

## Online Series

2014. 12. 31. | CO 14-21

2015년  
북한 경제 전망

김석진(북한연구센터 연구위원)

김정은 집권 이후 지난 몇 년 동안 북한의 경제 사정은 비교적 좋았던 것으로 보인다. 일반주민의 생활수준이 다소 나아졌고 북한당국의 재정사정도 개선되었음을 보여주는 정보가 자주 전해졌다. 그러나 2014년에는 가뭄이 들고 중요한 자금원인 광산물 수출이 감소하는 등 부정적인 현상이 나타났다. 이 때문에 2015년에는 북한 경제가 큰 어려움을 겪을 것이라는 전망이 나오기도 한다. 하지만 가장 중요한 성장 요인인 사경제의 확산이 계속되고 있어 현상 유지는 가능할 것으로 보인다.

**식량 문제 대처 가능**

북한의 주요 곡창지대인 평안도와 황해도는 2014년 봄, 여름에 극심한 가뭄을 겪었다. 이로 인해 북한의 2014년 식량 생산이 줄어들어 2015년 식량사정이 나빠질 것이라는 우려가 흔히 제기되고 있다. FAO와 WFP의 여러 보고서들은<sup>1)</sup> 북한의 식량 생산이 감소했을 것으로 추측했으며, 실제로 수확량이 감소했다는

1) "East Asia: The 2014 Rainfall Season," WFP, Dec, 2014, p. 1; "Global Food Security Update," FAO, Oct, 2014, p. 4; "Crop Prospects and Food Situation," FAO, No. 4, Dec. 2014, p. 23.

소식이 북으로부터 종종 전해지기도 했다.<sup>2)</sup>

하지만 농촌진흥청은 가뭄이 든 대신 일사량이 증가하고 태풍, 호우, 냉해가 없었던 덕분에 2014년 식량 생산량이 2013년과 거의 같은 수준을 유지했을 것으로 추정했다.<sup>3)</sup> 또 조총련 기관지 조선신보가 전한 바에 의하면, 북한 당국자는 2014년 곡물 수확량이 2013년보다 오히려 약간 늘었다고 주장했다.<sup>4)</sup>

이런 엇갈리는 추측 중에서 어느 것이 더 정확한지 판단하기는 쉽지 않다. 2014년에는 북한당국의 거부로 FAO/WFP 조사단이 방북 조사 활동을 하지 못했기 때문에 예년 식량 사정과의 상세한 비교 평가가 어렵게 되었다. 다만 8월 이후 가파르게 올랐던 시장 쌀값이 추수 후 11월부터 안정을 되찾은 것으로<sup>5)</sup> 미루어 보아 2014년 가을 수확 실적이 나쁘지 않았을 가능성이 커 보인다.

게다가 식량 생산이 다소 감소했다 해도 북한 주민의 식량 확보 능력이 향상되어 있어 어느 정도의 대응은 가능할 것으로 보인다. 농민뿐만 아니라 도시주민 중에도 각종 소토지를 이용해 개인농사를 짓는 사람들이 많고 농수산물과 가공식품의 시장 유통이 활발하기 때문이다. 중국으로부터 식량 및 각종 식품 수입을 늘리는 방법도 있다. 또 2013년 식량 생산 실적이 1990년대 중반 이후 최고 수준이었음을 감안할 때 2014년 생산이 부진했다 해도 심각한 식량난 시기에 비해서는 여전히 훨씬 높은 수준을 기록했을 것으로 추정된다.

## 사경제 활동 계속 활발

경제난 발생 이후 많은 북한 주민은 개인 장사와 개인 농사 등 사경제 활동으로 생계를

- 
- 2) “황해도 흉작, 수도미, 군량미 확보에 비상,” 『자유아시아방송』, 2014년 11월 17일; “北 ‘분조관리제’ 일부 시범지역 수확량 못채워 채무,” 『데일리NK』, 2014년 12월 4일.
- 3) “북한 내년도 식량수급 상황 올해와 유사할 듯,” 농촌진흥청 보도자료, 2014년 12월 22일. 농촌진흥청은 도정 후 정곡 기준 식량작물(주요 곡물 외에 서류, 두류 등도 포함) 생산량을 2013년보다 1만 톤 적은 480만 톤으로 추정했다.
- 4) “북한, 포전담당제로 식량난 해결 발판 마련,” 『연합뉴스』, 2014년 12월 29일. 북한의 수매양정성 김 지석 부상은 2014년 곡물 수확량이 2013년보다 5만 톤 많은 571만 톤 을 기록했다고 주장했다. 이는 도정 전인 조곡 기준 수치로 보이며, 곡물의 범위가 어디까지인지는 분명치 않다.
- 5) “북 장마당 동향,” 『데일리NK』, <<http://www.dailynk.com/korean/market.php>> 참조.

