

제21권 / 제2호  
Vol.21 / No. 2

KDI

# 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 02

February



# KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 2

# KDI 북한경제리뷰 편집진

## 편집위원

### | 편집위원장

이 석 (KDI 선임연구위원)

### | 내부 편집위원

이종규 (KDI 연구위원)

김규철 (KDI 부연구위원)

### | 외부 편집위원

김병연 (서울대학교 교수)

김석진 (통일연구원 연구위원)

양문수 (북한대학원대학교 교수)

강형수 (한양대학교 교수)

## 편집

김유리 (전문위원)

최영운 (전문연구위원)

이우경 (전문연구위원)

전훈철 (연구위원)

전은경 (선임행정원)

KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과  
관련한 주요 이슈를 분석정리하여

정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고

정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자

월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를

명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 044-550-4086

팩스번호 044-550-4905

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

# 목차

## 동향과 분석

3

총괄: 2018년 북한경제, 위기인가 버티기인가? | 이석

29

북미 제재에 대한 북한의 정책대응: 2018년 동향 및  
2019년 전망 | 이종규

39

2018년 북한 산업 및 실물경제 동향 | 이석기

49

2018년 북한의 대외무역 평가와 전망:  
최근 5년간 북중무역 비교를 중심으로 | 정형곤

59

2018년 북한 시장 동향과 2019년 전망 | 김석진

69

2018년 북한의 식량 수급 평가와 2019년 전망 | 김영훈

79

비핵화 및 경제건설 총력집중전략에 따른  
북한 군수공업의 성과 및 전망 | 조남훈



# 동향과 분석

총괄: 2018년 북한경제, 위기인가 버티기인가? | 이석

북미 제재에 대한 북한의 정책대응: 2018년 동향 및  
2018년 전망 | 이종규

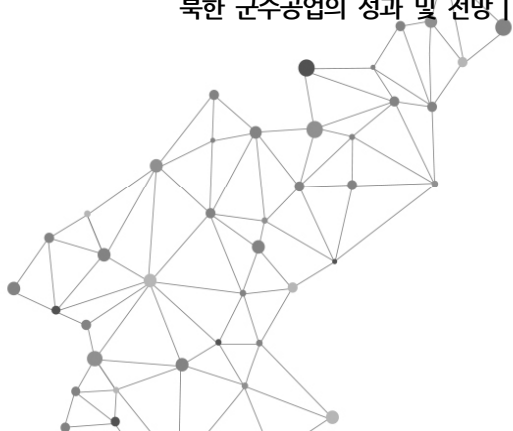
2018년 북한 산업 및 실물경제 동향 | 이석기

2018년 북한의 대외무역 평가와 전망:  
최근 5년간 북중무역 비교를 중심으로 | 정형곤

2018년 북한 시장 동향과 2019년 전망 | 김석진

2018년 북한의 식량 수급 평가와 2019년 전망 | 김영훈

비핵화 및 경제건설 총력집중전략에 따른  
북한 군수공업의 성과 및 전망 | 조남훈





# 총괄: 2018년 북한경제, 위기인가 버티기인가?

이석 | 한국개발연구원 선임연구위원 | suklee@kdi.re.kr

## I. 서론

본고는 2018년 북한경제의 동향에 대한 여러 분석 논문들을 총괄하기 위한 목적으로 쓰여졌다.<sup>1)</sup> 실제로 본고는 본고와 함께 발표될 2018년 북한경제 분야별 동향 분석 논문 6편의 내용을 정리하고, 이를 하나의 평면 위에 종합함으로써 현재 북한경제의 모습을 보다 체계적인 방식으로 조망 해보려는 목적을 갖는다. 또한 이를 토대로 앞으로 북한경제의 움직임을 전망하고, 이 과정에서 제기될 수 있는 다양한 이슈들을 점검해 보려는 의도를 갖는다.<sup>2)</sup>

그런데 미리 솔직히 고백하자면, 본고는 이러한 ‘글의 본래적 목적’을 충실히 달성하는 방향으로 서술되지는 않는다. 오히려 본고는 현재의 북한경제와 관련하여 외부세계가 가지고 있는 여러 다른 시각들을 소개하고 이를 대비시키는 데 더욱 많은 노력을 기울인다. 본고에서 이렇게 글을 서술하는 데에는 이유가 있다.

현재 외부세계에서는 2018년 북한경제에 대해 서로 화해하기가 쉽지 않을 정도로 다른 평가를 내리는 시각들이 공존한다. 한편에서는 2018년 북한경제가 대북제재에도 불구하고

1) 『KDI 북한경제리뷰』는 매년 초반 이전 해의 북한경제동향을 분석하는 논문들을 게재한다. 통상적으로 이러한 논문들은 두 가지로 구분되는데, 하나는 북한경제의 각 분야별 동향을 서술하는 개별 논문이고, 다른 하나는 이들 분야별 논문들을 정리하여 종합하는 총괄 논문이다. 본고는 2019년 2월 『KDI 북한경제리뷰』에 게재될 2018년 북한경제 분야별 동향 논문들을 종합하는 총괄 논문이다.

2) 이종규, 「제재에 대한 북한의 정책대응: 2018년 동향 및 2019년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 2월호, 한국개발연구원, 2019; 이석기, 「2018년 북한 산업 및 실물경제 동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 2월호, 한국개발연구원, 2019; 정형근, 「2018년 북한의 대외무역 평가와 전망: 최근 5년간 북중무역 비교를 중심으로」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 2월호, 한국개발연구원, 2019; 김석진, 「2018년 북한 시장 동향과 2019년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 2월호, 한국개발연구원, 2019; 김영훈, 「2018년 북한의 식량 수급 평가와 2019년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 2월호, 한국개발연구원, 2019; 조남훈, 「비핵화 및 경제건설 총력집중전략에 따른 북한 군수공업의 성과 및 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 2월호, 한국개발연구원, 2019

여전히 굳건하게 ‘버티기(muddling-through)’를 지속하고 있다고 말하는 반면, 다른 한쪽에서는 명시적으로 관찰하기가 어려울 뿐 북한경제는 이러한 제재로 인해 이미 일종의 위기상황으로 빠져들고 있다고 주장한다. 그리고 이처럼 다른 평가와 시각들은 본고의 저자를 비롯하여 2018년 북한경제 분야별 동향 분석 논문을 『KDI 북한경제리뷰』에 기고하는 연구자들 사이에서도 분명히 드러났다. 더욱이 이러한 현상은 이들 연구자들을 벗어나 북한경제를 오랫동안 바라본 여러 다른 학자들과 관찰자들로 나아가는 경우 더욱 뚜렷해지는 경향이 있었다.

이러한 상황에서 2018년 북한경제의 분야별 동향을 하나로 종합하는 일은 결코 쉽지 않을 것이다. 이에 대해 서로 다른 시각과 평가를 토대로 쓰여진 각각의 분야별 분석 논문들의 내용을 단순히 하나로 취합할 경우 이들은 서로가 매우 다른 말을 해서 우리의 현실 인식에 혼란을 초래할 위험이 있기 때문이다. 그렇다고 이들의 내용을 강제로 화해시키기도 쉽지 않고, 또한 이는 결코 바람직한 일도 아닐 것이다. 이 경우 각각의 분야별 논문에 내재되어 있는 시각과 평가들이 하나로 녹아들기보다는 오히려 총괄자의 개인적인 시각에 점령당할 위험이 크기 때문이다. 이에 따라 본고에서는 앞서 언급한 ‘글의 본래 목적’과는 약간 다른 방식으로 논의를 진행한다. 그것은 2018년 북한경제와 관련하여 현재 외부세계에 존재하는 서로 다른 시각과 평가들 자체를 가감 없이 그대로 드러내어 서로 대비시키는 것이다. 이렇게 할 때 비로소 이들 다른 시각과 평가들을 토대로 작성된 2018년 북한경제의 각 분야별 동향 분석 논문도 보다 체계적으로 이해할 수 있다고 믿기 때문이다.

그런데 이처럼 글을 서술하는 것도 현실적으로는 쉬운 일이 아니다. 현재 북한경제와 관련된 서로 다른 시각과 평가들이 정리된 형태로 존재하는 것이 아니기 때문이다. 따라서 이들을 드러내고 대비시키기 위해서는 본고에서 이들의 내용을 우선 정리할 필요가 있다. 이러한 이유에서 필자는 본고에서 크게 세 가지의 작업을 수행한다. 첫째, 2018년 북한경제와 관련하여 외부세계에 존재하는 서로 다른 시각과 평가들을 공통의 방법과 변수들을 토대로 정리한다. 둘째, 이들 다른 시각과 평가들을 토대로 작성된 2018년 북한경제의 각 분야별 동향 분석 논문들의 내용을 ‘서로가 동의할 수 있는 사실들’만을 위주로 종합한다. 셋째, 앞서 정리된 서로 다른 시각과 평가들을 이처럼 서로 동의할 수 있는 사실들에 투영하여 이들 각각의 시각과 평가들이 2018년 북한경제를 어떻게 다르게 보고 있는지를 분석한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 2절에서는 2018년 북한경제의 각 분야별 동향을 객관적인 데이터로 입증하거나 서로가 동의할 수 있는 사실이라고 보이는 사안들을 중심으로 정리한다. 그리고 이렇게 정리된 사실과 사안들은 시각에 따라 매우 다른 방식과 의미로 해석될 수 있음을 보인다. 3절에서는 이처럼 다른 해석과 관련하여 2018년 북한경제를 긍정적으로

평가하는 시각을 정리하여 소개한다. 그리고 이러한 시각에서는 2018년 북한경제가 더욱 강화되는 대북제재에서도 굳건히 버틸 수 있는 내구성을 가진 것으로 평가될 수밖에 없음을 논한다. 4절에서는 이와는 정반대의 부정적 시각을 정리하여 제시한다. 이를 통해 앞서의 긍정적 시각과는 달리 2018년 북한경제가 국제사회의 대북제재로 현재 위기상황에 직면해 있다고 주장하는 것도 역시 가능하다는 사실을 보인다. 마지막으로 5절에서는 이상의 논의를 간략하게 요약하는 것으로 맺음말을 대신한다.

## II. 관찰 - 2018년 북한경제의 모습

현재 외부세계에는 2018년 북한경제와 관련하여 서로 매우 다른 평가가 공존한다. 그런데 이처럼 다른 평가들은 2018년 북한경제에 대한 서로 다른 관찰결과에서 유래하는 것이 아니다. 오히려 이들은 일련의 공통적인 관찰결과들을 공유하고 있다. 다만 이들 결과에 대한 해석에 있어 차이를 보일 뿐이다. 따라서 여기에서는 우선 이들 서로 다른 평가들을 논의하기에 앞서 이들이 공유하고 있는 2018년 북한경제에 대한 일반적 관찰결과들이 무엇인지를 살펴해보도록 한다.<sup>3)</sup>

### 1. 추세와 실적

〈표 1〉은 2010년부터 2017년까지 한국은행이 추정한 북한의 GDP 성장률과 중국의 세관 당국이 제공하는 북중무역액을 함께 제시하고 있다. 이에 따르면 2017년 북한의 GDP 성장률은 -3.5%로 2016년의 3.9%에서 크게 하락한 것으로 나타난다. 2016년 비교적 양호했던 북한의 경제상황이 2017년 들어 급격히 악화되었다는 뜻이다. 그런데 이러한 경제상황의 악화는 대외교역에서 비롯되었다. 북한의 지속적인 핵과 미사일 개발로 인해 2017년 들어 이제까지 유례를 찾아보기 힘들 정도로 강력한 국제적 대북제재가 연이어 발표되었다는 뜻이다. 실제로 UN 등 국제사회는 2017년 8월 유엔안보리 결의안 2371호를 필두로 하여, 9월에는 결의안 2375호, 12월에는 결의안 2397호를 연이어 의결함으로써 북한의 주요 수출입 상품 교역 대부분을 차단하는 조치를 실시하였다. 이로 인해 2017년 하반기 북중무역 규모는 전년

3) 본 절의 내용은 독립적인 것이라기보다는 본고와 함께 발표될 2018년 북한경제의 각 분야별 분석 논문들에 의존한다고 볼 수 있다. 따라서 본 절의 해당 내용과 관련된 세부적인 사항들에 대해서는 이와 관련된 각 분야의 개별 논문들을 참고하라.

〈표 1〉 북한의 GDP 성장률과 북중무역액 추이, 2010~17년

(단위: %, 천달러)

|                     | 2010년                | 2011년               | 2012년              | 2013년               | 2014년               | 2015년                | 2016년              | 2017년                |
|---------------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| 성장률                 | -0.5                 | 0.8                 | 1.3                | 1.1                 | 1.0                 | -1.1                 | 3.9                | -3.5                 |
| 북중무역<br>총액<br>(증감률) | 3,465,678<br>(102.6) | 5,629,192<br>(62.4) | 5,930,542<br>(5.4) | 6,544,694<br>(10.4) | 6,363,991<br>(-2.8) | 5,430,408<br>(-14.7) | 5,826,431<br>(7.3) | 4,978,702<br>(-14.5) |

자료: 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr, 접속일: 2019. 2. 20); KITA(www.kita.net, 접속일: 2019. 2. 20).

같은 기간에 비해 무려 25%가 하락하였으며, 2017년 연간 전체 기준으로 그 하락폭은 15%에 육박하는 것으로 나타난다. 2017년 하반기 이후 더욱 강화된 국제적 대북제재로 인해 북한의 대외무역이 급격히 줄어들고, 이것이 다시 전반적인 성장률의 하락으로 연결되었다는 뜻이다.

2018년 북한경제는 이처럼 강화되는 대북제재를 기본적인 환경 조건으로 하여 출범하였다. 그리고 이러한 제재는 2018년 들어 북한의 대외교역을 더욱 위축시켰던 것으로 나타난다. 실제로 2018년 북한의 대중국 수출은 2017에 비해 무려 87%가 하락하였으며, 이러한 하락률은 2월과 6월에는 90%를 상회하는 것으로 보고되고 있다. 특히 2018년에는 북한의 대중국 수입 역시 급격히 하락하는 것으로 나타난다. 그간 국제사회의 대북제재에도 불구하고 상대적으로 견조한 모습을 보였던 북한의 대중국 수입 규모가 2017년 하반기부터 크게 감소하기 시작하여, 2018년에는 2017년에 비해서도 무려 33%나 줄어든 것이다. 이렇게 보면 2018년 북한의 대외교역은 거의 ‘붕괴(collapse)’라고 할 수 있을 정도로 크게 위축되었다고 말해도 크게 무리가 없을 것이다.

이러한 대외교역의 위축으로 인해 2018년 북한의 산업생산 역시 침체를 벗어나지 못한 것으로 관찰된다. 무엇보다 대외수출이 봉쇄된 석탄과 철광석 같은 지하자원을 중심으로 광업 생산의 위축이 불가피했던 것으로 판단된다. 또한 같은 이유에서 그간 중국으로부터의 위탁가공생산에 의존하던 섬유류와 같은 경공업 생산 역시 상당한 타격을 입었던 것으로 전해진다. 한편, 2018년과 같이 대외교역이 급격히 침체하는 상황에서는 북한 당국의 대규모 토목건설사업 역시 현실적으로 추진하기가 쉽지 않다. 이에 소요되는 노동력과 국내적 자재들은 자체 조달이 가능하나, 이들 사업의 주요 마감재들은 모두 해외에서의 수입으로밖에 충당할 수 없는 것이 북한의 현실이기 때문이다. 이에 따라 2018년에는 북한 당국이 경기부양이나 여타의 정치경제적 목적으로 실시하는 사회주의적 노력 동원 사업 역시 크지 않았다.

〈표 2〉 2018년 북한의 월간 대중국 무역 추이

|          | 수출          |             | 수입          |             | 총액          |             |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|          | 금액<br>(천달러) | 전년대비<br>(%) | 금액<br>(천달러) | 전년대비<br>(%) | 금액<br>(천달러) | 전년대비<br>(%) |
| 2018년 1월 | 36,410      | -82         | 168,877     | -30         | 205,287     | -54         |
| 2월       | 8,854       | -95         | 102,663     | -32         | 111,517     | -66         |
| 3월       | 11,804      | -89         | 142,928     | -56         | 154,732     | -65         |
| 4월       | 11,776      | -87         | 161,928     | -43         | 173,704     | -54         |
| 5월       | 13,649      | -88         | 217,225     | -32         | 230,874     | -47         |
| 6월       | 12,965      | -91         | 204,193     | -38         | 217,158     | -55         |
| 7월       | 17,140      | -89         | 177,477     | -41         | 194,617     | -57         |
| 8월       | 19,188      | -93         | 200,672     | -36         | 219,860     | -63         |
| 9월       | 18,202      | -87         | 200,331     | -25         | 218,533     | -46         |
| 10월      | 17,888      | -79         | 227,454     | -07         | 245,342     | -25         |
| 11월      | 20,045      | -80         | 227,702     | -21         | 247,747     | -36         |
| 12월      | 21,461      | -58         | 207,425     | -20         | 228,887     | -26         |
| 연간       | 209,382     | -87         | 2,238,875   | -33         | 2,448,258   | -51         |

자료: KITA(www.kita.net, 접속일: 2019. 2. 20).

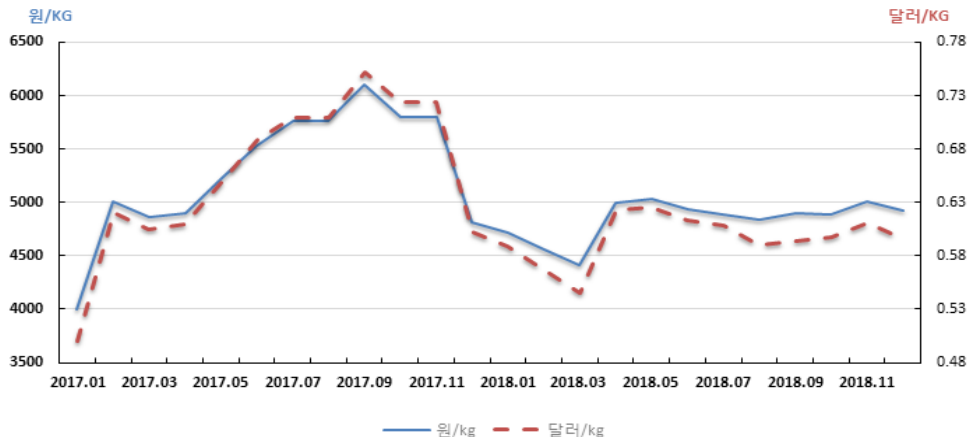
그 결과 북한 당국에 의해 의식적으로 추진되는 산업생산 증대효과 역시 2018년에는 크지 않았다는 판단이다. 그리고 뒤에서 보다 자세하게 토론하겠지만, 2018년에는 시장을 중심으로 하는 비공식 생산활동도 예년과는 달리 정체 상태를 벗어나지 못한 것으로 알려지고 있다. 2017년 하반기 이후의 강력한 대북제재의 결과 북한주민들의 외화 소득이 줄어들고, 이것이 다시 전반적인 시장의 구매력 감소로 이어지면서, 시장생산활동 역시 예년만큼 빠르게 증대할 수 없었다는 뜻이다.

이러한 측면에서 2018년에는 북한의 공식적 산업생산 활동과 시장부문의 비공식적 생산활동 모두가 예년에 비해 전반적으로 저조했다고 보는 것이 옳을 것이다. 물론 여기에는 분야에 따라 예외가 있을 수도 있다. 예를 들어 전력 생산을 살펴보자. 2018년 북한의 강수량은 상대적으로 양호했던 것으로 알려지고 있다. 이는 그간의 가뭄으로 상대적으로 침체상태에 있었던 북한의 수력발전이 2018년에는 일정 부분 증가세로 돌아섰을 가능성을 시사한다.

또한 2018년에는 설비 능력 확충 공사가 완료됐다고 알려진 북한의 북창화력발전소의 가동이 확대되었을 개연성도 존재한다. 국제사회의 대북제재로 수출이 중지된 무연탄을 포함하여 북한 당국이 이들 화력발전소에 충분한 원료를 공급했을 가능성이 있기 때문이다. 이 경우 발전소의 새로운 설비 효과와 맞물려 북한의 화력 발전량 역시 예년에 비해 증가했을 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 실제로 2018년의 경우, 여전히 불확실한 측면이 존재하기는 하지만 평양을 비롯한 북한 일부 지역의 전력소비가 늘어났다는 관찰결과 역시 존재한다. 과거 북한의 일반 가구에는 제대로 전력이 공급되지 않았던 것이 일반적이었으나, 2018년 평양의 경우에는 각 가구에 전기요금 누진제를 도입할 정도로 전력공급이 원활했다는 보고가 있는 것이다. 이렇게 보면 2018년 북한의 산업생산은 대외 교역과 연관된 부분을 중심으로 전반적인 침체를 면치 못하였으나, 전력 등 일부의 생산부문에서는 예년에 비해 오히려 생산이 늘어났을 가능성도 배제할 수 없다는 판단이다.

한편, 2018년 북한의 농업생산 역시 산업생산과 비슷한 모습을 보인 것으로 판단된다. 우선 북한의 농업생산 자체는 2016년과 2017년에 비해 크게 늘어나지 않았거나 오히려 소폭 감소한 것으로 관찰된다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 농업생산량의 정체가 곧바로 북한의 전반적 식량사정의 악화로 연결되지는 않았다는 보고이다. 실제로 2018년 북한의 식량사정이 예년에 비해 크게 악화되었다는 관찰결과는 현재로서는 거의 존재하지 않는다.

[그림 1] 2018년도 북한의 시장물가 추세 - 시장 쌀가격



주: 원 데이터는 NK Daily 시장 쌀가격 이나, 이를 정련한 KDI 통계를 사용  
자료: KDI 통계데이터베이스

4) 2018년 농업생산량은 약 5백 4십만톤으로 전년도 생산량 5백 7십만톤에 비해 소폭 감소한 것으로 관찰된다. 이에 대해서는 김영훈, 「2018년 북한의 식량 수급 평가와 2019년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 2월호, 한국개발연구원, 2019를 참고하라.

이처럼 2018년 북한경제는 대외교역부문의 악화를 배경으로 전반적인 산업 및 농업 생산이 예년보다 저조한 실적을 보인 것으로 관찰된다. 물론 부분적으로는 일부 분야에서 비교적 양호한 실적을 나타냈을 가능성도 있으나, 이것이 전반적인 교역과 산업의 침체 경향을 역전시킬 정도는 아니었다는 것이다. 그런데 흥미롭게도 2018년에 들어서도 북한의 시장물가는 매우 안정적인 추세를 유지한 것으로 나타난다. 실제로 북한의 시장물가를 대표하는 쌀가격의 경우 2017년 하반기에는 kg당 6,000원대를 상회하기도 했으나 2018년 들어서는 kg당 5,000원대로 하락한 상태에서 연중 거의 변화하지 않고 안정적으로 유지된 것으로 관찰된다. 앞서 언급한 것처럼 2018년 들어 북한의 대외교역이 거의 ‘붕괴’라고 할 수 있을 만큼 급격히 줄어들고, 이로 인해 산업생산 역시 침체를 면치 못했으나, 북한의 시장물가만은 예년과 유사하게, 아니 예년보다 더욱 안정적으로 유지되었던 것이다.

## 2. 함의

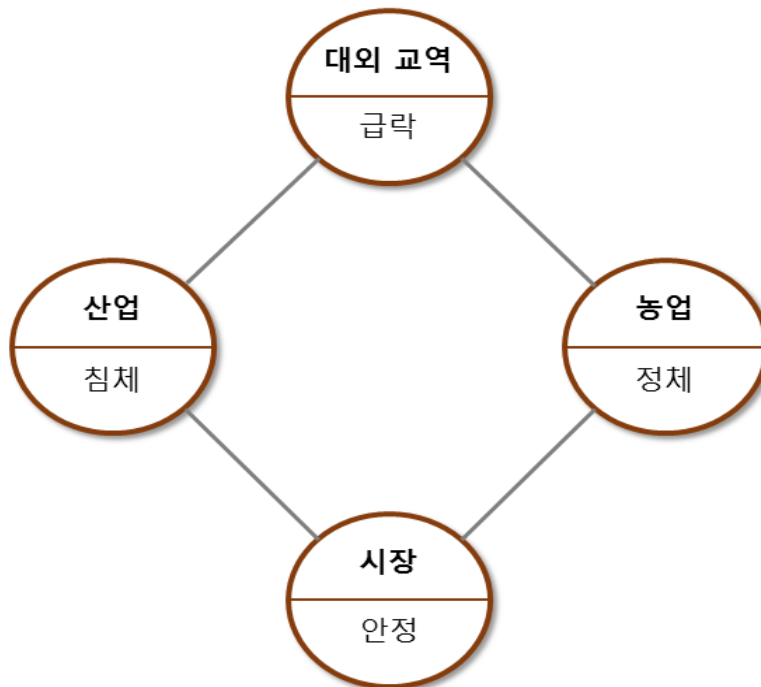
이제까지 살펴본 것처럼 2018년 북한경제에 대한 외부세계의 관찰 결과는 크게 다섯 가지로 요약된다. ①2018년 북한경제는 2017년 하반기부터 더욱 강화되기 시작한 국제사회의 대북제재로 인해 전반적인 거시경제환경이 크게 악화되는 환경에서 출범하였다. ②이로 인해 2018년 북한의 대외교역은 대중국 수출이 전년에 비해 87%가 하락하고, 대중국 수입이 33%가 감소하는 등 거의 붕괴에 가까울 정도로 위축되었다. ③산업생산 역시 대외교역과 직접적 연관을 맺고 있는 분야를 중심으로 침체를 벗어나지 못하였으며, 특히 그간 빠른 성장세를 보이던 시장에서의 비공식적 생산활동 역시 정체를 보인 것으로 판단된다. ④다만, 북한의 식량사정은 예년에 비해 크게 악화된 것으로 보이지 않으며, 전력 등 일부의 산업분야에서는 상대적으로 양호한 모습을 보였을 가능성도 배제할 수 없다. ⑤무엇보다 2018년에도 북한의 시장 물가는 매우 안정적으로 유지되었다.

그런데 이러한 관찰결과들은 2018년 북한경제에 대한 전반적 평가를 약간은 혼란스럽게 만들기에 충분하다. 물론 이들 관찰결과들을 종합할 때 2018년 북한의 경제상황은 상대적으로 경기가 좋지 않았던 2017년에 비해서도 더욱 악화되었다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 이러한 악화의 정도이다. 예를 들어, 위의 ①, ②, ③의 관찰결과에 집중해 보자. 이 경우 2018년 북한경제의 상황은 일종의 위기이거나 또는 이러한 위기로 나아가는 상황이라는 판단이 가능하다. 강화되는 대북제재의 결과로 북한의 교역이 사실상 붕괴하고 그 결과 이제는 북한의 공식 부문과 시장 모두에서 생산활동 자체가 영향을 받기 시작했기 때문이다. 반면

위의 ④와 ⑤의 관찰 결과를 강조하면 사정이 조금 달라진다. 이 경우 북한경제는 점증하는 대북제재의 압력 속에서도 자체적인 내구력을 토대로 일종의 ‘버티기’를 지속하고 있다고 말해야 하기 때문이다. 대북제재로 교역이 위축되고 산업생산이 침체하고 있음에도 불구하고, 시장은 여전히 안정적이고, 일상적인 경제활동을 규율하는 기본적인 물자의 공급에는 별다른 차질이 없는 것처럼 보이기 때문이다.

이처럼 2018년 북한경제에 대한 현재까지의 관찰결과들은 서로가 조금씩 다른 뉘앙스를 내포하고 있다. 이로 인해 현재 외부세계에서는 이들 관찰결과들을 서로 다르게 해석하여 2018년 북한경제에 대해 매우 차별적인 평가를 내리는 경향이 존재한다. 따라서 다음에서는 이처럼 다른 해석과 평가들이 구체적으로 어떤 내용을 가지고 있으며, 또한 무엇을 의미하는지를 보다 꼼꼼히 살펴보도록 한다.

[그림 2] 2018년 북한경제의 분야별 키워드



### III. 긍정적 시각 - 제재에서의 버티기와 내구성

앞에서 우리는 2018년 북한경제에 대한 몇 가지 관찰결과들을 제시하였다. 그런데 현재 외부세계에는 이러한 관찰결과들을 토대로 2018년 북한의 경제상황을 상대적으로 긍정적으로 (?) 평가하는 시각이 존재한다. 물론 이러한 시각이 2018년 북한경제가 양호했다고 주장하는 것은 아니다. 오히려 2018년 북한의 경제상태는 2017년에 비해 더욱 악화되었다고 본다. 그럼에도 불구하고 이러한 시각에서는 2018년 북한경제의 내구력을 동시에 강조한다. 2017년 하반기 이후 더욱 강화된 대북제재로 인해 북한경제가 고통을 받고 있는 것은 사실이지만, 북한경제 특유의 내구력으로 이러한 제재의 효과 또는 그에 따른 고통이 북한경제 전반에 결정적인 영향을 주지는 못하고 있다고 보는 것이다. 이른바 북한경제의 ‘버티기’가 2018년에도 여전히 유효했다는 의미이다.

#### 1. 무역 - 버티기를 상징하는 대중수입

그렇다면 이러한 시각은 어떤 근거에 기초하고 있을까? 조금 의외일지도 모르지만 현재로서는 이러한 질문에 답하기가 좀처럼 쉽지 않다. 왜냐하면 이러한 시각을 가지는 경제학자들 대부분이 스스로의 시각을 ‘매우 정련된’ 형태로 제시하고 있지는 않기 때문이다. 따라서 여기에서 우리는 이러한 시각을 본격적으로 논의하기 위해 별도의 방법을 사용한다. 그것은 우리 스스로가 이러한 시각을 구성하는 기본적(공통적)인 논리 또는 입장을 추출하여 이를 대신 정련하여 제시하는 것이다. 물론 이러한 시각은 해당 경제학자들에 따라 매우 다양하고 차별적인 논리와 입장으로 구성된다. 그럼에도 불구하고 핵심적인 부분은 두 가지이다. 하나는 2018년 북한의 교역에 대한 시각이며, 다른 하나는 시장에 대한 시각이다. 따라서 여기에서는 2018년 북한경제에 대한 긍정적 시각을 교역과 시장이라는 두 가지 변수를 토대로 재구성하고자 시도한다.

우선 [그림 3]을 살펴보자. 이미 언급한 것처럼 2018년 북한의 대중국 수출은 전년에 비해 무려 87%가 하락하였다. 그런데 북한의 대중국 수입은 33% 하락하는 데 그쳤다. 북한의 대중국 수입이 수출에 비해 하락 폭이 현저히 작았다는 의미이다. 당연히 이로 인해 북한의 대중국 무역적자는 2018년에 큰 폭으로 증가하였다. 그런데 이러한 사실은 두 가지

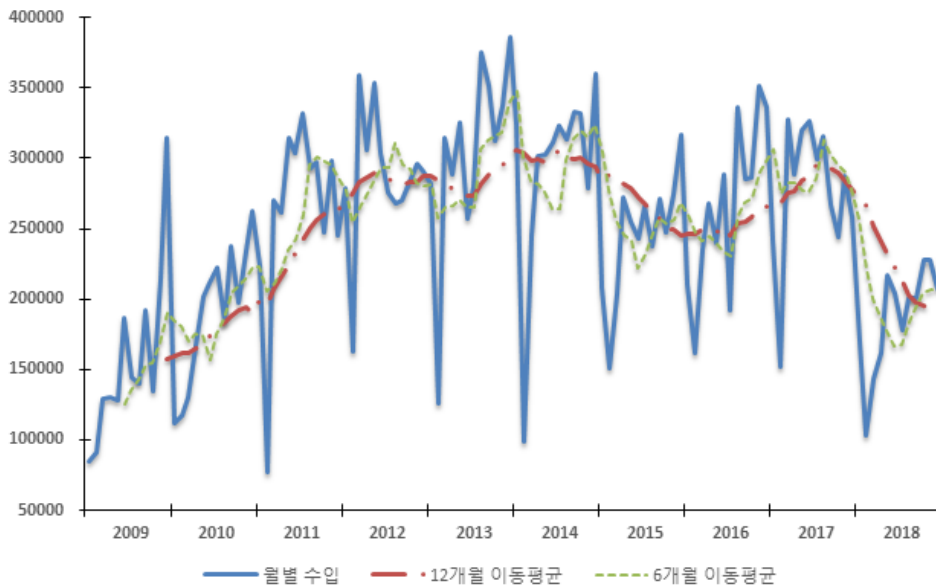
측면에서 매우 주목할 만하다.

