

총괄: 2016년 북한경제 동향 평가와 설명 가설

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

I. 머리말

북한을 바라보는 외부 관찰자들 사이에서 요즘처럼 북한경제가 커다란 관심거리로 등장한 경우는 흔치 않다. 실제로 현재 대부분의 북한 관찰자들은 북핵이나 미사일 같은 군사안보적 사안과 더불어 북한경제의 움직임 하나하나에도 촉각을 곤두세우고 있다. 아마도 이는 2016년 내내 지속된 국제사회의 대북제재 때문일 것이다. 북한의 핵 개발을 저지하기 위한 최종의 비군사적 수단인 대북제재가 과연 북한에 어느 정도의 영향을 미치는지가 초미의 관심 사항이라는 뜻이다. 그러나 아직까지 이에 대한 논의는 활발하지 않다. 북한경제의 움직임은 여전히 오리무중이고, 대북제재의 영향력에 대해서는 누구도 쉽게 판단 내리기가 어려운 상황이 계속되고 있는 것이다.

본고의 본래 목적은 2016년 북한경제의 움직임을 개관하는 것이다. 보다 구체적으로는 본문과 함께 게재될 2016년 분야별 북한경제 동향을 총괄하고, 각 분야별 동향을 공통의 단일한 평면 위에서 동시에 이해할 수 있도록 만드는 것이다.¹⁾ 따라서 이 글은 본래의 특성상 2016년 북한경제의 움직임에 대한 무미건조한 묘사로 채워질 수밖에 없는 성격이다. 그러나 이러한 성격에도 불구하고 여기에서 우리는 본래 글의 목적에는 들어가 있지 않은 추가적인 작업을 함께 수행하려 한다. 그것은 앞서 언급한 현재의 북한경제에 대한 외부세계의 관심을 아주 조금이나마 공유하는 것이다.

1) 이에 대해서는 이종규, 「북한의 주요 경제정책 동향: 2016년 평가 및 2017년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017, 이석기, 「2016년 북한 산업동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017, 김영훈, 「2016년 북한 농업 동향과 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017, 임수호·최장호, 「북한 대외무역 2016년 평가 및 2017년 전망: 북중무역을 중심으로」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017, 조남훈, 「2016년 북한 군수산업의 동향 및 성과 평가」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017을 참고하라.

실제로 우리는 이 글에서 2016년 북한경제의 움직임에 개관하는 것 외에 크게 두 가지의 작업을 추가적으로 수행한다. 하나는 현 단계 북한경제의 특징을 파악할 수 있는 간단한 가설적 설명 틀을 구축하는 것이다. 다른 하나는 2016년 국제사회가 실시한 대북제재의 영향력에 대해 토론하는 것이다. 언뜻 보면 이 세 가지 작업은 상호 직접적 연관이 크지 않은 것처럼 보일지도 모른다. 그러나 우리는 이들 작업이 서로의 주장을 상호 보완하고 완성하는 데 필수적이라고 믿는다. 이러한 믿음으로 인해 본래 글의 목적에서 벗어나 조금은 지루하고, 심지어는 학술적으로 모험적이며 위험스럽기까지 하지만, 굳이 여기에서 이들 작업 모두를 수행하는 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 2016년 북한경제 동향을 개관한다. 2016년 한 해 북한 대외교역 동향에 대한 분석을 시작으로, 북한 국내경제의 생산과 소비동향을 파악하고, 시장가격 변수들의 움직임을 관찰하여 북한의 전반적인 경제상황을 평가한다. 제3장에서는 2016년 북한경제 동향을 이해하는 한 가지 방식으로 현 단계 북한경제의 중요한 특징에 대한 가설적 설명 틀을 구축한다. 이러한 설명 틀은 크게 두 가지 개념에 기초할 것인데, 하나는 경제의 달러라이제이션(dollarization)이고, 다른 하나는 이중경제(dual economy)라는 개념이 바로 그것이다. 제4장에서는 앞서 장들의 논의를 바탕으로 2016년 국제사회가 실시한 대북제재의 영향에 대해 토론한다. 이를 위해 북한경제 전반에 걸쳐 정량적 차원에서 살펴본 제재의 영향과 북한 당국의 정책 등을 중심으로 정성적 차원에서 파악한 제재의 영향을 함께 살펴본다. 마지막으로 제5장에서는 이상의 논의를 정리하는 것으로 맺음말을 대신한다.

II. 2016년 북한경제 동향: 분석과 평가

2016년 북한경제는 대내외 경제요인들 대부분이 악화되는 추세 속에서 출범하였다. 무엇보다 북한 대외무역의 약 90%를 차지하는 북중무역 규모가 2014년부터 2016년 초반까지 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있었다. 그리고 이러한 감소세의 배경에는 무연탄과 철광석 같은 북한의 주요 대중국 수출상품 가격의 하락 현상이 자리를 잡고 있었다. 여기에 2016년 초반 북한의 제4차 핵실험으로 인해 국제사회의 강력한 대북제재가 실시되었다. 이로 인해 북한 당국 역시 ‘제2의 고난의 행군’과 ‘70일 전투 및 200일 전투’와 같은 각종 사회주의적 노력 동원을 강화하는 움직임을 보였다. 이러한 요인들 모두는 2016년 북한경제의

성장과 안정에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없는 것들이었다. 따라서 당초 대다수 외부 관찰자들은 2016년 북한경제가 그 어느 때보다 어렵고 불안정해질 가능성이 높다고 예상했다. 그러나 실제의 2016년 북한경제는 이러한 불안정성과는 약간의 거리가 있는 것으로 나타나고 있다.

1. 대외무역

먼저 북한의 대외무역을 살펴보자. <표 1>은 2016년 북중무역 규모를 나타내고 있다.²⁾ 이에 따르면 2016년 북중무역은 전년 대비 약 7.3% 증가하였다. 2014년과 2015년 연이은 북중무역의 감소추세가 2016년에 증가세로 반전한 것이다. 수출은 전년 대비 약 6.1% 증가한 26억달러를 기록했으며, 수입은 약 8.3% 증가한 31억달러에 달했다.

그런데 이러한 대중 수출 증가세를 이끈 것은 바로 무연탄과 같은 북한의 대중국 자원 수출 품목이었다. 실제로 북한의 대중국 무연탄 수출은 대북제재가 실시된 2016년 중반 잠시 주춤한 모습을 보였으나 하반기에 접어들면서 규모가 빠르게 확대되었다. 더욱이 북한의 무연탄 수출가격 역시 같은 해 하반기부터 본격적으로 회복되었다. [그림 1]에 나타난 것처럼 2013년 중반 이후 줄곧 하락세를 보이던 북한의 대중국 무연탄 수출가격이 2016년 하반기를 기점으로 상승하여, 11~12월에는 2014년 가격 수준을 회복한 것이다.

<표 1> 북중무역 추이

A. 연간 북중무역(2010~16년)

(단위: 억달러, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
수출	11.9 (137.3)	24.6 (107.4)	24.8 (0.8)	29.1 (17.2)	28.4 (-2.4)	24.8 (-12.6)	26.3 (6.1)
수입	22.8 (88.3)	31.7 (38.9)	34.5 (8.9)	36.3 (5.4)	35.2 (-3.0)	29.5 (-16.4)	31.9 (8.3)
계	34.7 (102.6)	56.3 (62.4)	59.3 (5.4)	65.4 (10.4)	63.6 (-2.8)	54.3 (-14.7)	58.3 (7.3)

2) 2016년 북한과 중국 이외 여타 나라와의 교역은 아직 잘 알려지지 않고 있다. 그러나 북한무역의 거의 대부분이 북중무역임을 감안하면 본문 <표 1>은 2016년 북한 대외무역 전반을 포괄한다고 보아도 될 것이다. 이러한 이유에서 본고와 함께 발표될 2016년 북한 대외무역동향에 대한 분석 논문 역시 주로 북중무역에 초점을 맞추고 있다. 임수호·최강호, 「북한 대외무역 2016년 평가 및 2017년 전망: 북중무역을 중심으로」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017.

