

# 북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대

Change in Foreign Currency Control System in North Korea and Its  
Increasing Dependence on Hard Currency

김 광 진\*

- I. 문제의 제기
- II. 북한 외화관리시스템의 구축과 전개
- III. 외화관리시스템의 변화
- IV. 외화관리시스템 개선노력과 현실의 제약
- V. 외화의존도의 증대
- VI. 결 론

## 요 약

북한은 사회주의 중앙계획화경제를 채택하였다. 금융시스템, 외화관리시스템도 국가의 통일적, 계획적 관리원칙과 대외무역의 국가독점에 의한 외환관리의 원칙에 따라 단일은행제도(mono-banking system), 국가의 유일적 외화관리를 선택하였다. 원화에 대한 통제와 결제는 조선중앙은행을 통하여, 외화에 대한 거래는 조선무역은행을 통하여 진행되는 시스템이 구축되고 발전하였다.

그러나 1970년대에 들어서면서 북한은 다른 사회주의나라들에서는 볼 수 없었던 독특한 권력구조와 통치방식, 경제운영방법을 선택하게 된다. 사회주의 세계에서도 유일무이한 자식에 의한 권력의 승계가 합법화되며 전례에 없었던 대대적인 수령우상화작업과 신격화가 본격적으로 진행되게 된다. 유물론을 바탕으로 하는 마스-레닌주의에 뿌리를 둔 북한의 영도사상, 주체사상은 변질되어 가장 관념론적인 이론으로 전락하게 된다. 경제의 하강과 긴박한 한반도 정세, 외화난과 경제건설, 국방공업 병진을 위한 자원의 우선배분, 후계자 자리를 위한 치열한 권력암투와 수령의 우상화작업, 간부들을 자기편에 끌어들이기 위한 대대적인 선물정치인 인민경제와 분리된 통치자가 직접 챙기고 양산하는 '공정경제'를 만들어 내기에 이른다. 당 기구 중심, 외화벌이 중심으로 인민경제를 침식하

\* 국가안보전략연구소 선임연구원

면서 자라난 이 경제부문은 계획, 생산, 무역, 금융에 이르기까지 모든 부문을 갖춘 연합체, 그룹으로 성장하였다. 부문별 은행들의 출현은 북한외화관리시스템의 파괴를 의미했으며 현재는 내각기구에 대한 조선무역은행의 외화관리와 '공정경제'에 대한 부문별 은행들의 외화관리로 분리되어 작동하고 있다. 특이한 경제구조, 특이한 외화관리시스템은 북한경제의 중앙계획화와 원활한 외화수급, 관리를 가로막는 장애가 되고 있으며 또한 역설적으로 총체적인 파산에 직면한 북한경제와 정권을 지탱해주는 마지막 보루로 작용하고 있다.

북한은 1990년대부터 외화관리를 위한 법, 제도의 개선에 나서게 된다. 「외화관리법」과 시행규정 제정을 비롯하여 은행들의 상업화에 대한 기대감을 갖게 하는 「상업은행법」을 채택하기에 이른다. 「외화와 바꾼 돈표」가 사라지게 되며 환율현실화와 국제결제통화의 변경이라는 조치도 취한다. 그러나 결과는 외화관리의 개선이나 국가의 철저한 외화장악과는 거리가 멀게 나타나고 있다. 아직도 사회적 외화누수는 심각하며 공식시세와 비공식시세의 격차는 지속적으로 나타나고 있다. 공식적인 법적공과 집행, 현실에서의 제약과 모순은 '공정경제'의 존재로 좀처럼 해소되지 못하고 있다.

현재 북한의 지도부와 지배계층, 일반주민들의 외화의존도는 절정에 달해 있다. 외화가 없으면 생존, 일상생활이 불가능한 상태이다. 외화는 교환의 수단으로뿐 아니라 저축의 수단, 생산의 수단, 삶의 수단으로 되고 있다.

북한의 심각한 경제문제, 외화난, 외화의존도를 해결하려면 제도의 문제, 운영의 문제, 외화관리시스템의 문제 모두가 해결되어야 하며 우선 '공정경제'의 해체가 이루어져야 할 것이다.

## I. 문제의 제기

북한은 사회주의경제시스템을 지향하였다. 그러나 사회주의의 경제논리와 중앙계획화의 원리가 훼손되고 사회주의 시스템 속에서 사회주의원칙이 지켜지지 않는 비정상적인 사태가 오랫동안 지속되고 있다. 이는 북한의 외화관리시스템의 구조와 변화에서도 여실히 나타나고 있다.

북한에서 외화가 갖는 의미는 지극히 중요하다. 외화는 국가의 경제발전과 인민생활향상에 없어서는 안 될 귀중한 자원이다. 경제가 침체되고 후진국일수록 외화의 중요

도는 더욱 높아지게 된다. 그러나 북한의 외화관리시스템, 외화의 수급구조는 국가경제에 보탬이 되고 전체 인민의 이익에 도움이 되는 구조가 아니다.

북핵문제를 해결하기 위한 줄다리기와 6자 회담을 진척시키는 과정에 마카오 BDA 사건과 미국의 대북금융제재가 터졌다. 2년에 걸쳐 이 사건이 해결되는 전망을 지켜보면서 세계는 많은 것에 놀랐고 많은 것을 경험하였다. 북한이 BDA에 묶여있는 2,500만 달러를 찾기 위해 핵실험까지 단행하면서 목을 매는 데 놀랐고, 수십 개 계좌의 송금을 계좌별로 하는 것이 아니라 1장의 송금

의뢰서에 종합하여 제출하는 데 놀랐고, 자그마한 BDA의 사건이 전 세계금융기관에 일파만파로 퍼지면서 세계를 들썩인 데 놀랐고, 자금을 해제했는데도 몇 달 동안 송금을 할 수 없었던 사정에 놀랐다.

왜 북한에 BDA가 그토록 중요했으며 왜 미국은 예상치 못했던 금융제재의 파급효과와 성공에 탄성을 질렀는지를 잘 이해하려면 북한의 지도부와 경제, 주민들에게 외화가 어떤 의미를 가지는지 알면 의혹의 실마리가 풀릴 것이다. 또한 북한에서의 외화의 자금흐름과 관리시스템을 잘 이해하면 북한의 경제구조와 작동원리는 물론 권력구조와 작동원리까지도 파악할 수 있다.

그런 의미에서 본 연구는 북한권력과 경제를 지탱해주고 있는 마지막 보루인 외화와 외화관리시스템, 외화의존도를 주제로 다루려고 한다. 북한의 외화관리시스템의 형성과 변화과정, 북한에서 최근 일어나고 있는 변화와 개선노력, 그리고 현실집행에서의 제약, 북한의 심각한 외화의존도를 살펴보고 평가하는 것은 오늘의 북한을 정확히 이해하는 데 중요한 단서가 될 것이다.

## II. 북한 외화관리시스템의 구축과 전개

### 1. 단일은행제도의 수립

북한은 사회주의 중앙계획화경제에 상응한 단일은행제도를 도입하였다. 원화에 대한 모든 거래는 조선중앙은행을 통하여, 외화에 대한 통제는 조선무역은행을 통하여 실현되었다. 조선중앙은행은 중앙은행으로서의 기능뿐 아니라 국가기업자금의 보장, 예산수입납부, 개인들의 여수신, 기업들의 고정재산등록 및 통제, 금, 은을 비롯한 귀금속관리 등 상업은행의 역할을 동시에 수행하고 있다. 조선무역은행은 북한 내 모든 무역기관들과 외국인들, 회사들의 대외결제 를 맡아 하는 한편 1국이라는 부서를 두고 중앙은행의 지점역할을 수행하면서 은행거래자들의 내화업무도 총괄하여 왔다.

### 2. 북한의 외화관리정책

#### 가. 외화관리의 정의, 내용, 본질, 목적

북한은 외화관리를 “외화를 벌어들이고 합리적으로 이용하기 위한 국가의 계획적인 경제활동”<sup>1)</sup>으로 정의하고 있다. 외화관리의 내용에는 외화관리체계, 외화벌이와 외화의 보관, 그 분배이용에 대한 작전, 장악, 조절, 통제 등을 포함시키고 있다.<sup>2)</sup> 외화관리의 본질을 근로인민대중의 이익을 위하여

1) 사회과학원 사회주의 경제관리연구소, 「재정금융사건」(평양: 사회과학출판사, 1995), 1435쪽.

2) 위의 사진, 1434쪽.

