

북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석

최장호 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 부연구위원
choi.j@kiep.go.kr

임수호 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 연구위원
shlim@kiep.go.kr

이석기 산업연구원 선임연구위원
sklee@kiet.re.kr

최유정 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 연구원
choiyj@kiep.go.kr

임소정 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 연구원
sjim@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 북한 경제를 조망하기 위한 많은 노력에도 불구하고 관련 통계 부족으로 인해 아직 피상적 이해에 그치고 있음.
 - 북한은 1960대 중반부터 경제 및 인구 관련 공식통계 발표를 중단하였음. 1984년 이후에는 식량 관련 통계 발표도 중단함.
 - 한국은행에서 매년 북한 GDP를 추정하여 발표하고 있으나 외부 관찰에 의존한 추정으로 북한의 경제성장을 과소 혹은 과대 평가했을 가능성 상존
 - 북한의 경제상황에 대한 상반된 평가가 존재. 북한 경제상황에 대한 평가는 대북제재에도 불구하고 안정적인 식량가격과 환율, 평양에 건설되고 있는 고층아파트, 새롭게 등장한 소비문화, 신의주 시가지의 발전모습 등을 근거로 북한경제가 개선되고 있다는 평가가 있음. 반면 북한이 내세우는 인민경제 선형 4대 부분 중 하나인 전력과 철도운송이 발전하지 못하고 있어 북한경제의 양극화가 심화되고 경제침체 국면이라는 평가도 있으나 검증은 어려운 상황
- 본 연구는 북한의 경제상황을 평가하는 데 필요한 자료를 보다 다각적인 측면에서 제공하고자 함. 구체적으로 북한에서 발표하는 산업정책과 수출입통계를 연계하여 해석하였음.
 - 먼저 북한에서 강조하는 다양한 산업정책을 정리하고 북한 경제상황을 평가할 수 있는 거의 유일한 통계자료인 무역통계를 활용하여 북한 경제상황이 어떻게 변해가고 있는지 밝힘.
 - 김정은 집권 이후 발표된 북한의 산업정책을 노동신문과 경제연구를 중심으로 분석하고 규명하여 과거 김일성·김정일 정권과 어떠한 차별점이 있는지 분석
 - 북한 수입통계의 산업별, 사용목적별, 기술수준별 분석을 통해 북한의 산업정책에서 강조하고 있는 부문들이 실제로 발전하고 있는지를 검증
 - 북한의 수출통계를 분석해 국제사회의 대북제재 강화, 중국 경제의 성장둔화 등 국외적인 요인으로 인한 영향을 알아보고 북한과 유사한 경제수준과 산업정책을 가진 체제전환국을 분석
 - 이를 통해 기존 북한 경제 학계에서 제시되지 않았던 새로운 형태의 자료를 제시하고 북한의 경제상황에 대한 평가를 보다 명확히 할 수 있는 근거자료 제공

2. 조사 및 분석 결과

1) 북한의 산업정책 변천과정

- 김일성 정권(1948~94년): 자립적 민족경제 건설 노선, 중공업 우선발전, 농업·경공업 동시발전 노선(경제·국방 병진 노선)을 표방
 - 심각한 산업간 불균형으로 이어짐.
- 김정일 정권(1994~2011년): 선군경제노선, 국방공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전을 표방
 - 최악의 경제난이었던 고난의 행군기(1994~2000년)를 거치면서 산업간 불균형과 국가행정 정상화를 위하여 모든 자원을 전략부문(군수, 중공업, 농업)에 집중하는 동시에 비전략(경공업)부문의 자력갱생 요구(정부 예산지원 중단)와 함께 시장화 허용(2002년 7·1조치)
 - 시장화에서 창출된 잉여자원을 전략부문으로 이전시켜 발전하고자 하였다는 점에서 이전 정권과 차별화
 - 중국 경제성장의 수혜를 받으며 경제회복 및 산업정상화를 추구. 다만 김일성 정권과 차별화되는 근본적인 시도를 한 것으로 보이나, 역설적이게도 선군정치는 김일성과 마찬가지로 국방공업·중공업의 자본축적을 중시하고 경공업과 농업의 발전을 경시하였다는 점에서 성장에 근본적 한계를 갖는 조치
- 김정은 정권(2011년~현재): 핵·경제 병진 노선은 국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중하는 정책
 - 이를 해석하는 데 있어 많은 논란이 있으나, 김정은 정권이 기존 정권과 차별화하여 경제개발에도 방점을 두고 있다는 점에는 상대적으로 이견이 적은 상황
 - 과학기술 우대에 방점을 두고 인민경제 육성(생산재·원부자재 국산화, 인민소비품 다양화·대량화), 부동산 개발 등을 추진