<표 1>의 계속

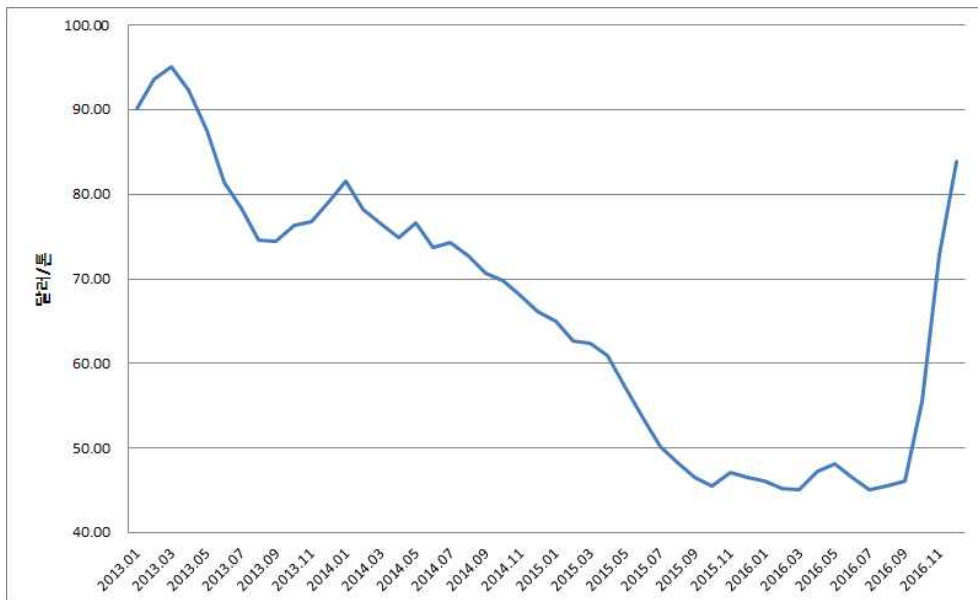
B. 월간 북중무역(2016년 1~12월)

(단위: 백만달러, %)

	수출 (전년 동월 대비 증가율)	수입 (전년 동월 대비 증가율)	합계 (전년 동월 대비 증가율)
2016. 1	177.5 (-4.0)	211.0 (1.3)	388.5 (-1.2)
2016. 2	161.9 (2.5)	161.5 (6.9)	323.4 (4.6)
2016. 3	229.2 (13.1)	235.8 (15.6)	465.1 (14.4)
2016. 4	161.4 (-22.3)	268.0 (-1.5)	429.4 (-10.5)
2016. 5	175.7 (-12.6)	239.4 (-5.9)	415.0 (-8.9)
2016. 6	210.5 (-3.2)	288.2 (18.6)	498.7 (8.3)
2016. 7	227.3 (-5.0)	192.6 (-27.6)	419.9 (-16.9)
2016. 8	285.7 (16.4)	336.6 (41.4)	622.3 (28.7)
2016. 9	228.3 (-6.9)	285.6 (5.5)	513.9 (-0.4)
2016.10	229.8 (23.1)	286.6 (16.0)	516.4 (19.1)
2016.11	256.0 (34.1)	350.9 (27.6)	606.9 (30.3)
2016.12	291.0 (42.2)	335.9 (6.0)	626.8 (20.2)

자료: 한국무역협회 중국무역통계(<http://www.kita.net>, 검색일: 2017. 1. 25).

[그림 1] 북한의 대중국 무연탄 수출가격 추이(2013. 1~2016. 12)



자료: 한국무역협회 중국무역통계(<http://www.kita.net>, 검색일: 2017. 1. 25) 자료를 통해 저자가 산출함.

이처럼 2016년 초반 국제사회의 대북제재로 인해 북한의 대외교역이 상당히 침체될 것이라는 예상과는 달리, 북한의 대중 무역은 오히려 그간의 감소세에서 벗어나 증대추세로 돌아섰다. 더욱이 이러한 증가추세를 견인한 핵심적 요인이 바로 대북제재에서 초점을 맞췄던 무연탄과 같은 북한의 대중국 주요 자원 수출 품목이었다. 이는 대북제재가 적어도 북한의 대외 상품교역 분야에 있어서는 별다른 성과를 거두지 못했음을 뜻한다. 물론 이러한 현상의 원인은 아직 불확실하다. 그럼에도 불구하고 한 가지 분명한 사실은 2016년 북한의 대외교역이 증가세로 반전되었으며, 그간의 걸림돌로 작용해 왔던 무연탄과 같은 자원의 수출가격 역시 상승세로 전환되는 등 전반적 교역 환경 역시 점차 호전되었다는 점일 것이다.

2. 생산과 소비

2016년 북한의 산업 생산과 소비에 있어서도 사정은 크게 다르지 않은 것으로 나타난다. 우선 대다수의 외부 관찰자들은 2016년 북한의 중공업 생산이 전력 등 기간산업을 중심으로 전년에 비해 상대적으로 호조를 보인 것으로 판단하고 있다. 양호한 수량과 일기 조건 등으로 북한의 수력발전이 증가한 것은 물론, 북한 당국의 꾸준한 중소형 화력발전소의 신설과 개·보수 등에 힘입어 화력발전량 역시 증가한 것으로 보는 것이다. 실제로 2016년 북한을 방문한 상당수의 외부 관찰자들은 평양을 비롯한 북한 전역의 전력사정이 예년보다 더욱 양호했다고 보고 있다.³⁾

그리고 이러한 전력사정의 호전과 더불어 북한의 여타 중공업 및 경공업 등의 전반적 산업 생산 역시 예년에 비해 상대적으로 활기를 띤 것으로 관찰되고 있다. 실제로 북한주민들의 일상 생활에 소요되는 다종의 경공업 제품들 가운데 북한산 제품의 규모와 범위가 더욱 확대되고 있으며, 북한 당국 역시 이러한 현실에 부응하여 이른바 수입제품의 국산화를 더욱 강조하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴⁾ 이로 인해 북한주민들의 소비수준 역시 2016년에 들어 꾸준히 개선되고 있는 것으로 판단된다. 예를 들어 평양을 중심으로 북한의 중심 지역에 새로운 백화점과 소비재를 판매하는 각종 판매처가 활성화되고 있으며, 이외의 지역 시장에서도 다양한 중국산 및 북한산 경공업 제품들이 활발히 거래되고 있다는 관찰이 일반적인 것이다.

특히 이러한 생산과 소비와 관련하여 2016년에는 두 가지의 특징적 상황 역시 관찰되고

3) 이에 대해서는 이석기, 「2016년 북한 산업동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017을 참고하라.

4) 이하 2016년 북한의 주요 경제정책에 대한 분석은 이종규, 「북한의 주요 경제정책 동향: 2016년 평가 및 2017년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017가 자세하다.

있다. 하나는 북한의 식량 생산이 의미 있는 증가추세를 보였다는 점이며, 다른 하나는 북한 당국이 소비하는 군수공업 등 국방산업에서의 생산활동 역시 꾸준히 증대한 것으로 판단되는 것이다.

실제로 2016년 북한의 식량 생산은 전년 대비 약 7% 증가한 것으로 추정된다. 농업에 필요한 일기 조건과 강수량이 뒷받침되었고, 러시아 등을 위시한 해외로부터의 비료 수입 역시 꾸준히 지속된 것으로 파악되었기 때문이다.⁵⁾ 주목해야 할 사실은 2000년대 이후 꾸준히 증대해 온 북한의 식량 생산이 2014년부터 2015년까지는 상대적으로 정체 내지는 하락추세를 보였다는 점이다. 이러한 상황 속에서 2016년 북한의 식량 생산이 다시금 증대했다는 판단은 결코 의미가 작지 않다. 2016년 북한경제를 둘러싼 전반적인 환경요인이 결코 양호하지 않은 상태에서도 북한의 식량 생산이 증대할 수 있었다는 사실은 그간 북한경제의 최대 취약점 가운데 하나로 여겨졌던 식량문제에 있어서도 더 이상 북한 스스로가 취약한 모습만을 보이는 것은 아니라는 점을 상징하고 있기 때문이다.

한편, 전반적인 생산과 소비의 안정적 확대추세에 부응하여 2016년에는 북한의 군수산업 역시 더욱 활발한 모습을 보였다는 관찰 결과 역시 존재한다. 무엇보다 그간 작동이 멈추어져 있던 군수공장들이 새롭게 활동하는 모습이 나타나고, 심지어는 민수공장의 일부를 군수용으로 전환하여 생산활동에 투입하는 모습 역시 일부 보였다는 것이다.⁶⁾ 물론 군수산업은 현실적인 속성상 활동상황에 대한 정확한 파악이 불가능하다. 그럼에도 불구하고 2016년 들어 북한 군수공장들의 새로운 활동모습에 대한 관찰 결과가 존재한다는 사실은 북한의 민간부문에

<표 2> 2016년 북한 곡물 생산량 추정

구 분		계	쌀	옥수수	감자류	보리류	콩류	잡곡
재배면적(천ha)		1,869	571	711	343	85	131	28
수 량(kg/10a)		-	389	249	160	187	122	70
2016년 생산량(만톤)(A)		481	222	170	55	17	15	2
2015년 생산량(만톤)(B)		450	202	164	50	16	16	2
2015년 대비	증감량(만톤)(A-B)	31	20	6	5	1	△1	0
	증감률(%)[(A-B)/B]	7	10	4	10	6	△6	0

자료: 김영훈, 「2016년 북한 농업 동향과 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017의 <표 3>을 재인용함.

