

2021년 북한경제, 어디로 가고 있는가?

최근 북한경제는 대북제재와 코로나로 매우 어려운 상황이라고 알려지고 있다. 2020년에 이어 2021년에도 북한의 경제 환경이 나아진다는 소식은 많지 않은 상황에서, 국제기구 등 외부 관찰자들은 현재 북한의 식량 상황에도 주의를 기울이고 있다. 이를 반영하듯 북한 당국에서도 지난해 말부터 다시 “고난의 행군”이라는 용어를 사용하는 등 경각심을 감추지 않고 있다.

『KDI 북한경제리뷰』에서는 북한의 경제상황을 꾸준히 관찰해 오신 김병연, 양문수 두 교수님과 함께 본 북한경제연구협의회에서 대북제재와 코로나를 겪은 2020년의 북한경제에 대해 다양한 의견을 나누었다. 본문에서는 금번 협의회 참석자들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공한다.

일시 및 장소

2021년 4월 30일(금), 글로벌지식협력단지 수련실

사회

이석(KDI 선임연구위원)

토론

김병연(서울대학교), 양문수(북한대학원대학교)



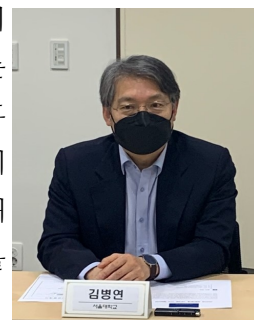


이석: 지금부터 2021년 북한의 경제상황에 대한 북한경제연구협의 회를 시작하도록 하겠다. 2020년 북한경제는 대북제재와 코로나로 최악의 경제상황을 경험하면서 매우 어려운 것으로 보이고, 올해 들어서도 나아지고 있다는 소식은 많지 않다. 북한의 경제상황이 지난해보다 급격히 악화되고 있다는 시각마저 존재한다. 물론 최근 북중무역 재개 관련 소식이 있지만 북중무역은 여전히 봉쇄되어 있고, 이는 북한의 물자가 부족하다는 의미임을 예상해 볼 수 있다. 뿐만 아니라 작년 작황이 좋지 않았고 식료품 가격이 오르는 등 일부 취약계층에 타격을 줄 수 있는 상황이 벌어지지 않을지 우려의 목소리도 있다. 국제기구를 중심으로 하는 외부 관찰자도 현재 북한의 취약계층에 대한 경각심이 높아지는 상황이다.

북한경제뿐만 아니라 북한사회에 대한 우려의 목소리도 있다. 일부 주민들 사이에서는 북한의 경제상황이 악화됨에 따라 혹시 당국이 주민들이 보유한 외화나 자산을 국가로 흡수하기 위해 강제적인 조치를 실시하는 것이 아니냐는 인식이 있는 것 같다. 실제로 북한 당국은 지난 연말 이후 다시 ‘고난의 행군’이라는 용어를 사용할 만큼 위기감과 경각심을 감추지 않고 있다. 이런 점에서 북한의 경제상황이 북한사회에 어떤 영향을 미칠지 예상하기 어렵다는 반응이 나오고 있다.

이에 KDI 북방경제실은 북한의 경제상황을 오랫동안 꾸준히 관찰해 오신 국내 최고 전문가분 들을 모시고 현재와 가까운 장래의 북한의 경제상황에 대한 의견을 나누고자 한다. 우선 현재 북한의 경제상황을 어떻게 평가하시는지 궁금하다. 2020년 상황부터 2021년 4월 말 현재까지의 흐름에 대한 견해와, 현재 국내 전문가들 사이에서 북한의 경제상황과 관련하여 서로 다른 의견이 존재한다면 이를 간단히 소개해 주시길 부탁드립니다.

김병연: 코로나19 사태로 인해 북한의 경제성장률을 예측하는 것이 더욱 어렵게 되었다. 올해 북한경제는 기저효과로 인해 작년보다는 소폭 상승한 마이너스(-) 성장률을 보이지 않을까 예상한다. 향후 북한의 경제성장률은 무역 변수에 좌우될 것 같다. 북한 당국이 필요에 따라서는 일정 부분 무역을 재개할 수 있겠지만, 코로나19로 인해 중단-재개-중단의 반복을 지속한다면 무역이 크게 증가하기는 어려울 것으로 보인다.



아시다시피 북한은 코로나 방역에 있어서 과잉 대응하는 모습을 보여 왔다. 의료체계가

열악한 북한의 사정을 고려해 보면 코로나 사태가 크게 나아지지 않는 이상, 본격적인 무역 재개는 북한 당국에 큰 리스크로 작용할 가능성이 매우 크다. 따라서 북한의 무역이 단기적으로 크게 회복되지는 않을 것이다. 이러한 점들을 종합해 보면 북한의 경제성장률이 0을 넘어 플러스(+) 수준으로 나아갈 것이라는 예측은 다소 설득력이 부족해 보인다.

다음으로 북한의 산업에 대해 말씀드리면, 북한의 산업 역시 긍정적인 평가나 전망을 하기 어렵다. 북한의 산업이 제대로 작동하려면 중국에서 중간재와 자본재, 부품 등 상당한 규모의 수입이 바탕이 되어야 한다. 그러나 아시다시피 코로나 사태로 인해 중국으로부터의 수입이 매우 어려워진 상황이다. 아마도 작년부터 꽤 많은 장비들이 작동하지 못했을 것이고, 올해 들어 그런 경우는 더 많아졌을 것이다. 따라서 북한의 산업 역시 북한의 경제성장률을 플러스로 견인하지는 못할 것 같다.

