

## 북한경제와 외환: 추정과 이슈들

외부세계에서 가장 이해하기 어려운 북한경제 관련 주제 중 하나는 북한의 외환 보유 상황일 것이다. 1990년대 이후 북한은 언제나 대규모 무역적자를 기록하여 왔으나, 외환에 문제가 생겨 무역에 장애가 초래되었다는 이야기는 많지 않다. 심지어 김정은 시기 북한경제에는 국내 거래의 대부분을 달러화로 수행하는 달러라이제이션 현상이 광범위하게 나타났다. 이러한 외환은 어디에서 나오는 것이며, 북한의 외환 보유 규모는 얼마나 될까? 이 질문이 현재 북한경제를 이해하는 가장 핵심적인 이슈의 하나이자, 제재와 관련하여 북한 정치 및 경제의 미래를 좌우하는 질문이라는 사실을 부정할 수 없다.

이에 따라 이번 <대화>에서는 그간 북한의 외환 보유를 독보적으로 연구해 오신 한양대학교 장형수 교수를 모시고 관련된 이야기를 나누어 보고자 한다. 북한의 외환에 대해서는 아직 모든 것이 불확실한 것이 현실이지만, 그만큼 이번 대화가 갖는 의미와 중요성은 크다고 할 것이다.

사회자: 이석 (KDI 선임연구위원)

대담자: 장형수 (한양대학교 교수)

\* 2021년 04월 16일(금), 더플라자호텔



## 북한 외환의 개념과 자료

■ 오늘 대화는 매우 특별할 것으로 기대된다. 북한의 국제수지 또는 외환 보유에 관한 내용이기 때문이다. 이 주제와 관련하여 오랜 기간 연구해 오신 장형수 교수님을 모시고 대화를 시작해 보겠다. 먼저 기본개념 및 용어와 관련하여 질문을 드리겠다. 현실적으로 북한은 국제수지 및 외환, 대외무역에 대한 통계를 일절 발표하지 않고 있으며, 대부분의 외환이 금융기관에 집중되어 있는 것이 아니라 일반 주민의 수중에 있거나 해외 금융계좌에 존재하는 나라이다. 이러한 나라의 외환 규모 또는 국제수지의 추세를 외부에서 파악하는 일이 정말 가능한가?

북한의 국제수지 및 외화보유 추이에 대한 종합적인 공식 자료는 없다. 북한이 발표하는 통계도 없을 뿐더러, 다른 여타 다른 기관에서 발표되는 어떤 종합적이고 포괄적인 자료는 현재는 없는 것으로 알고 있다. 그렇지만 국제수지 각 항목 추정에 참고할 만한 자료는 생각보다 상당히 많다.

우선 북한의 무역통계와 관련하여 UN, KOTRA, KDI 등에서 거울통계 방식으로 추정된 자료들이 존재한다. 그래서 북한의 무역통계는 아주 정확하지는 않지만 어떤 형태로든 윤곽을 잡을 수 있다. 또한 북한이 수출하는 무연탄, 철광석 등 주요 1차산품 국제가격 통계가 존재한다. 북한의 국제수지 항목들에 관한 단편적 정보들도 많이 존재한다. 그중 국가정보원이 국회정보위원회 비공개 브리핑에서 언급한 사항을 국회정보위원회에 참석한 국회의원들이 언론 인터뷰에서 비공식적으로 공개하는 자료들이 관심을 끈다. 국회정보위원회는 1년에 열 번 정도 열리는데 그때마다 다양한 숫자들이 제시된다. 이는 어쨌든 비공개를 전제로 국가정보원이 국회에 제시하는 정보이기 때문에 신뢰성 측면에서 가치가 있다. 북한의 해외 파견 근로자 수 및 외화수입 추정치가 이에 해당한다.

한국을 비롯해 미국, 중국, 러시아, 유럽 각국은 북한에 대한 양자간 유·무상 지원액을 자국 공식 통계로 발표한다. 각국 발표 통계는 신뢰성 측면에서 국가별로 약간의 차이가 있다. 지난 30년간 북한의 국제수지 또는 외화수급에서 남한이 차지하는 비중이 상당히 큰데, 남북경제협력 관련 통계(남북교역, 금강산 관광, 개성공단, 대북지원 등)는 신뢰성과 포괄성 면에서 가장 수준급이다. 그리고 유엔에서 대북 인도적 지원 통계(UNOCHA financial tracking service)를 따로 발표하고 있는데, 이 통계에는 중국이 포함되어 있지 않다. 중국과 같이 보고를 하지 않는 일부 국가들의 인도적 지원액을 별도로 찾아서 추가해야 한다는

단점은 있지만, 이 추정치 데이터는 수십 년간의 시계열이 존재하고 상당히 신뢰도가 높다.

