

코로나19 이후 북한 산업의 변화

이석기 | 산업연구원 선임연구위원 | sklee@kiet.re.kr

I. 개관

북한은 2020년 초 코로나19가 전 세계적으로 유행하기 시작하자 국경을 폐쇄하고, 내부에서도 이동 통제 등 강력한 방역조치를 실시하였다. 이에 UN의 대북경제제재에도 불구하고 지속되던 비제재 중간재의 수입도 크게 감소하였고, 수입 중간재를 가공하는 식품가공업 등 경공업의 가동률이 크게 하락하였다. 지역 간 이동 통제 등으로 상업유통 등 서비스업도 크게 위축되었다. 북한은 2022년 8월 코로나19와의 전쟁에서 승리를 선언한 이후 국내외 방역을 크게 완화하였으며, 대외무역도 크게 증가하기 시작하였다. 2023년 1~7월간의 대외무역은 코로나19 발발 이전 수준에 근접하고 있다. 2023년 8월에는 국가방역태세의 전환을 공식적으로 선언하여, 내부적으로 사실상의 엔데믹 시대에 접어들었다. 여전히 국경의 개방은 제한적·점진적으로 이루어지고 있지만, 경제적인 측면에서의 코로나19의 영향은 2023년에는 거의 소멸되어 가고 있다고 볼 수 있다. 즉, 경제 및 산업의 측면에서 북한의 코로나19는 3년 정도 지속된 것으로 볼 수 있다.

코로나19에 대한 강력한 방역조치가 지속된 3년 정도의 기간 동안 북한경제가 크게 악화된 것은 부정하기 어렵다. 그런데 이 방역조치 자체가 북한 산업에 미친 구조적인 변화를 식별해 내는 것은 쉽지 않다. 코로나19 시기의 북한 경제 및 산업은 2017년에 강화된 UN 대북경제제재에 의해서 강제된 산업구조를 토대로 하기 때문이다. 2017년 이후 강화된 UN 대북경제제재에 의한 충격이 누적되고 있는 상황에서 방역을 위한 대내외 봉쇄로 추가적인 충격이 가해졌다고 보아야 할 것이다. 이런 점에서 코로나19 이후 북한 산업을 이해하기

위해서는 UN 대북경제제재 이전 북한 산업의 형성과정과 대북제재가 미친 영향을 같이 고려해야 한다. 또한 엔데믹 이후의 북한 산업을 전망하기 위해서는 코로나19 시기도 큰 틀에서는 대북제재 시기라는 점을 고려해야 할 것이다. 즉, 대북제재하에서 발생한 코로나19라는 단기적인 충격이 해소되고, 북한경제는 다시 대북제재 체제로 회귀하는 것으로 보아야 한다.

II. 대북경제제재 이전 북한의 산업

1. 북한 산업구조의 변화 과정

1970년대까지 북한은 금속 및 화학 등의 소재와 기계 등 내부에서 생산한 자본재를 군수부문을 비롯하여 경공업 및 농업 부문에 공급하여 재생산하는 산업구조를 구축하였다. 내부에서 조달이 불가능한 원유나 고무 등의 원자재와 기계류 등은 사회주의 무역을 통하여 유리한 조건으로 외부에서 조달하였다. 1990년대 경제위기로 북한의 소재산업, 즉 금속과 화학 산업은 사실상 붕괴 수준으로 위축되었다. 이는 에너지 공급 부족과 함께 기계공업을 비롯하여 경공업 및 농업 등 산업 전반의 심각한 위축을 초래하였다.

