

북한의 관세 및 비관세제도 분석과 국제사회 편입에 대한 시사점

최장호 대외경제정책연구원 세계지역연구1센터
통일국제협력팀장
choi.j@kiep.go.kr

김다을 대외경제정책연구원 세계지역연구1센터
통일국제협력팀 부연구위원
dwk129@kiep.go.kr

이정균 대외경제정책연구원 세계지역연구1센터
통일국제협력팀 전문연구원
jkrhee@kiep.go.kr

최유정 대외경제정책연구원 세계지역연구1센터
통일국제협력팀 전문연구원
choiyj@kiep.go.kr



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

주요 내용

- ▶ 본 연구는 북한의 관세 및 비관세제도를 분석하여 북한 당국의 무역 정책에 대한 방향성, 법·제도의 구조와 특징을 밝히고, 북한이 대외 개방을 하고 국제사회에 편입하고자 할 때 무역 관련 법·제도에서 우선적으로 개편되어야 하는 사항을 규명하는 데 목적이 있음.
- ▶ 북한에서는 최근 법에 의한 무역 통제, 즉 사회주의 법치국가를 강조하면서 법의 역할을 확대하는 경향이 나타나고 있으며 이는 향후 더욱 강해질 것으로 전망됨.
 - 북한은 국가가 무역과 관련된 모든 권한을 독점하고 보호무역주의를 시행하고 있으며, 이는 국가의 안전 보장과 자립적 민족경제 보호를 목적으로 하고 있음.
 - 북한 관세의 산업보호 기능 및 재정 기여 미비, 관세정책과 산업의 연계성 부족은 국제사회 편입을 위한 필요조건 중 하나인 국제기준에 부합하는 관세율을 급하게 제정했기 때문으로 해석해 볼 수 있음.
- ▶ 북한 무역제도 개편의 방향성은 관세화이며, 비관세제도 철폐와 국제무역 질서에 맞는 관세제도 개편 등을 통해 국제적인 고립상태에서 벗어날 필요성이 있음.
 - 북한의 무역 관련 법·제도 개편, 특히 대외개방은 우리의 잠재적 이익과 직접적으로 연관됨.
 - 이에 북한 당국이 대외 개방에 맞춰 법·제도를 개편할 수 있는 충분한 인적 역량이 나 대외 개방의 경험을 갖추고 있으므로 우리가 관심을 가지고 지켜보며 개입할 필요성이 있음.

1. 연구의 배경 및 목적

- [배경] 우리 정부는 원칙 있는 대북 관여를 통해 국제사회와 함께 북한의 변화를 유도하고, 북한의 비핵화 진전 시 북한의 경제개발 협력 구상을 추진하겠다는 입장
 - 국제사회가 북한의 경제개발에 앞서 경제 개방과 무역 장벽의 투명성 제고를 요구하고 있음에도 국내에는 북한의 관세 및 비관세제도에 대해 알려진 사실이 거의 없음.
 - 이에 북한의 관세 및 비관세제도에 대해서 체계적으로 분석 필요
- [목적] 본 연구는 북한의 관세 및 비관세제도를 분석하여 북한 당국이 가진 무역 정책에 대한 방향성과 법·제도의 구조 및 특징을 밝히고, 차후 북한이 대외 개방을 하고 국제사회에 편입하고자 할 때 무역 관련 법·제도에서 우선적으로 개편되어야 하는 사항을 규명하고자 함.
 - 첫째, 북한에서 법이 갖는 지위, 북한의 「무역법」과 「세관법」, 관세율 편람에 나타난 법·제도 제정 목적, 주요 내용을 고찰
 - 둘째, 관세율을 산업별·품목별로 분류하여 북한 산업정책과의 관련성, 산업 보호 정도, 재정 기여율을 분석
 - 셋째, 국제기준에서 규정하는 비관세제도의 의미를 살펴보고 북한 비관세장벽의 주요 쟁점과 주요한 특징을 규명
 - 넷째, 사례연구로 사회주의 체제전환국인 베트남과 국가 주도형 경제개발을 한 한국의 대외 개방 사례를 분석
 - 다섯째, 이상의 논의를 종합하여 북한이 국제사회에 편입하려 할 경우 제기될 수 있는 다양한 쟁점을 검토
- [차별점] 사상 처음으로 북한의 관세율표를 소개하고 분석하였다는 점에서 기존 연구와 차별화되며, 이를 통해 북한의 관세에 대한 인식, 역할 규정, 정책적인 활용 등을 구체적으로 규명할 수 있을 것으로 기대
- [범위] 본 연구의 분석 범위는 2005년 이후 북한의 관세와 비관세제도이며, 사례연구로 베트남의 도이머이(1986년) 이후부터 WTO 가입(2007년)까지, 한국의 1960년대부터 1990년까지 관세정책의 변화를 분석하였음.