해결하고 있다. 사경제 활동은 대개 보잘것없는 생계형 활동이고 여기서 얻는 소득은 얼마 되지 않을 것으로 추측된다. 그러나 20년 가까이 사경제와 시장의 발달 추세가 이어짐에 따라 소득과 생산성은 느리게나마 향상되고 있는 것으로 보인다. 돈을 많이 벌어서 사업 규모를 키운 사람들도 꽤 나타난 것으로 알려져 있다.

북한당국은 사경제에 대해 비교적 유화적인 태도를 유지하고 있으며 2015년에도 이런 정책은 크게 변하지 않을 가능성이 높다. 사경제와 시장은 사회주의 제도와 이념에서 벗어나는 부분이지만 전통적 계획경제를 복원할 능력이 없는 북한당국으로서는 이를 용인하지 않고는 민생 문제를 해결할 방법이 없기 때문이다.

더욱이 북한당국은 사경제로부터 상당한 재정수입을 얻고 있기 때문에 앞으로 더 유화적인 정책을 펼 가능성도 있다. 북한당국은 시장 상인들로부터 상당한 규모의 장세를 거두고 있다. 또 국영기업·기관이 개인 사업가들에게 기관 명의로 부동산을 빌려주고 받는 돈도 실질적으로 재정수입의 성격을 가지고 있다. 국영기업의 생산 활동과 각종 건설 사업을 개인 사업가들에게 위탁하는 경우도 많다.

이처럼 국영경제와 사경제가 공생하는 관계가 성립되어 있기 때문에 사경제를 허용하면서 활용하는 북한당국의 정책은 계속 유지될 가능성이 높다. 사경제와 시장이 가진 본원적인 활력에 당국의 유화적 정책까지 더해져 북한의 사경제 부문은 계속 성장할 수 있을 것으로 전망된다.

### 국영경제와 재정사업은 정체

사경제와 달리 국영경제는 2015년에 다소 위축될 가능성이 있다. 가장 큰 여건 변화는 중요한 외화수입원인 대중국 광산물 수출에 적신호가 켜진 것이다. 2000년대 후반 이후 중국의 해외 자원 수입 수요가 급증하고 국제 원자재 가격이 덩달아 급등한 덕분에 북한은 무연탄과 철광석 수출을 크게 늘릴 수 있었다. 그러나 중국의 성장 둔화와 에너지 절감 정책으로 자원 수입 수요가 2012년부터 정체하기 시작했고 광산물 가격도 2011년에 정점을 지난 후 하락세를 보이고 있다. 이로 인해 북한산 무연탄과 철광석의 대중국 수출은 2014년에 뚜렷한 감소세를 보였으며 2015년 전망도 밝지 않다. 북한의 광산물 수출은

대체로 국영 광산과 국영 무역회사가 담당하고 있으므로, 광산물 수출액 감소는 국영경제에 들어오는 외화수입이 줄어들음을 의미한다.

그러나 국영경제의 외화수입 감소폭은 제한적일 수도 있다. 임가공 의류 수출 및 해외 노동자 송출, 해외 관광객 유치 등 다른 채널을 통한 외화수입이 증가할 가능성도 있기 때문이다. 북한당국이 불요불급하거나 낭비적인 외화지출을 억제하는 방식으로 대처할 수도 있다.

2000년대 후반 이후 북한당국은 ‘강성국가’ 건설을 목표로 꾸준히 재정지출을 확대해 온 것으로 보이며, 김정은 집권 이후에는 이런 움직임이 더욱 두드러지게 나타났다. 평양의 고층 아파트나 각종 위락시설 등 소비성 건설 사업이 흔히 주목받지만, 국영산업, 즉 전통적 중화학 및 경공업 재건을 위한 노력도 그에 못지않게 활발했다. 김정은 정권은 각종 재정사업을 계속 추진할 가능성이 높으며, 이를 위해 사경제로부터 더 많은 재정수입을 거둬들이려 노력할 것이다. 요컨대 국영경제의 재건·유지를 위해 사경제에 의존하지 않을 수 없는 것이 북한당국이 처한 현실이라고 할 수 있다.

