

2016년 대북제재 이후 북한 경제의 변화와 신남북협력 방향

최장호 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신북방경제실 통일국제협력팀 연구위원
choi.j@kiep.go.kr, 044-414-1152

최유정 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원
choiyj@kiep.go.kr, 044-414-1187

김범환 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신북방경제실 통일국제협력팀 연구원
bhkim@kiep.go.kr, 044-414-1041

임수호 국가안보전략연구원 책임연구위원
shlim@inss.re.kr



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

주요 내용

- ▶ 김정은 위원장 집권 이후 일련의 개혁·개방 조치가 추진되면서 성과를 내었으나, 2016년 대북제재 강화 이후 어려움을 겪고 있음.
 - '우리식 경제관리방법(2014년)'을 시행하여 하부 생산단위의 경영 자율성을 확대
 - '경제·핵 병진노선'을 '사회주의 경제건설 총력 집중노선'으로 변경(2018년)하여 자원배분의 우선순위를 개혁하였는데, 이는 군수분야에 대한 투자 비중을 축소하고 민수분야에 대한 투자를 확대하는 것을 의미
 - 그러나 제재 강화 이후 사회 전반이 고비용 구조로 바뀌면서 개혁 정책이 성과를 내기 어려운 여건이 조성
- ▶ 대북제재 강화가 북한 무역에 미친 영향을 아직 크지 않으나 점진적으로 확대될 것으로 전망됨.
 - 제재는 대부분의 산업별 수입 추세에 영향을 미치지 않았으나, 수입이 금지된 산업(전자제품, 기계설비, 운송수단)은 자체적으로 생산이 어려워 산업 생산 둔화로 이어진 것으로 추정
 - 남한과 중국의 대북투자가 전면 중단되면서 북한경제에 악영향을 미쳤음.
 - 김정은 위원장 집권 이후 평양에 대한 경제 집중도가 커지면 지역 간 경제 격차가 확대되고 있으며, 제재는 이를 가속화할 것으로 전망
- ▶ 체제전환국(베트남, 미얀마)은 개혁 정책 추진 여부와 함께 해외자원조달이 주요한 영향을 미쳤는데, 이를 위해서는 제재 해제는 물론 미국과의 관계 정상화가 필요함.
- ▶ 남한은 남북협력을 통해 북한의 대외관계 정상화와 국제시장 편입을 지원하여야 함.
 - 남북 CEPA 체결, 남북한 분업체계 구축, 외국인의 남북경협 참여, 국제기구의 대북 지원을 위한 원조국 회의 개최 등이 북한의 개혁·개방을 촉진하는 데 기여할 수 있음.

1. 연구의 배경 및 목적

- 2016년부터 본격적으로 강화된 대북제재에도 불구하고 북한은 나름의 개혁·개방 정책을 추진하고 있으며, 2018년에는 국가전략노선까지 변경하면서 많은 관심을 끌고 있음.
 - 2018년 4월 국가전략노선을 ‘경제·핵 병진노선’에서 ‘사회주의경제건설 총집중노선’으로 변경하였음.
 - 북한이 자력갱생을 강조하면서 대북제재를 정면돌파하겠다고 선언한 이후 북한 경제의 변화를 살펴보고 그 향방을 전망해볼 필요가 있음.
- 이 연구는 북한 김정은 위원장이 추진하였던 경제정책의 의도와 추진성과, 미래의 변화 모습을 파악하는 것을 목적으로 함.
 - 김정은 위원장 집권 이후 도입된 경제정책을 검토하고 이러한 정책이 북한 경제에서 어떠한 양상으로 나타났는지 북한의 수입통계와 기업분포를 연계하여 정량적으로 분석함.
 - 베트남과 미얀마의 경제체제 전환경험이 북한에 주는 시사점을 도출하고, 현재 북한의 개혁·개방 수준을 평가함.
- 본 연구결과는 남북대화 추진은 물론 남북경협, 다자협력을 통한 신북방정책 추진에 있어 주요한 기초자료로 활용될 수 있을 것임.
 - 대북제재가 북한 경제에 미친 영향을 분석하여 제재를 안정적으로 관리할 수 있는 방안과 북한을 대화의 장으로 유도할 수 있는 방안을 모색함.
 - 북한의 경제와 산업 동향을 분석하여 남북한의 비대칭적 산업구조를 명확하게 파악하고 남북한 산업의 상호의존성을 확대하는 방향으로 경제통합방안을 마련함.
 - 남북경협의 새로운 방향과 확장 가능성을 모색함으로써 향후 남북을 중심으로 한 다자협력정책 추진에 주요한 기초자료를 제공함.

