은 기간에 비해 27% 늘었으며 이는 외국인 노동자들이 최근 러시아를 떠나는 추세와는 다른 것”이라고 보도했다.²⁴⁾

23) Irina Ivakhnyuk, *The Impact of the Economic Crisis on Migration Trends and Migration Policy in the Russian Federation and the Eastern Europe and Central Asia Area* (Moscow: International Organization for Migration, 2009), p. 14.

24) “러시아 파견 북한 노동자 4만 7천여 명,” 『미국의 소리』, 2015.4.30.

해외 송출 노동자들이 벌어들이는 외화수입은 얼마쯤 될까? 이를 추산하려면, 이들이 받는 임금수준과 현지소비율(출입국 교통비 포함)을 알아야 하는데, 이에 대한 정확한 정보를 구하기는 어렵다. 북한 노동자들은 대부분 단순 생산직이나 건설현장 등 저임금 직종에서 일하고 있어 임금수준은 현지 국가 평균보다 훨씬 낮을 것으로 보인다. 또 하나 중요한 변수는 현지 통화의 달러 대비 환율이다. 임금수준은 변하지 않더라도 현지 통화가 달러 대비 절상되면 외화수입이 증가하고, 반대로 현지 통화가 절하되면 외화수입은 감소하게 된다.

해외 노동자의 외화수입 규모를 추측해 보기 위해 북한 노동자들이 가장 많이 나가 있는 중국과 러시아의 경우를 살펴보자. 먼저 중국의 경우 <표 8>에서 보듯이 동북지방의 최저임금은 월 200달러 내외로 규정되어 있지만, 북한 노동자들의 경우 초과근무를 통해 최저임금보다 많은 급여를 받고 있을 가능성이 높다.

<표 8> 중국 동북지방 주요 지역별 최저임금 (2014~15년)

		랴오닝			지린		
		A	B	C	A	B	C
		다롄, 선양	단둥, 안산 등	차오양, 푸신 등	창춘, 지린	훈춘, 시펑 등	바이청 등
월	위안	1,300	1,050	900	1,320	1,220	1,120
	달러	212	171	147	215	199	182
연	위안	15,600	12,600	10,800	15,840	14,640	13,440
	달러	2,539	2,051	1,758	2,579	2,383	2,188

자료: "A Complete Guide to Minimum Wage Levels Across China 2015," *China Briefing*, May 26, 2015.

주: (1) 중국 지방정부는 2년에 한 번씩 최저임금 기준을 변경함. (2) 달러 기준 수치는 『中國統計年鑑』의 2014년 연평균 환율 자료를 이용해 산출한 것임.

러시아의 경우, 외국인 노동자에 대한 한 연구²⁵⁾에 의하면, 2011년 현재 월평균 임금은 약 2만 루블(당시 환율로 약 680달러)이었다고 한다. 러시아에서 일하는 외국인 노동자들이 받는 임금은 출신국에 따라 상당한 차이가 있었다. <표 9>에서 보듯이 소득수준이 낮은 나라들, 예컨대 중앙아시아에서 온 사람들의 임금이 한결 적었다. 북한 노동자의 임금도 외국인 노동자 중에서 적은 편에 속할 것으로 추측되지만, 그래도 중국보다는 훨씬 많다고 할 수 있다. 단, 2014년 여름 이후 러시아 루블화의 가치가 거의 절반으로 떨어져²⁶⁾ 러시아에서 일하는 외국인 노동자들의 외화수입이 크게 줄었으며, 중국과 러시아 간 달러 표시 임금 격차도 많이 좁혀졌을 것으로 보인다. 이 때문에 많은 외국인 노동자들이 러시아를 떠나고 있으며 신규 입국자도 크게 줄어들고 있다.²⁷⁾

<표 9> 러시아에서 일하는 외국인 노동자 출신국별 임금 (2011년)
(단위: 달러)

출신국	우크라이나	아제르바이잔	아르메니아	몰도바	키르기스스탄	타지키스탄	우즈베키스탄
월평균 임금	820	798	780	756	602	592	588

자료: Mikhail Denisenko and Yelena Varshavskaya, "Migrants at the Russian Labour Market: Characteristics, Status, Mobility," *SEARCH Working Paper*, no. WP3/21, (July 2013), p. 13.

