



북한경제의 어제와 오늘

홍제한 교수



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

목차

1	학습안내	
.....		1
2	강의	
.....		3
3	Lecture	
.....		27
4	讲义	
.....		56
5	퀴즈	
.....		77
6	보고서	
.....		81
7	자료	
.....		83



학습안내

01

과목소개

이 강좌의 목적은 북한경제의 실태를 이해하는 것이다. 북한은 공식적으로는 사회주의 계획경제 체제를 표방하고 있지만, 그 실체를 들여다보면, 사회주의 계획경제체제와는 이질적인 측면이 많이 관찰된다.

이 강좌에서는 먼저 북한경제가 가지고 있는 이러한 특수성이 어떠한 역사적 과정을 거쳐서 형성되었는지에 대해서 시대별로 나누어 살펴본다. 그리고 이어서 경제개혁, 시장화, 대외경제관계의 확대, 대북제재, 생활수준 등을 주제로 2000년대 이후 북한경제 실태를 살펴보면, 오늘날 북한 경제는 어떻게 운영되고 있으며, 어떠한 상태에 있는지에 대해서 확인한다. 이와 함께 남북관계의 특수성을 고려해, 남북경협, 통일한국의 경제에 대해서도 논할 예정이다.

02

학습목표

- (1) 북한경제의 역사적 전개 과정을 이해하고 설명할 수 있다.
- (2) 오늘날 북한경제의 실태와 특징을 이해하고 설명할 수 있다.
- (3) 북한경제 및 통일한국 경제를 전망하고 설명할 수 있다.

03

기대효과

이 강좌를 통해 수강생 여러분은 북한경제의 전개 과정을 이해하고, 오늘날 북한경제의 실태를 입체적으로 분석하며, 앞으로의 북한경제, 그리고 통일한국의 경제에 대해 전망할 수 있는 식견을 갖추게 될 수 있을 것이다.



04

주차별 구성

1주차	사회주의 계획경제의 이해
2주차	해방 직후~1960년대의 북한경제
3주차	1970년~1990년대의 북한경제
4주차	2000년대 이후의 북한경제: 경제개혁
5주차	2000년대 이후의 북한경제: 시장화
6주차	2000년대 이후의 북한경제: 대외경제관계
7주차	2000년대 이후의 북한경제: 산업
8주차	대북제재
9주차	북한 주민의 생활 수준
10주차	북한의 인구변동
11주차	남북경제협력
12주차	통일한국의 경제: 쟁점과 전망





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

8

주차

대북 제재

8-1

대북 제재의 주요 내용

수강생 여러분, 안녕하세요. <북한경제의 어제와 오늘> 강좌를 맡은 홍제환입니다. 이번 강의는 여덟 번째 강의로 '대북 제재'를 주제로 진행하겠습니다.

4주차부터 7주차까지 총 네 차례의 강의를 통해서 경제개혁, 시장화, 대외경제관계, 산업이라는, 2000년대 이후 북한경제를 이해하는 데에 핵심이 되는 주제별로 북한경제 실태를 살펴보았습니다. 이를 통해 2000년대 이후 북한경제에 대한 이해 수준이 높아졌기를 기대합니다.

이번 강의에서는 대북 제재에 대해 살펴보려고 합니다. 대북 제재는 북한이 직면하고 있는 대외경 제환경을 규정하고 있다고 이야기할 수 있을 만큼, 현재 북한경제를 이해하는 데에 있어서 매우 중 요한 사안입니다. 이번 강의를 통해서 대북 제재가 구체적으로 어떠한 내용을 담고 있고, 북한경제 에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대해 잘 이해하실 수 있으면 좋겠습니다.

이번 강의는 다음과 같은 순서로 진행됩니다. 먼저 대북 제재에 담겨진 내용에 대해서 살펴볼 것 입니다. 그리고 이어서 대북 제재가 북한경제에 미치는 영향에 대해 살펴보려 합니다.

그다음에는 2020년부터 코로나 유입 차단을 명목으로 이루어지고 있는 국경봉쇄가 북한경제에 미친 영향에 대해서도 살펴보려 합니다. 이는 제재와 직접적으로 관련된 것은 아닙니다. 하지만 제 재의 영향을 이해하는 데에 도움이 된다는 점에서 함께 살펴볼 필요가 있습니다. 그리고 마지막으로 제재가 지속되는 상황에서 북한경제는 어떻게 될 것인가에 대해 전망하면서 강의를 마무리 짓도록 하겠습니다.

대북 제재에 대해 말씀드리기에 앞서, 먼저 제재, 그중에서도 경제제재에 대해 간략하게 살펴보겠 습니다. 경제제재는 군사적 압박 대신 경제적 수단을 사용하여 대상 국가 혹은 단체의 정책을 바꾸 려는 시도라고 이야기할 수 있습니다.



예를 들어, 한 국가의 독재자가 헌법을 유린하고 국민들의 정치적 권리를 억압한다든지, 또는 무기나 군사 관련 물자를 확산시키려 한다든지 할 때, 제재를 가하는 경우가 있습니다. 한 국가가 마약 거래를 제대로 처벌하지 않아 마약 관련 정책을 바꾸도록 할 필요가 있다고 판단하여 제재를 가하는 경우도 있습니다.

그럼 어떠한 방식으로 제재를 가할까요? 제재 방식은 다양합니다. 수출과 수입을 제한하는 경우도 있고, 해상 봉쇄 조치를 취하기도 합니다. 그 외에도 부과국 내에 있는 자산을 동결한다든가, 원조를 중단한다든가, 제재 대상 국가 국민의 제재 부과국 입국을 금지한다든가 하기도 합니다.

이제 대북제재에 대해서 보겠습니다. 대북 제재는 크게 유엔 안보리 차원에서 이루어지는 제재와 한국, 미국, 일본 등 개별국가 차원에서 이루어지는 독자제재, 이렇게 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있습니다. 이 가운데 유엔 제재와 미국의 독자제재가 가장 중요한데, 이 강의에서는 유엔 제재에 좀 더 초점을 맞추어 살펴보도록 하겠습니다.

유엔 안전보장이사회는 북한이 처음 핵실험을 실시한 2006년부터 지금까지 총 10개의 대북 제재 결의를 채택하였습니다. 그런데 2016년 이전에 채택된 결의와 2016년 이후 채택된 결의 사이에는 차이가 존재합니다.

2016년 이전에 채택된 결의에는 맞춤형 제재에 해당하는 내용이 담겨 있었습니다. 핵실험과 같은 해당 행위에 책임이 있는 개인이나 단체 등을 선별해서, 주로 이들에게 직접적으로 제재를 부과해 온 것입니다.

하지만 2016년 이후 채택된 결의에는 포괄적 제재에 해당하는 내용이 담겨 있습니다. 수출, 수입 등에 대해 제재를 가함으로써, 북한 주민 불특정 다수에게 제재의 영향이 미칠 수 있게 된 것입니다.

어느 쪽이 제재의 영향이 더 클까요? 아무래도 포괄적 제재가 북한경제에 더 직접적이고 강한 영향을 줄 것입니다. 일반적으로 2016년 이후 대북 제재가 한층 강화되었다고 이야기하는데, 이는 2016년을 기점으로 대북 제재 방식이 맞춤형 제재에서 포괄적 제재로 바뀌었기 때문이라고 보시면 되겠습니다. 이 강의에서도 주로 2016년 이후의 제재에 대해서 살펴보려 합니다.



표는 2016년 이후 채택된 유엔 안보리 대북 제재 결의의 주요 내용을 정리해 놓은 것입니다. 주로 북한의 핵실험 또는 ICBM 발사 실험과 관련해 제재가 가해졌으며, 2016년부터 2017년까지 2년 사이에 집중되어 있습니다. 그리고 크게 보면 수출, 수입, 해외노동자, 금융 투자 등에 대해 제재가 이루어졌습니다.

이제 제재의 구체적 내용에 대해서 하나씩 살펴보겠습니다.

우선 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 채택된 유엔 안보리 결의 2270호는 북한의 석탄·철·철광석 등의 광물 수출을 금지하는 것에 초점이 맞춰져 있었습니다. 당시 북한의 수출에서 석탄·철·철광석 등의 광물 수출이 절반 가까이를 차지했던 만큼, 이는 북한 수출에 상당한 타격을 줄 수 있는 조치였습니다.

그런데 이 수출금지 조치에는 민생용은 예외로 인정할 수 있다는 단서 조항이 붙어 있었습니다. 그리고 민생용에 해당하는가를 판단하는 기준도 모호했습니다. 그래서 이 단서 조항이 제재의 실효성을 떨어뜨리는 것에 악용될 수 있다는 우려가 있었습니다.

실제로 이러한 우려대로 이 단서 조항은 남용되었고, 2016년 북한의 광물 수출은 제재의 영향을 거의 받지 않았습니다. 그 결과 북한 광업의 수출은 2015년에 비해서 2016년 오히려 증가했습니다.

이러한 와중에 2016년 가을 북한이 5차 핵실험을 강행했습니다. 그러자 국제사회는 새로운 결의를 채택하면서 이러한 단서 조항을 없애 버립니다. 2016년 11월 채택된 결의 2321호에서는 북한의 석탄 수출에 대해 연간 4억 달러 또는 750만 톤이라는 상한을 설정했습니다. 둘 중 하나에 도달하면 더 이상 석탄을 수출할 수 없게 되는 것입니다.

지난 6주차 강의에서 살펴보았듯이, 2010년대 들어와 북한의 석탄 수출은 빠르게 증가했고, 수출액은 매년 12~15억 달러 정도였습니다. 따라서 이러한 상한 설정은 북한의 석탄 수출을 상당 정도 감소시킬 수 있는 조치였다고 할 수 있습니다.



