북/한/경/제/연/구/협/의/회

최근 북한경제 상황 점검

KDI 글로벌・북한경제연구실은 현재의 북한경제에 대한 평가와 이를 대상으로 하는 앞으로의 이재명 정부의 대북정책 및 남북경협, 대북경제 개입에 대한 일정한 시사점을 얻고자 북한경제 전문가를 초청하여 의견을 듣는 토론 자리를 마련하였다.

본문에서는 금번 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리・제공한다.

일시 및 장소

2025년 10월 23일(목), CEO SUITE

사회

이석(KDI)

토론

김병연(서울대학교), 김석진(통일연구원),

양문수(북한대학원대학교), 장형수(한양대학교)

이석: 오랜만에 이런 자리를 갖으니 다소 어색한 느낌도 있습니다만, 한편으로는 상당히 기대도 됩니다. 선생님들을 뵐 때마다 늘 흥미로운 이야기들이 오고 갔기 때문에, 오늘 논의도 매우 풍성할 것이라 생각합니다.

오늘 제가 함께 나누고자 하는 주제는 현재 북한경제를 어떻게 평가할 것인가입니다. 아시다시피 최근 북한경제의 실상에 대해서는 해석이 상당히 엇갈리고 있습니다. 발표에 따르면, 지난해 북한은 높은 경제성장률을 기록한 것으로 되어 있습니다. 대략 3.7% 수준으로, 우리나라보다도 높은 수치입니다. 전반적으로는 러시아와의 협력에 힘입어 교역・식량・에너지 분야가 일정 부분 안정세를 보이고 있고, 경제 여건도 개선되고 있다는 평가가 일반적인 흐름으로 보입니다. 반면, 상반된 시각도 적지 않습니다. 최근 북한의 환율이 4배 이상 급등하고 물가도 크게 오르면서, 통제가 쉽지 않은 수준에 이르렀다는 지적이 제기되고 있습니다. 이로 인해 "실제 경제는 상당히 불안정한 것 아니냐"라는 우려가 나오고 있고, 환율 급등의 영향으로 시장 기능이 예전 같지 않으며, 시장을 기반으로 생계를 이어가던 주민들의 형편이 한층 더 어려워졌다는 이야기도 들립니다. 일부에서는 "현재 북한 주민들 가운데 식량난을 겪는 계층도 존재한다"는 주장까지 나오고 있습니다.

이러한 경제적 평가들은 결국 북한 체제의 정치・사회적 운영 방식과도 긴밀하게 맞물려 있습니다. 정치・사회적 측면에서는, 김정은 체제가 어느 정도 안정 국면에 들어섰고, 핵보유국이라는 인식을 바탕으로 새로운 단계로 나아가고 있다는 평가가 많습니다. 동시에, 고위층 탈북이 증가하고 있다는 관찰도 있고, 일부에서는 "이제 북한 체제가 구조적 한계에 다다랐다"는 진단을 내리기도 합니다. 겉으로는 안정된 것처럼 보이지만, 실제 사회 내부는 상당히 뒤숭숭하다는 평가도 병존하고 있습니다.

이렇듯 현재 북한경제를 어떻게 봐야 하는지에 대해서는 시각 차이가 매우 큽니다. 오늘 이 자리에서는 이러한 다양한 견해를 편하게 나누어 보면서, 각자 갖고 계신 판단과 문제의식을 충분히 말씀해 주시면 좋겠습니다.

양문수: 첫 번째로 말씀드리고 싶은 건, 외부의 평가와는 별개로 북한 내부, 특히 지도부가 현 상황을 어떻게 인식하고 있을 것이냐 하는 부분입니다. 지금은 지난 5개년계획이 거의 막바지에 이른 시점이고, 내년이면 새로운 5개년계획을 수립해야 하는 시기입니다. 그렇다면 북한 당국자들의 머릿속에는 자연스럽게 두 가지 질문이 떠오를 것입니다. 하나는 "지난

5년을 어떻게 평가할 것인가", 다른 하나는 "다음 5년을 어떤 목표와 구조로 설계할 것인가" 하는 문제입니다.

현재 북한 내부에서는 새로운 계획 수립을 위한 각종 실무 작업이 한창일 가능성이 큽니다. 저는 북한 지도부가 지난 5년을 돌아보면서, 내부적으로는 상당히 높은 확률로 "그래도 이 정도면 선방했다"라고 판단하고 있을 것이라고 봅니다. 세부적으로 들어가면 성과와 한계가 뒤섞여 있겠지만, 큰 틀에서 보았을 때는 "여러 제약을 감안하면 이만하면 다행이다"라는 인식이 자리 잡을 수 있는 국면이라는 뜻입니다.

시간을 조금 거슬러 2021년 1월, 제8차 당대회 시점으로 돌아가 보면, 당시 5개년계획이 처음 제시될 때의 분위기는 상당히 엄중했습니다. 김정은 위원장이 직접 "지난 5개년 전략은 목표에 크게 미달했다"라고 털어놓았는데, 이미 대북제재는 장기화되고 있었고 코로나19도 발발한 지 1년 남짓 지난 시점이라 앞길이 전혀 보이지 않는 상황이었습니다. 이런 높은 불확실성을 감안하면 당시 북한이 5개년계획의 목표를 비교적 현실적·보수적인, 일종의 '최소 목표' 수준으로 설정했을 가능성이 큽니다. 그런 출발점을 전제로 한다면, 지금쯤 내부에서는 "당초 우려했던 것보다는 잘 버텼다"는 평가가 나올 법하다고 생각합니다.

두 번째로는 외부 시각에서의 평가입니다. 외부에서 북한경제를 논할 때는 결국 한국은행의 북한 GDP 추정치를 일종의 기준점으로 삼을 수밖에 없습니다. 이 통계가 실제 북한경제를 얼마나 정확히 반영하는가에 대해서는 논쟁의 여지가 있지만, 일단 공식 추정치를 있는 그대로 놓고 본다면, 2024년 북한의 GDP는 2019년 수준을 간신히 넘어선 것으로 보입니다.