북한의 정책 대응도 북한경제에 긍정적인 영향으로 작용하지 않고 있다. 그동안 북한경제를 이끌어 왔던 동력은 무역과 시장이다. 무역과 시장은 서로 상호보완적인 관계이므로 무역의 충격은 자연스럽게 시장의 충격으로 이어진다. 그런데 북한은 현재 시장을 더욱 축소하는 정책을 펴고 있다. 북한 당국이 이러한 정책기조를 유지한다면, 무역 충격으로 인한 시장의 공급망 균열은 더 심화되고 시장의 성장은 더 어려워질 것이다.

언급한 내용을 종합하면, 올해도 북한의 경제성장률 전망은 마이너스(-) 수준으로 예측된다. 물론 코로나19 상황과 북한 당국의 정책이 어떻게 변화될 것인지 알기 어렵기 때문에 불확실성은 여전히 존재한다.

이석: 흥미로운 분석 감사드립니다. 북한경제의 무역, 시장 그리고 산업 전반에 대한 설명과 함께 올해 북한의 경제성장률을 마이너스 수준으로 예측해 주셨다. 양문수 교수님께서 어떻게 보시는지 궁금하다.

양문수: 저도 의견이 크게 다르지는 않다. 북한은 지난 1월 제8차 당대회에서 지난 제7차 당대회 때 발표했던 국가경제발전 5개년계획에 대한 종합평가를 했다. 여기서 목표 미달을 인정하고 그 원인으로 객관적 요인과 주관적 요인을 지적하였다. 이 중 객관적 요인으로 대북 경제제재, 코로나19, 수해 등 소위 삼중고를 꼽았다. 북한의 판단이 외부 세계의 관찰 결과와 별로 다르지 않다는 것을 보여주었다.

삼중고에 대해 조금 자세히 설명드리겠다. 2017년부터 본격화한 유엔의 대북 경제제재는 북한의 무역에 직접적인 영향을 주었다. 2017~18년 2년 동안에 북한의 수출은 2015년



대비 90% 정도 급감했고 북한의 수입에 있어서는 원유와 석유제품, 산업용 기계류, 철강 및 금속류 등이 수입금지 품목이 되었다. 이에 따라 일부 중간재와 거의 모든 자본재의 수입이 중단되었다. 그런데 수출의 격감으로 외화수입이 크게 줄었지만 수입은 2019년 말까지 예상만큼 줄지 않았다. 제재의 직접적 대상 품목은 수입이 중단되었지만 제재의 대상이 아닌 품목 중 일부 중간재와 화학제품 그리고 소비재는 오히려 종전보다 수입이 늘어났다. 따라서 2019년 말까지 제재는 분명히 북한경제에 대해 외화수입 감소를 매개로 타격을 주었는데 그것을 일부 또는 전부 상쇄하는 그 무엇이 있어서 결국 제재가 효과가 있는지 아닌지를 둘러싸고 논쟁이 벌어졌던 것도 사실이다.

그러던 참에 작년에 세계적으로 코로나19가 발생하였다. 북한은 코로나19에 매우 민감하게 반응했고 이른바 셀프 봉쇄 조치를 취했다. 세계적으로 유례를 찾아보기 힘들 만큼 극단적으로 국경을 봉쇄했다. 작년 초부터 지금까지 시기별로 약간 차이는 있겠지만 특히 작년 10월부터 올해 2월까지 대략 5개월 동안은 아예 국경의 셔터를 내렸고, 무역은 완전 중단되었다고 봐도 무방하다. 이렇듯 북한은 방역을 최우선시함에 따라 경제분야의 희생이 불가피했다.

작년 한 해 동안 북한의 대중수입은 전년 대비 81% 감소라는 기록적인 감소율을 나타냈다. 제재로 인해 수입이 중단된 중간재와 자본재는 말할 것도 없고 이제는 소비재마저 수입이 크게 줄었다. 산업 전반이 큰 영향을 받았고, 특히 종합시장을 중심으로 한 시장마저 큰 타격을 받게 되었다. 그런데 김정은 시대 북한경제의 상대적 회복을 견인했던 핵심 동력은 △북중무역의 확대, △시장화의 진전, △국영 경공업의 부분적 회복이었는데 3중고로 인해 이들 삼두마차가 크게 흔들리게 되었다. 경제의 성장동력이 상실되었다고 해도 과언이 아니다.

외부에서 북한경제를 관찰하는 핵심지표는 시장의 쌀가격과 달러 환율일 것이다. 사실 최근의 달러 환율 동향은 굉장히 미스터리한 부분이다. 북한경제에서 시장 환율이 가지는 의미가 매우 크기 때문에 이것을 어떻게 해석하느냐에 따라 북한경제 전체에 대한 해석이 달라질 수 있어서 매우 조심스럽다. 대략 작년 10월부터 북한 원화가 급격히 절상되었다. 현재는 약간 완화되었지만 기본적으로 절상 기조는 유지되고 있는 것 같다. 2014년부터 오랫동안 달러당 8천원 전후에서 움직였으나 지난해 10월부터 7천원 이하로 떨어져 지금까지 이 추세가 유지되고 있다. 대북제재로 외화수급이 악화되면 환율이 절하되는 것이 보통인데 거꾸로 절상되었으니 무언가 납득이 가지 않는다.

시장 쌀가격의 경우, 지난해에는 별다른 움직임이 없었는데 올해 1월부터 약간 떨어져서

관심을 모으고 있다. 1월에 3,000원대로 떨어졌다가 2월에는 4,000원대로 올라갔는데 3월에 다시 3,000원대 후반으로 떨어졌다. 향후 추가적인 관찰이 필요한 부분이다.