<표 1> 북한의 단일은행제도 및 금융시스템 수립 연혁

일 자	주요 내용
1945. 8	'산업 및 은행 국유화 법률'을 제정
12	소련 군정의 지시에 따라 조선은행 평양지점 내에 임시로 '계산소' 설치, 운영
1946. 1	북한지역 소재 조선은행 지점망을 토대로 소련군정에 의해 북조선중앙은행 설립
4	주식회사형태의 협동적 신용기관 북조선농민은행 설립 북한최초 민간보험회사인 고려화재보험주식회사 설립
8	산업·교통·운수·체신·은행 등의 국유화에 관한 법령 채택하여 금융기관의 국유화 단행
10	소련군정으로부터 북조선중앙은행 기관, 조선은행·조선식산은행 등 58개 금융기관들의 지점 인계, 이를 토대로 북조선중앙은행 <sup>8)</sup> 을 재정성 직속으로 새로 설립
11. 1	북조선중앙은행, 북조선 농민은행의 본점을 제외한 모든 금융기관 폐지
1947. 2	처음으로 연간현금계획에 이어 현금유통과 무현금유통이 반영된 신용계획 도입
4	모든 기관, 기업소가 하나의 은행에 하나의 예금구좌를 갖는 1기관 1구좌 원칙 도입
7	고려화재보험주식회사를 북조선중앙은행과 민간이 공동으로 경영하는 국민공영고려 보험주식회사 <sup>9)</sup> 로 개편
11	우체국에 저금소 설치
12	1차 화폐개혁 실시, 화폐발행체계 및 단일화폐통화의 유통 실현
1950. 1	국립건설자금은행 설립
1951. 2	국민공영고려보험주식회사를 조선보험주식회사로 개칭
1952. 2	저금소체계를 농촌지역의 저축동원을 위해 농민은행으로 이관, 도시 저금 업무는 이후 다시 중앙은행에 이관
1954. 1	조선보험주식회사 해산, 업무는 재정성 보험관리국에 이관, 이로써 사적소유에 의한 보험을 인정하지 않고 국가가 직접 장악 관리하는 단일보험제가 도입
1957. 8	독자적인 우편저금체계 확립
1958.10	농촌금융을 담당하던 북조선농민은행을 국가은행인 조선농업은행으로 개편
1959. 2	2차 화폐개혁 실시
7	조선농업은행을 조선중앙은행에 통합
11	외화거래를 전문으로 하는 조선무역은행 창설 국제보험을 도입하면서 해상보험업무를 담당할 조선국제보험회사를 재정성 산하에 설립
1964	국립건설자금은행을 중앙은행에 통합 산업은행 신설, 중앙은행이 담당하던 저금, 대부, 보험 등 신용업무와 협동농장에 대한 재정적 통제 실시
1976	산업은행 조선중앙은행에 통합, 단일은행제도 확립

자료: 「북한의 화폐: 1945-1992」(서울: 한국은행 발권부, 1992); 박유환, 「북한의 금융제도와 남북한 금융협력 방안」(서울: 한국수출입은행, 1997); 한국산업은행 조사부, 「통일시대에 대비한 우리 금융기관의 역할」(1997); 전홍택·이영섭, 「남북한 화폐·금융통합에 관한 연구」(서울: 한국 개발연구원, 2002); 김광진, 「북한의 외화관리시스템 변화연구」(북한대학원대학교 석사학위논문, 2008)

- 3) 북한에서는 이를 조선중앙은행의 창설로 정하고 기념하고 있다. 북조선 중앙은행이 현재의 '조선민주주의 인민공화국 중앙은행(조선중앙은행)'으로 개칭된 것은 1959년 2월이다.
- 4) 현재 조선민족보험총회사(전신 조선국제보험회사, 대내명칭은 대외보험총국)의 창립일로 기념되고 있다.

복무하는 사회주의 경제관리의 한 구성부분, 모든 근로자들의 자주성을 보다 훌륭히 실현하기 위한 경제적 공간이라고 추상적으로 규정하면서 외화관리의 목적은 인민의 이익, 혁명과 건설의 이익에 복무하는 데 있다고 하고 있다. 「외화관리법」(1999)에 의하면 법의 사명을 “①외화수입을 늘이고, ②외화를 합리적으로 리용하여 인민경제를 발전시키고 대외경제관계를 확대발전시키는데 이바지하는 것”이라고 명시하였다. 2002년 개정된 법은 “외화의 수입과 리용, 반출입에서 제도와 질서를 엄격히 세워 ①외화를 통일적으로 장악하고, ②합리적으로 리용하는데 이바지 한다”고 하였다. 1999년 법은 외화수입과 경제발전, 대외경제확대에 초점을 두었다면 2002년 개정법은 국가의 장악과 통제, 제도와 질서를 강조한 것이 특징이다.<sup>5)</sup> 이는 과거의 외화수입과 대외경제관계 확대에서 국가의 장악과 통제에 중요도를 부여하는 방향으로의 변화를 의미한다. 북한

은 최근 내각과 중앙은행, 조선무역은행의 외화관리에 대한 통제를 회복하려고 시도하고 있으며 2006년에 새로 채택된 □□상업은행법□□을 통해서 이를 확인할 수 있다.

#### 나. 외화관리의 요구와 원칙

외화관리의 요구는 첫째, 자립적 민족경제 건설에 기초한 자주성을 철저히 견지하는 것, 둘째, 외화관리에서 계급성<sup>6)</sup>을 철저히 견지할 것을 주장하고 있다.

외화관리의 목적과 요구를 실현하기 위한 기본원칙으로 첫째, 외화를 국가의 통일적 제도에 따라 관리하는 것, 둘째, 외화의 수입으로 지출을 보상하고 충분한 외화예비를 조성하여 외화의 수지균형을 맞추는 것, 셋째, 외화관리에서 계획성을 보장할 것을 내세우고 있다.

### 3. 조선무역은행을 통한 유일적 외화관리의 전개

- 5) 남한과 비교하면 한국 □□외국환거래법□□ 제1조에는 동법은 “외국환거래 및 기타 대외거래의 자유를 보장하고 시장기능을 활성화하여 ①대외거래의 원활화를 기하고, ②국제수지의 균형과, ③통화가치의 안정을 도모하여 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적”으로 규정하고 있다. 종전의 법은 외국환거래를 조정, 관리함으로써 그 목적을 달성하려고 하였다면 새로운 법은 외국환거래의 원활화와 시장기능 확대를 통하여 그 목적을 달성하려고 하였다. 남한은 과거의 조정, 관리로부터 외국환거래의 자유와 시장기능 확대로 변화하였다면 북한은 과거 대외거래의 확대에서 국가의 조절, 통제의 강화로 변한 것을 확인할 수 있다. 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” (북한대학원대학교 석사학위논문, 2008), 12쪽 참조.
- 6) 계급성을 지킨다는 것은 우선 사회주의 나라들, 발전도상나라들(개도국)과의 외화거래를 발전시키며 자본주의 나라들과의 외화거래에서는 미제와 그 주구들의 사회주의 파괴책동을 파탄시키고 추호도 타협 없이 투쟁한다는 것을 의미한다. 이는 북한의 문헌이나 이론상 공식적으로 주장하는 내용일뿐 현실에서는 자본주의 나라들과의 대외무역이나 경제관계를 중시하고 있다.