2. 조사 및 분석 결과

1) 최근 북한 경제정책의 변화

- 김정은 위원장 집권 이후 김일성·김정일 시대와 달리 대내외 개혁·개방 조치가 부침 없이 일관되게 추진되고 있음.
 - 북한은 김정일 위원장 집권기에는 ‘아래로부터의 시장화’에 소극적으로 적응하는 정책을 추진한 반면, 김정은 위원장 집권 이후 시장을 적극적으로 활용하는 정책을 추진하고 있음.
 - 시장을 공식경제 내로 흡수하는 데 그치지 않고 공식경제(계획영역)와 시장영역이 상호 작용할 수 있도록 권장하고 있음.
- 최근의 경제개혁조치들은 일회성 선언으로 그치지 않고 법령 제·개정을 통해 제도적으로 뒷받침되고 있는데, 이는 하부단위의 자의성을 방지하여 개혁속도를 높이기 위한 것으로 보임.
 - 각 산업분야의 분권화를 추진하기 위해 「농장법」, 「인민경제계획법」, 「기업소법」, 「무역법」, 「재정법」 등을 개정하였음.
- 2014년 북한은 우리식 경제관리방법을 본격적으로 도입하였고 시기를 같이하여 자원배분 메커니즘과 자원배분의 우선순위를 개혁하고자 한 것으로 보임.
 - 북한은 ‘우리식 경제관리방법’으로 하부 생산단위의 경영 자율성을 대폭 확대함으로써 자원배분 메커니즘을 개혁하였음.
 - 2018년에는 기존의 ‘경제·핵 병진노선’을 ‘사회주의 경제건설 총력 집중노선’으로 변경하였으며, 군수분야에 대한 투자비중을 축소하고 민수분야에 대한 투자를 확대함으로써 자원배분의 우선순위를 개혁하였음.
- 2013년부터 대외개방조치로 총 27개의 경제특구를 지정하여 과감한 외자유치정책을 추진하였으나, 제재로 인해 현재까지 별다른 성과를 거두지는 못한 것으로 평가됨.
 - 북한의 경제특구는 중앙급 경제특구 5개, 중앙급 경제개발구 4개, 지방급 경제개발구 18개 등 총 27개이나 대북제재로 인해 개발이 제대로 이루어지지 않음.
 - 경제 특구·개발구 정책 자체는 새로운 정책이라고 보기 어려우나, 지역의 비교우위요소에 특화된 지방급 개발구를 다수 설치하고 있다는 점은 과거와 다른 점임.

- 국산화 정책을 적극적으로 추진하였으며, 소비재와 경공업 설비 부문에서 일정한 성과를 거둔 것으로 파악되나 대북제재가 지속될 경우 뚜렷한 성과를 기대하기 어려울 것으로 전망됨.
- 북한이 단행한 일련의 개혁조치는 중국의 개혁 초기에 버금가거나 조금 더 진척된 것으로 사료되나 구체적인 상황은 파악하기 어려움.
 - 2018년 경제 건설 총력 집중노선이 새롭게 채택되었지만 노동력 동원 이외에 실질적인 자원배분의 조정, 즉 민수부문과 군수부문 간 투자비중의 조정이 실제로 이루어졌는지는 알려지지 않음.
 - 또한 ‘자립적 민족경제 건설노선’ 등 자력갱생을 통한 경제발전 이데올로기 역시 유지되고 있는 것으로 보여 개혁의 수준과 방향성을 가늠하기 어려움.

