

최근의 북한경제 해석과 평가를 둘러싼 몇 가지 논쟁

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

1990년대 초 북한의 경제난이 발생하고 나서 사반세기가 경과했다. 그동안 북한경제를 구성하는 각 주체들의 움직임이 활발해지고 북한경제의 구조가 점점 복잡해짐에 따라 현실의 변화를 추적, 정리하기 위한 연구자들의 발걸음이 종전보다 빨라졌다. 다행히 연구자들이 활용 가능한 정보·자료의 면에서 여건은 상당히 개선되었으며, 연구에 있어서의 방법론적인 진화도 이루어졌다. 특히 2000년대, 2010년대에는 종전에 비해 실증적 연구가 상당히 진전된 것이 중요한 성과이다. 여기에다 북한을 바라보는 연구자 개인의 시각/입장 차이까지 겹치면서 북한경제를 둘러싼 연구자 간의 토론, 논쟁도 종전보다 활기를 띠게 되었다. 여기서는 최근의 북한경제 해석과 평가를 둘러싼 몇 가지 논쟁을 간단히 소개하기로 한다.

1. 북한경제의 성격에 관한 논쟁

1990년대 경제난 발생 이후의 북한경제를 어떻게 보아야 할 것인가. 특히 현재의 북한경제시스템을 어떻게 개념화할 것인가 하는 것은 북한경제 연구에 있어서 중요한 주제이자 쟁점이다. 고전적 사회주의 경제는 사실상 붕괴된 상태에서 새로운 경제시스템은 대두되지 않고 일종의 과도기적 상황이 장기간 지속되고 있는데, 이러한 과도기적 상황을 어떻게 설명해야 할 것인가 하는 문제이다. 전문가들 사이에서는 여러 가지 견해가 제시되고 논쟁도 벌어졌지만 아직까지 전문가들 사이에서의 합의의 수준은 높지 않은 편이다.

현상만 놓고 보면 무엇보다도 계획경제의 공백을 다양한 형태의 비계획경제 활동이 메우고 있다. 가장 두드러지는 것이 장마당을 비롯한 시장의 확산이다. 따라서 북한경제를 파악하기

위해 여타의 사회주의 국가에서와 마찬가지로 이중경제론이 등장했다. 다만, 어떤 연구자들은 공식경제와 비공식경제의 이중경제론을 주장했고, 또 다른 연구자들은 계획경제와 시장경제의 이중경제론을 주장했다. 그리고 최근에는 원화부문 경제와 달러부문 경제의 이중경제론도 등장했다.

그런데 북한경제에서는 일반경제와 구별되는 수령경제, 특권경제 등이 여타 국가들보다 지나치게 비대해지는 현상이 관찰되었다. 또한 국민경제의 순환구조는 파괴된 상태에서 개별 경제 주체들이 생존을 위해 홀로 또는 단위별로 각개 약진하는 양상도 나타났다.

이에 따라 국내외 연구자들은 계획/시장 및 공식/비공식 이중경제론을 비판하면서 구획경제론, 분할경제론이라는 새로운 개념들을 만들어 냈다. 북한경제가 일반적인 의미에서의 순환고리를 가진 국민경제가 아니고, 상대적으로 독립적인 몇 개의 구획, 권역, 블록 등으로 이루어진 경제라는 것이다.

한편, 이중경제론의 경우, 이중경제구조라 해도 중국 등의 경험과 구별되는 북한적 특성이 존재함은 분명하다. 가장 큰 것은 특권경제(당경제, 군경제)와 일반경제(내각경제, 주민경제)의 이중구조라는 성격이 추가적으로 부여된다는 것이다. 아울러 북한 지도부가 직접 장악·통제하는 경제활동과 그렇지 않은 영역의 경제활동의 이중구조라는 측면도 존재한다. 더욱이 시장의 제도화 수준이 매우 낮다는 것, 달리 보면 공식적 제도와 현실의 괴리가 매우 크다는 특성도 추가되어야 한다.

