

총괄: 2016년 상반기 북한경제의 동향 개관 및 평가

이석 | 한국개발연구원 연구위원 | suklee@kdi.re.kr

KDI 북한경제연구부가 주관하는 2016년 상반기 북한경제동향 분석 작업은 조금은 특별한 환경에서 이루어졌다. 이는 올해 실시된 대북제재에 기인하는 것이었다. 실제로 우리나라의 대다수 북한경제 연구자들은 올해의 대북제재로 인해 향후 북한경제가 어떻게 변모해 갈지에 대해 깊은 관심을 기울이고 있다. 이에 따라 KDI 북한경제연구부를 포함한 국책연구기관들에서 북한경제를 관찰하는 여러 연구자들은 서로가 이번 대북제재의 실질적 효과 및 이로 인한 북한경제의 변화 양상들을 분야별로 모니터링하고, 그 결과를 토론하는 자리를 마련하고 있다. 그런데 이러한 토론의 과정은 현실적으로 북한의 경제동향을 분석하는 작업과 매우 밀접하게 연계되어 있을 수밖에 없다. 이로 인해 KDI 북한경제연구부에서는 본호에 수록되는 2016년 상반기 북한경제동향에 대한 분석 논문들의 작성을 토론에 참여한 연구자들에게 의뢰하기로 결정하였다. 물론 모든 연구자들이 이러한 분석 논문의 작성에 참여한 것은 아니다. 그럼에도 이러한 상황으로 인해 본호의 논문들은 이제까지 동일한 성격으로 KDI 북한경제리뷰에 의해 출판된 여러 논문들과 저자 및 관련 형식 등에 있어 약간의 차별성을 갖게 되었음을 밝힌다.

I. 서론

본고의 목적은 2016년 상반기 북한의 경제동향을 개괄하는 것이다. 이를 위해 이 글에서 우리는 크게 두 가지 작업을 수행한다. 첫째, 이 글과 함께 발표될 2016년 상반기 북한경제의 각 부문별 동향에 대한 논문들의 내용을 집약한다.¹⁾ 둘째, 이러한 부문별 동향에 대한 분석 내용들이 서로 충돌하지 않고 조화롭게 이해될 수 있도록 이들을 관통하는 하나의 종합적인 이야기 틀을 구성한다. 이러한 틀을 토대로 2016년 상반기 북한의 경제동향을 조금은 더 입체적이고 전면적으로 조망해 본다는 뜻이다.

그런데 이러한 글의 목적을 달성하는 일은 그렇게 단순하지가 않다. 물론 그 본질적인 이유는 이 글이 서로 다른 연구자가 작성한 다양한 논문들을 하나의 동질적인 틀 안에서 집약한다는 특이한 성격을 갖고 있기 때문이다. 실제로 이제까지 KDI 북한경제리뷰에서 매년 발표된 북한경제 동향에 대한 총괄 논문들은 모두 이와 동일한 어려움에 직면해 왔다.²⁾ 그러나 2016년 상반기의 경우에는 이러한 어려움에 한 가지가 더 추가되고 있다. 그것은 바로 대북제재라는 요인이다.

이 글이 쓰여지는 2016년 7월 현재 북한경제에 대한 외부세계의 관심은 단 하나로 집중되는 경향을 보이고 있다. 2016년 초반 실행된 국제사회의 대북제재가 과연 북한경제에 어떤 영향을 미치고 있는가라는 관심이 바로 그것이다. 실제로 2016년 1월 북한은 전격적으로 제4차 핵실험을 단행하였고, 이에 대해 한국과 미국 등 서구세계는 물론 중국과 러시아 등 북한과 긴밀한 외교관계를 갖는 세계의 거의 모든 나라들이 함께 새로운 대북제재를 마련하여 북한의 핵 개발을 저지하고자 시도하고 있다. 이로 인해 2016년 북한경제를 둘러싼 국제사회의 관심은 온통 새로운 대북제재의 성패 여부에 맞추어져 있다고 해도 크게 무리가 없는 형편이다.

당연히 이러한 대북제재는 2016년 상반기 북한경제의 동향을 살펴보는 하나의 중요한 지표임이 분명하다. 그러나 동시에 이러한 지표가 2016년 상반기 북한의 경제동향 그 자체가 이념도 분명하다. 더욱이 곤혹스러운 점은 2016년 상반기에 국한해 볼 때 대북제재가 실행된 기간이 아직은 매우 짧을 수밖에 없어 이의 효과를 객관적으로 판단하기가 사실상 불가능하다는 사실이다. 따라서 만일 이 글에서 대북제재의 영향에 초점을 맞추어 2016년 상반기 북한경제의

1) 이러한 논문들은 다음과 같이 구성된다. 이종규, 「2016년 상반기 북한의 대외무역 동향과 대북제재」, 이석기 「2016년 상반기 북한산업 동향」, 조남훈 「2016년 상반기 북한 군수산업 동향 및 성과 평가」, 임강택 「2016년 상반기 북한의 시장 및 국제사회의 대북제재」, 김영훈, 「2016년 상반기 북한의 농업 및 식량수급 동향」.

2) KDI 북한경제리뷰는 매년 상반기와 하반기 두 차례에 걸쳐 북한경제동향을 분석하는 다양한 분야별 논문들을 게재하며, 이들 분야별 논문을 집약하는 총괄 논문 역시 정기적으로 게재한다. 이에 대해서는 2014년 이후의 KDI 북한경제리뷰의 각 권호를 참고하라.

동향을 서술한다면, 자칫 그 결과는 ‘불확실한 요소에 대한 자의적 판단’으로 인해 ‘상대적으로 명확한 요소들에 대한 객관적 판단’마저 흔들리는 위험으로 나타날 가능성이 있다. 그러나 반대로 이러한 위험성으로 인해 대북제재라는 요소를 아예 제외하고 2016년 상반기 북한경제 동향을 서술하는 것 역시 가능한 일은 아니다. 왜냐하면 2016년 상반기 북한경제의 전개과정 자체가 이미 이러한 대북제재에 대한 외부세계의 입장과 이에 대한 북한 당국 및 주민들의 기대(expectation)와 반응에 의해 주도되는 모습을 보였기 때문이다. 2016년 상반기 북한의 경제동향을 총괄해야 하는 이 글의 입장에서는 이제까지의 유사한 총괄 논문들이 직면해 온 근원적인 어려움에 더해 이번에는 국제사회의 대북제재를 어떻게 처리해야만 하는가라는 추가적인 딜레마 역시 동시에 해결해야만 하는 상황인 것이다.

이러한 딜레마로 인해 이 글에서는 조금은 자의적이지만 동시에 조금은 어쩔 수 없는 절충적인 방식을 선택한다. 먼저, 이 글에서는 2016년 상반기 북한경제에 가장 중요한 영향을 미친 요소가 대북제재라는 사실을 인정하고 이를 중심으로 전체 동향을 서술한다. 그러나 동시에 이 글에서는 대북제재의 전반적 영향력의 여부 및 이의 객관적 계측 등에 대해서는 별다른 관심을 기울이지 않는다. 오히려 이 글에서는 ‘대북제재가 북한경제에 영향력을 줄 수도(또는 줄 수 있는 측면도) 있으며, 반대로 아직은 영향력을 주지 못할 수도(측면도) 있다’고 단순히 ‘가정’하여 전자와 후자의 경우에 각각 어떤 사례들을 찾을 수 있는지를 논의하는 데 그친다. 이들 사례들의 영향력 여부 정도를 합산하여 제재의 전반적 파급 효과를 판단하는 일은 아예 시도하지 않는다는 뜻이다. 대신 이 글에서는 이러한 대북제재가 2016년 상반기 북한경제를 구성하는 여타의 요소들과 어떻게 결합하여, 북한경제를 어떤 방향으로 진행시켜왔는지를 파악하는 데 보다 많은 주의와 관심을 기울인다.

아마도 이러한 글의 전개는 2016년 상반기 북한경제 및 이에 대한 대북제재의 영향력 여부에 관심을 갖는 거의 모든 사람들에게 불충분하게 느껴질 것이다. 또한 이러한 느낌은 이 글의 전반적인 주장 자체에 대한 신뢰감 저하로 연결될지도 모른다. 솔직히 고백하자면, 현재 이 글을 쓰고 있는 저자 스스로가 이러한 불충분함과 신뢰감 저하를 가장 심각하게 느끼는 사람들 가운데 하나라고 믿는다. 그러나 2016년 상반기 북한경제와 관련하여 현재 우리에게 허용된 데이터와 정보의 수준으로는 모두에게 만족스러운, 객관적이고도 엄밀한 분석은 불가능할 정도로 어려운 것이 현실이다. 이러한 변명을 통해서나마 부디 이 글이 너그럽게 읽히기를 기대한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 국제사회의 대북제재가 실시되기 이전에 2016년 상반기 북한경제가 이미 직면하고 있었던 다양한 제약요인들에 대해 검토한다.

제3장에서는 2016년 실시된 대북제재의 특징에 대해 알아보고, 이러한 제재가 앞서의 제약요인들과 어떻게 상호작용 했는지를 분석한다. 그리고 이에 대한 북한 당국의 정책적 반응 역시 토론한다. 제4장에서는 이러한 결과로 인해 형성된 2016년 상반기 북한경제의 모습들을 다양한 측면에서 개괄한다. 또한 이를 토대로 향후 북한경제의 진행방향에 대해서도 간단한 토론을 수행한다. 마지막으로 제5장에서는 이상의 논의를 정리하는 것으로 결론을 대신한다.