- [방법론] 본 연구는 문헌조사와 통계분석, 무역 관련 분야에 종사한 북한이탈주민 면담, 현지조사 등 다양한 방법론을 활용하였음.
 - 문헌조사: 2022년에 발표된 북한의 법령집을 증점적으로 검토
 - 통계분석: 북한의 관세율편람(2005년판)을 입수하여 분석
 - 북한이탈주민 면담: 대외경제성 및 특수기간 무역 종사자, 접경지역 밀수업 종사자 등
 - 현지조사: 베트남 하노이를 방문하여 Institute of World Economics and Politics(IWEP), Institute for Northeast Asian Studies(INAS), Vietnam Asia-Pacific Economic Center (VAPEC), Central Institute for Economic Management(CIEM), Development Strategy Institute(DSI), Diplomatic Academy of Vietnam(DAV) 등 기관의 전문가 면담

2. 조사 및 분석 결과

1) 북한의 법치주의와 무역제도 분석

① 북한에서 법의 역할과 사회주의 법치국가론의 부상

- 법치주의가 경제 발전의 원동력이 되는 이유는 법의 명확성을 통해 행위자들이 합리적인 선택을 할 수 있는 환경이 조성되기 때문이며, 특히 무역에서 관세율과 비관세장벽을 명확하게 규정하는 것은 수출입의 불확실성을 줄여 무역이 안정적으로 성장할 수 있게 해준다는 점에서 중요
- 북한의 「세관법」 제정연도는 1983년, 「무역법」은 1997년, 관세율편람 편찬 시기는 2005년으로 우리나라에 비해 늦는데, 최근 북한은 사회주의 법치국가론을 주장하면서 경제 전반에 관한 법제를 개편하고 있음.
 - 북한에서 관세 및 무역 관련 법의 제정이 늦은 것은 사회주의 제도 자체의 특징에서 기인하는데, 마르크스-레닌주의에서는 국가와 국가에서 파생한 법은 궁극적으로 사라져야 한다고 주장
 - 이에 따라 북한에서 최고의 권위를 갖는 것은 당의 영도이며 법은 이를 보조하는 기능 수행
 - 경제가 발달하고 국제사회와 교류가 많아지면서 2000년을 전후하여 북한도 국제관례를 따라 무역과 관련된 법·제도를 제정하고 편찬하였으며, 최근에는 사회주의 법치국가론을 주장하면서 경제 전반을 아우르는 법·제도를 제·개정하고 있음.

② 무역 관련 법·제도의 제정 목적

- 북한은 국경을 관장하는 「세관법」을 우선적으로 제정하였으며, 그 목적을 △ 통관질서 확립, △ 국가 안전 보장, △ 자립적 민족경제 보호, △ 대외경제관계 발전 등에 두고 수출입을 통해 국가의 안전이 저해되고 자립적 민족경제의 순환구조가 깨지는 것을 지양

- 북한은 직접적으로 국경을 통제하는 「세관법」을 1983년 우선적으로 제정하였으며, 이후 17차례(1987년, 1990년, 1993년, 1999년, 2001년, 2005년, 2006년, 2007년에 2회, 2009년에 2회, 2011년, 2012년, 2017년, 2018년, 2020년, 2021년)에 걸쳐 개정
 - 「세관법」은 북한의 경제 규모가 크지 않았을 때 무역을 통제하기 위한 것으로 국경을 통제하는 세관의 역할과 권한, 의무 등을 명시하여 수출입을 통해 북한에 대한 외국의 영향력이 커지는 것을 지양하고 있음.
- 사회주의 경제권이 붕괴하고 상업적 성격의 무역거래가 증가하기 시작한 1997년 「무역법」이 제정되었는데, 그 목적을 △ 대외 무역 발전, △ 거래질서 확립, △ 균형 무역수지 달성, △ 무역 확대, △ 경제발전 등에 두었고, 궁극적으로 자립경제와 자력갱생 확립을 지향
 - 북한의 「무역법」은 사회주의 경제권 붕괴 이후 무역에서 상업적인 성격이 강해지기 시작하면서 1997년 제정되었는데, 이후 9차례(1999년, 2004년, 2007년, 2009년, 2011년, 2012년, 2015년, 2018년, 2020년)에 걸쳐 개정되었음.
 - 「무역법」은 세관뿐만 아니라 수출입에 관한 전반적인 내용을 명시하고 있는데, 북한이 추구하는 대외무역 발전은 무역 규모 확대보다는 무역 거래를 하는 국가의 수를 증가시켜 개별 국가가 북한에 미치는 영향을 최소화하는 것임.
 - 결과적으로 북한의 대외무역 발전은 자립경제와 자력갱생을 강조하여 외부의 영향을 최소화하는 것에 있음.
- 북한 관세의 기본이 되는 관세율편람은 2005년에 제정되었는데, 이 시기는 북한이 형식적인 법 체계를 갖추면서 대외적으로 자본주의 경제질서에 대한 편입 노력을 경주한 시기임.
 - 관세율편람 머리말에서는 “당의 자주적인 대외정책에 따라 대외무역관계가 더욱 다양화, 다각화 되어가고 있는 현실적 요구와 세계관세기구의 권고안을 우리나라의 실정에 맞게 규모와 내용을 폭넓게 전개하여 무역실무에 효과적으로 활용할 수 있도록 편집되었다”라고 편찬 배경을 밝히고 있음.
 - 또한 “나라의 자립적민족경제를 보호하는 데 이바지하는 것을 기본사명으로 한다”고 목적을 밝히고 있음.
 - 「세관법」에서와 같이 경제를 보호하는 것에 방점을 찍고 있으며, 관세 재정 수입 확보보다는 국내 산업과 소비자 보호에 정책적인 방점을 두고 있다고 할 수 있음.
- 북한은 세관을 통과하는 모든 수출입 화물에 관세를 부과하고 외화로 납부하도록 하고 있어, 관세는 재정 수입을 늘리는 역할뿐만 아니라 민간이 가진 외화를 공공부문으로 흡수하는 역할도 수행

