

김정은 시대의 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활*

홍제환 | 통일연구원 연구위원 | alst99@kinu.or.kr

대북제재가 북한경제에 본격적으로 영향을 미치기 시작한 이후 4년여가 지났다. 이제 대북제재가 북한경제에 어떠한 충격을 주고 있으며, 북한경제를 어떻게 변모시키고 있는지, 북핵문제의 해결 방안으로서 유효하다고 볼 수 있는지 등에 대해 평가해 볼 수 있는 시점이 되었다고 할 수 있다. 또 김정은 위원장 집권 후 10년이 경과한 만큼, 김정은 정권의 경제운용 방식에서 나타나는 특징을 살펴볼 시점이 되었다고도 할 수 있다. 북한 체제의 특성상 김정은 정권이 장기간 지속될 가능성이 있다는 점에서 김정은 시대의 경제운용 방식을 이해하는 것은 중요하다. 이에 본고에서는 경제정책, 대외무역, 주민생활이라는 세 가지 주제에 초점을 맞추어 김정은 시대의 북한경제를 돌아보고, 그것이 주는 함의에 대해 논의한다.

I. 경제정책

1. 한층 진일보한 경제정책의 추진

김정은 정권은 김정일 시대에 비해 훨씬 의욕적으로 경제발전을 추진했다. 국영산업을 재건하기 위해 각종 투자사업을 활발히 전개했고, 국영경제의 효율성을 높이고자 경제관리방법의 개선을 추진하기도 했다. 국영산업에 대한 투자는 전통산업을 재건하는 데에 그치지

* 본고는 홍제환·김석진, 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』, 통일연구원, 2021의 내용 일부를 요약, 정리한 것이다.

않고, 새로운 기술을 적용하고, 산업의 현대화를 추진하는 방향으로 전개되었다는 점이 돋보인다. 또 국영경제의 개혁은 과거에 이루어진 몇 번의 시도와 비교해 볼 때, 훨씬 체계적이고 지속적인 형태로 전개되었고, 분권화 및 시장화를 더 폭넓게 수용하는 양상을 보였다는 점이 주목된다. 이처럼 김정은 시대 경제정책은 여러 긍정적 요소를 포함하고 있다는 점에서 과거에 비해 한층 진일보한 정책이라고 평가할 수 있다.

다만, 김정은 정권 전반기인 2012~16년에 북한의 경제 사정이 눈에 띄게 개선되는 데에 경제정책이 기여한 바는 뚜렷하지 않았다고 판단된다. 당시의 경제성장은 주로 비공식적 시장화의 진전과 북중무역의 확대 덕분이었다. 하지만 이러한 전향적인 정책이 계속해서 추진되었다면, 얼마 후부터는 경제 사정이 개선되는 데에 긍정적으로 영향을 미쳤을 가능성도 있었다.

2. 전통적 정책으로의 선회

북한의 대외환경은 제재 강화 및 코로나19로 인해 크게 달라졌다. 이에 북한은 전향적인 정책을 추진하기보다는 기존 노선을 더 철저히 적용하는 쪽을 선택했다. 제재로 인한 경제적 고립 속에서 더 엄격하게 자급자족 경제를 추구하게 된 것이다.

정권과 체제 안보를 중시하는 북한 입장에서 자립경제가 불합리하기만 한 것은 아니다. 하지만 이는 경제발전에는 부정적으로 작용할 가능성이 높다. 극단적 자립경제에서는 경제성장은 물론 현상 유지도 쉽지 않을 것으로 보인다. 제재가 길어지면 길어질수록 식량, 교통, 전력 등 핵심 부문의 경제적 어려움이 점점 커질 가능성이 크다.

대외환경 악화로 인한 경제적 고립은 국영경제 개혁에도 불리한 환경이 될 가능성이 크다. 2016~20년 5개년 전략이 실패하고 경제적 어려움이 커지면서 경제정책에서 북한 당국의 강조점이 달라지고 있는 것으로 보인다. 중앙집권적 통제를 강조하고 있는 것인데, 이에 따라 분권화와 시장화를 지향했던 관리방법 개혁 기조는 퇴조하고 있는 것으로 보인다. 북한 당국은 국제사회의 강력한 제재를 경제적인 측면에서뿐 아니라 정치적 측면에서도 위협으로 인식, 정치적, 이념적 경직성을 더 심화시켜 가고 있는 것인데, 이런 상황에서는 경제개혁이 순조롭게 진행되기는 어려울 것으로 보인다.

