

북한 경제난의 현황 및 전망

이영훈 (한국은행 금융경제연구원 박사)

최근 북한은 화폐개혁을 통해 국가재정을 확충하고 계획경제를 정상화하려고 하였으나 급격한 물가 상승, 식량사정 악화 등을 초래하면서 경제난이 오히려 심화되고 있다. 주민들은 외화사용금지 등의 제도적 제약에도 불구하고 가치가 급격히 하락하는 북한화폐보다는 외화나 실물을 선호하고 있다.

한편 화폐개혁으로 시장경제는 타격을 받았지만 국영상점 망의 복구는 정부의 기대와는 달리 지연되고 있어 자원배분의 혼란이 가중되고 있다. 이러한 화폐개혁의 부작용과 함께 식량의 공급부족으로 인해 최근 일부 지역에서 아사자가 나타나는 등 식량사정이 악화되었다.

향후 경제개혁이 지체되는 상황에서 이러한 물가 불안 및 식량사정 악화는 대외관계 개선으로 외부 지원이 확대되지 않는 한 지속될 가능성이 있다. 경제난을 궁극적으로 해소하기 위해서는 경제개혁을 일관되게 추진하고 대외개방을 확대하여야 할 것이나, 개혁개방에 대한 북한정부의 인식 및 합리적 의사결정 능력은 화폐개혁에서 나타나듯이 매우 취약하다.

이러한 측면에서 북핵문제 해결을 통한 획기적인 대외관계 개선보다는 중국과의 유대 강화를 통해 경제를 근근이 유지(muddling through)하는 방향으로 나갈 가능성이 큰 것으로 보인다.

*본 자료는 북한 경제난의 현황 및 향후 전망에 대한 토론을 위해 최근의 보도(좋은벗들, 데일리NK, 연합뉴스 등), 탈북자들의 증언 등에 기초하여 작성한 것임.

목 차

- I. 북한 경제난의 현황
 - 1. 화폐개혁 실시 및 평가
 - 2. 인플레이션
 - 3. 식량사정 악화
- II. 향후 북한경제 전망
 - 1. 경제불안 지속
 - 2. 경제개혁 주저: 내부통제 강화
 - 3. 대외개방 확대: 대중국 의존도 심화

I. 북한 경제난의 현황

1. 화폐개혁 실시 및 평가

가. 화폐개혁 실시

□ 화폐개혁의 목적: 국가재정 확충 및 사회주의경제로의 회귀

- ① 물질적 측면: 국가재정 확충
 - 시장경제 확대(국영상점과 은행 기능의 마비)로 개인과 국영기업들의 돈이 국고로 환수되지 않음, 이로 인해 국가재정 취약
 - 대외적으로는 2012년 사회주의 강성대국 건설을 위한 물질적 기초 확보 및 인민생활 향상을 강조
- ② 제도적 측면: 사회주의 경제로의 회귀
 - 2009년 초 인민들의 사상 실태 조사 결과, 북한정부는 김정일 위상의 하락, 체제위협 등을 초래할 수 있는 사상동요가 매우 심각하다고 판단
 - 하급단위의 상급단위에 대한 보고체계 및 복종관계 약화
 - 인민들의 배금주의 팽배
 - ⇒ 사회주의 계획경제체제 복구를 위한 화폐개혁 및 일련의 새 경제관리조치 제기

□ 화폐개혁의 방식: 교환한도 설정을 통한 주민의 화폐소득 수탈

- 교환한도 설정 하의 100 : 1 교환
 - 교환 기간: 2009.11.30~12.06
 - 교환비율: 구 화폐 10만 원을 새 화폐 1,000원으로 교환
 - 교환한도: 10만 원 이상은 보관금 명목으로 은행에 입금시키면 50만 원까지 신권교환 가능*
 - * 1인당 배려금 500원씩 무상지급
- 교환한도 설정 및 예금인출이 힘든 금융거래 관행 등을 통해 국가는 주민들이 축적한 화폐적 부를 수탈