2) 북한의 수입을 통해 본 산업정책 분석

- 김정은은 2011년 12월에 집권하였으며, 2013년부터 본격적으로 일련의 산업정책을 발표함.
 - 주요 산업정책으로 '과학기술 우대 정책, 생산시설 현대화 및 부동산 개발정책, 북한주민과 관련성이 큰 상품 생산확대' 등을 꼽을 수 있음.

- 수입통계 분석결과, 김정은 집권 이후 강조한 산업정책이 미미한 수준이기는 하나 일정 부분 성과를 내고 있는 것으로 판단됨.
 - 과학기술 우대(수입품의 전반적인 기술수준 향상), 생산시설 현대화(중고위기술 중간재의 지속적인 수입확대), 시장확산과 북한인민들의 구매력 증가(소득향상과 연관된 품목의 수입확대)를 엿볼 수 있는 품목의 수입이 증가

- 구체적으로 '과학기술 우대정책'은 김정은 집권 이후 중고위기술가공품과 첨단기술가공품 수입의 지속적인 증가를 통해 확인 가능
 - 특히 자원절약형·비용절약형 제품에 대한 선호를 확인할 수 있음.
 - 이를 통해 김정은이 집권 이후 북한 산업 정상화와 개선의지를 가지고 있으며, 관련 품목의 수입 확대를 통해 이를 관철시키려 하고 있다는 것을 알 수 있음.

- '생산시설 현대화 및 부동산 개발정책' 역시 수입품목 분석을 통해 확인 가능
 - 김정은 집권 이후 전자·기계·플라스틱/고무·금속·의류 산업의 품목 수입이 증가. 이를 통해 생산시설 및 원부자재 현대화 정책이 일정 정도 성과를 내고 있음을 확인할 수 있음.
 - 산업활동(공장 가동)과 연관이 있는 자본재 수입은 큰 변동 없이 일정 수준으로 유지되고 있음.
 - 그러나 수입품의 기술수준을 분석한 결과 첨단기술 및 중고위기술 가공품의 수입이 가장 많은 비중을 차지하고 있어, 산업시설에 대한 지속적인 투자와 생산시설의 현대화가 이루어지고 있음을 짐작해볼 수 있음.
 - 또 자본재 중 기계부문 비중이 하락하고 전자부문 비중이 상승하여 북한 산업이 기존 제조업 기반에서 산업의 현대화를 시도하고 있는 것으로 판단됨.
 - 부동산 개발정책에 대한 강조는 건축과 관련된 목재제품의 급격한 수입확대로 확인가능한데, 김정은 집권 이전에는 감소추세였으나, 집권 후 대폭 증가함.

- 또 북한 내 '시장확산 및 구매력 증가'도 짐작해볼 수 있음.
 - 김정은 집권 이전에는 농업, 수산업, 목재 관련 품목의 수입이 감소추세였으나, 집권 이후 반전하여 증가하였음. 집권 이후 지속적으로 식량을 수입하여 식량부족을 해소하기 위해 노력하고 있음.
 - 식량수입과 관련하여 기술수준 분석결과 저위기술가공품 수입이 지속되고 있는 동시에 중저위 기술가공품에 대한 수요가 추가적으로 증가하고 있음. 이를 통해 북한주민 생활의 지속적인 향상과 가계소득 증가를 엿볼 수 있음.
 - 소비재 수입에서도 농업과 의류 비중이 지속적으로 증가하고 있는 것 역시 북한주민의 구매력 증가와 북한 내 시장확산을 짐작해볼 수 있음.

● ‘국산화 정책과 인민소비품 생산 확대’도 확인할 수 있음.