첫째, 무엇보다 이는 북한경제가 아직까지는 이러한 수입을 실행할 만한 일정한 경화(달러)를 보유하고 있음을 뜻한다. 북한의 대중국 수출이 전년에 비해 90% 가까이 급락하는 과정에서도 여전히 일정한 수입을 실현시키기 위해서는 그에 따른 급속한 무역적자의 확대를 감내할 수 있을 만큼 일정한 경화를 보유하고 있지 않으면 안 되기 때문이다. 따라서 2018년 북한경제가 대중국 수출이 거의 붕괴되는 상황에서도 일정 정도의 수입을 실현했다는 사실은 여전히 북한의 경화 보유 규모가 극단적으로 줄어들지는 않고 있다는 사실을 시사한다.

둘째, 더욱이 [그림 3]에서 보듯이 2018년 북한의 대중국 수입은 2017년에 비해 크게 줄어들기는 했지만 여전히 2009년이나 2010년보다는 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 2018년의 대중국 수입규모가 하락하기는 했지만 이를 통해 최소한의 북한경제를 유지하는 데에는 별다른 문제가 없었을 가능성을 시사한다. 다시 말해 북한경제 스스로가 점점 강화되는 대북제재에 맞서 이른바 ‘버티기’를 지속할 수 있을 정도의 자원은 해외에서 여전히 수입하고 있었다는 뜻이다.

[그림 3] 2018년도 북한의 대중국 수입추세: 원데이터 vs. 이동평균

(단위: 천달러)



자료: KITA([www.kita.net](http://www.kita.net), 접속일: 2019. 2. 20).

이처럼 2018년 북한의 대중국 수입을 보면, ① 북한경제는 여전히 일정 정도의 경화를 보유하고 있으며, ② 이를 통해 수출이 급락하는 과정에서도 북한경제를 유지하기 위한 최소한의 수입은 실행할 수 있는 능력을 보유하고 있었다는 결론에 도달한다. 이러한 측면에서 2018년 북한의 무역은, 한편으로는 대북제재의 효과를 잘 보여주는 것이기도 하지만, 동시에 다른 한편으로는 이에 대항하는 북한경제의 ‘대외교역부문에서의 내구력’ 역시 상당함을 함께 보여주는 경험적 증거라고 할 수도 있을 것이다.

## 2. 시장 - 제재의 영향권에서 비껴나 있는 시장 상황과 가격

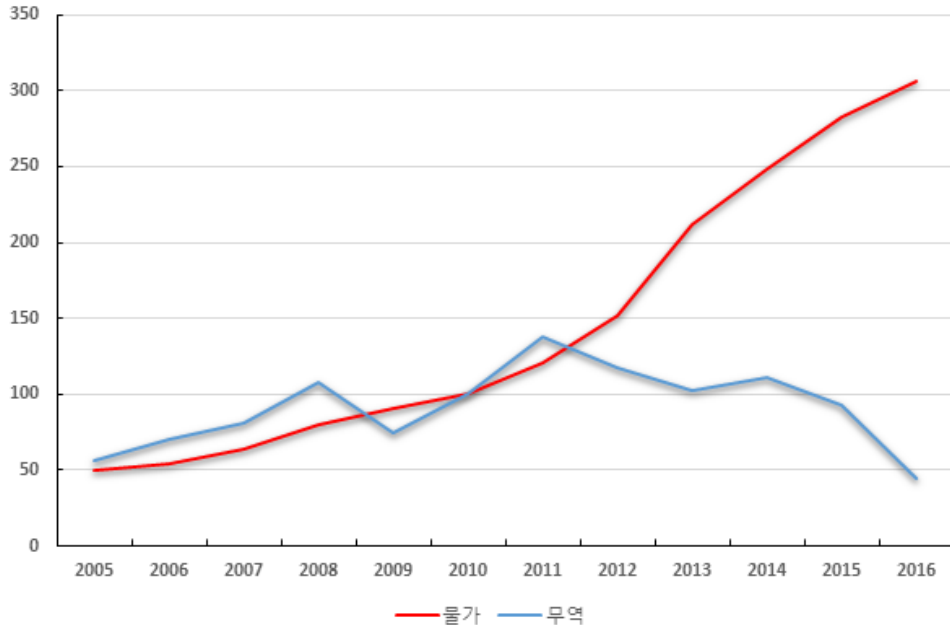
그런데 2018년 북한의 무역을 이러한 시각에서 바라보면 이 해의 산업생산이나 시장상황 역시 조금은 다른 의미로 다가온다. 앞서 언급한 것처럼, 2018년 북한의 산업생산은 대외교역과 연관된 분야를 중심으로 침체에 빠진 것이 사실이다. 그러나 이러한 침체가 경제 전반을 뒤흔들 정도는 아니었으며, 무엇보다 전력 등 일부 산업분야의 실적은 양호했던 것으로 관찰되고 있다. 여기에 더해 북한의 시장물가 등 전반적 가격변수 역시 2018년 내내 매우 안정적인 수준을 유지하였다. 이는 2018년 북한 대외교역의 악화가 산업생산이나 시장활동과 같은 대내부문의 경제에 미치는 부정적 영향은 상대적으로 매우 제한적이었음을 뜻한다. 2018년 국제사회의 대북제재로 인해 북한경제가 어려움에 빠진 것은 사실이나, 이러한 어려움은 대외교역 부문에 한정된 것으로 아직 북한의 대내경제 전반으로 확산되지는 않았다는 의미이다.

이러한 시각을 보다 정확하게 이해하기 위해 [그림 4]를 살펴보자. 여기에는 2010년 이후 국제사회의 대이란 제재가 이란경제에 어떤 영향을 미쳤는지가 아주 간단하게 제시되어 있다.<sup>5)</sup> 이란은 과거 북한과 마찬가지로 핵무기를 개발하려 시도하였으며, 이로 인해 2006년부터 2008년까지 유엔안보리가 다양한 대이란 경고 및 제재 결의안을 의결하였다. 그리고 이를 토대로 2008~10년 기간 동안 전면적인 대이란 경제제재를 단행하였다. 이러한 제재는 이후 이란경제에 상당한 고통을 미쳤으며, 이것이 2015년에 이란이 미국 등 주요 6개국과 새로운 ‘핵 협정’을 체결하는 경제적 배경으로 작용한 것으로 알려져 있다. 이러한 사실들을 감안하여 [그림 4]에서는 2008~10년 본격화된 국제사회의 대이란 경제제재가 이후 2015년까지 이란의 대외무역과 시장물가에 어떤 영향을 주었는지를 매우 개괄적으로 집약하고 있다.

5) 국제사회의 대이란 경제제재의 전반적 진행과정에 대해서는 Haidar, J.I., "Sanctions and Exports Deflection: Evidence from Iran," Paris School of Economics, University of Paris 1 Pantheon Sorbonne, Mimeo, 2015를 참고하라.

[그림 4] 국제적 경제제재에 따른 이란의 무역 및 시장물가 변화

(2010년=100)



자료: World Bank(<https://data.worldbank.org/>, 접속일: 2019. 2. 20); KITA([www.kita.net](http://www.kita.net), 접속일: 2019. 2. 20).

이에 따르면 이란의 시장물가는 2010년 이후 2015년까지 무려 3배 가까이 상승한 것으로 나타난다. 2010년 이후 강화되는 국제제재로 인해 생필품 가격 등 이란의 시장물가가 급등했고, 그 결과 일반 주민들의 구매력과 후생이 크게 악화된 것이다. 이는 국제사회의 경제제재가 이란의 내부 경제활동에 직접적인 영향을 미쳤음을 의미한다. 웅당 이러한 고통은 2015년 이란이 미국 등과 새로운 핵 협정을 체결하는 한 가지 원인이 되었을 것이다. 그런데 흥미롭게도 이 기간 중 이란의 대외교역은 그렇게 극적으로 붕괴(?)되지 않았다. 실제로 2010~15년 사이 이란의 대외교역 규모는 연간 기준으로 2010년에 비해 최대 20% 정도만이 하락한 것으로 보고되고 있다. 물론 2015년 이란 수출의 경우 예년에 비해 심각할 정도로 큰 폭으로 하락하였으나, 이 역시 2010년 수준에 비교하면 여전히 절반 수준은 유지하고 있었다. 무엇보다 이란의 수입의 경우 이 기간 내내 2010년 수준에 비해 상승한 것으로 나타난다.<sup>6)</sup> 이러한 상황에서도 이란에서는 시장물가가 3배 가까이 상승하여 제재의 고통이 직접 일반 주민들에게 까지 파급되는 현상이 초래된 것이다.

6) 2010년 이후 이란의 수출입 수치는 한국무역협회(<https://www.kita.net/>)를 참고하라.

그런데 이와는 대조적으로 2018년 북한경제는 국제적 경제제재로 인해 대외교역이 커다란 충격을 받았다. 2017년에 비해서도 대중국 수출이 87%, 수입은 33%나 감소한 것이다. 그러나 흥미롭게도 시장물가는 크게 흔들리지 않았다. 그 결과 제재의 충격이 직접적으로 일반 북한주민들에게까지 파급되었다고 말하기가 힘든 상황이다. 이란의 경우 대외교역이 극적으로 변모하지 않는 상황에서도 국제사회의 제재로 시장물가가 교란되었는데, 2018년 북한에서는 대외교역이 극적으로 감소하는 과정에서도 제재에 따른 시장물가의 상승 현상이 나타나지 않았던 것이다.

그렇다면 2018년 북한경제는 왜 이처럼 이란과는 다른 모습을 보였을까? 물론 현재의 수준에서 이에 대해 정확한 대답을 내리기란 불가능하다. 이에 소요되는 데이터와 정보가 거의 모두 존재하지 않기 때문이다. 다만, 주목해야 할 사실은 2018년 북한경제를 긍정적으로 보는 시각에서는 이에 대해 크게 세 가지 또는 네 가지의 가설(대답)을 제공할 가능성이 있다는 점이다. 그것들은 바로 ① 밀수 등 등 비공식 무역, ② 북한 당국의 정책 1 - 전략적 대외교역, ③ 북한 당국의 정책 2 - 수입대체(국산화 정책), ④ 북한식 시장의 효율성 등이다.

첫째, 우선 2018년 북한의 실제 대외교역은 통계상 나타나는 것만큼 극적으로 줄어들지 않았다고 말하는 것이 가능하다. 이미 널리 알려진 것처럼, 북한은 주변 국가들과 밀무역을 포함한 다양한 비공식 무역을 매우 광범위하게 수행하고 있고, 이러한 비공식 무역이 2017년 이후 국제사회의 대북제재로 공식 무역이 제한되는 상황에서는 더욱 확대되었을 가능성이 크기 때문이다. 실제로 UN의 대북제재 패널을 비롯한 다양한 외부세계의 기관들은 북한의 밀수 행위와 같은 제재위반 사례를 지속적으로 보고하고 있다. 따라서 만일 이러한 비공식 무역활동이 2018년에 크게 늘어났다면, 한편으로는 북한의 실제 무역규모가 통계에 나타나 있는 것처럼 크게 줄지 않았을 것이고, 다른 한편으로 설사 공식 무역의 감소로 시장물가의 상승압박이 나타난다고 하더라도 이를 비공식 무역으로 효과적으로 해소했을 수도 있다. 시장물가의 상승압박이 나타나는 품목을 주로 밀수하는 것이 비공식 무역의 수익성을 극대화하는 좋은 방법이기 때문이다.

둘째, 북한 당국 스스로가 2018년 대외교역을 매우 전략적으로 진행하여 시장물가의 급격한 상승 등 경제 내부의 혼란을 최소화하려 시도했을 가능성이 있다. 앞서 언급한 것처럼 2018년 북한은 대중국 수출이 거의 90% 가까이 붕괴하는 상황에서도 수입만큼은 2017년에 비해 거의 절반 수준으로 유지하려는 노력을 보였다. 옹당 이는 북한의 내부 경제를 유지하기 위해 필요한 최소한의 해외물자를 조달하기 위한 목적이었을 것이다. 그런데 북한 당국은 이러한 해외물자의 조달을 과연 어떤 우선순위를 가지고 실행했을까? 만일 이러한 우선순위가

의도적으로든, 아니면 결과적으로든 북한의 시장물가에 보다 많은 영향을 미치는 상품들에 주로 두어졌다면, 2018년 수입이 크게 줄어드는 상황에서도 이에 따른 시장물가의 상승 압박은 상대적으로 크지 않았을 것이다. 물론 이러한 가설은 2018년 북한의 대중국 수입품목의 상세 내역을 확인하면 쉽게 검증 가능하다. 그러나 안타깝게도 중국의 세관 당국에서 2018년 4월 이후 세부적인 북중무역 통계데이터는 발표하지 않고 있어 현재로서는 이의 확인이 불가능한 상황이다.

셋째, 위의 가설과 유사하게 최근 북한 당국이 강조하는 이른바 국산화 정책 또는 북한의 자체적인 (시장)생산능력의 확대를 주장할 수도 있을 것이다. 실제로 현재 김정은 정권은 국산화 정책을 통해 북한의 수입 수요를 대체하기 위한 노력을 경주하고 있다. 그리고 그간 북한의 자체적 (시장)생산능력 역시 지속적으로 확대되고 있다는 것이 일반적 평가이다. 만일 이러한 두 가지 경향이 2018년 복합적으로 작용하였다면 대외교역의 급격한 감소에도 불구하고 국내에서의 상품 공급 확대가 이를 어느 정도 만회하였을 가능성이 존재하는 것이다.

넷째, 마지막으로 북한시장의 효율성에 주목하는 것이다. 현재의 북한시장에서는 과거와는 달리 전국적으로 매우 잘 짜여진 상품 공급 네트워크가 존재하며, 이러한 네트워크는 중국 등 해외지역과 공식 또는 비공식 무역으로 매우 밀접히 연관되어 있다는 것이 일반적 평가이다. 따라서 북한시장에서 특정분야의 공급에 문제가 발생하여 시장가격이 변화할 경우 그에 따른 공급조정이 매우 신속히 이루어진다는 것이다. 예를 들어, 북한시장에서 LPG 공급이 부족하여 가격이 상승할 경우, 단기적으로는 차량을 통한 중국으로부터의 LPG 공급이 늘고, 중기적으로는 선박과 열차를 이용한 러시아로부터의 공급이 늘어나는 등 공급조절을 통한 가격의 재조정 현상이 나타난다는 것이다. 이는 북한시장이 해외시장과의 공식 또는 비공식 무역을 통해 상당히 효율적으로 움직인다는 사실을 시사한다. 이렇게 보면 2018년 북한의 공식적 대외교역의 붕괴에도 불구하고 북한시장 자체의 효율적 기능으로 가격에 별다른 변화가 없었다고 보는 것도 충분히 가능한 일이다.

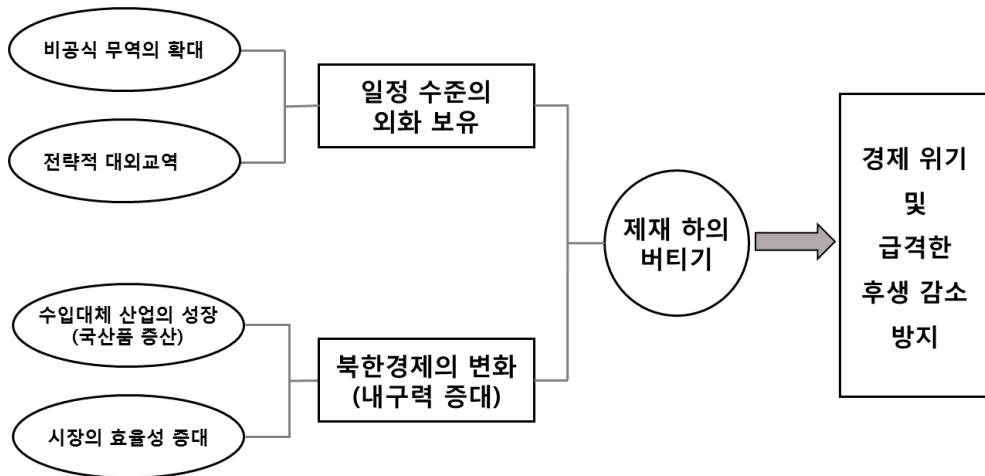
### 3. 2018년 북한경제 - 체제의 내구성과 버티기

이제까지 살펴본 것처럼 2018년 북한경제를 긍정적 시각으로 바라보면 몇 가지 흥미로운 결론에 도달하게 된다. 물론 이미 언급한 것처럼 이러한 시각도 2018년 북한경제가 대외무역을 중심으로 상대적인 침체상태에 놓여 있었다는 사실은 부정하지 않는다. 그럼에도 불구하고 이러한 시각에 서게 되면 2018년 북한경제는 여전히 일정한 경화(달러)를 보유하고 있었으며,

이를 토대로 내부경제를 유지하기 위한 최소한의 해외물자를 효과적으로 수입했다는 결론에 도달한다. 그리고 이를 통해 산업생산의 침체가 악화되고 시장물가가 상승하는 것이 방지되었다는 것이다. 이는 당연히 2017년 이후 더욱 강화된 대북제재의 효과가 2018년에도 북한의 내부경제에 거의 영향을 미치지 못했음을 의미한다.

특히 이러한 시각에 서게 되면 2018년 북한의 시장물가가 안정될 수 있었던 원인 역시 나름대로 추론할 수 있게 된다. 무엇보다 현재의 북한경제에서는 밀수 등 비공식 무역이 활발하고, 2018년에는 이러한 비공식 무역이 더욱 활성화됨으로써 제재로 위축된 공식 무역을 보완했을 가능성이 있다. 또한 북한 당국의 전략적인 대외교역 운영이나 국산화 정책도 시장가격의 안정에 기여했을 수 있다. 그리고 무엇보다 그간 발달한 북한시장의 효율적인 국내의 상품 공급망이 이러한 시장가격의 변동에 안전판 역할을 수행했을 가능성이 존재하는 것이다.

[그림 5] 긍정적 해석 - 2018년도 북한경제의 ‘버티기’



그런데 만일 이러한 결론들을 모두 받아들인다면 우리는 2018년 북한경제와 관련하여 이제까지 지속적으로 제기되어왔던 한 가지 단어를 또다시 떠올리게 된다. 그것은 바로 ‘북한경제(체제)의 내구성’이라는 단어이다. 비록 표면적으로는 2018년 북한경제가 국제사회의 대북제재로 어려움을 겪은 것으로 나타나지만, 이러한 어려움이 현재의 북한경제를 위기로 몰아 넣거나 또는 이의 변화를 유도할 만큼 의미 있는 것은 결코 아니라는 입장이다. 다시 말해 2018년의 악화된 대외환경 속에서도 북한경제는 스스로를 유지할 수 있는 내구력을

충분히 보여주었다는 뜻이다. 그런데 과연 이러한 시각이 2018년 북한경제를 정확히 평가하는 것일까?

## IV. 부정적 시각 - 위기의 시작과 어두운 전망

앞에서 우리는 2018년 북한경제에 대한 몇 가지 관찰결과들을 제시하고, 이러한 결과들을 긍정적으로 해석하는 시각 역시 소개하였다. 이에 따르면 2018년 북한경제에서는 국제사회의 대북제재로 인한 대외부문의 충격이 현실화되었지만, 이러한 충격이 대내부문으로까지 전면화된 것은 아니다. 이제까지와 마찬가지로 국제사회의 대북제재에 대항한 북한경제의 ‘버티기’가 이루어지고 있다는 의미이다. 그런데 현재 외부세계의 관찰자들 사이에는 이러한 긍정적 시각만이 존재하는 것은 아니다. 오히려 어떤 경제학자들은 앞서 언급한 2018년 북한경제에 대한 관찰결과들을 토대로 “현재 북한경제가 이미 위기에 직면해 있거나 또는 조만간 위기에 직면할 것”이라는 매우 부정적인 평가를 내리기도 한다.

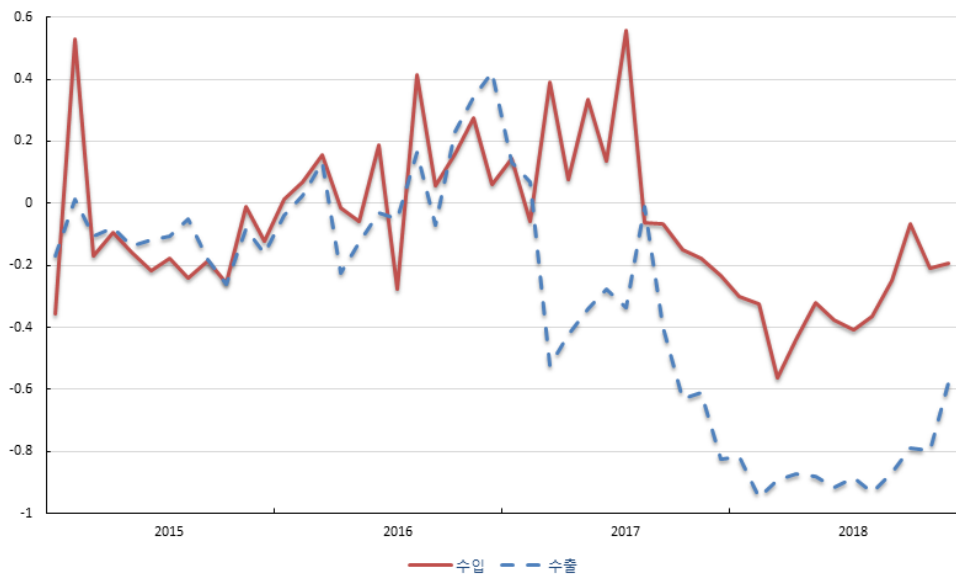
### 1. 무역 - 현실화된 대외교역의 구조적 붕괴

물론 이러한 부정적인 평가 또는 시각 역시 현재로서는 ‘엄밀하고 정련된’ 형태로 제시되고 있지 않다. 그러나 이것이 앞서 살펴본 긍정적 시각과 마찬가지로 현재와 가까운 미래의 북한경제를 분석하는 데 있어 매우 중요한 디딤돌인 것만은 분명하다. 따라서 여기에서는 2018년 북한경제에 대한 부정적 시각 역시 앞서의 긍정적 시각과 마찬가지로 주로 무역과 시장 부문에 초점을 맞추어 우리 스스로가 나름대로 정리하여 제시하기로 한다.

[그림 6]은 2015년 이후 북한의 대중국 수출과 수입을 하나의 평면 위에서 그리고 있다. 이에 따르면 북한의 수출과 수입은 2016년까지는 서로 비슷한 추세를 보였으나, 2017년 이후에는 그 추세가 서로 달라졌고, 최근에는 다시 유사한 추세를 보이는 것으로 나타난다. 흥미로운 사실은 2017년부터 북한의 수출이 먼저 크게 하락하는 모습을 보였고, 이후 일정한 시차를 두고 북한의 수입이 이를 뒤쫓아 하락하는 모습을 보였다는 점이다. 물론 언뜻 보면 이는 매우 당연한 현상처럼 여겨질 수도 있다. 2017년부터 본격화된 국제사회의 대북제재가 우선은 북한의 외화 수입을 차단하기 위해 북한의 (대중국)수출을 제한하는 데 초점을 맞추었기 때문이다. 즉, 국제사회의 대북제재로 일단 북한의 수출이 줄어들고 이로 인해 북한의 외화

수입이 감소했기 때문에, 북한의 수입 역시 줄어들 수밖에 없었을 것이라는 판단이다. 그러나 이처럼 매우 당연해 보이는 현상이 2018년 북한경제를 이해하는 데 있어 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

[그림 6] 북한의 대중국 수출 및 수입액의 상호 연관 추세(2015. 1.~2018. 12)



자료: KITA([www.kita.net](http://www.kita.net), 접속일: 2019. 2. 20).

이미 널리 알려진 것처럼 2010년 한국의 5.24 조치로 남북경협이 중단된 이후 북한의 대외교역은 중국이라는 한 나라에 집중되었다. 그 결과 북한의 대중국 교역량은 2010년 이후 비약적으로 증대하였으며, 이 과정에서 북한의 대중국 무역적자 역시 크게 확대되었다. 즉, 북한은 언제나 중국에 대해 수출보다는 수입을 더욱 많이 기록했다는 것이다. 그렇다면 북한은 이러한 무역적자를 어떻게 해결해 왔을까? 물론 이에 대해서는 현재 상당한 논란과 논쟁이 진행 중이므로 어떤 확정적인 대답을 내리기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 한 가지 분명한 사실은, 북한은 중국과의 상품교역 이외의 여타의 경제관계에서 상당한 외화 수입을 올렸으며 이러한 외화 수입이 대중국 무역적자를 해결하는 주요한 통로가 되었다는 점이다. 예를 들어, 2010년 이후 중국에서 일하는 북한 노동자의 수가 크게 증가하고, 관광이나 서비스와 같은 비상품 교역을 통해 북한이 획득하는 외화 수입 역시 상당한 수준이었던

것으로 알려지고 있다. 실제로 중국의 국가여유국 통계에 따르면 2010년 이후 중국을 방문하는 북한인의 수가 이전보다 거의 두 배 가까이 증가했다는 사실이 이를 잘 말해준다.<sup>7)</sup> 주목할 만한 사실은 이러한 외화 수입으로 인해 그간 북한의 대중국 수입은 굳이 수출의 정도에 전적으로 의존하지 않을 수 있었다는 점이다. 다시 말해 북한이 대중국 수출을 통해 외화를 벌어들이고 이를 토대로 대중국 수입을 늘리는 구조가 아니었다는 것이다. 만일 북한의 대중국 교역구조가 이러한 방식으로 형성되었다면, 2010년 이후 북한의 대중국 무역적자가 급속히 확대되는 과정에서도 여전히 수입이 늘어나는 현상은 일어나지 않았을 것이다.

그런데 위의 [그림 6]에서는 적어도 2017년 이후에는 마치 북한의 대중국 수입이 북한의 대중국 수출에 의존하는 것과 같은 현상이 나타난다. 다시 말해, 2017년 이후 북한의 대중국 수출이 먼저 하락하고 이를 배경으로 북한의 대중국 수입이 뒤를 이어 하락하는 모습이 나타나는 것이다. 그런데 이러한 관찰이 옳다면, 이는 2018년 북한경제가 상당한 문제에 직면했음을 시사하는 것이다. 왜냐하면 이는 2017년 이전처럼 북한의 대중국 수입 확대를 가능케 했던 비상품 교역을 통한 북한의 외화 수입이 한계에 봉착하여 이제는 북한이 중국으로부터 수입을 하기 위해서는 수출을 통해 외화를 획득하는 방법 이외에는 별다른 방식이 없음을 의미하기 때문이다. 그리고 이러한 상황에서는 북한의 대중국 수출이 감소하는 경우 수입 역시 필연적으로 감소할 수밖에 없기 때문이다.

이러한 측면에 주목하면 앞서 언급한 2018년 북한의 대외무역의 붕괴(?)는 매우 의미심장하다. 2018년 북한에서는 강화되는 대북제재로 인해 대중국 수출이 거의 중단되고 이로 인해 대중국 수입마저 2017년에 비해 거의 절반 수준으로 하락하였기 때문이다. 따라서 만일 북한의 대중국 수입이 수출을 통한 외화획득에 의존할 수밖에 없는 상황이라면 앞으로도 이러한 현상은 더욱 강화될 수밖에 없을 것이다. 현재와 같이 강력한 국제사회의 대북제재가 사라지지 않는 한, 북한의 수출 증대란 사실상 기대할 수 없고, 이로 인해 북한의 수입 역시 더욱 감소할 수밖에 없기 때문이다. 이는 앞으로 북한의 대외교역은 거의 붕괴 수준이라고 할 수 있는 현재보다 더욱 악화될 가능성이 있음을 시사한다. 아마도 2018년 북한경제의 핵심은 바로 이러한 대외교역의 붕괴(?) 구조가 비로소 선명하게 표면 위로 드러났다는 사실일 것이다.

그런데 과연 이러한 해석이 올바른 것일까? 정말로 2017년 이후에는 국제사회의 대북제재로 인해 북한의 다른 외화 수입 채널이 한계에 봉착하고, 그 결과 북한의 대중국 수입은 수출을 통한 외화 획득 규모에 직접적으로 의존할 수밖에 없는 것일까? 물론 현재로서는 이에 대해

7) 중국 国家旅游局(China National Tourism Administration) 웹사이트(<http://www.cnta.com>, 접속일 2016년 1월 18일).

정확한 답변을 내리기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 <표 3>은 이러한 해석이 ‘현실적으로도 가능하다’는 사실만큼은 매우 잘 보여준다.

<표 3> 북한의 대중국 수출액 및 수입액의 그랜저 인과성 검증결과

| 시차  | 기간 1(2013. 1~2017. 6) |                  |       | 기간 2(2013. 1~2018. 12) |                  |       |
|-----|-----------------------|------------------|-------|------------------------|------------------|-------|
|     | 종속변수(F 통계량)           |                  | 인과관계  | 종속변수(F 통계량)            |                  | 인과관계  |
|     | 수출                    | 수입               |       | 수출                     | 수입               |       |
| 1개월 | 1.903<br>(0.173)      | 1.233<br>(0.272) | 수출→수입 | 1.944<br>(0.168)       | 9.245<br>(0.003) | 수출→수입 |
| 2개월 | 1.338<br>(0.272)      | 1.362<br>(0.266) | 수출→수입 | 0.962<br>(0.387)       | 4.987<br>(0.010) | 수출→수입 |
| 3개월 | 0.993<br>(0.404)      | 2.356<br>(0.084) | 수출→수입 | 0.666<br>(0.576)       | 4.639<br>(0.005) | 수출→수입 |
| 4개월 | 0.479<br>(0.751)      | 1.746<br>(0.157) | 수출→수입 | 0.871<br>(0.487)       | 3.342<br>(0.015) | 수출→수입 |
| 5개월 | 1.662<br>(0.164)      | 1.448<br>(0.227) | 수출→수입 | 1.776<br>(0.131)       | 2.709<br>(0.029) | 수출→수입 |
| 6개월 | 1.646<br>(0.159)      | 1.086<br>(0.387) | 수출→수입 | 1.779<br>(0.119)       | 2.332<br>(0.044) | 수출→수입 |

주: ( )안은 p값, →, ⇒는 각각 95%, 99% 신뢰수준에서 나타나는 인과성의 방향을 의미함.

여기에서 우리는 현재와 같은 북한의 대중국 교역구조가 완전히 정착된 2013년 1월부터 가장 최근 시기인 2018년 12월까지의 월별 데이터를 토대로 북한의 대중국 수출과 수입 사이에 존재하는 인과성 유무를 알아보기 위해 그랜저 인과성 검증(Granger Causality Test)을 실시하였다. 물론 그랜저 검증은 해당 변수들에 대한 회귀 분석에 기초하기 때문에 이의 통계적 유의미성을 확보하기 위해서는 다양한 기술적 조건들이 충족되어야 한다. 우리는 이러한 기술적 조건들을 모두 충족시킬 수 있는 방향으로 검증을 실시하였고, 그 중 가장 단순한 형태로 결과를 제시할 수 있는 사항을 <표 3>에 제시하였다.

