

팬데믹을 전후한 북한경제의 변화와 전망

2020~22년 팬데믹을 전후하여 북한경제 역시 커다란 변화를 경험하고 있다. 이른바 역달러라이제이션의 진행, 시장에 대한 정부의 통제, 양곡판매소와 같은 제도적 실험 그리고 무엇보다 자력갱생과 사회주의적 경제질서를 강조하는 새로운 경제정책이 끊임없이 나타나고 있다. 그러나 팬데믹 이후 북한경제 내부에 대한 정보와 데이터의 흐름이 약화되면서 한국을 비롯한 외부 세계의 연구자들은 이러한 북한경제의 변화에 대해 아직 정확한 판단을 내리지 못하고 있는 실정이다. 이에 KDI 북한경제연구실은 국내 북한경제연구를 대표하는 세 분의 전문가 선생님을 모시고 이러한 최근의 북한경제 상황과 변화를 이야기하는 자리를 마련하였다. 본문에서는 금번 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공한다.

일시 및 장소

2023년 8월 29일(화) 오후 2시, 스페이스에이드

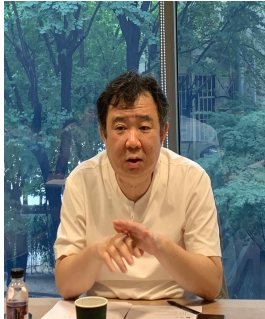
사회

이석(KDI)

토론

김병연(서울대학교), 양문수(북한대학원대학교), 장형수(한양대학교)

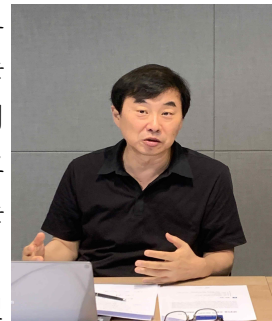




이석: 대부분의 사람들은 북한경제가 대북제재와 코로나를 거치면서 상황이 매우 어려워졌다는 사실에 동의할 것이다. 북한 내부적으로도 몇 가지 변화를 관찰할 수 있는데, 대표적으로 달러의 사용이 제한되었고 코로나 통제를 이유로 시장이 제대로 작동하지 않고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 양곡판매소를 다시 부활시키는 모습도 포착되었는데, 이를 두고 북한이 경제구조에서 시장의 역할이나 시스템을 새롭게 하는 것이 아니냐는 의견도 나오고 있다. 이러한 것들은 최근 북한이 자력갱생 정책, 사회주의 질서 등을 언급하고 있는 것과도 관계가 있어 보인다. 그러나 안타깝게도 여러 한계들로 인해 외부에서 관찰되는 여러 현상들이 정확하게 무엇을 의미하는지 이해하기란 매우 어려운 실정이다. 이러한 불확실성에도 불구하고 오늘 여러 선생님들을 모시고 코로나 이후 북한경제에 관한 전반적인 이야기를 해보려 한다. 토론은 크게 네 가지 부분으로 나누어 진행될 예정이다. 먼저, 현재의 북한경제 상태를 어떻게 판단하고 계시는지, 특히 2020~22년 팬데믹을 전후하여 북한경제가 매우 큰 어려움에 빠졌다고 이야기하는데, 이에 관해 어떤 생각을 가지고 계시는지 궁금하다. 그리고 현재 우리가 무엇을 주목해서 보아야 할지에 대해서 말씀을 해주시고, 그리고 구체적으로 변화한 부분에 대해 얘기를 해봤으면 한다. 우선 첫 번째 질문인 현재 북한경제에 대한 평가에 대해 양문수 교수님께 말씀 부탁드립니다.

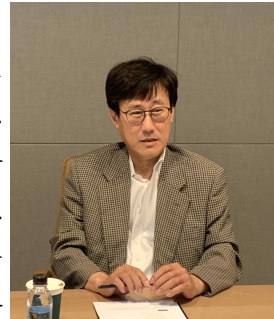
양문수: 북한경제의 중장기적 추세를 보았을 때, 대북제재와 코로나 이후 전반적으로 큰 폭의 하강 곡선을 그리고 있으며 이 추세는 지금도 유지되고 있다. 다만 비교적 단기적 추세를 보면, 지난해 8월 코로나 종식 선언 이후 부분적으로 회복되는 흐름을 보이고 있고, 이런 흐름은 특별한 변수가 없는 한, 최소한 올 연말까지는 지속될 가능성이 높다.

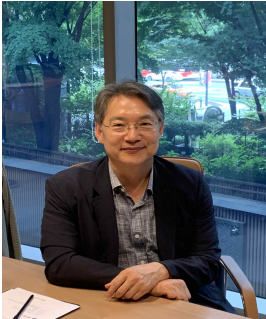
그렇다고 해서 고강도 대북제재가 본격 시행되기 직전인 2016년 수준을 회복한다는 것은 어불성설이다. 대북제재가 여전히 유지되고 있기 때문이다. 코로나 위기 직전인 2019년 수준까지 회복할 수는 있지만 언제쯤 가능할지는 아직 예측하기 어렵다. 따라서 북한경제가 지난해 여름에 최악의 상황에서 벗어나면서 지금까지 약간 회복되는 추세를 보이고 있는데 다만 강한 회복세는 아니고, 회복세가 오래 지속될 수 있을지 아직은 불확실하다.



무역부문의 예를 들어보겠다. 제재 국면도 그렇지만, 특히 코로나 국면에서 현상적으로 경제적인 어려움을 초래했던 출발점이 대외무역이었다. 공식 데이터에도 나타나듯이 작년 8월부터 조금씩 회복되는 추세를 뚜렷하게 보이고 있다. 다만, 2023년 상반기까지 보면 2019년의 80% 정도를 회복하고 있다.