요컨대, 김정은 정권이 정권 초기 추진한 경제정책은 나름의 합리성과 진보성을 가졌다고 판단된다. 하지만 제재와 코로나19로 인해 심각한 경제적 고립에 직면하면서 경제정책은 실패로 돌아가고 있는 것으로 보인다. 그 결과 김정은 위원장 집권 전반기 5년 동안 안정적으로

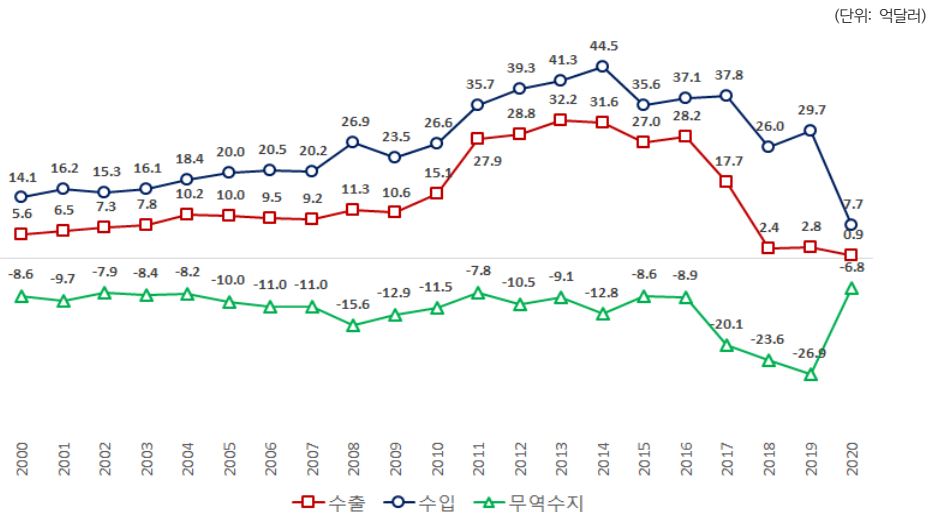
성장하던 북한경제는 후반기 5년 동안은 침체·위축되었으며, 제재가 해제되지 않는 한 이 추세를 다시 역전시키기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

II. 대외무역

1. 제재 강화 이전 시기의 대외무역 확대

김정은 시대 들어와 제재 강화 이전까지 북한의 수출입은 양적으로 크게 확대되었다. [그림 1]은 북한의 수출입 규모 추이를 나타낸 것으로, 2000년대 후반 10억달러 수준이던 수출은 2010년대 초반에 급증하여, 2010년대 중반에는 30억달러 내외 수준을 유지했다. 북한에서 무역자유화 및 분권화 움직임이 있었던 데다 북한의 최대 수출품목인 석탄과 의류의 대중수출을 크게 늘릴 수 있는 여건이 조성된 결과다. 2000년대 후반에 25억달러 수준이던 수입 역시 2010년대 초반에 빠르게 증가하여 2014년에는 44.5억달러를 기록했다.

[그림 1] 북한의 수출입 규모 추이, 2000~20년



자료: 국가통계포털 북한통계(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_BUKHAN&menuId=M_02_02#content-gro up, 검색일: 2021. 9. 25).

