

대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 국정연구기관, KINU

KINU 연구총서 23-02

국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제

김석진

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제

연구책임자

김석진 (통일연구원 선임연구위원)



KINU

국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제

KINU 연구총서 23-02

발행일	2023년 12월 30일
저자	김석진
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	https://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)디자인여백플러스(02-2672-1535)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
I S B N	979-11-6589-146-6 93340
가격	9,000원

© 통일연구원, 2023

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

Contents 차례

요약 11

Chapter I

서론 17

1. 연구 배경과 필요성 19
2. 연구 목적과 주요 내용 23

Chapter II

국제기구의 개도국 국가진단: 개념, 방법 및 사례 27

1. 개발경제학계의 '성장진단' 제안과 국제기구의 수용 29
2. 국가진단 절차와 내용: 세계은행을 중심으로 36
3. 세계은행과 아시아개발은행의 국가진단 사례: 캄보디아 42

Chapter III

북한 경제발전 제약요인 63

1. 발전추세와 대외환경 65

2. 경제성장의 제약요인	84
3. 포용성의 제약요인	117
4. 환경적 지속가능성 실태와 전망	141

Chapter IV

북한 경제발전을 위한 과제와 협력 전망 155

1. 북한 경제발전을 위한 우선과제	157
2. 북한 국가진단의 시사점과 협력 전망	176

참고문헌 183

최근 발간자료 안내 199

〈표 II-1〉 국제개발은행들의 국별 전략 수립을 위한 국가진단 작업 개요 … 38

〈표 II-2〉 국제개발은행들의 국별 전략 수립 작업 개요 …………… 38

〈표 II-3〉 아시아개발은행의 2014년 캄보디아 국가진단 보고서 차례 …… 44

〈표 II-4〉 아시아개발은행의 캄보디아 경제성장 제약요인 진단 …………… 47

〈표 II-5〉 아시아개발은행의 캄보디아 포용성 제약요인 진단 …………… 48

〈표 II-6〉 아시아개발은행 캄보디아 국가진단에서 제안한 우선과제 …… 52

〈표 II-7〉 세계은행의 2017년 캄보디아 국가진단 보고서 차례 …………… 53

〈표 II-8〉 세계은행 캄보디아 국가진단에서 제안한 우선과제 …………… 60

〈표 III-1〉 북한과 아시아 개도국 시기별 연평균 성장률 추이 …………… 74

〈표 III-2〉 아시아 개도국 구매력 기준(PPP) 1인당 GDP 추이 …………… 74

〈표 III-3〉 북한의 주요 자본재, 중간재, 내구소비재 대중국 수입액 추이 …… 80

〈표 III-4〉 북한의 대중국 주요 식품 및 소비재 수입액 추이 …………… 81

〈표 III-5〉 북한과 개도국 정상 발달 어린이 비율 (2013~2021) …………… 87

〈표 III-6〉 북한과 아시아 개도국 취학률 비교 …………… 88

〈표 III-7〉 남북한과 아시아 개도국 중위연령 추정치 비교 …………… 89

〈표 III-8〉 북한과 아시아 개도국 전기 이용가능 인구비율 추이 …………… 90

〈표 III-9〉 북한과 아시아 개도국 이동전화 보급률 추이 …………… 93

〈표 III-10〉 북한과 아시아 개도국 철도 및 도로 개황 …………… 95

〈표 III-11〉 북한 고속도로 및 1~2급 도로 현황 …………… 95

〈표 III-12〉 북한 주요 항만 연간 하역능력 …………… 96

〈표 III-13〉 세계은행이 평가한 북한과 아시아 개도국
국정관리지표 (2021년) …………… 105

〈표 III-14〉 북한과 아시아 개도국 1인당 상품 수출액 추이 …………… 108

〈표 III-15〉 북한과 아시아 개도국 1인당 공적개발지원 순(純)유입액 추이 … 113

〈표 III-16〉 북한과 아시아 개도국 1인당 외국인직접투자 순(純)유입액 추이	114
〈표 III-17〉 북한과 아시아 개도국 1인당 해외개인송금 유입액 추이	115
〈표 III-18〉 북한과 아시아 개도국 민간부문 국내신용 GDP 대비 비율 추이 ..	117
〈표 III-19〉 북한 총인구 및 재산 하위 20% 인구의 지역별 분포	120
〈표 III-20〉 북한 지역별, 계층별 교육·건강·생활환경 지표 (2017년)	121
〈표 III-21〉 북한과 캄보디아 교육·건강·생활환경 지역별 격차 비교 (2017년)	123
〈표 III-22〉 북한 30~59세 인구의 최종학력 구성비율 (2014년)	125
〈표 III-23〉 캄보디아 25세 이상 인구의 최종학력 구성비율 (2017년)	125
〈표 III-24〉 북한 16세 이상 취업자의 직종별 분포 (2008년)	127
〈표 III-25〉 캄보디아 15~64세 취업자의 직종별 분포 (2017년)	128
〈표 III-26〉 1960년대 주민등록사업의 성분분류	132
〈표 III-27〉 1969~1970년의 3개 계층, 51개 성분분류	133
〈표 III-28〉 1990년대 주민등록사업의 계층분류 (1993년)	133
〈표 III-29〉 1990년대 주민등록사업의 25개 성분분류	134
〈표 III-30〉 북한의 지역별 인구분포	136
〈표 III-31〉 북한 노동인구의 산업별 분포	136
〈표 III-32〉 탈북민 재북시 직업별 계층 분포	138
〈표 III-33〉 북한 지역별 농경지 및 가축 보유가구 비율 (2017년)	140
〈표 III-34〉 세계 각국 실내외 공기오염 관련 사망률 추정치 (2019년)	142
〈표 III-35〉 북한 가정용 연료 사용비율 (2017년)	143
〈표 III-36〉 북한 에너지 공급원 구성비율 추정치	145
〈표 III-37〉 북한 산림 변화 모니터링 결과 (경사 8도 이상 산림 황폐지 대상)	147
〈표 III-38〉 북한 지역별 취사용 연료 나무 사용 가구 비율	147
〈표 III-39〉 북한과 세계 주요국 1인당 CO ₂ 배출량 추정치	149

〈표 Ⅲ-40〉 북한 주요 도시 연대별 연평균 기온 변화	149
〈표 Ⅲ-41〉 북한의 최근 30년간 자연재해 유형별 발생건수 (1991~2020) ..	151
〈표 Ⅲ-42〉 북한의 최근 30년간 자연재해 지역별 발생건수 (1991~2020) ..	152
〈표 Ⅲ-43〉 자연재해로 인한 남북한의 사망자 및 피해자 수 추정치	152
〈표 Ⅲ-44〉 북한과 아시아 개도국 INFORM 리스크 지수 (자연적 위해 및 노출 분야)	153
〈표 Ⅲ-45〉 시급한 대응이 필요한 북한의 기후변화 리스크	154
〈표 Ⅳ-1〉 북한 경제성장 제약요인 요약	159
〈표 Ⅳ-2〉 북한 포용성과 지속가능성 제약요인 요약	164

〈그림 II-1〉 성장진단 접근법의 문제 나무	32
〈그림 II-2〉 아시아개발은행의 포용성 진단 프레임워크	35
〈그림 II-3〉 세계은행의 국별 사업 사이클	36
〈그림 II-4〉 세계은행의 체계적 국가진단 개념도	40
〈그림 II-5〉 세계은행의 체계적 국가진단 주요 내용	41
〈그림 II-6〉 세계은행이 평가한 캄보디아 경제성장 제약요인	57
〈그림 III-1〉 한국은행의 북한 실질 국내총생산(GDP) 추정치	68
〈그림 III-2〉 국제기구의 북한주민 영양상태 추정치	69
〈그림 III-3〉 북한과 한중일 3국 간 무역 추세	71
〈그림 III-4〉 2010년 이후 북한의 수출입액(남북교역 제외) 추이	77
〈그림 III-5〉 북한과 아시아 개도국 발육부진 어린이 비율 추이	86
〈그림 III-6〉 북한의 항만 하역능력 추이	97
〈그림 III-7〉 북한의 국가예산수입(계획) 증가율 추이	99
〈그림 III-8〉 북한 시장물가 상승률 추정치 (2010년 제외)	100
〈그림 III-9〉 탈북민 가계의 재복지 공식/비공식 경제활동 참여율	103
〈그림 III-10〉 탈북민의 재복지 주소득 업종 수행 관련 애로사항	103
〈그림 III-11〉 북한 곡물 생산량 추정치 추이	106
〈그림 III-12〉 북한의 주요 품목별 대중국 수출액 추이	110
〈그림 III-13〉 북한 광공업 부문의 업종별 구성비율 추정치 (한국은행)	111
〈그림 III-14〉 북한 지역별 재산계층 구성비율 (2017년)	119
〈그림 III-15〉 북한 연령별 성별 (공식부문) 취업률 (2014년)	126
〈그림 III-16〉 북한의 도시화율 추정치	135
〈그림 III-17〉 탈북민 집단별 재복지 월간 실질 평균소득 추정치	138

〈그림 Ⅲ-18〉 동아시아 국가별 초미세먼지(PM2.5) 농도 추정치 추이 ……	144
〈그림 Ⅲ-19〉 북한 산림면적 변화: 북한 자료 ……………	146
〈그림 Ⅲ-20〉 북한의 연도별 자연재해 발생건수 추이 ……………	150



국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제

정부는 북한이 핵을 포기하면 국제사회와 함께 북한의 경제발전을 돕겠다는 ‘담대한 구상’을 제안해 놓고 있다. 효과적인 대북 개발협력을 위해서는 개도국 개발협력에 대한 국제사회의 일반적 접근방법과 보조를 맞추는 것이 바람직하다.

개발협력의 첫 단계는 수원국의 경제·사회 실태에 대한 조사이다. 최근 주요 국제기구는 보편적 개혁과제를 강조했던 과거의 관행에서 벗어나 수원국의 특수한 사정을 구체적으로 검토하는 ‘국가진단’을 표준적 조사방법으로 채택하고 있다. 이 연구에서는 국제기구의 국가진단 방법을 활용해 북한 경제발전의 제약요인을 식별하고 우선순위 개발과제를 제기한다.

국제기구의 국가진단 보고서는 다섯 부분으로 구성된다. 첫째, 경제성장, 포용성(저소득층 복지), 지속가능성의 기존 추세를 살펴본다. 둘째, 경제성장을 결정하는 요인들을 점검하여 그중 현 단계의 핵심 제약요인이 무엇인지 식별한다. 셋째, 포용성을 저해하는 핵심 제약요인을 확인한다. 넷째, 현재의 성장 및 분배 패턴의 지속가능성을 분석한다. 다섯째, 경제성장과 빈곤퇴치를 위한 현 단계의 우선과제를 제기한다.

이 연구에서는 북한에 대해 이상 다섯 가지 내용을 담은 국가진단을 시론적으로 실시했는데, 여기서 얻은 결론은 다음과 같다. 첫째, 북한은 1990년대에 심각한 경제난을 겪었지만 1990년대 말에서 2010년대 중반까지는 사경제의 발달, 대외경제관계 확대, 국영경제 재건에 따라 어느 정도 경제회복을 이루어낸 것으로 보인다. 하지만 유엔 제재와 코로나19로 대외교류가 대폭 축소되면서 북한경제는 2017년부터 하락세로 전환했으며 제재가 계속될 경우 장기 침체할 가능성이 크다.

둘째, 현 단계에서 북한의 경제성장을 가로막는 핵심 제약요인은 대내적으로는 전력공급 부족, 비공식 경제의 후진성, 왜곡된 산업구조, 대외적으로는 유엔 제재와 대외금융 이용 불가능성 등 다섯 가지로 요약할 수 있다. 북한 당국이 경제성장을 위해 우선적으로 해야 할 일은 비핵화에 착수해 유엔 제재를 해제받고 기존 대외경협을 복원하는 한편 남한과 국제사회의 개발지원을 수용하는 것이다. 이때 비핵화와 연계될 핵심 개발사업으로는 발전소 및 송배전망 현대화가 유망하다. 대내적으로는 비공식 경제를 양성화하는 조치를 취함과 동시에 자립경제 노선을 부분 수정해 산업구조 개선에 초점을 맞춘 국영기업 현대화를 추진하는 것이 바람직하다.

셋째, 포용성 측면에서 주된 문제는 건강상태와 생활환경의 지역·계층 간 격차로 보인다. 빈곤과 불평등을 줄이려면 무엇보다 공적 지원사업을 통해 지역·계층 간 식량 접근권 격차를 줄이는 것이 중요하다. 이와 함께 취약지역·계층에 초점을 맞춘 보건의료 협력을 진행함과 동시에 전기와 상하수도 등 민생 기반시설을 확충해 생활환경 격차를 축소할 필요가 있다. 성장을 위한 우선과제 중 하나로 제안한 비공식 경제 양성화는 포용성 제고 측면에서도 우선과제로 볼 수 있다.

넷째, 환경 분야 지속가능성과 관련해서는 석탄과 나무에 집중된 에너지 소비구조를 가지고 있다는 것과 자연재해 대응능력이 부족하다는 것이 주된 문제이다. 환경적 지속가능성을 높이려면 광산과 중화학 공

장들에서 배출되는 오염물질을 줄이는 한편, 산림 복원 사업을 체계적으로 실시할 필요가 있으며, 에너지 소비구조 전환 및 에너지 효율성 제고를 위한 사업도 시작해야 한다. 자연재해 대응능력을 제고하려면 수자원 관리시설을 현대화하는 것이 중요하다.

본 보고서에서 시도한 국가진단은 다음과 같은 점에서 기존 정책구상을 보완하는 의미를 지닐 수 있다. 첫째, 북한 자체의 발전전략과 개발 수요를 반영하는 사업구상을 수립하는 데 기여할 수 있다. 둘째, 남북 양자 협력에 국한되지 않는, 국제사회와 함께 하는 개발협력을 지향한다. 셋째, 이상적이고 장기적인 과제가 아니라 현실적이고 단기적인 과제에 초점을 맞춘다. 넷째, 경제성장만이 아니라 포용성과 지속가능성까지 고려한 포괄적인 경제·사회 발전을 지향한다.

주제어: 국가진단, 핵심 제약요인, 경제성장, 포용성, 지속가능성, 우선과제



Prospects and Challenges for Economic Development in North Korea: Applying the Country Diagnostic Approach

Kim, Suk-Jin

Applying the country diagnostic approach of international development organizations, this study identifies the critical constraints to North Korea's economic development in three respects: growth, inclusiveness, and sustainability, and raises priority issues for development.

First, at this stage, the key constraints to North Korea's economic growth can be summarized as inadequate supply of electricity, backwardness of informal sector, industrial structure distortion, UN sanctions, and unavailability of external finance. Priorities for growth include lifting sanctions, accepting development assistance, building power plants and grids, normalizing the informal sector, and modernizing state-owned enterprises.

Second, in terms of inclusiveness the main problems seem

to be regional and class disparities in health status and living conditions. It is necessary to implement public food distribution, support for the health sector, and the construction of public utilities (electricity, water and sanitation), focusing on vulnerable areas and groups.

Third, the main issues related to environmental sustainability are the energy consumption structure which is centered on coal and wood, and the lack of capacity to respond to natural disasters. Priorities in this area include reducing pollutant emissions, restoring forests, and modernizing water management facilities.

Keywords: Country Diagnostics, Critical Constraints, Economic Growth, Inclusiveness, Sustainability, Priorities

I. 서론



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

서론

1. 연구 배경과 필요성

북한 정권이 강경한 핵 개발 정책을 지속하면서 핵 문제로 인한 한반도의 대결국면은 장기화 조짐을 보이고 있다. 그러나 현재의 고착상태가 무한정 계속된다는 보장은 없다. 한반도 정세는 불확실하고 불안정해 언제든지 새로운 상황이 나타날 가능성이 있으므로 여러 시나리오에 대한 대비가 필요하다.

최선의 시나리오는 북한이 다시 협상에 응하는 것이다. 정부는 협상을 통한 문제 해결을 위해 북한 비핵화와 대북 개발협력을 연계한 ‘담대한 구상’을 제안해 놓고 있다.^{1/} 담대한 구상은 국제사회와 함께하는 개발협력을 지향한다는 점에서 특히 주목할 만하다. 북핵 문제는 남북한만의 문제가 아니라 국제사회의 문제이기도 하므로 당연히 국제사회와 함께 해결해 나가야 한다. 비핵화 과정에 수반되는 개발 협력에도 국제사회의 적극적 참여를 유도하는 것이 바람직하다.

현재로서는 핵협상이 타결되어 실질적 비핵화가 이루어지는 시나리오는 실현 가능성이 높지 않아 보인다. 그러나 북한 정권의 정책이 크게 바뀌거나 정권 자체가 교체되어 한반도 정세가 급변할 가능

1/ 국립통일교육원, 『통일문제 이해 2023』 (서울: 국립통일교육원, 2023), pp. 160~163.

성도 배제할 수 없다. 옛 소련과 동유럽의 체제전환이나 중국과 베트남의 개혁·개방도 그 직전까지는 미처 예상하지 못했던 뜻밖의 사태 전개였다.

어떤 이유로든 핵 문제 해결의 돌파구가 열릴 경우 남한과 국제사회는 북한경제의 재건과 발전을 신속히 지원할 필요가 있다. 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)의 대북제재가 크게 강화된 데 이어 코로나19로 국경 봉쇄까지 겪으면서 북한경제는 심대한 타격을 받았다. 야심차게 준비했던 지난번 ‘경제발전 5개년전략’은 완전히 실패했고 경제회복 전망도 보이지 않고 있다.^{2/} 생활수준이 떨어지고 경제활동이 활기를 잃으면서 일반주민이 큰 고통을 겪고 있을 뿐 아니라 정권을 지탱하는 엘리트 집단도 실망과 좌절을 경험하고 있을 가능성이 크다. 비핵화 프로세스를 순조롭게 진행시켜 한반도 평화체제를 확립하려면 북한 정권과 사회를 안정시켜야 하며, 이를 위해서는 남북한과 국제사회의 협력을 통해 북한경제 개발을 추진하는 것이 매우 긴급하다.

효과적인 대북 개발협력을 위해서는 개도국 개발협력에 대한 국제사회의 일반적 접근방법과 보조를 맞출 필요가 있다. 국제개발협력의 최근 규범은 개발협력의 오랜 경험과 교훈을 반영해 크게 개선된 것인데다 수원국의 주인의식을 중시한다는 점에서 북한에 대해서도 적실성이 클 것으로 판단된다. 개발협력의 첫 단계는 수원국의 경제·사회 실태에 대한 조사이다. 주요 국제기구는 2010년대 들어서부터 ‘국가진단(country diagnostics)’이라는 방법에 따라 조사를 실시하게 되었는데, 이는 모든 개도국에 적용할 수 있는 보편적 개혁과제를 강조했던 과거의 관행에서 벗어나 수원국의 특수한 사정

2/ 김석진, “북한 경제발전 5개년전략은 왜 실패했을까,” (통일연구원 Online Series CO 21-06, 2021.2.24.), <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=1491&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.3.1.).

을 구체적으로 진단하는 것이 중요하다는 문제의식을 표현한 것이다. 국가진단에서는 해당 국가의 발전을 저해하는 핵심 제약요인을 찾아내어 이를 뛰어넘기 위한 우선적 개발과제를 제안하는 데 초점을 맞춘다.

북한은 개도국 중에서도 정치·경제 상황이 특이한 나라여서 구체적인 국가진단의 필요성이 더욱 크다. 국제기구의 표준적 조사방법인 국가진단을 북한에 적용할 수 있다면 정부의 담대한 구상을 구체화하는 데에도 큰 도움이 될 것이다. 그러나 북한은 각종 자료를 잘 공개하지 않는 폐쇄적인 나라여서 현재로서는 국가진단을 실시하기가 매우 어려운 것이 현실이다. 사회주의 계획경제의 특성상 북한 당국이 내부적으로는 많은 자료를 수집·편찬하고 있을 것으로 추측되지만 이들 자료의 신뢰도는 그리 높지 않을 가능성이 크다.

하지만 제한적이거나 그동안 정부, 유엔 산하기구 및 기타 기관들이 수집한 자료와 정보에 기초해 시론적으로 북한 국가진단의 윤곽을 그려보고 우선적 협력과제를 살펴보는 것은 어느 정도 가능하다. 본 연구에서는 그런 시론적 작업을 시도해 본다. 향후 제대로 된 국가진단의 실시를 위해 필요한 기초조사 과제도 이를 통해 확인해 볼 수 있다.

북한 개발협력을 국제사회와 함께 해야 한다는 문제의식을 담은 선행연구는 많다. 그중 필자가 참여한 통일연구원의 몇몇 연구^{3/}와 수출입은행의 연구^{4/}에서는 추진조직, 지원전략, 자원조달 등 여러 이슈를 망라해 북한 개발을 위한 국제협력 프로그램을 포괄적으로

3/ 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』 (서울: 통일연구원, 2009); 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』 (서울: 통일연구원, 2011); 장형수·김석진·임을출, 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』 (서울: 통일연구원, 2012).

4/ 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』 (서울: 한국수출입은행, 2014).

다루고 있으며, 대체로 2000년대에 정립된 국제규범 및 관행에 따라 대북 협력방안을 제시하고 있다. 이와 달리 본 연구에서는 개발 협력 준비 차원에서 수행하는 경제·사회 실태조사, 즉 국가진단에 초점을 맞춘다. 국가진단은 주요 국제기구가 2010년대 이후 활용하게 된 새로운 방법이라는 점에서 본 연구는 선행연구를 업데이트하는 의미를 가질 수 있다. 또 주요 선행연구들이 발간된 지 10년 내외의 오랜 시일이 흘렀으므로 그동안 북한경제의 변화 양상을 반영해 새롭게 북한의 발전전망과 과제를 살펴볼 필요가 있다.

또 다른 중요 선행연구인 한국개발연구원의 2019년 연구⁵⁾에서는 북한경제를 세계 각국과 비교 분석하면서 보편적 모델에 입각한 국제경제 편입방안을 제시하고 있다. 이와 달리 본 연구에서는 북한의 특수성을 집중 조명함으로써 조금 더 구체적인 북한 맞춤형 개발과제와 협력계획을 모색해 본다. 유엔 지속가능 발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)와 관련지어 북한 개발 협력 과제를 살펴본 최근의 몇몇 연구⁶⁾도 그동안 관심이 부족했던 민생 분야를 중점 검토한 점에서 주목할 만한 성과인데, 본 연구에서는 경제성장과 민생개선 과제를 종합적으로 고려해 북한의 발전 제약요인과 잠재력을 살펴본다.

본 연구에서 시도하는 작업에 가까운 해외 선행연구로는 주요 국제기구 중 하나인 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD)가 2020년에 펴낸 북한

5/ 이석 편, 『북한의 국제경제 편입을 위한 남북경협 및 대북협력 방안』 (세종: 한국개발연구원, 2019).

6/ 박지연·손희상 외, 『북한개발협력과 지속가능발전목표』 (서울: 오름, 2020); 송철중 외, 『북한의 복지분야 지속가능발전목표 달성을 위한 남북한 교류협력방안 연구』 (세종: 한국보건사회연구원, 2020); 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편, 『지속가능발전목표와 북한개발협력』 (서울: 한국수출입은행, 2021); 황수환 외, 『통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석』 (서울: 통일연구원, 2021); 최규빈 외, 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』 (서울: 통일연구원, 2022).

경제 연구논문이 있다.^{7/} 이 논문에서는 1990년대 이래 경제의 기본 추세, 유엔 제재의 영향, 시장화와 경제정책 실태 등 북한경제에 대해 알려져 있는 주요 사실들을 잘 요약하고 있다. 본 연구에서는 이런 기본적인 내용을 다시 정리하기보다는 국가진단의 취지에 맞춰 북한의 발전을 저해하는 핵심 제약요인을 집중 검토함으로써 정세 변화 이후 우선적 개발 및 협력과제를 모색해 본다.

2. 연구 목적과 주요 내용

본 연구의 목적은 주요 국제기구의 표준적 국가진단 방법을 활용해 북한 경제발전의 잠재력과 제약요인을 식별하고 개발 우선순위와 대북 협력과제를 제시하는 것이다. 현재로서는 자료와 정보가 많이 부족하기 때문에 충분히 구체적이고 상세한 북한 국가진단 보고서를 작성하는 것은 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 현재 이용가능한 제한된 자료에 의지해 부분적이고 개략적인 윤곽을 그리는 데 그칠 수밖에 없다.

그럼에도 이런 작업을 시도하는 이유는 표준적 국가진단에 필요한 내용 중 현재 어떤 부분을 알고 어떤 부분을 모르는지 미리 확인해 두면 향후 여건이 조성될 때 본격적인 국가진단을 위해 필요한 조사작업을 더욱 신속하게 진행할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 또한 담대한 구상에 따라 북한 개발협력을 시작할 수 있게 될 때 효율적으로 사업을 집행하려면 정부 당국자들이 국제사회의 개발협력 프레임워크에 익숙해질 필요가 있다. 개발사업의 진정한 주

^{7/} Vincent Koen and Jinwoan Beom, "North Korea: The Last Transition Economy?" Economics Department Working Papers, no. 1607 (Paris: OECD, 2020), pp. 1~47.

체가 되어야 할 북한 당국자들에게 국제사회의 사업절차를 이해시키는 것도 중요하다. 이 점에서 개발협력의 표준적 준비과정인 국가진단을 소개하고 시범적으로 시도해 보는 것은 작지 않은 의미를 가질 수 있다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 먼저 II장에서는 국제기구의 국가진단이란 무엇인지 그 개념, 취지, 방법을 소개하고 실제 국가진단 사례를 살펴본다. 최근의 국가진단 방법론은 2000년대 중반 개발경제학계의 지도적 경제학자들이 과거의 관행에 대한 반성 차원에서 제기한 ‘성장진단(growth diagnostics)’ 프레임워크를 세계은행, 아시아개발은행 등 주요 국제개발기구가 수용해 더욱 확대 발전시킨 것이다. 실제 국가진단 사례로는 북한과의 유사성이 큰 캄보디아에 대한 세계은행과 아시아개발은행의 연구를 소개한다.

III장에서는 국가진단 방법을 시론적으로 적용해 북한 경제발전의 제약요인을 살펴본다. 국제기구의 국가진단에서는 경제성장만이 아니라 민생개선(빈곤 및 불평등의 완화)도 중시하며 사회적·환경적 지속가능성(sustainability)도 함께 고려한다. 이런 여러 차원에서 볼 때 북한의 발전을 저해하는 핵심 제약요인이 무엇인지 살펴보는 것이 III장의 주요 과제이다. 여기에서는 이상적인 개혁과제를 제시하기보다는 북한 정권이 수용할 수 있을 만한 현실적인 협력방향을 모색하는 것이 중요하다. 비핵화와의 연계를 고려할 때 북한 정부의 기존 정책과 국가발전 목표를 어느 정도 인정해 줄 필요가 있기 때문이다. 향후 본격적인 국가진단 작업을 위해 어떤 자료와 정보를 추가 조사해야 하는지를 확인하는 것도 III장의 중요한 내용에 포함된다.

IV장에서는 III장에서 식별한 경제발전 제약요인을 총괄 요약하고 이에 근거해 개발 우선순위와 개혁과제를 도출해 본다. 또한 ‘담대

한 구상' 등 정부의 대북정책과 관련해 본 연구에서 수행한 잠정적 국가진단의 시사점을 살펴보고, 비핵화 협상이 타결되어 본격적 개발협력이 가능해질 경우 남북한 및 국제사회가 협력해 국가진단을 실시하고 개발협력계획을 수립하는 방안을 제안한다.

Ⅱ. 국제기구의 개도국 국가진단: 개념, 방법 및 사례

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

국제기구의 개도국 국가진단: 개념, 방법 및 사례

1. 개발경제학계의 ‘성장진단’ 제안과 국제기구의 수용

가. 개발경제학계의 성장진단 제안

가난한 개도국이 경제를 발전시키려면 무엇을 어떻게 해야 할까? 1980~90년대 세계 경제학계의 주류적 의견은 전면적인 제도·정책 개혁을 해야 한다는 것이었는데, 그 내용은 자유화, 안정화, 사유화(민영화)로 요약할 수 있다. 다시 말해 시장에 대한 정부 간섭을 줄일 것, 재정적자를 줄이고 물가를 안정시킬 것, 사유재산권을 확립·보호하고 기업의 비즈니스 환경을 개선할 것, 대외개방을 확대해 세계경제와의 통합을 진전시킬 것 등이 주된 권고사항이었다. 이것은 세계경제의 리더라 할 수 있는 미국 재무부, 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF), 세계은행(World Bank) 등 워싱턴에 있는 기관들의 견해이기도 했으므로 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’로 불리기도 했다.^{8/}

^{8/} John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform,” in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* ed. John Williamson (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990), pp. 5~20. 이 논문은 피터슨 국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics)

많은 개도국이 세계은행을 비롯한 국제개발기구들로부터 개발지원을 제공받으면서 워싱턴 컨센서스에 기초한 정책개혁을 추진했지만 그 성과는 나라마다 크게 달랐고 상당수 나라에서 심각한 부작용이 나타나기도 했다. 이로 인해 세계 경제학계에서는 워싱턴 컨센서스에 대한 반성 움직임이 일어났는데, 그중에서 하버드 대학 케네디스쿨의 경제학자들이 2005년에 제안한 ‘성장진단(growth diagnostics)’ 프레임워크는 국제개발기구들에게 실용적인 방법론을 제공한 점에서 특히 주목할 만한 것이었다.⁹⁾

성장진단 방법론의 기본적 문제의식은 워싱턴 컨센서스처럼 각국의 특수한 사정을 무시한 전면적 개혁안은 비현실적인 이상론에 그칠 수도 있다는 것이다. 전면적인 제도·정책 개혁은 사회의 기존 이해관계와 권력구조를 크게 바꾸는 것이어서 정치적으로 수용되기 어렵다. 설령 정치적 제약을 돌파할 수 있다 하더라도 개도국 정부는 행정역량이 부족해 개혁을 제대로 실행해내지 못하는 경우가 많다. 이 때문에 현실적으로 실행가능한 일부 개혁, 일부 정책만 선별적으로 실시하게 되는데, 이런 부분적 개혁은 뜻밖의 심각한 문제를

웹사이트에서 볼 수 있다. <<https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>> (Accessed May 15, 2023). 이와 함께 John Williamson, “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?” *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2 (2000), pp. 251~264도 참조.

⁹⁾ Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, and Andres Velasco, “Growth Diagnostics,” Working Paper (Cambridge, Massachusetts: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005), pp. 1~35; Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, and Andres Velasco, “Getting the Diagnosis Right: A New Approach to Economic Reform,” *Finance and Development*, vol. 43, no. 1 (2006), pp. 12~15; Dani Rodrik, “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?: A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform,” *Journal of Economic Literature*, vol. 44, no. 4 (2006), pp. 973~987; Dani Rodrik, “Diagnostics before Prescription,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, no. 3 (2010), pp. 33~44.

불러일으킬 위험이 있다. 금융 시스템의 안정성과 관리감독체계가 충분히 갖춰지지 않은 상태에서 실시한 무역 자유화와 금융시장 개방이 외환·금융위기를 초래하는 것이 대표적 사례이다.

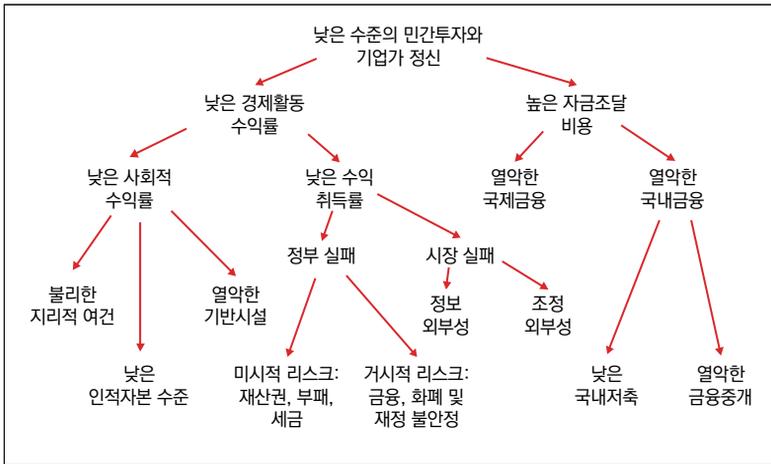
그 대신에 성장진단 접근법은 각국의 특수한 사정을 면밀하게 검토해 그에 적합한 국가별 맞춤형 개혁을 추진해야 한다고 주장한다. 그 나라에서 경제성장을 저해하는 핵심 제약요인(the most binding constraints)이 무엇인지 찾아내고 이를 극복할 수 있는 우선순위 과제를 도출하라는 것이다. 이런 작업은 의사가 환자의 질병을 진단 하듯이 성장의 제약요인을 찾아낸다는 의미에서 ‘성장진단’이라고 부를 수 있다.

핵심 제약요인을 찾아내는 작업은 <그림 II-1>과 같은 문제 나무를 이용한다. 성장이 부진한 일차적 원인은 투자가 부진하고 기업가 정신이 부족(창업이 부진)하다는 것인데, 그 이유가 경제활동 수익률이 낮기 때문인지, 아니면 자금조달 비용이 높기 때문(자금을 조달하기 어렵기 때문)인지를 먼저 검토한다. 만약 수익률이 낮은 것이 더 중요한 문제라면, 이것이 사회적 수익률 자체가 낮기 때문인지, 아니면 사회적 수익률은 높지만 기업가가 그 수익을 사적으로 취득하기가 어렵기 때문인지 검토한다. 이런 식으로 문제 나무를 따라가면서 성장을 가로막는 제약요인들을 찾아내는데, 무엇이 핵심요인인지에 대한 판단은 그 나라 경제상황에 대한 수량적 자료와 경제제도에 대한 질적 정보에 기초해 내릴 수 있다.

사실 저소득 개도국 경제사정을 조사해 보면 문제 나무의 유형 분류 속에 열거된 여러 제약요인 모두에 문제가 많은 경우가 대부분이다. 하지만 그중 어떤 제약요인이 더 중요한지는 나라마다 크게 다르다. 또한 성장진단 접근법에서는 비교적 신속하게 성과를 올릴 수 있는 우선과제를 도출하는 것이 목적이므로 장기적 관점이 아니라

단기 내지 중기적 관점에서 가장 중요한 제약요인을 찾아내야 한다고 본다. 이를 먼저 해결해 성장실적을 어느 정도 개선한 후에 그 다음 단계의 핵심 제약요인과 우선순위 개혁을 순차적으로 실행하면 된다. 이런 방법도 부분적 개혁이라는 점에서는 그 이전에 많은 개도국이 실행했던 개혁과 닮은 점이 없지 않다. 하지만 과거에 핵심 제약요인이 무엇인지, 현 단계의 우선과제가 무엇인지에 대한 검토 없이, 그리고 적절한 순서에 대한 고려 없이 개혁을 추진하던 것과는 큰 차이가 있다.

그림 11-1 성장진단 접근법의 문제 나무



자료: Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, and Andres Velasco, "Growth Diagnostics," Working Paper (Cambridge, Massachusetts: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005), p. 27.

나. 국제기구의 사업목표와 국가진단 방법

성장진단 방법이 제안되자 세계은행과 아시아개발은행 등 주요 국제개발기구들은 이를 즉시 수용해 개도국 연구사업에 활용하기

시작했다. 세계은행 경제학자들은 2005년에 성장진단 방법을 적용한 12건의 시범 연구(아르메니아, 발틱 3국, 방글라데시, 볼리비아, 브라질, 캄보디아, 이집트, 인도, 마다가스카르, 모로코, 탄자니아, 태국)를 실시하고 그 결과를 검토해 이 방법의 유용성을 확인했다.^{10/} 단, 성장진단 방법은 경제성장이라는 제한된 목표에 초점을 맞춘 것이라는 점에서 세계은행이 그대로 활용하기에는 불충분한 면이 있었다. 세계은행은 경제성장만이 아니라 빈곤퇴치를 중시해 왔는데, 2013년에 이를 더욱 강조한 새로운 전략^{11/}을 발표하면서 사업모델을 전면 개편했다. 세계은행의 새로운 전략은 ‘극빈 퇴치(ending extreme poverty)—하루 1.25 달러 미만으로 생활하는 인구의 비율을 2030년까지 3%로 감축—와 ‘동반번영 촉진(promoting shared prosperity)—하위 40% 계층의 성장을 우선적으로 촉진—이라는 양대 목표를 내세웠으며, 이에 따라 협력 대상국에 대한 연구에서도 거시적 경제성장뿐 아니라 빈곤퇴치와 동반성장을 저해하는 제약요인까지 찾아내고자 하는 ‘체계적 국가진단(Systematic Country Diagnostic: SCD)’을 주요 과제로 설정했다.^{12/} 즉 세계은행의 체계적 국가진단은 성장진단을 확대 발전시킨 것이라고 할 수 있으며, 이런 확대된 방법론에 따라 2014년 이후 대부분의 개도국을 대상으로 체계적 국가진단 보고서를 정기적으로 발간하고 있다.^{13/} 아시아개발은행도 2007년에 “국가진단 및 핵심 발전 제약요인 분석

10/ Danny Leipziger and Roberto Zaghera, “Getting out of the Rut: Applying Growth Diagnostics at the World Bank,” *Finance and Development*, vol. 43, no. 1 (2006), pp. 16~17.

11/ World Bank, *World Bank Group Strategy* (Washington, D.C.: World Bank, 2013).

12/ *Ibid.*, p. 5, pp. 25~26.

13/ 세계은행의 국가진단 보고서들은 세계은행 열린지식창고(Open Knowledge Repository) 웹사이트(<https://openknowledge.worldbank.org/home>)의 Collections 06, “Country Strategy Documents”의 Sub Collection인 “Systematic Country Diagnostics” 페이지에서 찾아볼 수 있다(검색일: 2023.5.8.).

강화(Strengthening Country Diagnosis and Analysis of Binding Development Constraints)”라는 이름으로 일부 회원국을 대상으로 한 기술지원(technical assistance) 프로젝트를 개시했으며,^{14/} 그 첫 번째 성과로 필리핀에 대한 국가진단 보고서를 발간했다.^{15/} 아시아개발은행도 역시 성장진단만으로는 부족하다고 보고 <그림 II-2>와 같이 포용성(inclusiveness: 빈곤과 불평등 완화) 진단 프레임워크를 추가했다.^{16/} 아시아개발은행의 국가진단 보고서들은 세계은행보다 훨씬 이른 2007년부터 발간되기 시작했지만 그 대상이 대다수 회원국으로 확대된 것은 역시 2010년대 중반 이후이다.^{17/}

국가진단 연구는 2010년대 중반 이후 세계은행과 아시아개발은행만이 아니라 다른 지역별 개발은행과 OECD, 그리고 미국, 영국, 스웨덴 정부의 국제개발협력기구까지 수용하는 보편적 방법론으로 자리잡았다. 이들 국제기구는 2017년에 국가진단 작업과 관련한 상호 협력을 촉진하기 위해 ‘국가진단 실무그룹(Country Diagnostic Working Group)’을 조직했으며, 각 기구가 발간한 국가진단 보고서들을 쉽게 찾아볼 수 있는 웹사이트도 운영하고 있다.^{18/} 단, 가장

14/ Asian Development Bank, “Economic Diagnostic Studies in Asia and the Pacific,” Technical Assistance Report (Manila: Asian Development Bank, August 2021), pp. 1~2.

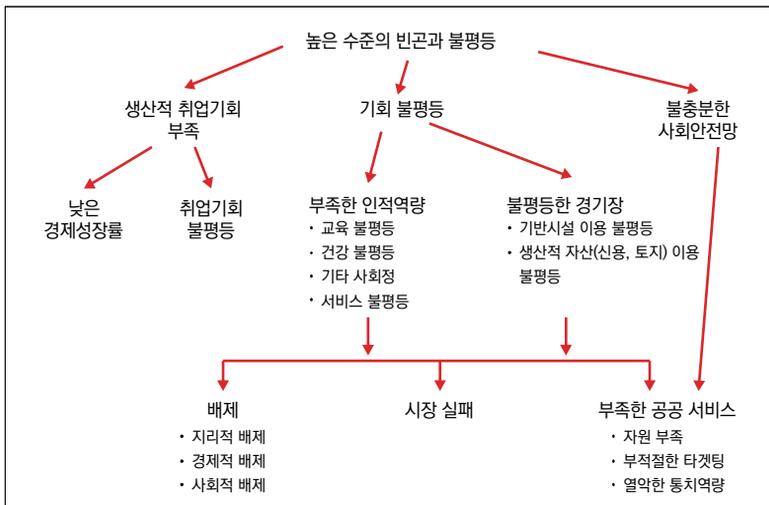
15/ Asian Development Bank, *Philippines: Critical Development Constraints*, Country Diagnostics Studies Series (Manila: Asian Development Bank, 2007).

16/ *Ibid.*, p. 3; Asian Development Bank, *Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism—Country Diagnostic Study* (Manila: Asian Development Bank, 2014), pp. 73~74. 성장진단 프레임워크의 한계와 확대 필요성에 대해서는 Jesus Felipe and Norio Usui, “Rethinking the Growth Diagnostics Approach: Questions from the Practitioners,” ADB Economics Working Paper Series, no. 132 (Manila: Asian Development Bank, 2008), pp. 1~25 참조.

17/ 아시아개발은행의 국가진단 보고서들은 아시아개발은행 웹사이트 발간물(publications) 내의 “Country Diagnostic Studies” 페이지에서 찾아볼 수 있다. <<https://www.adb.org/publications/series/country-diagnostic-studies>> (검색일: 2023.5.8.).

대표적인 국제금융기구인 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)은 여기에 참여하지 않는다. IMF의 사명은 개도국 개발 협력이 아니라 국제통화체제 관리이기 때문이다. IMF의 연구는 경제·사회 발전 전반이 아니라 성장, 재정, 금융, 환율 등 거시경제정책에 초점을 맞추고 있으며, 개도국만이 아니라 모든 회원국에 대해 많은 연구 보고서를 발간하고 있다. 물론 IMF의 연구결과는 국제개발은행들을 비롯한 국제기구들이 개도국 국가진단 보고서를 작성할 때 중요한 참고자료로 활용할 수 있다.

그림 II-2 아시아개발은행의 포용성 진단 프레임워크



자료: Asian Development Bank, *Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism—Country Diagnostic Study* (Manila: Asian Development Bank, 2014), p. 74.

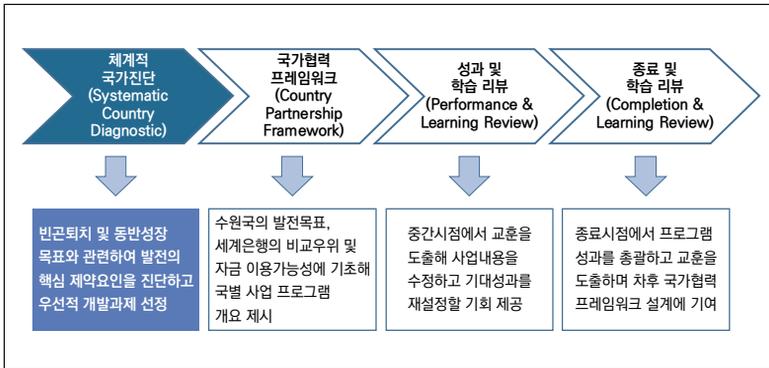
18/ Country Diagnostics Website, <<https://www.countrydiagnostics.com>> (Accessed May 8, 2023).

2. 국가진단 절차와 내용: 세계은행을 중심으로

가. 국별 사업 사이클과 국가진단

국가진단을 가장 적극적으로 활용하는 기관은 세계은행이다. <그림 II-3>에서 보듯이 세계은행의 국별 사업 사이클(Country Engagement Cycle)은 네 단계로 구성되는데, 그중 첫 번째 단계가 ‘체계적 국가진단’이다.¹⁹⁾ 즉 세계은행의 개도국 개발협력 사업에서 국가진단은 필수적 준비작업으로 취급된다. 사업 사이클의 주기는 보통 5년 내외이므로 국가진단도 대략 5년에 한 번 정도 실시된다.

그림 II-3 세계은행의 국별 사업 사이클



자료: World Bank, “IBRD/IFC/MIGA/IDA Guidance: Country Engagement,” (Washington, D.C.: World Bank, July 3, 2021), p. 3의 그림 및 관련 본문 내용을 참고해 필자 요약.

세계은행의 국가진단은 다음 단계인 ‘국가협력 프레임워크(Country Partnership Framework)’의 분석적 기초가 된다는 점에서 중요한

¹⁹⁾ 세계은행의 사업 사이클에 대한 이하의 서술은 주로 다음 문서를 참고한 것이다. World Bank, “IBRD/IFC/MIGA/IDA Guidance: Country Engagement,” (Washington, D.C.: World Bank, July 03, 2021), pp. 1~31.

의미를 지닌다. 앞 절에서 봤듯이 세계은행은 빈곤퇴치와 동반성장을 주요 목표로 삼고 있으므로, 현 경제·사회 실태를 조사할 때 이들 목표에 초점을 맞춰 발전 제약요인을 찾아내고 개발 우선순위를 도출한다. 국가협력 프레임워크에서는 국별 사업 프로그램의 개요를 제시한다. 세계은행은 해당 개도국 경제발전의 주체가 아니라 외부의 여러 협력자 중 하나에 불과하므로, 여기에서는 우선순위 과제 전체가 아니라 그중 세계은행이 효과적으로 도울 수 있는 분야에 한정해 사업 프로그램을 수립하게 된다. 프로그램 수립 기준은 세계은행의 개입목표(빈곤퇴치와 동반성장), 해당 국가의 발전목표, 세계은행의 비교우위를 모두 충족시킬 수 있는 사업을 우선적으로 실시한다는 것이다.

세 번째 단계인 ‘성과 및 학습 리뷰(Performance & Learning Review)’와 네 번째 단계인 ‘종료 및 학습 리뷰(Completion & Learning Review)’는 사업에 대한 평가 작업이다. 성과 및 학습 리뷰에서는 사업 사이클의 중간 시점에 실시하는 것으로 사업 내용을 수정할 기회를 제공하며, 종료 및 학습 리뷰에서는 해당 기간 중 사업 실적을 평가하고 교훈을 도출해 다음번 국가협력 프레임워크를 수립할 때 반영토록 한다.

다른 국제개발은행들도 국가진단을 실시하고 이에 기초해 국별 사업전략을 수립하지만, <표 II-1>과 <표 II-2>에서 보듯이 그 내용과 명칭, 그리고 여기에 들이는 시간과 노력에는 다소간의 차이가 있다. 특히 아시아개발은행은 ‘국가협력전략(Country Partnership Strategy)’을 수립하기 전에 ‘포용적이고 지속가능한 성장 평가(Inclusive and Sustainable Growth Assessment: ISGA)’라는 이름으로 진단작업을 실시하는 데 다른 개발은행에 비해 작업기간이 훨씬 짧고 문서 내용과 분량도 간결하다.