북한 서비스 수지의 한 항목인 북한 영공통과료수입 통계도 찾을 수 있다. 일본정부가 추정하는 조총련의 대북 송금액 통계도 과거에는 존재했다. 북한 당국이 아주 드물기는 하지만 몇 번 그 해의 관광객 수와 관광수입을 발표한 게 있다. 중국이나 유럽에서 영업하는 북한 전문 여행사들의 북한 관광객 수, 관광수입 등에 대한 자체 추정치들도 있다. 이밖에도 몇몇 북한 연구자들의 북한 관광수입 추정이나 러시아 파견 북한 근로자 수입 추정 등에 대한 연구자료를 참고할 수 있다.

북한에 개발자금을 지원하거나 투자하였던 국제기구, 국제기관, 기업들의 공식적인 연례보고서(예를 들면 오라스콤, IFAD, OPEC Fund, KEDO 등)도 참고할 수 있다. 예를 들면, 한반도에너지개발기구(KEDO)의 보고서에서는 KEDO가 북한 근로자들에게 지급한 임금총액을 확인할 수 있다. 또한 북한의 자본수지 관련해서는 중국 상무부의 대북투자 통계와 중국 해관통계를 참고할 수 있다. 중국 상무부 대북투자 통계는 한때 신뢰성에 약간 문제가 있었지만 매년 발표된다는 장점이 있다. 중국 해관통계는 중국의 대북원유공급 통계를 발표하였다가 누락하였던 전력이 있어서 논란이 되고 있다. 누락된 부분은 KOTRA 추정치를 사용하는데, 이 추정치의 신뢰도가 높아서 큰 문제는 없다.

북한의 무기 수출입과 관련해서는 스웨덴의 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)의 통계가 가장 신뢰도가 높았다. 1990년대 북한의 무기 수출입은 2000년 이전까지는 상당히 규모가 컸기 때문에 이 통계를 참고할 수 있다. 그런데 근래에는 이 통계가 발표되지 않고 있는데 이는 2010년 이래 국제사회의 해상 감시가 대폭 강화되어 북한의 무기 수출입이 대폭 감소한 것이 주원인으로 보인다.

최근에는 유엔안보리 대북제재위원회가 매년 3월과 8월에 2회 발표하는 대북제재패널 보고서가 매우 유용하다. 북한은 2017년 이래 대폭 강화된 대북제재를 회피하기 위한 전방위적인 노력을 펼치고 있다. 대북제재패널 보고서에서는 북한의 사이버공격을 통한 외화수입, 석탄 및 모래의 밀수출액, 어업권 불법판매액 추정치가 발표된다. 또한 북한의 석유정제품 밀수입 추정치도 확인할 수 있다. 이 추정치들은 관련되는 유엔 회원국 정부가 제공한 공식적인 추정치이므로 신뢰성이 상당히 높다.

- 다양한 참고자료를 소개해 주셨다. 그렇다면 북한이 아닌 다른 나라, 예를 들어 저개발국이나 다른 사회주의 국가 등 어떤 나라에 대해서 이런 식으로 단편적인 정보들을 통해 외환 보유나 국제수지를 추정하려고 하는 시도가 있었는지 궁금하다. 혹시라도 북한의 사례에

참고가 될 만한 여타 저개발국이나 舊사회주의 국가들의 경험을 소개 부탁드립니다.  
그리고 지금까지 북한의 국제수지나 외화보유 추이를 파악하고자 하는 국내외의 시도가 존재한다면 이를 조금 설명해 주셨으면 한다. 어떤 데이터를 가지고 추정을 하는 경우에 어떤 개념들을 활용하면 좋을까? 외환 보유 추이를 추정하기 위하여 어떤 개념적인 또는 현실적인 장치들이 필요한가?

1974년부터 1994년까지 소련의 사회주의 경제체제를 시험하였던 에티오피아의 1990년대 중후반 통계 작성 수준에 대한 경험을 예로 들 수 있다. 한국에서는 북한과 한국을 습관적으로 자주 비교하는데, 통계 작성 수준은 북한과 비슷한 소득수준을 가진 에티오피아와 비교하는 것이 적절하다. 에티오피아의 소득수준은 북한보다 높고 IMF에도 가입되어 있지만 사회주의 체제에서 시장경제 체제로 이행을 시작한 1990년대 중반의 에티오피아의 통계 작성 수준은 지금의 북한과 비교하여 큰 차이가 없었다. 북한과 같은 최빈개도국의 통계 작성은 IMF에 가입하고 시장경제 체제로 이행한다고 해서 바로 개선되는 것이 아니다. 북한이 에티오피아처럼 IMF에 가입하여 자체적으로 국제 기준에 맞는 국제수지 통계를 작성하기까지는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 라오스 정부가 1980년대 중반 개혁·개방에 나서고 IMF와 협업한 지 35년이 지났지만 근래에 들어서야 비로소 무역통계를 자체 생산하기 시작하였으나, 그마저도 외부 관찰자들은 라오스 무역통계의 정확도에 의문을 던지고 있다.

