

최근 북한 산업 동향과 남북한 협력 과제

김 석 진 / 산업연구원 연구위원

북한 경제가 장기적 성장 기반을 다지려면 무엇보다 산업 부문의 재건이 중요하다. 그래서 북한 당국도 2000년대 초 이후 산업 재건을 위해 노력해 온 것으로 보인다. 그러나 북한의 산업 생산 회복세는 전반적으로 미약해서 2008년 현재 생산 규모는 1990년의 2/3 규모에 지나지 않는 것으로 추정된다.

2001년 이후 최근까지 북한 당국의 산업 재건 동향을 살펴보면, 여전히 구식 산업 정책의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다. 북한 당국은 과거와 마찬가지로, 광업, 전력, 금속 등 이른바 '선행 부문'의 정상화를 위한 투자를 우선시해 왔으며, 투자 내용도 구식 설비의 부분적 교체 및 보수에 그치는 경우가 많았다. 또, 2002년 7.1 조치 이후 과거의 계획경제에서 벗어나는 여러 가지 개혁이 실시된 것으로 알려졌지만, 이러한 기업개혁이 충분히 의미 있는 시장지향적 개혁에는 이르지 못했던 것으로 보인다.

2008년에 북한의 산업 생산은 상당한 활기를 띠었지만, 이는 남한과 국제사회의 중유, 발전 설비, 경공업 원자재 지원, 그리고 대중국 수출품의 단가 상승 등 대외 여건의 일시적 호전에 힘입은 것이었다. 2009년 들어 이러한 요인이 모두 사라졌기 때문에 현재 북한의 산업 부문은 큰 어려움을 겪고 있을 것으로 추측된다.

북한이 단시일 내에 산업을 재건하기 위해 사용할 수 있는 가장 쉬운 방법은 남북 경협을 활성화하는 것이다. 이를 위해서는 남한 기업의 자유로운 경영 활동을 보장하고, 남북경협이 북한 경제에 미치는 파급효과를 극대화하기 위한 개방적 정책이 필요하다.

이와 함께 북한 자체의 산업 및 기업을 육성하려는 노력이 필요한데, 그 중 가장 우선적으로 추진해야 할 것은 수출 산업 육성이다. 북한이 남한 및 국제사회에 협력할 경우, 남한과 국제사회는 다양한 방식으로 북한의 수출 산업 육성을 위한 지원을 제공할 수 있을 것이다.

최근 북한 경제의 고립화가 심화되고 있다. 무엇보다 남북 관계 악화로 대북지원이 거의 끊기다시피 했고 일반 교역 규모도 크게 줄었다. 글로벌 금융위기로 인한 중국의 성장세 둔화도 북한에는 불리한 요인이다. 현재의 추세가 계속된다면 북한 경제는 매우 어려운 상황에 직면하게 될 것이다. 북한이 이런 난관을 돌파해 경제 재건을 도모하려면 어떻게 해야 할까?