표 II-1 국제개발은행들의 국별 전략 수립을 위한 국가진단 작업 개요

	세계은행	아시아 개발은행	미주 개발은행	아프리카 개발은행	유럽부흥 개발은행
명칭	체계적 국가진단 (Systematic Country Diagnostic)	포용적이고 지속가능한 성장 평가 (Inclusive and Sustainable Growth Assessment)	국가개발과제 (Country Development Challenges)	진단 노트 (Diagnostic Note)	국가진단 (Country Diagnostic)
문서 길이 (page length)	25~100+ 부표	15	100~120	30~40	<30
준비 기간	9.5개월	5.3주	6~8개월	6~8개월	20주

자료: Asian Development Bank, “Country Partnership Strategy and Results Framework Review,” (Manila: Asian Development Bank, January 2021), p. 5.

표 II-2 국제개발은행들의 국별 전략 수립 작업 개요

	세계은행	아시아 개발은행	미주 개발은행	아프리카 개발은행	유럽부흥 개발은행
명칭	국가협력 프레임워크 (Country Partnership Framework)	국가협력전략 (Country Partnership Strategy)	국가전략 (Country Strategy)	국가전략문서 (Country Strategy Paper)	국가전략 (Country Strategy)
문서 길이 (page length)	<45	15	<30	20	~20
부록 및 연계문서 수	11~14개	3개 부록과 3개 연계문서	5개 부록 (최대 11개 링크)	17~22개	1개
정부 동의	예	예	예	예	아니오
준비 기간	14개월	11.7개월	12~18개월	18개월	14개월

자료: Asian Development Bank, “Country Partnership Strategy and Results Framework Review,” (Manila: Asian Development Bank, January 2021), p. 5.

하지만 이것이 아시아개발은행이 국가진단을 중시하지 않음을 의미하는 것은 아니다. 앞 절에서도 봤듯이 아시아개발은행은 일찍부터 국가진단 방법을 채택했고 주요 회원국을 대상으로 방대한 분량의 국가진단 보고서들을 발간하고 있다. 또 국가진단 외에도 회원국의 경제·사회 실태에 대한 부문별 연구도 활발하게 진행하고 있다. 이런 기존 연구결과가 있기 때문에 그중 핵심 내용만 간추려 간결한 ISGA만 작성해도 국가협력전략을 수립하는 데는 큰 문제가 없다.^{20/} 세계은행 사업절차와의 또 하나 차이점은 세계은행이 상세한 국가진단을 대략 5년 주기로 실시하는 필수적·정기적인 작업으로 설정한 것과 달리 아시아개발은행에서는 간결한 ISGA만 필수적·정기적으로 수행하고 상세한 국가진단은 부정기적으로 실시한다는 것이다.

나. 국가진단 보고서의 주요 내용

주요 국제기구의 국가진단 보고서는 어떤 내용을 담고 있을까? 국가진단을 가장 체계적으로 실시하는 세계은행의 가이드라인은 그 내용을 <그림 II-4> 및 <그림 II-5>와 같이 정리한다.^{21/} 국가진단에서는 세계은행이 설정한 발전목표(빈곤퇴치와 동반성장), 그리고 여기에 기여할 ‘상위수준 성과(High Level Outcome)’와 관련해 우선순위 과제를 선정하게 되는데, 그 토대는 발전을 저해하는 제약요인들을 식별하는 작업이다. 상위수준 성과란 저소득층과 취약집단의 복지, 즉 건강, 안전, 이동성, 기회, 생계수단 및 생활수준의 지속적

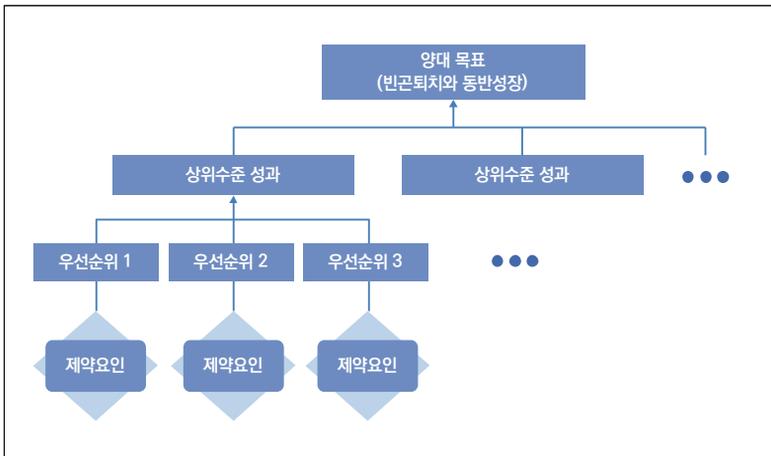
20/ Asian Development Bank, “Country Partnership Strategy and Results Framework Review,” (Manila: Asian Development Bank, January 2021), pp. 4~6.

21/ 이하 국가진단 내용에 대한 서술은 World Bank, “IBRD/IFC/MIGA/IDA Guidance: Systematic Country Diagnostic,” (Washington, D.C.: World Bank, July 3, 2021), pp. 2~17을 요약한 것이다.

향상을 가리키며, 이는 여러 분야의 다양한 지표로 측정·평가할 수 있다.

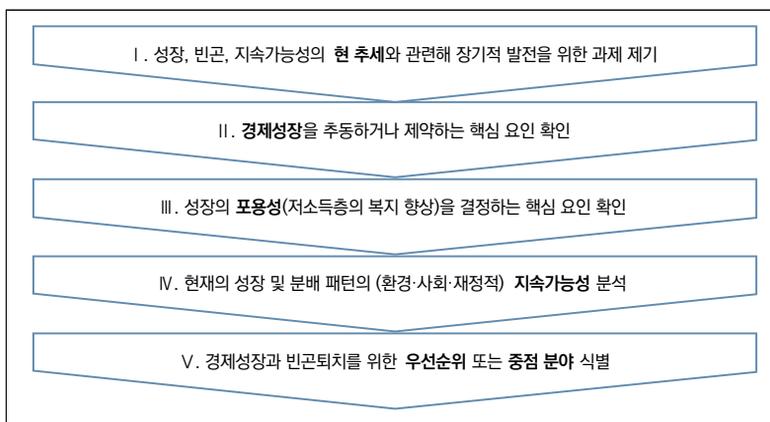
조금 더 구체적으로 살펴보면, 체계적 국가진단은 <그림 II-5>와 같은 다섯 가지 내용으로 구성된다. 첫째, 장기적 발전을 위한 핵심 과제를 제기한다. 그 나라의 중요한 배경 요인—지리, 역사, 국정관리(governance), 분쟁과 폭력 등—과 이제까지의 발전추세 및 패턴—경제성장, 빈곤, 불평등, 지속가능성—을 분석해 보면, 핵심 과제가 무엇인지 알 수 있다. 예를 들어 경제성장이 전반적으로 부진했던 나라에서는 성장의 제약요인을 극복하는 것이 주요 과제가 되고, 성장실적은 괜찮았으나 그 결실이 불평등하게 분배된 나라에서는 분배구조 개선이 더 중요한 과제가 된다. 해당 국가 발전추세의 특징을 파악하는 데에는 다른 주요 국가와의 비교 분석이 큰 도움이 될 수 있다.

그림 II-4 세계은행의 체계적 국가진단 개념도



자료: World Bank, "IBRD/IFC/MIGA/IDA Guidance: Systematic Country Diagnostic," (Washington, D.C.: World Bank, July 3, 2021), p. 3.

그림 II-5 세계은행의 체계적 국가진단 주요 내용



자료: World Bank, “IBRD/IFC/MIGA/IDA Guidance: Systematic Country Diagnostic,” (Washington, D.C.: World Bank, July 3, 2021), p. 9의 내용을 참고해 필자 요약.

둘째, 경제성장의 핵심 제약요인이 무엇인지 찾아보는데, 여기에 서는 앞 절에서 살펴본 성장진단 프레임워크를 활용한다. 즉 투자와 기업가정신이 부진한 주된 이유에서 출발해 각 수준의 제약요인 근처에 있는 근본적 요인들을 탐색해 나간다. 세계은행은 성장요인을 탐색할 때에도 동반성장 목표에 유의할 것을 강조한다. 즉 동반성장의 주된 원천인 노동생산성 및 임금 상승과 일자리 창출 관련 제약요인에 대한 평가를 중시한다. 또한 공공부문 및 사경제 부문의 구조와 양자의 상호작용을 고려한다. 즉 정부의 역할, 국영기업의 규모와 역할, 사기업의 경쟁환경 등을 평가한다. 자원부존, 지리적 위치, 해외시장 접근성 같은 성장 관련 요인들도 중요한 검토 대상이 된다.

셋째, 포용성(inclusiveness)의 핵심 제약요인이 무엇인지 살펴본다. 세계은행이 말하는 포용성이란 극빈층, 하위 40% 저소득층, 기타 취약집단(여성, 소수민족, 후진지역 등)의 복지 향상을 가리킨다.

성장의 과실이 널리 공유되고 교육, 건강, 안전 등 여러 차원에서 기회의 평등이 제고되어야 포용성을 확보할 수 있다. 사하라 이남 아프리카를 비롯해 정치 상황이 매우 불안한 나라에서는 분쟁과 폭력이 포용성에 결정적으로 중요한 영향을 미치기도 한다.

넷째, 기존의 발전추세가 환경적, 사회적, 재정적으로 지속가능한지 분석한다. 유엔 지속가능 발전목표에서 보듯이 최근 국제사회는 기후변화를 비롯한 환경적 지속가능성을 매우 중시하고 있으며, 이런 경향을 반영해 세계은행의 국가진단에서도 지속가능성 분석을 포함하게 되었다. 여기에서는 환경 문제와 관련해 그 나라가 사회적, 재정적으로 얼마나 유연하게 대처할 능력이 있는지 평가한다. 성장, 포용성, 지속가능성의 제약요인에 대한 분석에서는 그 나라의 각종 제도에 대한 평가가 중요하다는 점도 덧붙일 필요가 있다.

다섯째, 이상의 분석을 기초로 우선순위 과제 또는 중점 사업분야를 식별한다. 우선순위를 식별하는 유일한 방법론은 존재하지 않으며, 각국의 사정에 따라 세계은행의 국별, 분야별 전문가들이 그 나라 당국자들 및 이해관계자들, 그리고 여타 국제개발기관들과의 협의를 거쳐 상위수준 성과, 궁극적으로는 양대 발전목표에 가장 크게 기여할 수 있는 중점과제를 도출한다.

3. 세계은행과 아시아개발은행의 국가진단 사례: **캄보디아**

국가진단에 어떤 내용을 담아야 하는지, 어떤 자료를 가지고 어떤 분석을 해야 하는지 더 구체적으로 이해하려면, 실제 진단 사례를 살펴볼 필요가 있다. 여기에서는 정치, 지정학적 위치, 발전수준, 국

가규모 등 여러 면에서 북한과 닮은 점이 많은 캄보디아에 대한 세계은행과 아시아개발은행의 국가진단 보고서 내용을 살펴본다. 캄보디아는 과거에 심각한 분쟁을 겪으며 국제사회로부터 고립되어 있었으나 1990년대 이후 평화체제를 수립하고 점진적 개혁·개방을 통해 경제발전을 이루고 있다는 점에서 북한에게는 중국·베트남에 뒤이은 또 하나의 중요한 모범 사례가 될 수 있다.^{22/}

가. 아시아개발은행의 캄보디아 국가진단 (2014년)

캄보디아 국가진단을 먼저 실시한 아시아개발은행 보고서부터 살펴보자.^{23/} 아시아개발은행 보고서는 <표 II-3>에서 보듯이 다섯 장으로 구성되어 있는데, 1장에서 지난 20년 동안의 발전실적을 개관한 후, 2장에서 경제성장의 제약요인, 3장에서 포용성(빈곤과 불평등 완화)의 제약요인을 검토한다. 2장의 내용은 하버드 대학 케네디스쿨 경제학자들이 제안한 성장진단 프레임워크를 활용한 것이고, 3장은 아시아개발은행이 추가한 포용성 진단 프레임워크를 활용한 것이다. 이어서 4장에서는 경제성장을 위한 우선과제로 다변화와 고도화 정책을 제안하고 있으며, 5장에서는 전체 내용을 요약하면서 우선적 개발과제와 이를 실행하기 위한 정책방향을 도출한다.

22/ 캄보디아의 평화체제 수립, 대외관계 정상화, 개발지원 수용에 대한 간략한 소개로는 김석진·홍제환, 『평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2020), pp. 92~97, pp. 105~117, pp. 161~176 참조.

23/ Asian Development Bank, *Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism—Country Diagnostic Study*.

표 II-3 아시아개발은행의 2014년 캄보디아 국가진단 보고서 차례

<p>1장 발전실적</p>	<p>1.1 자연적 성장기회 극대화 1.2 경제개발계획 1.3 거시경제실적 1.4 주요 지출별 경제성장 1.5 통화정책과 금융부문 관리 1.6 재정정책 1.7 국제수지 1.8 생산부문별 경제성장 원천 1.9 빈곤과 불평등</p>
<p>2장 성장의 핵심 제약요인</p>	<p>2.1 인적자본 (교육수준, 직업능력) 2.2 기반시설 (전기, 교통) 2.3 거시경제 리스크 (재정적자, 인플레이션, 외채) 2.4 미시경제 리스크 (정치 안정성, 부패, 법치와 재산권, 비즈니스 규제) 2.5 시장 실패 (조정 외부성, 정보 외부성) 2.6 금융 2.7 결론</p>
<p>3장 포용성의 핵심 제약요인</p>	<p>3.1 생산적 취업기회 이용가능성 (산업별, 성별, 지역별 취업실태) 3.2 인적역량 (교육기회, 건강, 상하수도) 3.3 경제적 기회 평등화 (기반시설, 토지, 신용) 3.4 사회안전망 3.5 결론</p>
<p>4장 다변화와 고도화</p>	<p>4.1 전문화와 다변화 패턴 4.2 캄보디아는 어떤 제품으로 다변화할 수 있나? 4.3 다변화와 고도화를 위한 정책 4.4 결론</p>
<p>5장 요약과 정책 제안</p>	<p>5.1 인적자본과 적절한 취업기회 5.2 기반시설: 전기, 농촌 도로, 농촌 상하수도 5.3 국정관리 (법치, 공공행정과 금융, 시장활동 규제) 5.4 재정자원 (조세제도, 조세행정, 공공지출 합리화) 5.5 전망과 특별 과제</p>

자료: Asian Development Bank, *Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism—Country Diagnostic Study* (Manila: Asian Development Bank, 2014), p. v.

앞에서 본 세계은행 국가진단 가이드라인과 비교해 보면, 아시아 개발은행의 캄보디아 진단에서는 지속가능성 분석이 빠져있음을 알 수 있다. 캄보디아 진단을 진행한 시기(2014년)는 유엔 지속가능 발전목표가 정립된 2015년 이전이어서 이 주제에 대한 관심이 다소 부족했던 것으로 보인다. 그 대신 경제활동의 다변화와 고도화를 위한 산업정책 과제를 제기하고 있다는 점에서 아시아개발은행 보고서는 경제성장에 초점을 맞춘 진단이라고 할 수 있다.

이제 장별 내용과 자료를 더 자세히 살펴보자.^{24/} 1장 발전실적의 주된 내용은 거시경제적 성장추세이다. 캄보디아 정부가 주요 경제 통계를 편찬하기 시작한 것은 평화체제를 수립하고 경제재건 및 국제교류를 재개한 1990년대 초 이후여서 이 보고서에서도 1995년 이후 자료를 이용해 발전실적을 살펴본다. 주된 자료는 국민계정, 즉 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP) 관련 통계이다. 보고서는 1995~2013년 기간 중 캄보디아의 성장률, GDP 총액, 1인당 GDP, GDP의 지출별 구성(소비, 투자, 정부지출, 순수출) 및 산업별 구성(농업, 산업, 서비스업), 그리고 산업별 성장추세를 개관하는 한편, 주요 산업의 생산·고용 현황과 주요 제품 생산량 추세를까지 보여준다. 또한 수출입, 경상수지, 환율 등 주요 대외경제지표와 통화량, 인플레이션을, 국내신용 등 통화금융지표, 그리고 정부지출, 조세수입, 재정수지 등 재정지표를 통해 경제관리 실태를 살펴본다.

해당 기간 중 캄보디아의 성장실적은 상당히 좋아서 연평균 7.6%의 고도성장을 기록한 것으로 나타난다. 성장을 견인한 것은 쌀 생산을 비롯한 농업생산 증가, 섬유·의류 중심의 수출산업 성장, 그리

24/ 이하 각 장의 내용에 대한 서술은 위 보고서를 전반적으로 요약 정리한 것이며 관련 쪽 번호를 일일이 명기하지는 않는다.

고 관광업의 발전이었다. 그 결과 캄보디아의 수출과 외화수입이 크게 늘어나 대외수지가 안정되었고 통화금융과 재정 측면에서도 별 다른 위기 요인은 나타나지 않았다.

경제성장에 따라 빈곤과 불평등 완화 측면에서도 주목할 만한 성과가 있었다. 2000년대에 실시된 가계조사 결과에 의하면, 국제사회가 정한 빈곤율(하루 1달러 및 2달러)과 캄보디아 정부가 정한 빈곤율 모두 2000년대 중후반에 크게 하락한 것으로 나타난다. 1990년대 조사결과가 나와 있지 않아 정확히 알 수는 없으나 1990년대와 비교하면 빈곤감축 폭은 훨씬 더 컸을 것이다. 지니계수(Gini coefficient)로 측정한 소득 불평등은 발전 초기에는 심화되다가 2000년대 중후반에는 다소 완화된 것으로 추정된다.

국가진단 보고서 2장에서는 경제성장의 제약요인을 탐색한다. 탐색의 출발점은 사회적 투자 수익률(social return on investment)이다. 사회적 투자 수익률은 GDP 성장률과 총자본형성률(GDP 대비 %) 간 비율로 측정할 수 있는데, 해당 기간 중 캄보디아의 사회적 투자 수익률은 대부분의 동남아 나라들보다 더 높았던 것으로 나타난다. 즉 투자율은 낮은 편이었는데도 성장률은 상당히 높았다. 하지만 캄보디아의 소득수준은 여전히 아시아에서 가장 낮은 그룹에 속해 있고 성장을 견인한 주요 업종도 모두 저부가가치 산업이라는 점에서 중요한 제약요인들이 남아있다고 할 수 있다. 검토 대상이 된 여러 제약요인 중에서 핵심요인은 <표 II-4>에서 보듯이 ① 낮은 교육수준과 낮은 교육의 질, ② 열악한 지선도로 및 농촌도로, ③ 낮은 전기보급률과 높은 전기요금, ④ 세입 부족으로 인한 공공투자 자금 부족, ⑤ 부패와 낮은 수준의 법치 등으로 평가되었다.

표 II-4 아시아개발은행의 캄보디아 경제성장 제약요인 진단

기본 요인	세부 요인	각 요인이 성장에 영향을 미치는 방식	핵심요인 여부
사회적 투자수익률	인적자본	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 교육수준과 낮은 교육의 질 • 노동인구의 직업능력 부족 	√
	교통 네트워크	<ul style="list-style-type: none"> • 지선도로 및 농촌도로의 열악한 상태 • 재건 중인 철도 	√
	전기	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 전기 보급률 • 아시아 최고 수준인 전기요금 • 고비용 수입 전기에 대한 높은 의존도 	√ √
수익의 취득 가능성	거시경제 리스크	<ul style="list-style-type: none"> • 세입 부족으로 인한 공공투자 자금 부족 • 비교적 낮은 인플레이션 • 경상수지 적자 확대, 하지만 안정적인 대외 수지 • 관리가능한 수준의 공공부채 	√
	미시경제 리스크	<ul style="list-style-type: none"> • 부패와 낮은 수준의 법치 • 낮은 편인 세율 	√
	시장 실패	<ul style="list-style-type: none"> • 저부가가치 생산 • 낮은 다변화 수준 • 민관협력에 의해 관리되어야 할 조정의 실패 	
금융비용	금융 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 개선 중인 금융중개 기능 • 국내신용 수준 상승 추세 • 신규 소기업의 금융 접근성 제약 • 낮은 저축률 	

자료: Asian Development Bank, *Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism—Country Diagnostic Study* (Manila: Asian Development Bank, 2014), p. 72.

성장의 제약요인을 평가하는 데 이용한 자료의 대부분(교육, 기반 시설, 거시경제, 재정, 금융, 생산)은 캄보디아 당국이 편찬·공표한 것이지만, 부패, 법치, 정치적 안정성, 비즈니스 환경 같은 제도적 요인들에 대해서는 세계은행과 세계경제포럼(World Economic Forum)이 전 세계를 대상으로 실시하는 조사 자료가 이용되었다. 세계은행의 조사로는 ‘기업조사(Enterprise Survey)’, ‘국정관리 지표(Worldwide Governance Indicators)’, ‘비즈니스 환경 보고

(Doing Business Report)’ 등이 있고, 세계경제포럼의 조사로는 ‘세계 경쟁력 보고(Global Competitiveness Report)’가 있다. 주된 제약요인으로 평가된 비즈니스 환경에 대해서는 세계은행과 아시아개발은행이 함께 수행한 연구^{25/}가, 그리고 교육 문제에 대해서는 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP) 캄보디아 사무소가 수행한 연구^{26/}가 아시아개발은행의 진단 작업에 이용된 점이 눈에 띈다.

3장에서는 포용성(빈곤 및 불평등 완화)의 제약요인을 검토한다. 양호한 성장실적 덕분에 극빈층 비율 하락이라는 큰 성과를 올렸지만 캄보디아는 여전히 저소득 국가여서 빈곤과 불평등을 줄이기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 검토 대상이 된 여러 제약요인 중에서 핵심요인은 <표 II-5>에서 보듯이 ① 공식부문 취업기회 부족, ② 교육기회 부족과 낮은 교육수준, ③ 농촌지역 영양부족, ④ 낮은 전기보급률, ⑤ 제한적인 사회보호 프로그램으로 진단되었다.

표 II-5 아시아개발은행의 캄보디아 포용성 제약요인 진단

기본 요인	세부 요인	각 요인이 빈곤과 불평등에 영향을 미치는 방식	핵심요인 여부
취업기회	취업기회	<ul style="list-style-type: none"> • 확대되고 있으나 아직 부족한 공식 부문 취업기회 • 아직 높은 비공식 취업 비중, 특히 여성, 노인 및 농촌의 경우 	√

25/ World Bank and Asian Development Bank, *Cambodia Investment Climate Assessment 2014: Creating Opportunities for Firms in Cambodia* (Phnom Penh, Cambodia: World Bank and Asian Development Bank, 2014). 2012년 기업 조사 및 기타 자료를 이용해 수행된 이 연구는 2014년에 발간되었다.

26/ United Nations Development Programme, *Human Capital Implications of Future Economic Growth in Cambodia: Elements of a Suggested Roadmap* (Phnom Penh, Cambodia: UNDP Cambodia and Supreme National Economic Council, 2011).

기본 요인	세부 요인		각 요인이 빈곤과 불평등에 영향을 미치는 방식	핵심요인 여부
기획 접근성	인적 역량	교육	<ul style="list-style-type: none"> • 교육기회 부족 및 낮은 질에 따른 노동인구의 낮은 교육수준 • 여성과 농촌주민의 높은 교육 기회 비용 • 초보적 단계의 직업 교육훈련 • 교육에 대한 공공지출 부족으로 인한 열악한 학교시설 	√
		건강	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 영양부족 • 수인성 전염병 만연, 특히 어린이의 경우 • 의료인력 부족 • 제한적인 건강보험 보급 수준 	√
		기타 사회서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌 및 소도시 지역 상하수도 시설 부족 	
	기반시설과 생산적 자산의 이용	기반시설	<ul style="list-style-type: none"> • 50% 내외에 불과한 전기 이용가능 가구 비율 	√
		토지	<ul style="list-style-type: none"> • 빈민의 토지 이용 기회 • 관개시설 이용가능성 부족 	
		신용	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층을 위한 공식 금융부문 금융 서비스 부족 	
사회 안전망	사회안전망		<ul style="list-style-type: none"> • 사회보호 프로그램 적용범위 제한적 • 2011년 국가사회보호전략 출범 	√

자료: Asian Development Bank, *Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism—Country Diagnostic Study* (Manila: Asian Development Bank, 2014), p. 102.

성장의 핵심 제약요인으로 꼽혔던 낮은 교육수준과 열악한 전력 사정은 포용성 측면에서도 역시 핵심 제약요인으로 평가된다. 2장에서 교육과 기반시설의 거시적, 전반적인 상황을 검토하고 있다면, 3장에서는 교육과 기반시설이 남녀 성별, 도시·농촌별, 각 지방별로 얼마나 큰 격차를 보이고 있는지 분석한다. 또 여기에서 검토하는 기반시설은 산업생산이 아닌 주민생활과 관련된 기반시설, 즉 가정용 전기와 상하수도 보급 실태이다. 어린이 영양상태가 지역별,

소득계층별로 큰 차이가 있다는 것도 중요한 문제로 지적된다. 어린 시절 영양부족으로 인한 발달상태의 차이는 성인이 된 후 장기적인 소득격차로 이어질 가능성이 크기 때문이다. 소득창출능력 측면에서는 교육 격차와 더불어 공식부문 취업기회 부족이 핵심 제약요인으로 진단되었다. 캄보디아에서는 법·제도의 미비로 인해 법의 보호를 받는 공식부문 취업기회가 제한적이고 비공식부문 취업비율이 높은 상태이다. 포용성을 제고하려면 건전한 공식부문을 확립하는 것이 중요한 과제로 제기된다.

포용성 진단에 이용된 자료는 ‘사회경제조사(Socio-Economic Survey)’와 ‘인구 및 건강조사(Demographic and Health Survey)’ 등 캄보디아 당국이 민생 실태를 파악하기 위해 실시한 가계조사 결과이다. 이들 조사는 국제사회의 후원 아래 실시되고 있는 것이어서 그 취지와 내용은 전 세계 주요 개도국에서 흔히 실시되고 있는 것들과 비슷하다.^{27/} 사회경제조사는 유엔개발계획(UNDP)의 지원으로 1993년에서 2004년까지는 몇 년에 한 번 정도 부정기적으로 실시되다가 2007년부터는 스웨덴 정부(스웨덴 국제개발협력청 및 스웨덴 통계청)의 지원을 받아 매년 실시되고 있다.^{28/} 인구 및 건강조사는 미국 국제개발청(USAID)의 개발지원 프로젝트 중 하나로 전 세계 주요 개도국에서 실시되고 있는데, 캄보디아에서는 1998년 시범조사, 2000년 본조사를 포함해 최근까지 총 6회 실시되었다.^{29/}

27/ 국제사회가 개도국 민생 실태를 파악하기 위해 실시하는 여러 조사작업에 대해서는 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 23~38 참조.

28/ National Institute of Statistics (NIS), Cambodia, *Report of Cambodia Socio-Economic Survey 2021* (Phnom Penh, Cambodia: NIS, 2022), p. 1.

29/ 최근 조사는 2021/22년에 이루어졌다. National Institute of Statistics (NIS) [Cambodia], Ministry of Health (MoH) [Cambodia], and ICF, *Cambodia Demographic and Health Survey 2021~22 Final Report* (Phnom Penh, Cambodia, and Rockville, Maryland, USA: NIS, MoH, and ICF, 2023).

4장은 산업 다변화와 고도화 과제를 다루고 있는데, 이는 캄보디아 경제의 특수한 사정을 강조하는 맞춤형 분석 및 정책제안에 해당한다. 캄보디아는 소규모 개방경제이므로 향후 지속적 고도성장을 위해서는 무엇보다 수출산업의 발전이 중요하다. 그런데 국제교류를 재개한 지 20년 이상의 세월이 지난 2010년대에도 저부가가치 의류제품이 압도적인 비중을 차지했고, 기타 제품으로의 다변화와 고부가가치 제품으로의 고도화 추세는 거의 나타나지 않았다. 이런 문제점을 해결하려면 다변화와 고도화를 위한 산업정책을 실시할 필요가 있다. 이와 관련해서는 경제특구, 외국인직접투자 유치, 무역 및 수출 진흥 등 과거에 동아시아 나라들이 흔히 사용했던 정책수단을 고려하되, 그 구체적 방법은 캄보디아 실정과 최근 국제경제 추세에 맞게 적용해야 한다. 성장진단 프레임워크를 제안한 하버드 케네디 스쿨 경제학자들이 개발한 수출구조 분석 방법론과 산업정책론^{30/}이 이 장의 분석 및 정책제안에 사용된 점도 주목할 만하다.

5장에서는 전체 분석 내용을 요약하고 우선순위 과제, 즉 주요 정책방향을 제안한다. 우선과제는 인간개발, 기반시설 개발, 국정관리(governance) 개선, 재정자원 관리 등 네 분야로 나눌 수 있으며, 각 분야 핵심 우선순위는 <표 II-6>에 요약된 바와 같다. 또한 이들 우선과제를 실천하기 위한 구체적 정책이 단기 조치와 중기 조치로 나누어 상세히 제시되어 있다. 경제성장을 직접적으로 촉진하기 위한 산업정책은 이미 4장에서 다루었고 5장에서는 그 외의 경제·사회 발전을 위한 일반적 과제를 정리한 것이다. 여기서 다룬 네 분야 중에서 인간개발과 기반시설 분야의 우선과제는 민생개선을 통한

30/ Ricardo Hausmann, Jason Hwang, and Dani Rodrik, "What You Export Matters," *Journal of Economic Growth*, vol. 12, no. 1 (2007), pp. 1~25; Dani Rodrik, "Industrial Policy for the Twenty-First Century," KSG Working Paper Series, no. RWP04-047 (Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2004), pp. 1~39.

포용성 확대에 초점을 맞추고 있고, 국정관리 개선과 재정자원 관리 분야의 우선과제는 정부개혁을 통한 경제관리의 효율성 및 책임성 제고 필요성을 강조하고 있다.

표 II-6 아시아개발은행 캄보디아 국가진단에서 제안한 우선과제

분야	핵심 우선순위
인간개발	<ul style="list-style-type: none"> • 보건 서비스를 확대하고 영양상태 개선을 독려하자 • 중등교육의 질을 개선하고 졸업률을 높이자 • 기술 및 직업 교육훈련을 위한 인가 및 인증 프레임워크를 마련하자
기반시설 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 발전설비를 확대하고 에너지 수입을 줄이자 • 농촌 전기사업을 강화하고 전기 보급률 확대를 위한 인센티브를 제공하자 • 포장 농촌도로 네트워크를 확대하자 • 농촌지역 소도시와 마을의 상하수도 시설을 개선하자
국정관리 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 반부패 기구를 강화하고 2010년 반부패법을 집행하자 • 공공부문 행정과 재정관리를 개선하기 위해 개발 파트너들과 협력하자 • 상업적 분쟁 해결을 위한 사법 역량을 개선하자
재정자원 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 공공투자 및 사회 서비스 수요 충족을 위해 세입 확보능력을 개선하자 • 정부의 조세징수 및 행정역량을 강화하자 • 직접세 비율을 높이고 기타 세입 및 저축 원천을 탐색하자

자료: Asian Development Bank, *Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism—Country Diagnostic Study* (Manila: Asian Development Bank, 2014), pp. xiv~xix를 참고해 필자 요약.

나. 세계은행의 캄보디아 국가진단 (2017년)

세계은행의 캄보디아 국가진단 보고서는 아시아개발은행보다 3년 늦은 2017년에 발간되었다. 세계은행 보고서는 <표 II-7>에서 보듯이 여섯 장으로 되어 있는데, 1장 서론을 제외하면, 본론은 2장에서 6장까지 다섯 부분으로 나뉜다. 앞 절에서 본 표준 가이드라인에 의하면, 국가진단에는 지난 시기의 발전추세, 성장의 제약요인,

포용성의 제약요인, 지속가능성 전망, 우선순위 과제 등 다섯 가지 내용이 들어가야 한다. 캄보디아 보고서에서는 2장과 3장에서 지난 시기의 발전추세를 보여주는데, 특히 3장에서는 경제성장과 빈곤퇴치의 성공요인을 살펴본다. 4장에서는 1절에서 경제 다변화 문제에 초점을 맞춰 성장의 제약요인을 검토하고, 2절에서 가계경제의 이동성 문제와 관련해 포용성의 제약요인을 진단한다.

표 II-7 세계은행의 2017년 캄보디아 국가진단 보고서 차례

1장 서론	
2장 캄보디아의 발전경로	<ul style="list-style-type: none"> • 분쟁 해결 이후 개방된 수출지향 경제로의 발전 • 취약한 국정관리와 높은 농촌인구 비중 등 남은 과제
3장 캄보디아의 성장 및 빈곤퇴치 요인은 무엇이었나?	<p>3.1 빈곤퇴치 성공요인: 일자리 창출과 농산물 가격 상승</p> <ul style="list-style-type: none"> • 저숙련 도시 일자리 창출과 농업부문의 확대 <p>3.2 주요 성장엔진: 노동집약적 상품 및 서비스의 수출</p> <ul style="list-style-type: none"> • 노동인구 증가, 노동생산성 향상 및 자본축적과 저축
4장 향후 10년 고도성장 및 형평성 개선의 지속을 위한 캄보디아의 과제는 무엇인가?	<p>4.1 경제적 다변화 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 수출: 대외경쟁력 하락과 무역특혜 축소 문제 • 사경제 부문 창출: 비공식 경제와 수수료 문제 • 직업능력: 기업의 수요에 부응하지 못하는 문제 <p>4.2 가계경제 이동성에 대한 제약</p> <ul style="list-style-type: none"> • 극빈 탈출 이후 사회경제적 이동성의 제한성 • 교육 및 토지 이용기회의 제한성 • 고질적인 영양부족이 학습성과와 인적자본 형성에 미치는 영향 • 건강 및 환경 충격이 사회경제적 이동성 성취를 제약하는 문제 • 공공 서비스 공급 문제가 인간개발 성과에 미치는 영향
5장 현 발전모델은 지속가능한가?	<p>5.1 거시경제와 공공재정의 지속가능성 관련 리스크</p> <ul style="list-style-type: none"> • 공공투자 수준 유지의 난점 • 신용평창으로 인한 거시금융 취약성 증대 <p>5.2 사회적 지속가능성 관련 리스크</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경제활동 참가의 성별 격차 문제 • 일부 집단이 경험하는 배제와 차별, 이로 인한 취약성 • 토지분쟁과 퇴거 문제 <p>5.3 환경적으로 지속가능한 발전을 위한 리스크와 기회</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자연자본의 질 저하를 초래하는 지속불가능한 경제활동

	<ul style="list-style-type: none"> • 기후 및 재난 리스크 • 도시 난개발로 인한 리스크와 성장 제약 • 자연자본에 대한 수요 간의 상충관계
<p>6장 캄보디아의 빠르고 포용적이며 지속가능한 발전을 촉진하기 위한 우선적 개입</p>	<p>6.1 발전 및 우선적 개입 영역 확정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경제성장 제약요인 • 가계자산 축적의 제약요인 <p>6.2 경로 1: 고도성장과 일자리 창출을 위한 경제적 경쟁력과 다변화 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기업 창업 및 운영 비용(전기 및 무역거래 비용 포함) 절감 • 기반시설 및 기계설비 구입을 위한 공공 및 민간투자 확대 • 신용평정에 따른 리스크의 경감을 위한 금융부문 규제 감독 강화 • 농업 현대화 촉진 <p>6.3 경로 2: 경제적 이동성 및 동반 번영을 촉진하기 위한 인적자산 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중등 및 대학교육 수준 제고를 통한 직업능력 향상 • 유년기에 대한 투자 • 빈곤 및 취약가구의 보호 <p>6.4 경로 3: 자연자본, 기후변화 대처능력, 지속가능한 도시 개발에 대한 투자를 통해 지속가능한 성장패턴 달성</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자연자본의 유지·개발 및 기후변화 대처능력 배양 • 통합적 도시개발을 통한 경쟁력 있고 지속가능하며 포용 적인 도시 진흥 <p>6.5 공공행정 및 공공재정 관리 개혁</p> <p>6.6 데이터 제약과 지식 격차 식별</p>

자료: World Bank, *Cambodia: Sustaining Strong Growth for the Benefit of All* (Washington, D.C.: World Bank Group, 2017), pp. 3~5.

세계은행 보고서는 아시아개발은행 보고서와 달리 지속가능성 문제를 상세히 분석한 것이 특징적이다. 이를 다룬 5장은 재정, 사회적 차별과 배제, 환경 문제와 관련한 지속가능성을 분석해 향후 캄보디아의 발전전망을 좌우할 리스크와 기회를 찾아낸다. 마지막 6장에서는 앞에서 본 발전의 여러 제약요인을 요약한 후, 이를 극복해 바람직한 발전경로로 가기 위한 세 가지 우선순위 과제를 제시한다.

이와 함께 공공행정과 자료·지식 개선 등 보완적인 과제도 제기한다.

이제 각 장의 주요 내용과 자료를 조금 더 자세히 살펴보자. 1장 서론에서는 국가진단 연구의 목적과 기대효과에 대해 논의한다. 캄보디아 정부는 2015년에 향후 10년을 위한 새로운 산업발전전략을 수립한 데 이어 장기적 발전비전인 ‘캄보디아 비전 2050’을 준비 중이었다. 세계은행 국가진단의 목적은 성장과 빈곤퇴치를 위한 지속 가능한 장기 발전경로를 탐색함으로써 캄보디아 정부가 전략적 우선순위를 올바르게 설정할 수 있도록 돕는 것이다.

지난 시기의 발전실적을 개관하는 2장과 3장은 아시아개발은행 보고서 1장(과 부분적으로는 4장)에 대응하지만 강조점과 이용 자료는 상당히 다르다. 아시아개발은행 보고서는 거시경제 및 산업 자료를 통해 전반적인 성장추세를 보여주는 데 주력했지만, 세계은행 보고서에서는 가계조사 자료를 통한 민생 실태 분석이 더 큰 비중을 차지한다. 먼저 2장에서는 1980년대까지의 내전 및 국제 분쟁, 1991년 파리 평화협정 이후 정부 재건과 대외관계 정상화, 경제개혁 등 캄보디아의 역사적 발전 맥락을 설명한 후, 정부 역량 부족, 부패, 농촌의 후진성 등 중요 문제점을 지적한다.

3장 1절에서는 캄보디아 정부가 민생 실태 파악을 위해 실시한 ‘사회경제조사’ 자료를 이용해 2004~2014년 기간 중 빈곤층 비율 하락, 불평등 완화, 가계자산 증가, 교육수준 상승, 취업 및 소득 증가 등 포용성 측면에서 주목할 만한 성과가 나타났음을 보여준다. 하지만 주변 동남아 나라들에 비해 캄보디아의 교육 및 건강 수준이 아직 많이 뒤처져 있다는 점도 함께 지적한다. 3장 2절에서는 대외무역과 국민계정 자료를 이용해 의류제품 수출 증가, 관광업 발전, 그리고 2007년 이후 농산물 가격 상승에 따른 농업생산 증가가 경제성장을 견인했음을 밝히는 한편, 주변 동남아 나라에 비해 투자와 저축이

부진하다는 점을 지적한다.

4장은 성장과 포용성의 제약요인을 살펴본다는 점에서 국가진단의 핵심 구성부분을 이룬다. 일반적으로 경제성장의 원천은 노동 공급, 자본축적, 생산성 증가 등 세 가지로 나뉘 볼 수 있는데, 노동 및 자본과 관련한 캄보디아의 발전전망은 밝은 편이다. 4장 서두에서는 총인구 대비 노동인구 비율 상승에 따른 ‘인구 보너스(demographic dividend)’가 장기간 계속될 가능성이 크고, 현재 낮은 편인 투자율을 올려 물적자본 및 인적자본 투자를 활성화하면 2050년까지 중상위 소득국으로 올라설 수 있다는 낙관적인 전망을 제시한다. 향후 성장추세를 결정할 관건은 성장원천의 세 번째 부분인 생산성을 어떻게 올릴 것인가에 있다. 4장 1절은 이 점과 관련해 성장의 제약요인을 진단한다.

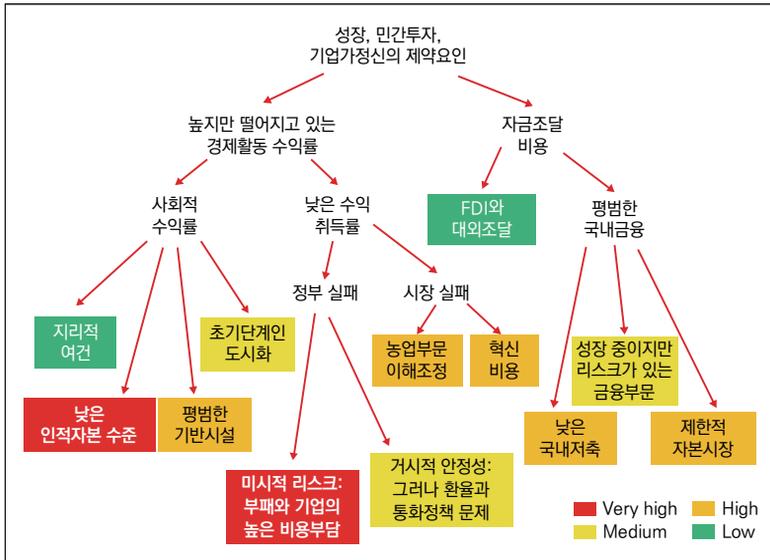
여기서는 아시아개발은행 보고서 4장에서 강조했던 것처럼 수출 산업이 저부가가치 의류산업에 집중되어 있고 수출시장도 확대 여지가 작은 미국, 유럽에 편중되어 있는 것을 중요 문제점으로 지적한다. 의류 부문은 임금과 노동생산성이 낮고 주요 원부자재를 해외에서 들여와 임가공한 후 수출하기 때문에 장기 지속적인 성장 잠재력은 크지 않다. 따라서 저부가가치 구조에 고착되지 않고 생산성과 부가가치가 더 높은 제품으로 다변화 및 고도화하는 것을 주요 발전 과제로 제기할 수 있다.

성장의 제약요인은 세계은행이 실시한 기업조사^{31/}와 비즈니스 환경 보고, 세계경제포럼의 기업임원 의견조사 자료 등을 이용해 평가하는데, 정부 부패가 심하고 행정상의 장애가 많으며 법원이 제 기능을 발휘하지 못하고 있어 결과적으로 기업의 비용 부담이 크다는

31/ World Bank, “Enterprise Surveys: Cambodia 2016 Country Profile,” (Washington, D.C.: World Bank, 2016), pp. 3~12.

점을 지적한다. 과거에 중요한 장애였던 기반시설, 특히 전기 문제는 2010년대 초중반에 대규모 전력투자가 이루어져 상당히 개선된 것으로 나타난다. 하지만 산업 노동자의 낮은 교육 및 직업능력 수준은 여전히 기업들에게 주된 문제점으로 인식되고 있다. 세계은행이 진단한 성장의 제약요인은 <그림 II-6>과 같이 요약할 수 있는데, 붉은색이 가장 높은 제약이고 주황색이 그 다음이며, 노란색은 중간, 초록색은 낮은 제약으로 평가된 것이다.

그림 II-6 세계은행이 평가한 캄보디아 경제성장 제약요인



자료: World Bank, *Cambodia: Sustaining Strong Growth for the Benefit of All* (Washington, D.C.: World Bank Group, 2017), p. 119.

4장 2절에서는 사회경제조사 자료를 이용해 포용성의 제약요인을 진단한다. 조사결과에 의하면 지난 시기의 양호한 성장 덕분에 극빈은 많이 퇴치되었으나 아직도 캄보디아인 다수가 가난하거나 경제적으로 취약한 상태에 있는 것으로 나타난다. 즉 경제적 안전을 확

보한 중산층은 제대로 형성되지 못한 상태이다. 생활조건(전기, 상하수도, 화장실, 가전제품 보유 등)도 다른 동남아 나라들보다 많이 뒤쳐져 있다. 가난한 캄보디아인들의 계층이동을 제약하는 요인들은 농촌에서 더 두드러진다. 농촌사회의 포용성을 제약하는 기본요인은 토지소유 불평등이다. 자기 소유 토지가 없거나 너무 적어서 가난한 농민층의 비중이 상당히 높다. 농촌에는 학교가 많지 않아 인적자본 형성을 통한 계층이동 기회도 제한적이다. 초등학교는 대부분 있지만 중학교가 없는 지역이 많아 농촌 출신 아동들의 중학교 진학률이 낮다. 또 하나 중요한 요인은 어린이들의 영양부족이다. 이로 인한 발육부진은 학습성과 부진으로 이어져 장기적으로 인적자본 수준을 낮추는 요인으로 작용한다. 교육과 건강 수준을 높이려면 정부의 사회 서비스 공급능력이 확대되어야 하는데, 캄보디아 정부는 재정자금과 행정역량이 모두 부족한 상태로 평가된다.

5장에서는 지속가능성 문제를 세 분야로 나눠 상세히 분석한다. 첫 번째는 재정적·거시경제적 지속가능성 문제다. 캄보디아는 국제사회의 개발원조를 많이 받았고 이것이 공공투자의 중요 재원이 되어 주었지만, 최근 무상원조 비중이 현저히 줄어들었다. 이에 대처해 캄보디아 정부는 조세수입을 늘리기 위한 노력을 기울여 GDP 대비 세입 비율을 많이 올리는 성과를 거두었다. 하지만 공공지출 관리능력이 부족해 투자가 효율적으로 이루어지지 못할 가능성이 우려된다.

두 번째는 사회적 지속가능성 문제인데, 이 부분은 포용성 문제이기도 하다. 가장 중요한 것은 남녀 격차다. 캄보디아의 여성 경제활동 참여율은 높지만 임금과 일자리의 질 측면에서 남녀 격차가 크다. 여성에 대한 노동 착취나 폭력, 특히 가정폭력 위험도 크다. 장

애인은 특별히 취약한 집단이며 사회적 차별과 배제로 극빈 상태에 처해 있는 경우가 많다. 농촌에서는 토지관리제도가 미흡한 것이 큰 문제로 지적된다. 오랜 분쟁으로 토지 기록이 상실되고 토지 등기 시스템은 확립되어 있지 않다. 이에 따른 토지 재산권의 불확실성은 토지에 대한 투자와 효율적 이용을 저해할 수 있다.

세 번째는 환경적 지속가능성 문제이다. 캄보디아의 자연자본은 풍부하고 다양해 경제성장에 큰 도움이 된 것으로 평가된다. 하지만 성장에 따라 환경이 파괴되고 자연자본이 훼손되는 문제점이 현저히 나타나고 있다. 캄보디아 전체 면적에서 60%에 달했던 산림 면적이 50% 아래로 떨어진 것이 대표적이다. 또 세계적인 기후변화에 따라 자연재해가 잦아지고 피해도 커질 것으로 우려된다. 급속한 도시화로 도시 난개발이 진행되어 저소득층 주거지역을 중심으로 도시환경이 급격히 나빠지는 것도 큰 문제이다. 결론적으로 캄보디아는 당장의 개발수요가 환경에 가하는 압력과 장기적인 환경 지속가능성 사이에서 균형을 잡아야 하는 난제에 직면해 있다.