다만, 이중경제구조는 다소 불완전하고, 더욱이 오해의 소지가 있는 개념임을 분명히 할 필요가 있다. 현실세계에서는 두 부문이 분리되어 있지도, 독립적으로 존재하는 것도 아니다. 따라서 일각에서 비판하듯이 ‘이분법적’으로 접근하는 것이 아님을 분명히 밝힐 필요가 있다. 계획/시장이든 공식/비공식이든 양 부문은 서로 중첩되는 부분이 상당히 많으며, 더욱이 양자의 경계가 모호한 부분도 상당 정도 존재한다. 게다가 시간이 지날수록 이러한 중첩성과 모호성은 더욱 커지고 있다는 점을 강조할 필요가 있다.

II. 북한경제의 성장에 관한 논쟁

최근의 북한경제, 특히 김정은 시대의 북한경제 상황에 대해서는 서로 다른 시각과 평가가 대립하고 있었다.

상당수의 전문가들은 2010년대의 북한경제가 상대적으로 호전되고 있다고 본다. 더욱이

이러한 경향은 앞으로도 단기적인 변동성은 있겠지만 중장기적으로 지속될 것이라고 보고 있다. 반면, 또 다른 관찰자들은 현재의 북한경제가 여전히 침체상태를 벗어나지 못하고 있다고 본다. 특히 그간 북한정부가 내부의 경제적 어려움을 타개하기 위해 실시한 다양한 시도들이 모두 성공하지 못함으로써 북한경제는 조만간 또 다른 전환의 국면으로 내몰릴 가능성이 높다고 판단하기도 한다.

이러한 견해차는 한국은행이 추정, 발표하는 북한의 경제성장률에 대한 평가와도 밀접한 관계가 있다. 그간 전문가들 사이에서는 한국은행이 추정, 발표하는 북한의 경제총량 및 경제성장률을 둘러싸고, 특히 2000년대 후반 이후의 북한경제 성장을 둘러싸고 논쟁이 전개되었다.

한국은행의 북한 국민소득(GNI 및 GDP) 추정은 1990년 이후 북한의 경제성장 실적에 대한 가장 공신력 있는 연구라고 할 수 있다. 이에 따르면 북한경제는 1990~98년 지속적인 마이너스 성장, 1999~2005년 미약한 회복, 2006년 이후 정체 패턴을 보인다.

그런데 언제부터인가 한국은행 추정치가 북한의 소득수준과 성장실적을 다소 과소평가하고 있을 가능성에 대해 일부 연구자들이 명시적으로 지적하기 시작했다. 또한 이들은 2006년 이후의 북한경제가, 정체상태를 보이고 있다는 한국은행의 추정 결과와는 달리, 플러스 성장을 지속하거나 미약하게나마 회복되고 있다고 주장해 눈길을 끌었다. 예컨대 한국은행 추정 결과에 따르면 북한은 한국의 5·24 조치가 취해진 다음 해(2011년) 이후 매년 1% 전후의 미약한 플러스 성장을 지속했는데 실제의 성장률은 이보다 1~2%p 높은 2~3%가 될 수 있다는 주장이다. 최근의 북한경제에 대해 상대적 호전을 주장하는 전문가들은 한국은행이 추정하는 북한의 성장률이 주로 공식부문에 초점을 맞추고 있어 시장화(비공식경제, 사경제) 활동을 제대로 반영하지 않는다는 맹점이 있음을 부각시킨다.

반면, 최근의 북한경제에 대해 여전한 침체를 주장하는 외부관찰자들은 한국은행의 추정 결과를 거의 다 수용하고 있다. 물론 이들도 한국은행의 북한 경제성장률 추정치가 북한의 시장활동을 제대로 포착하지 못하는 한계가 있음을 부정하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 이들은 경제의 특성상 시장활동은 어떤 형태로든 공식부문의 생산에 일정 부분 반영될 것이며, 특히 북한의 시장에 대한 객관적 데이터가 존재하지 않는 상황에서는 시장활동이 존재한다고 해서 북한의 실제 경제성장률이 한국은행의 추정치보다 더욱 양호할 것으로 가정하는 것 역시 옳은 접근방법은 아니라고 보는 것이다.