장형수: 양 교수님의 말씀에 전반적으로 동의한다. 기간을 확장해서 5·24조치 직후인 2010년부터 살펴보자면, 북한이 대중 지하자원 수출을 대폭 증대시키면서 북한경제에 상당한 변화가 있었다. 북한경제의 호황기가 2015~16년까지 지속되다가 대북제재가 본격적으로 시작되면서 북한경제는 어려움에 직면하게 되었다. 대북제재 이전에 소위 북한이 경제적 호황기를 누렸던 이유는 지하자원 수출을 통해 외화를 벌어들였고, 그 외화로 중간재와 여러 가지 생산 설비를 수입해 원활하게 공급할 수 있었기 때문이다. 1990년 이전과 비교하면 미약한 수준이기는 하나 해당 시기에 북한의 경제 측면에서 경제성장의 원동력이 축적되었다고 본다. 이후 대북제재가 본격적으로 시행된 후인 2017~19년까지 북한의 수출이 급감한 것과 달리 수입은 계속 유지되었다. 기존에 있던 자금으로 수입을 유지할 수 있었던 것인데, 저는 그 당시 북한이 수입을 유지한 것이 대북제재로 인한 최악의 상황은 벗어날 수 있었던 요인으로 본다. 그런데 2019년 말 코로나19가 시작되면서 북한은 국경을 봉쇄시킴으로써 수입을 대폭 줄일 수밖에 없었다. 이러한 점에서 저는 2017~19년이 아닌 제재가 본격적으로 시작된 이후 몇 년이 지난 2020년부터 본격적으로 경제적 하강이 시작되었다고 본다. 코로나로 인한 국경봉쇄 그리고 그 여파로 수입 단절이 지속되면서 2021년 또는 2022년 정도에 북한경제가 상당히 어려워진 것으로 파악하고 있다. 양 교수님께서 말씀하신 대로 작년 8월부터 무역이 재개되었지만 수입액을 보면 코로나19 이전에는 현저히 미치지 못하는 수준이다. 다시 말해 현재 북한경제는 2020년이나 2021년보다는 회복기로 들어섰지만, 그 회복세는 매우 미미하다고 볼 수 있다. 단기적으로 북한경제의 전망이 그렇게 밝지 않아 보인다. 적어도 내년까지의 수출입을 살펴봐야지 북한의 외화 보유와도 연계하여 살펴볼 수 있을 것이다. 조금 자세히 말씀드리자면 북한의 불법 외화 수입이 얼마나 지속될 수 있느냐, 그리고 불법으로 확보한 외화를 얼마나 현금화할 수 있는지 등을 더 지켜봐야 한다.





김병연: 데이터를 기반으로 2017년부터 작년까지의 북한경제 상황을 평가해 보면, 지난 6년 동안 북한의 GDP는 약 25% 줄어든 것으로 판단하고 있다. 반면, 한국은행은 25%의 절반 정도인 약 13% 감소한 것으로 추정하고 있는데, 두 수치의 차이는 시장을 포함시키느냐 그렇지 않느냐에 따라 달라진다. 즉, 한국은행은 주로 공식 부문의 변화율을 대상으로 하고 시장은 포함하고 있지 않기 때문인데, 만약 시장 부문이 추가되면 제가 말씀드린 수치인 대략 25%로 볼 수 있다. 이는 다음의 자료에 근거한 것이다. 몇 해 전 소개한 탈북자 조사 결과를 보면, 2017년부터 2019년까지의 3년 동안 그 전 3년을 비교했을 때보다 북한 주민의 가계소득이 대략 25% 줄어든 것을 확인할 수 있었다. 또 이전에 북한 주민의 시장활동이 북한 GDP에 미친 영향에 관한 저의 연구가 있다. 2010년부터 2016년까지 시장활동의 증가만으로 북한 GDP가 연평균 1.5% 정도 증가했다는 연구이다. 이 두 결과를 함께 고려한다면 2017년 이후 작년까지 북한 시장활동의 위축이 북한 GDP를 12% 정도 감소시킨 것으로 보인다. 정리하자면 한국은행의 경제성장률 추정치는 북한의 시장이 활성화될 때는 북한의 전반적인 성장률을 과소추정하고, 반대로 북한의 시장이 위축될 때는 성장률을 과대추정하는 경향이 있다.

대북제재로 북한의 대외무역과 외화벌이에 상당한 충격을 받았고, 이에 더해 코로나 팬데믹이 북한의 시장에 엄청난 충격을 가했다. 자발적 국경봉쇄 등 고강도 대응 정책을 펼치던 북한은 작년 8월부터 무역을 재개하기 시작하였다. 그러면서 대북제재와 코로나로 받은 충격이 안정화되는 것처럼 보인다. 그러나 간과하지 말아야 할 것이 있다. 비록 북중무역이 다소 증가한 것은 사실이나, 북한은 여전히 시장활동을 통제하고 있다는 점이다. 시장 통제는 무역이 가져오는 긍정적인 효과를 상쇄하는 요인으로 작용하고 있다.

이석: 세 분의 말씀은 강조점이 약간 다르기는 하지만, 전반적으로 북한이 코로나를 겪으면서 경제상황은 매우 어려워졌다는 점과 향후 북한경제가 어떤 방향으로 나아갈 것인지에 대해서는 조금 더 지켜봐야 한다는 공통된 의견을 주셨다.

다음으로 2020~22년 팬데믹을 전후하여 북한경제에서 관찰된 여러 변화에 대해서는 어떤 생각을 가지고 계시는지 궁금하다. 예를들어 달러라이제이션이나 역달러라이제이션 등 이러한 변화들이 일시적인 것인지, 아니면 앞으로도 오랫동안 지속될 구조적인 것인지에 대한 판단과 이의 영향은 또한 어떠할 것이라고 보시는지 의견을 구한다.