그런데 <표 3>의 결과는 매우 흥미롭다. 이에 따르면 2013년 1월부터 2017년 6월까지의 기간에는 북한의 대중국 수출과 수입 사이에 별다른 인과 관계가 존재하지 않는다. 이 기간 중에는 북한의 수출을 통한 외화 획득의 규모가 변화한다고 해서 이에 북한의 수입이 직접적 영향을 받거나 또는 그 반대의 경우가 성립하는 것이 아니라는 뜻이다. 그런데 검증 기간을 2018년 12월까지로 확대하면 그 결과는 달라진다. 이 기간 중에는 북한의 대중국 수출이 대중국 수입에 일방적인(one-way) 인과관계를 행사하는 것으로 나타나는 것이다. 다시 말해 북한의 대중국 수입은 수출의 변화에 직접적으로 제약을 받지만, 그 역의 관계는 성립하지 않는다는 것이다. 이러한 결과가 시사하는 바는 매우 분명하다. 2017년 이후 국제사회의

대북제재가 더욱 강화되면서 상품교역 이외의 다양한 북한의 외화 획득 채널이 위축되고, 그 결과 현재 북한의 수입은 수출을 통한 외화 획득 규모에 직접 의존할 수밖에 없는 상황이라는 것이다.

이처럼 2018년 북한의 대외무역을 조금 다른 각도에서 살펴보면 우리는 매우 흥미로운 결론에 도달한다. 즉 2018년 북한경제에서는 ‘대북제재의 강화  $\Rightarrow$  상품교역 이외 북한의 외화 획득 축소 + 북한의 수출 축소  $\Rightarrow$  북한의 수입 축소’라는 새로운 구조가 이제까지와는 달리 선명하게 관찰된다는 것이다. 당연히 이러한 구조에서는, 현재의 대북제재가 완화되지 않는 한 북한의 대외교역이 앞으로 더욱 악화되고 나아가서는 완전히 붕괴될 수도 있는 위험이 존재하는 것이다. 2018년 북한경제는 이미 대외교역에 관한 한 일종의 위기상황에 직면하기 시작했다는 뜻이다.

## 2. 시장 - 대북제재의 충격 범위에 들어서는 시장과 시장활동

그런데 이처럼 부정적인 시각에 서게 되면 2018년 북한의 시장에 대해서도 매우 다른 해석을 내리게 된다. 즉, 앞서 언급한 것처럼 북한의 시장가격이 안정되었다고 해서 대외부문의 충격이 아직 대내경제로까지 확산되지는 않았다고 보는 것은 매우 ‘순진한(naïve)’ 발상에 불과하다는 것이다. 오히려 이와는 정반대로 북한의 시장가격이 안정된 것은 이미 ‘북한의 시장에서도 대외부문의 충격이 그대로 전해져 일종의 위기상황이 나타나고 있음을 나타내는 역설적 증거’로서 해석되어야 한다는 것이다.

현재 북한경제의 가장 중요한 특징은 이른바 ‘달러라이제이션(dollarization)’과 북한시장의 국제(중국)시장으로의 ‘통합(integration)’이라고 할 수 있다. 예를 들어, 북한에서는 북한 원화가 아니라 달러화와 위안화 등 경화가 사실상 경제행위의 기본 통화로 사용되고 있으며, 이로 인해 특정 북한상품의 가격이 1,000원으로 표기되어 있을 때, 그 가격의 실제 의미는 ‘북한 원화로서의 1,000원’이 아니라 ‘(시장환율이 1대 1000일 경우)달러화로서의 1달러’라는 것이다. 그리고 이러한 제품의 가격이 1달러인 이유는 이에 대한 국제(중국)가격이 1달러이기 때문이라는 것이다. 만일 이 제품에 대한 북한에서의 가격이 1달러를 초과하면 곧바로 해외로부터의 수입이 이루어져 그 가격이 조정될 수밖에 없는 것이 현실이라는 것이다.

그런데 이러한 상황에서 대북제재가 효과를 발휘하면 북한의 시장가격이 급격히 상승할 수 있을까? 아마도 그 대답은 부정적일 것이다. 설사 대북제재가 효과를 발휘한다고 해도 이미 달러화로 표시된 국제가격이 통용되는 북한의 시장에서의 가격 변동은 기대하기 어렵기

때문이다. 더욱이 현재의 대북제재는 북한의 시장에서 통용되는 대부분의 생필품 등 거래상품을 제재하고 있지 않다. 이렇게 보면 대북제재가 효과를 발휘한다고 해도 북한의 시장에서 거래되는 대다수 제품의 시장가격은 급격히 변화하기 어려울 것이다. 물론 정제유와 같은 석유류 등 일부 제품은 현재 제재가 진행 중이다. 그러나 북한시장에서 거래되는 이들 상품의 경우 그 규모가 크지 않기 때문에 가격변동이 있을 경우 북한시장 스스로가 비공식 무역 등으로 충분히 대응할 수 있다. 이에 따라 설사 대북제재의 효과가 강력하다고 해도 북한의 시장가격은 단기간에 한해 공급에 차질이 빚어지는 일부 상품을 제외하고는 거의 변화가 없다고 보는 것이 매우 당연할 것이다.

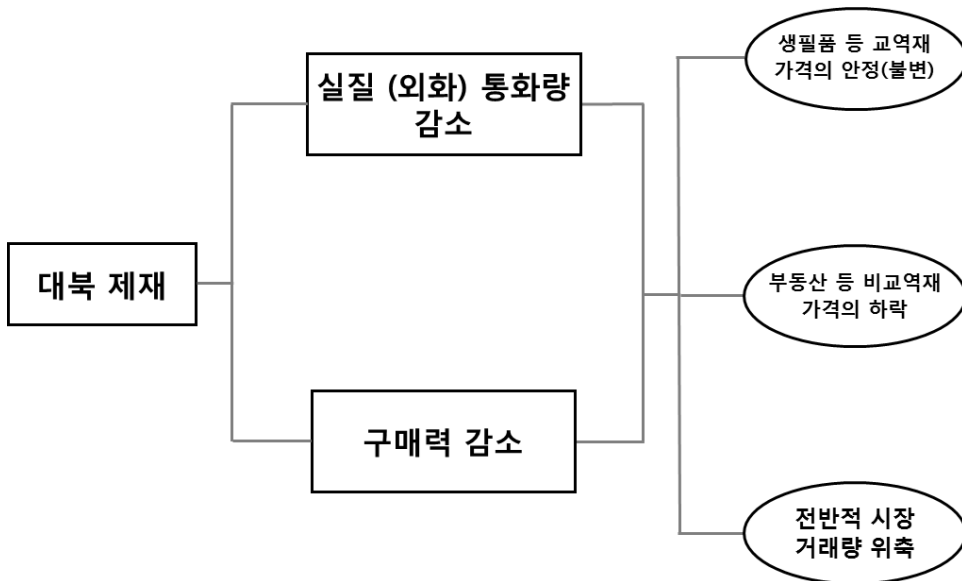
그렇다면 대북제재의 효과는 북한의 시장에서는 어떻게 나타날까? 물론 이에 대해서도 다양한 이견이 존재할 수 있지만, 적어도 다음의 몇 가지 사항에 대해서만큼은 논란이 크지 않을 것이다. 우선 국제사회의 대북제재가 위력을 발휘한다면 북한의 외화 수입이 줄어들게 되고, 이는 북한시장으로 유입되어 통용되는 외화의 양을 크게 줄일 것이다. 그 결과 한편으로는 북한의 일반 경제주체들 또는 시장의 구매력이 하락할 것이고, 다른 한편으로는 시장에서 유통되는 통화량(외화)의 규모가 줄어드는 현상이 발생할 것이다. 이러한 구매력의 하락은 당연히 시장의 (유효)수요를 감소시켜 시장거래를 위축시킬 것이다. 또한 사실상의 통화량 감소는 (자산)가격을 오히려 하락시킬 것이다. 왜냐하면 (자산)가격이란 결국 통화에 대비되는 해당 실물자산의 가치를 의미하기 때문이다. 물론 앞서 언급한 것처럼 달러화로 표시된 교역재 상품의 경우, 다시 말해 언제나 해외로부터의 수출입이 가능한 상품의 경우에는 별다른 변동이 없을 것이다. 그러나 이러한 교역이 사실상 불가능한 상품의 경우, 대표적으로 북한 내부의 부동산과 같은 실물자산의 경우에는 오히려 이러한 실질 통화량 감소로 인한 가격의 하락 효과가 나타날 것이다.

이렇게 보면 북한의 시장에 있어 대북제재의 효과는 크게 세 가지의 서로 다른 형태로 발현된다고 볼 수 있다. 첫째, 북한시장에서 거래되는 일반 교역재의 경우 별다른 시장가격의 변동 없이 안정적인 추세를 유지한다. 둘째, 그러나 북한의 부동산과 같은 실물자산 등 비교역재의 경우 시장가격이 오히려 하락한다. 셋째, 북한의 시장거래 규모가 위축된다. 그리고 이러한 현상은 당연히 대북제재로 인해 ㉠ 북한의 외화 수입이 줄어들어 시장의 실질적인 통화량이 줄어드는 동시에, ㉡ 일반 경제주체들의 구매력이 하락한다는 근원적인 충격으로부터 유래하는 것이다.

이러한 이유에서 2018년 북한경제에서 단순히 시장가격이 안정되었다고 해서 대북제재의 충격이 아직 북한 내부경제로까지 연결되지 않았다고 말하는 것은 매우 일면적인 분석일

수밖에 없다. 일반적으로 외부 관찰자들이 파악하는 북한의 시장가격은 주로 교역재에 대한 가격이고, 이들 교역재의 시장가격은 설사 대북제재의 영향이 크다고 해도 구조적으로 별다른 변화가 없는 것이 매우 당연하기 때문이다. 더욱이 주목해야 할 사실은 2018년 북한경제에서는 위에서 언급한 대북제재의 여타 영향력이 매우 분명히 발현되고 있다는 관측이 존재한다는 사실이다. 예를 들어, 최근 평양을 비롯한 북한의 상당수 지역에서 부동산 가격이 빠르게 하락하고 있다는 관찰이 있다. 이는 제재의 효과로 북한의 대외교역이 충격을 받고 그 결과 북한의 (외화)통화량과 구매력이 동시에 하락하면서 발생하는 현상으로 볼 수 있다. 여기에 더해 2018년에는 북한의 시장거래 역시 예년과 달리 빠르게 확대되지 못하고 있다는 관찰 역시 존재한다. 이른바 ‘장사가 잘 되지 않는다’는 말이 북한의 시장에서 나오고 있다는 것이다. 물론 현재로서는 이러한 상황이 얼마나 광범위하게 진행되고 있는지는 불확실하다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 앞서 언급한 대북제재의 다양한 효과들이 2018년 북한의 시장에서 이미 하나의 현실로 관찰된다는 점이다.

[그림 7] 북한시장에 대한 대북제재의 효과



이는 2018년 북한경제에서 대북제재에 따른 충격이 단순히 대외교역부문에 그치지 않고 북한 대내경제의 핵심이라고 할 수 있는 시장부문에까지 영향을 미치기 시작했음을 시사한다. 현재의 북한경제가 무역과 시장이라는 두 가지 축을 토대로 운영되고 있다는 점을 상기할 때, 2018년부터는 이러한 두 축 모두가 대북제재의 직접적 영향권 아래 들어갔다고 볼 수 있다. 이렇게 보면 2018년 북한경제가 이미 강화되는 대북제재로 인해 일종의 위기상황을 맞이하였거나, 아니면 조만간 북한경제가 이러한 위기상황에 돌입할 수밖에 없다는 판단이 가능할 것이다.

### 3. 2018년 북한경제 - 이미 시작된 현실의 위기 vs. 인식의 시차

그런데 위와 같은 부정적 해석에는 한 가지 의문이 존재한다. 만일 2018년 북한경제가 일종의 위기상황에 진입하는 단계였다면 왜 외부세계에서는 이를 크게 느끼지 못하는 것일까 하는 점이다. 이에 대해서는 형식논리적으로 크게 두 가지 해석을 내놓을 수 있다. 하나는 위의 부정적 해석이 틀렸다고 말하는 것이고, 다른 하나는 위의 부정적 해석이 틀리지는 않았으나 외부세계에서는 이를 충분히 느낄 수 없도록 만드는 별도의 요인이 작용한다고 주장하는 것이다. 그런데 당연히 위의 부정적 해석을 지지하는 경제학자들이라면 이 중 두 번째의 답변을 내놓을 것이다. 그리고 이에 대한 논거로 아마도 <표 4>와 같은 사례를 제시할 것이다.

이미 널리 알려진 것처럼 북한은 1990년대 중·후반에 대규모의 기근과 함께 기존의 경제구조 모두가 해체되는 극심한 경제위기를 경험하였다. 그런데 <표 4>에 따르면 이러한 북한의 경제위기는 멀게는 1980년대 후반, 가깝게는 1990년대 초반에 이미 시작되고 있었다. 1980년대 말 舊 소비에트 경제의 붕괴로 인해 당시까지 북한에 지원되었던 식유의 공급에 차질이 빚어지고 이로 인해 1990년대 초반부터 북한의 산업과 농업에 문제가 발생하기 시작했다는 뜻이다. 그러나 이러한 북한경제의 위기를 외부세계가 포착한 것은 1990년대 중반의 일이었다. 물론 이전에도 북한경제가 어렵다는 인식은 있었으나 이를 위기로 인식하는 경우는 많지 않았던 것이다. 이러한 사례가 시사하는 바는 매우 분명하다. 북한과 같이 접근성에 제한이 있으며, 해당 정보와 데이터가 극히 부족하고, 무엇보다 일반 경제주체들의 경제적 반응과 이를 통제하는 정권의 움직임이 일반적인 현대 사회와 매우 다른 나라의 경우, 설사 내부적인 경제적 위기가 존재한다고 하더라도 외부세계가 이를 즉각 알아차리기는 불가능에 가깝다는 것이다.

〈표 4〉 1990~95년 북한의 석유 및 비료 소비와 곡물생산

|       | 단위     |         | 1990년 | 1991년 | 1992년 | 1993년 | 1994년 | 1995년 |
|-------|--------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 석유 소비 | (천Br)  | IEA 추정  | 72.1  | 62.1  | 53.5  | 43.9  | 38.3  | 33.5  |
| 비료 소비 | (천MT)  | FAO 추정  | 832   | 811   | 783   | 766   | 323   | 104   |
| 곡물생산  | (백만MT) | 북한 공식통계 | 9.10  | 8.90  | 8.80  | 9.00  | 7.08  | 3.50  |

주: 원자료는 "International Energy Agency", "Food and Agriculture Organization", "DPRK/UNDP Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People's Republic of Korea(DPRK), Geneva, 29-29 May, 1998" 이나 이를 아래의 논문에서 재인용

자료: 이석, 「북한의 경제위기와 경제변화」, 통일논총 제25호 pp.69~100, 2007.

이처럼 2018년 북한경제를 부정적으로 바라보는 시각은 앞서의 긍정적 시각과는 완전히 다르다. 이에 따르면 2018년 북한의 대외교역은 점점 강화되는 대북제재로 인해 거의 붕괴에 가까울 정도로 커다란 충격을 받았다. 대북제재에 따른 급격한 수출의 감소로 외화 수입이 감소하고 이것이 급기야 북한의 수입을 본격적으로 줄어들게 만드는 단계에 이른 것이다. 그 결과 한편으로는 일반 경제주체들의 구매력이 감소하고, 다른 한편으로는 현재의 북한경제에서 사실상의 통화기능을 수행하는 달러화와 위안화 등 경화의 유통이 줄어드는 등 실질적인 통화량의 위축효과가 나타났다. 물론 현재의 북한경제에서는 제반 시장가격이 국제가격에 조응하는 달러화로 표시된다는 점에서 이러한 충격에도 불구하고 북한의 시장물가는 별다른 변화가 없었다. 그러나 이러한 국제가격에서 벗어나 있는 부동산과 같은 실물자산 등 비교역재의 가격은 이로 인해 크게 하락하는 모습이 나타났다. 무엇보다 일반 경제주체들의 구매력 감소로 인해 그간 빠른 성장세를 보이던 시장거래 자체가 정체를 보이는 현상도 발생한 것으로 판단된다.

이렇게 보면 2018년 북한경제는 매우 위험한 모습을 보였다는 판단이다. 점점 강화되는 대북제재로 인해 북한의 대외교역이 충격을 받고 이러한 충격이 점진적으로 북한의 시장활동과 같은 내부경제로 확산되기 시작했다고 볼 수 있기 때문이다. 물론 이러한 과정에서 북한주민들의 후생이 감소하고 그에 따른 내부의 불만 역시 증대했을 것이다. 그러나 북한경제 특유의 접근성의 문제, 그리고 이에 따른 정보와 데이터의 부족으로 이러한 현실은 외부세계에서 충분히 포착되지 못하고 있는 것이 현실이다. 그런데 바로 이러한 현실을 역으로 감안하면, '만일 앞으로 북한경제가 2018년의 상황에서 더욱 악화되어 외부세계에서 누구나 이를 쉽게 포착할 수 있는 순간이 된다면 이는 곧 북한의 경제상황이 돌이킬 수 없을 정도의 위기에 빠져 있는 것'임을 의미할 것이다. 현재 외부세계에서는 누구도 명시적으로 북한경제의 위기를

말하고 있지 않지만 이를 언제나 머리 속에서 완전히 배제하는 것이 반드시 바람직스러운 일만은 아니라는 뜻이다.

## V. 결론

우리는 본고에서 2018년 북한경제의 동향을 점검하는 한편, 이를 서로 다르게 해석하고 평가하는 여러 시각들을 소개하여 대비시키고자 시도하였다. 이를 위해 2018년 북한경제의 각 분야별 움직임을 분석하는 것으로부터 시작하여, 이를 긍정적으로 해석하는 시각을 정리하였고, 나아가서는 이에 대한 부정적 시각 역시 정리하여 앞서의 긍정적 시각과 대비시키는 작업도 수행하였다. 우리가 이러한 과정을 통해 도달한 결론은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 2017년부터 침체상태를 보인 북한의 거시경제추세는 2018년 들어 전반적으로 더욱 악화된 것으로 판단된다. 강화되는 대북제재로 인해 대중국 교역이 거의 붕괴(?)했다고 말할 수 있을 정도로 위축되었으며, 이로 인해 산업생산이 침체하여 공식부문은 물론 비공식 부문의 경제활동도 정체에 빠진 것으로 보인다. 다만, 북한의 시장가격은 여전히 안정적으로 유지되었으며 식량사정 등도 크게 악화되지는 않은 것으로 알려지고 있다.

둘째, 2018년 북한경제를 긍정적인 시각으로 바라보면, 그것은 대북제재의 효과와 함께 북한경제의 내구성과 버티기 능력을 동시에 나타내고 있는 것으로 평가할 수 있다. 대중국 교역이 급격히 위축되는 과정에서도 북한경제의 유지를 위한 최소한의 물자수입은 지속되고 있는 것으로 판단되며, 이는 북한경제 스스로가 강화되는 대북제재에서도 일정한 외화자산을 여전히 보유하고 있음을 시사한다. 더욱이 대외교역이 급락하는 과정에서도 시장가격이 극히 안정적으로 유지되고 있다는 사실은 제재의 충격이 북한경제의 대내부문으로는 확산되지 못했을 의미하는 것이다. 이렇게 보면 비록 2018년 북한경제가 제재로 인해 어려움을 겪은 것은 사실이지만, 과거와 같이 여전히 북한경제는 이러한 외부적 환경조건의 악화를 고유의 내구성으로 버텨내는 모습이었다고 판단할 수 있다.

셋째, 2018년 북한경제를 부정적인 시각으로 바라보면, 그것은 이미 일종의 위기상황에 돌입했다고 평가할 수 있다. 강화되는 대북제재로 인해 상품교역 이외의 여타의 외화 획득 채널이 봉쇄됨으로써 이제는 북한의 대중국 수출을 통한 외화 획득 자체가 직접적으로 대중국 수입규모를 제약하는 현상이 벌어지고 있기 때문이다. 더욱이 제재의 영향은 이미 시장을 포함한 북한의 내부경제로까지 확산되고 있다. 북한과 같이 달려화된 시장 및 국제(중국)시장과

통합된 시장을 보유한 나라에서는 제재의 충격이 생필품 등 교역재의 가격 하락으로 나타나는 것이 아니라, 외화 통화량의 감소와 일반 경제주체들의 구매력의 하락을 통해 부동산 등 비교역재의 가격 하락과 시장거래량 감소로 나타나기 때문이다. 실제로 2018년 북한경제에서는 이러한 비교역재의 가격 하락과 시장 거래량의 침체가 현실화된 것으로 알려지고 있다. 이는 과거와 달리 현재의 대북제재가 이미 북한의 대외교역을 넘어 북한의 내부경제에 까지 충격을 주고 있음을 의미하며, 그 결과 북한경제는 이미 2018년에 일종의 위기상황을 맞고 있다고도 볼 수 있다. 만일 앞으로도 이러한 제재가 완화되지 않을 경우 북한경제의 위기는 더욱 가중될 것이다.

북한경제를 바라보는 외부의 관찰자들이라면 누구나 동의하겠지만, 북한경제에 관한 한 확실한 것은 아무 것도 없다. 외부세계의 입장으로서는 이에 대한 기본적인 접근성의 문제가 존재하기 때문이다. 실제로 외부의 관찰자들에게 주어지는 북한경제의 데이터와 정보는 극도로 제한적이고 신뢰성 역시 불확실한 것들뿐이다. 그 결과 북한경제에 관한 한 누구도 ‘실체’를 확신하기가 쉽지 않다. 특히 본고에서 분명해졌듯이 2018년 북한경제와 관련해서는 이러한 곤혹스러움이 더욱 선명히 부각되는 것이 현실이다. 다만, 누구도 ‘실체’를 확신하기는 어렵겠지만, 계속해서 그 ‘실체’에 대해 이야기함으로써 언젠가는 누구나 그것을 쉽게 확인할 수 있는 시기가 오기를 기대한다.

# 제재에 대한 북한의 정책대응: 2018년 동향 및 2019년 전망

이종규 | 한국개발연구원 연구위원 | jklee@kdi.re.kr

## I. 머리말

2018년 북한은 두 개의 큰 외부충격을 경험했다. 하나는 북한경제에 매우 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됐던 2017년 안보리 결의들이 2018년부터 본격적으로 시작되는 것이었고, 또 다른 하나는 평창올림픽을 시작으로 남북정상회담, 북미정상회담 등 북한 역사상 유례 없는 외교적인 대화 국면이 전개되었다는 것이다.

이렇게 모순된 상황 속에서 북한 당국도 2018년의 경제정책 기조를 정하기 쉽지 않았을 것이다. 실제로 통계, 공식문헌, 고위급 증언 등을 통해 파악할 수 있는 2018년 정책기조는 최근 몇 년에 비해 뚜렷한 색깔을 가지지 못했던 것으로 나타난다. 가까운 예로, 2016년의 경우 본격적인 제재가 시작되는 시점이었기 때문에 속도전을 전개하면서 내부 자원을 동원했고, 2017년에는 유엔안보리 결의안 2321호의 영향으로 석탄 수출이 제한되는 등 대외적인 상황이 어려웠기에 자강력제일주의와 국산화를 전면에 내세웠다. 하지만 2018년에는 방향성을 정하기 힘든 상황이 지속되었던 만큼 어느 한 쪽으로 기조를 정하기는 어려웠을 것으로 보인다.

이에 본고에서는 2018년부터 새롭게 적용되는 대북제재(안보리 결의와 미국의 독자제재) 내용을 살펴보고, 이들이 북한경제, 특히 대외무역에 미친 영향은 어땠는지 파악해보며, 이러한 변화에 북한 당국이 어떻게 대응했는지 공식문헌에 나타난 주장들을 바탕으로 분석해보고자 한다. 끝으로 2019년에는 대외환경 변화에 따라 정책기조가 변할 가능성도 있겠지만, 우선 본고에서는 현재까지 나타난 방향성을 검토함으로써 향후 북한의 정책적 대응을 예측해보고자 한다.

## II. 2018년에 적용된 대북제재의 내용

2017년에는 유엔안보리 결의안 2356호(6월 2일), 2371호(8월 5일), 2375호(9월 11일), 2397호(12월 22일) 등 4개의 결의안이 채택되었다. 특히 이 안보리 결의는 2018년 북한경제에 직접적으로 영향을 미치게 될 내용들을 포함했다는 점에서 의미를 가진다. 또한 이 4개의 결의는 과거 6차례의 결의들과 달리 민생부문에도 직접적 제한을 가하고 있다는 점에서도 차별화된다. 그러한 측면에서 본 장에서는 2018년에 본격적으로 적용되었던 안보리 결의의 내용을 간략히 살펴보고자 한다. 새롭게 적용된 제재의 내용을 정확하게 알아야 국제사회의 제재가 2018년 북한경제에 어떠한 영향을 미쳤고, 이에 북한 당국은 어떻게 정책적으로 대응하려고 했는지 인과관계를 파악할 수 있기 때문이다.

먼저 유엔안보리 결의 2356호는 개인 또는 단체를 제재 대상에 추가했다는 점에서 경제에 미치는 직접적인 영향이 크지 않았으나, 유엔안보리 결의안 2371호는 차원이 달랐다. 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 해산물 등에 대해 ‘예외 없이’ 수출을 금지했으며, 신규 합작, 투자, 기존사업 확대 등을 모두 금지함으로써 수출과 투자 모두를 위축시켰다. 그리고 바로 이어진 유엔안보리 결의안 2375호는 섬유수출마저 금지시키는 한편 유류공급을 2018년부터 200만배럴로 제한하고 액화천연가스의 공급도 전면 금지시켰는데, 이는 최초로 민생 관련 부문에서도 수입을 제한하기 시작했다는 점에서 의의가 있다. 아울러 신규 해외 노동자의 취업 허가를 금지했으며, 합작사업도 전면 금지시켰다. 여기에 공해상 선박 간 이전을 전면 금지함으로써 검색 및 모니터링 절차를 엄격하게 했다. 끝으로 2397호는 앞선 2375호의 내용을 더욱 강화시켰는데, 연간 원유 및 정유 제품 공급을 각각 400만배럴, 50만배럴로 제한하는 한편, 해외에 파견된 노동자들도 24개월 내에 송환하도록 했다. 그리고 의심 선박에 대해서는 검색 및 억류까지 가능하게 했다.

이와 같이 2018년에 새롭게 적용되는 내용들이 많았고, 이에 맞추어 미국의 국내법과 행정명령 수위도 한층 더 높아졌다. 먼저 2016년 채택된 대북제재강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016: NKSPEA)은 여전히 북한을 가장 강력하게 압박하고 있는데, 북한과 석탄, 철, 철광석, 구리, 금, 티타늄, 아연, 희토류, 원유, 식량, 식품, 섬유, 사치품 등을 거래한 개인·단체를 제재 대상으로 지명할 수 있도록 했다.<sup>1)</sup> 이때 북한과 거래한 제3국의 개인과 단체도 지명할 수 있기 때문에 미국의 국내법은 안보리 결의를 실질적으로 강제하는 수단이 된다고 볼 수 있다. 아울러 북한 해외노동자를 고용하는

1) 이는 안보리 결의가 제재하는 분야가 확대됨에 따라 미국의 국내법인 대북제재강화법도 최근 제재의 범위를 확대하여 적용한 것이다.

제3자에게 제재를 가하도록 요구할 수 있으며, 이들에 의해 생산된 제품은 수입을 금지하고 있다.

미국의 국내법과 함께 행정명령 역시도 제재를 촘촘하게 만드는데, 안보리 결의에서 지정된 품목에 대해 수입을 금지하며(13570호, 2011년 4월 18일), 이렇게 금지한 행위에 연루된 개인이나 단체의 자산을 동결하거나 입국을 금지시킬 수 있게 했다(13687호, 2015년 1월 2일). 그리고 행정명령 13722호(2016년 3월 16일)는 해외 노동자 송출을 금지하는 한편, 북한과 거래하는 제3국의 개인, 기업, 은행을 제재할 수 있게 했으며(secondary boycott), 13810호(2017년 9월 20일)는 건설, 에너지, 금융서비스, 어업, IT, 제조업, 광업, 섬유, 운수업을 제재 대상에 포함시키고 북한에 다녀온 선박과 항공기의 미국 입항 및 입국을 180일 동안 금지시키기도 했다.

종합하면, 국제사회의 대북제재는 안보리 결의를 통해 제재의 수위를 정하게 되고, 미국의 국내법은 금지된 행위에 연루된 개인이나 단체를 지정하게 되며, 행정명령에 의해 입국금지, 자산동결, 교역금지 등 실질적인 조치를 취하게 한다. 특히 2016년 채택된 대북제재강화법(NKSPEA)은 미국 내에서 직접 법적인 근거를 가지도록 했는데, 2018년 안보리 결의의 적용 범위가 늘어남에 따라 제재의 대상이 되는 미국 국내법의 분야도 확대되었다고 볼 수 있다. 또한 이를 완전히 해제하려면 의회의 동의가 필요하기 때문에, 대통령이 정치적인 결단을 한다고 해도 제재를 모두 해제하기는 어려울 것이다.