마지막 6장에서는 경제·사회 발전을 위한 우선과제를 제시한다. 우선과제는 <표 II-8>에 요약된 바와 같이 총 10개 분야로 구성되어 있으며, 그중 기업 창설·운영비용 인하와 중등 및 대학교육 수준 제고 등 2개 과제에 가장 중요한 우선순위가 부여되어 있다. 기반시설 투자, 농업 현대화, 아동 초기 발달단계 투자, 자연자본 유지와 환경 대처능력, 공공행정과 재정관리 개혁 등 5개 분야도 중요 과제에 해당한다.

표 II-8 세계은행 캄보디아 국가진단에서 제안한 우선과제

발전경로	발전분야	우선 순위	이 분야 정책 옵션
I. 고도성장과 일자리 창출을 위한 경제 경쟁력 및 다변화 수준 제고	1. 기업 창설·운영비용 인하	최상	<ul style="list-style-type: none"> • 비즈니스 환경 개선과 비공식 수수료 억제를 위한 태스크포스 • 무역 원활화를 위한 원스톱 창구 개설
	2. 기반시설 및 기계설비에 대한 공공 및 민간투자 제고	상	<ul style="list-style-type: none"> • 공공투자 시행령 제정과 관련 매뉴얼 및 절차 확립 • 국내 채권시장 개발
	3. 금융부문에 대한 규제와 감독 강화	중	<ul style="list-style-type: none"> • 리스크 감독 방법 도입 • 위기 대비태세 향상과 금융 안전망 확립
	4. 농업 현대화 진흥	상	<ul style="list-style-type: none"> • 가치사슬 전반에 걸친 지식 및 기술 도입 촉진 • 농산물의 질 식품 안전 및 리스크 관리를 위한 시스템 및 이해관계자 역량 강화
II. 경제적 이동성과 동반변영 촉진을 위한 인적자산 구축	5. 중등 및 대학교육 수준 제고를 통한 직업능력 향상	최상	<ul style="list-style-type: none"> • 중학교 내실화 기준 실행 • 대학교육 및 직업교육 인가 및 질 보증 메커니즘 개선
	6. 아동 초기 발달단계에 대한 투자 (영양, 초등 이전 교육)	상	<ul style="list-style-type: none"> • 영양 개선을 위한 신속 개입 로드맵 실행 • 지역사회 센터를 통한 조기교육 기회 확대
	7. 예기치 못한 사건으로부터 가계경제 보호 (의료비용, 재난관리, 사회보호)	중	<ul style="list-style-type: none"> • 취약집단을 위한 보건기금 확대 • 빈곤층 선별지원 시스템 강화 및 조건부 현금지원 제도 수립
III. 자연자본, 환경 대처능력 및 도시개발에 대한 투자를 통해 지속가능한 성장패턴 확보	8. 자연자본 유지와 개발 및 환경 대처능력 향상	상	<ul style="list-style-type: none"> • 카르다몬 및 톤레삽 지역 자연자원 관리를 위한 통합적 접근법 채택 • 보호지역 및 수림의 지속가능한 유지·보전능력 향상
	9. 통합적 도시계획을 통한 경쟁력 있고 지속가능하며 포용적인 도시 진흥	중	<ul style="list-style-type: none"> • 통합적 도시계획 의제 실행 • 중앙집중적 하수도 네트워크와 고체 및 액체 폐기물 관리방안 개발

발전경로	발전분야	우선 순위	이 분야 정책 옵션
IV. 여러 분야 관련	10. 공공행정과 재정관리 개혁	상	<ul style="list-style-type: none"> • 인사관리제도 개선과 성과 모니터링 도입 • 공공 서비스 개선을 위한 시민 피드백 메커니즘 향상

자료: World Bank, *Cambodia: Sustaining Strong Growth for the Benefit of All* (Washington, D.C.: World Bank Group, 2017), pp. 18~19.

Ⅲ. 북한 경제발전 제약요인

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북한 경제발전 제약요인

1. 발전추세와 대외환경

이 장에서는 국제기구(세계은행, 아시아개발은행 등)의 표준적 국가진단 방법을 적용해 북한 경제발전의 제약요인을 살펴본다. 북한을 대상으로 국가진단을 실시하는 데에는 여러 가지 어려움이 따른다. 가장 큰 문제는 이용가능한 자료가 많지 않을 뿐 아니라 자료가 얼마나 현실을 잘 반영하는지도 분명치 않다는 것이다. 따라서 이들 자료를 해석할 때에는 세심한 주의를 기울여야 하고 다른 정보와 비교해 가며 신중하게 신뢰도를 평가해야 한다.

북한이 아직도 공식적으로 사회주의 계획경제 체제를 유지하고 있다는 것도 중요한 결림돌이다. 국가진단 대상이 되는 거의 모든 개도국은 자본주의 시장경제 체제를 채택하고 있으며, 국가진단에서 고려하는 변수 중 상당수는 시장경제라는 전제에서 나온 것이다. 따라서 북한에는 국가진단 방법을 그대로 적용하기가 어려운 면이 있다. 하지만 발전수준이 낮은 개도국은 시장경제 제도를 제대로 갖추지 못하고 있는 경우가 많다. 즉 장기적으로 건강한 시장경제를 구축해야 하는 것은 북한뿐 아니라 많은 개도국이 공통적으로 안고 있는 과제이며, 이 부분은 성장진단 프레임워크의 ‘정부 실패’와 ‘시장 실패’ 항목에서 고려할 수 있다.

북한이 정치·군사적 문제로 대외적 고립 상태에 있다는 것은 일반적 개도국과 가장 크게 다른 점이다. 북한은 한국전쟁 이래 서방 선진국과 교류가 거의 없거나 매우 제한적인 상태에 있었으며, 최근에는 유엔 안보리 제재 강화와 코로나19로 인한 국경봉쇄로 대외경제관계가 거의 끊기다시피 했다. 코로나19의 종식으로 향후 대외무역은 어느 정도 회복될 수 있으나 유엔 제재는 지속되므로 대외적 고립에서 충분히 벗어나기는 어려울 것이다. 대외적 고립은 일반적 국가진단에서는 고려하지 않는 변수이지만 북한의 경우에는 핵심사안으로 볼 수 있다.

마지막으로 고려할 문제점은 지금으로서는 북한 당국과의 협조가 불가능하다는 것이다. 일반적인 국가진단에서는 국제기구 전문가들이 일방적으로 진단작업을 실시하는 것이 아니라 반드시 해당 국가 정부 및 이해관계자들(기업, 단체, 국민)의 협조와 참여를 구하도록 하고 있다. 진정한 개발주체인 현지 당국자들과 이해관계자들의 협조와 참여가 있어야 그 나라의 특수한 사정을 구체적으로 고려한 국가진단이 가능하며, 우선순위 개발과제도 더 현실적으로 선정할 수 있기 때문이다. 북한의 경우에도 북측 당사자들의 협조와 참여가 없는 상태에서는 제대로 된 국가진단을 할 수 없는 것이 당연하다. 이상의 여러 문제점을 고려할 때 본 연구는 본격적인 국가진단이라기보다는 향후 조사작업을 위한 예비적이고 실험적인 시도에 불과하다고 할 수 있다.

가. 1990년대 이래의 장기추세

국가진단의 첫 번째 부분에서는 기존 발전추세를 개관함으로써 경제의 현주소를 확인하고 장기적 발전을 위한 과제를 제기한다. 여기에 필요한 가장 중요한 자료는 국민계정, 즉 국민소득 또는 국내총생산(GDP) 관련 통계이다. 북한 당국은 1960년대 초 이후 국민소

특 자료를 발표하지 않고 있으며 국민계정을 작성하고 있는지 여부도 분명치 않다. 이 때문에 북한 외부에서 추정한 자료를 쓸 수밖에 없는데 현재 이용가능한 자료 중에서 가장 널리 쓰이는 것은 한국은행(이하 한은) 추정치이다.

한은의 추정에 의하면 1990년대 이래 북한의 경제성장은 <그림 III-1>에서 보듯이 크게 세 국면으로 나뉘 볼 수 있다. 첫째는 1990~1998년 1차 위기, 둘째는 1999~2016년 회복, 셋째는 2017년 이후 2차 위기이다. 한은 추정치가 보여주는 이런 추세는 개략적으로는 믿을 만하다. 하지만 1990년대 말 이후 회복국면의 성장률은 전반적으로 과소 추정되었을 가능성이 커 보인다.^{32/} 한은 추정에 의하면, 2010년대 중반 북한의 1인당 실질 GDP(물가상승의 영향을 제거한 2015년 불변가격 기준 수치)는 이른바 ‘고난의 행군’이 시작되어 경제가 급격히 붕괴하고 있던 1990년대 중반과 비슷한데, 이는 여타 자료 및 정보가 알려주는 북한의 경제실태와 잘 어울리지 않는다.

탈북민, 북한 체류·방문자, 국제기구, 위성사진, 교역상대국 무역통계 등을 통해 수집된 여러 자료와 정보를 살펴보면, 회복국면에서 식량사정은 많이 개선되고 시장이 널리 발달하는 한편 대외무역이 크게 증가하고 각종 건설사업도 활발해졌음을 알 수 있다. 그 결과 2010년대 중반 북한의 1인당 실질 GDP는 1990년대 중반보다 한층 높은 수준에 이르렀을 가능성이 커 보인다.^{33/}

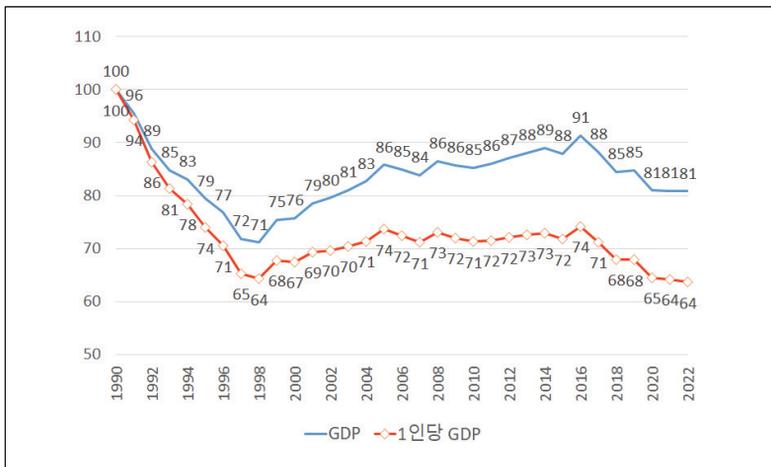
한은이 북한의 경제회복 정도를 과소추정하게 된 주된 이유는 한은의 추정이 국영경제 부문을 대상으로 수집된 관계기관 자료에 의해 이루어지기 때문으로 추측된다. 1990년대 경제위기 이후 북한에

32/ 이 문제에 대한 더 상세한 논의는 김석진, “최근 북한경제 연구 현황과 과제,” 『통일과 평화』, 제11집 1호 (2019), pp. 36~44 참조.

33/ 홍제환·김석진, 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』 (서울: 통일연구원, 2021), pp. 151~198.

서는 많은 주민이 자구책으로 개인농사(소토지 농사와 개인축산), 개인장사, 개인서비스업 등 사경제 활동에 나섰으며 북한 당국도 대체로 이를 묵인하는 정책을 폈다. 그 결과 사경제 부문의 규모와 비중은 장기적으로 커지는 추세를 보였다.^{34/} 또한 그 질적 수준도 점차 높아져 무역업, 도매업, 운수업, 건설업, 심지어 광업과 제조업에서도 개인사업이 발달해 경제회복에 크게 기여했는데, 한은 추정에는 이런 부분이 반영되어 있지 않다.

그림 III-1 한국은행의 북한 실질 국내총생산(GDP) 추정치 (1990년 = 100)



자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr>) 자료를 이용해 필자 계산 (검색일: 2023.8.17.).

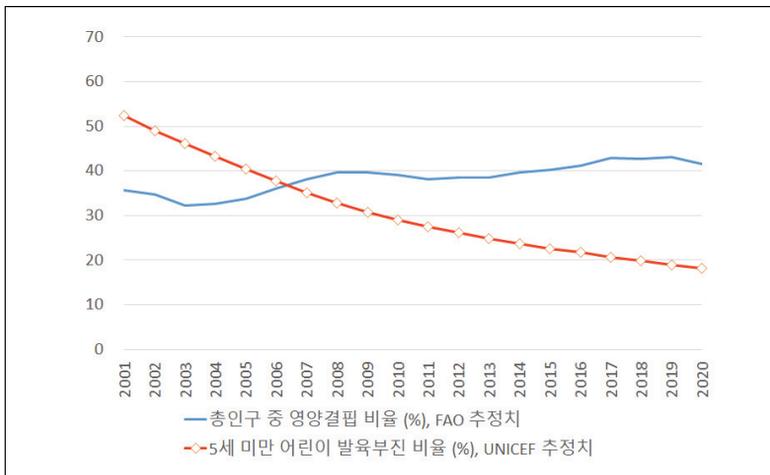
주: 2015년 불변가격 기준 실질 국내총생산 자료를 1990년 = 100 기준 지수로 변환.

34/ 이와 관련해서는 많은 연구문헌이 있는데, 그중 필자가 참여한 연구로는 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014) 참조, 사경제 부문의 비중 확대를 보인 연구로는 이종규, 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』 (세종: 한국개발연구원, 2016), pp. 56~62; 양문수·윤인주, “북한기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석,” 『통일연구』, 제20권 2호 (2016), pp. 45~88 참조. 북한의 시장 발달 실태에 대한 기초조사 자료로는 홍민외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016); 홍민·차문석·김혁, 『2022 북한 공식시장 현황』 (서울: 통일연구원, 2022) 참조.

사경제의 발달을 고려하지 않으면 북한경제의 실태를 오해하게 된다는 점은 식량사정에 관한 지표에서도 찾아볼 수 있다. <그림 III-2>는 북한주민 영양상태에 관한 국제기구의 두 가지 추정치인데, 두 수치가 보여주는 추세가 전혀 다르다. 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF)의 5세 미만 어린이 발육부진(stunting) 비율 추정치는 장기적으로 많이 하락해 식량사정이 크게 좋아졌음을 보여주지만, 유엔식량농업기구(United Nations Food and Agriculture Organization: FAO)의 총인구 중 영양결핍(undernourishment) 비율 추정치는 오히려 약간 상승해 식량사정이 다소 나빠졌음을 시사한다.

그림 III-2 국제기구의 북한주민 영양상태 추정치

(단위: %)



자료: World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 24, 2023).

주: 총인구 중 영양결핍 비율(prevalence of undernourishment, % of population)은 유엔식량농업기구(FAO) 추정치이고, 5세 미만 어린이 발육부진 비율(prevalence of stunting, height for age, modeled estimates, % of children under 5)은 유엔아동기금(UNICEF) 추정치. 발육부진(stunting)은 연령 대비 신장 비율이 국제준거집단 중위값 대비 -2 표준편차 미만인 경우를 말하며 만성 영양부족(chronic malnutrition)의 결과로 이해되고 있음.

두 수치 중에서 UNICEF 추정치가 훨씬 더 믿을 만한데, 그렇게 판단하는 근거는 2000년대 초 이후 장기적으로 식생활 수준이 계속 높아졌음을 일관되게 보여주는 여러 탈북민 조사결과이다.^{35/} FAO 추정치는 북한 당국이 제공한 곡물 생산량 통계(대부분 협동농장 생산량)를 이용해 나온 것인데, 여기에는 회복국면에서 크게 발전한 개인농사의 생산물(각종 부식용 식품) 대부분이 포함되어 있지 않다. 또한 그동안 시장이 크게 발달해 식량·식품의 유통·분배 효율성이 크게 향상되었다는 점도 고려되어 있지 않다.

북한경제의 회복을 가져온 또 하나 중요한 요인은 대외경제관계 확대였는데, <그림 III-3>에서 보듯이 2010년대에 중국과의 교류가 그 이전 시기 대비 몇 배 규모로 크게 확대된 것이 특히 중요한 변화였다. 개성공단이 문을 닫기 전까지는 남북교역 규모도 제법 컸지만 개성공단 관련 교역은 남한에서 설비와 원부자재를 들여가 완제품을 만들어 다시 가져오는 임가공이어서 북한에 남는 부가가치는 얼마 되지 않았다. 중국과의 교역에서는 임가공 비중이 훨씬 낮았으며 북한이 필요로 하는 물자 대부분도 중국에서 수입되었다. 또한 개성공단을 제외한 대북한 직접투자도 중국기업이 주류를 이루었고 해외 파견 노동자 중 상당수가 중국에서 일했던 점까지 고려하면 북한의 대외경제에서 중국이 차지하는 중요성은 절대적이었다.^{36/}

35/ 정은미, “북한이탈주민조사를 통해 본 북한 민생 실태,” 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 123~130.

36/ 홍제환·김석진, 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』, pp. 95~150; 최장호 외, 『김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망』 (세종: 대외경제정책연구원, 2022), pp. 59~167. 한중일 3국을 제외한 나머지 나라와 북한 간 무역은 얼마 되지 않으므로 여기서는 고려하지 않아도 무방하다. 북한 대외무역 자료에 대한 상세한 연구로는 김민정·김다을, “북한 장기 수출입 데이터 재구축 및 분석,” BOK 경제연구, 제2023-9호 (한국은행, 2023), pp. 1~73 참조.

그림 III-3 북한과 한중일 3국 간 무역 추세

(단위: 억 달러)



자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계 대외무역 및 남북교역 자료를 이용해 필자 계산 (검색일: 2023.5.24). 2022년 자료는 KOTRA, 『2022 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2023), p. 3.

주: 중국이 북한에 공급하는 원유(북한의 원유수입)가 포함된 수치임.

사경제 활동이 활발해지긴 했지만 지금도 북한의 거의 모든 기업과 농장은 당국의 통제 아래에 있으며 국영경제 부문은 사경제 부문보다 훨씬 규모가 클 것으로 추정된다.^{37/} 따라서 북한 당국의 경제정책도 발전추세에 큰 영향을 미쳤을 것이다. 회복국면에서 북한 당국의 정책은 어떤 면에서는 전향적이었고 어떤 면에서는 퇴행적이었다. 먼저 주목할 점은 북한 당국이 1990년대에 급격히 붕괴했던 국영산업을 재건하기 위해 상당한 노력을 기울였으며 그 결과 꽤 많은 기업들이 신설되거나 재건되거나 현대화되었다는 것이다.^{38/} 여기에는 중국으로부터의 기계설비 수입이 큰 도움이 되었다. 얼마나

37/ 최지영, “북한 이중경제 사회계정행렬 추정을 통한 비공식부문 분석,” BOK 경제연구, 제2016-14호 (한국은행, 2016), pp. 1~35.

38/ 2000년대 국영 산업의 회복세에 대해서는 이석기 외, 『2000년대 북한의 산업과 기업』 (서울: 산업연구원, 2010); 2010년대에 대해서는 이석기·변학문·나혜선, 『김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책』 (세종: 산업연구원, 2018) 참조.

많은 투자가 이루어졌고 주요 제품 생산량은 얼마나 늘어났는지, 그 질은 얼마나 좋아졌는지 알려주는 통계는 구할 수 없지만, 소비재를 생산하는 경공업이 크게 발전한 것은 분명해 보이며, 중화학공업도 얼마간 재건되었을 가능성이 커 보인다. 김정은 시대 들어 ‘우리식 경제관리 방법’이라는 이름으로 기업과 농장의 관리제도, 재정·금융, 대외무역 등 국영경제 전반에 걸친 개혁정책을 실시했던 것도 흔히 긍정적으로 평가된다.^{39/}

하지만 김정일 시대는 말할 것도 없고 김정은 시대에 내세운 ‘경제 건설과 핵무력 건설의 병진노선’(2013), ‘2016~2020년 국가경제발전 5개년 전략’(2016) 등 주요 발전전략은 경제위기 이전 전통적 사회주의 시대와 마찬가지로 중화학공업 중심의 자립경제 노선을 고수했다. 이 노선은 국영 계획경제 그 자체의 결함과 함께 북한경제의 근본적 실패를 초래한 주된 원인이었다. 이런 노선은 효율성과 생산성을 떨어뜨리고 자원과 인력의 낭비를 초래해 성장 잠재력을 훼손할 가능성이 크다. 북한 당국이 스스로 인정한 바와 같이 2016~2020년 5개년 전략은 실패하고 말았는데, 이렇게 된 데에는 제재의 영향뿐만 아니라 발전전략 자체의 결함도 적지 않은 몫을 한 것으로 보인다.^{40/} 큰 관심을 끌었던 ‘우리식 경제관리 방법’도 소유제도 개혁이 결여된 국영경제 관리방법의 부분적 조정에 불과하다는 점에서 큰 성과를 기대하기는 어려운 것이었다.^{41/}

이상의 논의를 종합해 보면, 북한은 1990년대에 심각한 경제난을 겪었지만 2000년대 들어 2010년대 중반까지는 사경제의 발달, 대외 경제관계 확대, 국영경제 재건에 따라 어느 정도 경제회복을 이루어

39/ 이에 대해서도 많은 문헌이 있는데, 대표적 연구로는 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리 방법’을 중심으로』(세종: 산업연구원, 2018) 참조.

40/ 김석진, “북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까,” pp. 1~8.

41/ 홍재환·김석진, 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』, pp. 58~88.

낸 것으로 보인다. 회복국면의 실제 성장률이 어느 정도였는지 정확히 알기는 어려우나 한은 추정치보다는 연평균 1~2% 포인트 더 높았을 가능성이 크다.^{42/} 이 정도면 별 차이 아닌 것처럼 생각될 수도 있지만 작은 추정오차도 장기간 누적되면 상당히 큰 격차로 이어진다는 점을 고려해야 한다.

한편 북한의 발전추세를 다른 개도국과 비교해 보면 향후 잠재력에 대한 시사점을 얻는 데 도움이 된다. 회복국면에서 북한의 실제 성장률이 한은 추정치보다 더 높았다 하더라도 <표 III-1>을 보면 다른 아시아 개도국들에 비하면 훨씬 낮았음을 알 수 있다.^{43/} 북한 경제가 어느 정도 회복되긴 했으나 이 시기 성장률은 잠재력에 한참 못 미치는 미약한 수준이었다는 뜻이다. 중국은 말할 것도 없고 동남아 주요 개도국은 모두 지난 30년 동안 연평균 5~10% 정도의 양호한 성장실적을 기록했으며, 그 결과 이들 나라의 1인당 소득은 <표 III-2>에서 보듯이 30년 전의 3~5배 수준으로 상승했다.^{44/}

42/ 가령, 통계에 포착되지 않은 비공식 부문의 비중이 1999년 공식부문 대비 10%에서 2016년 30%로 올라갔다고 가정하고 계산해 보면, 1996~2016년 기간 중 비공식 부문을 포함한 실제 GDP의 연평균 성장률은 1% 포인트 정도 올라간다. 또한 2010년대 전반기에는 공식 부문 성장률도 1% 포인트 정도 과소추정 되었다는 연구들이 있다. 양운철·장형수, “한국은행의 북한경제 성장률 추정치 평가,” 세종 정책 브리핑, no. 2017-21 (세종연구소, 2017), pp. 1~22; 김병연, “김정은 체제의 북한경제,” 윤영관 편저, 『북한의 오늘 II』 (서울: 늘봄플러스, 2019), pp. 90~97.

43/ <표 III-1>에 나오는 아시아 개도국 성장률 공식통계도 다소 부정확할 가능성이 크다. 예를 들어 다음 연구의 대안적 추정치에 의하면 1978~2012년 기간 중 중국의 성장률은 공식통계보다 연평균 2.6% 포인트 낮았던 것으로 나타난다. Harry X. Wu and The Conference Board China Center, “China’s Growth and Productivity Performance Debate Revisited: Accounting for China’s Sources of Growth with a New Data Set,” Economics Program Working Paper Series EWP#14-01 (New York: The Conference Board, 2014), pp. 1~101. 하지만 이런 오차를 고려하더라도 이들 나라가 모두 양호한 성장실적을 보인 것은 분명하다.

44/ 국가 간 소득수준 비교는 명목환율로 환산된 달러 표시 1인당 GDP가 아니라 구매력 기준(purchasing power parity: PPP)으로 환산된 달러 표시 1인당 GDP로 하는 것이 더 적절하다. <표 III-2>는 세계 각국 소득수준(구매력 기준 1인당 GDP)의 장기 시계열로 널리 공신력을 인정받고 있는 네덜란드 흐로닝헨 성장발

표 III-1 북한과 아시아 개도국 시기별 연평균 성장률 추이

(단위: %)

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2016	2016-2022
북한	-4.5	-0.9	2.5	-0.1	1.1	-2.0
미얀마	5.4	7.8	12.9	11.5	7.3	0.6
캄보디아	6.6	7.4	9.3	6.7	7.1	4.3
라오스	6.2	6.2	6.2	8.0	7.7	3.6
방글라데시	4.5	4.8	5.1	6.1	6.5	6.5
베트남	8.2	7.0	6.9	6.3	6.3	5.8
중국	12.3	8.6	9.8	11.3	7.7	5.5

자료: (1) 북한은 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr>) 자료를 이용해 필자 계산 (검색일: 2023.5.30). (2) 다른 나라는 World Bank, World Development Indicators 자료를 이용해 필자 계산. (<<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 30, 2023). 단, 캄보디아의 1990~1995년 성장률은 IMF World Economic Outlook Database (April 2023) 자료를 이용해 계산. (<<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>> (Accessed May 30, 2023).

주: 연평균 성장률은 각 시기 출발연도가 기준이 되는 '복리 개념 연평균 성장률(compound annual growth rate)' 을 의미함.

표 III-2 아시아 개도국 구매력 기준(PPP) 1인당 GDP 추이

(단위: 2011년 불변가격 기준 달러)

	미얀마	캄보디아	방글라데시	라오스	베트남	중국
1990	1,253	1,404	1,006	1,481	1,634	2,982
2000	1,843	1,659	1,485	2,262	2,773	4,730
2010	3,773	2,427	2,599	4,114	4,572	9,658
2018	5,838	3,629	4,099	6,451	6,814	13,102

자료: Groningen Growth and Development Centre, Maddison Project Database 2020, (<<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020>> (Accessed May 30, 2023).

주: 흐로닝헨 성장발전센터가 추정한 구매력 기준(purchasing power parity: PPP) 1인당 GDP. 물가상승의 영향을 배제해 시점 간 비교를 가능케 하기 위해 2011년 불변가격 기준으로 조정한 실질 수치임.

전센터(Groningen Growth and Development Centre)의 매디슨 프로젝트 데이터베이스(Maddison Project Database)를 인용한 것이다. 공식적으로는 세계은행이 국제 소득비교 프로그램에 따라 추정한 구매력 기준 수치가 더 자주 이용되지만, 이것은 공식 성장률 통계에 오차가 있을 경우 과거의 소득수준을 크게 잘못 평가하게 되는 문제점이 있다. 매디슨 프로젝트 데이터베이스는 이런 오차를 상당 부분 바로잡은 자료이다.

특히 강조해야 할 점은 이들 나라가 1990년대 후반 동아시아 외환 위기, 2000년대 후반 세계 금융위기 같은 대외적 충격을 무난히 넘기고 장기 지속적인 성장을 이루어냈다는 사실이다. 이들 나라는 모두 1990년대 초에는 세계은행의 4단계 소득수준 분류(저소득, 중하소득, 중상소득, 고소득)에서 가장 낮은 저소득국으로 분류되어 있었지만, 중국은 1990년대 후반, 베트남은 2000년대 말, 나머지 나라는 2010년대 중반에 중하소득국으로 격상되었고, 중국은 2010년부터 중상소득국으로 한 번 더 격상되었다.^{45/} 나머지 나라도 2020년대 또는 2030년대에는 중상소득국으로 발전할 가능성이 커 보인다.

과거에 북한 못지않게 가난했던 아시아 개도국의 발전사례는 북한에게 희망적인 시사점을 던져준다. 이들 나라는 모두 국내 경제제도를 시장지향적 방향으로 개혁하는 한편 국제사회와의 관계를 정상화하고 대외경제교류를 늘림에 따라 좋은 성장실적을 달성할 수 있었다. 또한 이들의 개혁·개방은 모두 전면적·급진적이지 않았고 부분적·점진적이었다. 북한도 정치·군사적 문제를 해결하고 국제사회와의 관계를 정상화할 경우 신중하고 점진적인 전략 전환만으로도 양호한 성장궤도로 들어설 가능성이 크다.

나. 유엔 제재와 코로나19의 영향

성장률은 높지 않았지만 그래도 꾸준히 회복세를 이어가고 있던 북한경제는 유엔 안보리 제재와 코로나19로 대외경제교류가 대폭 축소됨에 따라 2017년부터 하락세로 전환해 다시 한번 위기를 경험하고 있는 것으로 보인다. 이번 북한의 경제난이 얼마나 심각한지

^{45/} 세계은행의 소득수준 분류에 대해 상세한 사항은 세계은행 자료해설 사이트의 해당 항목 참조. World Bank, "Data: How does the World Bank classify countries?" <<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>> (Accessed June 1, 2023).

정확히 평가하기는 어렵다. 한은의 추정에 의하면 <그림 III-1>에서 보듯이 2021~2022년의 1인당 실질 GDP는 1990년대의 최저점이었던 1998년과 거의 같은 것으로 나타난다. 하지만 이는 사경제 부문 의 발전을 반영하지 않은 과소추정일 가능성이 크다. 회복국면의 실제 성장률이 한은 추정치보다 더 높았다면 현재 북한의 1인당 GDP는 ‘고난의 행군’ 때보다는 한층 더 높을 것이다. 한편 유엔 제재가 크게 강화된 이후인 2016~2022년 만 6년 동안의 연평균 성장률 추정치는 -2.0%인데, 이 수치는 이번 2차 위기가 1990년대 1차 위기 보다는 덜 심각함을 시사한다.^{46/}

유엔 안보리는 북한의 1차 핵실험 직후인 2006년 10월부터 대북 제재를 시작했지만 2015년까지는 무기와 군수물자 관련 제재에 초점을 맞췄고 일반적인 대외경제교류는 차단하지 않았다. 그러나 북한이 2016~2017년에 여러 차례 핵실험과 장거리 탄도 미사일 발사 시험을 계속하며 핵 개발 수준을 크게 높이자 이에 대응해 다섯 번에 걸쳐 제재를 크게 강화했다. 새로운 제재는 북한의 주요 수출품목 대부분의 수출(대북한 수입) 금지, 일부 중요 품목 수입(대북한 수출) 금지 및 제한, 북한과의 금융거래 금지, 북한과의 합작사업 금지, 북한 노동자 해외취업 금지 및 해외파견 노동자 송환 등 매우 강도 높은 조치로 구성되었다.^{47/} 요컨대 상품수출을 비롯한 북한의

46/ 북한 당국은 유엔에 제출한 보고서에서 2015~2019년 기간 중 연평균 GDP 성장률은 5.1%, 연평균 1인당 GDP 성장률은 4.6%였고 제재 이후인 2018년과 2019년에도 1인당 GDP가 각각 4.0%와 4.3% 성장했다고 밝힌 바 있다. 제재로 인한 대외경제 교류의 감소 폭을 고려할 때 이는 완전히 비현실적인 수치이다. Government of the Democratic People's Republic of Korea, *Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development* (June 2021), p. 29 및 p. 61. 이 보고서는 유엔 지속가능발전을 위한 고위급 정치포럼(United Nations High Level Political Forum on Sustainable Development) 웹사이트에서 볼 수 있다. <<https://hlpf.un.org/countries/democratic-peoples-republic-of-korea>> (Accessed May 24, 2023).

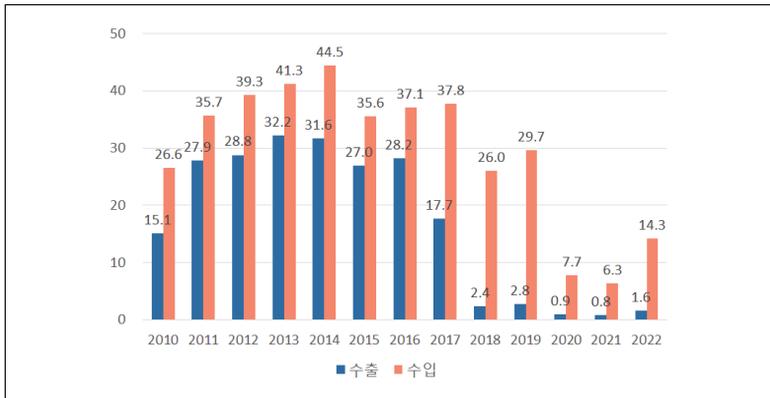
47/ 유엔 안보리 대북제재에 대해 상세한 사항은 장형수·김석진, “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점,” 『현대북한연구』, 제22권 1호

외화벌이 채널은 대부분 차단하되 상품수입은 일부 중요 품목만 제한하고 나머지 품목은 허용한 것이다.

〈그림 III-4〉에서 보듯이 제재 효과는 2017년부터 나타나기 시작하고 2018년부터는 더욱 본격화되었다. 2018년 이후 북한의 수출은 제재 이전 대비 10분의 1 아래로 줄어들었다. 수입은 2018~2019년에는 제재 이전 대비 3분의 2를 조금 넘는 수준을 유지했으나 2020년 코로나19로 국경이 봉쇄되면서 5분의 1 아래로 떨어졌다가 2022년 하반기부터 증가세로 돌아서 2023년에는 2018년 수준에 근접할 만큼 회복될 것으로 전망된다. 요컨대 수출에서는 제재 영향이 뚜렷이 나타났지만 수입 감소 폭은 생각만큼 크지 않았다. 유엔 제재로 더 이상 외화벌이를 하기 어려워졌는데도 어떻게 해서 북한은 상당한 수준의 상품수입을 계속할 수 있었을까?

그림 III-4 2010년 이후 북한의 수출입액(남북교역 제외) 추이

(단위: 억 달러)



자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계 대외무역 자료 (검색일: 2023. 7.31.), 2022년 자료는 KOTRA 『2022 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2023), p. 3.

주: 중국이 북한에 공급하는 원유(북한의 원유수입)가 포함된 수치임.

(2019), pp. 10~14; 이종규, “제5장 대북제재와 북한의 대외무역,” 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』 (세종: 한국개발연구원, 2021), pp. 96~99 참조.

첫째, 제재 이전에 축적된 외화보유액이 상당히 많이 있었던 것으로 보인다. 관련 자료가 부족해 북한의 외화보유액이 정확히 얼마나 되었는지 알기는 어렵지만 2016년 말에 47~80억 달러(장형수 추정치) 또는 106억 달러(임수호 추정치)가 있었으며, 그 후 점차 줄고 있으나 아직도 최소한 수십억 달러 이상의 상당한 금액이 남아 있다는 추정 결과를 참고할 수 있다.^{48/} 둘째, 북한은 제재를 회피해 밀수출 및 기타 방법으로 외화를 벌고 있는 것으로 보인다. 유엔 안보리 대북제재위원회(UN Security Council Committee established pursuant to resolution 1718) 전문가 패널이 추적한 바에 의하면, 북한은 석탄 밀수출, 어업권 판매, 사이버 금융 범죄 등의 방법으로 계속 외화를 벌고 있다고 한다. 하지만 이렇게 벌어들인 외화 규모는 제재 이전에 비하면 훨씬 적어서 제재를 무력화할 만한 수준에 이르지 못하는 것으로 판단된다.^{49/}

유엔 제재는 외화벌이 차단에 초점을 맞추고 있지만 그 목적은 결국 상품수입을 어렵게 함으로써 북한 내부경제에 타격을 가하는 데 있다. 제재와 코로나19가 진행되는 동안 어떤 품목 수입이 얼마만큼 줄었고, 그 결과 북한경제는 어떤 어려움을 겪었을까?^{50/}

48/ 장형수, “제7장 국제사회의 대북제재가 2016~2020년 북한 외화수급에 미친 영향,” 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』 (세종: 한국개발연구원, 2021), pp. 180~205; 장형수, “2022년 북한경제 동향 및 2023년 전망: 외화수급과 외화보유액을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 12월호 (2022), pp. 63~67. 북한의 외화보유액이 이보다 훨씬 더 많았을 것으로 추정된 연구도 있다. 임수호, 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 50~69; 임수호·김성배·이기동, 『북한의 주요 불법거래 수입 추정: 2017~2021년의 시기를 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2022), pp. 1~24.

49/ 더 자세한 내용에 대해서는 김석진, “북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미,” (통일연구원 Online Series CO 21-12, 2021.4.12.), pp. 1~9, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/e11043bf-39f0-4698-a0d9-24942d373f2c>> (검색일: 2023.3.1.); 황수환 외, 『미국의 경제제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2023), pp. 177~195.

50/ 제재가 북한 내부경제에 미친 영향에 대해 더 상세하고 엄밀한 분석으로는 김규철,

첫째, <표 III-3>에서 보듯이 가장 먼저 영향이 나타난 부분은 유엔 안보리가 2018년부터 북한의 수입을 금지한 품목들, 즉 기계류, 전기기기, 자동차, 철강제품 등이다. 이들 품목은 광업, 제조업, 건설업, 운수업 등에서 자본재로 흔히 사용되므로 이들의 수입이 중단되면서 북한의 투자활동에 큰 차질이 생겼을 것이다. 앞에서 언급한 경제발전 5개년 전략의 실패도 그 중요한 원인 중 하나를 여기에서 찾을 수 있다.⁵¹⁾ 주목해야 할 것은 자본재 수입 중단으로 인한 투자 차질 규모는 수입 감소분보다 몇 배 컸을 가능성이 크다는 점이다. 알기 쉽게 예를 들면 한 개 공장 신설에 100대의 기계가 필요한데 그중 수입해야 하는 기계는 10대에 불과하더라도 수입기계가 들어오지 않으면 공장 완공이 불가능해지거나 또는 오랜 기간 지연될 가능성이 크다. 이런 경우에는 90대의 국내생산 능력도 쓸모없어지는 셈이다. 투자 차질은 생산능력 확충을 저해할 뿐 아니라 장기적으로는 기존 생산능력 유지마저 어렵게 해 성장 잠재력을 훼손할 가능성이 크다.

둘째, 플라스틱 제품이나 섬유·직물처럼 산업용 중간재로 사용되는 품목들의 수입은 코로나19 발생 이후 큰 폭으로 줄어들었다. 하지만 이에 따른 타격은 생각만큼 크지는 않았을 것으로 보인다. 북한이 제조업 생산을 위해 수입하는 중간재는 본래 많지 않았다. 플라스틱과 세라믹 제품은 전자재나 농자재로 많이 이용되었고 고무제품의 절반 이상은 자동차 타이어였으며 섬유·직물은 임가공 수출용 원부자재로 들어온 경우가 많았다. 그 외의 중간재 품목들은 수입 규모가 얼마 되지 않았다. 단, 섬유·직물은 유엔 제재로 임가공 수출이 중단된 후에도 상당한 규모로 수입되었는데, 이 부분이 밀수

“대북제재가 무역을 통해 북한의 산업에 미친 영향: 농림어업, 광업, 제조업을 중심으로,” 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』 (세종: 한국개발연구원, 2021), pp. 140~179 참조.

51/ 김석진, “북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까,” pp. 2~4.

출용 의류 생산에 이용되었는지 국내용 의류 생산에 이용되었는지는 분명치 않다. 또 하나 주목할 부분은 필수 농자재인 비료의 수입 감소인데, 이것은 농업생산에 다소 부정적인 영향을 미쳤을 가능성이 커 보인다. 농촌진흥청 추정결과에 의하면 비료가 거의 수입되지 않은 2020년과 2022년은 지난 10년 중에서 북한의 식량작물 생산량이 가장 적었던 해이다.^{52/}

표 III-3 북한의 주요 자본재, 중간재, 내구소비재 대중국 수입액 추이 (단위: 백만 달러)

	기계류 (HS 84)	전기 기기 (HS 85)	자동차 (HS 87)	철강 제품 (HS 72, 73)	섬유· 직물 (HS 50~ 60)	플라 스틱 제품 (HS 39)	세라믹 제품 (HS 69)	고무 제품 (HS 40)	종이 (HS 48)	비료 (HS 31)
2010	245	191	160	123	243	84	15	51	29	41
2011	277	251	221	143	375	111	22	76	42	96
2012	293	267	233	145	423	131	30	91	45	70
2013	263	254	240	193	510	142	34	82	43	62
2014	310	420	211	180	542	193	48	86	53	32
2015	252	332	196	174	456	168	50	75	54	20
2016	269	315	255	183	519	205	47	79	62	38
2017	268	338	202	146	587	231	66	60	66	36
2018	7	8	2	1	393	222	58	56	64	85
2019	1	3	0	0	489	275	69	63	67	43
2020	0	0	0	0	49	36	7	24	16	5
2021	0	0	0	0	17	36	4	31	9	24
2022	0	0	0	0	123	117	13	62	34	5
2023(상)	0	0	0	0	133	97	23	40	25	56

자료: 한국무역협회, K-stat, 중국무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>> (검색일: 2023.7.31.).

주: HS(Harmonized System)는 국제표준 무역품목 분류 코드를 의미함.

^{52/} 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계 농림수산업 식량작물 생산량 자료 (검색일: 2023.6.5.).

셋째, <표 III-4>에서 보듯이 식품과 소비재의 수입도 코로나19가 진행되는 동안 대폭 줄어들었다. 북한이 수입한 식품의 대부분은 곡물(쌀과 밀가루), 식용유, 수산물, 과일, 당류 등 5개 범주로 분류해 볼 수 있는데, 이들 식품의 수입 증가는 2010년대 북한의 식생활 향상에 크게 기여했던 것으로 보인다. 거꾸로 2020년 이후에는 이들 식품의 수입이 감소해 식생활 수준이 많이 떨어졌을 것으로 추측된다.

표 III-4 북한의 대중국 주요 식품 및 소비재 수입액 추이

(단위: 백만 달러)

	5대 식품						의류 (HS 61, 62)	신발 (HS 64)	가구 (HS 94)
	곡물 (HS 10, 11)	식용유 (HS 15)	수산물 (HS 03)	과일 (HS 08)	당류 (HS 17)	합계			
2010	101	36	16	6	5	163	58	19	26
2011	154	50	29	6	5	244	61	28	26
2012	114	71	44	9	5	244	78	39	42
2013	135	86	65	18	6	311	108	56	35
2014	82	113	73	32	8	308	154	64	56
2015	22	105	85	54	6	271	130	35	43
2016	30	99	74	100	4	307	189	34	49
2017	68	122	102	67	39	397	159	41	60
2018	92	156	71	82	40	440	98	41	58
2019	161	144	56	64	44	469	123	51	75
2020	38	80	5	8	32	163	6	6	8
2021	1	12	0	0	5	18	1	0	1
2022	53	63	0	0	30	147	16	6	12
2023(상)	76	47	0.7	0.3	30	154	30	16	23

자료: 한국무역협회, K-stat, 중국무역통계, <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>>
(검색일: 2023.7.31.).

주: HS(Harmonized System)는 국제표준 무역품목 분류 코드를 의미함.

이들 품목의 수입은 2020년에는 다른 품목들보다 덜 감소했고 2022년 이후에는 더 빠르게 회복되고 있다. 이는 그만큼 이들 수입 식품에 대한 수요가 크다는 것을 시사한다. 의류와 신발, 가구 등 소비재 공산품의 수입은 훨씬 많이 줄었고 회복 속도도 느리다. 한편 <표 III-3>에서 살펴본 수입금지 품목, 즉 기계류와 전기기기 중에는 TV, 냉장고, 세탁기, 전기밥솥, 개인용 컴퓨터, 휴대폰 등 내구 소비재도 상당히 많이 포함되어 있다. 이들 품목의 수입 중단은 당장에는 큰 문제를 일으키지 않지만 2010년대에 이들의 수입 증가로 생활수준 향상을 뚜렷이 체감할 수 있었던 북한주민들에게는 작지 않은 심리적 충격이 되었을 수 있다.

넷째, 유엔 안보리가 특별한 관심을 기울이며 수입제한 품목으로 지정했던 석유는 제재에도 불구하고 계속 수입된 것으로 보인다. 석유는 수송연료, 비료원료, 기타 화학제품 원료로 사용된다. 이 중 특히 중요한 것은 수송연료이다. 수송연료 부족으로 물자와 여객운송이 제대로 되지 않으면 경제 전체가 큰 혼란에 빠질 수 있기 때문이다. 유엔 안보리는 중국이 오래 전부터 북한에 공급해온 원유(연간 400만 배럴)는 그대로 계속 공급할 수 있게 허용했지만, 수송연료로 사용되는 정제유(경유, 휘발유 등)는 연간 50만 배럴의 소량만 수입할 수 있게 제한했다. 이 제재가 제대로 집행되었다면 심각한 수송난이 발생해 북한 내부 경제활동이 더욱 크게 위축되었을 것이다. 그러나 유엔 대북제재위원회 전문가 패널의 조사에 의하면, 북한은 공식 수입 외에도 정제유 밀수입을 계속해 수송연료 수요를 충당해 온 것으로 추측된다.^{53/} 단, 코로나19 이후에는 공식 수입과 밀수입이 모두 크게 줄어들었는데, 이 시기에는 북한 내부 수송수요 자체가 크게 위축되었을 가능성이 있다.^{54/}

^{53/} 김석진, “북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미,” pp. 6~8.

마지막으로, 제재와 코로나19는 북한의 시장과 사경제 활동에도 상당한 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 시장에서 거래되는 품목, 그리고 개인농사나 개인사업에서 자재로 이용되는 품목 중에는 중국에서 수입되는 것들이 적지 않았기 때문이다. 북한의 시장물가 동향을 보면 국내생산 품목들의 가격은 비교적 안정적이었지만 제재와 코로나19로 인해 수입이 감소한 품목들은 가격이 크게 뛰는 것으로 나타난다.^{54/} 수입품목들의 가격 상승은 공급 감소의 결과이므로 시장 거래 규모와 사경제 규모의 위축 효과도 함께 나타났을 것으로 추측할 수 있다. 또한 코로나19로 인한 방역과 봉쇄 조치도 불가피하게 시장거래와 사경제 활동을 위축시켰을 가능성이 크다.

다른 한편 시장과 사경제는 제재에도 불구하고 주민들이 생계를 이어갈 수 있게 해주는 중요 수단이기도 하다. 시장과 사경제가 발달해 있지 않았다면 제재는 더욱 큰 충격으로 다가왔을 것이다. 1990년대 1차 위기가 지금보다 더 심각했던 이유 중 하나를 여기에 찾을 수 있다. 단, 북한의 시장과 사경제는 이미 많이 발달해 있고, 당국이 기본적으로는 국영 계획경제 체제를 유지하고 있으므로, 더 이상 크게 발전하기는 어려워 보인다.^{56/} 시장과 사경제가 최소한의 생존수단은 될 수 있으나 제재 영향을 극복하고 성장을 다시 이어갈 수 있게 해줄 만큼 충분한 동력이 되기는 어렵다는 뜻이다.

54/ 황수환 외, 『미국의 경제제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로』, pp. 177~195.