장형수: 북한의 외화에 대해 말씀드리겠습니다. 사실 ‘달러라이제이션’이라는 개념 자체를 북한에 얼마나 적용해야 하는지부터 고민된다. 원래 달러라이제이션은 자산을 어떻게 보유하느냐가 가장 큰 요인이고, 그 다음으로 실제로 얼마만큼의 외화가 통용되느냐 등을 따질 수 있다. 그런데 북한은 자산 보유라는 개념을 도입할 수도 있으나 달러를 장롱 속에 넣어두면서 자산을 확보한다는 정도의 수준이라 일반적인 시장경제 국가에서 말하는 달러라이제이션 개념을 북한에 도입하는 것이 타당한 것인지 조심스러운 부분이 있다. 그럼에도 불구하고 외화 수급의 측면에서 보면 북한의 상황에 대해 나름대로의 가설을 세워 볼 수 있다. 일반적으로 북한의 외화 보유액이 줄어들면 ‘북한 안에서 달러가 적게 유통될 것이다’라고 생각할 수 있다. 일반적인 국가에서는 매우 당연한 생각이다. 그러나 북한의 경우는 조금 다르다. 북한의 외화 보유액이 증가했다는 것은 북한 당국과 그 관련자들이 북한 내부 또는 외부에 가지고 있는 가용한 외화가 많다는 뜻으로, 북한의 외화 보유액이 증가한다는 것이 반드시 북한 내부의 민간 부문에서 많은 외화를 사용하는 것을 의미하지는 않기 때문이다. 둘 사이의 상관관계가 약하다.

모두에게 알려진 사실에 입각하여 설명 드리겠다. 2005년 방코델타아시아 사건 이후 미국이 실시한 금융제재는 북한에 엄청나고도 실질적인 영향을 미쳤다. 북한이 온갖 차명계좌를 사용해 전 세계 은행들에 퍼트려 놓았던 자금과 이동 경로를 미국이 모두 파악할 수 있게 된 것이다. 이후 북한은 탈북민 또는 이산가족들을 통해 북으로 송금하는 방법, 관광사업으로 외화를 벌어들이는 방법 그리고 해외로 노동자들을 파견하는 방법 등을 통해 외화를 확보해 왔다. 지금이야 불법이지만 과거에는 해외로 노동자들을 파견하는 것이 합법이던 시절이 있는데, 당시 노동자들은 임금의 최소 10% 정도를 달러로 평양에 갖고 갔다고 한다. 그러나 북한 당국의 감시망이 제대로 작동하지 않아 국내로 유입된 외화에 대한 통제가 어려워졌고 결국 북한 당국은 외화 사용을 금지하는 등의 조치를 실시하거나 북한주민들이 가지고 있는 외화를 외화교환소에서 교환하게 하는 등 매우 강압적인 정책을 펼치기도 하였다. 관련 예를 조금 더 자세히 들어 보겠다. 북한이 계속 외화를 흡수하려는 정책으로 펼친 것 중 대표적인 것이 휴대전화 사업이다. 북한주민들은 오라스콤사의 휴대전화를 살 때 반드시 달러로 구입해야 하고, 국내 통화로도 달러로 내야 한다. 단, 이후 추가로 구입하는 휴대폰에 대해서는 북한 돈으로 지불해도 된다고 한다. 이러한 정책은 시기에 따라 약간의 강도 차이는 있으나, 북한 당국은 이러한 방법들을 통해서 상당량의 외화를 주민들로부터 흡수해왔다. 이러한 과정을 쫓 살펴보면 아직까지도 북한 내부에 어느 정도의 외화가 돌고 있다는 합리적 의심이 가능하다. 그러나 한 가지 확실한 것은 일반적으로 사람들이

생각하는 것보다는 상당히 적을 것으로 보고 있으며 그렇기 때문에 그 정도의 외화로 북한의 달러라이제이션이 과연 발생할 수 있을까 하는 의문이 든다. 우리가 알고 있는 정보는 일부 탈북자 서베이를 활용한 것뿐이어서 100% 자신 있게 말씀드릴 수는 없지만, 일단 달러라이제이션이 북한에서 외화가 자유로이 통용되는 상황이라고 조작적으로 정의할 때, 외화 수급상으로는 북한의 달러라이제이션 정도는 그렇게 크지 않을 것으로 판단되기 때문이다. 그러면 다음으로 역달러라이제이션에 대해 말씀드리겠다. 대북 제재가 시행되면서 북한 내부에 외화 통용 양의 변화를 살펴볼 필요가 있다. 수출과 수입이 감소하면서 리베이트를 통해 얻는 양도 줄어들었을 것이고, 관광사업 역시 타격을 입었음은 물론 해외로 노동자를 파견하는 것 역시 불가능해졌을 것이다. 역달러라이제이션이 외화 통용이 줄어드는 현상이라고 정의한다면, 팬데믹 기간에 역달러라이제이션 현상이 북한에 나타났다고 볼 수 있다.

이석: 추가로 질문을 드리자면, 장 교수님께서도 현재 북한의 외화 수급, 외화 보유가 어느 정도로 변화했다고 보시는지 궁금하다.

장형수: 2016년까지는 북한 당국이 가진 외화가 상당했다고 본다. 2017년부터 2019년까지 70억달러에 달하는 무역적자가 있었고, 북한은 이를 불법 수입으로 메우려는 시도를 하였으나 3분의 1 수준밖에 메우지 못했다. 기타 다른 합법적인 외화획득 수단을 통해 무역적자를 일부 메꾸었지만 결과적으로 그때 당시 약 30억달러 정도의 외화보유액을 사용했을 것이라고 추정한다. 이를 뒤집어 생각하면 북한이 30억달러가 넘는 외화보유액을 소진하기에도 충분할 정도의 외화를 당시 보유하고 있었다는 것은 명백해진다. 뿐만 아니라 북한은 경제상황이 어려웠음에도 불구하고 외화로 인한 큰 문제가 발생한 적은 없기 때문에 2017년 이전에는 상당한 양의 외화를 보유하고 있었을 것이라는 의견에는 반론의 여지가 없다.

뉴스에서 종종 북한이 불법 해킹을 통해 외화를 축적하고 있다는 기사를 접하셨을 것이다. 2017년부터 2021년까지 북한의 불법 해킹은 있었지만 그를 통해 얻은 수입은 아주 많지는 않았던 것으로 보인다. 그러나 북한은 2022년과 올해에 이전보다는 많은 외화를 불법 해킹을 통해 확보한 것으로 보인다. 면밀한 검증이 필요하나, 벌어들인 외화의 양은 언론에서 언급되는 정도에는 많이 못미치지만 북한경제에는 상당한 수준일 것으로 추정된다.