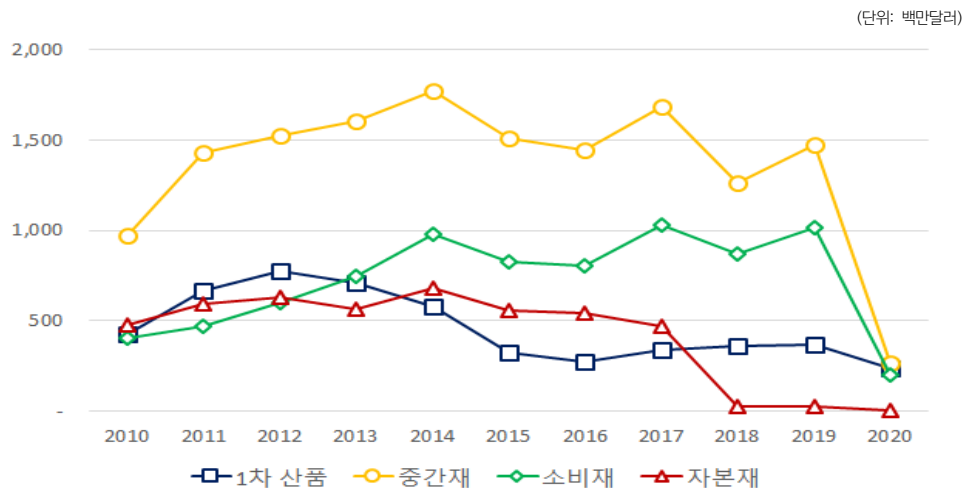
이러한 수출입의 증가는 시장화와 함께 김정은 시대 초반 북한경제가 안정적인 성장세를 유지할 수 있었던 주요 요인 중 하나였다. 수출의 양적 증가는 산업 생산 증대에 도움이 되었으며, 수입 증가 역시 산업 생산 증대, 소비수준 향상, 시장화 촉진 등에 긍정적으로 작용하였다. 다만, 수출의 경우 양적으로 증가하긴 했지만, 1차 상품 및 저위기술 산업 중심의 수출구조는 크게 달라지지 않았다는 점에서 질적 측면에서는 별다른 진전을 보이지 못했다고 평가할 수 있다.

2. 제재 강화 및 코로나19로 인한 무역 급감과 그 충격

제재 강화 이후 북한의 수출입은 크게 줄어들었다. 그리고 이는 2017년 이후 북한경제가 침체기에 접어드는 주요 요인이 되었다. 다만, 생산 위축은 예상만큼 심각하지 않았던 것으로 보이는데, 그 이유는 수입 감소폭이 예상보다 적었던 데에서 찾을 수 있다.

우선 제재 강화 이후 수출을 보면, [그림 1]에서 볼 수 있듯이 2018년 이후에는 그 규모가 예년에 비해 90% 가깝게 감소했다. 석탄, 의류를 비롯한 주요 수출품목의 수출이 금지된 결과로, 이러한 수출 감소는 생산 감소로 이어졌다. 반면, 수입의 경우, [그림 2]에 제시된 것처럼 자본재 수입은 급감한 반면 중간재 및 소비재 수입은 2019년까지 거의 예년 수준에서 이루어졌으며, 그 결과 [그림 1]과 같이 수입 감소폭은 수출에 비해서 상대적으로 적었다.

[그림 2] 북한의 사용 용도별 대중수입 규모



자료: 2010~19년은 UN Comtrade database(<http://comtrade.un.org/data>, 검색일: 2021. 3. 17); 2020년은 한국무역협회(www.kita.net, 검색일: 2021. 8. 2).

이에 따라 수입 감소가 생산에 미친 영향은 제한적이었다. 자본재 수입 급감의 영향은 주로 중장기적으로 발생하므로 단기적으로는 크지 않았으며, 산업 생산에 필요한 중간재 수입은 예년 수준으로 이루어졌기 때문이다. 또한 소비재 수입도 원활하게 이루어짐에 따라 주민들의 소비 역시 제재로 인해 심각하게 타격을 받지 않았다.

이렇게 본다면, 제재 강화 이후 북한이 심각한 경제위축을 피할 수 있었던 것은 제재 자체의 한계 때문이라기보다는 북한 당국의 정책적 선택에 따른 결과라고 할 수 있다. 수출 감소에도 불구하고 북한 당국은 수입에 대해 통제를 가하지 않았고, 그 결과 중간재 및 소비재의 수입이 정상적으로 이루어진 것이 경제상황의 빠른 악화를 막는 데에 도움이 되었던 것이다. 그런데 이는 무역적자가 급증하여 외화보유고가 빠르게 감소하는 문제를 야기했다. 즉, 북한은 경제안정을 위해 외화보유고 감소를 감수한 것이다. 문제는 북한의 외화보유 규모가 넉넉지 않아 이러한 정책은 단기적으로 가능할 뿐, 지속가능하지 않다는 점이다. 외화 고갈 시 북한경제는 심각한 어려움에 직면할 수 있다.

한편, 북한은 코로나19의 유입을 차단하기 위해 2020년 초부터 국경봉쇄 조치를 취했다. 이후 상황은 더욱 악화되어 수출은 더욱 줄어들었으며, 수입은 이제 자본재뿐만 아니라 중간재 및 소비재 수입도 급감하는 상황에 직면하게 되었다(그림 2 참조). 그 결과 북한의 생산 및 소비 부문이 타격을 입는 것은 불가피하였으며, 경제적 어려움이 심화되고 있는 상황이다.