55/ 최지영, “제8장 대북제재 강화가 북한시장에 미치는 영향,” 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한경제의 미래』 (세종: 한국개발연구원, 2021), pp. 206~239; 임승·문승현, “북한의 시장물가: 2006~2022,” BOK 경제연구, 제2023-13호 (한국은행, 2023), pp. 31~34.

56/ 2000년대 초에서 2010년대 중반에 이르는 회복국면에서는 시장의 수와 규모가 뚜렷이 증가하는 추세를 관찰할 수 있었지만, 그 이후로는 더 이상의 증가추세는 발견되지 않고 있다. 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, pp. 59~94; 홍민·차문석·김혁, 『2022 북한 공식시장 현황』, pp. 27~44.

2. 경제성장의 제약요인

국가진단의 두 번째 부분은 경제성장의 제약요인들을 점검해 그 중 현 단계에서 특별히 더 중요한 핵심요인이 무엇인지 가려내는 성장진단 작업이다. 북한의 경우 자료가 많지 않아 상세하고 정확한 분석은 할 수 없지만 개략적인 윤곽은 어느 정도 그려낼 수 있다. 여기에서는 아시아 개도국들의 관련 지표를 참고자료로 활용한다. 국제비교를 해보면 북한의 상대적 강점과 약점이 더 쉽게 드러나므로 북한이 현 단계에서 극복해야 할 핵심요인이 무엇인지 판별하는데 큰 도움이 된다.

가. 인적자본과 기반시설

(1) 인적자본

성장진단에서는 먼저 경제활동 수익률을 결정하는 요인을 분석하는데, 지리적 여건과 인적자본, 기반시설 등 세 가지가 주된 요인으로 꼽힌다. 북한은 세계적 경제대국인 한중일 3국과 인접해 있고 넓은 해안선을 끼고 있어 지리적 여건은 경제성장에 매우 유리하며, 따라서 성장의 제약요인을 평가할 때 이 부분은 굳이 고려하지 않아도 된다.

인적자본은 일반적으로 경제성장의 핵심변수 중 하나로 평가되며, 그 수준은 소득수준과 밀접한 상관관계가 있다. 하지만 인적자본과 소득수준이 정비례하는 것은 아니어서 나라에 따라 인적자본이 상대적으로 좋은 경우도 있고 나쁜 경우도 있다. 북한의 인적자본은 소득수준에 비해 양호한 편으로 평가할 만하다.

인적자본 수준은 건강과 교육 등 2개 분야 지표를 종합해 평가해

볼 수 있다. 먼저 미래세대의 건강수준을 보여주는 대표적 지표인 발육부진(stunting) 어린이 비율을 보자. 발육부진이란 연령에 비해 키가 너무 작은 경우를 가리키며 일반적으로 만성 영양부족(chronic malnutrition) 때문에 생기는 현상으로 이해된다. <그림 III-5>에서 보듯이 북한의 발육부진 어린이 비율은 ‘고난의 행군’ 시기에는 매우 높았으나 2000년대 들어 계속 하락해 최근에는 아시아의 주요 중하위 소득국들보다 더 낮은 상태에 이른 것으로 추정된다.^{57/} 제재와 코로나19로 인해 2020년 이후에는 이 비율이 다시 상승했을 수 있지만, 그렇다 해도 북한 어린이의 발육상태는 다른 중하위 소득국과 큰 차이가 없을 가능성이 커 보인다.

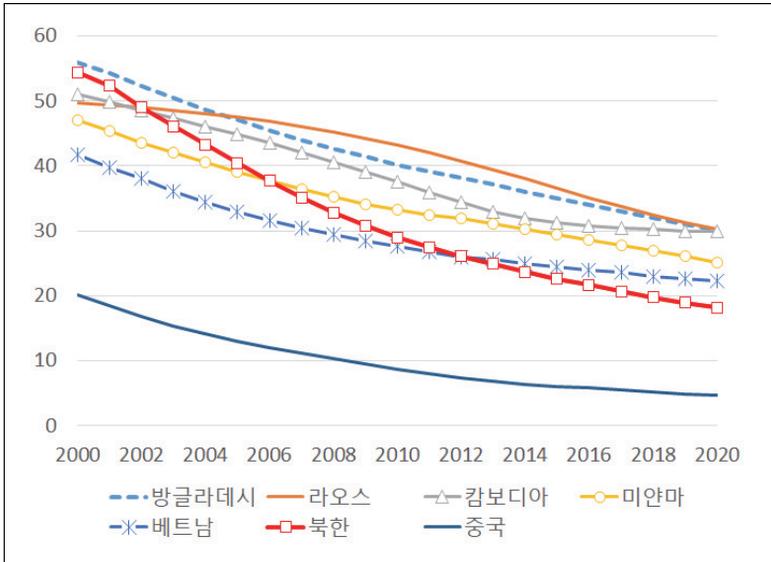
북한의 식량사정이 이들 나라보다 훨씬 나쁜데도 이런 결과가 나타나는 것은 말라리아를 비롯한 열대성 풍토병이 개도국 어린이 발육부진을 초래하는 또 하나의 중요 원인이기 때문이다. 냉대 기후인 북한에서는 이 문제가 없어 상대적으로 좋은 건강수준을 달성하는 데 유리하다.^{58/} 지리적 위치가 간접적으로 인적자본 형성에 기여하는 셈이다. 물론 식량사정이 훨씬 나빴던 1990년대에서 2000년대 초반 사이에 자라난 세대에게는 그 당시 겪은 영양결핍의 후유증이 장기적으로 남아 있을 가능성이 크다. 하지만 다른 나라들도 역시 과거에는 지금보다 문제가 더 심각했음을 감안하면, 북한의 건강수준이 특별히 중요한 장애요인이 될 것으로 보이지는 않는다.

57/ 더 상세한 내용은 홍재환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』, pp. 53~107 참조.

58/ 역시 냉대 기후인 중앙아시아 개도국(우즈베키스탄, 몽골, 키르기스스탄, 투르크메니스탄)의 5세 미만 어린이 발육부진 비율은 북한보다도 훨씬 더 낮아서 2000년 20~30%에서 2020년에는 10% 근방 또는 그 아래로 떨어진 것으로 나타난다. World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 26, 2023).

그림 III-5 북한과 아시아 개도국 발육부진 어린이 비율 추이

(단위: %)



자료: World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 26, 2023).

주: 유엔아동기금(UNICEF)이 추정한 5세 미만 어린이 발육부진 비율(prevalence of stunting, height for age, modeled estimates, % of children under 5). 발육부진(stunting)은 연령 대비 신장 비율이 국제준거집단 중위값 대비 -2 표준편차 미만인 경우를 말하며 만성 영양부족(chronic malnutrition)의 결과로 이해되고 있음.

북한 미래세대의 건강수준이 상대적으로 양호함을 보여주는 또 하나의 지표로 ‘정상 발달 어린이(children developmentally on track)’ 비율—문해 및 산술능력, 육체 발달, 사회·감정적 발달, 학습능력 등 네 차원 중에서 적어도 세 차원 이상의 발달이 정상적인 5세 미만 어린이 비율—을 들 수 있다. 이것은 식량사정 같은 일부 변수만이 아니라 전반적 양육환경에 따라 결정되는 지표로서 정신 및 신체에 아우르는 종합적 건강상태를 보여준다. <표 III-5>에서 보듯이 유엔아동기금(UNICEF) 조사에 의하면, 북한의 정상 발달 어린이 비율은 베트남, 라오스와 비슷하고 방글라데시, 캄보디아보다는

한결 높으며, 사하라 이남 아프리카에 비해서는 훨씬 더 높다. 북한의 양육환경이 소득수준에 비해 상대적으로 양호하다는 뜻이다.

표 III-5 북한과 개도국 정상 발달 어린이 비율 (2013~2021)

(단위: %)

	북한	방글라데시	캄보디아	라오스	베트남	사하라이남 아프리카
전체	87.7	74.5	73.1	89.1	88.7	60.5
남	86.2	71.4	73.5	87.7	88.2	58.9
여	89.2	78.0	72.8	90.6	89.2	62.0

자료: UNICEF, "The State of the World's Children 2023: Statistical tables," (<https://data.unicef.org/resources/dataset/the-state-of-the-worlds-children-2023-statistical-tables/>) (Accessed June 7, 2023).

주: '정상 발달 어린이(children developmentally on track)'는 문해 및 산술능력, 육체발달, 사회·감정적 발달, 학습능력 등 네 차원 중에서 적어도 세 차원 이상의 발달이 정상상태인 5세 미만 어린이의 비율을 의미함.

다음으로 인적자본 수준은 교육을 얼마나 많이, 얼마나 잘 받느냐에 따라 크게 달라진다. 지금은 대부분의 개도국에 보편적 초등교육이 보급되어 있지만 중등교육(중고등학교)과 고등교육(대학)은 그렇지 않으며 나라마다 취학률 차이가 상당히 크다. <표 III-6>에서 보듯이 북한의 중등학교 및 대학 취학률은 베트남과는 대등한 수준이고 나머지 중하위 소득국들보다는 훨씬 높다. 북한은 사회주의 이념에 따라 보편적 건강과 교육제도를 확립하기 위해 노력해 왔으며, 교육과 관련해서는 건국 초기 초등 의무교육, 1958년 중등 의무교육에 이어 1967년 9년제, 1972년 11년제, 그리고 2012년부터는 12년제로 의무교육 연한을 늘렸다.^{59/} 그 결과 아주 오래전부터 북한의

59/ 김정원 외, 『남북한 학제 비교 및 통합 방안 연구』 (서울: 한국교육개발원, 2015), pp. 59~67; 조정아 외, 『김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 11~25.

교육수준은 대다수 개도국보다 더 높은 상태였다고 할 수 있다. 물론 교육의 양만이 아니라 질도 중요하지만, 취학률과 교육연한이 낮은 나라들은 교육의 질 역시 낮은 경향이 있으므로, 교육의 질 문제까지 고려해도 북한의 교육수준은 소득수준에 비해 상대적으로 꽤 낮은 상태라고 평가할 만하다.

표 III-6 북한과 아시아 개도국 취학률 비교

(단위: %)

		북한	미얀마	캄보디아	방글라데시	라오스	베트남
하급 중등학교 취학률	2015	91	n/a	63	86	77	98
	2018	n/a	76	71	92	77	101
상급 중등학교 취학률	2015	94	n/a	n/a	50	45	n/a
	2018	94	54	n/a	59	54	n/a
대학 취학률	2015	28	n/a	13	n/a	18	29
	2018	27	19	14	21	15	n/a

자료: World Bank, Educations Statistics – All Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/education-statistics-%5e-all-indicators>> (Accessed May 26, 2023).

주: (1) 각 항목은 Gross enrolment ratio, lower secondary, both sexes (%); Gross enrolment ratio, upper secondary, both sexes (%); Gross enrolment ratio for tertiary education, both sexes (%)를 의미함. (2) 조(租)취학률—해당 학령인구 대비 취학인구 비율—이므로 100%를 상회할 수 있음. (3) n/a는 자료 없음을 의미함.

마지막으로 북한의 인적자본에는 불리한 점이 하나 있는데, 다른 아시아 개도국에 비해 인구 고령화 수준이 훨씬 높다는 것이다. <표 III-7>에서 보듯이 북한은 남한, 중국보다는 느리지만 그래도 역시 고령화가 계속 진행되어 중위연령이 2020년에 이미 35세를 넘어선 것으로 추정된다.^{60/} 다른 중하위 소득국의 중위연령은 이보다 훨씬

^{60/} 북한의 인구변동은 저소득국이나 중하위 소득국보다는 중상위 소득국과 훨씬 비슷한 추세를 보였다. 홍제환 외, 『북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망』(서울: 통일연구원, 2022), pp. 143~210 참조.

낮아 아직 20대에 머물러 있는 경우가 많다. 일반적으로 개도국에서는 노동인구가 젊은 편이며 총인구 대비 생산가능인구 비중이 올라가면서 성장률이 높아지는 효과가 발생한다. 남한과 중국도 고도성장기에 이런 ‘인구 보너스(demographic dividend)’ 혜택을 크게 입은 바 있다. 이미 고령화가 많이 진행된 북한에서는 이와 반대로 향후 인구구조 변화가 경제성장에 불리하게 작용할 가능성이 크다. 또한 산업부문 핵심 노동력이 되어야 할 청년층 노동인구 비중이 다른 개도국보다 훨씬 낮다는 점도 불리한 요인이다. 다른 개도국에서도 출산율이 하락하며 고령화가 진행되고 있긴 하지만 북한과 이들 나라 사이의 격차는 계속 유지될 것으로 전망된다. 이런 격차를 상쇄하려면 교육의 질을 더 높여 고급인력을 충분히 육성하는 것으로 대응해야 할 것으로 보인다.

표 III-7 남북한과 아시아 개도국 중위연령 추정치 비교

(단위: 세)

	북한	미얀마	캄보디아	방글라데시	라오스	베트남	중국	남한
1990	25	21	17	17	17	20	24	26
2000	29	23	18	20	17	23	29	31
2010	33	26	22	22	20	28	34	37
2020	35	29	26	26	23	32	37	43
2030	38	32	29	30	27	36	43	48
2040	41	34	31	34	30	39	48	53
2050	43	36	34	38	33	41	51	57

자료: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects 2022 Online Edition, (<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>) (Accessed June 13, 2023).

주: 중위 추계(medium variant) 기준 중위연령(median age, as of 1 July) 추정치.

(2) 기반시설

북한의 인적자본이 소득수준에 비해 상대적으로 양호하다면 기반 시설은 많이 열악한 것으로 추정된다. 가장 큰 문제점은 전력사정이 매우 나쁘다는 것이다. <표 III-8>에서 보듯이 북한 당국은 최근 유엔에 제출한 지속가능발전 관련 보고서의 부표에서 2019년 현재 ‘전기 이용가능 인구비율(access to electricity, % of population)’이 35%라고 보고했다(‘북한-1’). 이는 국제에너지기구(International Energy Agency: IEA)의 과거 추정치(‘북한-2’)가 20%대였던 것과 비교하면 한층 높아진 것이지만 다른 아시아 개도국에 비하면 많이 낮은 수치이다. 다른 개도국도 과거에는 전기 보급률이 낮았지만 지난 20년 사이에 양호한 경제성장을 이뤄내면서 전력사정이 획기적으로 좋아졌다.

표 III-8 북한과 아시아 개도국 전기 이용가능 인구비율 추이

(단위: %)

	북한-1	북한-2	북한-3	미얀마	캄보디아	방글라데시	라오스	베트남
2000	n/a	20.0	n/a	41.8	16.6	32.0	42.5	87.8
2010	n/a	26.0	29.3	48.8	31.1	55.3	70.1	97.4
2019	34.6	n/a	50.0	68.4	84.0	92.2	99.1	99.4

자료: (1) ‘북한-1’은 북한 당국 발표치. Government of the Democratic People’s Republic of Korea, *Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development* (June 2021), p. 61. (2) ‘북한-2’는 국제에너지기구 추정치. International Energy Agency, *Energy Access Outlook 2017: From Poverty to Prosperity* (Paris: International Energy Agency, 2017), p. 116. (3) ‘북한-3’(세계은행 추정치)과 나머지 나라는 World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 25, 2023).

주: n/a(non-available)는 자료가 없음을 의미함.

여기서 주의할 점은 ‘전기 이용가능 인구비율’이 확정적 개념이 아닐 수 있다는 것이다. 전기를 이용할 수 있다고 해도 이용 조건은 나라마다 시기마다 판이하게 다를 수 있기 때문이다. 전력사정이 좋은 나라에서는 24시간 안정적으로 충분한 양의 전기를 공급받을 수 있지만, 소득수준이 낮은 개도국에서는 하루 몇 시간만 전기가 들어 오거나 공급이 수요에 비해 크게 부족한 경우가 많다. 이처럼 전기 이용 조건이 다르기 때문에 저소득 개도국의 전기 이용가능 인구비율 수치는 측정 기준에 따라 가변적일 수 있다. 이런 문제를 고려해 최근 세계은행은 전기 서비스의 질을 평가하는 5등급 기준(숫자가 높을수록 우수)을 마련한 바 있다.^{61/}

북한의 경우 UNICEF의 2017년 다중지표군집조사(Multiple Indicator Cluster Survey)에서 전력망 연결 가구비율은 100%에 가깝고 대표적 가전제품인 TV 보유비율은 98%를 넘는 것으로 조사된 바 있다.^{62/} 서울대학교 통일평화연구원의 최근(2018~2019년) 탈북민 조사에서도 TV 보유비율은 90% 수준으로 조사되었다.^{63/} 이는 대부분의 가구가 전기를 이용할 수 있음을 시사하는 것으로 <표 III-8>의 전기 이용률 35%라는 수치와는 너무 큰 차이가 있다.^{64/} 이런 차이는 북한의 전력공급이 매우 불안정해 하루 몇 시

61/ Energy Sector Management Assistance Program, *Beyond Connections: Energy Access Redefined* (Washington, D.C: World Bank, 2015), pp. 70~83.

62/ DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018), pp. 17~18. 이 자료에 대한 해설은 김석진·홍제환, 『국제비교를 통해 본 북한의 생활수준』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 31~45 참조.

63/ 정은미, “제2장 의식주와 정보화,” 김유연 외, *북한 사회변동 2012-2020* (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022), p. 52.

64/ 한편 <표 III-8>의 세계은행 추정치(‘북한-3’)는 2019년 50%로 북한 당국 발표치보다 훨씬 높다. 세계은행 추정치는 과거 국제에너지기구 추정치를 기초로 적당한 증가추세를 가정해 연장한 수치로 보인다.

간만 전기가 들어오는 경우가 대부분이고 충분한 양이 공급되지도 않으며 수력 의존도가 높아 갈수기에는 공급이 끊기기도 한다는 점에 의해 설명될 수 있다. 북한 당국이 유엔에 제출한 같은 보고서의 본문에서 전기공급에 관해 서술한 부분을 보면, 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)이 2016년에 북한의 15개 지역사회 전기공급 실태를 조사한 결과 97.6%의 주민이 전기를 이용할 수 있지만 전기공급지수(세계은행이 정의한 5등급 기준 지수)는 평균 2.24에 불과한 것으로 나타났다고 한다.^{65/} 2등급은 하루 4시간 이상(그중 저녁에 2시간 이상), 3등급은 하루 8시간 이상(그중 저녁에 3시간 이상) 공급되는 상황을 의미하는 것으로^{66/} 평균 2.24라는 수치는 북한 전기 서비스의 수준이 매우 낮음을 보여준다.

같은 보고서의 부표에서 보고한 전기 이용가능 인구비율 35%가 정확히 무엇을 뜻하는지는 설명되어 있지 않은데, 아마도 소도시나 농촌보다 전기 서비스 수준이 더 우수한 주요 도시 지역 인구비율일 가능성이 커 보이며, 이들 지역에서도 다른 나라와 같은 안정적 공급은 기대하기 힘들 것이다. 성장의 제약요인으로서 전력사정을 점검할 때에는 이 점이 매우 중요하다. 상당히 불안정해도 큰 문제가 발생하지 않는 가정용 전기와 달리, 산업용 전기는 충분한 양이 24시간 끊임없이 공급되어야 하기 때문이다. 즉 현재 북한의 전력공급은 국제 경쟁력 확보가 가능한 제조업체를 가동하기에는 매우 미흡한 상태로 평가된다.

65/ Government of the Democratic People's Republic of Korea, *Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development* (June 2021), p. 27.

66/ Energy Sector Management Assistance Program, *Beyond Connections: Redefining Energy Access*, p. 77. 본래 등급을 정의하는 기준은 여러 가지가 더 있으나 여기에서는 공급시간에 대해서만 소개했다.

통신사정 역시 다른 개도국과의 격차가 매우 크다. 오늘날 대표적 인 통신수단이 된 이동전화의 경우, <표 III-9>에서 보듯이 북한의 (개인별) 보급률은 다른 나라의 몇 분의 일 정도에 지나지 않는다. 북한은 이집트 통신회사 오라스콤의 통신망 투자 덕분에 2010년대에 전국적 이동전화망을 구축하고 빠르게 보급률을 높여 나갔지만^{67/} 유엔 안보리 제재로 2018년 이후 휴대폰 수입이 중단되어 더 이상 진전을 보지 못하고 있을 것으로 추측된다. 유선전화망이 부분적으로만 구축되어 있고 인터넷망도 거의 깔려 있지 않음을 고려하면, 다른 개도국과의 격차는 더 커진다. 통신망은 다른 기반시설보다는 더 저렴하게 더 빠르게 구축할 수 있지만, 북한의 경우 설령 투자자금을 확보할 수 있다 하더라도 정치사회적 통제를 유지하기 위해 통신 이용을 제한할 가능성이 커 보인다.

표 III-9 북한과 아시아 개도국 이동전화 보급률 추이

(단위: 인구 100명당 가입자 수)

	북한	미얀마	캄보디아	방글라데시	라오스	베트남	중국
2005	0	0	8	6	11	12	30
2010	2	1	57	46	63	128	64
2015	13	80	135	83	55	131	93
2020	23	147	129	105	63	144	121

자료: World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed June 12, 2023).

주: 이동전화 보급률은 한 사람이 여러 대를 이용할 수도 있으므로 100을 상회할 수 있음.

도로, 철도, 항만 등 교통 기반시설도 전반적으로 열악해 경제·산업 활동을 뒷받침하기에는 많이 모자란 수준이다.^{68/} 북한은 일제

67/ 이석기 외, 『북한의 서비스산업』 (세종: 산업연구원, 2017), pp. 160~195.

68/ 북한 교통시설의 전반적 상황에 대해서는 KDB산업은행, 『2020 북한의 산업 I』 (서울: KDB산업은행, 2020), pp 150~269 참조.

강점기에 건설된 철도망을 기초로 철도 중심 육상운송체계를 구축해 온 결과, <표 III-10>에서 보듯이 다른 개도국들보다 국토면적 대비 철도 총연장이 훨씬 길고 전철화 수준도 높다. 하지만 1990년대 경제난 이후 적절한 유지·보수를 하지 못해 시설이 전반적으로 노후화되어 속도가 느린데다 전기 공급이 불안정해 운행이 중단되는 경우도 많다. 북한 당국은 경제회복 국면에서 철도 시설 개보수를 위해 노력했으나, 2018년 경의선·동해선 철도 복측 구간 남북 공동조사 결과에서 드러났듯이 지금도 운영을 정상화하는 수준에 이르지 못한 것으로 보인다.^{69/}

도로도 전국적 도로망이 어느 정도 구축되어 있긴 하지만 중요 간선도로(고속도로 및 1급 도로)를 제외한 많은 도로가 비포장이며, 포장도로도 유지·보수 상태가 좋지 않아 고속주행은 어려운 것으로 알려져 있다. 하지만 북한의 도로 상태가 소득수준에 비해 크게 나쁜 것은 아니다. <표 III-10>에서 보듯이 북한의 국토면적 대비 도로 총연장과 도로 포장률은 10년 전 미얀마 및 캄보디아와 비슷한 수준이다.^{70/} 또 <표 III-11>에서 보듯이 평양과 주요 대도시를 잇는 4차선 고속도로가 있고, 주요 도시들을 서로 연결하는 1급 도로(남한의 국도에 해당)도 대부분 포장되어 있어 경제발전 초기에 필요한 기본적인 도로운송은 충분히 가능할 것으로 판단된다.

69/ “北 철도 노후화 심각… 110년 된 교량 사용, 레일 등 마모·파손 심각,” 『연합뉴스』, 2019. 3. 19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190329132900504?input=1195m>> (검색일: 2023. 10. 12.).

70/ <표 III-10>을 보면 방글라데시의 도로 길이가 유난히 긴 것으로 나오는데, 이는 방글라데시가 다른 나라들보다 월등하게 인구밀도가 높기 때문이다. 방글라데시의 국토면적은 북한보다 약간 클 뿐이지만 인구는 6~7배나 된다.

표 III-10 북한과 아시아 개도국 철도 및 도로 개황

		북한	미얀마	캄보디아	방글라데시	라오스	베트남	중국
철도	총연장 (km)	5,311	5,031	642	2,460	422	2,600	150,000
	국토 대비 (km/100km ²)	4.3	0.8	0.4	1.9	0.2	0.8	1.6
	기준연도	2021	2008	2014	2014	2023	2014	2021
도로	총연장 (km)	26,203	157,000	47,263	369,105	39,586	195,468	5,200,000
	국토 대비 (km/100km ²)	21.3	24.1	26.8	283.6	17.2	62.4	55.4
	포장도로 (km)	6,686	34,700	12,239	110,311	5,415	148,338	4,578,000
	포장률 (%)	26.3	22.1	25.9	29.9	13.7	75.9	88.0
	기준연도	2021/ 2004	2013	2013	2018	2009	2013	2020
국토면적 (km ²)		123,214	652,670	176,520	130,170	230,800	313,429	9,388,210

자료: 북한 자료 중에서 철도 및 도로 총연장과 국토면적은 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계 (검색일: 2023.10.11.). 포장도로와 포장률은 안병민 외, 『통일 준비 한반도 교통 인프라 구축전략 기획 연구』 (세종: 한국교통연구원, 2014), p. 33, 〈표 2-26〉 자료 중에서 6급 도로를 제외한 자료를 이용. 나머지 나라 자료는 CIA, The World Factbook, 〈<https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/railways/country-comparison/>〉 and 〈<https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/roadways/>〉 (Accessed October 11, 2023).

주: (1) 북한의 도로 총연장은 2021년 기준이고 포장도로 및 포장률은 2004년 기준. 2004년 도로 총연장은 25,374km로 2021년과 큰 차이가 없으므로 2021년 기준 포장도로 및 포장률 수치도 2004년과 크게 다르지는 않을 것으로 추측됨. (2) CIA World Factbook에도 북한 자료가 나오지만 통계청 자료와 다른 부분이 있어 여기서는 통계청 자료를 인용함.

표 III-11 북한 고속도로 및 1~2급 도로 현황

구분	차로 규모	도로 연장(km)			포장률 (%)
		포장	비포장	계	
고속도로	4차로 이상	727	0	727	100.0
	2차로 이상	1,936	161	2,097	92.3
1급 도로	1차로	24	0	24	100.0
	소계	1,960	161	2,121	92.4
2급 도로	2차로 이상	3,220	5,329	8,549	37.7
	1차로	396	903	1,299	30.5
	소계	3,616	6,232	9,848	36.7

자료: 안병민 외, 『통일 준비 한반도 교통 인프라 구축전략 기획 연구』 (세종: 한국교통연구원, 2014), p. 33 〈표 2-26〉.

북한 같은 소규모 개도국에게는 국제무역을 수행하기 위해 필요한 항만시설이 중요한데, 북한의 항만도 역시 상황이 열악하다. <표 III-12>에서 보듯이 남포, 청진, 나진·선봉, 원산 등 몇 개 무역항이 개발되어 있긴 하지만 하역능력은 제한적이고 시설이 노후화되어 있으며 항만 배후 수송체계와의 연결에도 문제가 많은 것으로 알려져 있다. 항만시설에 대해서는 국제비교가 가능한 자료를 구하기가 어려운데, 그 대신 남북한 비교를 해보면 북한 사정을 어느 정도 짐작할 수 있다. <그림 III-6>에서 보듯이 북한의 하역능력은 회복 국면에서 어느 정도 확충되었으나 무역 규모가 급성장해온 남한 대비 비율은 계속 떨어져 3%대에 불과한 것으로 추정된다. 단순 하역능력만이 아니라 전반적 시설 노후화와 물류처리 역량을 비교하면 그 격차는 훨씬 더 커질 것이다. 하지만 제재 이전인 2010년대 중반 북한의 대외무역 규모(80억 달러 이하)가 남한(1조 달러 내외)의 1%에도 미치지 못했고, 그중 상당 부분은 육로를 통한 것이었음을 고려할 때, 북한 항만시설이 무역을 수행하기에 모자라지는 않았고, 언젠가 무역 규모가 크게 증가하더라도 당분간은 화물처리 수요를 감당할 수 있을 것으로 보인다.

표 III-12 북한 주요 항만 연간 하역능력

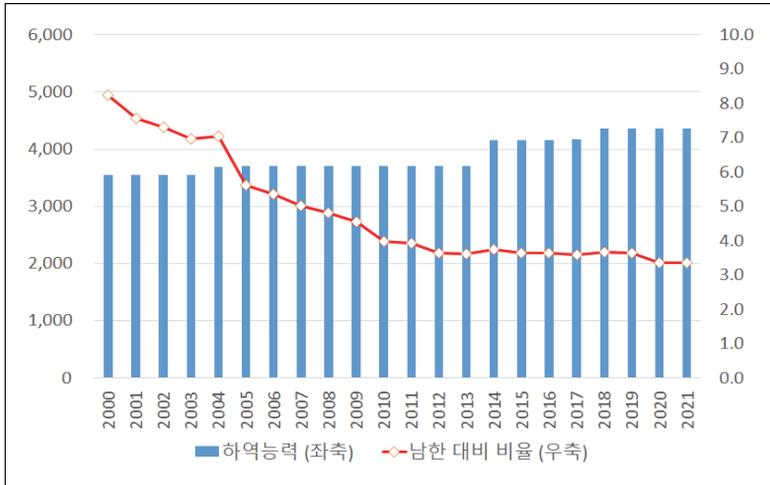
(단위: 만 톤)

나진·선봉	동해			서해			합계
	청진	흥남	원산	남포·송관·대흥	해주	송림	
900	1,156	260	170	1,351	240	160	4,237

자료: 한국해양수산개발원 『동일 한반도 시대의 북한 항만물류체계 기본구상 연구』, 해양수산부 운영 보고서 (세종: 해양수산부, 2018). KDB산업은행, 『2020 북한의 산업 I』 (서울: KDB산업은행, 2020), p. 213에서 재인용.

그림 III-6 북한의 항만 하역능력 추이

(단위: 만 톤, %)



자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계, 주세별 통계, 교통물류 자료 (검색일: 2023.6.7.).

나. 제도와 정책

경제성장을 어렵게 하는 다음 요인으로는 정부 실패와 시장 실패를 들 수 있다. 정부 실패는 정부 정책과 제도의 문제점이 성장을 저해하는 경우를 가리킨다. 정부 실패는 다시 거시 리스크와 미시 리스크로 나눌 수 있는데, 거시 리스크는 재정·통화·외환 등 거시 경제정책의 문제점을 가리키고, 미시 리스크는 재산권, 부패, 세금 등 제도와 관행상의 문제점을 가리킨다. 한편 시장 실패는 외부성(externalities)으로 인한 투자조정 실패 때문에 시장 메커니즘만으로는 성장을 성취하기 어려운 경우를 가리킨다. 그런데 사회주의 체제를 채택하고 있는 북한에서는 투자 조정 실패도 시장 실패라기보다는 정부 실패, 즉 정책 문제에 해당한다.

(1) 거시경제 리스크

20세기 후반에는 많은 개도국에서 정부의 잘못된 정책 때문에 거시경제적 혼란이 자주 일어난 바 있다. 대표적인 문제는 충분한 조세 수입이 없는 상태에서 과도한 재정지출을 하는 것인데, 이렇게 해서 생긴 대규모 재정적자는 흔히 통화증발로 메우거나 외채를 조달해 해결했다. 통화를 증발할 경우 고율 인플레이션(high inflation)이 발생하기 쉬우며, 극단적인 경우에는 초고율 인플레이션(hyperinflation)으로 심각한 경제파탄이 초래되기도 했다. 물가상승률이 너무 높으면 시장가격의 정보 전달 기능이 제대로 발휘되지 않아 자원배분의 효율성이 저해될 뿐 아니라 투자를 어렵게 해 경제성장까지 가로막을 수 있다. 외채를 빌려 문제를 해결한 경우에도 외채 상환 불능으로 더 이상 외부자금 조달이 어려워지면 국제수지 위기 및 전반적 경제위기가 발생할 수 있다.

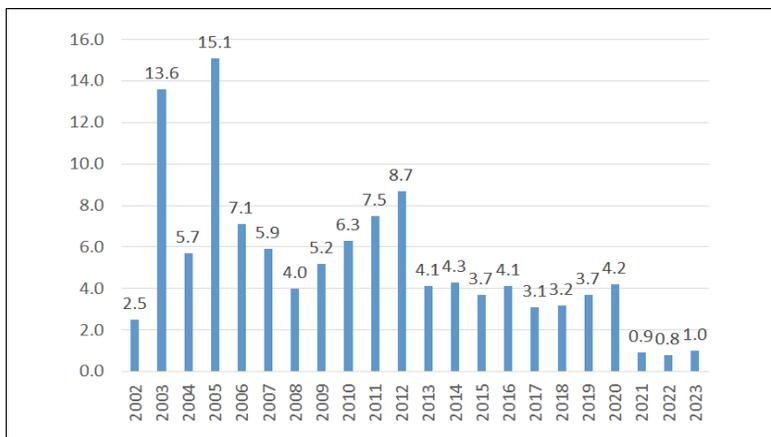
북한도 1990년대 경제난의 와중에 급격한 재정수입 감소로 심각한 재정위기를 겪었으며,^{71/} 이에 대응하는 과정에서 상당한 수준의 인플레이션이 발생했다.^{72/} 이런 거시경제적 혼란은 경제위기의 결과임과 동시에 경제회복을 지연시키고 어렵게 한 원인 중 하나로도 작용했다고 할 수 있다. 북한 당국은 2002년 ‘7.1 조치’를 계기로 국영경제를 복원하고 정상화하려는 노력을 본격적으로 기울이기 시작해 <그림 III-7>에서 보듯이 2000년대에는 예산수입을 꾸준히 확대했으며, 이런 노력은 김정은 집권 이후에도 계속 이어졌다.

71/ 최지영·양문수·이혜진, 『김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화』(서울: 통일연구원, 2022), pp. 86~94.

72/ 문성민, “북한 가격 및 환율 동향과 가격수준 국제비교,” 한국은행 경제연구원 편, 『통계를 이용한 북한경제 이해』(서울: 한국은행, 2014), pp. 59~91.

그림 III-7 북한의 국가예산수입(계획) 증가율 추이

(단위: %)



자료: 최고인민회의 각 연도 국가예산 발표 내용, 『로동신문』 (각연도). 2002~2022년 자료는 다음 문헌으로부터 재인용. 김석진, “북한 최고인민회의 제13기 제3차 회의 결과 평가,” (통일연구원 Online Series CO-15-08, 2015.4.17.), <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/5440bd13-f7f8-4edf-9f08-50649fb1e9d8>> (검색일: 2023.3.1.), p. 8; 최지영·양문수·이혜진, 『김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화』 (서울: 통일연구원, 2022), p. 156. 2023년 자료는 “조선민주주의 인민공화국 주체 111(2022)년 국가예산 집행의 결산과 주체 112(2023)년 국가예산에 대하여,” 『로동신문』, 2023.1.19., 3면.

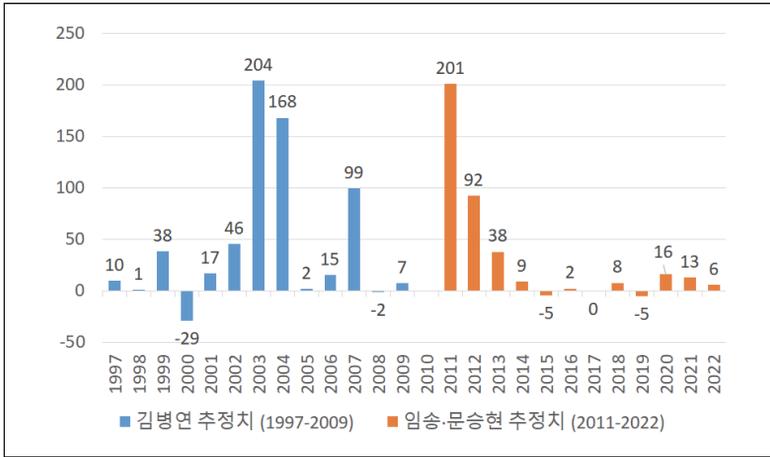
유엔 안보리 제재가 크게 강화된 2017~2018년 이후에도 2020년까지는 국가예산 편성에서 큰 변화는 없었으나 코로나19 영향이 심각해진 2021년부터는 3년 연속으로 예산 증가율이 1% 정도의 낮은 수준으로 떨어졌다. 최근의 낮은 증가율은 제재와 코로나19 이후의 전반적 경제침체를 반영한 현상일 가능성이 커 보인다. 하지만 국가예산이 1990년대 전반에 비해 40% 이상 감소했던 1990년대 후반의 재정난에 비하면 아직은 문제가 덜 심각해 보인다.

거시경제 안정성 문제는 시장물가 동향을 통해서도 엿볼 수 있다. 1990년대에 이어 2000년대에도 북한의 시장물가는 때때로 큰 폭의 상승세를 보였다. 2009년 연말 ‘화폐개혁’⁷³⁾ 직후인 2010년에는 일시적으로 초고율 인플레이션(hyper-inflation)이 발생했고 그 후

몇 년 동안의 물가상승률도 높았다. 하지만 <그림 III-8>에서 보듯이 2013년 이후에는 장기 지속적인 인플레이션은 더 이상 나타나지 않고 있다.^{74/}

그림 III-8 북한 시장물가 상승률 추정치 (2010년 제외)

(단위: %)



자료: Byung-Yeon Kim, *Unveiling the North Korean Economy: Collapse and Transition* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017), p. 122; 임송·문승현, “북한의 시장물가: 2006~2022,” BOK 경제연구, 제2023-13호 (한국은행, 2023), p. 68.

주: 예외적 상황이었던 화폐개혁 직후 2010년 물가상승률(4,167%)은 제외함.

코로나19 발생 이후 상품수입이 급감하자 수입의존도가 높은 품목들의 시장가격은 급등했지만 그래도 전반적인 물가상승은 제한적인 수준에 그쳤다. 2013년 이래 시장물가의 장기 추세가 대체로 안정적인 것은 북한 당국이 통화증발을 자제해 왔음을 시사한다. 즉 과거 많은 개도국에서 나타났고 1990년대와 2000년대에 종종 북한

73/ 김석진, “국제비교를 통해 본 북한의 화폐개혁,” 『월간 KIET 산업경제』, 2월호 (2010), pp. 47~61.

74/ 임송·문승현, “북한의 시장물가: 2006~2022,” pp. 1~92.

에서도 시행된 무리한 재정·통화정책이 김정은 집권기에는 자제되었으며, 이런 기조는 제재와 코로나19 시기에도 유지되고 있는 것으로 보인다. 단, 시장화의 진전에도 불구하고 공식 경제제도는 사회주의이므로 지금도 많은 품목에서 국정가격 또는 통제가격 제도가 남아 있고, 이로 인해 자원배분이 왜곡되는 문제는 남아 있다.

거시경제 정책 중에서 대외무역에 큰 영향을 미치는 환율정책도 중요한 이슈이다. 국내통화와 외국통화 간 교환비율을 의미하는 환율은 수출 경쟁력과 무역수지에 큰 영향을 미치는 핵심 변수이다. 오늘날 많은 나라들은 외환시장에서 외화에 대한 수요와 공급에 따라 환율이 결정되는 변동환율제를 채택하고 있으며, 고정환율의 경우에도 그 기본적 수준은 역시 시장수요와 공급 상황을 반영하므로 환율은 곧 시장환율이라고 할 수 있다. 또 환율 변동은 국내 물가와 해외 물가의 변동도 반영하고 있으므로 환율정책은 통화정책과 밀접한 관련이 있다.

하지만 사회주의 체제를 채택하고 있고 무역을 국가가 관리하는 북한에서는 당국이 공식환율을 결정한다. 2002년까지 달러 당 2.0~2.2원 수준이었던 북한의 공식환율은 2003년에 145원으로 대폭 조정된 후 조금씩 하락하다가 2009년 이후에는 대략 100원 근방에 머물고 있다.^{75/} 그러나 1990년대 경제난 이후 시장과 사경제가 발달함에 따라 비공식적으로도 외화가 거래되고 있으며, 여기서 형성된 암시장환율은 2013년 이래 달러당 8,000원 근방을 오르락내리락하고 있어 공식환율과의 격차가 매우 크다.

이처럼 공식환율과 암시장환율이 크게 괴리되는 것은 대외무역과 외환에 대한 통제 때문으로 과거 다른 개도국에서도 흔히 일어났던

^{75/} 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계, 주제별 통계, 대외무역, 대미환율 자료 (검색일: 2023.10.12.).

현상이다. 북한처럼 수출과 수입을 국가가 통제할 경우 수출입은 환율을 변수와 큰 상관없이 행정적으로 결정되는데, 여기서 특히 문제가 되는 점은 수출품 생산기업이 수출로부터 별 이득을 얻지 못하므로 수출산업이 발전하기 어렵다는 것이다.^{76/}

(2) 미시경제 리스크

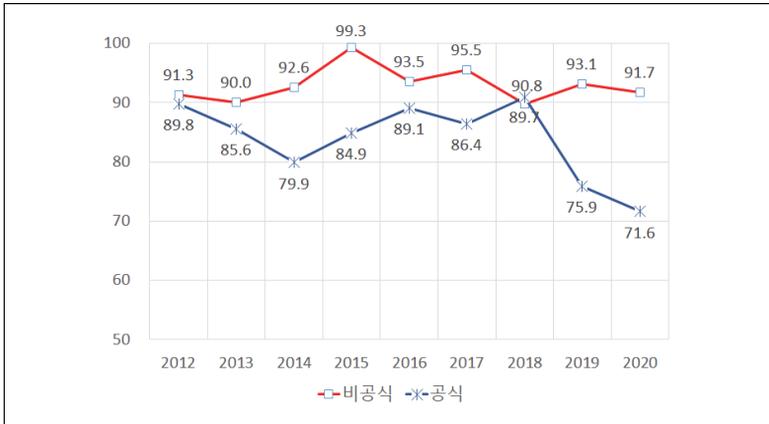
성장진단 접근법에서는 경제성장을 저해하는 중요한 제도적 문제점으로 재산권 보호제도 미비, 관료 부패, 과도하거나 불공정한 세금 등을 지목한다. 공식적으로 사회주의 계획경제를 유지하고 있으면서도 비공식적으로 시장과 사경제가 발달한 북한에서는 이런 제도적 문제점이 더욱 뚜렷이 드러난다. <그림 III-9>에서 보듯이 오늘의 북한에서는 가계 구성원 중 일부는 공식 직장(국영기업, 협동농장, 국가기관 등)에서 일하고 일부는 비공식 경제활동(개인장사, 개인서비스업 등)에 종사하는 경우가 많다. 1990년대 경제난 이후 공식 국영경제에서는 생계를 충분히 보장받지 못해 주민들 스스로 자구책을 마련한 결과이다.

그러나 비공식 활동은 어디까지나 비공식적이어서 경제활동의 자유와 재산권을 보호하는 제도적 장치는 제대로 구비되어 있지 않으며, 경찰을 포함한 정부 관리들에게 일상적으로 뇌물을 바쳐야 활동을 계속할 수 있는 경우가 많다. <그림 III-10>에서 보듯이 비공식 활동을 해본 많은 탈북민은 가장 큰 애로사항으로 단속과 뇌물을 지목했다. 게다가 소규모 개인장사는 소소한 뇌물만으로도 큰 문제없이 지속할 수 있지만 사업규모가 큰 개인사업가는 언제나 정치적으로 위협해질 가능성이 있다.^{77/}

76/ 이 문제와 관련한 중국, 베트남의 경험과 북한에 대한 시사점에 대해서는 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』(서울: 산업연구원, 2008), pp. 217~222, pp. 240~242 참조.

그림 III-9 탈북민 가계의 재북시 공식/비공식 경제활동 참여율

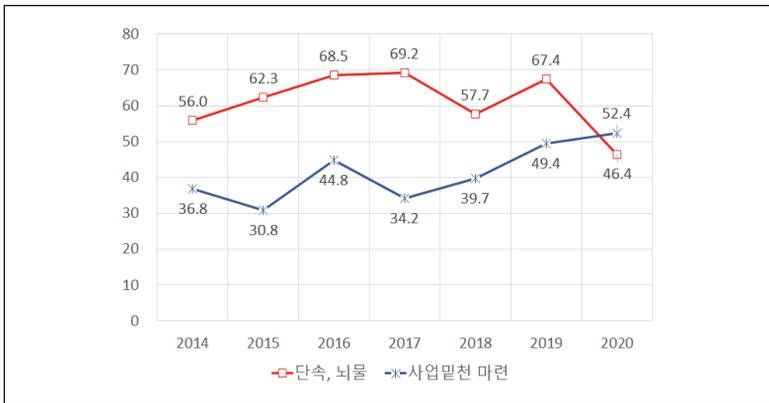
(단위: %)



자료: 이종민, “제3장 시장화, 소득분화, 경제인식,” 김학재 외, 『북한 사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회문화, 보건』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2021), p. 106.

그림 III-10 탈북민의 재북시 주소득 업종 수행 관련 애로사항

(단위: %)



자료: 이종민, “제3장 시장화, 소득분화, 경제인식,” 김학재 외, 『북한 사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회문화, 보건』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2021), p. 112.

주: 복수응답에서 1, 2위 응답만 표시한 것임.

77/ 국가기관을 배경 삼아 아파트 건설사업을 크게 벌였던 한 사업가의 탈북 이야기는 이런 위험을 잘 보여준다. 구대명, 『거품 1』 (군포: 명화출판사, 2021); 구대명, 『거품 2』 (군포: 명화출판사, 2022) 참조.

이런 환경에서는 경제성장의 기본동력인 기업가정신이 제대로 발휘되기 어렵다. 꽤 오랜 시일 동안 시장과 사경제가 발달해 왔지만 사경제의 대부분이 서비스업과 농업 부문의 소규모 생계형 활동으로 구성되어 있는 이유, 그리고 제조업 부문에서 규모가 크고 수준 높은 사기업이 출현하지 못하고 있는 이유가 여기에 있다. 시장경제를 뒷받침할 법과 제도가 충분히 발전하지 못해 비공식 부문이 만연해 있으며 그 경제적 내용이 영세하고 수준 낮은 활동에 머무는 것은 북한만이 아니라 저소득 개도국에서 일반적으로 나타나는 현상이다.^{78/}

미시적 제도의 문제점은 결국 열악한 비즈니스 환경이라는 결과로 이어진다. 앞 장의 캄보디아 국가진단 사례에서 봤듯이 이 부분에 대한 진단은 세계은행의 비즈니스 환경 보고(Doing Business Report)와 기업조사(Enterprise Survey) 같은 조사결과를 이용해 이루어진다. 북한에 대해서는 아직 이런 조사가 이루어지지 않았으나 과거의 남북경협 경험과 북한의 제반 여건을 고려해 보면, 북한의 비즈니스 환경은 다른 아시아 개도국에 비해 훨씬 열악하다는 결론을 내릴 수 있다.^{79/} 투자기업이 경영권과 재산권을 보장받기 어렵다는 점, 노동시장이 없어 북한 당국이 공급해주는 인력을 채용해야 한다는 점, 전력공급을 비롯해 기반시설이 많이 부족하다는 점, 상업금융 시스템이 미비하다는 점, 기업활동 관련 행정관리가 미비하고 분쟁해결 제도가 없다는 점 등을 북한 비즈니스 환경의 주된 문제점으로 지적할 수 있다. 이런 문제점은 외부의 기업이 투자할 때만이 아니라 북한 내부에서도 새로운 사기업이 출현·발전하기 어렵게 하는 핵심 제약요인으로 작용한다.

