

## 북한경제 동향과 2013년 변화 전망

이종운\*

- I. 서론
- II. 식량난의 완화와 농업부문의 변화
- III. 산업부문의 부분적 회복과 불균형 심화
- IV. 대외경제관계 현황 평가와 전망
- V. 결론

### 요약

북한에서 김정은 체제가 등장한 지 1년이 되었지만 경제개혁과 대외관계 개선을 위한 변화는 나타나지 않고 있다. 주요 곡물의 생산량이 다소 증가하고 금속, 석탄, 전력 등을 중심으로 일부 산업의 가동율이 증가한 것으로 알려지고 있으나, 일반 주민들의 생활이 향상되거나 경제회복과 관련한 가시적인 성과는 없는 것으로 평가되고 있다. 북한의 식량부족 현상은 여전히 지속되고 있으며 상당수의 취약계층은 국제사회의 식량지원에 의존하는 실정이다. 북한당국은 경제정책에서 국방공업과 연계된 특정 산업과 인프라 부문에 대한 투자를 강조함으로써 산업의 분절과 불균형이 북한 내에서 더욱 심화되는 문제를 발생시켰다. 최근 북한이 무연탄과 철광석의 수출을 크게 늘리고 일정한 성과를 거두고 있으나, 광물자원의 대중국 수출에 의존한 외화 획득과 필요 물자의 수입, 이를 통한 경제운영 방식은 북한경제의 중장기적 발전가능성에 부정적인 결과를 낳을 수 있다. 현재와 같은 북한의 교역구조와 불균형이 심화되는 산업구조를 방치할 경우 북한은 만성적인 저성장의 함정에서 벗어나지 못할 것이다.

김정은 정권에게 2013년은 북한의 경제난 완화와 대외관계 개선에 중요한 전환점이 될 수 있다. 남한정부의 교체와 함께 한반도를 둘러싼 미·중·일 관련국들의 권력이 재편되는 시점에서 북한당국이 핵문제 해결을 위한 대화 재개를 포함하여 전향적인 태도 변화를 보일 때 북한의 대외경제협력 확대에 새로운 계기가 마련될 수 있다. 그러나 반대로 북한이 핵개발과 관련하여 추가적인 행동을 취할 경우, 남북경협은 답보상태가 지속되고 국제사회의 대북 제재는 강화되어 북한의 국제적 고립은 심화될 것이다. 본고에서는 북한경제의 최근 실태를 파악하고 2013년에 예상되는 변화들을 전망하고자 한다.

\*대외경제정책연구원, 전문연구원

## I 서론

북한에서 김정일 국방위원장의 사망에 따른 새로운 체제가 등장한지 1년이 경과하였다. 권력을 세습한 김정은 노동당 제1비서의 해외 유학과 같은 성장배경과 아버지와는 다른 공개행보는 국내외 언론의 주목을 받았다. 김정일의 공식 애도기간이 끝나면서 북한 매체들이 경제관련 기사의 보도 비중을 늘리고 경제 살리기를 자주 언급함에 따라 북한에서 경제부문의 개혁조치가 단행될 것이라는 추측을 낳았다. 4월에 개최된 당대표자회의와 최고인민회의를 거치면서 권력승계를 공식적으로 마무리한 김정은 제1비서는 4월 15일에 최초의 공개연설을 통해 “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하자”는 것이 당의 방침이라고 밝혀 식량문제 해결과 주민생활 향상에 대한 의지를 보이기도 하였다.

그러나 김정은 체제가 등장한 지난 1년 동안 북한의 경제정책에서 특별한 변화는 나타나지 않았다. ‘6·28방침’으로 알려진 새로운 경제관리방식의 시행은 공식적으로 발표되지 않고 있으며, 주요 내용으로 전해진 북한 농업부문의 협동농장 관리제도의 변화와 기업소의 생산 자율성 확대, 임금·분배체계의 변화는 움직임이 드러나지 않고 있다. 북한당국이 강조하는 2012년도 주요 경제성과는 예년과 같이 김정일 정권에서 추구하던 전력, 석탄, 금속공업의 생산증대와 철도운송의 정상화와 관련된 것이 대부분이다. 실례로 1면기사를 이례적으로 경제기사로 채웠던 노동신문 9월 18일자 기사는 황해제철연합기업소, 김책제철연합기업소, 각 지역 수력발전소의 전력 생산, 탄광의 수해복구와 생산증대와 관련된 실적을 보도하였다. 북한당국은 주민 생활 향상과 관련하여 경공업, 농업부문의 발전을 2000년대 후반부터 강조하고 있으나, 국가예산의 투입은 국방공업과 선행부문에 여전히 집중되고 있다. 금년에도 경공업과 농업의 가시적인 실적이 발표되지 않고 있어 이들 산업부문의 생산회복은 제한적인 것으로 보인다.

김정은 정권은 기존의 경제관리 방식과 대외관계를 유지하는 보수적 정책기조를 추구하였다. 통치기반을 안정적으로 구축하는 것이 최대 목표인 김정은 정권의 입장에서 내부 경제시스템의 변화와 추진된 정책들이 실패했을 경우 초래될 수 있는 사회·경제적 혼란과 주민들의 동요, 이로 인한 통치력 약화 가능성을 우려하였을

것이다. 김정일의 유혼 실천을 강조하는 김정은 정권에서 이전과 차별화되는 새로운 개혁정책을 추진하기는 당분간 어려울 것으로 보인다. 따라서 2013년 북한의 경제 정책은 예년과 마찬가지로 기존의 전략을 유지하면서 농업과 기업부문의 생산 증대를 위해 실리·실적을 강조할 것으로 보인다.

북한은 대내 경제부분의 개혁조치 보다는 대외관계의 변화를 우선적으로 모색할 가능성이 높다. 장기화된 경제위기로 내부자원이 거의 고갈된 상황에 직면하여 북한은 외부의 지원과 경제협력이 필요하다. 정치적인 이해관계에 바탕을 둔 중국과의 경제 협력이 유지되고는 있으나, 남북관계의 악화와 핵개발로 인한 주변국과의 긴장 증대로 해외 자본의 투자와 국제사회의 경제지원 획득에 상당한 제약을 받고 있기 때문에 김정은 정권은 대외관계를 재정립해야 하는 상황에 놓여 있다. 북한은 김정은의 권력 장악이 완료되는 시점에서 체제유지에 대한 어느 정도의 자신감을 바탕으로 경색된 남북관계와 서방국가와의 관계개선을 위한 움직임을 보일 것으로 전망된다.

본고에서는 북한경제의 최근 실태를 파악하고 2013년에 예상되는 변화들을 전망하고자 한다. 제한된 정보와 자료를 바탕으로 북한경제의 동향을 파악하고 북한의 미래를 전망하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 북한 경제의 당면한 문제점과 개선방안을 모색하기 위해서는 필요한 과정이라고 생각된다. 본고에서는 북한경제의 실태를 파악하기 위해 일반 주민들의 생활에 큰 영향을 미치고 있는 식량문제와 농업 부문의 동향을 우선적으로 분석하고자 한다. 다음으로 산업부문의 생산동향과 문제점을 살펴보고, 북한 경제에 영향을 미치고 있는 대외경제관계의 현황을 제시함으로써 2013년도 북한경제를 전망하고자 한다.

## II 식량난의 완화와 농업부문의 변화

2012년 북한의 곡물 생산량은 전년에 이어 증가한 것으로 평가되고 있으며, 주요 작물의 자체 수확량 증가와 외부 지원의 확대로 북한의 식량부족 문제는 다소 완화된 것으로 알려지고 있다. 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)의 식량안보조사

(Food Security Assessment Mission)에 따르면 2012/13 양곡연도 북한의 곡물 생산량은 492만 톤으로 추정된다.<sup>1)</sup> 이러한 생산량은 2010년의 425만톤과 비교해 크게 증가한 것이며, 2011년의 466만톤에 비해서도 5% 이상 증가한 것이다. 4월부터 시작된 북한 서해안 지방의 봄 가뭄으로 겨울 밀, 보리의 수확량이 감소하고 봄 감자의 작황이 부진하였다. 그럼에도 주요 식량인 쌀과 옥수수의 작황은 비교적 양호하여 수확량이 2011년보다 약 10% 증가할 것으로 조사되었다. 쌀의 경우는 봄철 가뭄으로 재배면적이 약 1% 정도 감소하고 여름철 홍수와 태풍으로 황해도와 평안도의 일부 곡창지역에서 침수 피해가 있었지만, 벼의 단위당 수확량이 ha당 평균 4.8톤으로 전년대비 11% 증가함으로써 북한지역 총 생산량은 268만톤으로 추정된다. 옥수수의 수확량은 204만톤으로 2011년의 186만톤에 비해 9.9% 증가하였다. 주요 곡물의 생산 증가는 종자, 비료, 연료, 농약 등의 공급이 향상되었기 때문이며, 특히 북한당국이 작물 성장을 위한 비료를 보다 적기에 공급·투입함으로써 생산량 증가에 기여한 것으로 평가되고 있다.