김병연: 현재 북한의 수입이 증가하는 것은 그동안 억눌려 있던 소비가 갑자기 늘어났기

때문인데, 코로나로 인해 국경이 봉쇄되면서 그동안 수입하지 못했던 원부자재와 장비 등에 대한 수요가 반영된 것이 아닌가 한다. 그러나 북한의 수입 패턴과 규모는 최소 내년까지는 데이터를 살펴봐야 조금 더 정확한 판단이 가능할 것 같다.

북한의 불법 해킹이 외화 수입원에 플러스 요인이 되었을 것이라고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 엄청난 흑자를 냈다고도 볼 수 없는데, 그 이유로는 해외파견 노동자의 활동이 거의 중단되면서 외화 수입원이 줄었기 때문이다. 해외파견 근로자 중에는 러시아로 파견되었던 근로자들이 당국에 가장 많은 돈을 보내는 편인데, 조사에 따르면 소득의 약 30~40% 정도까지 송금한다고 했다. 이 돈은 북한주민이 사용할 수 있는 것이 아니라 모두 북한정부로 들어가는 충성 자금으로, 쉽게 말해 국가의 돈이 되는 것이다. 약 20억달러 무역적자 중에서 해외 파견자 송금과 관광으로 벌어들이는 흑자 부분을 상쇄하고, 중국이 원유 수출 대금을 상각시킨 부분과 여타 외화 수입을 빼면 코로나 이전 한 해 북한의 무역적자가 대략 10억달러 정도였을 것이라고 추측한다. 2020년부터는 사이버 해킹이 늘어나 불법 수입은 증가했을지라도 해외파견 노동자의 수입이 급감하였기 때문에 크게 플러스가 되는 것은 아니었을 것이다. 또 중요한 것은 북한이 이 불법 수입을 세탁하여 현금화하고 난 다음에 남은 돈이 얼마인지 살펴봐야 한다는 것이다. 현재 사이버 해킹으로 북한이 취득한 외화 추정치는 수입이지, 이윤, 즉 수입에서 비용을 차감한 금액이 아니다. 북한의 해킹 수입에서 그 비용을 차감해야 북한이 취득하는 외화가 된다. 이런 면에서 불법 해킹을 통해 북한이 실질적으로 얻은 외화가 얼마인지는 여전히 논란이 되는 문제이다. 아직도 북한의 환율변동 등 설명되지 않는 부분들이 존재한다. 그런 이유로 앞으로 더 많은 분석이 필요하다.

양문수: 달러라이제이션은 달리 표현하면 외화통용 현상으로서, 이는 자국통화에 대한 신뢰가 크게 떨어져서 외국통화를 선호하는 현상으로 정의할 수 있다. 또한 크게 보아 자산대체와 통화대체로 이루어진다. 북한에서도 경제난 이후 지속적인 인플레이션, 그리고 2009년 수형 화폐개혁 등으로 북한 원화에 대한 신뢰가 바닥으로 떨어져서 자산보유 목적이든 일상적인 통화거래 목적이든 달러화, 위안화를 선호하게 되면서 달러라이제이션이 발생, 확산되었다. 그런데 코로나 위기 상황에서 외화유입과 외화거래가 대폭 감소함에 따라 부분적으로 **인달러라이제이션** 현상이 나타났는데, 이 현상이 무역이 부분적으로 재개된 지난해 8월 이후에도 지속되고 있는지는 의문이다. 무엇보다도 달러라이제이션을 초래한 근본적인 원인, 즉 자국화폐의 신뢰 추락이 해소되지 않았기 때문이다.

현재 **인달러라이제이션** 현상이 나타나고 있는지를 아는지 판단하기는 매우 어렵다. 다만,

달러라이제이션 관련 현상 중에서 외부 세계 사람들이 비교적 용이하게 관찰할 수 있는 곳을 살펴보면 약간의 힌트를 얻을 수는 있을 것이다. 즉, 주택 거래 시 사용되는 화폐이다. 사실 주택은 거래금액이 꽤 크기 때문에 달러라이제이션 초기 단계에서부터 원화 대신 외화가 사용되었다. 그런데 코로나 위기 시기에도 평양, 신의주, 청진, 혜산 등 북한의 주요 도시에서 주택은 여전히 달러 또는 위안화로 거래가 이루어지는 것으로 전해지고 있다. 지금까지逆天달러라이제이션 현상이 나타나고 있다고 보기는 어렵지 않을까 한다. 물론逆天달러라이제이션은 북한정부가 추구하는 큰 목표임은 분명하다. 통화주권의 문제도 중요하고, 더욱이 '원에 의한 통제'의 복원도 중요하기 때문에 북한정부 입장에서는 달러라이제이션을 빨리 해소하고 싶어 할 것이다. 하지만 앞에서도 말했듯이 현재의 여건하에서 이는 결코 쉬운 문제가 아니다. 현재逆天달러라이제이션 현상이 나타나고 있다고 주장하는 사람들의 근거 중 하나가 당국이 주민들에게 달러를 사용하지 못하게 하고 있다는 점인데 이것이 얼마나 오랜 기간 또 얼마나 광범위하게 이루어지고 있는지 같이 관찰할 필요가 있다. 북한정부가 주민들에게 달러 사용 금지조치를 내린 것이 한두 번이 아니기 때문이다. 코로나 시기에 당국이 주민들에게 달러를 사용하지 못하게 하고, 특히 북한 내부의 환전상에게도 환전금지조치를 내린 적이 있다. 팬데믹으로 국경이 봉쇄되면서 중국에 있는 달러나 위안화가 북한내로 유입되지 못하는 상황이었기 때문에 북한정부 입장에서는 주민들과 국내 환전상들만 강력하게 단속하면 북한 내 외환시장을 자신들이 완벽하게 장악하면서 시장환율을 완벽하게 관리하고,逆天달러라이제이션을 추구하면서, 동시에 시중 외화의 흡수 확대를 도모한 것으로 보인다. 그런데 국경봉쇄가 일부 혹은 전부 풀리게 되면 이런 정책적 목표를 추구하는 것이 용이하지 않게 된다.