2) 북한 경제의 변화와 대북제재

① 경제정책과 수입 연관성 분석

- 김정일 집권기와 김정은 집권기 수입의 질적·양적 변화를 분석한 결과, 북한 수입의 구조적인 변화는 아직까지 크지 않으나, 대북제재의 영향은 점차 확대될 것으로 전망됨.
 - 일부 산업부문의 수입추세 변화가 목격되고 있으나, 그렇지 않은 산업부문이 대부분이기 때문에 이 변화들을 산업정책의 영향에 따른 구조적 변화로 판단하는 것은 신중할 필요가 있음.
 - 다만 북한은 대북제재로 수입이 금지된 산업과 관련된 대부분의 품목을 자체적으로 생산할 능력을 갖추지 못해 개성공단 폐쇄와 UN 제재가 북한의 경제정책에 악영향을 주는 것은 불가피할 것으로 전망됨.
 - 특히 기술수준이 높은 품목이 주요 수입품목인 산업부문은 소비 및 생산에서 큰 차질을 빚을 것으로 보임.
- 김정일 집권기에 빠른 성장세를 보이던 북한의 수입은 김정은 정권이 들어선 이후 정체기에 접어들었으며 대북제재가 강화된 2016년부터는 하락세를 보이고 있음.
 - 북·중 관계 복원 및 경협 확대, 남북 교류협력이 확대되었던 이전과 달리 김정은 집권기에는 개성공단 폐쇄, UN 대북제재 등 대외환경 악화로 그동안의 성과가 상당 부분 사라짐.
 - 대북제재로 수입이 금지된 산업에서 대부분의 품목은 북한이 자체적인 생산능력을 갖추지 못한 것으로 판단됨.
 - 다만 김정은 집권기는 산업정책의 온전한 성과를 파악하기에는 분석기간이 짧아 앞으로도 지속적으로 관찰할 필요가 있음.

● **산업별 수입 비중을 살펴보면 의류, 전자, 플라스틱·고무 품목의 비중이 증가하고, 광물, 농업, 화학, 금속 품목의 비중은 감소한 것으로 나타남.**

- [전자부문] 전자부문은 의류, 플라스틱·고무 부문과 함께 김정은 위원장 집권 초기까지 증가세가 이어지는 산업인데 이는 개성공단 가동(2015년 기준 수입 54.9% 차지), 과학기술 우대, 생산공정 현대화 등의 영향을 받은 것으로 보임.
 - 전자부문은 상위 기술수준인 첨단기술, 중고위기술 품목이 대부분을 차지하고 있어 대북제재가 전자부문의 질적인 성장에 악영향을 미칠 것으로 예상됨.
- [화학부문] 김정은 집권기에 들어 금속부문과 함께 화학부문의 수입액이 크게 하락하였음.
 - 화학부문은 중고위기술, 중저위기술 품목의 수입이 늘어나고 있는 것으로 보아 자체적인 생산의 고도화는 아직까지 이뤄지지 않고 있는 것으로 판단됨.
- [운송기기부문] 운송기기부문은 상승하던 추세가 김정은 집권기에 들어 일정 수준을 유지하는 경향을 보이는데 이는 평양, 원산 등 부동산개발정책, 북한 내 소비수준 증가 등의 영향을 받은 것으로 보임.
 - 제재로 인한 운송기기부문의 타격은 북한 경제 전반에 영향을 미칠 것인바 북한 내 생산성 하락에 기여할 것으로 보임.