대외무역 지표를 보면, 북·중 교역은 아직 2019년 수준에는 뚜렷이 미치지 못하고 있습니다. 다만 북·러 교역, 러시아 측의 각종 지원을 정량적으로 파악하기는 쉽지 않지만, 어느 정도 보완적 역할을 했을 가능성은 있습니다. 이런 요소들을 모두 감안해 경제 전반, 특히 대외무역 총량의 관점에서 본다면 2019년 수준에 상당히 근접하는 흐름을 보이고 있는 것으로 해석할 여지는 있습니다. 그런 의미에서 코로나19 충격은 최소한 부분적으로는 극복된 상태로 볼 수 있습니다.

물론 세부 지표를 들여다보면 이야기는 훨씬 복잡해집니다. 산업별 회복 정도에는 분명한 차이가 존재하고, 재정지출도 증가 추세이긴 하나 올해 재정 증가율은 2019년의 증가율에는 미치지 못하는 수준입니다. 재정 측면에서만 놓고 본다면 아직 "완전한 회복"이라고 말하기는 어렵습니다. 실물 부문은 상대적으로 양호한 흐름을 보이는 반면, 화폐·금융, 시장 물가,

시장 환율과 같은 영역은 여전히 상당한 불안 요인을 안고 있는 것으로 보입니다.

그럼에도 불구하고, 종합적으로 보자면 여러 제약에도 불구하고 북한경제가 일정 부분 회복세를 보이고 있는 것은 부인하기 어렵습니다. 다만 이 회복이 어디까지나 '기저 효과'에 따른 기술적 반등에 가까운 것인지, 아니면 보다 지속 가능한 회복 국면의 시작으로 볼 수 있을지는, 현시점에서 단정하기는 어렵다고 생각합니다. 이 부분에 대해서는 다른 선생님들의 의견을 듣고, 이후 필요한 부분을 보완해서 다시 말씀을 드리도록 하겠습니다.

장형수: 양 교수님 말씀을 조금 정리해서 제 의견을 덧붙이면, 먼저 '2019년 수준을 회복했다'는 표현은 그 자체로 추세(trend)까지 회복했다는 의미는 아니다라고 보는 것이 타당할 것 같습니다. 코로나19로 인한 충격은 일정 부분 극복했다고 평가할 수 있더라도, 그 이전에 형성되던 성장 추세로 되돌아갔다고 보기는 어렵습니다.

코로나19 발발 이후 2020~21년 동안에는 수출·수입이 모두 급감했고, 2022년 들어서야 일부 회복 기미가 나타났습니다. 2023~24년에 이르러서야 비로소 2010년 수준의 80~90% 정도까지 근접한 수준으로 추정할 수 있을 뿐입니다. 다시 말해 아직 '완전한 회복'이라고 부르기는 어렵고, 과거 이른바 호황기와 비교하면 여전히 한참 낮은 단계라고 봅니다. 저는 개인적으로 현재 북한경제가 2009~10년 수준에 미치지 못한다고 판단하고 있습니다.

다음으로 러시아-우크라이나 전쟁의 영향을 보면, 북한의 무기 공급이 경제성장에는 분명히 플러스 요인으로 작용했습니다. 북한경제에서 군수산업이 차지하는 비중을 정확히 알기는 어렵지만, 러시아로 재고 무기 반출과 이를 메꾸기 위한 생산, 신형 무기의 추가 생산 등을 감안하면, 군수 생산의 확대가 성장률을 끌어올린 주요 동력 가운데 하나였다고 볼 수 있습니다. 다만 북한이 러시아로부터 얻는 경제적 대가, 특히 외화 수입 규모는 언론에서 보도되는 추정치보다 훨씬 작을 것입니다. 대러제재 때문에 러시아 입장에서는 달러나 유로 결제에 제약이 매우 크기 때문에, 러시아가 북한에 대가를 외화로 지불한다 하더라도 루블화나 위안화 중심의 결제가 이루어질 수밖에 없고, 북한도 이를 받아들일 수밖에 없습니다. 그런 의미에서 외화 스톡·수급 측면에서 획기적인 개선을 기대하기는 어렵고, 실질적인 이득은 오히려 군사·안보·기술 분야에서 더 크게 나타날 가능성이 크다고 봅니다.

최근 러시아 측에서 언급한 러시아의 북한 화력발전소 개선 지원은, 만약 이루어진다면 북한경제의 성장에 도움을 줄 수 있을 것입니다. 북한에는 여전히 구소련 시기 설비가 많이

남아 있어서 러시아가 북한 지원에 대한 경제적 보상을 직접 기자재・부품을 공급하는 방식으로 하는 경우 이는 의미가 있을 것입니다. 다만 아직까지는 그러한 프로젝트가 본격적으로 진행되고 있다는 뚜렷한 정황이 보이진 않고, 식량이나 정제유 지원 역시 크게 보아 과거 수준을 넘어서고 있다고 보기는 어렵습니다.

다음으로 최근의 환율 급등과 물가 불안을 보면, 과거 우리가 관측해 왔던 상관관계–예를 들어 쌀값과 환율의 연동 관계, 국제가격과 북한 내부 가격의 연계성–이 상당 부분 깨진 것으로 보입니다. 이 점은 북한의 환율 결정 메커니즘이 우리가 관측해 왔던 것과 다를 수 있으며, 북한의 외환 암시장 규모도 생각보다 작은 규모로 북한 당국의 통제가 충분히 가능한 구조일 가능성을 시사합니다.