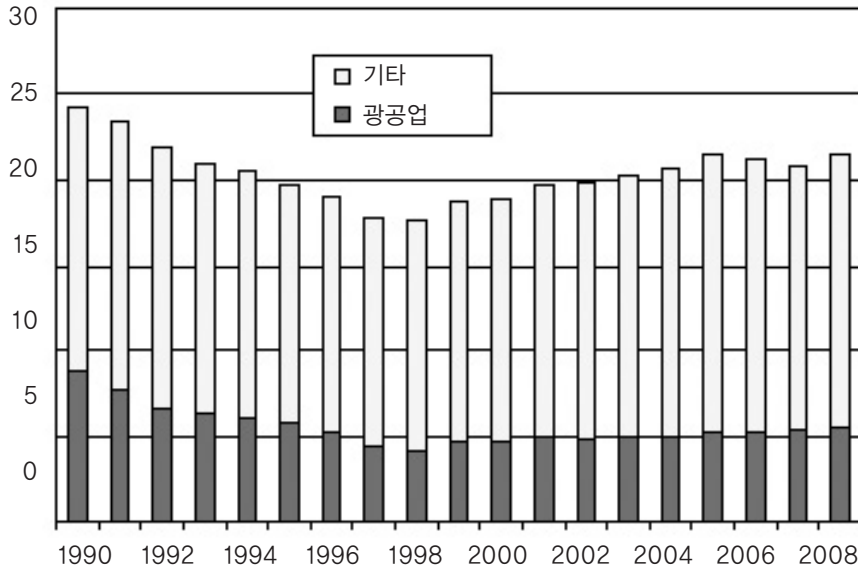
산업 회복세 미약

북한경제에서 일차적으로 중요한 것은 농업과 식량 사정이지만, 장기적 성장세와 관련해서는 산업 부문의 재건 여부가 더 중요하다. 그래서 북한당국도 최악의 식량난에서 벗어난 후인 2000년대 초 이후 산업 재건을 위해 안간힘을 써온 것으로 보인다. 2002년 7.1 조치 같은 개혁 정책도 기업 활동 활성화에 초점을 맞췄다고 할 수 있다.

이런 북한의 노력은 얼마나 성과를 거두었을까? 북한 경제에 대한 자료와 정보가 절대적으로 부족하기 때문에 이에 대해 정확한 답변을 제시하기는 어렵지만, 개략적인 윤곽 정도는 그려볼 수 있다. 간단히 말해서 북한의 산업은 다소간 회복되긴 했지만, 아직 안정적 성장 기반을 다진 것은 아니라고 할 수 있다. 한국은행 추정치에 의하면, 1990년대 북한의 경제난 속에서 가장 큰 타격을 받은 부문은 제조업과 건설업 및 광업이었다. 1998년에 이들 부문의 생산 규모는 1990년의 대략 절반 정도에 지나지 않았던 것으로 추정되었다. 1990년대 말에 북한 경제는 바닥을 지나 회복되기 시작했지만, 회복세는 전반적으로 미약해서 경제활동의 규모는 아직도 1990년 수준에 훨씬 못 미치고 있다. 특히, 2008년 현재 제조업 부문의 생산 규모는 1990년의 60% 내외에 불과한 것으로 추정되었다. 이러한 추정치는 북한의 산업 현황에 대해 우리가 구할 수 있는 여러 정황 정보들에 비춰 볼 때 대체로 현실적인 수치라 할 수 있을 것 같다.

〈 북한의 실질 GDP 추이 〉

(단위: 조 남한 원)



자료: 한국은행, 경제통계시스템.

구태 못 벗은 산업 정책¹⁾

북한의 산업 재건 실태가 보잘것없는 수준에 머무르고 있다는 정황 증거는 여러 측면에서 찾아볼 수 있다. 먼저 검토해야 할 자료는 북한 당국이 여러 언론 매체를 통해 발표한 산업 재건 노력 및 산업 활동 실태이다. 이를 보면, 북한 당국은 당초 새로운 산업 정책을 실시하겠다는 의욕을 보였지만, 그러한 정책 방향을 제대로 추진하지는 못했던 것으로 보인다.

북한 당국은 2001년부터 ‘인민 경제의 기술적 개건(改建)’을 기치로 내걸고 산업 재건에 착수하였다. 이 때 북한 당국은 ‘지난 시기의 낡고 뒤떨어진 것’을 없애 버리고 과감하게 현대적인 과학기술로 갱신할 것을 강조했으며, 21세기는 정보 산

1) 이 절의 내용과 관련해 더 자세한 것은 김석진, 『무역통계로 본 북한의 산업재건 실태』, 산업연구원, 2007 참조. 이 보고서 출간 이후인 2008년과 2009년에도 북한당국의 산업정책에서는 뚜렷한 변화의 조짐을 찾을 수 없음.

업의 시대로서 ‘강성대국 건설’을 위해 정보화를 추진해야 한다고 주장했다. 현대화와 정보화를 강조하는 이런 ‘단번 도약’ 또는 ‘비약형’ 개발 전략은 상당한 관심을 끌기도 했다.