북한당국의 재정사업은 경제성장에 큰 보탬이 되지 못할 것이다. 전통적 국영 산업은 워낙 기술이 낙후하고 생산 효율성이 낮아 투자 대비 성과가 크지 않기 때문이다. 소비성 건설 사업은 핵심 계층의 정치적 지지를 확보하는 데는 도움이 될지 모르지만 경제성장의 관점에서 보면 생산적 투자에 써야 할 소중한 자금의 낭비로 볼 여지가 크다.

### 개혁·개방 정책 효과 제한적

최근 북한당국이 추진 중인 ‘우리식 경제관리 방법’이나 경제특구·개발구 정책은 큰 성과를 올리지 못할 것으로 전망된다.

‘우리식 경제관리 방법’의 핵심 내용은 국영기업과 협동농장의 관리제도를 개혁해 자율권을 신장하고 물질적 인센티브를 부여한다는 것이다. 하지만 이런 개혁 조치가 북한 경제의 작동방식을 크게 바꾸지는 못할 것이다. 북한 경제에서 국영기업과 협동농장이 차지하는 비중은 이미 크게 떨어져 있다. 국영기업 노동자와 협동농장 농민들은 소속 단위에서

열심히 일하려 하기보다는 개인 장사와 개인 농사에 열중하는 분위기다. 국영기업과 협동농장 관리제도를 개혁해도 일반 주민이 사경제 활동을 통해 버는 소득만큼의 봉급(현물분배 포함)을 주기는 어려울 것이다. 또 주민 입장에서는 당국이 개혁 정책을 실제로 잘 이행할 것이라는 믿음을 가지기 어렵다.

경제특구와 개발구 정책은 남북관계 및 대외관계의 전반적 개선과 함께 추진해야 성과를 낼 수 있다. 특구나 개발구에는 초기에 대규모 기반시설 개발자금이 들어가기 때문에 안정적 대외관계가 정착되어 정치적 리스크가 충분히 해소되어야 개발사업자가 사업을 시작할 수 있다. 또 민간 개발사업자의 힘만으로는 부족하고 남한 및 중국 정부의 지원도 필요하다. 설령 남북관계 및 대외관계가 개선된다 해도 사업 추진에는 행정적·기술적으로 상당히 오랜 시일이 소요된다. 따라서 가까운 시일 내에 북한 경제가 특구·개발구의 혜택을 볼 것으로 기대하기는 어렵다.

북한당국은 러시아에 접근해 경험 채널을 다변화하려 하고 있지만, 이런 노력이 실질적 성과로 이어질 것 같지는 않다. 남한에 자원을 파는 것이 주목적인 러시아는 단독으로 북한에 투자하기보다는 남한 자금을 끌어들이려 할 것이다. 하지만 남북관계가 풀리지 않을 경우 남·북·러 경험은 소규모 사업에 한정될 가능성이 높으며, 여기서 북한이 얻는 이득은 크지 않을 것이다. 국제유가 하락으로 러시아 경제가 위기에 처해 있는 것도 북러 경험 전망을 어렵게 하는 요인이다.

## 당분간 현상 유지

‘고난의 행군’이 끝난 2000년 무렵부터 최근까지 약 15년간 북한 경제는 대체로 회복세를 보인 것으로 추측된다. 주된 회복 요인은 사경제의 성장과 대외경협(남북경협 및 북중경협)의 확대, 두 가지였다. 이 가운데서 대외경협은 남북관계 악화 및 중국의 자원 수입수요 둔화로 인해 더 이상 확대되기 어렵게 되었으며 다소 위축될 가능성도 있다. 이로 인해 2015년 북한 경제는 더 이상 성장세를 유지하지 못하고 정체할 가능성이 커 보인다.

그러나 여건이 조금 나빠진다고 해서 북한 경제가 심각한 위기에 몰릴 것 같지는 않다. 사경제의 자생적 성장에 힘입어 제반 경제활동이 한결 활발해졌고 북한당국의 재정사정도



훨씬 나아진 상태이기 때문이다. 북한당국이 사경제와 사기업 활동을 특별히 강하게 억압하지만 않는다면, 국영경제와 사경제의 공존 상태를 이어가면서 현상을 유지하는 것은 어렵지 않을 것이다. ©KINU 2014

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.