2000년대 이후 북한의 산업은 대외무역을 통하여 제한적이지만 회복하였다. 수출부문을 중심으로 광업과 섬유 등 일부 경공업부문이 회복되었으며, 무역과 연계된 상업유통, 수송 등 서비스업이 성장하였다. 석탄, 철광석 등 지하자원과 농수산물, 노동력 등을 수출하여 획득한 외화로 금속 및 화학소재, 기계류, 중간재 등을 수입하여 투자 및 생산 과정에 투입함으로써 북한 산업 전반이 제한적으로 회복되었지만, 대규모 설비투자가 필요한 금속과 화학 산업은 거의 회복하지 못하였다. 투자와 생산을 위한 금속 및 화학 소재에 대한 대중국 수입 의존도가 심화되었으며, 기계산업의 생산역량 부족에 따라 기계, 수송기계, 전기전자 등의 분야에서도 수입의존도 상승하였다. 김정은이 집권한 2010년대가 되면 1980년대까지와는 완전히 다른 산업구조하에서 회복과 제한적인 성장이 지속되었다. 지하자원과 의류 등 수출산업과 함께 상업·유통, 운수, 음식·숙박 등 서비스업이 성장을 주도하였다. 소재산업만이 아니라 제조업은 전반적으로 회복이 더뎠지만, 확대된 내수시장을 기반으로 식품가공산업이 성장하기 시작하였으며, 생산역량 및 최종 소비재 시장의 성장을 배경으로 기계산업도 제한적이지만 투자와 생산활동이 확대되기 시작하였다.

이 산업구조는 매우 제한적인 품목의 수출 확대와 이를 기반으로 한 투자재 및 중간재의 수입에 의존하고 있다는 한계가 있었지만, 적어도 2017 UN 대북경제제재의 본격화 이전에는 어느 정도 성과를 거두고 있었다고 볼 수 있다.

2. 제재 이전 김정은 시기 북한 경제정책

국가경제발전5개년전략(2016~20년) 등을 통하여 전력과 금속 및 화학 소재의 공급 능력 확충을 위한 전통적인 산업정책을 지속하였지만, 그 강도는 상대적으로 낮았다. 원료 및 연료, 설비, 제품의 국산화 정책을 추진하였다. 소재산업과 관련된 원료 및 연료의 국산화는 거의 진전되지 않았지만, 국산 설비에 의한 설비 구축 및 현대화 등 설비의 국산화는 제한적으로나마 진전되었으며, 최종 소비재의 다양화와 국산화 등을 통한 소비의 국산화도 추진되었다. 소비재 공급에 있어서의 국가의 역할을 어린이 식품이나 학생용품 등 정책적 의미가 있는 품목으로 축소하고, 여타 제품은 시장을 통하여 공급하는 산업 정책을 추진하였다. 대외경제관계 부문에서는 중국에 대한 지나친 의존을 경계하면서, 대외경제관계의 다양화 및 다변화를 요구하였다. 이와 함께 기술집약적인 분야에서의 합작합영이 중국 기업에 집중되어 있음을 비판하기도 하였다. 결국 2016년까지 북한은 기술집약 분야의 외국인 투자 유치를 비롯한 대외경제관계의 확대를 경제성장 수단의 하나로 인식하고 있었다고 볼 수 있다.

III. UN 대북경제제재와 북한의 산업

대부분의 수출과 금속 소재와 기계류, 전자제품 및 수송기계 등 핵심 제품의 수입이 통제됨에 따라 2010년대에 구축된 대외무역과 연계된 산업 순환구조는 더 이상 작동이 불가능하게 되었다.

수출광업 및 임가공 의류 제조 등 수출산업이 몰락하였으며, 관련 산업의 동반 위축이 초래되었다. 운수, 창고 등 직접적으로 연관된 산업뿐만 아니라 수출산업이 집중된 지역의 산업유통, 음식, 개인서비스 등 서비스업과 내수용 제조업 등 산업 전반이 위축되었다. 지역과 무관하게 전반적인 외화 수입 감소에 따른 소득이 감소했고, 이는 시장 수요의 위축으로 이어졌다.