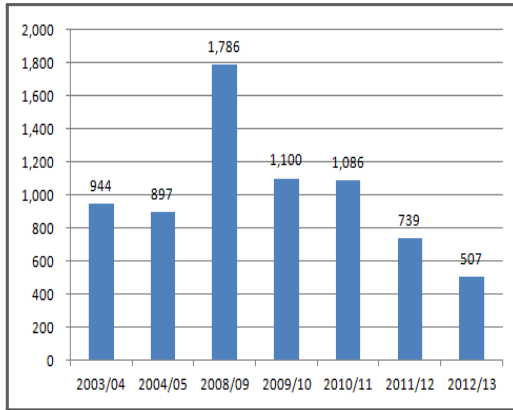
곡물 생산량이 최근 증가함으로써 2000년대 말부터 자연재해와 외부지원의 감소로 급격히 악화되던 북한의 식량사정은 다소 나아진 것으로 보인다. 그러나 북한의 식량 부족 현상은 지속되고 있으며, 취약계층의 영양부족 상태는 여전히 심각하다. 아래와 같이 FAO/WFP 조사 결과 외부지원이 없을 경우 북한은 향후 1년간 50만 7천톤의 식량이 부족할 것으로 전망된다.

- 북한에서 2012/13 양곡연도에 생산한 곡물의 공급량: 492만 2,000톤
- 동기간 북한의 필요 식량 소요량: 542만 9,000톤
- 식량 공급 부족량(해외에서 도입해야 할 곡물 필요량): 50만 7,000톤

북한당국은 필요한 국외 도입 요구량에서 30만톤 정도를 중국 등에서 수입할 계획을 가지고 있어 2013년 10월까지 북한은 20만 7천톤 정도의 식량이 부족한 상황이다. 추정되는 북한의 식량 부족량 20만톤은 2011년의 88만톤과 비교하여 상당히 호전된 것으로 평가할 수 있다. 그러나 주민들이 적절한 영양섭취를 위해 필요한 식량 공급과는 상당한 차이가 있으며, 약 280만 명의 북한 취약계층이 국제사회의 식량지원에 여전히 의지해야 할 실정이다.

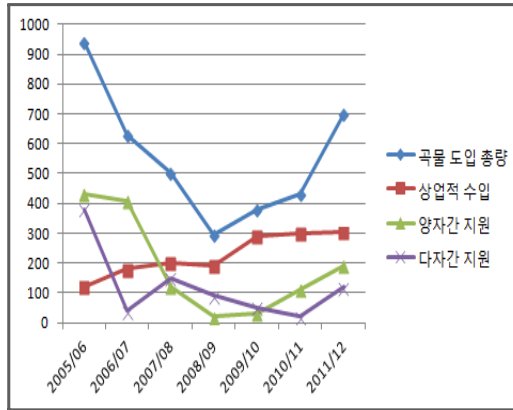
1) FAO/WFP(2012), 'FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic Korea.'

〈그림 1〉 북한의 연간 곡물부족량 추정치



〈그림 2〉 북한의 해외 곡물 도입량 추정치

단위: 천 톤



주: 북한의 양곡년도(marketing year)는 11월부터 다음해 10월까지  
 자료: United Nations(2011), WFP/FAO/UNICEF(2011), FAO/WFP(2012), p.8.

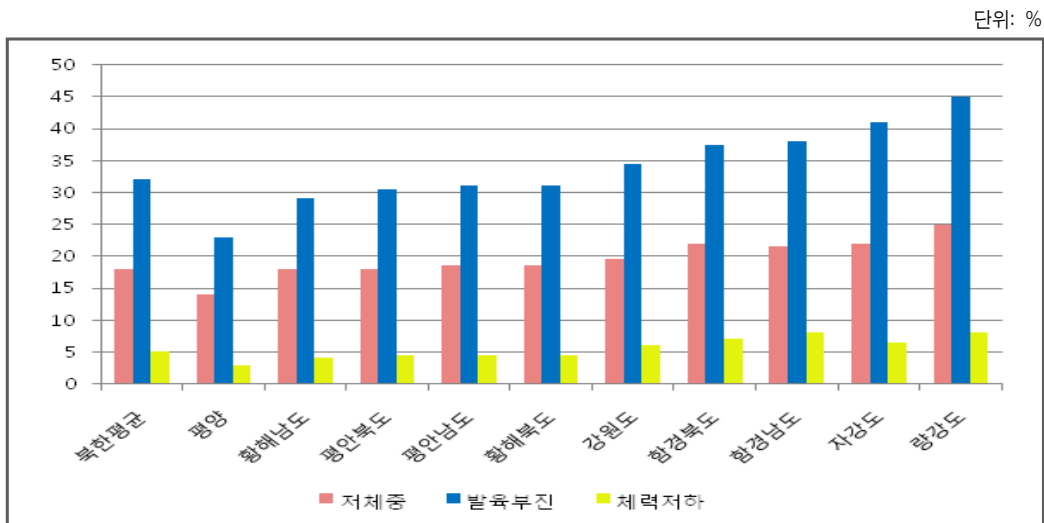
북한 주민들의 식량사정과 일상 소비생활은 계층별, 지역별로 크게 차이 나고 있다. 식량부족을 겪고 있는 주요 대상은 배급제에 의존하는 일반 노동자 가정과 여성, 아동, 노인 등의 취약계층이다. 북한 국가배급제의 식량소비 그룹은 전체 인구 2,400만 명의 약 3%를 차지하는 군인과 행정 종사자 그룹, 30%에 해당하는 협동농장 농업 가구와 인구의 67%를 차지하는 국가배급제 의존가구로 구분된다.<sup>2)</sup> 약 72만 명 정도로 추정되는 군인과 공무원 그룹은 하루 평균 700g에 해당하는 곡물을 우선적으로 배급 받는다. 농민은 가구 구성원의 나이와 노동시간을 고려하여 작물 수확 후 1인당 연간 219kg(하루 600g)의 식량을 제공받는 것으로 알려져 있다. 국가에서 우선적으로 식량을 제공받는 엘리트 계층과 추수 후 일정량의 곡식을 분배받아 자가 소비를 위해 비축할 수 있는 농민과 달리, 국영배급제도에 의존하는 비농업 노동자가구는 국가에서 제공하는 배급량이 감소할 경우 상대적으로 어려움이 클 수밖에 없다. 나쁜 기상여건으로 작황이 좋지 않고 국제사회의 식량지원이 감소하였던 2007/08, 2010/11 양곡년도의 경우에는 5월부터 가을 추수전까지 일인당 하루 평균 식량 공급량이 150-200g 수준에 불과하였던 것으로 알려지고 있다. 식량 생산이 증가하고 국제사회의 지원이 확대된 2012년의 경우에는 공급량이 5월까지 390g의 수준을 유지

2) United Nations(2011), 'Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea,' p. 9.

하다 8월에 310g 수준으로 낮아졌다.<sup>3)</sup> 하루 일인 식량배급량인 310g의 곡물은 세계 보건기구(WHO)가 권고한 필요 영양공급량의 절반에 불과하다.

북한의 경제난과 주민들의 영양부족 상태는 북한 인구센서스 결과에서도 엿볼 수 있다.<sup>4)</sup> 1990년대 경제난 이후 사망률 증가, 출산율 하락으로 북한의 전체 인구는 1993년부터 15년간 연평균 0.85% 수준으로 성장하여 2008년 북한 인구는 2,405만 2,231명으로 조사되었다. 최근 북한의 기대수명은 남자 65.6세, 여자 72.7세로 1990년대 초반 수준(남성 68.4세, 여성 76세)에 미치지 못하고 있다. 장기간의 영양 공급 부족과 각종 질병으로 인해 많은 수의 아동과 모성의 건강 악화가 심각한 수준이며, 아래의 [그림 3]에서와 같이 UNICEF와 북한 중앙통계국이 실시한 2009년 조사에 따르면 북한 아동의 32%가 발육부진(stunting), 18%가 저체중(underweight), 5%가 체력저하(wasting)를 보였다. 식량부족으로 만성적 영양결핍 비율이 높은 지역은 북한 동북부 지역인 양강도, 자강도, 함경도로 조사되고 있다.