북한의 외화수급 추정은 한 국가의 중앙은행과 마찬가지로 기본적인 국제수지 개념과 항목에 대한 추정으로 시작한다. 국제수지는 무역수지, 서비스수지, 소득수지, 경상이전수지, 자본수지, 외화보유액 변동, 오차와 누락을 모두 합한 값이 항상 0이 되어야 한다. 즉, '국제수지 = 무역수지 + 서비스수지 + 소득수지 + 경상이전수지 + 자본수지 + 외화보유액 변동 + 오차와 누락 = 0'이다. 이 항목들 중 북한의 무역수지, 서비스수지, 소득수지, 경상이전수지, 자본수지까지는 어떤 형태로든 추정이 가능하다. 물론 정확도는 별개의 문제다. 한 국가의 중앙은행은 국제수지 항목 중 오차와 누락 항목을 제외한 모든 항목의 추정이 기본적으로 가능하며, 따라서 오차와 누락은 위 개념 방정식에서 자연히 계산되어 나오는 나머지(residual)로 볼 수 있다. 이는 일반적으로 중앙은행에 보고되지 않은 외화의 밀반출입 규모를 암시한다.

그런데 북한의 국제수지 추정에서는 북한 당국이 아니면 외부에서는 이 항목 중 외화보유액 변동을 알 수가 없다. 결국 북한 국제수지 추정의 결과가 외화보유액 변동인지 오차와 누락인지를 구별할 수 없다. 그래서 북한 외화수급 추정은 기본적으로 국제수지 개념을 활용하지만 그 결과가 외화보유액 변동과 오차와 누락의 합인 것이다. 즉, 이는 북한의 외화보유액 변동에다

가 밀수출입과 자본의 불법 유출입을 다 포함한 추정치가 된다. 국제수지 개념은 국경 개념이 기본이다. 국제수지는 국경을 넘나드는 외환의 흐름을 살펴보는 것이다. 그런데 북한의 외화수급을 추정하는 데 있어서 과연 얼마만큼이 북한 내부에 있는지, 얼마만큼이 북한 밖에 있는지 정확하게 알 수가 없다. 다만, 북한인(사람)이 이를 관장한다는 것만 추정해 볼 수 있다. 그래서 이를 ‘북한의 국제수지’ 추정이 아닌 ‘북한인의 외화수급’ 추정으로 부르는 것이 가장 적절하다. 북한의 국제수지 통계 추정이 불가능한 현재 상황에서 ‘북한인의 외화수급’ 추정은 차선의 선택이다.

## 북한 외환 규모의 추정방법

■ 이제 다음 질문으로 넘어가서, 전반적인 북한의 외환 보유 규모 또는 이와 관련된 국제수지 추이를 어떻게 추정할 수 있을까? 통상적으로 한 나라의 외환 보유는 상품무역, (서비스와 관광 등) 비상품무역, (해외 근로자 임금 송금과 같은) 이전 소득, 해외에서의 차입과 상환 그리고 직접 투자 및 포트폴리오 투자와 같은 자본 거래 등 다양한 방식으로 이루어지는데, 과연 이들 각각을 외부에서 추정할 수 있는지 궁금하다.

이 질문과 관련하여, 상품무역은 북한의 거래 상대국 무역통계가 존재하지만 밀무역이나 비합법적 무역, 또는 대북지원이나 인도주의적 물품 제공과 같이 실제 자금거래가 이루어지지 않는 교역 등 다양한 요인으로 인해 실제의 무역수지를 파악하기가 힘들다고 알려져 있는데, 이를 어떻게 고려하나?