〈표 1〉 2018년부터 본격적으로 적용된 대북제재의 주요 내용

| 유엔안보리 결의<br>(2371호, 2375호, 2397호)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 미국 독자제재                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 국내법                                                                                                                                                                                                    | 행정명령                                                                                                                                                                                                                    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- [수출] 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 섬유, 해산물 등 전면적으로 금지</li> <li>- [수입] 정제석유 2018년부터 1월부터 12개월 동안 총 50만배럴로 제한</li> <li>- [수입] 원유 2017년 12월 22일부터 12개월 간 총 400만배럴 또는 52.5만톤으로 제한</li> <li>- [수입] 액화천연가스(LNG) 공급 전면 중단</li> <li>- [검문검색] 의심선박 검색 및 억류 권한</li> <li>- [투자] 합작사업 전면 금지</li> <li>- [해외파견] 2017년 12월 22일부터 24개월 이내 북한 국적 해외 노동자 본국으로 송환</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- [대북제재 강화법] 안보리 결의에서 지정된 품목을 거래한 개인·단체를 지명, 북한 노동자가 생산한 제품 수입 금지 등</li> <li>- [테러지원국 재지정] 국제금융기구 지원 차단(2017년 11월)</li> <li>- [테러자금지원 위험국가] 개인·단체 지정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- [13687호(2015년)] 지정된 개인·단체 자산동결 및 입국 금지</li> <li>- [13722호(2016년)] 세컨더리보이콧 포함</li> <li>- [13810호(2017년)] 한 번 이상 중대한 교역(상품, 기술, 서비스) 시 제재, 북한에 다녀온 선박과 항공기 180일 입국 금지</li> </ul> |

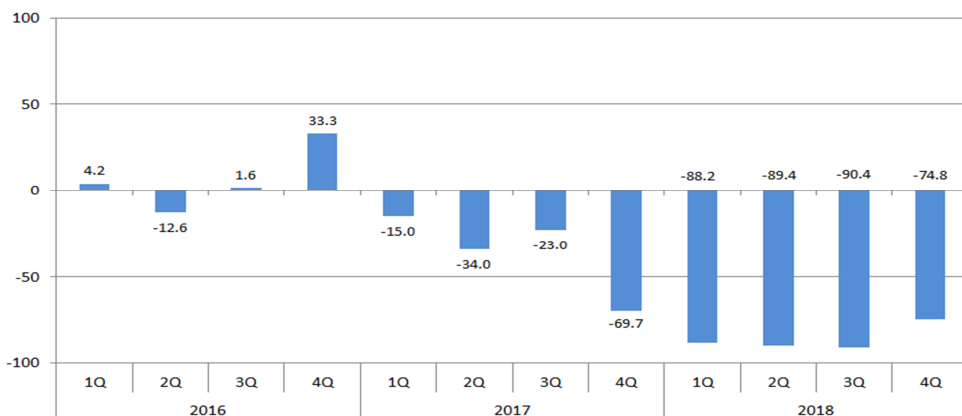
자료: 외교부 보도자료(2017. 8. 6; 2017. 9. 12; 2017. 12. 23); 남진욱(2016); 김중혁·정재만·장윤희·윤광호·김효은(2018); Rennack, D.(2018) 등을 바탕으로 필자 작성

### III. 2018년 대북제재의 영향<sup>2)</sup>

앞서 살펴봤듯이 2018년부터 적용된 대북제재는 북한경제에 큰 영향을 미칠 수 있는 내용들을 담고 있었다. 이러한 영향은 대외무역을 중심으로 나타났던 것으로 보인다. 실제로 2018년 북한의 대중수출은 약 2억 931만달러를 기록함으로써 전년에 비해 약 87.3% 감소하는 결과가 나타났다.<sup>3)</sup> 특히 거의 모든 품목의 수출을 금지한 유엔안보리 결의안 2371호(8월)와 2375호(9월)의 효과가 바로 2017년 4분기부터 나타나기 시작했으며, 2397호(12월)까지 가세하면서 2018년 내내 수출이 크게 위축되었다. 품목별로 보면 이러한 추세는 두드러진다. 2017년 석탄 수출 한도가 제한되기는 했으나(유엔안보리 결의안 2321호), 석탄을 비롯하여 의류, 해산물, 철광석 등 전통적인 품목들이 여전히 상위권에 올라 있다. 하지만 2018년의 경우,<sup>4)</sup> 제재의 범위가 광범위했던 만큼 기존 품목들이 상위권에서 사라지는 대신, 페로실리콘, 텅스텐광, 천연산화마그네슘, 콩류 등 과거에 찾아볼 수 없던 품목들이 많이 수출된 것으로 나타났다.

[그림 1] 유엔안보리 결의안 2397호의 영향: 북한의 대중수출 증가율(분기별)

(단위: %)



주: 전년동기대비 증가율.

자료: KITA([www.kita.net](http://www.kita.net), 접속일: 2018. 6. 1); 중국해관통계(접속일: 2019. 2. 14).

2) 대북제재가 무역에 미친 영향에 관한 자세한 분석은 본 호의 정형근, 「2018년 북한의 대외무역 평가와 전망: 최근 5년간 북중무역을 중심으로」를 참고하라.

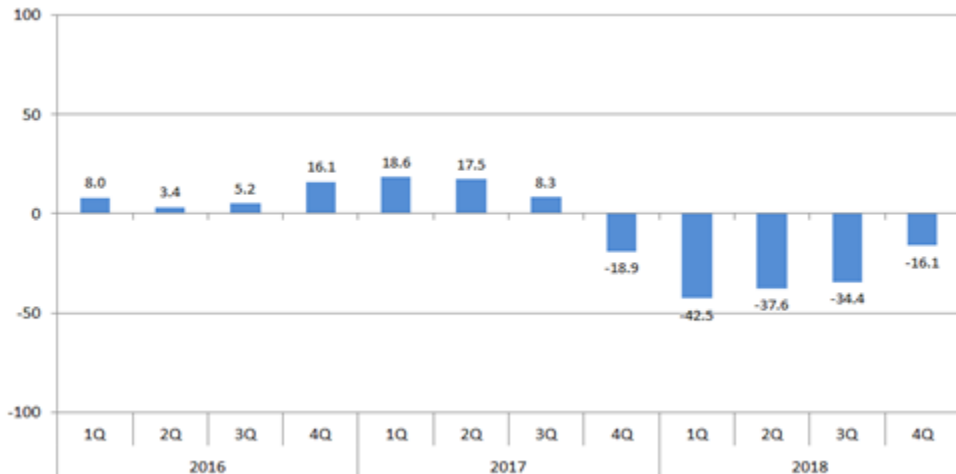
3) 중국해관통계(접속일: 2019. 2. 14).

4) 중국해관은 무역 데이터를 2018년 1분기까지만 발표하고, 이후부터는 발표를 미루고 있다(<http://english.customs.gov.cn/>). 이에 따라 본고에서 말하는 2018년의 실적은 1분기까지만으로 한정된다.

다음은 제재가 북한의 수입에 미친 영향이다. 2018년 북한의 대중수입은 약 22억 3,841만달러를 기록함으로써 전년에 비해 32.7% 감소하는 결과가 나타났다.<sup>5)</sup> 이 결과가 과거와 비교하여 특이한 것은 그동안 어떠한 제재 속에서도 대중수입은 전반적으로 증가세를 유지해 왔는데, 이번에는 이마저도 위축되었다는 점이다. 수출 감소의 경우 대북제재가 직접적인 원인이라고 판단할 수 있겠으나, 수입의 경우 제재에서 직접 언급된 민생 품목이 원유, 석유제품, 액화천연가스 정도에 불과한 점을 고려한다면 수입에는 간접적인 요인이 작용했을 가능성이 크다. 또 하나 특이한 점은, 2018년 1분기 증가율이 -42.5%를 기록한 이래 4분기로 오면서 감소폭이 점점 더 줄어들고 있다는 사실이다. 즉, 직접적인 제재와 관련이 없는 수입의 경우 감소 추세가 제재 초기에 비해 회복되어서 그렇게 나타났을 수 있다. 물론 2017년 4분기 수입이 과거에 많이 줄어들었기 때문에 기저효과로 감소폭이 작았던 것으로 해석할 여지도 있으나, 2018년 4분기의 수입액 자체가 점차 늘어나고 있다는 점을 감안한다면 중국 측의 제재가 다소 느슨해지고 있다는 시그널일 수 있다.<sup>6)</sup> 이는 조금 더 긴 추세를 봐야 정확하게 판단할 수 있을 것이다. 품목을 보면 2018년 1분기까지 대두유, 사과, 밀가루, 황새치, 청어 등 주로 식량과 관련된 물품이 북한으로 많이 들어간 것이 확인된다.

[그림 2] 유엔안보리 결의안 2397호의 영향: 북한의 대중수입 증가율(분기별)

(단위: %)



주: 전년동기대비 증가율.

자료: KITA(www.kita.net, 접속일: 2018. 6. 1); 중국해관통계(접속일: 2019. 2. 14).

5) 중국해관통계(접속일: 2019. 2. 14).

6) 2018년 북한의 대중수입액: 4.1억달러(1분기), 5.8억달러(2분기), 5.9억달러(3분기), 6.6억달러(4분기)

## IV. 2018년 북한의 정책대응<sup>7)</sup>

그러면 2018년 북한경제는 종합적으로 어떻게 평가할 수 있을까? 비록 제재의 효과가 얼마나 컸는지에 대해서는 논란의 여지가 존재할 수 있으나, 2018년 제재가 북한의 경제를 후퇴시켰을 것이라는 데에는 경제학자들 간에 이견이 없다. 다시 말하면, 제재가 북한경제에 실질적인 외부충격으로 작용했다는 점에 대해 거의 모든 전문가들이 동의하고 있는 것이다. 그리고 이것은 북한경제가 당장 붕괴할 정도는 아니지만, 적어도 제재로 인해 당국이 정책적인 부담을 가질 수준에 이르렀을 가능성을 시사한다.

무엇보다도 제재가 직접적으로 가해졌던 대외경제부문에서는 큰 영향을 받았을 것이다. 특히 외화 획득과 관련해서는 더욱 그러했을 것이고, 상대적으로 제한이 약했던 내수에서는 덜했을 것이다. 이와 같은 상황을 고려하여 북한은 외부 측면에서는 제재를 우회하거나 수월하게 외화를 획득할 수 있는 채널을 확보하고자 했으며, 내부 측면에서는 비공식부문을 중심으로 활성화되고 있는 내수를 최대한 활용하려는 노력을 지속했다.

구체적으로 말하면, 북한은 제재의 영향을 조금이라도 덜 받는 산업, 품목, 부문에 집중하고자 했던 것으로 보인다. 산업 측면에서는 국산화를 중심으로 경공업에 대한 의지를 강하게 드러냈고, 품목 측면에서는 제재 대상에 해당되지 않는 제품을 수출하거나 생산할 것을 주문했으며, 내수를 활성화시킬 수 있는 프로젝트들을 중점적으로 추진했던 것이다. 즉, 중화학공업보다는 경공업, 광물보다는 이를 가공해서 수출할 수 있는 가공품, 제재의 부담이 덜하고 경제개발과 관련시킬 수 있는 관광산업, 건설이나 토목을 통한 내수 경기부양, 석탄을 원료로 활용하는 탄소하나화학공업 등이 북한 당국이 정책적으로 택할 수밖에 없었던 선택지였던 것이다.

아울러 북한 당국이 중요하게 관심을 기울이는 또 다른 부문은 거시경제 안정이었다. 제재가 북한경제를 위협했지만, 그래도 거시경제 안정성을 유지하면서 버틸 수 있었던 원동력은 물가와 환율의 안정이었다고 판단했기 때문일 것이다. 이에 따라 단기적 차원에서는 물가와 환율 변동에 선제적으로 대응할 것을 주문하고 있으며, 중장기적인 차원에서는 시중에 떠돌고 있는 유휴화폐 및 외화를 흡수하려는 방안을 강구하는 노력을 지속했다(이종규, 2017, pp.120~124). 특히 중앙은행은 통화 발행을 억제하는 한편, 금융기관들은 ‘내부예비’를 적극적으로 활용하는 데 집중해야 한다는 주장도 많이 나오고 있다. 즉, 단기 예금보다는

7) 본 장의 주요 내용은 이종규, 『대내외 환경변화에 따른 북한의 경제정책 대응 분석』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2018(출간예정)을 바탕으로 재정리한 것이다.

장기 예금을 유도할 수 있도록 높은 금리를 제시해야 한다고 하거나, 예금에 대한 인출을 자유롭게 함으로써 주민들이 은행을 신뢰할 수 있게 해줘야 한다거나, 현금카드, 신용카드, 전자결제 등을 활성화 하하고자 하는 것들은 이러한 노력의 일환으로 판단된다. 이는 북한이 시장을 억제하기보다는 적절하게 활용하고자 하는 정책의 방향성을 보여주는 사례라고 할 수 있겠다.

〈표 2〉 2018년 북한의 정책대응

| 대응                 | 주요 사례                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국산화<br>(경공업)       | “경공업 공장들에서는 주체화의 기치를 높이 들고 우리의 원료, 자재로 생산을 다그치기 위한 사업에 큰 힘을 넣어 우리 나라의 자원에 의거한 소비품, 제품들을 많이 만들어내야 한다. 수입병을 없애고 오늘의 현실적조건에 맞게 생산을 정상화하는데서 걸린 원료, 자재문제를 자체로 해결하기 위한 사업을 짜고들어야 한다.”<br>(리봉남, 김일성종합대학학보, 2018년 제4호, p.130)                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 제재 우회<br>(가공업, 관광) | “우리의 가공품들이 수출무역에 대한 각종 장벽과 제재조치를 극복하고 국제시장에 원활하게 진출할 수 있도록 하려면 국제시장에서 수요가 높고 공급이 제한되어 있는 가공품들을 높은 질적수준에서 제때에 개발, 생산하여야 하며...” (장순남, 김일성종합대학학보, 2018년 제3호, p.142)<br><br>“한 상품의 수출에만 치우친다면 해당 상품에 대한 국제시장수요가 떨어지거나 없어지는 경우 그것은 나라의 수출무역에 엄청난 영향을 주게 된다. 이것은 수출상품의 품종을 끊임없이 확대해나갈 때 수출무역을 안전하게 지속적으로 발전시킬 수 있으며 가공품수출비중을 높이는 방향에서 나라의 무역구조를 개선해나갈 수 있다는 것을 보여준다.” (장순남, 김일성종합대학학보, 2018년 제3호, p.144)<br><br>“우리의 우세한 자원과 능력을 외국의 선진적인 기술 및 자금과 결합하여 세계적인 경쟁력을 가진 관광제품을 더 빨리, 더 훌륭히 만들어내자는 것이다.” (김충혁, 경제연구, 2017년 제4호, p.54) |
| 내수 활용<br>(건설, 석탄)  | “날로 악랄해지는 경제봉쇄책동 속에서도 건설의 불바람을 세차게 일으켜 현대적인 건축물들을 일떠세우는 거창하고 방대한 대건설전투를 벌려 나가는 것” (김성철, 사회과학원학보, 2017년 제2호, p.35)<br><br>“탄소하나화학공업을 창설하게 되면 석탄을 기초원료로 하여 우리에게 없거나 모자라는 원료와 연료를 마음먹은대로 생산보장할 수 있다. 지금 탄소하나화학공업분야에서는 석탄을 가스화하여 합성가스로부터 직접 휘발유와 디젤유를 합성하거나 메탄올을 거쳐 휘발유를 생산하고 있다.” (김영철, 경제연구, 2018년 제2호, p.16)                                                                                                                                                                                                                |

자료: 이종규, 『대내외 환경변화에 따른 북한의 경제정책 대응 분석』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2018(출간예정)을 바탕으로 재정리.

## V. 평가 및 전망

종합하면, 2018년 북한경제에는 제재의 효과가 본격적으로 나타났다. 특히 수출(-87.3%) 이 수입(-32.7%)보다 훨씬 더 많이 감소하면서 전체 외화수급 상황에도 부담이 전가되었을 가능성이 있다. 비록 대외적 측면에서의 문제가 내수까지 파급되지는 않은 것으로 보이지만, 당국이 택할 수 있는 정책적 선택지의 범위가 굉장히 좁을 수밖에 없었을 것이다. 실제로 북한은 외부적 측면에서는 제재를 회피할 수 있는 대체 채널을 확보하고자 노력하는 한편, 내수부문에서는 비공식부문의 자금을 공식적이고 제도적으로 활용할 수 있는 방안을 강구하는 등 수세적인 모습을 보였다.

그러면 올해 북한은 어떠한 경제정책 기조를 보일 것인가? 이는 대외환경 변화에 따라 매우 달라지겠지만, 일단 현 시점에서는 작년 기조와 비교하여 크게 달라지지는 않을 것으로 보인다. 또한 올해도 형식적인 측면에서는 경제에 집중하는 모습을 보일 것으로 예상된다. 실제로 2019년 김정은 위원장 신년사에는 경제건설에 총력을 집중해왔고, 앞으로도 그럴 것이라는 표현이 여러 차례 등장하고 있으며, ‘경제’라는 단어도 총 38회나 언급되었다.

그러나 아직까지는 형식적인 강조에 불과할 뿐이며, 실질적인 변화는 조금 더 시간을 두고 판단해 봐야 알 수 있을 것이다. 2019년 신년사에는 과거와 마찬가지로 자립경제에 대한 강조가 많이 이루어지고 있으며, 내용에 있어서도 최근 몇 년간의 기조와 비교하여 달라진 바가 별로 없기 때문이다. 석탄, 건설 등을 바탕으로 자립경제의 토대를 강화했는데, 앞으로도 그러한 방향을 견지할 것이라고 강조한다거나 기존에 있는 인적·물적 자원을 효율적으로 활용하는 데 만전을 기해야 한다는 주장은 과거에도 많이 봐왔던 주장이다.<sup>8)</sup> 향후 에너지부문에서 자립토대를 마련하는 데 집중하겠다는 대목 정도가 주목할 만한 부분이다.<sup>9)</sup>

그보다 현재의 상황에서 북한은 대외부문보다는 내수(시장, 비공식부문)에 더 의존할 수밖에 없기 때문에 경제주체들의 인센티브를 제고하고, 이들이 가지고 있는 자금을 흡수하는 데 더 관심을 기울일 것으로 보인다. 무엇보다도 북한 당국의 입장에서 보면, 시장은 여전히 효용가치가 있는 영역이다. 먼저 공급 측면에서는 국영부문이 배급은 물론 상품공급 기능도 제대로 수행하지 못하는데 시장은 이를 훌륭히 메꾸어 내고 있으며, 재정 측면에서는 시장을 통제할 경우 재정수입이 부족해질 정도로 의존도가 높아졌다. 한편, 정치적 측면에서는 시장의

8) “자립경제의 잠재력을 남김없이 발양시키고 경제발전의 새로운 요소와 동력을 살리기 위한 전략적 대책들을 강구하며 나라의 인적, 물적자원을 경제건설에 실리있게 조직동원하여야 합니다.”

9) “올해 사회주의 경제건설에서 나서는 가장 중요하고도 절박한 과업의 하나는 전력생산을 획기적으로 높이는 것입니다.”, “나라의 전력 문제를 풀기 위한 사업을 전국각적인 사업으로 틀어쥐고 여량발전소와 단천발전소를 비롯한 수력발전소 건설을 다그치고 조수력과 풍력, 원자력발전능력을 전망성있게 조성해나가며 도, 시, 군들에서 자기 지방의 다양한 에너지를 효과적으로 개발리용하여야 합니다.”

확산 자체가金正은 정권에 주는 부담이 크지 않고, 여전히 통제 가능한 수준으로 인식되기 때문에 시장을 ‘관리 가능한’ 수준으로 유지하는 데에만 관심을 기울일 것으로 보인다.

따라서 올해는 우리식경제관리방법의 원칙에 따라 경제주체들의 자율성을 보장하고 이들을 효율적으로 관리할 방법을 모색하는 노력,<sup>10)</sup> 기업의 경영활동을 보장할 수 있도록 방안을 강구하는 노력,<sup>11)</sup> 그리고 시중에 있는 유희화폐 및 외화를 흡수하기 위한 노력<sup>12)</sup> 등이 지속될 것으로 보인다. 결론적으로 북한은 올해 대북제재에 대응하여 시장을 적극적으로 활용하는 한편, 이들이 공식부문의 성장을 유도할 수 있도록 경제체제를 정비해 나갈 것으로 예상된다. 그렇기 때문에 대외적·외교적 환경변화를 차치하더라도 북한에서 이루어지는 수입허가제, 협동구좌제, 신용카드 활성화, 상업은행 육성 등 시장에 대한 공식화·제도화 조치들이 어떻게 진화해 나가는지 주목해 볼 필요가 있다.

10) “경제전반에 대한 통일적 지도를 원만히 실현하고 근로자들의 자각적 열의와 창조력을 최대한 발동할 수 있도록 관리방법을 혁신하여야 합니다.”  
11) “경제적 공장들이 기업체들의 생산활성화와 확대재생산에 적극적으로 작용하도록 하여야 합니다. 경제사업의 효율을 높이고 기업체들이 경영활동을 원활하게 해나갈 수 있게 기구체계와 사업체계를 정비하여야 합니다.”  
12) “내각과 국가경제지도기관들은 사회주의경제법칙에 맞게 계획화와 가격사업, 재정 및 금융관리를 개선하며...”

## 참고문헌

- 김종혁 · 정재완 · 장윤희 · 유광호 · 김효은, 「미국의 경제제재 완화사례 분석」, KIEP 기초자료, 2018. 10. 24.
- 남진욱, 「국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 10월호 외교부 보도자료, 「유엔안보리 대북제재 결의 2371호 채택」, 2017. 8. 6.
- \_\_\_\_\_, 「유엔안보리 대북제재 결의 2375호 채택」, 2017. 9. 12.
- \_\_\_\_\_, 「유엔안보리 대북제재 결의 2397호 채택」, 2017. 12. 23.
- 이종규, 「북한경제의 달라라이제이션: 원인과 영향」; 이석편, 『북한경제의 변화와 남북한 경제통합 분석』, 연구보고서 2017-10, 한국개발연구원, 2017.
- \_\_\_\_\_, 『대내외 환경변화에 따른 북한의 경제정책 대응 분석』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2018(출간예정).

### 〈북한문헌〉

- 김성철, 「건설의 중요성에 대한 새로운 해명」, 『사회과학원학보』, 2017년 제2호, 사회과학출판사, 2017.
- 김영철, 「탄소하나화학공업을 창설하는것은 화학공업의 주체화실현의 중심고리」, 『경제연구』, 2018년 제2호, 과학백과사전출판사, 2018.
- 김중혁, 「원산-금강산 국제관광지대 개발에서 외국투자리용의 특성」, 『경제연구』, 2017년 제4호, 과학백과사전출판사, 2017.
- 『노동신문』, 「신년사」, 2018. 1. 1.
- 리봉남, 「현시기 경공업부문을 발전시키는데서 나서는 중요한 문제」, 『김일성종합대학학보』, 2018년 제4호, 김일성종합대학출판사, 2018.
- 장순남, 「대외무역에서 가공품수출비중을 높이는 것은 나라의 무역구조 개선의 중요한 과업」, 『김일성종합대학학보』, 2018년 제4호, 김일성종합대학출판사, 2018.

- Rannack, D. E., “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions”, Congressional Research Service, 7-5700, June 11, 2018.

### 〈웹사이트〉

- 한국무역협회(<http://www.kita.net>, 접속일: 2018. 2. 1).
- 해관통계(<http://english.customs.gov.cn>, 접속일: 2018. 2. 14).

# 2018년 북한 산업 및 실물경제 동향

이석기 | 산업연구원 선임연구위원 | sklee@kiet.re.kr

## I. 개관

2018년 북한의 산업 및 실물 부문은 대내외 여건이 다른 방향으로 영향을 미친 가운데 전년에 비해 생산 및 투자가 다소 줄어든 것으로 추정된다.

연중 지속된 강력한 대북 경제제재로 대외경제 부문이 북한의 산업 및 실물 부문에 상당한 타격을 준 것으로 추정된다. 2018년 북한의 대중무역은 수출이 전년 대비 87% 감소하고, 수입도 33% 감소하여 전체 무역량이 전년에 비해 51% 감소하였다. 대중수출의 통제로 수출광업과 봉제의류 등 수출 제조업이 심대한 타격을 입었으며, 소재와 기계류의 수입 통제로 내수용 생산 및 투자도 적지 않은 영향을 받았다. 자본재 수입 통제를 비롯한 본격적인 대북 경제제재가 2017년 하반기 이후부터 시행되었기 때문에 대북 경제제재가 북한의 산업 및 실물 부문에 미친 부정적인 영향은 2017년보다 심화된 것으로 추정된다. 수출 감소에 의한 외화 부족과 수입 통제에 따른 자본재 및 원부자재 수입 감소가 본격적으로 북한 산업의 투자 및 생산을 둔화시키는 역할을 한 것으로 보인다.

반면, 대내적 여건과 정부의 정책은 2018년 북한 산업 및 실물 부문에 다소 긍정적으로 작용한 것으로 추정된다. 북한 당국은 2017년에 이어 2018년에도 경제의 불안정을 자극할 대규모 경기진작 정책을 추진하지는 않은 것으로 보인다. 다만, 경제발전5개년전략 3년차인 2018년에는 전력 및 금속 부문의 성과 도출을 위한 투자가 전년에 비해 증가한 것으로 보이며, 김정은 위원장이 중시하고 있는 관광 인프라 구축을 위한 건설활동도 증가하여 전년에 비해서는 정부의 역할이 다소 증가한 것으로 추정된다. 2017년에 비해 늘어난 강수량으

로 수력발전이 적지 않게 증가하였으며, 화력발전도 연료탄 공급증가 및 설비 개보수 등으로 소폭 증가하여 북한 내 발전량이 전년에 비해 적지 않게 증가한 것으로 추정된다. 수출용 봉제의류 생산은 거의 중단되었지만 내수 시장이 그런대로 유지되어 가공식품을 중심으로 경공업 생산도 어느 정도 유지된 것으로 보인다.

2018년 북한의 산업 및 실물 부문은 대외무역 감소의 부정적인 영향이 기후조건이나 경제정책 등에 의해서 완전히 상쇄되지 못하여 광업과 제조업을 중심으로 전년에 이어 다소 후퇴한 것으로 추정된다.

## II. 2018년 북한 산업 및 실물 동향

### 1. 전력 및 광업

#### 가. 전력

2018년 북한의 전력 생산은 경제발전5개년전략의 성과를 거두기 위한 발전 부문에 대한 자원투입 증가 및 강수 조건 개선 등에 따른 중대형 수력발전량 증가 등으로 전년에 비해 소폭 증가한 것으로 추정된다. 한국은행 추정치에 의하면, 2017년 북한의 발전량은 화력발전량이 소폭 증가하였음에도 불구하고 강수량 부족에 따른 수력발전량 감소폭이 커서 전체적으로 2.9% 감소하였다. 그런데 2018년에는 강수량 증가 등으로 수력발전량이 전년과 달리 상당 폭 증가하였고, 화력발전량도 경제발전5개년전략 성과 도출을 위한 화력발전소의 개보수와 연료탄 공급 증대 등으로 전년 수준으로 증가하여 전체적으로 적지 않게 증가한 것으로 추정된다. 그 결과 2018년 북한의 발전량은 2016년 수준이거나 그보다 다소 증가하였을 것으로 추정된다.<sup>1)</sup>

2018년 북한 발전부문의 성장은 수력발전이 주도한 것으로 보인다. 봄과 여름의 가뭄으로 수력발전량이 감소된 2017년과 달리 2018년에는 가뭄의 영향을 거의 받지 않은 것으로 보이는 가운데, 노동신문 등 북한 공식매체에서 언급되는 발전부문 성과는 수력발전부문에 집중되었다. 증산돌격운동 개시 이후 10월 중순까지 계획보다 수천만kWh 전력을 증산하였다는 서두수발전소<sup>2)</sup>와 상반기 전력 생산 계획을 초과 수행하였다고 하는 원산청년호발전소

1) 2019년 신년사에서 “2019년에 발전량이 최고 연도 수준을 회복할 것”을 제시한 것은 2018년 발전부문의 성과를 바탕으로 한 것으로 보인다.

등에 대한 성과 보도가 증가하였으며, 희천3호발전소, 서두수발전소, 안변청년2호발전소, 백두산영웅청년발전소, 위원발전소 등에 대해서도 연간 전력 생산 계획을 완수하였다고 보도하는 등 성과 보도가 전년에 비해 크게 증가하였다. 또한 중앙방송은 7월 1일 전력공업 부문이 상반기 인민경제계획을 초과 수행하였다고 보도하였는데, 이는 수력발전부문의 호조에 따른 것으로 보인다. 화력발전부문은 4월에 조업 이래 월 최고 생산실적을 기록하고,<sup>3)</sup> 3/4분기 전력 생산 계획을 완수하였다고 하는 순천화력발전소의 성과 보도<sup>4)</sup>가 집중되는 가운데 평양화력발전소와 동평양화력발전소의 성과도 비중 있게 보도되었다. 화력발전부문의 성과는 경제발전5개년전략에서 비중이 높은 전력부문의 성과 제고를 위하여 발전소의 개보수와 현대화 투자를 지속하고, 연료탄 공급을 확대하였기 때문으로 보인다.

발전부문의 투자도 지속되고 있다. 2017년 5월 착공하였지만 큰 진척이 없던 대규모 수력발전소인 단천발전소 건설 사업이 2018년에 본격적으로 추진되었다. 이 밖에 어랑천발전소 등 중대형 발전소와 홍주청년4호발전소 등 중소형 발전소 건설이 추진되었으며, 어랑천5호 발전소, 예성강청년5호발전소, 금야강 군민발전소 등이 완공되었다. 화력발전부문에서는 12월에 북창화력발전소의 설비 능력 확충 공사가 완료되어 수십만kWh의 설비 능력이 확충되었다고 한다.<sup>5)</sup> 동 발전소는 2017년에 1호 발전기에 고온공기를 통한 미분탄 착화기술에 의한 무중유 착화에 성공하였는데, 2018년에는 고온공기 연소를 통한 미분탄 착화 및 연소 안정화 기술을 도입하여 북한이 절대적으로 부족한 중유를 절약할 수 있게 되었다고 한다. 이 밖에 청천강화력발전소와 평양화력발전소 등의 개보수 및 설비 증설 성과가 보도되었다.

## 나. 광업

광업 부문은 무연탄 및 철광석 등 핵심 지하자원의 수출을 금지하는 대북 경제제재가 연중 강력하게 시행되었기 때문에 수출 부문이 전년에 이어 괴멸적인 타격을 입었을 것으로 추정된다. 따라서 내수용 광업이 다소 성장하였다고 하더라도 광업 전반으로는 생산이 큰 폭으로 감소하였을 것으로 추정된다. 2018년에는 무연탄 및 철광석 등 북한의 핵심 지하자원의 수출이 사실상 중단되었기 때문에, 수출 광업 부문이 받은 타격은 무연탄 수출이 66% 감소하고, 철광석 수출이 39% 증가한 2017년에 비해 심화되었을 것으로 추정된다.

2) 『노동신문』, 「서두수 발전소 증산돌격 운동 개시 후 현재까지 계획보다 수천만 kWh 전력을 더 생산」, 2018. 12. 15.

3) 『노동신문』, 「전력증산의 불길 세차게 타오르다-순천화력발전소에서」, 2018. 6. 4.

4) 노동신문은 순천화력발전소가 10월 31일까지 계획보다 5,000여만kWh의 전력을 증산하였다고 주장하였다 (『노동신문』, 「수천만kWh의 전력 증산-순천 화력발전소에서」, 2018. 10. 31).

5) 공사 기간은 2년반이며, 12월 12일에 준공하였다 (『노동신문』, 「북창화력발전련합기업소 발전설비 증설대상 준공식 진행」, 2018. 12. 12).

경제발전5개년전략의 핵심 부문인 발전부문을 지원하기 위한 연료탄 증산 노력이 지속되고 있어 내수용 석탄광업 생산은 다소 증가하였을 것으로 보이지만, 성과 보도의 구체성이 떨어지고 상반기에 보도가 집중된 2017년과 유사한 양상을 보이고 있어 성과가 그리 크지는 않을 것으로 추정된다.<sup>6)</sup> 석탄 이외의 광업 부문에서는 핵심 철광산인 무산광산의 생산 성과 보도가 전년에 비해 증가한 것으로 미루어 내수용 철광석의 생산이 다소 증가하였을 가능성이 있으며, 여타 광업 부문에서는 별다른 성과가 없는 것으로 추정된다.

## 2. 제조업

### 가. 중화학 공업

2018년 중화학 공업은 전년에 비해 생산과 투자가 소폭 감소한 것으로 추정된다. 소재 및 자본재 수입을 통제하고 있는 대북 경제제재가 본격적으로 북한 산업에 영향을 미친 것으로 추정되며, 경제발전5개년전략 수행을 위한 내부적 노력이 경제제재의 부정적인 영향을 부분적으로 상쇄하였지만 상황을 반전시킬 정도로 강력하지는 않은 것으로 추정된다.