결의 2321호와 관련해서는 북한이 해외 노동자 파견을 통해 외화를 벌어들이고 있다는 점에 대해 각국이 주의를 기울일 것을 촉구하는 내용이 담겼다는 점도 주목해 볼 필요가 있습니다.

이처럼 제재가 강화되었음에도 북한의 행동은 크게 달라지지 않았습니다. 2017년 하반기에도 북한은 ICBM, 즉 대륙간탄도미사일 발사 실험, 핵실험을 연이어 강행했습니다. 그리고 그때마다 유엔 안보리의 제재 수위도 한층 강화되어 갔습니다.

2017년 8월 채택된 결의 2371호에서는 북한의 석탄·철·철광석 수출을 전면 금지했습니다. 또 북한의 수산물 수출도 금지했는데, 수산물도 북한의 주력 수출품 중 하나였습니다.

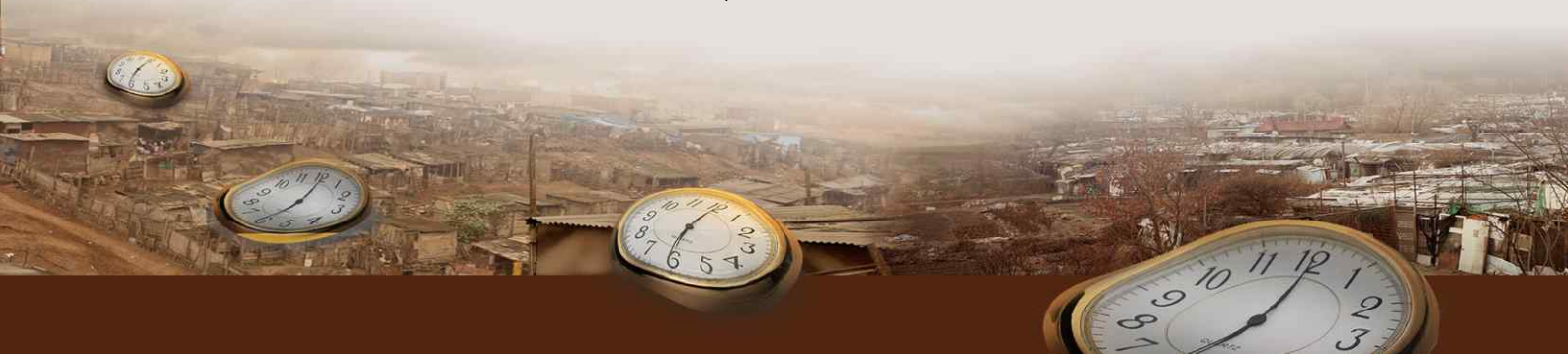
해외 노동자와 관련해서는 2321호에서 주의만 촉구했는데, 이제 구체적인 조치가 이루어졌습니다. 해외 노동자 파견 규모를 동결한 것입니다. 당시 기준으로 각국이 북한 노동자 고용 규모를 더 늘리지 못하도록 한 것입니다.

이와 함께 북한과 신규 합작사업을 시작하거나 기존 합작사업 투자 규모를 확대하는 것도 금지하였습니다. 외국 자본이 북한에 더 이상 들어갈 수 없게 한 것입니다. 지난 6주차 강의에서 북한의 경제개발구 개발 사업에 대해 살펴본 바 있는데, 이 조치로 인해 사업 추진이 어렵게 되었습니다.

북한의 6차 핵실험 이후 채택된 결의 2375호에서는 석탄에 이어 북한의 두 번째 주요 수출품인 섬유제품의 수출이 금지되었습니다. 이로써 2371호에서 수출이 금지된 석탄·철·철광석, 수산물까지 포함하면, 북한의 5대 수출 품목 모두에 대해 수출금지 조치가 취해진 것입니다. 이들 5대 품목 수출이 북한 수출에서 차지하는 비중이 80%가 넘었던 만큼, 이러한 조치는 북한 수출에 심각한 충격을 줄 수 있었습니다.

결의 2375호에서는 북한의 원유 수입량을 예년 수준으로 동결하고, 정유 제품 수입량에 대해서는 200만 배럴의 상한을 설정하였습니다.

그리고 각국이 북한 노동자에 대해 신규로 노동 허가증을 발급하지 못하게 했고, 기존에 있던 노동자의 계약을 연장하지도 못하게 했습니다. 앞서 2371호에서는 각국이 북한 노동자 고용 규모를 더 늘리지 못하도록 했다고 말씀드렸는데, 이제는 기존 노동자의 계약이 끝나면 북한 노동자 고용 규모가 줄어들게 된 것입니다.



또한 북한과의 합작사업을 120일 이내에 폐쇄하도록 하는 조치가 취해졌습니다. 역시 2371호와 비교해 보면, 2371호에서는 새로운 투자만 금지했는데, 이제는 4개월 내에 합작사업을 모두 종료하도록 한 것입니다. 2371호 채택 후 불과 한 달 만에 2375호가 채택되었는데, 전체적으로 제재의 강도는 상당히 강화되었다고 볼 수 있습니다.

마지막으로 2017년 12월 채택된 유엔 결의 2397호 내용을 보겠습니다. 이 결의에서는 특히 수입과 관련된 조치가 강화되었다는 점이 눈에 띄니다. 우선 정유 제품에 대한 수입 상한을 2375호에서 설정했던 200만 배럴에서 50만 배럴로 대폭 낮추었습니다. 이와 함께 북한이 산업용 기계류, 운송 수단, 금속류 등을 수입하는 것도 금지하였습니다. 이는 북한의 산업 생산에 지장을 줄 수 있는 조치였습니다.

이외에도 북한이 식용품, 농산품, 기계류, 전자기기 등을 수출하는 것을 금지했는데, 이들이 수출에서 차지하는 비중은 그렇게 크지 않았기 때문에 영향은 적었습니다. 북한의 해외 노동자와 관련해서는 각국이 자국 내 북한 노동자를 24개월 내에 북한으로 돌려보내도록 하는 조치가 취해졌습니다.

앞서 보신 것처럼, 이미 2375호를 통해 각국의 북한 노동자 고용 규모는 갈수록 줄어들게 되었는데, 이 조치에 의해서 이제 2019년 말 이후까지 계약 기간이 있는 노동자도 모두 2019년 말에 북한으로 돌아가게 된 것입니다.

지금까지 유엔의 대북 제재 결의내용에 대해서 살펴보았습니다. 제재가 갈수록 강화되었음을 확인할 수 있었습니다. 제재는 특히 2017년 하반기에 크게 강화되었다고 이야기할 수 있습니다.

이번에는 미국의 독자제재 내용을 간략하게 살펴보겠습니다. 미국의 제재 부과 방식은 의회의 입법 절차를 거쳐서 이루어지는 방식과 행정부의 행정명령 형태로 부과되는 방식, 이렇게 크게 두 가지로 나눌 수 있습니다.

의회의 입법 절차를 거쳐서 이루어지는 방식은 다시 제재 대상 국가들에 일반적으로 적용되는 법령과 북한을 특정하여 제정된 법령으로 나눌 수 있습니다. 이렇게 보면 총 세 가지 형태로 나뉜다고 이야기할 수도 있습니다. 이들에 대해 각각 살펴보겠습니다.



제재 대상 국가들에 일반적으로 적용되는 법령으로는 적성국교역법, 수출통제법, 국가긴급사태법 등이 있습니다. 적성국교역법은 미국이 규정한 적성국에 대해서 미국 내 자산을 동결하고, 교역을 금지하도록 한 법입니다.

북한은 2008년 적성국에서 제외되었으나, 북한 자산의 동결 상태는 그대로 유지되고 있습니다. 수출통제법은 국가안보상의 이유로 수출을 제한할 수 있다는 규정을 포함하고 있는데, 대북 수출을 제한하는 법적 기반이 되고 있습니다.

북한을 특정하여 제정된 법령으로는 2016년 제정된 북한 제재 및 정책 강화법, 2017년 제정된 제재를 통한 미국의 적성국에 대한 대응법 등이 있습니다.

이들 법령에는 직·간접적으로 북한의 대량현금 이전에 관여하는 경우 제재 대상이 된다는 규정, 북한 노동자에 의해 생산된 제품이 미국에 들어오지 못하도록 하는 규정, 북한 및 북한과 거래하는 제3국의 개인 및 단체에 대해서 행정부 판단하에 제재를 가할 수 있도록 하는 규정 등이 담겨 있습니다.

마지막으로 미국 행정부의 행정명령 형태로 부과되는 제재에 대해 보겠습니다. 이러한 행정명령은 미국의 제재 관련 법규나 유엔 안보리의 대북 제재 결의에 근거하여 이루어지게 됩니다.

행정명령 내용 중 가장 중요한 것은 세컨더리 보이콧, 즉 2차 제재입니다. 이는 북한과 거래하는 제3국의 개인·기업·은행 등을 제재할 수 있도록 한 것입니다. 이 조항으로 인해서 남한이나 중국 등의 기업, 은행은 북한과의 거래에 신중할 수밖에 없게 됩니다.

미국의 대북 제재가 유엔의 대북 제재보다도 강화된 형태를 띠고 있다는 평가도 있는데, 그러한 평가가 나오는 가장 큰 이유 중 하나가 바로 이 2차 제재입니다. 다만 아직 2차 제재가 엄격하게 집행되고 있지는 않은 것으로 보입니다.

이번 시간에는 대북 제재의 주요 내용에 대해 살펴보았습니다. 다음 시간에는 대북 제재가 북한경제에 미치는 영향에 대하여 살펴보겠습니다.