25) Mikhail Denisenko and Yelena Varshavskaya, "Migrants at the Russian Labour Market: Characteristics, Status, Mobility," *SEARCH Working Paper*, no. WP3/21, (July 2013).

26) 러시아 루블화의 환율은 2014년 7월 초 달러당 34루블에서 2015년 9월 초에는 달러당 66루블 정도로 올랐다.

27) "Massive Exodus of Migrant Workers from Russia Begins," *The Interpreter*, December 20, 2014; "Foreign Exodus from Russia Gathers Pace," *Financial Times*, February 4, 2015; "Why Are Migrants Fleeing Moscow?," *The Guardian*, June 8, 2015.

이상의 사정을 종합해 최근 북한이 해외 송출 노동자를 통해 벌어들이는 외화수입 총액이 얼마나 될지 생각해 보자. 해외 노동자의 수와 그들이 벌 수 있는 외화수입을 정확히 알지 못하므로, <표 10>과 같이 여러 가지 가상적 상황을 설정하여 개략적 범위를 추측해 볼 수 있다. 이 표를 보면, 최근 몇 년 동안 북한의 해외 노동자가 벌어들인 외화수입은 연간 수억 달러 정도였을 것으로 짐작된다. 해외 노동자의 수는 아마도 5만~15만 명, 그들이 받은 임금에서 현지소비액(출입국 교통비 포함)을 공제한 1인당 순외화수입은 연간 수천 달러 정도로 추측되기 때문이다. 이는 대중국 의류 수출이나 개성공단 사업에서 버는 수입보다는 훨씬 많지만 광산물 수출을 통한 수입보다는 훨씬 적은 규모이다. 해외 노동자 송출을 통한 외화수입은 지난 몇 년 동안 증가세를 보였을 것으로 생각되지만, 2014년 여름 이후에는 러시아 루블화 약세 때문에 러시아에서 일하는 노동자들의 외화수입이 줄어들어 증가세가 꺾였을지도 모른다. 북한 당국은 이에 대처하기 위해 최근 노동자 송출을 급격히 늘리고 있는 것으로 보인다.

<표 10> 가상적 상황별 해외 노동자 연간 외화수입 시뮬레이션
(단위: 명, 달러)

		1인당 연간 순외화수입(= 임금총액 - 현지소비액)				
		2천	3천	4천	5천	6천
해외체류 노동자 수	5만	1억	1.5억	2억	2.5억	3억
	10만	2억	3억	4억	5억	6억
	15만	3억	4.5억	6억	7.5억	9억
	20만	4억	6억	8억	10억	12억
	25만	5억	7.5억	10억	12.5억	15억

자료: 필자 계산.

앞에서 살펴본 대로 대중국 광산물 수출은 앞으로 정체 내지 감소할 전망이고 대중국 의류 위탁가공도 당분간 부진할 것으로 보여, 북한 당국은 노동자 해외송출을 계속 늘리려고 노력할 것이다. <표 9>를 보면, 북한이 해외송출 확대를 통해 얼마나 더 많은 외화를 벌 수 있을지 짐작해볼 수 있다. 앞으로 해외 노동자 수를 크게 늘려 나간다면 연간 몇 억 달러 정도는 더 벌 수 있을 것이다. 또 장기적으로는 현지 임금 상승(특히 중국의 임금 상승) 덕분에 추가로 연간 몇 억 달러를 더 벌 가능성도 있다. 최근 크게 절하된 러시아 루블화가 앞으로 얼마나 가치를 회복할 수 있느냐가 중요한 변수인데, 러시아의 경제위기는 당분간 계속될 가능성이 높아 보인다.