수출통제가 즉각적이고 강력한 영향을 미쳤지만, 북한의 수출품목이 제한적이어서 직접적인

영향의 범위는 어느 정도 제한적이었다. 반면, 수입 감소는 점진적이지만 훨씬 포괄적인 영향을 미쳤다. 금속 소재 및 제품, 기계류와 전자제품의 수입이 중단됨에 따라 신규 설비투자는 물론이고, 기존 설비의 유지·보수도 어렵게 되었다. 투자를 통한 성장이 불가능하게 되었을 뿐만 아니라, 핵심 설비의 생산 역량이 지속적으로 약화될 수밖에 없다. 이는 당장은 눈에 띄는 영향이 발생하지 않을 수 있지만, 장기간 지속되면 산업 전반에 치명적인 타격을 줄 수 있다.

그런데 적어도 2019년 상반기 정도까지는 중앙정부를 비롯한 많은 경제주체들이 UN 대북경제제재가 일시적이며, 조만간 제재 이전으로 돌아갈 수 있을 것으로 기대하였던 것으로 보인다. 소비여력이 있는 계층이 소비를 급격하게 줄이거나, 직간접적으로 제재의 영향을 받는 사업체의 대규모 폐업 등의 상황은 발생하지 않은 것으로 추정된다. 정부 역시 기존의 경제정책 기조를 급격하게 전환하지는 않았다. 전력 및 중화학공업에 대한 기존의 설비투자 정책의 큰 변화는 보이지 않았으며, 경공업의 현대화와 소비재의 다양화 및 고급화 정책은 유지되었다. 예를 들어 수입 설비를 통한 남포시 경공업 설비 현대화 사업 등 이미 계획되었던 소규모 투자사업이 2018년에도 집행된 사례가 확인되었다. 2019년 하노이 노딜 이후 북한정부는 대북경제제재하에서 나름의 적응을 모색하기 시작하였던 것으로 추정된다. 중화학공업에 대한 투자는 축소 조정하고, 경공업과 건설업 등을 중심으로 경기를 유지하는 산업정책을 추진하였다.

수출산업의 몰락에 대응하여 무역회사 등은 새로운 비즈니스를 모색하였다. 내수시장이 대안이 될 수 있지만, 주로 중국에서 최종재를 수입하여 판매하던 자동차, 가전제품 및 ICT 기기 역시 제재대상 품목이었다. 이에 따라 수출업자뿐만 아니라 수입업자도 새로운 공급 상품과 공급 대상을 찾아야 하는 상황이었다. 저축을 통하여 소비 여력을 유지하고 있던 중간 이상 계층을 대상으로 하는 비내구 소비재의 북한 내 생산 및 내수시장 공급이 북한의 수출입업자에게 새로운 대안이 되었을 것으로 보인다.

실제로 2017~19년 기간 중 중간재 수입은 섬유류를 제외하고는 증가하거나 최소한 유지되었다. 특히 식품가공산업의 중간재라고 볼 수 있는 당류를 비롯한 일부 식품재료의 수입이 매우 큰 폭으로 증가하였다. 섬유류는 2017~19년 기간에 약 50% 정도 수입이 감소하였으나 임가공 의류의 수출이 중단되었다는 점을 감안하면, 내수용 섬유류의 수입 역시 증가하였다고 볼 수 있다.

북한산 소비재의 고급화도 부분적으로 진전되었다. 대북제재는 전반적인 소득 감소를 초래하여 유효 수요를 감소시켰지만, 저축으로 소비를 유지할 수 있는 계층이 적지 않게

존재하였다. 따라서 이 시기에 수입 중간재를 통하여 생산된 제품의 주요 공급대상은 소비 여력이 있는 이들 계층이었는데, 가전제품 등 고가의 내구 소비재는 수입이 통제되었기 때문에 가공식품 등 북한 내 생산이 가능한 제품의 고급화 필요성이 제기되었을 것으로 추정된다.