그러나 2001년 이후 최근까지 북한 당국의 실제 산업 재건 동향을 살펴보면, 여전히 구식 산업 정책의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다. 북한 당국은 과거와 마찬가지로, 광업, 전력, 금속 등 이른바 ‘선행부문’의 정상화를 위한 투자를 우선시해 왔으며, 투자 내용도 구식 설비의 부분적 교체 및 보수에 그치는 경우가 많았다. 경공업 부문에서도 새로운 수출 산업의 육성보다는 내수 충족을 위한 일부 설비의 개건, 확장 수준에 머무르고 있다. 또한, 중소형 탄광, 중소형 발전소 등 기술적으로 낙후되고 비효율적인 자력갱생형 프로젝트도 꾸준히 추진되고 있다. 기대를 모았던 IT·정보산업 분야는 IT 교육과 소프트웨어 개발이 어느 정도 활성화된 것 외에는 뚜렷한 성과가 눈에 띄지 않는다.

북한의 산업 재건이 기대에 못 미쳤음을 보여주는 더욱 확실한 증거는 무역 통계이다. 북한이 산업 재건을 도모하려면 기계 설비 등 자본재 수입을 크게 늘려야 한다. 북한의 기계 설비 생산 능력 자체가 본래 보잘것없고 그나마 있던 것도 1990년대에 많이 와해되었기 때문이다. 그러나 지난 8년간 수입 통계를 점검해보면 자본재 수입이 증가하긴 했지만, 그 규모가 제한적이고, 총수입에서 차지하는 비중도 큰 변화가 없었음을 알 수 있다. 게다가 개성공단 등 우리 기업의 투자나 중국 기업의 투자를 제외하면, 북한 국내 기업을 위한 자본재 수입의 규모는 더욱 제한적인 수준에 그쳤다.

공산품 수출 실적도 미미하다. 남한 및 중국 기업을 위한 위탁가공이나 개성공단 생산 제품을 제외하고 북한 기업의 수출실적만 따져보면, 저부가가치 철강 제품을 약간 수출하는 정도에 불과하다. 위탁가공이나 개성공단 생산은 북한 입장에서 보면 임가공료만 남는, 즉 외화가득률이 낮은 수출이므로, 공산품 수출을 통해 북한이 획득하는 외화 규모는 매우 작다고 할 수 있다. 외화가득이라는 측면에서 볼 때 북한의 수출에서 절대적 비중을 차지하는 것은 광산물과 수산물인데, 그 중

광산물 수출이 최근 몇 년 동안 대단히 빠른 증가세를 보였던 점이 주목할 만하다. 하지만 이것 역시 중국의 경기 호황에 따른 광산물 가격 상승과 중국 기업의 설비 투자에 힘입은 바가 컸기 때문에, 북한 자체의 발전역량이 확보되었다고 보기는 어렵다.

미진한 개혁과 경제 통제 재강화

2002년 '7.1 조치'와 함께 실시된 기업 개혁은 어떻게 진행되었을까? 북한이 기업 개혁을 공식적으로 공표한 적이 없고 조총련 기관지나 탈북자 등을 통해 간접적·단편적 정보만 흘러 나왔기 때문에, 기업 개혁의 구체적 내용을 정확히 파악하기는 어렵다. 하지만 여러 가지 정보를 종합해 볼 때, 북한의 기업 개혁은 충분히 의미 있는 시장지향적 개혁에는 이르지 못했던 것으로 보인다.

7.1 조치 이후 기업 자율권 강화, 인센티브 강화, 계획 외 생산 및 판매 허용, 기업간 거래 허용 등 과거의 계획경제에서 벗어나는 여러 가지 개혁이 실시된 것으로 알려졌지만, 이러한 개혁이 얼마만큼 광범위하게 이루어진 것인지는 분명치 않다.²⁾ 북한의 공식 경제 부문은 김정일 및 당이 직할하는 당경제, 무기 및 군수물자를 책임지는 군수경제, 그 외의 일반 내각경제 등 여러 부문으로 분화되어 있는 것으로 알려져 있는데, 추측컨대 당경제와 군수경제처럼 부가가치 창출력이 높고 중요도가 높은 부문은 과거와 같은 명령경제 시스템이 유지되었을 것으로 보인다. 이렇게 볼 때 시장경제 활동을 일부 허용하는 개혁은 주로 내각경제 부문에서 이루어졌겠지만, 내각경제에 속하는 공장이나 기업소들은 당경제나 군수경제에 비해 보유 자원과 설비 수준이 뒤떨어져 생산활동을 정상화하는 데 어려움이 많았을 것이다. 즉, 이들은 자율권을 획득한 것 못지않게 방기당한 측면도 강

