김정은 시대 북한경제의 변화 방향

양문수 | 북한대학원대학교 교수 | msyang@kyungnam.ac.kr

김정은 시대 경제정책의 기본 기조는 김정일 시대와 크게 다르지 않다. 획기적인 개혁개방 조치가 없는 상태에서 자원배분을 비롯한 북한 산업정책의 기본 골격을 유지했다. 다만, 실제 경제운용에 있어서는 많은 변화가 발생했다. 중화학공업의 신규 설비투자를 배제하고 단기적인 성과에 주력하는 실용주의적 산업정책을 비롯해 김정일 시대와 구별되는 경제정책을 구상했다. 2017년 이후 실시된 고강도 대북제재와 2020년의 전 세계적인 코로나19 위기 이후 이러한 북한의 경제정책 구도 변화는 불가피했다.

이에 본 자료에서는 김정은 시대의 경제개혁적 조치를 비롯한 5개년 전략의 계획을 검토하였다. 이를 토대로 북한경제의 부문별 동향 및 실적과 김정은 시대 북한경제의 변화 방향을 집약하여 제공한다.

Ⅰ. 김정은 시대의 경제정책 구도
Ⅱ. 김정은 시대의 경제정책 1: 경제개혁적 조치
Ⅲ. 김정은 시대의 경제정책 2: 5개년 전략・계획
Ⅳ. 부문별 동향 및 실적
Ⅴ. 김정은 시대 북한경제의 변화 방향

Ⅰ. 김정은 시대의 경제정책 구도

김정은 시대 경제정책의 기조는 김정일 시대와 크게 다르지 않다. 북한은 획기적인 개혁개방 조치가 없는 상태에서 전력과 석탄, 금속, 철도 수송 등 4대 선행부문을 정상화했다. 또한 중공업우선정책을 유지하면서 경공업과 농업을 활성화한다는 자원배분 및 산업 정책의 기본 골격을 유지했다.

이러한 기조는 실제 경제운용에 있어서 적지 않은 변화를 가져왔다. 중화학공업의 신규 설비투자를 배제하고 단기적인 성과에 주력하는 실용주의적 산업정책, 시장을 적극적으로 활용하려는 기조와 경제개혁적 조치, 소비재 및 자본·중간재의 국산화 정책, 실질적인 자원배분의 증대를 통한 과학기술 중시정책 등 김정일 시대와 구별되는 이런 경제정책상의 특징은 시간이 흐를수록 뚜렷하게 나타났다.

그러나 2017년 이후 본격적으로 실시된 고강도 대북제재와 2020년의 전 세계적인 코로나19 위기가 발생한 뒤 이러한 경제정책 구도의 변화는 불가피한 것으로 보인다. 그렇다면 현재 북한의 경제정책은 어떻게 변화하고 있는지, 이에 따른 방향은 어디인지 알아보도록 하겠다.

〈표 1〉 김정은 시대 전반기(2012~16년)의 경제정책 구도

국가전략	핵무력·경제 병진 노선	
경제정책 기조	김정일 시대의 정책기조 유지 + 일부 차별적 요소	
국내 경제정책	- 시장 적극 활용 정책 - 실용주의적 산업정책 - 과학기술 중시정책	'우리식 경제관리방법'과 '사회주의기업책임관리제'를 통한 **경제개혁 확대**
대외 경제정책	대외무역 및 해외 인력 송출, 외국인 관광객 유치 등을 통한 외화 획득 노력	경제개발구를 통한 **제한적인 대외개방**

Ⅱ. 김정은 시대의 경제정책 1: 경제개혁적 조치

우리식 경제관리방법은 2011년 12월, 김정일 전 위원장의 장례식 직후 김정은 위원장의 지시에 의해 연구가 시작되고 몇 차례의 단계를 거쳐 시행됐다. 우리식 경제관리방법과 사회주의기업책임관리제는 2016년 북한의 최고권력기관인 당대회에서 제시됐다. 이를 통해 본 조치는 공식성과 권위의 측면에서 가장 최고의 수준을 부여받은 것으로 알려진다.

눈여겨보아야 할 점은 북한이 이러한 경제개혁 조치를 법률을 통해 뒷받침하고 있다는 사실이다. 김정은 위원장 집권 이후 북한은 2012년부터 2015년까지 4년간 집중적으로 농장법을 비롯해 기업소법, 무역법, 인민경제계획법, 재정법, 중앙은행법 등 전방위적으로 법률의 제정과 개정을 단행한 바 있다.

〈표 2〉 '우리식 경제관리방법'의 시행 과정과 주요 내용

시기 및 핵심 조치	주요 내용
2011. 12. 28. 김정은 위원장, '경제관리 개선방안 마련' 지시	"경제문제, 특히 먹는 문제만 풀면 부러울 것이 없음. 주체사상을 구현한 우리식 경제관리방법을 찾아야 함."
2012년 초, 내각 상무조 구성 (1월부터 9월까지 활동)	· 내각 권한의 강화 · 기업소에 노동보수 지불 및 상품가격 제정 권한 부여 · 국영유통망 활성화 · 농업부문 개편 * 이 내용 중의 일부가 흘러나와서 '6.28 방침'으로 와전됨.
2012. 9. 내안(試案)마련 후 시범 실시 (상업 부문은 즉시 실시)	· 국영상업망의 소비품 유통 활성화 방안 제시 · 국영기업소, 협동단체들 생산 제품의 시장 판매 허용
2013년 농업 부문 확대 시행	분조관리조 안에서 포전담당제 실시(특히 현물분배 관련) 등 새로운 농업관리 방법 시행
2014. 5. 30. 김정은 위원장, '5.30 담화, 발표	≪현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여≫(당, 국가, 군 대기관 책임일꾼들과 한 담화— 2014. 5. 30).
2014. 7 내각 추가대책안 하달	2015년까지 '국가경제발전전략' 작성, 시장 가격을 반영하여 국정가격 점진적 인상, 3년 연속 손실·계획미달 기업 폐업 등의 내용
2014년 이후 기업부문 개선조치 본격화	· 사회주의기업책임관리제 실시 관련 각종 시행 규정 및 세칙 하달 · 노동보수자금 지불 관련 규정/세칙 하달 · 기업의 주민유휴화폐자금 동원 관련 규정/세칙 하달 등