〈그림 3〉 북한의 지역별 영양부족 실태



주: 발육부진(stunting)은 나이에 비해 키가 기준치 이하인 경우, 저체중(underweight)은 나이에 비해 몸무게가 적은 경우, 체력저하(wasting)는 키에 비해 몸무게가 적은 경우임.

자료: WFP/FAO/UNICEF(2011), 'Rapid Food Security Assessment Mission to the DPRK.'

3) FAO/WFP(2012), pp.25-26.

4) 북한 중앙통계국은 2008년에 유엔인구기금(UNFPA)의 자금지원과 기술지도로 인구조사를 실시하여 DPRK Central Bureau of Statistics(2009), 'DPR Korea 2008 Population Census National Report'를 발간하였다.

북한의 식량사정은 △기상 여건에 따른 작황상태, △곡물 수입 능력, △국제사회의 식량 및 비료지원, △식량 배급 상태, △국내 곡물시장 가격에 크게 영향을 받고 있으며, 이와 같이 변수가 많은 북한의 식량사정은 북한의 취약한 농업구조를 대변하고 있다.<sup>5)</sup> 더욱이 북한의 자체 곡물 생산량은 매년 기복이 심하기 때문에 작황이 좋지 않은 해에 국제사회의 지원이 감소할 경우, 취약계층을 중심으로 기근 현상이 재연될 가능성이 상존하고 있다.

북한당국은 식량난 극복을 위한 돌파구로서 농업부문의 생산증대를 정책적 우선순위에 두고는 있으나, 농업 개혁조치와 국제사회의 지원이 없는 상태에서의 부분적 농정시책의 변화로는 획기적인 성과를 이끌어 내지 못하고 있다. 북한당국은 2000년대에 들면서 농업부문에서 부분적인 정책 변화를 시도하면서 농업생산 증대를 추진하였다.<sup>6)</sup> 증산부문에서는 종자개량, 이모작 확대, 감자재배 확대 등을 추진하였으며, 농업기반정비 부문에서는 경지정리 작업, 관개수로 개선사업 등을 진행하였다. 신년 공동사설에는 거의 매년 농업부문의 생산증대가 강조되었다. 특히 북한당국은 2011년 신년사설에서 “농업전선은 인민생활문제 해결의 생명선이다”라고 강조하면서 식량증산을 중요 과업으로 거듭하여 제기하였다.

김정일 체제에서 강조되던 것과 유사한 모습으로 2012년 4월 19일자 노동신문에는 “인민들의 먹는 문제, 식량문제 해결을 선결 과제”로 제시한 김정은 제1비서의 방침이 실렸다. 김정은 시대에서 추진되고 있는 식량 증산을 위한 비료, 농업기자재 등의 투입증가를 위한 노력과 농업기반 정비, 산림 조성 사업 등은 이미 2000년대 김정일 체제에서 추진되던 시책들이다.<sup>7)</sup> 북한당국은 2012년 농민들의 생산 인센티브 제고를 위해 곡물의 수매가격을 높이는 조치를 취하였다. 벼, 옥수수, 보리, 밀 등의 곡물에 대해 kg당 전년대비 10원 높은 수준으로 정부에서 구매함으로써, 벼의 경우는 2011년 kg당 29원에서 2012년 39원으로 수매가격이 결정되어 34%상승하였다.<sup>8)</sup> 그러나 현재의 국가 수매가격은 장마당 등의 시장에서 거래되고 있는 곡물의 시장 가격을 제대로 반영하지 못하고 있다. 수매가격 인상이 어느 정도 북한 농민의 생산동기를 촉진시킬지는 의문이다. 또한 북한의 식량 국정수매가격 인상과 생산단위의 생산물

5) 권태진·남민지(2010), 「2010년 북한의 식량수급 전망」, 『KREI 북한농업동향』 11권, 4호, p. 4.

6) 김영훈·지인배(2006), 『식량난 이후 북한의 농업과 농정변화 분석 1995~2005년』, pp. 29~36.

7) 김영훈(2012), 「북한의 식량사정과 농업 동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 14권, 7호, p. 38.

8) FAO/WFP(2012), p. 8.

처분권 확대 조치 등은 2002년의 7·1 경제관리개선조치 이후 시행되던 농업부문 제도개선의 연장선상으로 볼 수 있다. 비료, 농약, 농기계 등의 투입 증가와 부분적 농업관리방식의 변화는 김정은 체제에서 농업 생산량을 일정 수준으로 증가시킬 수 있을 것이다. 그러나 북한이 지난 세기 경험하였던 투입재 부족에 의한 생산 감소, 토양의 산성화로 인한 토질 저하, 집단영농에 따른 농민들의 의욕 저하는 농업생산성의 정체로 다시 나타날 수 있다.

김정은 체제의 북한 농업부문 개혁조치의 일환으로 협동농장의 분조관리제도 변화와 생산책임제의 도입 가능성에 대한 전망이 나오고 있다. 향후 가족농 제도의 도입과 수매제도 개혁은 북한농업의 근본적 개혁을 알리는 척도가 될 것이다. 중국의 개혁·개방 초기단계의 경험에서 집단영농의 구조적 개혁(인민공사제도 해체)과 농민 개인(가족)의 생산책임제도 도입이 농업 생산증대에 핵심적인 사안임을 알 수 있다. 베트남 정부도 1981년에 개별 농가에 인센티브를 제공하는 ‘최종 농산물 계약제’를 도입하였다. 북한의 고용 구조를 살펴보면, 농업부문이 총 노동인구(1,218만 4,720명)의 34%를 차지하고 있다. 농업에 종사하는 인구는 2008년 인구조사 기준으로 413만명으로 조사되어, 제조업(288만명)보다 많은 인구가 농업에 종사하고 있음을 알 수 있다. 총 노동력의 약 35%에 달하는 인구가 농업에 종사함에도 불구하고 만성적인 식량난과 영양부족이 지속되고 있는 상태에서 북한의 취약한 농업 생산기반과 함께 농민들의 낮은 근로의욕과 노동 생산성을 알 수 있다. 농업부문의 생산 정상화를 통한 식량난을 극복해야하는 김정은 정권으로서는 농민 근로의욕 증대와 인센티브 강화를 위한 조치가 필요하다. 그럼에도 신지도부의 등장이라는 북한의 정치상황을 고려할 때 중국과 베트남의 개혁 사례와 같은 농업부문의 과감한 개혁을 가까운 미래에 기대하기는 어려울 것이다. 북한당국은 지난 몇 년간 추진해 온 대중동원방식과 비료, 농기자재 투입재 확대를 통한 농업생산 증대를 유도한다는 기본 노선을 유지하면서, 농업 생산성 향성을 위해 협동농장 작업분조 또는 개별 농가의 생산 인센티브를 강화하기 위한 조치들을 시행할 것으로 전망된다.



### Ⅲ

## 산업부문의 부분적 회복과 불균형 심화

북한은 2000년대 들어 “현존 경제토대의 정비”와 “국가경제력 강화”를 강조하면서 에너지, 철도운송, 금속과 같은 기간산업 정상화를 경제부문의 중점시책으로 설정하였다. 또한 정치와 경제를 통합하는 발전전략으로 ‘강성대국 건설론’을 제시하면서 2012년에는 강성대국에 진입한다고 대내외적으로 선전하여 왔다. 북한당국이 전력, 석탄, 금속공업 및 철도와 같은 선행부문에 예산을 늘리고 투자를 확대함으로써 일부 기간산업 공장과 기업소의 가동률이 2000년대 중반이후 증가하였다.<sup>9)</sup> 북한은 4대 선행 부문에서 △주요 발전소의 개보수, 중대형 발전소의 신규조업에 따른 수력 발전량 증가, △석탄 공급 증가에 따른 화력발전량 증가, △전력 사정의 개선과 설비 확충에 따른 광업부문의 생산량 증가와 같은 성과를 선전하였다. 실제로 북한은 2000년대 후반기에 5만kW 이상의 대규모 수력 발전소 건설을 추진하였으며, 황해북도 예성강 청년발전소, 평안남도 영원발전소(9만kW), 강원도 원산청년발전소를 2008년과 2010년 사이에 준공하였다.<sup>10)</sup> 설비용량 30만kW로 건설된 희천발전소는 2012년 상반기에 완공되었다. 김정일 체제하에서 북한당국은 주민들에게 선전해 온 강성대국 건설과 권력승계, 후계체제 확립을 위한 경제적 성과를 보여야 하는 정치적 환경에서 대중동원 정책과 “인민경제의 선행부문”에 대한 국가자원의 투자를 집중하는 모습을 보였다. 평양거리 새단장 사업과 평양시 10만호 주택건설 사업과 같은 대규모 건설 사업의 추진도 이러한 맥락으로 이해할 수 있다.