모든 국가에는 밀무역이 존재한다, 이는 북한에만 특수한 경우는 아니다. 밀무역이나 비합법적인 거래는 각국의 중앙은행에서도 파악하지 못한다. 그래서 결과적으로 국제수지 항목 중 오차와 누락이 필요한 것이다. 그런데 앞에서 설명한 것처럼 북한의 외화수급 추정에 있어서 밀무역과 비합법적인 거래는 북한의 외환 보유액 변동과 밀접하게 연관되므로 이를 파악하는 것이 상대적으로 더 중요하다. 북한의 밀무역 추정 규모는 개발도상국 기준으로는 크다고 하기는 어렵다. 여러 나라와 접한 내륙국가인 라오스와 달리 밀무역 대상이 대부분 중국이기 때문이다. 북한은 여전히 당국의 통제력이 살아 있다. 북한의 국경통제가 라오스보다 훨씬 강력해서 북중간에는 ‘당국이 파악하지 못하는’ 밀무역이 라오스보다 상대적으로 적은 편이다. 북한과 중국 당국의 의지에 따라 밀무역 규모를 통제하는 것이 가능하다. 현재 코로나19 상황에서 북중간 인적, 물적 교류를 양국이 거의 대부분 통제하는 것이 가능한 것이 이를

입증해 준다. 북한 당국이 통제하지 못하는 밀무역은 통한 북한의 전체 무역액과 비교하면 다분히 제한적일 가능성이 높다.

무기 거래에 대해서는 스웨덴 SIPRI 추정치와 2000년대 초 이후 대북압박 강화 추세 등을 참고할 수 있다. 북한의 외화수급 추정 작업에서 신뢰성 있는 국내외 공식 추정치가 존재하면 그것을 최대한 활용하는 것이 원칙이다. 근래 북한의 무기 수출입은 많게 보아도 몇 천만달러 수준이라고 생각된다. 종합하면, 2017년 이전 북한의 밀수출입과 비합법적 거래는 북한의 연간 외화수급을 보면 무시할 정도는 아니지만, 그렇다고 밀무역 규모의 변동에 따라서 북한의 외화수급이 결정적으로 달라지거나 할 정도는 아니다. 북한 당국이 개입하는 밀무역은 대북제재가 대폭 강화된 2017년 이후 급증한다. 주로 석탄, 모래, 석유정제품 등인데, 2018년 이후 미국과 중국과의 관계가 악화되어 중국이 점차 이를 묵인하는 행태를 보이면서 급증하게 되었다.

마약, 위조화폐 등을 통한 북한의 불법적 수입의 규모는 언론에 보도된 것의 몇 십 분의 일 이하이다. 북한이 위조화폐를 생산한 적은 있지만 이를 곧 그만둔 것으로 알고 있다. 북한이 제대로 된 위조지폐를 생산하려면 외국에서 매우 정밀한 인쇄기와 고해상도 잉크를 수입해야 하는데, 규모의 경제가 작용하는 위조지폐 생산은 수십억달러 이상을 찍어내지 못하면 단가가 맞지 않는다. 실제로 지금까지 발견된 미국 100달러 위조지폐는 수천만달러에 불과하다. 100달러 위조지폐가 나오자 미국이 5~7년마다 100달러짜리 지폐 도안을 계속 바꾼 것도 위조지폐를 만드는 데 대약재였을 것이다. 결국 비용 측면에서 보더라도 북한은 이를 포기하는 것이 합리적인 선택이었다.

국제수지는 '복식부기방식'으로 작성되어 모든 작업은 항상 국제수지 항목 두 군데에 서로 다른 부호로 기록된다. 대북지원이나 인도주의적 물품의 무상 제공은 무역수지에 수입(외화지출, -)으로, 그리고 경상이전수지에 수입(외화수입, +)으로 기록된다. 일례로 중국으로부터 연간 50만톤 정도의 대북 원유공급이 무상지원이면 이는 북한의 무역수지에 수입(외화지출, -)으로 경상이전수지에 수입(외화수입, +)으로 나타난다. 그러나 만약 양허성차관이라면 무역수지에는 수입(외화지출, -), 자본수지에 수입(외화수입, +)으로 나타난다. 이처럼 대북지원이나 인도주의적 물품 제공과 같이 실제 자금거래가 이루어지지 않는 교역이 무역(국제)수지에서 빠진다는 일각의 추측은 사실이 아니다.

■ 북한 당국이 개입하는 밀무역은 2016년이나 2017년 제재 이후에는 상당히 늘어났으나 그전에는 별로 많지 않을 거라고 하셨다. 북한 당국이 개입하는 밀무역이 증가하는 2017년

이후의 상품수지에 대한 추정은 조금 더 불확실해진다고 이해하면 되는 것인가?  
그러면 비상품 무역의 경우 관광, 운송, 기타 관련 서비스 등 다양한 형태가 존재하는데  
북한의 경우 이를 어디까지 파악할 수 있으며, 또한 어떤 자료와 정보로 이를 판단하나?

북한 당국이 개입하는 밀무역이 증가하는 2017년 이후에 상품수지 추정이 더 불확실해졌다  
고 할 수 있다. 전반적으로 북한의 외화수급과 관련된 정보가 이전과 다른 양상을 보이면서  
전반적으로 북한의 외화수급 추정이 이전보다 더 어려워졌다.