<표 2> 국가 유일의 외화관리은행으로서의 조선무역은행의 역할

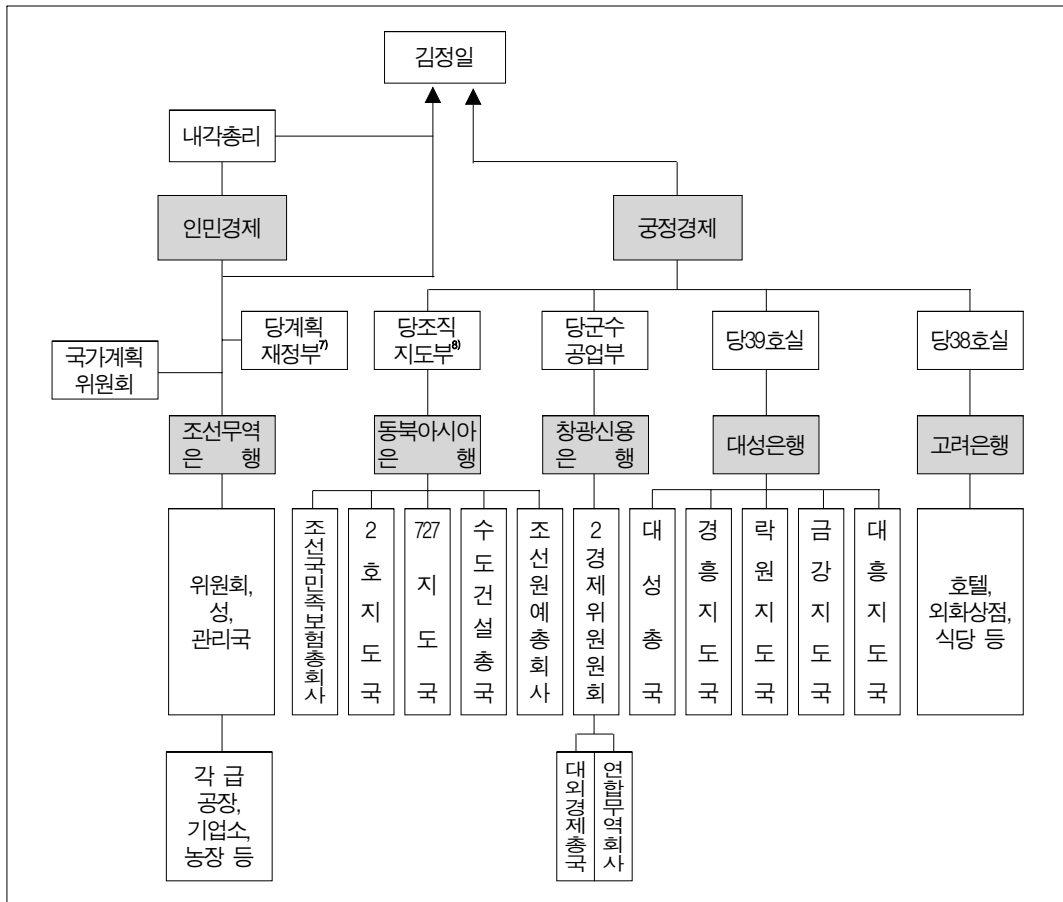
연혁, 임무	주요 내용
설 립 연 도	1959년 11월 유일한 국가 외화관리은행으로 설립
설 립 목 적	외화를 전문으로 취급하는 국가금융기관으로서 나라 안의 모든 무역, 비무역거래와 관련한 결제, 무역기관들의 수출입계획에 필요한 외화자금 보장, 국가외화수입금의 수납, 외화예금과 저금, 대부, 외국은행들과의 업무거래 협정, 차관, 연불, 청산결제와 같은 모든 국가외화관리를 맡아 수행
기 본 사 명	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회주의 제도의 취지에 맞게 대외거래와 관련한 기관, 기업소들의 외화 수입과 지출을 국가계획과 제정된 절차에 따라 집행</li> <li>- 합리적 이용에 대한 재정적 통제 강화</li> <li>- 대외결제와 국제금융활동을 통하여 외화수입을 늘리고 지출은 절감</li> <li>- 나라의 외화수요를 적절히 보장(국제수지균형 보장)</li> </ul> <p>* 여기서 가장 핵심은 재정적 통제의 기능임</p>
독 점 적 지 위	설립당시 국가 유일의 외화관리은행으로 출발, 모든 국가 외화관리를 독점적으로 맡아 수행
환 율 결 정	과거나 현재나 '조선 원'에 대한 외국화폐의 환율을 유일하게 제정, 공시
무 역 결 제	국가무역회사들의 모든 대외무역결제를 맡아 수행
비 무 역 결 제	대표부유지비, 대표단여비, 이자, 이익배당금과 같은 지불거래, 관광, 체신, 향만, 서비스제공과 관련한 거래, 상속, 보증과 관련한 지불거래 등 무역외 거래에 대한 결제수행
국가외화수입금의 수 납	국가기업이익금, 거래수익금 등의 명목으로 국가 외화수입금의 수납처리
외 화 예 금, 저 금	기관이나 개인들의 외화예금, 저금 취급, 개인들은 기피하는 상황
특 수 화 폐 발 행 및 유 통 (현금유통)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「외화와 비관 돈표」 발행, 유통 책임(1988년 9월부터), 1997년 6월 '리진·선봉 자유무역지대'에서의 폐지를 시작으로 2002년 「7·1 경제관리개선조치」를 계기로 완전히 폐지</li> <li>- 「외화 행표」 발행, 유통 맡아 수행</li> </ul>
국 가 대 부, 차 관, 채 무	사회주의나라들과의 청산결제, 외국차관, 대부 등 국가간 외화거래를 맡아 수행
외 국 인 들 에 대 한 외 환 서 비 스	현금, 예금, 신용카드(VISA, MASTER, JCB), 송금 등 북한 주재 공관, 대표부, 국제기구, 외국무역회사, 지사들의 외환서비스 담당

### III. 외화관리시스템의 변화

#### 1. 경제구조의 변화

##### 가. 외화관리의 기준으로 본 북한의 경제구조

<표 3> 외화자금의 흐름과 북한의 경제구조



- 7) 당에 있던 중공업부, 경공업부, 농업부 등 경제관련부서들은 현재 존재하지 않으며 유일하게 당 경제정책검열부가 남아 내각 경제를 지도하였다. 최근 언론에 계획재정부가 새로 알려졌으며 수장은 전 국가계획위원회위원장 박남기가 2003년부터 맡고 있다.
- 8) 2004년 초 장성택이 좌천되면서 그가 제1부부장으로 있던 조직지도부 행정부문이 많이 정리되었다고 한다. 이때 727지도국은 당 재정경리부에, 수도건설총국은 내각에 편입된 것으로 보인다. 최근에는 당에 행정부가 새로 생겨 장성택이 부장직을 맡은 것으로 알려졌다.

## 나. 인민경제와 '궁정경제'의 분리

북한 경제는 사회주의중앙계획화 경제이다. 내각이 모든 경제활동을 장악하고 지도하여 왔다. 그러나 1960년대 중엽에 들어서면서 북한은 중공업에 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 이른바 '당의 혁명적 경제전략' 노선에 수정을 가하게 된다. 1966년 10월 당 대표자회의에서는 경제건설과 국방건설을 병진시키는데 대한 결정을 채택하였다. 이에 따라 내각의 각 부서에 산재돼 있던 군수산업기관, 공장들은 2경제위원회에 통합되며 1970년대 중반부터 내각의 통제하에 있던 군수산업이 당 군수공업부(전신 기계공업부)의 직접적인 지도를 받고 최고지도부가 직접 챙기는 군수경제부문(북한에서는 2경제라고 칭함)이 인민경제로부터 완전히 분리되게 된다.

같은 시기에 중앙당에는 39호실(대성경제연합체)이라는 부서가 새로 탄생하게 된다. 이 부서는 내각 무역성의 자그마한 부서(무역성에서 분리되어 대성총국으로 설립)를 모체로, 당 재정경리부소속의 외화벌이기구와 인력을 기초로 방대한 외화벌이연합체, 그룹으로 성장하게 된다.

이후 생겨난 당 38호실, 당 조직지도부 행정부문 경제기관들은 인민경제와 중앙계획화에서 벗어나 외화벌이가 될만한 모든

경제부문들을 빨아들이면서 비대해져 갔다.

북한의 지도부가 직접 관장하고 챙기는 새로운 경제부문은 지도체계, 계획화, 외화관리의 면에서 인민경제와 완전히 분리된 새로운 경제부문으로 성장하면서 당 기구를 중심으로, 외화벌이를 중심으로 인민경제를 침식하였다.

북한 지도부에 직접 복무하고 엘리트 지배계층을 위하여 작동하는 새로운 경제부문은 '궁정경제'의 양상을 띠면서 오늘의 북한 경제와 정권을 지탱해 주는 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

## 2. 경제구조의 변화로 인한 외화관리 시스템의 파괴

### 가. 부문별은행들의 출현과 역할

새롭게 성장하고 비대해진 '궁정경제'는 계획, 생산, 분배, 무역, 금융에 이르기까지 모든 경제주체들을 완비하기에 이른다. 특히 외화벌이를 중심으로 작동하면서 내각의 통제나 국가외화관리시스템(조선무역은행)에서 벗어난 독자적인 부문별 은행들을 설립하게 된다.

1978년 11월 당 39호실소속으로 조선대성은행이 설립되며 이 은행은 대성총국, 금강지도국, 락원지도국, 대흥지도국, 경흥지도국 등 대성경제연합체의 대외결제, 외화관리는 물론 1여단, 호위총국 등 특수단위



들, 당, 군 소속기관들의 외화관리를 총괄하게 된다.