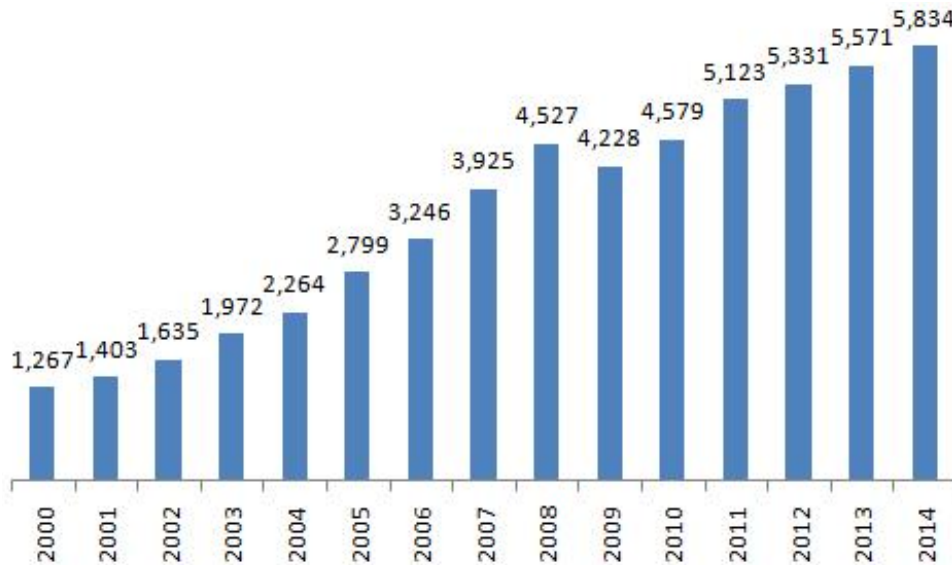
결국 노동자 해외송출을 통한 외화수입은 많으면 연간 10억 달러 이상으로 늘어날 가능성도 있으나, 그 정도에 도달하기까지는 오랜 시일이 걸릴 것으로 전망된다. 다시 말해서 노동자 해외송출 증대를 통해 광산물 수출 감소를 상당 부분 상쇄할 수도 있지만 시간은 오래 걸릴 것이라는 뜻이다.

노동자 해외송출은 북한 같은 처지의 나라들이 외화를 가장 쉽게 벌 수 있는 방법이기도 하다. 외국으로 사람이 나가 돈을 벌어 본국으로 송금하는 방법이 중요한 외화벌이 수단이 된 것은 전 세계적으로 나타나고 있는 보편적 추세이다.²⁸⁾ <그림 12>에서 보듯이 2000년대 들어 전 세계적으로 해외 이민자(영구 이주자 및 일시 체류 노동자)가 본국으로 보낸 송금 유입액은 빠른 속도로 증가해 왔으며, 2014년에는 6천억 달러에 육박한 것으로 추정된다. 이는 외국인직접투자(FDI) 유입액보다는 훨씬 작지만 공적개발원조(ODA)보다는 몇 배나 큰 규모이다.

28) Dilip Ratha et al., "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook," *Migration and Development Brief*, no. 24, (World Bank, April 2015).

<그림 12> 전 세계 이민자 송금액 추이

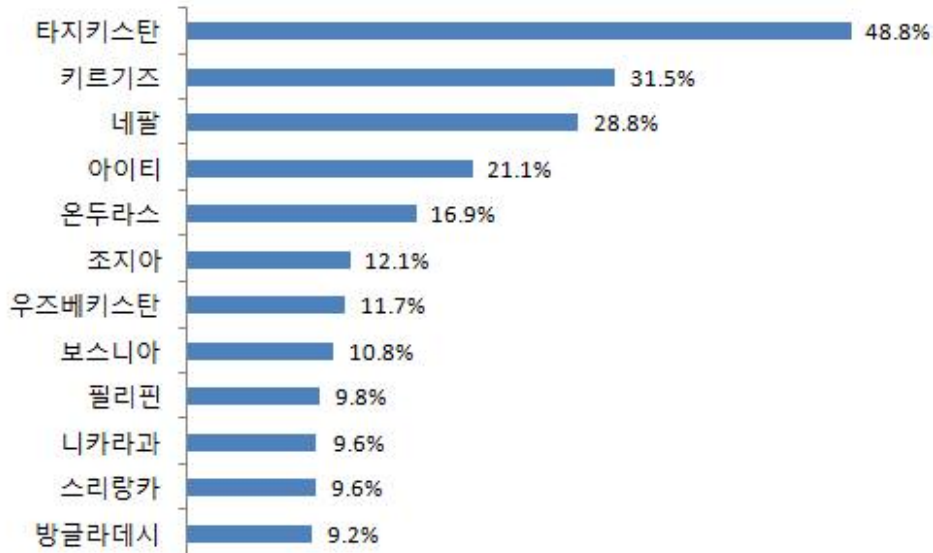
(단위: 억 달러)



자료: World Bank, Migration and Remittances Database.