그렇다면 문제는 시장화(비공식경제, 사경제)의 포괄범위, 추세와 규모, 수준에 대한 논의로 좁혀진다. 즉, 북한경제의 상대적 호전을 주장하는 사람들은 북한경제에서 시장화의 규모가

매우 크며, 더욱이 경제성장에 상당 정도 기여한다고 보고 있다. 반면, 북한경제의 여전한 침체를 주장하는 사람들은 북한경제에서 시장화의 규모가 아직 크지 않으며, 설령 어느 정도 규모가 있다고 해도 경제성장에 대한 기여도가 낮다고 보고 있다.

하지만 안타깝게도 북한 시장의 추세와 규모, 수준에 대해서는 신뢰할 만한 데이터가 존재하지 않는다. 북한 시장화가 경제성장에 미치는 효과에 대한 실증연구도 많지 않다.

한편, 좀 더 시야를 넓혀 보면 북한의 경제성장과 시장화에 대한 전문가들의 견해 차이는 북한경제 연구에 있어서 통계로 포착되는 영역과 그렇지 못한 영역에 대한 인식/접근법의 차이와 밀접한 관계가 있다. 즉, 통계로 포착되지 않은 영역은 중요하지 않다고 보거나, 분석/고려 대상에서 제외하는 경향을 취하는 입장과, 통계로 포착되지 않더라도 중요시해야 하며, 나아가 분석/고려 대상에 넣어야 한다는 입장의 차이이다. 예컨대 통계에 포착되지 않는 대표적인 영역이 △ 시장화/비공식경제 영역, △ 중국/러시아 정부의 미발표 교역/원조, △ 북중 간 밀무역, △ 북한의 해외 인력송출 등 무역 이외의 외화 획득 수단/성과 등인데 이들을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제이다.

III. 대북제재의 경제적 효과에 관한 논쟁

북한경제의 성장에 관한 논쟁은 자연스럽게 대북제재의 경제적 효과에 관한 논쟁으로 이어진다.

사실 제재의 효과는 언제나 논란의 대상이다. 제재목표의 달성을 평가하는 객관적인 기준, 그리고 척도의 설정은 쉽지 않은 문제이다. 특히 북한처럼 자국의 경제통계를 거의 발표하지 않고, 해당 국가의 경제통계에 대해 외부세계의 접근조차 매우 곤란한 상황에서는 제재의 효과를 측정·평가하는 것 자체가 매우 어렵다.

유엔 안보리 결의안 2270호도 예외는 아니다. 대북제재가 발표되는 시점에서부터 제재의 실효성을 둘러싼 논란이 거세게 일었다. 한미 양국 정부는 이 제재가 북한경제에 큰 타격을 줄 것이라고 공언했지만 제재의 경제적 효과에 대한 회의적인 시각도 만만치 않았다.

당시 유엔 대북제재가 북한경제에 큰 타격을 줄 것이라고 주장했던 전문가들의 논리는 대체로 보아 다음과 같은 것이었다. 즉, △ 제재의 성패를 좌우할 핵심 주체인 중국이 제재에 종전보다 적극적으로 참여할 것으로 예상되고, △ 2270호가 북한경제에 주는 충격의 핵심은 대외무역인데 최근 북한경제가 대외무역에 대한 의존성이 높고, 아울러 북한의 경제 여건이

2010~14년에 비해 크게 나빠진 것이 중요한 요인으로 지적되었다. 요컨대 북한경제가 외부의 환경 변화에 취약하기 때문에 이번의 제재는 상당한 효과를 거둘 것이라는 주장이었다.

이에 대해 반론을 제기했던 사람들은 무엇보다도 제재에 대한 중국의 참여수준에 대해 의문을 제기했다. 특히 2270호가 얼핏 보기에는 강력한 조치들을 포함하고 있지만 중국, 러시아의 주도로 각종 예외조항을 만들어 이른바 제재의 곳곳에 빠져나갈 ‘구멍’들이 생겼다는 점을 지적했다.