5) 2016년 북한의 농업 및 식량생산 동향과 이의 함의에 대해서는 김영훈, 「2016년 북한 농업 동향과 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017이 상세하게 토론하고 있다.

6) 이는 조남훈, 「2016년 북한 군수산업의 동향 및 성과 평가」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017의 관찰에 근거한 것이다.

있어서는 물론 국방부문에 있어서도 예년에 비해 생산활동이 더욱 적극적이었을 가능성을 보여주는 것이다.

3. 시장

이처럼 2016년 북한경제는 대외무역에 있어서도 물론 국내의 생산과 소비에서도 당초의 예상과는 달리 비교적 순조로운 모습을 보였다. 그런데 이러한 순조로운 모습이 가장 상징적으로 나타났던 분야가 바로 북한의 시장물가와 환율 같은 가격변수들의 움직임이었다. 이와 관련 <표 3>과 [그림 2]는 2016년 북한의 시장 환율 및 쌀가격 추이를 나타내고 있다. 그런데 여기에 나타나 있는 수치들은 매우 흥미롭다. 왜냐하면 이들 모두는 2016년 내내 북한의 시장 환율과 쌀가격이 상대적으로 안정적인 모습을 보인 것은 물론, 연간 단위로 보면 오히려 가격 수준이 예년에 비해 하락했다고 말하고 있기 때문이다. 실제로 2016년 북한의 월별 시장환율과 쌀가격을 연간 단위로 환산하여 2015년과 비교해보면 그 수준은 각각 1.0%와 0.7%가 하락한 것으로 나타난다.

이러한 현상은 두 가지 측면에서 주목할 만하다. 첫째, 북한의 시장환율과 쌀 가격은 2013년 중반부터 상승세가 진정되어 2016년 12월까지 3년 6개월 이상 안정세를 유지하고 있다. 이는 2000년대 북한경제의 가장 두드러진 특징 가운데 하나였던 급속한 인플레이션과 환율 상승현상이 이제는 북한에서 거의 사라졌음을 의미하는 것이다. 2000년대 북한경제의 취약성과 불안정성을 상징하던 급격한 시장가격의 상승현상이 더 이상 관찰되지 않고 있다는 뜻이다. 둘째, 이러한 시장가격의 안정세는 국제사회의 강력한 대북제재가 실시되는 과정에서도 변함없이 유지되었다. 물론 앞서 언급한 것처럼 2016년 북한의 대외무역은 국제사회의

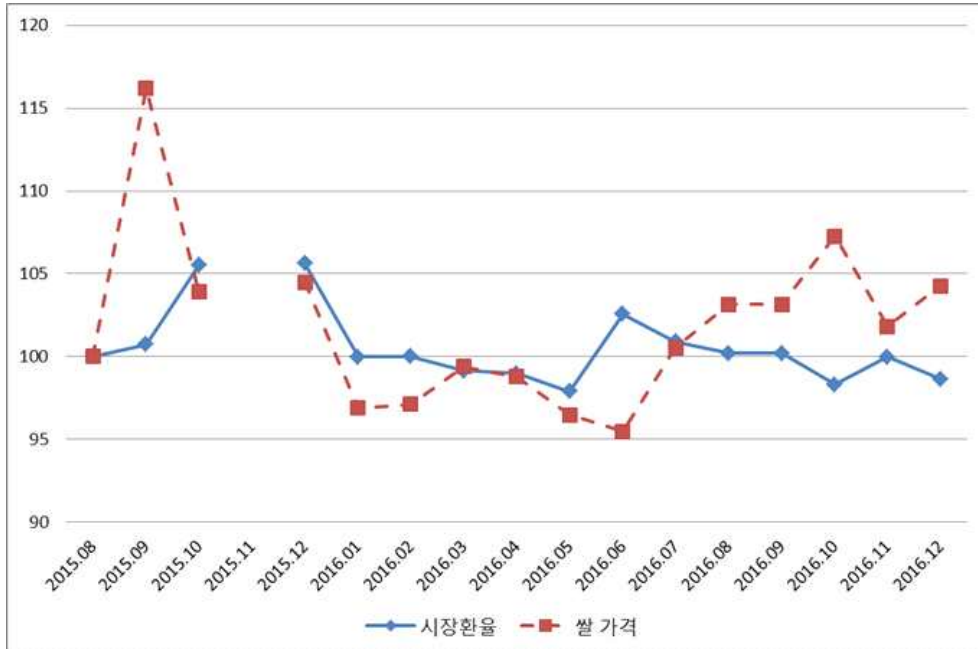
<표 3> 북한의 시장환율 및 쌀가격 상승률

(단위: 북한원, %)

연도	시장환율		쌀가격	
	평균치	전년 대비 상승률	평균치	전년 대비 상승률
2013	8,370	65.1	5,559	31.9
2014	7,854	-6.2	4,798	-13.7
2015	8,256	5.1	5,230	9.0
2016	8,176	-1.0	5,191	-0.7

자료: DailyNK(<http://www.dailynk.com/korean/market.php>) 「北 경매당 동향」의 수치를 토대로 저자가 계산함.

[그림 2] 북한의 시장환율과 쌀가격 인덱스 추이(2015. 8~2016. 12)



주: 2015년 8월 = 100

자료: DailyNK (<http://www.dailynk.com/korean/market.php>) 「北 장마당 동향」의 수치를 토대로 저자가 재구성함.

대북제재에도 불구하고 견조한 상승세를 보였다. 따라서 물리적인 측면에서 북한의 시장환율과 여타 가격변수들이 급격한 상승세를 보일 요인은 크지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 시장변수들의 움직임은 이러한 물리적 변수들에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 그것은 경제 주체들의 심리적 측면, 특히 향후의 예상 또는 기대와 같은 인식 요인들에 의해 더욱 크게 영향을 받는 변수들이다. 따라서 2016년 내내 북한의 시장변수들이 상대적으로 안정적인 모습을 보였다는 것은 국제사회의 대북제재가 북한의 대외교역 규모라는 물리적인 측면에서는 물론 북한주민들의 경제적 심리나 예상과 같은 여타의 측면에서도 별다른 영향을 미치지 못했을 가능성이 매우 높다는 것이다.

4. 평가

이제까지 살펴본 것과 같이 2016년 북한경제의 모습은 ‘(예년 대비) 상대적 안정’이라는 단어로 집약될 수 있을 것이다. 국제사회의 강력한 대북제재에도 불구하고 북한의 대외무역은

2014년과 2015년의 하락세에서 벗어나 2016년에는 오히려 견조한 증가세를 보였으며, 국내부문의 생산과 소비 역시 비록 큰 폭은 아니지만 점진적으로 확대되었다. 무엇보다 시장물가와 환율이 커다란 변동 없이 안정적으로 유지되는 현상이 지배적이었다. 따라서 2016년 북한경제는 당초의 침체 또는 정체 예상과는 달리 전년 대비 오히려 호조를 보였다고 판단하는 것이 더욱 현실적일 것이다.

물론 이러한 판단은 여전히 불확실한 요소들을 내포하고 있다. 예를 들어 2016년 북한경제의 모습을 총체적으로 조망해 볼 수 있는 GDP 성장률과 같은 수치는 현재 전혀 알 수 없는 상황이다. 특히 이러한 판단은 국제사회의 대북제재와 같은 요인들로부터 직관적으로 유추해 볼 수 있는 2016년 북한경제의 모습과도 어긋나는 것이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 2016년 북한경제가 '전년 대비 적어도 크게 악화되지는 않았다'고 말하는 것에는 별다른 무리가 없을 것이다. 그간 북한경제의 각 분야를 오랫동안 관찰해 온 외부 연구자들의 경우에도 2016년 북한의 경제상황이 2015년보다 오히려 악화되었다고 주장하는 경향은 거의 나타나지 않고 있기 때문이다.

III. 현 단계 북한경제 설명 가설: 달러라이제이션과 이중경제

앞에서 살펴본 것처럼 2016년 북한경제는 전년 대비 오히려 양호한 모습을 보였다고 판단할 수 있다. 그렇다면 2016년 국제사회가 실시한 대북제재는 북한경제에 아무런 영향도 미치지 못한 것일까? 이러한 질문에 대해서는 시각에 따라 다양한 대답이 가능할 것이다. 그런데 그 대답과 관련하여 한 가지 주의해야만 하는 사실이 있다. 그것은 바로 현재의 북한경제가 과거 김정일 시대의 북한경제와는 조금 다른 모습을 보인다는 점이다. 그리고 이로 인해 2016년 국제사회의 대북제재가 북한경제에 미치는 영향의 경로와 형태 역시 과거와는 약간 달라질 수밖에 없다는 사실이다. 이러한 이유에서 여기에서는 2016년 북한경제와 대북제재의 영향이라는 측면을 이야기하기 앞서 현재의 북한경제가 과연 어떤 모습을 가지고 있는지를 먼저 논의하도록 한다.

