2022년의 북한경제 평가와 2023년 전망

양문수 | 북한대학원대학교 | msyang@kyungnam.ac.kr

Ⅰ. 2022년의 북한경제 평가

1. 경제정책 측면의 특징

1) 방역 최우선 정책의 완화

올해 경제분야의 정책 중 가장 눈에 띄면서 의미 있는 움직임은, 직접적인 경제분야의 정책은 아니지만 경제분야에 엄청난 영향을 미치는 정책인 즉 방역분야의 정책이다. 구체적으로, 방역 최우선 정책의 완화, 경제와 방역을 함께 고려하는 정책으로의 전환이 바로 그것이다.

지난 2020년 1월 이후 전 세계적인 코로나19 위기 속에서 극단적인 국경봉쇄 조치와 국내 이동 제한 등 방역 최우선 정책을 펴면서 코로나19 발생 제로임을 주장해 왔던 북한은 올해 5월 12일에 느닷없이 코로나19 발생 사실을 공개했다. 아울러 최대비상방역체계를 가동하면서 지역별 봉쇄와 단위별 격폐를 더욱 철저히 한다고 발표했다. 그러다가 8월 10일에 코로나19 종식을 선언하고 91일 만에 정상방역체계로 전환해 일상생활 및 경제활동을 정상화하기로 발표했다.

그런데 북한이 8월 10일에 코로나19 종식을 선언한 데는 북한 당국의 자신감과 초조함이 함께 섞여 있다는 해석[1]이 제시되었던바, 필자는 이 해석에 200% 공감한다. 즉, 약 10만명이

1) "북한의 사회 경제 현실과 분석: 다양한 논점"이라는 주제의 토론회에서 한양대 신영전 교수의 발표, 『KDI 북한경제리뷰』, 2022년 9월호, pp.12~14 참조.

사망했어도 정치적으로나 행정적으로나 통제 가능하다는 것을 확인했다는 차원의 자신감과, 코로나19로 인해 무역 중단 상황이 지속되는 데 대한 강한 우려가 작용하는 차원의 초조함이 공존하는 것이다. 특히 코로나19 종식 선언은 종식을 선언할 만한 시점이 아니었음에도 불구하고, 서둘러 종식을 선언했다는 인상을 강하게 풍긴다. 실제로 8월 10일 이후에도 코로나19로 의심되는 발열 환자는 계속 발생했다. 따라서 북한 당국의 이런 행동에는 3년간의 방역 최우선 정책으로 경제가 치른 희생이 너무 커서 더 이상 방역 최우선 정책을 유지하기 어렵겠다는 현실 인식이 작용한 것으로 보인다.

물론 이런 인식은 최소한 올해 초부터 부분적으로 작용하고 있었던 것으로 보인다. 우선 코로나19 사태로 2020년 8월부터 중단했던 북중간 열차 운행을 무려 17개월 만인 2022년 1월에 재개했다. 또한 올 5월에, 공식적으로 최대비상방역체계를 가동시키고 지역별 봉쇄와 단위별 격폐를 철저히 한다고 하면서도 전통적으로 모내기 시기인 이 달에 주민들에게 모내기를 하도록 하고, 공장에 사람들이 모여 공장을 돌리도록 했다.

북한이 정상방역체계로 전환하고, 종전보다 경제를 더 많이 배려하는 정책기조로 전환한 의미는 결코 작지 않다. 무엇보다도 지난 9월 말에 북중열차 운행을 5개월 만에 재개하고, 중국과의 공식무역을 계속 늘려가고 있다. 또한 비공식무역에 대해 과거보다 관대한 태도를 취할 가능성이 크다. 아울러 국내의 이동 제한 등 주민들의 경제생활에서 방역 최우선의 족쇄는 조금씩 완화될 것이다. 물론 코로나19 재확산 우려 때문에 국경봉쇄 및 국내 이동 제한에 대한 완화는 시간을 두고 서서히 이루어질 것으로 보인다.

아마도 북한 당국이 정책적으로 개입할 수 있는 대표적인 영역은 비공식무역일 것이다. 지난 8월부터 비공식무역에 대해 종전보다 관대한 태도를 취하고, 때로는 중앙의 기관들이 직접 나서 비공식무역을 선도한 바, 비공식무역이 상당히 증가하고 있을 가능성이 높다. 장기간의 대북제재와 국경봉쇄 등으로 경제가 매우 어려워진 상황에서 외부로부터 자원을 투입할 수 있는 핵심 수단은 여러 가지 비공식 대외거래[2]가 될 것이고 여기서 비공식 대외무역은 핵심적 역할을 수행할 것으로 보인다.