2) 북한의 기업개혁에 관해 더 자세한 내용은 양문수, "7.1 조치 5주년의 평가와 전망", 『수은 북한경제』, 2007년 여름호; 이석기, "북한 기업관리체계의 변화", 윤영관·양운철 엮음, 『7·1 경제관리개선조치 이후 북한경제와 사회』, 한울아카데미, 2009 참조.

한 것으로 보인다.

사실, 옛 소련이나 동유럽에서도 사회주의 체제를 유지한 채 기업개혁을 실시한 사례가 꽤 있었지만, 모두 큰 성과를 내지는 못했다. 국가소유제도를 여전히 유지하는 체제 내 기업개혁에서는 여전히 경영자와 노동자의 인센티브가 발휘되기 어려우며 관료주의의 폐해가 계속 남기 때문이다. 또한, 공산당 통치 체제가 무너져 전면적인 체제 전환이 이루어지고 국유기업의 사유화가 실시된 후에도, 과거 사회주의 시절부터 존재하던 기업들의 성과는 기대에 미치지 못하는 것이 일반적 현상이었다.³⁾ 과거의 잘못된 투자로 인한 낡고 비효율적인 생산 설비와 과잉인력이 주는 부담이 크기 때문이다. 반면에 신규로 설립되는 기업들은 훨씬 더 좋은 성과를 보이는 경우가 많았다. 중국의 개혁·개방 과정에서도 신규 설립된 집단소유제기업이나 사영기업이 먼저 좋은 성과를 보였고, 이에 따라 치열한 경쟁 환경이 조성됨으로써 국유기업의 경영실적도 좋아지는 현상이 나타났다. 결국 체제전환국의 기업개혁 경험에서 얻을 수 있는 주요한 교훈은 기존 기업들을 개혁하는 것보다는 새로운 사기업 또는 비국유기업의 설립을 허용·장려하는 것이 더욱 중요하다는 것으로 요약할 수 있다. 이에 비춰볼 때 최근 북한의 개혁 조치는 신규 기업의 창설 노력이 결여되어 있었다는 점에서 매우 미진한 것이었다고 할 수 있을 것이다.

더욱이 최근 북한 당국은 7.1 조치 이후의 여러 개혁을 되돌려 과거의 명령경제 시스템을 복구하려는 움직임을 보이고 있다. 2007년 하반기 이후 ‘장마당’에 대한 통제를 강화하여 여러 가지 제한을 둬으로써 비공식 경제활동을 축소시키려 시도하고 있는 것이다. 또한 노동력 통제를 강화해 공식부문으로 복귀시킴과 동시에, 공식 부문의 기업소들에 대한 관리도 강화해 계획 목표의 달성과 수익의 국가 납부 목표를 강조하고 있다. 이런 움직임을 더욱 분명히 보여주는 것은 2009년 4월부터 시작된 ‘150일 전투’다. 150일 전투는 전 주민을 대상으로 한 전면적 노력

3) 체제전환국의 산업개혁 및 산업재건 성과에 대해서는 김석진 외, 『체제전환국 사례를 통해 본 북한의 산업개발전략』, 산업연구원, 2008 참조.