〈표 3〉 주요 경공업 관련 중간재 수입 동향

(단위: 천달러, %)

	석유류 (HS54+HS55)	플라스틱 (HS39)	당류 및 설탕 (HS17)	대두유 (HS1507)
2016	258,231 (48.2)	204,548 (21.7)	3,779 (-32.0)	98,110 (-5.6)
2017	298,485 (15.6)	231,388 (13.1)	38,655 (922.9)	111,442 (13.6)
2018	191,561 (-35.8)	221,772 (-4.2)	40,011 (3.5)	135,631 (21.7)
2019	156,087 (-18.5)	274,558 (23.8)	44,395 (11.0)	122,859 (-9.4)
2020	27,463 (-82.4)	35,790 (-87.0)	32,490 (-26.8)	65,835 (-46.4)
2021	141,48 (-48.5)	36,257 (1.4)	4,805 (-85.2)	6,757 (-89.7)
2022	67,522 (377.3)	117,114 (222.8)	30,476 (534.2)	49,134 (627.2)

자료: 한국무역협회.

대외무역의 위축은 상업유통을 비롯한 서비스업의 위축을 초래하였다. 서비스업은 북한경제의 시장화에 따라 일자리 및 소득 창출 기회가 가장 크게 증가한 산업분야이며, 이 산업의 위축은 북한경제 전반의 일자리를 줄이고 중간 이하 계층의 소득을 감소시켰다. 전반적인 위축 속에서도 상업부문을 중심으로 한 구조 변화도 부분적으로 발생하였다. 특히 백화점을 포함한 대형 유통망과 전문 상점을 포함한 개별 상점의 비중이 증가하였다. 이는 제재 이전부터 나타난 경향이지만, 이 시기에 가속화된 것으로 보인다. 종합시장을 통하여 자금 여력을 확보한 상업종사자가 규제가 상대적으로 적은 개별 상점으로 진출하였으며, 이는 경제사정의 악화에 따른 수입원 확대가 필요한 지방정부와 기관·기업소의 수입 확대 요구와 결합되었다. 또한 중간 이상 계층 및 젊은 세대를 대상으로 한 고급 제품의 비중 확대는 이들 제품을 주로 소비하는 계층이 선호하는 상점이나 백화점 등 현대적인 유통망의 비중을 높이는 결과도 초래하였다. 한편, 중국인을 중심으로 한 외국인 관광의 확대는 서비스업의 위축을 부분적으로 상쇄하였다.

IV. 코로나19 팬데믹과 북한의 산업

코로나19 팬데믹이 발생하기 전 북한경제는 중화학공업과 서비스업의 위축 속에 제재로부터 상대적으로 자유로운 내수형 산업인 경공업과 건설업의 비중이 증가하는 구조로 변화되었다. 그 결과 한국은행 기준 2017년, 2018년에 큰 폭의 마이너스 성장에 따른 기조효과가 작용하기는 하였지만 2019년에는 소폭의 플러스 성장을 하기도 하였다. 코로나19 팬데믹은 UN 대북제재의 영향을 상대적으로 덜 받은 경공업 등에 추가적으로 상당한 타격을 주었다.

특히 대북제재 이후에도 유지되던 경공업용 중간재의 수입도 국경봉쇄로 급격하게 감소하고, 이에 따라 제재에 의한 북한경제의 후퇴를 일부라도 상쇄하고 있던 경공업부문의 기동률이 급격하게 하락하였다. 내수시장 중심의 경제운영도 어렵게 된 것이다. 강력한 방역조치로 시장 운영이 위축되는 가운데, 시장에 대한 상품 공급 감소로 상업유통 등 서비스산업 역시 추가적으로 위축되었다. 수출시장과 함께 내수시장의 급격한 위축으로 상당한 저축이 있는 엘리트층과 일부 전략적인 국영기업 소속 노동자를 제외하고 많은 북한주민들의 소득원이 급격하게 위축되었고, 이에 따라 시장수요가 더욱 줄어드는 악순환이 발생하였다. 서비스산업의 위축을 부분적으로 상쇄하던 외국인 관광도 중단되었다.

그 결과, 경공업과 서비스업 등이 경제제재에 따른 북한경제의 후퇴를 상쇄하던 부문에서 가장 크게 위축되는 산업으로 변화하였다.