8-2 대북 제재가 북한경제에 미치는 영향

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 대북 제재의 주요 내용에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 대북 제재가 북한경제에 미치는 영향에 대하여 살펴보겠습니다.

대북 제재는 북한경제에 어떠한 영향을 미치고 있을까요? 이를 확인하기 위해서는 먼저 제재 효과가 발생하는 경로부터 살펴볼 필요가 있습니다. 그림은 유엔의 대북 제재 효과가 발생하는 경로를 나타낸 것입니다.

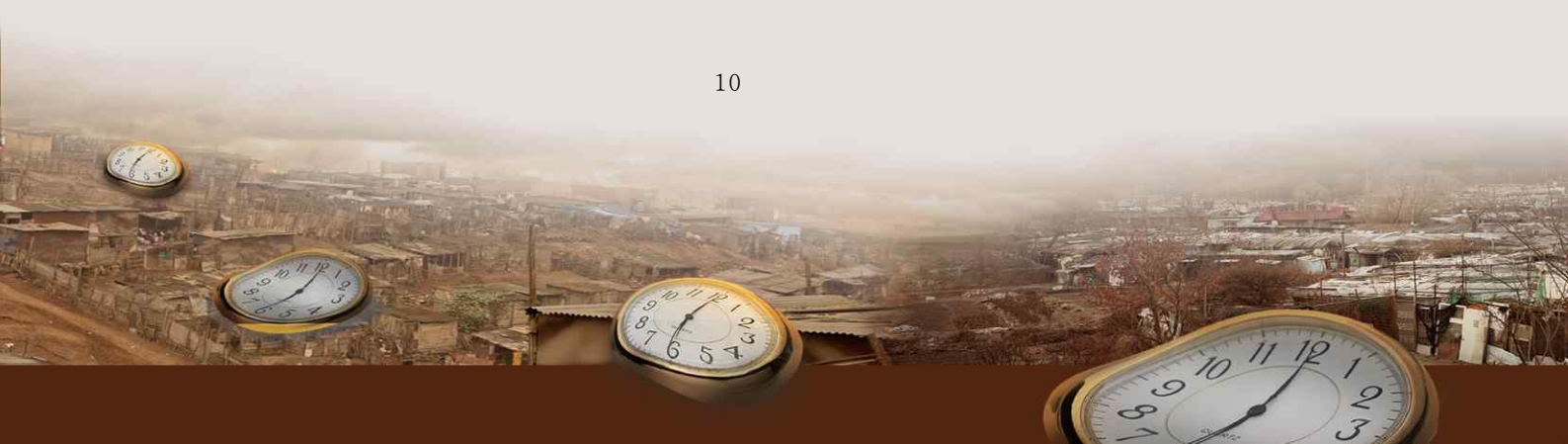
대북 제재로 인해 북한의 수출과 수입은 감소했고, 해외 파견 노동자 규모도 줄어들었습니다. 그리고 다른 국가의 기업이 북한과 합작사업도 할 수 없게 되었습니다. 이러한 변화는 몇 가지 경로를 통해 북한경제에 부정적인 영향을 초래하게 됩니다.

주요 수출 품목의 수출이 금지되면 산업 생산이 위축되고 외화 수입이 감소하게 됩니다. 또 석유 수입 상한을 설정하고, 산업용 기계류, 운송 수단, 금속류 등의 수입을 금지한 것은 산업 생산을 위축시키고 시장 거래도 위축시킬 수 있습니다.

그리고 해외 노동자 파견 규모를 축소하다가 2년 후에는 파견이 중단되도록 한 것은 북한 당국의 외화 수입 감소로 이어지게 됩니다. 마지막으로 합작사업의 중단은 산업 생산을 위축시키고 외화 수입도 감소시키게 됩니다.

종합해 보면, 대북 제재로 인해 북한의 시장 거래와 산업 생산이 위축되고 외화 수입도 줄어들게 되는데, 그에 따른 부정적 영향은 주민들에게만 돌아가지 않습니다. 그림처럼 중간 관료, 권력층, 국가기관에서 최고 권력자까지 모든 계층에서 경제적 편익이 감소하는 것을 경험하게 됩니다.

지금까지 말씀드린 것은 이론적인 내용입니다. 그렇다면 실제로는 대북 제재 이후 북한경제에 어떠한 변화가 나타났을까요?



제재 내용 중에서 가장 중요하다고 할 수 있는 수출과 수입 관련 사항을 중심으로 살펴보도록 하겠습니다. 국경봉쇄가 이루어진 2020년 이후에 대해서는 뒤에서 살펴보기로 하고, 여기서는 2019년까지의 상황을 중심으로 보도록 하겠습니다.

지난 6주차 강의에서 2000년대 이후 북한의 대외경제 관계를 강의하면서, 김정은 집권 초기 북한의 무역은 빠르게 증가하다가, 2013년~2014년을 정점으로 감소하는 양상을 나타냈다는 것을 확인한 바 있습니다. 이러한 양상은 대북 제재가 강화된 2016년 이후 한층 가속화되었습니다,

그런데 제재의 충격이 곧바로 나타나지는 않았습니다. 그림은 2014년 이후 북한의 무역 추세를 나타낸 것입니다. 포괄적 제재가 처음 이루어진 2016년을 보면, 수출과 수입 모두 전년도에 비해 증가한 것을 알 수 있습니다. 일단 수입과 관련해서는 제재가 이루어지지 않은 만큼, 수입이 전년과 비슷한 수준인 것은 이상할 게 없습니다.

그런데 수출 부문에 대해 제재가 이루어졌음에도 불구하고 수출이 줄어들지 않은 것은 왜일까요? 앞서 말씀드린 것처럼 민생 목적의 수출에 대해 예외를 인정해주는 조항이 있었고, 이것이 남용되었기 때문이라고 볼 수 있습니다.

수출이 줄어드는 것은 2017년부터입니다. 2017년에는 전년도에 비해 10억 달러 이상 수출이 줄어 들었습니다. 유엔 결의 2321호에 의해서 석탄 수출에 상한이 설정된 것이 영향을 미친 결과라고 보시면 되겠습니다. 2016년과 2017년을 비교해 보면, 광업의 수출이 8억 달러 정도 줄어들었고, 다른 산업의 수출은 큰 변화가 없었습니다.

2018년에는 수출액이 2억 4,000만 달러로 크게 줄어들었습니다. 제재 강화 이전인 2014년, 2015년 수출액 32억 달러, 27억 달러와 비교하면 1/10에도 못 미치는 수준입니다.

앞서 보신 것처럼 2017년 하반기에 북한의 5대 수출 품목이라 할 수 있는 석탄, 철, 철광석, 수산물, 그리고 의류의 수출이 전면 금지된 결과라고 할 수 있겠습니다. 2019년에도 수출은 2억 8,000만 달러로 크게 회복되지 못하고 있습니다.



이번에는 수출에 대해서 좀 더 구체적으로 보겠습니다. 그림은 북한의 산업별 대중 수출 추세를 나타낸 것입니다. 앞서 말씀드렸듯이, 광업의 경우 석탄 수출에 상한이 설정되어 2017년 크게 감소했고, 2018년부터 석탄, 철광석 등의 수출이 전면 금지됨에 따라 수출 규모가 다시 한번 크게 줄어들었습니다. 2018년 이후에는 광업 수출이 사실상 중단된 상태라고 볼 수 있습니다.

제조업의 경우에는 수출이 2018년부터 크게 줄어들었는데, 이는 제조업 부문의 주력 수출품인 의류 수출이 금지된 영향이 2018년부터 본격적으로 나타났기 때문이라고 보시면 되겠습니다.

이렇게 제재 강화에 따른 수출 감소 영향은 주로 광업과 경공업 부문에서 나타났습니다. 한국은행의 추계 결과를 보면, 북한의 광업 부문 성장률은 석탄 수출 상한이 설정된 2017년에는 -11%를 기록했고, 석탄, 철광석 등 광물에 대한 수출금지 조치가 시행된 2018년에는 -17.8%를 기록했습니다. 경공업 부문의 경우에는, 의류 수출이 금지된 2018년 -2.6%를 기록했습니다.

그런데 2017년까지 의류 수출 규모가 수억 달러에 달하고 있었다는 점을 생각하면, 의류 수출금지가 북한경제에 미친 영향은 예상보다 적어 보입니다. 그 원인은 무엇일까요?

일단 의류 수출이 주로 위탁가공 형태로 이루어져 수출 규모에 비해 실제 북한에서 생산되는 과정에서 발생하는 부가가치는 크지 않았다는 점을 생각해 볼 수 있습니다. 이와 함께 수출 대신 내수용 생산이 증가되었을 가능성과 위탁가공을 통한 밀수출이 지속되었을 가능성 등을 고려해 볼 수 있습니다.

수출 감소는 외화 수입의 급감으로 이어졌습니다. 이는 북한의 수입 감소로 이어질 수도 있었고, 무역적자 확대에 의해 북한 외화보유고가 빠르게 줄어드는 결과로 이어질 수도 있었는데, 결과는 후자였습니다. 이에 관해서는 뒤에서 수입 금지 관련 내용과 종합하여 다시 살펴보겠습니다.

그렇다면 제재 강화 이후 수출산업과 수출품 구성에는 어떠한 변화가 나타나고 있을까요? 이 표는 제재 강화의 영향이 본격적으로 나타나기 직전인 2016년과 제재 강화 영향이 나타난 2019년 북한 제조업 부문의 10대 수출산업을 비교해 놓은 것입니다.