금속공업은 전년 수준의 생산이 이루어진 것으로 보이며, 투자는 확대된 것으로 보인다. 2017년 완공된 김책제철소 산소열법용광로에서 2018년 초부터 선철을 제조하기 시작하였으며, 이 선철을 통한 강철 생산도 2월부터 시작되었다. 3월에 산소열법용광로의 선철 생산 실적이 크게 증가하였고,<sup>7)</sup> 10월에 나온 김책제철소의 철강재 생산이 증가하였다는 보도<sup>8)</sup> 등을 미루어 볼 때 기존의 고로 제철법을 대체한 산소열법용광로 제철법이 어느 정도 성과를 거두고 있는 것으로 추정된다. 다만, 김책제철소의 산소열법용광로의 선철 생산량이 고로 제철법에 의한 2017년 선철 생산량보다 많은지 여부는 확인이 불가능하다. 이 밖에 황해제철소, 천리마제강소, 성진제강소 등에서 주체철을 중심으로 생산 성과가 비중 있게 보도되었다. 대북 경제제재로 북한의 철강재 수입이 중단되었기 때문에 국내 수요를 충족시키기 위해서 제강부문의 생산활동이 증가했을 가능성도 있다.<sup>9)</sup> 2018년 북한의 금속공업에서는 생산보다 투자 동향이 더 두드러진다. 기존의 고로 제철법에서 산소열법용광로 제철 체계로 전환이 완료된 김책제철소의 성과<sup>10)</sup>가 가장 비중 있게 보도되었으며, 황해제철소<sup>11)</sup>와 천리마제강소

6) 즉, 석탄공업성 전반의 증산 규모가 구체적으로 보도되던 2015~16년에 비해 석탄공업성 전반의 증산 규모가 제시되지 않았으며, 비교적 구체적인 증산수치를 보도하였던 상반기에 비해 하반기로 갈수록 계획 이행 여부 보도가 주를 이루었다.

7) 노동신문은 김책제철소 산소열법용광로의 생산량이 3월 들어 크게 증가해 12일에는 근 2배로, 13일에는 2.5배로 증가하였다고 한다. (『노동신문』, 「산소열법용광로 조업이래 주체철 생산 2.5배로 강성」, 2018. 3. 25).

8) 『노동신문』, 「주체화된 생산공정들이 위력 떨친다」, 2018. 10. 3.

9) 북한은 중국에 선철과 망간철 등을 수출하고, 중국으로부터 강철과 강철제품을 수입해 왔다.

10) 김책제철소의 산소열법용광로 건설은 2017년에 완료되어 2018년 초에 출철을 시작하였다. 2018년에는 산소열법용광로 제철 체계 완성을 위한

등에서도 중요한 설비 투자가 완료되었다. 특히 2018년에는 선탄 가스화에 의한 압연강재 생산공정의 구축에 주력한 것으로 보인다.

화학공업 부문에서는 제약부문을 제외하고는 구체적인 성과 보도가 많지 않은 것으로 보아 별다른 성과는 없는 것으로 추정된다. 중국으로부터 화학 소재의 수입이 크게 줄어든 것도 북한의 화학공업 부문에 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 생산과 달리 투자부문에서는 전년보다 활발한 활동이 포착된다. 특히 전년에 비해 탄소하나화학공업 창설을 위한 설비투자의 보도 비중이 크게 증가하였으며, 석탄 가스화 공정이나 회망초를 이용한 탄산소다 생산공정 등의 건설을 위한 투자활동이 중심을 이루었다.

기계공업은 대북 경제제재, 특히 수입 통제의 영향을 가장 크게 받은 부문인 것으로 추정된다. 최근 북한의 기계공업이 여타 공업 부문에 비해 생산 및 투자가 활발하고 국산화의 비중이 높아지고 있었다. 그런데 금속 소재와 핵심 부품 및 기계류의 수입 의존도가 높은 상황에서 금속 소재와 전자기기를 포함한 기계류 수입이 대북제재에 의해 크게 감소함에 따라 기계공업 전반의 생산활동이 상당히 위축되었을 것으로 추정된다. 노동신문 등의 북한 공식매체에서 기계공업의 생산 성과는 여전히 여타 산업 부문에 비해 구체성과 빈도 등에서 현저하게 높은 수준을 보이나, 핵심 부문 및 설비의 성과 보도의 구체성은 떨어진다. 특히 2015년 이후 생산활동이 활발해지고 있는 수송기계(화물자동차 및 어선)와 트랙터 등 농기계의 생산 성과 보도의 구체성과 보도 빈도가 떨어졌다.

## 나. 경공업

2018년 북한의 경공업은 섬유·의류업을 중심으로 전년에 비해 생산이 적지 않게 줄어들었을 것으로 추정된다. 북한의 경공업은 섬유·의류업과 식품가공업의 비중이 가장 큰데, 이 두 핵심 업종이 대북 경제제재로 생산활동이 위축되었을 것으로 추정된다. 무엇보다 북한의 섬유·의류 수출을 금지한 대북 경제제재로 인해 북한 섬유·의류 산업에서 비중이 적지 않았던 대중 섬유·의류 위탁가공 교역이 전면적으로 중단되었으며, 이에 따라 섬유·의류 산업 전반의 생산은 상당 폭 줄어들었을 것으로 추정된다. 다만, 중국으로부터 섬유류 수입이 큰 폭으로 줄어들기는 했지만 지속되고 있어 내수용 의류 생산의 경우 별다른 타격을 입지는

관련 설비 건설이 이루어졌다. 산소열병용광로에 대형산소분리기와 류동층 가스 발생로 건설이 완료되었으며, 석탄 가스화에 의한 압연강재 생산 공정을 구축하였다. 북한은 9월 25일 김책제철소의 '주제화 대상 공사 완공식'을 거행하였다 (『노동신문』, 「김책제철련합기업소 주제화 대상 준공식 진행」, 2018. 9. 26).

11) 황해제철소는 강철 생산을 위한 망간철 생산공정, 압연강재 생산에 필요한 가스 생산을 위한 무연탄 알탄 생산공정, 산소전로 등을 완공하고, 9월 30일에 '주제화 대상 공사 완공식'을 거행하였다 (『노동신문』, 「황해제철련합기업소 주제화 대상공사 준공식 진행」, 2018. 10. 1).

않은 것으로 보인다. 식품가공업은 원자재가 대북 경제제재의 직접적인 영향을 크게 받지 않는 품목들이고, 최근 북한시장에서 북한산 제품의 비중이 증가하고 있어 대북 경제제재의 직접적인 영향은 그리 크지 않을 것으로 추정된다. 그러나 가공식품의 대부분은 시장을 통하여 판매되는데, 경제제재에 따른 수출 감소와 이에 따른 소득 감소로 2018년에 시장 거래량이 위축되었거나 적어도 확대 추세가 지속되기는 어려웠을 것이다. 따라서 식품가공업 역시 생산이 전년 수준이거나 소폭 위축되었을 가능성이 있다. 여타 내수시장을 대상으로 한 경공업 분야도 식품가공업과 유사한 상황이었을 것으로 추정된다.

### 3. 건설업

건설부문은 2017년에 비해 생산활동이 다소 증가하였을 것으로 추정된다. 2017년과 마찬가지로 대규모 주택건설 공사는 없었지만 발전소 건설 등을 위한 토목공사와 금속, 화학 부문의 설비투자를 위한 건설 등이 전년에 비해 증가한 것으로 추정되기 때문이다.

특히 대규모 토목공사가 증가한 것으로 보인다. 간석지 개발이나 수로건설 등을 위한 토목공사가 지속되는 가운데 단천발전소를 비롯한 수력발전소의 건설과 원산갈마해양관광특구 개발 및 삼지연 꾸리기를 위한 토목공사가 전년대보다 증가한 것으로 보인다. 특히 단천발전소 건설은 2017년 4월에 착공하였지만 그 해에는 건설 성과가 별로 크지 않은 것으로 보였는데, 2018년에 터널 공사 등이 본격적으로 진행되었다. 그리고 어랑천5호발전소와 예성강5호발전소 등이 준공된 것에서 보듯이 여타 수력발전소 건설 공사도 집중적으로 진행된 것으로 보인다. 이렇게 대규모 토목공사가 집중적으로 이루어진 것은 경제발전5개년전략의 3년차인 2018년에 핵심 과제 중 하나인 발전부문의 성과 도출을 위한 정부의 집중 투자가 이루어졌으며, 비슷한 맥락으로 김정은 위원장이 중점을 두고 있는 관광단지 개발을 위한 건설이 집중되었기 때문이다. 이러한 정책적 측면뿐만 아니라 대북 경제제재로 기계류 등의 수입이 크게 감소하는 상황에서 제재의 영향을 덜 받는 토목공사에 노동력을 비롯한 내부 자원을 집중할 수밖에 없는 사정도 토목공사 증가에 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

그리고 금속 및 화학 공업 등 소제조업에 대한 설비투자가 전년에 비해서는 증가한 것으로 추정된다. 즉, 경제발전5개년전략에서 요구하고 있는 금속공업의 주체화나 탄소하나화학공업 창설 및 회망초를 이용한 탄산소다공업 육성을 위한 투자가 전년에 비해 증가한 것으로 보인다. 기계류의 수입 제한이 제조업 부문의 설비투자, 특히 북한이 기술적으로 어려움을 겪고 있는 탄소하나화학공업 창설을 위한 설비투자에 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 보이지만

소재부문의 설비투자 활동은 전반적으로 증가한 것으로 보인다.

### III. 평가 및 전망

2018년 북한의 산업 및 실물 부문은 전년에 비해 다소 후퇴한 것으로 추정된다. 연중 지속된 강력한 대북 경제제재가 수출광업에 심대한 타격을 주고, 자본재 수입에 크게 의존하는 기계공업을 둔화시켰다. 경공업에서도 섬유·의류업에서 큰 비중을 차지하던 의류 임가공 수출이 중단되고, 소득 감소에 따른 시장거래의 위축으로 식품가공업을 비롯한 소비재부문 전반이 부정적인 영향을 받은 것으로 추정된다. 이에 따라 광업이 가장 크게 후퇴하였고, 제조업도 전반적으로 소폭 후퇴한 것으로 추정된다. 그러나 강수량 증가와 연료탄 공급 확대 및 설비 개보수 등으로 발전량이 증가하고, 발전소 건설과 관광단지 건설, 그리고 금속 및 화학 부문 설비투자 등으로 건설활동이 증가하여 대외무역 감소의 영향을 다소나마 상쇄한 것으로 보인다.

수출의 대부분을 금지하고 핵심적인 자본재의 수입을 통제한 대북 경제제재로 인해 광업을 중심으로 북한 산업이 적지 않은 타격을 입은 것은 분명하고, 상대적으로 성장세에 있던 기계공업이나 식품가공업이 둔화된 것으로 보이지만 북한의 산업 및 실물 부문 전반이 혼란에 빠지거나 위기 상황으로 접어들지는 않은 것으로 보인다. 이는 북한 산업 및 실물 부문의 순환에 큰 비중을 차지하는 시장경제가 다소 위축되었을 것으로 추정되지만 큰 타격을 받지 않았고, 정부가 경제발전5개년전략 수행을 위해 경제 안정을 해치지 않는 범위 내에서 어느 정도 역할을 수행해 주었기 때문이다. 다만, 자본재 수입 감소에 따른 북한경제 전반의 질적 하락과 잠재력 감소는 2018년에 이미 시작되었다고 보아야 할 것이다.

2019년 북한 산업 및 실물 부문은 경제외적 요인에 의해서 크게 영향을 받을 것이기 때문에 그 방향성을 예단하기는 매우 어렵다. 2019년 2월말로 예정된 2차 북미정상회담이 성과를 거두어 북한의 핵 및 미사일 문제 해결을 위한 실질적인 진전이 연내에 이루어지고, 이에 따라 북미관계가 최소한의 수준에서 개선된다면 2019년 북한의 산업 및 실물 부문은 2017~18년에 걸친 2년간의 후퇴 이후 다시 성장하거나 최소한 후퇴는 멈출 가능성이 있다. 북한 입장에서는 대북 경제제재, 특히 2017년 이후 강화된 UN 대북제재의 일부가 해제되거나 완화되어 대외경제관계가 다소 개선되는 것이 가장 바람직하겠지만, 그렇지 않더라도 핵문제의 진전과 대북 경제제재 해제에 대한 전망만 제시된다고 해도 북한경제에는 적지 않게 긍정적인

작용을 할 수 있을 것이다.

제2차 북미정상회담과 제3차 남북정상회담을 통하여 경제제재 해제 및 외국인 자본 유치의 가능성이 제시되면 경제주체들의 심리에 크게 영향을 받는 시장경제가 안정을 유지할 수 있을 것이다. 2018년 12월 증설이 완료되었다는 북창 화력발전소의 수십만kW의 신규 설비와 2018년에 완공된 신규 수력발전소가 가동되면 전력 사정도 개선될 가능성이 있다. 무연탄을 비롯한 수출부문은 더 이상 타격을 받을 것이 없으며, 북한 정부가 경제의 안정을 크게 해치지 않는다면 2017~18년 2년 연속 후퇴에 따른 기저효과까지 작용하여 북한의 산업 및 실물 부문이 2019년에는 성장세로 전환될 가능성도 있다.

반면, 제2차 북미정상회담이 가시적인 성과를 거두지 못해, 핵 및 장거리 미사일 문제 해결을 위한 협상의 모멘텀이 심각하게 약화되어 대북 경제제재가 단기간에 해제되거나 완화될 가능성이 희박해질 경우, 북한의 산업 및 실물 부문이 혼란에 빠져들 가능성도 배제할 수 없다. 경제주체들, 특히 돈주나 엘리트의 미래 전망이 악화되어 북한경제를 지탱하는 한 축인 시장경제가 위축될 가능성이 있으며, 이에 반응하여 정부의 시장에 대한 우호적인 정책기조가 변화되고, 극단적인 자력갱생 정책이 추구될 가능성도 배제할 수 없다. 2019년은 북한의 산업 및 실물 부문에 있어 분기점이 되는 해가 될 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 『노동신문』, 「산소열법용광로 조업이래 주체철 생산 2.5배로 장성」, 2018. 3. 25.
- \_\_\_\_\_, 「전력증산의 불길 세차게 타오르다-순천화력발전소에서」, 2018. 6. 4.
- \_\_\_\_\_, 「김책제철련합기업소 주체화 대상 준공식 진행」, 2018. 9. 26.
- \_\_\_\_\_, 「황해제철련합기업소 주체화 대상공사 준공식 진행」, 2018. 10. 1.
- \_\_\_\_\_, 「주체화된 생산공정들이 위력 떨친다」, 2018. 10. 3.
- \_\_\_\_\_, 「수천만kwh의 전력 증산-순천화력발전소에서」, 2018. 10. 31.
- \_\_\_\_\_, 「북창화력발전련합기업소 발전설비 증설대상 준공식 진행」, 2018. 12. 12.
- \_\_\_\_\_, 「서두수 발전소 증산돌격 운동 개시 후 현재까지 계획보다 수천만 kWh 전력을 더 생산」, 2018. 12. 15.



# 2018년 북한의 대외무역 평가와 전망: 최근 5년간 북중무역 비교를 중심으로

정형곤 | 대외경제정책연구원 선임연구위원 | hgjeong@kiep.go.kr

## I. 들어가는 말

2018년은 세 차례의 남북정상회담과 역사적인 북미정상회담, 그리고 세 차례의 북중정상회담이 개최되며 한반도 정세에 큰 변화가 나타났던 해이었다. 김정은 위원장의 과감한 외교적 변신은 북한의 비핵화뿐만 아니라 북한과의 경제협력에 대한 기대도 낳게 했다. 그러나 비핵화 관련 실질적 조치가 미흡한 상황에서 북미간의 핵협상은 공전에 공전을 거듭했고, 북미간의 협상과정에서 북한의 강력한 제재 해제 요구에도 불구하고 국제사회의 강력한 대북경제제재는 지속되었다. 특별히 2018년도는 북한에 역사상 가장 강력한 제재가 가해지며 시련을 겪게한 해이기도 했다.

이미 잘 알려진 바와 같이 2017년 북한의 대외무역은 국제사회의 제재로 인해 큰 충격을 받았다. 북한무역의 대부분을 차지하는 중국과의 무역액이 전년 58.3억달러 대비 14.6%(약 8.5억달러) 감소한 49.8억달러에 머물렀다. 2017년에는 북한의 대중수출에 있어서 가장 중요한 비중을 차지한 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물 수입이 전면 금지되며 북한의 대중수출액은 전년 대비 37.3% 감소한 16.5억달러를 기록하였다. 그나마 수입은 전년 대비 1.4억달러 증가한 33.3억달러를 기록하여 전년 대비 4.3% 증가한 바 있다.

2018년 북한의 대외무역은 어떤 영향을 받았을까? 본고에서는 이 질문에 대한 답을 찾아보고자 한다. 그러나 아쉽게도 중국이 예년과 다르게 대외무역관계를 구체적으로 분석해 볼 수 있는 해관통계를 아직까지 발표하지 않고 있다.<sup>1)</sup> 본고에서는 현재까지 확보된 북중무역 월별 총액을 토대로 2018년 북중간 무역관계를 분석하고, 최근 10년간 북중무역 데이터를

토대로 북중간 무역의 특징에 대해 분석하여 2018년도 북한의 대외무역을 평가하고 향후 전망에 대한 분석을 수행하고자 한다.

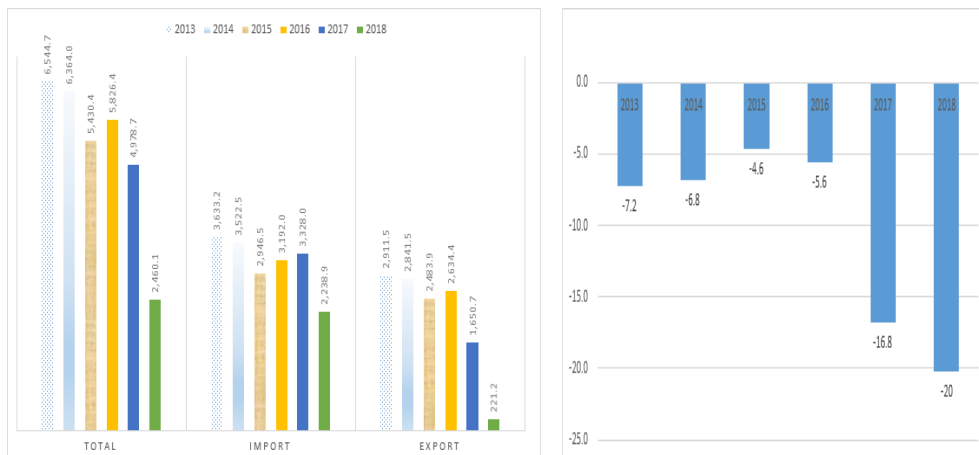
## II. 북한의 대중무역

### 1. 2018년 북한의 대중무역 현황

2018년 북한의 대중무역액은 24.6억달러로 2017년 49.8억달러에 비해 약 50% 감소했고, 강력한 제재가 본격화되기 이전인 2016년 58억달러에 비해서는 약 60% 가까이 감소했다. 이는 북중 통계 발표 이래로 가장 큰 낙폭을 기록한 금액이다. 2018년 북한의 대중수출액은 2017년 16.5억달러에서 약 87% 감소한 2.2억달러로 급감하였다. 수입 역시 2017년 33.3억달러에서 약 33% 감소한 22.4억달러를 기록하였다. 2017년도 중반부터 더욱 더 강력한 대북제재가 시행되면서 그 제재 효과가 2018년에 들어 본격적으로 나타나기 시작한 것이다.

[그림 1] 북한의 대중국 수출입(좌) 동향과 무역수지(우)

(단위: 백만달러)



자료: KITA 통계와 중국해관 통계를 바탕으로 저자 작성

1) 이는 북한만을 특정해서 통계를 발표하지 않는 것이 아니라, 중국 통계 전반에 걸쳐 중국 당국이 이를 발표하는 것에 과거보다 더 조심스럽게 접근하고 있는 것으로 판단된다.

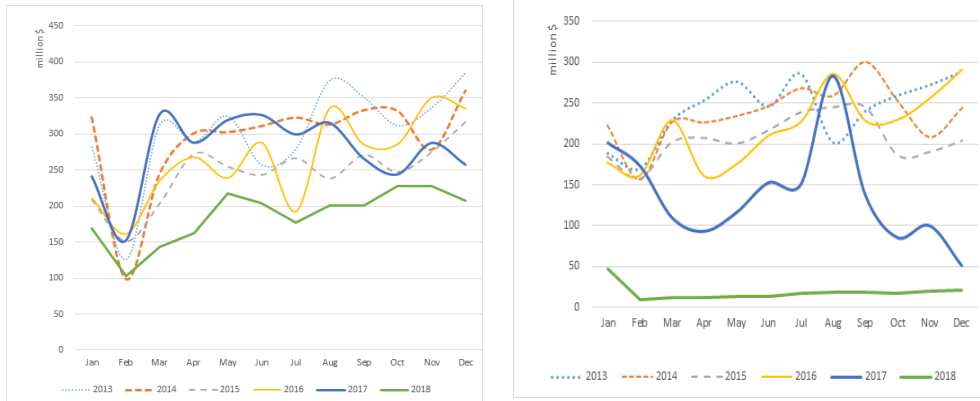
[그림 1]의 맨 왼쪽에서 볼 수 있는 바와 같이 북한의 무역액은 2013년에 65.5억달러를 기록한 이후 지속적으로 감소추세에 있으며, 특히 2017년 이후 급격히 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. [그림 1]의 왼쪽 그래프의 중간에서 북한의 중국으로부터의 수입규모를 볼 수 있는데, 여기서도 2018년에 들어 크게 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다. [그림 1]의 왼쪽 그래프에서 북한의 대중수출액 추이를 확인할 수 있는데, 여기서도 북한의 대중수출이 매우 급격히 하락한 것을 볼 수 있다. 북한의 대중수출이 수입보다도 급격히 감소함에 따라 북한의 대중 무역수지 적자도 크게 증가하여 2018년에는 약 20억달러의 무역적자를 기록하였다. 이 역시 북한 통계가 발표된 이후 기록된 최대의 무역적자이다.

## 2. 월별 대중무역 현황

다음 [그림 2]의 (좌)는 2018년 북한의 대중 월별 무역동향을 최근 6년간 추세와 비교한 것이다. 대체로 북한의 대중수입은 연초에 낮은 금액으로 시작하여 하반기로 갈수록 그 수입액이 증가하는 추세를 보이는데, 2018년의 경우도 예외는 아니었다. 2018년 북한의 대중수입액은 최근 6년치 추세보다 현저히 낮은 22.4억달러로, 이미 2017년 하반기 이후부터 월별 수입액이 그 이전 5년 치 수입액보다 낮은 수준으로 떨어졌다. 이는 이전 5년 평균치인 33.2억달러보다 약 10억달러 정도가 감소한 금액이다.

아래 [그림 2]의 (우)는 2018년 북한의 월별 대중수출 변화를 최근 6년간 추세와 비교한 것이다. 2017년 국제사회의 강력한 대북제재가 시행되기 이전까지 북한의 대중 월별 수출도 수입과 마찬가지로 연초에는 낮은 금액으로 시작하여 하반기로 갈수록 그 금액이 증가하는 추세를 보인다. 그러나 2018년의 경우 북한의 월별 대중수출액이 2017년 12월 대중수출액인 5천만달러 수준 이하로 하락하여, 2018년 전체 기간 동안 매우 저조한 수준을 기록하였다. 중국의 해관통계가 제대로 작성되었다면 이는 2017년 북한의 대중수출액 16.5억달러, 2016년의 26.3억달러에 비해 각각 87% 그리고 92%나 감소한 금액이다. 이로써 유엔안보리와 중국의 대북제재가 강력하게 시행된 2017년의 대북제재 효과가 2018년도에 들어 명확히 나타나기 시작했다고 볼 수 있다.

[그림 2] 2018년 북한의 대중 월별 수입(좌) 및 수출(우) 동향



자료: KITA 통계와 중국해관 통계를 바탕으로 저자 작성.

2018년 북중무역에 있어서 가장 큰 특징은 앞서 언급한 바와 같이 북한의 대중수출이 전년 대비 87%나 감소한 것이다. 이는 2017년 이래 북한의 상위 수출 5개 품목에 대한 중국 당국의 강력한 제재로 나타난 결과이다.<sup>2)</sup> 중국이 적극적으로 동참한 강력한 대북제재가 2017년도 중반 이후에 시행된 것을 보면, 2018년도의 북한의 대중수출 급감은 이러한 제재의 효과가 본격적으로 나타나고 있음을 의미한다. 2019년 2월 현재 북한의 대중수출에 대한 구체적인 품목별 분석은 중국 당국이 통계를 발표하지 않아 자세히 분석할 수 없으나, 2018년도 북한의 대중수출액이 급격히 감소한 것을 보면 중국 당국은 무연탄, 철광석, 의류, 수산물 등에 대한 제재를 엄격히 집행하고 있는 것으로 보인다.

통계상으로 나타난 북한의 수입에 대한 제재 역시 2018년에는 북한의 수출에 대한 제재만큼 엄격히 지켜졌을 것으로 보인다. 특히 2017년에 새롭게 추가된 대북수출 제재 품목인 정제유(이전 공급량의 55%인 200만배럴까지 공급 가능), LNG, 콘덴사이트, 항공유의 전면 금지 등을 비롯해 일반 수입품목에서도 그 규모가 상당 부분 감소했을 것으로 추정된다. 다만, 북한의 수입이 수출만큼 크게 감소하지 않은 것은 수출에 대한 제재가 수입에 대한 제재보다 훨씬 광범위하고, 북한의 수출상품은 상위 5개 품목에 국한되어 있으나 수입의 경우는 수입 품목과 양이 훨씬 더 다양하기 때문이다.

2) 북한산 무연탄(HS코드 270111)은 UNSCR 2321호(2016. 11. 30)와 중국 상무부 고시 12호(2017. 2. 17)에 의해 2017년 3월부터 북한으로부터의 수입이 전면 금지된 품목이다. 북한의 의류 품목(HS코드 61, 62)은 UNSCR 2375호(2017. 9. 11)와 중국 상무부 고시 52호(2017. 9. 23)에 의해 북한으로부터의 수입이 금지된 품목이다. 철광석(HS 코드 72. 2601)은 UNSCR 2371호(2017. 8. 5)와 중국 상무부 고시 40호(2017. 8. 14)에 의해 2017년 9월부터 북한으로부터의 수입이 전면 금지된 품목이다. 수산물(HS 코드 03)은 UNSCR 2371호(2017. 8. 5)와 중국 상무부 고시 40호(2017. 8. 14)에 의해 북한으로부터의 수입이 금지된 품목이다.

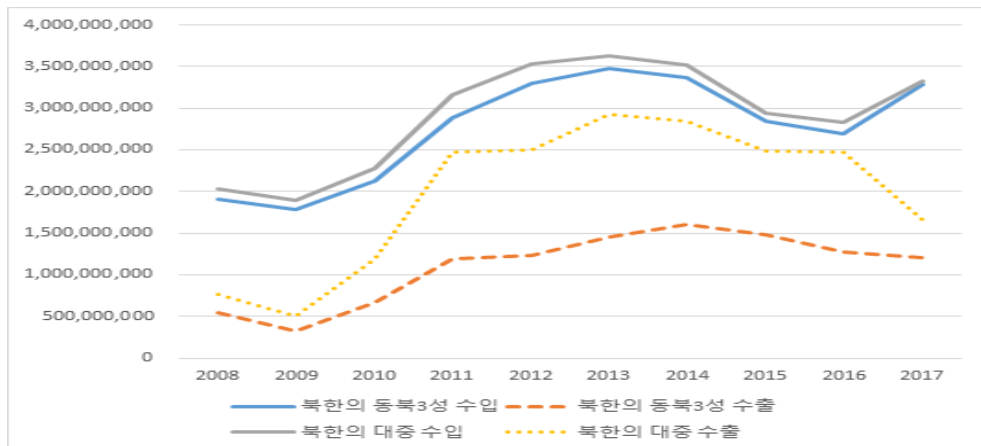
### 3. 북중무역 유형 분석

앞서 언급했듯이 2018년 북중무역에 대한 구체적 분석은 현시점에서 불가능하다. 이런 사정으로 본 절에서는 지난 10년 동안의 북중무역 유형 분석을 통해 2018년 북중무역을 평가하고 2019년도 북한의 대외경제적 여건을 전망하고자 한다.

2017년 중국 해관통계에 따르면 북한은 중국 동북3성으로부터 북한의 대중수입액 33.3억달러의 98%를 차지하는 32.8억달러 규모의 수입을 하고 있다. 즉, 동북3성은 북한수입의 원천이라 볼 수 있다. 반면, 북한이 동북3성으로 수출한 금액은 약 12억달러로, 북한의 대중수출 총액인 16.5억달러의 72.5%를 차지한다. [그림 3]에서 볼 수 있듯이 북한의 대중수출에 있어서 동북3성 비중이 2013년 경우 약 50%에 불과했으나, 2017년 중국의 대북제재가 강화되면서 그 비중이 더 커진 것을 확인할 수 있다.

[그림 3] 북한의 중국 및 동북3성 대상 무역 추이

(단위: 달러)

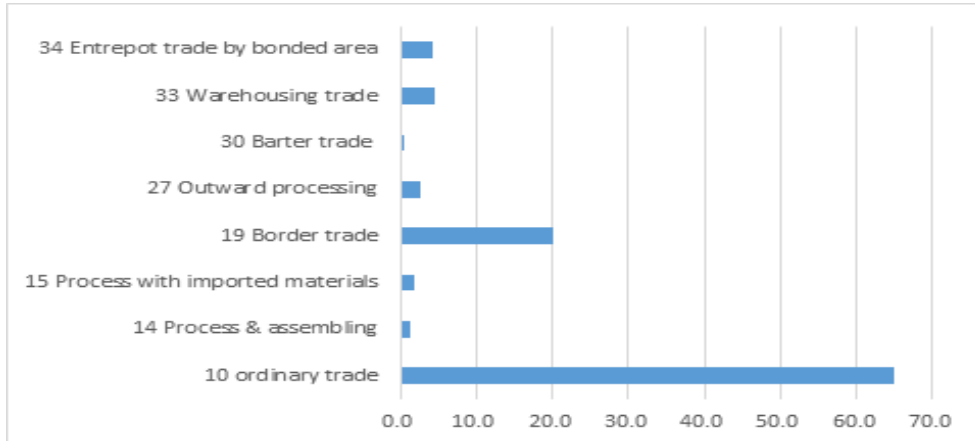


자료: 중국해관 통계예를 바탕으로 저자 작성.

중국 해관통계는 교역 유형을 총 18개로 분류하여 무역상대국과의 통계를 밝히고 있다. [그림 4]는 북한의 대중수입의 대부분을 차지하는 동북3성으로부터의 수입 유형에 대한 정보를 담고 있다. 이 그림에서는 2017년 북한의 동북3성으로부터의 수입에 있어서 일반무역(ordinary trade)이 65%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음으로 변경무역(border trade)이 20%를 차지하고, 나머지 15% 정도는 중계무역(entrepot trade)이나 창고무역(warehousing trade), 역외가공, 보세 또는 위탁가공형태가 차지하고 있음을 알 수 있다.

[그림 4] 북한의 동북3성으로부터의 수입 유형(2017년)

(단위: %)

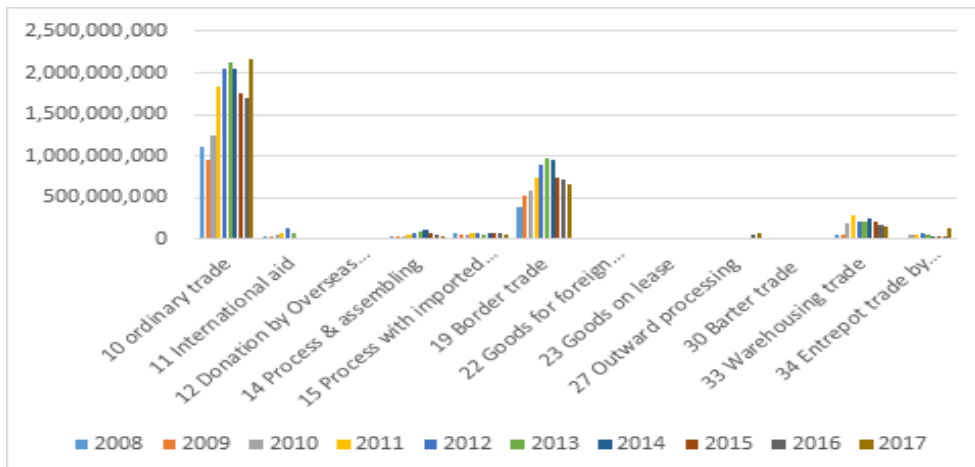


자료: 중국해관 통계를 바탕으로 저자 작성.