이석: 달러라이제이션과逆天달러라이제이션에 대한 논의는 이쯤에서 마무리하고, 다음으로 북한 당국의 시장개입 또는 시장통제에 이어 양곡판매소와 같은 새로운 제도적 실험에 대해 어떤 견해를 갖고 계신지 말씀 부탁드립니다.

양문수: 북한 정권은 대북제재·코로나 위기 국면에서 새로운 경제관리 시스템을 만들어 낸 것으로 보인다. 그 핵심은 다소 과장되게 표현하자면 '시장에 대한 국가 독점'이라 할 수 있다. 대북제재·코로나 위기로 인한 경제적 어려움에 대한 북한의 대응방안은 '정비보강' 전략인데, 여기서 핵심 중 하나가 중앙의 통제관리 강화이다. 이는 기업을 비롯한 전반적인 경제활동에 대한 중앙의 의사결정권한 확대, 그리고 경제 내 자원에 대한 중앙의 분배권 확대를 추구한다. 예를 들어, 북한은 2021년 9월에 인민경제계획법을 개정해, 인민경제

계획지표의 분담 원칙을 다소 수정했다. 종전에는 ‘국가적 요구’와 기관, 기업소, 단체의 창발성을 옹계 결합시키는 것이었으나, 이제는 “국가적 이익을 우선시하면서 지방과 기관, 기업소, 단체의 창발성을 옹계 결합”시키는 것으로 바뀌었다. 여기서 ‘국가적 이익’이라는 표현을 사용하고, 더욱이 ‘국가적 이익을 우선시’한다는 문구를 명기했다는 점은 놀랍기조차 하다. 또 하나 지적해야 할 것은 북한은 경제난 이전에 집권화의 힘만 존재하던 시기와는 달리, 경제난 이후에는 집권화의 힘과 분권화의 힘이 공존한다는 점을 북한 지도부도 인식하고 있는 것 같다는 점이다. 즉, 경제 내 한정된 자원을 두고 지방, 기관, 기업소, 개인과 국가는 경쟁하는 측면도 존재한다는 점이다. 따라서 국가, 즉 중앙이 새로운 체계를 만들어 내지 않으면 대북제재·코로나 위기 상황과 같은 경제의 큰 후퇴 국면에서는 중앙에 돌아가는 가져가는 자원분배몫이 크게 줄어들지도 모른다는 우려가 강하게 작용한 것으로 보인다.

한편, 새로운 정책을 통해 중앙이 보다 많은 자원을 가져오게 됨에 따라 개별 경제주체들이나 시장으로 가야할 자원들이 상대적으로 줄어드는 효과는 있을 수 있다. 즉, 간접적인 결과로 시장을 위축시키는 정책이 될 수 있다. 하지만 이는 시장을 직접 억압하는 정책과는 다르다. 북한이 코로나 국면에서 시장에 대해 단속을 많이 했지만, 이는 2000년대 후반 시장에 대한 대대적인 단속과 억압 정책을 폈던 때에 비하면 강도, 빈도, 범위가 훨씬 적고, 약하다. 김정은 정권은 시장이 자원을 확대 재생산할 수 있는 힘을 인정하고 있다. 북한은 코로나 위기 상황에서 경제분야 법령을 대대적으로 개정·제정했는데, 이 법령들을 자세히 살펴보면 시장을 비판한다든지 시장을 억제하는 정책은 찾아볼 수 없다. 또한 2020년 말 당 전원회의나 2021년 초 8차 당대회 등 굵직굵직한 정치행사에서도 그러한 정책기조는 등장하지 않았다. 다만, 최고지도자는 경제 내 자원에 대한 중앙의 장악력 약화, 국민경제에 대한 중앙의 정보 파악 능력 약화, 경제 전반에 대한 중앙의 조절능력 약화를 강하게 비판했다.

따라서 새로운 시스템의 핵심 방향은 시장의 힘을 여전히 활용하되 중앙의 관리 통제능력을 복원하는 것이었는데, 이는 결국 국영부문이 시장에 적극 참여해서 시장의 주도권을 장악하는 것이 골자로 되었다. 이제는 시장이나 아니냐가 중요한 것이 아니게 되었다. 시장의 주체가 누구냐 하는 것, 즉 시장의 주체가 민간이나 국영이나 하는 것이 중요한 방향타가 되었다. 물론 김정은 집권 초기에도 그런 조짐이 있었지만 대북제재·코로나 국면에서 본격화되었다. 그리고 매우 역설적이게도 이러한 시스템 재편 시도는 경제가 성장하고 시장이 확대되는 국면이 아니라 경제가 후퇴하고 시장이 위축되는 국면이었기 때문에 가능했다고 본다. 경제가 성장하는 국면에서는 기본적으로 경제활동, 시장에 참여하는 플레이어들이 늘어나기 때문에 당국이 경쟁을 제어하면서 주도권을 장악하는 것이 상대적으로 어렵다.

시장에 대한 국가 독점 정책은 코로나 국면에서 무역, 상업, 농업 분야에서 가장 뚜렷하게 나타났다고 본다. 대외무역 분야는 이미 2018년에 무역법을 개정해 무역 전반의 시스템을 개편했는데, 핵심은 무역회사 자율성의 대폭적인 축소이다. 이어 2020년에 또 한번 법을 개정해 중앙의 의사결정권한과 개입 범위를 더욱 넓혔다. 사실 개정된 법령 하나만 놓고 보면, 2010년대 중반 우리식경제관리방법의 본격 시행 당시의 개혁적 분위기와 취지가 가장 많이 후퇴한 분야가 대외무역 분야이다. 이와 관련해 작년에 김덕훈 내각총리가 공개석상에서 무역법을 개정하는 속에서 국가 유일 무역 제도를 복원시키기 위한 움직임을 차근차근하게 진행하고 있다는 발언을 해 주목을 끌기도 했다. 이는 과거와 같이 국가가 100% 독점하는 방식은 아니라고 해도, 시장을 토대로 무역을 하되 시스템 자체를 국가가 독점하는, 즉 무역을 국가라는 이름하에 중앙 혹은 그 밑에 있는 특수 단위들, 즉 핵심 권력기관들이 독점적으로 수행하는 방식이다. 1990년대 사회주의권 붕괴 이후 북한의 대외무역은, 설령 중국과의 무역이라고 해도, 시장경제원리에 의해 이루어질 수밖에 없었고, 따라서 대외무역은 기본적으로 시장경제의 영역에서 이루어진다. 따라서 대외무역의 독과점은 시장 독과점의 한 형태이다.