2) 북한 관세율의 구조와 역할

① 북한 관세율의 구조

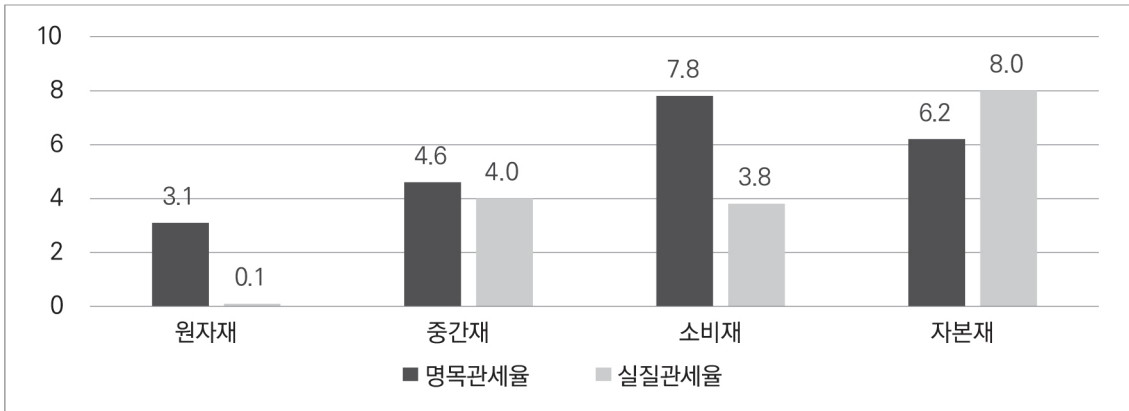
- 관세율편람(2005년)에 따르면 북한은 HS코드 8자리 단위에서 관세를 부과하고 있으며 관세율이 명시된 수입품목은 총 1만 529개이고, 수입관세가 주를 이루고 일부 수출통제 물자에 대해서는 수출관세도 부과
 - 관세율의 종류는 기본관세율(국정관세율), 특혜관세율(협정관세율), 따로 정한 관세율로 구분
 - 기본관세율을 모든 품목에 우선적으로 적용하며, 특혜관세율은 무역협정을 체결한 교역국과의 거래에 적용하는데 북한은 무역협정을 체결한 교역국이 없으므로 사실상 모든 무역에 대해 기본관세율이 적용되며 2005년 관세율편람에도 이를 명시
 - 따로 정한 관세율은 주요 국가 통제품에 대한 별도 관세율로 2005년 기준 총 33개 품목에 대해 규정되어 있으며 기본관세율에 우선하여 적용
- 관세 납부 통화에 따라 외화관세, 내화관세가 존재하며 외화관세가 내화관세보다 우선적으로 적용됨.
 - 외화관세는 외화기준 수입액에 관세율을 곱해 외화로 납부하는 것이며, 내화관세는 이에 환율을 곱해 북한원으로 납부하는 것임.
 - 국정환율 기준으로 내화관세 부과 시 실질적인 관세액이 매우 낮기 때문에 대부분 외화관세를 납부할 것으로 추정
 - 다만 외화관세 부과대상, 내화관세 부과대상으로 별도로 지정된 품목도 존재하며, 일례로 “따로 정한 관세율은 외화관세율”이라고 규정하고 있음.

② 수입 관세율의 구조

- 북한 관세율의 가장 큰 특징은 전반적인 관세율 수준이 낮다는 것임.
 - 외화 기본관세율을 기준으로 명목관세율 평균은 5.5%, 실질관세율 평균은 4.6%에 불과하였음.
 - 2005년 약 150개국의 WTO 회원국을 포함한 전 세계 국가의 평균 명목관세율 수준은 8.1%로 북한의 명목관세율 5.5%보다 높으므로, 북한의 관세율 수준은 전 세계 평균에 비해 낮은 수준임.
 - 구조적으로는 가공단계별로 살펴보았을 때 가공수준에 따라 관세율이 높아지는 경사관세구조를 갖고 있으나 산업보호 목적을 달성하기에 전반적인 관세수준은 여전히 낮음.
 - 원자재 3.1%, 중간재 4.6%, 소비재와 자본재는 각각 7.8%, 6.2%로 원자재에서 최종재로 갈수록 관세율이 높아지는 전형적인 경사관세구조
 - 또한 운송기기나 기계전자기기 등 자본재류에 높은 관세가 부과되어 관세가 자본축적에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 제기되었음.