II. 제약요인 - 거시경제 추세와 변수들

2016년 상반기 북한경제에서는 어느 때보다 불확실성이 증대되는 모습이 나타났다. 물론 이러한 불확실성은 주로 2016년 3월 이후 본격화된 국제사회의 대북제재에 기인하는 것이었다. 그러나 국제사회의 대북제재가 결정되기 이전에도 이미 올해 북한경제가 상대적으로 어려울 것이라는 전망이 존재한 것이 사실이다. 그간 북한경제의 안정세를 유지시켜 주던 대내외의 여러 우호적인 경제여건들이 2013~14년을 기점으로 점차 악화되기 시작했으며, 이러한 추세는 2016년 들어 더욱 강화될 것으로 예상되었기 때문이다. 이에 따라 여기에서는 우선 2016년 상반기 북한경제를 보다 입체적으로 파악하기 위해 올해 북한경제에 예상되었던 대내외의 다양한 제약요인들에 대해 먼저 생각해 보도록 한다.

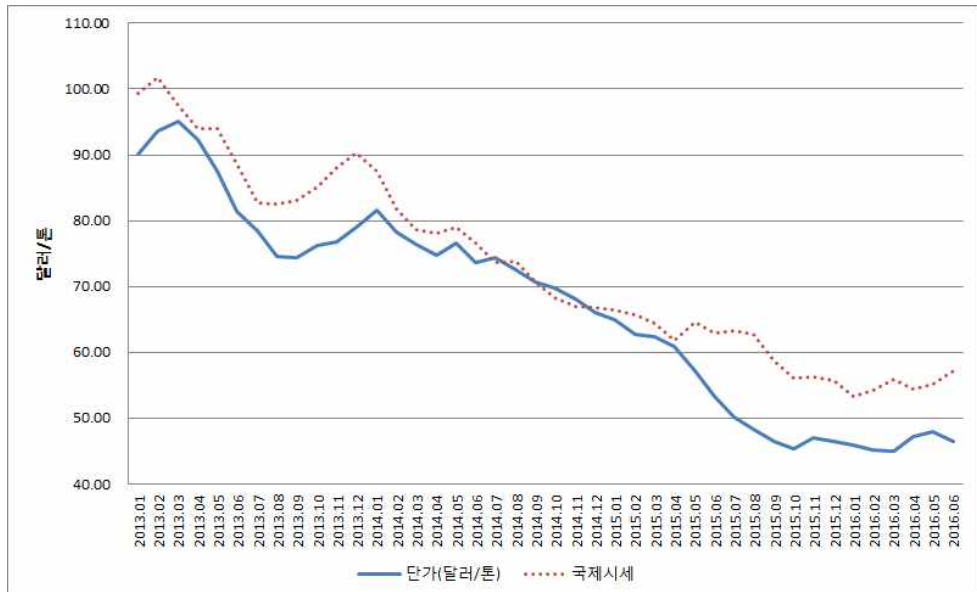
1. 악화되는 대외무역 환경

2016년 북한경제가 예년에 비해 상대적으로 어려운 환경 속에서 진행될 것이라는 사실은 지난해 말부터 상당수의 북한경제 연구자들 사이에서 이미 공감을 얻고 있었다. 2010년 한국의 5·24 조치에도 불구하고 그간 북한경제의 상대적 안정세를 가져왔던 여러 가지 우호적인 대내외 경제환경들이 2013~14년을 기점으로 점차 추세가 역전되는 상황이 나타났기 때문이다. 예를 들어 2010년 이후 북한경제는 중국을 대상으로 무연탄과 철광석 등 주요 자원의 수출을 급격히 늘림으로써 다량의 경화를 획득할 수 있었다. 그리고 이를 토대로 전체 무역의 확대와 국내 경제의 안정적 운영을 꾀할 수 있었다. 그런데 이러한 북한의 자원 수출 증대 배경에는 매우 우호적인 수출여건이 존재하였다. 무연탄과 철광석 같은 주요 자원의 국제가격이 지속적으로 상승한 것은 물론, 이들의 주요 수요자인 중국의 경제성장률 역시

견조하여 이들 북한산 자원에 대한 해외의 수요 역시 꾸준히 증대할 수 있었던 것이다. 실제로 2010년 이후 2013년 초까지 북한의 대중국 무연탄 수출 가격은 거의 80% 가까이 상승하였으며, 이들의 수출 규모는 무려 4배 가까이 증대하였다.³⁾ 2010년 이후 나타난 이러한 유리한 대외환경이 한국의 5·24 조치에도 불구하고 북한경제를 상대적으로 안정시킨 중요한 요인이 되었다는 뜻이다.

그런데 이러한 대외환경은 2013~14년을 기점으로 그 추세가 역전된다. 이제까지 꾸준히 상승하던 국제 원자재 가격이 본격적인 하락세로 반전되었으며, 중국의 경제성장률 역시 점차 감소하여 2016년에는 6%대까지 하락할 것으로 예상되는 것이다. 그 결과 북한의 대중국 자원 수출 가격 역시 하락세로 돌아선 것은 물론, 2014년 이후에는 이러한 하락세가 더욱 가팔라지는 모습이다. 물론 북한은 이처럼 악화되는 대외환경에 처음에는 일종의 ‘물량 조정’으로 대응하였다. 대중국 자원 수출가격의 하락을 수출 물량의 증대로 상쇄함으로써 이를 통한 경제의 확보 규모를 일정 수준 이상으로 유지하고자 시도한 것이다. 그럼에도 불구하고 가격하락

[그림 1] 국제 무연탄 가격 및 북한의 대중국 무연탄 수출가격 추이



자료: KITA/중국 해관(<http://stat.kita.net>, 검색일: 2016. 7. 23), IndexMundi(<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=coal-australian>, 검색일: 2016. 7. 23).

3) 북한의 대중국 무연탄 수출가격은 2010년 1월의 톤당 52.88달러에서 2013년 3월에는 최대 95.17달러까지 상승하였으며, 그 결과 동 수출금액은 2010년의 3.9억달러 수준에서 2013년에는 13.7억달러로 약 3.6배가 증가하였다.

으로 인한 전체 금액의 감소효과가 워낙 커서 북한의 대중 무연탄 수출금액이 줄어드는 상황이 벌어진다. 2016년 상반기 북한경제는 바로 이러한 대외환경의 지속적 악화를 배경으로 시작된 것이다. 이에 따라 지난해 말부터 이미 올해 북한경제가 예년에 비해 더욱 어려워질 것이라는 예상이 팽배했던 것이다.

2. 진행되는 대내외 구조조정

그런데 문제를 조금 더 복잡하게 만들었던 사실은, 북한경제 스스로가 이처럼 악화되는 대외환경을 인식하였는지는 불분명하지만, 2014~15년을 기점으로 이미 자체적인 경제구조 또는 수출구조의 조정에 돌입하고 있었던 상황이라는 점이였다. 예를 들어 <표 1>을 보자. 이에 따르면 2010년 현재 북한의 주요 대중국 수출상품⁴⁾은 1위부터 5위까지 대부분 자원 관련 상품이 차지하는 것으로 나타난다. 무연탄과 철광석 등의 수출상품이 대표적이다. 그런데 이러한 수출상품의 순위는 2015년에 오면 거의 완전히 뒤바뀌게 된다. 이제까지 상위 순번을 차지하고 있던 자원품목들 가운데 무연탄을 제외하고는 대부분이 순위에서 물러나고, 그 자리를 중국과 북한의 임가공상품들이 대신 차지하게 된 것이다. 실제로 2015년 현재 북한의 주요 대중국 수출상품은 무연탄을 제외하고는 남성 및 여성용 의류와 같이 북한이 중국기업의 임가공 하청을 통해 생산하는 제조업 제품들이 차지하고 있다. 이는 당연히 북한의 대중국 수출구조가 2014~15년을 기점으로 기존의 자원 수출에서 제조업 수출로 점차 무게중심을

<표 1> 북한의 주요 대중 수출상품 비교 (2010년 vs. 2015년)

(단위: 백만달러)

순 위	2010년			2015년		
	HS 코드	품목명	수출액	HS 코드	품목명	수출액
1	2701	석탄	390	2701	무연탄	1,050
2	2601	철광	194	6201	남성코트류	169
3	7201	선철	64	6203	남성재킷류	151
4	0307	연체동물	53	6202	여성코트류	131
5	7901	아연괴	48	6204	여성재킷류	97

자료: KITA/중국 해관(<http://stat.kita.net>, 검색일: 2016. 7. 23).

4) HS 4단위 기준이다.

옳다고 있다는 사실을 의미한다. 그런데 주목할 점은 현재 북한경제는 설사 국내부문이라고 하더라도 대부분의 부가가치 사슬이 경화를 획득할 수 있는 수출산업과 매우 직접적으로 연결되어 있다는 사실이다. 예를 들어 무연탄의 대중수출에 따른 경화의 획득을 중심으로 국내의 생산과 투자, 유통, 운송, 노동 및 소비 등이 모두 구조화되어 있다는 것이다. 심지어는 국내의 주택과 같은 부동산의 매매에 있어서도 무연탄의 수출 및 이에 따른 경화의 전반적인 지역적 유입이 매우 직접적으로 영향을 미친다는 점이다. 따라서 2014~15년 이후 앞서서와 같은 북한의 수출구조 변화가 정말로 추세적으로 발생하는 것이라면, 이는 단순히 북한의 대외경제부문에 미치는 것이 아니라 북한경제 전체의 산업구조에 영향을 미치는 매우 중요한 사안일 것이다. 이에 따라 지난해 말부터 2016년 북한경제의 향방은 이러한 북한의 수출구조 변화의 정도와 속도, 그리고 그것의 파급력이 어느 정도에 이를 것인지에 크게 영향을 받으리라는 인식이 존재했던 것이다.