북한 산업은 부분적으로 회복세를 보이고 있지만, 생산회복의 속도는 전반적으로 매우 느리다. 국내 북한 전문가들은 대중동원 정책과 강제적 자원 투입에 의한 투자 확대는 임시방편적인 조치에 불과하며 대중 동원의 피로 현상이 나타나고 자원투입이 감소되는 2012년 이후 북한 산업생산이 정체될 것이라는 견해를 피력하여 왔다. 김정은 체제의 공식적인 등장이후에도 ‘강성대국 진입’과 관련된 산업부문에서의 구체적인 목표와 사업 성과들이 제대로 발표되지 않고 있는 것은 산업 복구의 수준이 북한당국의 기대치에 미치지 못하기 때문인 것으로 보인다.

9) 이석기(2010), 「2000년대 북한 산업 동향과 시사점」 『KIET 산업경제』, pp. 68~81.

10) 임강택·이석기·이영훈·임을출(2011), 『2010년 북한경제 종합평가 및 2011년 전망』 p. 19.

김정일 정권에서 2000년대 추진했던 경제정책들은 일부 특정 산업과 인프라 부문에 한정된 재원을 집중적으로 투입함으로써 산업 구성요소 사이에 분절과 불균형이 북한 내에서 더욱 심화되는 문제를 발생시켰다.<sup>11)</sup> 북한당국은 ‘선군경제 노선’에 따라 중공업 부문에 국가자원 배분을 집중함으로써, 설비 개보수 및 현대화를 통해 내수 생산 및 수출 증대를 추구할 수 있는 경공업에 대한 투자를 소홀히 하였다. 북한은 2000년대 말부터 주민 소비품의 생산 증대와 경공업 발전을 강조하고 있지만 실질적인 투자는 거의 없는 실정이다.<sup>12)</sup> 북한당국은 경제적 어려움에도 불구하고 군수부문에 대해서는 최우선적으로 예산을 집행해 왔으며, 국방공업과 연계된 금속, 전력, 석탄, 철도운수의 4대 선행부문 정상화에 주력해 왔다. 4대 선행부문에 대한 북한당국의 투자 강조는 중공업의 회복이 경제 전반을 추동하는 역할을 할 것이며 농업과 경공업을 포함한 여타 산업분야의 활성화를 유도할 것이라는 논리에 근거한다. 북한의 경제정책에서 선행부문과 광업에 대한 투자가 강조됨으로서 금속, 기계, 석탄, 군수부문을 중심으로 일부 공장과 기업소의 가동률이 증가한 것으로 보인다. 그러나 중공업 부문 주요 공장에 대한 투자를 확대한 것에 반하여, 북한 당국은 경공업과 지방의 중소 공장에 대해서는 기업소의 자체적인 역량으로 설비 개보수와 원부자재 확보를 지시하는 수동적인 태도를 보여 왔다. 낙후된 설비와 원자재 공급부족으로 경공업의 생산 활동이 위축됨으로서 중공업과 경공업, 기간산업의 주요 기업소와 지방공업공장 간의 재원투자와 생산 활동의 불균형은 더욱 심하게 발생하는 것으로 보인다.

북한당국이 자본 집약적인 기간산업과 중공업에 우선적인 투자를 보장했음에도 불구하고 가동률과 생산량은 여전히 제한적인 실정이다. 4대 선행부문의 한 축인 금속부문은 핵심 기업인 김책제철소와 황해제철소에 대한 설비 개보수와 현대화가 진행되었으나 가동률은 높지 않은 것으로 알려지고 있다. 2000년대 후반에는 화학 플랜트에 대한 투자가 재개되어 흥남비료연합기업소와 남흥청년화학연합기업소의 석탄가스화에 의한 비료 생산 공정을 신설하였으며 2.8비날론연합기업소의 설비 보수를 위한 투자가 진행되었다. 언론보도에 따르면 2011년 11월에는 흥남비료연합기업소가 갈탄으로 암모니아를 생산해 비료를 만들 수 있는 가스화 공정을 건설해 연간 35만톤의 질소비료 생산능력을 갖추게 되었다. 이와 같이 북한 당국이 금속, 화학 등에 대한 투자를 확대하고 있지만, 실질적으로는 금속 분야의 ‘주체철 생산’,

11) 이석기 (2010), p. 78~79.

12) 이석기·김석진·김계환·양문수(2010), 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동 방식』.

〈표 1〉 북한의 대중국 주요 수입품목

단위: 천 달러,%

2012년 순 위	코드 (HS)	품 목 명	2010		2011		2012(1월~10월)	
			금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
1	27	원유 등 연료	478,778	115	771,038	61	674,100	5
2	84	기계류	245,192	148	277,320	13	247,814	11
3	85	전기기기	190,691	170	251,460	32	206,717	0
4	87	차량 및 부품	159,784	131	220,577	38	193,891	5
5	39	플라스틱 및 그 제품	84,422	92	110,894	31	109,566	25
6	54	인조 필라멘트 섬유	79,359	110	109,698	38	107,278	11
7	40	고무 및 그 제품	51,422	205	75,754	47	76,217	23
8	31	비료	41,225	85	95,890	133	69,649	-27
9	72	철강	70,922	65	84,528	19	69,634	2
10	55	인조 플라스틱 섬유	54,623	167	94,309	73	68,403	-20

자료: 무역협회(kita.net)

화학 분야의 ‘비날론’, ‘주체비료’ 생산에 대한 투자에 주력하는 모습을 보이고 있다. 주체철이나 비날론 등은 국제 경쟁력을 갖출 수 없는 기술로서 효율성이 낮은 산업이 육성되는 문제를 야기한다.<sup>13)</sup> 또한 북한 산업과 과학기술의 국제적 고립을 심화시키는 결과를 낳을 것이다.

더욱이 대부분의 북한 제조업은 공장 설비와 인프라가 노후화 되었을 뿐만 아니라, 전력난과 운송물류 설비의 가동 부진, 원부자재의 공급 부족으로 공장 가동률이 낮은 상태에 있다. 개별 기업 차원에서 투자 재원을 확보하여 설비의 개보수를 추진하더라도 관련 산업이 붕괴되어 북한 내에서 부품 조달이 어렵고 원부자재의 공급이 원활하지 못하다. 따라서 북한 기업들은 많은 경우 중국과 해외에서 공장 설비와 장비를 수입하고 있는 실정이다. [표 1]에서와 같이 북한이 중국으로부터 수입하는 10대 주요 품목을 보면, 연료와 비료를 제외하고는 대부분의 품목들이 설비, 기계 부품, 전자 기기, 화학제품 등의 자본재와 중간재로 활용되는 물품으로 구성됨을 알 수 있다. 비록 현재의 북한 경제실태를 고려할 때 해외 수입을 대체할 수 있는 대안이 없겠

13) 이석기 외 (2010), 위의 책, p. 26.

지만, 북한에서 설비와 원부자재를 제대로 공급할 수 있는 생산기반이 조성되지 못함으로써 주요 기업소와 공장들의 생산 능력 확대가 북한산업 전반에 미치는 연관 효과는 제한적일 수밖에 없을 것이다.

북한의 산업에서 생산 증대와 수출 확대를 통해 가장 큰 성과를 거두고 있는 분야는 광업부문이다. 북한의 광업은 1990년대 다른 산업부문과 마찬가지로 극심한 생산량 감소를 경험하였다. 에너지난에 따른 전력과 연료 부족, 각종 채굴장비와 원자재의 공급부족으로 북한의 탄광과 광산은 채굴량이 급감하였다. 북한당국은 2000년대 들어 신규 탄광·광산의 개발과 함께 기존 광산의 설비 개보수, 제련소 등의 생산설비의 현대화, 관련 인프라의 개보수를 통해 생산량 증대를 도모하였다. 또한 외화확보를 위한 수출자원이 거의 없는 북한으로서는 그나마 국제경쟁력을 가진 광물자원의 개발을 위해 외국기업의 투자유치에 적극적인 모습을 보였다. 북한이 설비 개보수와 생산능력을 확대한 대표적 사례로 보도한 무산철광, 은파광산, 용흥광산, 용등탄광 등에는 중국기업이 투자를 진행하고 있다. 또한 황해도 정춘의 흑연광산 개발은 남한의 광물자원공사가 생산설비에 투자하였다.

