

## 북한 외화관리제도 변경의 특징과 한계

유 승 호\*

- I. 머리말
- II. 북한 외화관리정책 및 체계
- III. 외화관리제도 변경의 특징과 한계
- IV. 평가 및 시사점

### 요약

새로 변경된 외화관리제도의 특징은 북한 당국이 기관·기업소의 외화보유를 허용하고, ‘외화의무납부제’를 시행한 점을 들 수 있다. 이는 중국의 외화유보제와 유사한 것으로 외화수입의 일정비율을 국가에 납부한 후, 나머지 외화에 대해서는 자체 보유를 인정하는 제도이다. 그러나 국가의 통일적 외화관리, 계획에 의한 수입지출 등 사회주의 외화관리의 기본 골격은 그대로 유지하고 있다.

이러한 외화관리제도의 변경은 계획경제의 틀을 유지하면서 기관·기업소의 인센티브를 제고하려는 시도로, 중국의 개혁·개방 초기 외화관리제도와 유사하다. 이 조치는 제도개혁의 한계, 열악한 대외경제환경 등으로 기대한 성과를 거두기 어려울 것으로 보이나, 북한 기업 등의 대외경제활동을 촉진시키는 인센티브로 작용하여 새로운 변화를 초래하는 계기가 될 수 있을 것이다.

\* 한국수출입은행 선임심사역

## I. 머리말

북한은 사회주의 강성대국을 비전으로 경제제건을 추진하고 있다. 그 방안의 하나로 ‘사회주의원칙을 유지하면서 실리를 극대화’할 수 있는 방향으로 경제관리방식의 개선을 시도하고 있다. 이러한 맥락에서 외화관리에서도 제도개선을 추진하고 있다. 외화관리제도는 해당국가의 대외경제정책을 반영하므로, 외화관리정책의 변화는 북한의 대외경제정책 흐름을 가늠할 수 있는 시금석이라 하겠다. 특히 만성적인 외화부족에 직면하고 있는 북한에 있어, 외화관리제도의 개선은 경제관리개선에서 중요한 위치를 차지하고 있다.

이 글에서는 북한의 새로운 외화관리제도를 2002년 개정된 외화관리법령을 중심으로 살펴보고자 한다. 부문별 외화관리제도 내용을 상세히 기술하기 보다는, 외화관리제도 변경에 나타난 주요 특징을 중심으로 서술할 것이다. 우선 북한의 외화관리정책과 함께 외화관리법령 및 관리체계를 알아보고, 외화관리제도의 변경에 나타난 주요 특징과 그 한계를 중심으로 살펴보고자 한다.

다. 나아가 새로운 외화관리제도의 의미를 간략히 평가하고, 그 시사점을 도출해 보고자 한다. 다만, 서술의 편의상 몇 가지 사항들은 논의에서 제외하거나 간략히 기술<sup>1)</sup>하였다.

## II. 북한 외화관리정책 및 체계

### 1. 외화의 개념

‘외화’란 좁게는 외국통화를, 넓게는 외국통화와 교환 가능한 수표, 예금 등을 포함한다. 이에 비해 ‘외환’ 또는 ‘외국환’이란 대외지급수단, 외화증권, 외화채권 등을 포괄하는 의미를 지닌다. 외화는 외국통화로서의 화폐가치에 중점을 두는 정적인 개념인데 비해, 외환은 거래 및 교환을 전제로 하는 동적인 개념이라 하겠다.<sup>2)</sup>

북한에서도 우리와 마찬가지로 외화와 외환의 개념을 구분하나, 실제로는 혼용하는 경우가 많다. 외환은 ‘외국환자’로 부르며, “외국화폐자금의 지불을 담보하는 모든 증권”<sup>3)</sup>이라 정의한다. 반면 외화란 좁게는 “다른 나라의 화폐, 외국화폐자금”으로, 넓게는

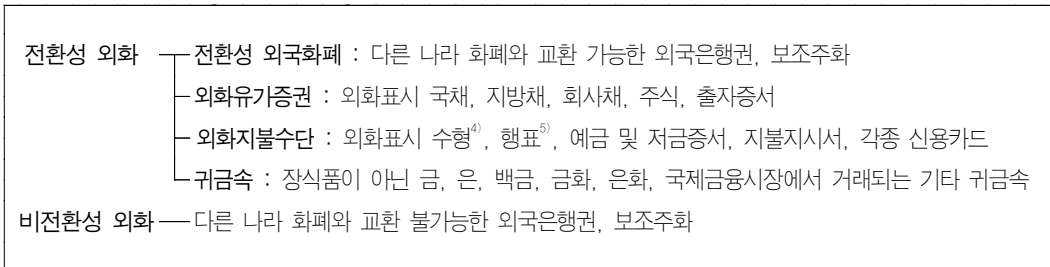
1) 이 글에서는 ①국가차원의 공식적인 외화관리제도를 중심으로 기술하고 노동당·군부 등 실질적으로 중요한 특정정부문에 대해서는 깊이 취급하지 않았다. ②북한 기관·기업소 등과 관련한 외화관리제도의 변화를 중심으로 기술하고 경제특구나 북한지역에 진출한 외국투자기업을 대상으로 하는 제도는 간략히 다루었다. ③외화관리제도의 주요요소인 환율에 대해서는 필자의 다른 논문에서 다룬 바 있어 깊이 취급하지 않았다.

2) 손희두, 『북한의 외환법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2002. 12, 1쪽.

3) 사회과학출판사(평양), 『재정금융사전』, 1995, 1427쪽.

## 〈그림 1〉

## 외화의 종류



“다른 나라로부터 필요한 상품을 사오거나, 다른 나라에 빚을 물거나, 또는 다른 나라에 화폐형태로 차관, 원조를 줄 때 이용하는 국제구매수단 및 국제지불수단의 총체<sup>6)</sup>”로 정의하여, 대외결제수단을 의미하는 외화와 유사한 의미로도 사용한다.

북한 외화관리법령에서도 〈그림 1〉에서 보는 것처럼 외화를 광의로 사용하고 있다. 외화를 언제든지 외국통화와 교환할 수 있는 전환성 외화와 그렇지 않은 비전환성 외화로 나누고 있다. 전환성 외화에는 전환성 외국화폐와 함께 외화유가증권, 외화지불수단, 귀금속을 포함시키고 있다. 귀금속을 외화에 포함시키는 것은 우리와 다른 특이한 점이라 하겠다.

## 2. 외화관리정책

북한은 외화관리정책을 “외화를 더 많이 벌어들이고, 손실없이 보관하며, 절약적으로 이용하기 위한 국가의 정책”이라고 설명하고, 그 목적을 “인민의 이익, 혁명과 건설의 이익에 복무하는 것”이라 한다. 이러한 목적을 실현하기 위해 “자립적 민족경제건설에 기초하여 자주성, 계급성을 견지하는 것<sup>7)</sup>”을 외화관리정책의 근본요구라고 한다.

이와 같은 외화관리정책에 대한 인식은 사회주의 대외경제정책에 근간을 두고 있다. 다른 사회주의국가와 마찬가지로, 북한도 대외경제교류에 대해 소극적인 인식을 갖고 있다. 대외경제교류를 통해 국제분업과 비교우위를 활용하여 경제개발을 추진하기보다는, 국내경제에 필요한 물자를 보충한다는 측면에 초점을 맞추고 있다.<sup>8)</sup> 그 이유는 다음과 같이 설명할 수 있다. 경제적

4) 어음을 의미한다. (『재정금융사전』, 762쪽)

5) 수표를 의미한다. (『재정금융사전』, 1249쪽)

6) 사회과학출판사(평양), 『경제사전 2』, 1985, 712쪽.

7) 『재정금융사전』, 1435쪽.

8) 한국무역협회·북한경제FORUM편, 『북한경제의 이론과 실제』, 1996, 233~234쪽.

측면에서 보면 통제 불가능한 외부의 불확실성이 경제교류를 통해, 계획경제에 부정적 영향을 미치는 것을 방지하기 위해 국내 경제의 해외의존을 회피하려는 의도이다. 정치적·군사적 측면에서는 외부의 제재, 위협 등에 대비하여 국가안전을 확보하려는 동기<sup>9)</sup>도 있다.

이런 이유로 북한에서는 대외경제교류를 ①국가가 독점하고 엄격히 통제하며, ②국가계획과 연계된 무역계획 등에 따라 진행하고, ③경제계획 실현에 필요한 재화 및 기술의 도입에 초점을 맞추고 있다. 자립적 민족경제가 폐쇄경제를 의미하지 않는다고 하지만, 체제 성격상 대외경제교류에 대해 소극적일 수 밖에 없는 한계가 있다. 더구나 생산제품의 대외경쟁력 결여, 대외지급수단의 부족, 무역체계의 경직성 등으로 인해 소극적 성격은 더욱 심화되었다.