2016년에는 의류 산업이 수출의 60% 가까이 차지했습니다. 그다음으로 음식료 산업이 21.4%, 비철금속 5.7%, 철강 4.6% 순이었습니다. 의류, 음식료, 비철금속, 철강, 이 네 가지 산업을 합하면 90%가 넘습니다. 의류를 중심으로 이 네 가지 산업에서 수출이 거의 다 이루어졌던 것입니다.

그런데 2019년에는 상황이 크게 달라졌습니다. 2016년에는 10대 수출산업에 포함되지 않았던 정밀기기 산업이 수출 1위 산업으로 부상하였습니다. 그다음으로 기타 제조업, 철강, 가죽·신발 산업의 비중이 높습니다.

참고로 철강의 경우, 수출 중 가장 비중이 큰 선철의 수출은 중단되었지만, 합금철의 대중 수출은 계속 이루어져 3위를 기록했습니다. 중국이 합금철은 제재 대상이 아니라고 판단하고 있었던 것 같습니다.

앞서 표에서 보신 것처럼, 정밀기기 산업이 수출 1위를 기록하긴 했지만, 2016년 수출 1위 산업인 의류 산업의 수출액에 비하면 수출액이 10% 조금 넘는 수준에 불과합니다. 수출금지 조치 이후 기존 주력 수출품을 충분히 대체할 수 있는 수출상품이 발굴되지는 못하였던 것입니다. 물론 그러기에는 시간이 충분치 않았다는 점도 감안할 필요는 있겠습니다.

참고로 하나 더 말씀드리면, 정밀기기 산업의 주요 수출품은 휴대용 시계의 무브먼트라는 부품과 전시기구·모형입니다. 이들 품목은 정밀기기 산업으로 분류되어 있긴 하지만, 높은 수준의 기술을 요구하는 품목은 아닙니다. 산업 분류만 놓고 보면 제재 강화 이후 북한이 첨단 산업 분야 제품을 수출하는 데에 적극적으로 나선 것으로 보일 수도 있지만, 실제로는 그렇지 않습니다.

이번에는 수입을 보겠습니다. 대북 제재 강화가 수입에 미친 영향은 수출에 비해서 적었습니다. 수출에 비해 수입에 대한 제재가 상대적으로 제한적으로 이루어졌기 때문입니다. 그럼 제재 강화 이후 북한의 수입에는 어떠한 변화가 나타났을까요?

앞서 보았던 그림입니다. 수입은 수출과 달리, 2017년에도 예년과 비슷한 수준을 기록하다가 2018년 크게 감소하고 있습니다. 이는 앞서 제재 내용을 보실 때 확인하신 것처럼, 수입 관련 제재 조치는 수출 관련 조치보다 늦은 2017년 하반기부터 이루어졌고, 그 여파가 2018년부터 나타나고 있기 때문입니다.



그런데 감소폭을 보시면, 수출이 예년의 1/10 수준으로 줄어든 것과 달리, 수입은 예년의 70% 정도를 유지하고 있습니다. 이는 수출 부문에서는 주요 수출 품목 대부분에 대해 제재가 가해진 반면, 수입 부문에 대한 제재는 자본재 위주로 제한적으로만 이루어졌기 때문입니다.

수입에 대해 좀 더 자세히 살펴보겠습니다. 그림은 2015년부터 2019년까지 북한의 대중 수입을 사용 용도별로 분류해 놓은 것입니다. 즉 수입되는 품목이 어떠한 용도로 사용되는가에 따라 수입을 분류해 놓은 것입니다. 제재 영향이 본격화된 2018년 이후 어떠한 변화가 나타났는가에 주목해서 보겠습니다.

일단 자본재부터 보면, 그 이전에는 수입 규모가 5억 달러 내외 수준이었는데, 0.2~0.3억 달러로 급격하게 감소했습니다. 제재가 자본재에 집중된 만큼, 이는 당연한 결과라고 볼 수 있습니다. 수입이 금지된 산업용 기계류, 운송 수단 중 상당 부분은 자본재에 해당합니다.

자본재를 제외하면, 1차 상품과 중간재, 소비재의 수입 규모는 크게 변하지 않았습니다. 1차 상품 수입 규모는 3억 달러대 후반으로 예년보다 오히려 약간 증가했습니다. 중간재 수입 규모는 연도마다 차이가 있는데, 2018년에는 예년보다 줄어들었고, 2019년에는 비슷한 수준으로 볼 수 있습니다. 소비재 수입 역시 예년과 비슷한 수준입니다.

자본재는 제재 강화 이후 거의 수입이 이루어지지 않고 있는데, 그 영향은 아직 심각한 수준은 아닐 것으로 판단됩니다. 자본재는 재화의 특성상 단기보다는 중장기적으로 미치는 영향이 크기 때문입니다.

단기적으로는 기존 설비를 적절히 활용한다면 생산에 심각한 영향이 발생하지는 않을 것입니다. 하지만 갈수록 그 영향은 커질 수밖에 없습니다. 북한이 기계의 국산화를 추진하고 있긴 하지만, 현실적으로 수입을 대체하는 데에는 한계가 있을 것으로 보입니다.

이번에는 중간재를 세분해서 보겠습니다. 그림은 중간재 수입액 추이를 나타낸 것인데, 1차 상품도 포함하고 있습니다. 중간재와 1차 상품의 용도가 비슷하기 때문에 이렇게 합산해서 나타냈습니다. 그림을 보시면, 제재 강화 이후 부품을 제외하고는 중간재 수입이 예년 수준을 유지하거나 오히려 증가하고 있음을 알 수 있습니다.



부품의 경우, 제재 대상에 해당하는 품목이 많아 수입 규모가 예년의 1/3 이하로 줄었습니다. 원유 수입 상한을 설정한 것이나 금속제품 수입을 금지한 것은 중간재 수입 규모에 영향을 미칠 수 있는 요소였는데, 결과적으로 그 영향은 그리 크지 않았습니다.

원유 수입 상한 설정 이후 연료 수입 규모는 다소 줄어들고 있지만 크게 감소하지는 않았습니다. 또 금속제품 수입이 금지되었음에도 산업용 소재 수입 규모는 예년과 크게 차이하지 않습니다. 아마도 수입이 금지되지 않은 다른 품목들의 수입이 늘었기 때문일 것입니다.

자본재와 달리 중간재는 수입이 줄어들면 단기적으로도 산업 생산에 영향을 미칠 수 있습니다. 따라서 제재 강화로 수출이 줄어들면 중간재 수입도 줄어들어, 북한 산업 생산이 단기적으로도 영향을 받을 수 있었습니다.

하지만 제재 강화 이후에도 북한의 중간재 수입은 대체로 예년 수준으로 이루어졌습니다. 대체로 제재가 북한경제에 미친 영향은 예상보다 적었던 것으로 평가되고 있는데, 중간재 수입이 정상적으로 이루어진 것은 제재 영향이 적었던 주요인 중 하나로 볼 수 있습니다.

흥미로운 부분은 석탄 다음으로 수출 규모가 컸던 의류의 수출이 금지되었음에도 산업용 소재의 수입 규모가 크게 줄어들지 않았다는 것입니다. 지난 5주차 강의에서 말씀드렸듯이, 북한의 의류 수출은 대부분 위탁가공 형태로 이루어졌습니다. 중국에서 중간재를 수입해서 가공해 다시 중국으로 수출하는 형태였던 것입니다.

따라서 의류 수출이 금지되었으니 섬유·직물류 중간재 수입도 크게 줄어들어야 했는데, 실제로 보면 제재 강화 이후 크게 줄어들지 않았습니다. 왜 줄어들지 않았을까요? 내수용 의류 생산이 증가했을 가능성도 있고, 위탁임가공 형태로 중국으로의 의류 밀수출이 이루어졌을 가능성도 있는데, 정확한 이유는 알 수 없습니다.

이번에는 소비재를 보겠습니다. 그림은 2015년부터 2019년까지 북한의 소비재 수입액 추이를 세부 항목별로 나타낸 것입니다.



보시면 내구 소비재 수입은 2018년 이후 크게 감소했는데, 예년에 비해 20%~30% 수준으로 줄어 들었습니다. TV, 냉장고와 같은 가전제품이 제재 대상에 해당되었기 때문입니다. 그런데 나머지 가정용 음식료품, 준내구 소비재, 비내구 소비재의 수입 규모는 제재 영향을 받지 않았음을 알 수 있습니다. 이들은 오히려 2018년 이후 수입 규모가 증가하는 양상을 보이고 있습니다.

이처럼 제재 강화 이후에도 가전제품과 같은 일부 품목을 제외하면 소비재의 수입이 줄어들지 않은 것은 제재 강화가 주민 생활에 미치는 부정적 영향을 줄이는 결과로 이어졌다고 할 수 있습니다.

지금까지 말씀드린 내용을 정리해서 수입 금지가 북한경제에 미친 영향에 대해 말씀드리겠습니다. 수입 금지에 따른 산업 생산 위축은 당초 예상보다 적었다고 할 수 있습니다. 생산 감소는 단기적으로는 중간재 수입 감소로 인해 나타날 수 있는데, 북한의 중간재 수입 규모가 크게 줄어들지 않았기 때문입니다.

수입 금지가 시장 거래에 미친 영향도 심각하지는 않았던 것으로 보입니다. 시장 거래 위축은 우선 소비재 수입 감소에 의해서 나타날 수 있는데, 소비재는 가전제품 등 일부 품목을 제외하면 오히려 수입이 증가하는 양상을 보였습니다. 또 앞서 본 것처럼 중간재 수입도 크게 줄지 않아, 내수용 상품 생산도 크게 위축되지 않았던 것으로 보입니다.