이처럼 시장 쌀가격, 달러 환율 등 가격 변수들이 평소와 다른 움직임을 보이고 있는데 이것이 가지는 의미는 무엇인지, 북한경제에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해 연구와 토론이 필요하다. 학자들 간에 몇 가지 해석이 제시되고 있지만 아직 뚜렷한 의견의 일치를 보지는 못하고 있는 실정이다.

북한경제가 최근 어려워졌다는 데에는 이견이 없는 것 같다. 그러나 현 상황을 위기로 보는지, 위기라면 그 위기를 어떻게 규정할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 예를 들면 자본주의 시장경제인 한국은 지난 1997년 IMF 국가부도사태를 경제위기라고 한다. 사회주의 국가인 북한의 경제위기는 어떻게 규정해야 할지 고민해 봐야 한다. 더욱이 북한은 이미 1980년대 중반에 서방세계의 은행들로부터 '파산국가'라는 신고를 받은 상태이기 때문에 더욱 그러하다.

북한에 아사자가 관찰되는 상황이라 해도 그것이 과연 북한경제의 위기인 것인지에 대해서는 회의적인 시각이 존재한다. 북한경제가 아무리 어렵다고 해도 현재 북한의 경제구조는 대규모 아사가 발생했던 1990년대의 경제구조와 크게 달라졌기 때문이다. 북한의 경제위기를 논하기 위해서는 위기에 대한 개념 규정부터 시작해 보다 면밀한 관찰과 분석 그리고 토론이 필요하다고 본다.

이석: 자세한 설명 감사드립니다. 현재 북한의 경제상황 전반에 대한 생각은 두 분이 비슷하신 것 같다. 북한경제에 있어서 위기란 무엇인지에 대해 생각해 볼 수 있는 중요한 질문을 주셨다. 북한의 제8차 당대회를 언급하셨는데, 지난 연말 이후 북한 당국은 경제가 어렵다는 사실을 부인하지 않고 있다. 그리고 이를 극복하기 위해 이른바 자력갱생을 다시 강조하고 있다. 이러한 북한 당국의 노력은 어떻게 평가하시는지 궁금하다.

양문수: 북한은 지난 1월 제8차 당대회에서 새로운 국가경제발전 5개년계획을 발표하였다. 이 계획에서 핵심 키워드는 자력갱생이었다. 그런데 북한이 경제정책의 핵심 기조로서 자력갱생을 택한 것은 자발적이고 적극적인 선택이라기보다는 현재 처해 있는 상황에서 불가피한 선택이라는 측면이 강하다. 북미간 핵협상이 교착상태에 빠져 있고 혹독한 대북제재가 유지되고 있는 상황에서 북한으로서는 다른 선택지가 별로 없었을지도 모른다.

그리고 북한에게 자력갱생이란 전혀 새로운 전략이 아니다. 지난 1950년대 후반 김일성 시대부터 등장한 전략이다. 시기에 따라 강조의 정도가 달랐을 뿐, 북한은 60년 넘게 자력갱생을

외쳐 왔다. 아울러 북한에서 자력갱생은 매우 다양한 의미로 사용되어 왔다. 한 때는 자력갱생을 외치면서도 수입(import)을 통한 기술발전을 부르짖을 정도였다. 일각에서는 북한이 5개년계획의 키워드로서 자력갱생이라는 슬로건을 제시했다는 것에 엄청난 의미를 부여하면서, 특히 이 전략이 성공할 것인가 실패할 것인가 따지곤 하는데 이는 과도한 반응이라고 본다.

사실 제8차 당대회 및 새로운 5개년계획은 전반적인 국가전략 및 경제정책의 커다란 변화라기보다는 현재 상황에 맞게 대응하는 차원에서 나타난 것으로 보는 것이 맞다. 즉, 획기적인 내용이 나오기 어려울 수 있다. 따라서 어쩌면 이번 대회의 최대 의미는 5년마다 한 번씩 당대회를 개최하고 5개년계획을 제시하는 것을 정례화, 제도화하는 데 있을지도 모른다. 그런 점에서 이번 5개년계획은 과도기적이고 잠정적인 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다.

김정은 위원장의 발언을 통해 본다면 5개년계획의 키워드는 ‘정비 전략, 보강 전략’ 그리고 ‘자력갱생, 자급자족’이라고 할 수 있다. 개인적으로 흥미로웠던 점은 자력갱생, 자급자족 앞의 수식어였다. 노동신문 보도에는 ‘여전히 자력갱생, 자급자족’이라는 문구가 나온다. 사실 이런 공식적인 자리에서 ‘여전히’라는 문구를 사용하는 경우는 매우 드물다. 단순히 자력갱생, 자급자족이 아니라 지금까지 그러했고, 앞으로도 그러할 것이라는 것, 즉 계속 이어진다는 뉘앙스를 강하게 풍기고 있다.

그렇다면 북한은 자력갱생, 자급자족 그리고 정비 보강을 어떻게 할 것인가. 김정은 위원장은 이번 당대회에서 지난 5개년전략의 목표 미달에 대한 원인 중 주관적 요인으로 사상 해이를 지적한 바 있다. 그런데 이런 식의 문제 제기는 이미 김일성 시대부터 있던 것이다. 수십 년이 지난 지금도 과거와 마찬가지로 경제의 목표 달성에서 사상문제를 부각시킨다는 것은, 별다른 뾰족한 방법이 없음을 자인한 것이나 마찬가지이다.