관광수입 추정은 북한의 관광객 수, 관광수입 등에 대한 북한 당국의 간헐적인 발표,  
북한 전문 여행사의 자체 내용 발표 등을 참고한다. 운송 수입은 북한의 보유선박, 화물수송  
단가 등 공식적인 데이터에서 확인되는 정보를 참고하여 추정한다. 북한의 서비스수지, 소득수  
지, 경상이전수지, 자본수지 등 각 항목별 자세한 추정방식은 여기서 설명하기에는 지면이  
너무 부족하다. 장형수(2009; 2013), 장형수·김석진(2019), Zang(2020)을 참조하기 바란다.

- 2010년 이후 특히 해외의 북한 근로자 규모가 매우 빠르게 늘어났고, 이들이 송금하는  
외환도 상당 규모에 이르렀다는 예측이 많다. 한국이나 일본 등에 거주하는 가족들이나  
친지, 기타 경제주체들로부터 송금되는 외환도 꾸준할 것이라는 전망이 있는데, 이러한  
요소들도 고려되나?

북한의 해외 파견 근로자를 통한 수입이 연간 수십억달러에 달한다는 언론보도가 줄을  
이었는데, 이는 사실과 아주 거리가 멀다. 이 항목에 대해서는 신뢰성 있는 비공식 추정치가  
존재한다. 국가정보원이 국회정보위원회에서 보고한 비공개 자료인데, 이를 종합적으로 분석  
해 보면 북한의 해외 파견 근로자를 통한 외화수입의 윤곽이 잡힌다. 그 규모는 연간 수십억달러  
가 아닌 수억달러 수준이다. 언론보도의 1/10 정도이다.

북한으로의 송금의 경우, 조총련 송금은 일본정부의 추정치가 2006년 회계연도까지 존재한  
다. 탈북민 송금이나 이산가족 송금은 탈북민, 이산가족 서베이를 통해 개략적인 규모 파악이  
가능하다.

- 넓은 의미에서 북한의 자본 거래(투자 포함)는 어떻게 파악되나? 북한에 있어 이러한  
파악이 가능한가?

자본 거래(투자) 부분이 북한의 외화수급에서 가장 추정이 어려운 항목 중 하나이다.<sup>1)</sup>

공식적으로 중국의 대북투자액이 상무부에 의해 발표되고 있는데, 초기 통계는 신뢰성 문제가 있는 것 같은데 근래에는 신뢰성이 상당히 개선되었다. 그런데 중국 상무부 대북투자 통계는 투자회수는 포함하지 않는 것으로 보이는데, 중국의 대북 투자회수에 대한 추정이 추가로 필요하다. 국제기구, 기타 국가의 투자는 IFAD, OPEC Fund, 쿠웨이트기금 등의 공식 통계와 북한내 휴대폰 사업을 위해 대규모 투자를 한 이집트의 오라스콤의 연례보고서 등을 참조하여 추정한다.

## 추정 규모와 추세의 기초적 논의

- 북한의 외화보유 규모를 대략적으로나마 우리가 추정해 볼 수 있다면 그 추세는 어떻게 나타날까? 북한의 외화보유 규모 추정이 가능한 기간은 언제부터인지, 그리고 이렇게 추정하면 그 추세는 대략 어떤 모습을 보이는지 설명을 부탁드립니다.

북한이 필요한 상품의 수입을 위해서 외화(경화, 硬貨)가 필요해진 시기는 1990년 소련의 경화결제선언 이후이다. 그 이전에는 구소련을 중심으로 사회주의권과의 우호무역을 통해 필요한 상품조달(실제로는 원조)이 가능하였다. 그래서 돈이 오갈 필요 없이 장부에 기입만 하면 되는 거였다. 북한이 외화가 필요해진 것이 1990년 이후였고, 또 우리나라에서 추정하는 북한의 대외무역 등 대부분의 수치도 1990~91년부터 이루어졌으므로 1991년부터 북한의 외화수급을 추정하는 것이 의미가 있을 것이다.

1991년에도 북한은 대규모는 아니지만 일정한 외화를 보유하였을 것이다. 1991년 이래 각 연도별 북한의 외화수급을 추정하고 거기에 일정한 가정을 더하면 각 연도 말의 북한의 외화보유액을 추정하는 것이 가능하다.<sup>2)</sup> 장형수·김석진(2019)의 추정 결과를 보면, 북한 외화보유액은 일단 1991년부터 1995년까지는 지속적으로 급감한다. 1995년에 고난의 행군을 선언하고 국제사회에 긴급자금 지원을 요청하였는데, 이후 국제사회의 대북지원으로 북한의 외화보유액은 소폭이나마 증가 추세로 돌아선다. 국제사회가 대북지원을 강화하면서 북한의 외화수급이 흑자로 돌아서기 시작한 것이다. 북한이 1990년 말 수준의 외화보유액을 회복하였던 시기는 1998~99년경으로 추정된다. 이는 북한이 고난의 행군을 끝냈다고 하는 시기와 일치한다.