또 <그림 13>에서 보듯이 일부 나라들은 GDP 대비 연간 해외송금 유입액 비율이 10% 내외에서 많게는 그 몇 배에 이를 정도로 높다. 흥미롭게도 이 나라들은 옛 소련 출신 개도국이거나 아시아 저소득 개도국으로서 소득수준이나 사회정치적 특성 등 여러 면에서 북한과 가장 비슷한 나라들이다. 북한과 비슷하게 외화가 절실히 필요하지만 수출산업을 잘 육성하지 못한 나라들은 해외로 사람을 보내 돈을 벌어오는 방법을 흔히 택하고 있다는 것이다. 앞 절에서 보았듯이, 중국의 임금 상승과 노동인력 부족 현상은 계속될 것이며, 러시아도 북한보다 훨씬 임금수준이 높고 단순 생산건설인력이 부족한 나라이므로, 경제적 여건만 따지면 북한이 중국과 러시아로 노동자 송출을 계속 늘려나가는 것은 어렵지 않아 보인다.

<그림 13> 주요 국가별 GDP 대비 이민자 송금 유입액 비율 (2013년)



자료: World Bank, Migration and Remittances Database.

그러나 노동자 송출은 사람을 보내는 북한과 받는 중국·러시아 및 기타 국가 양측 모두에게 사회정치적 부담이 될 수 있다는 점도 고려해야 한다. 북한으로서는 대외 접촉 제한과 정보 차단이 중요한 체제 유지 수단이므로 해외로 나가 생활하는 사람이 많아질수록 정치적, 이념적 취약성이 커질 수 있다. 외국인 노동자를 받는 나라의 입장에서는 자국 노동자와 노동시장에 미치는 영향을 생각해야 하므로 적절한 수준의 통제를 가하려 할 것이다. 최근 국제사회에서 해외로 송출된 북한 노동자의 인권 문제를 지적하는 목소리가 높아지고 있는 점도 북한 노동자를 받는 나라들에게는 부담이 될 수 있다.

따라서 북한으로서는 해외 송출을 마냥 늘릴 수는 없고, 주요 당사국인 중국·러시아 지방정부나 기업과 협의해 엄격한 통제 환경을 만들려고 노력할 것이다. 예를 들어 북중 접경지역의 중국 측 경제개발구에서 북한 노동자를 고용하는 폐쇄적 시스템을 구축하는 방식이 대표

적이다.²⁹⁾ 장기적으로는 중국의 노동력 부족 현상이 심화될 것이므로 접경지역 외 다른 지역에도 이런 방식의 노동자 송출이 가능할 것이다. 단, 중국정부가 자국 내에 지나치게 많은 북한 사람들이 유입되는 것을 꺼리는 경향이 있어 북한 노동자 입국에 일정한 제한을 가할 가능성도 없지 않다. 또한 연령, 성별, 기능 등과 관련해 해외의 수요에 적합한 노동자를 공급하는 것도 쉬운 일은 아니다. 결론적으로 노동자 해외 송출을 통한 외화벌이는 발전 잠재력이 크지만 향후 추세는 환율, 현지 노동시장 상황, 현지 정부의 정책 등에 따라 상당히 가변적일 수 있다.

2. 관광사업 전망

관광은 북한이 비교적 쉽게 외화를 벌 수 있는 사업으로 흔히 주목받고 있다. 남북경협에서도 금강산 관광은 중요한 사업이었으며, 북한 당국은 현대에 독점사업권을 부여하는 대가로 초기에 거액의 수입을 챙긴 바 있다. 북한은 금강산 관광이 중단된 2008년 이후 중국 관광객 유치에 위해 꾸준히 노력하고 있다. 서방 선진국에서도 북한을 찾아가는 관광객들이 종종 있지만, 북한의 지리적·문화적·정치적 여건상 중국 관광객의 비중이 압도적일 수밖에 없다.

북중 관광협력에 관한 한 연구³⁰⁾에 의하면, <표 11>에서 보듯이 2012년에 북한을 여행한 중국 관광객은 5만~6만 명, 이를 통해 북측

29) 투먼 경제개발구에서 북한 노동자의 고용에 관한 소식을 전하고 있는 최근 기사, “외화난 北, 노동자 수출에 사활 ... 中에 5만 명 추가 송출,” 『데일리 NK』, 2015.6.15. 참조.