그렇다면 국경봉쇄가 풀릴 경우 북한의 무역과 경제상황은 빠르게 회복될 것인가. 경제회복을 위해서는 무엇보다도 중간재 등의 수입이 크게 회복되어야 한다. 하지만 제재로 인해 수출 증대가 쉽지 않은 데에다 외화보유 규모도 충분하지 않다보니 수입을 크게 늘리기는 어려운 상황이다. 따라서 국경봉쇄가 풀리더라도 대북제재가 지속되는 상황에서는 북한 무역 및 경제의 빠른 회복을 기대하기는 어려울 것으로 판단된다.

이러한 문제를 풀 수 있는 하나의 방안은 자립경제를 실현하는 것이다. 실제로 북한 당국도 경제적 고립이 심화되는 상황에서 자력갱생을 강조하고 있다. 그러나 북한의 경제규모, 자원, 기술수준 등을 종합적으로 고려할 때 북한이 안정적으로 자립경제를 구축하기는 어려울 것으로 예상되며, 따라서 제재하에서 자립경제 실현을 통해 돌파구를 마련하려는 북한 당국의 노력이 성공하기는 쉽지 않을 전망이다.

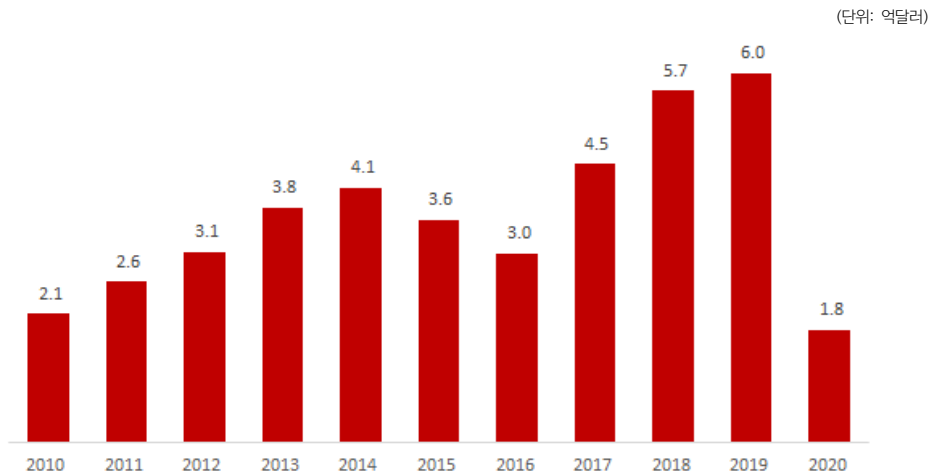
III. 주민생활

1. 김정은 위원장 집권 초기 향상된 생활수준

한 사회의 생활수준을 파악하는 데 가장 많이 활용되는 지표는 1인당 실질 GDP이다. 하지만 북한 당국이 발표한 통계는 제재하에 놓인 현실과 동떨어진 성장률을 제시하고 있다는 점에서,¹⁾ 한국은행의 추계치는 북한경제의 변화 정도를 과소평가할 가능성이 있다는 점에서 모두 김정은 시대 북한주민의 생활수준 변화를 평가하는 지표로 사용하기에는 한계가 있다. 따라서 1인당 실질 GDP와 함께 북한주민의 식생활, 재산수준의 변화 등도 살펴볼 필요가 있는데, 이를 종합해서 보면 김정은 위원장 집권 초기 북한주민의 생활수준은 다소 개선되었을 것으로 판단된다.

농촌진흥청 추계를 기준으로 보면, 2010년대 들어와 북한의 식량 공급규모는 다소 증대한 것으로 보인다. 또 곡물 중 쌀의 비중 상승, 고기류(육류 및 어류) 공급규모 확대, 기호식품 위주의 음식료품 수입 증가(그림 3 참조) 등을 놓고 볼 때, 식생활의 질적 수준도 다소 개선된 것으로 보인다. 한편, <표 1>에서 볼 수 있듯이, 2010년대 들어와 TV·세탁기 등

[그림 3] 북한의 대중 음식료품 수입 추이



주: HS 1~24에 해당하는 품목 중 BEC 111, 112, 121, 122로 분류되는 품목의 수입액만 합산한 값임.
자료: 2010~19년은 UN Comtrade database(<http://comtrade.un.org/data>, 검색일: 2020. 3. 17); 2020년은 한국무역협회(www.kita.net, 검색일: 2021. 8. 2).