이후 지속적으로 증가한 북한의 외화보유액은 2016년경부터 다시 감소 추세로 전환되며,

1) 북한에 대한 외국인투자에 관해서는 UNCTAD 추정치가 존재하나 그 신뢰성이 매우 의심스러워서 사용하지 않는다.  
2) 자세한 내용은 장형수·김석진(2019) 참조.

대북제재가 강화된 2017년 이래 2019년까지 급감 추세를 보이고 있다. 북한의 외화보유액 추세는 북한의 전반적인 거시경제 추세와 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다.

- 그러면 북한의 외화보유와 김정은 위원장 등 북한 당국이 통제하는 외화의 규모가 일치한다고 볼 수 있을까? 현재 상당 부분의 북한 외화는 일반 경제주체들이 보유하고 있다고 하는데, 이를 어떻게 판단해야 하는지 궁금하다.

북한의 외화보유액 중 얼마를 북한 당국이 확실하게 통제하는가에 대한 질문에 답하기는 쉽지 않다. 당연히 외부에서는 정확히 알 수 없을 것이다. 그러나 북한과 같은 강력한 독재체제에서 그 지도자가 자신이 가지고 있는 외화보유액을 '상당 부분' 통제하지 못한다는 가설을 세우는 것은 비현실적이다. 일반적인 국가에서 중앙은행이 통제하지 못하는 수준(오차와 누락, 밀수입과 같은 부분)보다 북한 당국의 통제력이 약하다는 가정 역시 부적절하다. 대부분의 외화는 북한 당국이 통제한다고 보는 것이 합리적이다. 북한 내 개인간 유통되는 외화가 상당한 수준이더라도, 이는 북한 당국이 통제하는 범주에 포함된다는 의미다.

그동안 북한 내 유통되는 외화를 추정하는 방식은 주로 탈북민 서베이를 통해서였다. 그런데 탈북민 서베이는 북한 주민의 평균을 대변하기 힘들다는 결정적인 단점이 있다. 탈북민의 구성이 북중 접경지역 출신이 대부분이어서 외화가 많이 사용되는 평양 등 대도시의 상황을 파악하는 데 한계가 있기 때문이다. 북한에 유통되는 외화가 얼마인지를 추정하려면 우선 외화가 어떻게 북한으로 유입될 수 있었는가를 외화수급을 통해 파악해 볼 수 있다. 외화수급 추정치를 활용하여 1991년도부터 북한으로 유입될 수 있는 외화를 합산하면 1991년 이후 북한 내 외화유통액의 최대치를 추산할 수 있다. 그 수치에서 북한 당국이 비공식부문으로부터 흡수한 외화를 차감한다. 그런데 아직 이에 대한 연구가 발표할 만큼 진행되지는 않았다. 잠정적인 연구 결과는 북한 내부에서 유통되는 외화가 생각보다 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 이는 북한의 달러라이제이션(dollarization)이 현상이 다소 과장되었다는 토론거리를 제공한다.

- 흥미로운 설명을 해주셨다. 규모와 추세에 대한 질문의 마지막으로, 외화보유에 있어 가장 변화(등락)를 많이 보인 요소는 무엇인가? 무역수지, 상품, 서비스, 소득이전, 지원, 자본거래 등 여러 요소가 있을텐데 어떤 것이 크게 추세를 좌우하며 그 원인은 무엇인지 설명을 부탁드립니다.

2017년 이전까지 북한은 외화수입과 외화지출을 적절하게 유지하고 연간 외화수급을 적절한 범위 안에서 유지하는 경향을 보여 왔다. 연간 외화수급이 크게 마이너스되지 않고 크게 플러스되지도 않는 범위 내에서 유지해 왔다는 것이 관찰 결과이다. 다시 말하면 외화가 많이 유입되는 연도에는 수입도 많이 하지만, 외화가 적게 유입되는 연도에는 수입을 줄이는 식으로 북한 당국이 관리한 것처럼 보인다.