[그림 5]는 북한의 중국으로부터 수입거래 유형을 2008년부터 2017년까지 표시한 것이다. 그림에서 볼 수 있는 바와 같이, 북한의 중국으로부터의 수입거래 유형은 일반교역이 가장 높은 비중을 차지하고 국경무역이 그다음 비중을 차지하여 동북3성과의 수입거래 유형과 비슷한 경향을 보이고 있다.

[그림 5] 북한의 대중 수입 유형 추세: 2008년~2017년

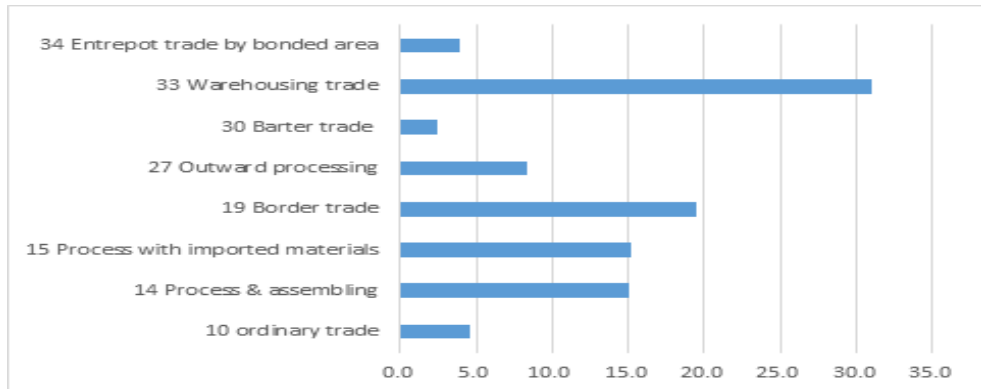
(단위: 달러)



자료: 중국해관 통계를 바탕으로 저자 작성.

반면, [그림 6]의 북한의 동북3성으로의 수출거래 유형(2017년 기준)에서는 일반교역이 4.6%에 불과하고, 창고무역을 포함한 위탁 가공형 무역의 총액이 약 70%를 차지한다. 이는 동북3성이 북한과의 지리적 근접성을 활용하여 가공무역이나 창고무역 등의 중계무역을 일반교역보다 훨씬 더 활발하게 수행하고 있음을 의미한다.

[그림 6] 북한의 동북3성으로의 수출 유형(2017년)

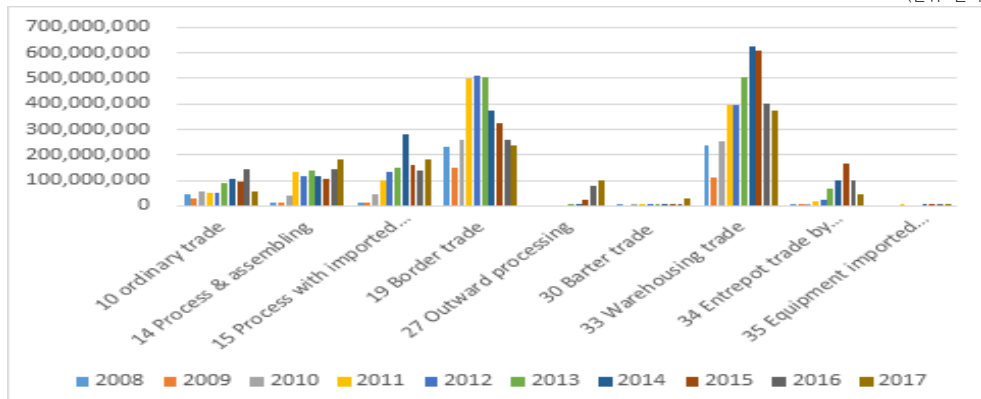


자료: 중국해관 통계를 바탕으로 저자 작성.

[그림 7]은 북한의 동북3성으로의 수출거래 유형을 2008년부터 2017년까지 나타낸 그림이다. 10년간 양 지역의 수출거래 유형에서도 볼 수 있듯이 일반교역이 차지하는 비중은 낮고 창고무역을 포함한 위탁 가공형 무역이 대부분이다. 이렇게 일반교역이 낮은 비중을 차지하는 것은 특정한 연도의 현상이 아니고 양 지역의 교역 구조에 의한 것임을 확인할 수 있다.

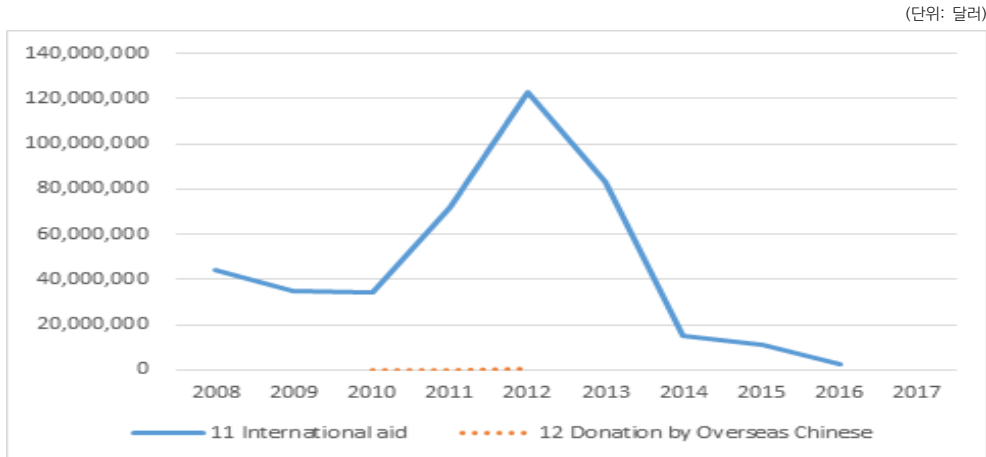
[그림 7] 북한의 동북3성으로의 수출 유형 추이(2008~17년)

(단위: 달러)



자료: 중국해관 통계를 바탕으로 저자 작성.

[그림 8] 중국의 대북원조 추이(2008~17년)



자료: 중국해관 통계를 바탕으로 저자 작성.

중국의 해관통계는 중국 당국이 북한에 제공한 원조 금액도 제공하고 있다. [그림 8]에서는 중국의 북한에 대한 원조가 2010년에 급격히 증가하여, 김정은 위원장 집권 첫 해라 할 수 있는 2012년에 1억 2,000만달러가 지원된 것을 확인할 수 있다. 이를 정점으로 이후에는 그 액수가 급격히 하락한 것을 확인할 수 있다. 2012년 중국의 대북원조는 그해 중국의 대북수출액의 3.7%를 차지하였으나, 2016년의 경우는 0.1%에도 못 미쳐 악화된 북중관계가 반영된 것으로 보인다. 중국은 본격적으로 대북제재를 시작한 2017년에는 북한에 대한 원조를 완전히 중단했다.

### III. 나가는 말

본고는 북중교역에 대한 구체적 통계가 발표되지 않은 상황에서 최근 10년간 북중교역 유형 등을 근거로 2018년 북중무역에 대해서 간접적으로 평가하고 향후 전망을 살펴보고자 했다. 2018년은 국제사회의 대북제재 효과가 본격적으로 나타나기 시작한 해였다. 중국을 비롯한 국제사회의 강력한 대북제재로 인해 북한의 2018년도 대중수출액은 전년 대비 87% 감소한 2.2억달러로 급감했는데, 이는 2016년 북한의 대중수출액에 비해 92%나 감소한 것이다. 북한의 대중수입 역시 2017년도와는 달리 전년 대비 33%나 감소했다.

2017년 북한의 대중수입이 국제사회의 강력한 제재에도 지난 5년 평균치를 상회하는 수준이었다는 점을 감안하면, 2018년도 북한의 대중수입 감소는 북한의 구매력 감소에 따른 수입 감소로 해석할 수도 있다. 북한의 수입 감소는 북한의 산업생산에도 큰 영향을 미쳤을 것이며, 특히 대중수출이 전년 대비 87% 감소한 상황을 고려하면 이로 인한 경제성장률 역시金正은 위원장 집권 이후 최저수준을 기록했을 가능성이 높다. 아울러 북한의 무역적자 역시 2017년 16억달러로 급증한 상황에서 2018년에도 20억달러에 이르는 등 북한의 경제적 여건은 더욱 더 악화되고 있는 상황이다.

다만, 이러한 상황에서도 북한 내 시장 물가 등 경제적 불안정이 크게 나타나지 않는 것은 미스터리다. 북한경제가 매우 폐쇄적이고 자급자족에 의한 경제라고는 하지만, 무역의존도 역시 과거 사회주의 국가들보다 높은 수준이고 중국에 대한 무역의존도 역시 매우 높은 상황에서 중국경제 침체에도 영향을 받았을 것으로 예상된다. 특히 본문 분석에서 보았듯이 북한의 대중수입에 있어서 동북3성이 차지하는 비중은 98%로 압도적이다. 북한의 대중수출에 있어서는 동북3성의 비중이 72.5%로 수입비중보다는 낮지만 여전히 동북3성에 대한 의존도가 절대적이다. 이런 상황에서 북한의 대외무역 역시 동북3성의 경제상황과 무관치 않으며, 특히 동북3성이 중국 내에서 경제적으로 가장 취약한 지역이라는 점을 감안하면, 2018년 중국의 경제성장률 하락, 더불어 동북3성의 경제성장률 하락은 북한의 수입과 수출에도 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

2018년도 북한의 대중수입 중에서 일반 교역이 65%를 차지하고 있다. 수입에 있어서는 대북제재 품목이 그리 폭넓지 않으나 일부 품목의 경우 제재에 의해 수입이 감소되었을 수도 있고, 또 일부는 북한의 구매력 감소에 따라 감소했을 수도 있다. 특히 북한의 수입에 있어서 가공무역이나 중계무역 등은 그 비중이 크지 않아 2018년도 북한의 대중수출 감소에는 큰 영향을 주지 않았을 것으로 판단된다.

반면, 북한의 대중수출의 경우는 일반 무역 비중이 매우 낮고 이 부분에서의 무역 감소는 이미 2017년에 대북제재 품목으로 반영되어 있기 때문에 2018년도의 감소분은 그렇게 크지 않았을 것으로 판단된다. 다만, 북한의 대중수출에 있어서 창고무역을 포함한 위탁 가공형 무역이 약 70%를 차지하고 있는데, 중국 상무부 고시(17. 8. 25)에 의해 북한의 기업 및 개인의 중국 내 합자, 합작, 외자 기업 활동 금지, 기존 설립된 기업의 증자 및 규모 확대 금지 등의 조치가 시행되어 이 부문에서의 2018년도 비중이 크게 감소했을 것으로 판단된다.

또 하나의 관심 사안은 중국의 북한에 대한 원조 재개 여부이다. 앞서 보았듯이 중국은 2017년에 북한에 대한 국제원조를 중단했다. 2018년도의 세 차례에 걸친 북중정상회담을

감안할 때 중국이 북한에 대해 원조를 제공했을 개연성도 있으나, 미국의 강력한 대북제재와 함께 미중간 무역전쟁이 해결책을 찾지 못하고 있는 상황에서 중국이 북한에 대한 원조를 재개했을 가능성은 낮아 보인다.

2019년도의 북한경제는 더욱 더 힘든 고난의 행군을 하게 될 것으로 예상된다. 북한의 수입에 있어서도 외환보유액 감소에 따라 2018년 대비 더욱 감소하게 될 것이다. 특히 대북 경제제재가 지속된다고 하면, 현재 북한의 대중수출에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 섬유류에 대한 위탁가공 합작도 금지되어 있어 이들 교역액 역시 2018년 수준이나 그 이하로 감소될 것으로 예상된다. 물론, 북미정상회담이 북한의 비핵화 실천과 함께 진전을 보이고 추가적인 북중정상회담을 통해서 제재가 다소 완화될 가능성도 배제할 수 없다. 하지만 대북제재의 부분적 해제도 반대하고 있는 미국의 입장을 고려할 때 매우 가시적인 비핵화조치가 선행되지 않는다면 대북제재는 지속될 것이고 이에 따른 북한의 고통도 더 커져만 갈 것으로 예상된다.

결론적으로, 제재 효과가 더 가시화될 2019년 북한의 대외경제 여건은 2018년보다 더 악화될 것이 분명하다. 2019년 들어 더욱 심화될 북한의 경제적 결핍이 북미간 핵협상에서 단초로 작용하게 될 것인지가 관건이다.

## 참고문헌

### 〈웹사이트 및 자료〉

통일부, 북한정보포털 (<http://nkinfo.unikorea.go.kr/>).

한국무역협회 (<http://www.kita.net/>).

UN Comtrade (<https://comtrade.un.org/>).

중국해관통계, 2008~17년.

# 2018년 북한 시장 동향과 2019년 전망

김석진 | 통일연구원 연구위원 | kimsj@kinu.or.kr

## I. 머리말

최근의 대북제재는 북한경제와 주민생활에 어떤 영향을 미치고 있을까? 일반 주민 중에는 시장과 사경제를 통해 생계를 유지하는 사람들이 많고, 국영경제도 시장활동에 상당히 활발하게 참여하고 있다. 따라서 시장의 동향을 주의 깊게 살펴보면 제재 속에서 북한주민들이 어떻게 살아가고 있는지 어느 정도 짐작해 볼 수 있다.

대북제재는 북한의 외화벌이를 차단하는 데 초점을 맞추고 있는데, 광산물 수출을 비롯한 외화벌이의 주요 부분은 국영기업들이 담당하고 있다. 따라서 대북제재는 일차적으로 국영경제에 타격을 줄 가능성이 높다. 하지만 국영기업들이 시장 거래에 활발하게 참여하고 있으므로 시장과 사경제도 영향을 받을 수 있다. 또한 다양한 수입 물자가 시장과 사경제 활동에서 중요한 역할을 하고 있으므로 수입이 줄어들면 시장과 사경제도 위축될 가능성이 있다. 다른 한편, 대북제재로 인해 국영경제의 소득과 생산이 줄어들면 국영경제 참가자 중 일부가 사경제 부문으로 이동해 시장과 사경제가 활성화되는 효과가 나타날 수도 있다. 즉, 시장과 사경제가 대북제재로 인한 피해를 일부 상쇄하는 역할을 할 가능성이 있다는 것이다.

북한의 외화수입은 크게 줄었지만, 이미 보유하고 있는 외화를 사용해 상당한 수준의 상품수입을 계속하고 있어 내부 경제가 입은 피해는 아직 뚜렷이 드러나지 않고 있다.<sup>1)</sup> 자료와 정보가 부족해 정확하고 구체적인 실태를 알긴 어렵지만, 대북제재 이후에도 시장과

1) 김석진, 「북한경제: 제재 영향과 발전전략」, 통일연구원 편, 『2019 한반도 경제 전망』, 2018, pp.47~56.

사경제 활동에는 큰 변화가 없었던 것으로 보인다. 한 가지 주목할 만한 변화는 2018년 하반기에 주요 도시의 주택가격이 크게 떨어졌다는 것이다. 주택가격 하락은 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과일 수 있으나, 대북제재로 인한 피해 또는 피해에 대한 예상이 가장 중요한 요인일 가능성이 높아 보인다.

## II. 시장 및 사경제 동향

### 1. 소비재 시장과 생활수준

지난 2~3년 동안 유엔안보리의 대북제재가 크게 강화되었지만, 2019년 초 현재까지 북한의 시장에서 제재 효과라고 할 만한 현상은 별로 보고되지 않고 있다.

주요 상품의 시장 물가는 대체로 안정되어 있는 편이고 시장 환율 역시 안정적이다.<sup>2)</sup> 대북제재에도 불구하고 북한시장에 공급되는 각종 상품의 물량이 줄었다는 소식은 별로 들려오지 않고 있다. 북한시장에서 거래되는 상품 중에서 농수산물과 식품은 본래 북한산이 중국산보다 훨씬 많으며, 이들 품목의 생산과 공급은 제재의 영향을 별로 받지 않는다. 공산품은 중국산이 많지만, 2018년에도 대중국 소비재 수입은 정상적인 수준을 유지했던 것으로 보인다. 유엔안보리가 2017년 연말에 일부 중요 상품(전기전자, 기계, 금속, 자동차)의 수입(즉, 대북수출)을 금지했지만, 이들 품목은 소비보다 투자에 활용되는 경우가 많아 일반 주민의 소비생활에는 큰 영향이 없었을 것이다.

시장활동에 큰 영향을 미칠 만한 중요한 제재는 정제유 수입을 연간 50만 배럴의 소량으로 제한한 것이다. 수입되는 정제유의 대부분은 자동차 연료로 사용되므로 수입이 크게 줄면 북한의 운수 사정이 나빠질 수 있고, 이에 따라 시장활동이 위축될 수 있다. 하지만 아직까지 북한의 운수 사정이 크게 나빠졌다는 소식은 들려오지 않고 있다. 확실한 증거가 있는 것은 아니지만, 북한은 밀무역을 통해 유엔안보리가 정한 한도보다 더 많은 정제유를 지금도 계속 수입하고 있을 가능성이 있다. 또한 무역 감소로 물동량이 줄어 정제유 수요도 줄었으므로 내부 경제용 정제유 공급에는 큰 문제가 없을 수도 있다.

북한 내부 소식을 전하는 언론매체들은 2018년에도 시장활동에 별다른 변화가 없음을

2) 『데일리NK』, 「북한 시장 동향」 (<https://www.dailynk.com/北장마당-동향>, 2019. 2. 11. 검색); 『아시아프레스』, 「북한 시장 최신 물가 정보」 (<http://www.asiapress.org/korean/nk-korea-prices>, 2019. 2. 11. 검색).

보여주는 보도를 계속하고 있다. 예를 들면, 종합시장에서 자기 상품을 광고하는 표지판을 세워놓고 장사하는 상인들이 늘고 있고,<sup>3)</sup> 개인식당들이 휴대폰으로 주문을 받아 음식을 배달해 준다는<sup>4)</sup> 등의 보도는 시장 거래가 계속 활발하게 이루어지고 있음을 보여준다. 연말 결산 시기에 돼지고기 수요가 늘어 일시적으로 가격이 올랐고,<sup>5)</sup> 주민들이 싸운 도시락의 질이 좋아졌으며,<sup>6)</sup> 건강식품, 약초, 건강의료기 수요가 늘고 있다는<sup>7)</sup> 등의 보도는 생활수준 향상 추세가 유지되고 있을 가능성을 시사한다.

## 2. 식품경제와 개인서비스업

북한주민의 생활에서 일차적으로 중요한 것은 먹는 문제를 해결하는 것이기 때문에 식품경제가 전체 경제에서 차지하는 비중은 상당히 높을 것으로 추측된다. 식품경제란 농산물, 축산물, 수산물 등 각종 식재료와 식품의 생산, 수입, 가공, 운수, 판매와 관련되는 제반 경제활동을 가리킨다. 북한의 공식 식품경제는 집단농업과 국가수매 및 배급체도로 구성되지만, 지난 20여 년 동안 개인농업, 개인유통업, 개인운수업, 개인음식업, 개인식품가공업 등이 발전해 식품경제에서도 시장과 사경제가 큰 비중을 차지하게 되었다.<sup>8)</sup>

북한의 식품자급률은 매우 높고 대중국 식품 수입도 지속되고 있으므로, 대북제재는 아직까지 식품경제에 큰 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 보인다. 한 가지 눈에 띄는 소식은 수출 길이 막힌 석탄 생산 지역에서 비닐하우스 채소 재배가 활발해졌다는 것이다.<sup>9)</sup> 이 지역은 수출을 못하게 된 석탄으로 난방을 쉽게 할 수 있어 비닐하우스 농사에 유리하며, 그동안 발달한 시장 유통망을 이용해 채소를 판매할 수 있다고 한다. 제재로 인한 피해를 시장이 완충할 가능성을 보여주는 좋은 사례이다.

개인농업에는 대북제재보다 북한 당국의 정책이 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 개인이 개간해 농사를 짓고 있던 산간 지역 소토지를 김정은 위원장 집권 이후 강조되고 있는 산림복구 정책 때문에 빼앗기는 경우가 있었고, 해당 주민들은 협동농장 토지를 임차해 개인농사를 계속했다고 한다.<sup>10)</sup> 그런데 최근 북한 당국이 협동농장의 ‘비경지 토지’ 임대 행위를 금지하고 이를 경지로 등록하도록 조치하고 있다는 소식이 전해졌다.<sup>11)</sup> 당국의 조치는 새로운 정책이라

3) 『자유아시아방송』, 「북 시장 매대에 광고 표지판 등장」, 2018. 10. 26.  
4) 『자유아시아방송』, 「북 개인식당들, 음식배달 서비스 시작」, 2018. 8. 13.  
5) 『데일리NK』, 「북한 연말결산 시즌 오니 돼지고기 가격이 된다」, 2018. 11. 7.  
6) 『데일리NK』, 「퇴비전투에 들고 온 도시락 보면 주민 생활수준 알 수 있다」, 2019. 1. 28.  
7) 『데일리NK』, 「북한 시장에서 약초, 영양제, 건강 의료기 수요 늘고 있다」, 2019. 1. 31.  
8) 김석진·양문수, 「북한 비공식 경제 성장요인 연구」, 통일연구원, 2014, pp.127~138.  
9) 『데일리NK』, 「대북제재가 바꾼 일상 ... 비닐하우스로 일군 채소, 전국에 표창 배송」, 2018. 5. 3.  
10) 『데일리NK』, 「퇴비밭 빼앗긴 北 주민, 식량문제 해결 위해 고안한 방법은?」, 2018. 5. 28.  
11) 『자유아시아방송』, 「북 당국, 협동농장 비경지 개인 임대 금지」, 2018. 4. 16.

기보다는 본래의 공식 제도를 준수하라는 것인데, 이를 얼마나 엄격히 실시할지는 미지수이다. 협동농장도 여러 방식으로 시장 및 사경제와 거래해야 운영이 가능하기 때문이다.

사경제활동의 중요 구성부분 중 하나인 개인서비스업도 계속 발전하고 있는 것으로 보인다. 개인이 운영하는 대중목욕탕이 늘어나는 추세이고,<sup>12)</sup> 사교육이 성행하고 있다는<sup>13)</sup> 등의 소식이 흥미로운데, 이런 현상도 역시 생활수준이 어느 정도 향상된 결과로 해석할 수 있다.

### 3. 운수업과 통신업

시장 유통이 발전하려면 물자 및 여객 수송, 즉 운수업이 활성화되어야 한다. 과거 북한에서는 철도 중심의 국영 운수업이 압도적인 비중을 차지했으나 지난 10여 년 동안 트럭, 버스, 택시 등을 이용한 사실상의 개인 운수업이 꽤 발전한 것으로 알려져 있다. 형식적으로는 국영기업이나 국가기관 소속이지만, 실질적으로는 개인이 투자하고 운영하는 경우가 많다는 것이다. 무역이 확대되어 물동량이 크게 증가함에 따라 국영 무역회사가 운영하는 운수업도 많이 발전했던 것으로 보인다.

2017년 연말에 유엔안보리가 추가한 대북제재는 운수업에 부정적 영향을 미칠 조치들을 포함하고 있다. 하나는 북한의 자동차 수입(대북한 자동차 수출)을 금지한 것이고, 다른 하나는 북한의 정제유 수입을 연간 50만 배럴의 소량으로 제한한 것이다. 당장은 기존 자동차를 계속 활용할 수 있고 정제유도 최소 필요 물량 정도는 확보할 수 있겠지만, 운수업이 더 이상 발전하기는 힘들게 되었다. 또한 제재로 수출 길이 거의 막힘에 따라 국영 무역회사 소속 화물운수업은 일감이 크게 줄었다.<sup>14)</sup>

다른 한편, 최근 국영 운수업이 시장경제 방식을 도입하고 있는 것은 긍정적으로 평가할 만하다. 예를 들면 평성시 국영 여객사업소에서 운영하는 시내 무궤도전차의 경우, 비싼 요금을 받는 대신 전차 수와 운행 시간을 늘려 대중교통이 편리해졌다고 한다.<sup>15)</sup> 또 신의주에서는 정규 노선 시내버스가 운행되기 시작했고,<sup>16)</sup> 철도성은 개인사업자와 합작해 평양-신의주 구간에서 비싼 요금을 받는 ‘별이기차’를 운행하고 있다고 한다.<sup>17)</sup> 김정은 위원장 집권 이후 진행되고 있는 국영경제 개혁 조치가 운수업에도 적용되고 있는 것으로 보인다.

지난 10여 년 동안 이동전화 보급에 따라 크게 발전했던 통신업도 제재의 영향을 받게

12) 『데일리NK』, 「北 전역서 개인투자 한증탕 성황 ... 주민들 즐겨 찾아」, 2018. 9. 3.

13) 『데일리NK』, 「北 교육열에 무허가 학원 ‘우후죽순’ ... 당국도 손 못 쓴다」, 2018. 9. 25.

14) 『자유아시아방송』, 「북중무역 급감으로 북한 화물운수업체들 경영난」, 2018. 2. 28.

15) 『데일리NK』, 「北 당국, 무궤도 전차 통해 장사? ... 성인 1인당 이용료 1000원」, 2018. 2. 14.

16) 『자유아시아방송』, 「북한 신의주에 노선 시내버스 등장」, 2018. 5. 31.

17) 『데일리NK』, 「北 평양 신의주 ‘별이기차’ 운행 ... 권력층 위한 고급열차?」, 2018. 8. 30.

되었다. 2017년 연말에 도입된 제재가 휴대폰을 포함한 모든 전기전자제품 및 부품의 수입 금지를 규정하고 있기 때문이다. 이동전화의 보급으로 정보 유통이 원활해지면서 북한의 시장과 사경제는 과거보다 더 효율적으로 움직일 수 있었다. 또 북한의 이동통신은 이집트 회사 오라스콤(Orascom)과의 합작을 통한 국영 통신업이어서, 북한 당국은 휴대폰 수입 판매 및 통화요금으로 상당한 규모의 재정수입을 올렸을 것으로 추측된다. 따라서 휴대폰 수입 중단은 사경제와 국영경제 양쪽 모두에 타격을 줄 수 있다. 당장은 기존 보유 휴대폰과 통신설비를 이용하면 되지만 제재가 장기화되어 노후 기기를 대체하지 못하게 되면 통신 환경이 서서히 나빠질 가능성이 있다.

#### 4. 노동시장

노동시장의 발달 정도는 시장과 사경제가 얼마나 발전했으며 앞으로 얼마나 더 발전할 수 있는지 가늠할 수 있는 중요한 판단 기준이 될 수 있다. 사회주의적 노동 통제가 풀려 자유롭게 남을 고용하거나 남에게 고용되어 일을 할 수 있어야 사경제활동의 규모와 수준이 올라갈 수 있기 때문이다.

이제까지 알려진 바로는, 북한의 노동시장은 대체로 초보적인 수준에 머물러 있는 것으로 보인다. 많은 북한주민들이 국영경제 바깥에서 사적인 경제활동을 하고 있는 것은 사회주의적 노동 통제가 부분적으로 풀려 있기 때문에 가능한 일이라고 할 수 있다. 하지만 당국은 일정 범위 내에서 통제를 풀어주고 있을 뿐이며, 사회주의적 노동제도의 기본 골격은 여전히 유지하고 있다. 즉, 북한주민에게 거주이전과 직업선택의 자유, 그리고 기업을 창설해 인력을 고용할 수 있는 자유가 있는 것은 아니다. 이 때문에 북한의 사경제활동은 대부분 개인이나 가족 단위의 소규모 자영업에 불과하며, 수십 명 또는 수백 명 이상을 고용하는 기업다운 기업은 별로 출현하지 않고 있다. 인력을 고용하더라도 상시 고용인 경우는 많지 않고 일시적, 임시적, 비공식적 고용에 그치는 경우가 대부분이다.

그런데 최근 국영경제 개혁 움직임에 따라 노동시장이 확대될 조짐을 보여주는 한 가지 흥미로운 소식이 전해졌다.<sup>18)</sup> 국영기업들이 남아도는 인력을 개인사업자에게 파견하고 있으며, 받은 노임의 일부는 공장 운영자금으로 쓰지만 대부분은 노동자들에게 주고 있다는 것이다. 국영기업 소속 노동자가 개인사업자에게 고용되어 일하는 경우는 오래 전부터 있었지만, 전에는 금지되는 일이었던 데 비해 최근에는 허용되고 있다는 것이 주목할 만한 부분이다.

18) 『자유아시아방송』, 「북, 국영공장 노동력 개인사업자에 파견 허용」, 2018. 5. 23.

이런 조치가 실제로 공식적인 정책인지, 얼마나 널리 시행되는 일인지는 아직 분명치 않다. 또한 개인사업자가 자유롭게 인력을 고용하는 것이 아니라 국영기업의 통제에 따라 고용하는 것이므로 노동시장이 형성된 것은 아니라고 볼 수도 있다. 하지만 개인사업자가 합법적으로 대규모 인력을 고용할 수 있는 길이 열린다면 사경제활동의 수준이 크게 올라갈 수 있으므로 그 의미는 작지 않을 것이다.

국가적 건설사업의 노력 동원 시 자기 대신 다른 사람을 사서 대신 보내는 일이 많아지고 있다는 보도도 흥미롭다.<sup>19)</sup> 국가적 건설 사업에서도 이런 관행이 통용된다는 것은, 사회주의적 노동 통제가 부분적으로 허물어지고 있고 사회주의 이념에 반하는 노동의 상품화 문화가 생겨났음을 의미한다.

## 5. 주택시장

2018년 북한의 시장활동에서 가장 눈에 띄는 부분은 하반기 들어 평양을 비롯한 주요 도시의 주택가격이 크게 떨어졌다는 것이다.<sup>20)</sup> 주택가격 하락은 제재 효과를 드러내는 신호탄 일 가능성이 있으므로 특히 주목할 필요가 있다.

북한의 주택은 본래 국가가 건설해 배정해 주는 국유주택이지만, 지난 20여 년 동안 일부 주택이 매매 대상이 되거나 신규 주택을 처음부터 판매할 목적으로 건설하는 주택 시장화 현상이 진행된 것으로 알려져 있다. 주택 시장화는 아직은 주변적인 현상일 가능성이 높지만, 새로 짓는 좋은 주택, 특히 평양 등 대도시의 아파트를 건설하고 판매하는 사업에서 이러한 현상이 더 두드러지게 나타나고 있다는 점에서 경제적 의미가 작지 않다. 이런 사업은 국가기관, 국영기업이 개인사업자와 결탁해 진행하는 경우가 많아 국영경제와 사경제가 뒤섞이는 최근 북한식 시장화의 특징을 잘 보여주고 있다.

평양 등 주요 도시의 주택가격은 왜 떨어졌을까? 정확히 알긴 어려우나 제재로 인해 외화소득이 크게 줄어든 것이 가장 중요한 원인일 가능성이 높아 보인다. 신규 아파트를 비롯한 고급 주택을 구매할 수 있는 계층은 외화벌이 및 이와 연관된 사업을 하는 신흥 부유층 및 권력층이고, 고급 주택 매매는 외화로 결제되는 것이 일반적이기 때문이다. 아울러 지난 여러 해 동안 ‘여명거리’, ‘미래과학자거리’의 아파트를 비롯해 새 아파트가 많이 공급된 것도 가격 하락 요인이 되었을 것으로 보인다.