또한 북한은 2021년에 상업법을 개정하여 상업 분야의 시스템 개편에 착수한 것으로 보인다. 북한은 우선 사회주의 상업의 개념과 사명을 바꾸었다. 종전에는 인민들에 대한 ‘공급사업’이었는데 이제는 ‘상품 공급 및 판매’로 확대 변경했다. 사회주의 사회에서 공급과 판매는 전혀 다르다. 공급은 기본적으로 국정 가격으로, 판매는 시장 가격으로 이루어진다. 공급은 우리가 흔히 생각하는 사회주의 경제의 배급과 유사한 개념이고, 판매는 시장경제에서의 판매와 다르지 않다. 즉, 사회주의 상업이 이제는 시장경제에서의 판매까지 포함하게 된 것이다. 엄청난 변화이다. 그런데 앞으로는 상품들을 모두 ‘국가 상업 체계’를 통해서 유통시켜야 한다는 조항을 신설했다. 즉, 모든 상품을 시장을 통해 유통시키지 말고, 국가상업망을 통해 유통시키라는 것이다.

대북제재 이후에도 상점이 많아졌다는 이야기가 계속 들려왔다. 여기에서 말하는 상점들은 개인들이 운영하고 있지만 국가상업망의 형태를 취하고 있으며, 즉 국가 소유 상점으로 등록되어 있다. 바로 이 점이 장마당과는 차이가 있다. 북한정부가 장마당에서 장사를 하는 사람들에게 장세를 걷기는 하지만 기본적으로 물건이 얼마 정도 팔리는지 매출액에 대해 파악할 수 없었는데, 개인상점이라도 국가상업망에 들어가면 사실이란 아닌든 기록을 남기기 때문에 국가가 기본적인 정보를 파악할 수 있게 되고 또 각종 세금들의 근거가 된다고 했다. 결국 겉모습은 국영 상점이지만 실제로는 개인들이 시장경제에 형태로 참여하는 상점들이 늘어난 것이다.

다음으로 북한은 상업 분야에서 지방의 역할을 새롭게 강조하고 나섰다. 상업 분야에서 중앙지표와 자체지표라는 표현이 새로 등장했는데, 여기서 자체지표는 도(道) 지표를 가리킨다. 과거에는 중앙에서 생산한 물품을 상업성을 통해 전국에 있는 주민들에게 제공하는 체계였다면, 이제는 주민들에게 제공하는 물품을 중앙에서 생산하는 중앙지표와, 각 지방, 즉 도가 생산하는 자체지표로 이원화시킨 것이다. 이처럼 도 단위의 책임이 증대됨과 동시에 권한도 늘어났다. 즉, 각 도, 시, 군 안에 있는 식당, 상점, 개인서비스업체, 편의봉사사업소 같은 것들에 대한 영업 허가 권한이 과거에는 상업성, 중앙에 있었는데 이제는 도 인민위원회로 넘어갔다. 다시 말해 각 도는 새로 부여된 영업허가권을 활용해 식당, 상점, 개인서비스, 편의봉사 등을 많이 만들고 여기서 거둬들인 사실상의 세금으로 자체적인 수입을 확충하고, 이를 재원으로 공장과 상업시설을 가동해 자체지표를 생산, 주민들에게 제공하라는 것이다. 이렇게 해서 종전에 중앙이 부담하던 주민생활 필수품 제공 관련 자원 부담을 지방에 전가했다. 이는 중앙이 코로나 이후 자신들의 자원배분뭉 감소 가능성에 대해 대처하는 방안의 하나였다.

농업 분야에는 2021년 양곡법 개정을 통해 양곡판매소 신설을 법으로 규정했다. 사실 그 이전에도 양곡판매소는 존재했지만 코로나 국면에서 본격적으로 도입해 지난해 10월부터 본격적으로 시행하였다. 또 거의 비슷한 시기부터 북한은 중국에서 대량의 식량을 수입했는데 이 물량이 양곡판매소를 통해 시중에 판매된 것으로 보인다. 그런데 양곡판매소는 국정 가격이 아니라 시장 가격보다 약간 낮은 가격으로, 더욱이 판매대상을 공장 근로자 등으로 국한해 판매한 것으로 전해지고 있다. 북한은 양곡판매소 제도를 본격 시행하면서 시장에서의 식량 판매를 금지시켰다. 양곡판매소도 상업 분야와 마찬가지로 식량 시장에서의 국가 독과점을 목표로 했던 것으로 보인다. 양곡판매소는 올 봄부터 활동이 일시 중단되었는데, 이를 두고 해석이 분분하다. 양곡판매소가 앞으로 어떤 방향으로 운영되고 또 얼마나 지속될지는 좀 더 지켜볼 일이다.

이석: 양문수 교수님은 지금 시장이라는 측면에서 보면 북한 당국이 과거처럼 방임하거나 시장을 활용하려는 차원이 아니며, 이제는 국가가 시장을 장악하거나 또는 시장을 이용하긴 하나 국가의 유통망으로 형성하거나 국가의 경제활동에 하위로 뚫으로써 통제하려는 방법으로 변하고 있다고 말씀해 주셨다. 뒤집어 이야기하면 언제부터 시작됐는지 정확하게 모르겠으나 팬데믹 이후에 북한정부의 정책이나 입장이 그 전과는 본질적인 차이를 보이고 있으며, 이러한 변화가 북한경제 구조의 변화로까지 이어질지는 지켜봐야 한다는 의견을 주신 것 같다.