1. 달러라이제이션

현재의 북한경제가 과거 김정일 시대의 북한경제와 정확히 어떻게 다른지에 대해서는

아직 확실히 정립된 이론이나 가설이 존재하지 않는다. 따라서 이러한 차이를 대다수의 외부 관찰자들이 모두 동의하는 방식으로 설명하기란 사실상 불가능하다. 우리가 여기에서 현재의 북한경제를 일정한 방식으로 설명한다고 해도 그것은 여전히 ‘매우 가설적이고 논쟁적인 특성의 주장’에 불과할 수밖에 없다는 뜻이다. 다만, 다행스러운 것은 이러한 한계에도 불구하고 현재의 북한경제에 대해 대다수의 외부 관찰자들이 동의하는 한 가지 현상이 존재한다는 점이다. 그것은 바로 ‘달러화 또는 달러라이제이션(dollarization)’이라고 불리는 현상이다. 따라서 여기에서 우리는 현재의 북한경제를 설명하기 위해 먼저 이러한 ‘달러라이제이션’ 현상을 논의하기로 한다.

1990년대 경제위기 이후 북한주민들 사이에서 달러를 위시한 유로, 위안화 등 경화(hard currency)가 사용된 것은 매우 오래된 현실이었다. 그러나 최근까지 이러한 달러 또는 경화의 사용은 주로 가치의 저장기능에 집중되어 왔다. 북한주민들 사이의 통상적인 경제 거래는 대부분 북한 원화로 이루어지고, 대신 이로부터 얻어진 경제적 가치를 저장하는 수단으로 달러 또는 경화가 사용되었다는 뜻이다. 그런데 2010년 이후 이러한 상황은 크게 변화하게 된다. 달러 또는 경화는 이제 단순한 가치의 저장수단뿐만 아니라, 북한의 모든 통상적 경제행위를 뒷받침하는 실질적인 일상의 통화로 부상한 것이다. 예를 들어, 이제 달러 또는 경화는 북한의 상품에 대한 가격표시 기능을 수행하고 있다. 실제로 북한주민들 사이에서 주택이나 주요 자원과 같은 고가의 상품을 매매하는 경우 그 가격은 ‘몇 (북한)원’이 아닌 ‘몇 달러’로 표시되는 것이 일반적이다. 더욱이 이러한 고가의 상품 외에도 일상적 소비재에 대한 가격 역시 ‘몇 달러’로 표시되는 현상마저 결코 낫설지 않은 것이 현실이다. 또한 달러는 이렇게 표시된 상품을 교환하거나 또는 실제로 지불하기 위한 수단으로서도 광범위하게 이용된다. 간단히 말해 이제 달러는 북한의 일상적 경제행위를 가능케 하는 사실상의 실질 통화로 기능하고 있다는 뜻이다. 특히 현재의 북한에서는 경제행위의 중요성과 가치가 커질수록 이러한 달러의 사용이 더욱 빈번해지는 현상도 나타나고 있다.

그렇다면 북한경제에서는 왜 이처럼 달러라이제이션 현상이 광범위하게 진행되었을까? 아마도 그에 대한 해답은 [그림 3]에서 찾을 수 있을 것이다. 이미 널리 알려진 것처럼 2009년 12월 북한 당국은 전격적인 화폐개혁 또는 화폐교환을 단행하였다. 종래에 사용되던 모든 화폐의 유통을 중지시키고 이를 새로운 화폐로 대체한 것이다. 물론 이러한 화폐개혁의 원인에 대해서는 다양한 이견이 존재할 것이다. 그리고 그 과정에서 북한 당국은 舊화폐를 대체할 新화폐를 대량으로 발행하였다. 북한 당국이 목표로 하는 특정의 사회집단에 대해 수 배에서 수십 배에 이르는 임금 인상을 단행하여 이를 新화폐로 지급하거나, 또는 일부

[그림 3] 북한의 월별 원화환율 추이(2009. 12~2016. 12)

(단위: 북한원/달러)



자료: DailyNK(<http://www.dailynk.com/korean/market.php>) 「北 경매당 동향」의 수치를 토대로 저자가 재구성함.

사회계층에 대해서는 아예 무상으로 직접 대량의 新화폐를 제공했던 사실이 이를 잘 말해준다.

그런데 북한당국이 이처럼 대량의 新화폐를 발행한 이유는 상대적으로 분명해 보인다. 그것은 통상 ‘시노리지(seigniorage: 화폐의 주조 차이)’라고 불리는 경제적 이익 때문이었다는 판단이다. 간단히 말해 종래의 화폐를 무력화시키고 新화폐를 대량으로 발행하는 과정에서 新화폐의 발행비용과 이를 통해 구매할 수 있는 실질가치의 차이를 북한 당국 스스로가 마음껏 향유하려 했다는 것이다. 아마도 북한 당국의 입장에서는 이러한 新화폐의 발행을 통한 시노리지의 획득이 파탄에 빠진 국가의 재정상태를 회복하는 것은 물론, 다시금 북한경제에 대한 정부의 통제력을 회복할 수 있는 좋은 수단으로 여겨졌을 것이다.

그러나 [그림 3]은 이러한 정책의 부작용을 그대로 보여주고 있다. 화폐개혁과 新화폐의 대량 발행으로 인해 무엇보다 북한의 시장(원화)환율이 급등하기 시작하였고, 이는 필연적으로 북한 시장물가의 급상승을 불러왔던 것이다. 특히 이러한 현상은 다시금 북한의 新화폐에 대한 주민들의 신뢰감을 저하시킴으로써 시장환율과 물가가 추가로 급등하는 악순환이 벌어진 것이다. 그 결과 2009년 12월 북한의 시장환율과 시장 쌀가격을 ‘지수값=1’로 설정하는 경우 2013년 초반의 북한 시장환율과 쌀가격 지수는 무려 8,000을 상회하여 9,000 수준에

육박하는 것으로 나타난다. 화폐개혁 이후 약 3년여의 짧은 시간 동안 북한의 환율과 물가가 무려 8,000~9,000배 가까이 상승했다는 뜻이다.

이러한 현상은 응당 북한경제에서 (북한)원화의 퇴출 압박을 가중시키는 것이었다. 조금 과장되게 표현하면 이제 원화는 북한주민들에게조차 “사용하기 싫은 그냥 종이”에 불과하게 되었던 것이다. 따라서 이제 북한경제에서는 물물교환의 시대로 돌아갈 수 없다면 일상적 경제행위를 위해서라도 또 다른 화폐가 요구되는 것이 필연적이었다. 그리고 그 화폐는 당연히 경화가 될 수밖에 없었다. 왜냐하면 북한 원화 이외의 새로운 화폐가 필요한 이유가 원화 가치의 하락이라는 점에서 이를 대신할 화폐는 스스로의 가치 자체가 확립되어 있는 경화일 수밖에 없었기 때문이다. 그 결과 2010년부터 2013년 사이 북한경제 전반에 달러화 및 위안화를 비롯한 해외 경화들이 실질적 통화로서 급속하고도 광범위하게 유통되게 된다. 2009년의 화폐개혁 이후 현재 우리가 보고 있는 북한경제의 달러라이제이션 현상이 이 기간 중 본격화되었다는 것이다.

2. 이중경제

그런데 이러한 현상은 2013년 중반 들어 본질적인 변화를 맞게 된다. 무엇보다 당시에 접어들게 되면 지속되는 시장환율과 물가의 급상승 현상으로 인해 북한 당국의 입장에서조차 더 이상의 추가적 화폐발행이 득이 되지 않는 상황이 초래된 것이다. 설사 추가로 화폐를 발행하더라도 그에 따른 환율과 물가의 급상승으로 인해 북한당국이 누릴 수 있는 ‘시노리지’가 사실상 제로(0)에 가까운 상황이 연출된 것이다. 결국 북한 당국의 화폐발행은 경제적 실익은 없는 상황에서 주민들의 반발만 유발하게 되었다는 뜻이다.

더욱이 2013년은 김정은 집권 1년차로 북한 당국으로서는 무엇보다 정권 유지를 위한 달러의 확보와 주민들의 지지 유도라는 이중의 부담을 안고 있었다. 그러나 이제까지와 같은 대량의 화폐발행으로는 이러한 부담을 해결할 방법이 없었다. 이러한 상황에 직면하여, 김정은 정권은 크게 세 가지의 방식으로 문제 해결에 나선 것으로 판단된다. 첫째, 종래와 같은 무리한 추가적 화폐발행은 자제한다. 둘째, 북한경제의 달러라이제이션 현상을 인식하고 주민들의 달러 또는 여타의 경화 사용을 사실상 묵인한다. 셋째, 주민들의 시장경제 활동을 통제하지 않고, 오히려 이를 북한 당국의 달러 확보에 활용한다.