그림 1. 북한의 가공 단계별 관세율(2005년)

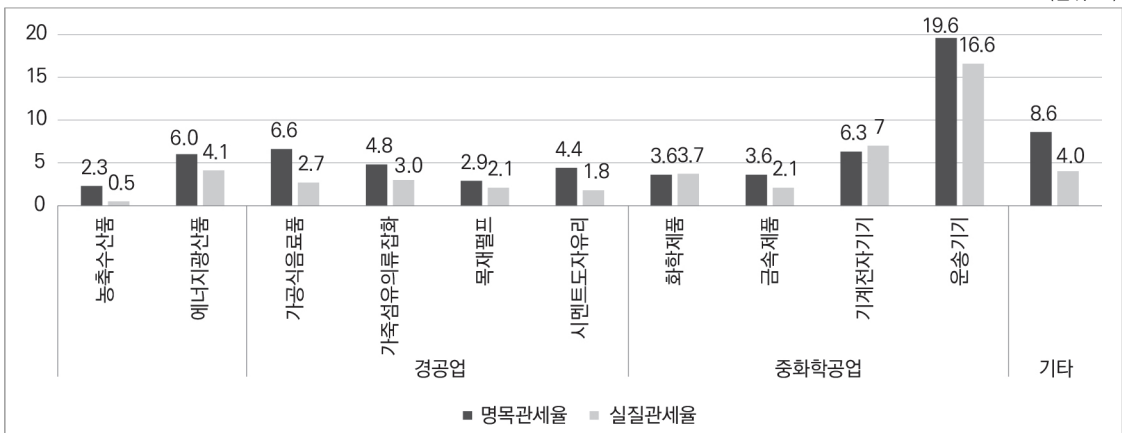
(단위: %)



자료: 북한 관세율편람 기반 저자 작성.

그림 2. 북한의 품목별 관세율(2005년)

(단위: %)



자료: 북한 관세율편람 기반 저자 작성.

③ 산업보호 효과 및 재정 기여도

- 2000년대 당시 '선군경제노선'이라는 북한의 산업정책에 2005년의 관세율 체계가 부합하지 않는 측면이 많아 북한이 주장하는 것과 달리 관세율이 산업보호를 목적으로 정교하게 설교되지 못하였던 것으로 평가
 - 북한 관세율 구조의 산업별 특징은 ① 농축수산물에 대한 낮은 관세율, ② 가공식품료품 및 섬유의 류제품에 대한 경사관세, ③ 운송기기 및 기계전자기기 중간재에 대한 고관세, ④ 금속·화학제품에 대한 저관세 등임.
 - 구조적으로는 산업화 초기 국가의 일반적 산업 발전 단계상의 관세구조에 부합할지라도 관세율 수준은 매우 낮아 관세를 통해 국내 산업을 보호하고 육성하기에 충분하지 않음.

표 1. 2000~10년대 북한 산업정책 목표와 필요 관세정책

2000년대	
산업정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> 고난의 행군 이후 선군경제노선 채택 석탄·철광석 → 금속 → 기계 → 군수의 산업연관구조 우선 회복 주민생활 및 광범위한 제조업 기반과 관련된 '석탄 → 석탄화학 → 농업·경공업' 연계구조의 회복은 후순위 현대화·기술개건 및 과학기술 강조
실태	<ul style="list-style-type: none"> 산업기반이 붕괴해 모든 재화 수입 필요 특히 설비 개보수를 위한 부품·부분품과 자본재, 필수 소비재 수입이 우선적으로 필요
필요 관세정책	<ul style="list-style-type: none"> 기술개건을 위한 설비 및 부품·부분품에 대한 관세인하 국내 생산기반이 취약한 소비재 관세 인하 특히 광업과 금속산업의 원자재·중간재 관세 인하
2011~16년	
산업정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> 경제해빙진노선 및 경제건설총력집중노선 채택 4대 선행부문(전력, 석탄, 금속, 운수)과 기초공업(기계, 화학) 회복 및 국산화 인민생활향상을 위한 경공업·농업의 생산 증대, 질 제고, 국산화 이전 정권에 비해 산업간 균형적 성장 추구 현대화·기술개건 및 과학기술 강조
실태	<ul style="list-style-type: none"> 2000년대의 일부 성과, 북중무역 확대 과정에서 중국 자본의 설비투자로 부분적으로 산업연관구조 회복 과거에 비해 화학·경공업 부문에서 성과를 거둔 것으로 추정 비교우위 산업 중심으로 대중수출이 증가하며 광업, 조립가공 경공업 등 산업화 초기단계 성장 산업 확대
필요 관세정책	<ul style="list-style-type: none"> 경공업 육성을 위한 소비재·경공업품 관세 인상 산업생산 회복을 위해 주요 산업의 원자재·중간재, 설비에 대한 관세 인하 국내 생산능력이 불완전한 품목의 국산화 추진에 있어 원부자재의 원활한 공급을 통한 산업발전과 국산화 목표의 상충 해결 필요

자료: 산업정책에 관한 내용은 이석기, 변학문, 나혜선(2018), 「김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책」, pp. 22~105를 참고하여 저자 작성.