1983년 2월 조선룡악산은행으로 출발한 2경제위원회 소속 은행은 대성은행에 흡수되었다. 1989년 8월 조선창광신용은행으로 독립하여 군수산업부문의 모든 외화수익과 대외결제, 외화관리를 관장하게 되며 현재 2경제위원회가 가지고 있는 대외경제총국, 연합무역회사 등 군수산업의 외화자금줄로 작동하고 있다. 자금력에 있어서 북한 최대의 은행으로 성장하였다.

1988년 고려금융합영회사로 출발한 고려은행은 38호실 소속으로 북한의 일류급 호텔, 외화백화점, 식당 등 서비스부문의 외화자금을 관리하고 통제하고 있다.

1991년 11월에는 김경희가 수장으로 있던 당 경제정책검열부에 조선통일발전은행, 1995년 12월에는 장성택이 수장으로 있던 당 조직지도부 행정부문소속 대외보험총국에 ING-동북아시아은행(1999년 ING가 철수한 후 동북아시아은행으로 존재)이 생겨나게 된다.

동북아시아은행은 2000년 6월 11일 김정일의 직접적인 ‘말씀’에 따라 당 조직지도

부 행정부문소속 기관들의 자금을 관리하기에 이른다. 당 조직지도부 행정부문에서 지도하는 대표적인 기관들은 호위총국, 국가안전보위부, 인민보안성, 중앙검찰소, 중앙재판소, 1여단 등이며 경제기관들은 조선민족보험총회사, 2호지도국, 727지도국, 수도건설총국, 조선원예총회사<sup>9)</sup> 등이다.

이외에도 군에 일심국제은행(진신 금성은행), 제일신탁은행<sup>10)</sup>이 생겼으며 당 군수공업부에 국제신용은행(1989년 8월 조선신용은행으로 개칭), 대성은행과 합병한 페레그린-대성은행(홍콩 페레그린 그룹이 파산하면서 1999년 대동신용은행으로 변경), 화려은행 등이 생겨났다.

#### 나. 유일적 외화관리시스템의 파괴

새로운 부문별은행들이 생겨나면서 중앙집권적인 국가 외화관리에서도 많은 변화들이 나타나게 된다.

먼저 국가의 통일적인 외화관리시스템이 파괴되었다. 과거 조선무역은행을 통해서 진행되던 유일적인 관리가 내각 무역기관들의 대외결제를 맡아 하는 조선무역은행을 통한 외화관리, 부문별은행들을 통한 ‘궁정

9) 조선원예총회사는 한때 신의주 장관으로 임명되었던 중국국적 네덜란드 기업인 양빈의 지원에 의해서 생긴 기관이다. 당시 그는 김정일에게 2,000만달러의 현금을 뇌물로 바쳤으며 이는 동북아시아은행을 통하여 입금되었다. 이 외에 평양시 룡성구역에 납새(채소)와 화초재배를 위한 대형 온실(green house)을 건설하여 선물하였다.

10) 북한에서 유일하게 개인소유은행(private bank)이라고 대외적으로 소개하는 은행이며 귀국 제일동포의 개인자금으로 설립된 은행이다. 북한 내에서 외화자금세탁으로 유명한 은행이다.

경제'의 외화관리로 완전히 분리되게 된다.

다음으로 외화관리에 대한 중앙계획화 원칙이 파괴되었다. 인민경제에 대한 계획화는 내각 소속인 국가계획위원회에서, 인민경제의 외화수입과 관리에 대한 계획화는 조선무역은행과 재정성을 통해서, '궁정경제'에 대한 계획화는 각 부문별 기관들을 통해서 분리되어 수립되고 집행되게 되었다.

다음으로 국가의 외화 수입과 지출을 맞추는 원칙(국제수지균형 보장)도 파괴되었다. 내각(인민경제)은 파산상태에 있는 소속 무역기관들을 통한 외화수입에 의존해야 하는 한편, '궁정경제'는 계속 확대되고 비대해지는 독립적인 외화수입과 원천에 의존하게 되었다.

조선무역은행의 역할도 대폭 축소되었으며 과거 무역은행을 통해서 거래하던 많은 기관, 회사들이 부문별로 다른 은행들의 거래자가 되었다. 신용카드서비스도 무역은행 외에 대성은행, 고려은행에서도 취급함으로써 업무영역도 침범당하고 있다. ING - 동북아시아은행과 페레그린 - 대성은행이 제대로 활동할 때는 WFP를 비롯한 많은 국제기구들, 원조단체들, 외국회사들, 지사들이 무역은행을 기피하였으며 심지어 팔레스타인 대사관을 비롯한 공관들의 서비스도 위협 당하였다. 동북아시아은행이 생기면서 조선민족보험총회사의 방대한 외환업무도 빼앗겼으며 IC현금카드 발행 등 새로운 영역의 금융

서비스도 선점하지 못하고 있는 형편이다.

## IV. 외화관리시스템 개선노력과 현실의 제약

### 1. 외화관리개선을 위한 변화노력

#### 가. 돈표 폐지, 환율현실화, 국제결제 통화의 변경

북한이 2000년대에 들어서면서 강구한 외화관리개선노력은 바꾼 돈표의 공식폐지, 환율의 현실화, 국제결제통화 및 환율제정 기준통화의 변경이다.

외화의 누수를 막고 국가에 외화를 집중시키며 외화현금유통에 대한 장악과 외국인들, 주민들에 대한 통제의 수단으로 도입되었던 「외화와 바꾼 돈표」는 돈표의 남발로 인한 인플레이션의 증대, 가치하락, 외화현금의 선호, 비공식시장의 확대에 의한 2중시세 격차의 증가 등의 원인으로 2002년 7·1조치를 계기로 공식적으로 폐지되게 된다. 자본주의 나라들의 경화와 바꾼 푸른색 돈표와 사회주의 나라들의 비전환성 외화와 바꾼 붉은색 2중으로 발행된 돈표는 먼저 사회주의 시장의 붕괴로 붉은색 돈표가 퇴출되게 된다.

이미 돈표의 신뢰와 가치가 추락하면서 90년대 중반부터 유통이 점차 줄어들고 제한되었으며 1997년 6월 나진·선봉 자유무

역지대에서 먼저 사용을 중단하였다. 이외의 지역들에서 제한적으로 사용하여 오다가 1999년 3월 1일부터 북한주재 외국대표부들에 경화를 결제통화로 사용하도록 통보함으로써 대외적으로 공식적인 철폐를 인정하였다. 또한 7·1경제관리개선조치의 일환으로 환율을 변동시키면서 사실상 사용을 완전히 폐지하게 된다.

돈표의 사용은 폐지되었지만 아직도 북한의 「외화관리법」(2002.2.21)에는 외화현금을 ‘조선 원’으로 바꾸어 사용하도록 명문화하고 있다.

돈표 폐지의 결과로 북한은 화폐발행, 유통에 드는 방대한 비용의 절감, 외화의 액면가를 대변하지 못하는 불량화폐유통의 근절, 2중시세로 인한 비공식시장 남용 및 확대의 제한, 변화된 현실의 대담한 수용이라는 긍정적인 효과도 보았다. 하지만 외화현금의 직접적 유통을 허용하면서 외화현금의 사회누수가 발생하는 등 국가의 충분한 외화장악을 아직도 실현하지 못하고 있다.

다음으로 북한이 취한 의미 있는 조치는 환율 현실화 시도이다. 국제사회에 「7·1 경제관리개선조치」로 알려진 2002년의 조치는 대담하고 혁신적인 시도였다. 물가와 월급을 평균 20배, 18배로 각각 올리면서 1달러:2.15원으로 수십 년간 고정되어온 환율도 시장 환율에 근접하여 70배 수준인 150원으로 올리는 획기적인 조치를 단행하

였다. 또한 국가은행인 조선무역은행이 직접 나서 ‘환전소’들을 시장에 설치하고 공식적으로 시장시세에 근접하게 외화교환을 해주는 진풍경도 연출하였다. 이는 국가가 시장 환율을 인정하고 이에 대처하여 적극적으로 개입하며 환율을 안정화시키고 외화에 대한 통제를 실현할 목적에서였다. 그러나 결국 실패로 끝나고 말았다. 아직도 무역은행에서 공시하는 공식 환율은 1달러:155원 정도이지만 시장 환율은 3,000원에 육박하고 있고 과거의 2중 시세는 비록 갭은 좁혀졌지만 여전히 북한사회와 경제를 지배하고 있다.