결국 제재를 시행한지 6개월여가 지나면서부터 제재의 ‘구멍’에 대한 공감대가 형성되었고, 이에 따라 올 11월 말에 새롭게 채택된 안보리 결의안 2321호에서는 북한의 대중국 석탄 수출을 연간 4억 90만달러 또는 750만톤 가운데 금액이 낮은 쪽으로 통제하기로 한 이른바 석탄수출상한제가 도입되었다. 이는 2015년 석탄수출액의 38% 수준으로 감축할 것을 명시한 강력한 제재조치이다. 여기에다 은, 아연 등 4개 품목이 추가로 수출 금지품목에 포함되었다.

그런데 이 제재의 효과를 둘러싸고 또다시 논란이 빚어지고 있다. 우선 미국과 우리 정부 측에서는 이 조치로 인해 북한은 연간 8억달러(전체 수출액의 27%)의 외화수입이 감소할 것으로 예상된다고 주장하고 있다. 반면, 이 경우에도 중국과 북한이 빠져나갈 구멍이 없는 것은 아니라는 주장, 따라서 제재의 실효성이 의문시된다는 주장도 만만치 않다. 대표적인 것이 밀무역이다. 또한 중국 측 세관과 결탁하여 수출금액을 낮추어 신고하는 방법 등이 거론되고 있다. 결국 새로운 유엔 결의안에 의해 북한의 석탄수출이 얼마나 줄어들고 이러한 외화수입 감소분을 섬유 등 다른 품목의 수출, 그리고 해외 인력송출 등의 방법으로 얼마나 메울 수 있을지가 관건이다.

그리고 내년에 중국의 공식통계상으로는 북중무역이 크게 감소한 것으로 기록될 가능성이 높다. 그러면 당연히 제재가 효과가 있는 것으로 주장할 수 있다. 여기에 반대하는 쪽에서는 밀무역과 해외 인력송출 문제를 거론할 것이다. 그런데 문제는 밀무역과 해외 인력송출의 규모는 공식통계에는 잡히지 않고, 특히 그 규모를 파악하기 매우 어렵다는 점이다. 따라서 양쪽의 견해차는 좁혀지지 않고 논란만 거듭될 가능성이 있다.

IV. 북한의 물가 및 환율에 관한 논쟁

2009년 12월 실시된 화폐개혁 이후 북한의 시장물가 및 환율의 움직임은 완전히 상반된 움직임의 두 시기로 구분할 수 있다. 즉, 화폐개혁 직후의 3년간(2010~12년)은 급격한 물가

및 환율의 상승 시기이다. 이 기간 동안 북한의 시장물가 및 환율은 100배 전후 상승했다. 하지만 그 이후의 4년간(2013~16년)은 물가 및 환율이 약간의 하향 안정세라고 할 수 있을 정도로 안정된 움직임을 보이고 있다.

특히 주목할 만한 것은 2013년부터의 물가 및 환율의 안정세이다. 이는 경제난 발생 이후 26년의 북한 역사에 있어서 매우 이례적인 현상이다. 하지만 그 원인에 대해서는 제대로 파악되지 않고 있는 실정이다. 전문가들은 △ 달러화(dollarization)의 급격한 진행에 따른 북한 원화 유통 감소 △ 쌀 생산 증대 및 북한정부의 비축미 방출 △ 시장화의 진척에 따른 쌀의 보관 및 유통체계 개선 △ 북한정부의 통화증발 억제 및 물가 관리 노력 등 나름대로의 원인을 제시하고 있지만 전문가들 사이에 일치된 견해는 나오지 않고 있다.

이 가운데 최근 북한의 물가 및 환율 안정이 북한정부의 정책적 노력과 관련이 있는지의 여부가 초미의 관심사이다. 특히 달러라이제이션 효과를 강조하는 전문가들은 최근의 북한 물가 및 환율의 안정이 북한정부의 정책적 노력과는 아무런 상관이 없다고 보고 있다. 반면, 북한정부의 비축미 방출, 북한정부의 통화증발 억제 및 물가 관리 노력의 효과를 강조하는 전문가들은 최근의 북한 물가 및 환율의 안정이 북한정부의 정책적 노력과 관계가 있다고 보고 있다. 다만, 이와 관련해 입수 가능한 정보/자료가 거의 없기 때문에 이러한 논쟁은 아직까지 뚜렷한 결론을 도출하지 못한 상태이다.