실제로 북한 당국은 김정일의 장례가 끝난 직후부터 사실상 북한주민들의 자유로운 시장경제 활동을 거의 통제하지 않았다. 그리고 달러와 위안화 또는 여타의 해외 경화를 사용하는

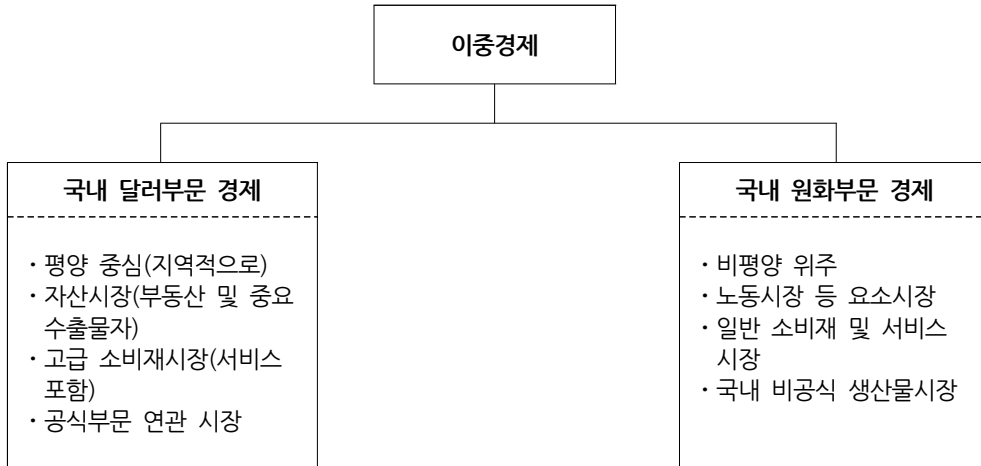
것 역시 크게 문제 삼지 않았다. 오히려 이를 토대로 북한주민들이 보유한 달러를 당국으로 환류시키는 일에 더욱 커다란 관심을 쏟았다. 예를 들어 북한주민들에게 휴대폰이나 고가 소비재와 내구재, 주택과 같은 부동산의 시장거래를 허용하였고, 이러한 거래에 달러가 사용되는 것 역시 묵인하였다. 대신 중국에서 100달러짜리 휴대폰을 수입하여 북한주민들에게 200달러로 판매하거나, 백화점에서 해외 수입 소비재를 달러로 구입할 수 있게 하고, 달러가 통용되는 새로운 여흥시설이나 소비시설을 확장하였다. 심지어는 주민들의 주택매매를 공인하고 일종의 수수료를 획득하는 모습 역시 보였다. 이 모든 것을 통해 주민들이 보유한 달러를 정부가 획득하기 위해서였다. 요컨대, 한편으로는 주민들의 달러의 사용과 시장 활동을 보장하고, 다른 한편으로는 이를 통해 시장에서 유통되는 주민들의 달러를 국가가 체계적으로 획득할 수 있는 새로운 경제적 채널을 구축하는데 전력을 기울였다는 것이다.

이러한 김정은 정권의 대응은 북한경제에 커다란 영향을 미칠 수밖에 없었다. 무엇보다 이제까지 북한경제에서 진행되고 있던 달러라이제이션 현상이 사실상 완성 또는 공인되는 효과가 나타났다. 그리고 북한경제의 시장화 현상이 단순한 비공식부문을 넘어 경제 전반으로 확산되고 추인되며, 심지어는 북한 당국까지 이를 격려(?)하는 효과가 발생한 것이다. 그 결과 이미 김정일 시기에 전통적인 사회주의 계획경제에서 일탈한 북한경제는 이제 새로운 김정은 집권기를 맞아서는 시장과 달러라는 두 가지의 기본 축이 혼합된 새로운 경제 질서로 나아가는 단초가 형성된 것이다.

물론 이러한 김정은 집권기의 새로운 북한경제 질서가 과연 무엇을 의미하는지에 대해서는 아직 정립된 이론이 없다. 따라서 앞으로 이에 대한 논의가 보다 활발하게 진행되어야만 할 것이다. 그런데 이러한 논의를 촉발시키기 위해서라도 여기에서 다소 모험적이고 위험스럽지만 한 가지 가설을 제출하면, 그것은 아마도 이중경제(dual economy)라는 개념으로 집약될 수 있을 것이다.

앞서 지적한 것처럼 2013년에 들어서면서 북한 당국은 사실상 대량의 추가적 화폐발행을 중단한 것으로 판단된다. 그리고 그 결과 [그림 4]에서 볼 수 있듯이 시장환율과 물가의 안정세가 시작된다. 이는 당시까지의 시장환율과 물가 상승이 북한당국의 무분별한 화폐발행의 결과였다고 가정하면 매우 당연한 현상이라고 볼 수 있다. 그런데 이러한 시장환율과 물가의 상승은 곧바로 '달러에 기초한 북한 원화경제의 활성화'로 연결되었다.

[그림 4] 북한의 이중경제



한 가지 예를 들어 보자. 만일 북한의 어떤 가구가 탈북하여 한국에 정착한 가족으로부터 1,000달러의 송금을 받았고, 이를 토대로 동네 근처의 시장에서 식당과 같은 장사를 하려고 한다고 가정해 보자. 그렇다면 이 가구는 송금 받은 1,000달러를 북한 원화로 바꾸어 곧바로 장사를 시작할까? 아마도 그 대답은 2000~13년 시기에는 ‘아니요’일 것이다. 왜냐하면 이 시기에는 북한의 시장환율과 물가가 급상승하였기 때문이다. 예를 들어 이 가구가 1,000달러를 달러당 1원의 환율로 북한돈 1,000원으로 바꾸어 장사를 시작해서, 1,000원의 추가 수익을 올린다고 하더라도, 그 사이 시장환율이 달러당 2원이나 3원으로 상승할 경우에는 오히려 총자산이 줄어들게 되기 때문이다. 따라서 이 경우 해당 북한 가구는 달러를 원화로 바꾸어 이에 기초한 직접적 생산활동에 종사하기보다는 보유한 달러를 그대로 갖고 있거나 아니면 주택과 같은 실물에 투자하는 정도로 만족할 것이다. 그러나 2013년 이후의 상황에서는 같은 질문에 대한 대답은 달라질 것이다. 왜냐하면 이제는 북한의 시장환율과 물가가 안정되어 있으므로 보유한 달러를 원화로 바꾸어 장사를 수행하는 경우 그에 따른 추가적 수익이 곧바로 총자산의 증대로 연결되기 때문이다. 예를 들어 1,000달러를 달러당 1원의 환율로 북한돈 1,000원으로 바꾸어 장사를 해서 1,000원의 추가 수익이 달성된다면, 이때에도 여전히 시장환율은 달러당 1원으로 유지될 것이기 때문에, 이 가구의 총자산은 기존의 1,000달러(1,000원)에서 추가 수익 1,000원(달러)을 합산한 2,000원(달러)이 될 것이기 때문이다.

이러한 이유에서 2013년 이후 북한경제는 매우 괄목할 만한 경제구조의 변화가 시작되었다

고 판단할 수 있다. 우선 북한 당국의 목인으로 인해 사실상 달러를 비롯한 경화가 북한경제를 움직이는 실질통화로 부상하였다. 그리고 대량의 북한 원화발행 자제로 인하여 이러한 달러 등 경화에 대한 원화환율이 안정되었다. 여기에 북한 당국은 주민들의 광범위한 시장경제활동을 통제하기보다는 묵인하거나 오히려 이를 부추겨 활용하는 태도를 보이고 있다. 그 결과 이제 북한경제에서는 시장을 중심으로 하는 두 가지의 경제가 병립하여 나타나고 있다. 하나는 달러를 중심으로 움직이는 경제이고, 다른 하나는 북한의 원화를 중심으로 경제이다. 당연히 전자의 경제는 평양을 중심으로 하는 달러의 보유처에서 주로 나타나며, 상품별로는 고가의 부동산이나 중요 자원, 해외와 연결된 내구 소비재와 같은 물품거래에 집중되어 있을 것이다. 반면, 후자의 경우에는 상대적으로 달러가 충분하지 않은 지역과 일반 북한주민들의 북한산 소비재나 서비스 거래에 주로 나타나고 있을 것이다.