30) 김지연 외, 『북중 관광협력의 현황과 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013).

이 2012년에 얻은 외화수입은 약 2,100만~3,500만 달러 정도로 조사되었다. 최근의 또 다른 연구에 의하면, 중국을 포함한 전 세계 관광객 유치를 통해 북한이 얻은 외화수입은 2014년에 약 3,000만~4,400만 달러였을 것으로 추정되었다.³¹⁾ 이런 조사결과가 타당하다면, 북한의 여러 외화벌이 사업 중에서 관광이 차지하는 비중은 그리 크지 않다고 할 수 있다.

<표 11> 북한을 여행한 중국 관광객 및 북측 수입 추정 결과 (2012년)

출발 도시	교통수단	관광객 수	북한의 외화수입 추정치
옌지	비행기	1,760명	457만~524만 달러
	차량	13,920명	
훈춘	차량	8,120명	243만~298만 달러
투먼	기차	1,650명	
베이징	비행기	1,890명	142만~169만 달러
선양	비행기	약 4,000명	1,327만~2,471만 달러
단둥	기차	약 2만~3만 명	
합계		약 5만~6만 명	2,169만~3,462만 달러

자료: 김지연 외, 『북중 관광협력의 현황과 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp. 55~72를 참고하여 정리.

하지만 북한은 입국절차 간소화, 관광 프로그램 다양화, 국제 관광 특구(원산-금강산 등) 개발 등 관광객 유치를 위해 계속 노력하고 있으며, 중국인들의 해외 관광이 빠르게 증가하는 추세여서 북한의 관광 사업 규모는 점진적으로 확대될 가능성이 높아 보인다. <표 12>에서

31) 윤인주, “김정은 시대 북한의 관광산업 평가 및 전망,” 『북한연구학회보』, 제19권 제1호 (2015), pp. 115~116.

<표 12> 북한으로 출국한 중국 국민의 수 추이
(단위: 만 명)

연도	2009	2010	2011	2012
출국자 수	9.61	13.11	19.39	23.74

자료: 中國國家旅遊局, 『中國旅遊業統計公報』, 각 연도.

보듯이 북한으로 들어가는 중국 국민의 수는 지난 2010년 이후 크게 증가하였다.³²⁾ 이 가운데는 비즈니스 목적으로 자주 출입국하는 사람들이 많고 관광객은 비교적 적지만, 관광객 수도 대체로 증가세를 보였을 것으로 추측된다. <그림 14>에서 보듯이 소득수준 향상에 따라 중국인들의 해외관광은 폭발적으로 증가하는 추세이다. 최근 성장 둔화로 말미암아 관광 증가세도 둔화될 수 있으나, 그래도 장기적으로 증가세를 유지할 가능성이 높다. 이에 힘입어 북한을 여행하는 중국 관광객의 수도 늘어날 수 있을 것이다. 지리적으로 가까워 쉽게 방문할 수 있는 동북 변경지방 주민들, 옛 사회주의에 향수를 느끼는 사람들, 가장 폐쇄적인 나라인 북한에 호기심을 가진 사람들이 북한 여행을 선택하고 있다고 한다.³³⁾