이러한 소극적 성격은 외화관리정책에도 그대로 반영되어 있다. 북한은 외화관리정책의 기본원칙을 다음과 같이 제시하고 있다. ①국가의 통일적 관리이다. 재정의 유일관리제 원칙을 외화관리 분야에 구현한 것으로, 국가가 모든 외화를 통일적으로 관리·통제한다는 원칙이다. ②계획적인 외화관리이다. 국가의 인민경제계획에 맞물려

외화를 계획적으로 관리한다는 원칙이다.

③외화수지 균형이다. 자체의 외화수입으로 외화지출을 보장한다는 원칙이다.<sup>10)</sup>

그 결과, 북한의 외화관리정책은 다음과 같은 성격을 지니고 있다. ①국가가 직접 외화를 관리·통제함에 따라, 경제조절수단을 사용한 간접적인 방식보다 직접적인 행정규제 위주로 외화관리가 이루어진다. ②인민경제계획 달성에 긴요한 물자를 수입하는데 필요한 외화의 조달과 관리에 초점을 맞추고 있다. ③원활한 대외거래를 지원하기 보다는 획득한 외화를 효율적으로 관리하여 수지균형을 달성하는데 주력하고 있다.

### 3. 외화관리법제

외화관리 관련규정은 외국인투자 유치정책의 일환으로 공개되기 시작하였다. 1985년 합영법시행세칙을 시작으로 외국인기업법, 합작법, 라진·선봉경제무역지대법 등 외국인투자 법령에 외화관리조항들이 부분적으로 포함되었다. 그러나 북한 기관·기업까지도 적용대상으로 하는 단일법은 1993년 「외화관리법」, 1994년 「외화관리법시행규정」이 제정됨으로써 마련되었다. 이와 함께 특수경제지대(경제특구) 중심의 대외개

9) “여러 단위들이 국가의 통제에서 벗어나 제각각 자본가들과 거래하고 외화를 벌어들여 사용하면 제국주의자들이 바라는 대로 개혁, 개방이 되고 나라의 경제가 자유화, 자본주의화될 수 있다”고 한다. (김정일, “혁명적 군인정신을 따라 배울데 대하여”, 『김정일선집 14』, 조선로동당출판사, 2000, 294~295쪽).

10) 『재정금융사전』, 1436~1437쪽.

방정책에 따라 경제특구 기본법과 함께 외화관리 관련 세부규정들이 제정되었다. 이 상에서 나타난 북한의 외화관리관련 법령체계는 ①외국투자기업 외화관리법령, ②경제특구 외화관리법령, ③일반 외화관리법령으로 구분된다.

우선 외국인투자 법령에 외국투자기업의 투자 및 경영과 관계된 외화관리조문이 일부 포함되어 있다. 외국인투자법, 외국인기업법 및 시행규정, 합영법 및 시행규정, 합작법 및 시행규정, 외국투자은행법 및 시행규정 등이 그것이다. 이 규정 가운데 상당수는 2002년 개정된 외화관리법에 반영되었고, 신법 우선원칙에 따라 과거 조문중 상당수는 의미를 상실한 것으로 보인다.

외국투자기업 외화관리법령과 별도로 경제특구라는 특정지역을 대상으로 하는 경제특구 외화관리법령이 있다. 북한은 외국인 투자 유치에 대해 라진·선봉을 시작으로 신

의주, 개성, 금강산을 경제특구로 지정하였다. 각각의 경제특구가 설치목적이나 투자 유치대상이 상이한 만큼 외화관리제도도 상이하게 운영하고 있다. 경제특구 외화관리법령은 경제특구 기본법과 외화관리 세부규정이 있다. 개발이 지연되고 있는 신의주를 제외하고는 세부규정이 마련되었다. 「라진·선봉 자유경제무역지대 화폐유통규정」(1996. 7. 15),<sup>11)</sup> 「개성공업지구 외화관리규정」(2004. 2. 25), 「금강산관광지구 외화관리규정」(2004. 5. 6)이 그것이다.

일반 외화관리법령은 경제특구를 제외한 북한지역에 적용되며, 북한의 기관·기업소·단체와 북한 상주 외국정부·국제기구 대표부 및 외국투자기업을 대상으로 한다. 여기에는 「외화관리법」과 「외화관리법 시행규정」이 있다. 「외화관리법」은 1993년 채택되었으며 1999년, 2002년 2회에 걸쳐 수정되었다. 1차 수정(1999)은 전체적인 구

〈표 1〉 외화관리법령 수정내역

외 화 관 리 법	채 택	1993.1.31	최고인민회의 상설회의 결정 제27호	3장 31조로 구성
	수 정 보 충	1999.2.26	최고인민회의 상임위원회 정령 제484호	3장 31조로 구성
	수 정 보 충	2002.2.21	최고인민회의 상임위원회 정령 제2852호	4장 42조로 구성
외 화 관 리 법 시 행 규 정	채 택	1994.6.27	정무원 결정	4장 61조로 구성
	채 택	2002.3.14	내각결정 제20호	4장 85조로 구성

11) 「라진·선봉 자유경제무역지대화폐유통규정」이 외화관리법령에 해당되는지 여부에 대해서는 논란의 여지가 있으나, 외화관리와 관련된 조문이 다수 포함되어 있다는 점에서 외화관리관련 세부규정으로 보았다.

〈표 2〉 2002년 외화관리법령 주요 수정내용

	수정전	수정후
외화 수입 및 보유	국가 보유 (기업에 대해서는 북한통화로 환전 지급)	기업 보유 (국가에 일부 납부한 후 외화계좌에 보유)
외화 납부 및 지출	외화의무납부 없음 (국가의 외화지출계획에 의한 배분)	외화의무납부 실시 (의무납부후 외화지출계획에 지정된 용도로 사용)
경제특구	언급 없음	법 적용대상에서 제외, 별도 규정

조의 변화없이 2개 조문만 수정되었으며, 수정된 조문은 대외개방정책의 후퇴를 시사<sup>12)</sup>하였다. 2차 수정(2002)은 「경제관리개선조치」의 일환으로 변화된 외화관리제도를 담아 대폭적으로 수정하였다. 「외화관리법」의 2차 수정에 대응하여 「외화관리법 시행규정」도 새로 채택되었다.<sup>13)</sup>

2002년 수정된 「외화관리법」 및 「외화관리법 시행규정」에 신규 도입된 주요제도는 다음과 같다. 주요 내용은 ①기관·기업소·단체의 외화보유 허용, ②외화의무납부제 실시, ③법 적용대상에서 경제특구 제외 등이다. 이외에도 법령 적용대상에 외국주재 북한기관 등 추가, 지방예산소속 기관에 대한 지방정부기관의 통할권 명시, 대외결제 은행의 외화계좌보호 및 외화잔고유지 의무

명시 등을 규정하였다. 새로 도입된 주요제도의 특징과 의미는 이 글 III장에서 살펴볼 것이다.

#### 4. 외화관리체계

외화관리체계란 “외화관리를 위하여 일정한 원칙 밑에 조직된 외화관리기구들과 그 기능의 총체”<sup>14)</sup>를 말한다. 북한은 내각을 정점으로, 그 밑에 부문별·지역별 외화관리기관을 통해 중앙집권적, 계획적 외화관리가 이루어진다. 외화관리법령에는 “외화관리사업에 대한 지도통제는 내각의 통일적 지도 밑에 재정성이 수행한다. 중앙예산소속 기관·기업소는 재정성이 직접하고, 지방예산소속 기관·기업소는 각도 인민위원회를 통

12) 법 적용대상(제10조)을 “공화국영역밖에 거주하고 있는 조선동포”에서 “공화국영역밖에 거주”라는 문구를 삭제하여 “조선동포”로 수정하였으며, 비거주자 대상 외화업무 은행(제19조)을 “자유경제무역지대 안에 있는 은행”에서 “자유”를 삭제하여 “라진-선봉경제무역지대 안에 있는 은행”으로 수정하였다.

13) 「외화관리법」 1차 수정에 따라 「외화관리법 시행규정」도 수정되었는지 여부는 알려지지 않고 있다. 법 수정 내용이 용어 변경에 불과하기 때문에 수정이 되지 않았을 것으로 보인다.

14) 『재정금융사전』, 1436쪽.

해 지도한다”<sup>15)</sup>고 규정되어 있다.<sup>16)</sup>

내각은 외화관리를 총괄 지휘·감독하는 법적 최고기관이다. 내각은 ①국가계좌에 보유한 외화의 사용 승인, ②외화대부계획 승인, ③외화수입지출계획 및 외화의무납부 계획 집행상황 보고 취득, ④국제금융기구, 외국 정부·기업체·금융기관으로부터 차관·차입에 대한 승인, ⑤외국상주 북한기관의 외화계좌 추가 개설 승인, ⑥외국사용 외화 잔액의 현지에서 긴급지출 승인 등을 담당한다.