자료: 이석기 외, 「김정은 시대 북한의 경제개혁: 우리식경제관리방법을 중심으로」, 세종: 산업연구원, 2018.

〈표 3〉 김정일 시대와 김정은 시대의 경제개혁 조치 비교

	7.1 조치	우리식 경제관리방법
시장의 지위	- 시장을 합법화 - 다만, 시장은 계획경제 밖의 존재로서 인정	- 시장을 합법화 - 특히 시장을 계획경제 체계 내에 편입시킴.
시장의 제도화 수준	- 낮은 수준 - 법률에 의해 뒷받침되지 않음. - 최고지도자의 공개적인 언급 없음.	- 중간 수준 - 법률에 의해 뒷받침 - 최고지도자의 공개적 언급이 빈번
시행 및 지속 기간	2~3년	7~8년 이상
기업에 대한 당국의 지령성 지표의 감축	소폭	대폭
기업, 농장, 무역회사의 자율성 확대	소폭	대폭
개혁의 범위	기업, 농업, 무역, 가격, 재정 등	기업, 농업, 무역, 가격, 재정 +계획시스템, 금융

Ⅲ. 김정은 시대의 경제정책 2: 5개년 전략 · 계획

1. 국가경제발전 5개년전략(2016~20년)

북한은 2016년 5월에 개최된 제7차 당대회에서 국가경제발전 5개년 전략(2016~20년, 이하 5개년 전략)을 제시했다. 그러면서 북한은 전력문제 해결이 최우선 과제임을 명시했다. 그 다음으로는 석탄공업과 금속공업, 철도 운수 부문을 획기적으로 발전시킬 것을 강조했다. 전력과 석탄, 금속, 철도 운수는 이른바 '인민경제 (4대) 선행부문'으로서 북한이 그동안 지속적으로 강조해 왔던 분야다. 아울러 북한은 대외경제관계의 확대 발전도 강조했다. '우리식 경제관리방법'의 전면적 확립과 '사회주의기업책임관리제'의 바른 실시를 역설했다. 이는 사실상의 경제개혁 조치로 해석된다. 그러면서 과학기술에 대한 강조 역시 빼놓지 않았다. 동시에 북한은 연평균 8% 성장이라는 목표를 제시했다. 단, 이는 비공개 목표로 보인다. 이와 함께 무역, 투자 등 대외경제관계에서 중국에 대해 과도하게 의존하고 있는 상황을 문제시하면서 '중국 일변도로부터의 탈출'이란 목표도 제시했다. 이 역시 비공개 목표로 보인다.

2. 국가경제발전 5개년 계획(2021~25년)

현 단계에서 당의 경제전략은 정비와 보강이다. 경제 사업 체계와 부문들 사이의 유기적 연계를 복구, 정비하고 자립적 토대를 다지기 위한 사업을 추진해 이를 외부의 영향을 받지 않게 운영되는 정상궤도에 올려세우는 것이다.

국가경제발전 5개년 계획(2021~25년, 이하 5개년 계획)의 기본 종자와 주제는 여전히 자력갱생과 자급자족이다. 중심 과업으로는 금속공업과 화확공업을 관건적 고리로 틀어쥐고 투자를 집중해 인민 경제의 모든 부분에서 생산을 정상화시키는 것이다. 그리고 농업 부문의 물질·기술적 토대를 강화하고 경공업 부문에 원료와 자재를 보장해 인민소비품 생산 증대를 목표로 한다.

〈표 4〉 5개년 전략과 5개년 계획의 특징 비교(발표 당시 기준)

	2016년 제7차 당대회 5개년 전략	2021년 제8차 당대회 5개년 계획
경제상태 및 대외적 여건	- 경제상황은 상대적 호전 추세 - 대외적 여건은 비교적 양호	- 경제상황은 급격히 악화 추세 - 대외적 여건은 매우 열악
정책기조	- 공세적, 낙관적	- 수세적, 침체
비전	- 경제강국	- 없음
성격	- 1993년 이후 23년만에 중기 경제계획의 형태 부활 - 공식적으로는 5개년 계획이 아니라 5개년 전략	- 중기 경제계획의 형태지만 내용적으로는 완충기에 가까움. - 조정기, 과도기적 성격 보유
기본 방향	- 야심찬 목표(연평균 8% 성장) - 인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화	- 양적 성장보다는 질적 개선 - 정비전략, 보강전략 - 자력갱생, 자급자족
경제운영의 우선순위	- 전력이 최우선순위 - 이어 기간공업, 농업, 경공업 순	- 금속, 화학이 최우선순위 - 다음이 전력 및 기간공업 - 이어 농업, 경공업
대외경제관계	- 대외경제관계 확대 발전에 강한 의지 - 다양한 무역형태, 합영합작, 경제 개발구	- 대외경제관계에 대해 간단한 언급에 그침.
경제개혁	- 우리식 경제관리방법과 사회주의 기업책임관리제 강조	- 우리식 경제관리방법과 사회주의기업책임관리제 언급 없음 - 경제관리 개선 - 경제운영에서 중앙의 역할 복원, 강화 주장 등 약간의 퇴행적 요소
기타	- 과학기술의 중시, 강조 - 내각책임제, 내각중심제 강조	- 내각책임제, 내각중심제를 비롯한 경제운영의 정상화(특권경제의 축소 등) 강조 - 건설, 관광, 지방경제의 활성화를 통한 경기부양 도모(시장의 활용 포함)