19) 『데일리NK』, 「국가건설 현장에 돈 받은 인부들이 가득 ... 북한서 무슨 일이?」, 2018. 12. 5.

20) 『동아일보』, 「외환위기 터진 평양, 반값 폭락한 집값」, 2019. 1. 30; 『데일리NK』, 「서울과 반대로 가는 평양... 중심구역 아파트 가격 급락」, 2018. 9. 17; 『데일리NK』, 「북한 아파트 가격 폭락에 거래 실종, 부동산 마비상태 위기감」, 2018. 10. 8; 『데일리NK』, 「부동산 가격 폭락에도 평양 아파트 건설 활발」, 2018. 10. 26.

지난 10여 년 이상 북한의 신규 주택가격은 대체로 상승세를 보였고, 따라서 주택 건설이 고수의 사업이 되어 더욱 활기를 띌 수 있었던 것을 생각해 볼 때, 최근의 주택가격 하락은 거꾸로 건설사업의 침체를 가져올 가능성이 높아 보인다. 당분간은 건설 중인 주택을 완성시키기 위해 사업이 지속될 수 있겠지만, 기존 사업이 완료되고 가격 하락세가 지속되면 신규 사업은 크게 감소할 수도 있다. 단, 북한과 미국 간 핵협상이 잘 진행되어 제재가 풀릴 희망이 보이면 상황이 반전될 가능성도 남아 있다.

### III. 시장 및 사경제 관련 정책 동향

#### 1. 시장 통제 정책

지난 20여 년 동안 북한 당국은 시장과 사경제의 발전을 대체로 묵인, 허용, 활용하는 정책을 펴왔으며, 김정은 위원장 집권 이후에는 시장에 대해 더욱 윤희적인 정책을 펼 것으로 평가된다. 하지만 여전히 공식 사회주의 제도와 이념을 고수하고 있고, 시장과 사경제도 일정 범위 내에서만 허용하고 있을 뿐이다. 다시 말해서 시장과 사경제의 발전이 체제의 기본 틀을 허물지는 못하도록 사회적 통제와 이념적 선전을 지속하고 있다는 것이다.

이른바 ‘비사회주의 현상’에 대한 검열과 단속이 대표적인데, 북한 전문 매체들의 보도에 의하면 이런 조치는 2018년에도 계속 시행되고 있으며 많은 주민의 불만을 사고 있다고 한다.<sup>21)</sup> 시장과 사경제 활동에 대한 통제와 단속은 중하급 관리들이 뇌물을 챙기는 수단이기도 하다. 시장 이용시간을 제한하는 조치도 있는데, 이는 시장활동 그 자체를 억제하려는 것이라기 보다는 농번기 농촌 노력 동원이나 각종 사회적 노력 동원을 위해 주민을 통제하는 수단이라고 한다.<sup>22)</sup>

각종 통제와 단속이 아주 강하게 실시되는 것은 아니므로 시장활동이 계속 진행되는 데는 별 문제가 없지만, 시장의 활력이 떨어지는 부정적 효과가 나타날 우려가 있다. 따라서 제재가 장기화되어 경제적 어려움이 가중되면 시장 통제를 크게 완화해 시장과 사경제가 더 잘 돌아갈 수 있게 하는 것이 바람직하다. 아직까지는 제재의 영향이 본격적으로 표면화되지

21) 『데일리NK』, 「北 주민들, 비사회주의의 검열에 “폭동 일어날 것” 불만 고조」, 2018. 4. 19; 『데일리NK』, 「비사회주의의 그루뵌, 北 전역서 자본주의의 대대적 단속」, 2018. 5. 4.

22) 『자유아시아방송』, 「북, 주민통제 수단으로 장마당 이용시간 제한」, 2018. 8. 4; 『자유아시아방송』, 「북, 장마당 개장시간 대폭 축소」, 2018. 9. 21; 『자유아시아방송』, 「북, 장마당 이용시간 4시간으로 확대」, 2018. 10. 27.

않았고 제반 경제정책도 별 변화가 없는데, 북한 당국이 향후 상황 변화에 대응해 더욱 시장친화적인 정책을 펼 수 있을지 주목된다.

## 2. 국영경제와 개인사업

시장과 사경제에 대한 북한 당국의 최근 정책에서 특히 주목해 볼 부분은 김정은 위원장 집권 이후 여러 해 동안 진행되어 온 국영경제 개혁이다. 국영경제 개혁의 기본 내용은 국영기업과 협동농장에 경영 자율권과 물질적 인센티브를 부여하는 것인데, 이에 따라 국영경제가 시장 거래에 더 적극적으로 참여해 사경제와 더 많은 연계를 맺게 될 가능성이 있다.<sup>23)</sup>

2018년에 북한 전문 매체들이 전한 여러 소식은 이런 방향의 변화가 나타나고 있을 가능성을 시사하고 있다. 예를 들면 신의주화장품공장은 화장품을 시장에 판매해 얻은 수익으로 노동자들에 대한 식량 공급을 정상화할 수 있었고,<sup>24)</sup> 순천시멘트공장은 개인 '돈주'로부터 운영자금을 조달해 시멘트를 생산하고 생산된 시멘트를 시장에 팔아 수익을 올리고 있다고 한다.<sup>25)</sup>

다른 한편, 개인이 투자해 만든 기업소나 상점이 활발하게 운영되는 데 비해, 국영공장들은 제대로 가동되지 못하는 경우가 많다는 보도도 있다.<sup>26)</sup> 기업마다 사정이 많이 다르기 때문에 전국적인 체계적 조사 없이는 국영경제 개혁의 성과가 어떠한지 확인하기 어렵다. 일부 국영공장의 어려움은 제재 이후 일부 상품의 수입이 중단된 것과 관련이 있을 수 있으며, 제재가 장기화되어 상품 수입이 더 줄게 되면 어려움이 가중될 가능성이 있다.

국영기업 간에, 또는 국영기업과 개인기업 간에 경쟁이 나타나기 시작했다는 보도도 있다. 예를 들면 원산의 식료품공장들에서 생산된 식품들이 시장에 공급되면서 평양에서 만든 식품들과 경쟁을 벌이고 있고,<sup>27)</sup> 신의주화장품공장의 화장품이 인기를 끌자 개인 장사꾼들이 유사 화장품을 값싸게 생산하여 공급하고 있다고 한다.<sup>28)</sup> 시장경제의 활력은 기업 간 경쟁을 통해 발현되는 것이므로 경쟁의 출현은 경제성장에 도움이 될 긍정적인 변화로 평가할 수 있다.

또한 상점이나 식당 같은 서비스업체뿐 아니라 제조업에서도 개인기업들이 나타나기 시작했다는 보도도 있다.<sup>29)</sup> 북한의 사경제는 아직 제조업에서는 본격적으로 발전하지 못하고 있다는

23) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로』, 산업연구원, 2018.

24) 『자유아시아방송』, 「북 신의주화장품공장, 생산품 판매수익으로 배급 정상화」, 2018. 4. 20.

25) 『자유아시아방송』, 「북, 공장 기업소 자율 경영체계 적극 장려」, 2018. 5. 18.

26) 『데일리NK』, 「김일성 다녀간 공장도 문 닫았는데... 개인투자 공장은 '활기」, 2019. 1. 30; 『자유아시아방송』, 「북한 라면, 북 주민들로부터 외면당해」, 2018. 5. 7.

27) 『자유아시아방송』, 「평양과 지방 식품공장 품질경쟁 벌어」, 2018. 9. 5.

28) 『자유아시아방송』, 「북 여성들에 짝들 '불행기' 화장품 인기」, 2018. 7. 4.

29) 『데일리NK』, 「北 개인기업소 운영 활발... "평양선 월 100 달러 월급 주기도"」, 2018. 9. 12; 『데일리NK』, 「청진 개인기업소 운영 활발... "5톤 선박도 직접 건조"」, 2019. 1. 21.

한계가 있는데, 최근의 국영경제 개혁 움직임은 제조업 부문에서 실질적인 사기업이 국영기업으로 위장하거나 또는 국영기업과의 연계를 통해 발전할 수 있는 길을 열어줄지도 모른다. 하지만 이제까지 전해진 북한 내부 소식들을 보면 사기업의 발전은 초보적 수준에 머물러 있는 것으로 보이며, 개혁이 얼마나 더 진전되어 얼마나 큰 성과를 낼 수 있을지는 여전히 미지수이다.

#### IV. 맺음말

지난 몇 년 동안 UN 차원의 강력한 대북제재가 실시되어 왔지만, 북한의 시장과 사경제는 큰 변화 없이 기존 발전 추세를 유지한 것으로 보인다. 제재는 주로 국영경제를 겨냥하고 있지만, 간접적으로 시장과 사경제에 피해를 줄 수 있는 조치들을 포함하고 있다. 그럼에도 주택가격이 크게 떨어진 것 외에는 제재 효과가 뚜렷이 드러나지 않고 있는데, 이는 북한이 외화보유액을 사용해 상당한 수준의 상품 수입을 계속하고 있기 때문이다.

하지만 제재가 장기화되어 외화보유액이 소진되어 가고 상품수입이 더 줄어들면 시장과 사경제 활동도 위축되고, 이에 따라 전반적 생활수준도 하락할 가능성이 높다. 국영경제 참가자 중 일부가 사경제 부문으로 이동해 제재 피해를 상쇄하는 완충 효과가 나타날 수도 있으나, 피해를 충분히 만회하기에는 역부족일 것으로 보인다. 따라서 북한당국은 핵 협상을 빨리 타결해 제재 해제를 이끌어내려 노력할 것으로 전망된다.

한편, 김정은 위원장 집권 이후 진행되고 있는 국영경제 개혁은 시장과 사경제를 다소간 활성화하는 긍정적 영향을 미칠 가능성이 높아 보인다. 국영경제 개혁은 오래 전부터 음성적으로 이루어지고 있던 국영경제의 시장거래 참여, 국영경제와 사경제 간 연계 형성을 부분적으로 합법화, 공식화하고 있다는 점에서 진일보한 조치로 평가할 수 있다. 다만, 개혁이 얼마나 적극적으로, 얼마나 널리 시행되고 있는지는 아직 분명치 않다.

결국 북한 시장과 사경제의 미래는 핵문제 해결과 이에 따른 대외관계 개선, 그리고 국내 경제제도 개혁이라는 양대 요인에 따라 결정될 것이며, 양대 요인 각각이 앞으로 어떻게 전개될지는 여전히 열린 문제로 남아 있다.



# 2018년 북한의 식량 수급 평가와 2019년 전망

김영훈 | 한국농촌경제연구원 선임연구위원 | kyhoon@krei.re.kr

## I. 2018년 식량 수급 평가

### 1. 2017년 북한 농업의 생산 여건

2018년의 농산물 생산과 공급을 가늠하기 위해서는, 2017년 농업의 기상, 투입, 생산 활동들을 살펴보아야 한다. 2017년 초여름부터 2018년 초봄까지 북한지역의 농업기상은 평년과 큰 차이가 없었다. 2017년 4월에서 10월까지 주 농사철의 누적 강수량은 대부분의 지역에서 평년 수준보다 약간 하회하는 수준이었으며, 2018년 봄 수확 작물을 위한 기상 여건은 오히려 전년보다 좋아 작물 성장에 도움을 주었다.

반면에, 농업생산을 위한 투입재 공급은 평년 수준보다 낮아 2017년 가을과 2018년 봄 작물 생산에 부정적 영향을 끼쳤다. 북한의 농업 투입재 중 가장 중요한 화학비료 공급량은 약 61만 2,000톤으로 감소했다. 이는 2016년에 비해 40%, 최근 5년 평균에 비해서는 16% 감소한 것이다(표 1). 디젤유와 휘발유 등 농업용 유류도 2016년에 비해 11% 감소해 6만 350톤이 공급되었다(표 2).<sup>1)</sup> 또한 전국적으로 건조해진 기상으로 관개수 공급도 줄어 2017년에는 이전 5년간의 평균보다 약 35% 하락한 공급량을 기록했다(표3).

1) FAO(FAO, GIEWS Update, 20 July 2017)에 의하면, 북한 농경지의 60%에서만 기계작업이 이루어지고 있으며 나머지 40%는 축력에 의존하고 있다.

〈표 1〉 최근 북한의 화학비료 공급량

(단위: 톤)

| 연도       | N<br>(20.5% N) | P<br>(17% P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> ) | K<br>(48~62% K <sub>2</sub> O) | 계       |
|----------|----------------|-------------------------------------------|--------------------------------|---------|
| 이전 5년 평균 | 678,180        | 16,663                                    | 6,683                          | 701,526 |
| 2016     | 837,171        | 11,911                                    | 930                            | 850,012 |
| 2017     | 599,017        | 10,776                                    | 2,343                          | 612,136 |

자료: 북한 농업성 제공; FAO, GIEWS Update, 9 July 2018에서 재인용.

〈표 2〉 북한 농업부문의 유류 공급량

(단위: 톤)

|     | 2013년  | 2014년  | 2015년  | 2016년  | 2017년  |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 경유  | 64,425 | 55,171 | 53,700 | 60,990 | 54,350 |
| 휘발유 | 7,000  | 5,500  | 7,000  | 7,000  | 6,000  |
| 계   | 71,425 | 60,671 | 60,700 | 67,990 | 60,350 |

자료: 북한 농업성 제공; FAO, GIEWS Update, 9 July 2018에서 재인용.

〈표 3〉 북한 저수지의 관개용수 수량

(단위: 천만 m<sup>3</sup>)

|      | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 계획량  | 357   | 357   | 240   | 245   | 235   | n.a.  |
| 실공급량 | 375   | 364   | 100   | 233   | 223   | 169   |

주: 2017년 실공급량 수치는 이전 5년 평균 공급량의 65%로 계산됨.

자료: FAO, GIEWS Update, 20 July 2017; FAO, GIEWS Update, 9 July 2018

식량작물의 재배면적도 감소했다. 2017/18년 북한의 식량작물 재배면적은 140만ha로 전년 대비 7% 감소했다. 북한이 본격적으로 산림 복구·녹화 사업을 시작한 2014년부터 경사지에서의 작물 생산이 감소하기 시작해, 2017년 들어 경사지의 작물 재배면적은 미미한 것으로 나타나고 있다.<sup>2)</sup>

이 결과 곡물, 감자(여름감자), 대두의 재배면적은 약 123만ha로, 2016년 면적보다 9% 감소한 것으로 나타났다. 주요 식량작물별로 2017년 재배면적을<sup>3)</sup> 살펴보면 다음과 같이 나타나고 있다. 벼 재배면적은 47만 5,000ha로, 2016년보다 약간 증가했으나 최근 5년 평균보다는 6% 감소했다. 이는 용수 부족으로 파종에 제약을 받은 데 기인한다. 옥수수 재배면적은 51만ha로, 2016년보다 약 6% 감소했다. 이 역시 농업용수 부족에 기인하는 것으로 보인다. 대두 재배면적은 15만ha로 추정되었다. 이는 평년보다 10%, 전년 대비 15% 감소한 것이다. 전체적으로 건조했던 기상 여건으로 감자, 수수, 조, 메밀 등의 재배면적도 감소했다.

2018년 봄 수확작물(맥류, 봄감자)의 재배면적의 경우<sup>4)</sup> 겨울밀과 보리 재배면적은 5만ha로 추정되었는데, 이는 전년에 비해 약 10% 증가한 수준이다. 조생종 감자 재배면적도 전년보다 약간 증가한 13만ha로 추정되었다.

## 2. 2018년 북한의 식량 수급 평가

2018년에 공급되어야 할 식량작물은 2017년 가을과 2018년 봄에 수확되었다. 이 식량작물의 생산량은 도정 이전 조곡 기준 약 550만톤으로 추정되었다.<sup>5)</sup> 이는 2016/17년 생산량보다 4.5% 낮아진 수량이다. 이 중 2017년 가을에 수확된 식량작물은 약 510만톤으로, 2016년에 비해 6% 감소했다.<sup>6)</sup> 2018년 봄에 수확된 식량작물(맥류, 봄감자)은 39만 6,000톤(곡물상당치로 환산)으로 전년에 비해 20% 증가한 양이지만 평년 수준을 넘지는 않았다(표 4).<sup>7)</sup>

2) FAO는 북한 경사지에서의 작물 생산 감소 추세를 반영하기 위해 경사 재배지 시계열 자료를 수정한 것으로 보인다.

3) 북한 농업성이 제공한 자료에 기초한 것이다(FAO, GIEWS Update, 9 July 2018).

4) FAO 전문가의 추정에 기초한 것이다(FAO, GIEWS Update, 9 July 2018).

5) FAO의 과거 자료에서 계상해 오던 산림경사지 경작 55만ha와 여기서의 생산량 20여만톤을 올해 추정에서는 제외하고 있음에 유의해야 한다.

6) 2017년 벼 생산량은 240만톤, 대두는 14만 8,000톤, 감자는 22만 3,000톤으로 각각 추정되었으며, 옥수수 생산량은 2016년 수준인 220만톤으로 추정되었다.

7) 북한 농업성이 제공한 자료에 기초한 것이다(FAO, GIEWS Update, 9 July 2018).

〈표 4〉 북한의 식량작물 생산(2016/17, 2017/18년)

|                        | 2016/17년       |               |                | 2017/18년       |               |                |
|------------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
|                        | 면적<br>(천ha)    | 생산성<br>(톤/ha) | 생산량<br>(천톤)    | 면적<br>(천ha)    | 생산성<br>(톤/ha) | 생산량<br>(천톤)    |
| <b>가을 주작물</b>          | <b>1,350.6</b> | <b>4.0</b>    | <b>5,412.0</b> | <b>1,230.5</b> | <b>4.1</b>    | <b>5,091.1</b> |
| 벼 <sup>1)</sup>        | 468.7          | 5.4           | 2,536.4        | 475.2          | 5.0           | 2,383.3        |
| 옥수수                    | 544.5          | 4.0           | 2,195.2        | 510.2          | 4.3           | 2,199.8        |
| 기타 잡곡                  | 72.1           | 2.2           | 156.4          | 65.0           | 2.1           | 136.5          |
| 여름감자 <sup>2)</sup>     | 40.0           | 5.6           | 222.0          | 30.3           | 4.9           | 148.3          |
| 대두                     | 175.4          | 1.6           | 281.9          | 149.8          | 1.5           | 223.3          |
| 경사지(옥수수) <sup>3)</sup> | 50.0           | 0.4           | 20.0           | -              | -             | -              |
| <b>봄 조기작물</b>          | <b>172.3</b>   | <b>1.9</b>    | <b>332.0</b>   | <b>180.0</b>   | <b>2.2</b>    | <b>395.5</b>   |
| 맥류                     | 45.0           | 1.2           | 55.2           | 50.0           | 1.4           | 70.5           |
| 봄감자                    | 127.3          | 2.2           | 276.8          | 130.0          | 2.5           | 325.0          |
| <b>계</b>               | <b>1,522.9</b> | <b>3.8</b>    | <b>5,744.0</b> | <b>1,410.5</b> | <b>3.9</b>    | <b>5,486.6</b> |

주: 1) 벼의 생산성과 생산량은 도정 전 기준임에 유의해야 한다.

2) 감자는 생서 중량의 25% (곡물상당치)로 환산하였다.

3) 산림 경사지에서 재배되는 식량작물은 대부분 옥수수이다. 2014년 이후 산림 경작면적 감소를 반영하여 2016년에는 5만ha, 2017년에는 무시할 수 있는 규모로 조정했다.

자료: 북한 농업성 제공; FAO, GIEWS Update, 9 July 2018에서 재인용.

2017년 가을과 2018년 봄의 식량작물 생산의 결과로 2018년에 공급된 국내산 식량 공급량은 도정된 정곡 기준 총 472만톤으로 추정되었다. 여기에 상업적 수입량 15만톤을 더하면 총 공급 규모는 약 485만톤이다. 한편 FAO는 2018년 북한의 식량 소요량을 552만톤으로 추정했다. 이는 식용 442만톤, 사료용 13만톤, 종자용 23만톤, 수확 후 손실 74만톤을 합친 양이다. 이를 종합하면 2017/18 양곡년도(2017. 11~2018. 10) 식량 총부족량은 80만 2,000톤이었다. 당시 예정되었던 15만톤의 식량 수입이 계획대로 이루어졌더라도, 2018년 북한 식량의 순부족 규모는 65만 2,000톤에 달한 셈이었다(표 5).

〈표 5〉 2017/18년 북한의 식량 수급

(단위: 천톤)

|                    | 쌀 <sup>1)</sup> | 옥수수          | 맥류         | 잡곡         | 감자 <sup>2)</sup> | 대두 <sup>3)</sup> | 계            |
|--------------------|-----------------|--------------|------------|------------|------------------|------------------|--------------|
| <b>생산량, A</b>      | <b>1,573</b>    | <b>2,200</b> | <b>71</b>  | <b>137</b> | <b>473</b>       | <b>268</b>       | <b>4,722</b> |
| 주작물 생산             | 1,573           | 2,200        |            | 137        | 148              | 268              | 4,326        |
| 보작물 생산             |                 |              | 71         |            | 325              |                  | 396          |
| <b>소요량, B</b>      | <b>1,819</b>    | <b>2,677</b> | <b>201</b> | <b>137</b> | <b>473</b>       | <b>267</b>       | <b>5,524</b> |
| 식용                 | 1,525           | 2,073        | 177        | 105        | 302              | 245              | 4,427        |
| 사료용                | -               | 110          | -          | -          | 20               | -                | 130          |
| 중자용                | 50              | 70           | 12         | 10         | 80               | 9                | 230          |
| 수확 후 손실            | 245             | 374          | 12         | 22         | 71               | 13               | 737          |
| <b>기대수입량, C</b>    |                 |              |            |            |                  |                  | <b>150</b>   |
| <b>부족량, B-A</b>    | <b>246</b>      | <b>427</b>   | <b>130</b> | <b>-</b>   | <b>-</b>         | <b>-</b>         | <b>802</b>   |
| <b>순부족량, B-A-C</b> |                 |              |            |            |                  |                  | <b>652</b>   |

주: 1) 쌀은 도정수율 66%로 적용해 산출.

2) 감자는 곡물환산율 25% 적용해 산출.

3) 대두는 칼로리를 감안한 곡물환산율 120% 적용해 산출.

자료: 북한 농업성 제공; FAO, GIEWS Update, 9 July 2018에서 재인용.

## II. 2019년 식량 수급 전망

### 1. 2018년 식량생산 상황

2018년 여름 한반도는 장기간의 폭염이라는 기상이변을 겪었다. 북한지역도 여름철의 폭염 장기화로 인해 농업생산에 피해가 발생했다.<sup>8)</sup> 북한지역의 폭염은 2018년 7월 11일에 시작되어 8월에도 지속되었으며, 이례적으로 전역에 걸쳐 최고기온이 40℃까지 상승한 바 있다. 북한 당국은 평안남도과 함경남도 일부 지역에서 이상고온에 따른 비상사태가 발생했다는 사실을 IFRC 북한사무소에 통보하기도 했다.

당시 IFRC는 북한의 폭염과 그 영향에 대해 다음과 같이 전망했다. 그것은 폭염이 북한의 취약주민들에게 심각한 영향을 끼칠 것이며, 폭염에 수반된 가뭄으로 농산물, 특히 옥수수의 생산량이 감소할 것으로 예상된다는 전망이다. 2018년 북한의 폭염 피해는 2019년도의 식량공급 전망을 우려하게 하는 요소였다.

FAO(GIEWS Update, 2018. 9. 5)도 2018년 북한의 폭염피해를 우려했다. 비록 2018년 4월부터 7월 초까지는 비교적 풍부한 강우로 작물 재배에 기상의 도움을 받았으나, 작물

8) IFRC, "Democratic People's Republic of Korea: Heat wave", Information Bulletin No.1, 4 August 2018.

생장의 주요 시점인 7~8월에는 낮은 강우와 고온으로 농업생산에 피해가 발생했다. 당시의 조사와 보고에 의하면 8월 초까지 98,000ha에 피해가 발생했는데(논 24,664ha, 기타 식량작물 74,228ha), 이는 주요 식량작물 재배면적의 8%에 해당되는 면적이었다.<sup>9)</sup> 고온에 의한 피해와 함께 8월 말에는 태풍 ‘솔릭’의 영향으로 일부 지역에서 폭우 피해가 발생하였을 것으로 추정되기도 했다.

2018년 말 한국의 농촌진흥청은 북한지역의 기상, 병충해 발생, 비료 공급, 국내의 연구기관의 작황 추정, 위성영상분석 결과 등을 종합해 ‘2018년도 북한의 곡물생산량’ 추정치를 발표했다.<sup>10)11)</sup> 이 자료에 따르면 2018년 한 해 동안 북한에서 생산된 곡물은 총 455만톤으로, 전년도 생산량 471만톤에 비해 16만톤(3.4%)이 감소한 것으로 추정되었다.<sup>12)</sup>

작물별 생산량은 쌀이 220만톤으로 가장 많았고 옥수수 150만톤, 서류(감자, 고구마) 54만톤, 맥류 15만톤, 두류와 기타 잡곡 16만톤 등으로 나타났다. 쌀 생산량은 전년과 큰 차이를 보이지 않았는데, 그것은 수량 상승요인인 높은 일사량과 수량 감소요인인 폭염이 복합적으로 작용하였기 때문이었다. 이와 달리 옥수수는 17만톤(10%) 감소로 추정되었다. 이는 개화기(7월)와 성숙기(8월)의 고온과 가뭄 때문인 것으로 분석되었다. 서류(감자) 생산은 전년보다 1만톤(2%) 증가한 것으로 추정되었으며, 두류 생산은 폭염으로 1만톤(7%) 정도 감소한 것으로 추정되었다.

〈표 6〉 2018년 북한 곡물 생산량: 455만톤(전년대비 3.4% 감소)

| 구 분          | 단위     | 계     | 쌀   | 옥수수 | 서류  | 맥류  | 두류  | 잡곡 |
|--------------|--------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| 재배면적         | 천ha    | 1,869 | 571 | 711 | 343 | 85  | 131 | 28 |
| 생산성          | kg/10a | -     | 385 | 195 | 157 | 176 | 107 | 71 |
| 2018년 생산 (A) | 만톤     | 455   | 220 | 150 | 54  | 15  | 14  | 2  |
| 2017년 생산 (B) | 만톤     | 471   | 219 | 167 | 53  | 15  | 15  | 2  |
| 증감 (A-B)     | 만톤     | △16   | 1   | △17 | 1   | 0   | △1  | 0  |
| 증감율          | %      | △3.4  | 0.5 | △10 | 2   | 0   | △7  | 0  |

자료: 농촌진흥청 (2018. 12).

9) 당시 추정된 식량작물의 지역별 피해 면적은 황해남도 15,634ha, 황해북도 16,136ha, 평양 251ha, 평안남도 5,689ha, 평안북도 695ha, 자강도 1,397ha, 양강도 7,341ha, 함경북도 40,881ha, 함경남도 10,744ha, 강원도 124ha이다.

10) 국제기구(FAO/WFP)는 2018년의 북한 식량작물 작황에 대해서는 추정 및 전망 작업을 수행하지 않았다.

11) 농촌진흥청, 「북한, 올해 곡물 455만톤 생산」, 보도자료, 2018. 12. 14.

12) 본고 1.2항에서 제시한 전년(2017/18 양곡년도)의 FAO 생산량 추정치와 본 농촌진흥청 추정치(2018년도)의 근거와 계열은 다르다. 그러나 FAO의 2017/18년도 북한 식량 생산량 추정치(472만톤)와 농촌진흥청의 2017년도 북한 식량 생산량 추정치(471만톤)가 거의 일치하고 있어 시계열적인 직접 비교가 불가능한 것은 아니다.

## 2. 2019년 식량 수급 상황

농촌진흥청에서 추정한 바와 같이 북한의 2018년 식량 생산량이 2017년에 비해 3.4% 감소한 455만톤이라면, 2019년 북한의 식량 수급 사정은 2018년보다 더 악화될 것이다. 식량의 총부족이 97만여톤으로 증가하고, 예년과 같이 15만톤을 수입한다 해도 순부족은 82만톤으로 늘어나기 때문이다.

올해 북한의 식량부족에 대한 정황은 최근 FAO와 WFP가 발표한 보고를 통해서도 부분적으로 확인할 수 있다.<sup>13)</sup> 이 자료에서는 1990년대와 2000년대 초반의 기아 수준에 비해 북한의 식량 생산과 공급이 크게 개선되었음에도 불구하고, 북한 주민이 여전히 만성적인 식량부족과 광범위한 영양부족 상황에 놓여있다는 점을 지적하고 있다. 또한 인구의 40%를 넘는 1,100만명이 영양부족 상황에 노출되어 있으며, 정부의 정책적 노력에도 불구하고 식량 생산은 한정된 농지, 투입재 부족에 따른 낮은 생산성, 빈발하는 자연재해 등으로 인해 더 이상 늘어나지 않고 있다는 점을 함께 지적하고 있다.

이러한 이유로 FAO와 WFP는 2019년에도 북한의 농업생산에 대한 지원 프로그램과 식량 및 영양증진 분야의 지원 프로그램을 계획하고 있으며, 지원에 국제사회의 동참을 호소하고 있다.

## III. 북한의 농업개혁과 제약

1990년대 경제위기 이후 북한은 농정을 전환하고 농업개혁을 시도했다. 북한이 일관되게 추구했던 농업개혁의 요체는 ‘인센티브 강화’와 ‘의사결정의 독립성 확대’였다. 2012년에 도입된 ‘포전담당책임제’도 농민 개개인에게 생산 인센티브를 더 부여하고, 농장 내 포전담당조(組)와 개인에게 경영과 관리 권한을 더 부여하려 한 것이라고 알려졌다.

그러나 북한의 농업생산, 특히 식량의 생산성은 획기적으로 향상되지 않고 있으며 최근 2년간은 오히려 생산이 감소하기에 이르렀다. 이는 북한의 농업개혁 추진에 간과할 수 없는 제약이 있음을 시사하고 있다. 또한 이는 포전담당책임제 개혁조치의 효과도 불분명하다는 점을 시사한다.<sup>14)</sup> 이 사실은 향후 북한의 농업생산에 대한 전망도 어렵게 하고 있다.

<sup>13)</sup> FAO, “Democratic People's Republic of Korea: Needs and Priorities 2019”, 11 Feb 2019.  
WFP, “DPR Korea Country Brief”, Jan 2019.

<sup>14)</sup> 2013년과 2014년 북한의 식량 생산이 연간 480만톤 수준이었는데(농촌진흥청, 2014. 12), 2016년과 2017년의 생산량도 연간 480만톤 수준

이러한 현상은 2012년 이래 강조되어 온 북한의 농업개혁조치의 한계를 분석함으로써 살펴볼 수 있다. 2012년 북한 농업생산부문의 추가적인 인센티브 부여 시스템 도입은 북한의 문건과 보도를 통해 확인되고 있으므로 그것은 ‘제도적으로’ 도입된 것으로 인정된다.<sup>15)</sup> 그러나 다음과 같은 이유로 ‘실질적으로’ 생산 현장에서 적용되기는 어려웠을 것으로 평가된다.