2) 경제정책의 최우선 과제로 식량과 소비품 생산을 제시

지난 2021년부터 시작된 국가경제발전 5개년 계획은 경제의 양적 성장보다는 질적 개선에 무게를 둔다는 특징을 가졌고, 경제운영의 키워드는 북한 스스로 밝혔듯이 자력갱생, 자급자족,

2) 물론 최근 미국 바이든 행정부가 국제사회를 대상으로 집중적으로 이슈화하고 있는 북한의 암호화폐 탈취 문제도 그중의 하나가 될 수 있다.

정비보강이었다. 북한은 경제정책의 최우선 과제로 '원료와 자재, 동력과 설비'의 공급을 설정하고, 소재산업인 금속공업과 화학공업에 최우선순위를 두었다.

5개년 계획의 두 번째 해인 2022년에 들어서도 상기의 정책기조는 크게 변하지 않았다. 다만, 정책의 최우선순위에서 변화가 감지되었다. 지난 2022년 12월 말의 당 중앙위 전원회의에서 향후 농업·농촌 문제 해결, 특히 식량문제가 최우선순위 분야로 등장했다. 특히 김정은 위원장은 김일성 시대에 제시된 '우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제'를 새로운 버전으로 업데이트한 새로운 농촌건설강령을 직접 발표했다.

지난해까지는 소재산업에 최우선순위를 부여하면서, 제재와 코로나19로 인해 크게 파괴되었던 산업연관의 복구에 주안점을 두었지만 올해는 전략물자 성격의 필수 소비재인 식량생산으로 정책의 무게중심이 이동했다. 특히 이른바 '장기전'에서 생존을 담보할 수 있는 핵심 요건으로서의 식량에 주목했다. 거칠게 표현하면 이제는 '성장'보다는 '생존'에 경제정책의 방점을 찍은 것이다.

이어 그는 올해 6월 당 중앙위 전원회의에서 '농사와 소비품 생산'을 올 하반기 경제과업들 중 급선무로 제기했다. 또한 9월에 그는 최고인민회의 시정연설에서 식량문제를 인민 소비품 문제와 함께 공화국 정부 앞에 나선 가장 중요한 혁명 과업이라고 강조했다. 코로나19의 장기화로 인한 대중수입 격감으로 식량 생산은 물론 생필품 생산도 크게 타격을 입은 데 따른 것이다.

3) 러시아와의 유대 강화를 위한 적극적 행보

올해 보여준 북한의 친러 행보는 예년과는 차원이 다른 것으로서 주목할 만한 가치가 충분하다. 우선 올해 2월, 러시아의 우크라이나 침공 시에 러시아를 지지했다. 이어 7월엔 우크라이나 내 친러 분리 독립 세력인 돈바스 지역 공화국들(도네츠크 및 루한스크)과 수교를 단행했다. 최근에 이들과 전후 복구사업에서의 협력, 인력 송출, 무역 및 산업 협력 등을 놓고 협의 중이거나 그 가능성이 크다는 소식들이 들려온다.

또한 지난 11월, 미국 백악관 고위 관리는 북한이 우크라이나를 침공한 러시아에 대해 비밀리에 포탄을 공급하고 있다고 주장했다. 물론 이 주장에 대해 북한은 펄쩍 뛰며 강하게 부인했다.

이와 관련해 북한은 최근 "북·러관계의 새로운 전략적 높이에로의 강화 발전"이라는 말을 자주 사용해 눈길을 끌었다. 북한의 이런 행보는 유엔의 고강도 제재가 지속되는 상황에서

중국, 러시아와의 유대관계 강화를 통한 제재 효과의 완화 및 상쇄, 나아가 제재 무력화를 겨냥한 노력의 일환이다. 물론 북한의 그런 노력이 언제 얼마나 성과를 거둘지는 아직 예측하기 어렵다.