북한은 2001년 정치적 이유로 국제결제통화, 환율제정의 기준통화를 미 달러에서 유로로 변경하게 된다. 모든 무역회사들은 계약을 유로로 체결해야 하며 대외결제은행들은 유로로 자금집행을 하도록 한 조치이다. 또한 무역은행에서 1주에 1번 정도씩 바꾸어 공시하는 환율도 유로가 기준통화가 되었다. 초기 집행에서는 많은 난점이 있었다. 미 달러에 비한 유로의 강세로 유로로 체결되는 수입 물가는 계속 올라가고 무역회사들은 많은 손해를 보게 되었으며 은행들은 자금관리, 유로도입에서 큰 환차손과 비용을 감당해야 했다. 북한의 조치는 결국 완전한 결실을 보지 못하고 있다. 아직도 가장 많이 유통되고 있는 외화는 미 달러, 일본엔, 유로, 중국위안 순이다.

### 나. 조선무역은행의 역할복귀노력

2000년대에 들어서면서 북한은 과거 내각이 모든 경제활동을 책임지고 진행하던 시기로 회귀하려는 시도를 보이게 된다. 내각 부서들을 과거 부, 위원회에서 성, 위원회로 바꾸었으며 ‘사회안전부’를 ‘인민보안성’으로 ‘인민학교’를 ‘소학교’로 바꾸는 등 일련의 조치들을 취하였다.

부문별은행들의 출현과 역할확대로 인하여 그 기능이 많이 위축되었던 조선무역은행도 적극적으로 중심적인 외화관리은행으로서의 지위를 되찾기 위하여 나서게 된다.

그 일환으로 2000년경부터 부문별은행들 사이 은행 간 환 결제(clearing system)를 개발하고 여기서 중심적 역할을 하고 있다. 모든 은행들은 무역은행에 결제계좌를 두고 컴퓨터 시스템을 통하여 전자결제지시를 주며 무역은행은 은행 간 결제를 맡아 해주고 있다. 그러나 무역은행의 신용이 매우 낮아 각 은행들은 당장 결제에 필요한 3만-5만 달러 정도의 잔고만 유지하고 있는 형편이다.

다음으로 무역은행은 독자적으로 SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)에 가입하고 다른 은행들은 비용관계상 무역은행을 통해서 국제은행간 통신을 이용하고 있다. 무역은행이 통신 업무를 대행해주고 있는 셈이

다. 대신 각 은행들은 SWIFT에 직접 가입하는데 소요되는 비용 보다는 훨씬 저렴한 비용을 무역은행에 내야 한다. 무역은행은 하루에 2번씩 송금지시를 종합하여 SWIFT를 이용하여 결제하고 있다. 무역은행 외에 SWIFT에 독자적으로 가입한 은행은 창광신용은행 하나뿐이다.

### 다. 무역성 정보조사국의 해외정보 서비스

1999년부터 무역성은 정보조사국을 통하여 로이터시세와 국제무역시장의 각종 시세, 정보에 대한 서비스를 시작하였다. 당시까지만 해도 각 은행들은 자금관리에 필요한 실시간 환율시세나 정보를 전혀 모르고 있었다. ING - 동북아시아은행이나 페레그린-대성은행도 호텔 내에 있는 위성채널을 통하여 나오는 시세에 의존하고 있었다.

무역성의 대담하고 혁신적인 조치에 의하여 일정한 비용을 내고 각 은행들은 로이터 환율시세와 각종 뉴스, 정보를 비롯하여 실시간으로 세계금융시장을 모니터링 할 수 있게 되었다. 무역성은 각 무역회사들, 대외거래기관들을 상대로 금융정보 외에도 무역정보, 상품시세, 국제시장형편을 구체적으로 알리는 실시간 정보서비스도 개시하였다. 인트라넷으로 연결된 이 시스템은 북한과 세계를 실시간으로 이어주는 유일한 정보채널로 작동하고 있다.

## 2. 법률 개선을 통한 대응과 현실의 제약

북한은 90년대 초에 이르러서야 외화관리와 관련한 법을 채택하게 된다. 1993년 1월 최고인민회의에서의 결정으로 채택되고 동년 4월 법령으로 승인된 □□외화관리법□□과 1994년 6월 정무원 결정으로 채택된 □□외화관리법시행규정□□이 가장 대표적이다. 이는 당시까지 각 법률에 산재해 있던 외화관리 원칙을 다시 확인하고 그것을 통일적으로 규율했다는 점에서 의미가 있다. 또한 외국인투자기업뿐 아니라 외국기업, 외국기관, 외국인, 북한의 기관, 기업소, 단체, 주민들에게까지 적용되는 외화관리의 일반원칙을 최초로 입법화한 의미 있는 조치였다.

이외에도 가장 최근에는 □□중앙은행법□□

(2004.9), □□상업은행법□□(2006.1)을 새로 채택하였으며 □□합영법□□□□합자법□□□□외국인투자기업 및 외국인 세금법□□, □□외국투자은행법□□ □□라진선봉경제무역지대법□□ 등 여러 외국인투자 관련법에 외화관리와 이용에 관한 규정들을 두고 있다. 이 중에서도 가장 의미가 있는 □□상업은행법□□ 채택배경과 의미, 그 특징과 집행에서의 현실의 제약에 대해서 살펴보기로 한다.

북한은 2006년 1월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1529호로 □□조선민주주의인민공화국 상업은행법□□을 채택하였다. 이에 앞서 □□재정법□□(2004), □□국가예산수입법□□(2005.7), □□회계법□□(2002.3) 등 금융 관련 법을 제·개정하였다.

□□상업은행법□□은 북한의 외화관련법규가 잘 짜여 있지 못하고 그 집행에서도 많은

<표 4> 북한외화관리법규 채택 및 수정내용

외화관리법	채 택	1993.1.31	최고인민회의 상설회의 결정 제27호	4장 31조로 구성
	수정보충	1999.2.26	최고인민회의 상임위원회 정령 제484호	4장 31조로 구성
	수정보충	2002.2.21	최고인민회의 상임위원회 정령 제2852호	4장 42조로 구성
	수정보충	2004.11.16	최고인민회의 상임위원회 정령 제750호	4장 42조로 구성
외화관리법 시행규정	채 택	1994.6.27	정무원 결정	4장 61조로 구성
	채 택	2002.3.14	내각결정 제20호	4장 85조로 구성

자료: 유승호, “북한 외화관리제도 변경의 특징과 한계,” □□수은북한경제□□ 2004년 여름/창간호 (한국수출입은행, 2004)

난점이 있는 조건에서, 그리고 상업은행이라는 표현조차 생소한 북한에서 관련법 사상 처음 제정됐다는 점에서 그 의미가 대단히 크다. 또한 7·1조치에 이어 북한에서

의 개혁, 개방가능성에 대한 기대가 큰 만큼 외부세계의 많은 관심을 끌 중대한 법적 이정이라는 데도 의미가 더해진다.