김병연: 시장에 대해 말씀드리겠다. 제가 발표한 책의 챕터의 제목을 김정은의 초기 경제정책과 2019년 이후에 달라진 정책에 대해 'Reversal(역전)'이나 아니면 'Retreat(후퇴)'인 것인가라는 표현을 사용한 바 있다. 그런데 오늘 양문수 교수님께서 말씀하신 내용을 들어보니 'Repair(수리)' 한다는 측면에서 3R이라는 가설을 세울 수 있을 것 같다. Reversal은 완전히 반전을 하겠다는 것이고 Repair는 그동안 작동되지 못한 것을 정비를 통해 일단 국가가 주도하지만 개인의 시장활동을 포섭하는 것을 뜻한다. 마지막으로 Retreat는 팬데믹으로 국가가 통제를 강화했다가 다시 풀 것이라는 것인데, 이렇게 볼 때 개인적인 생각으로는 아마 Reversal로 시작하여 Repair로 그리고 마지막으로 Retreat으로 끝날 것 같다. 이렇게 생각하는 근거는 다음과 같다. 기존에 북한은 개별 장사꾼들에게 장세를 거두긴 했지만 이것만으로 국가 경제를 운영하기에는 역부족이었다. 그렇기 때문에 당국은 사람들이 하는 물건을 사고파는 모든 경제활동에 근거하여 세금을 부과하기를 원할 것이다. 이렇게 걷은 돈을 국영은행에 예치하고 국영은행은 그 돈을 기업에 대출하여 기업이 제대로 운영되도록 사회주의 금융기능을 정상화하고 싶을 것이다. 그러나 기존과 같은 방법으로 장세를 받는다면 은행도 제대로 운영되지 못할 뿐 아니라 운영과 투자자금이 부족한 기업도 마찬가지다. 이러한 점을 고려하면 결국 지금 북한정부는 아마도 Reversal을 도모하면서 다소 변형된 스탈린 체제와 같이 기능적으로 견고한 시스템을 만들고 싶은 것 같다. 겉모습은 국영상점이지만 실제로는 사람들이 장사하는 것을 인정해 주는 것인데, 여기서 그치는 것이 아니라 그들이 벌어들인 돈을 은행에 예치하고 또 그것을 운용하는 방법으로 끌고 나가고 싶은 것이다. 그러나 시장활동에 오랫동안 적응된 북한주민이 북한 당국이 피하는 방안을 수용하고 만족할지 여부가 관건이 될 것 같다. 이런 정부와 주민 사이에 시장을 둘러싼 살바싸움은 하노이 회담이 결렬된 이후 북한 정권이 자력갱생 차원에서 강구한 방안이라고 본다. 핵 개발에 자원을 계속 투입하고 싶은데 그러기 위해서는 자력갱생을 통해서 미국과 국제사회의 대북제재를 물거품으로 만들고 동시에 강력한 사회주의를 건설해야 한다는 생각에서 비롯된 것이다. 북한이 조금씩 북중무역을 재개하고 있는데, 머지않아 이에 관해 본격적인 전투가 펼쳐질 것으로 전망된다.

마지막으로 왜 Retreat와 Repair는 어려운지 설명 드리겠다. 사실 이 두 가지는 상당히 매력적이고 전혀 가능성이 없어 보이지도 않는다. 그러나 북한 당국의 후퇴, 즉 Retreat는 당장 가능성이 별로 없기 때문에 자세한 설명은 생략하겠다. Repair의 경우, 가장 큰 문제는 북한에서 장사하는 대부분의 주민들은 자영업자이라는 점이다. 기존의 자영업자들이 국가로 귀속되어 실질적이든 형식적이든 피고용인이 되어야 한다. 또 이들의 소득이 다 노출되어 국가가 철저히 세금을 징수할 수 있게 된다. 따라서 북한 당국이 이를

밀어붙인다면 주민의 반발이 있을 것으로 예상된다.

장형수: 저는 하노이 회담이 결렬된 것이金正은의 생각을 바꾸는 데 굉장히 중요하게 작용했다고 본다. 만약 회담이 결렬되지 않았다면 과거의金正은이 지금과 같은 정책을 취하지는 않았을 가능성이 높다. 여기서 기존의 정책이라는 것은 김정일이 시행했던 7·1조치와 2005년 양곡전매제 실시를 포함한 것들로 옛날로 돌아가는 보수적인 정책들이다. 화폐개혁 실패의 쓴맛을 본 북한은金正은 집권 이후 시장 탄압 조치를 취하지 않았다. 그랬던金正은이 하노이 노딜을 통해 미국에 대한 새로운 인식을 갖게 되었고, 어쩌면 향후 북한이 상당한 기간 동안 버티기 작전에 돌입할 수도 있겠다는 생각을 하게 된 계기로 작용한 것이다.

이러한 인식의 변화는 외화 수급 측면에서도 확인된다. 미국과의 협상에서 레버리지를 잡히지 않는 동시에 사회주의 방식으로 경제를 운용하겠다는 생각을 굳혔을 것으로 짐작해 본다. 다음으로 양곡전매제는 사회주의 계획경제를 지탱시키고 식량을 장악하는 정책으로 김정일 시대에는 매우 중요하고도 상징적인 정책이었다. 그러나 오늘날 북한의 상황은 과거와는 정반대로, 결국 위에서 말씀드린 바와 같이 정치적 판단에 의한 결정이었다고 볼 수 있다. 마지막으로 오늘날 달러라이제이션 이슈는 북한경제를 연구하는 데 주목해야 할 가장 중요한 부분 중 하나이다. 2009년 화폐개혁 당시 20대였던金正은은 상당한 충격을 받았을 것이다. 과거에 직접 경험한 충격은金正은으로 하여금 북한 돈의 가치를 유지시키기 위한 정책이 매우 중요하다는 인식을 심어주었을 것이고, 이를 위해서는 재정 건정성을 확보하고 장악해야 한다는 점 역시 잘 이해하고 있을 것이다. 이러한金正은의 경험과 인식은 북한이 세금을 확실하게 확보할 수 있는 방향으로 정책이 결정될 것인데, 이 점을 감안하고 보면 최근 포착되는 북한의 다른 변화들에 대한 이해가 조금은 수월하다. 양문수 교수님께서 말씀하신 양곡판매소도 그렇고, 결국 하노이 노딜 이후 미국과의 장기 협상전에 돌입한 북한으로서는 이 모든 정책들이 자력갱생이라는 기조하에 일관성 있는 정책인 것이다.