4) 재집권화 정책의 지속・확대

2019년의 하노이 회담 결렬 이후 북한의 경제운영에서 중앙의 역할을 강화하기 위한 정책적 조치, 이른바 재집권화 정책이 잇따라 등장했고, 올해도 이런 흐름이 이어지고 일부에서는 더욱 강화되었다. 다만, 그렇다고 해서 아직까지 개혁의 전면적인 후퇴라고 보기는 어렵고, 부분적 후퇴인데 시간이 갈수록 강화되는 추세이다.

올해는 무역분야에서도 이런 조치가 등장해 눈길을 끌었다. 지난 2월 최고인민회의에서 김덕훈 내각 총리는 "대외경제 부문에서 국가의 유일무역제도를 환원 복구하기 위한 사업을 계속 추진하겠다"고 밝혔다. 이에 앞서 북한은 지난 1월, 중앙집권적 성격을 강화하는 방향으로 무역법을 개정했는데 당시 북한은 "무역사업에 대한 중앙집권적, 통일적 지도와 통제를 더욱 강화하기 위한 조항들이 보충됐다"고 밝힌 바 있다.

나아가 올해 10월 이후에는 식량 유통에서 재집권화 성격의 새로운 정책을 펴고 있는 것으로 전해지고 있다. 같은 달 북한은 당 정치국 회의를 열고 식량 유통에 대한 국가 통제 강화 방안 등을 논의했는데, 조선중앙통신은 "양곡수매와 공급사업을 개선하고 당과 국가의 양곡정책 집행을 저해하는 현상들과의 투쟁을 강도높이 전개할 데 대하여 강조했다"고 보도했다. 이날 회의는 김정은 위원장이 지난 9월 최고인민회의 시정연설에서 "농사를 안전하게 짓고 생산성을 높이며 알곡 생산구조를 바꾸고 양곡수매와 식량공급사업을 개선하는 것이 중요한 과업"이라고 지시한 데 따른 것으로 보인다.

이와 관련해 북한은 지난 10월부터 종합시장(장마당)에서의 식량 판매를 금지하고, 주민들은 당국이 운영하는 양곡판매소에서만 식량을 구매할 수 있도록 한 것으로 전해진다. 이에 따라 각 지역의 종합시장에서 식량 매대를 없앴으며,[3] 일반 주민들 중 직장에 나가는 사람은 직장에 등록한 가족 수만큼 일종의 식량공급카드를 받아서 그것을 가지고 양곡판매소에 가서 식량을 구입하도록 했다.

하지만 이는 식량배급제의 부활은 아니다. 왜냐하면 양곡판매소에서는 국정가격이 아니라 종합시장에서 거래되는 가격보다 조금 싼 가격으로 팔게 되어 있기 때문이다. 예컨대 시장가격

3) 다만, 장마당에서 식량 매대를 없앤 것이 전국적인 현상인지 아닌지는 아직 파악되지 않고 있다.

이 kg에 6,000원이라면 4,700원에 파는 것이다. 이런 식으로 식량 판매를 당국의 양곡판매소로 일원화했다.

이러한 새로운 정책에 대한 당국의 의도는 다음과 같은 것으로 해석된다. 식량 판매를 국가가 전부 장악하게 되면 농장으로부터의 식량 수매에 대해서도 국가의 장악력을 크게 높일 수 있고, 그러면 식량의 유통, 분배에 있어서 국가의 의지와 정책을 관철시킬 수 있는 여지가 커진다. 또한 식량의 불법 유통, 개인의 매점매석, 식량 사재기 등을 막고, 시장의 식량가격을 안정시키게 되면 이는 주민들도 크게 환영할 일이다. 물론 국가의 이러한 의도가 얼마나 실현될지는 아직 미지수이다.

2. 경제실적 측면의 특징

1) 대외무역의 증가

올해 북한의 경제실적 중 가장 눈에 띄는 분야는 대외무역 분야이다. 코로나19 국면에서 2020년과 2021년 2년 연속 무역액이 급격히 감소했는데, 2022년에는 증가세로 전환했다.

북중무역의 경우, 연간 기준으로 보면 2020년에 북한의 대중수입이 4.9억달러로 전년 대비 81.0%의 감소를 보였고, 북한의 대중수출은 0.5억달러로 전년 대비 77.7%의 감소를 나타냈다. 이어 2021년에 북한의 대중수입은 2.6억달러로 전년 대비 46.8%의 감소를 보였고, 북한의 대중수출은 0.6억달러로 전년 대비 26.0%의 증가를 나타냈다.