여기까지만 본다면, 제재 강화가 수출과 수입 감소를 통해 북한경제에 미친 영향은 당초 예상보다 적었다고 평가할 수 있습니다. 그런데 이와 함께 외화보유고 측면에 대해서도 함께 살펴볼 필요가 있습니다.

지난 5주차 강의에서 말씀드린 바 있는데, 북한은 매년 10억 달러 내외 수준의 무역적자를 기록했고, 다른 여러 경로를 통해 외화를 획득하여 적자를 메꿔 왔습니다. 그런데 2017년부터 수출이 줄어드는 가운데 수입 규모는 상대적으로 적게 줄어들다 보니, 무역적자 규모가 빠르게 증가했습니다.

그림을 보시면, 무역적자 규모는 2017년에는 20억 달러, 2019년에는 27억 달러에 이르고 있습니다. 10억 달러 내외 수준이던 예년보다 10억~20억 달러 정도 무역적자 규모가 커진 것입니다.



여기에 더해 북한의 해외 노동자 파견 등도 금지되어 있음을 고려하면, 대북 제재로 인해 북한의 외화보유고는 줄어들었을 것으로 보입니다.

앞서 수출과 관련해 말씀드리면서 수출이 급감한 상황에서 수입 감소로 이어질 수도 있었고, 무역적자 확대로 인해 북한 외화보유고가 빠르게 줄어드는 결과로 이어질 수도 있었는데, 결과는 후자였다고 했습니다. 그럼 왜 북한 당국은 수입을 줄이기 위한 조치는 취하지 않은 걸까요?

그건 결국 경제 상황이 빠르게 악화될 것을 피하기 위해서였을 것으로 짐작해 볼 수 있습니다. 제재 대상이 아닌 중간재와 소비재의 수입도 무역적자를 고려해 제한할 경우, 생산과 소비 모두 악화될 우려가 있었기 때문입니다. 북핵 협상이 단기간 내에 마무리되리라는 낙관적 전망도 영향을 줄 수 있다고 생각됩니다.

문제는 외화보유고가 줄어드는 상황을 북한이 장기간 버텨내기 어려웠다는 것에 있습니다. 북한이 얼마만큼의 외화를 보유하고 있는지는 알기 어렵습니다. 다만 최근 연구에 따르면 2018년 말을 기준으로 북한의 외화보유고는 25~58억 달러로 추정됩니다. 2019년에는 무역적자 규모가 컸으니, 2019년 말 기준으로 보면 외화보유고는 이보다도 크게 줄었을 것입니다.

바꿔 말하면, 제재 대상이 아닌 중간재와 소비재의 수입 규모를 유지하는 북한 당국의 정책 기조는 단기적으로는 제재의 충격을 최소화하는 것에 효과적이었지만, 지속가능하지는 않았다고 할 수 있습니다.

따라서 코로나라는 변수가 발생하지 않은 가운데 제재 상황이 장기화되었다면, 북한 당국은 수년 내에 중간재와 소비재 수입에 대해 제한할 수밖에 없었을 것이고, 북한경제에 미치는 제재의 충격은 갈수록 커졌을 가능성이 높습니다. 이렇게 본다면, 2018년~2019년 상황만을 놓고 제재의 영향이 크지 않았다고 평가하는 것은 선부르다고 할 수 있습니다.

제재와 관련해 북한의 제재 회피에 대해서도 간략히 말씀드릴 필요가 있을 것 같습니다. 북한은 제재를 회피해 경제적 편익을 얻고자 다양한 시도를 해왔습니다. 유엔 안전보장이사회 산하에 있는 대북 제재위원회는 이러한 현상이 발생하지 않는지 감시하고 있으며, 매년 전문가 패널 보고서를 통해 그 실태를 공개하고 있습니다. 그 내용을 중심으로 살펴보겠습니다.



우선 북한은 석탄 수출이 금지된 이후에도 지속해서 석탄을 밀수출해 온 것으로 보입니다. 보고서에 따르면 2019년에는 370만 톤, 2020년에는 250만 톤 이상의 석탄을 밀수출한 것으로 추정됩니다. 참고로 석탄 수출에 제한이 가해지기 이전에 북한은 1,500만~2,000만 톤 정도의 석탄을 수출해 왔습니다.

북한은 어업권 판매도 지속하고 있는 것으로 보입니다. 북한의 어업권 거래는 유엔 결의 2397호에 의해서 금지된 바 있지만, 중국 어선들에게 계속 판매하고 있습니다. 이를 통해 북한이 벌어들이는 외화 수입 규모는 1억 달러를 상회할 것으로 추정됩니다.

북한은 해외 금융기관에 대한 사이버 공격에도 나서고 있습니다. 북한은 여러 국가의 은행 계좌와 암호화폐 탈취를 시도해 온 것으로 보입니다. 2015년 이후 지금까지 20억 달러 이상에 대해 탈취를 시도한 것으로 보이는데, 그 가운데 실제로 탈취한 것은 10~20% 정도인 것으로 추정됩니다. 북한 입장에서 이는 결코 적은 금액이 아닙니다. 그렇지만 수출 감소로 인한 외화 수입 감소분을 보충하기에는 충분치 않아 보입니다.

이외에도 북한은 모래 수출, 의류 임가공 밀수출, 군사협력, 건설사업 등을 통해 외화를 벌어들여 하고 있습니다. 그러나 이를 통해 벌어들이는 외화 규모가 크지는 않을 것으로 판단됩니다. 북한의 주요 외화벌이 수단 중 하나였던 해외 파견 노동자의 경우도 유엔 결의내용대로 2019년 말까지 대부분 귀국한 것으로 보여, 이제 외화벌이에 큰 도움은 되지 않고 있을 것으로 보입니다.

북한은 이처럼 여러 형태로 외화벌이에 나서고 있을 뿐만 아니라, 수입 금지 품목의 수입에도 나서고 있습니다. 대표적인 것이 정제유입니다. 패널 보고서에 따르면 북한의 정제유 밀수입 규모는 유엔 결의 2397호의 수입 상한을 상회하고 있는 것으로 추정됩니다. 북한의 정제유 밀수입에 사용되는 것으로 추정되는 수송선박의 저장탱크 크기로 추정해 보면 그중 1/3만 채운 채 운행한다고 해도 수입 상한을 크게 초과하게 되기 때문입니다.

정리하면, 북한은 다양한 방법으로 유엔 제재 회피를 시도해 온 것으로 보입니다. 그러나 이렇게 해서 북한이 벌어들이는 외화 규모는 제재로 인한 외화 수입 감소분을 만회하기에는 크게 모자랍니다. 정제유 밀수입의 경우에는 경제가 돌아가는 것에 도움은 되겠지만, 외화벌이 시도까지 종합해서 보면, 제재 회피가 북한경제에 미치는 영향은 제한적일 것으로 판단됩니다.

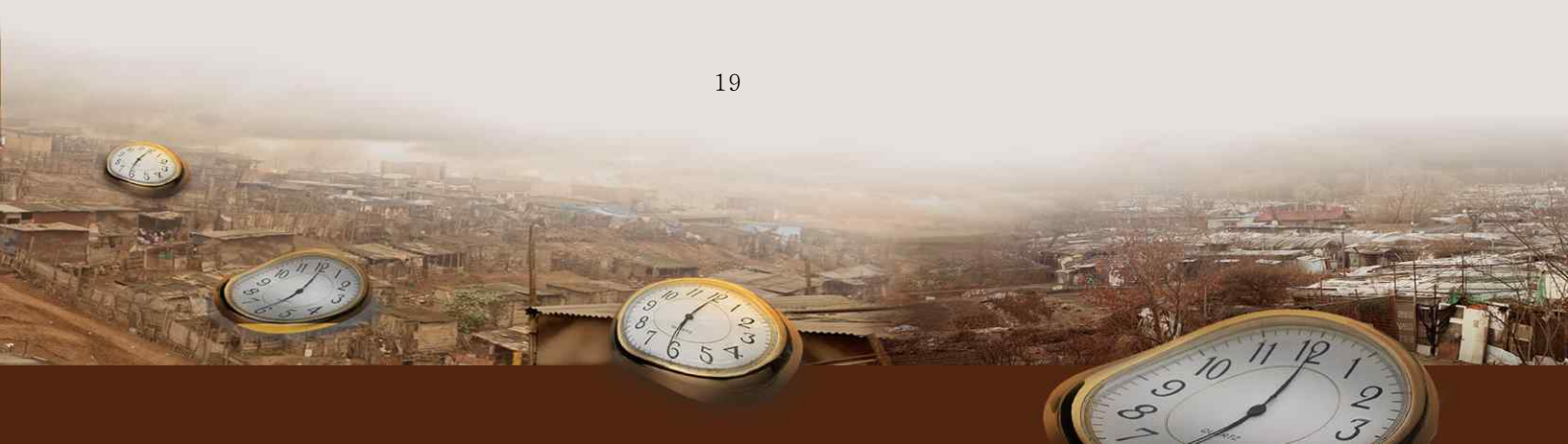




북한경제의 어제와 오늘

홍제환 교수

이번 시간에는 대북 제재가 북한경제에 미치는 영향에 대해 살펴보았습니다. 다음 시간에는 국경 봉쇄 이후의 북한경제에 대하여 살펴보겠습니다.



8-3 국경봉쇄 이후의 북한경제

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 대북 제재가 북한경제에 미치는 영향에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 북한이 코로나 유입을 막기 위해 국경을 봉쇄한 이후, 즉 2020년 이후의 북한경제에 대하여 살펴보겠습니다.