그러나 무역에 관한 대북제재가 대폭 강화된 2017년부터 2019년까지는 그런 경향이 보이지 않는다. 이 시기에 북한은 상품 수입 규모를 일정 규모로 유지하는 데 초점을 맞춘다. 무슨 이유인지는 모르겠지만, 비록 외화보유액이 감소하더라도 상품 수입을 계속하는 경향이 나타났다. 이는 당연히 대규모 무역적자를 초래하였고, 그 기간 동안 북한의 외화보유액도 큰 폭의 감소를 보였을 것이다. 2017년부터 2019년까지의 외화수입이 대북제재로 타격을 받았음에도 상품 수입 규모는 20~30억달러를 유지하였고 이로 인해 대규모 무역적자가 초래되었다.

이에 대한 해석과 분석은 북한의 실제 외환사정을 정확히 모르는 상황에서는 쉽지 않다. 다만, 북한이 대북제재에도 불구하고 상품 수입을 비슷한 규모로 유지해야 할 이유가 있었고, 그러한 대규모 상품 수입과 무역적자를 감당할 외화보유액이 있었다고 추정할 수밖에 없다.

## 최근 북한 외환의 주요 쟁점

■ 마지막으로 현재 북한 외환과 관련한 몇 가지 쟁점에 대해 이야기하겠다. 북한의 외화보유액과 관련해서는 여러 중요한 이슈들이 존재하는데, 무엇보다 다음의 몇 가지 특징적인 사안들에 대해서 설명을 부탁드린다. 일단 무역수지 관련하여, 북한의 무역수지는 정말 대규모 적자인가? 킥백(Kickback, 뒷돈 또는 리베이트), 비공식무역, 실질적인 원조, 비합법 거래 등등을 모두 고려할 때 어떻게 보시는지 궁금하다.

북한의 무역수지는 KOTRA 거울통계에 따르면 대규모 적자이지만, 대신 KDI 수정 통계를 사용하면 그 규모가 상당히 줄어든다.<sup>3)</sup> 북한의 무역수지는 ‘대규모’ 적자에서 ‘상당한’ 적자로 줄어들기는 하지만 그래도 여전히 큰 규모이다. 북한의 비공식무역이나 실질적인 원조, 비합법적 거래의 규모를 고려하여 실질적 무역적자는 크지 않으리라고 생각할 수도 있다. 그러나

3) KOTRA 및 KDI 수정 통계의 연도별 수출입액(남북교역 제외) 수치에 대해서는 김석진(2014), 172쪽 참조.

각각을 따져보면 결론적으로 무역적자가 많이 줄지는 않는다. 앞에서 살펴본 것처럼 북한의 비공식무역, 실질적인 원조, 비/반합법 거래의 규모는 일반적으로 크지 않기 때문이다.

북한무역에서 차지하는 키택/리베이트의 비중은 약 5%로 추정되며, 이는 북한의 무역적자 통계치를 실제보다 늘리는 요인이 된다. 그런데 거울통계의 특성상 북한의 수출(상대국의 수입)은 CIF(운임, 보험료 포함 인도조건) 기준으로 측정되고, 북한의 수입(상대국의 수출)은 FOB(본선인도조건) 기준으로 측정된다. 그래서 북한의 수출은 과대 계상되고 수입은 축소 계상되어 통계상으로 북한의 무역적자가 줄어들게 된다. 일반적인 국가의 경우 이 요인에 의한 차이는 무역액의 약 10% 수준인데, 북한의 경우 CIF 가격과 FOB 가격의 차이인 운송료와 보험료 중 보험료가 거의 없을 것으로 생각되어, 그 차이가 10%가 아닌 약 5%로 추정된다. 즉, 거울통계를 사용하는 것이 북한의 무역적자에 미치는 영향이 키택/리베이트와 대체로 반대방향으로 상쇄된다고 보아도 무방하다는 것이다.

결론적으로 다양한 고려사항을 종합하더라도, 북한은 대규모까지는 아니더라도 상당한 무역적자를 보이고 있다. 이는 제조업 기반이 취약한 대다수 개발도상국의 특징이다. 북한 정도의 소득수준인 국가에서는 일반적으로 경제에 필요한 수입품은 많은데 경제가 1차상품 수출에 의존하여 수출이 불안정한 상황에서는 어쩌면 상당한 무역적자가 발생하는 것이 당연할 것이다. 북한의 외화보유액 추정치도 저소득 개도국의 평균적인 GDP 대비 외화보유액 비율과 특별히 큰 차이가 나지 않음을 알 수 있다.

- 대북제재가 본격적으로 시작된 2016년 이후 외환 부분에서도 많은 영향이 있었을 것으로 보인다. 2016년 이후 대북제재의 영향은 어떠한가? 그리고 앞으로의 전망을 어떻게 보시는지 궁금하다.