그런데 2022년에는 양상이 완전히 달라졌다. 1월부터 10월까지 북한의 대중수입은 6.6억달러로 전년 대비 244.2%라는 놀라운 증가율을 기록했고, 북한의 대중수출은 1.0억달러로 전년 대비 190.4%의 증가를 나타냈다. 더욱이 수출입 총액을 월간 기준으로 보면 올 7월 72.7백만달러, 8월 90.3백만달러, 9월 104.3백만달러, 10월 153.8백만달러 등으로 매월 크게 증가하는 추세이다.

다만, 북중교역이 그동안 워낙 많이 감소해서 2022년에는 조그마한 규모의 변동에도 증감률 자체는 크게 나타난다는 점을 고려해야 한다. 2022년 1~10월에 북한의 대중수입(6.0억달러)은 전년 대비 244.2%의 매우 큰 증가율을 기록했지만 금액은 전년 동기(1.9억달러)보다 4.1억달러 증가한 데 불과하다. 아울러 6.0억달러는 코로나19 위기 직전 해인 2019년 중 같은 기간의 20.1억달러의 1/3에도 미치지 못하는 액수이다.

이처럼 북중무역이 증가세로 전환한 것은 북한 당국의 방역 최우선 주의가 완화됨에 따라

국경봉쇄를 다소 완화한 것이 최대 원인이다. 물론 코로나19 우려에도 불구하고 북한 당국의 요청을 수용한 중국 중앙정부의 협조적 태도도 무시 못 할 요인이다.

2) 시장 물가의 변동성 확대 속 쌀가격과 환율의 안정세

2020년의 코로나19 위기 이후 북한에서는 시장물가의 변동성이 다소 확대되면서 전반적인 물가수준은 상승했다. 특히 밀가루, 설탕 등 일부 수입 소비품 겸 원자재에서는 변동성이 큰 폭으로 확대되었다. 밀가루와 설탕의 시장가격은 2020년부터 급등과 진정을 반복하면서 올 6월에는 약 2년 전인 지난 2020년 9월에 비해 각각 3배 및 6배 이상 상승했다. 다만, 7월 이후에는 수입 물량이 증가했을 가능성이 크고, 따라서 가격 상승도 둔화되었을 가능성이 있지만 실태 파악이 어렵다.

시장 쌀가격은 2020년 이후 일시적인 급등세는 있지만 시간이 지나면 진정하는 양상을 보여 전반적인 안정세로 평가된다. 올해의 경우 7, 8월에 kg당 6,000원을 넘어서는 등 다소 상승하는 시기도 있었지만, 9월 이후로 6,000원 아래로 떨어지면서 다소 안정적인 움직임을 보이고 있다. 이는 일각에서 주장하는 올 연말과 내년의 극심한 식량난의 조짐과는 거리가 있는 현상이다. 다만, 11월 하순에는 다시 6,000원 선을 돌파했는데 이는 추가적 관찰이 필요한 부분이다.

시장환율의 경우 2020년 10월 말 이후 원화의 급격한 절상(환율 하락) 추세가 지속되어 2021년 말에는 달러당 4,700원 선까지 하락했다. 하지만 올 1월 중순 국경봉쇄가 부분적으로 해제되고 북중무역이 부분적으로 재개됨에 따라 환율은 다시 상승하기 시작해 올 8월부터는 종전의 8,000원 선을 회복했다.

3) 전반적인 경제상황: 하강국면이 지속되는 가운데 더 이상의 악화는 없었던 시기

올해 북한경제는 상반기 상황과 하반기 상황이 사뭇 다른 양상을 보였다. 즉, 상반기는 악화, 하반기는 상대적 양호로 평가 가능하다. 이러한 차이는 무엇보다도 상·하반기 북중무역 동향의 차이에 의존한다.

올 1월 중순에 북중간 육상운송을 재개했으나 아직 전면적 재개가 아니라 부분적 재개에 머무르고 있다. 이로 인해 필요로 하는 중간재와 소비재를 충분히 수입하지 못한 데다 올 4월 말부터 코로나19 확진자의 발생·확산으로 다시 국경 출입과 국내 이동을 전면 봉쇄함에

따라 경제활동이 다시 타격을 받게 되었다. 따라서 올 상반기에 목표를 달성하지 못한 분야가 적지 않았을 것이고, 이에 따라 이들 분야에서 하반기 및 연간 목표를 하향 조정해야 했던 것으로 보인다. 실제로 6월의 당 전원회의에서 두 번째 의정인 '2022년도 주요 당 및 국가정책들의 집행정형 중간총화와 대책에 대하여'에 관해서는 「2022년도 주요 당 및 국가정책 과업들을 일부 조정함에 대하여」라는 제목의 결정서를 채택해, 일부 분야의 목표치를 하향 조정했던 것으로 보인다.