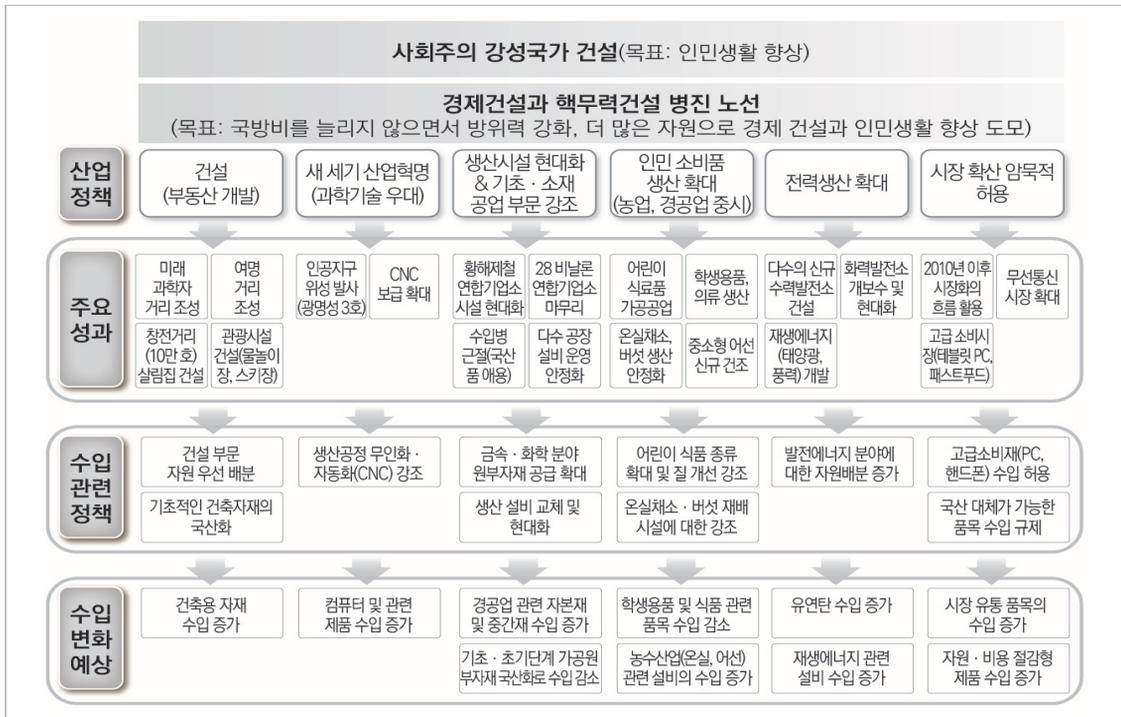
- 중간재 수입이 감소하였는데, 이는 김정은 집권 이후 일부 품목에 대한 국산화 강조의 영향 때문인 것으로 판단됨.
- 또 소비재 중 저위기술가공품의 수입 비중이 감소하고 있어, 일부 소비재를 중심으로 수입대체 현상이 나타나고 있음을 짐작해볼 수 있음. 이는 북한의 인민소비품 확대정책의 영향인 것으로 보임.

● ‘의류임가공업의 확대’도 확인할 수 있음.

- 중간재 중 중고위기술가공품이 증가하고 있는데, 이는 대부분 의류임가공을 위한 원료수입인 것으로 판단됨.
- 다만 유엔안보리 대북제재결의안(UNSCR 2321호) 이후 북한의 의류 수출이 제약을 받음에 따라 의류임가공업의 확대는 일정 정도 제약을 받을 것으로 전망됨.

● 김정은 집권 이후 강조한 산업정책과 수입의 연관성 분석을 요약하면 [그림 1]과 같음.

그림 1. 북한의 산업정책과 수입의 연관성 분석



자료: 저자 작성.