비록 북한의 최근 광물 생산은 최고 생산량을 기록하였던 1980년대 후반 수준을 완전히 회복하지는 못하였지만, 생산설비 개보수와 원자재 투입 확대를 통해 2000년대 생산량이 지속적으로 증가한 것으로 알려져 있다. 북한 광업의 생산회복은 빠르게 증가하는 북한의 광물자원 수출에서 그 방증자료를 찾을 수 있다. 북한의 수출 총액은 2010년 15억 1천 3백만 달러를 기록하였으며, 2011년에는 27억 8천 8백만 달러에 달하여 전년대비 84.2% 증가하였다.<sup>14)</sup> 북한의 수출이 최근 크게 증가한 것은 최대 수출품목인 무연탄, 철광석 등의 광물성 생산품의 수출이 급증하였기 때문이다. 북한의 2010년 광물자원 수출은 6억 9천 6백만 달러를 기록하였다. 2011년에는 전년 대비 138%가 증가한 16억 5,665만 달러를 기록하였다. 광물성 생산품은 북한 전체 수출의 59%를 차지하였다.

광물성 생산품의 중국으로의 수출은 전체 광물자원 수출의 약 97%를 차지하여 북한 광업의 생산과 해외수출에서 중국의 역할을 엿볼 수 있다. 광물자원의 북한 수출에서 차지하는 위상과 중국으로의 판매 증가세는 2012년에도 지속되었다. 특히 석탄의 중국으로의 급격한 수출 증대는 주목을 끌었다. 2000년대 전반기까지 북한의

14) KOTRA(2012), 『2011년도 북한의 대외무역동향』(KOTRA 자료 12~018).

수출총액에서 5% 미만의 비중을 차지하던 석탄은 최근 중국으로 빠르게 판매가 증가하면서 북한의 최대 수출품목으로 자리매김하게 되었다. [표 2]에서 보듯이 2011년에 전년대비 190%의 증가율을 보이면서 석탄의 대 중국 수출은 11억 4천 9백만 달러를 기록하였다. 2012년에도 전년에 비해 증가율이 낮아졌지만, 1월부터 10월까지의 북한의 대 중국 석탄 수출은 10억 5천 달러를 기록하여 증가세를 유지하였다.

광업은 북한경제에서 부분적 생산 회복을 이루고 수출 확대를 통해 북한이 활용할 수 있는 가장 큰 외화 공급원으로 평가되고 있다. 그러나 1차 산업인 광업의 위상 증가는 북한 경제의 어두운 단면을 보여 주고 있다. 지하자원과 관련된 생산품이 전체 수출액의 70% 이상을 차지한다는 것은 북한 제조업과 기타 산업의 가동률과 생산량이 여전히 매우 낮은 수준이며, 상품이 생산되더라도 대부분은 상업성이 부재하여 우호 교역국인 중국에서조차 판매가 되지 않고 있음을 보여주고 있다. 별 다른 가공과정이 필요 없는 석탄의 대중국 수출에 의존하는 북한의 최근 무역구조와 북한 당국의 외화 획득, 경제운영 방식은 북한경제의 중장기적 발전가능성에 부정적인 결과를 낳을 수 있다.

〈표 2〉 북한의 대중국 주요 수출품목

단위: 천 달러, %

2012년 순 위	코드 (HS)	품 목 명	2010		2011		2012(1월~10월)	
			금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
1	27	무연탄	396,849	87	1,149,077	190	1,050,377	11
2	26	광물	251,168	247	405,710	62	298,386	-11
3	62	의류제품	160,577	185	356,891	122	296,779	-2
4	72	철강	108,520	151	154,797	43	101,013	-19
5	3	어패류	59,530	176	82,756	39	87,829	29
6	61	의류(메리야스, 뜨개질 편물)	25,840	428	57,561	123	58,237	14
7	79	아연 및 그 제품	47,693	326	65,334	37	39,645	-32
8	85	전기기기	20,924	300	31,560	51	34,709	33
9	25	토석류, 소금	30,816	71	49,948	62	34,303	-20
10	8	과일, 견과	9,480	12	27,392	189	15,954	21

자료: 무역협회(kita.net)

더욱이 석탄, 철광석 등의 지하자원 개발과 수출 확대를 통해 발생한 경제적 이득이 북한기업의 개발 잠재력 구현과 주민들의 소득증대에 사용되지 않고 군부와 정부 기관의 운영자금으로 사용될 경우 광업의 생산회복은 파급효과가 매우 제한적일 수밖에 없다. 매장량이 풍부하고 채굴 조건이 양호한 대부분의 광산과 탄광은 군부와 노동당 핵심기관이 채굴·판매 권한을 가지고 있다. 북한과 광물자원 합작사업에 참여한 중국기업도 군부, 노동당 산하의 기관 또는 무역회사와 계약을 체결하는 것으로 알려져 있다. 경제적 특권을 가진 정부기관들은 비교적 손쉽게 외화를 획득하고 필요한 물품과 전략물자를 충당할 수 있기 때문에 석탄과 지하자원의 수출에 적극적이다. 그러나 광물자원 수출을 통해 획득한 외화수입을 특권집단의 개별 이익 추구 또는 기관의 단기적인 사업성과를 위해서 사용하는 것은 바람직하지 않다. 북한에는 개발의 경제적 가치가 높은 광물들이 풍부하게 매장되어 있다. 더욱이 최근 광물자원의 국제가격 상승은 북한 부존자원 개발의 가치를 더욱 높이고 있다. 북한 당국은 광업부문과 금속산업에서 획득한 자본과 외화를 경공업, 에너지, 운송의 정상화를 위해 재투자하고, 이들 통해 관련 산업의 회복과 수출기반의 다각화를 모색하여야 할 것이다. 그렇지 않고 현재와 같이 지하자원의 대중국 수출에 의존하면서 필요 물품을 수입하는 교역구조와 불균형이 심화되는 산업 구조를 방치할 경우 북한은 제3세계 저개발 국가들이 경험하고 있는 만성적인 저성장의 함정에서 벗어나지 못할 것이다.

## IV 대외경제관계 현황 평가와 전망

산업 생산력 회복과 경제발전을 위한 내부 자원이 제한되어 있는 북한은 외부의 지원과 경제협력이 필요하다. 2000년대 들어 북한의 교역, 외자 유치는 증가 추이를 보이고 있다. 그러나 북한의 대외경제관계는 매우 불안정한 상태이다. 특히 핵·미사일 개발로 인한 유엔 차원의 다자간 대북제재와 한국, 미국, 일본 등의 양자간 경제 제재는 북한의 대외경제협력 확대에 부정적인 영향을 미치고 있다. 또한 북한경제의 대중국 의존도가 매우 심화되는 문제가 야기되고 있다. 본고에서는 북한경제와 대외

관계에 큰 영향을 미치고 있는 남북경협, 북·중 경제관계, 국제사회의 대북지원과 관련된 현황을 살펴보고, 2013년에 전개될 북한의 대외경제관계의 양상을 전망하고자 한다.

## 1. 남북한 경제협력

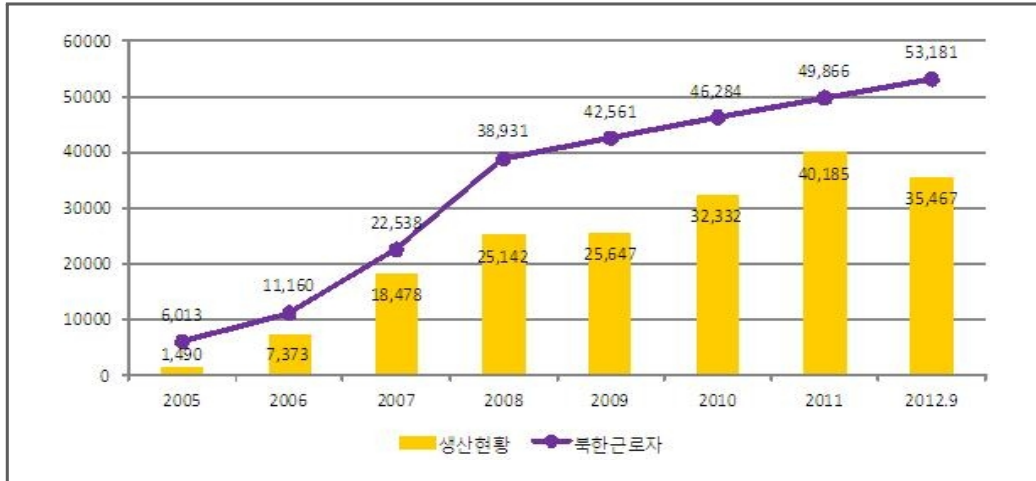
2013년 남한의 신정부 출범은 중단된 남북 대화의 재개와 경제협력 확대에 긍정적으로 작용할 것이다. 그러나 북한이 장거리 로켓(미사일) 발사시험과 같은 추가적인 도발을 감행할 경우 남북한 당국자간 대화는 2013년 상반기에 개최를 기대하기 어렵다. 북한의 로켓 발사강행으로 국제사회의 대북제재 강화가 논의되는 상황에서 남북한 당국자 사이의 대화는 재개되더라도 대화의 내용과 범위를 둘러싸고 상당한 난항을 겪을 가능성이 높다. 신정부 출범이후의 남북대화 일정이 불확실하게 돼버린 상황에서 금강산 관광사업의 재개와 남한기업의 신규 대북 투자는 정치적 긴장이 다소 완화될 때까지 연기가 불가피한 상황이다.