78/ 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, pp. 7~38.

79/ 김석진·홍제환, 『남북경협 발전 잠재력과 정책 과제』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 35~55.

이런 평가는 비즈니스 환경의 대리변수로 활용할 수 있는 세계은행의 국정관리지표(Governance Indicators)에서도 드러난다. <표 III-13>에서 보듯이 세계은행은 국정관리지표를 평가할 때 북한도 포함시키고 있으며, 정치적 안정성을 제외한 나머지 항목에서는 북한의 국정관리를 세계 최하위 수준으로 평가하고 있다. 북한 현지 실사가 불가능한 상황에서 이루어진 이런 평가는 논란의 여지가 크긴 하지만, 북한의 국정관리 상태가 기업들의 비즈니스 환경이라는 관점에서 볼 때 다른 아시아 개도국들보다 훨씬 열악하다는 점만은 타당한 평가로 보인다.

표 III-13 세계은행이 평가한 북한과 아시아 개도국 국정관리지표 (2021년)

(단위: 백분위 환산 순위)

	북한	미얀마	캄보디아	라오스	방글라데시	베트남	중국
정치적 안정성	30	5	44	70	16	45	28
정부 역량	6	9	36	30	29	62	76
규제의 질	0	12	28	18	21	38	40
법치	5	6	19	27	29	49	53
민 의 반영도	0	5	11	4	28	13	5
부패 통제	2	16	12	15	18	47	56

자료: World Bank, Worldwide Governance Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#>> (Accessed May 25, 2023).

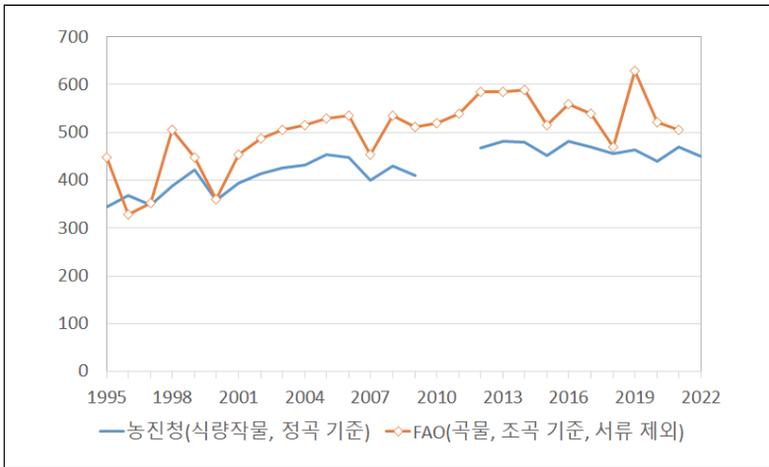
주: 세계 각국의 순위를 백분위 기준으로 환산한 수치(즉 100은 국정관리의 질이 가장 높은 나라이고 0은 가장 낮은 나라를 의미).

미시경제 제도와 관련해 또 하나 주목할 필요가 있는 사항은 김정은 정권이 시행한 것으로 알려져 있는 국영경제 관리방법 개혁, 즉 ‘우리식 경제관리방법’이 국영경제의 실적을 실제로 개선하는 효과가 있었나 하는 문제이다. 자료와 정보가 절대적으로 부족해 이 문제에 대해서는 분명한 답을 내리기 어려우나 현재까지는 뚜렷한 개선실적이 나타났다는 증거는 관찰되지 않고 있다.

한 가지 단적인 예는 2014년 이후 시행한 것으로 알려져 있는 ‘포전 담당책임제’ 등 농업개혁의 결과이다. <그림 Ⅲ-11>은 주로 협동농장에서 생산되는 주식용 곡물 생산량 추이인데, 하나는 남한의 농촌진흥청 추정치이고 다른 하나는 FAO 추정치이다. FAO 추정치는 북한 당국이 제공한 자료를 약간 조정해 나온 수치여서 북한 공식통계에 가깝다고 볼 수 있다. 어느 추정치로 보든 북한의 곡물 생산량은 ‘고난의 행군’ 시기의 저점에서 점차 회복되어 2010년대 초까지는 증가세를 보였지만, 그 후로는 대체로 정체 상태에 머물러 있는 것으로 나타난다. 2014년 이래 협동농장 관리방법을 개선해 곡물을 증산하려 했던 김정은 정권의 시도가 뚜렷한 성과를 올리지 못했다는 뜻이다.

그림 Ⅲ-11 북한 곡물 생산량 추정치 추이

(단위: 만 톤)



자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계, 주체별 통계, 농림수산업, 식량작물 생산량 자료; 북한통계, 국제기구별 통계, FAO, 식량작물 생산량 자료 (검색일: 2023.6.7.).

주: (1) 농촌진흥청 추정치는 쌀, 맥류, 옥수수 외에 두류(콩)와 서류(감자, 고구마)까지 포함한 식량작물 생산량이며 도정 후 정곡 기준 추정치. 2010~2011년은 추정작업을 일시 중단해 추정치 누락. (2) FAO 추정치는 서류를 제외한 곡물(두류는 포함) 생산량이며 도정 전 조곡 기준 추정치.

공업부문은 관련 자료가 없어 알 수 없으나 ‘경제발전 5개년 전략’의 실패에서 짐작할 수 있듯이 국영기업 관리방법 개혁 역시 별다른 성과를 올리지 못한 것으로 보인다. 김정은 정권 개혁 경험은 국영 경제 관리방법 조정에 그친 소극적이고 제한적인 개혁으로는 미시 경제 제도상의 문제점을 해결할 수 없음을 보여준다.

(3) 해외시장 접근성

일반적인 성장진단에는 포함되지 않으나 북한의 경우 고려할 필요가 있는 또 하나 중요한 정부 실패는 정치·군사적 문제로 인한 대외적 고립이다. 지금은 유엔 안보리 제재로 더욱 극단적인 고립 상태에 있지만, 북한은 그 이전에도 미국, 일본 등 주요 선진국 시장에 거의 접근하지 못하고 있었다. 1990년대 초 탈냉전 시대에 접어들어 이후에도 북한은 핵 문제로 인해 미국, 일본 등 주요 선진국과 대외 관계를 정상화하지 못했기 때문이다. 저소득 개도국이 수출산업을 발전시키려 할 경우 주된 판로가 선진국 시장에 있음을 고려할 때, 해외시장 접근성의 이런 제한은 치명적인 제약이 아닐 수 없다.

〈표 III-14〉에서 보듯이 중국, 베트남을 포함한 아시아 주요 개도국도 초기에는 수출실적이 보잘 것 없었으나 어느 정도 시일이 흐른 후에는 가속도가 붙어 오늘날에는 수출산업을 경제성장의 동력 역할을 톡톡히 해내고 있다. 그리고 이들의 주된 수출시장은 미국, 유럽, 일본 등 선진국 시장이다. 북한과 다른 개도국 수출실적 간 격차는 북한이 중요한 성장 잠재력을 얼마나 많이 놓치고 있는지 잘 보여준다. 북한에게는 우선 유엔 안보리 제재에서 벗어나는 것이 급선무이지만 대외관계를 더 진전시켜 선진국 시장 접근성을 확보하려는 노력이 절실하게 필요하다.

표 III-14 북한과 아시아 개도국 1인당 상품 수출액 추이

(단위: 달러)

	북한	미얀마	캄보디아	라오스	방글라데시	베트남	중국
1990	89	8	10	18	16	36	55
2000	30	36	115	61	49	183	197
2010	103	175	358	276	129	826	1,179
2015	164	222	554	538	205	1,758	1,648
2020	3	312	1,080	835	201	2,924	1,835

자료: World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 26, 2023) 자료를 이용해 필자 계산.

주: (1) 상품수출액(merchandise exports)을 총인구(population, total)로 나누어 구한 수치. (2) 북한의 수출액은 남북교역이 제외된 수치. 교역상대국 무역통계에서 남한의 수출을 북한의 수출로 오인한 부분이 일부 포함되어 있어 다소 과대추정된 수치임에 주의.

(4) 투자조정 실패와 왜곡된 산업구조

일반적으로 시장경제제도의 확립은 경제성장의 기본토대로 간주된다. 하지만 시장경제라고 해서 어느 나라나 다 순조롭게 발전해 선진국으로 도약하는 것은 아니다. 오늘날엔 세계 거의 모든 나라가 시장경제이지만 각국의 발전수준과 성장속도는 매우 다양하다. 시장이 성장을 보장하지는 못하는 것은 시장 메커니즘도 실패하는 경우가 상당히 많기 때문이다.

생산성이 낮은 저부가가치 산업에 머물러 있는 개도국이 산업을 다변화·고도화하고자 할 때 이 문제가 특별히 더 부각된다. 생산성과 부가가치가 높은 산업으로 다변화·고도화하기가 쉽지 않은 것은 다양한 산업 사이에 서로 밀접한 연관관계가 있어 외부효과가 발생하는데, 이를 고려해 투자를 조정하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 예를 들어 의류를 생산하는 기업에게는 기계설비와 원부자재를 공급해줄 기업이 필요하고, 반대로 설비나 원부자재를 생산하는 기업에

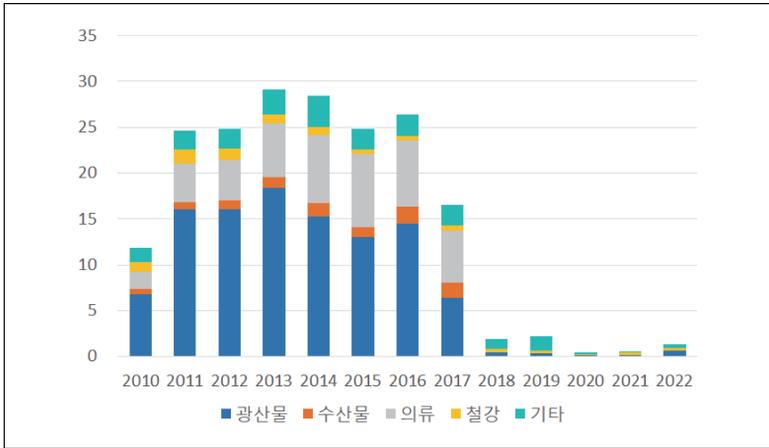
계는 이를 구매해줄 의류 생산기업이 필요하다. 어느 기업가가 과감하게 투자해 기업을 설립했는데 이렇게 서로 연계를 맺어야 할 다른 기업을 찾지 못하면 사업을 이어나가기 어려워진다. 따라서 기업가들이 다른 기업가들과 투자조정을 하지 못하면 투자 자체가 이루어지지 않을 수 있다.

이런 문제 때문에 저소득 개도국에서는 이미 글로벌 네트워크를 갖춘 선진국 기업이 저부가가치 공정에만 투자해 저임금에 따른 비용 절감 효과만 누리고 개도국의 자국 기업은 발전하지 못하는 경우가 많다. II장에서 본 캄보디아 국가진단에서도 캄보디아 수출산업이 저부가가치 의류에만 집중되어 있는 것이 문제로 지적되었는데, 이러한 경우가 시장 실패에 따른 성장의 제약요인에 해당한다.

북한은 아직 수출산업이 본격 발전하지 못하고 있는 단계인데, 기존의 수출구조는 <그림 III-12>에서 보듯이 광산물, 수산물, 의류 같은 소수의 저부가가치 품목으로만 구성된 저급한 상태였다. 즉 국제 경쟁력을 갖춘 제조업은 거의 발전하지 못한 상태이고, 약간의 공산품 수출은 외부의 설비와 원부자재에 의존하는 단순 임가공에 머물러 있었다. 북한이 대외관계와 남북관계를 정상화할 경우 이런 정도의 수출산업은 외국기업 및 남한기업의 투자로 빠르게 발전할 수 있을 것으로 전망된다. 하지만 캄보디아 사례에서 보듯이 자칫 장기적으로 저부가가치 산업에 고착되는 문제점이 나타날 수 있어 중장기적으로는 산업구조를 의식적으로 다변화·고도화하고 자국기업의 수준을 높이려는 정책적 노력이 필요해질 것이다.

그림 Ⅲ-12 북한의 주요 품목별 대중국 수출액 추이

(단위: 억 달러)



자료: 한국무역협회, K-stat, 중국무역통계 자료를 이용해 필자 계산. <<https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen>> (검색일: 2023.5.31.).

주: 광산물은 HS 25, 26, 27, 수산물은 HS 03, 의류는 HS 61, 62, 철강은 HS 72.

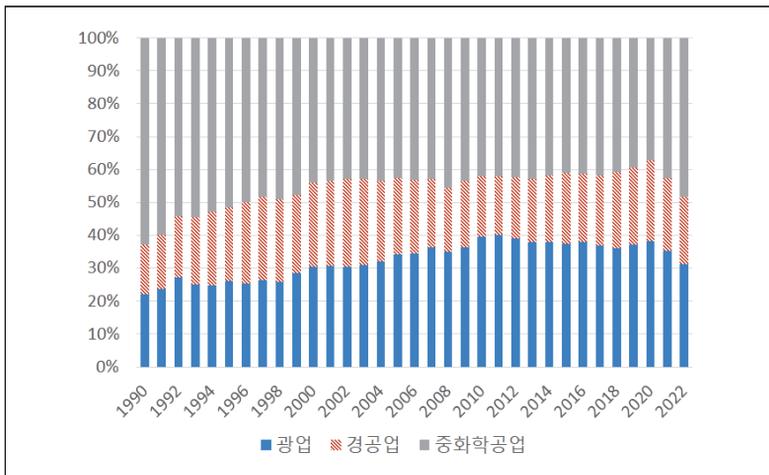
북한의 산업부문은 국영 계획경제 체제를 유지하고 있으므로 일반적인 시장경제와 달리 사전적인 투자조정에 의해 이른바 ‘대도약 (big push)’ 산업화를 추진할 수 있는 가능성이 없지는 않다. 하지만 20세기 사회주의의 경험은 국영 계획경제에서는 정보 및 인센티브의 부족과 왜곡 때문에 투자가 실패하기 쉬움을 보여준다. 또한 계획경제는 그 기본 속성상 대외무역을 기피하고 자립적인 생산체계를 지향하게 되는데, 그 경우 대부분의 자본재와 중간재를 스스로 생산해야 하므로 초기부터 중화학공업(금속, 기계, 화학)을 육성하는 중화학 우선 노선을 채택하지 않을 수 없었다. 자본과 기술이 모자라는 개도국이 이런 발전노선을 추구하면 투자 실패 가능성은 더 높아진다.

북한은 다른 사회주의 나라처럼 중화학공업을 우선 육성했을 뿐 아니라 지정학적 특수성 때문에 더욱 극단적인 자립경제 노선을 추

구함으로써 매우 비효율적이고 낙후한 산업구조를 가지게 되었으며, 이런 특성은 1990년대 경제난 이후에도 계속 유지되었다. <그림 III-13>은 북한 광공업 부문의 내부구조(업종별 GDP 구성비율)에 대한 한국은행의 추정치인데, 1990년대 경제난 이후 중화학공업 비중은 상당히 하락했으나 그 대신 광업 비중이 상승했을 뿐 경공업 비중은 대체로 낮은 상태에 머무른 것으로 나타난다. 김정은 집권 이후 추진된 국영산업 재건에서도 투자의 중점은 금속, 기계, 화학 등 중화학 부문에 맞춰졌다. 북한의 중화학공업은 자체 부존자원을 이용해야 한다는 제약 때문에 반세기 이상 지난 낙후한 기술을 이용하거나 또는 성공 가능성이 불확실한 신기술을 추구해 에너지와 자원 낭비가 심하고 생산물의 품질은 열악한 문제점을 여전히 안고 있다. 계획경제의 속성과 자립경제 이념이 합리적 투자를 저해하는 핵심 제약요인으로 작용하고 있는 것이다.

그림 III-13 북한 광공업 부문의 업종별 구성비율 추정치 (한국은행)

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr>) 북한 경제활동별 국내총생산(명목) 자료를 이용해 필자 계산 (검색일: 2023.10.13.).

다. 금융 이용가능성

마지막으로 검토할 성장의 제약요인은 금융의 이용가능성이다. 좋은 수익을 올릴 수 있는 투자기회가 있어도 투자자금을 구할 수 없으면 소용이 없으므로 금융을 얼마나 잘 이용할 수 있느냐는 경제성장에서 관건적 문제가 된다. 투자자금은 국내저축으로 조달할 수도 있고 외국에서 공급받을 수도 있는데 소득수준이 낮은 개도국은 저축률도 낮아 경제발전 초기에는 국내금융으로 자금을 조달하기가 쉽지 않다. 따라서 초기에는 대외금융이 매우 중요한 역할을 할 수 있다.

(1) 대외금융

저소득 개도국이 경제발전을 위해 이용할 수 있는 해외자금 중 주된 것으로는 공적개발지원, 외국인직접투자, 해외개인송금 등 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 선진국 정부와 국제기구 등이 제공하는 공적개발지원은 개도국 정부가 공공투자를 위해 사용할 수 있는 중요 자금원이 된다. 개발지원을 충분히 받으려면 당연히 국제사회와의 관계를 정상화하고 제반 개발사업에서 지원 공여자들에게 잘 협조해야 한다. 또한 국제개발지원은 많은 개도국에게 분산 공여되므로 규모가 작은 나라는 상대적으로 더 많은 지원을 받을 수 있다. <표 III-15>에서 보듯이 워낙 규모가 커서 개발지원에 별로 의존하지 않았던 중국을 제외하면 아시아 개도국들은 흔히 지원을 많이 받았으며, 캄보디아나 라오스처럼 작은 나라에서는 개발지원에 대한 의존도가 더 높았다. 국제적 고립 상태에 있는 북한은 이제까지 개발지원을 별로 받지 못했으며, 핵 문제가 해결되기까지는 이런 사정이 변하기 어렵다. 하지만 과거에 국제적 고립에 가까운 상태에 있다가 2010년대에 국제

사회와의 관계를 정상화했던 미얀마 사례에서 볼 수 있듯이 북한도 정치적 결단만 내리면 빠른 시일 내에 대규모 개발지원을 받을 수 있을 가능성이 크다.

표 III-15 북한과 아시아 개도국 1인당 공적개발지원 순(純)유입액 추이

(단위: 달러)

	북한	미얀마	캄보디아	라오스	방글라데시	베트남	중국
1990	0	4	5	24	17	3	2
2000	3	2	29	43	8	19	1
2010	3	7	47	62	9	32	1
2020	5	54	84	72	32	12	0

자료: World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 26, 2023).

주: (1) net ODA(official development assistance) received per capita 자료임. (2) 북한 자료는 남한의 대북지원이 제외된 수치임.

둘째, 개도국 정부가 개방정책을 펴고 외국기업에 우호적일 경우 외국인직접투자도 많이 들어올 수 있다. <표 III-16>에서 보듯이 개발 초기에는 투자환경이 미비해 직접투자가 많이 들어오지 않지만 어느 정도 시일이 지나 환경이 갖춰지면 투자유입 속도가 빨라져 외국기업의 직접투자가 공적개발지원보다 더 큰 비중을 차지하게 된다. 이제까지 북한에는 중국기업의 소규모 투자와 남한기업의 개성공단 투자 외에는 외국인직접투자가 거의 들어오지 않았으며, 지금은 유엔 안보리 제재로 투자가 금지되어 있는 형편이다. 하지만 북한은 지리적 위치가 매우 좋고 비교적 양호한 노동력을 보유하고 있어 외국인직접투자 유치 잠재력은 크다. 남한기업도 북한 투자 인센티브가 크지만, 점점 임금수준이 올라가고 노동력이 부족해지고 있는 중국기업에게도 북한은 제도적 투자환경만 개선하면 매력적인 투자처가 될 가능성이 크다.

표 III-16 북한과 아시아 개도국 1인당 외국인직접투자 순(純)유입액 추이

(단위: 달러)

	북한	미얀마	캄보디아	라오스	방글라데시	베트남	중국
1990	0	4	n/a	1	0	3	3
2000	0	6	10	6	2	16	33
2010	1	18	98	44	8	92	182
2020	0	36	221	132	9	163	179

자료: World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 26, 2023) 자료를 이용해 필자 계산.

주: (1) 외국인직접투자 유입액(foreign direct investment, net inflows)을 총인구(population, total)로 나누어 구한 수치임. (2) 북한 자료는 남한기업 대북 직접투자가 제외된 수치임. (3) n/a(non-available)는 자료가 없음을 의미함.

셋째, 최근에는 해외개인송금, 즉 노동자들이 해외에 나가 일을 해서 번 돈을 자국으로 보내는 것이 많은 개도국에게 점점 중요한 외화벌이 수단이 되고 있다. 이 경로로 들어오는 자금은 정부나 기업이 아니라 가계가 사용하는 것이어서 사회 기반시설이나 기업부문 투자로는 별로 이어지지 않으며 투자보다는 소비성 활동으로 들어가는 경우가 많다. 하지만 일반주민의 교육과 보건 향상에 기여해 인적자본을 축적하는 효과가 있고 가계지출을 증대시켜 경제 전체의 수요 진작에 기여할 수 있다.^{80/} 또한 주택 건설이나 서비스 부문 소규모 개인사업 밀천에 사용되어 투자 증가에 기여할 수도 있다.

<표 III-17>에서 보듯이 아시아 개도국의 개인송금 유입액은 2000년대 이후 급증세를 보이고 있으며 이렇게 유입되는 자금은 공적개발지원을 넘고 외국인직접투자에 육박하는 규모에 이르고 있다. 북한도 유엔 안보리 제재로 해외 노동자 파견이 금지되기 전에는 수만 명의 노동자가 중국과 러시아를 비롯한 해외에서 일하고 있

^{80/} 오윤아 외, 『동남아 해외송금의 개발효과 분석』 (세종: 대외경제정책연구원, 2014), pp. 25~50.

었고, 이를 통한 외화수입은 2015~2017년에는 연평균 2억 달러 정도였던 것으로 알려져 있다.^{81/} 제재가 풀려 다시 노동자 해외파견이 가능해지면 중국, 러시아 등의 노동력 부족 상황을 고려할 때 북한 노동자의 해외파견과 이를 통한 송금 유입액은 크게 늘어날 여지가 있다.

결론적으로, 북한은 지정학적 중요성, 저렴하고 우수한 노동력 등에 힘입어 해외에서 대규모 개발자금을 조달할 수 있는 잠재력이 있지만, 정치·군사적 문제로 인한 국제적 고립으로 그 잠재력을 실현하지 못하고 있는 상태이다. 즉 북한에게 대외금융은 현재로서는 성장의 중요한 제약요인이지만 여건이 개선될 경우 유망한 자금원천이 될 수 있다.

표 III-17 북한과 아시아 개도국 1인당 해외개인송금 유입액 추이

(단위: 달러)

	북한	미얀마	캄보디아	라오스	방글라데시	베트남	중국
1990	n/a	0	n/a	3	7	n/a	0
2000	n/a	2	8	0	15	17	1
2010	n/a	2	39	7	73	94	10
2020	n/a	50	78	32	130	178	13

자료: World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 26, 2023) 자료를 이용해 필자 계산.

주: (1) 개인송금 유입액(personal remittances received)을 총인구(population, total)로 나누어 구한 수치임. (2) n/a(non-available)는 자료가 없음을 의미함.

(2) 국내금융

국내저축은 투자자금의 가장 기본적인 원천인데, 저축이 투자로

^{81/} 장형수·김석진, “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점,” p. 21 각주 19번.

잘 연결되려면 시장경제에 적합한 금융 시스템이 발전해야 한다. 사회주의 계획경제에서 저축을 투자로 연결하는 기능은 금융이 아니라 재정이 담당하게 되어 있었고, 금융 시스템은 재정의 단순한 부속물에 불과했다. 이런 사정은 북한도 마찬가지였으며, 경제난 이후 얼마간 금융제도를 개혁하려는 움직임들이 있긴 했지만 지금도 저축을 투자로 연결하는 시장경제식 상업금융 기능은 거의 발휘되지 못하고 있는 것으로 알려져 있다.^{82/}

사실 금융 시스템이 저축을 투자로 잘 연결하지 못하는 것은 북한 뿐 아니라 저소득 개도국에서 일반적인 현상이다. 시장경제식 금융 시스템은 사회 전반적인 지식·기술, 사회적 신뢰, 법과 제도의 발전을 바탕으로 하는 것이어서 단시일 내에 발전시키기 어렵기 때문이다. <표 III-18>에서 보듯이 아시아 개도국들에서 국내신용이 어느 정도 제 구실을 하기까지는 오랜 시일이 걸렸으며, 일부 나라의 금융은 지금도 많이 미흡한 상태에 머물러 있다.

개혁·개방 초기부터 상업은행이 발전해 투자자금 조달에 상당한 역할을 했던 중국은 금융개혁이 빠르게 성공한 예외적 사례이다. 이런 성공은 정부가 일찍부터 금융개혁을 중시하고 국영은행에 대한 주민의 신뢰를 얻기 위해 많은 노력을 기울였으며 물가를 비롯한 거시경제 안정성을 비교적 잘 유지한 덕분이었다.^{83/} 이와 달리 북한은 1990년대 이래 오랜 경제난 속에서 당국이 주민의 신뢰를 많이 잃은 상태여서 주민들이 국영은행에 적극적으로 예금하기를 기대하기는 어려울 것이며, 이런 상황을 바꾸기까지는 오랜 시일에 걸친 노력이 필요해 보인다.

82/ 문성민·이동현, “북한 금융의 특징과 제도·정책 변화,” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편, 『북한의 금융』 (서울: 오름, 2016), pp. 17~71.

83/ 한홍석, 『중국 금융 시스템의 문제점과 기업의 대응방향』 (서울: LG경제연구원, 1998), pp. 5~47.

표 III-18 북한과 아시아 개도국 민간부문 국내신용 GDP 대비 비율 추이

(단위: %)

	북한	미얀마	캄보디아	라오스	방글라데시	베트남	중국
1990	n/a	5	n/a	1	16	n/a	86
2000	n/a	10	6	9	22	n/a	111
2010	n/a	5	28	21	41	n/a	127
2020	n/a	28	140	n/a	39	116	183

자료: World Bank, World Development Indicators, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>> (Accessed May 26, 2023).

주: (1) domestic credit to private sector (% of GDP) 수치임. (2) n/a(non-available)는 자료가 없음을 의미함.

3. 포용성의 제약요인

가. 빈곤과 불평등 실태

(1) 지역 간, 계층 간 격차

오늘날 국제사회에서는 경제가 얼마나 빨리 성장하는지 못지않게 경제성장이 얼마나 포용적(inclusive)인지, 즉 성장의 혜택이 사회 각 계층에 얼마나 골고루 돌아가는지도 중시한다. 다시 말해 빈곤과 불평등이 심하지 않은 사회를 더 좋은 사회로 간주한다는 뜻이다. 이 때문에 국제기구의 국가진단에서도 성장의 제약요인에 이어 포용성의 제약요인을 필수적으로 검토한다.

북한의 포용성 제약요인을 점검하기에 앞서 먼저 북한의 빈곤과 불평등 실태를 살펴보자. 이를 보여주는 가장 중요한 자료는 국제아동기금(UNICEF)의 후원 아래 북한 중앙통계국이 2017년에 실시한 ‘다중지표군집조사(multiple indicator cluster survey: MICS)’ 결과이다.^{84/} 이 조사 이전에도 국제기구의 후원으로 북한 민생 실태를

파악하기 위한 조사가 여러 차례 이루어진 적이 있으나, 이들 과거 자료는 신뢰하기 어려운 부분이 많으며 조사항목도 많지 않았다.^{85/} 이에 비해 2017년 MICS 자료는 훨씬 현실적이고 조사내용도 상세해서 충분히 참고할 만하다. 이 조사에서도 표본추출 오류나 설문응답 오류로 인해 북한의 생활수준이 전반적으로 과대평가되어 있을 가능성을 배제할 수 없지만^{86/} 지역별·계층별 불평등 상황은 비교적 잘 나타내고 있는 것으로 보인다.

먼저 주목할 점은 <그림 III-14>와 같이 전국의 사회계층을 가계 재산 수준에 따라 상위 40%, 중위 40%, 하위 20%의 3개 계층으로 나누고 각 지역 거주인구의 계층별 구성비율을 보고한 것이다. 예를 들어 평양 시민의 86.2%는 상위 40% 계층에 속하고 13.4%는 중위 40% 계층에 속한다. 평양 시민 중 하위 20% 계층에 속하는 사람은 0.4%밖에 되지 않는다. 반면 양강도 주민은 무려 63.2%가 하위 20%에 속하고 18.9%는 중위 40%에 속하며 상위 40%에 속하는 주민은 17.8%밖에 되지 않는다. 간단히 말해 하위 20%를 ‘빈곤층’으로 부른다면 평양 시민 중에는 빈곤층이 거의 없으나 양강도 주민은 거의 3분의 2가 빈곤층에 해당한다는 뜻이다. 재산계층 구성비율로 볼 때,

84/ DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report*.

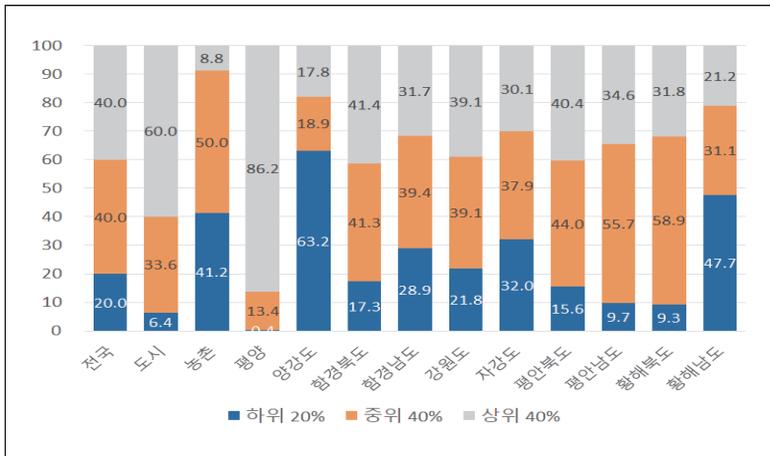
85/ 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력방안』, pp. 39~51.

86/ 2017년 이전에 여러 국제기구의 후원 아래 실시된 조사 결과(2008년 인구 센서스, 2009년 다중지표군집조사, 2014년 사회경제 및 인구건강 조사 등)를 보면, 주거환경(상하수도 및 화장실)과 가계재산 보유 상태가 2017년 다중지표군집조사 결과보다 훨씬 더 좋았던 것으로 나타난다. 김석진·홍제환, 『국제비교를 통해 본 북한의 생활수준』, pp. 29~51. 2010년대 중반까지 북한경제의 회복이 계속 진행되었다는 점, 대다수 탈북민이 생활수준 향상을 증언한 점을 고려할 때, 2008, 2009, 2014년의 생활수준이 2017년보다 훨씬 높았다고 볼 수는 없다. 과거의 조사결과가 이렇게 비현실적으로 나온 것은 표본추출 오류나 설문응답 오류로 인해 북한의 생활수준이 크게 과대평가되었기 때문으로 보인다. 과거의 조사에서 이런 오류가 있었다면, 훨씬 현실적으로 보이는 2017년 조사결과에서도 오류가 어느 정도 남아 있었을 가능성을 배제할 수 없다.

평양, 그리고 평양과 인접한 평안남도 및 황해북도는 비교적 잘 사는 반면, 북중 접경에 위치한 양강도와 남북 접경에 위치한 황해남도는 전국 평균에 비해 훨씬 가난한 것으로 나타난다.

그림 III-14 북한 지역별 재산계층 구성비율 (2017년)

(단위: %)



자료: DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018), p. 19.

한편 북한 총인구의 지역별 구성비율과 각 지역 재산계층 구성비율을 종합해 계산해 보면, <표 III-19>와 같이 빈곤층(하위 20% 계층) 인구의 지역별 분포를 알아낼 수 있다. 예를 들면, 북한 총인구 중 황해남도에 사는 사람은 9.9%에 불과하지만 하위 20% 빈곤층 중에서는 무려 23.7%가 살고 있는 것으로 나타난다. 하위 20% 빈곤층이 그 다음으로 많이 사는 곳은 함경남도(18.9%)와 양강도(9.7%)여서 빈곤층 인구의 약 절반이 이들 3개 도에 집중되어 있다. 반면 평양, 평안남도, 황해북도 등 3개 지역은 총인구 중 40.3%가 거주하지만 하위 20% 인구 중에서는 12.8%만 거주해 전국 평균보다 훨씬 잘

사는 지역으로 나타난다.

표 III-19 북한 총인구 및 재산 하위 20% 인구의 지역별 분포

(단위: %)

	평양	양강	함북	함남	강원	자강	평북	평남	황북	황남	합계
총인구	14.1	3.1	10.0	13.1	6.3	5.6	11.7	17.2	9.0	9.9	100.0
하위 20% 인구	0.3	9.7	8.6	18.9	6.9	8.9	9.1	8.4	4.2	23.7	100.0

자료: (1) 총인구의 지역별 분포는 DPRK Central Bureau of Statistics, *Democratic People's Republic of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics and United Nations Population Fund, 2015), p. 5의 지역별 인구 자료를 이용해 필자 계산. (2) 재산 하위 20% 계층의 지역별 분포는 (1)의 자료 및 DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018), p. 19 자료를 이용해 필자 계산.

그럼 북한주민의 생활수준은 지역 및 재산계층에 따라 얼마나 큰 차이가 있을까? <표 III-20>은 이를 한꺼번에 파악해 보기 위해 교육, 건강, 생활환경 관련 주요 지표를 지역별 및 재산계층별로 정리해 본 것이다. 이 표를 보면, 공교육과 공중보건 측면에서는 지역별, 계층별로 큰 차이가 없어 일반적인 개도국에 비해 훨씬 평등한 혜택을 받고 있는 것으로 나타난다. 하지만 어린이 건강 및 발달상태에서는 지역 간, 계층 간에 상당한 격차가 있다. 특히 식량사정과 밀접한 관련이 있는 영양상태 관련 지표, 예를 들어 저체중 어린이 비율과 같은 지표에서는 격차가 상당히 크게 나타난다. 이런 격차는 지역과 계층에 따라 식량접근권에 큰 차이가 있음을 보여준다. 생활환경과 가계재산 측면에서는 훨씬 더 큰 격차가 관찰된다. 주택 크기, 상하수도 설치 여부, 난방연료, IT기기 보유 등 여러 면에서 지역 간, 계층 간 격차가 매우 뚜렷하다.

표 III-20 북한 지역별, 계층별 교육·건강·생활환경 지표 (2017년)

(단위: %)

	고급 중학교 순(純) 출석률	어린이 완전 예방 접종률	저체중 어린이 비율	어린이 발달 지수	침실 2개 이상 주택 비율	가내 상수도 보유 가구 비율	하수관 시스템 이용 가구 비율	난방 연료 나무 사용 가구 비율	TV 보유 가구 비율	휴대폰 보유 가구 비율	컴퓨터 보유 가구 비율
전국	94.8	97.3	9.3	87.7	49.5	55.6	44.6	21.4	98.2	69.0	18.7
도시	95.0	97.6	7.0	88.9	51.2	66.4	67.2	12.4	98.7	80.4	25.2
농촌	94.5	97.0	12.8	85.9	46.7	38.7	9.5	35.4	97.3	50.6	8.3
평양	94.9	100.0	4.8	98.8	70.1	72.9	83.2	0.0	100.0	90.6	37.7
양강도	96.0	89.2	14.8	94.6	38.1	49.5	23.9	97.2	97.8	59.9	15.9
함경북도	97.8	93.1	7.1	80.1	36.4	68.1	45.1	34.7	98.3	73.3	19.1
함경남도	95.2	95.6	11.3	92.3	44.5	56.2	35.9	36.9	98.4	70.0	15.9
강원도	98.0	93.2	10.9	94.8	40.5	56.7	33.9	19.9	97.4	75.6	17.0
자강도	94.2	89.0	11.1	84.9	61.0	60.6	57.4	62.0	96.4	71.5	21.2
평안북도	91.3	100.0	8.5	78.0	50.1	58.0	45.9	2.5	98.7	65.3	12.4
평안남도	96.7	100.0	8.1	91.2	46.0	45.9	43.4	1.5	98.2	67.0	19.1
황해북도	92.0	100.0	11.2	90.7	49.4	48.8	29.9	4.3	96.8	55.8	13.3
황해남도	93.1	100.0	11.3	72.6	49.7	39.1	28.2	42.4	97.9	52.7	9.5
상위 40%	94.0	98.7	6.7	91.0	n/a	76.2	89.3	3.2	99.4	91.2	35.0
중위 40%	95.6	97.0	10.2	87.9	n/a	50.9	21.3	16.6	97.8	66.1	11.0
하위 20%	94.6	95.1	12.7	80.9	n/a	23.6	1.9	67.2	95.8	36.4	4.6

자료: DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018), p. 17, p. 31, p. 72, p. 83, p. 100, p. 107, p. 120, p. 142, p. 151.

주: (1) 어린이 완전 예방접종률(full immunization coverage)은 24~35개월 어린이 중 BCG, Polio3, Penta3, Measles2 예방접종을 끝낸 어린이의 비율. (2) 어린이 발달지수(early childhood development index)는 3~4세 어린이 중 문해 및 산술능력, 육체발달, 사회·감정적 발달, 학습능력 등 네 차원 중에서 적어도 세 차원 이상의 발달이 정상상태인 비율을 의미함. '정상 발달 어린이 비율'이라고도 부름. (3) 저체중 어린이 비율은 5세 미만 어린이 중 "연령 대비 체중이 국제준거그룹 중앙값 대비 -2 표준편차 미만"인 비율을 의미함. (4) n/a(non available)는 '자료 없음'을 의미함.

지역별 생활수준을 개관해 보면, 쉽게 예상할 수 있듯이 도시와 농촌 간 격차가 크고, 도시 중에서도 평양이 훨씬 높은 생활수준을 누리고 있는 것으로 나타난다. 평양은 주택, 상하수도, 난방연료 면에서 근대적 생활환경을 갖추고 있고 가전제품과 IT기기 보유비율도 상당히 높다. 반면 농촌 지역은 상하수도 시설이 갖춰져 있지 않고 난방연료로 나무를 사용하는 경우가 많아 아직도 전근대적인 생활환경에 놓여 있음을 알 수 있다. 도시 지역도 상하수도 같은 근대적 환경을 갖춘 경우는 3분의 2밖에 안되는데 평양을 제외하면 비율이 더 떨어진다. 또한 상하수도 보유가구 비율은 실제 상하수도 사정을 과대평가하는 수치일 가능성이 높다. 과거에 설치했던 시설 중 오래된 경제난으로 유지보수가 안되어 제대로 작동이 안되는 경우가 많기 때문이다. 또 전력의 경우와 마찬가지로 하루 몇 시간 정도의 제한급수를 하는 방식이 일반적인 것으로 알려져 있다.

가계재산 보유 측면에서도 차이는 크다. TV는 대부분 가구가 보유하고 있으나 휴대폰과 컴퓨터 같은 IT기기 보유비율에는 큰 차이가 있다. 평양과 상위 40% 계층의 보유비율은 꽤 높지만 농촌과 하위 20% 계층은 대부분 IT기기를 보유하지 못한 것으로 나타난다. 2017년 MICS 조사결과가 보여주는 이런 지역 간, 계층 간 격차는 북한에 대해 흔히 알려져 있는 사실, 예컨대 평양이 특별대우를 받고 있으며 도농 간 격차가 크다는 사실과 잘 부합한다.^{87/}

지역 간, 계층 간 불평등은 북한만이 아니라 대부분의 개도국에서 관찰할 수 있는 일반적 현상이다. 개도국 어디에서나 도시와 농촌 간 격차가 크고, 수도와 나머지 지역 간 격차가 크며, 계층 간 소득·재

87/ 평양에 대한 특별대우를 강조하는 의미에서 북한을 ‘평양 공화국’이라고 부르기도 한다. Robert Collins, *Pyongyang Republic: North Korea's Capital of Human Rights Denial* (Washington, D.C.: Committee for Human Rights in North Korea, 2016).

산 불평등 수준은 매우 높다. 예를 들어 북한과 캄보디아의 2017년 기준 지역별 생활수준 지표를 비교해 보자. <표 III-21>에서 볼 수 있듯이 캄보디아에서도 교육, 건강, 생활환경 등 여러 측면에서 도시와 농촌 간 격차가 크며, 수도인 프놈펜과 나머지 지역 간 격차도 크다. 특히 교육과 건강 면에서는 캄보디아의 지역 간 격차가 북한보다 훨씬 크다. 다른 한편, 휴대폰, 모터사이클 같은 내구 소비재 보유율이나 전기 이용률의 경우에는 지역 간 격차가 크지 않아서 농촌에도 현대 문명의 혜택이 상당히 많이 보급된 것으로 나타난다.

표 III-21 북한과 캄보디아 교육·건강·생활환경 지역별 격차 비교 (2017년)

(단위: %)

	북한				캄보디아			
	전국	도시 (평양 포함)	농촌	평양	전국	도시 (프놈펜 제외)	농촌	프놈펜
저체중 어린이 비율	9.3	7.0	12.8	4.8	23.9	14.8	25.4	12.9
상급 중등학교 출석률	94.8	95.0	94.5	94.9	28.6	38.8	23.8	52.2
가내 상수도 보유가구	55.6	66.4	38.7	72.9	29.2	56.6	16.0	96.1
취사 연료	나무	20.5	11.3	34.8	0.0	66.7	35.6	79.1
	석탄/목탄	62.2	71.0	48.8	57.9	7.4	17.2	6.6
	LPG	7.3	12.0	0.0	35.9	24.4	45.6	13.0
휴대폰 보유가구	69.0	80.4	50.6	90.6	91.0	95.0	89.0	97.0
PC 보유가구	18.7	25.2	8.3	37.7	6.0	13.0	3.0	20.0
모터사이클 보유가구	5.2	6.0	3.9	3.8	79.0	84.0	76.0	93.0
전력망 연결비율	99.7	99.8	99.7	100.0	78.0	95.9	72.4	99.6

자료: DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018), p. 31, p. 80, p. 81, p. 100, p. 120, p. 142; National Institute of Statistics, Directorate General for Health, and ICF International, *Cambodia Demographic and Health Survey 2014* (Phnom Penh, Cambodia, and Rockville, Maryland, USA: National Institute of Statistics, Directorate General for Health, and ICF International, 2015), p. 176; National Institute of Statistics, *Cambodia Socio-Economic Survey 2017* (Phnom Penh, Cambodia: National Institute of Statistics, 2018), p. 16, p. 17, p. 18, p. 48, p. 92.

주: 캄보디아 저체중 어린이 비율은 2014년 자료이며 이 경우의 '도시' 는 프놈펜 포함. 캄보디아의 나머지 지표는 2017년 자료이며 '도시' 는 프놈펜 제외임.

생활수준 지표 중에서 일부는 북한이 우월하고 일부는 캄보디아가 우월해 보이지만, 그렇다고 해서 북한의 소득수준이 캄보디아와 대등하다고 하기는 어렵다. 훨씬 높은 소득수준을 필요로 하는 지표, 예컨대 휴대폰, 모터사이클, LPG 보급률은 캄보디아가 월등하다. 전력망 연결비율은 거의 100%에 가까운 북한이 오히려 높아 보이지만 하루 몇 시간밖에 공급이 안 되고 일부 시기에는 아예 끊기는 경우도 많아 실제 전력공급 사정은 훨씬 나쁘다. 앞 절의 <표 III-8>에서 봤듯이 북한 당국이 최근 유엔에 보고한 전기 이용률은 35%에 지나지 않는다. 전력망에는 연결이 되어 있어도 전기를 충분히 이용하지 못하는 인구가 3분의 2나 된다는 뜻이다. 게다가 북한은 제재 이후 경제난을 겪고 있는 데 비해 캄보디아 경제는 계속 빠르게 성장하고 있어 캄보디아와 북한 간 생활수준 격차는 점점 더 커질 것으로 전망된다.

(2) 여성의 지위와 성별 격차

한 사회의 포용성 정도를 결정하는 또 하나 중요 변수로는 성별 격차(gender gap)를 들 수 있다. 경제적 기회 측면에서 성별 격차는 학력, 취업률, 직종 등 여러 요인에 의해 결정된다. 이들 여러 요인에서 북한 여성의 지위는 남성에 비해 열등하지만 성별 격차가 아주 크지는 않다.^{88/} 북한은 초기부터 공교육 확대를 위해 많은 노력을 기울였으며, 그 결과 <표 III-22>에서 보듯이 북한 여성 대부분은 남성과 마찬가지로 ‘고급중학교’ 이상의 학력을 갖게 되었다. 4년제 이상 대학 졸업률은 남성보다 다소 낮지만 차이가 아주 크지는 않아서 북한에서는 남녀가 비교적 평등하게 교육을 받을 수 있었음을 알 수 있다.

88/ 북한의 성별 격차에 영향을 미친 여성·교육·노동정책에 대해서는 많은 연구가 있는데, 이에 대한 간략한 요약과 참고문헌 소개로는 홍제환 외, 『북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망』, pp. 193~205 참조.

표 III-22 북한 30~59세 인구의 최종학력 구성비율 (2014년)

(단위: %)

	고급중학교	대학			합계
		직업대학(3년 미만)	3년제	4년제 이상	
남성	72.7	3.2	8.2	15.8	100.0
여성	77.2	3.1	7.7	11.9	100.0
합계	75.0	3.2	7.9	13.9	100.0

자료: DPRK Central Bureau of Statistics, *Democratic People's Republic of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics and United Nations Population Fund, 2015), p. 40.

이는 일반적 개도국에 비해 훨씬 나은 실적인데, 예를 들어 캄보디아의 경우 <표 III-23>에서 보듯이 2017년 현재 25세 이상 인구의 최종학력에서 남녀 간 격차는 상당히 컸다. 이는 캄보디아가 과거에 오랫동안 최빈국이어서 공교육 제도가 취약한 상태에 있었으며, 이에 따른 제한된 교육 혜택이 여성보다는 남성에게 우선적으로 돌아갔기 때문이다.^{89/}

표 III-23 캄보디아 25세 이상 인구의 최종학력 구성비율 (2017년)

(단위: %)

	무학	초등학교 중퇴	초등학교 졸업	중학교 졸업	고등학교 졸업	대학 이상
남성	12.3	32.1	24.7	14.4	8.7	7.8
여성	23.8	38.7	19.4	9.6	4.3	4.1
합계	18.5	35.7	21.9	11.8	6.3	5.8

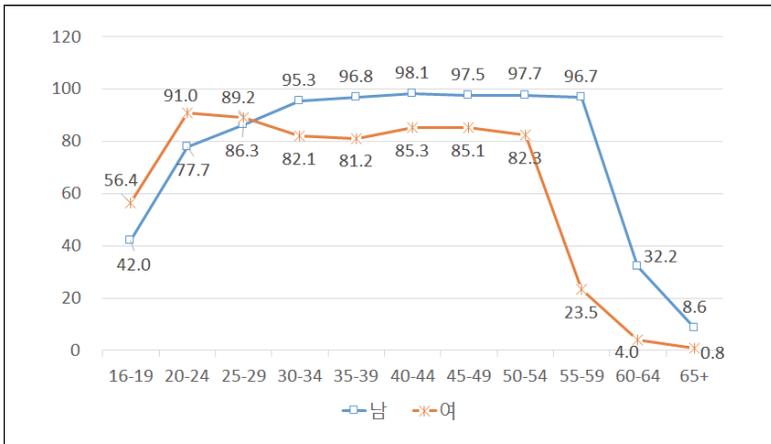
자료: National Institute of Statistics, *Cambodia Socio-Economic Survey 2017* (Phnom Penh, Cambodia: National Institute of Statistics, 2018), p. 52.