3) 북한의 수출을 통해 본 산업정책 분석

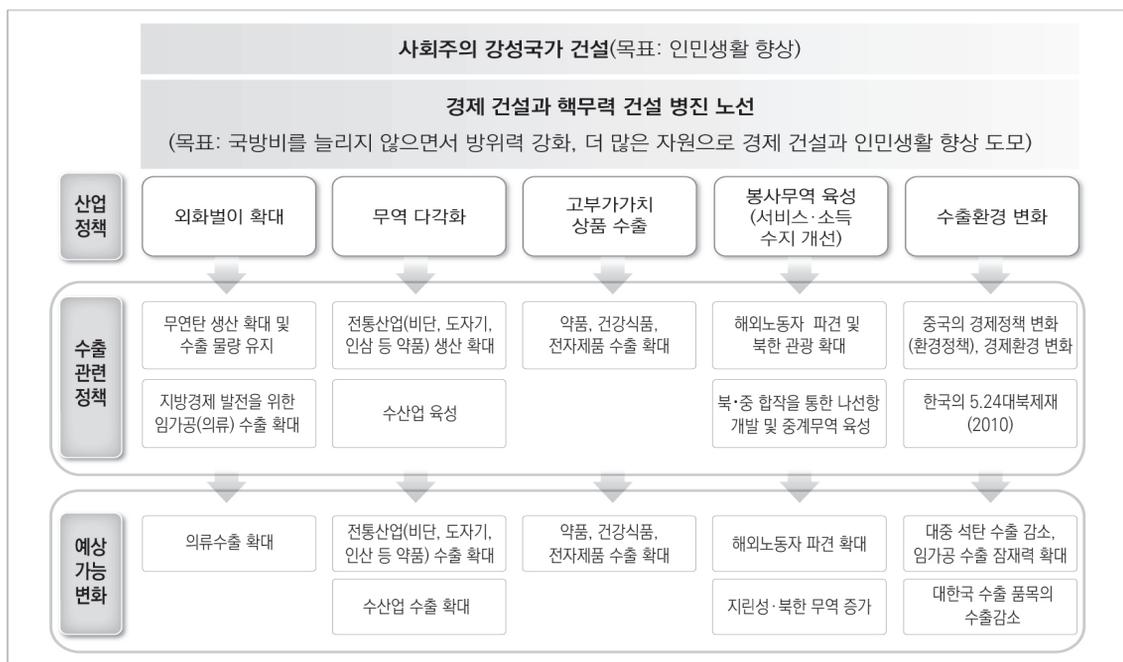
- 북한의 수출은 김정은 집권 이후에 강조되었던 산업정책과 연관성이 낮음. 이에 본 장에서는 북한 수출의 변화 추이와 대북제재가 북한 경제에 미칠 영향을 중심으로 분석
- 북한의 수출은 원자재 일변도에서 김정은 집권 이후 경공업(주로 의류제품) 수출이 점진적으로 확대되고 있음.
 - 김정은 집권 이후 수출을 통한 외화벌이 확대와 수출품목 다각화를 시도하고 있음.
 - 기술수준별 분석결과, 아무런 가공공정을 거치지 않은 소비재의 수출 비중이 절대다수였으나, 2000년대 중반부터 중저위기술 품목(주로 의류) 수출 비중이 매우 작은 수준이지만 빠르게 증가하고 있음.
 - 미미한 수준이기는 하나 김정은 집권 이후 중간재 수출 비중은 줄어드는 반면, 소비재 수출(특히 중저위기술품목)은 지속적으로 증가하고 있음. 제조업 생산능력이 미미한 수준이기는 하나 제고되고 있음을 짐작해볼 수 있었음.
 - 사용목적별·기술수준별 분석에 따르면 중간재는 저위기술품목이 미약하게 상승하는 추세를 보였음. 소비재 중에는 중저위기술품목이 압도적으로 높은 수출증가추세를 보여 김정일·김정은 정권에서 중저위기술을 사용하는 경공업 상품의 수출이 꾸준히 확대되었음을 볼 수 있음.
- 북한과 유사한 경제환경을 가진 몽골과 쿠바, 이란의 경우를 보면 북한 역시 무역과 산업구조를 다각화하지 못하면 시장경제로의 체제전환에도 불구하고 지속적인 경제난에 빠질 수 있음.
 - 몽골의 경우 급진적 체제전환을 통해 시장경제체제로 전환했음에도 불구하고 에너지 부족, 취약한 제조업 기반 등을 해결하지 못해 최근 IMF 구제금융의 도움을 받아야 할 정도로 경제위기가 심각함.
 - 이란의 경우 국산화 정책이 어느 정도 성과를 내었음. 북한도 현재 진행하고 있는 국산화 정책에서 성과를 얻을 수 있다면 광물자원 위주의 경제체질을 개선해나갈 수 있을 것으로 보이나, 그러기 위해서는 생산역량 제고를 위한 원활한 자금 유입이 선결과제임.
 - 그러나 쿠바의 사례와 같이 경제성장을 위한 해외자본을 유치하기 위해서는 경제효율성을 제고하고 개인 경제활동의 자유를 보장하는 자본주의적 개혁개방정책을 수용하는 등 내부 경제개혁을 병행하여야 함.
- 대북제재가 북한 산업에 미칠 영향은 다음과 같음.
 - UN 대북제재가 점점 더 강화됨에 따라 상품무역에서 북한의 외화공급에 차질이 생길 것으로 예상. 따라서 북한은 상품무역 이외에도 봉사무역(해외노동자 파견, 서비스 무역 확대)을 적극적으로

으로 육성하는 등 외화수급상황을 개선하려 할 것임. 그러나 유엔 안보리의 일련의 대북제재로 북한의 경제상황은 지속적으로 악화될 것으로 판단됨.