재정성은 내각의 지휘아래 외화관리에 대한 지도·통제를 실질적으로 담당한다. 과거에는 무역외화는 무역성이, 비무역외화는 재정성이 관리<sup>17)</sup>하였으나, 외화관리업무가 재정성으로 일원화<sup>18)</sup>되었다. 재정성은 ①외화관리 법규정 작성 및 집행, ②기관·기업소의 외화재정계획 승인 및 결산총화 확인, ③외화의무납부금 부과 및 징수, ④외화 채권·채무의 장악 및 관리, ⑤외화관리 지도 체계 수립, ⑥외화 수입지출 균형유지 및

관리, ⑦대외결제은행의 외국환업무 승인 및 지도통제, ⑧북한주민의 해외 외화사용 기준 마련, 외화사용 승인 및 사용내역 확인, ⑨대외결제 외화 종류의 결정, ⑩환율의 종류·적용범위 및 고정환율 결정,<sup>19)</sup> ⑪외화계좌의 복수 설치에 대한 허가, ⑫국가 외화계좌의 관리, ⑬외화유가증권의 반출승인, ⑭외국투자기업의 외화재정관리에 대한 통일적 장악, ⑮대외결제은행과 기관, 기업소의 외화관리상황 검열 및 대책수립 등의 업무를 수행한다.

국가계획위원회는 기관·기업소로부터 무역계획과 함께 외화수입지출계획 초안을 제출받아 확정한다. 여기서 확정된 단위별 외화수입지출계획을 재정성과 기관·기업소 등에 통보하면, 이를 바탕으로 재정성은 외화 재정계획과 외화의무납부계획을 수립하여 기관·기업소에 부과한다.

부문별 외화관리제에 따라 내각의 각 부처는 소속기업의 외화관리를 통제한다. 중앙예산소속 기업 등에 대한 외화관리는 재

15) 외화관리법 제32조 및 시행규정 제64조. 이 글에서 별도 표시가 없는 경우 2002년 수정된 외화관리법 및 시행규정을 의미한다.

16) 북한 경제는 실질적으로 노동당에서 관리하는 당 경제, 군부의 군경제가 국가경제와 분리·관리되고 있고, 당·군 경제에 자원이 우선 배분되며, 이에 대해 내각은 간접·통제할 권한이 없다. 특히 당은 내각을 지도할 뿐만 아니라 주요 외화벌이 기업소가 당에 소속되어 있어 외화의 많은 부분이 실질적으로 노동당 39호실에서 집중·관리하는 것으로 알려지고 있다. (탈북자동지회, 황장엽논문집 ; [http://www.nkd.or.kr/html/thesis/thesis\\_detail\\_k.php?no=22](http://www.nkd.or.kr/html/thesis/thesis_detail_k.php?no=22); 북한민주화네트워크, 『Keys』, 2003년 5월호 참조)

17) 『재정금융사전』, 1436쪽.

18) 외화관리법 제3조 및 시행규정 제3조.

19) 북한의 환율제도 등에 대해서는 유승호, “북한의 경제개선조치 이후 환율동향과 시사점”, 『수은해외경제』, 2003년 12월호, 한국수출입은행, 55~68쪽에 자세히 기술하였다.

정성이 총괄하지만, 각 성도 소속기업의 외화결산내역을 보고받는 등 외화관리에 간여하고 있다. 한편, 지역별 외화관리제에 의거 지방예산소속 기업 등에 대한 외화관리는 ‘도 인민위원회’<sup>20)</sup>가 담당한다. 도 인민위원회는 지방예산소속 기업의 외화재정계획을 검토하여 재정성에 제출하고, 외화결산서를 제출받아 검토하는 등 산하 기관·기업소에 대한 지도·통제를 수행한다. 외화관리체계의 가장 말단에 있는 각 기관·기업소·단체는 재정외화과를 두고 외화를 관리한다.

이와 같은 실물거래관련 외화관리뿐만 아니라 금융거래에 대해서도 외화관리를 하는 이중적 통제를 하고 있다. 실물부문은 재정성→(성·지방)→기관·기업소 체계로, 금융부문은 재정성→대외결제은행→(기관·기업소) 체계를 통해 관리된다. 기관·기업소의 외화거래는 대외결제은행<sup>21)</sup>을 통해 이루어지며, 재정성은 대외결제은행을 지도·통제한다.

대외결제은행에는 무역은행과 기타 전문은행이 있다. 무역은행은 원칙적으로 북한

내의 모든 외국환 업무를 수행<sup>22)</sup>하며, 외화관리에 있어 중앙은행과 상업은행의 기능을 동시에 수행한다. 무역은행은 ①외화결제절차와 방법, 결제업무수수료, 외화이자율 등 제정(재정성 합의 필요), ②외화현금매매율 및 결제매매율과 같은 시장환율 결정,<sup>23)</sup> ③북한과 외국정부의 협정에 따른 은행간 협정 체결, ④북한 기관·기업소, 외국정부 및 국제기구 대표부, 외국투자기업의 외화계좌 개설 및 결제 등의 업무를 수행한다.

무역은행을 제외한 대외결제은행<sup>24)</sup>은 재정성이 승인한 범위내에서 제한된 외환업무만 수행한다. 북한 기관·기업소·단체와 외국정부 및 국제기구 대표부, 외국투자기업은 무역은행에 계좌를 개설하는 것이 원칙적이지만, 예외적으로 재정성의 별도 합의를 받아 다른 대외결제은행에 계좌를 개설하여 외화결제를 할 수 있다.

무역은행을 비롯한 대외결제은행은 ①외화 매매, 예금·저금 및 저당, ②여행 수표 등의 발행, ③외화교환증명서류, 외화현금 지불서류, 외화잔고확인서 등의 발급 등 일반적인 외국환업무도 한다.

20) 무역관리국 외화자금과에서 담당한다. (북한연구소, 『북한』, 2004년 5월호, 197쪽)

21) 외국환은행을 말한다.

22) 외화관리법 제4조 및 시행규정 제5조.

23) 무역은행이 결정하는 시장환율이란 고정환율을 기초로 작성되는 공식환율로 시장에서 거래되는 비공식환율과는 다른 것이다. 무역은행은 유로화를 기준통화로 로이터에 고시되는 환율을 기준으로 산정하며 2~3일 간격으로 고시한다.

24) 노동당, 군 등에 소속된 부문별 전문 대외결제은행이 13~15개 정도 있으며, 대표적인 것이 노동당 외화자금을 관리하는 대성은행이다.



### III. 외화관리제도 변경의 특징과 한계

#### 1. 외화관리제도 변경의 특징

##### (1) 기관·기업소의 외화보유 허용

외화관리제도 변경의 특징은 우선 북한당국이 외화보유 독점을 포기하고, 기관·기업소·단체의 외화보유를 허용한 것을 들 수 있다. 기관·기업소의 외화수입이 있는 경우 북한통화로 환전, 외화원계좌<sup>25)</sup>에 입금하는 방식 대신, 외화수입의 일부를 납부하고 나머지는 자기계좌에 보유하는 방식으로 바뀐 것이다.

이전에는 모든 외화수입을 국가에 집중하고, 집중된 외화는 국가계획에 따라 분배하였다. 외화의 통일적 관리를 위한 가장 극단적인 방식으로 모든 외화를 국가가 보유·분배한 것이다. 이를 반영하여 종전 외화관리법은 “우리나라의 기관, 기업소, 단체는 수입되는 외화를 조선원으로 바꾸어 자기돈자리<sup>26)</sup>에 넣어야 한다”<sup>27)</sup>고 하였다. 외화관리법시행규정도 “외화원돈자리에는 기관,

기업소가 번 외화를 조선원으로 전환하여 넣으며, 외화의 지불도 외화원돈자리를 통하여 한다”<sup>28)</sup>고 규정하였다. 이를 “모든 외화를 국가가 통일적으로 장악하고 이용하기 위하여 일반무역회사나 비무역기관, 기업소들은 외화계좌를 따로 갖고 있지 않으며, 무역은행을 비롯한 국가의 위임에 의하여 외화거래를 하도록 되어있는 단위들만 외화계좌를 가진다”<sup>29)</sup>고 설명한다.

그러나 개정 외화관리법은 “기관, 기업소는 수입되는 외화를 해당한 대외결제은행에 있는 자기 돈자리에 입금시켜야 한다”<sup>30)</sup>고 되어 있다. 또한 “기관, 기업소 등은 해당 대외결제은행에 있는 돈자리잔고범위 안에서만 자금지출을 신청”<sup>31)</sup>할 수 있으며, “대외결제은행은 기관, 기업소가 요구하는 지출승인된 외화를 해당 돈자리잔고범위 안에서 무조건 내주어야 한다”<sup>32)</sup>고 규정하고 있다. 이는 북한 기관·기업소·단체가 외화수입이 있는 경우 북한원화로 교환할 의무가 없어지고, 자기명의로의 계좌에 외화를 입금·보유할 수 있게 되었음을 시사한다. 나아가 “재정성과 대외결제은행은 기관·기업소 계

25) 외화대환권(외화와 바꾼 돈) 계좌를 말한다.