북한은 8월 10일에 서둘러서 코로나19 종식을 선언하고, 최대비상방역체계를 정상방역체계로 전환하고, 방역에 최우선순위를 두는 정책기조도 수정했다. 이런 맥락에서 9월 말에 북중 화물열차도 5개월 만에 운행을 재개했는데 북중교역은 방역정책 수정 직전인 지난 7월부터 이미 증가세를 보이기 시작했다.

2022년에도 북한이 지난 2017년부터 지속되고 있는 큰 폭의 마이너스 성장 추세로부터 탈피할 가능성은 없다. 현재 북한경제가 처해 있는 매우 어려운 상황, 일각에서는 경제위기라 부르고 있는 상황은 지속되고 있는 것으로 보인다. 다만, 2022년 한 해만 놓고 보면, 전반적인 경제상황이 지난해보다 악화되었을 가능성은 높지 않다. 요컨대 2022년의 북한경제는 2017년 이후의 하강국면은 지속되고 있지만 더 이상의 악화는 없었던 해로 평가된다.

Ⅱ. 2023년의 북한경제 전망

2023년에도 북한이 지난 2017년부터 지속되고 있는 급격한 경기하강 혹은 큰 폭의 마이너스 성장 추세로부터 탈피할 가능성은 거의 없다. 다만, 2022년처럼 큰 추세는 유지되는 가운데 소폭의 플러스 또는 마이너스 변동은 있을 수 있다. 내년 한 해 동안의 움직임은 다음의 몇 가지 요인에 의해 좌우될 가능성이 높다.

첫째, 코로나19 위기 상황이다. 북한은 코로나19 종식을 선언했지만 재확산 우려는 상존하고 있으며, 특히 외부와의 교류 확대에 따른 변종의 유입으로 지난 5~6월처럼 코로나19 대유행이 발생할 가능성은 여전히 남아 있다. 북한의 코로나19 상황도 변수이지만 중국, 특히 동북 3성의 코로나19 상황도 그에 못지 않게 중요한 변수이다. 중국정부의 코로나19 정책이 마침내 제로 코로나에서 위드 코로나로 점진적으로 이행하기 시작[4]했기 때문에 더욱 그러하다.

4) 중국 국무원 합동방역통제기구는 지난 12월 7일에 '진일보된 코로나19 방역·통제 최적화에 관한 통지'를 통해 10개 항의 방역 최적화 조치를 발표했다. 완화된 방역지침이 마련되고 '제로 코로나'에서 벗어나 '위드 코로나'로 점진적으로 이행하기 위한 길에 들어선 것이다(『연합뉴스』, 2022. 12. 8).

둘째, 대북제재 상황이다. 현재의 국제정치적 상황으로 대북제재의 추이는 북미협상보다 미중 전략경쟁 심화, 우크라이나 사태, 한미일-북중러 진영화 가속화라는 변수가 더 크게 작용할 것으로 보인다. 북한으로서는 중국, 러시아와의 유대관계 강화를 통해 제재 효과의 완화 및 상쇄, 나아가 제재 무력화에 노력할 가능성이 크다.

셋째, 중국의 대북지원 및 북중 교역·경협의 규모이다. 북한 입장에서는 외부로부터 자원이 유입될 수 있는 가장 큰 통로이다. 다만 여기에는 북중의 코로나19 상황, 미중 전략적경쟁의 전개 양상 등과 같은 요인이 변수로 작용한다.

넷째, 북한 내부의 요인, 예컨대 방역정책, 국내 경제정책도 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 다만, 현재의 여건하에서 북한의 국내정책적 운신의 폭이 넓지 못해 이는 결정적인 요인으로 작용하기는 어렵다.

결국 내년에도 북한의 경제상황은, 최근 몇 년과 마찬가지로 경제 내부의 요인보다는 경제 외부의 요인, 특히 보건의료나 국제정치 상황에 영향받는 바가 상대적으로 클 것으로 보인다.