그럼에도 비록 대규모 대북 투자사업과 남북한 경협 프로젝트의 추진은 당국자간 대화가 정상화될 때까지 진행이 어렵겠지만, 민간 차원의 교류·협력은 추진될 것으로 보인다. 2010년의 5·24조치이후에 개성공단 사업을 제외한 남북한 간의 일반교역과 위탁가공 사업, 남한의 대북 투자는 실질적으로 중단된 상태이다. 개성공단 사업은 정치·군사적 긴장으로 인한 남북교역체계가 불안정한 상황에서도 [그림 4]에서 보듯이 생산 및 고용 증가세를 유지하였다.<sup>15)</sup> 북한당국은 개성공단을 통해 5만 3천명에 달하는 일자리 창출과 근로자에게 지급되는 임금을 통해 외화 수익을 얻고 있다. 경제난 극복을 위한 남한의 경제지원과 경협사업들이 필요한 북한으로서는 신정부 출범이후에도 남북관계의 경색국면이 장기간 지속되는 것은 부담스러울 수밖에 없다. 북한당국은 남북경협 프로젝트 중에서 상징성과 북한의 경제적 이득이 큰 사업들의 재개 또는 후속조치 마련을 위한 남한과의 대화를 시도하면서 유화적인 모습을 보일

15) 개성공단에는 2012년 12월 기준으로 시범단지 27개 기업과 본 단지에 입주한 96개 기업 등 123개 기업이 생산 활동을 하고 있다. 개성공단에서 남한기업들은 의류, 신발, 손목시계, 플라스틱 용기, 자동차 부품, 핸드폰 부품 등 다양한 제품을 생산하고 있다. 2004년 12월부터 생산을 개시한 개성공단 입주 기업의 2012년 9월 기준, 누적 총생산액은 18억 6,114만 달러이다. 또한 2005년 12월에 6천여명이 근무하던 북한 근로자는 2012년에 5만 3천명 수준으로 증가하였다.

〈그림 4〉 개성공단 생산액 및 북측 근로자 현황

단위: 만 달러, 인원 명



자료: 통일부

수도 있다. 남북한이 합의한 개발계획에서 상당한 차질을 보이고 있는 개성공단 1단계 사업의 마무리를 위한 입주기업 확대와 기반시설 확충, 제도개선을 위한 협상에 나설 것으로 보인다. 또한 2013년에 북한은 농수산물, 광물자원의 수출과 의류, 전자부품 부문의 임가공 사업을 중심으로 남북 교역 재개에 관심을 보일 것으로 전망된다. 그러나 북한 핵개발에 대한 국제사회의 의혹이 해소되지 않고 남북관계의 불안정이 지속되어 단기적으로 남북경협이 활성화되기는 어려울 것으로 보인다.

## 2. 북·중 경제관계

국제사회의 대북 경제제재가 지속되고 있는 상황에서 북한의 중국에 대한 경제적 밀착은 강화되고 있다. 북한은 중국에 편중된 무역구조를 갖고 있으며 교역 의존도는 2000년대 심화되는 경향을 보이고 있다. 북한의 2000년 무역에서 25% 정도를 점유 하던 중국은 2011년에는 56억 2천만 달러의 교역규모로 89%를 기록하여 절대적 비중을 차지하였다.<sup>16)</sup> 북핵문제에 따른 경제제재와 산업회복의 지체로 북한의 교역

16) KOTRA(2012), 『2011년도 북한의 대외무역동향』.



실적은 정체가 예상되었지만, 중국과의 무역 확대는 북한의 대외교역이 증가세를 유지하는 동력이 되었다. 특히 일본과의 경제교류가 단절되고 남북관계 악화에 따라 남한기업과의 경협사업이 위축된 이후에는 북한의 중국에 대한 의존도가 더욱 증가하고 있다. 북한의 대중국 무역이 전체 대외교역에서 차지하는 비중이 2005년의 52%, 2007년의 67%, 2009년의 78%, 2011년 89%로 급격히 증가하는 것은 북한의 대중 지역편중 현상이 최근 들어 더욱 심각해졌음을 반증하고 있다.

상품교역과 원조를 위주로 이루어지던 북·중 경제관계는 2000년대 중반부터 중국 기업들의 대북 투자가 활발해짐에 따라 질적인 변화를 보이고 있다. 과거 소규모 기업과 상인들이 북한에서 식당, 상점, 양식장 등을 운영하는 수준이었던 중국의 대북 투자는 2000년대 후반기에 기업들이 자원개발에 본격적으로 진출하면서 중국은 북한의 최대 투자국으로 부상하였다. 중국기업은 광물자원 개발을 중심으로 제조업, 유통업 등에서 투자를 확대하고 있다. 북한자원연구소와 한국광물자원공사에 따르면 중국기업은 2000년대 중반과 후반기에 20개 광산에서 31개 사업을 진행하였다.<sup>17)</sup> 중국이 채굴계약을 체결하거나 투자를 실행하고 있는 북한의 광산은 △함경북도 무산철광, △함경남도 상농금강, △양강도 혜산청년동광, △평안북도 덕현철광, △평안남도 2.8직동청년탄광, △황해북도 은파(아연)광산 등으로 알려져 있다.

중국기업은 매장량이 풍부하고 개발 잠재력이 높은 철광, 금광, 석탄광, 동광을 중심으로 투자하고 있다. 길림성에 소재한 연변천지공업의 무산광산 투자와 절강성에 위치한 완샹그룹의 혜산광산에 대한 투자가 대표적인 중국기업의 북한광산에 대한 투자사례이다. 연변천지공업은 길림성 최대 국유기업의 하나인 통화강철그룹과 중강그룹의 자금 지원을 받아 북한에 생산설비와 운영자금을 제공하고 무산광산에서 채굴된 철광석을 보상무역방식으로 중국으로 반입하여 통화강철그룹에 판매하고 있다.<sup>18)</sup> 최근 철광석의 판매가격 조정과정에서 북한당국과 갈등을 겪고 있지만, 천지공업의 무산광산에서의 채굴과 중국으로의 반입은 지속되고 있다. 2007년부터 북한의 최대 동광산인 혜산청년광산에 투자를 준비한 완샹그룹은 북한 채굴공업성과 합작으로 혜중광업합영회사를 설립하고 광산 개발과 함께 제련공장을 건설하였다. 2011년 9월에 완공된 제련공장은 연간 6천톤 수준의 동을 생산하고 있으며 중국시장에서 판매되고 있다.

17) 북한자원연구소·한국광물자원공사 (2010), 『북한 자원개발사업 실태분석』 p. 9.

18) 중국 관계자 인터뷰 (2012년 11월)

최근 북·중 경제관계에서 특기할 사항은 중국이 자국의 낙후지역인 동북3성의 개발과정에서 북한 접경지역과의 연계개발을 추진하고 산업기반시설에 대한 투자를 확대하는 것이다. 북한과 중국은 2011년에 나진·선봉지역과 신의주 황금평 지역을 경제특구로 공동 개발하고 운영하겠다는 계획을 발표하였다.<sup>19)</sup> 압록강 하구에 위치한 황금평 지역의 개발은 현재까지 관련 법률과 개발방식에 대한 북·중간의 협의가 진행되는 수준에 머물고 있지만, 중국 단둥과 남신의주를 연결하는 신압록강대교는 최근 중국측 교각 건설이 진행되고 있다. 북한 접경지역과의 연계개발을 위한 중국의 투자는 동북부의 나진·선봉지역의 운송인프라 구축을 중심으로 진행되고 있다. 나진항 개발과 북중간의 운송로 개보수사업은 상당한 진척을 있는 것으로 알려져 있다.