- 대북제재에도 불구하고 북한당국 자체는 내부에 축적된 외화를 사용하면서 1~2년 이상 타격을 받지 않을 수 있으나, 북한에 확산된 시장과 민생 경제는 2018년 하반기경에는 대북제재에 직접적인 영향을 받을 것으로 판단됨.

● 김정은 집권 이후 대외환경 변화와 수출의 연관성을 분석하면 [그림 2]와 같음.

그림 2. 북한의 산업정책과 수출의 연관성 분석



자료: 저자 작성.

3. 정책 제언

- 대북제재로 인하여 북한 경제가 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 북한당국은 제재에 저항하려 할 것임.
 - 김정은 집권 이후 강조한 산업정책이 미미하기는 하나 일정 부분 성과를 내고 있으며, 북한 경제도 안정화되어가는 모양새
 - 이에 대한 자신감을 바탕으로 북한은 김정은 집권 이후 추진해온 산업정책을 지속적으로 강조하는 한편, 대북제재를 우회하여 수출을 지속할 수 있는 방안을 모색하려 할 것임.

- 북한의 산업은 만성적인 결핍경제로 산업활동에 필요한 원부자재와 생산설비를 수입에 의존하고 있는 상황
- 산업활동에 필요한 원부자재와 생산설비를 수입할 수 없다면 북한의 산업활동은 제약을 크게 받을 수밖에 없으며, 현재의 산업정책(과학기술 우대, 생산시설 현대화, 인민생활 향상, 부동산 개발)도 수정이 불가피
- 대북제재가 북한의 대외경제활동(수출, 해외노동자 파견)을 전면적으로 제약하고 있는 상황에서 앞으로의 북한 산업정책의 추진방향은 결국 북한의 외화수급 여부에 따라 결정될 것으로 보임.
- 대북제재 이후에도 경제활동을 뒷받침할 수 있는 충분한 외화를 가지고 있다면, 김정은 집권 이후에 추진하였던 산업정책을 지속적으로 추진할 것임. 반대로 대북제재가 북한 외화수급에 영향을 줄 경우, 북한의 산업정책 변화는 불가피해보임.
- 결국 북한은 정책적으로 민간부문에 축적된 외화를 공공부문으로 흡수하면서 대북제재가 북한 경제에 미치는 영향을 최소화하려고 할 것이며 기존의 산업정책도 지속하려 할 것임.

● 이에 대응하여 우리 정부는 대북제재(압박)와 대화(관계회복)를 병행해가겠다는 현 정책을 지속해나갈 필요가 있음.

● 향후 북핵문제가 일정 정도 진전을 이룰 경우, 새로운 경협사업을 추진하기보다는 상대적으로 대북제재에 저촉될 여지가 적은 남북한간 협약이나 남북교류협력법 등 관련 제도를 정비해가는 것을 우선적으로 추진할 필요가 있음.

- 국제기준에 부합하는 관련 제도 정비를 통해 예측가능한 남북교류의 기반을 조성하여야 함.
- 다른 한편에서는 북한도 관련 제도의 영향을 받아 북한의 시장화·현대화가 더욱 가속화되도록 유도하여야 함.
- 남북한 FTA 또는 남북한 CEPA((가칭)남북한경제협력강화약정)를 체결하여 제도적인 부분부터 남북한이 협력하는 것도 대북제재를 우회하는 방안 중 하나임.

● 남북경협이 재개될 경우, 북한은 김정은 집권 이후 달성한 경제성장에 대한 자신감을 근거로 남북관계에 보다 강화된 지위와 권한을 요구할 개연성이 큼.

- 북한의 요구수위는 우리 정부의 예상을 뛰어넘을 수 있으므로, 이에 대한 준비와 대안 마련이 필요
- 북한의 요구에 대한 대응으로 우리 정부도 북한이 경협을 성공을 현금이 아닌 현물 형태로 공유하도록 요구하여 대북제재에 저촉될 여지를 줄이는 한편, 북한의 변화를 유도하여야 함.

● 또한 앞으로의 남북경협은 북한의 산업정책에 부합하고, 북한의 변화(시장화·개방화)를 촉진하며, 남북한의 산업연계를 강화할 수 있는 방향으로 변화하여야 함. KIEP