작년부터 내각의 국가경제 조직자적 기능과 내각의 역할을 강화해야 한다는 주장이 자주 등장했다. 물론 이런 주장이 처음 등장한 것은 아니지만 지난해부터 빈도가 늘어났다. 또한 비상설 경제발전위원회라는 용어도 등장했다. 언론에서 태스크포스(task force)일 것이라고도 하는데, 아직 베일에 가려 있기 때문에 그 기능과 위상은 불확실하다. 어쨌든 내각과 국가계획위원회 그리고 비상설 경제발전위원회가 중심이 되어 경제운영에서 국가의 역할을 강화해야 한다는 주장이 자주 나오고 있다. 특히 현물, 자금 등 경제 내의 자원에 대한 중앙의 장악력, 통제력 강화를 강조하고 있다. 아울러 반사회주의, 비사회주의적인 투쟁을 강조하고 시장에 대한 단속을 강화하는 경향도 두드러지고 있다. 최근에는 ‘단위 특수화 및 본위주의 배격’도 강조하고 있는데 이는 이른바 ‘특권경제’를 약화, 축소하려는 의도와 함께 사회주의 경제

고유의 '부문 및 기관 이기주의' 문제를 해결하겠다는 의지의 표현으로 볼 수 있다.

과거 김정일 시대에도 7.1 조치 구상 당시 특권경제 문제에 대한 고민이 있었지만 별다른 조치를 취하지 못하고 지나간 바 있다. 김정은 정권 초기에도 특권경제 문제에 대한 고민이 있었지만 대책을 내놓지는 못했다. 그러다가 이번에 최고지도자는 제대로 칼을 뽑아 들었다. 특히 이번에는 어려워진 경제상황을 배경으로 특권경제가 보유한 자원을 내각경제로 옮겨와 국민경제 전체를 위해 사용해야 한다면서 후속 조치를 꽤 많이 취하는 것으로 보인다. 다만, 정권의 핵심 지지기반인 특권층의 경제적 토대인 특권경제를 얼마나 축소시킬 수 있을지 그 성과에 대해서는 의견이 엇갈리는 상태이다.

이러한 움직임은 중앙의 역할 강화와 함께 이루어지는 것이다. 그러면 이것이 계획경제의 복원이 아니냐는 질문이 나올 수 있는데, 저는 그렇다고 보지는 않는다. 가장 큰 것은 계획경제를 복원할 수 있는 수단, 특히 현물이든 현금이든 자원이 없다. 아울러 이제는 국가 전체적으로, 특히 최고지도자부터 말단 경제주체에 이르기까지 모두 시장에 의존하고 있다.

가깝게는 시장에 대한 단속 통제의 범위와 수준을 예로 들 수 있다. 과거 2007~09년에는 종합시장 자체에 대한 단속이 대대적으로 전개되는 가운데 북한의 대표적인 도매시장인 평성시장을 아예 폐쇄하는 극단적인 조치를 내렸다. 시장에서 장사(상행위)하는 것 자체를 아예 막았다. 하지만 현재는 합법화된 종합시장에 대해 단속을 한다 해도 상행위 자체를 단속하는 것은 아니고, 운영 시간을 약간 줄이거나 금지된 품목의 판매 그리고 판매가격에 대해서만 단속할 뿐이다. 특히 쌀이나 생필품 등의 품목은 전혀 건드리지 않고 가격만 통제하는 형태이다. 비공식시장인 메뚜기장은 강하게 단속하고, 기관에 소속이 있든 없든 개인 사업은 강한 규제 조치가 들어갔다고 한다. 시장을 강하게 단속하더라도 두세 달 유지되다가 주춤한다고 한다.

그렇다면 과연 새로운 5개년계획은 어느 정도 성과를 거둘 수 있을 것인가. 공식 보도 내용을 살펴보면 북한은 금속과 화학을 최대 주력 전선으로 설정했다. 지나간 5개년전략에서 전력을 첫 번째로, 농업을 두 번째로 놓고, 금속공업과 화학공업은 세 번째 정도로 언급했던 것과 비교하면 상당한 차이가 발견된다. 사실 북한의 역사에서 볼 때 5년 이상의 중기 경제계획에서 금속과 화학을 최대 주력 전선으로 설정한 것은 이례적이다. 눈여겨볼 또 다른 한 가지는 목표 수치에 대한 언급이 매우 줄어들었다는 점이다. 5만호 건설, 시멘트 생산 정도만 숫자를 내놓는 등 목표치를 언급한 분야는 건설 분야가 유일하다.

김병연: 덧붙여 말씀드리면, 북한이 말하는 '자력갱생'을 정말 정책기조의 변화로 보아야

하는지, 아니면 현재의 어려움에 대한 당국의 단순한 대응으로 보아야 하는지에 대한 의견이 엇갈리고 있다. 이에 대한 정확한 답을 판단하기에는 아직 어려움이 있다. 어떤 견해가 맞는지 판단하기에 앞서 북한 정권의 경제 이해력과 통제력이 어떤지에 대한 평가부터 시작해야 할 것 같다.

대북제재를 예로 들어 보자. 북한 당국이 경제구조를 완전히 이해하고 있다고 가정한다면, 당국이 지금까지 제재에 대응하여 발표한 정책들은 상당히 합리적이었다고 평가할 수 있다. 경제제재의 목표는 무역과 외화수입에 충격을 주고 이를 통해 간접적으로 시장과 산업에 충격을 주는 것이다. 제재가 효력을 발휘하여 북한의 산업이 모두 문을 닫고 시장이 무너지면, 외부 관찰자들은 어려워진 북한의 상황을 바라보며 제재 효과가 나타나고 있으니 제재를 더 강화하자고 할 것이다. 지금까지 북한은 제재로 인한 시장과 산업의 충격을 감추기 위해 상당히 노력해 왔다. 내부적으로 외화수입이 급격하게 감소하고 있음을 알고 있었겠지만, 그래도 산업을 일정 부분 가동시키면서 북한경제가 끄떡없다는 모습을 외부에 보여주기 위해 노력해 왔다.