우선 무역 규모의 변화를 보겠습니다. 2020년 북한의 수출은 9,000만 달러, 수입은 7억 7,000만 달러였습니다. 2019년 수출 2억 8,000만 달러, 수입 29억 7,000만 달러와 비교하면, 수출은 1/3, 수입은 1/4 수준으로 줄어든 것입니다. 2021년의 경우, 수출은 8,200만 달러, 수입은 6억 3,000만 달러로 더 줄어 들었습니다.

국경봉쇄 이후 수출이 많이 줄어들긴 했지만, 사실 수출 감소는 큰 의미는 없습니다. 이미 제재 강화로 인해 2017년~2019년에 걸쳐 예년의 10% 이하 수준으로까지 줄어들었던 만큼, 거기서 더 줄어든다고 해도 경제에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없기 때문입니다.

반면, 국경봉쇄 이후 수입에서 나타난 변화에 대해서는 주목해 볼 필요가 있습니다. 가장 중요한 변화는 중간재와 소비재의 수입도 급감했다는 점입니다. 제재 강화 이후에는 자본재 수입만 크게 감소했었는데, 국경봉쇄 이후에는 자본재뿐만 아니라 중간재와 소비재의 수입도 크게 줄어든 것입니다.

중국으로부터의 수입을 분석해 보면, 2020년 중간재 수입 규모는 2019년의 18.3% 수준입니다. 특히 플라스틱, 철강, 비료 등 산업용 소재는 수입 규모가 85.8% 줄어들었습니다. 이렇게 되면 농업, 건설업, 제조업, 그중에서도 특히 경공업의 생산에 차질이 빚어질 수밖에 없습니다.

소비재의 수입 규모 역시 2019년의 1/5에 불과했습니다. 제재 강화 이후에는 내구 소비재 수입만 줄어들었는데, 이제는 내구 소비재는 물론, 음식료품, 준내구·비내구 소비재의 수입도 크게 감소한 것입니다.



이렇게 소비재 수입이 감소하면 시장 거래가 위축될 수밖에 없습니다. 북한 시장에서 유통되는 상품 중 상당 비중을 수입품이 차지하고 있기 때문입니다. 이에 따라 시장 거래가 감소하고, 수입 의존도가 높은 품목을 중심으로 가격이 상승하는 등의 현상이 나타나고 있습니다.

그림은 사탕가루, 맛내기 즉, 조미료, 콩기름 등 수입 의존도가 높은 주요 식료품의 가격 추이를 분기별로 제시한 것입니다. 보시면 제재 강화 이후에도 가격이 안정적인 상태를 유지해 오다가, 국경봉쇄가 이루어진 2020년 하반기부터 가격이 빠르게 상승하는 양상이 나타나고 있습니다.

가장 크게 변한 사탕가루를 보면, 1kg 가격이 5,000원 정도로 유지되다가, 2020년 4사분기 2만원대로 크게 오른 뒤 계속 높은 수준을 유지하고 있습니다.

이렇게 중간재 공급 부족으로 인해 생산이 줄어들고, 소비재 공급 부족으로 인해 시장 거래가 위축되고 물가가 상승하면, 주민들의 경제 상황은 더 좋지 않아질 수밖에 없습니다. 이 때문에 북한경제 연구자들은 대부분 제재 강화보다 국경봉쇄 조치가 북한경제에 더 심각한 영향을 주고 있다고 평가하고 있습니다. 그리고 이러한 충격 속에서 북한경제는 상당한 어려움에 직면해 있을 것으로 추정됩니다.

더욱이 북한 당국은 코로나 확산을 막기 위해 주민들의 시장 활동을 제한하는 조치를 취하기도 했습니다. 이는 북한 주민들의 생활을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용했을 것으로 판단됩니다.

앞서 북한이 국경을 봉쇄하는 조치를 단행한 이후 상황은 제재 상황이 장기화될 경우와 유사하다고 말씀드렸습니다. 코로나 상황이 벌어지지 않았더라도 북한은 수년 내에 국경봉쇄에 준하는 상황에 직면했을 가능성이 높습니다. 제재 초기에는 중간재와 소비재 수입을 제한하지 않았지만, 제재가 장기화될수록 외화 사정이 악화되어 수입을 제한하게 될 수밖에 없기 때문입니다.

이러한 점을 고려해 보면, 코로나가 발생하지 않았다면 북한이 수입을 점차 제한하는 상황이 발생할 수 있고, 제재가 북한경제에 미치는 영향에 대한 평가 또한 달라지지 않았을까 하는 생각이 듭니다.

이번 시간에는 국경봉쇄 이후의 북한경제에 대해 살펴보았습니다. 다음 시간에는 북한경제의 향후 전망은 어떠한가에 대하여 살펴보겠습니다.



8-4

북한경제 전망

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 국경봉쇄 이후의 북한경제에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 북한경제 전망에 대하여 살펴보겠습니다.

현재 코로나 국면이 지속되고 있지만, 계속해서 강력한 형태의 국경봉쇄를 지속할 만한 상황은 아닌 것으로 보이므로, 점진적으로 코로나 국면이 마무리된다는 전제하에서 논의를 진행하겠습니다. 또 현재 제재 상황이 지속되고 있지만, 제재가 종료된 이후에 대해서도 함께 논의해 보도록 하겠습니다. 일단 제재 하에서 코로나 국면이 유지되는 상황부터 보겠습니다.

코로나 국면하에서 북한은 무역 규모를 다소 늘리더라도, 무역에 대한 통제 기조는 유지할 것으로 보입니다. 지금까지 신중하게 접근해 왔다는 점을 고려할 때, 앞으로도 시급한 중간재나 소비재를 중심으로 수입을 늘려나갈 것으로 보이며, 무역을 전면 재개하는 등 과감한 조치를 취할 가능성은 높지 않다고 판단됩니다.

그런데 코로나 국면이 종료된다고 해도 무역 규모를 코로나 이전 수준으로 돌려놓기는 쉽지 않을 것으로 예상됩니다. 가장 큰 이유는 외화보유고가 충분치 않다는 것에 있습니다.

기존 주력 수출품의 수출 규모를 대체할 수 있는 새로운 수출상품 발굴이 쉽지 않은 상황에서 중간재와 소비재 수입을 늘리게 되면, 다시 외화보유고가 빠르게 감소하게 됩니다. 그런데 현재의 외화보유고로는 이러한 상황을 장기간 버티기 어려워 보입니다. 그렇다고 중간재와 소비재 수입을 계속해서 제한하기도 쉽지 않습니다. 이 경우 생산과 소비가 갈수록 위축될 것이기 때문입니다.

이처럼 대북 제재가 지속되는 한 북한은 경제안정과 외화보유고 확보 사이에서 딜레마 상황에 놓일 수밖에 없을 것으로 보입니다. 그렇다면 북한이 이러한 딜레마를 극복하는 방법은 있을까요? 아마도 현재 추진하고 있는 것과 같이 자립경제를 실현하는 수밖에 없을 것입니다.



문제는 북한의 경제 역량이나, 기술 수준, 자원 보유 상황 등을 종합적으로 고려할 때, 자립경제 실현은 현실적으로 달성하기 어려운 목표로 보인다는 것에 있습니다. 바꿔 말하면, 대북 제재가 지속되는 상황에서는 북한의 돌파구 마련이 쉽지 않아 보입니다.

그렇다면 제재가 해제된 이후에는 어떨까요? 아마도 북한 무역 규모는 빠르게 회복될 것입니다. 무역 규모는 결국 수출 규모에 의해서 결정될 것으로 보이니 수출을 중심으로 말씀드리겠습니다.

현재 북한의 여건을 고려하면, 제재 해제 이후에도 일정기간 동안 북한의 수출은 제재 강화 이전과 마찬가지로 석탄과 의류를 중심으로 이루어질 가능성이 커보입니다. 석탄의 경우에는 다양한 변수가 있어 수요가 어떻게 변할지 예측하기 쉽지 않습니다.

중국경제의 성장세가 둔화되고 있고, 중국 내에서 환경 문제에 대한 인식이 강화되고 있는 것은 부정적인 요소입니다. 반면 환경 문제를 고려해 중국 내에서 석탄 생산이 억제되고 있는 것은 수출 증대에 긍정적인 요소라고 할 수 있습니다.

의류의 경우에는 제재 해제 이후 위탁임가공 방식의 수출이 지속될 것으로 예상됩니다. 제재 이전에는 주로 중국과 교역을 했는데, 제재 해제 이후 남한, 일본 등과 관계가 개선되면 이들 국가로부터도 수요가 발생할 수 있고, 그렇게 되면 수출 규모가 크게 늘어날 가능성도 있습니다.

또한 전자제품 등으로 위탁가공 분야를 넓혀나간다면 위탁임가공 방식의 수출은 더욱 증대될 수 있을 것입니다. 관건은 북한의 임금경쟁력이 얼마나 유지될 수 있는가인데, 적어도 일정기간 동안은 위탁임가공을 통한 수출 증대가 가능할 것으로 예상됩니다. 그리고 수출이 증가하면 외화 수급 상황이 개선됨에 따라 수입도 회복될 것으로 예상됩니다.

이렇게 본다면, 제재 해제 이후 북한 무역은 적어도 제재 이전 수준을 회복할 수 있을 것으로 전망됩니다. 그리고 이는 제재 강화 이후 크게 위축되어있는 북한경제 회복에 큰 도움이 될 것으로 보입니다.



경제 상황의 호전은 북한경제가 개혁적인 방향으로 나아가는 것에 도움이 될 것입니다. 지난 4주 차 강의에서 살펴본 것처럼, 김정은 시대 북한은 개혁적인 정책들을 시행하다, 제재 강화로 경제가 어려워지자 경제에 대한 통제와 관리를 강화해 왔습니다. 따라서 제재 해제 이후 경제 상황이 좀 더 나아진다면, 다시 개혁적인 방향으로 나아가고, 시장화도 촉진될 가능성이 있다고 판단됩니다.