이 시기에 김정은이 자신을 우상화하는 작업을 본격화하고 있는 점도 눈여겨볼 필요가 있습니다. 최근 1년 동안 태양절 용어 미사용, 주체 연호 미사용, 공식 석상에서 김정은 배지 착용, 김정은 모자이크 벽화를 김일성・김정일 모자이크 벽화들 가운데 배치하는 등 각종 상징체계를 김정은 개인 중심으로 재편하는 움직임이 강화되고 있는데, 이런 작업은 일반적으로 권력 내부의 통제력이 상당히 확보되었을 때에야 가능한 선택입니다. 코로나19 기간을 거치면서 김정은이 당・국가의 통제력을 오히려 대폭 강화했고, 그 과정에서 형성된 자신감과 구조적 변화가 근래의 시장 통제 강화로까지 이어졌을 가능성을 생각해 봅니다. 이 점에서 저는 최근 김정은의 경제정책 변화가 2005년 중반의 이른바 '김정일의 변심'과 일정한 유사성이 있다고 봅니다. 그때 김정일도 '고난의 행군'을 완전히 벗어났다는 경제적 자신감을 바탕으로 '7・1조치' 이전의 과거로 돌아가려는 '양곡전매제'를 갑자기 도입했고, 이러한 과거 회귀 조치들이 결국 화폐개혁으로까지 이어졌습니다. 지금의 물가 상승과 환율 불안 역시, 단순한 시장 불안이라기보다 정책적・제도적 통제 강화의 일부일 수 있다는 관점에서 볼 여지가 있습니다.

정리하면, 북한이 최근 이런 조치를 취한 이유에 대해선 적어도 세 가지 정도 가능성을 열어둘 수 있을 것 같습니다. 첫째, 제도・시스템상 어쩔 수 없는 선택이었을 수 있고, 둘째, 당국이 충분히 문제를 인식하고 있으면서도 의도적으로 밀어붙이는 정책적 선택일 수 있으며, 셋째, 생각만큼 경제 여건이 나쁘지 않다고 판단해 일종의 '군기 잡기' 혹은 정치적 통제 강화를 위한 조치일 수도 있습니다. 이 가운데 어느 하나를 단정적으로 옳다고 말하기는 어렵다고 봅니다. 다만 이 세 가지 가능성을 모두 염두에 두고, 앞으로의 지표와 정황들을 신중하게 지켜보는 것이 필요하다고 생각합니다.

김석진: 북한경제를 볼 때는 단기적인 변화와 장기적인 추세를 구분해서 보는 것이 필요하고, 그 가운데서도 장기 추세가 어떻게 형성되고 있는지를 판단하는 것이 더 중요하지 않나 생각합니다. 장형수 교수님께서도 잘 정리해 주셨습니다만, 대략 지난 7~8년 정도의 흐름을 다시 정리해 보면, 저는 2017년을 하나의 분기점으로 보고 있습니다.

제재가 본격화된 2017년부터 2019년까지 3년 동안은 자본재 수입이 사실상 중단된 반면, 기타 소비재・중간재 등 다른 상품 수입은 계속 이루어졌습니다. 자본재 수입이 끊기면서 투자가 크게 위축되었고, 그 결과 경제발전 5개년 전략이 사실상 실패로 귀결되었으며, 이 때문에 성장률이 하락한 것으로 정리할 수 있을 것 같습니다. 이 시기 북한경제는 전반적으로 하락・침체 국면에 있었지만, 다른 상품 수입이 유지되면서 소비 수준에는 상대적으로 큰 타격이 가지 않았고, 그만큼 북한 주민들이 제재의 충격을 직접적으로 체감하지는 못했을 가능성이 크다고 생각합니다.

상황이 뚜렷이 달라진 것은 2020년 코로나19 발생 이후입니다. 코로나19 이후에는 상품 수입이 대폭 축소되었고, 한때는 거의 중단 수준까지 간 적도 있었습니다. 이 시기에는 북한 주민들이 상당히 큰 경제적 고통을 체감했을 것이라고 보는 게 자연스러운 해석 같습니다. 이후 코로나19가 사실상 종료된 뒤에는 상품 수입이 점차 회복되었고, 그에 따라 경제적 어려움도 어느 정도 완화된 국면으로 넘어간 것으로 보입니다. 여기에 더해 우크라이나 전쟁 과정에서 북한이 러시아를 군사적으로 지원하면서, 그 대가로 일정한 경제적 이익을 얻었고, 이것이 단기적으로는 경제 사정을 호전시키는 요인으로 작용하고 있는 것이 지금의 상황이 아닌가 생각합니다.

이 과정에서 저는 중국의 태도가 매우 중요하다고 보고 있습니다. 중국이 제재 회피나 밀무역을 강하게 단속하고 있는 것 같지는 않아서, 제재 체제에는 분명 '구멍'이 존재합니다. 다만 공식 무역에서는 여전히 UN 제재를 대체로 준수하고 있는 것으로 보이고, 자본재 수입이 예전처럼 본격적으로 회복되었다고 보기는 어렵다고 생각합니다. 자본재가 일정 부분 밀무역 등을 통해 유입되고 있을 가능성은 있으나, 제재 이전 수준의 자본재 수입이 이루어지고 있지는 않은 것 같다는 정도로 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.

이러한 점들을 종합해 보면, 북한의 전반적인 외화 획득 능력과 자본재 수입 여건은 제재 이전에 비해 여전히 크게 위축된 상태가 지속되고 있다고 볼 수 있고, 장기적인 성장 경로를 고려하면 북한경제는 아직 정상적인 성장 궤도로 복귀하지 못한 상태라고 정리할 수 있을

것 같습니다. 설령 지금처럼 일시적인 호전 국면이 있다고 하더라도, "만약 제재가 없었다면 북한이 어떤 성장 경로를 걸었을 것인가"를 가정해 보고, 그 가상 경로와 현재의 실제 수준을 비교해 보면, 현 상황은 그에 비해 상당히 아래에 위치해 있는 것으로 보는 것이 타당하다고 생각합니다. 전반적인 성장 추세는 이 정도로 정리할 수 있겠습니다.