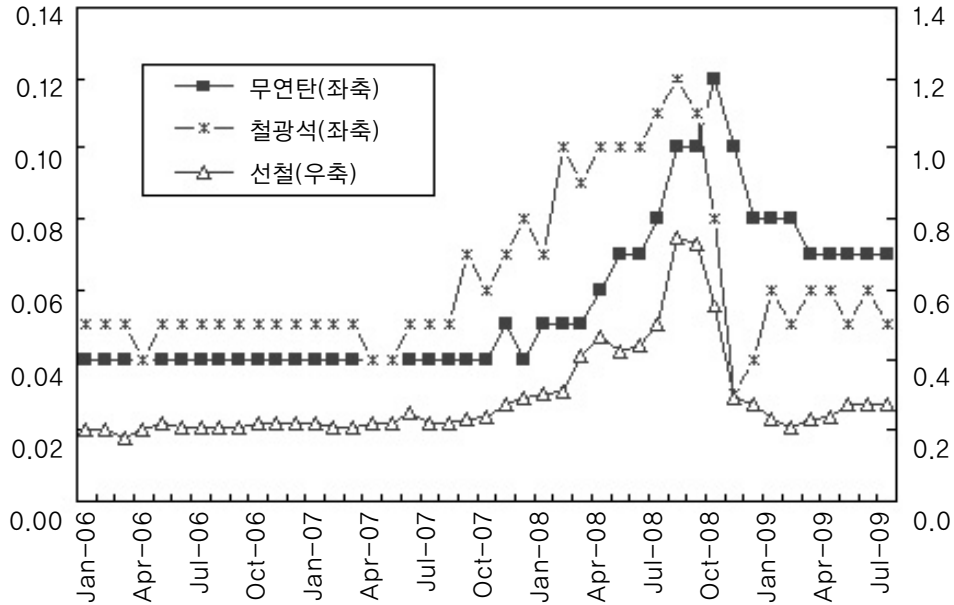
동원 캠페인으로서, 사회주의 건설 초기부터 북한이 난관에 부딪칠 때마다 자주 사용해온 방식이기도 하다. 과거의 노력 동원 운동이 일시적으로는 성과를 낸다 하더라도 장기적으로는 오히려 부작용을 낳는 경우가 많았던 것처럼, 이번의 150일 전투도 북한 당국이 의도한 목적을 달성하기는 어려울 것이다.

불리해지는 대외 여건

최근 북한 당국이 경제 통제를 강화하고 있는 것은 2008년의 산업 생산이 비교적 호조를 보였던 데 따른 자신감, 그리고 이런 추세를 계속 이어감으로써 공식경제를 정상화해 보고자 하는 의욕에서 비롯된 측면도 강한 것으로 보인다. 한국은행은 북한의 광업, 제조업, 전기가스수도업의 2008년 성장률을 각각 2.3%, 2.5%, 6.1%로 추정했지만, 여러 가지 정황 정보를 고려할 때, 실제 성장률은 이보다 더 높았을 가능성이 있다.

2008년에 산업 생산이 호전된 가장 중요한 요인으로는 북한이 6자회담을 통해 받은 중유 및 발전 설비 지원을 꼽을 수 있다. 북한은 일본을 제외한 6자회담 참가국으로부터 2007년 7월부터 2009년 3월 사이에 중유 50만 톤 및 기타 발전 설비·자재(중유 24.5만 톤 상당량) 지원을 받았다. 이러한 지원 덕분에 북한의 전력 생산이 큰 폭으로 증가해 산업 생산을 활성화하는 데 큰 보탬이 된 것으로 보인다. 또 하나의 중요한 요인은 우리 정부가 2007년 여름에서 2008년 초 사이에 8천만 달러 어치의 경공업 원자재를 지원한 것이다. 북한은 이 원자재를 활용하여 2008년에 경공업 부문의 생산을 크게 활성화할 수 있었을 것이다. 세 번째 중요한 요인은 북한의 주력 수출품인 광산물(무연탄, 철광석 등)과 철강(주로 선철)제품의 수출 단가가 2007년 하반기에서 2008년 하반기에 급격히 상승한 것이다(아래 표 참조). 그 덕분에 북한은 외화 수입을 크게 늘릴 수 있었고, 이를 이용해 소비재 수입, 그리고 산업 재건을 위해 필요한 자본재 수입을 늘릴 수 있었던 것으로 추측된다.

〈 북한의 주력 수출품 대중국 수출 단가 추이 〉



자료: 한국무역협회, 중국무역통계.