김정은 정권은 유훈사업의 성격을 가진 나진경제특구의 성공을 위한 의지를 보이고 있다. 북한은 중국과의 특구개발 효과를 최대화하기 위해 중국기업 유치에 적극성을 보이고 있으며, 전반적인 물적 인프라의 구축과 투자환경 개선을 위해 중국측의 입장을 상당부분 수용할 가능성이 높다. 북한은 중국정부와 ‘개발합작 연합지도위원회’를 정기적으로 개최하고 있으며, 베이징 등에서 조선대외경제투자협력위원회와 관련 정부기관 주최로 투자설명회를 2012년 수차례 개최하였다. 구체적인 투자 내용이 공개되지는 않았지만, 일부 중국 국유 기업과 민간 사업체들이 나진경제특구에 투자를 진행한 것으로 알려져 있다.<sup>20)</sup>

최근에 진행되고 있는 북한의 중국과의 경제적 밀착은 양면적 성격을 가진다. 중국의 대북 무역과 투자 확대는 만성적인 공급부족으로 주민 생활의 어려움이 심각한 북한에 식량, 생필품, 에너지를 제공하는 긍정적인 효과가 있다. 또한 중국의 투자로 나진·선봉, 신의주를 중심으로 한 북·중 접경지역의 교통 인프라와 산업시설이 개선되면 이들 지역의 개발 잠재력은 크게 증가할 것이다. 그러나 핵개발 문제로 북한의 대외관계가 전반적으로 악화되는 가운데 진행되고 있는 북한경제의 대중 의존도 심화 현상은 부정적인 측면이 크다. 북한경제가 구조적으로 중국에 종속될 것이라는 우려가 증가하고 있다. 실례로 2000년대 들어 중국기업과 상인들은 북한의 제조업과 상품

19) 북한과 중국은 ‘라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정’을 체결하고, 이후 ‘조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발계획 요강’을 발표하였다.

20) 2011년 9월 7일 장춘에서 개최된 길림사회과학원 주최의 국제회의 ‘동북아싱크탱크포럼’에 북한측 대표로 참가한 북한사회과학원 경제연구소 관계자는 북·중경협과 관련된 발표를 하면서 중국이 북한의 최대 투자국임을 시사하고, “나선시에 투자한 외국 기업수의 78.7%, 투자액의 50% 이상을 중국이 차지”한다고 언급하였다.

유통부문에 투자를 실행하여 주민들의 일상 소비생활 영역에까지 중국자본의 영향력이 확산되고 있다.<sup>21)</sup> 더욱이 북한의 지하자원, 기간산업의 개발권이 중국기업에 과도하게 넘어갈 경우 향후 북한이 자원 주권을 실현하기 어려워질 수도 있고 무분별한 개발이 진행될 수도 있다. 북한이 중국의 자원 공급원, 생산품의 단순 소비시장으로 전락할 경우 향후 남한, 일본, 유럽 등의 투자 유치와 경제협력 확대에 걸림돌로 작용할 가능성도 있다.

### 3. 국제사회의 대북 지원

북한의 식량난과 취약계층의 인도적 위기사항을 완화하기 위해 국제사회의 지원은 2011년부터 다시 증가하고 있으며, 국제사회의 지원 없이는 식량부족과 영양결핍 현상을 극복하기 어려운 북한의 상황을 고려할 때 2013년에도 대북 인도적 지원은 전년도 수준을 유지할 것으로 전망된다. 북한은 2010년 말부터 WFP와 FAO 등의 국제기구와 각국 정부, 민간단체에 식량과 구호품 지원을 공식적으로 요청하고 있다. 북한당국은 EU 등이 제시한 식량분배 모니터링 조건에 동의하였으며, 국제기구 및 비정부단체의 현장방문 및 감독에 대한 북한의 협조가 이전보다 개선된 것으로 알려지고 있다.<sup>22)</sup> 국제기구와 비정부단체의 현장접근과 지원 모니터링에 협조하는 북한의 태도 변화에서 식량난의 심각성과 외부 지원을 확보하기 위한 북한의 적극성을 엿볼 수 있다.

UN 통계에 따르면 국제사회는 2000년부터 2012년 11월까지 북한에 총 19억 8,481만 달러 상당의 인도적 지원을 실행하였다.<sup>23)</sup> 국제사회가 북한에 대해 실시한 원조의 70% 이상은 식량지원과 농업복구를 위한 사업들에 소요되었으며, 나머지 인도적 지원의 상당 부분은 의약품 제공, 의료시설 확충, 전염성 질병 관리와 같은 보건·의료 분야에 사용되었다. 국제사회의 대북지원은 북한의 대외관계에 따라 전반적인 실적의 변화를 보여 왔다. [그림 5]에서와 같이 북한이 남북관계 개선과 대외 이미지 개선을 통해 서방국가와의 관계 정상화를 도모하던 2000년대 초반에는 국제사회의

21) 조명철·양문수·정승호·박순찬 (2005), 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』, p. 168~169.

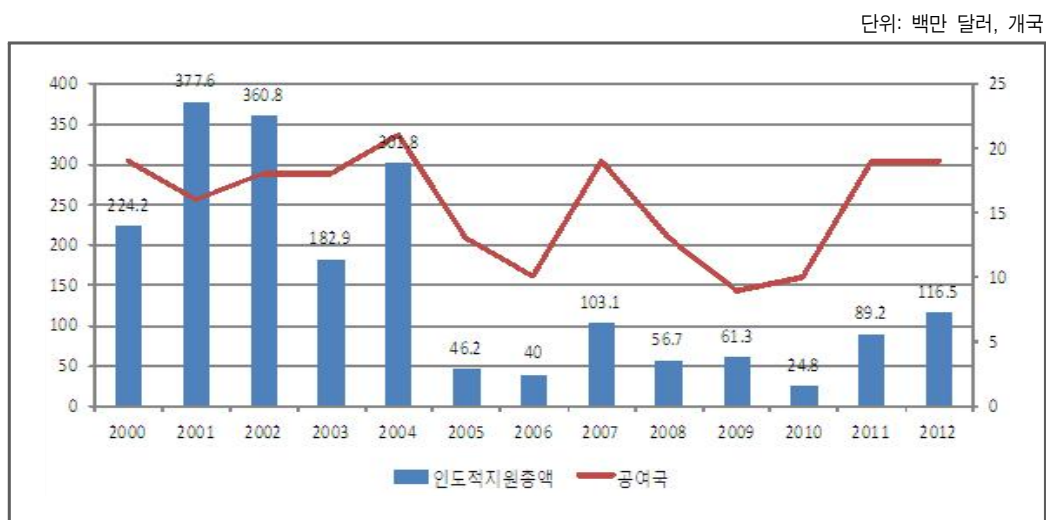
22) United Nations (2011), pp. 34~36.

23) UN 인도주의업무조정사무국(UNOCHA: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

대북 지원이 증가하였다. 그러나 북한의 핵개발 문제가 표면화되면서 국제사회의 대북 원조액은 감소하였고 개발지원 사업은 추진되기 어려워졌다. 특히 북한의 2차 핵실험(2009년 5월)과 대남 강경조치에 따른 남북관계 경색으로 국제여론이 나빠지면서, 국제사회의 대북 지원은 취약계층을 대상으로 한 최소한의 인도적 사업(백신 사업, 산모 및 어린이 건강 등)을 제외하고는 거의 중단되었다. 2010년 국제사회의 지원 금액은 2,480만 달러로 1995년 대북지원이 시작된 이후 최저 실적을 기록하였다.

2000년대 말부터 북한의 식량사정이 다시 악화되고 기아사태의 재연 가능성이 제기되면서 국제사회는 2011년과 2012년에 식량지원과 구호사업을 확대하였다. 북한에 대한 인도적 지원에는 캐나다, 브라질, 인도, 아일랜드, 러시아, 남아프리카 공화국, 호주, 노르웨이, 스웨덴, 이탈리아, 인도네시아 등 20여 개국이 참가하고 있는 것으로 파악된다. 대부분의 국가는 WFP, UNDP, UNICEF, FAO 등의 국제기구나 국제NGO를 통해 지원하고 있다. 그러나 국제사회의 대북 지원모금은 목표액에 크게 못 미치는 실정이다. UN 기구들은 2011년과 2012년도에 식량지원, 농업 재건 사업, 의료·보건 분야 등에 약 2억 1천만 달러 규모의 대북 인도지원을 계획하였다. 그러나 [그림 5]에서 보듯이 대북 지원액은 2011년에 8,923만달러, 2012년에는 1억 1,652만 달러에 그쳤다.

〈그림 5〉 국제사회의 대북 인도적 지원 추이(2000~12년)



주: UNOCHA에 2012년 11월까지 보고된 1,472건의 대북 지원사업에 기초한 통계.

자료: UNOCHA, Financial Tracking Service(<http://fts.unocha.org>); United Nations (2011).