두 번째로 중요한 포인트는, 북한 정권이 어떤 정책 기조를 취하고 있느냐 하는 문제입니다. 잘 아시다시피, 북한 당국은 여러 측면에서 통제를 강화하는 방향으로 정책을 운용하고 있습니다. 이것을 조금 단순화해서 말씀드리면, 일반 주민의 입장에서는 생활 수준을 떨어뜨리고, 심리적 긴장과 스트레스를 가중시키는 방향으로 작용하는 정책이라고 볼 수 있지 않을까 합니다.

최근 시장 환율과 시장 물가가 왜 이렇게 많이 올랐는가에 대해서는, 그 정확한 메커니즘을 제가 자신 있게 설명드리기는 어렵습니다. 다만, 이것 역시 경제 통제 정책의 부산물, 부작용으로 이해할 여지가 있다고 생각합니다. 시장 거래가 전반적으로 예전에 비해 위축되고, 경제 전체에서 시장이 차지하는 비중이 줄어들면서 시장에서 실제로 거래에 사용되는 외화 규모가 크게 줄어들었을 가능성이 있습니다. 그렇다면 지금의 시장 환율은 정상적인 의미의 '시장 환율'이라기보다는 매우 협소한 암시장 환율에 가깝고, 여기서 거래되는 외화 규모가 크지 않기 때문에 거래 규모와 거래 조건이 매우 불안정할 수밖에 없는 구조가 됩니다. 저는 이러한 요인들이 시장 환율 급등에 적지 않게 작용했을 것이라고 보고 있습니다.

시장 물가 상승 역시, 경제 전체의 공급 능력이 줄어서라기보다는, 시장 부문으로 공급되는 물량 자체가 줄어들면서 시장이 구조적으로 불안정해진 결과로 이해할 수 있을 것 같습니다. 여기에 더해, 국정가격·국정임금 인상으로 인해 시중 유동성이 크게 늘어난 점도 물가 상승을 자극한 요인으로 보입니다. 이런 점들을 고려하면, 시장 환율과 시장 물가가 더 이상 우리가 관찰해야 할 핵심 경제 변수로서 예전만큼의 정보력을 갖고 있지 못한 것 아닌가 하는 생각도 듭니다. 그래서 오히려 공식 부문에서 어떤 일이 일어나고 있는지가 더 중요한 관찰 대상이 되어야 하는데, 이 부분은 자료 접근이 매우 제한적이라는 점에서 분석에 어려움이 있습니다.

정책 의도라는 관점에서 보면, 북한 정권은 공식 부문에서 체제에 충성하고 지시에 잘 따르는 집단에게 더 많은 '페이버(favor)'를 배분하고, 그 밖의 집단에는 각종 '페널티'를 부과하는 방식으로 인센티브 구조를 설계하고 있는 것 아닌가 하는 인상을 받습니다.

한편으로는 각종 건설 사업과 지방 발전 정책을 상당히 의욕적으로 추진하고 있는 모습도 보입니다. 이러한 사업들은 단기적으로는 성장률 제고에 일정 부분 기여할 수 있는 요인으로

평가할 수 있을 것입니다. 다만 자립경제 기반을 공고히 하려면 결국 대규모 산업투자가 필수적인데, 이 부분은 여전히 제약이 크고, 충분히 이루어지지 못하고 있는 것으로 보입니다.

결론적으로 정리하면, UN 제재의 부정적인 효과로부터 북한경제가 충분히 벗어났다고 보기는 어렵고, 오히려 통제 강화 정책은 일반 북한 주민, 즉 민생의 입장에서 상당히 심각한 부작용을 초래할 수 있는 성격을 갖고 있다고 이해하고 있습니다. 오늘 말씀은 이 정도에서 마무리하겠습니다.

김병연: 요즘 제가 주로 작업하는 주제가 탈북민의 남한 사회 적응에 관한 책을 쓰는 일이다 보니, 그 고민을 하다가 자연스럽게 "그렇다면 정작 북한 내부 경제는 요즘 어떻게 돌아가고 있는가"라는 질문으로 다시 돌아오게 되었습니다. 오늘도 세 분 말씀을 들으면서 그 문제의식을 한 번 정리해 보게 되었고요.

오늘은 우선 논의의 핵심이 되고 있는 북한 성장률, 가계의 회복 여부, 현재의 물가 상황, 그리고 정부 정책을 함께 묶어서 말씀드려 보려고 합니다.

우리가 대체로 공감하듯이, 2000년대 이후 북한경제 성장을 견인한 핵심 동력은 결국 '무역'과 '시장'이었다고 보는 것이 타당할 것입니다. 그렇다면 대북제재 이후, 그리고 코로나19 시기와 그 이후까지, 무역과 시장이 어떻게 변화했는지를 살펴보는 것이 최근 북한 성장률의 추이를 이해하는 데 핵심이라고 생각합니다.

제재는 일차적으로 대외무역을 직접 타격하지만, 무역이라는 것이 공급·수요 양 측면에서 시장 활동과 긴밀히 연결돼 있기 때문에, 결과적으로 제재는 무역과 시장 양쪽에 동시에 충격을 주는 메커니즘으로 작동합니다. 저는 그래서 실제 충격의 크기가 우리가 처음에 생각했던 것보다 훨씬 더 컸던 것 아니냐는 생각을 하고 있습니다.

이와 관련해 하나의 근거로, 탈북민 데이터를 이용한 저의 분석 결과를 말씀드리면, 2014~16년과 2017~19년을 두 시기로 나눈 뒤, 남한에 입국한 탈북민들의 특성을 가능한 한 비슷하게 맞춘 매칭 샘플을 구성해서 비교해 보았습니다. 그 결과 북한의 중위 가계소득이 약 25% 감소한 것으로 나타났습니다. 탈북민의 다수가 시장 활동에 참여한 집단이라는 점을 감안하면, 이는 곧 시장 부문에 상당히 큰 충격이 있었다고 해석할 수 있습니다.