이렇게 보면 2013년 이후 현재의 북한경제는 과거와는 그 꼴이 완전히 달라지고 있다고 말할 수 있다. 이제 북한경제에서는 더 이상 사회주의 계획부문인가, 아니면 비공식적 시장부문인가 하는 구분이 중요한 것이 아니다. 이미 시장경제 원리가 이미 부분적으로 남아 있을지도 모를 사회주의 계획부문에까지 침투하여 경제 전반에 광범위하게 적용되는 지배적 경제원리로 작용하고 있기 때문이다. 오히려 이제 북한경제에서 중요한 것은 경제행위를 실질적으로 뒷받침하는 통화의 형태가 달러인가 아니면 이를 토대로 하는 북한 원화인가 하는 점이다. 다시 말해 현재 우리가 보고 있는 북한경제는 정치적으로는 여전히 사회주의일지 모르지만 경제적으로는 이미 사회주의라기보다는 북한 원화에 의한 경제와 달러라는 경화에 의한 경제가 시장을 중심으로 교묘히 혼합되어 있는 ‘이중경제’일지도 모른다는 뜻이다.

3. 가설의 함의와 2016년 북한경제

그런데 이러한 달러라이제이션과 이중경제는 북한경제의 실제 움직임과 관련하여 매우 중요한 몇 가지 함의를 갖는다. 무엇보다 이러한 북한경제에서는 과거의 북한경제에 비해 경제적 효율성이 증대할 수밖에 없다. 실제로 과거 사회주의 북한경제는 화폐의 경제적 기능을 무시한 행정적 계획에 의해 자원을 배분하는 경제였다. 그리고 이러한 계획기능이 제대로 작동되지 않았던 김정일 시대의 북한경제 역시 시장을 중심으로 하는 화폐의 경제적 기능은 매우 제한적이었다. 특히 여기에 사용되었던 북한 원화는 그 가치가 극히 불안정한 통화에 불과하였다. 이로 인해 화폐에 의한 본격적 자원배분기능은 여전히 제대로 작동하지 않았다. 반면, 현재의 북한경제는 기본적으로 달러를 비롯한 경화를 중심으로 움직이고 있으며,

북한 원화 역시 이러한 경화에 연동되어 상대적으로 안정적인 가치를 유지하고 있다. 그리고 이러한 달러와 북한 원화라는 화폐가 사실상 시장원리에 따라 북한경제 전반을 움직이고 있다. 이처럼 경화를 중심으로 시장원리에 의해 자원배분이 이루어지는 현재의 북한경제는 효율성이라는 측면에서 과거에 비할 수 없을 정도로 월등할 수밖에 없다는 판단이다.

둘째, 현재의 북한경제는 과거에 비해 주민들의 후생 역시 더욱 증진시키는 역할을 수행하고 있을 가능성이 있다. 예를 들어, 현재의 북한경제에서는 달러를 보유한 주민들의 경우 그에 걸맞는 소비행위를 수행하는 것이 가능하다. 북한 당국이 시장을 통해 주민들이 보유한 달러를 확보할 목적으로 달러의 구매력에 맞는 물자를 제공하는 것을 인정하기 때문이다. 다양한 해외의 소비재가 북한에 수입되어 판매되고 있으며, 북한 당국이 구축하는 주택이나 인프라 등 제반시설 역시 달러를 보유한 주민들에게는 그에 걸맞는 수준과 형식으로 만들어져 제공되기 시작한 것이다. 한편, 달러를 보유하고 있지 못한 북한주민들 역시 그에 상응하는 북한 원화경제의 제품과 서비스를 제공 받는 것이 가능하다. 물론 이들 제품과 서비스의 품질은 달러경제에 비해 열등하지만 과거처럼 이들 제품과 서비스의 제공 자체가 제대로 이루어지지 않는 상황과는 본질적인 차이가 있는 것이다. 이렇게 보면 현재 북한의 이중경제는 과거에 비해 주민들의 후생이라는 측면에서도 상대적으로 더욱 우월해졌다고 볼 수밖에 없다.

셋째, 현재의 북한경제는 과거에 비해 더욱 안정적일 가능성이 있다. 과거의 북한경제는 경화에 의해 움직이는 경제가 아니었으며, 시장이 지배적인 시스템도 아니었고, 서로 차별적인 경제적 위치를 갖는 개별 주민들의 경제적 수요에 능동적으로 부응하는 구조를 갖추지도 못하였다. 이에 따라 경제 전반에는 언제나 부족(shortage)이 만연하였고, 조그마한 변화요인에 도 경제 전체가 출렁이는 불안정성을 노정하였다. 그리고 이에 대응해야만 하는 북한 당국의 경제적 능력과 인식, 의지가 부족할 수밖에 없었다. 반면, 현재의 북한경제는 달러를 중심으로 하는 경화에 의해 움직이고 있으며, 시장원리가 지배적이라는 점에서 정부의 경제적 역할은 상대적으로 부차적이거나 매우 제한되어 있다. 또한 차별적인 주민들의 경제적 수요에 대응하는 채널 역시 존재한다. 이에 따라 북한경제에 변화요인이 발생할 경우 이에 대한 대응은 결국 경제적 능력에 한계를 갖는 북한 당국이 아니라 경화를 보유한 북한주민들에 의해 더욱 많이 이루어질 수밖에 없다. 당연히 이러한 경제의 안정성은 그렇지 않은 과거의 경제에서 보다 더욱 높아질 수밖에 없을 것이다.

이처럼 달러라이제이션과 이중경제로 상징되는 현재의 북한경제는 과거에 비해서는 상대적으로 더욱 안정적이며 효율적으로 진행될 가능성이 높다. 따라서 만일 국제사회의 대북제재가

없었다면 앞서 언급한 2016년 북한경제의 모습은 그렇게 예상 밖의 일이 아니었을 수도 있다. 왜냐하면 2016년과 같은 안정적인 경제운영은 현재의 북한경제의 특성 그 자체와 밀접하게 연관이 있기 때문이다.

그러나 동일한 이유에서 국제사회의 대북제재를 고려해 보면 이러한 2016년 북한경제의 모습은 조금 의외이다. 왜냐하면 현재의 북한경제는 기본적으로 달러와 같은 경화를 중심으로 움직이는 경제이고 대북제재는 기본적으로 이러한 경화의 유입을 차단하기 위한 목적으로 설계된 것이기 때문이다. 따라서 만일 국제사회의 대북제재가 실제로 가능했다면, 2016년 북한경제는 과거의 북한경제가 국제사회의 대북제재로부터 받았던 영향보다도 훨씬 더 크고 부정적인 영향을 받아야만 마땅하기 때문이다. 그렇다면 2016년 실시된 국제사회의 대북제재는 정말 제대로 가능한 것일까? 만일 이러한 질문에 대답하지 못한다면 아마도 우리는 2016년 북한경제의 움직임을 제대로 평가하지 못하는 것은 물론 현재의 북한경제의 모습 자체에 대해서도 상당한 혼란에 직면할 것이다. 이에 따라 다음 장에서는 조금 논의가 지루하고 군더더기 같기도 하지만 2016년 북한경제와 관련된 대북제재의 효과 문제를 보다 명시적으로 토론해 보기로 한다.

IV. 2016년 대북제재의 효과: 다자제재 vs. 양자제재

이제까지 살펴본 것처럼 2016년 북한경제는 상대적으로 안정적인 모습을 보였다. 그리고 이러한 모습은 현재의 북한경제를 달러라이제이션과 이중경제라는 가설적인 모형을 통해 살펴보면 자연스러운 결과일 수도 있다. 그러나 이는 2016년 실시된 국제사회의 대북제재라는 틀에서 보면 전혀 의외의 결과이기도 하다. 그렇다면 2016년 국제사회의 대북제재는 북한경제에 정말 아무런 영향도 미치지 못한 것일까?

1. 관찰

이러한 질문과 관련하여 우선 분명히 해두어야만 하는 사실이 있다. 그것은 2016년 국제사회의 대북제재 효과를 앞에서와 같이 북한경제 전반에 걸쳐 상대적으로 정량적으로 파악하는 경우와 반대로 이와는 달리 북한 당국의 입장에서 주로 정책적 또는 정성적으로 파악하는 경우에는 그 결과가 서로 조금씩 다르게 나타날 수도 있다는 점이다.

예를 들어 우리는 앞서 2016년 북중무역 규모가 2015년에 비해 오히려 증가했다는 사실을 확인한 바 있다. 더욱이 이러한 증가세는 2014년부터 2015년까지 북중무역의 감소추세를 반전시킨 것이라는 사실 역시 확인하였다. 그런데 2016년의 대북제재는 결국 북한의 대외무역, 특히 북중무역의 규모를 줄이는 것에 초점을 맞추고 있다. 북한의 제4차 핵실험에 따른 UN의 대북제재 결의안 2270호의 핵심적 내용이 바로 북한의 대중국 핵심 수출상품인 무연탄의 수출규제에 있었다는 사실이 이를 잘 말해준다. 그러나 2016년 교역 데이터는 북한의 대중국 무연탄 수출액, 수출 총액, 그리고 수입 총액 등 모든 측면에서 교역규모가 줄어들기보다는 오히려 늘어났다고 말하고 있다. 물론 이러한 교역규모는 대북제재에도 불구하고 여타의 경제적 요인들에 의해 늘어날 수도 있다. 예를 들어 2015년에 비해 2016년의 가격이나 수요·공급과 같은 경제적 요인들이 북중무역에 유리하게 작용했다면, 설사 국제사회가 제재를 실시하고 이것이 어느 정도 효과를 발휘하는 경우에도, 북중무역 규모는 오히려 늘어날 수도 있었다는 의미이다. 그런데 2016년 국제사회의 대북제재와 북중무역을 보다 엄밀하게 검토한 최근의 연구 결과에 따르면 이러한 가능성은 별로 현실적이지 않은 것으로 판단된다.⁷⁾ 왜냐하면 이처럼 북중무역에 영향을 미칠 수 있는 여러 경제적 요인들을 모두 통제된 상태에서도 국제사회의 대북제재가 북중무역 규모를 유의미하게 감소시켰다고 말하기가 어렵다는 사실이 밝혀진 것이다.