5개년 계획은 경제운영에서 중앙의 역할을 복원하고 강화를 주장한다. 경제사업에 대한 국가의 통일적 지도를 통한 일원화 통계체계의 강화와 생산물에 대한 통일적 관리를 위해서다. 이를 통해 북한은 상업봉사활동 전반에 걸쳐 국가의 주도적인 역할을 수행하고 조절 통제력의 회복을 목표로 두고 있다.

3. 2021~22년의 경제운영 방향

코로나19 위기가 예상보다 장기화됨에 따라 북한의 경제운영에도 다소 변화가 발생했다. 국가운영에 있어 방역을 최우선으로 하는 정책기조를 채택했다. 이는 방역을 위한 국경봉쇄 조치로 경제가 희생되는 것은 불가피하다는 입장을 보인 것으로 해석된다. 그러면서 2021년 1월 제8차 당대회에서 내세운 핵심 전략인 '정비·보강전략'은 유지하며 자력갱생과 경제의 자립성 강화 방침도 지속할 것을 강조했다. 도·시·군의 지방정권기관에 자력갱생을 강조하며 주민들의 생활에 대한 책임을 전가했다.

북한 내 경제정책의 최우선 과제는 '원료와 자재, 동력과 설비'의 공급이다. 소재산업인 금속공업과 화학공업을 최우선순위로 두며 에너지(전력, 석탄), 농업에 대한 투자를 늘리고 있다.

그런데 2022년 들어서는 경제운영 기조에 미묘한 변화가 감지되고 있다. 농업, 농촌, 식량 문제가 경제정책의 최우선 과제로 부각되는 양상이다. 지난해 말의 당 중앙위 제8기 제5차 전원회의에서 향후 농업·농촌 문제 해결, 특히 식량문제 해결이 최우선순위 분야로 등장했다. 이어 올해 6월 초의 당 중앙위 제8기 제5차 전원회의에서는 '농사와 소비품 생산'을 올해 경제과업들 중 급선무로 제기했다. 또한 이 회의에서 《2022년도 주요 당 및 국가정책 과업들을 일부 조정함에 대하여》라는 제목의 결정서를 채택 올해 경제목표의 일부를 하향 조정했음을 시사했다.

또 하나는 방역 관련 정책이다. 북한은 지난 5월 12일에 코로나19 발생 사실을 공개하며 최대비상방역체계를 가동했다. 그러다가 8월 10일에 코로나19의 종식을 선언하고 91일 만에 정상방역체계로 전환했다. 남북, 북중 접경지역을 제외한 모든 지역에서 일상생활 및 경제활동 정상화를 선포했다. 경제보다 방역을 우선시하는 기존 정책기조의 완화 혹은 전환이 감지된다. 즉, 앞으로는 방역도 중요하지만 경제도 그에 못지 않게 중요하다는 정책적 의지를 표출한 것으로 해석된다.

한편, 경제운영에서 중앙의 역할을 강화하기 위한 정책적 조치들이 잇따라 등장했다.

이는 개혁의 후퇴 여부를 둘러싼 외부세계의 논쟁과 논란을 확대했다. 2020년에는 경제개혁의 일환으로 실시했던 '국가투자 고정재산 감가상각금'의 기업 내 유보 조치를 환원해, 다시 국가 예산수입으로 동원하려는 조치를 시행한 바 있다. 또한 같은 해 11월에는 기업소법을 개정해 중앙의 관리 감독을 강화했다. 이어 2021년 1월에 제8차 당대회에서 새로운 5개년 계획을 발표하면서 △ 경제사업에 대한 국가의 통일적 지도 실현, △ 국가적인 일원화 통계체계 강화, △ 생산물에 대한 통일적 관리, △ 상업봉사활동 전반에서 국가의 주도적 역할 및 조절 통제력의 회복 등을 강조했다. 나아가 2021년과 2022년에는 무역부문에서도 이러한 조치가 등장해 눈길을 끌었다. 지난 2월 6~7일에 개최된 최고인민회의에서 올해 경제현안 보고를 통해 "대외경제부문에서 국가의 유일무역제도를 환원, 복구하기 위한 사업을 계속 추진하겠다"고 밝혔다. 올해 1월 28일에 북한은 중앙집권적 성격을 강화하는 방향으로 무역법을 개정했는데, 당시 북한은 이를 두고 "무역사업에 대한 중앙집권적, 통일적 지도와 통제를 더욱 강화하기 위한 조항들이 보충됐다"고 설명했다.