3. 시장을 둘러싼 주민과 당국의 이해 갈등

한편, 2016년 상반기에는 북한경제 내부적으로 시장경제 행위를 둘러싸고 아주 미묘한 정책적·현실적 긴장관계가 발생할 가능성이 존재한다는 사실 역시 주목 받았다. 이미 널리 알려진 것처럼, 북한 당국은 김정은 정권이 등장한 2012~13년을 기점으로 주민들의 시장경제 행위를 거의 통제하지 않고 있다. 반대로 주민들의 시장경제 행위를 묵인하거나 이를 공공연히 부추김으로써, 한편으로는 주민들의 불만을 무마시키고, 다른 한편으로는 주민들이 보유한 달러를 국가가 획득하는 주요한 수단으로 활용해 온 것이다. 예를 들어 이미 활성화된 장마당은 물론, 주민들이 주택을 매매하는 행위나 관료들과 결탁하여 소규모 운송사업을 시행하는 행위, 이른바 ‘돈주’라는 사람들의 자본을 끌어들이어 이미 형해화된 국영기업들의 경제활동을 시장을 매개로 되살리려는 행위에 이르기까지 매우 광범위한 시장경제 활동을 묵인하거나 심지어는 제도적으로 뒷받침하려는 모습을 보여 왔던 것이다. 그리고 이러한 분위기를 입증이라도 하듯이 그간 북한에서는 소위 ‘5·30 조치’나 ‘6·28 조치’와 같이 다양한 경제개혁을 시도하는 정책들이 입안되고 또한 토론되고 있다는 보고가 끊이지를 않았다. 물론 이러한 북한 당국의 시장에 대한 정책과 태도가 얼마나 구체적이며, 또한 어떤 목적에 의해 추동되고 있는지, 그리고 그 결과는 현실적으로 어떻게 나타나고 있는지에 대해서는 아직 모든 것이 불확실한 실정이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 한 가지 분명한 사실은 2013년 이후 2015년에 이르기까지 김정은 정권에서는 시장을 통제하거나, 또는 주민들을 과거 사회주의적

인 방식으로 강제 동원하여 시장활동에 부정적인 영향을 미치려는 시도는 없었다는 점이다.

그런데 이러한 정책이 2016년 상반기에는 부분적으로 변화가 불가피할지도 모른다는 인식이 존재하였다. 왜냐하면 북한 당국은 2016년 상반기에 36년 만에 처음으로 제7차 노동당대회를 개최할 것을 공표하였고, 이러한 행사를 위해서는 시장에 대한 방임이나 격려보다는 오히려 이의 통제가 정치적으로 더욱 중요시 될 것이 분명하였기 때문이다. 예를 들어 제7차 당대회 같은 대규모 정치행사는 그 자체가 이미 수많은 주민들을 동원하여야 하기 때문에 시장경제 활동을 차단하는 효과가 존재한다. 또한 이러한 대회를 통해 김정은 정권의 정당성을 선전하기 위해서는 주민들의 노동력과 자원을 강제로 환수하여 대대적인 ‘사회주의 경제활동’에 투입할 필요가 있기도 하다. 실제로 북한 당국은 이러한 목적을 달성하기 위해 이미 2016년 상반기에 소위 ‘70일 전투’라는 강제적 노력동원을 실시한다고 공언해 놓은 상태였다. 이는 김정은 정권 들어 처음으로 북한 당국이 주민들의 경제활동을 직접적으로 통제하여 이를 사회주의적인 방식으로 조직화하는 정책이었으며, 당연히 북한주민들의 시장경제 활동과 배치되는 것이었다. 이에 따라 2016년 상반기 북한경제에서는 과연 시장을 둘러싸고 북한 당국과 주민들의 이해의 충돌이 어떤 형태로 전개될 것인가 하나의 중요한 관심대상이었다. 김정은 정권이 그나마 현재의 북한주민들에게 인정을 받고 있는 것은 그간 주민들의 시장경제 활동을 거의 통제하지 않았고, 그 결과 주민들의 후생수준이 과거보다 어느 정도 증대했다고 믿는 분위기가 존재하는 덕택인데, 2016년 상반기에는 처음으로 이러한 시장을 통제하려는 북한 당국의 노력이 현실화될 것이기 때문이었다.

물론 이에 대한 일반적 인식은 ‘70일 전투’와 같은 북한 당국의 강제적 노력동원 정책은 제7차 당대회가 끝나면 모두 종식될 것이고, 그 이후에는 다시 예년처럼 북한 당국의 시장 통제는 거의 없을 것이라는 예상이었다. 현재 북한의 경제 상태가 주민들의 시장경제 활동을 통제하는 경우 제대로 유지되기가 힘들다는 판단에 따른 것이었다. 심지어 일부의 외부 관찰자들은 북한 당국이 ‘70일 전투’와 같은 강제적 노력동원 정책을 통해 제7차 당대회를 무사히 끝마치는 경우 이를 토대로 매우 개혁적인 시장정책을 발표할 개연성마저 존재한다고 보는 경향이 있었다. 김정은 정권의 기본적 경제정책 방향이 시장을 활용하여 경제를 회생시키는 것이며, 이러한 목적을 달성하기 위해서는 이제까지 조용히 논의해 온 각종 경제개혁 정책을 전면으로 내세워 제도화시킬 필요가 있을 것으로 판단했다는 뜻이다.

4. 2010년 이후 처음으로 감소한 식량생산

마지막으로 2016년 북한경제의 제약요인 가운데 또 다른 하나는 바로 식량문제였다. 2015년 하반기 북한의 식량생산이 예년에 비해 상대적으로 저조함으로써 자칫 2016년 상반기에는 전반적인 식량상황이 다시금 악화되는 현상이 나타날지도 모른다는 것이었다.⁵⁾ 실제로 지난 몇 년간 북한의 식량생산은 뚜렷한 증가세를 보였다. 그리고 이를 바탕으로 전반적인 식량상황 역시 점차 개선되었다는 평가 또한 일반적이다. 그런데 2015년 북한의 식량생산은 전년에 비해 8%이상 감소한 것으로 나타난다. 무엇보다 이러한 식량생산의 감소가 2016년 식량상황에 영향을 미치는 가을 작물, 그것도 쌀과 옥수수라는 주곡분야에서의 생산감소에 의해 주로 영향을 받았다는 평가이다. 이는 당연히 2016년 상반기 북한의 식량상황이 예년에 비해 더욱 악화될 개연성이 있음을 뜻하는 수치이다. 물론 현재의 북한경제는 과거와 달리 식량을 비롯한 제반 물자의 해외수입이 매우 탄력적으로 이루어진다는 특징을 보인다. 따라서 2015년 가을작물의 생산감소로부터 직접적인 식량난의 가능성을 언급하는 것은 무리가 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 2010년 이후 북한의 식량생산이 꾸준히 증가하다가 2015년 들어 처음으로 예년에 비해 감소했다는 사실은 2016년 북한경제에 그만큼 부담이 될 것이라는 사실만큼은 매우 분명해 보인다. 이러한 의미에서 지난해 말부터 이미 2016년 북한의 식량사정이 어떻게 전개될 것인가가 또 다른 관심거리로 등장해 있었던 것이다.

〈표 2〉 2015/16년도 북한의 식량수급 전망

(단위: 백만달러)

구분	쌀	옥수수	맥류	잡곡	서류	두류	계
공급량	1,284	2,516	66	156	515	264	4,801
소요량	1,705	2,654	182	165	515	275	5,495
부족량	421	138	116	9	0	11	694

자료: 김영훈, 「2016년 상반기 북한의 농업 및 식량수급 동향」, 『북한경제리뷰』, 7월호, 한국개발연구원, 2016.

5) 이에 대한 자세한 토론은 본호의 김영훈, 「2016년 상반기 북한의 농업 및 식량수급 동향」을 보라.

Ⅲ. 대북제재와 북한경제의 반응

이처럼 2016년 상반기 북한경제는 ① 악화되는 대외경제 환경, ② 진행되는 대내외 경제구조 조정, ③ 시장을 둘러싼 북한 당국과 주민들의 긴장관계, ④ 전반적 식량사정이라는 네 가지의 부정적 제약요인들을 전제로 출범하였다. 이에 따라 당초 2016년 상반기 북한경제에 대한 관심은 이들 제약요인들이 어떻게 전개되어, 기존 북한경제의 모습을 어떻게 변모시킬 것인지에 대해 초점이 맞추어져 있었다. 그런데 2016년이 실제로 시작되면서 북한경제에는 이러한 기존의 제약요인들을 훨씬 뛰어넘는 새로운 제약요인이 등장하였다. 그것은 바로 북한의 제4차 핵실험에 따른 국제적 대북제재였다.

1. 이제까지와는 다른 대북제재

물론 국제사회의 대북제재는 올해가 처음이 아니었다. 그리고 그간 북한경제는 다양한 양자적·다자적 경제제재로부터 '어떤 결정적인 영향도 받지 않는 수완'을 발휘해 온 것이 사실이었다. 따라서 2016년 상반기에 실시된 국제적 대북제재가 북한경제에 정말로 심각한 영향을 미칠 것인지의 여부에 대해서는 아직 모든 것이 불확실한 실정이다. 아마도 이에 대해서는 현재의 대북제재가 상당 기간 더 진행되고 난 이후에나 정확한 평가가 가능할 것이다. 그러나 이러한 불확실성에도 불구하고 현재의 대북제재는 이제까지 실시된 대북제재와는 여러 측면에서 차별화되는 것 또한 사실이었다.