그러나 작년 코로나19 사태로 이러한 북한의 노력은 무력화되었다. 북한의 시장과 산업이 받은 충격이 고스란히 외부로 노출될 수밖에 없게 되었다. 지금은 북한이 이런 상황에 전략적으로 대응하고 있는 것이 아닌가 생각된다. 북한 당국은 그동안 중국이 대북제재의 벽을 조금씩 허물어 온 만큼, 미중갈등이 격화되는 상황에서 코로나19 사태만 잘 넘기면 다시 예전 모습으로 돌아갈 수 있다는 희망을 갖고 있는 것 같다. 그 일환으로 ‘자력갱생’을 내세워 내부적으로 뭉치고, 외부로 향해 끝까지 버틸 것이라는 신호를 보내고 있는 것으로 해석할 수도 있다.

지도자의 장기집권을 위한 목적 측면에서 바라보았을 때도, 시장을 부분적으로 인정하는 정책을 펼 것은 정책기조의 변화라기보다는 단기적인 ‘적과의 동침’ 정도로 이해할 수 있을 것이다. 북한주민들의 의식 변화와 사라져가는 사회주의적 가치관은 정권 유지에 대한 김정은 위원장의 불안감을 증폭시켰을 것이다. 이런 상황에서 시장을 일정 정도 인정하되, 관리와 통제를 강화하는 정책을 통해 사회주의 체제를 더욱 공고히 하려는 것 같다. 예를 들어 식량의 경우 식량 판매소를 지정하여 시장에서 팔게 하고, 이후 장마당 규모를 점차 줄여서 과거 소련이 했던 것처럼 국영상점 네트워크를 구축하는 것이다.

그러나 북한 당국이 경제구조를 잘 알지 못한 채 이런 정책을 실행할 수도 있다. 북한에 자본주의를 잘 이해하는 전문가나 정책결정자는 매우 드물 것으로 생각되기 때문이다. 경제 전반을 잘 이해하지 못하는 상황에서 장기적으로 일관적인 정책을 집행하기보다 마주하는 국면에 단순히 대응할 뿐이라고 생각할 수도 있다. 즉, 지금은 코로나 사태로 인해 무역뿐

아니라 시장활동도 위축될 수밖에 없는 상황이니 당분간 경제적으로 버티는 것이 가장 중요하다고 생각한 것이다. 버티려면 정부의 재정 여력이 있어야 하니 시장을 통제하고 그 역할을 정부가 맡아서 재정 수입을 증가하는 방향으로 움직이려 할 수 있다. 이렇게 봤을 때 정책기조의 대전환이라기보다는 원래 의도가 코로나 사태로 보다 조기에 드러났거나, 주어진 상황에 단순히 대응한 결과로 해석하는 쪽이 더 설득력 있어 보인다.

이석: 최근에는 코로나19 상황이 계속됨에도 불구하고 북중무역을 부분적으로 재개하려는 모습이 관찰되고 있다. 북중무역과 관련하여 무역 재개 가능성에 대한 생각은 어떠신지, 만약 북중무역이 재개된다면 어떤 형태로 이루어질 것으로 보시는지 말씀을 부탁드립니다.

김병연: 북한 입장에서 긴급을 요하는 제품이나 최종재들은 북한 당국이 필요하다면 중국으로부터 수입할 수 있을 것으로 본다. 그러나 원자재, 부자재, 중간재 같은 물품들은 코로나19 사태와 대북제재로 인해 수입에 상당한 어려움이 있다. 북한의 무역 재개는 크게 코로나19 상황, 북중관계 그리고 미중관계의 상황에 따라 달라지리라 예상된다.

흔히 미중관계가 안 좋아질수록 중국의 대북지원은 증가하고, 중국 당국은 자국 기업이 대북제재를 위반하더라도 눈감아줄 것이라고 생각한다. 하지만 국제사회에서 중국의 위상과 입장 그리고 미중관계가 이 때문에 더 어려워질 가능성을 고려하면, 중국이 대북지원을 크게 증가시키고 대북제재를 무턱대고 무시하기는 어려울 것 같다. 특히 미국의 바이든 행정부는 북한문제를 중국과 갈등이 아니라 협력을 할 공간으로 두고 싶어 하는 듯 보인다. 중국정부로서는 이런 미국의 제안에 반발만 하기는 어려울 수 있다. 앞으로 미중관계가 어떻게 전개되는지 유심히 지켜봐야 할 사안이다.

양문수: 지난해와 달리 올해 3월부터 북중무역에 약간의 변화가 발생했다. 작년 10월부터 올해 2월까지의 수입이 거의 제로에 가까웠는데 3월에는 수입이 약간 증가한 것을 확인할 수 있다. 북한이 중국에서 수입한 물자의 71%가 비료라고 한다. 얼마 전 중국 외교부 대변인은 “북한과 중국은 우호적인 이웃으로 정상적인 무역을 전개할 필요가 있다. 중국은 북한과 방역 안전의 기초를 확보하고 각 분야 교류와 협력을 강화하기를 바란다”라고 하며 북중교역의 재개를 공식적으로 시사한 바 있다.

현재 북중무역의 재개를 위한 일부 기술적인 문제들만 남아있는 것으로 보이며 이르면 5월 중하순에 북중무역이 재개되지 않을까 생각한다. 물론 코로나19 방역 등 여러 상황이

고려하여 전면 재개보다는 부분적 재개가 되지 않을까 싶다. 아무래도 각 시기에 가장 필요한 물품부터 수입이 되지 않을까 생각한다. 예를 들어 농업 관련 품목이다. 농업은 연중 시기에 맞게 작업이 이루어져야 하고, 특히 비료는 5월 초까지 북한에 들어가지 않으면 안 된다. 비료를 비롯한 농자재 등이 우선 수입될 것으로 본다. 물론 코로나19 상황에 따라 달라질 수 있다. 코로나19 상황이 여의치 않으면 부분적으로 재개했던 무역마저 다시 중단될 수 있다.