이런 점들을 고려하면, 한국은행이 추정했던 2017~19년의 북한 성장률 추정치가 "완전히 틀렸다"고 보기는 어렵지만, 오히려 성장률 하락 폭을 과소평가했을 가능성, 다시 말해 실제로는

더 크게 떨어졌는데 통계상으로는 덜 떨어진 것으로 잡혔을 가능성이 있다고 생각합니다. 시장 활동의 위축을 통계가 충분히 포착하지 못했기 때문입니다. 이러한 분석 방향은 김규철[1] 박사가 수행한 연구와도 맥이 닿아 있습니다. 김 박사의 논문에서도 야간조도 데이터를 활용한 연구에 따르면, 2017~19년에 이른바 '제재 쇼크'가 상당히 크게 나타난다는 점이 확인됩니다. 이런 점들을 종합하면, 제재 시기의 충격이 상당히 컸다는 것은 비교적 일관된 결론에 가깝다고 생각합니다.

그다음 단계가 2020년 이후 코로나19 시기입니다. 이 시기에는 무역이 사실상 셧다운 수준까지 떨어졌고, 시장도 제대로 작동하지 못한 시기로 볼 수 있습니다.

문제는 코로나19가 끝난 이후, 특히 2023년, 2024년, 2025년을 어떻게 평가할 것인가입니다. 코로나19 종료 이후에는 무역이 어느 정도 재개되고, 코로나19 이전과 비교하면 일부 시장 활동도 다시 풀린 측면이 있기 때문에, 그에 따라 성장률이 다시 올라갔을 가능성이 크다고 생각합니다. 다만, 앞서도 여러 차례 지적되었듯이 북한 무역의 핵심은 북・중 교역인데, 북・중 교역 규모는 아직 2019년 수준까지는 회복하지 못한 상태입니다. 플러스이긴 하지만, 무역만 놓고 보면 2019년의 경제 수준을 충분히 상회했다고 보기는 어렵다고 판단합니다.

그런데 2024년부터 2025년까지는 여기에 추가적인 positive shock이 더해진다고 볼 수 있습니다. 우리가 지금까지는 주로 무역과 시장을 통해 북한 성장률을 설명해 왔다면, 최근에는 여기에 북・러 밀착 과정에서의 무기 수출과 파병 대가가 새로운 성장 요인으로 작용한 것으로 보입니다. 그 대가로 받은 것은 기름과 같은 자원, 그리고 일종의 밀수출・밀 지원 형태의 혜택일 가능성이 크다고 보고 있고, 이것이 북한경제에 추가적인 positive shock으로 작용했을 것이라고 생각합니다. 물론 그 규모가 압도적으로 크다고 보지는 않습니다만, 무기 생산이 계속 확대되면서 성장률에 기여했을 가능성은 상당하다고 봅니다. 지난해 성장률이 3.7% 수준으로 추정될 때, 그 상당 부분은 무기 생산에 따른 중화학공업 부문의 성장에서 비롯되었을 것이라는 해석에 힘이 실린다고 생각합니다.

다만 저는 북한 정권이 이 지점에서 정책적 실수를 했다고 보고 있습니다. 흔히 말하는 것처럼, 물이 들어올 때 노를 저어야 하는데 오히려 거꾸로 노를 젓는 선택, 즉 반(反)시장 정책을 편 것입니다. 코로나19 이후라면 시장 활동을 더 내버려두거나 일정 부분 허용해 줄 필요가 있는 시기였는데, 오히려 시장을 억압하는 정책 기조를 강화했습니다. 그 결과, 성장률을 더 끌어올릴 수 있었던 반등 요인이 충분히 작동하지 못했을 것이라고 생각합니다. 지금도 비슷한 상황이 이어지고 있다고 보고 있고요.

---

1) Kim, Jihee, Kyoochul Kim, Sangyoon Park, and Chang Sun, "The economic costs of trade sanctions: Evidence from North Korea," Journal of International Economics, 145, 103813, 2023.

그래서 저는 전반적인 성장률 수준은 2019년 수준에 어느 정도 근접했을 가능성이 있지만, 북한 주민들의 삶의 고통, 체감 생활수준은 2019년보다 더 나빠졌을 가능성이 크다고 봅니다. 특히 시장 활동이 위축되면서 발생한 비용이 크다고 보기 때문에, 주민 입장에서 느끼는 생활 수준은 표면적인 성장률 수치와 달리 2019년과 상당한 격차가 있을 것이라고 판단합니다. 숫자상으로는 지금이 어느 정도 안정된(stable) 국면처럼 보일 수 있지만, 2019년과 비교하면 여전히 차이가 크다고 보는 것이 맞지 않나 합니다.

이제 환율과 물가 문제를 말씀드리겠습니다. 저는 기본적으로 최근의 환율·물가 불안을 2년 전 북한의 국정임금 인상 여파로 보고 있습니다. 당시 평균 임금이 열 몇 배 수준으로 급등했습니다. 그때 제가 가장 먼저 떠올렸던 질문이 "이 돈이 도대체 어디서 나왔나, 그만한 외화가 실제로 들어왔나?" 하는 것이었습니다. 충분한 외화가 유입되고, 그 범위 안에서만 통화 발행을 했다면 환율에 큰 충격을 주지 않고도 임금 인상이 가능했을 것입니다. 그런데 제가 대략적으로 계산해 본 결과, 그 규모의 임금 인상을 외화 유입만으로 떠받치기에는 상당한 수준의 외화가 필요합니다. 러시아가 그 정도 규모의 외화를 제공했을 것 같지는 않고, 결국 북한 정권이 시장 억압을 목적으로 국정임금을 대폭 인상하며 노동력을 시장에서 국정 부문, 국영기업 부문으로 다시 끌어오려는 다소 무리한 시도를 했던 것으로 보입니다.