이렇게 보면 UN의 대북제재 결의안 2270호로 상징되는 대북제재는 북한의 대외무역에 별다른 영향을 미치지 못했다고 판단하는 것이 더욱 현실적일 것이다. 또한 본고에서 살펴본 것처럼 2016년 북한경제는 대외무역을 포함하여 전반적으로 2015년보다는 나아진 것으로 보인다. 따라서 적어도 북한경제 일반을 정량적인 차원에서 살펴보면 2016년의 대북제재는 북한에 별다른 영향을 미치지 못했다고 보는 것이 옳다는 뜻이다.

그러나 이를 북한 당국에 초점을 맞추어 주로 정책적 또는 정성적인 관점에서 보면 사정은 약간 달라진다. 무엇보다 북한 당국 스스로가 과거와 달리 2016년의 대북제재에 대해서는 상대적으로 매우 민감한 반응을 보였기 때문이다. 실제로 북한 당국은 대북제재 조치에 대해 외부적으로는 ‘끄떡 없음’을 빈번하게 과시했던 한편, 내부적으로는 ‘제2의 고난의 행군’을 언급하는 등 주민들의 경각심 고취에 주력하였다. 이를 위해 제재 직후 개최된 북한의 제7차 당대회에서 유난히 사회주의 계획경제를 강조하고, 이후에는 70일 전투에 이은 200일 전투 등 각종 노력 동원 정책을 실시함으로써 현실적인 주민통제를 강화하려는 모습을 보였다. 이는 과거 UN의 대북제재에 있어서는 좀처럼 나타나지 않았던 현상이다. 특히 앞서 언급한

7) 이에 대해서는 조만간 발표될 이석·전병근, 「대북경제제재의 영향력 추정과 실효성 증진방안」, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2016에서 자세한 분석을 수행한다.

것처럼 현재의 북한경제가 사실상 시장이 지배하는 일종의 이중경제로 운영되고 있음은 북한 당국도 일정 정도 인식하는 상황에서는 더욱 이례적인 일이라고 할 수 있다. 당연히 이러한 현상은 북한 당국 스스로가 2016년의 대북제재에 상당한 신경을 쓰고 있다는 사실을 의미하고, 이는 역으로 이번의 대북제재가 북한 당국에 일정한 영향을 미치고 있음을 시사하는 것이기도 하다.

실제로 북한 당국이 2016년의 대북제재에 일정한 영향을 받고 있음을 나타내는 정황 증거들은 상당수가 존재한다. 예를 들어 해외에 체류하고 있는 북한의 외교관이나 주민들의 탈북 경향이 강화된 것이 대표적이다. 대북제재 실시 이후 중국의 북한 식당의 여종업원들이 집단 탈북한 것이나, 2016년 하반기 영국의 북한대사관에서 근무하던 태영호 공사의 탈북이 이를 잘 말해준다. 그리고 이러한 탈북자들은 공히 이번의 대북제재로 북한 당국이 상당히 곤혹스러워하고 있다고 말하고 있다.

이 외에도 2016년의 대북제재가 북한 당국에 영향을 미칠 수밖에 없음을 시사하는 상황은 매우 다양하다. 예를 들어 2016년 초반 한국의 개성공단 중단 결정 이후 북한 개성지역의 경제와 생활 사정이 이전과 확연히 달라졌다는 사실은 대다수의 외부 관찰자들이 동의하는 일이다. 또한 북한과 교역하거나 최근 북한을 방문한 외부 인사들 가운데 일부는 김정은이 지시한 경제사업을 수행하는 데에 있어서도 부분적으로 차질이 빚어지고 있다는 풍문을 전하고 있다. 물론 이러한 정황 증거와 관찰, 그리고 몇몇 관련 상황들이 얼마나 정확하고 일반적인 것인지에 대해서는 논란의 여지가 없지 않다. 그러나 이러한 한계를 감안한다고 하더라도 2016년 대북제재와 관련하여 적어도 북한 당국은 상당히 신경을 곤두세우고 곤혹스러워 한다는 주장만큼은 쉽게 부인하기가 어려운 것이 현실이다.

2. 토론

이처럼 2016년 대북제재의 영향을 북한경제 전반을 중심으로 주로 정량적인 차원에서 살펴보는 것과 북한 당국을 중심으로 정책적 또는 정성적인 측면에서 살펴보는 것과는 그 결과가 약간 다르게 나타난다. 그럼 이러한 차이는 과연 무엇을 의미하는 것일까? 물론 이에 대해서는 다양한 의견과 논란들이 존재할 것이다. 그렇지만 여기에서 생각해 볼 수 있는 한 가지 가능성은 2016년의 대북제재가 그 형태에 따라 미치는 영향이 서로 달랐을지도 모른다는 점이다.

통상 2016년 국제사회의 대북제재는 UN이 공포한 대북제재 결의안 2270호를 의미하는

것으로 받아들여진다. 그런데 조금만 더 꼼꼼히 생각해 보면 2016년의 대북제재는 이러한 UN을 통한 다자제재에 국한되지 않는다는 사실을 발견할 수 있다. 왜냐하면 한국과 미국 같은 개별 국가들이 UN의 제재와 병행하지만 동시에 이와는 별도로 또 다른 양자제재를 실시했기 때문이다. 예를 들어 한국은 남북교류의 상징과도 같았던 개성공단을 중지조치하였고, 미국은 새로운 대북제재법을 통해 북한에 대한 상품교역은 물론 투자와 금융, 심지어는 제3국 교역까지 제한하는 광범위한 제재조치를 실시했다. 그런데 주목할 점은 UN이 실시한 다자제재는 주로 북한의 대중 무연탄 수출과 같은 상품교역을 제한하는 성격을 가지고 있지만, 이들 개별 국가의 양자제재는 투자와 금융, 인력 송출 등 북한의 비상품교역에도 상당한 강조점을 두고 있다는 사실이다. 실제로 한국과 미국 등 개별 국가들은 북한의 해외 노동력에 대한 인권적 차원의 문제 제기나 북한 당국의 불법적 금융거래, 북한에 대한 투자와 같은 비상품교역에 연관된 경제행위를 파악하고 이에 제한을 가하려는 움직임을 지속해 왔던 것이다.

그런데 앞서 언급한 것처럼 2016년 북한경제는 예상만큼 나쁘지 않았고, 무엇보다 북중무역을 위시한 북한의 대외 상품교역은 오히려 전년보다 늘어난 것으로 나타난다. 당연히 이는 UN의 다자제재가 초점을 맞춘 북한의 대외 상품교역에 대한 제재가 효과가 별로 없었음을 의미하는 것이다. 반면, 2016년 북한 당국은 국제사회의 대북제재에 대해 매우 민감한 반응을 보였고, 해외 체류의 북한주민들과 외교관들이 빈번하게 탈북을 시도하였으며, 북한 당국의 외화사정 역시 좋지 않다는 관찰 결과들이 이어졌다. 이는 북한 당국이 곤혹스러워했던 점은 결코 대외 상품교역이 줄어서가 아니라 오히려 북한 당국의 외화사정과 더욱 직접적인 연관이 있는 개성공단과 같은 한국의 투자나 해외의 북한 노동력이 벌어들이는 외화와 같은 비상품교역에서 여러 제한에 직면했기 때문임을 시사하는 것이다. 다시 말해 2016년 국제사회의 대북제재에 있어 UN의 다자제재는 별다른 효과를 거두지 못했지만, 한국이나 미국 등 개별 국가가 실시한 양자제재는 상대적으로 북한 당국을 어렵게 만들었다는 것이다.