② **북한의 중간재 수입과 기업 분포 연계 분석**

● **북한에서 기업은 경제 전반의 움직임에 비해 변동성이 큰 부문인 것으로 분석되나, 시간이 갈수록 변동성이 감소하는 추세를 보임.**

- 북한의 GDP 성장률은 전 기간 연평균 0.9%인 반면, 중간재 수입액은 연평균 10.5%의 성장률을 보여 기업활동이 경제 전반에 미치는 영향은 클 것으로 예상됨.
- 그러나 중간재 수입액 성장률은 김정일 집권기 연평균 18.9%에 달한 것에 비해, 김정은 집권기에 -5.8%로 급락함에 따라 전반적으로 생산활동이 침체되었음.

● **국제사회와 개별 국가의 대북제재가 강화된 결과 한국과 중국의 대북투자가 감소하였으며, 동시에 일부 중간재의 경우 자체 생산하면서 관련 수입통계가 감소하였음.**

- 김정은 집권기 동안 북한의 중간재 수입은 크게 감소한 반면, 소비재 수입은 크게 증가하는 추세를 보임.

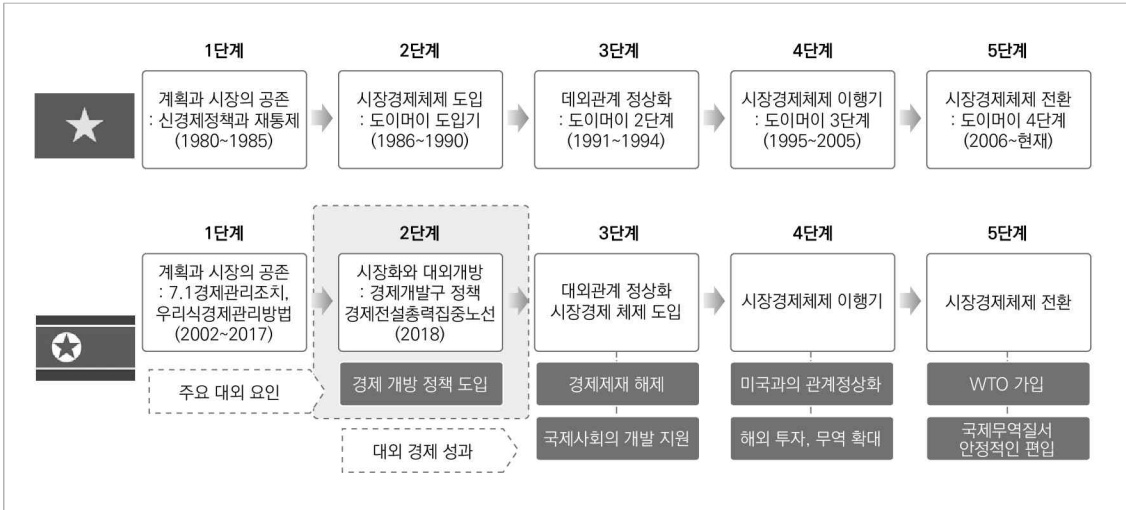
- 김정은 위원장 집권 이후 중저위기술과 중고위기술 품목을 중심으로 생산기술의 고도화 양상을 일부 확인할 수 있었으나, 2016년 대북제재가 강화됨에 따라 산업고도화정책의 성과가 악영향을 받을 것으로 보임.
 - 기술수준별 분석결과, 김정은 집권 초기 1차 생산물과 저위기술품목의 수입은 감소한 반면 중저위기술과 중고위기술 품목의 성장이 두드러짐에 따라 과학기술 중시정책에 일정한 성과가 있었던 것으로 사료됨.
 - 다만 첨단기술이 적용된 중간재 품목의 수입은 아직 미미한 것으로 보아 북한의 생산활동 수준이 첨단제품 조립이나 임가공무역 단계로는 아직 진입하지 못한 것으로 해석됨.
 - 2017년을 기점으로 중저위기술과 중고위기술 품목의 수입이 급감하였음.
- 한편 북한의 중간재 수입을 북한 내 기업 분포와 연계하여 분석한 결과, 김정은 위원장 집권 이후 평양에 대한 경제집중도가 커지고 있음을 확인함.
 - 지역별 기업의 절대적 가동규모에도 큰 차이가 있을 것이며, 또한 지역간 경제활성화 정도의 격차도 큰 것으로 분석됨.
 - 중간재, 자본재 누적 수입액의 지역별 격차를 볼 때 지역별 기업 가동률, 경제유발효과도 차이가 컸을 것으로 유추가 가능함.