Ⅳ. 부문별 동향과 실적

1. 대외무역

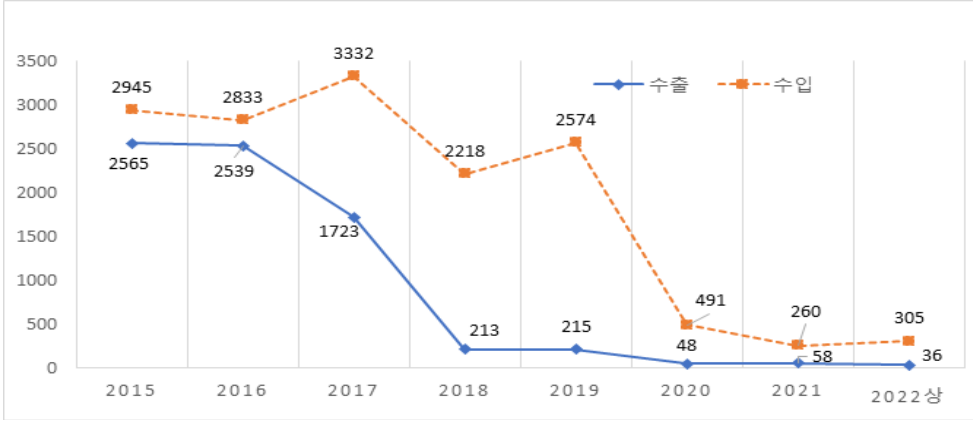
대외무역은 김정은 시대 들어 꾸준히 증가하는 경향을 보였으나 2014년을 정점으로 2015년부터는 완만한 감소세를 보이고 있다. 특히 2017년부터 대외무역이 급격하게 감소하기 시작했다. 2015년에는 북한의 대중수출 주력 상품인 석탄과 철광석이 국제가격 하락으로 인해, 2017년에는 본격적인 고강도 대북제재로 인해 2020년에는 코로나19의 유입을 막기 위한 극단적인 국경봉쇄로 인해 대외무역이 급격한 하락세를 보였다.

북한은 2017~19년 고강도의 제재 국면에 대중수출이 크게 줄고 대중수입은 소폭 감소했다. 이후 2020~21년 코로나19 국면에서는 수출과 수입 공히 큰 폭으로 감소했다. 특히 제재 국면에서 꿈쩍도 하지 않던 북한의 대중수입이 격감한 것으로 나타났다. 다만, 수입품목으로 보면 제재 국면에서는 자본재와 금속류 중간재의 수입이 감소했고, 코로나19 국면에서는 여타의 중간재와 소비재의 수입이 대폭 감소했다.

2021년 북한의 한 해 북중무역 규모는 3억 1,804만달러로 전년 대비 41.0% 감소했다.

[그림 1] 북한의 대중무역 추이: 2015~21년

(단위: 백만달러)



자료: 중국해관통계; 한국무역협회.

대중수입 규모는 2억 6,017만달러로 47.0% 감소했다. 한편 북중 육로수송은 올 1월 중순에 부분적으로 재개했으나 북한 내 코로나19 발생으로 지난 4월 말부터 다시 중단되었다.

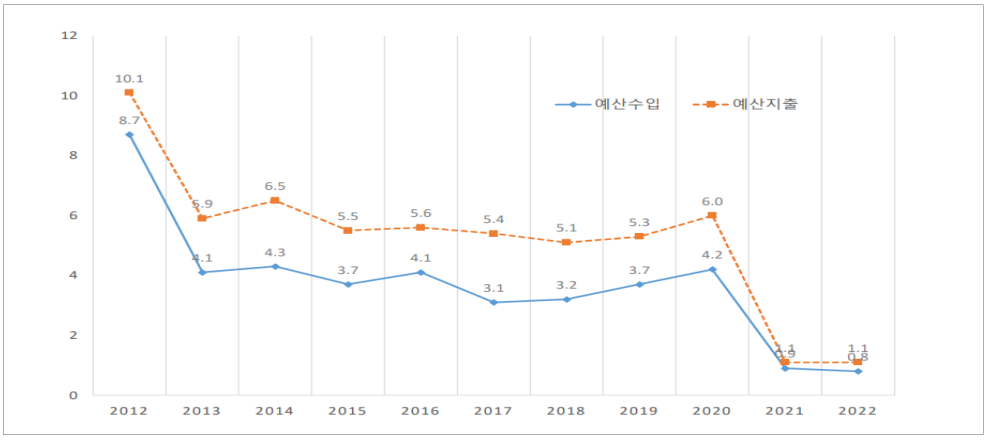
2. 재정

국가 예산수입은 2012년에 높은 증가율을 나타냈다가 2013년부터 증가세가 크게 둔화되기 시작했고, 특히 2021년과 2022년에 크게 하락했다. 국가 예산 지출도 유사한 움직임을 보였다. 한편, 2021년에는 예산 수입과 지출의 증가율이 각각 0.9%와 1.1%로 책정되었고 이어 2022년에도 이는 각각 0.8%와 1.1%로 책정됐다. 위 수치는 2002년 이후 그리고 김정은 위원장 집권 이후 가장 낮은 증가율이다.

북한은 제재 및 코로나19 국면에서 재정난 타개를 위해 다양한 예산수입 증대 노력을 전개해 왔다. 과거 2014년에는 기업의 자율성 확대를 위해 '국가투자 고정재산 감가상각금'을 기업 내 유보하는 것으로 바꾸었으나, 2020년부터 이를 다시 국가 예산에 동원하는 것으로 변경했다. 또한 2022년에는 '집금수입'을 종전보다 무려 6.8배 증대시키는 것으로 계획한 바 있다.

[그림 2] 북한의 예산 수입 지출 계획 증가율 추이

(단위: %)



자료: 북한 최고인민회의 발표 자료; 『노동신문』; 이종규(2021); 홍민 외(2022).