- 재정기여도 측면에서도 관세수입이 북한 재정수입의 2% 이하에 불과해 관세가 재정수입에 기여하는 역할이 미미한 것으로 나타남.
 - 개발도상국의 경제발전에 있어 관세의 가장 중요한 기능이 산업보호 혹은 재정수입 기여도라고 할 때 북한의 관세는 두 가지 모두에서 부족한 것으로 판단됨.
- 북한이 스스로 주장하는 바와 같이 관세를 통해 산업육성과 산업보호 목적을 달성하고자 한다면, 북한의 관세율 구조 및 수준에 대한 개편이 필요할 것으로 보임.
 - 특히 북한이 초보적 수준의 산업발전을 보이고 있는 가공식품산업, 섬유류산업, 철강산업에 대해 관세에 의한 산업보호가 필요할 것임.

표 2. 북한 관세의 재정수입 기여도

(단위: 만 달러, %)

연도	관세수입액 (A)	재정수입액 (B)	재정수입 증가율	관세 비중 (A/B)
2010	10,830	520,671	7.7	2.1
2011	15,479	586,396	8.7	2.6
2012	15,331	623,124	10.1	2.5
2013	14,799	676,137	6.0	2.2
2014	16,251	712,072	6.0	2.3
2015	13,885	685,946	5.0	2.0
2016	14,700	731,932	6.3	2.0
2017	14,575	775,447	4.9	1.9
2018	6,340	824,662	4.6	0.8
2019	7,843	847,838	5.3	0.9
2020	3,750	877,497	4.3	0.4
2021	2,040	879,082	1.1	0.2
2022	1,901	892,269	1.5	0.2

자료: 기준연도 재정수입액과 연도별 재정수입증가율은 이종규(2022), pp. 9~10; 관세수입액은 중국해관통계, 관세유통편람을 이용하여 저자 계산.

3) 북한 무역제도의 비관세장벽

- 비관세장벽(NTBs: Non Tariff Barriers)은 관세를 제외한 모든 무역제한조치를 말하는데, 북한은 자신의 무역제도 중 상당수가 국제무역 질서에서 비관세장벽으로 작용할 수 있다는 인식은 하지 않고 있음.
 - 북한은 비관세장벽이 자본주의 국제무역의 발전을 저해하며 세계 자본주의 시장의 무질서와 혼란을 야기하는 한편 국가간 갈등과 모순을 격화한다고 평가하고 있으나, 북한의 높은 비관세장벽에 대해서는 전혀 평가하지 않고 있음.
- 북한의 비관세장벽 요소 중 우선적으로 검토해야 할 정책적 요소는 △ 중앙집권적 통치 체제와 대외무역의 국가적 관리, △ 경제 부분의 자립적 민족경제건설 목표, △ 국가방위력의 질적 강화, 당-국가 체제의 강화 등이 있음.
 - 북한의 대외무역은 국가의 독점적 관리 원칙에 따라 국가의 관리·통제 대상으로서 국가계획에 따라 이루어지며, 외국인의 자유로운 무역은 불가능함.
 - 자립적 민족경제 건설 강제로 대외경제 관계를 최소한의 필요 원자재 및 자본재를 수입하기 위한 보완적 차원으로만 인식하고 있으며, 그 결과 북한의 무역제도는 수출입을 그 자체가 목적이 아닌 자국의 경제를 발전시키는 보조적인 역할로 국한하였고 자국민과 자국 법인에 비해 외국인과 외국 법인을 차별하는 요소를 많이 포함
 - 당-국가 체제 강화로 무역에 있어 당이 요구하는 사업체계의 관철과 당 사업 방법의 확립을 요구하는 한편, 당적 지도 강화를 강조하면서 대외경제 협력에 부정적인 영향을 미침.