그 결과, 그렇게 돈을 찍어낸 통화 증발의 효과가 지금의 환율·물가 움직임에 일정 부분 반영되고 있다고 보고 있습니다. 저는 앞으로도 환율과 물가가 추가로 상승할 가능성이 크다고 생각합니다. 다만, 그렇다고 해서 정책이 애초 의도했던 효과를 제대로 냈느냐 하면, 그 점은 매우 회의적입니다. 북한 정권의 목표는 시장 임금 대비 국정임금을 끌어올려 노동력을 시장에서 국영기업으로 유인하는 것이었는데, 물가를 감안한다면 실제로는 국영기업의 실질 임금이 예전 수준에서 크게 높지 않다고 생각합니다. 정책 의도는 시장에서 국영기업으로 노동력을 유인하는 것이었지만, 이 목표는 사실상 달성되지 못한 셈입니다.

결국 그 부담은 북한 주민에게 전가됩니다. 예전과 비교하면, 시장 활동을 통해 벌 수 있는 소득도 줄어들고, 국영기업에서 받는 임금 역시 물가 상승을 감안하면 실질적으로 과거와 큰 차이가 없게 느껴지는 상황입니다. 이런 점을 놓고 보면, 이 정책이 과연 북한 정권 입장에서 좋은 선택이었느냐 하는 의문이 들고, 상당히 큰 실수(mistake)였다고 평가할 수 있을 것 같습니다.

이제 북한 정권이 추진 중인 지방 발전 정책을 어떻게 볼 것인가 하는 문제가 남습니다. 이 부분은 제가 직접 분석한 것은 아니고, 제 학생이 수행한 분석을 소개드리는 것인데요. 분석 결과를 보면, 지방 발전 정책을 집중적으로 추진한 지역의 야간조도는 높아진 반면,

그 외 지역의 야간조도는 감소한 것으로 나타났습니다. 이를 종합하면, 실제적인 경제성장이 고르게 발생했다기보다는, 자원을 특정 지역으로 '이동(shift)'시킨 결과라고 해석할 수 있습니다. 그런 의미에서 이 정책은 '성과를 보여주기 위한 쇼윈도 효과'는 있을 수 있으나, 전체 성장률 제고와는 무관하거나 오히려 실질적인 분배 왜곡을 초래할 가능성이 있다는 생각입니다.

마지막으로 북・중 관계를 간단히 짚어보겠습니다. 제가 2023년 북・중 무역 데이터를 보면서 흥미롭게 본 부분은, 중국의 대북 수출에는 제재 위반 품목이 꽤 많이 포함되어 있는 반면, 북한이 중국으로 수출하는 품목 중에는 제재 위반 품목이 많지 않다는 점입니다. 중국이 그 부분은 상당히 강하게 막고 있는 것으로 보입니다. 이를 북・러 밀착에 대한 중국의 불편함을 간접적으로 드러내는 신호로 볼 수도 있고, 미국의 시선을 의식한 결과로 볼 수도 있을 것입니다.

이번에 천안문에서 북・중・러 세 정상이 만났다는 점을 감안하면, 그 이후 북・중 무역이 어떻게 변할지가 중요한 관전 포인트라고 생각합니다. 만약 앞으로 북・중 무역이 크게 늘어나 2019년 수준을 넘어선다면, 다시 무역 확대에 따른 성장률 제고 효과가 나타날 수 있을 것입니다. 이것이 첫 번째 관전 포인트이고, 두 번째는 시장 정책입니다. 제 인상으로는, 김정은이 이 부분에 대해 단기간에 노선을 바꿀 생각은 없어 보입니다. 반시장 정책이 계속 유지되는 한, 2016년 이전 제재 이전 수준의 북한경제로 회복되기는 쉽지 않을 것이라고 판단합니다.

이석: 지금 논의에서 또 하나 다루기 까다로운 주제가 무역 문제인 것 같습니다. 특히 북・중 무역과 대(對)러시아 무역을 어떻게 봐야 할지에 대해 의견이 많이 갈리고 있는데요.

먼저 북・중 무역부터 간단히 정리해 보겠습니다. 현재 북・중 무역은 코로나19 이전, 제재 이전과 비교하면 어느 정도 회복되기는 했지만, "생각만큼 많이는 올라가지 않았다"는 인식이 일반적인 것 같습니다. 왜 이렇게 회복 속도가 더디냐를 두고 크게 두 가지 시각이 있는 것 같습니다. 첫 번째 시각은, 북한 쪽에 외화나 결제 여력이 충분치 않고, 각종 제재와 구조적 제약 때문에 무역 확대가 쉽지 않다는 입장입니다. 이 시각에 따르면, 향후에도 수출이든 수입이든 북・중 무역이 예전 수준처럼 크게 늘어나기는 어렵다고 보는 것입니다. 반대로 두 번째 시각은, 향후 북・중 관계가 개선되기만 하면 무역 규모는 비교적 빠르게 늘어날 수 있고, 그러면 북한경제에도 상당한 영향을 줄 것이라고 보는 견해도 있습니다.

대러 무역에 대해서도 평가가 엇갈립니다. 한쪽에서는, 러시아와의 무기・에너지・노동력

거래 등이 앞으로 북한에 매우 중요한 자원 축이자 경제적 버팀목이 될 것이라고 보는 견해가 있습니다. 반면 다른 한쪽에서는, 결제 방식이나 대가의 실질 가치, 러시아 측의 지급 여력 등을 감안하면, 실질적으로는 북한이 손해를 보는 구조, 이른바 "사기당한 거래"에 가깝다는 비판적인 시각도 존재합니다.

이와 관련해, 선생님들께서는 북・중 무역과 대러 무역의 현재 수준과 전망을 각각 어떻게 보시는지, 간단히 의견을 들을 수 있으면 좋겠습니다.