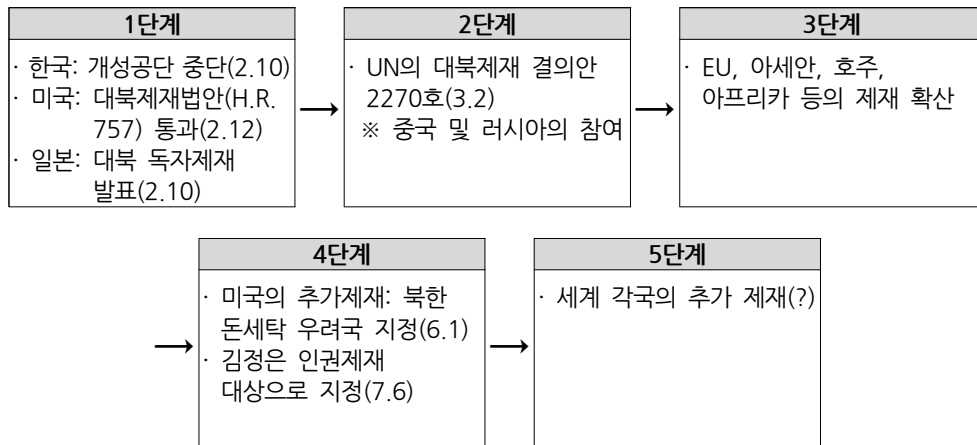
무엇보다 현재의 대북제재에는 중국이 매우 분명한 실행 의지를 가지고 참가하고 있다. 그런데 중국은 북한 대외무역의 거의 90%를 차지하는 사실상 유일무이의 무역 상대국이다. 따라서 이러한 중국이 대북제재에 참여한다는 사실은 북한으로서도 어떤 형태로든 제재의 영향을 받을 수밖에 없음을 시사하는 것이었다. 이번 제재가 이제까지의 어떤 대북제재보다 북한에 더욱 직접적 영향을 미칠 가능성이 높다는 뜻이다.

더욱이 현재의 제재는 단순한 다자적 제재를 뛰어넘는 중층적·복합적 제재의 성격을 갖는 것이었다. 물론 현재 제재의 핵심은 한국과 미국은 물론 중국 및 러시아 등 세계의 모든 국가가 참여하는 UN의 대북제재가 핵심이다. 그러나 주목해야 할 사실은 이번 제재가 이러한 UN의 대북제재를 중요 요소로 포함하기는 하지만 그것에만 국한되지는 않는다는 점이다. 실제로 한국과 미국, 일본 등 주요 국가들은 UN의 대북제재와 더불어 독자적인 양자제재를 실시하고 있다. 한국의 개성공단 중단이나 미국의 대북제재법, 그리고 일본의

포괄적 대북제재 조치들이 대표적이다. 더욱이 이러한 양자제재에 더해 한국과 미국 등은 EU와 아세안, 호주 등 여타 세계 지역 국가들과 더불어 또 다른 양자적 또는 소다자적 제재를 추진하고 있다. 이번 제재가 단순한 UN의 다자적 제재가 아니라 여기에 개별 국가들의 양자적 제재와 소다자적 제재를 함께 묶은 중층적 제재라는 뜻이다. 또한 이처럼 제재의 성격이 중층적으로 변모하면서 제재의 내용 역시 더욱 포괄적이고 복합적인 형태로 진화하고 있다. 예를 들어 UN의 대북제재가 북한의 자원 수출 등 주로 상품무역 거래에 초점을 맞추었다면, 한국과 미국 일본 등이 주도하는 양자적 소다자적 제재는 이러한 무역거래 이외에 북한의 노동력 수출이나 서비스 거래, 심지어는 인권문제와 같은 영역으로까지 제재의 범위를 확대시키고 있는 것이다.

특히 이번 제재는 한 번에 모든 제재의 내용과 범위가 확정되는 정태적 성격이 아니라 시간이 흐를수록, 그리고 북한의 대응에 대한 평가가 이루어질수록, 더욱 제재의 내용과 범위가 확대되고 변화하는 동태적 제재의 성격을 갖는다. 예를 들어 이번의 대북제재는 2016년 2월 한국의 개성공단 중단 조치로부터 시작되었다. 이를 전후하여 미국의 대북제재법 및 그에 상응하는 일본의 제재 조치가 나타났기 때문이다. 그런데 이번 제재는 이러한 한국과 미국, 일본의 양자제재에 그친 것이 아니었다. 이후 UN을 통해 중국과 러시아 등 세계의 모든 국가가 참여하는 다자적 제재로 확대된 것이다. 더욱이 그것은 이러한 UN의 다자적 제재로 멈춘 것도 아니었다. 이후 UN의 다자적 제재를 토대로 EU와 호주, 중동, 아시아 및 아프리카 국가들의 양자적 소다자적 제재 역시 연이어 실시되거나 논의되었기 때문이다.

[그림 2] 2016년 대북제재의 전개 과정



그리고 마침내는 이러한 양자적·다자적 제재를 배경으로 미국이 북한을 ‘돈세탁 우려국 (Money Laundering Concern State)’으로 지정한 한 것은 물론, 북한의 김정은 개인을 인권문제로 제재한다고 공표하였다. 이렇게 보면 이번 제재는 ‘한국과 미국, 일본의 양자제재 → 중국과 러시아가 포함되는 UN의 다자제재 → EU, 아시아, 아프리카, 중동지역 국가들의 양자적·소다자적 제재 → 미국의 새로운 대북제재’ 등으로 끊임 없이 확대 재편되었고, 이러한 확대 재편은 아직도 끝나지 않았다고 보는 것이 옳을 것이다(그림 2 참조). 이번 제재의 내용과 범위가 아직까지도 동태적으로 확장되고 있다는 점에서 북한경제가 느끼는 부담감은 그만큼 클 수밖에 없을 것이라는 뜻이다.

마지막으로 이번 제재는 북한경제에 매우 직접적인 ‘제재의 체감 계층’을 양산할 수밖에 없는 구조로 되어 있다. 예를 들어 한국의 개성공단 중단조치는 이에 종사하던 북한주민들로 하여금 현재 북한이 제재를 받고 있음을 실감하게 만들지 않을 수 없다. 또한 중국의 제재 조치는 매년 최대 20만명에 육박하는 중국 방문 북한인들은 물론, 중국에서 활동하는 북한 경제인들 대다수로 하여금 제재를 피부로 느끼게 만들 것이 당연하다. 국제사회의 대북제재 실시 이후 중국에서 일하는 북한식당 종업원들이 집단으로 한국행을 택한 것이 아마도 좋은 예일 것이다. 그런데 이러한 제재 체감계층의 형성은 북한으로서도 이번 제재에 대한 대응을 곤란하게 만들 여지가 충분하다. 이들 계층이 실제로 제재의 피해를 체감하고, 이에 대한 일정한 사회경제적 인식을 형성할 경우, 이러한 인식 자체가 북한의 대응에 대한 하나의 제약요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

이상에서 살펴 본 것처럼 2016년 상반기에 시작된 대북제재는 이제까지의 국제제재와는 형태와 내용이 매우 다르다. 특히 문제가 되는 것은 이러한 제재가 현실화되는 경우, 앞서 우리가 언급한 2016년 상반기 북한경제의 네 가지 제약요인들이 더욱 악화되어 경제 전반이 혼란에 빠질 수도 있다는 점이다. 예를 들어 2016년 상반기 북한의 대외경제 환경은 수출여건을 중심으로 점점 악화될 것으로 예상되어 왔다. 그런데 이러한 상황에서 대북제재가 시행된다면, 그 결과는 객관적인 교역환경의 악화를 훨씬 뛰어넘는 타격을 북한에 미치는 것이 될지도 모른다. 특히 이러한 제재는 북한의 달러 박스라고 할 수 있는 자원 수출에 초점을 맞추고 있다. 따라서 기존의 자원 수출을 중심으로 형성된 북한의 교역구조는 물론, 이를 뒷받침하는 내부의 부가가치 사슬에도 충격을 줄 가능성이 있다. 그간 점진적으로 진행되던 북한의 수출 및 경제구조 조정이 이제는 외부의 충격으로 매우 강제적이고 급박한 형식으로 진행될 수도 있다는 뜻이다. 더욱이 대북제재가 실시될 경우 북한에 대한 인도주의적 지원이나 상업적 식량 수입 역시 예년보다 더욱 어려운 환경에 놓일 것이 분명하다. 2015년 하반기의

북한의 농업생산량 하락과 이로 인한 2016년 북한의 식량문제가 경우에 따라서는 간단히 해결되지 않을 수도 있다는 뜻이다. 마지막으로 현재의 제재가 문제가 될 가능성은 시장활동을 둘러싸고 북한 당국과 주민들 사이의 이해의 대립이 더욱 격화될지도 모른다는 사실 때문이다. 제재는 어떤 형태로든 북한주민들의 생활에 부정적 영향을 미칠 것이며, 이로 인해 북한주민들은 생존을 위해 더욱 시장활동에 매달릴 수밖에 없는 반면, 북한 당국으로서는 제재에 따른 주민들의 경제적 동요를 차단하기 위해서라도 시장활동을 더욱 엄격히 통제할 유인에 빠질 것이기 때문이다. 이로 인해 만일 이러한 당국과 주민들의 갈등이 크게 증폭되는 사태가 벌어진다면 이번의 대북제재는 단순한 경제적 차원을 뛰어넘는 영향력을 북한에 행사할지도 모르는 것이다.