1) 조선정년사, 『새세대』 2020년 1월호(伊集院敦 外, 『制裁下の北朝鮮經濟』, 日本經濟研究センター, 2020, p.9에서 재인용).

〈표 1〉 북한의 주요 내구재 대중국 수입 규모

(단위: 천대)

	컬러 TV	흑백 TV	가정용 냉장고	소형 냉동고	세탁기	전기밥솥	오토바이	휴대전화
2000년대	1,663	1,283	69	347	167	1,436	12	123
2010년대	4,075	7	258	539	247	1,979	241	5,727

자료: UN Comtrade database(<http://comtrade.un.org/data>, 검색일: 2021. 4. 27).

내구소비재 수입이 크게 증가하고, 전기 이용률이 상승하였으며, 주택 건설 및 개·보수 활성화에 따라 주거환경의 개선이 이루어졌다는 것도 북한주민의 생활수준이 향상되었음을 보여준다.

김정은 시대 들어와 북한주민의 생활수준이 향상될 수 있었던 이유는 무엇일까. 생활수준의 향상은 결국 북한경제의 성장이 있었기에 가능했다고 할 수 있으므로, 이는 결국 북한경제의 성장요인으로 설명할 수 있을 것이다. 즉, 시장화와 사경제의 발전, 국영경제의 재건, 대외경제 관계의 확대 등에 힘입어 김정은 시대 북한경제가 성장한 결과, 제재 강화 이전까지 북한주민의 생활수준은 향상될 수 있었던 것이다.

2. 제재 강화 및 국경봉쇄 이후 다시 하락한 생활수준

북한주민의 생활수준이 향상되는 추세는 지속되지 못했다. 우선 제재 강화로 인해 수입이 줄어든 것이 영향을 미쳤는데, 품목의 성격에 따라 다소 차이는 있다. 일단 제재로 인해 내구소비재, 전기 관련 설비 및 가정용 발전장비, 건축용 자재 등의 수입이 중단되거나 급감했는데, 이는 생활수준의 정체 내지 하락 요인으로 작용했다. 〈표 1〉에서 2010년대 북한의 내구재 수입이 크게 증가한 것을 확인한 바 있는데, 이는 대부분 2017년까지 수입된 것이며, 그 이후에는 수입이 사실상 중단된 상태다. 게다가 이들 품목은 국경봉쇄와 무관하게 제재로 인해 수입이 중단되었으므로, 국경봉쇄가 풀려도 수입 중단 상황은 크게 달라지지 않을 것으로 보인다. 따라서 이들 품목의 수입 감소가 주민생활에 미치는 영향은 갈수록 커질 것으로 예상된다.

식생활 측면에서는 제재 강화의 영향이 제한적이었던 것으로 보인다. 주식인 곡물 생산량이 제재에 큰 영향을 받지 않았으며, 음식료품의 수입은 [그림 3]에 제시된 것과 같이, 제재 강화 이후 줄어들기는커녕 오히려 증가하는 양상을 보였다.

북한주민의 식생활에 영향을 미친 것은 제재 강화보다는 국경봉쇄였다. 국경봉쇄가 식량 생산에 큰 영향을 미치지 않는다고, 그림과 같이 2020년부터 북한의 음식료품 수입규모가 큰 폭으로 줄어들었다. 그 결과 식량 공급규모도 예년에 비해 다소 줄어든 것으로 보이며, 밀가루, 식용유, 기호식품 등의 수입이 줄어든 결과 식생활의 질적 수준도 악화된 것으로 판단된다. 그렇다고 해도 북한이 1990년대 ‘고난의 행군’ 때와 같은 심각한 식량난에 직면할 가능성은 크지 않아 보인다. 당시에 비해 북한의 식량 생산규모가 늘어난 데에다, 식량 공급 루트도 배급 이외에 자가 생산, 시장 구입 등으로 다변화되었기 때문이다. 다만, 제재 및 국경봉쇄가 장기화될 경우 하층민을 중심으로 식량 수급에 어려움이 커질 가능성은 있는 만큼 이에 대한 대비는 있어야 할 것으로 보인다.