3) 북한의 개혁·개방 수준 평가와 전망

- 저소득·개방경제에서 경제 개혁·개방 정책의 성과는 대외개방을 통한 해외자원 조달 여부에 따라 달라지며, 그 중에서도 경제제재로 인해 외교적으로 고립된 국가는 대외관계 정상화가 필수적임.
 - 베트남과 미얀마 사례 연구결과 체제전환국 경제개방정책의 성과는 해외자본 유치 여부에 따라 달라진 것으로 나타남.
 - 북한의 경제 개혁·개방 정책이 베트남, 미얀마와 같은 성과를 내기 위해서는 북·미 관계를 포함한 대외관계 정상화가 반드시 이루어져야 함.
- 베트남의 사례에 비추어봤을 때 북한은 현재 ‘신경제정책’에서 ‘도이머이정책’으로 넘어가고자 하는 시점에 와 있다고 판단되며 개혁·개방을 촉진하기 위해서는 시장경제체제 도입과 제재 해제가 긴요함.
 - 베트남의 도이머이정책이 신경제정책과 다른 점은 시장경제체제 전환과 대외개방을 표명하면서 적극적인 개방정책의 도화선을 만들었다는 것임.
 - 북한이 베트남이 경험한 체제전환 2단계에 진입하기 위해서는 ‘시장경제체제 도입’과 ‘경제제재 해제요건 충족’이 필요하나, 두 가지 요건에 대해 모두 소극적인 자세를 취하고 있음.

- 단순 '개방'을 넘어선 '시장경제체제' 수용 없이는 해외 민간재원 조달에 한계가 있음.
- 북·미 간 경제제재 해제 및 대외관계 정상화 로드맵을 마련하기 위해서는 비핵화 로드맵 선제시가 필요함.

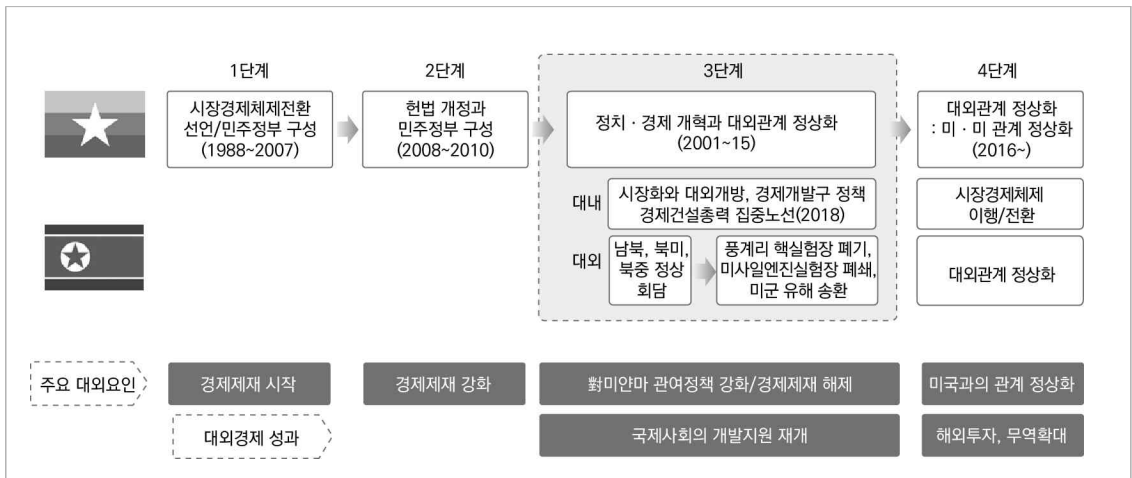
그림 1. 북한 개혁 개방 과제와 현황: 베트남과 비교



자료: 저자 작성.