김정은 시대 초반 북한경제가 안정적 성장을 보인 이유로는 시장화의 진전, 대외경제 관계의 확대, 국영 부문의 재건 등을 들 수 있습니다.

그런데 제재 해제 이후 대외경제 관계가 다시 확대되면, 말씀드린 것처럼 개혁과 시장화가 진전되면서, 다시 김정은 시대 초반 안정적 성장을 보였던 경제 환경이 만들어질 수도 있다고 생각합니다. 물론 제재가 해제되고 이러한 변화가 나타나기까지는 많은 시간과 노력이 필요할 것입니다. 북핵 문제가 잘 해결되어, 북한경제가 이러한 변화와 회복의 길로 나아갈 수 있는 계기가 마련되면 좋겠습니다.

이번 강의에서 학습한 내용을 정리해 보겠습니다. 가장 먼저 대북 제재에 어떠한 내용이 담겨 있는가에 대해서 살펴보았습니다. 유엔 제재의 경우, 맞춤형 제재에서 2016년부터 포괄적 제재로 성격이 바뀌었다고 말씀드렸습니다. 또한 2016년 이후 포괄적 제재가 수차례 이루어졌는데, 갈수록 제재의 강도가 강화되었다는 점도 확인했습니다.

특히 2017년 하반기 들어와 제재의 수위가 한층 높아졌습니다. 유엔 결의 2371호와 2375호에 의해서 북한의 5대 수출품이라 할 수 있는 석탄·철·철광석, 수산물, 의류의 수출이 금지되었습니다.

또한 북한의 석유 수입에 상한이 설정되었고, 북한이 기계류, 운송 수단 등 자본재를 수입하는 것도 금지하였습니다. 북한의 주요 외화벌이 수단 중 하나인 해외 노동자를 2019년 말까지 모두 철수 시키도록 하는 조치, 그리고 북한과의 합작사업을 금지하는 조치도 있었습니다.



미국 제재에 대해서는 간략하게 살펴보았습니다. 미국의 제재 부과 방식은 의회의 입법 절차를 거치는 방식과 행정부의 행정명령 형태로 부과되는 방식이 있다고 말씀드렸습니다. 또 가장 중요한 것은 북한과 거래하는 제3국의 개인·기업·은행 등도 제재할 수 있도록 하는 2차 제재, 즉 세컨더리 보이콧 규정이며, 이러한 조항이 있기에 미국의 제재가 유엔 제재보다 더 강력하다는 평가가 있다고 말씀드렸습니다.

제재가 북한경제에 미치는 영향은 주로 수출입과 관련해서 말씀드렸습니다. 수출의 경우 2017년부터 줄어들기 시작했고, 2018년~2019년에는 수출 규모가 예년의 1/10에도 못 미치게 되었다고 말씀드렸습니다.

그리고 제재 강화 이후 정밀기기 산업이 수출 1위 산업으로 부상하였는데, 규모 면에서 기존의 수출 주력 산업을 대체하기에는 한계가 크다는 점, 또 산업 부문 명칭과 달리 실제 수출 내용을 보면 첨단 산업 수출과는 거리가 멀다는 점 등에 대해 말씀드렸습니다.

수입에 대해서는 사용 용도별 분류 결과를 중심으로 말씀드렸습니다. 자본재 수입이 가장 많이 감소했는데, 이는 제재가 자본재에 집중된 결과라고 했습니다. 그리고 1차 산품과 중간재, 소비재의 수입 규모는 크게 변하지 않았으며, 이는 제재 강화로 인한 생산 악화, 소비 위축이 당초 예상보다 적었던 원인이라고 말씀드렸습니다.

그런데 이처럼 중간재와 소비재의 수입이 정상적으로 이루어진 결과, 북한의 무역적자 규모가 빠르게 증가했으며, 북한의 외화보유고 수준을 고려할 때 이러한 정책은 제재의 충격을 최소화하는 데에 효과적이지만, 지속가능하지는 않았다고 말씀드렸습니다. 그리고 제재가 북한경제에 미치는 영향에 대해 말씀드리면서 마지막으로 북한의 제재 회피 시도에 대해서도 살펴보았습니다.

북한은 석탄을 밀수출하고 있으며, 금지된 어업권 판매도 지속하고 있는 것으로 보입니다. 또 해외 금융기관에 대한 사이버 공격에도 나서고 있고, 모래 수출, 의류 임가공 밀수출 등을 통해서도 외화벌이에 나서고 있는 것으로 파악되었습니다. 그리고 정제유 밀수입도 이루어지고 있다고 말씀드렸습니다. 다만 이러한 제재 회피 시도가 북한경제에 미치는 영향은 제한적일 것으로 판단된다고 했습니다.



국경봉쇄 이후 북한경제에 대해서도 살펴보았는데, 이는 이 상황이 제재가 장기화될 경우 발생할 수 있는 상황과 유사하기 때문이었습니다. 국경봉쇄 이후 나타난 가장 큰 변화는 자본재뿐만 아니라 중간재와 소비재의 수입도 크게 줄어든 것이었습니다.

이에 따라 생산이 위축되고, 시장 거래도 위축되었을 것으로 보이며, 수입 의존도가 높은 품목 중심으로 물가도 상승하였을 것으로 판단되며, 결과적으로 주민 생활이 보다 악화되었을 것으로 추정된다고 말씀드렸습니다. 그리고 이는 제재 장기화 시 북한경제에 상당한 어려움이 초래될 수 있음을 시사한다고 말씀드렸습니다.

마지막으로 북한경제가 제재 하에서, 또 제재가 해제된 이후 어떻게 될 것인가를 전망해 보았습니다. 우선 제재 하에서는 북한의 돌파구 마련이 쉽지 않다고 말씀드렸습니다. 제재 하에서 북한은 경제안정과 외화보유고 확보 사이의 딜레마 상황에 놓여 있으며, 자립경제 실현을 통해 이 딜레마를 해결할 수 있는데, 자립경제 실현이 현실적으로 쉽지 않다고 했습니다.

제재 해제 이후에 대해서는 북한 무역이 석탄과 의류 임가공 수출을 중심으로 빠르게 회복될 것으로 보이며, 이는 북한경제 회복에 큰 도움이 될 것이라고 말씀드렸습니다. 그리고 이렇게 경제가 회복되면 김정은 시대 초반 나타난 개혁적인 시도도 다시 이루어질 가능성이 있으며, 그렇게 될 경우, 북한경제가 다시 안정적 성장의 길로 나아갈 수 있다고 말씀드렸습니다.

이제 대북 제재에 관한 강의를 마무리하겠습니다. 다음 강의에서는 북한 주민의 생활 수준을 주제로 강의를 진행하겠습니다. 그럼 다음 시간에 뵙겠습니다. 감사합니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

WEEK

8

Sanctions against North Korea

8-1

Key Points of Sanctions against North Korea

Hello. I am Hong Jea Hwan for the lecture series, 'Past and Present of North Korean Economy'. This is the eighth lecture on the 'sanctions against North Korea'.

Through four lectures from the 4th to the 7th week, we examined the actual state of the North Korean economy by topic to understand the North Korean economy since the 2000s: economic reform, marketization, foreign economic relations, and industry. I hope these improved your understanding of the North Korean economy since the 2000s.

Today, we will look at sanctions against North Korea. Sanctions against North Korea are crucial in understanding the current North Korean economy. You can even say that sanctions define the external economic environment that North Korea faces. After this lecture, I hope you will understand better what the sanctions against North Korea are in detail and how they affect the North Korean economy.

This lecture proceeds in the following order. First, we will examine the details of the sanctions. Then, we will examine the impact of sanctions on the North Korean economy.

Next, we will look at the impact of border closures, which have been implemented to prevent the spread of COVID-19 since 2020, on the North Korean economy. This is not directly related to sanctions. However, we need to look at them together as they help us understand the impact of sanctions. Lastly, I will wrap up the lecture by forecasting what will happen to the North Korean economy under the continued sanctions.



Before discussing sanctions against North Korea, let's take a brief look at sanctions, especially economic sanctions. Economic sanctions are attempts to change the policy of a target country or group by using economic means instead of military pressure.

For example, sanctions can be imposed when a country's dictator violated the constitution, suppressed the political rights of the people, and tried to proliferate weapons or military-related materials, or when a country has not adequately punished the drug trade and its drug-related policies need to be changed.

How do we impose sanctions? There are various methods. Sanctions include export and import restrictions and maritime blockades as well as freezing assets in imposing countries, suspending aid, and prohibiting nationals of sanctioned countries from entering imposing countries.

Now let's look at sanctions against North Korea. Sanctions against North Korea are largely divided into two types: sanctions imposed by the UN Security Council and independent sanctions imposed by individual countries such as South Korea, the United States, and Japan. Among these, UN sanctions and unilateral US sanctions are the most important. In this lecture, we will focus more on UN sanctions.

The UN Security Council has adopted 10 resolutions on North Korea since 2006 when it conducted its first nuclear test. There is a difference between resolutions adopted before 2016 and resolutions adopted after 2016.

Resolutions adopted before 2016 imposed the targeted sanctions. They sorted out individuals or organizations responsible for the relevant acts, such as the nuclear test, and imposed sanctions directly on them.

Resolutions adopted after 2016 imposed comprehensive sanctions. By imposing sanctions on exports and imports, the sanctions started to affect unspecified individuals in North Korea.