□□상업은행법□□은 내각과 중앙은행이 중심

<표 5>

□□상업은행법□□의 특징과 주요내용

특징	주요 내용
내각과 중앙은행이 중심이 되어 발의, 내각과 재정성, 중앙은행의 통제자적 기능 강조, 특히 외화관리에서의 중심적 역할 복귀 시도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 6조: "...상업은행에 대한 통일적인 지도는 내각의 지도 밑에 중앙은행이 한다."고 명시 (내각의 유관부서는 재정성임)</li> <li>· 9조: 상업은행 인허가도 중앙은행이 한다</li> <li>· 16조: 상업은행의 변경등록도 중앙은행이 한다</li> <li>· 22조: "...정한 준비금을 중앙은행에 예금하여야 한다."</li> <li>· 38조: "상업은행은 중앙은행과 화폐의 팔고사기를 할 수 있다."(외화교환을 의미)</li> <li>· 39조: "봉사료금을 정하는 사업은 중앙 가격제정 지도기관이 한다."(재정성을 의미, 봉사료금은 은행수수료를 의미)</li> <li>· 41조: "상업은행은 화폐유통과 관련한 통계자료를 정확히 작성하고 정한 기간에 중앙은행에 제출하여야 한다. 통계자료에는 화폐류통정형과 예금, 대부관계 같은 거래내용을 반영하여야 한다."</li> </ul>
국내 은행들에 해당, 합영·외국은행, 특수경제지대는 해당 안 됨	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 7조: "특수경제지대에서 상업은행의 설립운영과 외국투자은행의 설립운영은 해당 법규에 따른다."</li> </ul>
상업은행 일군의 자격을 제한함	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 5조: "상업은행의 일군은 해당하는 자격을 가진 자만이 될 수 있다."</li> </ul>
거래대상, 업무범위가 제한적, 기타 규제적 사항들이 많음	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 10조: "설립신청 문건에는 은행명칭, 밀자금, 거래대상, 업무범위, 소재지 같은 내용을 밝혀야 한다."</li> <li>· 30조: "거래지는 한 은행에 하나의 돈자리를 개설하여야 한다."</li> <li>· 33조: 외화의 교환에서 "외화교환업무는 기존 환자시세와 변동폭 범위에서 자체의 실정에 맞게 해야 한다." (무역은행시세 기준)</li> <li>· 35조: "금융채권의 발행은 해당 기관의 승인을 받아야 한다."</li> <li>· 39조: "봉사료금을 정하는 사업은 중앙 가격제정 지도기관이 한다."(재정성을 의미)</li> <li>· 6장: 제재 및 분쟁해결에 규제적 사항 많음</li> </ul>
지점·대표부 설치, 특히 국외는 당이 승인하도록 함	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 15조: "상업은행은 국내외의 여러 지역에 지점, 대표부 같은 기구를 내올 수 있다. 이 경우 해당기관의 승인을 받는다." (당 조직지도부 규약기구과, 당 간부부를 의미)</li> </ul>
업무범위는 상당히 포괄적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외화, 내화업무</li> <li>· 많은 금융거래 내용 포함</li> <li>· 귀금속거래</li> </ul>
개인들에 대한 은행서비스의 다양화, 확대기대	

특 징	주요 내용
나름대로 시장 경제적 요소를 다분히 내포	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 18조: 업무종류에 수형과 증권의 인수 및 할인, 금융채권발행 및 팔고 사기 등 포함시킴</li> <li>· 20조: 원금과 이자를 제때에 지불, 거래자 예금 비밀 엄수 포함</li> <li>· 21조: 지불준비금을 보유해야 하며 다른 용도로 쓸 수 없다</li> <li>· 25조: 서면 대부계약, 26조: 담보, 보증 조건(보증은 상급기관 또는 지불능력이 있는 제3자가)</li> <li>· 34조: 상업은행의 거래자 신용보증</li> <li>· 45조: 회계결산서의 검증</li> </ul>
구체성 결여, 중앙은행, 상업은행간 역할분담이 뚜렷하지 못함	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 21조: 지불준비금 비율을 정하지 않음</li> <li>· 22조: 정한 준비금을 중앙은행에 예금해야 한다고 함으로서 중앙은행도 외화관리를 하겠다는 모순, 외화교환업무도 하려고 시도</li> </ul>
상업은행의 업무에서 고정 재산등록은 많은 규제를 의미함	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 18조 10항</li> <li>· 거래자를 국가에서 지정해 줄 수 있음</li> <li>· 상업은행역할이 개인이 아닌 기업금융에만 한정될 수 있음</li> <li>· 은행에 대한 국가의 통제적 기능이 강화</li> <li>· 거래자들에 대한 은행서비스보다 통제적 기능이 강조</li> </ul>
어떤 경우는 지난시기보다 더 후퇴	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 30조: "상업은행은 승인을 받아 외국은행에 외화돈자리를 둘 수 있다." (과거는 각 은행들이 자율적으로)</li> </ul>

이 되어 발의되었고 외화관리에 대한 내각의 통제와 장악을 강화하려는 의도가 매우 농후하다.

동 법은 여러 긍정적 측면들을 가지고 있는 반면 제한성도 내포하고 있다.

비록 □□상업은행법□□이 채택되었어도 너무 많은 것을 당장 기대하는 것은 현실성이 없다고 해야 할 것이다. 왜냐면 법 집행에서 당, 군수 등 '궁정경제'의 반발이 매우 심할 것이다. 특히 일정한 외화준비금을 중앙은행에 예금하도록 한 것, 중앙은행과 외화교환업무를 하도록 한 것, 외국은행 계좌개설 때 승인을 받도록 한 것, 통계자료를 제출하도록 한 것 등은 현실적으로 시행되기 어려운 것들이다. 결국 내각소속의 은행들을

위한 법과 제도, 이를 따르지 않거나 이로 부터 자유로운 '궁정경제'의 존속으로 인한 2중구조가 앞으로 계속될 가능성이 높다. 법과 제도가 제대로 정착되고 집행되자면 당, 군수, 군 등 특수경제기관들로 구성되는 '궁정경제'구조가 해체되고 내각에 편입되어야 가능할 것이다.

또한 자본금, 특히 충분한 외화자금을 보유한 기관들은 많지 않으며 자금력이 있는 권력기관들은 이미 은행들을 가지고 있다. 따라서 법의 수혜를 받는 기관들은 제한적일 것이다.

다음으로 은행들의 신용악화와 개인들의 기피로 개인금융서비스(retail banking)의 확대는 당장 기대하기 어려울 것이다.

<표 6>

□□상업은행법□□의 긍정적 측면과 제한성

긍정적	제한적
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법 채택만으로도 의의</li> <li>• 각 기관들이 자유롭게 상업은행 만들 수 있는 조건 마련</li> <li>• 은행들이 외화는 물론, 내화업무, 귀금속 거래 까지 할 수 있음</li> <li>• 개인들에 대한 retail banking 확대 기대</li> <li>• ‘궁정경제’의 특수기관, 은행들을 견제하고 중앙은행의 통제하에 두려는 시도</li> <li>• 업무 범위도 많이 확대</li> <li>• 재산제 의미 강조, 자율성 내포</li> <li>• 시장 경제적 논리 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거래자, 업무내용, 범위 등 규제 아직도 많아</li> <li>• 해외 돈자리 개설을 해당기관 승인 받는 것은 후퇴</li> <li>• 고정재산등록은 기관중심의 은행 서비스 업무</li> <li>• 중앙은행의 역할과 상업은행의 역할분담 뚜렷하지 않음</li> <li>• 규제적 성격 많아 조선무역은행과 부문별 은행 시스템 체계에서 중앙은행, 재정성을 중심으로 한 강력한 통제하의 은행 시스템 예상</li> <li>• 세부규칙, 규정이 많이 보충되어야</li> <li>• 자율화, 시장화, 사유화 측면이 많이 결여</li> </ul>

은행의 상업화는 국가은행으로서의 역할 분담이나 거래자분담 정도의 상업화에 그칠 가능성이 높으며 업무, 거래자 등 많은 부문의 상업화, 사유화는 아직도 갈 길이 멀고도 멀다.

## V. 외화의존도의 증대

### 1. 북한의 경제구조와 외화의존도

전술하였지만 북한의 경제는 인민들의 생활을 책임진 내각이 운영하는 인민경제, 최고통치자가 직접 챙기고 엘리트 지배계층을 위해서 복무하는 ‘궁정경제’로 이루어졌다. 북한의 발표 자료가 빈약하고 공개된 데이터의 신뢰성에 많은 문제점이 있다할지라도 북한의 경제형편과 수준은 오랫동안의 축적

된 자료와 연구결과로, 그리고 북한을 탈출한 많은 탈북인들에 의해서 속속들이 잘 알려지고 있다. 공식평가이든 전문가들에 의한 개별적인 연구결과이든 상관없이 북한경제가 현재 20-30%의 가동률을 보이고 있다는 사실에는 모두가 공감하고 있다.

북한경제에서 ‘궁정경제’가 차지하는 몫은 어느 정도인가, 그리고 인민경제와 ‘궁정경제’의 가동률은 각각 어느 정도인가, 인민경제와 ‘궁정경제’는 얼마나 외화에 의존하고 있는가 하는 것을 밝히면 북한경제의 전체적인 외화의존도를 알 수 있을 것이다.

그러면 먼저 북한경제에서 ‘궁정경제’가 차지하는 몫을 살펴보기로 한다. 본인은 ‘궁정경제’에 군수경제와 당 경제를 포함시켰다.<sup>11)</sup> 과거 연구자들이나 자료, 탈북자들이 전하는 바에 따르면 북한경제에서 군수경제

11) 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,”(2008), 53-79쪽 참조할 것.