3. 식량 생산

김정은 시대의 식량 생산은 2016년까지는 비교적 호조를 보였으나 2017년부터 완만한 감소세를 보이고 있다. 특히 2020년에는 전년 대비 5.2% 감소한 440만톤을 기록했고 이는 김정은 정권 들어 가장 낮은 수준이다. 그러나 2021년에는 양호한 기상 여건 등에 힘입어 전년 대비 7.0% 증가한 469만톤을 기록하며 이는 2017년의 생산수준(470만톤)을 거의 회복했다.

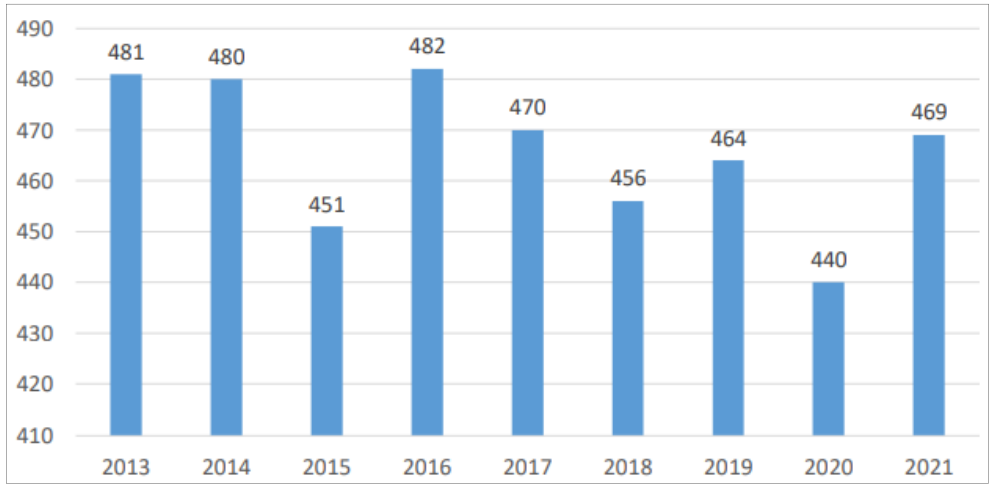
〈표 5〉 김정은 시대의 식량 생산 추이: 2013~21년

(단위: %)

연도	생신량	증감률
2013	481	-2.8
2014	480	-0.2
2015	451	6.0
2016	482	6.9
2017	470	-2.5
2018	456	-3.0
2019	464	1.8
2020	440	-5.2
2021	469	7.0

[그림 3] 김정은 시대의 식량 생산 추이: 2013~21년

(단위: 만톤, %)



4. 산업생산 및 산업구조

북한의 산업구조는 경제위기 이후 종전의 중진국형 산업구조에서 전형적인 저소득 개도국형 산업구조로 뒷걸음질했다. 경제위기로 인해 농업보다는 제조업이 더욱 큰 타격을 받았으며 제조업 기반 붕괴에 따라 중화학공업의 비중이 대폭 축소되었다.

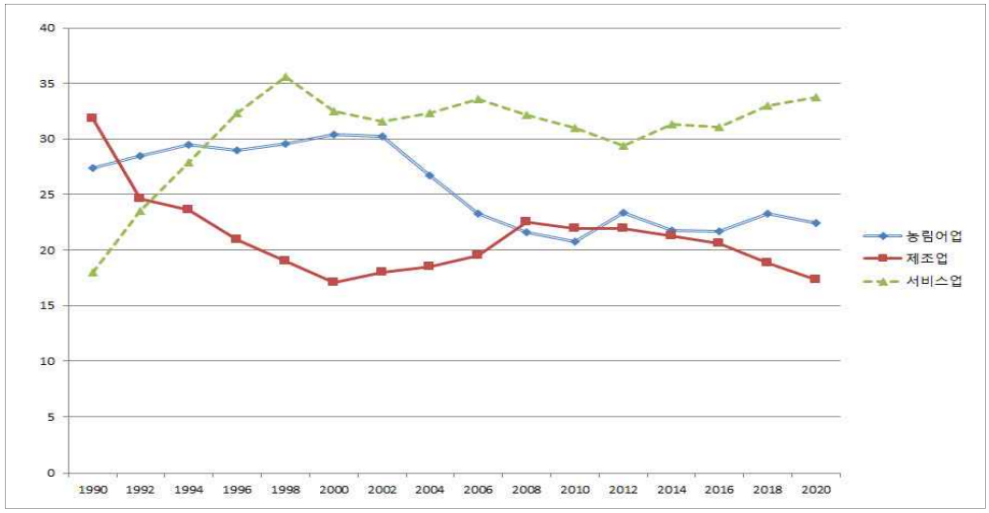
현재 북한의 산업구조는 성장 기조가 유지될 수는 있어도 지속가능한 성장은 담보되지 못하는 상태다. '빈곤의 늪', '저성장의 함정'에 빠진 것이다.

2000년대 들어서는 농림어업의 비중이 다소 감소하고 중화학공업 및 제조업의 비중이 약간 증가하는 등 산업구조가 소폭 회복됐다. 하지만 개선의 폭은 여전히 제한적이며 부문간 편차도 크다.

북한경제가 본격적으로 성장하기 위해서는 제조업의 회복 또는 성장이 불가결하다. 하지만 김정은 시대의 제조업은 김정일 시대와 마찬가지로 부진을 면치 못하고 있다. 2017년 이후 대북제재의 강화와 더불어 코로나19 위기로 북한의 산업구조는 또다시 후퇴하고 있다. 제재 국면(2017~19년)과 코로나19 국면(2020~21년)은 제조업, 서비스업의 동향에서 차이가 있다.

[그림 4] 북한의 산업구조 변화(GDP=100)

(단위: %)



주: 명목 기준임.
자료: 한국은행.