26) 계좌를 의미한다.

27) 외화관리법(1999. 2. 26, 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호), 제13조.

28) 외화관리법시행규정(1994. 6. 27) 제18조.

29) 『재정금융사전』, 1437쪽.

30) 외화관리법 제11조.

31) 외화관리법 시행규정 제43조.

32) 외화관리법 시행규정 제44조.

좌의 외화를 계좌 관리자의 동의없이 지출할 수 없다”<sup>33)</sup>고 규정하여 기업 등의 보유외화에 대한 보호를 강조하고 있다.

이와 같이 변경한 이유는 다음과 같이 설명할 수 있다. 우선 외화태환권(외화바꾼 돈표)의 폐지이다. 북한은 1997년 라선지역에 대해 외화태환권 폐지와 환율 평가절하를 실시하였으며, 2002년에는 이 조치를 북한 전지역으로 확대하였다. 외화태환권 폐지로 이를 대상으로 하는 외화원계좌가 무의미하게 되었고, 외화수입에 대해 북한 원화로의 교환 또는 외화보유를 허용할 수밖에 없게 되었다. 이런 상황에서 과거와 같이 외화태환권이 아닌 북한원화로의 지급은 반발을 초래할 가능성이 있으므로, 외화보유는 인정하되 사용을 통제하는 방식으로 변경한 것으로 보인다.

둘째, 화폐기능을 활용한 간접적인 통제로의 전환이라는 경제관리개선조치의 방향과 관계가 있다. 과거에는 생산과 수출, 수출과 외화수입이 분리되어 있어 어느 부문에서 수익이 발생하든지 모두 국가에 귀속되므로, 기업은 수익에 그다지 민감하지 않았다. 그러나 경제관리개선조치로 기업의 독립채산제가 강화되고 수익처분권이 확대

되면서 상황이 바뀌었다. 개별기업으로서는 원화수입 뿐만 아니라 외화수입의 확보가 기업의 확대·발전을 위해 무엇보다도 긴요하게 되었다.

특히 국가가 제정한 공식환율이 과대평가되어 수출로 획득한 외화를 북한원화로 환전하여 지급하는 것은 의미가 없다. 이런 이유로 과거에는 수출품 생산기업이나 노동자에 대해 현물이나 현물교환권을 지급하는 방식으로 인센티브를 부여하기도 하였다.<sup>34)</sup> 그러나 비공식적 인센티브는 기업이나 노동자에게 소비재 등의 제한적 욕구충족에 그쳐, 생산성 증대를 통한 수출경쟁력 제고로 연결되지 못하였다. 이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 “수출로 얻은 자금을 증산을 위한 설비와 자재공급에 돌려 실리를 보장할 수 있는 생산경영체계를 구축”<sup>35)</sup>해야만 하였다. 수출→외화획득→원화지급→자재부족의 악순환을 수출→외화획득→설비·자재 수입→수출확대의 선순환 구조로 변경하기 위해 외화 분배방식을 변경할 필요가 있었다.

셋째, 북한기업의 수출경쟁력 향상이다. 사회주의국가간 무역체제 붕괴로 자본주의 기업과 경쟁해야 하는 상황에서 수출 인센

33) 외화관리법 시행규정 제41조.

34) 이런 이유로 무역회사 또는 외화별이 사업소가 생산자에게 물품대금으로 현금을 지급하기 보다는 외화상점에서 현물을 구입할 수 있는 권한, 물품구입권을 지급하거나 실물을 지급하였다고 한다. (북한민주화네트워크, 『Keys』, 2003년 5월호)

35) 조선신보, 2002. 10. 4.

티브를 제고할 필요가 있었다. 1992년 무역전문기관 이외에 각 위원회·성·도에 대해 무역권한을 부여<sup>36)</sup>하여 부문별·지방별 무역체제로 개편하였다. 그 이유는 해당부처 무역상사의 수출로 획득한 외화로 산하기업의 원료·자재 공급을 보장하는데 있었다.<sup>37)</sup> 하지만 부문별·지방별로 수출품 생산기업과 수출을 담당하는 무역회사가 분리되어 수출과 생산의 유기적 협조에는 한계가 있었다.

이에 북한은 경제관리개선조치의 하나로 무역과 생산을 결합시키는 조치를 취하였다. 현재는 “무역거래가 더 이상 전문기관의 독점물이 될 수 없다”<sup>38)</sup>고 설명하고 있다. 무역과 생산의 결합은 두 가지 방식으로 이루어졌다. ①개별 공장, 기업소도 필요에 따라 무역성의 통일적 지도 밑에 무역활동을 벌일 수 있게 하였다.<sup>39)</sup> 이는 기업이 무역회사를 조직하거나, 국가의 무역회사를

생산기업과 결합하는<sup>40)</sup> 방식으로 이루어졌다. ②부문별로 분산되었던 무역과 생산의 결합으로, 이러한 맥락에서 연합기업소도 재편하여 내각 직속으로 하였다. 대표적인 사례가 ‘아연공업총회사’, ‘마그네샤크링커총회사’,<sup>41)</sup> ‘석유연합총회사’<sup>42)</sup> 등이다. 나아가 “일본의 종합상사와 같은 기능을 가진 무역회사의 도입까지도 고려하고 있다”<sup>43)</sup>고 한다.

이는 중국에서 개방초기에 도입한 무역과 생산의 결합, 즉 工貿結合과 같은 맥락으로, 1992년 시행된 무역 분권화를 기업 단위까지 확대한 조치로 볼 수 있다. 工貿結合의 이유는 “사회주의 시장이 존재할 때에는 정부가 생산과 판매를 하였기 때문에 기업의 자체노력이 필요 없었으나, 자본주의 무역회사와 직접 무역을 하게 된 상황”<sup>44)</sup>에서 기업에 수출 인센티브를 제공할 필요가 있기 때문이다. 이런 이유로 “자본주의국가의 독

36) 리신호, “새로운 무역체계의 본질적 특징과 그 우월성”, 『경제연구』, 1992년 4호, 과학백과사전종합출판사(평양).

37) 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여”, 『김일성 저작집 43』, 조선로동당출판사, 1996, 235~236쪽.

38) 조선신보, 2003. 8. 23.

39) 조선신보, 위의 글.

40) 김용술, 북한경제정책 설명, 『KDI 북한경제리뷰』, 2002년 10월호, 한국개발연구원, 45쪽.

41) 종전에는 수출관련 각 부문이 서로 다른 기관, 예를 들면 생산은 광업성, 수송은 철도성, 수출은 무역성에 소속되었으나, 이를 하나의 연합기업소로 묶어 수출에 이르는 모든 과정을 일원화하였다.(조선신보, 2002. 10.4)

42) 석유 수입, 가공, 무역, 탐사 관련 조직 및 기업 등을 통합, 설립하였다(인터넷판 KOTRA 북한경제속보 ; [http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk\\_news.jsp](http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk_news.jsp)), 2003.3.25.

43) 김용술, 위의 글.

44) 김용술, 위의 글.

점재벌과 맞설 수 있는 기업체<sup>45)</sup>를 구성하여 수출 경쟁력을 높일 수 있도록 무역체제를 재편한 것이다.

넷째, 밀무역 등 일탈행위를 제도권내로 수용하려는 목적도 있는 듯하다. 1990년대 이후 경제위기 심화로 중앙의 물자공급이 축소됨에 따라 각 기관·기업소는 자체 생존을 추구하였다. 이러한 자구활동중의 하나가 비공식 외화벌이라 할 수 있다. 기업 등의 외화벌이에는 비공식조직뿐만 아니라 공식조직들도 참가하였다. ①지방무역회사들을 중심으로 무역회사들이 식량수입을 위해 무역에 적극 나섰고, 경우에 따라서는 밀무역 등 일탈행위도 하였다.<sup>46)</sup> ②공식 무역회사 이외에 외화벌이 사업소도 무역에 적극 참여하였다. 외화벌이 사업소는 원래 무역권한이 없으나, 1990년 초반부터는 거의 독립적으로 외국과 무역을 수행하였다<sup>47)</sup>

고 한다. 초기에는 합법적인 방식으로 시작되었던 외화벌이도 점차 밀무역 등 불법행위로까지 확산되었다.<sup>48)</sup>

이러한 현상은 1990년대 중반 이후 폭넓게 퍼져, 공식적으로 문제가 제기되었다. 이에 대해 북한은 사회주의 무역방식과 어긋난다고 인식<sup>49)</sup>하고 무역에 대한 통제를 강화하였다. 1997년 무역법을 제정하여 무역관리체제를 재정비하고, 1998년 무역기관을 300여개에서 120여개로 통폐합<sup>50)</sup>하였다. 수출입선 혼란으로 인한 비효율성을 제거하고 국가계획달성을 위해 개별기업 관리를 강화하겠다는 의도였다.