<표 7> 은행별 외화유동자산 수준(2000년<sup>12)</sup> 기준 자산이 많은 순으로

No.	인민경제(내각) 소속 은행	외화유동자산	차이(배)	비고
1	조선무역은행	500만 달러		
2	황금의삼각주은행	100만 달러(추정)		
	총액		600만 달러	
	‘공정경제’ 소속 은행			
1	창광신용은행	10억 달러(추정)		대외적으로는 60억 달러의 자산이 있다고 소개하고 있음
2	동북아시아은행	1억 5000만 달러		
3	일심국제은행	1억 2000만 달러		군은행임으로 총액에 포함시키지 않음
4	조선통일발전은행	1억 달러		
5	대성은행	3000만 달러		
6	고려은행	2000만 달러		
	총액		13억 달러	
			217배	

가 차지하는 몫은 20%에서 70%에 이르기 까지 그 평가가 다양하다.<sup>13)</sup> 현재 군수산업 부문의 가동률을 50~60%로 볼 때 군수부문이 전체 경제의 60% 이상을 차지한다면

현재 북한경제의 30% 가동률은 군수경제가 모두 차지하는 것으로 되기 때문에 모순되는 바가 있다. 북한 전체경제에서 군수산업이 차지하는 비중을 40%로 보는 것이 정

12) 남북정상회담을 계기로 5억 달러 규모가 송금되어 유동성이 가장 풍부했던 2000년 6월 시기를 기준으로 하였다.

13) 북한의 전체 경제규모에서 인민경제와 군수경제가 차지하는 비율이 3대 7정도로 군수산업이 절대적으로 우세하다는 평가도 있다. “평양폐지공장’에서 미사일 생산,” □□조선일보□□(2001.2.11), [http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat\\_id=2&res\\_id=4084&](http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat_id=2&res_id=4084&) (검색일: 2007년 8월 20일); 북한 군사경제에 대한 또 다른 추정을 보면 Marcus Noland는 북한 군사경제(military economy)의 규모를 총국민생산의 20~40%로 추정하고 있다. Marcus Noland, “The North Korean Economy,” Korea Economic Update(July, 1995), 4쪽; 황의각은 북한경제의 국방부문(defense sector)에 대해서 ‘이 부문은 1백만명 이상의 군인과 국방관련 연구개발 및 대량살상용 무기생산뿐 아니라 관련 산업부문에 종사하는 사람들로 구성되어 있다. 국방부문은 북한 GDP(국민 총 생산액)의 25~30% 내외를 차지하고 있다’고 밝히고 있다. 북한경제포럼 편, □□현대북한경제론: 이론과 실제에 관한 연구□□(서울: 오름, 2005), 169쪽; 탈북자들의 진술에 따르면 군수산업이 50% 이상을 차지한다는 주장이 많으며 이는 인민경제가 가동을 멈추고 군수산업의 가동률이 높은 데 그 원인이 있는 것 같다.

확할 것이다. 그리고 앞서 언급한 대로 군수산업의 가동률은 50~60%정도로 본다. 당 경제가 북한 전체경제에서 차지하는 몫은 10~20%로 보면 될 것이고 현재 가동률은 60~70%로 보면 정확하다.

북한 전체경제규모에서 '궁정경제'가 50%를 차지하고 그의 가동률을 60%정도로 본다면 식량생산, 석탄, 광업, 제련, 전력, 임업, 수산업 등 1차 산업부문의 인민경제를 제외하고는 대부분이 '궁정경제'에 의해서 지배되고 작동된다고 보아야 할 것이다. 금광이나 연, 아연제련, 고급농수산물수출 등도 외화가 될만한 핵심부분은 이미 '궁정경제'가 다 장악하고 있으며 '궁정경제'는 외화벌이를 중심으로 육성되고 비대해졌다.

외화벌이, 외화보유를 기준으로 보면 '궁정경제'의 비중은 훨씬 커진다.

<표7>의 단순비교에서 보면 인민경제부문이 보유하고 쓰는 외화와 '궁정경제'가 보유하고 탕진하는 외화의 규모는 상상을 초월한

다. 217배면 천문학적 숫자라 할 수 있다.

결국 국가경제에서 차지하는 '궁정경제'의 규모와 작동하고 있는 경제에서의 '궁정경제'의 비중, 외화보유와 이용에서의 차이, 이 모든 것을 통해 볼 때 북한 경제는 달러화에 의존하고 있는 '궁정경제'와 되고 있으며 또 북한 경제는 외화에 전적으로 의존하고 있다는 것을 알 수 있다.

## 2. 북한의 대외무역과 외화의존도

북한의 무역구조는 수출은 석탄, 무연탄 등 광물성 연료, 철광석 등 광산물, 수산물, 철강, 연, 아연괴 등 1차 산물이 주류를 이루고 있다. 수입품목은 석유 등 에너지, 곡물, 육류, 전자제품, 기계류, 화학제품 등 생필품 및 가공제품이다.

2006년 무역실적은 총 30억 달러(수출 9.5달러, 수입 20.5억 달러)수준이며 여기서 중국과의 교역액이 절대적 비중을 차지

<표 8> '07.1~10월 중 북한의 對 주요국 무역

(단위: 백만달러, %)

구 분	2007년 1~10월			2006년 1~10월			증가율		
	총액	수출	수입	총액	수출	수입	총액	수출	수입
중 국	1,610	481	1,129	1,382	372	1,010	16.5	29.3	11.8
태 국	196	32	164	358	163	195	-45.3	-80.3	-16.1
일 본	7	0	7	119	77	42	-94.1	-100	-82.5
러시아	101	28	73	140	14	126	-27.9	99.4	-41.2

\*단, 對러시아 무역통계는 1-9월 현황  
자료: 통일부

하고 있다.

<표 8>에서 확인할 수 있듯이 2007년 북한의 무역실적을 보아도 중국과의 교역은 늘고 기타 주요국들과의 무역은 대폭 줄어들었다는 것을 알 수 있다. 북한이 중국에서 들여오는 주요물자는 석유, 식량, 의류, 전자제품, 과일, 식료품 등 그 품종이 다양하며 중국이라는 수입시장이 없으면 6개월~1년 정도 내에 북한의 생명선이 끊어질 수 있는 정도로 의존도가 높다. 북한의 상업과 시장을 메우는 80~90%의 제품은 중국산이며 북한은 치약이나 칫솔 정도의 공업상품도 자체로 생산보장하지 못하고 있는 실정이다. 결국 북한주민들의 삶이나 경제는 수입상품에 전적으로 의존하고 있으며 수입을 가능하게 해주는 외화수입과 원천에 의해 생존하고 있다. 원료나 1차 산품의 수출을 통한 외화의 획득, 얻어진 외화로 생존에 꼭 필요한 석유, 식량, 필수품 등 상품의 수입, 이것이 북한의 경제 및 무역구조이며 결국 북한 전체의 대외의존도, 외화의존도는 갈수록 높아지고 있다.

수출에 비한 수입의 높은 비중으로 만성적인 적자를 보여주고 있으며 이 적자는 남북교류와 위폐, 마약, 위조담배, 미사일을 포함한 무기수출 등 불법 거래활동을 통해 보충하고 있다.

### 3. 북한지도부의 통치자금과 외화의존도

북한의 외화의존도는 경제, 사회에 그치지 않고 북한지도부의 통치스타일이나 원천에도 절대적인 작용을 하고 있다. 본인이 몸담고 일한 조선민족보험총회사(전신 조선국제보험회사, 국내명칭 대외보험총국)는 국가기업과 재산의 손해로 얻어지는 재보험 수익을 (해마다 2,000만 달러의 현금으로) 김정일에게 혁명자금, 통치자금으로 상납하고 있다.<sup>14)</sup> 그 대가로 보험총국의 많은 사람들이 영웅칭호를 받고 있으며 최대의 특혜와 대우를 받고 있다. 이외에도 당 39호실 소속의 대성총국, 경흥지도국, 락원지도국, 대흥지도국, 금강지도국, 당 38호실의 양각도호텔, 고려호텔, 각종 외화상점, 식당들, 당 재정경리부의 대성담배회사, 평양정보센터(PIC) 등 모든 외화벌이 기관들과 간부들이 혁명자금의 명목으로 외화수익금을 마련하여 김정일에게 바치고 있다. 김정일은 송금이나 다른 방법으로 돈을 받지 않는다. 꼭 현금으로 챙기고 있으며 유로를 결제통화로 하였지만 자신은 미 달러로 받고 있다.

그는 이렇게 마련한 돈으로 현금정치를 하고 있다. 김책제철소나 경제부문에 대한 현지도도를 갈 때도 현금봉치를 들고 다니

14) 북한은 최근 사람들의 생명(생명보험)을 불모로 국제보험사기를 조작하고 있으며 또 많은 수익을 올리려 하고 있다.