금속 및 기계류 수입 감소의 영향이 본격화하였을 가능성이 있다. 대북제재로 철강재 및 강철제품, 기계류, 전자제품 등의 수입이 공식적으로는 금지되었지만, 코로나19 팬데믹 이전 시기에는 제한적으로나마 이들 품목이 수입되어 신규 설비투자는 어렵지만 기존 설비의 유지·보수에는 사용되었을 가능성이 있다. 그런데 코로나19 팬데믹으로 인해 공급처인 중국 산업생산의 위축과 국경봉쇄에 따른 북한의 자발적인 수입 중단 모든 품목에 대한 수입이 크게 감소하였으며, 그 결과 공식적인 수입만이 아니라 비공식적이 수입 역시 크게 감소되었을 것으로 추정된다. 이에 따라 신규 설비투자 및 기존 설비의 유지·보수가 본격적으로 어려워졌을 가능성이 있다.

2021년부터 시작한 국가경제발전5개년계획(2021~25년)의 핵심 프로젝트인 에너지절약형 산소열법용광로 및 탄소하나화학공업 창설을 위한 메탄올 생산공정 건설 사업은 금속 소재 및 설비의 공급 부족으로 지연되었다. 예를 들어 에너지절약형 산소열법용광로 건설은 2021년 이전부터 시작되었으나, 2021년까지 습식공정만 진전되었다. 탄소하나화학공업 창설을 위한 대규모 메탄올 생산공정 건설 역시 토목공사 수준에서 거의 벗어나지 못하였다.

단천발전소 건설을 위한 토목공사가 상당히 진척된 상황에서 발전기 등의 설치 등 금속 소재 및 기계 부문과 연계된 부문의 진척 역시 부진하였다. 광산설비의 현대화 및 유지·보수를 위한 기계공업의 역할 부족에 대하여 이례적으로 공식적인 비판이 제기되기도 하였다.

투자와 생산을 위해 크게 의존하던 자본재와 중간재의 수입 감소가 지속됨에 따라 북한정부는 소위 ‘정비보강계획’이라고 하는 국가경제발전5개년계획(2021~25년)을 통하여 새로운 산소열법용광로 건설과 탄소하나화학공업 창설을 위한 설비 구축을 가장 핵심적인 과제로 제시하는 등 대외 의존도가 낮은 산업구조 구축을 추진하였다. 이와 함께 건설을 단기적인 경기 활성화의 수단으로 활용하였다. 내부에서 생산되는 철강재와 시멘트 등 일부 자재는 중앙정부가 공급하지만, 노동력의 동원 및 이들에 대한 식량 공급 등은 국가기관, 기업, 지방정부 등이 부담하는 방식으로 삼지연개발, 평양시 5만호 주택건설 등 대규모 주택건설 사업을 지속적으로 추진하고 있다.

김정은 집권 이후 중앙정부는 일부 정책적으로 중요한 품목만 직접 공급을 주도하고, 대부분의 소비재는 중대형 국영 경공업 기업이 시장을 통하여 공급하도록 하는 경공업정책을 추진하였다. 이 정책은 UN 대북경제제재 이후에도 기본적으로 유지되었으나, 코로나19 팬데믹으로 유지가 불가능해졌다. 북한정부는 소비재 정책을 전환하여 지방에서 조달되는 중간재를 가공하여 지방에 필수 소비재를 공급하는 경공업의 재지방화를 추진하였다. 이를 위해 시군경제발전법을 제정하고, 지방산업공장의 재건 및 현대화 등을 추진하였다. 지방에서 조달할 수 있는 원자재를 이용하여 일부 소비재의 생산이 증가할 수 있었지만, 이는 제품의 질의 저하를 수반하였다. 이와 함께 무역법과 상업법 개정 등을 통하여 대외무역에 대한 국가 통제의 강화 및 사회주의 상업 복원을 추진하였다.