^{89/} 경제성장이 많이 이루어진 오늘날 캄보디아의 교육수준은 많이 높아져 최근 초등학교 취학률은 약 90%, 중학교 취학률은 50%, 고등학교 취학률도 30% 이상으로 상승했으며 남녀 간 격차도 사라졌다. National Institute of Statistics (NIS), Cambodia, *Report of Cambodia Socio-Economic Survey 2021*, pp. 61~65.

또한 북한에서는 사회주의적 노동력 동원 정책에 따라 일찍부터 여성의 경제활동 참가를 독려해 취업기회 측면에서도 성별 격차는 작은 편이었다. 2014년 인구·건강 조사 결과에 의하면, <그림 III-15>에서 보듯이 북한 남성은 군대를 마친 후 (공식 직장) 취업률이 95% 이상이었고 여성도 결혼 후에는 다소 떨어지지만 그래도 80% 이상의 높은 취업률을 보였다. 55세 이후에는 여성 취업률이 20%대 및 그 아래로 푹 떨어지는데, 이는 여성의 일반적 정년인 남성보다 5년 앞인 55세이기 때문이다.

그림 III-15 북한 연령별 성별 (공식부문) 취업률 (2014년)

(단위: %)



자료: DPRK Central Bureau of Statistics, *Democratic People's Republic of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics and United Nations Population Fund, 2015), p. 46.

또한 1990년대 경제난을 겪은 후 비공식 경제활동이 크게 증가했고, 여성들이 그 주역으로 활약해온 점⁹⁰⁾을 고려하면, 남녀 간 실질적 취업률 격차는 거의 없었거나 오히려 여성이 더 높았을 가능성이

⁹⁰⁾ 박영자, 『북한 여자: 탄생과 굴절의 70년사』 (서울: 엘피, 2017), pp. 521~550.

크다. 참고로, 북한의 남녀 간 공식 취업률 격차는 캄보디아의 경우와 비슷하다. 2017년 현재 캄보디아 15~64세 인구의 취업률을 보면, 남성은 88.7% 여성은 79.9%여서 남녀 간 격차는 10% 포인트를 넘지 않는다.^{91/} 즉 캄보디아에서도 여성의 경제활동 참가는 일반적이다.

직업수준의 성별 격차는 어떨까? 직장 내 지위, 권력, 임금 및 기타 대우와 관련해 직업수준을 짐작해 볼 수 있는 자료로는 성별 직종 분포를 참고할 수 있다. 2008년 북한 인구 센서스 결과에 의하면, <표 III-24>에서 보듯이 남성 취업자 중에서 가장 수준 높은 직업인 관리자와 전문가의 비율은 각각 2.5%와 10.5%이지만 여성은 각각 0.5%, 5.9%밖에 되지 않는다. 즉 가장 지위와 대우가 좋은 직업에서는 남녀 간 격차가 매우 큰 것으로 나타난다. 참고로 캄보디아의 경우를 보면 <표 III-25>에서 보듯이 관리자 비율은 남성이 훨씬 높지만 전문가 비율에는 큰 차이가 없어 북한보다는 직업수준의 성별 격차가 다소 작은 것으로 보인다.

표 III-24 북한 16세 이상 취업자의 직종별 분포 (2008년)

(단위: %)

	계	관리자	전문가	기술자 및 보조 전문가	사무원	서비스 · 판매 노동자	농림 어업 노동자	기능원	기계 운전· 조립 노동자	단순 노무자	잘 모름
남성	100.0	2.5	10.5	2.4	0.3	0.9	30.2	22.0	17.5	13.7	0.1
여성	100.0	0.5	5.9	4.9	1.4	13.1	39.9	12.5	10.8	10.9	0.1
전체	100.0	1.6	8.3	3.6	0.8	6.7	34.8	17.4	14.3	12.3	0.1

자료: DPRK Central Bureau of Statistics (CBS), *DPR Korea 2008 Population Census: National Report* (Pyongyang: CBS, 2009), p. 202 자료를 이용해 필자 계산.

^{91/} National Institute of Statistics, *Cambodia Socio-Economic Survey 2017* (Phnom Penh, Cambodia: National Institute of Statistics, 2018), p. 56.

표 III-25 캄보디아 15~64세 취업자의 직종별 분포 (2017년)

(단위: %)

	계	관리자	전문가	기술자 및 보조 전문가	사무원	서비스 ·판매 노동자	농림 어업 노동자	기능원	기계 운전· 조립 노동자	단순 노무자	군인
남성	100.0	1.1	3.3	1.8	5.5	12.6	28.5	24.8	7.6	13.1	1.7
여성	100.0	0.4	3.6	1.1	4.1	23.5	32.5	23.1	0.5	11.1	0.1
전체	100.0	0.7	3.5	1.5	4.8	17.9	30.5	24.0	4.1	12.1	0.9

자료: National Institute of Statistics, *Cambodia Socio-Economic Survey 2017* (Phnom Penh, Cambodia: National Institute of Statistics, 2018), p. 62.

요컨대 북한은 교육수준과 경제활동 참가율 등 일반적 지표에서 남녀 간 격차는 크지 않지만 직업수준에서는 남녀 간 격차가 큰 편이다. 이것은 또한 정치적 권능(political empowerment) 측면에서 남녀 간 격차가 아주 큼을 의미하기도 한다. 인구 센서스에 나오는 ‘관리자’란 북한에서는 당을 비롯한 국가 간부층을 뜻하기 때문이다. 교육, 건강 분야 남녀 간 격차는 작지만, 경제활동 분야 격차는 한결 더 크고, 정치적 권능의 격차가 매우 큰 현상은 북한만이 아니라 대다수 나라에서 발견되는 일반적 현상이기도 하다.^{92/}

나. 이념적·제도적 제약요인과 시장화의 영향

일반적인 저소득 개도국과 비교할 때 북한의 빈곤과 불평등은 특별히 심해 보이지는 않는다. 하지만 빈곤과 불평등을 초래하는 요인은 특별하다. 북한은 이제는 지구상에서 거의 사라진 국가 사회주의

^{92/} 세계경제포럼(World Economic Forum)은 교육, 건강, 경제활동 기회, 정치적 권능의 네 가지 분야에 걸쳐 세계 각국의 성별 격차를 조사해 성별 격차 지수를 추정·발표하고 있는데, 그 결과에서 이런 현상을 뚜렷이 관찰할 수 있다. World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023* (Geneva: World Economic Forum, 2023), pp. 10~18 참조.

체제를 아직도 유지하고 있어 북한식 사회주의 이념과 제도가 빈곤과 불평등의 기본구조를 결정하고 있기 때문이다. 1990년대 경제난 이후 시장과 사경제가 발전함에 따라 새로운 경제적 기회가 생겨났고, 이것이 빈곤과 불평등 구조에 상당한 영향을 미치고 있긴 하지만, 아직까지는 이념적·제도적 요인을 충분히 상쇄할 정도는 아닌 것으로 보인다.

II장에서 살펴봤듯이 일반적인 개도국의 포용성 제약요인은 취업 기회, 교육, 건강, 기반시설, 토지와 금융, 사회안전망 등 여러 분야와 관련해 검토할 수 있으나, 북한의 경우 분야별 세부자료가 미비한 데다 이들 분야에 미치는 북한식 사회주의 이념·제도의 영향이 압도적이므로, 여기서는 먼저 이념적·제도적 요인을 포괄적으로 살펴보고 이어서 1990년대 이후의 시장화가 포용성에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴본다.

(1) 성분제도와 거주이전 통제 및 직장배치

앞에서 봤듯이 북한주민의 소득과 생활수준은 어느 지역에 사느냐에 따라 크게 달라지는데 거주지역은 직업 및 직장과 밀접한 관련이 있다. 도시주민은 산업·서비스 부문 국영기업에서 일하거나 국가기관에서 일하는 경우가 대부분이고 농촌주민은 협동농장 농장원인 경우가 대부분이다. 또한 평양을 비롯한 대도시 주민은 대형 국영기업이나 상급 국가기관에서 일하는 경우가 많고 중소도시 주민은 광산이나 지방기업처럼 훨씬 조건이 나쁜 국영기업에서 일하는 경우가 많다.

사회주의 이념은 본래 평등을 지향하지만 실제로는 거주지역과 직장에 따라 소득, 주택, 생활환경은 크게 달라진다. 여기에서 중요한 점은 거주지역과 직장을 개인이 선택하는 것이 아니라 당국이 결정한다는 것이다.^{93/} 또 자기 출신지역 내에서 직장을 배치받는 것이

일반적이며 출신가정이 속한 계층을 벗어나기는 쉽지 않다. 가족배경이 좋거나 학력수준이 높은 경우 거주지역과 직장을 바꿀 수 있는 여지가 있긴 하지만, 그것도 당국의 통제와 승인이라는 틀 내에서만 가능하다. 즉 민주주의 국가에서 국민의 기본권인 거주이전의 자유와 직업선택의 자유가 인정되지 않는 것이다. 거주지와 직장을 통제 당할 뿐 아니라 국내 여행조차 자유롭지 않아 다른 지역으로 이동하려면 원칙적으로 여행증을 발급받아야 할 정도로 북한의 사회통제는 철저하다.^{94/}

북한 당국은 어떤 기준에 따라 주민의 거주지역과 직장을 결정할까? 무엇보다 중요한 기본적 기준은 북한의 독특한 신분제도인 ‘성분’이다.^{95/} 성분은 “사회계급적 관계에 의하여 규정되는 사람들의 사회적 구분”으로서 “출신과 직업, 사회생활의 경위에 의하여 사회성원을 사회적 부류로 나눈 것”^{96/}으로 정의된다. 성분은 다시 출신성분과 사회성분으로 나뉘는데, 출신성분은 “태어날 때 가정이 처한 사회계급적 관계에 따라서 구분되는 성분,”^{97/} 즉 부모를 비롯한 가

93/ 서동익, 『인민이 사는 모습 2』 (인천: 자료원, 1995), pp. 62~67; 통일연구원, 『2009 북한 개요』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 348~349.

94/ 이금순, 『북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 29~49.

95/ 북한의 계층구조, 즉 불평등 실태를 규정하는 기본요인이 신분제도라는 점에 대해서는 많은 문헌이 있다. 대표적인 연구로는 김용기, “계급의 불평등 구조와 계급정책,” 고현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1987), pp. 187~218; 서재진, “북한사회의 계급구조와 계급갈등,” 북한연구학회 편, 『북한의 사회』 (서울: 경인문화사, 2008), pp. 65~107; 이성로, 『북한의 사회 불평등 구조』 (서울: 해남, 2008), pp. 47~111; 김병로, 『북한, 조선으로 다시 읽다』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2016), pp. 67~93; 김재웅, 『북한체제의 기원』 (고양: 역사비평사, 2018), pp. 295~430; 김희순·최봉대, “1980년대 북한 정치신분제에서 세대 간 지위세습과 성취기제,” 『현대북한연구』, 제25권 3호 (2022), pp. 8~53; Robert Collins, *Marked for Life: Songbun, North Korea's Social Classification System* (Washington, D.C.: Committee for Human Rights in North Korea, 2012), pp. 1~119 참조.

96/ 『조선말 대사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1762.

97/ 『조선말 대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 597.

족의 성분을 의미하고, 사회성분은 “본인이 직접 사회생활을 시작한 이후 직업 및 사회계급적 관계에 의하여 규정되는 성분”^{98/}을 의미한다. 출신성분은 일종의 세습신분이어서 변경할 수 없지만 사회성분은 본인의 재능과 노력에 따라 변경할 수 있는 여지가 있다. 하지만 사회성분도 처음 결정될 때 출신성분의 영향을 많이 받으므로 출신성분이 더욱 중요한 요인이라고 할 수 있다.

북한의 성분제도는 정치·사상적 통제를 강화하기 위해 창안된 것으로 북한 정권 수립 당시인 1940년대 후반에 이미 그 단초가 나타났다.^{99/} 그 후 ‘중앙당집중지도사업’(1958~1960)과 ‘주민등록사업’(1964~1969) 및 ‘주민성분분류사업’(1969~1970)을 통해 제도화되었다.^{100/} 이들 사업의 목적은 해방 전후 및 6.25 전쟁 전후의 출신계급, 직업과 행적을 조사해 북한 정권에 충성할 가능성이 높은 사람들과 반대할 가능성이 높은 사람들을 가려내 전자는 우대하고 후자는 차별하려는 것이었다. 성분을 분류할 때에는 본인 개인만이 아니라 가족 및 친족의 사정까지 함께 고려했다. 요컨대 전체 주민을 이념적·정치적 성향에 따라 여러 집단으로 분류하기 위해 각 개인과 그 가족 및 친족의 출신계급, 직업, 행적을 조사한 것이다.

성분분류에 기초한 주민등록사업은 1970년대 이후에도 계속되어 오늘날까지 이어지고 있다. 모든 주민은 17세가 되어 공민증을 받을 때 성분분류 대상이 되며, 군대 제대, 교화소 출소, 귀국 등 변경사정이 생겼을 때에도 다시 성분을 결정받는다.^{101/} 성분분류 결과는 ‘주민대장’에 기록되어 해당 개인의 진학, 입대, 직장 및 거주지 배치,

98/ 『조선말 대사전 1』, p. 1646.

99/ 김재웅, 『북한체제의 기원』, pp. 319~326.

100/ 북한연구소 편, 『북한총람: 1945년~1982년』 (서울: 북한연구소, 1983), pp. 301~315.

101/ 현인애, “북한의 주민등록제도에 관한 연구,” 이화여자대학교 북한학 협동과정 석사학위 논문, 2008, p. 35.

주택, 배급 등 사회생활의 주요 사안을 결정할 때 기본 참고자료로 활용된다.^{102/}

성분분류 체계는 시기마다 조금씩 달랐던 것으로 보이는데, 기본적인 분류는 <표 III-26>, <표 III-27> 및 <표 III-28>에서 보듯이 ‘기본군중’과 ‘복잡군중’으로 대별한 다음, 기본군중 중에서 특별히 우대해야 할 ‘핵심군중’을 골라내고, 복잡군중 중에서(또는 기본군중이 아닌 사람들 중에서) 특별히 차별해야 할 ‘적대계급’을 골라내는 것이다.^{103/} 성분은 세부적으로는 1969~1970년 사업에서는 51개로 분류되어 있었으나 1990년대 주민등록사업에서는 <표 III-29>에서 보듯이 25개로 단순화된 것으로 보인다.

표 III-26 1960년대 주민등록사업의 성분분류

대분류	중분류	사례
기본군중	핵심군중에 속하는 계층	반일투쟁 참가자와 그 가족, 6.25 전사자·피살자 가족, 군인가족, 당 및 행정 간부와 그 가족
	기본군중에 속하는 계층	노동자, 농민
복잡군중	계급적 토대에서 복잡한 계층	지주, 부농, 중농, 자본가, 중소상인, 해방 전 인텔리
	6.25 전쟁 때 생긴 계층	월남자 가족, 치안대 가담자, 귀환 포로 등
	전직자(일제 관리) 계층	일제 때 면서기 이상 관리, 경찰, 일본군 장교, 지원병 등
	사회도덕면에서 과오를 범한 계층	출소자와 그 가족, 복역 중인 자의 가족, 종교인

자료: 북한연구소 편, 『북한총람: 1945년~1982년』 (서울: 북한연구소, 1983), pp. 308~309를 참고하여 필자 요약.

^{102/} 위의 글, pp. 36~59.

^{103/} <표 III-20> 1969~1970년 사업에서는 ‘복잡군중’ 대신에 ‘동요계층’으로 쓴 것으로 나오지만, 1990년대 주민등록사업에서 1960년대와 마찬가지로 ‘복잡군중’으로 쓰고 있는 것을 보면, 기본군중과 복잡군중이라는 기본 분류체계는 계속 유지되었던 것으로 보인다.

표 III-27 1969~1970년의 3개 계층, 51개 성분분류

계층 구분	주요 성분
핵심계층	8.15 전후 계속 노동에 종사한 자, 고농(머슴), 빈농, 사무원(8.15 후 당, 행정기관 근무자), 노동당원, 혁명 유가족, 6.25 전사자 가족 등
동요계층	소상인, 중상인, 수공업자, 소공장주, 하층 접객업자, 중농, 월남자 가족(제1부류), 무소속 남한 출신 등
적대계층	부농, 상공업자, 지주, 친일파, 친미파, 반동관료, 월남자 가족(제2부류 및 제3부류), 일본 귀환민, 종교인, 경제사범 등

자료: 북한연구소 편, 『북한총람: 1945년~1982년』 (서울: 북한연구소, 1983), pp. 310~311을 참고하여 필자 요약.

표 III-28 1990년대 주민등록사업의 계층분류 (1993년)

구분	정의	사례
기본군중	기본계급 출신으로 혁명의 매 단계마다 충성을 다한 사람	혁명가, 영예군인, 접견자, 영웅, 공로자, 제대군인, 전사자·피살자 가족, 사회주의 애국희생자 가족, 계급적 토대가 건실한 노동자, 농민, 병사, 지식인 등
복잡군중	계급적 토대와 사회정치 생활 경위, 가정 주위환경에서 정치적으로 복잡한 문제가 있는 사람	인민군대 입대 기피자, 귀환군인, 반동단체 가담자, 일제기관 복무자, 정치범 교화소 출소자, 종교인, 월남자 가족, 처단·체포된 자의 가족, 간첩 가족, 기업가 가족 등
적대계급 잔여분자	전복된 착취계급의 잔여분자들과 일본 제국주의자들과 미 제국주의자들에게 나라와 민족을 팔아먹은 민족반역자	지주, 부농, 예속자본가, 친일파, 친미파, 간첩, 농촌 십장, 기업가, 상인 등

자료: 김상선·리성희, 『주민등록사업참고서』 (평양: 사회안전부출판사, 1993). 현인에, “북한의 주민등록제도에 관한 연구,” 이화여자대학교 북한학 협동과정 석사학위 논문, 2008, pp. 31~35 및 이제우, 『북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 연구』 (고양: 사법정책연구원, 2017), pp. 122~123에서 재인용.

표 III-29 1990년대 주민등록사업의 25개 성분분류

계급적 토대	성분
혁명가의 가정	혁명가, 직업적 혁명가
농업에 종사하는 가정	고농(머슴), 빈농, 농민, 농장원, 중농, 부유중농, 농촌십장, 부농, 지주
노동을 하였거나 기업을 한 사람의 가정	노동자, 수공업자, 십장, 중소기업가, 애국적 상기업가, 기업가, 소시민, 중소상인, 상인
사무원의 가정	사무원
체포, 처단, 월남, 도주, 행방불명된 자의 가정	-
종교를 믿는 가정	종교인
아버지, 어머니를 전혀 알지 못하는 사람	-
기타	군인, 학생, 일제관리

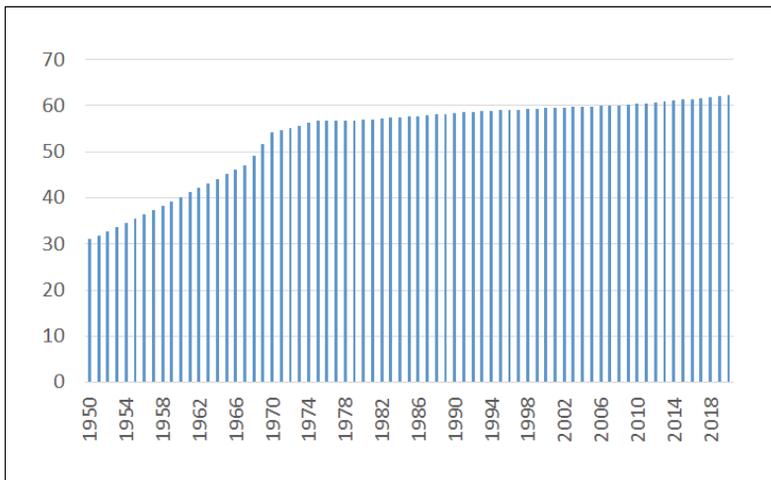
자료: 김상선·리성희, 『주민등록사업참고서』 (평양: 사회안전부출판사, 1993). 이재우, 『북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 연구』 (고양: 사법정책연구원, 2017), pp. 113~120에서 재인용.

오늘날 북한주민의 직장과 거주지는 성분제도가 확립되어간 1950년대 말에서 1970년대 초까지 십여 년 사이에 기본적으로 결정된 것으로 볼 수 있다. 당시 결정된 성분에 따라 직장과 거주지가 배치되었고, 그 후 성년이 된 사람들의 성분도 기본적으로는 출신성분, 즉 부모의 성분에 따라 결정되었기 때문이다. 또한 소득·생활수준을 결정하는 주요 변수인 도시화와 산업화 수준도 1970년대 이후로는 큰 변화가 없었다. <그림 III-16>에서 보듯이 북한의 도시화율은 1950~60년대에 빠르게 상승했으나 1970년대부터 상승 속도가 크게 느려졌고 1990년대 이후에는 거의 정체 상태였던 것으로 나타난다. 1990년대 이후 인구 조사 결과를 보면, 지역별 인구분포(<표 III-30>)와 노동인구의 산업별 분포(<표 III-31>)도 거의 변화가 없었던 것으로 나온다. 북한경제는 1950년대 중후반 전후(戰後) 복구

시기에 고도성장하면서 급격한 산업화와 도시화를 경험했으나 1960년대 초중반 이후로는 성장속도가 많이 느려졌고 1970년대 이후로는 산업화와 도시화에서 더 이상 큰 진전이 없었다.^{104/} 따라서 직장과 거주지에 따른 소득·생활수준 격차, 즉 불평등의 기본구조 역시 장기적으로 큰 변화 없이 유지되어 왔을 것으로 추정된다. 이것은 오늘날에도 정치·사상적 통제를 위한 성분제도가 여전히 포용성의 제약요인으로 작용하고 있음을 의미한다.

그림 III-16 북한의 도시화율 추정치

(단위: %)



자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계, 주제별 통계, 영토/인구, 도시화율 (검색일: 2023.9.6.).

104/ 조태형·김민정, “북한의 장기 경제성장률 추정: 1956~1989년,” BOK 경제연구, 제2020-17호 (한국은행, 2020), pp. 1~61; 김석진, “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망,” 서울대학교 경제학과 박사학위 논문, 2002, pp. 1~331.

표 III-30 북한의 지역별 인구분포

(단위: %)

	평양	양강	함북	함남	강원	자강	평북	평남	황북	황남	합계
1993	13.4	3.1	10.0	13.3	6.4	5.6	11.9	17.5	9.0	9.8	100.0
2008	13.9	3.1	10.0	13.1	6.3	5.6	11.7	17.4	9.1	9.9	100.0
2014	14.1	3.1	10.0	13.1	6.3	5.6	11.7	17.2	9.0	9.9	100.0

자료: (1) 1993년과 2008년은 북한 중앙통계국, 인구일제조사(1993, 2008) 결과. 통계청, “북한 인구조사와 인구센서스 분석,” 보도자료 (2011.3.22.), p. 31에서 재인용. (2) 2014년 자료는 DPRK Central Bureau of Statistics, *Democratic People’s Republic of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics and United Nations Population Fund, 2015), p. 5의 지역별 인구 자료를 이용해 필자 계산.

표 III-31 북한 노동인구의 산업별 분포

(단위: %)

1993		2008		2014	
농업	30.7	농림어업	36.0	1차 산업 (농업 및 관련 산업)	41.8
공업	37.4	광업	5.9		
		제조업	23.7	2차 산업 (제조업)	26.9
건설·지질	4.2	건설업	3.0		
운수·통신	3.7	전기· 운수통신· 금융업	5.4	3차 산업 (서비스업)	31.3
국토·도시	2.3				
상업·조달	4.6	도소매· 음식숙박업	5.7		
교육·문화· 보건	7.7	사업·개인· 공공 서비스업	20.3		
기타	9.4				
합계	100.0	합계	100.0	합계	100.0

자료: (1) 1993년과 2008년은 북한 중앙통계국, 인구일제조사(1993, 2008) 결과. 통계청, “북한 인구조사와 인구센서스 분석,” 보도자료 (2011.3.22.), p. 24에서 재인용. (2) 2014년은 DPRK Central Bureau of Statistics, *Democratic People’s Republic of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics and United Nations Population Fund, 2015), p. 46.

(2) 시장화와 대외무역의 영향

2000년대 들어 시장과 사경제가 빠르게 발전하고 대외무역이 크게 증가함에 따라 북한의 경제적 계층구조는 상당히 많이 달라졌다.^{105/} 1990년대에 기존의 국영경제 시스템이 부분적으로 무너져 소득·생활수준을 국가가 보장해 주지 못하게 되자 주민들이 자생적으로 생계형 경제활동을 개척하게 된 데다 당국이 이를 어느 정도 허용하는 정책을 장기간 계속해 왔기 때문이다. 시장과 사경제가 발달함과 함께 대외 경제교류까지 크게 확대되자 개인적 수완에 따라 더 높은 소득을 올릴 수 있는 기회가 생겨났고, 나중에는 상당히 큰 규모의 사업을 하는 사람들까지 나타나 ‘신흥 자본가’ 계층이 형성되고 있는 것 아니냐는 논의가 나올 정도가 되었다. 기존의 정치적 성분제도, 이에 따라 정해진 공식 직장 외에 새로운 경제적 기회가 소득 불평등의 추가적 결정요인으로 등장하게 된 것이다.

이런 변화 양상은 탈북민 조사결과에서 찾아볼 수 있다. 서울대학교 통일평화연구원에서 2011년 이후 탈북민을 대상으로 주관적 계층의식을 조사해보니 <표 III-32>와 같이 북에 있을 때 주된 직업이 ‘외화벌이’와 ‘장사’ 등 새로운 경제활동이었던 사람들은 스스로 상층이었다고 생각한 비율은 약간 높았고 하층이었다고 생각한 비율은 다소 낮았다. 또한 <그림 III-17>에서 보듯이 북에 있을 때 실질 평균소득은 ‘외화벌이 일군’이 단연 높았고 장사에 종사한 사람도 높

105/ 정우곤, “1990년대 북한 주민생활보장제도와 도시 계층구조 재편,” 『현대북한연구』, 제7권 2호 (2004), pp. 71~125; 최봉대, “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화,” 『현대북한연구』, 제11권 2호 (2008), pp. 7~41; 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열: 행위자 모형에 기반한 상황과 구조,” 『한국정치학회보』, 제46집 5호 (2012), pp. 169~205; 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화,” 『현대북한연구』, 제16권 1호 (2013), pp. 171~213; 정은미·박소혜·이종민, 『북한의 중산층』 (서울: 통일연구원, 2022), pp. 1~265.

은 편이었다. 이로부터 시장화와 대외무역에 따른 새로운 경제활동이 상대적 고소득을 올릴 수 있는 기회가 되어 주었음을 알 수 있다.

표 Ⅲ-32 탈북민 재북시 직업별 계층 분포

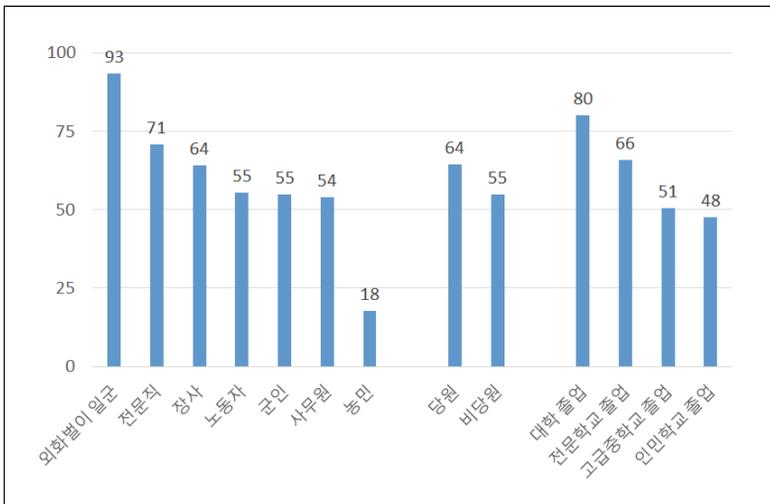
(단위: %)

	외화 별이	장사	노동자	농민	사무원	전문직	학생	군인	가정 부인	기타
상층	19.2	12.6	6.7	2.9	9.5	9.5	11.0	14.8	8.2	6.5
중층	76.9	63.0	63.7	32.9	69.5	68.3	68.5	59.3	63.5	68.5
하층	3.8	24.4	29.5	64.3	21.1	22.2	20.5	25.9	28.2	25.0

자료: 정은미, “제2장 의식주와 정보화,” 김유연 외, 『북한 사회변동 2012-2020』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022), p. 70.

그림 Ⅲ-17 탈북민 집단별 재북시 월간 실질 평균소득 추정치

(단위: 만 북한원)



자료: 이종민, “제3장 경제: 소득과 지출,” 김유연 외, 『북한 사회변동 2012-2020』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022), pp. 120~121.

주: 2014~2020년 탈북한 북한이탈주민 조사 중 개인의 식생활 관련 응답과 소득 중 식비 지출 비중 응답을 종합해 1인당 실질 가계소득(2019년 가격 기준)을 간접적으로 추정한 결과임.

하지만 그렇다고 해서 북한의 경제적 계층구조가 기존 정치적 성분제도의 제약에서 충분히 벗어났다고 보기는 어렵다. 탈북민 조사 결과는 거주지와 공식 직장에 따른 차별이 여전히 작동하고 있음을 보여준다. 예를 들어 성분에 의해 결정된 기존의 계층구조에서 가장 낮은 계층은 농촌에 거주하는 농민(협동농장 농장원)인데, 이런 사정은 시장화와 대외무역의 발전 이후에도 변함이 없다. <표 III-29>와 <그림 III-16>에 나타나듯이 농민 출신 탈북민은 북에 있을 때 자신을 하층으로 여긴 경우가 많았고 평균소득도 다른 집단에 비해 월등히 낮았던 것으로 보인다.

한편, 소득수준이 가장 높았던 것으로 나타난 외화벌이 일군의 경우, 국가기관, 특히 특권적인 당이나 군 산하 기관 소속이었거나 이들 권력기관과의 연계하에 일한 경우가 대부분이다.^{106/} 즉 이들은 좋은 성분이라는 배경 덕분에 새로운 경제적 기회를 잡을 수 있었다고 할 수 있다. 또한 당원이 비당원보다 평균소득이 높았고 고학력자일수록 소득이 높았던 데서 알 수 있듯이 성분에 따른 입당 및 진학 기회는 지금도 여전히 계층구조를 결정하는 기본요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

또 하나 주목할 점은 시장화에 따라 농민에게도 중요한 소득창출 기회가 생겼다는 점이다. UNICEF가 후원한 2017년 MICS 조사결과(<표 III-33>)에 의하면 농촌지역 거주자(주로 농민)는 대부분 개인 농경지(텃밭 및 기타 소토지)와 가축을 보유하고 있다. 도시 거주자 중에도 농경지와 가축을 보유한 경우가 꽤 많긴 하지만 그 비중은 3분의 1에 미치지 못한다. 개인 농경지에서 생산한 부식용 농산물과

106/ 북한의 대외무역은 2000년대 이후 일부 개혁적인 조치에도 불구하고 기본적으로는 당, 군, 내각이 관리하는 사회주의적 국가무역의 틀 내에서 이루어졌다. 양문수, 『북한경제의 시장화』(파주: 한울, 2010), pp. 129~175; 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로』, pp. 174~215 참조.

가축은, 일부는 스스로 먹기 위한 것이고 일부는 시장에 내다 팔기 위한 것이며, 어느 쪽이든 중요한 소득원이 될 수 있다.^{107/} 농민 집단은 가장 소득이 낮고 생활환경이 나쁜 하층민이지만, 기본적인 먹거리는 스스로 확보할 수 있다는 점에서 중요한 안전판을 가지고 있다고 할 수 있다.

표 III-33 북한 지역별 농경지 및 가축 보유가구 비율 (2017년)

(단위: %)

농경지 보유비율				가축 보유비율			
전국	도시	농촌	평양	전국	도시	농촌	평양
53.7	29.7	92.5	18.8	53.9	33.1	87.6	17.8

자료: DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018), p. 18.

도시주민 다수는 이런 능력이 없어 경제위기가 발생하고 식량공급이 줄어들 경우 농민에 비해 불리한 처지에 빠질 가능성이 없지 않다. 실제로 1990년대 중후반 대기근 시기에는 중소도시 주민이 농촌 주민보다 더 큰 피해를 입었던 것으로 알려져 있다.^{108/} 2000년대 이후 시장화와 사경제의 발전으로 농민은 소토지 농사와 개인축산을 통해 더 많은 소득을 올릴 수 있게 되었다. 농민은 지금도 여전히 가장 가난한 계층이지만, 결정적 생존수단인 식품경제에 관한 한, 어느 정도 유리한 지위를 확보했으며, 이는 포용성 측면에서 긍정적인 진전으로 볼 수 있다.

^{107/} 개인농사와 식품의 시장거래가 북한경제에서 갖는 중요성에 대해서는 많은 연구가 있는데, 이에 대한 요약으로는 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, pp. 127~138 참조.

^{108/} 이석, 『1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 93~98, pp. 107~133.

4. 환경적 지속가능성 실태와 전망

가. 에너지와 환경 문제

국가진단에서 검토해야 할 마지막 사항은 지속가능성이다. 지속가능성은 재정, 사회, 환경 등 여러 차원에 걸친 문제로 볼 수 있지만, 여기서는 그중 환경적 지속가능성에 초점을 맞춘다. 재정적 및 사회적 지속가능성은 앞에서 본 경제성장 및 포용성의 제약요인에서도 어느 정도 검토한 문제라고 볼 수 있고, 더 상세히 검토하기에는 북한 자료가 미비하기 때문이다.

일반적으로 한 나라의 환경 문제는 경제발전 수준과 밀접한 관련이 있는 것으로 알려져 있다. 예를 들어 경제발전이 진행됨에 따라 환경오염이 심해지다가 어느 수준 이상에서는 환경이 개선되는 ‘환경 쿠즈네츠 곡선(Enviromental Kuznets Curve)’ 가설이 유명하다.^{109/} 이런 인식에 의하면 저소득 개도국인 북한은 아직 환경오염이 심하지 않을 것처럼 생각하기 쉽다. 하지만 실제로는 북한도 상당히 심각한 환경 문제를 안고 있다.

예를 들어 세계보건기구(World Health Organization: WHO)의 추정에 의하면, 북한은 <표 III-34>에서 보듯이 2019년 현재 실내외 공기오염(Ambient and Household Air Pollution) 관련 사망률이 세계에서 가장 높은 나라라고 한다.^{110/} 실내외 공기오염은 각

^{109/} 환경 쿠즈네츠 곡선의 개념과 타당성에 대해서는 많은 연구가 있으나 정설이라 할 만한 학문적 합의는 형성되어 있지 않다. Patrícia Hipólito Leal and António Cardoso Marques, “The Evolution of the Environmental Kuznets Curve Hypothesis Assessment: A Literature Review under a Critical Analysis Perspective,” *Heliyon*, vol. 8, issue 11 (2022) e11521, pp. 1~18.

^{110/} 공기오염 관련 사망률 추정치는 매년 조금씩 달라서 국가별 순위도 바뀌지만 다른 연도에도 북한의 사망률은 세계에서 가장 높은 국가군에 속하는 것으로 나타난다.

종 호흡기 질환, 혈관 질환, 심장 질환을 유발하여 인간 수명을 단축시키는 경향이 있다. 세계 대부분 나라의 공기오염 관련 사망률은 인구 10만 명당 150명 이하이고 선진국 대부분은 50명 이하인데 비해 북한은 무려 255명으로 세계 평균의 2배 이상으로 추정되었다.

표 III-34 세계 각국 실내외 공기오염 관련 사망률 추정치 (2019년)

(단위: 인구 10만 명당 사망자 수)

북한	우크라이나	미얀마	몽골	러시아	중국	인도	베트남
255	163	133	130	127	121	108	108
방글라데시	캄보디아	나이지리아	카자흐스탄	인도네시아	태국	일본	남한
101	94	87	82	73	71	48	38

자료: WHO, Global Health Observatory, Ambient and Household Air Pollution Attributable Death Rate (per 100,000 population), (<https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicators-index>) (Accessed September 14, 2023).

북한의 공기오염 관련 사망은 대부분 실내 공기오염에 기인한다.^{111/} <표 III-35>에서 보듯이 북한은 가정용 연료로 석탄과 나무를 주로 사용하는데, 이 두 가지 연료는 모두 연소 과정에서 유해한 연기를 내뿜어 실내 공기의 질을 크게 떨어뜨린다. 북한과 소득수준이 비슷한 많은 저소득 개도국은 열대 지방에 위치해 북한보다 가정용 연료를 훨씬 덜 사용하며, 북한과 비슷하게 냉대 기후를 가진 나라들은 북한보다 석탄과 나무 사용 비율은 훨씬 낮고 공기오염이 덜 심한 석유와 가스 사용 비율은 훨씬 높아서 실내 공기 질이 더 좋다.

111/ 명수정 외, 『북한지역 환경오염원 현황 분석 및 남북환경협력 방안: 대기오염을 중심으로』 (세종: 한국환경연구원, 2020), pp. 5~7.

표 III-35 북한 가정용 연료 사용비율 (2017년)

(단위: %)

	취사연료				난방연료			
	청정 연료	석탄	나무	기타	청정 연료	석탄	나무	기타
도시	15.8	70.7	11.3	2.2	2.3	83.2	12.4	2.1
농촌	1.4	48.6	34.8	15.2	1.1	49.0	35.4	14.5
전국	10.1	62.0	20.5	7.4	1.8	69.9	21.4	6.9

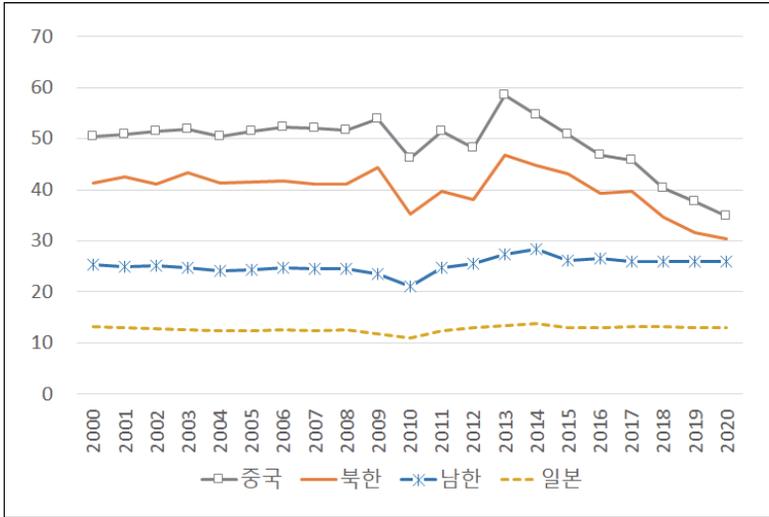
자료: DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018), p. 81, p. 83.

북한의 실외 공기도 상태가 좋은 것은 아니다. 대기오염을 나타내는 대표적 지표 중 하나인 초미세먼지 농도(exposure to PM_{2.5}) 추정치를 보면, <그림 III-18>에서 보듯이 북한 대기 질은 중국보다는 좋지만 남한 및 일본보다는 나쁜 것으로 나타난다.^{112/} 그중 일부는 북한 내부 오염원(석탄 화력발전소 등) 때문이고 또 다른 일부는 중국 대기의 영향 때문이다. 실제로 2013년 이후 중국 대기 질이 개선됨에 따라 북한 대기 질도 함께 개선된 것으로 추정된다. 하지만 대기 질은 석탄 사용 비율이 높을수록 나빠지는 경향이 있고, <표 III-36>에서 보듯이 북한은 석탄 에너지 의존도가 높으므로, 에너지 사용구조를 바꾸지 않으면 대기 질의 개선은 한계에 부딪칠 가능성이 크다.

112/ 경제협력개발기구(OECD) 통계에 수록되어 있는 초미세먼지 농도는 '세계질병 부담(global burden of diseases)' 프로젝트에서 위성영상 등을 활용해 추정된 것이라고 한다. 북한의 지역별 농도 추정결과를 보면 화력발전소가 많이 위치한 서부지역의 농도가 높게 나타난다. 여민주·김용표, "북한 대기질 현황 및 개선방안," 『한국대기환경학회지』, 제35권 3호 (2019), pp. 318~335.

그림 III-18 동아시아 국가별 초미세먼지(PM2.5) 농도 추정치 추이

(단위: $\mu\text{g}/\text{m}^3$)



자료: OECD Statistics, Exposure to PM2.5 in Countries and Regions, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EXP_PM2_5> (Accessed September 14, 2023).

북한은 유난히 석탄과 나무 사용 비율이 높고 석유와 가스 사용 비율이 낮은 나라이다. 수력을 비롯한 재생 에너지 개발도 미흡한 상태이다. 북한의 전력생산에서 수력의 비중은 높은 편이지만, 최종 에너지에서 전기 에너지가 차지하는 비중이 낮고 태양광, 풍력 등 그 외의 재생 에너지 개발도 제대로 안되어 있기 때문이다. 결국 실 내외를 통틀어 북한의 공기오염 문제가 심한 것은 에너지 사용구조가 석탄, 나무 중심이기 때문이며, 그렇게 된 이유는 북한이 자체 부존자원에만 의존하는 자력갱생식 경제건설을 주요 경제발전전략으로 추구해 왔기 때문이다.

표 III-36 북한 에너지 공급원 구성비율 추정치

(단위: %)

	석탄	나무/ 바이오매스	수력/ 원자력	정제유	원유	합계
2000	57	27	6	7	3	100
2005	59	28	7	3	3	100
2010	57	31	6	2	4	100
2016	62	25	5	4	4	100
2020	61	27	6	1	5	100

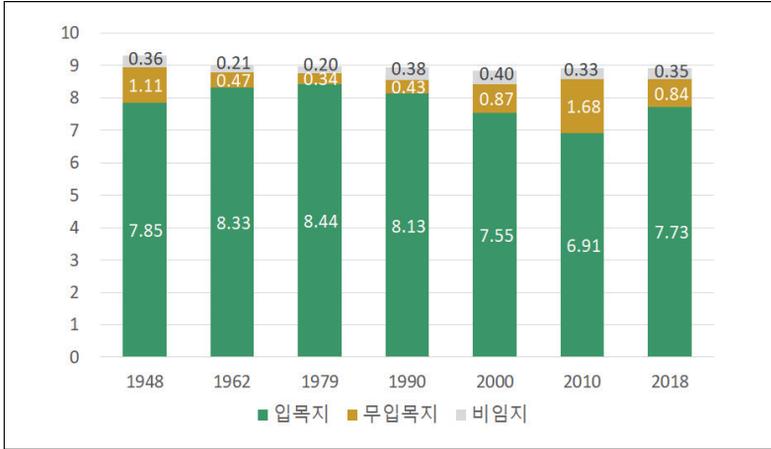
자료: David von Hippel and Peter Hayes, *Laying The Foundations Of DPRK Energy Security: 1990-2020 Energy Balances, Engagement Options, and Future Paths for Energy and Economic Redevelopment* (Berkeley, CA: Nautilus Institute, 2021), pp. 181~184.

에너지 사용구조의 문제점은 산림파괴라는 또 다른 환경 문제로도 이어졌다. 경제발전 수준이 낮은데다 에너지 수입을 극도로 기피해온 까닭에 북한에서는 지금도 나무를 연료로 사용하는 비율이 너무 높기 때문이다. 북한 발표에 의하면, <그림 III-19>에서 보듯이 산림 중에서 나무가 없는 무입목지와 비입지의 비율이 높아지는 산림파괴 문제는 1980년대부터 시작해 1990년대와 2000년대에 더욱 심해졌던 것으로 나타난다. 이는 인구가 증가하고 식량이 부족해지면서 나무를 연료로 사용함과 더불어 농작물 생산을 위한 산림 개간이 진행되었기 때문이다.

그런데 2010년대 들어서는 산림이 조금씩 복원되는 긍정적인 진전이 나타났다. 이런 추세는 <그림 III-19> 북한 발표자료뿐 아니라 <표 III-37> 국립산림과학원의 위성영상 모니터링 결과에서도 뚜렷이 나타난다. 두 자료가 보여주는 산림, 입목지, 무입목지 등의 면적은 상당한 차이가 있지만 시기별 변화 추세는 비슷하다. 이로 미루어 보아 2010년대 이후로 어느 정도 산림이 복원되어 가고 있다는 북한측 발표는 신빙성이 있어 보인다.

그림 III-19 북한 산림면적 변화: 북한 자료

(단위: 만 km²)



자료: 변재균, “조선민주주의인민공화국에서 산림의 변화와 그 회복을 위한 능력 강화,” IUFRO 국제학술회의 발표자료(중국 선양, 2014.2); “Effect to the Protection of Land Degradation in Sloping Lands in DPR Korea,” 제4차 세계인공림총회 북한 참석자 발표자료(2018.10), 김경민, “한국전쟁 이후 남북한 산림변화 비교 및 김정은 집권 이후 북한의 산림복구전략,” 산림정책이슈 제113호 (국립산림과학원, 2018.8.15), p. 8 및 임철희, 『북한 산림복원 계획·정책의 생태계 서비스 기반 경제적 가치평가』, 신진연구자 정책연구과제 보고서 (통일부, 2020), p. 14에서 재인용.

최근 산림복원 추세가 나타난 이유 중 하나는 나무를 연료로 사용하는 비율이 하락한 데서 찾을 수 있다. <표 III-38>에서 보듯이 UNICEF가 후원한 2017년 MICS 조사결과를 보면 나무 사용 가구 비율은 2008년 인구 센서스 때에 비해 현저히 하락한 것으로 나타난다. 이것은 2010년대에 북한의 석탄 광산이 중국기업의 투자 등에 힘입어 상당히 현대화되어 석탄 생산이 크게 증가한 것과 관련 있어 보인다. 늘어난 석탄 생산물량 중 많은 부분은 중국으로 수출되었으나 국내 공급도 꽤 많이 늘어나 가정용 연료로 나무 대신 석탄을 사용하는 비율이 올라갔을 가능성이 크다. 또한 김정은 집권 이후 북한 당국은 산림복원을 중시해 나무심기 운동을 대대적으로 벌였는데, 이런 정책도 얼마간 도움이 되었을 것으로 보인다.^{113/}

표 III-37 북한 산림 변화 모니터링 결과 (경사 8도 이상 산림 황폐지 대상)

(단위: 만 ha)

	산림면적	산림 황폐지				입목지
		개간산지	무림목지	산간나지	소계	
1999	917	97	53	13	163	753
2008	899	132	141	10	284	615
2018	939	122	131	9	262	677

자료: 김경민 외 『위성영상과 AI를 활용한 북한산림정보 구축방법 개발』 (서울: 국립산림과학원, 2020), p. 34.