하지만 무역통제 강화에도 불구하고 중앙의 자원배분 제약으로 계획경제의 틀을 벗어난 무역과 같은 자구활동을 방지하는데 한계가 있었다. 이에 대응하여 기업에 대해 무역과 외화보유를 인정하고, 이중 일부를

45) 조선신보, 2002. 10. 4.

46) 예를 들면 대성중국의 경우 송이버섯 수매가격이 수출가의 1/10에 불과한데다 그나마 현금이 아닌 물품으로 지급하기 때문에 여타 무역상사나 개인 거간꾼들이 수산물 등으로 위장 포장한 후 톤당 5천~1만달러 정도로 조총련 상공인들과 직접 거래하는 사례가 빈번하였다고 함(내외통신사, 『북한실상종합자료집』, 1995, 105쪽)

47) 양문수, 『북한경제의 구조 - 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교 출판부, 2002, 372~373쪽.

48) 정세진, 『계획에서 시장으로:북한체제변동의 정치경제』, 한울아카데미, 2000, 133~136쪽.

49) 지금 일부 단위들에서 버는 외화가운데서 얼마를 떼어 자체로 무엇을 사오겠다고 제기하는데 그것은 사회주의에 대한 옳은 인식을 가지지 못한데서부터 나오는 편향입니다. ... 외화벌이에 광범한 균중을 조직 동원하라는 것은 균중의 지혜와 힘을 적극 발양시켜 수출품을 더 많이, 더 좋게 생산하라는 것이지 결코 상품을 다른 나라에 팔고사는 일까지 제가끔 하라는 것이 아닙니다. ... 우리는 상품을 다른 나라에 내다 파는 것도 한 몫으로 하고 다른 나라에서 사오는 것도 한몫으로 하는 원칙을 철저히 지켜야 합니다. 대외경제거래는 대외경제위원회와 국가의 승인을 받은 일부기관들만 하고 그밖의 개별적 기관, 기업소는 하지 말아야 합니다.(김정일, “당의 무역제일주의방침을 관철하는데서 나서는 몇 가지 문제”, 『김정일선집 14』, 조선로동당출판사, 2000, 8~9쪽)

50) 통일부 통일교육원, 『남북교류·협력과 북한의 변화 - 중국과 대만의 경험을 중심으로』, 2003, 134쪽.

국가에서 징수하는 방식을 택한 것이다. 하부단위에서 현실적 변화의 진전을 제도적으로 수용함으로써 불법행위 감소와 함께 국가의 외화수입의 증대를 기대한 것이다. 이는 농민시장의 확산에 대응하여 종합시장을 공식 인정하고 사용료 등을 징수하는 것과 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

## (2) 외화의무납부제 실시

외화의무납부제란 기관, 기업소의 외화수입금을 대상으로 국가가 징수하는 의무납부금을 의미한다. 기관, 기업소가 외화수입을 자기계좌로 입금·보유토록 허용하는 대신, 일부를 국가가 징수하는 제도이다. 이는 외화 보유와 사용이라는 인센티브를 제공하여 수출을 증진하고 채산성을 높이려는데 목적이 있다.

과거에도 수출 채산성을 높이기 위해 생산량 지표 이외에 이윤 및 외화지표를 부과하였다.<sup>51)</sup> 이는 해당기업에 대한 계획목표 부과라는 행정적 통제방식으로 물질적 인센티브와는 거리가 있었다.<sup>52)</sup> 그러나 독립채

산제 강화, 수익처분권 확대 등 화폐기능 활성화에 초점을 맞춘 경제관리개선조치의 실시와 연계하여 수출인센티브 방식을 변경할 필요가 있었다. 이런 이유로 기업소 등에 대해 수입외화중 일부를 납부하고, 나머지는 자체로 보유·사용할 수 있도록 허용한 것이다.

외화의무납부제는 과거 중국에서 시행하던 外貨留保制와 유사한 제도이다. 외화유보제란 外貨獲得者(중앙정부 관계부문, 지방정부, 기업 등)가 대외활동으로 획득한 외화의 일정비율을 중앙정부에 상납하고, 나머지는 자기가 사용할 수 있는 제도이다. 1979년 시행된 외화유보제<sup>53)</sup>는 획득외화를 공정한환율로 중국은행에 매각하되, 그중 일정비율에 대해서는 외화획득자에게 사용권한을 부여하였다.

북한은 기관, 기업소, 단체에 대해 “외화수입계획과 국가외화의무납부계획을 의무적으로 수행”하고 “외화수입금에서 외화의 무납부금을 우선적으로 납부토록”<sup>54)</sup> 규정하였다. 외화수입과 의무납부금 징수에 차질

51) 공장, 기업소들에 계획을 줄 때 생산량적으로만 주지 않고 리윤과제와 외화과제도 주면 자연히 리윤에 대하여 관심을 가지게 되고 기술을 발전시켜 제품의 질을 높이며 새로운 제품을 만들기 위하여 애쓸 것이며 원가를 적게 들고 더 많은 돈을 벌기 위하여 생산조직을 깐지게 할 것입니다.(김정일, “경공업을 발전시키며 경제관리연구 사업을 잘할데 대하여”, 『김정일선집 13』, 조선로동당출판사, 1998, 24~25쪽)

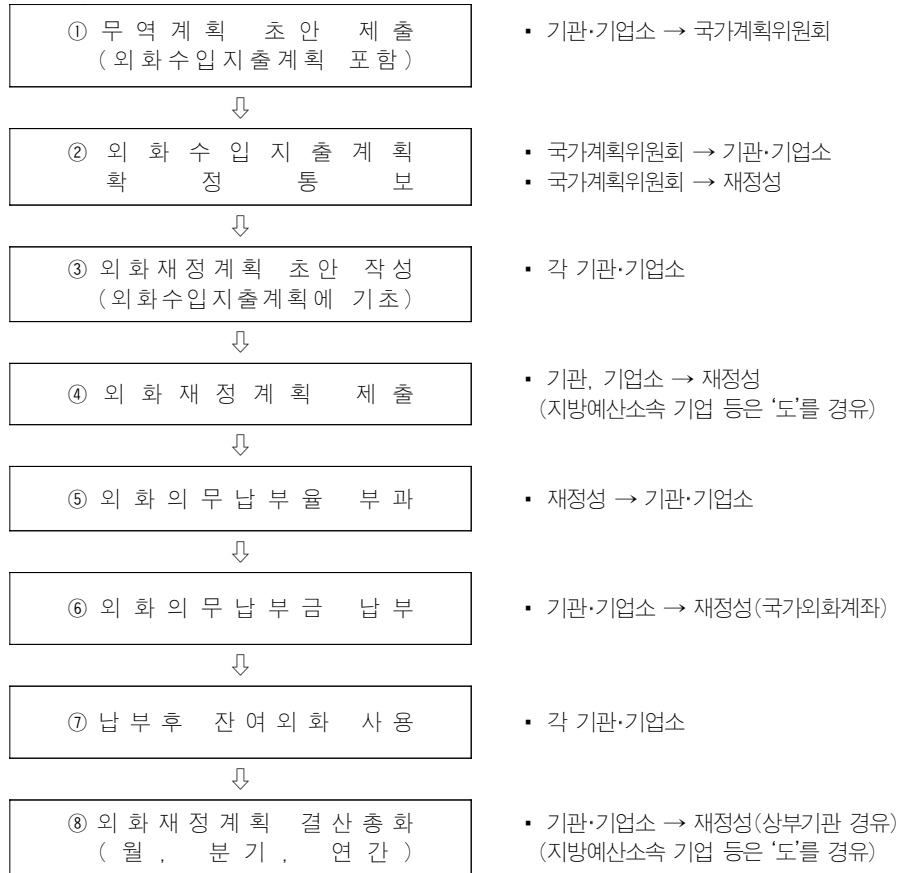
52) 과거에도 비공식적으로 외화유보제가 있었던 것 같다. 최주환은 인민무력부 산하 무역회사의 경우 벌어들인 외화의 3%가 해당회사에 수수료로 지급되었고, 나머지는 전체 외화를 관리하는 금성은행에 입금되었다고 한다.(최주환, “북한군의 외화벌이사업: 자립명분 돈벌려다 부패만 번져”, 『월간 Win』, 1996년 9월호, 중앙일보사, 179쪽)

53) 1958년에도 실시되었으나 문화대혁명 기간중에 취소되었다.

54) 외화관리법 제14조 및 시행규정 제23조.

〈그림 2〉

## 외화수입지출 및 의무납부금 징수 절차



이 발생할 경우 수입자금 조달과 다른 인민 경제계획에 부정적 영향을 미치기 때문이다. 대외결제은행에 대해서도 외화의무납부금의 우선 결제의무를 부과하였다. 외화에 금보호의 예외조치로 “외화수입이 있음에도 외화의무납부금을 납부하지 않는 기관, 기업소에 대해 외화강제납부서(재정성 발급)

에 따라 무조건 은행이 대신 납부”<sup>55)</sup>토록 규정하고 있다.