- 북한의 비관세장벽 요소 중 제도적 요소는 국가무역제도 자체라 할 수 있음.
 - 북한의 중앙집권적 무역 체제는 계획-계약-가격 결정-수송-통관-대금 결제에 이르는 무역의 전 과정에서 비관세장벽으로 인식될 수 있는 다수의 요소가 존재함.
 - 다수의 요소는 △ 무역 자격의 제한, △ 복잡한 수출입 절차 및 규제, △ 국가계획에 의한 무역계획 수립 및 이행, △ 화물 수송 및 선·하적 검사, △ 표준, 규격 및 검사제도, △ 3통(통관, 통신, 통행), △ 무역대금 결제 등을 들 수 있음.
- 북한 무역제도의 비관세장벽 요소들은 중앙집권적 무역 체제, 자립적 민족경제 건설, 자본주의 문화 유입 통제 등 체제의 안정적 유지 목적과 국가계획 관리·통제 역할에 중점을 두고 있음.
 - 무역 관련 제도간 정합성과 불명확한 위계질서로 인하여 관련 제도에서 규정하고 있는 내용이 불명확하고 구체적이지 않아 다의적 해석이 가능하며, 이로 인한 분쟁 발생 가능성이 높음.
 - 국영무역기업제, 지정무역제, 무역업 허가제를 법으로 정하고 있는데, 무역거래는 무역거래 취득 조건을 갖추고 중앙 무역지도 기관의 승인을 받은 기관, 기업소, 단체만 할 수 있고, 승인을 받은 기관, 기업소, 단체는 업종과 지표에 맞게 수출입 수속과 무역거래를 하도록 규정하고 있으며 승인된 업종과 지표로 다른 기관, 기업소, 단체의 위탁을 받고 무역거래를 할 수 있으나 이 경우 계약을 정확히 맺고 이행하도록 하고 있음.
 - 무역계약, 무역가격, 수출입 상품 수량, 운송, 대금 결제 등 모든 무역 절차는 국가계획과 승인에 따라 이루어지며, 무역계약과 관련하여 무역 상대국의 거래 당사자와 계약을 맺을 경우 중앙무역지도기관의 계약서에 대한 심의를 받도록 규정

표 3. 북한 무역법의 수출입품 제한, 금지, 반·출입 중지 규정

관련항목	조 항	내 용
수출입 제한	제48조	<ul style="list-style-type: none"> • 국내수요보장과 자연부원, 환경을 보호하여야 할 경우 • 인민경제발전에 지장을 줄 수 있을 경우 • 국제수지와 무역수지의 균형을 보장하여야 할 경우 • 해당 조약이나 협정에 따라 수출입을 제한하여야 할 경우 • 우리나라에 대한 제재나 차별적인 제한 조치를 취하는 경우
수출입 금지	제49조	<ul style="list-style-type: none"> • 나라의 안전과 사회공공질서를 침해할 수 있는 경우 • 사람의 생명에 피해를 줄 수 있는 경우 • 환경보호와 동식물의 생장에 위험을 줄 수 있는 경우 • 경제적 실리가 보장되지 않는 경우 • 해당 조약이나 협정에 따라 수출입을 금지하여야 할 경우 • 우리나라에 대한 제재나 차별적인 제한 조치를 취하는 경우
수출입품의 반·출입 중지	제56조	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 무역정책에 어긋나게 수출입 지표를 선정하여 수출하거나 수입하는 경우 • 국가계획기관으로부터 무역계획을 받지 않았을 경우 • 중앙무역지도기관으로부터 무역계약심의, 가격 및 반·출입 승인을 받지 않았을 경우 • 비법적으로 상품을 원천 동원한 경우 • 그 밖에 무역 관련 법규에 어긋나게 수출입을 하는 경우

자료: 국가정보원(2022), 『북한 무역법』, pp. 1044-1052를 활용하여 저자 정리.

4) 한국과 체제전환국(베트남)의 국제사회 편입과 관세 기변

① 한국과 체제전환국(베트남)의 관세화 조치

- 한국과 베트남은 서로 다른 경제체제하에서 관세제도를 수립하고 관세율 체계를 도입하는 과정에서 두 국가 모두 비관세 제도가 관세정책으로 전환되는 ‘관세화 조치’를 겪은 유사한 경험을 가지고 있음.
 - 한국과 베트남은 관세화 조치 과정에서 관세율이 1차 상승하고, 경제 개방 전략 혹은 발전 전략하의 산업 보호 목적에서 관세율을 산업 분야에 따라 차등적으로 가져가는 정책에 의해 보호 산업의 관세율이 2차 상승·변동하는 유사한 경험을 하였음.

그림 3. 경제 개방 단계별 관세·비관세 제도 개혁 정책 및 내용

	사회주의국가 (혹은 개혁 이전)	개혁개방 정책도입	양자/다자 무역 관계(협상기)	WTO 가입 완료 그 이후
정책	중앙집권적 무역 정책	무역 분권화 (내국인 위주)	제한 없는 무역 참여 수출입 품목 자유화 역내 경제협력, 무역협정 참여	WTO 규정 준수 (완전한 자유 무역 지향)
관세	제한적인 역할 (관세를 없거나, 유명 무실)	관세 제도 수립(관세율 상승) 산업보호 위한 관세를 조정 관세 징수+무역 증대=재정 기여	산업보호 위한 관세율 조정 MFN 관세 자격 획득(주로 양자) 관세 징수+무역 증대=재정 기여	관세 장벽 철폐(양허안) (관세율 하락)
비관세	무역 권한 제한 수출입 품목 제한	산업정책에 따른 비관세 장벽 완화/일부 수립	수출입 품목 제한 완화 무역 통관 제도 완화	비관세 장벽 철폐
목표/ 이슈	국가경제계획에 따른 품목 수출입	민간 참여 확대 → 무역 증대 왜곡된 교역 구조조정	교역 상대국으로부터의 MFN/GSP 자격 획득과 수출 증대	국제사회 편입과 산업/수출 경쟁력 확보

자료: 저자 정리.