- 미얀마 사례에 비추어봤을 때, 북·미 관계는 미얀마와 미국의 관계정상화 초기 단계에 접어든 것으로 사료되며, 제재 해제 이후 경제성장을 위해서는 국가경제 비전과 계획을 함께 마련할 필요가 있음.
 - 미얀마가 개혁·개방의 1단계에서 2단계로 진입할 수 있었던 계기는 '중국의 전략적 이해관계 변화', '미국의 경제제재 해제요건' 충족임.
 - ※ 북한은 미얀마와 같이 정치적 민주화를 타진할 가능성은 희박하므로 미얀마와 같이 체제전환 1, 2단계를 경험하지 않고 3단계에 진입할 것으로 보임.
 - 미얀마는 정치적 민주화와 경제체제 전환에 형식적으로 성공하였으나 경제개혁에 대한 청사진 없이 출범한 신정부의 개혁·개방 성과는 여전히 부진한 것으로 나타남.

그림 2. 북한의 개혁·개방 과제와 현황: 미얀마와 비교



자료: 저자 작성.

- 미얀마 사례를 반면교사 삼아 북한이 체제전환을 시도한다면, 초기 단계에서는 국제기구의 기술 지원을 활용하여 국가경제 비전과 계획을 마련할 필요가 있음.

3. 정책 제언

1) 북한의 경제 변화와 남한의 역할

- 김정은 위원장 집권 이후에 북한 경제가 성과를 보이고 있음에도 불구하고 2016년 제재 이후 경제 전반이 고비용구조로 변화하면서 북한 경제는 난관에 봉착하였음.
 - 대북제재하에서 현 수준의 경제규모를 유지하는 데 많은 노력을 기울이다보니, 생산의 효율성과 효과성을 증대시키기보다는 제재를 버텨내는 고비용구조로 변화하고 있음.
 - 현재의 대북제재 국면이 장기화될 경우, 경제 전체가 고비용의 수탈경제형태로 변해가면서 성장 동력자체를 상실할 개연성도 존재함.
 - 김정은 정권 이후 비교적 일관되게 추진되어온 개혁정책에도 불구하고 대북제재가 유지되고 대외관계가 정상화되지 않는 한 개혁·개방 정책이 성과를 내기는 어려울 것으로 사료됨.
 - 베트남과 미얀마 사례는 경제제재하에서는 경제성장이 불가능하다는 것을 보여주고 있으며, 국제사회의 경제제재에서 벗어나기 위해서는 정치 또는 경제 체제를 전환하고 미국을 비롯한 주변국과의 적극적인 관계 개선이 필수적임을 시사함.

● 새로운 남북경협은 북한의 대외관계 정상화와 국제시장으로의 편입을 지원함으로써 북한의 개혁·개방을 촉진하는 방향으로 이루어져야 함.

- 북한은 내부의 부족한 투자재원을 해외에서 유치하여 조달하겠다는 방침을 가지고 투자여건을 개선하고 있으나, 제재 해제 없이는 정책 실현이 불가능함.
- 북한경제는 제조업 기반이 취약하여 개방 초기에 외자를 유치하기 어려운 상황이며, 국제기구의 지원자금을 유치해야 하나 급진적인 개혁프로그램을 수용하기도 어려울 것으로 사료됨.

● 북한의 개혁·개방 시나리오와 주변국의 북한에 대한 경제협력 전망을 정리하면 [표 1]과 같음.