이와 같은 외화의무납부금 징수는 ‘번 수입’의 분배방식과도 유사하다. 번 수입은 ① 집단주의 원칙에 따라 국가에 대한 의무납부를 우선한 다음 기업소가 쓸 몫을 규정하고, ②기업의 책임성과 창의성을 높이기 위

55) 외화관리법 시행규정 제39조.

한 물질적 자극이 되도록 ‘변 수입계획 수행률’을 기준으로 자체사용분을 규정하여 변 수입이 많을수록 자체 사용분이 많아지는 방식으로 분배된다<sup>56)</sup>고 한다.

그렇다면 각 기관, 기업소에 부과되는 외화의무납부율은 어느 정도인가? 중국의 경우 개방초기 도입한 외화유보제를 개혁·개방의 진전에 따라 점차 다양한 형태로 발전시켰다. 정책목표에 따라 지역별,<sup>57)</sup> 상품별<sup>58)</sup>로 상이한 비율을 적용하는 한편, 계획초과분은 우대비율<sup>59)</sup>을 적용하였다. 이와 함께 개혁·개방의 진전에 따라, 지방정부나 기업의 유보비율을 상향조정하여 수출인센티브를 제고하였다. 예를 들어 일반상품의 유보비율을 보면 1980년대 초반에는 20%, 1980년대 후반에는 25%, 1990년대에는 50%로 점차 높아졌다.<sup>60)</sup>

북한의 경우 자세히 알려지지 않았으나, 외화관리법령은 다음과 같이 규정하고 있다. ①“외화수입계획을 초과 달성”한 경우 “초과수입금은 자체적으로 이용”할 수 있

다.<sup>61)</sup> ②“외화의무납부계획을 부과받지 않은 기관, 기업소”가 외화수입이 있는 경우 “외화수입의 10%를 납부”<sup>62)</sup>해야 한다. ③ 기타의 경우 외화의무납부율에 대해 구체적인 언급이 없으나, ①과 ②보다는 납부 비율이 높을 것으로 보인다. 이와 관련하여 기업이 자유롭게 사용할 수 있는 외화이익의 폭을 20%에서 40%로 확대하였다는 보도<sup>63)</sup>가 있으나, 구체적인 내용은 알려지지 않고 있다.

그러나 실제 외화사용 형태를 보면 기업 형태나 규모별로 상이하게 나타나고 있다. ①국가적 차원의 연계형태이다. 내각소속 조선마그네샤크링커총회사의 경우 확대재 생산을 보장하고 남는 이윤은 경공업부문에 사용토록 하고 있다고 한다.<sup>64)</sup> ②지방적 차원의 연계형태이다. 평양시소속 룡라도무역관리국의 경우 산하 외화상점 및 공장으로부터 평양화장품공장 원자재 수입에 필요한 외화를 조달하고 있다.<sup>65)</sup> ③자체수입-자체사용 형태이다. 평양의 선교편직공장의

56) 장성은, “공장 기업소에서 변수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구”, 『경제연구』, 과학백과사전출판사(평양), 2002년 4호, 39~41쪽.

57) 1985~88년중 경제특구와 티벳은 100%, 신장·내몽골·운남 등 변경지역 50%, 경제기구개발구·광둥·북건은 30%, 기타지역은 25% 등 지역별로 상이한 유보비율이 적용되었다.

58) 일반상품은 25%, 기계·전기제품 50%, 경공업품·방직품 70% 등 상품별로 차등하여 유보비율을 적용하였다.

59) 예를 들면 일반상품의 경우 계획초과 수출에 대해서는 70% 유보를 인정하였다.

60) 자세한 내용은 양평섭, 『중국의 외화관리제도』, 대외경제정책연구원, 1993.7, 94~110쪽 참조.

61) 외화관리법 제20조 및 시행규정 제37조.

62) 외화관리법 시행규정 제25조.

63) 아사히신문, 2003. 10. 4.

64) 조선신보, 2002. 10. 4.

65) 조선신보, 2003. 9. 23.

경우 수출로 획득한 외화를 현대적인 기계와 원료를 수입하는데 사용하고 있다<sup>66)</sup>고 한다. 개별기업이 보유외화 사용에 있어 완전 독립적이 아니라, 다른 부문과 공동 배분하는 등 제한적인 자율성만 인정받는 수준에 머물고 있는 듯하다.

외화의무납부제 도입이 어느 정도 수출인센티브로 작용할 지는 다음과 같은 요인에 의해 좌우될 것이다. 첫째, 외화이익 사용한도가 언론보도와 같이 40%라면, 이는 1990년대 초반 중국과 비슷한 수준으로 상당한 인센티브가 될 수 있다. 둘째, 외화의무납부금을 납부한 후, 유보외화 사용에 있어 기업의 재량권 보유여부이다. 외화관리법은 “외화지출계획에 지정된 지표와 항목에만 사용”<sup>67)</sup>토록 규정하였다. 이 규정이 어느 정도 실효성을 갖는가에 따라 기업이 느끼는 인센티브도 상이할 것이다. 셋째, 외화수입계획의 적정성이다. 외화수입계획 부과가 과다할 경우, 계획초과분을 기업이 자체 이용할 수 있다는 조항은 의미를 갖지 못한다.

### (3) 외국투자기업 및 특수경제지대에 대한 우대

북한은 외화관리에 있어서도 외국투자기업을 우대하고 있다. 북한 기관, 기업소는 정부의 외화수입지출 계획에 따라 수입·지출이 통제되고, 외화재정계획상의 외화의무납부금을 납부할 의무가 있다. 이에 비해 외국투자기업에 대해서는 이러한 통제가 없다. 그러나 외국투자기업도 대외결제는행에 하나의 계좌를 개설하여 이를 통해서만 외화 거래나 결제를 하고, 매분기마다 외화수입지출 내역을 보고해야만 한다. 외국투자기업의 외화수지균형의무를 명문화하지 않았으나,<sup>68)</sup> 공식환율이 과대평가되었으므로 외화수입이 없는 기업은 이익송금이나 국제결제에 필요한 외화를 조달하는데 어려움이 있을 것으로 보인다.

한편, 북한은 남한 및 외국인 투자유치를 위해 경제특구를 지정하고 있다. 남한을 대상으로 공업단지 성격의 개성과 관광특구성격의 금강산이, 외국자본을 대상으로 홍콩식 특별행정구인 신의주와 북한식 경제무역지대인 라진·선봉이 지정되었다. 경제특구는 투자유치를 목적으로 하는 만큼 다른 지역과 분리, 별도로 외화를 관리<sup>69)</sup>하며, 여타지역에 비해 우대하고 있

66) 조선신보사, 『월간조국』, 2004년 6월호. (<http://www.korea-np.co.jp/news/ViewArticle.aspx?ArticleID=10651>)

67) 외화관리법 제19조 및 시행규정 제33조

68) 과거 외화관리법시행규정(1994.6.27)에는 “조선원 돈자리에 공화국영역안 합법적으로 얻은 조선원을 넣는다. 이 돈자리의 돈은 외화로 전환할 수 없다”(제16조)고 하였으나, 새로운 규정에서는 이 조항이 없어졌다.

69) “특수경제지대에서 외화관리는 따로 정하는 바에 따른다”라고 하고 있다(외화관리법 제10조 및 시행규정 제14조).



〈표 3〉 외국투자기업에 대한 외화관리비교

	북한 일반 지역	개성공업지구
외 화 관 리 기 관	재정성	공업지구관리기관 (외화수입금은 중앙공업지구관리기관)
유 통 화 폐	대내 결제 : 북한원 대외 결제 : 외화	전환성 외화
적 용 환 율	북한 환율 (재정성, 무역은행 결정)	국제금융시장 환율 적용
외 화 계 좌 개 설	무역은행 (재정성과 합의시 타은행 가능)	공업지구내 은행
해 외 계 좌 개 설	재정성과 합의 필요	신고
지 불 및 결 제	대외결제은행을 통한 계좌결제	외화현금, 신용카드, 계좌결제 가능
외 화 반 출	입국시 신고한 금액 범위내	제한 없음
외 화 송 금	기업소득 : 부기검증기관 확인 개인소득 : 외화소득 60%	제한 없음
수입 지출 보고	분기 1회 (국내 및 해외계좌 불문)	반기 1회 (해외계좌만 대상)

다. 경제특구도 지역에 따라 투자 유치대상과 목적이 상이하므로 외화관리도 별도로 이루어진다. 독자적 외화관리가 가능한 신의주가 가장 자유롭고, 그 다음은 개성과 금강산이며, 라진·선봉은 상대적으로 규제가 많은 편이다. 외국투자기업이라도 투자지역에 따라 상이한 외화관리제도가 적용된다.