물론 여기에는 주의해야 할 부분이 있다. 북한의 상품교역에 대해서는 중국의 세관이 제공하는 북중무역 데이터처럼 객관적인 통계자료가 존재하지만, 북한의 비상품교역에 대해서는 이러한 통계자료가 거의 존재하지 않는다는 점이다. 따라서 외부 관찰자들이 2016년 국제사회의 대북제재를 평가하는 경우 UN의 다자제재가 상품교역에 별다른 영향을 미치지 못했다는 사실은 객관적으로 쉽게 입증 가능하다. 반면, 개별 국가들의 양자제재가 북한 당국에 어려움을 주었을 가능성에 대해서는 객관적으로 입증하기가 쉽지 않다. 따라서 만일 누군가 2016년의 대북제재가 북한경제에 어떤 영향을 미쳤는지를 질문한다면, 우리는 이에

대해 우선은 ‘(상품교역의 측면에서) 별다른 영향이 없었다’고 말하는 것이 옳을 것이다. 왜냐하면 객관적인 통계 데이터로 우선 입증 가능한 대답이 바로 그것이기 때문이다. 다만, 이러한 답변에도 불구하고 ‘국제사회의 대북제재 전반이 북한에 아무런 영향도 미치지 못했다’고 말하는 것에는 여전히 일정한 유보 사항(비상품교역에 대한 영향의 가능성)이 존재 한다’는 점도 동시에 분명히 해야만 할 것이다. 왜냐하면 비록 객관적인 데이터로 입증하기는 어렵지만 이러한 영향의 가능성을 보여주는 정책적·정성적 정황 증거들도 여전히 존재하기 때문이다.

3. 판단과 전망

그런데 우리가 이러한 유보 사항을 말해야만 하는 데에는 또 다른 이유도 있다. 그것은 2016년의 대북제재가 한 번에 모든 제재의 내용이 완성되는 정태적인 성격이 아니라 제재의 내용과 형식 범위가 끊임없이 진화되고, 확대되며, 강해지는 동태적 성격을 가지고 있다는 점 때문이다.

실제로 2016년 국제사회의 대북제재는 UN의 다자제재로부터 시작된 것이 아니다. 오히려 그것은 한국의 개성공단 중단과 미국의 대북제재법, 그리고 일본의 포괄적 대북제재와 같은 양자제재로부터 시작하였다. 그리고 이러한 양자제재가 이후 중국과 러시아가 참여하는 UN의 다자제재로 연결되었고, 더 나아가서는 EU와 호주, 중동 및 아프리카의 여러 나라들이 참여하는 양자 또는 소다자제재로 계속 확대된 것이다. 특히 이 과정에서 제재의 내용 또한 단순한 상품교역이 아니라 북한의 해외 노동력 송출, 금융과 투자, 심지어는 인권에 이르기까지 더욱 확대되고 강화되는 모습을 보였다. 무엇보다 이러한 제재에도 불구하고 2016년 10월 북한이 제5차 핵실험을 단행하면서 국제사회는 이제까지의 대북제재 강도를 훨씬 뛰어넘는 새로운 UN 대북제재 결의안 2321호를 추가로 의결하였다. 이 결의안에는 북한의 해외 무연탄 수출에 대한 수출물량 자체를 규제하는 것과 같이 이례적으로 강력한 제재내용들이 포함되어 있다. 국제사회 거의 모두가 이번만큼은 대북제재의 효과를 발휘할 수 있도록 만들겠다는 강력한 의지를 표명하고 있다는 뜻이다.

이렇게 보면, 설사 2016년 국제사회의 대북제재가 아직까지 별다른 효과를 보지 못하고 있다고 해도, 이를 무작정 ‘효력 없음’으로 간주하는 것은 결코 현실적이지 않다. 오히려 이보다는 기존의 제재가 어떤 부분에서 효력이 있었고, 어떤 부분에서는 효력이 없었는지를 보다 냉정히 관찰하고, 향후 제재의 효력이 어떻게 전개될지를 보다 입체적으로 가늠해 보는 것이 더욱 현실적일 것이다. 우리가 앞에서 2016년 대북제재의 효과를 북한경제와

관련된 객관적인 데이터만을 가지고 논의하는 것에 그치지 않고 이에 대한 정책적·정성적 측면 역시 토론한 이유가 바로 여기에 있다.

그런데 이러한 이유에서 2017년 북한경제의 향방은 아마 앞으로 더욱 커다란 관심거리로 등장할 것이다. 2016년 내내 동태적으로 진화되어 마침내 북한의 대외수출 물량을 수량적으로 규제하는 상태에까지 이른 국제사회의 대북제재가 과연 앞으로도 여전히 북한경제에 별다른 영향을 미치지 못할지를 가늠하는 기준이 바로 올해 북한경제의 향방에 달려 있기 때문이다.

V. 맺음말

본고에서 우리는 2016년 북한경제의 움직임에 대한 개관하는 것으로부터 시작하여 현재의 북한경제를 설명할 수 있는 하나의 가설을 정립하였고, 이를 토대로 2016년 이후 국제사회가 실시해 온 대북제재의 현실적 영향력 유무를 토론하였다. 이러한 일련의 과정을 통해 우리가 도달한 결론을 요약하면 다음과 같을 것이다.

첫째, 2016년 북한경제는 대내외 경제주세의 악화와 국제사회의 대북제재 조치 등의 악조건에서 출발하였다. 이에 따라 2016년 북한경제의 성과가 좋지 않을 것이라는 예상이 우세하였다.

둘째, 그러나 현실로 나타난 2016년 북한경제의 모습은 예상과는 달리 전반적인 경제상황이 악화되기보다는 오히려 더욱 안정되는 경향을 보였다. 무엇보다 대북제재에도 불구하고 북중무역 규모가 전년 대비 약 7% 증대하였다. 산업 생산 역시 전력 등 중공업 및 소비재를 중심으로 하는 경공업, 그리고 농업 등 모든 분야에서 예년과 비슷하거나 오히려 양호한 것으로 관찰되었다. 특히 시장환율과 물가가 하락세를 보일 정도로 안정됨에 따라 주민들의 경제상황 역시 악화되는 모습은 크게 나타나지 않았다.

셋째, 국제사회의 대북제재 요인을 제외하면, 2016년 북한경제의 모습은 현 단계의 북한경제 특징을 감안할 때 상대적으로 자연스러운 것으로 이해될 수 있다. 왜냐하면 현재의 북한경제는 이른바 달러라이제이션이 완성되어 달러에 의한 경제와 북한 원화에 의한 경제가 상호 밀접하게 연관된 일종의 이중경제로 구성되어 있다고 볼 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 이중경제는 과거의 북한경제와 비교해 볼 때 더욱 효율적이고 안정적이며, 주민들의 후생 역시 증대시키는 특징을 보이고 있기 때문이다.

넷째, 개념적으로만 보면 이러한 이중경제에서는 국제사회의 대북제재가 매우 커다란 효과를 발휘할 가능성이 있다. 현재 북한의 경제운영이 달러로 대표되는 경화에 의존하고

있는데, 대북제재는 이러한 경화의 대북유입 차단을 목적으로 하고 있기 때문이다. 그러나 2016년 북한경제에서는 이러한 제재의 효과가 수량적으로 거의 관찰되지 않았다. 무엇보다 대북제재의 직접적 대상인 북한의 상품교역이 감소하기보다는 오히려 증가하였고, 이를 토대로 북한의 국내경제 역시 별다른 장애 없이 순항하였기 때문이다.

다섯째, 다만, 2016년 국제사회의 대북제재는 단순히 북한의 상품교역에 초점을 맞춘 UN의 다자제재만으로 이루어진 것은 아니었다. 북한의 해외 노동력 송출이나, 투자 및 금융, 그리고 인권과 같이 다양한 분야에서의 비상품교역을 제한하려는 한국과 미국 등 개별 국가의 양자제재 역시 존재했다는 뜻이다. 그런데 2016년 북한경제에 있어서는 상품교역과는 달리 이러한 비상품교역에 있어 주로 북한당국이 다양한 곤란에 직면했다는 다양한 정황 증거들이 존재한다. 이렇게 보면 2016년 국제사회의 대북제재 모두가 북한에 아무런 영향을 미치지 못했다고 주장하는 것은 여전히 조심스럽다. 비록 UN의 다자제재가 커다란 영향을 미치지 못했다고 하더라도 한국과 미국 등에 의한 양자제재는 일정한 영향력을 발휘했을 가능성을 완전히 배제할 수 없기 때문이다.

참고문헌

- 김영훈, 「2016년 북한 농업 동향과 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017.
- 이석·전병곤, 『대북경제제재의 영향력 추정과 실효성 증진방안』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2016(발간예정 보고서).
- 이석기, 「2016년 북한 산업동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017.
- 이종규, 「북한의 주요 경제정책 동향: 2016년 평가 및 2017년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017.
- 임수호·최장호, 「북한 대외무역 2016년 평가 및 2017년 전망: 북중무역을 중심으로」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017.
- 조남훈, 「2016년 북한 군수산업의 동향 및 성과 평가」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 1월호, 한국개발연구원, 2017.