앞서 말씀하신 대로, 북중무역은 단순한 경제적 관계가 아니기 때문에 국제 정치의 영향도 받는다. 유엔의 대북 경제제재는 2016년부터 시작되었고, 2017년 2월에 중국이 북한산 석탄을 일체 수입하지 않겠다고 선언하면서 본격화되었다. 당시의 미중관계와 현재의 미중관계는 크게 다르고, 이에 따라 북중관계가 변화될 여지가 있다. 얼마 전 중국 시진핑 주석이 김정은 위원장과 구두친서를 주고받았는데, 그때 “두 나라 인민에게 보다 훌륭한 생활을 마련해 줄 용의가 있다”며 공식적으로 대북지원 의사를 피력한 것은 시사하는 바가 적지 않다. 향후 북중무역이 부분적이든 전면적이든 재개되면, 종전과는 양상과 차원이 달라질지 어떨지 관심이 쏠리고 있다.

중국 입장에서도 북한은 미중관계의 영향을 받는 변수이다. 미중갈등이 격화될수록 북한은 중국으로부터의 일정한 지원을 받을 수 있을 것이다. 문제는 북한이 이미 국제사회로부터 경제제재를 받고 있어서, 과연 중국이 어디까지 지원하고 무역과 경제협력을 할 수 있을지 눈여겨봐야 한다. 특히 북한에 대한 중국의 원조도 그러하지만, 북한과 중국 지방정부/기업 간의 비공식적 무역/경제교류 등 사실상 유엔안보리 제재의 위반이 될 수 있는 사안에 대해 중국 중앙정부가 어디까지 묵인할 것인지도 관찰의 포인트가 될 것이다.

이석: 북중무역의 재개 가능성과 현재 북한의 수요 등에 대해 말씀해 주셨다. 그리고 북한의 농업자재와 관련해서도 말씀하셨는데, 이는 곧 식량과 밀접한 연관이 있기 때문에 굉장히 중요한 포인트이다. 대북제재와 코로나19 상황 그리고 미중관계까지 여전히 불확실한 요소가 많이 존재하는 것 같다.

김병연: 추가로 한 가지 더 말씀드리면, 개인적으로 북한의 무역과 관련해서 북한 체제를 위협할 수 있는 가장 큰 요인은 ‘부패’라고 본다. 철저한 국경봉쇄에도 불구하고 코로나19 바이러스가 퍼지는 이유 중의 하나도 관료들의 부패이다. 관료와 시장 세력의 유착으로 인해 밀수와 지역 간 이동이 암암리에 생기는 것이다.

권력과 금력의 결합과 부패는 장기적으로 김정은 체제를 위협하는 가장 큰 위험요인으로 작용할 것이다. 금력의 주요 원천은 무역인데, 대북제재와 코로나19 사태로 인한 무역의 중단과 축소로 금력이 상당 부분 약화되었다. 이 상황에서 북한 당국은 무역권을 내각으로 귀속시켜서 무역권을 완전히 통제하려 할 것으로 보인다. 무역권을 내각으로 귀속시키면 돈주들과 주민들의 외화까지 당국의 통제하에 둘 수 있고, 부패로 인한 위험도 상당히 억제할 수 있을 것으로 기대하는 것이다.

김정은 위원장은 그동안 공포정치를 통해서 권력과 금력을 가진 계층들을 통제하려 노력했지만, 시간이 지날수록 특권층의 자본력은 지속적으로 증가해 왔다. 권력은 유량변수이지만 자본은 저장변수이므로 시간이 흐를수록 자본의 힘이 더 강해진다. 따라서 권력과 금력이 결합된 부패를 가장 큰 위험 요인으로 여겼던 북한 정권은 이번 기회를 계기로 무역권을 통제하여 정권에 대한 위협을 억제하려 시도할 수 있다.

그러나 이러한 당국의 노력이 과연 성공할 것이냐에 대해서는 부정적으로 보고 있다. 그동안 북한경제는 단위특수화가 이루어짐으로써 무역 규모가 크게 증가하였고, 북한 당국에 부의 축적을 가져다 주었다. 만약 국가가 일방적으로 무역권을 국가에 귀속시키려 한다면, 특수단위와 북한 정권 사이에 균열과 마찰이 생길 것이다. 북한 당국도 이러한 우려를 인지하고 있기 때문에 시장의 경우처럼 무역도 변화를 시도하려다 포기할 수 있다. 특히 무역은 그동안 무역업자들에게 상당한 인센티브를 주었고 그들은 상당한 권력과 금력을 가진 상태다. 권력과 금력이 축적된 상황에서, 정권의 일방적인 시도는 자칫 정치적 위기로 이어질 수도 있기에 당국이 정책 결정을 쉽사리 내리지 못하고 있는 것 같다.

사회주의경제는 전통적인 사회주의 체제로 시작했어도 점차 자본주의적인 요소를 도입하는 경향이 있다. 블라지미르 브루스 교수의 표현에 따르면, '사회주의가 성숙함에 따라서 점점 더 많은 무기를 시장경제에서 빌려오는 것'이다. 그런데 시장에서 무기를 빌려올수록 사회주의 체제와의 균열은 증가한다. 북한도 1990년대 이후 최근까지는 그랬다. 그런데 현재 북한의 정책은 이와 사뭇 다른 모습을 보이고 있다. 자본주의의 무기고에서 빌려오기보다는 과거의 사회주의 통치에서 아이디어를 빌려오는 색다른 모습이다. 이런 시도는 과거 소련의 스탈린 시대 때의 것과 유사하다. 스탈린은 이런 정책을 폈지만 막강한 권력과 힘을 가지고 있었기에 체제가 유지될 수 있었다. 그러나 현재의 김정은 위원장은 스탈린만큼의 권력과 힘을 갖고 있지 못하다.