〈표 6〉 북한의 GDP, 제조업, 서비스업 생산 증감률: 2016~21년

(단위: %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
GDP	3.9	-3.5	-4.1	0.4	-4.5	-0.1
제조업	4.8	-6.9	-9.1	-1.1	-3.8	-3.3
(경공업)	1.1	0.1	-2.6	1.0	-7.5	-2.6
(중화학공업)	6.7	-10.4	-12.4	-2.3	-1.6	-3.7
서비스업	0.6	0.5	0.9	0.9	-4.0	-0.4
(정부서비스업)	0.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.1
(기타서비스업)	0.5	-0.3	1.2	1.8	-18.	-2.0

제재 국면(2027~19년)에서는 제조업이 타격을 받았다. 특히 경공업보다는 중화학공업이 더욱 큰 타격을 받았다. 반면, 코로나19 국면(2020년)에서는 서비스업이 타격을 받았고 특히 정부서비스보다 기타서비스(도소매업 및 음식숙박업, 운수업 및 통신업, 금융 및 부동산업, 사업서비스업, 개인서비스업 등)가 큰 타격을 받았다. 이는 수입 동향과 깊은 관계가 있다. 제재 국면에서는 자본재와 금속류 중간재의 수입이 중단되었다. 이로 인해 중화학공업이

큰 타격을 받아 코로나19 국면에서 여타 중간재와 소비재의 수입이 중단되고 격감된 것이다. 이후 경공업과 서비스업에 큰 타격이 가해진 것으로 알려진다. 다만, 2021년에는 대외무역이 경제난 이후 최저 수준으로 격감하면서 제조업과 서비스업이 비슷한 수준의 감소율을 기록했다.

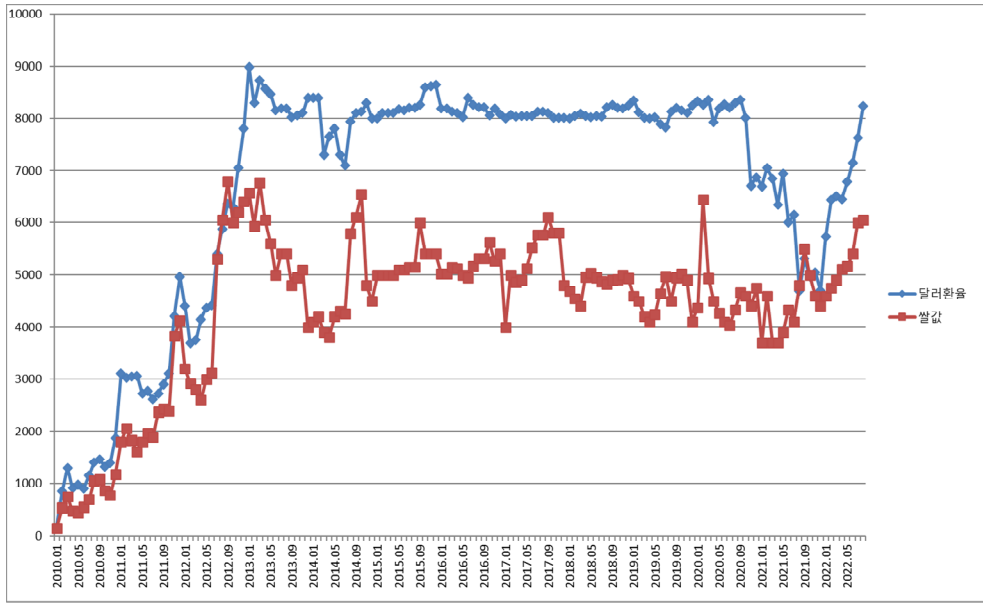
5. 시장 물가 및 환율

북한에서는 2013년 하반기 이후 오랜 기간 달러라이제이션에 의해 시장 물가, 환율이 안정적인 움직임을 보여 왔다. 특히 고강도 제재 국면에서도 안정세를 보였다. 그러다 코로나19 국면인 2020년과 2021년에 시장에서의 물가, 환율의 변동성이 종전보다 다소 확대되고 있다. 특히 일부 수입 소비품에서는 변동성이 큰 폭으로 확대되었다. 시장 쌀가격의 경우, 지난 2020년 국경봉쇄 직후인 2월 초에 급등했으며, 5월 이후 하락세로 전환해 이후 대체로 안정세를 보여 왔다.

시장 환율은 안정세를 보여 왔으나 지난 2020년 10월 말 이후 원화의 급격한 절상 추세가 관찰되었다. 그 원인으로는 위안화의 평가절상, 북중무역 격감・중단으로 인한 외화 수요

[그림 5] 2009년의 화폐개혁 이후 평양의 시장 쌀가격・환율 동향

(단위: 원/Kg, 원/달러)



격감 등 외부환경적 요인이 있었다. 그러면서 주민들에 대한 외화사용 금지, 당국을 제외한 국내 환전상의 환전 금지, 해외에서 달러 밀수를 통한 달러 유입 금지를 비롯한 당국의 개입 등 정책적 요인도 있었다. 전반적으로 외부환경적 요인보다는 정책적 요인에 원인의 무게가 실리고 있다. 당국 개입의 목적에 대해서는 물가안정 혹은 주민들이 보유하고 있는 외화의 흡수를 통한 통화 주권 회복 사이에서 견해가 엇갈리고 있으나, 대체적으로 후자에 대한 견해가 많다. 한편, 올 1월 중순에 국경봉쇄가 부분적으로 해제되고 북중무역이 재개됨에 따라 환율은 크게 상승해 6개월만에 종전 수준을 회복했다.