- 이러한 한국과 베트남의 경험은 경제 체제와 상관없이 북한의 대외무역이 활성화되면 북한 또한 자국 산업의 보호를 위한 관세제도 개혁이 불가피함을 시사
 - 현재 북한의 관세제도는 앞선 장들에서 살펴본 바와 같이 산업 보호 역할이 미비하기 때문에 북한은 향후 자국의 산업구조를 고려한 관세제도 수립이 필요할 것임.
 - 이 과정에서 북한 역시 베트남의 경험과 유사하게 관세화 과정을 경험할 것으로 보이며, 현재 북한의 관세율 수준에서 보았을 때 이 과정에서 북한의 관세율은 지금에 비해 상당히 높아질 것으로 보임.
 - 북한은 정책적·경제적 비교우위를 고려하였을 때 산업별 관세율을 어떻게 가지고 가는 것이 좋을지 고민할 필요가 있음.

- 베트남 사례에서 보았듯이 북한의 자체적인 관세제도(관세율 정책)도 중요하지만, 북한이 교역 상대국으로부터 받을 수 있는 관세 조치(MFN, GSP 관세)가 결국 무역 확장에 더욱 중요함.
 - 따라서 개혁 초기에는 산업정책과 연계한 관세율이 수립될 테지만 이후 양자 무역 관계, 다자 무역 관계가 성립됨에 따라 관세율 인하가 불가피해질 것임.
 - 양자·다자 무역협정에 대한 참여는 교역 상대국으로부터 우대·특혜 관세율을 받을 수 있는 자격을 북한에 부여하기 때문에 이는 필수불가결한 조치임.

② 북한의 관세 개혁 과정

- 북한의 관세 개혁을 시기적으로 구분하면, 관세화 조치(관세율이 자국 사정에 맞게 수립되고, 세율이 오르는 기간) → WTO 가입 협상과 제도 개혁(양허관세율 설정과 비관세장벽을 포함한 무역제도 개혁 기간) → WTO 가입 결정과 개발도상국을 위한 유예기간(대외경제의 완전한 개방, 자국 산업 보호를 위한 최소한의 관세·비관세제도만 남고 모든 장벽이 철폐)의 과정을 겪을 것으로 예상해볼 수 있음.
 - 북한은 경제 개방 과정에서 수출 판로를 개척하는 측면에서 양자·다자 무역협정에 적극적으로 참여할 필요성이 충분함.
 - 각 무역협정의 내용에 따라 양허관세율, 무관세 품목 리스트 도입까지의 일정이 정해질 것이므로, 이 과정에서 그 기간과 해당 산업의 관세·비관세 정책을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 고민이 선결되어야 할 것임.

5) 북한 무역질서 개편의 방향성

- 북한 무역제도 개편의 방향성은 관세화인데, 비관세장벽을 철폐하고 그에 따른 무역 규제의 공백을 막기 위해 관세장벽을 높여야 함.
 - 북한은 사회주의 국가 무역의 특색이 강하여 국제사회와 소통하기 어렵기 때문에 비관세제도를 철폐하고 관세제도로 대체하여야 함.
- 북한은 휴대폰 조립이나 반도체 생산, 신약 제조와 같은 최첨단 제조업의 유치를 희망하고 있으나 이러한 첨단 산업은 인프라 기반과 제도적인 보장이 상당한 수준으로 이루어져야 가능함.
 - 인프라가 갖추어져 있지 않은 상황에서 북한의 첨단 산업 유치는 시기상조임.
 - 따라서 저임금 노동력을 기반으로 노동집약적 산업을 유치하여 수출주도 경제성장을 통해 국제사회 고립을 극복할 필요성이 있음.

- 북한의 무역제도 개편으로 인한 외교마찰 가능성 저조, 북한 무역제도 개편에 대한 남한의 우호적 상황, 국제기구 가입을 위한 시간적 여유 등은 북한 무역제도 개편에 대한 희망적 요소라 할 수 있음.
 - 북한 수출입에서 중국이 차지하는 비중이 2014년 이후 90% 이상으로 높고 중국이 상품무역 순흑자를 얻고 있어 무역제도 개편으로 인한 북중간 무역 갈등은 적을 것으로 예상됨.
 - 제2의 교역국인 러시아 또한 북한과의 경제교역 규모가 작아 무역제도 개편에 크게 반대하지 않을 것으로 판단됨.
 - 북한의 경제여건을 고려하면 WTO 가입까지 평균 9.7년의 시간이 소요될 것으로 분석되었는데 북한은 점진적 제도개편을 위한 시간적 여유가 충분하다고 할 수 있음.