면서 생산정상화를 독려하고 있으며 측근들과의 파티에서도 달러몽치를 뿌리고 있다.

군사부문에 대한 투자는 물론 개인적인 사치와 선물정치에 쓰는 외화만도 이루 헤아릴 수 없이 많다. 이 모든 것을 가능하게 해주는 것은 결국 외화이며 김정일은 외화에 전적으로 의존하여 정권을 연장하고 있다.

#### 4. 북한주민들의 삶과 외화의존도

현재 북한에서 외화는 더 이상 '외화'가 아니다. 내화보다 더 귀하고 소중한 존재이며 교환수단뿐 아니라 가치축적의 수단, 생존의 수단, 모든 권력과 부의 원천, 희망으로 되고 있다. 북한처럼 외화가 공개적인 유통수단, 전면적인 부의 축적수단으로 쓰이는 나라는 아마 지구상에 존재하지 않을 것이다. 외화의 지배는 결국 내화의 가치 상실, 국내경제의 상실을 보여주는 것이다.

외화는 오늘날 북한주민들의 일상생활에서 떼어 수 없는 필수품, 생존수단이 되었다. 장사꾼들은 물론 당 간부, 보위부 요원, 보안원, 교수, 의사, 평범한 노동자에 이르기까지 외화가 없으면 생존이 불가능한 상태이다.

북한전역에 퍼져있는 개인수중의 외화는 5~6억 달러로 추정하고 있다. 북한의 가구수를 5백만 가구로 치면 세대당 평균 100달러 정도를 가지고 있는 셈이다. 그리고

현실적으로 정도의 차이는 있지만 이 정도의 달러를 만져보지 못한 주민이나 세대는 거의 없다.

경제와 사회, 지도부와 주민할 것 없이 북한은 외화에 전적으로 의존하고 있으며 달러가 지배하고 있다.

## VI. 결 론

2002년 북한에서 대담하게 시행한 「7·1 경제관리개선조치」는 북한주민들은 물론 대외적으로도 북한의 개혁, 개방에 대한 기대감을 한껏 높여주었다. 시행되자마자 많은 기관이나 회사들이 점수제를 도입하여 인센티브 위주로 경영을 시도하였으며 텅 비어 있던 논과 밭은 늦게 나가면 일손을 잡을 수 없을 정도로 농민들의 열의로 들끓었다. 북한의 외화관리시스템에도 변화의 바람이 불었다. 오랫동안 사용돼 오던 「외화와 바꾼 돈표」가 사라졌으며 환율은 시장 환율에 근접하게 바뀌고 국가은행인 무역은행이 직접 '환전소'를 설치하여 주민들에게 시장시세로 외화를 교환해주었다. 수십 년간 북한 대외결제를 지배해온 달러의 자리를 유로가 차지하였다. 외화관련 법규들이 새로 제정되었고 「상업은행법」이라는 은행들의 상업화도 기대할 수 있는 법제조치도 취해졌다. 그러나 북한의 현실은 당국이 원하는 결과를 가져다주지 않고 있다.

북한은 중앙계획화 경제를 선택하였고 조선중앙은행을 통한 원화의 유일적 통제, 조선무역은행을 통한 외화의 통일적 거래라는 단일은행제도를 도입하였다. 그러나 1970년대부터 시작된 인민경제로부터의 ‘궁정경제’의 분리는 인민들의 생활을 책임진 내각경제, 지도부와 엘리트계층을 위하여 복무하는 ‘궁정경제’의 2중 구조를 만들어 냈으며 현재는 북한지도부나 지배계층이 인민경제를 침식하고 좀 먹는 ‘궁정경제’에 전적으로 의존하여 생존하는 시스템으로 고착되었다. ‘궁정경제’의 확산은 부문별은행들을 만들어 냈으며 통일적이고 계획적인 외화관리체계를 파괴하였다.

북한의 외화의존도는 현재 심각한 수준에

있다. 원료나 1차산품의 수출로 인한 외화의 획득, 장기간의 외화난과 경제난 속에서의 외화의 김정일에게로의 절대적 집중, 초보적인 생필품을 포함한 대부분의 생존물자의 대외의존, 원화의 끊임없는 가치추락과 외화누수의 확산으로 외화가 없으면 지도부나 지배계층, 주민들도 생존할 수 없을 정도에 와 있다.

북한의 현 상황과 경제난은 한두 번의 지원이나 도움으로는 해결하기 어렵다. 당사자인 북한이 팔을 걷고 나서야 어느 정도 개선의 실마리가 보일 것이다. 제도의 문제, 운영의 문제, 특히 외화관리의 문제가 선행되어야 가능하다. 이를 위해서는 먼저 ‘궁정경제’부터 해체해야 할 것이다. **K**

<참고문헌>

- 강명도, □□평양은 망명을 꿈꾼다□□, 서울: 중앙일보사, 1995.
- 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2008.
- \_\_\_\_\_, “미국의 대북 금융제재와 향후전망,” □□북한조사연구□□, 제10권 2호, 국가안보통일정책연구소, 2006.
- \_\_\_\_\_, “조선무역은행과 북한의 외화관리시스템,” □□북한조사연구□□, 제11권 1호, 국가안보통일정책연구소, 2007.
- 문성민, “북한금융의 최근변화와 개혁과제,” □□금융경제연구□□, 제236호, 한국은행 금융경제연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, “북한재정제도의 현황과 변화추이,” □□금융경제연구□□, 제206호, 한국은행 금융경제연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_, “북한의 금융제도,” □□한은조사연구□□, 2000-3, 서울: 한국은행, 2000.
- 박석삼, □□북한경제의 구조와 변화□□, 서울: 한국은행금융경제연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_, □□북한의 사경제부문 연구: 사경제규모, 유통현금 및 민간보유 외화규모추정□□, 서울: 한국은행, 2002.
- 박유환, □□북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안□□, 서울: 한국수출입은행 해외투자연구소, 1997.
- 북한경제포럼 편, □□남북한 경제통합론□□, 서울: 오름, 1999.
- \_\_\_\_\_, □□현대북한경제론: 이론과 실제에 관한 연구□□, 서울: 오름, 2005.
- 사회과학원 사회주의경제관리연구소, □□재정금융사전□□, 평양: 사회과학출판사, 1995.
- 성채기 외, □□북한 경제위기10년과 준비증강능력□□, 서울: 한국국방연구원, 2003.
- 손광주, □□김정일 리포트: 북한 최고 권력자 김정일의 모든 것□□, 서울: 바다출판사, 2003.
- 양문수, □□북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘□□, 서울: 서울대출판부, 2001.
- 유승호, “북한 외화관리제도 변경의 특징과 한계,” □□수은북한경제□□, 2004년 여름/창간호, 한국수출입은행, 2004.
- \_\_\_\_\_, “북한의 ‘경제개선조치’ 이후 환율 동향 및 시사점,” □□수은해외경제□□, 한국수출입은행, 2003.
- \_\_\_\_\_, “최근 북한의 금융개혁 동향: 상업은행 제도 도입을 중심으로,” □□수은북한경제□□, 2007년 여름호, 한국수출입은행, 2007.
- 전홍택·이영섭, □□남북한 화폐·금융통합에 관한 연구□□, 서울: 한국개발연구원, 2002.
- 정광민, □□북한기근의 정치경제학: 수령경제·자력갱생·기근□□, 서울: 시대정신, 2005.
- 좋은벗들 엮음, □□북한사람들이 말하는 북한이야기□□, 서울: 정토출판, 2000.
- 중앙일보 통일문화연구소, □□최근 북한 경제변화실태 심층 분석□□, 서울: 중앙일보 통일문화연구소, 2006.

- 통일부, □□북한의 외국인투자 관련 법규집□□, 서울: 통일부, 2000.
- 통일연구원, □□최근 북한 변화 및 개혁 동향□□, 서울: 통일연구원, 2004.
- 한국산업은행 조사부, □□통일시대에 대비한 우리 금융기관의 역할□□, 서울: 한국산업은행, 1997.
- 한국은행 발권부, □□북한의 화폐: 1945-1992□□, 서울: 한국은행, 1992.
- 황의각, □□북한경제론: 남북한 경제의 현황과 비교□□, 서울: 나남출판사, 1992.
- 황장엽, □□개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명□□, 서울: 시대정신, 1999.
- \_\_\_\_\_, □□나는 역사의 진리를 보았다□□, 서울: 한울, 1999.
- Marcus Noland, "The North Korean Economy," Korea Economic Update, KEI/A, July, 1995.
- 조선일보□□, 2001년 2월 11일.