Ⅴ. 김정은 시대 북한경제의 변화 방향

1. 경제실적의 변화

김정은 시대 10년의 경제실적을 종합 평가함에 있어서 10년간을 2개의 시기, 즉 집권 전반부(2012~16년)와 집권 후반부(2017~21년)로 구분해서 관찰할 필요가 있다. 2012~16년의 연평균 성장률은 1.2%, 2017~21년의 연평균 성장률은 2.3%를 보이고 있다. 실질 GDP(1989년=100)는 같은 기간 84.9%에서 80.3%로 감소했고, 예산수입 계획 증가율은 5.0%에서 3.0%로 감소했다. 그리고 북중무역 규모는 60.2억달러에서 22.1억달러로 하락했고, 식량작물 생산량은 473.5만톤에서 459.8만톤으로 감소했다. 이처럼 집권 전반부와 후반부를 비교해 보면 모든 분야의 지표가 절대규모이든 증감률이든 전반적으로 하락하는 경향을 보였다.

사실 김정은 위원장 집권 10년간, 경제 분야의 실적은 전반부 5년과 후반부 5년이 크게 대조적이다. 전반부 5년은 경제실적이 양호한 편이고 상대적으로 회복 추세다. 이는 북중무역의 증대, 시장화의 진전, 국영제조업의 부분적 회복 등에서 기인한 것으로 보인다. 다만, 한국은행 추정치에는 그러한 경향이 뚜렷하게 나타나지 않는다. 반면, 후반부 5년은 2017년부터 시작된 고강도 대북제재를 비롯해 2020년의 코로나19 위기 등의 요인으로 인해 경제실적이 크게 악화되는 추세다.

〈표 7〉 김정은 위원장 집권 10년간의 주요 경제실적

	연도별 실질 경제성장률 (%)	시기별 연평균 실질 경제성장률 (%)	연도별 실질 GDP (1989년=100)	시기별 평균 실질 GDP (1989년=100)	연도별 예산수입 계획 증감률(%)	시기별 연평균 예산수입 계획 증감률(%)	연도별 북중무역 규모 (억달러)	시기별 평균 북중무역 규모 (억달러)	연도별 식량작물 생산량 (만톤)	시기별 평균 식량작물 생산량 (만톤)
2012년	1.3		83.4		8.7		59.3			
2013년	1.1		84.3		4.1		65.5		481	
2014년	1.0	1.2	85.1	84.9	4.3	5.0	63.6	60.2	480	473.5
2015년	-1.1		84.2		3.7		54.3		451	
2016년	3.9		87.5		4.1		58.3		482	
2017년	-3.5		84.4		3.1		49.8		470	
2018년	-4.1		80.9		3.2		24.1		456	
2019년	0.4	-2.3	81.2	80.3	3.7	3.0	28.0	22.1	464	459.8
2020년	-4.5		77.5		4.2		5.4		440	
2021년	-0.1		77.4		0.9		3.2		469	

자료: 한국은행; 통일부; KOTRA; 한국농촌진흥청.

2. 경제성장전략의 관점에서 본 변화

오늘날의 북한경제에 대해 흔히들 지적하는 것이 3중고(제재, 코로나19, 수해) 혹은 2중고(제재, 코로나19)다. 그런데 이들은 엄밀히 따지면 현재의 경기침체를 초래하는 핵심적인 외부요인이다.

북한 입장에서 가장 뼈아픈 것은 구조적 문제로서, 기존의 경제 회복 메커니즘의 작동이 불가능하게 되었다는 점이다. 김정은 위원장 집권 전반기의 북한경제가 상대적 회복세를 보인 것은 시장화의 진전, 북중무역 확대, 대중 중간재・자본재 수입 확대 및 시장화 진전을 배경으로 한 국영 제조업의 부분적 회복 등 3대 요인에 의한 것이었다. 일종의 선순환구조를 구축한 셈이다. 그런데 이들 3대 축이 상기의 3중고 혹은 2중고로 인해 거의 무너지면서 기존의 산업 연관이 파괴되고 경제의 상대적 회복 메커니즘이 더 이상 작동하지 않게 되었다. 이에 따라 경제는 급격히 추락했다.

이러한 요인은 북한정부가 상상했던 것 이상으로 국내 경제의 작동 구조에 장애를 초래했던 것으로 보인다. 김정은 위원장이 지난해 제8차 당대회에서 국가경제발전 5개년 계획의 청사진을 제시하면서 "현 단계에서 당의 경제전략의 목적"으로서 "경제를 그 어떤 외부적 영향에도 흔들림 없이 원활하게 운영되는 정상궤도에 올려 세우는 것"을 설정하고 이를 강조한 것도 바로 이러한 맥락이다.

지난해부터 시작된 5개년 계획에는 몇 가지 특징이 있으며, 특히 2022년에는 이러한 특징이 강화됐다. 과거의 중기 경제계획과는 달리, 경제성장 자체를 경제운영의 주된 목표로 설정하지 않았다. 크게 보면 경제의 양적 성장보다는 질적 개선에 무게를 두었다. 전반적인 경제운영 방향은 경제운영의 정상화 혹은 경제체질 개선으로 설정했다. 이제 경제운영의 목표는 성장/발전보다 생존에 방점을 찍게 되었다.