표 1. 북한 경제의 개혁·개방 시나리오

		현재	개방 초기	개방 중기	개방 후기
개혁의 방향성		생산 하부단위(기업, 가계)의 재량 확대, 외국인투자제도 등 경제개방 관련 법·제도의 제정/개정	대북제재 부분 해제 남북간에 체결된 기존 합의의 유효성 재확인	대북제재 전면 해제 법·제도 개선으로 부분적인 국유기업 민영화, 가격 자유화, 이윤권 사유화, 금융시장 도입 추진	적극적인 외국인투자 주도형 수출정책 장려
주요국의 대북 경제협력	남한의 대북투자	5.24조치로 대북투자 불가 대북 인도적 지원 (농업, 산림, 여성, 보건, 의료 등)	금강산관광과 개성공단 재개 철도 시범운송 일부 제조업의 남북 합작투자 허용	추가 산업단지 건설 특정 분야에 한해 남북 합작기업의 북한 내수시장 제한적 진출 허용	남북 경협이 전면적인 확대 남북 합작기업의 북한 내수시장 제한적 진출 허용
	인프라	대북제재로 관련 사업이 대부분 중단 (예외적으로 중국의 초국경인프라는 북한과 합작 방식으로 건설)	중국과 러시아의 초국경 인프라 건설을 북한과 합작형태로 허용 남북 접경지역 철도·도로 현대화에 남북 합작 건설 허용	북한 내 인프라 현대화에 외국인투자 허용 국제기구의 지원과 차관 확보를 통한 인프라 건설 추진 남북 합작형태로 인프라 건설 허용	해외 민간기업의 인프라 건설시장 진출 허용
	민간투자	제조업과 서비스업에 한해 합작방식의 현물투자 허용 특구지역에 외국인 단독투자 허용	제조업과 서비스업(주로 운수업)에 한해 외국인과의 합작투자를 장려하되 내수 시장 진출은 가급적 불허 특구는 외국인 단독투자 허용	제조업과 서비스업에 한해 외국인과의 합작투자를 장려 특정 분야에 한해 외자기업의 북한 내수 시장 진출 허용 (Positive 방식)	제조업과 서비스업에 한해 외국인과의 합작투자를 장려 특정 분야에 대해 외자기업의 내수시장 진출 허용 (Negative 방식)

자료: 저자 작성.

2) 새로운 남북 경제협력 제언

- 새로운 남북 경협 환경하에서 남한은 북한의 개혁·개방 정책을 촉진하는 역할을 해야 하며, 남북한 CEPA 체결이 그 역할을 할 수 있음.
 - 남북 경협 재개 시 남북 경협이 안정적으로 법·제도적 보장을 받을 수 있는 여건 조성이 필요하며, 남북한 CEPA 체결은 그 대안 중 하나임.
 - 이를 통해 남한은 제도적으로 안정적인 경협 환경을 보장받을 수 있고, 북한은 국제사회가 필요로 하는 법·제도적 보장을 경험할 수 있음.
- 북한의 분업체계 구축을 고려한 경협 사업을 추진함으로써 남북한 경제통합의 비용을 낮추고, 남북한 경제의 신속한 성장을 위해 노력해야 함.
 - 남북한 분업체계 구축방안은 ① 북한이 노동집약적 공정 담당, 남한은 기술과 자본을 제공하는 전통적인 방안과 ② 북한의 낮은 규제와 산업발전수준을 활용한 4차 산업분야 진출 등 두 가지로 살펴볼 수 있음.
- 외국인의 남북 경협 참여 확대여건을 조성 및 개선하여 남북 경협과 외국인투자의 선순환구조를 구축함으로써 북한을 다자협력체제로 유인하도록 함.
 - 북한에 대한 외국인투자 확대는 북한의 경제개발은 물론 남북한 경제통합에 대한 국제사회의 지지 획득에 도움이 됨.
 - 북한 체제에 대한 간접적인 보장이 될 수 있으며, 다자협력을 통한 북한 개발은 북한의 정치·군사적인 무력도발유인을 감소시킴.
- 마지막으로 북한의 개혁·개방 과정에서 한국이 국제기구의 대북 지원을 위한 원조국 회의에 주도적인 역할을 한다면 북한의 경제 개혁·개방 초기 남한이 북한과 국제사회를 잇는 교두보 역할을 할 수 있을 것으로 사료됨. **KIEP**