북한은 새천년개발목표(MDGs)의 어린이 사망률 감소, 모성 건강 향상, 질병 감소 등의 항목에서 목표치에 근접하지 못하는 아시아·태평양지역 국가로 분류되고 있다.<sup>24)</sup> UN기구들은 2010년 북한 당국과의 협의를 통해 ‘2011~15년 국제연합-북한 협력을 위한 전략(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the DPRK 2011-2015)’을 수립·발표하였다. 북한에서 활동 중인 국제기구들은 2011년부터 향후 5년간 대북 지원사업을 △사회 개발, △지식 및 개발관리를 위한 협력, △영양개선, △기후변화 및 환경개선의 4개 부문을 중심으로 추진하기로 하였다. 국제기구들이 이와 같이 개발사업 위주로 대북 지원 방향을 전환하려는 움직임을 보이고 있으나, 사업추진을 위한 자금 모금실적은 극히 저조한 실정이다. ‘국제연합-북한 협력을 위한 전략’에서 계획된 각종 사업이 원활히 추진되기 위해서는 2억 8,800만 달러의 자금이 필요하다. 그러나 자금 모금실적이 부진하여 상당수의 사업은 집행이 유예되고 있다.

북핵 문제의 해결 지연과 경색된 대외관계는 국제사회의 자금, 기술지원에 부정적인 영향을 미치고 있다. 북한이 남북경협 확대와 서방국가와의 경제관계 개선을 위해 외교활동을 강화하던 2000년대 전반기에 대북지원의 규모는 연간 3억 달러 수준으로 증가하였다. 그러나 2005년 북한이 핵보유를 공식적으로 선언한 이후 대부분의 공여국과 단체들은 대북지원을 중단하거나 크게 축소하였다. 북한이 경제 회복을 추진하기 위해서는 국제사회의 원조 규모 확대와 개발지원 사업의 추진이 필수적이다. 북한은 외부의 경제지원을 원하면서도, 대북 지원을 활성화하기 위한 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있는 핵문제 해결과 대외관계 개선에 적극적인 모습을 보이지 않고 있다. 따라서 북한당국은 핵문제 해소를 위한 협상에 적극적으로 참여함으로써 국제사회의 지원 확대를 위해 노력해야 할 것이다. 북한이 핵문제 해결을 위해 전향적인 태도를 보이면 남한과 국제사회는 북한의 경제회복을 위해 농촌지역 개발, 에너지, 운송 부문 재건 등과 같은 분야에서 지원을 확대할 것이다.

24) United Nations(2011), p. 23.

## V 결론

북한경제의 회복은 전망이 매우 불투명하다. 북한경제는 1990년대 경험하였던 최악의 경제난은 벗어난 것으로 평가되지만, 근본적인 경제정책 변화와 대외개방이 추진되지 않음으로서 만성적인 저성장 기조에 빠져 있다. 2012년에 곡물 생산량이 증가하고 석탄, 전력, 금속공업 등의 일부 산업부문이 성장세를 보이고는 있지만, 전반적으로 침체된 북한 경제상황을 고려할 때 1~3%대의 성장률은 실질적인 의미를 부여할 수 없는 매우 낮은 수준이다. 또한 북한 경제는 성장률의 기복이 심한 불안정한 모습을 보이고 있다. 자연재해나 중국시장에서의 원자재 가격 변화, 국제사회의 지원 감소 등과 같은 외부적 충격에 상당한 영향을 받는 구조가 정착되어 있는 것이다.

생산부분에서의 계획체제와 국가 배급제도가 제대로 작동되지 못함으로서 북한에서 계획부문과 비공식부문으로 구성되는 이중경제체제는 고착화되고 시장에 대한 주민들의 의존도는 더욱 증가하고 있다. 장기화되고 있는 경제난과 그에 따른 개인, 기관들의 비공식 경제활동의 증가는 북한 계획경제시스템의 기능을 더욱 약화시키고 있다. 북한경제에서 시장화의 확산은 북한 주민들의 의식변화와 시장경제적 요소의 도입에 따른 북한의 개혁·개방을 촉진하는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 국가의 식량공급기능이 제대로 작동되지 못하고 권위적 독재정권이 통치하는 북한에서 시장화의 확산은 경제 양극화를 초래하고 변화된 경제환경에 제대로 적응하지 못한 취약계층은 극심한 빈곤과 영양부족 상태에 처하게 된다.

경제의 양극화는 주민들의 일상생활에서 뿐만 아니라 북한당국의 경제운영에서도 나타나고 있다. 2000년대 들어 군수부문의 회복을 위해 중공업 부문에 한정된 국가 자원을 집중적으로 투입함으로써 중공업과 경공업, 주요 기간산업의 기업소와 지방 공장 간의 생산활동은 더욱 불균형이 심화된 것으로 보인다. 권력집단과 국가기관 들은 외화벌이가 가능한 지하자원과 노동력을 중국에 수출함으로써 필요한 외화와 물품을 확보하고 이들 통해 제한적인 경제영역에서 통제력을 유지하고 있는 실정이다.

집권 2년차에 들어가는 김정은 정권에게 2013년은 북한의 경제난 극복과 대외관계 개선에 중요한 전환점이 될 수 있다. 남한정부의 교체와 함께 미·중·일 관련국들의 권력이 재편되는 시점에서 북한당국이 핵문제 해결을 위한 대화 재개를 포함하여

전향적인 태도 변화를 보일 때 북한의 대외경제협력 확대에 새로운 계기가 마련될 수 있다. 대외경제협력의 확대와 경제적 성과는 북한당국의 선언이나 의지만으로 달성되는 것은 아니다. 북한의 대외관계 개선은 핵문제의 해결을 위한 협상의 진전, 경색된 남북관계를 전환시키기 위한 북한의 전향적 태도, 대북 경제지원에 대한 관련국과 국제사회의 지원 여부 등 다양한 변수들의 결합 방향에 따라 전개될 것이므로 여전히 전망이 불투명하다. 북한의 대외관계에 가장 큰 영향을 미치고 있는 핵·미사일 개발문제의 해결 없이는 남한과 주변국과의 관계를 개선하기 어려울 것이다. 북한이 6자회담 복귀와 관련국과 대화를 재개하는 전향적인 태도 변화를 보일 경우, 핵 협상이 진행되는 과정에서 남북관계가 복원되고 대북 경제제재 완화가 추진될 것이다. 한반도의 긴장 완화는 핵개발 문제가 도출됨으로써 현재까지 심각한 대립양상을 보이고 있는 북·미, 북·일관계의 개선을 촉진하는 효과를 유발할 수 있다. 그러나 반대로 북한이 핵개발과 관련하여 추가적인 행동을 취할 경우, 위축되어 있는 남북 경협은 답보상태가 지속되고 국제사회의 대북 제재는 강화되어 북한의 국제적 고립은 심화될 것이다. 북한은 경색된 남북관계와 주변국과의 관계개선을 위해 변화를 모색하고 안정적인 대외경제관계 형성에 노력해야 할 것이다. **K**

### 〈참고문헌〉

- 권영경 (2012), 「북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점」, 『수은 북한경제』 2012년 가을호.
- 권태진·남민지(2010), 「2010년 북한의 식량수급 전망」, 『KREI 북한농업동향』 11권, 4호.
- 김영훈(2012), 「북한의 식량사정과 농업 동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 14권, 7호. pp. 31-42.
- 김영훈·지인배(2006), 『식량난 이후 북한의 농업과 농정변화 분석 1995~2005년』, 한국농촌경제연구원.
- 북한자원연구소·한국광물자원공사 (2010), 『북한 자원개발사업 실태분석』
- 양문수 (2012), 「북한의 시장 동향과 평가」, 『KDI 북한경제리뷰』, 14권, 7호. pp. 43-56.
- 이석기(2010), 「2000년대 북한 산업 동향과 시사점」, 『KIET 산업경제』, 통권147호 (2010년 12월)
- 이석기·김석진·김계환·양문수(2010), 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동 방식』, 산업연구원.
- 이종운 (2011), 「국제사회의 대북 원조 평가와 과제」, 홍익표 외, 『북한의 대외경제 10년 평가 (2001-10년)』, pp. 58-94. 대외경제정책연구원
- 임강택 (2012), 「김정은 체제의 경제분야 과제와 전망」, 『수은 북한경제』, 2012년 봄호
- 임강택·이석기·이영훈·임을출(2011), 『2010년 북한경제 종합평가 및 2011년 전망』 통일연구원.
- 조명철·양문수·정승호·박순찬 (2005), 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』 대외경제정책연구원.
- 조명철·김지연·홍익표·이종운 (2009), 『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』 대외경제정책연구원.
- KOTRA(2012), 『2011년도 북한의 대외무역동향』(KOTRA 자료 12-018).
- DPRK Central Bureau of Statistics(2009), 'DPR Korea 2008 Population Census National Report'
- FAO/WFP(2012), 'FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic Korea.' (12 November)
- United Nations(2011), 'Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea.'
- WFP/FAO/UNICEF(2011), 'Rapid Food Security Assessment Mission to the DPRK.'