경제운영의 키워드는 북한 스스로 밝혔듯이 정비전략, 보강전략, 자력갱생, 자급자족이다. 대외 여건이 불확실한 상황에서 대북제재를 상수로 놓고 수립한 일종의 최소목표치 계획이다. 사회주의 국가 특유의 중기 경제계획 형태를 취하고 있지만 내용적으로는 '완충기', '조정기', '과도기'의 성격이 강하다. 또한 키워드 중 하나인 '자력갱생'은 북한의 능동적・적극적 선택의 산물이 아닌 수동적・소극적 선택의 산물이다. 현재의 여건하에서는 다른 선택지가 별로 없다는 점을 고려하며 자력갱생은 이미 김일성 시대부터 나온 슬로건임에 유의할 필요가 있다.

5개년 계획에서는 김정은 시대의 큰 정책기조가 유지됐다. 단기적 성과에 급급해서 자원을 무리하게 동원 이후 후유증에 시달리는 정책적 우를 범하지 않는 경향이 대표적인 예다. 다만, 경제정책에서는 일부 퇴행적 요소가 존재한다. 이러한 퇴행적 요소는 시간이 갈수록 커지고 있다.

3. 경제체제의 관점에서 본 변화: 계획과 시장

일각에서는 5개년 계획을 포함해 최근 북한 경제정책의 특징으로서 '시장의 억제와 국가통제의 강화', '경제개혁의 후퇴'를 지적하는 사람들이 적지 않다. 심지어는 계획경제의 부활 시도를 주장하는 사람도 있다. 우리는 이 문제와 관련해 두 가지 점을 지적할 필요가 있다. 첫째, 북한정부의 의도와 결과를 구분해서 볼 필요가 있다. 정책 변경의 배경에는 당연히 정부의 의도가 있는데, 지금까지 북한의 경제현실은 정부의 의도대로 움직이지 않은 경우가 많았다. 예컨대 2000년대 중후반의 이른바 반(反)시장화 정책의 사례가 있다. 둘째, 정부의 의도와 관련하여 흔히들 이야기하는 '통제 강화', 혹은 '재집권화' 문제에 대해 보다 면밀한 관찰과 분석이 필요하다. '통제 강화'와 '재집권화'에는 여러 가지 차원과 방식이 존재한다. 이는 상부와 하부 간의 다양한 권한과 책임을 재설정하고 분배하는 문제다. 예를 들어 국가(혹은 중앙)의 통제 강화를 논할 때, 재화・자금에 대한 직접적 장악 및 자원배분 권한 차원의 통제 강화, 하부 단위의 경제활동 관련 정보 창출, 제공, 활용 등 정보 사용 차원의 통제

강화를 구분해서 볼 필요가 있다.

물론 '개혁 후퇴' 주장이 일리가 없는 것은 아니다. 무엇보다도 북한정부는 국민경제의 자원에 대해 중앙의 장악력을 높이려는 경향이 있으며 이는 점차 강화되는 추세다. 그러나 현재의 정책에 대해 개혁의 부분적 후퇴라고 볼 수는 있어도 전면적인 후퇴로 볼 근거는 아직 없다. 중앙의 통제력 강화 기조가 점차 강화되고 있는 추세이지만, 아직까지 김정은 시대의 경제개혁 기조를 뒤집을 정도는 아니다. 또한 사회주의기업 책임관리제에 대해 당대회나 당 전원회의 같은 대규모 공식행사에서는 언급하고 있지 않지만 북한의 노동신문 등 공식 매체들은 여전히 지속적으로 언급 하고 있다. 아울러 종합시장에 대한 통제의 경우 가격, 금지품목 등에 대한 통제이지 시장 자체에 대한 통제는 아니다.

향후 전통적인 계획경제로의 회귀 가능성은 거의 없다. 국가 및 엘리트층의 의지가 있다고 해도 표면적, 형식적이며 무엇보다도 수단이 제한적임을 유의해야 한다. 또한 '계획'이라고 해도 과거 경제난 이전의 '계획'과는 성격과 내용이 전혀 다르다. 특히 김정은 시대에는 시장을 계획체계 내에 공식적으로 편입시켰다는 점을 상기해야 한다. 다만, 경제침체가 지속되면서 국민경제 내 한정된 자원에 대한 동원을 극대화하기 위해 중앙의 장악력과 통제력을 강화하려던 시도는 경제개혁정책의 부분적 후퇴를 초래했다. 이는 2020년 '국가투자 고정재산 감가상각금'을 다시 예산수입, 즉 국가재정으로 동원하려는 조치와 2022년 국가유일무역제도의 부활 시도를 예로 들 수 있다. 사실 사회주의기업책임관리제의 핵심 요소 중 하나는 기업·농장의 자율성과 인센티브 확대다. 이러한 중앙의 자원 장악·통제력 강화 정책으로 중앙이 당초의 약속을 어기게 되면서 인센티브 구조의 원활한 작동에 대한 장애요인으로 작용할 가능성이 있다. 또한 거시경제의 마이너스 성장 지속, 조세·준조세의 강화 등 분배구조의 악화 역시 시장화의 물적 토대 축소를 통해 시장화 자체를 위축시키는 방향으로 작용했다. 반면, 북한정부의 자력갱생 기조 유지, 즉 기관과 기업에 대한 자력갱생 방침, 특히 지방의 자력갱생 강조를 통해 주민생활에 대한 책임을 지방권력기관에 전가하는 행위와 조세·준조세의 강화 등은 시장화를 사실상 조장하는 방안으로 작용되고 있다. 다만, 시장화의 제도화는 다소 후퇴하는 상황이다. 처벌을 우려한 하부단위들의 시장경제활동은 여전히 진행되고 있지만 그런 활동은 비공식적 영역으로 숨어 버릴 가능성이 있다.