그러나 산업 생산에 유리했던 이상의 여러 요인은 2009년에는 모두 사라졌다고 할 수 있다. 6자회담 및 이에 따른 대북지원이 모두 중단된 상태고, 남북 관계 악화로 우리 정부의 대북 지원도 거의 끊겼으며, 글로벌 금융위기로 인해 주력 수출품의 수출 단가도 크게 떨어졌다(위의 표 참조). 따라서 2009년의 산업 생산은 북한당국의 150일 전투 캠페인에도 불구하고 다시 침체할 가능성이 높아 보인다.

남북경협 활성화 과제

북한이 지금의 경제난을 돌파해 안정적 경제 성장을 이루려면 획기적인 체제 개혁 및 개방 노력이 필요하다. 하지만 그런 체제 개혁을 실행하는 데는 많은 어려움이 따르며 오랜 시간이 걸릴 것이다. 많은 개혁·개방 과제 중에서 그나마 북한이

쉽게 실행할 수 있고, 또 단시일 내에 가장 큰 효과를 볼 수 있는 것은 역시 남북 경협이 활성화라 할 수 있다. 특히, 남북경협은 북한의 산업 생산을 활성화하고 수출 산업을 육성하기 위한 가장 유력한 방법이다.

북한은 저렴한 노동력이 풍부하고 지리적 조건이 좋기 때문에, 정치적 장애 요인만 제거한다면 외자기업의 직접 투자를 비교적 쉽게 유치할 수 있다. 그리고 외자기업 중에서는 중국이나 기타 선진국 기업보다는 남한기업의 투자가 훨씬 유력하다. 남한기업은 중국기업의 경우보다 북한과의 임금 격차가 훨씬 크며, 다른 선진국 기업에 비해서는 언어적·문화적 동질성과 지리적 인접성이라는 중요한 이점을 갖기 때문이다.

남북경협을 활성화하려면 북한 당국이 몇 가지 중요한 조치를 실시해야 한다. 남북간 육로 운송을 개시하고, 남한기업 경영자 및 기술자의 북한 상주와 북측 근로자와의 자유로운 접촉을 허용하며, 보다 일반적으로는 북한에 투자하는 남한기업의 경영 활동을 자유롭게 보장하는 것이 그것이다. 개성공단 사업에 대해 더욱 적극적이고 협력적인 태도를 취하는 것도 당연히 필요하다. 이런 조치가 취해진다면, 개성공단을 포함해 남한기업의 대북 투자와 위탁가공 교역은 급격히 증가할 수 있을 것이다.

하지만 지금의 남북경협 방식은 북한 경제와의 연계가 없이 이루어지고 있기 때문에 북한 당국에게 임가공료나 임금 등을 통한 외화 수입을 증가시키는 효과만을 줄 뿐이며, 북한의 산업과 기업에 미치는 파급 효과는 별로 없는 것이 현실이다. 따라서 북한 경제의 재건이라는 관점에서는 남북경협이 북한 경제에 미치는 파급 효과를 극대화하려는 추가적 노력이 필요하다.

이를 위해서는 먼저, 폐쇄적 경제특구에 불과한 개성공단의 사업 방식을 변경할 필요가 있다. 중국의 개혁·개방에서 중요한 역할을 한 경제특구의 경우, 특구에 외자 단독 기업만이 아니라 중국 국내기업 및 외자와의 합작기업이 활발하게 참여했으며, 특구 기업과 특구 바깥 기업 간의 하청 생산 관계도 광범위하게 형성되었다. 이렇게 특구를 개방적 방식으로 운영했기 때문에, 외자기업이 가진 경영 노하

우와 생산 기술이 중국 기업에 쉽게 전파되어 중국의 산업 수준을 높이는 데 크게 기여한 것이다.

이러한 개방적 사업 방식은 개성공단 같은 특구만이 아니라 일반적 남북경협에도 적용해야 할 것이다. 즉, 남북 합작기업을 장려하고, 북측의 기업관리자, 기술자, 근로자들이 남한기업의 파트너들과 자유롭게 접촉하여 시장경제적 비즈니스를 배울 수 있게 하며, 남한기업과 북한기업의 간의 하청 생산 관계를 형성하는 것 같은 노력이 필요하다. 이러한 협력이 진전되어야만, 남북경협은 남한기업과 북한기업 모두에게 큰 이익을 주는 진정한 상생의 모델로 정착할 수 있을 것이다.