나. 화폐개혁에 대한 반응 및 내부 평가

□ 주민들의 반응: 불만과 환호의 엇갈림에서 전반적 대정부 불신으로

- 화폐개혁 직후에는 시장활동 종사자들, 특히 거액의 현금 보유자들은 크게 타격을 받았지만 장사하기 힘들었던 근로자들 특히 농민들은 환호
 - 1천만 원 이상, 많게는 1억 원 이상 재산가들은 구화폐를 국가에 바치지 않고 소각하거나 강, 바다, 쓰레기장 등에 투하*
 - * 돈을 은행에 바치면, 보안당국으로부터 개인 재산을 모으게 된 경위와 출처 등을 밝혀야 하기 때문
 - 그러나 화폐개혁에 대한 소문이 이미 돌았기 때문에 일부 상인들은 식량 등 주요 생필품을 사재기하는 경우도 있었음
 - 노동자들은 월 2천~3천 원의 임금을 받고 농민들은 일시불로 1년치 현금배당금(1인당 15,000원, 많게는 150,000원)을 받음
 - 농민들 살림살이 대거 구입하면서 한때 시장과 수매상점 활기, 물가상승의 요인으로 작용
- 그러나 1개월 후 배급과 물품 공급이 제대로 이루어지지 않으면서 물가가 폭등하자 대다수 주민들의 정부 정책에 대한 불신이 급격히 고조
 - 2010년 1월 중순, 식량부족으로 아사자 발생하면서 주민 불만 고조*
 - * 70~80대 전장노병들의 집단항의 → 중앙당에 직보된 후 1월 26일 군량미 1천 톤을 배급으로 풀라고 지시

□ 정부의 내부 평가: 중앙당국의 사과와 지방당 일꾼들의 반발

- 초기에는 일부 경제지도일꾼들의 잘못으로 책임을 전가했으나 추후 내각총회에서 사과발언
 - 1월 31일 김영일 내각총리와 박남기 경제정책부장이 인민문화궁전에서 인민반장 이상이 모인 평양내각총회에서 화폐개혁 조치 관련 사과*
 - * “화폐교환 이후 새해 초까지 국영상점 판매가격이 잘못 제정돼 인민들의 생활에 혼란과 불안정을 주었다”고 사회혼란 책임인정한 후 “3개월만 기다려 달라, 이제 쌀이 풀린다. 좀 더 참아달라”고 요청

화폐개혁 이후 배급과 물품 공급이 제대로 이뤄지지 않아 물가가 폭등하자 주민들 정부정책에 대한 불신 고조

국영상점 통한

유통망 회복 주력 불구

식량과 생필품 공급 실패

... 시장 임시 허용

- 지방당 간부들은 준비없는 화폐개혁에 불만, 주민들의 동요도 심각
 - 지방당 일군들은 준비 없이 시장폐지 등을 감행해 인민 생활이 급격히 하락한 것으로 보고 있음
 - 김영일 총리가 평양은 2월부터 배급 재개될 것이라고 답변했고 지방에 대해선 3개월 정도 기다려 달라고 했으나 지방 배급 전망 여전히 불투명

2. 인플레이션

가. 시장상황

□ 시장운영 중단: 국영상점을 통한 유통망 회복에 주력했으나 식량과 생필품 공급에 실패

- 시장 폐쇄 시점을 앞당겨 1월 14일부터 종합시장을 전격 폐지하기로 결정하고 농민시장으로 전환 시도
- 국영상점을 통한 유통망의 정상화를 시도했으나 지속적인 물품공급 이뤄지지 않음
 - 교환 시기동안 물가 평균 2~3배 폭등, 새로운 국정가격 공시가 지연되면서 물품 거래에 지장을 초래, 국내외화사용금지 조치로 인한 수입 중단과 시장 폐쇄조치로 물가 10배 이상 폭등
 - 막대한 돈을 벌어들인 시장상인들이 화폐교환조치로 상당한 재산피해를 입으면서 중국과의 무역거래에 큰 지장을 초래
 - 소매상인들 역시, 물가폭등에 장사 밀린 떨어져 장사 중단하고 물가 폭등으로 물건 사는 주민들이 없어 시장거래가 크게 위축

□ 시장운영 재개

- 중앙당, 식량부족 문제로 아사자 속출*하자 1월 31일부터 시장 임시 허용하기 시작
 - * 식량부족으로 1월 중순 이후 북한 전역에서 아사자 발생한 이후 함남 단천, 함북 청진, 평북 신의주, 평남 평성과 순천 등에서 아사자 다수 발생