이석: 2022년 하반기 이후 현재까지 북한의 대중국 무역이 빠르게 늘어나고 있다. 이에 대해서는 어떤 판단이신지 궁금하다. 조금 자세히 말씀드리면, 이를 통해 북한경제가 앞으로 팬데믹 위기에서 벗어나 충분한 회복을 할 수 있다고 보시는지 아니면 여기에는 또 다른 위험요인이 있다고 보시는지 궁금하다. 덧붙여 앞으로 북한경제를 파악하는 데 있어 가장 중요한 요인은 무엇이라고 생각하시는지와도 연결하여 말씀 부탁드립니다.

김병연: 팬데믹 기간에 북한은 몇 차례 도발을 일으키기는 했어도 비교적 조용했다고 본다. 그러나 향후 1년의 전망은 조금 다르다. 북한의 내부 사정 때문이다. 앞서 논의한 것처럼 현재 북한은 여러 가지 정책 변화를 시도하고 있다. 그 과정에서 북한은 여러 시행착오를 겪게 될 것이고, 또 그 시행착오를 극복하는 과정에서 어떤 결과가 초래될지 미지수이다. 외부적인 상황도 내부 못지않게 불확실성이 매우 크다. 북한은 주변 중국, 러시아와의 관계를 어떻게 끌어가느냐에 따라 그리고 동시에 이 국가들이 미국과의 관계를 어떻게 만들어 가는지에 따라 결과가 크게 달라지기 때문이다. 마지막으로 최근 중국경제가 좋지 않은 것도 불확실성의 한 원인이다. 중국 경제침체가 북한에 영향을 미칠지의 여부와 만약 영향을 준다면 어떻게 영향을 미칠 것인가가 문제이다. 최소 2년에서 3년은 꾸준히 지켜봐야 파편화된 퍼즐들을 맞춰볼 수 있을 것 같다. 현재의 불확실성이 과연 미래에 어떤 변화를 초래할지 우려가 된다. 향후 우리가 직면하게 될 변동성에 대해 선제적으로 대응방안을 마련해야 할 것이다.

양문수: 북한이 리오프닝을 하더라도 초반에는 그 속도가 빠르지 않을 가능성이 높다. 북한정부가 리오프닝의 속도를 조절할 가능성이 높다고 본다. 이런 생각은 최근 탈북자 한 분과의 대화를 통해 더욱 명확해졌다. 그 분께서는 코로나 기간 동안 억눌려 있었던 무역과 시장활동에 대한 엄청난 에너지가 국경봉쇄 해제 시 폭발적으로 터져나올 것이기 때문에, 북한이 중국과의 무역을 재개한다면 북한정부도 이들의 경제활동을 손쉽게 관리통제하지 못할 것이라는 말씀을 하셨다. 이런 이야기를 듣고 난 뒤, 저는 북한정부가 비사회주의, 반사회주의를 지속적으로 강조하면서 시장의 복원 확대 움직임을 세심하게 관리조절하지 않을까 하는 생각이 들었다. 결국 시간이 흐르면 언젠가는 북중무역의 규모는 커지고 속도 조절도 어렵겠지만, 어쨌든 일정 기간 동안은 최대한 속도를 조절하고 동시에 새로운 무역 및 시장 참여자들을 국가의 시장 독과점 구조의 하부에 편입시키려고 노력할 것으로 예상된다. 물론 당국의 이런 의도가 실현될지 여부는 앞에서 김 교수님께서 말씀하신 것처럼 당국의 역량에 달린 부분이다.

장형수: 팬데믹 기간에 북한은 국경지역을 고강도로 통제하였다. 주민들의 탈북 자체가 불가능했고, 밀수 역시 불가능했다. 과거에 북한이 그 정도까지 주민들을 통제했던 적이 있었던가. 바꾸어 말하면 그만큼의 통제력을 갖고 있던 적이 있었는가. 물론 팬데믹이라는 매우 특수한 상황에서 그것이 진짜 통제력인지 아닌지에 대해 정확히 판단할 수는 없지만, 어쨌든 외부 관찰자의 시각에서는 북한 당국이 마음만 먹으면 북한 주민과 사회를 통제할

수 있는 것처럼 보인다. 사실 주민과 사회에 통제를 가하는 것은 북한 당국의 입장에서든 상당한 비용을 지불해야 하는 일인데, 이런 점에서 볼 때 어떠한 대가를 지불하면서까지 통제를 해냈다는 점에 상당히 놀랐던 것이다. 다소 충격적이기도 한 북한의 통제 정책은 팬데믹 기간 동안 외부에서 관찰된 북한의 정책 변화들과 연관되어 있을 것 같고, 이 점은 조금 장기적인 관점에서 살펴봐야 할 필요가 있다.

마지막으로 북한이 리오프닝하는 과정에서도 양 교수님 말씀처럼 통제 가능한 범위 내에서 리오프닝을 할 가능성이 높아 보인다. 물론 곳곳에 산재한 변수가 워낙 많아 이 또한 어디까지나 예측일 뿐이다. 오랫동안 북한을 연구해왔지만, 북한은 학자의 예상을 뛰어넘거나 또는 예상치 못한 행동을 하는 경우가 종종 있었기 때문에 미래를 예측하기란, 특히 요즘 같은 시점에서는 정말 어렵다.

이석: 말씀 감사드립니다. KDI 북한경제리뷰 자문위원분들을 모시고 팬데믹을 전후한 북한경제의 변화와 전망에 대해 논의하였다. 어렵고 무거운 주제임에도 불구하고 여러 선생님들과의 논의는 매우 치열했고 많은 것들을 배울 수 있는 유익한 시간이었다. 바쁘신 가운데 참석해주신 모든 선생님들께 다시 한번 감사 인사드리며, 금번 북한경제리뷰 협의회를 마치고 돌아갈 것이다.