또한 북한의 '부패'는 주민과 관료들이 유착하는 형태를 띠고 있다. 주민들은 자신의 사업을 보호하기 위해 관료에게 돈을 제공하고, 관료들은 일부 주민들의 사업을 보호해 주고 도와주는

모습이다. 때문에 ‘반부패’를 내세울 때 당국은 주민들의 지지를 얻기가 어렵다. 자신들의 사업을 보호해 주는 관료들을 끌어내고, 사업을 국가에 빼앗기는 일에 주민들이 쉽게 순응하고 동조하기는 어려울 수밖에 없다. 북한 당국이 반부패 운동을 통해 전통적인 사회주의 모습으로 복귀하려 한다면 이에 대해 강력한 저항이 따를 것으로 예상된다.

양문수: 특권경제에 대한 단속과 통제는 어느 정도 실체가 있는 것 같다. 물론 정보에 제한이 있고, 북한의 경제정책은 정치와 매우 복잡하게 얽혀있기 때문에 과연 어떤 목적과 의도로 정책을 펴는지는 정확하게 파악하기 어렵다.

지난 2019년 하노이 회담 실패 이후 북한 국내에서는 김정은 위원장의 권위가 많이 실추되었다고 한다. 그리고 2010년 이후 시장화가 오랫동안 진전되면서 부패가 확산되었을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 특히 중간관리자도 그러하지만 힘 있는 엘리트 집단이 부패와 깊은 관계를 가지고 있을 가능성이 크다. 이들은 이른바 특권경제를 매개로 부를 축적하고 있을 가능성이 높다.

김정은 위원장은 이러한 특권경제와 부패의 문제에 칼을 들 필요성을 느낀 것으로 보인다. 사실 특권경제의 주체들은 바로 권력의 핵심 지지층이며, 그들의 경제적 기반을 약화시킨다는 것은 정치적으로 매우 위험한 행위이다. 그럼에도 불구하고 특권경제 주체들에 대해 조치를 취한다는 점을 주목해야 한다.

현재 북한의 경제상황이 그만큼 어려우며, 경제적 어려움으로 인해 성난 민심을 달래기 위해 주민들에게 무엇이라도 보여줄 필요성을 느낀 것이 아니냐는 해석도 할 수 있다. 공개적으로 특권경제를 건드리면 권력층의 부패를 척결하고 이들로부터 빼앗은 자산을 국가경제를 위해 쓴다는 대의명분도 챙길 수 있다. 실제로 최근 비사회주의/반사회주의 단속은 일반 주민들과 관련된 단속의 경우 약간 완화된 반면, 특권층에 대한 단속은 완화되지 않았다고 한다.

특권경제의 주체가 권력의 핵심 지지층이기 때문에 우려되는 부분도 있겠지만, 현재 경제문제를 풀기 위한 뚜렷한 대책이 없는 북한 당국이 민심을 배려하는 고도의 정치행위일 수도 있다고 생각한다. 이런 일이 어디까지 진행될 것인지는 북한 내부의 정치 역학관계와 관계가 있다. 최고지도자와 엘리트층 간의 그리고 엘리트층 내부에서의 역학관계에 따라서 달라질 문제다. 다만, 부분적인 효과는 있겠지만 장기간 일관성 있게 추진되면서 큰 성과를 거두기는 어려울 것으로 보인다.

이석: 북한의 경제행위는 단순한 경제행위가 아니라 정치적인 행위일 수 있다는 굉장히 통찰력 있는 지적을 해주셨다. 그럼 이제 올해 북한경제 전망에 대해 여쭙겠다. 앞에서 언급하셨던 ‘위기’라는 개념을 오늘 두 분은 어떻게 생각하고 계신지도 궁금하다.

김병연: 정치학적 ‘위기’와 경제학적 ‘위기’ 개념은 서로 다르다고 생각한다. 경제학적으로는 경제 규모가 약 10% 가까이 축소되고, 바로 반등할 수 없는 상황이라면 ‘위기’라고 부를 수 있다고 생각한다. 이 관점에서 북한경제를 바라본다면 2017년 이후의 북한경제는 당연히 위기다. 물론 이는 북한이 곧 붕괴한다는 정치적 해석으로 바로 이어질 수는 없다.

한국은행이 발표하는 북한의 경제성장률 추정치는 북한의 시장 규모를 온전히 반영하지 못하고 있다. 그래서 북한의 시장 규모가 더 커질 때 한국은행의 추정치는 과소 추정되는 경향이 있고, 북한의 시장 규모가 축소될 때는 한국은행 추정치가 과다 추정되고 있다고 생각된다. 즉, 시장활동을 고려하지 않은 결과 한국은행 추정치에는 해마다 $\pm 1\%$ 의 오차가 발생하는 것 같다. 이는 2017~19년의 북한경제 규모가 한국은행의 추정치보다 더 줄어들었음을 시사한다.

2020년의 경우, 최악의 시나리오를 상정한다면 코로나19 사태로 인해 북한의 경제 규모가 10% 정도 축소되었다고 볼 수 있을 것이다. 지속되는 제재와 코로나 사태로 북한경제가 조만간 크게 반등할 가능성은 매우 낮아 보인다. 이러한 상황이라면 경제학적으로 ‘위기’라고 부를 수 있을 것이다.