김병연: 기본적으로 저는 전쟁이 종료된 이후에도 현재와 같은 규모의 북・러 무역이 지속되기는 어렵다고 봅니다. 전쟁 이전에도 북한과 러시아 간 무역 규모는 매우 미미한 수준이었고, 전쟁이 끝나면 다시 그와 비슷한 상태로 회귀할 가능성이 크다고 판단합니다. 북한이 러시아에 수출할 수 있는 품목과 러시아가 북한에 제공할 수 있는 품목이 구조적으로 크게 다르지 않고, 양측 모두 기본적으로 광물 위주의 수출 구조를 가지고 있다는 점도 한계입니다. 북한이 인력을 파견해 벌어들이는 소위 해외 파견 노동 수입 역시, 엄밀한 의미에서 통상적인 재화・서비스 교역이라기보다는 별도의 범주로 보는 것이 타당할 것입니다.

이런 점을 고려하면, 북・러 관계가 정치・군사적 차원에서 지속되느냐 하는 문제와, 북・러 무역이 경제적으로 의미 있는 규모로 유지되느냐 하는 문제는 분리해서 볼 필요가 있습니다. 실제로 위성사진 분석 결과를 보면, 러시아로 향하는 북한의 군수 물자 물동량은 최근 줄어드는 양상이 관찰되고 있습니다. 러시아가 전쟁 이후 자체 군수 생산능력을 크게 확대한 상황을 감안하면, 북한산 무기의 역할은 어디까지나 '브리지 론(bridge loan)'에 가까웠다고 보는 편이 합리적입니다. 그런 점에서 북・러 관계는 군사 기술・군사 지원을 매개로 일정 정도 지속될 여지는 있으나, 북・러 경제 관계가 현재와 같은 비중을 유지하기는 쉽지 않을 것으로 보입니다.

여기에 러시아의 경제 여건도 좋지 않습니다. 올해 성장률은 1% 정도에 그칠 것으로 전망되고, 내년에는 마이너스로 전환될 가능성도 거론되고 있습니다. 그동안 축적해 두었던 재정 여력은 상당 부분 소진된 상태이고, 현재는 사실상 원유 수출로 벌어들인 수입으로 무기 생산과 군인 월급을 주는 수준인데, 국제 유가도 과거만큼 높은 수준은 아닙니다. 대외 여건을 보더라도, 미국이 인도 등을 압박해 러시아산 원유 수입을 조이려는 움직임이 이어지고 있어 러시아의 재정 여건이 개선되기는 쉽지 않아 보입니다. 이러한 상황을 감안할 때, 경제적으로 여유가 크지 않은 러시아와 북한이 장기간 의미 있는 무역 관계를 유지할 것이라고 기대하는 것은 다소 과도한 낙관에 가깝다고 생각합니다.

북・중 무역 역시, 결국 지정학과 미・중 관계라는 큰 틀 안에서 이해해야 할 사안이라고 봅니다. 미・중 전략 경쟁이 앞으로 어떻게 전개될지, 여기에 미국 정치 일정과 이른바 '트럼프 변수'까지 겹쳐 있는 상황에서, 북・중 무역의 향방을 어느 한 방향으로 단정적으로 말하기는 어렵습니다. 다만 중국의 시각에서 보면, 북한은 어디까지나 '카드'이지 결코 메인 플레이어는 아니라는 점은 분명해 보입니다. 북・중・러 3국 정상이 한자리에 모였다고 하더라도, 그 자체만으로 북・중 무역이 단기간에 급격히 확대될 것이라고 보기는 어렵다고 생각합니다.

중국이 북한을 '카드'로 관리한다고 전제하면, 북한경제가 지나치게 나빠지지 않게 일정 수준을 유지시키는 동시에, 또 너무 좋아져서 중국의 통제 범위를 벗어나지 않도록 일종의 상한선(upper bound)을 설정해 운용할 가능성이 큽니다. 북한을 일정 수준에서 유지시키면서, 필요할 때 대미 관계에서 활용할 수 있는 전략 카드로 남겨 두려 할 것이라는 의미입니다. 이 상한선을 없애 버릴 경우, 미국이 중국을 향해 훨씬 더 강하게 반발하고, 대중 제재・압박 수위를 높일 수 있다는 점도 중국으로서는 감안하지 않을 수 없을 것입니다.

이러한 맥락에서 저는, 북・러 경제 관계도, 북・중 무역 관계도 모두 구조적인 상한선을 내포한 상태에서 조정・관리되는 방향으로 전개될 것이라고 보고 있습니다.

양문수: 기본적으로 러시아, 그러니까 북・러 무역과 북・러 경협을 포괄적으로 보면, 북한 입장에서는 무기 수출을 통해 국내 군수산업을 가동한 효과가 있었다는 점은 분명해 보입니다. 다만 그 대가가 무엇이었느냐를 구체적으로 따져보면, 저는 상당히 회의적입니다. 예를 들어 식량 지원이, 에너지 지원, 혹은 현금 지급 같은 부분을 생각해 볼 수 있는데, 특히 경화(달러나 유로 등)지급은 거의 없었을 것이라고 보고 있습니다. 루블을 실제로 받았느냐 하는 문제도, 개인적으로는 가능성이 크지 않다고 판단합니다.

결국 북한이 얻은 실질적인 이익은 군수산업 가동 효과 정도에 그쳤을 가능성이 크고, 그 부분이 사라진 이후를 생각해 보면, 북・러 관계에서 현실적으로 기대할 수 있는 것은 에너지나 식량 지원 수준일 텐데, 그 규모 역시 그렇게 크지는 않을 것 같습니다. 현금성 대가가 있다고 하더라도 매우 제한적인 규모에 그칠 가능성이 높고, 굳이 남는 카드를 꼽자면 러시아 측, 특히 돈바스 지역을 중심으로 한 북한 노동자 파견 정도일 텐데, 이 역시 규모와 지속 가능성이 불투명한 영역입니다.