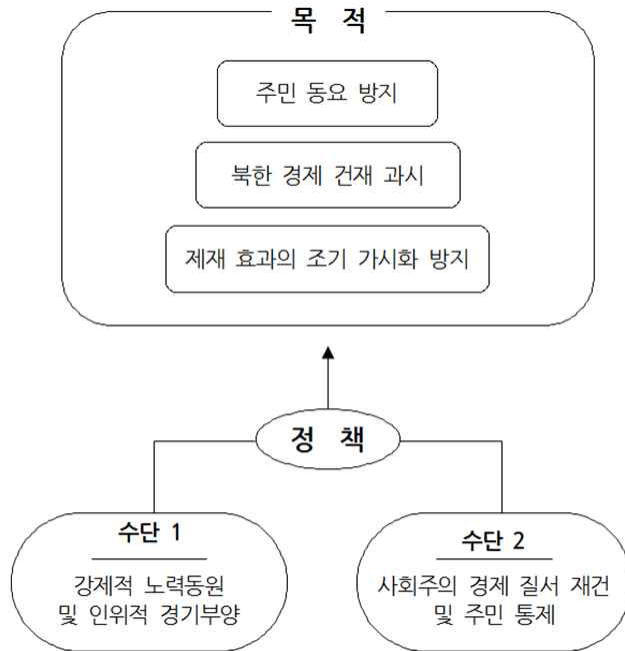
2. 북한경제의 대응 - 인위적 경기부양과 경제 통제

이처럼 2016년 상반기에 시작된 대북제재는 그것의 잠재적 영향력이라는 측면에서 종래의 제재와는 확연히 구분될 수밖에 없었다. 그리고 이러한 영향력은 2016년 상반기 북한경제가 처한 다양한 제약요인들에 의해 더욱 증폭될지도 모르는 상황이었다. 이에 따라 2016년 상반기 북한 당국은 과거와는 달리 국제사회의 대북제재에 매우 적극적인 대응을 시도하는 모습을 보였다. 그리고 이러한 대응이 바로 2016년 상반기 북한경제의 가장 중요한 특징으로 나타났다.

물론 순수한 경제적 측면에서 북한이 국제사회의 대북제재에 효과적인 대응을 한다는 것은 사실상 불가능하였다. 북한은 여전히 세계에서 가장 가난한 나라의 하나이며, 대외적인 경제적 교섭력 역시 미미하고, 무엇보다 제재에 대응해야 할 북한 당국의 재정적 능력이 극히 취약하기 때문이었다. 이에 따라 북한 당국의 대응은 경제적인 것이라기보다는 다분히 정치적인 성격의 것이었다. 실제로 2016년 상반기 북한 당국은 국제사회의 대북제재에 대응하기 위해 ① 강제적 자원동원에 기초한 인위적 경기부양과 ② 주민 통제를 위한 사회주의적 경제질서의 (재)강조라는 두 가지의 정책을 실시하였다.

우선 북한 당국은 사회주의적인 방식의 강제적 자원동원 정책을 연이어 실시함으로써 인위적인 경기부양을 시도하였다. 이를 위해 내부적으로는 제7차 당대회를 위한 ‘70일 전투’가 끝나자마자 또다시 ‘200일 전투’라는 새로운 자원동원 정책을 연이어 실시함으로써 결과적으로 2016년 전 기간에 걸쳐 주민들을 동원하는 전시형 경제체제를 형성하였다. 그리고 대외적으로는 국제사회의 대북제재가 본격화되기 이전인 2016년 1~3월 사이에 가능한 한 대외교역의

[그림 3] 2016년 상반기 북한 당국의 경제정책



규모를 최대한으로 끌어올리는 적극적인 무역정책을 실시하였다. 이를 토대로 비록 단기적이거나 경기를 부양함으로써 대북제재의 효과를 차단하고자 시도한 것이다.

물론 이러한 강제적 자원동원 캠페인과 인위적인 무역확대 정책은 비효율적이고 상당한 부작용을 야기하는 것이다. ‘70일 전투’ 및 ‘200일 전투’와 같은 자원동원 캠페인은 주민들의 자유로운 시장경제 활동을 사실상 차단하는 것이라는 점에서 경제 전체적으로 보면 생산성을 저하시키고, 정치적으로도 주민들의 불만을 야기시킬 수 있기 때문이다. 또한 특정 기간 동안 대외교역을 밀어내기식으로 확대하는 것 역시 각종 교역 조건에서의 상대적 불리함을 감내해야 한다는 점에서 결코 효율적인 것이 아니다. 이러한 이유에서 당초 2016년 상반기 북한경제를 예측하는데 있어, 상당수의 외부 관찰자들은 북한 당국이 제7차 당대회가 끝나면 ‘70일 전투’와 같은 노력동원 캠페인 역시 종결될 것이며, 북한의 대외무역 역시 2016년 초반에는 2015년 말의 추세를 이어받아 상대적으로 저조할 것으로 예상하였다. 그러나 북한 당국은 제7차 당대회 직후 곧바로 새로운 ‘200일 전투’라는 노력동원 캠페인을 또다시 시작하였고, 2016년 초반 중국이 대북제재에 동참할 움직임을 보이자 제재가 실행되기 이전 북중무역을

가능한 극대화하는 모습을 보였다. 2016년 들어 국제사회의 대북제재가 현실화되면서 이에 대한 북한 당국의 대응이 북한경제의 실제 진행방향을 당초의 예상에서 벗어나게 만들었다는 뜻이다.

이러한 현상은 북한 당국의 경제정책에 있어서도 그대로 나타났다. 이미 언급한 것처럼 그간 북한 당국은 시장경제활동을 부분적으로나마 제도화하고, 더 나아가 이를 통해 기존의 사회주의 계획부문을 변화시키는 다양한 논의를 수행해 온 것으로 알려져 있다. 외부세계에서도 널리 회자되고 있는 이른바 ‘5·30 또는 6·28 조치’ 등이 좋은 예이다. 이에 따라 일부의 외부 관찰자들은 당초 북한 당국이 제7차 당대회를 계기로 일정 수준의 개혁적 경제조치를 선언할 가능성이 있는 것으로 예상한 것이 사실이다. 그런데 이러한 예상과는 정반대로 북한 당국은 제7차 당대회에서 이제는 거의 사라진 과거의 사회주의 경제 용어들을 다시금 대거 언급하였다. 사회주의적 경제개발 계획을 재천명하고, 이를 통해 북한경제의 청사진을 새롭게 형성해 나가겠다고 선언한 것이다. 물론 이러한 용어와 선언은 현실적으로 매우 공허하다. 현재의 북한경제는 이미 이러한 용어와 선언으로부터 너무 멀리 시장 쪽으로 이동해 있기 때문이다. 따라서 북한 당국이 이러한 용어와 선언을 고집하면 할수록 현실에서는 시장과의 대립이 격화되어 북한경제의 발전에 오히려 역효과가 날 것이 분명하다. 그럼에도 불구하고 북한 당국은 2016년 상반기 제7차 당대회를 통해 개혁과 개방, 시장이라는 화두를 언급한 것이 아니라 정반대의 사회주의 경제질서를 강조한 것이다.

그런데 이처럼 2016년 상반기 북한 당국이 실제로 선택한 정책들의 의미는 상대적으로 매우 분명해 보인다. 그것은 잠재적으로 북한경제에 심각한 영향을 미칠 수 있는 국제사회의 대북제재에 대항하여 ‘비록 중장기적으로 부작용이 있다고 하더라도 적어도 단기적으로는 인위적인 경기부양과 주민 통제를 강화’하는 길이 북한 당국에 더욱 유리하다는 것이다. 이를 통해 한편으로는 대북제재하에서도 대내외에 북한경제의 건재함을 과시하고, 다른 한편으로는 위기상황에서 북한당국의 사회경제적 통제력을 유지하여 정권의 안정성과 함께 제재에 대한 저항력을 동시에 확보한다는 것이다. 물론 북한 당국의 이러한 판단이 현실적으로 얼마나 타당한 것인지는 불확실하다. 뒤에서 언급하듯이 이러한 단기적 대응이 중장기적으로는 오히려 제재의 부정적 영향력을 더욱 확대시키는 역할을 수행할지도 모르기 때문이다. 그럼에도 불구하고 2016년 상반기 북한 당국은 위와 같은 정책을 선택하였고, 이로 인해 같은 기간 북한경제의 모습 역시 이러한 정책에 상응하는 형태로 나타나는 것이 불가피해졌다.

IV. 결과 - 2016년 상반기 북한경제의 모습

이상에서 살펴본 것처럼 2016년 상반기 북한경제에 국제사회의 대북제재와 이에 대한 북한 당국의 대응이 서로 교차하고, 또한 이들의 상호작용이 현재 북한경제가 처한 다양한 제약요인들에 영향을 미침으로써 구체적인 현실의 경제현상들로 발현되는 양상이 나타났다. 그렇다면 이러한 작용을 통해 형성된 2016년 상반기 북한경제의 모습은 실제로 어떠한가? 여기에서는 이러한 질문에 대한 나름의 대답을 가능한 객관적인 데이터에 기초하여 모색하고, 이를 토대로 2016년 하반기 또는 그 이후의 북한경제에 대해 간략히 전망해 보도록 한다.