나. 물가동향

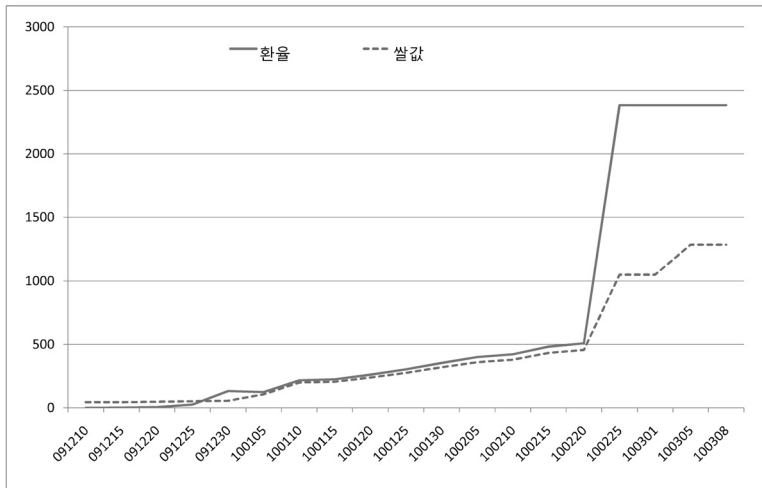
□ 급격한 물가상승: 화폐개혁 이후 쌀값 약 72배, 환율 68배 상승

- 신구화폐 비율이 화폐교환비율의 1 : 100으로 초기물가는 1/100로 조정되었지만 이후 급격히 상승
 - 쌀값: 18원(1999.11월 말 1,800원/kg) ⇒ 132원(1999.12.30) ⇒ 1,300원(2010.3.8)로 약 72배 상승
 - 환율: 35원(1999.11월 말 3,500원/\$) ⇒ 56원(1999.12.30) ⇒ 2,383원(2010.3.8)로 약 68배 상승

□ 주요 조치 및 물가 동향: 화폐개혁, 농민시장 전환 등의 조치로 물가 및 환율 크게 상승

- 가격은 100 : 1로 조정되었지만 임금은 과거 수준을 유지하였고 그에 따른 통화량 증가로 물가는 계속해서 상승
- 화폐개혁(2009.11.30), 국내 외화사용금지 포고(2009.12.28), 농민시장 전환 발표(2010.1.14) 이후 상승
- 특히 아사자 발생, 외화거래 확대(북한 화폐 사용 기피), 사회혼란 가중 등으로 2월 20일 이후 쌀값 및 환율 폭등

<그림 1> 최근 북한의 환율 및 쌀값 추이(2009.11.30~2010.3.8)



출처: 데일리 NK

**화폐개혁, 농민시장
전환 등의 조치로
쌀값 약 72배,
환율 68배 상승**

3. 식량사정 악화

가. 식량 수급

- 생산 및 외부도입: 외부도입 감소

1월 중순 이후

북한 전역 아사자 속출...

장사에 의존하던

도시 노동자들 고통 커

- 최근의 식량난은 자체 생산 부진과 외부지원의 감소에 기인 [2009년 자체생산(411만 톤), 외부지원 및 도입(약 50만 톤) 내외로 총공급량은 460만 톤 내외일 것으로 파악됨]
- 90년대 중반 고난의 행군기(자체 생산 300만 톤 미만, 외부도입 100만 톤)에 비해 자체 생산은 100만 톤 정도 늘었으나 외부도입량이 1/2로 감소

□ 식량 유통: 화폐개혁의 영향으로 수급사정 악화

- 화폐개혁의 부작용으로 인해 수급의 불균형이 심해지면서 식량 사정이 악화
- 수요: 화폐개혁 이후 화폐교환의 한도(1 가구당 신화폐 1,000원 또는 5,000원)가 매우 낮고 임금은 2천~3천 원 수준이어서 현재 일반 주민의 현금보유로는 충분한 식량구매 불가능
- 공급: 농민들은 화폐개혁 직후 1년치 현금분배(1인당 15,000원~150,000원)를 받아 현금사정이 호전되면서 시장공급을 미루고 쌀값이 더 오르기를 기다리는 상황

나. 아사자 발생: 1월 중순 발생 이후 확대

- 아사의 개념: 단순히 굶주려 죽는 것 외에 굶주림으로 인한 영양실조로 발생하는 병약자의 죽음을 포함*
- * 현재 영양실조 사망자 중 폐결핵 환자가 가장 많아 치료 대책 시급한 실정이라고 함
- 1월 중순 이후 식량 부족으로 전역에서 아사자 발생 증가
 - 식량 사정이 가장 좋은 지역인 평양과 회령조차도 배급이 일부 중단되거나 감량됨
 - 지방 주민들은 하루 한두 끼를 먹거나 죽으로 근근이 연명하고 있어 상당수 영양실조 상태
- 당중앙 경제정책검열부는 1월 초부터 26일까지 주민 실태 조사 실시
 - 2008년 춘궁기 때 농민들이 많이 죽었던 것과 달리, 2010년에는 농민들보다 주로 장사에 의존하던 도시 노동자들이 식량난 고통 심함. 아사자도 주로 도시 노동자 가족들에서 발생
- 당중앙 경제정책검열부의 조사결과 중앙당에 보고된 이후 1월 31일, 내각 총리가 인민반장 이상이 모인 인민회의에서 사과 발언을 하고 시장을 다시 허용하기에 이룸