표 III-38 북한 지역별 취사용 연료 나무 사용 가구 비율

(단위: %)

	전국	평양	양강	함북	함남	강원	자강	평북	평남	황북	황남
2008	46.9	4.7	96.5	57.7	59.1	36.0	76.3	48.6	21.0	58.9	69.0
2017	20.5	0.0	92.8	30.4	34.8	19.6	61.9	2.3	1.6	4.5	42.3

자료: 2008년은 DPRK Central Bureau of Statistics (CBS), *DPR Korea 2008 Population Census: National Report* (Pyongyang: CBS, 2009), pp. 262~263 자료를 이용해 필자 계산. 2017년은 DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018), p. 18.

한편, 북한의 자력갱생식 산업구조는 토양 및 수질 오염 문제를 일으키고 있다. 물자수입을 최소화하기 위해 자기완결적 산업체계를 갖추려다 보니 경제발전 수준에 비해 중화학공업 비중이 지나치게 높아진 데다 낙후한 기술 때문에 에너지와 자원을 과다 사용하고 있기 때문이다. 이로 인해 석탄, 철광석 및 각종 비철금속을 채굴하고 사용하는 과정에서 많은 오염물질이 배출되어 토양과 지하수, 하천 등을 심하게 오염시키고 있는 것으로 알려져 있다.^{114/} 또한 하수

113/ 최현아, “남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로,” 『통일정책연구』, 제27권 2호 (2018), pp. 4~8; 김경민 외, 『위성영상과 AI를 활용한 북한산림정보 구축방법 개발』 (서울: 국립산림과학원, 2020), pp. 40~47; 임철희, 『북한 산림복원 계획·정책의 생태계 서비스 기반 경제적 가치평가』, 신진연구자 정책연구과제 보고서 (서울: 통일부, 2020), pp. 22~27.

처리 시설이 부족해 생활하수가 그대로 배출되는 경우가 많고^{115/} 화학비료 부족으로 사람과 가축 분뇨를 비료로 사용하는 후진적 농업 관행이 계속되고 있는 것도 토양·수질 오염의 중요한 원인이라고 할 수 있다.

나. 기후변화와 자연재해

최근 세계 공통의 문제로 주목받고 있는 기후변화는 북한에 어떤 영향을 미치게 될까? 기후변화는 전 세계 모든 인류에게 영향을 미칠 문제이지만 저소득 개도국에게는 더욱 심각한 문제로 인식된다. 저소득 개도국은 기후변화에 대한 대응능력이 부족하기 때문이다. 이 점에서 앞으로 북한도 기후변화로 인한 환경적 지속가능성의 문제에 직면하게 될 것으로 전망된다.

지난 수십 년 동안 세계 각국이 기울인 감축 노력에도 불구하고 기후변화를 일으키는 주범인 온실가스 배출량은 증가 추세를 보이고 있다.^{116/} 온실가스의 약 80%를 차지하는 이산화탄소의 1인당 배출량을 보면, <표 III-39>에서 보듯이 선진국의 배출량은 지난 30년 동안 상당히 감소했으나 개도국의 배출량은 경제발전예 따라 크게 늘어났으며, 그 결과 전 세계의 1인당 배출량은 소폭 늘어났다. 그 사이에 전 세계 인구가 많이 증가했으므로 총배출량은 대폭 증가했다. 이처럼 온실가스 배출량이 계속 증가함에 따라 지구 온난화 추세 역시 계속 이어지고 있는 중이다.

114/ 신경희 외, 『북한 토양·지하수 오염관리를 위한 남북협력방안』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2019), pp. 5~38.

115/ 박규홍 외, 『북한 환경상태: 하수도과 폐기물』 (세종: 한국환경연구원, 2021), pp. 22~75.

116/ Zhu Liu, Zhu Deng, Steve Davis, and Philippe Ciais, "Monitoring Global Carbon Emissions in 2022," *Nature Reviews: Earth & Environment*, vol. 4 (April 2023), pp. 205~206.

표 III-39 북한과 세계 주요국 1인당 CO₂ 배출량 추정치

(단위: 톤)

	북한	방글라데시	미얀마	캄보디아	인도	라오스	베트남	중국
1990	5.74	0.11	0.10	0.14	0.65	0.12	0.29	1.91
2020	2.03	0.51	0.63	1.14	1.58	2.62	3.68	7.76
	프랑스	영국	독일	일본	남한	러시아	미국	세계
1990	6.14	9.81	12.03	8.83	5.78	14.62	19.41	4.02
2020	3.95	4.60	7.26	8.03	10.99	11.23	13.03	4.29

자료: World Bank, World Development Indicators, CO₂ emissions (metric tons per capita), <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#> (Accessed September 18, 2023).

북한에서도 온도 상승 추세는 뚜렷한데, 기상청 관측결과에 의하면 <표 III-40>에서 보듯이 2010년대 주요 도시의 연평균 기온은 20년 전인 1990년대에 비해 0.4~0.6도 상승한 것으로 나타난다. 물론 이런 상승 추세는 북한만이 아니라 남한에서도 함께 나타난 현상이다.^{117/}

표 III-40 북한 주요 도시 연대별 연평균 기온 변화

(단위: °C)

	청진	혜산	김책	신의주	함흥	원산	평양	남포	사리원	해주
1991-2000	8.4	3.9	9.3	10.0	10.4	11.4	10.9	11.1	11.0	11.6
2001-2010	8.8	4.3	9.6	10.0	10.9	11.7	11.0	11.0	11.0	11.8
2011-2020	8.8	4.4	9.8	10.4	11.0	12.0	11.3	11.3	11.4	12.2

자료: 기상청 기상자료 개방포털, 북한 기후 평년값-파일셋, <https://data.kma.go.kr/climate/average30Years/selectAverage30YearsNorthKoreaFileset.do?pgmNo=732> (검색일: 2023.9.13.).

세계적 기후변화는 단지 온도 상승에 그치는 것이 아니라 해수면 상승, 폭우, 가뭄, 폭염, 한파 등 자연재해를 초래한다는 점에서 큰 우려 대상이 되고 있다. 북한도 <그림 III-20>에서 보듯이 1990년대 이후 잦은 자연재해로 인명 피해 및 경제적 피해를 많이 입었다.^{118/}

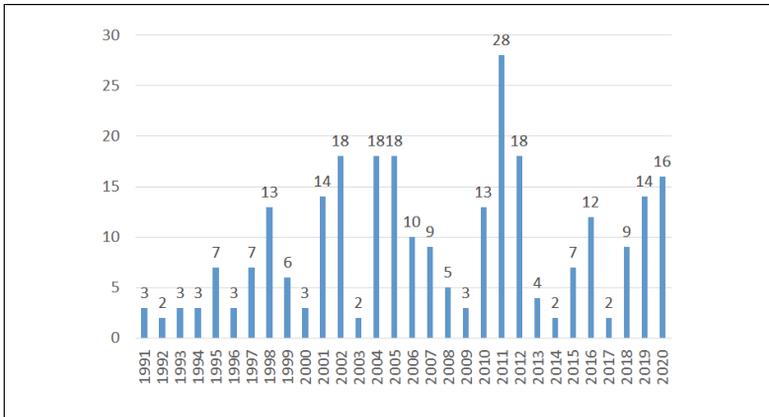
^{117/} 기상청, 『북한 기상 30년보』 (대전: 기상청, 2022), pp. II-29~II-30.

한국환경연구원의 한 연구에 의하면, 북한의 자연재해 발생 추이는 다음과 같이 요약할 수 있다.

“북한의 자연재난 발생 추이를 10년씩 평균치로 나눠 살펴보면, 1991~2000년 5.0건에서, 2001~2010년 11.0건, 2011~2020년 11.2건으로 자연재난 발생 횟수가 전반적으로 증가하고 있다. 특히 2011~2020년의 경우 2011년 28건으로 최다 발생을 기록한 이후 점차 감소하는 추세였으나, 2018년부터 태풍으로 인한 수해가 다수 발생하면서 전체적인 자연재난 발생 횟수도 크게 증가하였다. 북한에서 발생한 자연재해 중 인명과 재산 피해의 대다수를 차지하는 태풍, 홍수, 호우, 강풍과 같은 수해는 동시 발생을 포함하여 매년 평균 4.5건 정도 발생하고 있다.”^{119/}

그림 III-20 북한의 연도별 자연재해 발생건수 추이

(단위: 건)



자료: 강택구 외, 『북한 자연재해 자료 구축과 협력 전략』 (세종: 한국환경연구원, 2021), pp. 10~11.

118/ 북한의 자연재해 발생 현황에 대해 상세한 정보는 강택구 외, 『북한 자연재해 자료 구축과 협력 전략』 (세종: 한국환경연구원, 2021); 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 (I)』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016); 임예준·이규창, 『남북 재난협력 방안과 과제』 (서울: 통일연구원, 2017)에서 찾아볼 수 있다.

119/ 강택구 외, 『북한 자연재해 자료 구축과 협력 전략』, p. 9.

북한에서 가장 자주 발생하는 재해는 <표 III-41>에서 보듯이 폭우와 홍수 등 비 피해이며 태풍과 강풍을 동반하는 경우도 많다. 특히 1995년과 1996년 여름에 발생한 대홍수는 이미 심각했던 북한의 식량난을 더욱 가중시켜 대기근을 촉발하는 계기가 되었던 것으로 유명하다.^{120/} 홍수 못지않게 중요한 또 하나의 재해는 가뭄인데, 1991~2020년에 발생한 17건의 가뭄 중 약 절반인 8건이 2011년 이후에 발생해 최근에 가뭄이 더욱 빈발했음을 알 수 있다. 가뭄은 식량 생산량을 저하시키는 경향이 있으므로 만성적 식량부족에 시달리는 북한에서는 특히 심각한 문제이다. 한편 자연재해 발생현황을 지역별로 보면, <표 III-42>에서 보듯이 황해도와 강원도 등 남북 접경지역이 자연재해가 가장 자주 발생하는 곳이었으며, 그 다음은 평안남도였다. 황해도와 평안남도는 북한의 주요 곡물생산 지대여서 이들 지역에서 빈발하는 자연재해는 식량공급을 저해하는 중요한 문제가 되고 있다. <표 III-43>에서 보듯이 북한의 자연재해 피해자 수가 백만 명 단위를 넘어서는 경우가 자주 있는데, 이는 가뭄이 광범위한 지역의 매우 많은 사람들에게 피해를 끼치기 때문이다.

표 III-41 북한의 최근 30년간 자연재해 유형별 발생건수 (1991~2020)

유형	태풍	홍수	호우	강풍	해일	가뭄	황사	한파	폭염	지진	기타	총계
발생건수	27	41	66	22	13	17	39	10	7	14	16	272

자료: 강택구 외, 『북한 자연재해 자료 구축과 협력 전략』 (세종: 한국환경연구원, 2021), p. 11.

^{120/} Meredith Woo-Cumings, "The Political Ecology of Famine: The North Korean Catastrophe and Its Lessons," ADB Institute Research Paper Series, no. 31 (Asian Development Bank Institute, 2002), pp. 27~29.

표 III-42 북한의 최근 30년간 자연재해 지역별 발생건수 (1991~2020)

유형	평양	평남	평북	함남	함북	황남	황북	강원	자강	양강	기타	총계
발생건수	49	86	52	74	36	97	94	107	15	21	91	722

자료: 강택구 외, 『북한 자연재해 자료 구축과 협력 전략』 (세종: 한국환경연구원, 2021), p. 13.

표 III-43 자연재해로 인한 남북한의 사망자 및 피해자 수 추정치

(단위: 명)

	북한		남한	
	사망자 수	피해자 수	사망자 수	피해자 수
2005	207	16,298	36	4,741
2006	278	91,824	61	4,633
2007	720	1,172,167	33	740
2010	30	95,785	68	41,571
2011	74	57,592	143	31,003
2012	147	3,137,550	27	6,298
2013	51	848,690	-	-
2014	-	-	390	420
2015	33	18,003,541	5	125
2019	-	10,100,000	-	-

자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 북한통계, 주제별 통계, 기타 (검색일: 2023.9.18.).

국제비교로 보면 북한의 자연재해 위험이 특별히 큰 것으로 평가되지는 않는다. 유럽연합 집행위원회(European Commission) 재난 위험관리지식센터(Disaster Risk Management Knowledge Centre)가 추정·발표하는 INFORM 리스크 지수(INFORM Risk Index)에서 ‘자연적 위해 및 노출(Natural Hazard and Exposure)’ 분야를 보면, 북한의 지수는 4.5로 평범한 수준이고 캄보디아, 라오스와는 큰 차이가 없으며 방글라데시, 베트남, 중국보다는 훨씬 낮은 것으로 추정되었다.^{121/} 방글라데시, 베트남, 중국의 자연재해 리스크가

높게 평가된 것은 홍수, 태풍, 쓰나미 위험이 매우 크고 나머지 재해 위험도 큰 편이기 때문이다. 북한은 홍수와 태풍 위험은 크지만 지진, 가뭄 위험은 평범하며 전염병과 쓰나미 위험은 작은 것으로 평가되었다.

표 III-44 북한과아시아개도국 INFORM 리스크 지수 (자연적 위해 및 노출 분야)

	북한	방글라데시	미얀마	캄보디아	라오스	베트남	중국
종합	4.5	8.2	7.2	4.6	3.7	7.3	7.8
지진	4.4	8.9	8.2	0.1	2.8	3.5	6.7
하천 홍수	6.4	9.9	8.8	8.7	8.2	9.9	9.3
쓰나미	0.9	8.1	8.3	2.9	0.0	5.9	9.0
태풍	5.7	7.9	5.8	1.8	1.4	5.9	7.8
해안 홍수	6.3	8.9	8.0	3.8	0.0	9.6	9.0
가뭄	3.5	2.4	0.6	3.9	2.4	3.4	4.6
전염병	2.9	7.5	6.8	6.5	6.4	6.9	5.5

자료: European Commission Disaster Risk Management Knowledge Centre, "INFORM Risk Index 2024," (<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index>) (Accessed October 13, 2023).

하지만 1990년대 중반 대홍수 피해가 컸던 데서 드러나듯이 자연 재해에 대한 대응능력이 부족하면, 다른 나라에 비해 재해 위험이 작다 하더라도 피해는 크게 입을 수 있다. 특히 홍수와 태풍 등의 위험이 크다면 수자원 관리체제가 잘 갖춰져야 하는데, 북한의 관련 시설은 부족한 점이 많아 보인다. 더욱이 지금의 기후변화 추세가 계속된다면 북한에서도 장기적으로 더욱 파괴적인 자연재해가 자주 발생할 가능성이 있으므로 이에 대한 대응역량을 키우는 것은 중요한 국가적 과제라고 할 수 있다.

121/ INFORM 리스크 지수로 본 북한의 기후변화 대응능력에 대해 더 상세한 내용은 김다울 외, 『북한 기후변화 적응을 위한 국제협력방안: 농업과 자연재해를 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2022), pp. 38~42.

한국환경연구원은 시급한 대응이 필요한 북한의 기후변화 리스크를 <표 III-45>와 같이, 국토 및 생태계, 수자원, 농수산, 건강, 산업 및 에너지, 기반시설의 여섯 가지 분야로 나누어 평가했다. 이들 기후변화 리스크는 북한만이 아니라 전 세계 대다수 나라가 직면하고 있는 것이지만, 북한처럼 발전수준이 낮은 나라에서는 더욱 큰 피해를 초래할 수 있다. 기후변화 자체를 저지하려는 세계적 노력과 더불어 북한 같은 저소득 개도국에서는 재해에 대한 대응역량을 키우는 데 정책의 초점을 맞출 필요가 있다.

표 III-45 시급한 대응이 필요한 북한의 기후변화 리스크

국토 및 생태계	수자원	농수산
<ul style="list-style-type: none"> • 폭우에 따른 저지대 침수 • 연안지역 침수 및 범람 • 폭우로 인한 도시 침수 • 가정집 등 정주지 건축물 파괴 • 강우패턴 변화에 따른 배수시설 기능 저하 • 산사태 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 가뭄에 따른 수자원 감소 (생활용수, 농업용수, 산업용수 부족) • 폭우로 인한 홍수 피해 	<ul style="list-style-type: none"> • 작물 재배지 복상 • 작물 생산성 변동에 따른 식량공급 장애 • 가뭄 발생에 따른 농업용수 감소
건강	산업 및 에너지	기반시설
<ul style="list-style-type: none"> • 수인성 전염병 증가 • 폭염에 따른 온열질환 • 식량생산 저하에 따른 영양실조 	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염 및 한파에 따른 전력수요 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍수, 태풍에 따른 에너지 인프라 마비 • 교통 인프라 침수

자료: 명수정·최영은·신상희, 『북한의 기후변화 취약성과 기후변화 대응을 위한 남북협력(II)』 (세종: 한국환경연구원, 2022), pp. 39~40.

IV. 북한 경제발전을 위한 과제와 협력 전망

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북한 경제발전을 위한 과제와 협력 전망

1. 북한 경제발전을 위한 우선과제

가. 경제발전 제약요인 요약

북한이 경제발전을 하려면 무엇을 해야 할까? 남한과 국제사회는 어떻게 도와줄 수 있을까? 앞 장에서 국제기구의 국가진단 방법론을 활용해 살펴본 내용으로부터 어느 정도 실마리를 찾아낼 수 있다. 북한 같은 저소득국은 거의 모든 면에서 경제발전의 제약요인을 가지고 있지만 각 요인마다 그 중요성, 문제 해결의 시급성과 가능성은 상당히 다르다. 국가진단은 현 단계에서 중요한 핵심요인을 식별함으로써 우선과제를 도출해 내려는 작업이다. 장기적으로는 전면적 개혁이 필요하지만 이를 처음부터 추진하는 것은 쉽지 않다. 따라서 중요하면서도 비교적 쉽게 돌파할 수 있는 제약요인에 초점을 맞춰 개발정책 방향을 정립할 필요가 있고, 여기서 좋은 성과를 올리면 다음 단계의 개혁을 위한 동력을 확보할 수 있다.

이 장에서는 북한 경제발전의 우선과제를 도출해 보는데, 이를 위해서는 먼저, 앞 장에서 살펴본 경제발전의 제약요인으로부터 현 단계의 핵심 요인을 가려낼 필요가 있다. 제약요인의 식별은 또한 잠재력의 식별이기도 하다. 여러 제약요인을 검토함으로써 경제의 상

대적 강점과 약점을 볼 수 있는데, 여기서 상대적 강점이 잠재력이 해당한다. 상대적 약점, 즉 중요한 제약요인도 적절한 정책 및 제도 개혁을 통해 문제점을 해결하면 잠재력으로 전환될 수 있다.

(1) 경제성장 제약요인 요약

북한 경제성장의 제약요인은 세 분야에 걸쳐 있으며, 그 내용은 <표 IV-1>과 같이 요약할 수 있다. 각 세부요인이 성장에 영향을 미치는 방식을 보면, 현 단계의 핵심 요인은 무엇이고 장기적으로 극복해야 할 요인은 무엇인지 어느 정도 파악할 수 있다.

첫째 분야는 경제성장을 위한 투입 요소에 해당하는 인적자본과 기반시설이다. 이 분야에서 북한의 특징은 인적자본이 소득수준에 비해 상대적으로 양호하다는 것이다. 북한의 교육수준은 소득수준에 비해 훨씬 높은 편이다. 건강상태는 만성적인 식량부족 때문에 좋지 않지만 소득수준에 비해 많이 나쁜 것은 아니며 초기 단계의 성장을 크게 저해할 만한 문제는 아니다. 북한 인력의 상대적 우수성은 대표적 남북경협인 개성공단 사업이나 해외파견 노동자에 대한 평가에서 어느 정도 입증되었다고 할 수 있다. 물론 교육 내용의 정치적 편향성이나 학생 노력동원 때문에 교육의 질은 좋지 못하다. 또 식생활 수준이 낮고 상하수도 같은 생활 기반시설이 부족해 중진국·선진국보다 건강상태가 훨씬 나쁘므로 인적자본을 개선하려는 장기적이며 지속적인 노력은 당연히 필요하다. 또 하나 중요한 문제인 저출산 고령화도 역시 단기적으로 해결하기 어려워 장기적 제약으로 남을 가능성이 크다.

표 IV-1 북한 경제성장 제약요인 요약

분야	세부 요인	각 요인이 성장에 영향을 미치는 방식	핵심 요인 여부
인적 자본과 기반 시설	인적자본	저소득국보다는 양호하지만 중진국/선진국보다는 열악한 건강상태	
		소득수준에 비해 높지만 질적 문제점이 있는 교육수준	
		소득수준에 비해 빠른 인구 고령화	
	기반시설	낮은 전기 보급률과 불안정한 전력 공급	√
제도와 정책 (정부 실패와 시장 실패)	거시 리스크	추악하고 불안정한 재정제도로 인한 공공투자 능력 부족	
		시장물가 변동성 (단, 지난 10년 동안 대체로 안정)	
		외환·환율제도 미비와 매우 높은 암시장 환율 프리미엄	
	미시 리스크	재산권과 경제적 자유 미비로 인한 비공식 경제의 후진성	√
		시장경제에 비우호적인 제도와 정책으로 인한 (국내외 기업 모두에게) 열악한 비즈니스 환경	
		국영 계획경제의 비효율성 지속	
	해외시장 접근성	주요 선진국과의 미수교에 따른 경제관계 부재	
		최근 유엔 제재에 따른 대외경제적 고립	√
	투자조정 실패	저부가가치 산업에 집중된 수출구조	
		자립경제 노선에 따른 왜곡된 산업구조	√
금융	대외금융	국제 제재, 낮은 국가 신인도, 열악한 비즈니스 환경에 따른 대외금융 이용 불가능성	√
	국내금융	시장경제식 상업금융 시스템 미비로 인한 국내저축과 투자의 효율적 연계 부족	

자료: 본 보고서의 Ⅲ장 2절 내용을 참고하여 필자 요약 및 평가.

인적자본이 비교적 양호한 반면 기반시설은 형편없는 상태에 처해 있다. 특히 문제가 되는 것은 전력공급이 많이 부족하다는 것이다. 북한 같은 저소득 개도국이 빠른 경제성장을 이루려면 생산성 향상 잠재력이 높은 제조업을 발전시켜야 하며, 이를 위해서는 전력

문제를 시급히 해결해야 한다. 전력은 생활수준에 중요한 영향을 끼친다는 점까지 고려하면 전력문제야말로 현 단계의 핵심 제약요인이라고 할 만하다. 북한 당국도 전력문제 해결을 항상 주된 우선과제 중 하나로 취급해 왔다.

교통 기반시설 역시 많이 낙후한 상태여서 장기적으로 현대화 사업을 꾸준히 추진해야 한다. 북한의 운수체계는 철도(주로 전철) 중심으로 작동하게 되어 있는데 철도와 철도차량이 많이 낙후하고 전력공급이 부족해 철도 운송능력은 제한적이다. 하지만 주요 도시 내부와 이들을 연결하는 간선도로는 웬만큼 건설되어 있으므로 각종 차량과 수송용 연료를 확보하고 중요 도로망을 일부 개보수하기만 하면 도로수송으로 초기 수송수요는 충분히 감당할 수 있을 것으로 보인다. 북한 대외무역 규모가 초기에는 제한적일 가능성이 높으므로 항만도 역시 당분간은 기존 시설을 이용하면 될 것으로 전망된다. 즉 교통 기반시설은 현 단계의 핵심 요인이라기보다는 장기적으로 개선해야 할 문제로 간주할 수 있다.

둘째, 제도와 정책 분야에서 북한은 대부분의 개도국보다 훨씬 큰 문제를 안고 있다. 아직도 공식적으로 국가 사회주의 체제를 유지하고 있기 때문이다. 제도와 정책 분야에서 중요하면서도 비교적 쉽게 극복할 수 있는 핵심요인으로는 두 가지를 꼽을 수 있는데, 하나는 비공식 경제의 후진성이고 다른 하나는 제재에 따른 경제적 고립이다.

북한의 시장과 사경제는 재산권과 경제적 자유가 충분히 보호되지 않아 대부분 생산성이 낮은 생계형 경제활동에 머물러 있으며, 수시로 단속과 통제에 시달리고 있다. 이 점에서 북한의 시장과 사경제는 ‘비공식’ 경제라는 한계에 갇혀 있다고 할 수 있으며, 이런 상태로는 장기적 성장동력이 되기에 많이 미흡하다.^{122/} 여기서 중요

^{122/} 개도국에서 불충분한 제도개혁 때문에 생산성이 낮은 비공식 경제가 온존되는

한 점은 기존 체제를 전면 개혁하지 않아도 사경제 부문의 재산권과 경제적 자유를 신장하는 정책을 어렵지 않게 실행할 수 있다는 것이다. 이 점은 중국과 베트남의 개혁·개방 과정에서 실증되었다. 중국과 베트남은 개혁 초기에는 기존 국유산업 체제를 유지하면서도 농촌과 도시 서비스 부문에서 시장과 사경제의 발전을 허용하는 점진적 개혁으로 인상적인 경제발전을 이뤄낼 수 있었다.^{123/}

제재로 인한 대외경제관계 위축도 현재의 경제난을 초래한 주된 요인이면서 비핵화 프로세스가 개시되면 곧 해결할 수 있는 문제라는 점에서 당면 핵심요인으로 볼 수 있다. 유엔 제재가 해제되어 북중경협과 남북경협이 정상화되면 북한경제는 바로 회복국면으로 들어설 수 있다. 이상 두 가지 제약의 돌파, 즉 비공식 경제 양성화와 제재 해제는 2010년대 중반까지 북한경제 회복을 이끌었던 두 가지 요인, 즉 시장과 사경제의 발전 및 대외경협 확대의 재활성화를 의미한다.

제도와 정책 분야의 나머지 요인 중에서 지난 10년 동안 시장물가의 변동성이 억제된 것은 거시경제 안정 측면에서 긍정적인 진전으로 볼 수 있으나 그 외의 요인들에서는 문제가 여전히 크다. 취약한 재정과 이로 인한 공공투자 부족, 왜곡된 외환·환율제도와 이로 인한 수출 경쟁력 상실, 열악한 비즈니스 환경, 국정가격과 시장가격의 공존, 왜곡된 산업구조 등은 다른 저소득 개도국에서도 흔히 성장의 제약으로 작용하는 것들이다. 이들은 모두 근본적인 시장지향적

것은 일반적인 현상이다. Rafael La Porta and Andrei Shleifer, "The Unofficial Economy and Economic Development," *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2008 (Fall 2008), pp. 275~352.

^{123/} 북한에 대한 시사점과 관련해 중국과 베트남 개혁·개방의 교훈을 정리한 문헌은 많은데, 그중 필자의 연구로는 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』가 있다. 그중 초기 단계의 농촌개혁에 대해서는 pp. 108~126, 비국유 부문의 발전에 대해서는 pp. 184~200 참조.

개혁으로 해결해야 할 문제들인데, 정치적·이념적 경직성 때문에 초기 단계에서는 실행하기 쉽지 않으므로 당면 핵심요인으로 간주하기 어려워 보인다.

하지만 실행하기 쉽지 않더라도 문제 해결의 시급성과 중요성이라는 관점에서 보면, 자립경제 노선에 따른 왜곡된 산업구조는 당면 핵심요인으로 설정해 볼 만하다. 이것 역시 해결에 오랜 시일이 걸릴 문제로 볼 수 있지만 최근 5개년 발전전략의 폐해에서 볼 수 있듯이 당장의 경제성장을 저해하는 핵심 문제이기도 하다. 또 산업구조 효율화를 목표로 경제노선을 일부 조정하는 것은 사회주의 체제의 골격을 무너뜨리지 않으면서도 가능하므로 초기 단계에서 우선과제로 제기해 볼 수 있다. 북한 당국에게는 중국의 성공 사례에서 볼 수 있듯이 좁은 의미의 자립경제, 즉 자급자족에서 벗어나 국제경제 속의 자립적 발전으로 자립경제의 이상을 새롭게 설정할 것을 권고할 필요가 있다.

셋째 분야는 금융이다. 금융도 넓게 보면 제도와 정책의 문제로 볼 수 있지만, 워낙 중요한 성장요인이어서 별도 분야로 떼어내 살펴본 것이다. 투자가 활발해야 경제성장이 가능하므로 투자자금 마련을 위한 금융 이용가능성은 매우 중요한 성장요인이 된다. 현재의 북한은 국내외 금융 이용가능성이 모두 매우 낮고, 특히 제재 이후 대외 금융은 거의 다 차단된 상태이다.

국내금융과 대외금융 중에서 현 단계의 핵심 제약요인은 대외금융으로 볼 수 있다. 저소득 개도국은 소득수준이 낮아 저축 여력이 부족하기 때문에 국내저축만으로는 충분한 투자자금을 확보하기 어렵다. 따라서 초기에는 대외자금이 중요한 역할을 맡을 수 있다. 북한의 경우 핵 문제가 해결되면 남한과 국제사회로부터 대규모 개발 지원을 받을 수 있으므로 정치적 의지만 있으면 대외금융상의 제약

요인을 쉽게 극복할 수 있다. 물론 장기적으로는 공신력 있고 효율적으로 작동하는 국내금융 시스템을 갖추는 것이 더욱 중요한 과제가 된다.

(2) 포용성과 지속가능성 제약요인 요약

세계 대부분 나라에서 포용성 부족, 즉 빈곤과 불평등 문제는 시장경제의 부작용으로 볼 수 있다. 어떤 면에서 보면 시장경제는 약육강식의 살벌한 경쟁체제여서 경쟁에서 밀려난 약자들이 빈곤해지고 계층 간 불평등이 확대되면서 사회적 갈등이 심해지기 쉽다. 이와 달리 북한의 빈곤과 불평등은 북한식 사회주의 정치체제의 산물이다. 즉 정치·사상적 통제를 위해 만들어 놓은 ‘성분’이라는 일종의 세습신분 제도가 북한사회의 포용성을 저해하는 기본 요인이다.

북한 당국은 성분에 따라 개별 주민 및 가족의 거주지와 직장을 배치하는데, 지역·직장 간 소득·생활수준 격차가 큰 탓에 불평등한 계층구조가 형성되어 있다. 즉 정치적 충성심을 믿을 수 있는 사람들은 사회적으로 투자가 집중된 좋은 지역, 좋은 직장에 배치한 반면, 의심 대상이 된 사람들은 나쁜 지역, 나쁜 직장에 배치한 것이 북한식 불평등의 실체이다.

이런 불평등의 기본구조는 지난 20~30년 동안 시장과 사경제가 발달하면서 상당한 변화를 경험했다. 새로운 경제적 기회가 정치적 차별에 의한 불평등을 어느 정도 시정하는 효과가 나타난 것이다. 성분이 그리 좋지 않았던 사람도 개인적 수완을 발휘해 사업에 성공하면 경제적으로는 계층 상승을 할 수 있게 되었다. 하지만 시장화의 영향이 기존 사회구조를 충분히 바꿀 정도에는 이르지 못한 것으로 보인다. 지금도 정치적으로 더 많은 기회를 얻을 수 있는 사람들이 시장화 과정에서도 유리한 위치에 설 수 있는 경우가 많기 때문이다.

북한사회의 이런 특성 때문에 포용성의 제약요인을 일반적인 개도국처럼 분야별로 나눠 상세히 가려내기는 쉽지 않다. 포용성을 저해하는 기본요인으로 성분제도를 지목하고 북한 당국에게 이를 철폐할 것을 권고하는 것도 정치적으로 비현실적인 일이다. 하지만 그렇다고 해서 포용성 제고를 위한 우선과제의 도출이 불가능한 것은 아니다. <표 IV-2>에서 보듯이 분야별 불평등 실태는 어느 정도 파악되고 있으므로, 이 가운데서 불평등이 특히 심한 분야를 핵심 제약요인으로 간주하고 이를 극복하기 위한 공공정책 과제를 제기해 볼 수 있다.

표 IV-2 북한 포용성과 지속가능성 제약요인 요약

분야	세부 분야	각 요인이 포용성과 지속가능성에 영향을 미치는 방식	핵심요인 여부
지역 간, 계층 간 격차	교육	사회주의적 교육제도에 따른 비교적 평등한 교육 기회	
	건강상태	식량 접근권, 의료시설 및 생활환경 격차에 따른 큰 격차	√
	생활환경	주택, 전기, 상하수도 등 생활환경의 심한 격차	√
	가계재산	IT기기 등 가계재산의 현저한 격차	
성별 격차	교육	남녀 간 비교적 평등한 교육 기회	
	취업	취업률 격차는 작은 편이나 관리직, 전문직 등 상위 직종에서는 남녀 간의 현저한 격차	
지속 가능성	에너지와 환경오염	석탄 및 나무에 집중된 에너지 소비구조로 인한 실내외 공기오염과 토양 및 수질 오염	√
	자연재해	자연재해 대응능력 부족	√
	기후변화	글로벌 기후변화 리스크에 대한 대응능력 취약	

자료: 본 보고서의 III장 3, 4절 내용을 참고하여 필자 요약 및 평가.

불평등이 가장 심한 부분, 즉 포용성 제고를 위해 시급히 해결해야 할 문제는 건강상태와 생활환경의 지역·계층 간 격차로 보인다. 건강상태 격차는 식량접근권, 의료시설, 생활환경 격차에서 비롯된

문제이고 생활환경 격차는 주택, 전기, 상하수도 등에 대한 공공투자 격차에서 비롯된 문제이다. 가계재산 격차도 현저하지만 문제 해결의 시급성 면에서는 우선순위가 높지 않아 보인다. 성별 격차 중에서 교육 기회 격차는 별로 크지 않으나 관리직, 전문직 등 상위 직종 취업 기회에서는 남녀 간 격차가 크므로 장기적으로 격차 축소를 위한 노력이 필요하다. 한 가지 주의할 점은 북한식 사회주의 제도가 포용성 면에서 나쁘기만 한 것은 아니라는 것이다. 사회주의적 이성에 따라 비교적 평등한 교육·보건제도가 실행됨으로써 일반적인 저소득 개도국에 비해 북한의 교육·건강 수준은 상대적으로 양호한 편이다. 이 점은 북한 경제·사회발전의 중요한 잠재력이 될 수 있다.

마지막으로, 환경 분야 지속가능성 문제는 비교적 간단하다. 북한은 석탄과 나무에 집중된 에너지 소비구조를 가지고 있는데, 이들 자원이 환경문제를 많이 일으키는 오염원이라는 것이 주된 문제이다. 이는 북한의 소득수준이 낮아 석유와 천연가스 등 오염이 덜한 현대적 자원을 많이 수입하지 못하며 기술 부족으로 재생 에너지 개발도 미흡하기 때문이다. 또한 수입을 기피하고 최대한 자체 자원에만 의지하려 하는 극단적인 자력갱생 노선이 석탄과 나무에 대한 의존도를 더욱 높이는 요인이 되었다. 자연재해에 대한 대응능력이 부족하다는 점도 현 단계의 핵심 요인으로 간주할 만하다. 북한은 다른 개도국에 비해 자연재해 위험이 특별히 높은 나라는 아니지만 가장 큰 문제인 홍수, 태풍 피해를 막아줄 수자원 기반시설이 부족해 큰 피해를 당할 가능성이 상존하기 때문이다. 장기적으로는 글로벌 기후변화로 자연재해 위험도가 높아지는 점을 고려해야 하며, 이에 대한 대응능력을 키우기 위해 국제협력에 참여할 필요가 있다.

나. 우선 정책과제

이제 앞에서 살펴본 제약요인에 근거해 북한 경제발전을 위한 과제를 성장을 위한 과제와 포용성 및 지속가능성을 위한 과제로 나누어 생각해 보자. 국가진단의 초점은 당면 핵심요인을 파악해 현 단계에서 실행해야 할 우선과제를 찾아내는 것이다. 이런 취지에 따라 여기에서도 우선과제를 중심으로 북한 경제발전을 위한 과제를 제기한다.

당연한 이야기지만 여기에서 제기하는 과제는 필요한 과제를 총망라한 포괄적 정리에는 한참 못 미치는 것이며, 필자의 주관적 평가에 기초한 간략한 개요에 지나지 않는다. 본격적이고 포괄적이며 상세한 정책과제 제안은 남북한 당국과 국제사회가 함께 참여하는 제대로 된 국가진단, 이에 따른 경제발전계획과 개발협력계획으로부터 나올 수 있을 것이다.

(1) 경제성장을 위한 과제

북한경제의 성장을 도모하려면 누가, 무엇을, 어떤 순서로 해야 할까? 성장의 기본주체가 북한 당국과 주민이라는 점은 자명하다. 하지만 북한 경제발전은 비핵화 프로세스와 함께 진행되어야 하므로 남북한 당국과 국제사회가 긴밀히 협력해 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 성장을 위한 우선과제는 앞에서 본 핵심 제약요인과 연계해 제기할 수 있다. 핵심 제약은 전력공급 부족, 비공식 경제의 후진성, 유엔 제재, 왜곡된 산업구조, 대외금융 이용불가능성의 다섯 가지로 정리했으며, 이에 맞춰 우선과제도 다섯 가지로 제기할 수 있다. 이 가운데서 앞의 세 과제는 비핵화 프로세스와 연계해 남북한 당국과 국제사회가 함께 협력해 추진해야 할 일이며, 뒤의 두

과제는 북한 당국이 주도하되 남한 및 국제사회가 도울 수 있는 일로 볼 수 있다.

첫째, 북한이 실질적 비핵화를 진행하면 유엔 안보리의 대북제재를 해제하고 제재 이전 경제협력 관계를 복원해야 한다. 언제, 어떤 조건이 충족되면 제재를 풀어줄 수 있을지는 협상 여하에 따라 달라질 수 있지만, 아무튼 모든 제재는 아니라도 2016~2017년에 부과된 주요 제재는 해제해야 북한이 경제발전에 본격 착수할 수 있다.

제재가 해제되면 그 이전 시기에 진행하고 있었던 경제협력부터 복원할 수 있다. 제재 이전 북한의 주된 경제 파트너는 중국이었고 그다음은 남한이었다. 북한과 중국 사이에서는 제재로 중단 상태에 있는 일부 품목 수출입을 재개하는 한편, 중국기업의 대북투자와 북한 노동자의 중국 파견도 장려하는 것이 바람직하다. 남북경협과 관련해서는 대표 사업이었던 개성공단을 재가동하고 일반교역과 위탁 가공교역도 다시 시작해야 한다. 남한 및 중국 국민의 북한 관광도 재개하는 것이 바람직하다.

제재 이전 대외경제관계를 복원하는 것만으로도 북한은 경제발전에 필요한 외화자금을 상당히 많이 조달할 수 있다. 이들 자금으로 기계설비를 비롯한 자본재를 수입해 투자를 활성화하는 것이 중요하며, 이런 조건을 만들어야 북한 경제발전전략을 다시 기획·실행할 수 있다. 이와 더불어 2000년대 초까지 북한의 주요 경제 파트너 중 하나였던 일본과의 경제교류도 재개하면 더욱 좋다.

둘째, 북한은 남한과 주요 당사국 정부 및 국제기구의 개발지원을 수용하는 한편, 남한·중국·일본 등 외부기업의 직접투자를 유치하려 노력해야 한다. 북한은 국내저축이 많이 부족해 외화벌이까지 해도 투자자금이 모자란다. 따라서 빠른 경제성장을 이루려면 대외자금이 많이 들어와야 하며 초기에는 그중 개발지원의 역할이 클 것이다.

다른 저소득 개도국도 흔히 개발지원의 도움을 많이 받고 있지만, 북한은 비핵화를 실행할 경우 일반적인 개도국보다 경제 및 인구규모에 비해 훨씬 더 넉넉한 지원을 받을 가능성이 크다.

남한·중국·일본 등 외부기업의 직접투자를 유치하는 것도 매우 중요하다. 직접투자는 자금만이 아니라 기술과 경영 노하우가 함께 들어오는 사업이다. 또한 이들 외부 투자기업은 북한과 국제경제 간의 연결고리가 된다는 점에서도 중요하다. 단, 직접투자를 받을 때 수동적 자세를 취하면 효과가 반감될 수 있다는 점에 주의해야 한다. 과거 북한에 투자하는 남한·중국 기업 등에 대한 북한 당국의 정책은 소극적이고 수동적이었으며, 이들로부터 기술과 경영 노하우를 배우려는 적극적인 노력은 별로 없었다. 소극적이고 수동적인 정책만 펼 경우 외부기업의 투자가 저임금, 저부가가치 산업에만 고착될 우려도 있다. 점차 기술수준과 부가가치가 더 높은 산업에도 직접투자가 들어오도록 정책적인 유도가 필요한데, 문제는 북한의 비즈니스 환경이 너무 나쁘다는 것이다. 이는 단시일 내에 해결하기 어려운 장기적 문제이지만, 이를 우회할 수 있는 한 가지 방법이 있다. 경제특구라는 일부 제한된 지역에 한정해 좋은 비즈니스 환경을 갖추는 것이 바로 그것이다. 개성공단이 이런 사업의 출발점이었다고 할 수 있으며, 특구 개발을 확대 추진하면 더 효과적으로 외부기업을 활용할 수 있다.

셋째, 전력문제 해결을 위해 발전소 및 송배전망 현대화 사업을 적극 추진해야 한다. 이는 북한 당국이 비핵화 실행에 대한 반대급부로 남한 및 국제사회로부터 받아낼 핵심 사업이 될 수 있다. 1994년 제네바 합의, 2005년 9.19 공동성명 등 과거 핵협상 합의에서도 남한과 국제사회가 북한에 제공하기로 한 핵심 개발 프로젝트는 경수로형 원자력발전소를 비롯한 전력개발이었다.^{124/}

전력문제 해결을 위한 사업을 기획할 때에는 경제적 효율성과 환경적 지속가능성의 상충 문제를 고려할 필요가 있다. 경제적 효율성만 따지면 석탄 화력 발전소를 대대적으로 증설하는 방안부터 생각해 볼 수 있다. 석탄은 북한 자체 부존자원이고 값이 싼 편이며, 석탄화력 발전소는 비교적 적은 비용으로 빠르게 건설할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 석탄화력은 심각한 환경오염을 유발하므로 석탄화력의 비중을 많이 높이는 것은 바람직하지 않다. 석탄화력에 대한 유력한 대안은 과거에도 합의했던 원자력 발전이다. 원전, 즉 ‘핵 에너지의 평화적 이용’은 1994년과 2005년 합의에서도 약속되었던 것이어서 적극적 고려가 필요하지만, 건설비용이 많이 들고 건설에 너무 오랜 기간이 걸린다는 문제가 있어 여기에만 집중하는 것도 곤란하다. 결국 북한 실정에 적합하면서도 환경적 지속가능성까지 고려한 최적 에너지 믹스 정책, 즉 석탄, 수력, 원자력, 기타 재생 에너지 등 다양한 전력 공급원을 동시 개발하는 장기적·포괄적 사업전략이 필요해 보인다. 여기에는 송배전망 현대화 계획까지 반드시 포함되어야 한다.

한편, 북한 전 지역의 전력문제를 한 번에 다 해결할 수는 없으므로 경제성장에 많이 기여할 수 있는 거점 지역부터 시작해 단계적으로 전력공급을 확대하는 방안이 유망하다. 거점 지역에서는 전력만이 아니라 산업화에 필요한 관련 기반시설 전체의 종합적 현대화가 필요하다. 개성공단에서 전력, 용수, 통신, 도로, 철도 등 관련 기반시설을 함께 정비했던 경험을 참고할 수 있다. 북한 내부 거점, 남북경협 거점, 북중경협 거점 등 몇 개 중요 지역을 선정해 투자를 집중하는 것이 바람직해 보인다.

124/ 관련 내용에 대한 간략한 소개로는 김석진·홍제환, 『평화경제 실현방안: 국제 협력을 중심으로』, pp. 120~124 참조.

넷째, 이제까지 당국의 묵인하에 음성적으로 발전해 온 비공식 경제를 양성화해 더욱 활성화하는 것이 바람직하다. 이것은 북한 당국 스스로 할 수 있는 일이고 비용이 들지도 않으며 실행하는 데 큰 어려움도 없는 일이다. 당국이 직접 관할하는 공식 국영부문의 경제력은 앞에서 본 여러 사업을 통해 크게 강화할 수 있으므로 비공식 경제를 단속·통제하거나 여기에서 경제적 자원을 흡수해내려 할 필요가 없다. 비공식 경제는 북한의 사회주의 이념과 잘 맞지 않는 측면이 있긴 하지만, 그동안 북한 정권에게 별다른 정치적 위협이 되지 않았으며, 앞으로도 그럴 가능성이 크다. 즉 북한 정권이 공식 국영부문이라는 경제적 기반을 가지고 있는 한, 비공식 경제 양성화 조치는 큰 부담 없이 실행할 수 있다.

비공식 경제 양성화란 시장과 사경제에 대한 통제와 단속을 그만두고 적절한 범위 내에서 개인농사, 개인장사, 기타 개인사업을 공식 인정하자는 뜻이다. 비공식 경제활동 중 합법인지 불법인지 불분명한 부분을 확실히 합법화할 필요가 있고, 가정주부뿐만 아니라 그 외의 여성 및 모든 남성에게도 공식 직장(국영기업, 국가기관, 협동농장 등)을 떠나 개인사업에 종사할 수 있는 권리를 인정하는 것이 바람직하다. 아울러 소토지, 시장 매대처럼 사경제 활동에 필요한 자산을 공식적으로 개인소유로 인정해 줄 필요가 있다. 국영기업이나 국가기관이 소유한 자산(예를 들어 식당, 상점, 소규모 공장 등)을 개인사업자에게 임대해 주는 정책도 좋다.

또한 비공식 경제 양성화는 민생 안정에 큰 도움이 된다는 점을 특별히 강조할 필요가 있다. 앞에서 본 여러 우선과제, 즉 제재 해제, 개발지원 수용, 외부기업 직접투자, 전력공급을 비롯한 기반시설 현대화 등은 초기에는 경제 전반이 아닌 일부 지역, 일부 산업, 일부 계층에 혜택을 집중하는 결과를 가져오게 되며, 그 과정에서

일반주민이 소외될 수 있어 주의가 필요하다. 이때 비공식 경제를 양성화하면, 경제 전반에 걸쳐 시장과 사경제 활동이 활발해지면서 대다수 주민의 소득이 증가할 가능성이 크다. 여기에 남한과 국제사회의 민생지원 사업까지 함께 실시하면 더욱 빠른 시일 내에 생활수준을 올릴 수 있다.