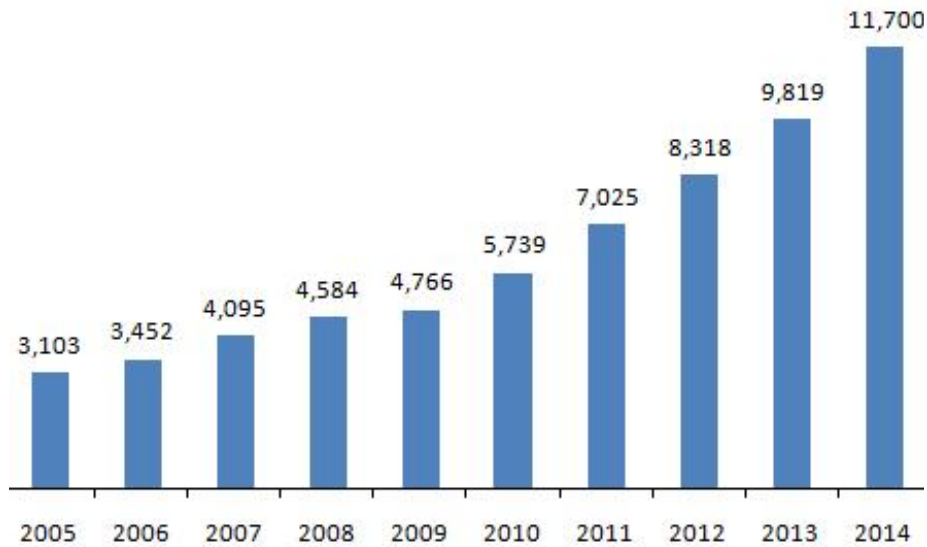
하지만 북한이 관광사업 규모를 급속히 확대하기는 어렵고, 관광을 통해 얻을 수 있는 외화수입은 대체로 제한적인 수준에 머물 것으로 전망된다. 관광은 아름다운 자연만이 아니라 오락, 문화, 쇼핑 등 다양한 환경을 함께 필요로 하는데, 북한에는 이런 여건이 제대로 갖춰져 있지 않다. 또 자유로운 여행이 가능해야 더 많은 사람들이 찾아올

32) 2013년 『中國旅遊業統計公報』에는 북한으로의 출국자 수가 나와 있지 않으나 2012년보다 약간 줄었을 것으로 보인다. 출국자 수는 25위 국가까지만 나와 있는데, 25위인 몽골로의 출국자 수가 23만 6천 명이었다. 2014년 『中國旅遊業統計公報』는 2015년 9월 현재까지 발표되지 않았다.

33) "Nostalgia Drives Chinese Tourists to North Korea: Research," *Korea Times*, July 1, 2015.

<그림 14> 중국 국민 해외 출국자 수 추이

(단위: 만 명)



자료: 中國國家旅遊局, 『中國旅遊業統計公報』, 각 연도. (2014년은 『環球旅訊』, 2015. 1.13.).

수 있는데, 북한의 관광사업은 통제가 심하다는 단점이 있다. 중국의 소득수준이 향상될수록 중국인들은 관광다운 관광을 할 수 있는 나라를 더 선호하게 될 것이며, 북한 관광에 대한 수요는 제한적인 수준에 그칠 것으로 전망된다.

VI. 결론

북한은 국제적으로 고립된 환경 속에서도 대외 경제교류를 꾸준히 확대해 왔으며, 특히 2010년 이후에는 외화수입을 과거의 몇 배 수준으로 늘리는 데 성공하였다. 이는 북한 당국의 정책적 노력의 결과가 아니라 중국의 경제성장과 국제 원자재 가격 상승이라는 대외적 호조건 덕분이었다. 그러나 중국의 성장 둔화와 석탄 사용 억제 정책으로 지난해부터 북한의 외화벌이는 뚜렷한 감소세로 돌아섰다. 북한의 외화벌이 여건은 얼마나 나빠지고 있으며, 향후 추세는 어떻게 될까? 북한의 외화벌이 사업에 영향을 미칠 여러 가지 요인을 검토해 보면, 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

첫째, 가장 중요한 외화수입원인 광산물 수출의 향후 전망은 어둡다. 중국경제의 성장이 둔화되고 있을 뿐 아니라 환경 문제로 석탄 소비를 줄여야 할 필요성이 커, 북한의 대중국 석탄 수출은 정체 내지 감소할 가능성이 높다. 중국의 성장 둔화로 철광석 수요도 감소하고 있으며, 품위가 낮은 북한산 철광석은 중국시장에서 이미 거의 퇴출되다시피 한 상태이다. 광산물 수출의 정체·감소는 일시적 현상이 아니라 장기적 추세가 될 가능성이 높아 보인다.

둘째, 노동자 해외 송출은 광산물 수출 다음으로 중요한 외화벌이 사업이며, 이를 통한 외화수입은 최근 상당히 증가한 것으로 추측된다. 중국과 러시아 등 주변 주요국의 임금수준 및 인력 상황을 고려할 때 노동자 해외 송출은 장기적으로도 유망한 사업이라고 할 수 있다. 단, 주요 송출 대상국인 러시아 루블화 가치가 지난 1년 동안 절반으로 떨어져 외화벌이에 상당한 차질이 발생한 상황이다. 앞으로 루블화 가치가 얼마나 회복될 수 있느냐가 중요한 변수인데, 러시아 경제 전

망이 어두워 루블화 약세는 당분간 계속될 가능성이 높아 보인다.