II. 향후 북한경제 전망

1. 경제불안 지속

- **식량사정 악화:** 식량문제로 주민들의 불만이 매우 고조되고 있는 상태이나 이를 해소할 수 있는 분명한 대안이 없음
 - 외부 지원 식량 감소
 - 시장을 다시 허용한다고 해도 시장상인들의 몰락으로 예전처럼 활기를 되찾기에는 시일이 걸릴 것으로 보임
- **국제사회의 대북제재 지속:** 북핵문제가 해소되지 않는 한 북한무역의 정체로 경제불안 지속

2. 경제개혁 주저: 내부통제 강화

- **비가역적 시장경제의 확대:** 화폐개혁을 통해 시장경제를 통제하는 데는 한계가 있음을 다시 한번 입증
 - 공급부족과 계획경제의 유통체계 왜해로 시장경제를 대체하기는 거의 불가능
 - 배급이 없어 배급가격의 조정은 무의미하고, 시장한도가격* 역시 시장 물품부족으로 대부분 비싸게 거래되고 있어 가격제정의 의미가 없음
 - * 북한정부는 시장가격 상승을 통제할 목적으로 100개 품목의 시장한도가격을 공시(2002.2.4)
- **적극적 개혁 주저:** 시장경제의 확대가 체제 또는 정권불안을 야기할 수 있어 적극적인 개혁정책을 추진하기를 주저
 - 베트남의 경우 화폐개혁(1985)의 실패는 1986년 이후 도이모이를 적극 추진하는 계기로 작용
 - 그러나 북한정부는 적극적 개혁을 추진할 만한 의지와 능력이 결여되어 있는 것으로 보임
- **내부통제 강화:** 시장경제의 압력으로 인한 갈등을 해결하기 위해 당분간 내부통제가 강화될 것으로 보임
 - 2월 8일 국가안전보위부와 인민보안성은 내부통제 강화를 주

북핵문제가 해소되지 않는 한 북한무역의 정체로 경제불안 지속

북한의 위기 타개책은
내부통제 강화와 부족한
물자 및 자금을
중국에 의존하는 길뿐

- 내용으로 한 합동성명서를 발표
- 경제사정이 부진한 가운데 주민들의 비판의식도 강화되고 있어 통제강화만으로 장기간 주민들을 통제하기는 곤란

3. 대외개방 확대: 대중국의존도 심화

가. 북한의 대중국 정책 변화

- 북한 간부들은 일반적으로 이제 남은 것은 중국과의 협력을 강화하는 길뿐이라고 생각
 - 화폐개혁으로 시장상인들이 크게 타격을 받음으로써 시장경제를 다시 활성화하는 데 상당 기간 소요
 - 주민들의 정부에 대한 불신감은 다시 회복하기 쉽지 않을 전망
 - 지금까지는 모든 고난의 책임을 외부에 돌릴 수 있었지만 이번엔 명백히 중앙당의 책임이기 때문임
 - 지금은 개인이 아무리 살아보려고 노력해도 당에서 한순간에 망하게 할 수 있다는 사실을 명확히 인식하면서 이제는 체제가 문제라는 인식이 짝 틈
 - 이에 대한 북한정부의 타개책은 내부통제를 강화하는 동시에 부족한 물자 및 자금을 중국에 의존하는 것임
 - 물론 북한 간부들이 대중의존도 심화를 우려하고 있으나 다수 권력자들은 남한에 흡수되면 자신의 권력을 잃게 될 것이라 생각하기 때문에 중국으로 기울게 될 것임

나. 중국의 대북정책 변화

- 중국은 북한의 2차 핵실험(2009.5)에도 불구하고 북한과의 관계개선을 도모하는 등 대북정책 방향을 수정
 - 국제위기감시기구는 중국정부가 그동안 한반도의 비핵화 및 정세 안정을 동시 추구해 왔으나 2009년 7월 이후 한반도 정세 안정을 비핵화에 우선하는 방향으로 궤도 수정한 것으로 평가(ICG, 2009.11)
- 중국은 동북3성개발 등을 통해 북한과의 경제협력관계를 더욱 강화해 나갈 것으로 예상
 - 중국은 동북3성개발에 박차를 가하면서 북한을 동북3성의 경제