예를 들어 개성공업지구와 북한 일반지역의 외국투자기업에 대한 외화관리제도를 비교하면 많은 차이가 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 환율적용, 계좌 개설, 반출입, 송금 등에 있어 개성공업지구에 대해 우대조치를 부여하고 있다. 그러나 「개성공업지구

외화관리규정」도 다소 미흡한 점이 있다. 이중 주요 내용을 보면 우선 북한 기업 및 종업원의 인센티브의 문제이다. 북한 종업원 등과 외화결제 및 자금거래는 ‘공업지구’에 설립된 북한 외국환은행<sup>70)</sup>이 수행한다. 투자기업이 입금한 외화임금에 대해 북한 외국환은행이 공식환율을 적용, 북한원화로 환전하여 근로자에게 지급하면 외화지급의 취지가 퇴색될 우려가 있다. 다음으로는 남한통화 사용이 명시되지 않은 점을 들 수 있다. 개성공업지구 출입자가 대부분 남한인원이며, 관광객 등 단기·수시 출입자가 많은 점을 감안하면 장기적으로 남한통화도 사용 가능성이 바람직하다.

70) 개성공업지구 외화관리규정 제10조.

## 2. 외화관리제도 변경의 한계

### (1) 당국의 통일적인 외화관리 및 통제

기관·기업소의 제한적인 외화 보유 및 사용이 허용되었어도 외화관리 기본원칙 즉 국가의 통일적 관리, 계획에 의한 수입지출 등의 원칙은 유지되고 있다. 새로운 외화관리법에도 “국가에 통일적 관리는 외화관리의 중요원칙”<sup>71)</sup>으로 규정되어 있다. 이는 ‘재정의 유일관리제’<sup>72)</sup>를 외화관리에 구현한 것으로 국가의 통일적 지도와 통제를 근간으로 지방과 기관·기업소에 제한적인 자율권을 부여한다는 원칙이다.

국가의 통일적 외화관리를 목적으로 외화관리법령은 다음과 같은 세부원칙을 담고 있다. ①‘외화유통 금지’의 원칙이다. 이는 경제특구를 제외한 북한지역에서 외화현금 유통을 금지하며, 외화현금은 지정된 장소에서 북한 원화로 교환하여 사용<sup>73)</sup>해야 한다는 것이다. ②‘외화거래 제한’의 원칙이다. 외화의 매매, 예·적금, 저당 등 외화거래와 대외결제에 대외결제은행을 통해서만 이루어져야 한다<sup>74)</sup>는 것이다. ③‘유일계좌 보유’의 원칙이다. 이는 하나의 외국환은행에 개

설된 하나의 외화계좌를 통해서만 외화거래를 해야 한다는 것이다.<sup>75)</sup> 원칙적으로 무역은행에 하나의 외화계좌를 개설하여 외화거래 및 결제를 하고, 예외적으로 다른 은행에 계좌를 개설하거나, 복수의 계좌를 개설할 경우에는 승인을 받아야 한다. 이와 같은 원칙은 북한 기관, 기업소, 단체뿐만 아니라 외국투자기업, 외국 또는 국제기구의 대표부에도 적용된다.

이와 함께 북한 기관·기업소, 외국투자기업, 대외결제은행 등으로부터 외화거래내역을 보고받아 수입지출을 관리하고 있다. 기관·기업소는 월별, 분기별, 연간 외화결산내역을 은행의 잔액증명을 첨부하여 재정성에 제출해야 한다. 이중 분기별, 연간 보고는 상부기관 또는 도 인민위원회를 통해 제출한다. 외국투자기업도 분기별 외화결산을 부기검증기관의 검증을 받아 관련기관을 경유하여 제출해야 한다. 또한 대외결제은행도 분기별, 연간 재정상태표와 통계자료를 제출해야 한다. 이렇게 취합된 각종 자료를 바탕으로 재정성은 전국적인 외화수입지출계획과 외화의무납부계획 실행상태를 분기별로 종합 분석하고, 그 결과를 내각에 제출<sup>76)</sup>

71) 외화관리법 제3조.

72) “재정을 국가의 통일적인 지도와 통제 밑에 관리하는 질서”를 의미한다. (『재정금융사전』, 1109쪽)

73) 외화관리법 제5조 및 시행규정 제4조.

74) 외화관리법 제6조 및 시행규정 제8조, 제42조.

75) 외화관리법 시행규정 제18조.

76) 외화관리법 시행규정 제75조.

〈표 4〉 북한 기업 등의 외화관리법 위반에 대한 제재

위반 행위	제재 조치
• 외화의무납부금의 기일내 미납	미납금액에 대해 매일 1%의 연체료 부과
• 승인된 대외결제은행 이외의 은행에 입금	시정조치와 함께 해당 외화금액의 10% 벌금
• 승인없이 다른 은행에 외화계좌를 개설	해당계좌 폐쇄와 계좌잔액의 50%범위내 벌금
• 외화 밀매 • 외국에 외화 도피 • 외화반출입규정을 어긋난 외화 반출입 • 불법적 외화수입 • 은행을 경유하지 않은 외화현금 수수	해당외화 전액 몰수
• 외화수입의 은행 미입금	전액 회수, 국가외화계좌 입금
• 대외결제은행의 외화예금·저금 지급 지연	예금자에게 정상이자+20%의 지연배상금 지급

한다.

이 과정에서 위법행위가 발견한 경우 〈표 4〉와 같이 제재한다. 제재에 불응하여 연체료, 몰수금, 벌금 등의 지불을 거절하거나 지정기일내 납부하지 않는 경우, 해당 거래 은행 계좌에서 강제로 회수하여 국가외화계좌에 납부시킨다.<sup>77)</sup> 법령을 위반한 기관·기업소 뿐만 아니라 책임자에게도 행정, 형사 책임을 묻고 있다.<sup>78)</sup>

## (2) 계획에 의한 수입·지출

‘계획에 의한 수입·지출’은 ‘계획의 일원화·세부화 원칙’을 외화관리에 적용한 것으로, 모든 외화의 수입과 지출은 계획에 따라 진행되어야 한다는 것이다. 계획화는 무역 계획 및 인민경제계획과의 균형과 조화, 불

확실성에 따른 혼란 방지, 외화관리의 효율화 등을 목적으로 한다. 외화관리관련 계획에는 외화수입지출계획(국가계획위원회 작성)과 외화재정계획(재정성 작성)이 있다.

〈그림 2〉에서 보는 것처럼 외화수입지출계획은 무역계획과 함께 작성되며, 확정된 외화수입지출계획을 기초로 외화재정계획과 외화의무납부계획이 수립된다. 북한의 기관·기업소·단체는 외화의무납부계획을 다른 계획보다 우선적·의무적으로 이행해야 한다. 외화 수입과 의무납부금 징수가 계획에 미달할 경우 수입자금 조달에 차질이 발생하고, 이는 다른 인민경제계획 전체에 부정적 영향을 미치기 때문이다. 이런 이유로 “외화수입계획과 국가외화의무납부계획을 의무적으로 수행”하고 “외화수입금에서 외화의

77) 외화관리법 시행규정 제84조.

78) 외화관리법 시행규정 제85조.

무납부금을 우선적으로 납부토록<sup>79)</sup> 규정하고 있다. 나아가 대외결제은행에게도 외화 의무납부금의 우선 결제의무를 부과하였다. 외화예금보호의 예외조치로 “외화수입이 있음에도 외화의무납부금을 납부하지 않는 기관, 기업소에 대해 외화강제납부서(재정성 발급)에 따라 무조건 은행이 대신 납부<sup>80)</sup>”토록 하였다.

외화 차입에 대해서는 외화의무납부금을 부과하지 않으나 엄격히 통제하고 있다. ① 외국정부, 국제경제기구, 외국기업 및 금융기관으로부터 차입, ②북한 대외결제은행으로부터 외화차입, ③외화 유가증권발행 등은 사전에 계획에 반영되어 있거나 별도로 승인을 받은 경우에만 허용된다.

외화수입에서 외화의무납부금을 납부한

후, 계좌에 입금된 외화는 해당 기관·기업소·단체가 사용할 수 있다. 하지만 이 경우에도 사전에 승인받은 외화지출계획에 지정된 지표와 항목에 대해서만 사용 가능하다. 자기계좌에 보유한 외화라도 지정된 용도와 다르게 사용하려면 재정성의 승인을 받아야 한다.