1. 극심한 경제침체는 아직은 'No'

아마도 2016년 상반기 북한경제의 가장 중요한 특징 가운데 하나는 '전반적인 경제상태가 예상만큼 급격히 악화되거나 침체하지는 않았다'는 점일 것이다. 앞서 언급했듯이 현재 실시되고 있는 국제사회의 대북제재는 이제까지의 제재와는 달리 북한경제에 잠재적으로 매우 심각한 타격을 미칠 개연성이 존재한다. 더욱이 2016년 상반기 북한경제는 예년에 비해 상대적으로 경제가 더욱 어려울 수밖에 없는 다양한 제약요인들을 보유하고 있다. 따라서 이 두 가지 사실을 합치면 응당 2016년 상반기 북한의 경제상태는 예년에 비해 크게 악화될 수밖에 없거나 적어도 상당히 침체할 것이라고 예상하는 것이 당연할 것이다. 그런데 매우 흥미롭게도 현재 우리 앞에 놓여 있는 데이터와 정보는 이처럼 당연한 예상과는 조금 다른 말을 하고 있다. 물론 이들이 2016년 상반기 북한의 경제상태가 좋거나 상대적으로 호전되고 있다고 말하는 것은 아니다. 그러나 동시에 이들은 같은 기간 북한경제가 급격히 악화되었거나 침체되었다고도 말하지 않는다.

〈표 3〉을 보자. 이에 따르면 2016년 1~6월 사이 북한의 대중 무역은 누적 기준으로 총 25억 2천만 달러를 기록하고 있다.⁶⁾ 이는 2015년 같은 기간의 25억 달러에 비하면 약 0.6% 정도 늘어난 수치이다. 실제로 2016년 1~6월 사이 북한의 대중수출은 전년 동기에 비해 4.7%가 감소하였지만, 수입은 오히려 5.3%가 증가한 것으로 나타난다. 물론 2015년 1~6월의 북중무역은 전년 동기에 비해 13.4%나 감소하는 등 크게 저조하였다. 따라서 이를 기준으로 2016년 1~6월 사이의 북중무역 규모가 0.6%가 증가했다고 해도 이는 결코 올해 상반기 북중무역이 예년에 비해 크게 활발했었음을 의미하는 수치가 아니다. 그러나 동시에 이러한

6) 이에 대해서는 본호의 이종규, 「2016년 상반기 북한의 대외무역 동향과 대북제재」를 참고하라.

〈표 3〉 2015년 상반기 북한의 대중 무역 현황

(단위: 백만달러, %)

	수 출	수 입	합 계	무역 적자
2015년 전체	2,484 (-12.6)	2,947 (-16.4)	5,430 (-14.7)	463
2015년 1~6월	1,172 (-10.6)	1,333 (-15.8)	2,505 (-13.4)	161
2016년 1~6월	1,116 (-4.7)	1,404 (5.3)	2,520 (0.6)	288

주: () 안은 전년 동기 대비 증가율임.
자료: 이종규, 「2016년 상반기 북한의 대외무역 동향과 대북제재」, 『북한경제리뷰』, 7월호, 한국개발연구원, 2016.

수치들은 국제사회의 대북제재에도 불구하고 북중무역이 올해 상반기에 그렇게 극적으로 위축된 것은 아니라는 사실을 말해주는 것이기도 하다.

이러한 현실은 2016년 상반기 북한의 산업활동에 대한 다양한 정보들을 살펴보는 경우에도 크게 다르지 않다.⁷⁾ 우선 이 기간 중 북한의 취약부문이라 할 수 있는 전력생산이 전년 동기에 비해 소폭이나마 증가한 것으로 판단된다. 북한의 이른바 ‘70일 전투’를 통해 다양한 화력발전 시설이 신설 확장되고 이를 토대로 발전량 역시 증대한 것으로 보도되고 있기 때문이다. 또한 2014~15년 북한을 괴롭힌 가뭄현상도 올해에는 개선되어 수력발전 역시 늘어난 것으로 판단된다. 실제로 북한의 보도매체들은 이 기간 중 북한의 다양한 전력생산이 당초 목표를 훨씬 초과 달성했다는 선전을 반복하고 있다. 물론 이러한 북한의 선전을 얼마나 신뢰할 수 있을지는 불분명하지만, 적어도 상대적으로 북한의 전력사정이 좋지 않았다는 2014~15년의 경우 이러한 보도가 거의 없었다는 점을 상기하면 올해 전력생산이 줄어들지는 않았으리라는 판단이 가능할 것이다.

섬유 의류를 중심으로 한 북한의 경공업 생산이나 기계 및 화학공업과 같은 중공업 생산 역시 사정은 동일하다. 2016년 상반기 이들 분야에서 북한의 생산증대 보도가 잇따르고 있으며, 이 역시 올해 제7차 당대회를 앞두고 김정은 정권의 가시적 치적달성을 위한 노력을 감안하면 어느 정도는 생산증대가 있었을 것으로 보는 것이 합리적일 것이기 때문이다. 특히 2016년 상반기에는 북한 당국이 눈으로 보이는 경제성과를 만들기 위해 각종 건설 및 토목 공사를 진행해 완공한 것이 사실이다. 실제로 ‘70일 전투’의 핵심 과제인 백두산영웅청년3호발전소, 원산군민발전소, 홍주청년3호발전소 등이 완공되었으며, 지난해 평양의 미래과학자거리와 유사한 려명거리 건설공사 및 함흥과학자살림집 건설공사 등 다양한 건설 및

7) 이하의 북한산업 생산과 관련된 서술은 본호의 이석기, 「2016년 상반기 북한산업 동향」을 근거한 것이다.

토목 사업들이 완성되거나 진척을 보인 것으로 파악되고 있다. 이렇게 보면 2016년 상반기 북한의 산업생산 역시 전년 동기에 비해 비록 비약적으로 증대하지는 않았을지라도 극적으로 감소했다고는 말할 수 없을 것이다.

〈표 4〉 또한 앞서와 동일한 이야기를 하고 있다. 이에 따르면 북한의 시장물가 및 환율은 2016년 1~6월 사이에 커다란 변화를 보이지 않는 것으로 나타난다.⁸⁾ 이는 2016년 상반기 북한의 전반적 경제상태가 비록 크게 호전되지는 않았을지라도 극적으로 악화되는 현상도 나타나지 않았음을 반증하는 수치들이다. 만일 국제사회의 대북제재 등으로 북한의 경제상태에 중대한 이상이 발생했다면 현재의 북한경제 현실로 볼 때 시장물가 및 환율이 크게 변하는 현상이 어느 정도는 나타나는 것이 현실적일 것이기 때문이다.

이처럼 2016년 상반기 북한의 전반적 경제상태는 ① 무역부문에서 제재의 효과가 극적으로 나타나지 않고 있으며, ② 국내 산업부문에서는 오히려 소폭의 생산증대가 이루어졌고, ③ 시장의 가격변수 역시 상대적으로 안정적이라는 세 가지 사실로 집약된다. 당연히 이는 2016년 상반기 북한의 경제상태가 비록 크게 호전되지는 않았지만 그렇다고 극적으로 악화되지도 않았음을 의미한다. 이렇게 보면 비록 잠재적으로는 현재의 대북제재가 상당한 영향력을 가지는 것일지도 모르지만 아직은 이러한 영향력이 충분히 현실로 나타나지는 않고 있다는 판단이 가능할 것이다. 그리고 동일하게 2016년 상반기까지는 북한 당국이 국제사회의 대북제재에 맞서 단기적으로나마 인위적인 경기부양을 시도한 것이 어느 정도

〈표 4〉 북한 장마당 가격 동향

관찰 기간	1US달러 환율(북한원)			쌀 가격(1kg 당, 북한원)		
	평양	신의주	혜산	평양	신의주	혜산
16.7.2 ~ 7.8	8,325 (▼ 75)	8,310 (▼ 107)	8,320 (▼ 195)	5,100 (▲ 150)	5,169 (▲ 269)	5,500 (▲ 650)
16.6.7 ~ 6.13	8,400 (▲ 380)	8,417 (▲ 332)	8,515 (▲ 505)	4,950 (▼ 50)	4,900 (■ 0)	4,850 (▼ 150)
16.5.19 ~ 5.25	8,020 (▼ 80)	8,085 (▼ 165)	8,010 (▼ 90)	5,000 (▼ 120)	4,900 (▼ 150)	5,000 (▼ 50)
16.4.23 ~ 4.29	8,100 (▼ 28)	8,250 (▲ 100)	8,100 (▲ 35)	5,120 (▼ 30)	5,050 (▼ 40)	5,050 (▼ 30)
16.3.19 ~ 3.25	8,128 (▼ 62)	8,150 (▼ 110)	8,065 (▼ 145)	5,150 (▲ 131)	5,090 (▲ 90)	5,080 (▼ 70)
16.2.6 ~ 2.12	8,190 (■ 0)	8,260 (■ 0)	8,210 (▲ 20)	5,019 (■ 0)	5,000 (▲ 30)	5,150 (▲ 170)
16.1.7 ~ 1.13	8,190 (▼ 450)	8,260 (▼ 1500)	8,190 (▼ 610)	5,019 (▼ 381)	4,970 (▼ 430)	4,980 (▼ 520)

주: ()의 수치는 증감률을 의미함.

자료: 임강택, 「2016년 상반기 북한의 시장 및 국제사회의 대북제재」, 『북한경제리뷰』, 7월호, 한국개발연구원, 2016.

8) 이에 대해서는 임강택, 「2016년 상반기 북한의 시장 및 국제사회의 대북제재」을 참고하라.

유효할 수도 있다는 판단도 가능할 것이다.