북한은 식량배급제도에서 ‘기준식량소비수준’을 정해놓고 있다. 그것은 1인당 연간 260kg 혹은 그에 근접한 수준에서 곡물을 조달한다는 ‘목표’의 개념이다. 그 기준을 따른다면 북한에는 연간 약 650만톤의 곡물이 필요하다. 주민에 대한 식량배급을 책임져야 하는 양정당국 입장에서, 배급식량이 크게 부족한 상황에서 일부 농민들에게 인센티브 몫을 더 부여해야 한다는 것은 정책적으로 용납하기 어려울 것이다. 실제로 북한의 협동농장에서는 계획을 초과한 생산물 중 일부만 생산농민에게 지급되고 있다. 또한 기준식량소비수준(260kg) 이상에 해당되는 농민 배분몫에 대해서는, ‘양곡전매(專賣)방침’에 따라 ‘여유 알곡’ 혹은 ‘미소비 알곡’이라는 명목으로 초과분배분을 다시 정부수매(收買)에 응하도록 농민에게 압력을 행사할 수 있는 길을 열어두고 있다.<sup>16)</sup>

인센티브 개혁조치가 협동농장의 분배 현장에서 부분적으로 시행되더라도, 식량의 절대 부족 상황에서 추가적으로 분배받은 사람에게 그 추가 분배분을 다시 내놓도록 사회적 압력이 가해진다면, 차등분배의 효과가 생산성 증대로 나타나기 어려울 것이다. 이는 개혁조치 시행에 심각한 제약을 가하고 있음을 의미한다. 이러한 상황에 더해 기반 및 자재의 공급도 여전히 부족하다. 1990년대 이래 북한 농업에서는 농업생산기반이 충분하게 개선되지 못하고 있으며, 필수농자재의 공급 부족 현상도 여전히 극복하지 못하고 있다. 이러한 사실들은 제도 개선만으로 북한의 농업생산성 향상이 어렵다는 점을 말해주고 있다.

실제로 2012년 이래 지금까지 북한의 농업생산, 특히 곡물 생산의 증가 속도는 매우 느리거나 정체 상태에 있다. 따라서 단기간에 북한 농업의 생산 증대와 그것에 연유한 식량수급 사정의 호전을 기대하기는 어렵다. 또한 중장기적으로도 전망은 밝지 않다. 북한의 지속적인 농업개혁과 함께 국제사회의 지원과 자본 공급이 필요한 이유이다.

이하에 머물렀으며(농촌진흥청, 2017. 12), 2018년에는 455만톤 수준으로 더욱 감소하였다(농촌진흥청, 2018. 12).

15) 2012년에 ‘분조관리제 안에서 포전담당제와 평당관리제 적용과 모든 부문을 활성화시키기 위한 시행세칙(잠정)’이 나왔으며, 2013년에는 ‘분조관리제 안에서 포전담당제에 의한 알곡현물분배 지도서’가 나온 바 있다.

16) “확대재생산용 알곡과 농장원 분배 알곡 중 여유 알곡은 당의 ‘양곡전매제방침’과 농장원들의 의사에 따라 처리한다”(분조관리제 안에서 포전담당제에 의한 알곡현물분배 지도서, 2013).

## 참고문헌

농촌진흥청, 「북한, 올해 곡물 455만톤 생산」, 보도자료, 2018. 12. 14

농촌진흥청, 「북한의 식량작물 작황 보도자료」, 2014; 2017.

FAO, GIEWS Update, 20 July 2017.

\_\_\_\_\_, GIEWS Update, 9 July 2018.

\_\_\_\_\_, GIEWS Update, 5 September 2018.

\_\_\_\_\_, Democratic People's Republic of Korea, Needs and Priorities 2019, 11 Feb 2019.

IFRC, "Democratic People's Republic of Korea: Heat wave", Information Bulletin No.1,  
4 August 2018.

WFP, "DPR Korea Country Brief", Jan 2019.



# 비핵화 및 경제건설 총력집중전략에 따른 북한 군수공업의 성과 및 전망

조남훈 | 한국국방연구원 책임연구위원 | chonh@kida.re.kr

## I. 머리말

2017년 말에 전망된 2018년도 북한 군수공업의 가동률 예보는 ‘상당히 많음’이었다. 북한이 화성 14호 및 화성 15호 등 중장거리탄도탄의 시험발사에 연이어 성공함으로써 2018년에도 미사일의 시험발사 및 실전배치가 활발하게 지속되고 생산도 확대될 것이라고 예상되었기 때문이다. 또한 북한의 계속되는 핵실험 및 미사일 시험발사로부터 촉발되는 한반도의 긴장 분위기 고조가 북한 군수공업의 생산 활성화를 견인할 것이라고 추정되었기 때문이다.

이러한 예상을 증명하듯이 김정은 위원장은 2018년 신년사를 통해서 “핵무기연구 부문과 로켓공업 부문에서는 이미 그 위력과 신뢰성이 확고히 담보된 핵탄두와 탄도로켓트를 대량생산하여서 실전배치하는 사업에 박차를 가해 나가야 합니다.”라고 말하였다.<sup>1)</sup> 핵탄두 및 로켓의 대량생산과 실전배치를 연초부터 적극 독려한 것이다.

한편, 북한은 핵탄두 및 로켓뿐만 아니라 다른 무기체계의 생산도 강조하였다. 김정은 위원장은 2018년 신년사에서 “국방공업 부문에서는 제8차 군수공업대회에서 당이 제시한 전략적 방침대로 병진노선을 일관되게 틀어쥐고 우리식의 위력한 전략무기들과 무장장비들을 개발생산하며 군수공업의 주체적인 생산구조를 완비하고 첨단과학기술에 기초하여 생산 공정을 현대화하여야 합니다.”라고 말한 바 있는데,<sup>2)</sup> 이는 군수공업 전반의 개발생산 및 현대화를 강조한 것이라고 볼 수 있다.

1) 조선중앙방송, 2018년 북한 신년사, 2018. 1. 1.  
2) 조선중앙방송, 2018년 북한 신년사, 2018. 1. 1.

이와 같은 2018년 초반의 환경 및 상황전개를 바탕으로 2018년 북한 군수공업은 로켓을 중심으로 생산이 증대될 것이라고 추정되었다. 하지만 이러한 예상은 금세 어긋나고 말았다. 2018년 신년사 발표 이후 얼마 지나지 않아서 북한이 핵무력 완성에 따른 미사일 시험발사 중지와 경제건설 총력집중전략을 선포하였기 때문이다.

북한이 이러한 전략을 선포한 것은 2018년 4월 20일 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 통해서이다. 당일 많은 결정서가 전원회의에서 발표되었는데, 북한은 『경제 건설과 핵무력건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여』라는 제목의 결정서를 통해 핵무력 완성에 따른 핵실험 및 대륙간탄도미사일 시험발사 중지를 천명하였다. 그동안 힘을 쏟던 핵무력이 완성되었으므로 더 이상 핵실험이나 탄도미사일 시험발사를 할 필요가 없어졌고, 이에 따라 핵실험 및 탄도미사일 시험발사 활동을 중단하겠다고 발표한 것이다.

또한 북한은 이와 더불어 물적 및 인적 자원의 총동원을 통해 강력한 사회주의경제를 건설하고 인민생활을 획기적으로 개선하는 데에 필요한 경제건설 투쟁에 모든 힘을 집중할 것이라는 내용의 정책을 발표하였다. 즉, 2018년 4월부터는 자체 군사력 증강을 위한 생산보다도 인민경제건설 지원을 위한 생산에 국방부문의 강조점이 주어지게 된 것이다.

과거 북한은 군수공업 부문을 국가발전을 선도하고 체제를 수호하는 보루 중 하나로 인식해 왔다. 북한은 그러한 인식을 바탕으로 군수공업을 우선시하고 그 생산을 독려해 왔으며, 군수공업에 종사하는 인력들에게 상대적으로 높은 보상을 지급해 왔다. 군수공업 종사자에 대한 격려와 치하는 상시적인 일이었으며 군수공장 시찰을 통한 김정은 위원장의 현장지도가 활발하게 이루어졌다.

하지만, 2018년 4월 북한의 전략노선 변경 이후 이러한 격려와 현장방문이 사라지고 있는 실정이다. 2018년 국방공업 현지지도를 위한 김정은 위원장의 공개 활동은 단 2회에 불과하였다. 7월 17일에 이루어진 청진조선소에 대한 현지지도와 11월 6일에 이루어진 국방과학원 시험장 방문 및 첨단전술무기 시험지도가 그것이다. 그런데 2018년 김정은 위원장의 군수공장 방문은 2017년 이전의 빈번한 현장시찰에 비해 매우 적은 횟수라고 할 수 있다. 물론 북한 언론이 김정은 위원장의 현장시찰 활동을 모두 다 내보내는 것은 아니므로 이러한 언론상에서의 실적 저하가 실제 실적 저하와 직접적으로 연계되어 있다고 단정할 수는 없다. 그렇다고 해도 예년의 사례에 비추어볼 때 2018년 김정은 위원장의 현장지도 실적은 상당히 예외적이라고 할 수 있다.

한편, 2018년 이후부터 군수부문 종사자에 대한 치하와 격려도 뜸한 편이다. 김정은 위원장은 2018년 11월 6일에 이루어진 국방과학원 시험장 방문 및 첨단전술무기 시험지도 자리에서

“우리국방과학자와 군수노동계급이 나라의 방위력을 높이는 데에 또 하나 커다란 일을 해 놓았다. 당의 국방과학기술 중시 정책의 정당성과 비약적으로 발전하고 있는 우리의 국방력에 대한 또 하나의 일대 과시가 되며 우리 군대의 전투력 강화에 획기적인 전환이다.”라고<sup>3)</sup> 국방공업 부문의 성과를 치하하고 종사자들에 대한 감사를 표시하였으나, 이는 2018년 4월 이후 이루어진 거의 유일한 치하 사례라고 할 수 있다. 물론 2019년 신년사에서 “나는 또한 당 중앙의 구상과 결심은 과업이고 진리이며 실천이라는 것을 세계 앞에 증명하기 위해 온 한 해 헌신분투한 우리 국방과학자와 군수노동계급에게 뜨거운 동지적 인사를 보냅니다.”라고<sup>4)</sup> 치하한 바 있으나, 이는 매년 신년사에서 반복되던 의례적인 감사의 성격이 강하다고 할 수 있다.

북한은 2019년 신년사에서 군수공업 부문 자체의 성과보다는 ‘사회주의경제건설에 대한 총력을 집중하는 전략적 노선’을 수행하는 데에 노력하였음을 강조하였다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 군수공업 부문에 대해 “경제건설에 모든 힘을 집중할 데에 대한 우리 당의 정치적 호소를 심장으로 받아 안고 여러 가지 농기구와 건설기계, 협동품과 인민소비품을 생산하여 경제발전과 인민생활 향상을 추동하라.”라고 언급한 것이 그러한 예이다.<sup>5)</sup> 과거와는 달리, 국가보위를 위한 군수공업 본연의 역할보다도 경제건설 지원을 위한 군수공업의 부차적 역할을 강조한 것이다.

김정은 위원장은 다양한 기회를 통해서 경제건설 총력집중전략을 강조하고 있다. 2018년 4월 11일에 개최된 최고인민회의의 13기 제6차 대회에서는 “당과 국가의 전반 사업에서 경제사업을 우선시하여 경제발전에 나라의 인적, 물질, 기술적 잠재력을 총동원하여야 한다.”라고 말하였다. 한편, 4월 23일 노동신문 사설에서는 “전당, 전국, 전민이 당의 새로운 전략적 노선관철에 총결기, 총매진해야 한다.”라고 주장하였다.<sup>6)</sup>

이러한 정책적 전환은 북한 군부의 위상 저하와 어느 정도 연계되어 있는 듯하다. 김정은은 취임 이후 군 수뇌부의 잦은 교체와 권력 내 서열저하 등을 통해서 군을 통제하여 왔다. 이러한 분위기는 최근 들어서 점차 심해지고 있는데, 북한의 정책적 변화를 어느 정도 반영하는 듯하다. 과거 정치국 상무위원과 국무위원회 부위원장으로 보임되던 북한군 총정치국장이 최고인민회의의 13기 제6차 대회에서는 정치국 후보위원 및 국무위원 등 한 단계 낮은 직위에 보임되어 그 위상 저하가 관찰되었다.

한편, 북한은 노동당에 대한 군 보고체계 확립을 강조하고 있는데, 김수길 총정치국장은 2018

3) 조선중앙방송, 2018. 11. 16.

4) 조선중앙방송, 2019년 북한 신년사, 2019. 1. 1.

5) 조선중앙방송, 2019년 북한 신년사, 2019. 1. 1.

6) 『노동신문』, 「당의 새로운 전략적 노선을 틀어쥐고 우리 혁명의 전진을 더욱 가속화하자」, 2018. 4. 23.

년 12월 29일에 개최된 군 최고사령관 추대 7주년 기념 중앙보고대회에서 “군사정치 활동에 나서는 모든 문제를 당 중앙에 보고하고 당의 명령 지시에 절대복종하는 칼날 같은 기강을 확립해야 한다.”라고 말한 바 있다.<sup>7)</sup> 군수공업의 민수생산 지원과 더불어 여기저기서 군의 위상 약화가 관찰되고 있는 것이다.

이러한 북한의 갑작스러운 정책전환에 따라 북한의 도발양상도 크게 변화하였다. 2017년 그렇게도 빈번하던 북한의 미사일 시험발사가 완전히 중지되고 한반도에 긴장 완화 분위기가 도래한 것이다. 그런데 이러한 핵실험 및 대륙간탄도미사일의 시험발사 중지가 곧바로 무기체계 생산의 축소를 의미하는 것은 아니다. 오히려 핵무기가 폐기된다면 안전보장을 위한 억제력 확보를 위하여 재래식 무기 생산은 더 늘어날 수도 있다. 더 나아가 실험발사 중단에 상관없이 미사일 생산활동이 확대될 수도 있다. 다소 모자라는 미사일 시험발사 이력에도 불구하고 북한이 추가적인 시험발사 없이 야전에 미사일을 배치할 수 있기 때문이다. 과거 시험발사 없이 곧바로 실전배치되었던 무수단 미사일이 그러한 사례에 해당된다. 이러한 이유에서 2018년 한반도의 긴장 완화와 미사일 시험발사 중지가 반드시 북한 군수공업의 생산축소로 연결되었다고 단언할 수는 없다.

그렇다면 이러한 환경하에서 2018년 실제 북한의 군수생산 실적은 어떠했을까? 두 가지 측면에서 2018년 북한 군수생산의 실적을 추정해본 후 2018년 북한 군수공업의 실적에 대한 최종평가를 내려 보고자 한다.

첫째, 군사전략 및 군사정책의 측면에서 2018년 북한 군수공업의 생산수준을 평가해 보고자 한다. 2018년에 북한은 핵무력 완성을 선언하였다. 핵공격 능력을 보유함으로써 적의 공격을 억제시키거나 대응할 수 있게 되었다고 선언한 것이다. 이것이 사실이라면 북한은 재래식 무기에 대한 집중투자 필요성을 더 이상 느끼지 못할 것이다. 핵무기를 통해서 자국 통치체제의 안전을 보장받을 수 있기 때문이다. 따라서 북한은 핵무기 실전배치를 통해 핵능력을 제고시키고 재래식 무기 증강은 상대적으로 줄이려고 할 것이다. 그 결과 핵무기 실전배치를 위한 발사대 및 운반체계의 생산은 증가하는 반면에 탱크 및 야포와 같은 재래식 공격무기의 생산은 축소될 수 있다.

하지만 북한 비핵화가 추진되는 중장기적 관점에서 볼 때, 이러한 전략은 타당한 전략이라고 말할 수 없다. 중장기적으로 북한 비핵화가 실현되면 북한은 핵폐기를 대신하여 자국의 안전을 보장할 수 있는 대체 수단을 확보해야 하는데, 재래식 무기의 증강이 핵폐기로부터 발생할 수 있는 힘의 공백을 다소나마 채워줄 수 있기 때문이다. 물론 핵폐기 대신에 주어질

7) 조선중앙방송, 2018. 12. 30.

한반도 평화협정 체결과 한국 및 미국의 안전보장 약속이 북한의 안보를 확보해 줄 수 있는 수단이 될 것이지만, 그렇다고 해서 북한이 한국과 미국의 안전보장 약속만을 믿고 가만히 있을 수만은 없기 때문에 북한은 핵폐기 대신에 재래식 무기 증강을 시도할 가능성이 높다.

하지만 냉철한 분석을 바탕으로 할 때 탱크, 야포 및 항공기와 같은 재래식 무기를 집중적으로 증강하는 것 또한 합리적인 대안이라고 보기는 힘들다. 첨단전자장비 부족 등으로 인해서 상대적으로 전투능력이 뒤처지는 북한의 재래식 무기체계로 한국 및 미국의 최첨단 무기체계를 상대하기가 쉽지 않을 것이기 때문이다. 그러므로 탱크와 야포와 같은 재래식 무기의 확보가 핵폐기를 대신해 주기 힘들다고 말할 수 있다. 또한 질적인 면에서 한국 및 미국 재래식 무기체계의 성능이 북한의 그것보다 상대적으로 우수하기 때문에 북한이 많은 수량의 탱크나 야포를 확보한다고 할지라도 한국 대비 억제력을 크게 높일 수는 없다. 더구나 야포 및 방사포의 경우 북한은 비대칭적 능력을 바탕으로 이미 한국을 충분히 압도할 수 있는 상황이므로, 대규모 야포 및 방사포의 추가 생산 및 획득을 필요로 하지 않을 것이다. 따라서 재래식 무기의 증강은 북한의 대남 및 대미 억제력을 증대시키는 데 큰 역할을 하지 못할 것이라고 판단된다.

이러한 상황에서 북한이 군사적인 측면에서 억제력을 상대적으로 높일 수 있는 거의 유일한 방법은 거부적 억제능력을 증대시키면서 수적 우세를 바탕으로 일부 보복적 억제능력을 증강시키는 방법일 것이다. 구체적으로 말하자면 대공미사일 및 대함미사일 등을 통해서 거부적 억제능력을 증대시키고 장사정포, 방사포 및 미사일의 탄두파괴력 증강 및 대수 확대를 통해서 보복적 억제능력을 증대시키는 것이 그러한 방안이라고 할 수 있다. 특히 북한은 미사일체계 및 장사정포체계 등에 있어서 한국과 대비하여 뒤지지 않는 능력을 보유하고 있기 때문에 이러한 무기체계의 국내생산을 통해서 억제능력의 확대를 꾀할 것이다.

이러한 측면에서 본다면 공격용 미사일만이 아니라 대공미사일 및 대함미사일 등과 같은 방어용 미사일도 북한이 억제력을 확대하는 데 상대적으로 큰 역할을 할 수 있으리라고 판단된다. 따라서 만약 핵폐기가 이루어진다면 중장기적으로 북한은 다양한 방어용 및 공격용 미사일을 확보 및 배치함으로써 억제력을 확보하려고 할 가능성이 높다. 이렇게 될 경우 한반도의 긴장 완화에도 불구하고 다양한 미사일에 대한 북한군의 수요는 지속적으로 증대될 것이며, 그 결과 다른 무기체계 관련 군수공업의 생산 축소에도 불구하고 미사일공업의 생산활동은 지속적으로 유지될 것이라고 전망된다.

이러한 추론을 바탕으로 판단해 보건대, 한반도 비핵화 분위기에도 불구하고 2018년 북한의 미사일 생산활동은 상당히 활발했을 것이라고 추정된다. 미국 국제전략연구소(Center for

Strategic and Information Studies)가 운용하는 ‘Beyond Parallel’이 주목한 2018년 북한 삭간물 및 산음리 등에서의 미사일 활동은 이러한 현실을 반영하는 것이라고 추정된다.

이러한 전략적 이유 때문에 최근 북한이 방어용미사일의 개발 및 생산에 상당한 노력을 기울여 온 것으로 추정된다. 북한은 대공방어미사일을 번개라고 부르는데, 북한은 최근 번개미사일의 시험발사를 통해서 대공방어미사일체계의 발전에 적극 힘쓰고 있다. 2012년 5월에 기존의 번개 5호를 개량한 번개 6호가 김정은 위원장의 시험발사 참관을 통해서 이 세상에 그 모습을 드러낸 바 있다. 북한은 번개 6호의 성능이 요격비행속도 마하 12, 요격사거리 400km 및 요격고도 185km라고 주장하면서 러시아의 최신예 지대공미사일 S-400에 견줄만하다고 자랑한 바 있다. 북한은 이외에도 번개 1, 3, 4호 등의 대공방어미사일을 보유하고 있다.

한편, 북한은 대함탄도미사일의 개발생산에도 많은 관심을 기울이고 있다. 북한군은 2018년 11월에 김정은 위원장의 참관하에서 신형무기체제시험을 실시하였다. 2017년 이전에 빈번하게 실시되던 미사일 시험발사가 2018년도 들어와서는 처음 실시된 것이다. 그런데 북한은 이 미사일의 이름은 밝히지 않은 채 ‘첨단전술무기’라고 칭하였는데, 이 미사일은 중단거리 대함미사일인 금성3호로 추정되었다.<sup>8)</sup> 그런데 금성3호는 2015년 2월 북한이 대함미사일 고속정인 ‘해삼급’을 공개할 때에 포착된 바 있다. 형상은 구소련의 즈베즈다사가 개발한 kh-35 우란 대함미사일과 거의 비슷하다.

둘째, 2018년 북한은 체제유지 차원에서 미사일 생산에 중점을 두었을 것이라고 추정된다. 현재 북한은 대북제재로 상당한 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 핵심엘리트 계층에 대한 지원은 인민의 동요를 막기 위하여 필수적이다. 그런데 핵심엘리트 계층이 가장 많이 거주하는 장소는 평양이므로, 핵심엘리트 계층의 불만이 높아지도록 만들지 않기 위해서는 평양에서의 생산활동이 활발해야만 한다. 그런데 평양에 가장 많은 산업시설은 미사일 관련 생산시설이다. 산음동의 평양 병기연구소, 평양 반도체공장, 1·25 기계공장, 만경대 약전기계 공장, 만경대 기계공구공장 등이 평양에 위치한 미사일 생산관련 시설이다. 따라서 2018년 한 해 동안 평양 시민들이 일하는 이 공장들에서 미사일 생산이 지속적으로 이루어졌을 가능성이 높다. 2018년 7월 30일에 미 첩보당국 관계자를 인용한 워싱턴포스트가 산음동 병기연구소에서 새로운 미사일을 생산하는 정황이 포착되었다고 보도한 바 있는데,<sup>9)</sup> 이는 2018년 평양에서 미사일 생산활동이 지속되었다는 증거 중 하나라고 말할 수 있다.

이처럼 북한은 한국 및 미국의 항공기 및 함정에 대항하기 위하여 자체 항공기 및 함정의

8) 『문화일보』, 「지대함 미사일 금성-3호 개량형 등 초정밀 순항미사일 가능성에 무게」, 2018. 11. 16.

9) Washington Post, "U.S. spy agencies: North Korea is working on new missiles," 2018. 7. 30.

획득 대신에 대공미사일 및 대함미사일의 개발에 힘쓰고 있다. 항공기 및 함정의 개발능력보다도 미사일 개발능력이 훨씬 우수한 북한의 입장에서는 미사일의 개발 및 배치가 훨씬 합리적인 대안이라고 판단했을 가능성이 높다. 그런데 2018년은 북한이 군 현대화 5개년 계획(2014~18년)을 마무리 짓는 해였다. 따라서 한반도 긴장 완화 분위기에도 불구하고 무기 생산이 급격하게 줄어들지는 않았을 것이라고 추정된다. 특히 군 현대화의 주안점이 2018년까지 ‘육해공 핵타격 능력 완비, 미사일 위력 확인, 핵탄두 소형화, 핵잠수함 건조 등’이었다는 것을 감안할 때에 핵 관련 활동이 위축되었을 수 있는 2018년에 미사일의 개발 및 생산 관련 활동은 지속되었을 것이라고 추정된다. 한편, 김수길 총정차국장은 2018년 12월 19일에 열린 군 최고사령관 추대 7주년 기념 중앙보고대회에서 “국방공업을 자체의 힘과 기술에 의거하는 자립적이고 현대적인 혁명공업으로 발전시켜 인민군대를 첨단무기로 무장시킨 것이 김정은 최대의 업적”이라고 강조하였는데,<sup>10)</sup> 이를 바탕으로 추정해 볼 때 2018년에도 군수공업 생산은 예년의 수준에서 상당 부분 유지되었을 것이라고 판단된다.

그러면 북한 국방공업의 2019년 생산 전망은 어떠한가? 한마디로 ‘경제건설 지원’ 및 ‘국방공업의 주체화 및 현대화 지속’의 두 가지로 요약된다고 할 수 있다. 이에 대해서 각각 살펴보도록 하자.

첫째, 2019년 북한의 군수공업 부문은 북한의 경제건설을 적극 지원할 것이라고 판단된다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 ‘국방부문은 자체 군사력 증강을 위한 생산보다도 인민경제 건설 지원을 위한 생산에 강조점이 주어졌다’고 말하였다. 즉, 김정은 위원장은 2018년 신년사에서는 국방공업 부문의 성과를 치하하고 종사자들에 대한 감사를 표현하였으나 2019년 신년사에서는 2018년 군수공업 부문 자체의 성과보다는 ‘사회주의경제건설에 대한 총력을 집중하는 전략적 노선’을 수행하는 데 노력했음을 강조하였다. 또한 2019년 신년사에서 군수공업 부문에 대해 “경제발전에 집중할 데에 대한 우리 당의 정치적 호소를 심장으로 받아 안고 여러 가지 농기구와 건설기계, 협동품과 인민소비품 등을 생산하여 경제발전과 인민생활 향상을 추동하였다”라고 치하한 바 있다.<sup>11)</sup>

한편, 2018년 4월 11일의 최고인민회의의 13기 제6차 대회에서는 “전당, 전국, 전민이 당의 새로운 전략적 노선관철에 총결기 및 총매진해야 한다.”라고 지시하였으며, 지난 12월 29일에 개최된 군 최고사령관 추대 7주년 기념 중앙보고대회에서는 북한 군인들이 경제건설에 적극 나설 것을 촉구하였다. 또한 지난 4월 23일자 노동신문 사설은 경제사업 우선과 경제발전예 모든 자원을 총동원하여야 한다고 주장한 바 있다. 그 결과 2018년에는 북한 군수공장에서

10) 조선중앙방송, 2018. 12. 30.

11) 조선중앙방송, 2019년 북한 신년사, 2019. 1. 1.

8.3 인민소비품목의 생산활동이 적극적으로 이루어지고 군이 북한의 최우선 관심사항인 삼지연군 건설 등에 지속적으로 동원되었는데, 이러한 현상은 2019년에도 지속될 것이며 오히려 그 정도가 심화될 것이라고 판단된다.

둘째, 북한은 2019년도에도 국방공업 부문 주체화 및 현대화를 위해서 지속적으로 애쓸 것이다. 앞서도 살펴보았듯이 북한이 억제력을 보유하기 위해서는 재래식 무기의 효율적 생산이 반드시 필요하기 때문이다. 따라서 북한은 ‘주체화’ 측면에서 북한 고유의 무기체계 및 전술무기의 개발과 생산에 집중할 것이며, ‘현대화’의 측면에서 오래된 무기의 업그레이드 및 군수공장의 현대화를 추진할 것이다.

그런데 북한의 이러한 목표는 공식적인 언급에서도 빈번하게 드러난다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 “국방공업 부문에서는 조선 반도의 평화를 무력으로 믿음직하게 담보할 수 있게 국방공업의 주체화, 현대화를 다그쳐 나라의 방위력을 세계의 선진 국가 수준으로 계속 향상시켜야 한다.”라고 말한 바 있으며,<sup>12)</sup> 지난 12월 29일의 군 최고사령관 추대 7주년 기념 중앙보고대회에서는 “국방공업의 주체화, 현대화 및 과학화 등이 향후의 군사과업”이라고 말한 바 있다. 그 결과 2019년에 재래식 무기 생산은 주춤할지라도, 북한은 무기체계의 상대적인 대남 열세를 극복하기 위해 한국 무기체계에 대한 파괴 및 억제를 목적으로 하는 대함미사일 및 대공미사일 등 자체 로켓무기체계 개발에 집중할 것이라고 판단된다.

그런데 군수공업의 활발한 생산에 장애요인이 되는 것은 무엇보다도 원료와 에너지 부족이다. 현재 북한은 대북제재로 인해 상당한 원료 및 에너지 부족에 시달리고 있다. 철강의 예를 들어보자. 북한이 철강을 생산하기 위해서는 철강생산에 필요한 코크스와 전력이 충분히 제공되어야 한다. 하지만 대북제재로 인해 코크스 및 정제유가 수입금지 또는 제한되어 북한은 철강부문의 원료 및 에너지 공급부족에 시달리고 있다. 그렇다면 이러한 환경에서 원료 및 에너지의 배분이 문제될 수밖에 없다. 즉, 군수공업 부문이나 민수공업 부문 중 어디에 제한된 원료 및 에너지를 배분할 것인지의 문제가 발생할 수밖에 없게 된 것이다.

과거 원료 및 에너지 배분 분야에 있어서 북한의 정책적 우선순위는 항상 군수공업 부문이었다. 즉, 북한은 군수공업 부문에 대한 원료 및 에너지 공급을 우선적으로 보장함으로써 무기체계의 개발 및 생산을 독려하였다. 하지만 이제는 북한의 정책적 우선순위가 바뀌어서 ‘경제건설 총력집중전략’을 추진하는 마당에 이전처럼 원료 및 에너지의 군수공업 부문 우선 배정 정책을 밀고 나갈 수는 없다. 따라서 2019년 군수공업은 연료 및 에너지 제한으로 생산활동이 상대적으로 침체될 가능성이 높다. 특히 위에서 예를 든 강철 생산의 부족으로 탱크 및

12) 조선중앙방송, 2019년 북한 신년사. 2019. 1. 1.

야포 등의 생산이 영향을 받을 수 있다. 반면에 미사일 생산의 경우는 수요뿐만 아니라 생산 공정상에 있어서도 그 제한요인이 상대적으로 적을 것이라고 판단된다.

최근 북한은 ‘주체철’ 공정 개발 등을 통해서 코크스 없이도 북한 국내에서 생산되는 갈탄을 원료로 하는 철강생산 공정 개발에 성공한 바 있다. 그래서 북한은 ‘주체철’ 공법을 사용하는 철강생산 공정을 확대함으로써 원료 및 에너지 부족을 극복하려고 노력하고 있으나 공정의 효율성과 원료의 부족 등으로 인해 주체철 공정의 확산은 상대적으로 원활하지 못한 형편이다. 따라서 2019년 철강재의 공급이 상대적으로 원활하지 못할 것으로 추정되며 그 결과 2019년 군수공업의 생산 전망도 좋지 않을 것으로 예상된다. 예년에 비해 상대적인 침체를 경험할 것으로 전망되는 것이다. 비록 미사일 생산과 같은 일부 부문은 2019년에도 상당한 생산 실적을 기록할 것이지만, 탱크 및 야포 등을 중심으로 하는 재래식 무기의 생산활동은 상대적으로 저조할 것이라고 예상된다.

그럼에도 불구하고 이러한 전망이 실제로 적중되기 위해서는 2월 27~28일 베트남에서 개최될 북미정상회담의 결과가 중요하다. 이 회담에서 북한과 미국 간에 상당한 수준의 합의가 이루어진다면 북한 핵폐기가 진전되고 북한의 경제건설 총력집중전략은 더욱 활성화될 것이다. 하지만 북미정상회담에서 북한과 미국이 뚜렷한 성과를 거두지 못한다면 북한 비핵화는 영원히 물 건너갈 수도 있다. 하지만 현재 단계에서 북미정상회담의 전망은 상대적으로 밝은 편이다. 북한과 미국이 어느 정도 수준의 합의를 달성할 가능성이 높아지고 있다. 이 경우 북한의 군수공업은 위에서 제시된 2019년 전망을 따를 것이라고 예상된다.



본지에 수록된 내용은  
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이  
아님을 밝히 드립니다.