#### IV. 평가 및 시사점

이상에서 보듯이 ‘사회주의원칙을 유지하면서 실리를 극대화하는 경제관리방식’을 적용하여 외화관리제도를 변경하였다. 새로운 외화관리제도는 기관·기업소의 외화보유를 허용하는 대신 외화의무납부금을 징수하는 것을 특징으로 한다. 이러한

〈표 5〉 중국의 무역 및 외화관리 개혁정책

	1단계 (‘78년~’84년 상반기)	2단계 (‘84년 하반기~’86년)	3단계 (‘87년~’90년)	4단계 (‘91년 이후)
무역 정책	○ 무역권 이양·분산* ○ 工贸公社* ○ 무역방식의 다양화*	○ 행정·기업 분리 ○ 工贸결합** ○ 무역업무대행제**	○ 수출청부제 도입 ○ 손익자기책임 도입 ○ 單軌制 실시	○ 수출청부제 전면도입 ○ 손익자기책임 확대
외화 관리	○ 외화유보제 도입* (79.8) ○ 외화조절개시(80.10) 내부결제환율 도입	○ 외화조절센터 설치 (실질 이중환율) ○ 외화유보율 상향 (계획초과분 우대, 특수지역 우대)	○ 외화조절공개시장 ○ 지방유보비율 확대 외화사용지표 취소	○ 외화조절센터 개인참여 허용 ○ 관리변동환율제도 ○ 외화유보율 상향 (상품별 유보로 통일)

자료 : 박정동, 『개발경제론』, 서울대학교 출판부, 2000, 251~257쪽 등을 기초로 정리

\* 시행된 조치, \*\* 추진중인 것으로 추정되는 조치

79) 외화관리법 제14조 및 시행규정 제23조.

80) 외화관리법 시행규정 제39조.

외화관리제도 변경이 시사하는 바를 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 외화관리제도의 변경이 북한이 개혁·개방으로 나서고 있음을 시사하는가이다. 그렇게 보기는 어려울 것 같다. 외화관리제도의 변경은 위로부터의 변화의지를 반영한 것이 아니라, 아래로부터의 변화를 계획경제의 틀에 수용하려는 것이기 때문이다. 외화관리제도 변경 이전에도 외화 보유·사용이 금지되어 있었음에도 불구하고, 실제로는 상당한 규모로 이루어졌다.

중앙의 자원공급 축소에 따른 자구노력의 일환으로 중국 등과 비공식무역을 통해 외화유입이 늘어났다. 이와 함께 북한통화의 실질가치 하락에 대응하여 가치저장수단으로 외화에 대한 선호가 확산되었다. 그 결과 경제의 달러화 현상이 급속히 진행되어 민간부문 외화보유가 10억달러<sup>81)</sup> 규모로 증가하였다. 가게는 물론 지방단위 무역기관, 외화별이 사업소 등도 상당한 외화를 보유하고 있었을 것이다. 외화관리제도 변경은 이러한 하부단위에서의 변화를 일부 수용하여 계획경제를 복원하는데 초점을 맞추고 있다. 외화관리제도의 변화에도 불구하고 사회주의 외화관리원칙을 유지하고 있어, 북한 당국의 적극적 개혁의지를 반영하였다고 보기에는 한계가 있

다. 이러한 점에서 정부가 적극적인 의지를 갖고 제도개혁을 주도한 중국과는 차이를 보이고 있다.

둘째, 사회주의 계획경제의 변화라는 비교사회주의 시각에서 볼 때 새로운 외화관리제도는 어디에 해당하는가 하는 것이다. 중국의 경우 1978년말부터 시행된 개혁·개방정책의 일환으로 무역 및 외화관리도 변경하였다. <표 5>에서 보는 것처럼 무역 및 외화관리 제도개혁은 4단계로 진행되었다. 북한의 경우 1990년대 초반 새로운 무역체계를 도입하여 무역 분권화·지방화를 추진하고, 무역 대상 및 방식의 다각화를 시도하였다. 생산과 무역의 결합(工貿結合)도 2002년 경제관리개선조치와 맞물려 추진되었다. 이를 감안하면 현재 북한의 무역제도 개선은 중국의 1단계내지 2단계 초반 정도에 해당하는 것으로 보인다.

무역제도의 변화에 비해 외화관리제도의 개선은 지연되고 있다. 특히 환율제도는 2002년 8월 외화태환권 폐지와 대폭적인 평가절하에도 불구하고, 공식환율과 비공식환율의 격차가 다시 확대되어 제도도입 취지를 퇴색시키고 있다. 그러나 외화의무납부제 시행은 외화관리에 있어서도 변화가 시작되었음을 시사한다. 새로 개정된 외화관리법령은 중국의 「외환관리잠정조례(外

81) 박석삼, 『북한의 사경제부문 연구』, 한국은행 조사국, 2002, 34쪽.

〈표 6〉 외국투자기업에 대한 외화관리비교

	북한 외화관리규정(2002.4)	중국 외환관리잠정조례(1980.12)
외화 관리 원칙	국가의 통일적 관리 계획에 의한 수입지출	국가의 집중관리, 통일적 경영 계획된 관리
외화 관리 기관	재정성	국가외화관리총국
외국 환 은행	조선무역은행 예외적으로 다른 대외결제은행	중국은행 예외적으로 다른 외국환은행
외화 계좌 개설	원칙적으로 조선무역은행	원칙적으로 중국은행
외화 유 보	의무납부금 납부후 계좌에 보유	유보된 외화 보유 인정
외화 사 용	외화지출계획 지표와 항목에 사용	외화관리총국 승인

換管理暫定條例)』(1980.12)와 비교해 보면 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 큰 차이가 없다.

셋째, 외화관리제도의 변경은 어떤 의미를 갖고 있으며 향후 북한의 변화에 어떻게 기능할 것인가? 외화관리제도의 변경은 우선 외화보유에 있어 국가와 기업의 분리가 시작되었음을 의미한다. 국가가 외화를 보유·분배하는 구조의 균열과 함께 기업이 제한적이거나 외화관리 주체로 등장하게 된 것이다. 또한 이는 외화관리에 있어 직접적 행정규제 대신 경제조절수단이 사용되기 시작되었음을 의미한다. 가치공간과 화폐기능의 활용이라는 경제관리개선조치 추진방향과 유기적인 연관성을 갖고, 외화관리제도도 개선되고 있음을 보여준다.

그 결과 기관·기업소와 같은 경제행위자에 있어서는 기존의 비공식적 활동이 부분적이거나 공식제도로 수용됨으로써, 외화관

리에 있어 활동공간이 확대되고 자율성이 제고될 것으로 예상된다. 이는 외자유치, 무역 등 대외활동을 촉진시키는 인센티브로 작용하고, 나아가 새로운 변화를 태동할 수 있는 단초가 될 수 있을 것이다.

그러나, 새로운 외화관리제도 변경도 사회주의계획경제 유지에 집착하여 기존의 하부단위 변화를 완전히 수용하지 못했다. 제도와 현실의 괴리, 정부의 통제와 하부단위의 자생력간 갈등을 해소하지 못한 결과, 하부단위에서 일탈행위가 발생할 가능성을 내포하고 있다. 더구나 외화관리 환경도 개혁·개방 초기의 중국에 비해 열악하다. 정치적, 경제적으로 열악한 제반여건으로 인해 대폭적인 외자유치나 수출 확대를 기대하기 어려운 상황이다. 따라서 거시경제적인 측면에서 북한 당국이 기대한 성과를 달성하기에는 한계가 있을 것으로 보인다.◆

## 〈참고문헌〉

### 1. 북한문헌

- 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여”, 『김일성저작집 43』, 조선로동당출판사, 1996.
- \_\_\_\_\_, “경공업을 발전시키며 경제관리연구사업을 잘할데 대하여”, 『김정일선집 13』, 조선로동당출판사, 1998.
- \_\_\_\_\_, “당의 무역제일주의방침을 관철하는데서 나서는 몇 가지 문제”, 『김정일선집 14』, 조선로동당출판사, 2000.
- \_\_\_\_\_, “혁명적 군인정신을 따라 배울데 대하여”, 『김정일선집 14』, 조선로동당출판사, 2000.
- 리신호, “새로운 무역체계의 본질적 특징과 그 우월성”, 『경제연구』, 1992년 4호, 과학백과사전종합출판사(평양).
- 사회과학출판사(평양), 『재정금융사전』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『경제사전』, 1985.
- 장성은, “공장 기업소에서 번수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구”, 『경제연구』, 2002년 4호, 과학백과사전출판사(평양).

### 2. 국내문헌

- 김용술, “북한경제정책 설명”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2002년 10월호, 한국개발연구원.
- 박석삼, 『북한의 사경제부문 연구』, 한국은행 조사국, 2002.
- 북한민주화네트워크, 『Keys』, 2003년 5월호.
- 손희두, 『북한의 외환법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2002.12, 1쪽.
- 양문수, 『북한경제의 구조 - 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교 출판부, 2002.
- 양평섭, 『중국의 외환관리제도』, 대외경제정책연구원, 1993.7.
- 유승호, “북한의 경제개선조치 이후 환율동향과 시사점”, 『수은해외경제』, 통권 254호(2003년 12월호), 한국수출입은행.
- 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』, 한울아카데미, 2000.
- 최주환, “북한군의 외화벌이사업: 자립명분 돈벌러다 부패만 번져”, 『월간 Win』, 1996년 9월호, 중앙일보사.
- 통일부 통일교육원, 『남북교류·협력과 북한의 변화 - 중국과 대만의 경험을 중심으로』, 2003.