2. 그러나 제재의 잠재적 효과에 대한 몇 가지 징후들

그런데 앞서와 같은 판단을 토대로 2016년 상반기 국제사회가 실시한 대북제재는 실제로 북한경제에 아무런 영향력도 행사하지 못하고 있다고 말할 수 있을까? 흥미롭게도 이러한 질문에 대한 대답 역시 ‘아니다’ 또는 ‘부분적이지만 영향이 나타나는 것도 존재한다’고 말해야 한다는 판단이다.

이와 관련 우선 <표 5>를 보자. 이에 따르면 북한의 대중 금광(Gold ores) 수출은 2016년 3월을 기점으로 극적으로 하락한다. 당연히 이는 국제사회의 대북제재에 기인하는 것으로 판단된다. 왜냐하면 UN의 대북제재가 북한의 금 관련 수출을 규제하고 있기 때문이다. 물론 이러한 금 관련 수출 규모는 상대적으로 미미하다. 그러나 주목할 사실은 이러한 금 관련 수출이 북한정권의 통치자금과 밀접한 연관을 맺고 있다는 인식이 존재한다는 점이다. 북한정권이 그때그때의 통치자금을 융통하는 경우 금 관련 수출을 통해 일을 처리하는 경우가 존재한다는

<표 5> 북한의 대중국 금광(HS 261690) 수출 추이

(단위: 천달러, %)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월
2015년	1,305 (-40.9)	1,025 (72.2)	2,945 (79.6)	2,816 (135.4)	2,278 (-9.7)	3,345 (45.1)
2016년	2,369 (81.6)	1,497 (46.1)	1,674 (-43.2)	251 (-91.1)	243 (-89.3)	0 (-100)

주: () 안은 전년 동기 대비 증가율.

자료: 한국무역협회(<http://www.kita.net>, 검색일: 2016. 7. 24).

<표 6> 2016년 상반기 월별 북중무역 규모와 증가율

(단위: 백만달러, %)

		1월	2월	3월	4월	5월	6월
2016	수출	178 (-4.0)	162 (2.5)	229 (13.1)	161 (-22.3)	176 (-12.6)	211 (-3.2)
	수입	211 (1.3)	162 (6.9)	236 (15.6)	268 (-1.5)	239 (-5.9)	288 (18.6)

주: () 안은 전년 동기 대비 증가율.

자료: 한국무역협회(<http://www.kita.net>, 검색일: 2016. 7. 24).

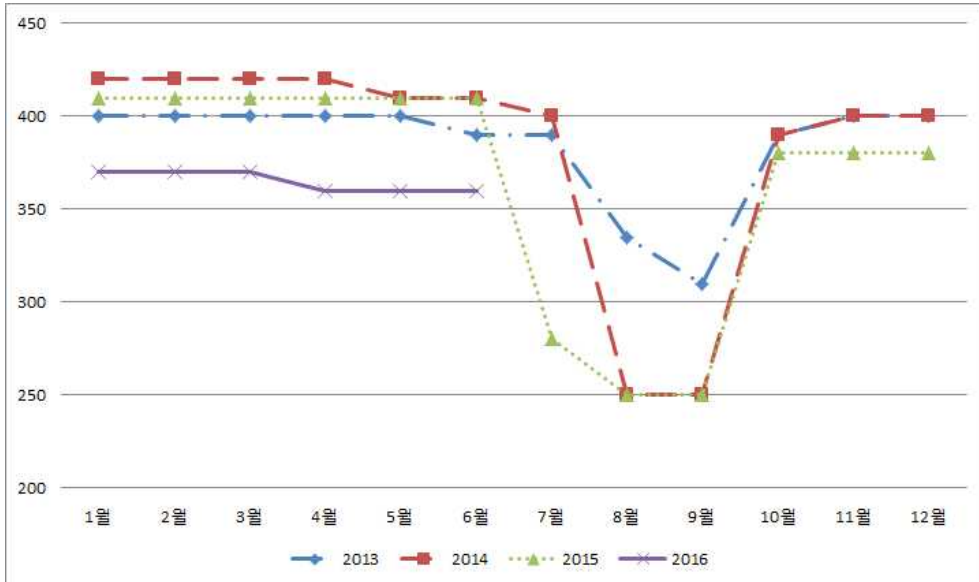
인식이다. 만일 이러한 인식이 현실적인 것이라고 한다면, <표 5>는 2016년 상반기 실시된 대북제재로 인해 북한정권에 일정한 타격 또는 최소한의 불편함을 가하고 있음을 의미한다.

이에 더해 <표 6> 역시 매우 흥미롭다. 여기에 나타난 수치들은 북한의 대중수출과 수입이 2016년 1월부터 3월까지의 꾸준한 증가하다가 4월부터는 갑자기 마이너스(-) 증가율로 역전되며, 특히 수출의 경우에는 4월부터 연속적으로 전년 동기 대비 급격히 감소한다고 말한다. 물론 이의 정확한 원인에 대해서는 여전히 판단하기가 쉽지 않다. 그런데 주목할 점은 2016년 3월을 분기점으로 중국이 북한에 실제로 UN제재를 이행하기 시작했으며 이러한 UN제재의 핵심은 무연탄 같은 북한의 대중수출에 초점을 맞추고 있다는 사실이다. 또한 우리는 앞에서 북한 당국이 대북제재에 맞서 제재가 실행되기 이전 가능한 대외교역을 극대화하는 정책을 실시하였음을 지적하였다. 따라서 여기에 나타난 수치들은 비록 북한당국이 제재가 실시되기 이전 인위적으로 북중무역 규모를 확대시켰지만, 이러한 노력은 이미 2016년 3월을 기점으로 효력이 다했음을 의미하는 것일 수도 있다. 따라서 비록 앞서와 같이 2016년 1~6월을 누적하여 살펴본 제재의 효과가 크지 않은 것으로 나타나지만, 이를 제재의 실질적 이행 시점이라는 측면에서 보면 사정이 달라진다고 볼 수도 있다는 뜻이다.

그런데 <표 5>와 <표 6>을 서로 연결하면 어떻게 될까? 아마도 그것은 2016년 상반기에도 이미 부분적으로는 대북제재의 효과가 일부 존재하고, 이러한 효과는 추세적으로 하반기로 갈수록 커질지도 모른다는 말이 될 것이다. 물론 이러한 추론은 2016년 4~6월이라는 3개월의 수치만을 가지고 도출한 것이므로 결코 맹신할 성격의 것이 아니다. 그럼에도 불구하고 2016년 상반기 수치만을 가지고 보더라도 ‘대북제재의 효과가 아예 없다’고 단정할 수는 없다는 판단이다.

이러한 판단과 관련이 있는 또 하나의 요소는 2016년 상반기 북한경제에 여전히 매우 불안정한 경제변수들이 다양하게 존재한다는 사실이다. 예를 들어 [그림 4]를 보자. 이에 따르면 2016년 상반기 북한의 식량배급은 2013년 이후 최저치를 기록하고 있다. 이는 앞서 이미 언급한 것처럼 2015년 북한의 식량생산이 저조했기 때문에 발생하는 현상일 것이다. 그런데 문제는 위에서 언급한 것처럼 2016년 하반기로 갈수록 북한경제에 미치는 제재의 영향력이 더욱 가시화될지도 모른다는 점이다. 만일 실제로 이러한 상황이 벌어진다면, 이는 북한 당국의 경제운용에 상당한 압박으로 작용할 것이다. 이 경우 예년과 같이 북한이 해외로부터 식량을 조달하여 배급을 정상화하는 일이 쉽지 않을 것이기 때문이다. 더욱이 현재 북한은

[그림 4] 북한의 월별 식량배급 추이(2013년 1월~2016년 6월)



자료: FAO, "GIEWS Update, The Democratic People's Republic of Korea, Outlook for Food Supply and Demand," various years.

대북제재에 맞서 새로운 '200일 전투' 등 강제적 노력동원 정책을 지속하고 있다. 이러한 정책의 문제점은 주민들의 시장활동을 사실상 차단하기 때문에 식량과 같은 기본 물자를 일정 부분 정부가 제공해 줄 수밖에 없다는 것이다. 따라서 만일 현재 북한의 식량상황으로 볼 때 앞으로도 [그림 4]와 같은 상태가 지속되고 여기에 더해 하반기로 갈수록 대북제재의 영향력이 더욱 가시화될 경우 북한의 전반적 식량부족 문제는 더욱 악화될 것이며, 이로 인해 현재 실시되고 있는 '200일 전투'와 같은 강제적 노력동원 정책 역시 난관에 봉착할 가능성이 존재하는 것이다.

그런데 이와 관련하여 특별히 주목해야만 하는 사실은, 만일 위에서 언급한 상황이 하나라도 벌어진다면, 이는 북한주민들의 제재에 대한 인식을 크게 뒤바꾸어 놓을 가능성이 있다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 2016년 상반기에 국한할 경우 아직은 대북제재의 영향력이 가시화되지 않고 있고, 이로 인해 일반 북한주민들의 제재에 대한 인식 역시 극히 희박할 것으로 판단된다. 그 결과 현재의 '200일 전투'와 같은 강제적 노력동원 정책에 대한 일반 북한주민들의 이해도 역시 크게 높지 않을 것이다. 그러나 앞으로 제재의 영향력이 점점 더 강력해 진다면 사정은 달라질 가능성이 있다. 이 경우 제재의 영향력을 체감하는 북한주민들이 늘어날 것이며, 동시에 현재 북한 당국이 실시하고 있는 '200일 전투'와 같은 노력동원 정책이 결국에는 제재와 연관이 있다는 사실 역시 이해할 것이기 때문이다. 만일 이러한 상황이 도래한다면

제재와 관련한 북한 당국의 대응정책에 대해 일반 북한주민들이 어떤 반응을 보일지는 현재로서는 결코 가늠하기 쉽지 않을 것이다.