셋째, 북한의 인적자원과 지리적 여건상 발전 잠재력이 가장 큰 사업은 의류를 비롯한 노동집약형 공산품 수출이다. 그러나 현재 진행 중인 대중국 의류 위탁가공과 개성공단 사업의 생산능력은 제한적이며 이를 통한 외화벌이 규모는 그리 크지 않은 편이다. 향후 북한의 수출산업이 본격적으로 발전하려면, 개성공단까지 포함한 경제특구와 개발구의 대대적 개발과 신규 기업 투자가 필요하다. 이를 위해선 북한이 적극적인 개방정책으로 선회해 대중국 및 대남관계를 획기적으로 개선해야 한다. 김정은 정권에게 그 정도의 정책 전환을 기대하기는 어려워 보이며, 설령 정책을 전환한다 하더라도 각종 사업의 기획, 투자에서 생산에 이르기까지 오랜 시일이 소요될 것이다.

넷째, 관광은 북한 당국이 적극적으로 추진하고 있는 사업이며 과거 남북경협에서도 중시되었던 사업이지만, 이를 통해 벌 수 있는 외화수입은 제한적인 수준에 그칠 것으로 전망된다. 관광은 자연환경만이 아니라 오락, 문화, 쇼핑 등 다양한 요건을 필요로 한다. 또한 자유로운 여행이 가능해야 관광객들을 많이 유치할 수 있고 그들로 하여금 많은 돈을 쓰게 할 수 있지만, 북한에서는 이런 환경을 기대하기 어렵다.

이상의 검토를 종합해 보면 북한의 외화수입은 앞으로 상당 기간 정체 내지 감소할 가능성이 높다는 결론을 얻을 수 있다. 가장 중요한 외화수입원인 광산물 수출이 부진할 가능성이 높고, 다른 외화벌이 사업으로 이를 만회하기는 어려워 보이기 때문이다.

그러나 외화벌이가 부진해졌다고 해서 북한이 심각한 경제난에 봉착했다고 말하기는 어렵다. 북한의 외화수입이 감소세를 보이고 있긴

하지만, <그림 15>에서 보듯이 지금의 수입 규모도 2010년 이전 시기에 비하면 훨씬 크다. 외화수입은 앞으로도 좀 더 감소할 가능성이 높아 보이긴 하지만, 감소 속도가 아주 빠르지는 않을 것으로 전망된다. 또 향후 대외환경 및 북한 당국의 정책 변화에 따라 외화수입을 보충할 수 있는 길이 열릴 수도 있다.

<그림 15> 북한의 외화수입 추이와 전망 개념도



자료: 필자 작성.

외화벌이가 북한경제의 성장추세를 결정하는 유일한 요인인 것도 아니다. 민생경제와 관련해서는 외화벌이보다 시장과 사경제의 발전이 더 중요한데, 김정은 정권은 시장과 사경제를 용인하며 활용하는 정책을 계속 펴고 있다. 공식 국영부문에서도 ‘우리식 경제관리방법’

이라는 이름으로 개혁 실험을 진행 중이다. 북한 당국의 개혁은 아직 소극적이지만, 외화벌이의 부진이 개혁·개방 정책을 더 적극적으로 추진하는 계기가 될 수도 있다. 외화수입 감소 때문에 어쩔 수 없이 낭비적인 건설사업을 축소함으로써 재정투자의 효율성이 개선되는 결과가 나타날 수도 있다. 북한경제의 앞날에는 여러 가능성이 열려 있다. 북한의 바람직한 변화를 유도할 수 있는 창의적인 대북정책을 고민해야 할 시점이다.

북한 외화벌이 추세와 전망
통일나침반 15-04

발행처 통일연구원
발행인 최진욱
편집인 통일연구원 북한연구실
서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화 : 02-2023-8000
팩스 : 02-2023-8297
인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션
전화 : 02-2269-9917
인 쇄 2015년 10월
발 행 2015년 10월



북한 외화벌이 추세와 전망