이 부분은 현재 연구 중인 주제다. 조만간 연구 결과가 나올 것으로 기대하고 있다. 잠정적인 연구 결과를 소개드리면, 2019년 말까지 북한의 외화보유액은 위기상황은 아니었던 것으로 보인다. 2019년까지도 북한이 상품 수입을 20억달러 수준으로 유지한 사실이 이를 입증한다.

그런데 2020년에 코로나19 사태가 발생하는 바람에 북한의 외화사정에 대한 정보를 얻을 기회를 놓쳐버린 것이 아쉽다. 2019년까지도 외화보유액을 과감하게 사용하였던 북한이 2020년에도 이런 경향을 지속할 수 있을 것인가가 개인적인 최대 관심사였다. 코로나19 사태가 없었다면 2020년 북한 당국의 대응을 살펴봄으로써 북한의 외화사정에 대한 정보를 어느 정도 얻을 수 있을 것으로 기대하였다. 그러나 코로나19의 확산으로 2020년 북한이

자의반 타의반으로 국경통제를 강화하여 무역 규모를 대폭 축소시키는 바람에 좋은 기회를 놓쳐 버렸다.

현재까지 나온 2020년 북한의 무역적자 잠정 통계는 전년의 약 23억달러에서 약 5억달러 정도로 대폭 축소된 것으로 보인다. 무역수지 외의 대부분 수지는 흑자이므로 2020년 북한의 외화수급은 최대 5억달러 적자로 한정되며, 외화수급 추정 결과에 따라서는 외화수급 전체 흑자도 이론상으로는 가능하다.

■ 북한의 거시경제의 변화와 관련하여, 달러라이제이션, 금융(기관) 변화, 시장의 확대 등 다른 거시경제적 현상과 외환의 관계는 어떠할지도 설명을 부탁드립니다.

참 어려운 질문이다. 북한 내부에 유통되는 외화는 북한의 달러라이제이션과 밀접한 관련이 있을 것이다. 문제는 얼마나 유통되고 있으며 또한 그것이 북한 내 외화수요와 공급에 어떠한 영향을 미치고 있는지 알기가 어렵다는 점이다. 이는 매우 어려운 연구과제이다.

다만, 앞서 설명했듯이, 북한 내부에 어떻게 외화가 유입되었는지, 그리고 북한 당국이 비공식부문에서 어느 정도의 규모를 흡수했는지 추정하는 방식으로 북한 내부 유통 외화를 추정해 볼 수 있다. 매우 잠정적인 결과이긴 하지만 2020년 현재 북한 내부에 유통되는 외화는 최대 10억달러 이하이다. 이 잠정적인 연구 결과는 북한의 달러라이제이션 현상이 과장되었을 수도 있다는 개연성을 제시한다.

현재까지는 북한 내부 유통 외화가 북한 금융시스템의 변화에 유의미하게 기여한다는 정황은 없다고 본다. 그 이유는 그동안 북한의 금융시스템 자체에 의미 있는 변화가 없었다고 보기 때문이다. 북한에 진정한 의미의 상업은행은 아직 존재하지 않으며, 예금을 받고 이를 대출하는 ‘금융’ 자체가 아직 나타나지 않았다. 다만, 북한 내부에 유통되는 외화는 시장에 내다 팔기 위한 북한의 (밀)수입에 사용됨으로써 북한의 시장화에 기여하고 있는 것으로 보인다. 기본적으로 북한의 외화는 대북제재가 강화된 이후 대부분 해외에 있다. 강화된 대북제재를 뚫고 무역을 위해 북한 내부로 달러를 보내고 이를 다시 북한 외부로 반출해야 할 유인이 작은 것이다.

■ 오늘 아주 어려운 주제인 북한의 외환에 대해 장형수 교수님을 모시고 대화를 나눴다. 자세히 설명해 주셔서 독자들에게 많은 도움이 되었을 것 같다. 정말 감사드린다.

## 참고문헌

- 김석진, 「북한 무역통계: 해설과 평가」, 문성민 외, 『통계를 이용한 북한경제 이해』, 서울: 한국은행, 2014.
- 장형수, 「북한의 2000년대 외화수급 추정」, 『비교경제연구』, 제16권 제2호, 2009, pp.1~48.
- \_\_\_\_\_, 「북한의 외화수급 추정과 분석: 1991~2012년」, 『통일정책연구』, 제22권 제2호, 2013, pp.165~190.
- 장형수·김석진, 「북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점」, 『현대북한연구』, 제22권 제1호, 2019, pp.8~43.
- Zang, Hyungsoo, “What the Estimates of the Balance of Foreign Exchange of North Koreans Would Tell Us,” KDI Working Paper, Sejong: Korea Development Institute, July 2020.