2022년 하반기 이후 북한 산업구조는 2019년 상황으로 회귀하는 조짐이 나타나고 있다. 북한은 2022년 8월 코로나19와의 전투에서 승리를 선언하였으며, 2023년 8월 방역단계를 조정하는 등 조심스럽게 엔데믹으로 전환하고 있다. 국경통제의 완화로 비제재 품목의 수입이 급격하게 증가하고 있으며, 수입 중간재를 가공하는 경공업 등 북한 산업의 가동률이 증가하고 있다. UN 대북경제제재가 지속되는 상황에서의 비제재 품목의 수입 증가에 따라 2017년 이후에 진행되었던 내수시장을 중심으로 하는 경공업 시장 구조가 재현될 가능성이 있다.

핵심 설비투자 사업도 진전되고 있는 것으로 보인다. 2022년 하반기 이후 김책제철소 에너지절약형 산소열법용광로의 핵심 설비 설치가 본격화되기 시작하였으며, 2023년에 건설이 기본적으로 완료되고, 총시운전이 준비되고 있다. 토목공사 단계에서 머물러 있던 단천발전소 건설도 핵심 설비인 발전기가 도착하는 등 본격적으로 진전되고 있다. 그런데 국경봉쇄의

완화와 함께 이들 핵심 건설사업이 진전되고 있다는 사실은 공식적인 무역 재개와 함께 비공식적 무역을 통한 소재와 기계류 수입도 재개되고 있을 가능성을 시사한다.

V. 맺음말

2019년 상황으로의 회귀가 경제상황의 단기적인 개선을 의미하는 것이기는 하지만, UN 대북경제제재가 지속되는 한 회복에는 한계가 있다. 비제재 중간재 수입을 통한 내수시장을 중심으로 하는 산업구조는 공식적인 중간재 수입 및 비공식적인 핵심 자본재 수입 여력이 유지되어야 유지가 가능하다. 이는 다시 북한이 제재하에서 새로운 수출상품을 개발하거나, 노동력 수출을 확대할 수 있을 것인가에 달려 있지만, 현재로서는 쉽지 않을 것이다.

따라서 북한경제는 엔데믹으로의 전환에 따라 일시적으로 회복이 가능할 수 있지만, 제재가 유지되는 한 경제규모의 점진적인 축소 조정이 불가피할 것이다. 수입 중간재의 가공 부문뿐만 아니라 제한적인 유지·보수에 따라 전략적인 산업부문의 생산 역량도 지속적으로 약화될 수밖에 없을 것이다. 북중무역의 재개나 북러 경제관계 확대 등의 변수도 있지만, 2017년 이전 수준으로 대외무역의 비중이 회복될 가능성은 크지 않으며, 내수 부문의 비중이 상대적으로 커질 것으로 보인다.

문제는 2017년 이후 장기간 소득이 감소된 중간 이하 계층의 소득의 회복 여부이다. 엔데믹 이후 이 계층의 주요 소득원이었던 상업유통 등 서비스업의 회복과 성장 여부가 관건이 될 것이다. 이와 관련하여 당대회나 상업법 개정 등을 통하여 천명되고 있는 사회주의 상업망의 복구 시도가 전반적인 시장 경제활동의 위축을 초래할 것인지 여부도 지켜봐야 할 것이다. 무역에 대한 국가의 통제 강화로 대외무역이 국가무역으로 회귀할 가능성은 크지 않다. 대규모 수출입업자의 비중이 증가하는 등 대외무역 구조가 변화될 것이다. 문제는 대외무역에 대한 국가통제의 강화로 국경지대의 소규모 비공식 무역이 팬데믹 이전으로 회복되지 못할 가능성이 있다는 것인데, 이는 대규모 무역회사의 비중 증가와 함께 북한 무역의 탄력성을 저하시키고, 접경지대 주민의 소득활동을 크게 약화시킬 가능성이 있다. 국가 주도가 아닌 민간 주도의 소규모 비공식 무역에 대한 통제 완화 여부도 지속적으로 관찰할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

<웹사이트>

한국무역협회, <https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsItemImpExpDetailPopup.screen>, 검색일:
2023. 7. 3.