- 북한의 무역제도 개편은 비관세장벽을 단계적으로 철폐해가면서 그에 따른 무역 규제의 공백을 막기 위해 체계적인 '관세화 정책' 과정을 우선적으로 추진해야 함.
 - 베트남 사례에서 살펴본 바와 같이 북한도 비관세제도 중심의 무역 관리 체계에서 관세 중심의 체계로 전환하는 '관세화 정책' 과정을 우선적으로 추진해야 함.
 - 비관세제도 개편은 기본적으로 대외무역의 분권화, 자율화를 최우선시해야 함.
 - 인상된 관세율은 세계자유무역기구 등 국제기구 가입 협상에서 북한의 협상력을 높이는 데 효과적으로 작용할 것임.

- 북한의 관세 및 비관세화 개편 조치가 이루어진 이후 자유무역협정을 체계화해 나갈 필요가 있음.
 - 자유무역협정은 베트남 사례처럼 작은 범위에서 넓은 범위로 확장해 갈 필요성이 있음.
 - 남북한 CEPA 체결 → 남북중일 무역협정 체결 → 동북아 지역무역협정 체결 → WTO 가입의 순서로 자유무역협정을 체결하는 것이 북한의 단계적인 대외개방 전략이 될 수 있을 것임.

3. 정책 제언

- 북한의 초기 관세제도 수립과 제도적 개혁 과정에서 한국의 역할은 무엇인지에 대한 고민이 필요함.
 - 남북협력, 특히 남북교역을 우선적으로 추진하면서 북한이 한국 사례를 따라 관세 및 비관세제도를 개편하도록 하여야 하는데, 이를 위해서는 북한이 얻는 이익이 한국이 얻는 이익보다 크더라도 이를 전략적으로 허용하는 정책방안에 대한 검토가 필요함.
 - 베트남이 국제사회에 완전히 편입되기 이전에, 즉 본격적인 대외 개방에 앞서 아세안 가입을 통해 대외 경험을 축적했듯이 남북한 경제협력은 북한에 개혁 실험의 공간(First Playground)으로서 역할을 할 수 있을 것임.

- 이는 북한에 지역무역협정, 미국과의 무역 정상화 등을 어떻게 이루어 나갈 것인지에 대한 연습 공간을 제공함과 동시에 한국에는 향후 한반도 지역의 관세제도를 어떻게 운용해 나갈 것인지에 대한 주도적인 정책 수립의 장을 제공할 것임.

- **우리 정부는 궁극적으로 한반도 지역의 관세 주권을 어떻게 수립해 나갈 것이며, 그에 따라 한반도 경제 통합 과정에서 각 지역 혹은 한반도 전역의 관세제도를 어떻게 가져갈 것인지에 대한 방향성 수립이 필요함.**

- 첫째, 우리와 북한의 관세제도 차이점(산업 비교우위, 선진화 수준차)에 따라 남북한 지역 생산품의 차별대우 혹은 동등 대우가 필요한지에 대한 논의가 필요함.
- 둘째, 경제 개혁개방 과도기 중 남북한 무관세 협력의 이익이 침해받지 않기 위한 방어 전략과 통합과정에서 북한지역 경제·산업의 비교우위에 따른 분리 관세율·제도를 어떻게 도입해 나갈 것인지에 대한 고민이 필요함.
- 셋째, 북한이 개혁개방을 선언하고 WTO 가입을 추진할 것에 대비하는 과정에서 개발도상국 지위를 활용하여 어떠한 예외 조치를 받을 수 있을지에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

- **북한은 대외 개방과 관련한 법·제도를 개편할 수 있는 인적 역량이나 대외 개방의 경험을 갖추고 있지 못하므로 우리 정부가 관심을 가지고 지켜보며 개입할 필요성이 있음.**

- 인적 역량의 경우 북한의 무역 분야 전문가를 육성하여야 하며, 이를 위해 국제기구가 제공하는 역량강화(capacity building)와 기술지원(technical assistance)을 적극적으로 활용할 필요가 있음.
- 우리 정부가 운용하고 있는 KSP(Knowledge Sharing Program) 사업이 북한의 관세 및 비관세 제도 개편에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

- **북한 경제가 개방되면 한국 경제가 주요한 역할을 할 수 있을 것으로 전망됨.**

- 과거 베트남 경제의 대외 개방시기에 미국은 수출과 소비시장, 투자를 제공하였으며, 이를 통해 베트남의 경제·사회를 개혁하는 데 일종의 경제적 기준이 되었던 것처럼 한국도 북한의 대외 개방에 있어 유사한 역할을 할 것으로 기대해볼 수 있음.
- 한국은 북한에 주요한 소비와 수출 시장을 제공할 수 있음.
- 또한 한국은 북한의 대외 개방에 완충지대 역할도 할 수 있을 것으로 예상되며, 이를 통해 북한 경제의 체제전환을 촉진하고 그 결과 남북한 관세제도의 효과적인 통합에도 긍정적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대됨. **KIEP**