다섯째, 자립경제 노선을 부분 수정해 산업구조 개선에 초점을 맞춘 국영기업 현대화 사업을 추진하는 것이 바람직하다.^{125/} 국영기업은 북한 정권의 주된 경제적 기반이므로, 그 현대화는 북한이 비핵화를 추진하고 국제사회와의 관계를 정상화하도록 유도할 수 있는 중요한 인센티브가 될 수 있다. 또 이는 북한의 정책을 남한과 국제사회가 존중하면서 협력을 추진한다는 명분을 정립하는 데에도 큰 도움이 될 수 있다.

국영기업 현대화를 위한 “정책과제는 ‘선택과 집중’으로 요약할 수 있다. 즉 기간산업 또는 전략적 부문의 중요 국영기업을 선별해 집중 육성하고 나머지 부문에서는 과감하게 비국영기업의 활동을 허용하는 것이 바람직하다. 또한 당국의 직접적 통제하에 있는 국영기업을 시장경제 속에서 활동하는 독립적 경제주체로 개조할 필요가 있다.”^{126/} 시장수요가 있는 부문(식품, 의류 등 경공업과 전자재 산업 등)의 국영기업은 이미 발달해 있는 시장과 연계를 맺으면 쉽게 발전할 수 있다. 금속, 기계, 화학 등 북한이 전통적으로 중시해온 전략산업 부문에서는 자력갱생식 기술 대신에 현대적 산업기술을 도입할 필요가 있다. 한편 개혁·개방 이후에도 내수부문 중심으로 국유기업을 육성한 중국과 달리 소규모 경제인 북한은 수출부문에서 국영기업 육성을 도모하는 것이 바람직하다.

^{125/} 상세한 내용은 김석진·홍제환, 『북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2022), pp. 25~88 참조.

^{126/} 위의 책, pp. 9~10.

북한 국영기업 현대화 사업에는 남한 및 국제사회가 두 가지 방법으로 큰 도움을 줄 수 있다.^{127/} 하나는 공공부문을 중심으로 지식·기술 협력사업을 진행하는 것이며 다른 하나는 남북한 기업 간 협력을 모색하는 것이다. 공공부문 지식·기술 협력이란 조사·연구와 정책자문, 개발사업 실무지식 공유, 산업기술 이전을 위한 연구기관 간 협력 등을 의미하며, 기업 간 협력이란 합병·합작, 기술제휴, 공동 수출시장 개척 등을 의미한다. 이들 협력사업의 규모와 수준은 비핵화 진전 단계에 따라 점진적으로 확대 발전시켜 나가는 것이 바람직하다.

(2) 포용성과 지속가능성을 위한 과제

북한사회의 빈곤과 불평등을 줄이기 위해 우선적으로 실시해야 할 사업으로는 다음 네 가지를 제안해 볼 수 있다.^{128/} 첫째, 지역 간, 계층 간 식량 접근권 격차를 줄이는 것이 중요하다. 북한의 식량 사정은 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기보다는 나아진 것으로 보이나 여전히 좋지 않은 상태에 있으며, 취약지역과 취약계층의 사정은 매우 열악하다. 경제발전이 순조롭게 진행된다면 식량사정도 자연스럽게 개선될 수 있고 지역 간, 계층 간 격차도 축소될 가능성이 크다. 하지만 그렇게 되기까지 오랜 시일이 걸릴 가능성이 크므로 초중기 상당 기간에 걸쳐 취약집단에 초점을 맞춘 공적인 지원사업을 실시할 필요가 있다.

북한은 사회주의 체제를 확립한 이후 공공 식량배급제도를 운영해 왔으나 1990년대 경제난 이후에는 배급제도가 정상적으로 기능

127/ 위의 책, pp. 89~184.

128/ 포용성 제고를 위한 사업은 ‘민생협력’, 즉 북한 민생 개선을 위한 협력이라고 부를 수 있다. 아래 본문에서 서술할 협력과제와 관련해 더 상세한 내용은 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』, pp. 165~180 참조.

하지 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 정확한 실태를 알 수는 없으나 정치적, 정책적 필요상 우대해야 할 집단에 우선적으로 배급이 되고 있고 그 외 집단에 대한 배급은 많이 부족한 것으로 보인다. 남한과 국제사회가 식량지원을 재개할 경우 취약집단에 대한 식량배급이 대폭 보완될 수 있도록 사업방식을 세심하게 설계할 필요가 있다.

이와 관련해서는 지원식량을 취약지역에 우선적으로 수송할 것, 필수 영양소를 보충한 영양식품 생산시설을 취약지역 중심으로 증설할 것, 취약집단 관련 시설(병원, 학교 등)에 대한 공급 체계를 확립할 것 등을 주요 과제로 설정할 수 있다. 동시에 지형과 기후 여건상 곡물생산에 부적합한 취약지역에서는 곡물 대신에 해당 지역 특성에 맞는 농작물과 축산물 생산을 위한 농업 개발지원도 병행 실시하는 것이 바람직하다.

둘째, 취약지역, 취약계층에 초점을 맞춘 보건의료 협력을 식량지원 사업과 함께 진행할 수 있다. 북한은 사회주의 이념에 따라 무상 보건의료제도를 실시해 왔지만 의료시설 및 의약품 공급 측면에서 지역 간, 계층 간 격차가 커 실질적인 보건의료 혜택을 잘 받지 못하는 취약집단이 많은 것으로 알려져 있다. 보건의료 협력의 내용은 단순 의약품 공급에 한정하지 말고 병원시설 현대화, 의약품 생산시설 증설, 보건의료 관련 지식공유 사업 등으로 확대할 필요가 있다.

셋째, 취약지역을 대상으로 전기와 상하수도 등 기반시설을 대폭 확충해 생활환경 격차를 축소할 필요가 있다. 기반시설 건설은 대규모 자금과 오랜 기간이 필요한 장기 사업일 수밖에 없지만 그 중요성이 워낙 크므로 초기부터 사업을 시작하는 것이 바람직하다. 이 사업을 추진할 때에는 포용성 제고 필요성과 투자 효율성이 상충할 수 있다는 데 주의해야 한다. 지원이 시급히 필요한 농촌은 인구밀도가 낮아 기반시설의 투자 효율성이 낮을 가능성이 크기 때문이다. 효율

성과 필요성 간 균형을 고려할 경우, 초기에는 인구밀도가 높은 편 이면서도 전기 및 상하수도 시설이 제대로 되어 있지 않은 지방 소도시를 우선 대상지역으로 설정해 볼 수 있다.

취약지역 전력사업은 성장을 위한 과제에서 살펴본 성장 거점지역 전력사업과 연계 추진하는 것이 바람직해 보인다. 즉 거점지역 시설을 건설하면서 주변 취약지역 송배전망을 여기에 연결해 설치하는 방안이 가능할 것이다. 한편, 상하수도는 과거에 제기된 여러 북한 개발협력 방안에서는 큰 주목을 받지 못했지만 건강 및 환경 개선에 함께 기여할 수 있는 매우 중요한 시설이므로 초기부터 민생 개선을 위한 협력사업에 포함시키는 것이 바람직하다.

셋째, 성장을 위한 우선과제 중 하나로 제안한 비공식 경제 양성화와 거주·이동 통제 완화는 포용성 제고 측면에서도 우선과제로 볼 수 있다. 시장이 지역의 한계를 넘어 크게 발달하면, 그리고 취약지역 거주자들이 더 발전된 지역으로 이주하거나 이동해 개인사업을 할 수 있게 되면, 지역 간, 계층 간 격차가 축소되고 사회적 계층 상승 기회가 확대될 가능성이 크기 때문이다.

다음으로, 환경적 지속가능성을 높이기 위한 우선과제로는 아래 사업들이 유망하다. 첫째, 광산과 중화학 공장들에서 배출되는 공기, 수질, 토양 오염물질을 줄이는 것이 급선무이다. 이를 위해서는 기존 광산 및 중화학 공장들에 오염 저감 설비를 설치하는 방안, 에너지를 과다 소모하고 오염물질을 많이 배출하는 비효율적 설비를 폐기하는 방안, 신규 건설할 광산 및 중화학 공장에 오염 저감 설비를 의무적으로 설치하게 하는 방안 등을 고려할 수 있다. 남한과 국제사회는 광산과 중화학 부문 오염 저감 관련 경험과 기술을 풍부하게 축적해 놓고 있으므로 이를 북한에 전수하기 위한 지식·기술 협력과 오염 저감 설비 이전 등을 추진할 수 있다.

둘째, 산림 복원 사업을 보다 체계적으로, 보다 큰 규모로 실시할 필요가 있다. 북한 당국은 이미 오래전부터 산림 복원 사업을 실시하고 있지만 남한과 국제사회의 협력이 함께 하면 복원 속도와 효율성을 크게 높일 수 있다. 특히 남한은 산림 복원과 관련해 오랜 경험과 지식, 기술을 가지고 있으며, 여러 개도국에 관련 지원 사업도 실시하고 있다. 이런 사업을 북한에서 실시하는 방안에 대해서도 연구가 많이 되어 있어 조속한 시일 내에 지원사업을 실시하는 것은 어렵지 않아 보인다.

셋째, 북한의 에너지 소비구조 전환 및 에너지 효율성 제고를 위한 사업을 함께 실시해야 환경오염 감축 및 산림 복원 사업도 잘 진행할 수 있다. 장기적으로는 석유와 가스 등 오염이 덜 심하고 효율성이 더 높은 에너지의 소비 비중을 높여 나가야 하지만, 초기에는 기존의 주요 연료 중에서 나무 사용 비율을 낮추고 석탄 사용의 효율성을 높이는 데 초점을 맞출 수 있다. 가정용 연료로 석탄을 효율적으로 사용하려면 경제개발 연대에 남한이 경험한 바 있듯이 연탄 생산 증대, 개량형 아궁이 보급 등이 필요하다. 경제성장이 본격적으로 이루어지면 주요 연료인 석탄 사용량도 불가피하게 증가할 가능성이 크므로, 이를 최대한 억제하려면 산업설비 현대화, 현대적 기술로의 전환 등을 통해 에너지를 덜 소모하는 효율적 산업으로의 이행을 도모하는 것이 필수적이다.

넷째, 자연재해 대응능력을 제고할 필요가 있다. 북한에서 가장 위험성이 높은 재해는 홍수와 태풍이므로 이로 인한 피해를 줄이기 위해 수자원 관리시설을 확대하고 현대화하는 데 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 수자원 관리를 잘하면 또 하나 중요한 재해인 가뭄 피해도 줄일 수 있다. 수자원 관리시설은 앞에서 본 상하수도나 농업 기반시설인 관개시설까지 포함하는 것으로 장기적이고 전국적인

관점에서 체계적인 계획하에 현대화를 추진해야 하지만, 그 중요성이 매우 크므로 취약지역에 초점을 맞춰 초기부터 사업을 개시하는 것이 바람직해 보인다.

2. 북한 국가진단의 시사점과 협력 전망

가. 국가진단의 시사점

북한경제는 1990년대에 심각한 위기를 겪은 후 2010년대 중반까지는 회복세를 보였으나 유엔 안보리의 강도 높은 제재로 2017년 이후 하락·침체 상태에 있으며, 제재가 지속될 경우 장기적으로 쇠퇴할 가능성이 커 보인다. 북한은 협상을 거부하며 버티고 있지만 제재가 상당한 효과를 발휘하며 정권의 경제적 기반을 침식하고 있어 북한의 처지는 점점 불리해질 것으로 전망된다.

하지만 제재만으로 핵 문제를 해결하기는 어렵다는 점도 고려해야 한다. 비핵화를 위해서는 ‘채찍’(경제적 제재와 군사적 억지)과 함께 ‘당근’(정치군사적 및 경제적 인센티브)도 제시할 필요가 있다. 윤석열 정부가 제안하는 당근의 개요를 정리한 것이 ‘담대한 구상’이며, 여기에는 북한이 핵을 포기하면 국제사회와 함께 북한의 경제발전을 돕겠다는 개발협력 구상이 포함되어 있다.

담대한 구상의 경제 분야 내용은 초기 조치로서 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’과 보건·의료, 식수·위생, 산림 등 민생협력 사업을 실시한 다음, 실질적 비핵화가 진전될 경우, △발전·송배전 인프라 지원 △항만·공항 현대화 프로젝트 △농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램 △병원과 의료 인프라 현대화 지원 △국제투자 및 금융 지원 프로그램 등 5대 사업을 실시한다는 것으로 되어 있

다.^{129/} 담대한 구상은 역대 정부의 대북정책을 계승하는 것으로, 앞으로 내용을 더 구체화해 나가야 할 열린 구상이라고 할 수 있다. 이 연구에서 국제기구의 국가진단 방법을 적용해 북한 경제발전 전망을 검토한 목적도 담대한 구상의 보완방향을 모색하려는 데 있다.

국가진단 방법을 적용할 경우 북한 개발구상은 어떻게 달라지며, 기존 구상에 더해 어떤 새로운 내용을 보완할 수 있는 것일까? 첫째, 북한 자체의 발전전략과 개발수요를 반영하는 사업구상을 수립하는데 기여할 수 있다. 국제사회의 개도국 개발지원은 국제사회가 아닌 수원국 정부 자신이 개발주체로 나서야 하며, 국제적 지원은 수원국의 발전전략 및 개발수요와 정합적이어야 한다는 점을 강조한다. 이런 원칙은 북한에도 마찬가지로 적용할 수 있다. 이는 또한 북한의 정치와 이념이 부과하는 제약을 고려해 실행 가능한 방안에 집중한다는 의미도 있다. 비핵화와 연계한다는 특수성까지 고려하면 북한의 제도와 정책을 존중할 필요성은 더욱 커진다. 남한과 국제사회의 지원도 북한 당국이 선택적으로 수용하는 것이지 외부에서 강제할 수 있는 것은 아니다.

둘째, 남북 양자 협력에 국한되지 않는, 국제사회와 함께 하는 개발협력을 지향한다.^{130/} 국제사회, 즉 선진국 정부와 국제기구들은 국제규범과 관행에 따라 개발협력을 진행하며, 북한도 여기에서 예외가 되지는 않는다. 비핵화 연계성 때문에 더욱 규모가 크고 특별한 지원사업이 추가되겠지만, 그 외의 부문에서는 국제개발협력의 일반적 절차와 관행, 내용이 적용될 가능성이 크다. 북한은 앞으로 국제사회와 합류해야 정상국가로서 발전 경로를 걸어 나갈 수 있으므로 개발협력 방안에서도 북한만의 특수성 및 남북 양자관계의 특

129/ 국립통일교육원, 『통일문제 이해 2023』, p. 162.

130/ 국제사회와 함께 하는 개발협력 방안에 대해서는 필자가 참여한 선행연구인 김석진·홍재환, 『평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로』, pp. 177~191 참조.

수성만을 증시할 것이 아니라 국제사회의 보편성을 따르는 것이 바람직하다. 국제협력은 남북 양자협력에 비해 북한 당국에게 정치적 부담이 덜하다는 장점도 있다. 남북 양자협력 중심의 북한 개발은 북한 당국에게는 ‘흡수통일’ 시도로 오해될 여지가 없지 않다.

셋째, 이상적이고 장기적인 과제가 아니라 현실적이고 단기적인 과제에 초점을 맞춘다. 국제기구의 국가진단 보고서는 차기 5년 정도의 기간에 걸친 개발협력 계획을 수립하기 위한 기초자료로 쓰이며, 그 기간 중에 실행하거나 시작할 수 있는 우선과제에 초점을 맞춘다. 이런 방식으로 접근하면 가시적인 성과를 더 빨리 거둘 수 있으며, 한정된 예산을 더 효율적으로 사용할 수 있는 장점도 있다.

넷째, 경제성장만이 아니라 포용성과 지속가능성까지 고려한 포괄적인 경제·사회 발전을 지향한다. 포용성은 빈곤과 불평등을 줄여야 한다는 뜻이며, 지속가능성은 환경·재정·사회 여러 면에서 심각한 문제의 발생을 미연에 방지해야 한다는 뜻이다. 경제성장에만 집중하면 불평등이 심해지고 환경이 파괴되는 부작용이 발생할 수 있다. 국가진단 방법은 성장, 포용성, 지속가능성의 제약요인을 종합 검토해 우선과제를 도출함으로써 성장 중심 접근보다 훨씬 균형적이고 사회적으로 바람직한 발전을 가능케 한다는 장점이 있다. 빈곤과 불평등 완화를 위한 정책은 정치사회적 안정에 도움이 된다는 점에서도 바람직하다.

나. 협력 전망과 과제

국제사회와 함께 하는 북한 개발협력은 언제, 어떤 조건하에, 어떤 절차를 거쳐 진행할 수 있을까? 북한 개발협력은 비핵화 프로세스와 연계되어야 하므로 비핵화 단계를 먼저 생각해 보자. 추상적으로는 크게 네 단계, 즉 ① 준비 단계, ② 비핵화 초기, ③ 비핵화

중후기, ④ 비핵화 완료 이후로 구분할 수 있다.

준비 단계는 협상이 진행 중이면서 남북교류가 초보적으로 재개된 상태, 비핵화 초기는 핵협상이 타결된 후 북한이 비핵화 초기 조치(일부 핵시설, 핵물질 폐기 등)를 이행하는 단계로 볼 수 있다. 주요 대북제재는 초기 조치가 완료된 후에야 해제될 가능성이 크다. 비핵화 중후기는 주요 제재가 해제되어 본격적인 경제·개발협력을 추진함과 동시에 북측이 비핵화 주요 조치(핵무기, 핵물질, 핵시설 및 탄도 미사일 전면 폐기)를 이행하는 단계이다. 마지막으로, 비핵화 완료 이후는 모든 비핵화 조치가 끝나 북한과 미국, 일본, 유럽 등 주요국 간 외교·통상 관계 정상화가 완료되며 남북관계가 전면 발전하는 단계이다. 각 단계의 이행 조건과 소요 기간은 미리 확정하기 어렵고 협상 여하에 따라 크게 달라질 수 있는데, 비핵화 완료 단계에 이르기까지 수십 년 정도의 오랜 시일이 소요될 가능성도 있다.

지난 북핵 역사가 보여주듯 북한과의 핵협상은 매우 어려운 일이며 단시일 내에 실질적 비핵화가 개시되기를 기대하는 것은 무리이다. 북한 정권이 수용할 만한 정치군사적 안전보장과 경제·개발협력 방안을 마련하려면, 한·미만이 아니라 중·러까지 포함한 주요 당사국 정부 모두의 긴밀한 협력이 필요한데, 최근 미국과 중·러 간 관계가 악화되고 있어 협력 가능성이 점점 줄어들고 있는 것이 현실이다.

하지만 시일은 오래 걸리더라도 언젠가 북한 내부 정세 또는 국제 정세가 급변하면서 남한과 국제사회가 북한에 개입할 수 있는 결정적 기회가 도래할 가능성을 배제할 수 없다. 이런 기회가 찾아왔을 때 본격적 사업을 원활히 진행할 수 있도록 미리 대비할 필요가 있다. 또 한반도 평화통일이라는 헌법적 과제를 완수하기 위해서도 북한 개발사업을 준비하는 것은 정부의 중요한 책무 중 하나라고 할 수 있다. 제재에 따른 경제침체가 북한 인적자본 훼손과 남북한 이

질성 확대를 초래할 가능성이 없지 않으므로 북한주민의 삶을 개선해 통일기반을 조성하려는 노력이 필요하다.

지금의 유엔 제재가 경제협력 대부분을 제한하고 있지만 북한의 민생을 개선하기 위한 인도적 협력은 허용하고 있으므로 초보적 수준에서나마 협력사업을 시도해 볼 여지가 있다. 지난 수십 년 동안 여러 유엔 산하기구들은 북한에서 인도적 협력을 진행했으며, 여기에는 정부가 유엔 산하기구들에 지원한 남북협력기금이 큰 역할을 했다. 최근에는 제재와 코로나19로 인해 사업이 잘 진행되지 못했으나 세계적으로 코로나19 국면이 종료되어 가고 있으므로 사업을 재개해 북한의 민생을 챙길 필요성이 있다. 북한 당국도 2021년에 유엔에 지속가능 발전목표와 관련한 ‘자발적 국가리뷰(Voluntary National Review)’ 보고서^{131/}를 제출한 데서 알 수 있듯이 유엔 산하기구와 다시 협력할 의지가 없지 않은 것으로 보인다.

본 보고서에서 시도한 국가진단 중에서 포용성 및 지속가능성 관련 과제는 제재하에서도 가능한 인도적 협력의 대상이 될 수 있다. 담대한 구상에서 초기 조치의 일부로 제안한 민생협력 사업도 역시 포용성 및 지속가능성 문제와 관련된다. 국가진단 작업은 이런 사업을 위한 기본방향을 제시하고 우리 국민과 국제사회에 협력의 필요성을 보여준다는 점에서 의미가 있다. 북한 지원사업에 참여하는 유엔 산하기구들이 함께 작성해 2020년까지 매년 발표해온 『북한 수요와 우선순위』(DPR Korea Needs and Priorities) 보고서^{132/}도 일

131/ Government of the Democratic People's Republic of Korea, *Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development* (June 2021), pp. 1~63.

132/ 이 보고서를 비롯해 유엔에서 발간한 북한 관련 출판물은 다음 사이트에서 내려받을 수 있다. United Nations DPR Korea, <<https://dprkorea.un.org/en/resources/publications>> (검색일: 2023.10.27.).

종의 초보적 국가진단 작업으로 볼 수 있는데, 사업을 재개하게 될 경우 자료와 내용을 더 보완하려는 노력을 지속적으로 기울여야 할 것으로 보인다. 제재하에서의 대북지원은 유엔 안보리 대북제재위원회의 승인을 받아야 하며 관련 재원도 확보해야 하므로 유엔 산하기구들이 대북지원을 안정적으로 수행하려면 한·미 정부의 정책적 협조가 필요하다. 일단 유엔 기구들이 소규모로나마 사업을 지속할 수 있게 배려하고, 여건이 조성될 경우 담대한 구상의 초기 조치로 제안한 민생협력을 유엔 기구들과 협력해 추진하는 방안을 검토해 볼 만하다.

장래의 본격적 개발협력에 대비해 국가진단에 필요한 각종 기초 자료 조사도 다시 추진할 필요가 있다. 유엔 산하기구들은 북한의 인구, 건강, 영양, 생활 기반시설, 가계재산 등 민생 실태에 대한 조사를 여러 차례 실시한 바 있는데, 이런 조사를 재개하고 그 내용도 다른 개도국 수준으로 더 확충하는 것이 바람직해 보인다. 이들 자료가 충분히 확보되면 포용성과 지속가능성 문제를 중심으로 예비적 국가진단을 실시해 우선과제를 도출하고 이에 근거해 취약계층 지원 사업을 실시할 수 있을 것이다.

준비 단계를 지나 핵협상이 타결되어 본격적 개발협력을 추진할 수 있게 되면, 조직과 예산 양 측면에서 국제협력 체계를 구축해야 한다.^{133/} 대다수 개도국에서는 세계은행을 비롯한 국제개발은행이 국가진단과 개발협력계획 수립·이행을 주도하지만, 북한의 경우 비핵화와 연계되는 특수성이 있으므로 한·미·일·중·러 등 이해 당사국 정부와 여러 국제기구가 함께 참여하는 별도의 국제협력기구를 설립하는 방안을 검토할 수 있다. 1994년 ‘제네바 합의’에 따라 한반도에너지개발기구(Korea Energy Development Organization:

133/ 김석진·홍제환, 『평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로』, pp. 177~181.

KEDO)를 설립·운영했던 것이 좋은 선례가 될 수 있다. 또한 남북관계의 특수성도 있으므로 남북한 당국 사이에서도 남북협력 체계를 구축할 필요가 있다.

국제협력 및 남북협력 체계가 구축되면, 남북한 당국과 주요 이해 당사국, 그리고 국제기구들까지 함께 참여하는 공동 조사·연구에 기초해 경제성장, 포용성, 지속가능성 문제를 모두 포함한 본격적인 국가진단 작업을 실시하고 단기 및 중장기 개발협력계획을 수립·집행할 수 있다.^{134/} 북한 개발협력에 필요한 예산도 여러 이해 당사자들이 함께 마련하는 것이 바람직하다.

본 보고서에서 시도한 국가진단은 그야말로 잠정적, 시론적인 차원에 불과하며, 실질적 비핵화 단계에 들어서면 이보다 훨씬 자료와 내용이 충실한 국가진단 작업의 필요성이 커질 것이다. 국제사회에서도 국가진단 보고서 작성과 개발협력계획 수립은 한 번으로 끝나는 것이 아니라 일정 기간별로 계속 반복·보완해야 하는 작업이다. 이런 본격적 사업이 개시되기까지 많은 어려움이 예상되지만 정부는 인내심을 가지고 국제사회와 협력해 북한 비핵화와 개발협력을 성사시킬 수 있도록 계속 노력해야 한다.

134/ 위의 책, pp. 181~186.

참고문헌

1. 단행본

- 강택구 외. 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(Ⅰ)』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016.
- 강택구 외. 『북한 자연재해 자료 구축과 협력 전략』. 세종: 한국환경연구원, 2021.
- 구대명. 『거품 1』. 군포: 명화출판사, 2021.
- _____. 『거품 2』. 군포: 명화출판사, 2022.
- 국립통일교육원. 『통일문제 이해 2023』. 서울: 국립통일교육원, 2023.
- 기상청. 『북한 기상 30년보』. 대전: 기상청, 2022.
- 김경민 외. 『위성영상과 AI를 활용한 북한산림정보 구축방법 개발』. 서울: 국립산림과학원, 2020.
- 김다울·김범환·한하린·이대은. 『북한 기후변화 적응을 위한 국제협력방안: 농업과 자연재해를 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2022.
- 김병로. 『북한, 조선으로 다시 읽다』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2016.
- 김상선·리성희. 『주민등록사업참고서』. 평양: 사회안전부출판사, 1993.
- 김석진. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김석진·양문수. 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.

- 김석진·홍제환. 『국제비교를 통해 본 북한의 생활수준』. 서울: 통일연구원, 2019.
- _____. 『남북경협 발전 잠재력과 정책 과제』. 서울: 통일연구원, 2019.
- _____. 『평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2020.
- _____. 『북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 김재용. 『북한체제의 기원』. 고양: 역사비평사, 2018.
- 김정원 외. 『남북한 학제 비교 및 통합 방안 연구』. 서울: 한국교육개발원, 2015.
- 명수정·김재훈·김준·여민주·빙현지·추장민. 『북한지역 환경오염원 현황 분석 및 남북환경협력 방안: 대기오염을 중심으로』. 세종: 한국환경연구원, 2020.
- 명수정·최영은·신상희. 『북한의 기후변화 취약성과 기후변화 대응을 위한 남북협력(II)』. 세종: 한국환경연구원, 2022.
- 박규홍·이승희·권순원·장전리·최용·최형진. 『북한 환경상태: 하수도과 폐기물』. 세종: 한국환경연구원, 2021.
- 박영자. 『북한 여자: 탄생과 굴절의 70년사』. 서울: 앨피, 2017.
- 박지연·손혁상 외. 『북한개발협력과 지속가능발전목표』. 서울: 으뜸, 2020.
- 북한연구소 편. 『북한총람: 1945년~1982년』. 서울: 북한연구소, 1983.
- 서동익. 『인민이 사는 모습 2』. 인천: 자료원, 1995.
- 송철중 외. 『북한의 복지분야 지속가능발전목표 달성을 위한 남북한 교류협력방안 연구』. 세종: 한국보건사회연구원, 2020.
- 신경희 외. 『북한 토양·지하수 오염관리를 위한 남북협력방안』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2019.

- 안병민 외. 『통일 준비 한반도 교통 인프라 구축전략 기획 연구』. 세종: 한국교통연구원, 2014.
- 양문수. 『북한경제의 시장화』. 파주: 한울, 2010.
- 오윤아·이용·신민금·박나리·김유미. 『동남아 해외송금의 개발효과 분석』. 세종: 대외경제정책연구원, 2014.
- 이금순. 『북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이석. 『1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이석 편. 『북한의 국제경제 편입을 위한 남북경협 및 대북협력 방안』. 세종: 한국개발연구원, 2019.
- 이석기·곽인옥·김석진·김연호·양문수·이영훈. 『북한의 서비스산업』. 세종: 산업연구원, 2017.
- 이석기·김석진·김계원·양문수. 『2000년대 북한의 산업과 기업』. 서울: 산업연구원, 2010.
- 이석기·변학문·나혜선. 『김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 이석기 외. 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리 방법’을 중심으로』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 이성로. 『북한의 사회 불평등 구조』. 서울: 해남, 2008.
- 이제우. 『북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 연구』. 고양: 사법정책연구원, 2017.
- 이종규. 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』. 세종: 한국개발연구원, 2016.
- 임수호. 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 임수호·김성배·이기동. 『북한의 주요 불법거래 수입 추정: 2017~2021년의 시기를 중심으로』. 서울: 국가안보전략연구원, 2022.

- 임예준·이규창. 『남북 재난협력 방안과 과제』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 임철희. 『북한 산림복원 계획·정책의 생태계 서비스 기반 경제적 가치 평가』. 신진연구자 정책연구과제 보고서. 서울: 통일부, 2020.
- 장형수·김석진·김정수. 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 장형수·김석진·임을출. 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 정은미·박소혜·이종민. 『북한의 중산층』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 조정아·이교덕·강호재·정채관. 『김정은 시대 북한의 교육정책, 교육 과정, 교과서』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 최규빈·최원근·김형렬·문경연·윤인주. 『북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 최장호·김다울·이정균·최유정. 『김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망』. 세종: 대외경제정책연구원, 2022.
- 최지영·양문수·이혜진. 『김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 통일연구원. 『2009 북한 개요』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 한국수출입은행 북한개발연구센터 편. 『북한개발과 국제협력』. 서울: 한국수출입은행, 2014.
- 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편. 『지속가능발전목표와 북한 개발협력』. 서울: 한국수출입은행, 2021.
- 한국해양수산개발원. 『통일 한반도 시대의 북한 항만물류체계 기본구상 연구』. 해양수산부 용역 보고서. 세종: 해양수산부, 2018.
- 한홍석. 『중국 금융 시스템의 문제점과 기업의 대응방향』. 서울: LG경제연구원, 1998.

- 홍민·차문석·김혁. 『2022 북한 공식시장 현황』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 홍민·차문석·정은이·김혁. 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 홍제환·김석진. 『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 홍제환·김석진·정은미. 『북한 민생 실태 및 협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 홍제환·김석진·최지영·김수경. 『북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 황수환·김석진·서보혁·권재범·도경옥. 『미국의 경제제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2023.
- 황수환 외. 『통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석』. 서울: 통일연구원, 2021.
- KDB산업은행. 『2020 북한의 산업 I』. 서울: KDB산업은행, 2020.
- KOTRA. 『2022 북한 대외무역 동향』. 서울: KOTRA, 2023.
- 『조선말 대사전 1』. 평양: 사회과학출판사, 1992
- 『조선말 대사전 2』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- Asian Development Bank. *Philippines: Critical Development Constraints*. Country Diagnostics Studies Series. Manila: Asian Development Bank, 2007.
- _____. *Cambodia: Diversifying Beyond Garments and Tourism—Country Diagnostic Study*. Manila: Asian Development Bank, 2014.
- Collins, Robert. *Marked for Life: Songbun, North Korea's Social Classification System*. Washington, D.C.: Committee for Human Rights in North Korea, 2012.

- _____. *Pyongyang Republic: North Korea's Capital of Human Rights Denial*. Washington, D.C.: Committee for Human Rights in North Korea, 2016.
- DPRK Central Bureau of Statistics. *Democratic People's Republic of Korea Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014*. Pyongyang: Central Bureau of Statistics and United Nations Population Fund, 2015.
- DPRK Central Bureau of Statistics (CBS). *DPR Korea 2008 Population Census: National Report*. Pyongyang: CBS, 2009.
- DPRK Central Bureau of Statistics (CBS) and UNICEF. *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report*. Pyongyang: DPR Korea CBS and UNICEF, 2018.
- Energy Sector Management Assistance Program. *Beyond Connections: Energy Access Redefined*. Washington, D.C.: World Bank, 2015.
- Government of the Democratic People's Republic of Korea. *Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development*. June 2021.
- International Energy Agency. *Energy Access Outlook 2017: From Poverty to Prosperity*. Paris: International Energy Agency, 2017.
- Kim, Byung-Yeon. *Unveiling the North Korean Economy: Collapse and Transition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017.
- National Institute of Statistics. *Cambodia Socio-Economic Survey 2017*. Phnom Penh, Cambodia: National Institute of Statistics, 2018.

- National Institute of Statistics, Directorate General for Health, and ICF International. *Cambodia Demographic and Health Survey 2014*. Phnom Penh, Cambodia, and Rockville, Maryland, USA: National Institute of Statistics, Directorate General for Health, and ICF International, 2015.
- National Institute of Statistics (NIS), Cambodia. *Report of Cambodia Socio-Economic Survey 2021*. Phnom Penh, Cambodia: NIS, 2022.
- National Institute of Statistics (NIS) [Cambodia], Ministry of Health (MoH) [Cambodia], and ICF. *Cambodia Demographic and Health Survey 2021~22 Final Report*. Phnom Penh, Cambodia, and Rockville, Maryland, USA: NIS, MoH, and ICF, 2023.
- United Nations Development Programme. *Human Capital Implications of Future Economic Growth in Cambodia: Elements of a Suggested Roadmap*. Phnom Penh, Cambodia: UNDP Cambodia and Supreme National Economic Council, 2011.
- Von Hippel, David and Peter Hayes. *Laying The Foundations Of DPRK Energy Security: 1990-2020 Energy Balances, Engagement Options, and Future Paths for Energy and Economic Redevelopment*. Berkeley, CA: Nautilus Institute, 2021.
- World Bank. *World Bank Group Strategy*. Washington, D.C.: World Bank, 2013.
- _____. *Cambodia: Sustaining Strong Growth for the Benefit of All*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2017.
- World Bank and Asian Development Bank. *Cambodia Investment Climate Assessment 2014: Creating Opportunities for*

Firms in Cambodia, Phnom Penh, Cambodia: World Bank and Asian Development Bank, 2014.

World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023*, Geneva: World Economic Forum, 2023.

2. 논문

김경민. “한국전쟁 이후 남북한 산림변화 비교 및 김정은 집권 이후 북한의 산림복구전략.” 산림정책이슈. 제113호. 국립산림과학원, 2018.8.15.

김규철. “대북제재가 무역을 통해 북한의 산업에 미친 영향: 농림어업, 광업, 제조업을 중심으로.” 이석 외. 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』. 세종: 한국개발연구원, 2021.

김민정·김다울. “북한 장기 수출입 데이터 재구축 및 분석.” BOK 경제연구 제2023-9호. 한국은행, 2023.

김병로. “북한의 시장화와 계층구조의 변화.” 『현대북한연구』. 제16권 1호, 2013.

김병연. “김정은 체제의 북한경제.” 윤영관 편저. 『북한의 오늘 II』. 서울: 늘봄플러스, 2019.

김석진. “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망.” 서울대학교 경제학과 박사학위 논문, 2002.

_____. “국제비교를 통해 본 북한의 화폐개혁.” 『월간 KIET 산업경제』. 2월호, 2010.

_____. “최근 북한경제 연구 현황과 과제.” 『통일과 평화』. 제11집 1호, 2019.

김용기. “계급의 불평등 구조와 계급정책.” 고현욱 외. 『북한사회의 구조와 변화』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1987.

김화순·최봉대. “1980년대 북한 정치신분제에서 세대 간 지위세습과

- 성취기제.” 『현대북한연구』. 제25권 3호, 2022.
- 문성민. “북한 가격 및 환율 동향과 가격수준 국제비교.” 한국은행 경제연구원 편. 『통계를 이용한 북한경제 이해』. 서울: 한국은행, 2014.
- 문성민·이동현. “북한 금융의 특징과 제도·정책 변화.” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편. 『북한의 금융』. 서울: 오름, 2016.
- 박영자. “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열: 행위자 모형에 기반한 상황과 구조.” 『한국정치학회보』. 제46집 5호, 2012.
- 서재진. “북한사회의 계급구조와 계급갈등.” 북한연구학회 편. 『북한의 사회』. 서울: 경인문화사, 2008.
- 양문수·윤인주. “북한기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석.” 『통일연구』. 제20권 2호, 2016.
- 양운철·장형수. “한국은행의 북한경제 성장률 추정치 평가.” 세종 정책 브리핑. no. 2017-21. 세종연구소, 2017.
- 여민주·김용표. “북한 대기질 현황 및 개선방안.” 『한국대기환경학회지』. 제35권 3호, 2019.
- 이종규. “제5장 대북제재와 북한의 대외무역.” 이석 외. 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』. 세종: 한국개발연구원, 2021.
- 이종민. “제3장 시장화, 소득분화, 경제인식.” 김학재 외. 『북한 사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2021.
- _____. “제3장 경제: 소득과 지출.” 김유연 외. 『북한 사회변동 2012-2020』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022.
- 임송·문승현. “북한의 시장물가: 2006~2022.” BOK 경제연구. 제 2023-13호. 한국은행, 2023.
- 장형수. “제7장 국제사회의 대북제재가 2016~20년 북한 외화수급에 미친 영향.” 이석 외. 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』. 세종: 한국개발연구원, 2021.

- _____. “2022년 북한경제 동향 및 2023년 전망: 외화수급과 외화보유액을 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 12월호, 2022.
- 장형수·김석진. “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점.” 『현대북한연구』. 제22권 1호, 2019.
- 정우곤. “1990년대 북한 주민생활보장제도와 도시 계층구조 재편.” 『현대북한연구』. 제7권 2호, 2004.
- 정은미. “북한이탈주민조사를 통해 본 북한 민생 실태.” 홍제환·김석진·정은미. 『북한 민생 실태 및 협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2018.
- _____. “제2장 의식주와 정보화.” 김유연 외. 『북한 사회변동 2012-2020』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022.
- 조태형·김민정. “북한의 장기 경제성장률 추정: 1956~1989년.” BOK 경제연구. 제2020-17호. 한국은행, 2020.
- 최봉대. “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화.” 『현대북한연구』. 제11권 2호, 2008.
- 최지영. “북한 이중경제 사회계정행렬 추정을 통한 비공식부문 분석.” BOK 경제연구. 제2016-14호. 한국은행, 2016.
- _____. “제8장 대북제재 강화가 북한시장에 미치는 영향.” 이석 외. 『대북제재의 영향력과 북한경제의 미래』. 세종: 한국개발연구원, 2021.
- 최현아. “남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로.” 『통일정책연구』. 제27권 2호, 2018.
- 현인애. “북한의 주민등록제도에 관한 연구.” 이화여자대학교 북한학 협동과정 석사학위 논문, 2008.
- Asian Development Bank. “Country Partnership Strategy and Results Framework Review.” Manila: Asian Development Bank, January 2021.

- _____. “Economic Diagnostic Studies in Asia and the Pacific.” Technical Assistance Report. Manila: Asian Development Bank, August 2021.
- Felipe, Jesus and Norio Usui. “Rethinking the Growth Diagnostics Approach: Questions from the Practitioners.” ADB Economics Working Paper Series, no. 132. Manila: Asian Development Bank, 2008.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andres Velasco. “Growth Diagnostics.” Working Paper. Cambridge, Massachusetts: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005.
- _____. “Getting the Diagnosis Right: A New Approach to Economic Reform.” *Finance and Development*, vol. 43, no. 1, 2006.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, and Dani Rodrik. “What You Export Matters.” *Journal of Economic Growth*, vol. 12, no. 1, 2007.
- Koen, Vincent and Jinwoan Beom. “North Korea: The Last Transition Economy?” Economics Department Working Papers, no. 1607. Paris: OECD, 2020.
- Leal, Patrícia Hipólito and António Cardoso Marques. “The Evolution of the Environmental Kuznets Curve Hypothesis Assessment: A Literature Review under a Critical Analysis Perspective.” *Heliyon*, vol. 8, issue 11, 2022. e11521.
- Leipzig, Danny and Roberto Zaghera. “Getting Out of the Rut: Applying Growth Diagnostics at the World Bank.” *Finance and Development*, vol. 43, no. 1, 2006.

- La Porta, Rafael and Andrei Shleifer. "The Unofficial Economy and Economic Development." *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2008, Fall 2008.
- Liu, Zhu, Zhu Deng, Steve Davis, and Philippe Ciais. "Monitoring Global Carbon Emissions in 2022." *Nature Reviews: Earth & Environment*, vol. 4, April 2023.
- Rodrik, Dani. "Industrial Policy for the Twenty-First Century." KSG Working Paper Series. no. RWP04-047. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2004.
- _____. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?: A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform." *Journal of Economic Literature*, vol. 44, no. 4, 2006.
- _____. "Diagnostics before Prescription." *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, no. 3, 2010.
- Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform." In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* edited by John Williamson. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- _____. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, 2000.
- Woo-Cumings, Meredith. "The Political Ecology of Famine: The North Korean Catastrophe and Its Lessons." ADB Institute Research Paper Series. no. 31. Asian Development Bank Institute, 2002.
- World Bank. "Enterprise Surveys: Cambodia 2016 Country Profile." Washington, D.C.: World Bank, 2016.

- _____. “IBRD/IFC/MIGA/IDA Guidance: Country Engagement.”
Washington, D.C.: World Bank, July 03, 2021.
- _____. “IBRD/IFC/MIGA/IDA Guidance: Systematic Country
Diagnostic.” Washington, D.C.: World Bank, July 3, 2021.
- Wu, Harry X. and The Conference Board China Center. “China’s
Growth and Productivity Performance Debate Revisited:
Accounting for China’s Sources of Growth with a New
Data Set.” Economics Program Working Paper Series
EWP#14-01. New York: The Conference Board, 2014.

3. 기타

〈신문〉

『로동신문』, 『연합뉴스』.

〈웹사이트〉

- 기상청 기상자료 개방포털 <<https://data.kma.go.kr>>.
- 세계은행 열린지식창고(Open Knowledge Repository) <<https://openknowledge.worldbank.org>>.
- 세계은행 자료해설(World Bank Data Help Desk) <<https://datahelpdesk.worldbank.org>>.
- 아시아개발은행 <<https://www.adb.org>>.
- 유엔 지속가능발전을 위한 고위급 정치포럼(United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development) <<https://hlpf.un.org/countries/democratic-peoples-republic-of-korea>>.
- 통계청 국가통계포털 <<https://kosis.kr/index/index.do>>.

- 피터슨 국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics) <<https://www.piie.com>>.
- 한국무역협회 K-stat <<https://stat.kita.net>>.
- 한국은행 경제통계시스템 <<https://ecos.bok.or.kr>>.
- CIA, The World Factbook <<https://www.cia.gov/the-world-factbook>>.
- Country Diagnostics <<https://www.countrydiagnostics.com>>.
- European Commission Disaster Risk Management Knowledge Centre <<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index>>.
- Groningen Growth and Development Centre <<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment>>.
- International Monetary Fund <<https://www.imf.org>>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Statistics <<https://stats.oecd.org>>.
- UNICEF Data <<https://data.unicef.org>>.
- United Nations DPR Korea <<https://dprkorea.un.org/en>>.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division <<https://population.un.org>>.
- World Health Organization (WHO) <<https://www.who.int/data>>.
- World Bank DataBank <<https://databank.worldbank.org>>.

<기타>

- 김석진. “북한 최고인민회의 제13기 제3차 회의 결과 평가.” 통일연구원 Online Series CO-15-08, 2015.4.17.
- _____. “북한 경제발전 5개년전략은 왜 실패했을까.” 통일연구원 Online Series CO 21-06, 2021.2.24.
- _____. “북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미.” 통일연구원

Online Series CO 21-12, 2021.4.12.

변재균. “조선민주주의인민공화국에서 산림의 변화와 그 회복을 위한
능력 강화.” IUFRO 국제학술회의 발표자료. 중국 선양, 2014.2.
북한 중앙통계국. 인구일제조사(1993, 2008) 결과. 통계청. “북한 인
구와 인구센서스 분석.” 보도자료. 2011.3.22.

“Effect to the Protection of Land Degradation in Sloping Lands
in DPR Korea.” 제4차 세계인공림총회 북한 참석자 발표자료.
2018.10.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외
2021-05 유네스코 공동재해를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성윤
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외
2021-15 KINU 통일외교조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한국 협력 방안	최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외

2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철은 외
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01 평화공동대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34 신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

<정책연구시리즈>

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03 한중 보건 협력과 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 활성화 방안	황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

<Study Series>

2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

<연구총서>

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정
2022-08 북한의 중산층	정은미 외

2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준
2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11 체제전한국 국가·종교 관계와 북한에 대한 함의	현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력	정성윤 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경욱 외
2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19 발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20 KINU 통일외식조사 2022	박주화 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최진영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍재환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28 2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외
2022-04 윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

〈Study Series〉

2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.
2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula	Cheol-wun Jang et al.

2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula Ji Young Choi et al.

2023년도 연구보고서

〈연구총서〉

2023-01	김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서	황진태
2023-02	국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제	김석진
2023-03	인권의 평화·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2023-04	북한 휴대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로	정은미·이해정
2023-05	비핵 평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략	김갑식 외
2023-06	북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제	장철운 외
2023-07	새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안	조한범 외
2023-08	남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안	이우철 외
2023-09	한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략 추진방안	현수수 외
2023-10	KINU 통일인식조사 2023	이상신 외
2023-11	접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안	나용우 외
2023-12	2023 접경지역 남북협력 인식조사	나용우·이우태
2023-13	북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과	최규빈 외
2023-14	김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략	이지순 외
2023-15	미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략	이재영 외
2023-16	북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망	정성운·김민성
2023-17	김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태	최지영 외
2023-18	김정은 정권의 농촌발전전략	정은미·박희진
2023-19	김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기	조정아 외
2023-20	북한 주민의 직장 생활	박형중 외
2023-21	북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성	조정아 외
2023-22	북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립	박영자 외
2023-23	일본 기시다 정부의 대외전략	이기태 외
2023-24	미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로	황수환 외
2023-25	중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책	황태연 외
2023-26	북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계	홍 민 외
2023-27	평양의 도시정치와 공간구조	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중·러·북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

〈Study Series〉

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea Soo-hwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022 Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks Dong-ho Han

KINU Insight

2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외

연례정세보고서

2021	2022	한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023	한반도 정세 전망	통일연구원
2023	2024	한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

- 통일정책연구, 제30권 1호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 1 (2021)
- 통일정책연구, 제30권 2호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 2 (2021)
- 통일정책연구, 제31권 1호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 1 (2022)
- 통일정책연구, 제31권 2호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 2 (2022)
- 통일정책연구, 제32권 1호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 1 (2023)
- 통일정책연구, 제32권 2호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 2 (2023)

기타

2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」	홍 민

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 :)		※ 도로명 주소 기입
연락처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회원 구분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: **도서회원 서비스 제공**
2. 수집하려는 개인정보의 항목: **성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분**
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: **입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)**
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의		미동의	
년 월 일			
본인	성명	(서명 또는 인)	
법정대리인	성명	(서명 또는 인)	

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)

www.kinu.or.kr

국제기구의
국가진단 방법을 통해 본
북한 경제발전 전망과 과제

 통일연구원

값 9000원
93340



9 791165 891466

ISBN 979-11-6589-146-6