요컨대 2016년 상반기 북한경제의 움직임을 볼 때, 비록 아직까지는 대북제재의 효과가 가시화되지는 않고 있다고 하더라도, ① 부분적으로는 일부 효과가 존재하고, ② 실제 효과는 2016년 상반기보다는 이후에 본격적으로 나타날 가능성도 있으며, ③ 현재의 북한경제 자체가 이러한 제재에 취약한 여러 요인들을 내포하고 있다는 측면에서, 무작정 제재의 효과가 없다고 단정하기는 어렵다는 판단이다.

3. 그리고 더욱 우울해진 향후의 북한경제에 대한 전망

그렇다면 이상과 같은 관찰 결과에 비추어 볼 때 2016년 하반기 또는 그 이후의 북한경제는 어떤 방향으로 전개되는 것일까? 물론 이에 대해 현재로서는 정확한 대답이 불가능할 것이다. 향후 북한에 대한 대북제재가 어떤 형태로, 어느 정도의 강도로 지속될 것인지가 여전히 분명하지 않은데다, 이에 대한 북한 당국의 정책 대응이 어떤 형태로 변모할지, 그리고 무엇보다 아직은 별다른 움직임이 없는 북한의 일반 경제주체들이 어떤 행보를 보일 것인지가 모두 불확실하기 때문이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 향후의 북한경제 추세만큼은 그렇게 낙관적으로 전망되지 않는다. 왜냐하면 2016년 상반기 북한경제에 나타난 주요한 특징들 모두가 향후 북한경제의 성장에는 부정적 요인들로 작용할 수밖에 없을 것으로 예상되기 때문이다. 실제로 2016년 상반기 북한경제에는 경제성장에 역행하는 북한 당국의 정책기조가 표면화되었다. 또한 전반적인 경제활동을 둘러싼 북한 당국과 주민들의 갈등 가능성이 나타남으로써 향후 북한 내부에서 ‘(당국의) 경제적 통제력 확보와 이른바 개혁을 둘러싼 대립의 딜레마’가 더욱 증폭될 것으로 예상되는 상황이다.

앞서 지적한 것처럼 2016년 상반기 북한 당국은 그간 김정은 정권이 들어서 이후 거의 언급하지 않았던 사회주의적 계획경제의 청사진을 이번 제7차 당대회에서 전면으로 내걸었다. 그리고 이를 토대로 ‘70일 전투’에 이은 새로운 ‘200일 전투’라는 지속적인 강제적 자원동원 정책을 실시하고 있다. 이는 마치 2000년대 후반 김정일 정권하에서 시장을 통제하고 주민들의 경제생활을 과거로 되돌리려 실시했던 여러 조치들을 연상시키기에 충분한 것들이다. 그런데 매우 당연하지만 이러한 정책기조는 세 가지 측면에서 북한경제에 부정적 영향을 미칠 것이 분명하다. 첫째, 현재 북한경제의 유지와 성장이 과거와 달리 전면적인 시장경제 활동을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 이러한 정책기조는 북한의 거시경제 추세에 직접적인

부작용을 양산할 것이다. 둘째, 만일 향후 대북제재의 효과가 점점 가시화될 경우, 그것은 곧바로 북한주민들의 후생감소로 이어져 북한경제 전반이 상당한 혼란에 직면할 가능성이 있다. 제재의 효과로 대외교역이 감소할 경우 이의 영향력을 완화시킬 시장경제 활동이 활성화되어 있는 경우와 그렇지 않은 경우 북한주민들이 입을 피해 규모는 커다란 편차를 보일 것이 분명하기 때문이다. 셋째, 이에 따라 북한주민들의 반발 역시 점점 표면화될 가능성이 있다. 시장을 통제하는 강제적 자원동원 정책이 지속될 경우 지난 수년간 이의 반대 상황에 익숙한 북한주민들로서는 감정은 정권에 대한 반발 강도가 높아지는 것이 매우 당연할 것이기 때문이다.

그리고 위와 같은 현실 때문에 향후 북한경제 내부에서는 ‘대북제재에 대항하여 경제적인 내부 통제를 더욱 강화하는 것이 더욱 효과적인지, 아니면 이와 반대로 주민들의 시장경제 활동을 더욱 장려하는 경제개혁에 박차를 가하는 것이 효과적인 것인지’에 대한 본격적인 딜레마가 시작될 개연성이 있다. 예를 들어 현재와 같이 북한 당국이 내부 통제를 더욱 강화하는 경우에는 ① 국내 자원에 대한 국가의 통제력을 높임으로써 제재에 대항할 수 있는 정권의 역량을 비축하며, ② 주민들의 제재에 대한 기대(expectation)에 영향을 미침으로써 경제의 저항력을 향상시키고, ③ 무엇보다 제재 자체를 정치적인 변명거리(excuse)로 이용하여 체제 결속을 도모할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 동시에 이 경우에는 ① 앞서 살펴본 것처럼 시장경제 활동의 제한으로 경제의 활력이 떨어지고 주민들의 후생이 감소하며, ② 이로 인해 정권에 대한 주민들의 반발 역시 증대할 것으로 예상되는데, ③ 만일 이러한 상황에서 북한 당국이 통제하기 어려운 정도로 대북제재가 실질적인 영향을 미칠 경우 자칫 감정은 정권 자체의 혼란으로 연결될 위험성이 존재한다는 문제가 있다. 반면, 이와 정반대로 제재 국면에서 경제개혁에 박차를 가할 경우 주민들의 경제적 지지를 얻고 이들의 후생증대에는 기여하겠지만, 동시에 국가의 경제 통제력을 더욱 약화시킬 것이 분명하다. 따라서 만일 제재가 예상치 못한 경제적 충격을 미치는 상황이 도래할 경우 북한 당국으로서는 이에 대항할 수단 마련이 사실상 불가능해질 것이라는 위험이 존재하는 것이다.

물론 위에서 지적한 것처럼 2016년 상반기 현재 북한 당국은 제재 국면에서 내부 통제를 강화하는 방향으로 움직이고 있지만, 향후 이를 둘러싼 딜레마는 더욱 증폭될 것이 분명하다. 그리고 당연히 이러한 딜레마는 북한경제의 안정성에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없을 것으로 판단된다. 요컨대 2016년 상반기의 관찰 결과를 토대로 향후 북한경제의 진행방향을 예단하기 어렵지만 적어도 현재 같은 대북제재 국면이 지속될 경우 북한경제의 안정성은 더욱 취약해질 것이 분명하다는 것이다.

V. 결과 - 2016년 상반기 북한경제의 모습

본고에서 우리는 2016년 상반기 북한경제를 개괄하기 위해 그것이 직면한 기본적인 제약요인들을 살펴보는 것으로부터 시작하여, 현재 국제사회가 실시하고 있는 대북제재의 성격 및 이에 대한 북한 당국의 대응을 검토하고, 이러한 결과로 나타난 북한경제의 여러 특징들 역시 토론하였다. 이러한 과정을 통해 우리가 발견한 사실들을 요약하면 아마도 다음과 같을 것이다.

첫째, 2016년 상반기 북한경제는 새로운 대북제재가 실시되기 이전에 이미 ① 악화되는 대외경제 환경, ② 진행되는 대내외 경제구조 조정, ③ 시장을 둘러싼 북한 당국과 주민들의 긴장관계 가능성, ④ 전반적 식량생산 저하라는 제약요인을 내포하고 있었다.

둘째, 여기에 부가된 2016년의 대북제재는 이제까지와는 달리 중국이 이에 참여하고, 제재의 형태 자체가 중층적이며 복합적이고, 무엇보다 시간이 갈수록 제재의 내용과 범위가 확대되는 동태적 성격을 보유하고 있었다. 이로 인해 북한경제는 종래의 대북제재와는 전혀 다른 차원의 타격을 입을 가능성도 배제하지 못하는 상황에 직면하였다.

셋째, 이러한 상황에서 북한 당국은 2016년 상반기를 기점으로 강제적이고 인위적인 경기부양에 나서는 것은 물론, 김정은 정권하에서는 좀처럼 찾아보기 힘들었던 사회주의 경제질서에 대한 적극적 강조를 통해 주민들의 경제생활을 철저히 통제하려는 모습을 보였다.

넷째, 그 결과 2016년 상반기 북한경제는 대북제재로 인해 일반적으로 예상되는 것만큼의 극적인 경기침체 현상은 아직은 나타나지 않은 것으로 판단된다. 비록 경제 전반이 부진한 것은 사실이지만, 그렇다고 제재에 따른 경제적 혼란이 전면으로 표면화된 것 역시 아니라는 뜻이다. 다만, 이러한 제재가 지속될 경우 향후의 북한경제는 상응하는 타격을 입을 수도 있다는 징후는 다양한 측면에서 발견되었다.

다섯째, 이상의 관찰 결과로 볼 때 2016년 하반기 및 그 이후의 북한경제는 조금 더 부진을 겪을 가능성이 큰 것으로 판단된다. 북한 당국의 강제적 노력동원 정책이 지속될 경우 주민들의 시장경제 활동이 사실상 차단되어 경제 활력이 저하되는 것은 물론 주민들의 후생 역시 크게 감소할 것으로 예상되기 때문이다. 그리고 이러한 현상이 표면화될 경우 주민들의 반발로 북한경제의 전반적 안정성 역시 더욱 취약해 질 것으로 전망되기 때문이다.