사실 러시아-우크라이나 전쟁 이전에도 북・러 무역과 경협은 구조적인 제약 때문에 매우 제한적으로 이루어져 왔고, 양측이 서로에 제공할 수 있는 교역 품목도 그다지 많지

않았습니다. 이런 구조를 근본적으로 뛰어넘으려면 상당한 정치적 결단이 필요합니다. 그런데 앞서 말씀 나왔듯이, 북・러 관계에는 언제나 "누가 누구를 속였느냐", "누가 더 손해를 봤느냐" 같은 불신과 신뢰 부족의 문제가 따라붙습니다. 러시아도 만만한 상대가 아니고, 북한 역시 결코 만만한 상대가 아니기 때문에, 저는 전쟁이 끝난 뒤 북・러 경제 관계가 폭발적으로 확대될 가능성은 크지 않다고 보고 있습니다.

북・중 무역의 경우, 지금까지 회복이 더디거나 주춤했던 이유에 대해서는 정치적 요인과 경제적 요인이 모두 작용했을 가능성을 열어 두어야 할 것 같습니다. 이번에 북・중・러 정상이 함께 만난 이후, 북・중 간 지원이든 무역이든 단기적으로는 지금보다는 나아지는 효과가 나타날 수 있다고 봅니다.

다만 전통적인 흐름을 놓고 보면, 북・중 관계가 아무리 좋았던 시기에도 무역이 통제 불가능할 정도로 폭발적으로 증가한 적은 없었다는 점을 기억할 필요가 있습니다. 그런 점에서 저는 제재 이전, 다시 말해 2017년 이전 수준의 북・중 무역으로 되돌아가기는 어렵다고 보고 있습니다. 2017・18・19년 수준까지 회복되는 것은 "가기 어렵다"가 아니라, 사실상 "못 간다"에 가까운 쪽에 무게를 두고 있습니다.

또 북・중 무역과 관련해 주목해야 할 관전 포인트는 두 가지 정도로 정리할 수 있을 것 같습니다. 첫째, 다리 자체는 이미 완공된 지 10년이 지났습니다만, 개통 여부가 계속 미뤄져 온 제2압록강대교가 올해 안에 실제로 개통되느냐 하는 문제입니다. 둘째, 북한이 그동안 여러 차례 강조해 온 중국인 단체 관광객이 실제로 다시 북한을 방문할 수 있느냐 하는 점입니다. 이 두 가지 지표는 향후 북・중 경제 관계, 특히 서비스・관광・물류 부문에서의 흐름을 가늠해 볼 수 있는 중요한 시그널이 될 것이라고 보고 있습니다.

김석진: 러시아와 북한의 경제 관계를 놓고 보면, 저는 앞으로 노동자 파견이 상당히 중요한 채널로 부상할 가능성이 있다고 생각합니다. 전쟁이 끝난 이후 러시아가 구조적인 인력 부족에 직면하게 되면, 북한 노동력을 활용하고자 할 유인은 분명히 존재할 것입니다.

이때 핵심 쟁점은 자연스럽게 '임금을 어떤 통화로 지급할 것인가'의 문제로 좁혀집니다. 굳이 달러를 사용해야 하는 의문이 따를 수 있습니다. 러시아는 이미 중국과의 교역 규모가 크고, 석유・가스 등 에너지 자원을 중국에 수출하면서 위안화로 대금을 주고받는 구조를 상당 부분 갖추고 있습니다. 그렇다면 러시아가 중국으로부터 받은 위안화를 활용해 북한 파견 노동자의 임금을 지급하는 방식도 충분히 상정 가능한 시나리오라고 봅니다.

정리하자면 러시아는 중국에 에너지・원자재를 수출하고, 그 대가로 위안화를 수취한

뒤, 그 위안화를 북한 노동자 임금 지급 재원으로 사용하는 구조입니다. 물론 이것이 러시아 경제 전체가 루블을 버리고 위안화를 광범위하게 쓰는 '위안화 중심 체제'로 전환한다는 의미는 아닐 것입니다. 다만 북한에 지급해야 할 임금 총액이 러시아 경제 규모에서 차지하는 비중이 크지 않다는 점을 고려하면, 북한이 위안화 지급을 선호할 경우 러시아가 그 정도 규모의 위안화를 제공하는 것은 충분히 감당 가능한 선택지라고 볼 수 있을 것 같습니다.

이석: 오늘 긴 시간 동안 북한경제 전반에 대해 아주 폭넓고도 깊이 있는 말씀을 나눠주셔서 진심으로 감사드립니다. 성장률과 총량지표부터 무역과 시장 구조, 제재와 코로나19가 남긴 충격 그리고 북・중・러 관계와 대외 경제의 향방까지, 한 번에 소화하기 어려울 정도로 많은 주제가 다뤄졌습니다.

동시에, 오늘 논의는 단지 북한경제 그 자체에 대한 이해에 그치지 않고, 앞으로 전개될 이재명 정부의 대북정책 방향, 남북경협의 재설계, 그리고 대북 경제 개입의 범위와 방식에 어떤 시사점을 줄 수 있는지에 대해 많은 생각거리를 던져주었습니다. 제재 장기화와 구조변화 속에서 북한경제를 어떻게 진단하느냐에 따라 우리가 설정할 수 있는 정책 옵션의 공간과 우선순위도 달라질 수밖에 없기 때문입니다. 그런 의미에서 오늘 선생님들께서 주신 문제의식과 세밀한 분석들은 앞으로 정책・연구 양쪽에서 두고두고 참고해야 할 굉장히 중요한 축이 될 것 같습니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 소중한 시간 내주시고 이렇게 허심탄회하게 의견을 나눠주신 데 대해 다시 한 번 깊이 감사드립니다. 오늘 제기된 질문과 쟁점들은 여기서 끝나는 것이 아니라, 앞으로 함께 풀어가야 할 숙제로 남을 것이라고 생각합니다. 그 숙제를 안고 오늘 좌담회는 이 정도에서 마무리하도록 하겠습니다. 감사합니다.