북한 수출 산업 육성을 위한 지원 과제

북한이 산업 재건을 위한 일차적 돌파구를 남북경협 등 외부와의 경제 협력에서 찾는다 하더라도, 결국에는 자체의 힘에 의한 산업 육성을 도모하지 않으면 안 된다. 그리고 그 경우, 남한을 비롯해 많은 개발도상국 및 신흥공업국의 경험이 보여주는 것처럼, 수출 산업 육성을 가장 중요한 과제로 추진하는 것이 좋을 것이다.

북한이 수출 산업을 발전시키려면 북한 스스로 제도와 정책을 개혁하고 적극적인 개방 정책을 실시하려는 노력이 무엇보다 중요하다. 대외 관계의 정상화, 무역 자유화, 기업 개혁, 환율 제도 개혁, 거시경제 안정화, 경제특구 확대, 외자 유치 및 가공 무역 장려 등이 그것이다.⁴⁾ 이와 함께, 보다 구체적이고 행정적인 차원에서 수출 산업 육성을 위한 산업 정책도 실시해야 한다. 이는 모두 북한 당국 자신의 과제이지만, 북한이 그러한 노력을 기울일 때 우리 정부나 국제사회의 여러 기관⁵⁾ 등 외부의 지원도 큰 도움을 줄 수 있다. 북한의 수출 산업 육성 및 이를 돕기 위한 외부의 지원 정책은 크게 네 가지 영역을 대상으로 실시할 수 있을 것이다.

4) 북한의 무역제도 개혁 과제에 대해 조금 더 자세한 내용은 김석진, “북한의 무역 잠재력과 개혁과제: 중국, 베트남과의 비교를 중심으로”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2008년 5월호 참조.

첫째는 앞에서 언급한 정책 및 제도의 전반적 개혁이다. 북한이 이런 개혁에 착수할 때, 우리 정부와 국제사회가 연구 조사 및 정책 자문, 대외 무역 정상화를 위한 지원, 무역 행정 시스템 구축을 위한 지원 등을 실시할 수 있다. 둘째는 인력 양성이다. 대외 무역을 관리하고 진행할 공무원 및 기업 경영 인력과 수출품 생산을 담당할 기술 및 기능 인력을 양성해야 한다. 그 경우 우리 정부와 국제사회가 이들 인력을 대상으로 다양한 교육·훈련 및 연수 프로그램을 제공할 수 있다. 셋째는 무역 관련 인프라스트럭처의 개발이다. 수출입 상품의 수송, 보관 등을 위해 항만, 도로, 철도, 공항 및 부대시설을 개발해야 하는 것이다. 이를 돕기 위해 대규모 인프라 개발 지원 프로젝트를 실시할 수 있다. 넷째는 수출 기업 지원이다. 수출 기업에 대해 금융 지원 및 각종 비즈니스 서비스를 제공할 필요가 있다. 우리 정부는 수출입은행이나 KOTRA 등을 활용해, 그리고 관련 국제기구와 협력해 북한의 수출 기업에 대해 이러한 지원을 제공할 수 있을 것이다.

물론 북한의 수출 산업 육성을 위한 이러한 지원은 북한의 대남 정책 및 대외 정책의 급격한 변화가 있어야만 실시할 수 있다. 북한이 실질적으로 비핵화를 진전시키고 남북 관계를 개선하며 국제사회에 협력하는 자세를 보여야 하는 것이다. 북한의 정책 변화를 유도하는 것이 쉬운 일은 아니겠지만 정부와 국제사회는 장기적 안목을 가지고 북한과의 대화를 꾸준히 추진해야 할 것이다. **92**

5) 국제사회는 개발도상국의 경제개발을 위해 대외무역이 결정적 중요성을 갖는다는 인식에 따라, '무역을 위한 원조'(aid for trade)를 꾸준히 실시해 왔으며, 최근에는 이런 노력을 더욱 강화하고 있음. 북한의 수출 진흥을 위한 여러 가지 지원 정책도 국제사회의 지원 경험을 참고하여 수립할 수 있으며, 국제사회와의 협력을 통해 추진하는 것이 바람직할 것임.