양문수: 저는 작년부터 ‘위기’라는 단어를 가급적 쓰지 않으려고 하고 있다. 북한을 연구 대상으로 하는 학자가 특정 용어를 사용해 글을 썼을 때, 외부 사람들이 해당 용어를 글쓴이의 의도와는 상관없이 자신들의 입맛에 맞게 자의적으로 해석해서 악용하는 경우가 적지 않다. 위기라는 용어도 그럴 가능성이 농후하다.

사실 자본주의 경제에서 이야기하는 위기는 결국 금융/외환에서 오는 것이다. 기업의 위기도 결국 지급불능 상태, 즉 부도이고 국가의 위기도 결국 부도이다. 그런데 국제 금융시장에 편입되지 않은 사회주의경제에서 위기를 어떻게 개념적으로 규정할 것인가. 더욱이 북한은 이미 1980년대에 파산국가로 선고된 상태이다. 즉, 이미 국가부도가 난 상태인데 또다시 국가부도가 난다? 혼란스럽다.

북한경제의 구조적인 측면에서 위기인지 질문해 볼 수도 있다. 2010년대의 경제구조가 2000년대의 구조로 후퇴하면 위기라고 볼 수 있을까? 아니면 북한경제의 규모가 과거보다

축소되었다면 위기라고 볼 수 있을까? 경제 규모는 축소되었어도 시스템은 작동할 수 있으니 그럼 위기가 아닌 것인가? 결국 북한에 대해서 ‘위기’를 규정한다는 자체가 과연 적절한 것인지 잘 모르겠다.

순수한 경제적인 위기와 정치사회적인 위기가 분리될 수 있는 것인지 아닌지에 대한 의문도 있다. 사실 이러한 고민을 뒤로 하고 주민들 입장에서 생각한다면 위기는 먹고사는 문제와 직결된 사안일 것이다. 그런데 북한경제가 현재 아주 어렵다고 하지만 주민들이 먹고사는 문제를 해결하지 못할 수준은 아니라고 본다. 물론 일부 취약계층은 전혀 다르다.

이석: 경제학적으로 정의된 용어도 북한경제의 경우에는 예기치 못한 여파가 있을 수 있고, 그런 의미에서 경제가 어렵다고 해도 위기라는 단어를 쓰는 것이 과연 바람직한지 고민할 필요가 있을 것 같다.

두 분 모두 올해 북한경제의 관전 포인트는 무역이라고 보시는 것 같다. 향후 중장기 북한경제 전망이나, 추가로 해주실 말씀이 있으시면 부탁드립니다.

김병연: 앞으로 상당 기간 한반도의 상황이 상당히 어려워질 것으로 보인다. 북한경제에 있어 올해의 중요한 변수는 코로나19, 미중관계와 북중관계라고 생각한다. 앞으로 전개되는 국제관계의 흐름을 잘 살펴봐야 할 것이다. 환율, 시장가격 등 북한의 시장경제지표와 정치적인 동향도 꾸준히 파악하여 올바른 정책적인 대응이 무엇인지 모색해야 한다.

북한경제를 바라보는 시각에 있어 양극단을 경계할 필요가 있다. 북한과 무조건적으로 경제협력을 해야 한다, 또는 붕괴시켜야 한다 등의 극단적인 의견이 존재한다. 이러한 양극단의 시각은 경계하고, 북한경제를 객관적으로 잘 관찰하고 이를 비핵화로 이끌어 갈 견인의 기회로 활용하는 방안이 좋을 것이라 생각한다.

양문수: 결국 올해 북한경제의 핵심적 관찰 포인트는 무역과 시장 쌀가격, 시장 환율이라고 본다. 무역과 관련하여 좀 더 말씀드리면, 북중무역이 부분적으로라도 재개된다면 우선 식량을 포함해 필수 소비재는 수입이 재개될 것이다. 그러면 주민들의 생활을 비롯해 경제 전반은 숨통이 트일 것이다.

북중무역을 포함하여 북중관계도 주목할 필요가 있다. 한쪽에서는 미중갈등으로 인해 북중무역이 코로나19 발생 전보다 활발해질 것으로 예측하고, 다른 쪽에서는 미국과 중국이 북한을 협력할 대상으로 설정했기 때문에 북중무역에는 한계가 있을 거라고 예측한다. 마찬가지로

지로 중국의 대북지원 여부와 규모에 대한 견해도 매우 다양하다.

북한은 올 1월의 당대회와 2월의 당전원회의를 통해 공식적인 경제정책 기조를 밝혔다. 과연 북한의 정책기조가 지속될지, 지속된다면 얼마나 지속되며 실질적 진전을 이룰 것인지 지켜봐야 한다. 외부관찰자의 한계는 분명하지만, 정책 이행 과정 중에 북한이 직간접적으로 내놓는 성과 발표나 관련 자료들을 통해 그 기조를 유지하는지 아니면 새로운 길에 대한 고민이 깊어지는지 짐작할 수 있을 것이다.

향후 북한경제가 어떻게 될지 전망하기 매우 어렵지만, 그럴수록 제대로 된 관찰이 중요하다. 북한경제 자체 및 북한경제에 영향을 주는 변수들을 꾸준히 관찰하고, 향후 대북정책 의사결정에 필요한 기초 자료를 제공해야 할 것이다.

이석: 현재 국내외에서 북한의 경제상황이 예년과는 다르게 흘러가고 있다는 의견이 많다. 이러한 상황은 우리에게 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 남북대화, 북핵문제 그리고 국제관계에 모두 밀접한 관계가 있기 때문이다. 앞으로 북한경제의 상황, 북한경제와 관련된 대북제재, 주변국 관계 등에 지속적인 관심이 필요할 것이다. 오늘 김병연 교수님, 양문수 교수님을 모시고 최근의 북한경제에 대해 알아보는 매우 의미있는 시간을 가졌다. 감사 인사드리며 이상으로 금번 협의회를 마치겠다.