권으로 편입하려는 계획을 구체화*

- * 압록강 대교 건설, 무산광산의 철광 수입을 겨냥한 단동-통화시 개방선도구 경제개발 및 철도·도로 건설, 나진항을 포함하는 장춘-길림-두만강지역 경제권 개발 등
- 동북3성의 해상진출로 확보를 위해 북한의 항만개발 및 관련 인프라 구축 사업 등에 적극 진출할 계획
 - 중국이 북한으로부터 최소 10년간 나진항 사용권을 확보함으로써 큰 이득*
 - * 연변과 훈춘의 화물은 그동안 3~4일 걸려 다롄(大連) 또는 단둥(丹東)을 통해 일본으로 수출됐는데 나진항을 통한 경우 10시간이면 가능
- 최근 북한이 추진하고 있는 국가개발은행 설립 과정에서 중국이 투자유치뿐 아니라 실무진 구성 및 투자대상의 선정 등에 대해 크게 영향을 미치고 있는 것으로 알려지고 있음
 - 중국이 유치된 자금을 군부 및 당 자금으로 전용되지 않도록 투명성을 보장할 것을 미국 측과 합의
 - 현재 국가개발은행은 홍콩은행 직원들로 실무진을 구성하여 업무 준비에 착수

**북한의 국가개발은행
설립 과정에서
투자 유치 등에
중국 큰 영향 미쳐**

편집: 진행남(제주평화연구원 연구위원)

JPI 정책포럼 현황

- 이병도 『태국의 국내정치 구도의 평가와 향후 전망: 동아시아 협력의 전망을 중심으로』 (2009년 5월)
- 이재현 『동아시아 지역협력과 한국의 과제: 한-아세안의 전략적 협력을 중심으로』 (2009년 6월)
- Belashov Volodymyr 『우크라이나 비핵화: 한반도 비핵화에 주는 교훈』 (2009년 7월)
- 장명봉 『북한의 최근 법제 동향과 전망: 미국의 두 여기자 사건을 계기로』 (2009년 8월)
- 박영준 『일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망』 (2009년 9월)
- 최원기 『G20와 글로벌 거버넌스의 재편: 한국에의 함의』 (2009년 9월)
- 이성우 『북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책』 (2009년 10월)
- 조 현 『동북아 에너지 협력의 현황과 전망』 (2009년 10월)
- 황지환 『북한의 최근 대내외 인식과 정책방향』 (2009년 10월)
- 조양현 『한·중·일 3국 협력의 현황 및 전망』 (2009년 10월)
- 주장환 『중국의 소수민족문제와 동아시아 평화의 전망』 (2009년 11월)
- 이춘근 『우주 개발: 쟁점과 전망』 (2009년 11월)
- 최장근 『일본 민주당의 독도정책에 관한 분석』 (2009년 12월)

- **조윤영** 『미국 오바마 행정부의 외교정책과 대북정책』
(2009년 12월)
- **고봉준** 『동북아의 ‘조용한’ 군비경쟁과 북핵(미사일) 실험』
(2009년 12월)
- **박원화** 『항공 안전: 국제 및 국내법적 대처』 (2009년 12월)
- **김영희** 『독일통일이 한국에 주는 교훈』 (2009년 12월)
- **윤이숙** 『한중일 환경산업기술발전과 정부의 역할』
(2009년 12월)
- **김강일** 『중국의 동북아전략과 대한반도정책』 (2009년 12월)
- **고주현** 『ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의
가능성 모색』 (2009년 12월)
- **송화섭** 『일본의 군사전략과 군사력 증강 추세』 (2010년 1월)
- **박병광** 『최근의 중국 군사력 발전 현황과 함의』 (2010년 1월)
- **이중서** 『EU의 대북정책의 특징: 규범적 권력 vs.
전략적 이익추구』 (2010년 1월)
- **조성렬** 『한반도평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망』
(2010년 2월)
- **유연철** 『유엔기후변화협상 동향 및 한국의 대응』 (2010년 2월)
- **문홍호** 『마잉주 정부 출범 이후 양안관계의 변화와 지속』
(2010년 2월)
- **이선진** 『동남아에 대한 중국 전략: 현황과 대응』 (2010년 3월)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760