What type of sanctions would be more effective? Comprehensive sanctions will have a more direct and stronger impact on the North Korean economy. We generally say that sanctions against North Korea have been strengthened since 2016, and this is because the sanction type was changed from targeted sanctions to comprehensive sanctions in 2016. We will focus on sanctions after 2016 in this lecture.

The table summarizes the details of the UN Security Council Resolutions on North Korea since 2016. Sanctions were imposed mainly on North Korea's nuclear test or ICBM launch test for two years from 2016 to 2017. They were imposed on exports, imports, overseas workers, and financial investments.

Now, let's take a closer look at them one by one.

First, the UN Security Council Resolution 2270 was adopted after North Korea's fourth nuclear test in 2016 with a focus on banning North Korea's export of minerals such as coal, iron, and iron ore. Back then, mineral exports such as coal, iron, and iron ore accounted for nearly half of North Korea's exports, so this could hurt North Korean exports.

However, this export ban had a proviso clause that goods for livelihood purposes could be recognized as an exception and the criteria for livelihood purposes was ambiguous. So, there were concerns that this proviso clause could be abused to reduce the sanctions' effectiveness.

As feared, this provision was abused, and North Korea's mineral exports in 2016 were largely unaffected by the sanctions. North Korean mining exports actually increased in 2016 compared to 2015.



In the midst of this, North Korea conducted its fifth nuclear test in the fall of 2016. The international community then removed this proviso clause when adopting a new resolution. Resolution 2321, adopted in November 2016, capped North Korea's coal exports at \$400 million or 7.5 million tons per year. When North Korea reaches either one, it cannot export coal anymore.

As discussed in the 6th lecture, North Korea's coal exports increased rapidly in the 2010s, and the export amount was about 1.2 to 1.5 billion dollars annually. Therefore, the capping was a measure that could significantly reduce North Korea's coal exports.

It is also worth noting that Resolution 2321 contains a statement urging countries to pay attention to the fact that North Korea is earning foreign currency by dispatching workers abroad.

Despite the tougher sanctions, North Korea's behavior has not changed much. In the second half of 2017, North Korea also conducted a series of ICBM (intercontinental ballistic missile) launch tests, and nuclear tests. Each time, the sanctions by the UN Security Council were further strengthened.

Resolution 2371, adopted in August 2017, completely banned the export of coal, iron, and iron ore from North Korea. It also banned exports of North Korean fishery products because fishery products were one of North Korea's main exports.

Resolution 2321 only called for caution regarding overseas workers, but concrete measures were taken this time. It froze the number of dispatched overseas workers. Every country was prohibited from further increasing the employment of North Korean workers.



In addition, starting a new joint venture with North Korea or expanding the investment in an existing joint venture was prohibited. Foreign capital was no longer allowed to enter North Korea. We discussed North Korea's Economic Development Zone development project in the 6th lecture, but this resolution made it difficult to be promoted.

Resolution 2375, adopted after North Korea's sixth nuclear test, banned the export of textile products, North Korea's second major export after coal. Thus, export bans were imposed on all of North Korea's five major export items, including coal, iron, iron ore, and marine products, which were banned from export in Resolution 2371. As exports of these five items accounted for more than 80% of North Korea's exports, these resolutions could seriously impact North Korean exports.

Resolution 2375 froze North Korea's crude oil imports at the previous year's level and set an upper limit on imports of refined petroleum at 2 million barrels.

It prohibited every country from issuing new work permits to North Korean workers, and from extending contracts of existing workers. Resolution 2371 prohibited every country from hiring more North Korean workers but now the employment of North Korean workers would decrease after the contract of existing workers ends.

Also, all joint ventures with North Korea need to be closed within 120 days. Compared to Resolution 2371, it only banned new investments, but now all joint ventures need to be closed within four months. Resolution 2375 was adopted just one month after adopting Resolution 2371 and the sanctions were significantly strengthened.



Lastly, let's look at UN Resolution 2397 adopted in December 2017. It is noteworthy that this resolution strengthened sanctions on imports. First of all, the import limit for refined petroleum products was drastically lowered from 2 million barrels set by Resolution 2375 to 500,000 barrels. It also banned imports of industrial machinery, vehicles, and metals from North Korea. This can disrupt industrial production in North Korea.

It also banned North Korea from exporting food, agricultural products, machinery, and electronic devices, but the impact was small because they accounted for a small portion of exports. Regarding North Korean overseas workers, the sanctions require all countries to return N.K. workers in their country to North Korea within 24 months.

As discussed, Resolution 2375 made the employment of North Korean laborers overseas reduce over time. By this resolution, all workers who have contracts until the end of 2019 had to return to North Korea at the end of 2019.

So far, we have studied the details of the UN Resolutions on North Korea. You can see that the sanctions were strengthened over time. The sanctions became much tougher in the second half of 2017.

Now, let's briefly look into the unilateral US sanctions. The US imposes sanctions in two ways: the legislative process of Congress and an Administrative Order by the executive branch.

Sanctions through the legislative process of Congress can be divided again into general acts applied to countries subject to sanctions and acts specifically applied to North Korea. Considering this, the sanctions are divided into three types. Let's look into them one by one.



General acts applied to countries subject to sanctions include the Trading with Enemy Act, the Export Control Act, and the National Emergencies Act. The Trading with Enemy Act freezes assets in the US and prohibits trade with hostile countries defined by the US.

North Korea was excluded from the list in 2008, but North Korean assets in the US remain frozen. The Export Control Act contains a provision that exports can be restricted for national security and this is the legal basis for restricting exports to North Korea.

Acts specifically applied to North Korea include the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act in 2016 and the Countering America's Adversaries through Sanctions Act in 2017.

These acts stipulate that one is subject to sanctions if directly or indirectly involved in bulk cash transfers of North Korea, that products made by North Korean workers are prohibited from entering the United States, and that the administration may impose sanctions against individuals and organizations in North Korea and third countries trading with North Korea.

Lastly, let's look at sanctions imposed as the Administrative Order from the US administration. These executive orders are made based on US sanction-related acts or UN Security Council resolutions on North Korea.

The most important executive order is the secondary boycott or secondary sanctions. This allows imposing sanctions on individuals, corporations, and banks in third countries that trade with North Korea. Due to this order, companies and banks in South Korea and China have become more cautious in trading with North Korea.



Some regard the US sanctions are even stronger than the UN Resolutions on North Korea because of the secondary boycott. However, it seems that the secondary boycott is not enforced strictly.

So far, we have looked into the sanctions against North Korea. After a break, we will discuss how the sanctions affect the North Korean economy.



8-2 Impact of Sanctions on North Korea's Economy

Hello again. Before the break, we looked into the sanctions against North Korea. Now, we will discuss how the sanctions affect the North Korean economy.

How do sanctions affect the North Korean economy? To identify that, we first need to look at how the sanctions generate effects. The figure shows how the UN sanctions against North Korea generate effects.

Sanctions against North Korea resulted in a decrease in North Korea's exports, imports, and workers dispatched abroad. Companies from other countries are no longer able to do joint ventures with North Korea. These changes will bring a negative impact on the North Korean economy through several channels.

A ban on exports of key items will reduce industrial production and foreign exchange earnings. Capping oil imports and banning industrial machinery, vehicles, and metals imports could reduce industrial production and market transactions.

The number of workers dispatched abroad was reduced and the dispatch was stopped after 2 years. This could result in a decrease in foreign exchange earnings for the North Korean regime. Lastly, the suspension of joint ventures will reduce industrial production and foreign exchange earnings.

Taken together, sanctions against North Korea will reduce market transactions and industrial production as well as reduce foreign exchange earnings, and the negative impact is not limited to the people. As shown in the figure, all classes, from the middle bureaucrats, the power class, and state institutions to the highest power, experience a decrease in economic benefits.



What I have discussed so far is theoretical. Then, what changes took place in the North Korean economy after the sanctions?

Let's take a look at sanctions related to export and import, which can be regarded as the most important. We will examine what happened after the border closures in 2000 later. Today, we will focus on the situation until 2019.

In the 6th lecture on North Korea's external economic relations after the 2000s, we confirmed that North Korea's trade increased rapidly in the early days of Kim Jong-un's rule, but then declined after peaking in 2013-2014. This has accelerated since 2016 when sanctions were strengthened.

However, the impact of the sanctions did not appear immediately. The graph shows North Korea's trade since 2014. If you look at 2016, when comprehensive sanctions were first imposed, we can see that both exports and imports increased compared to the previous year. Because no sanctions were imposed on the imports, it is not surprising that imports are at a similar level to the previous year.

But why did exports not decrease even though sanctions were imposed? As mentioned, there was a proviso clause that allowed exceptions for livelihood purposes, and this clause was abused.

Exports have been declining since 2017. In 2017, exports declined by more than \$1 billion compared to the previous year. It is because the upper limit on coal exports was set by UN Resolution 2321. Comparing 2016 and 2017, exports from mining decreased by about \$800 million, while exports from other industries did not change significantly.

In 2018, exports declined significantly to \$240 million. If you compare this figure to the exports of \$3.2 billion in 2014 and \$2.7 billion in 2015 before sanctions were strengthened, this is less than 1/10.



This is because the export of North Korea's five major export items such as coal, iron, iron ore, marine products, and clothing was completely banned in the second half of 2017. Even in 2019, exports are not recovering significantly at \$280 million.

Now, let's look into exports in more detail. The graph shows North Korea's exports to China by industry. In terms of the mining industry, exports of coal decreased significantly in 2017 due to a cap and as exports of coal and iron ore were completely banned in 2018, exports decreased significantly once again. After 2018, mining exports are virtually at a standstill.

In terms of the manufacturing industry, exports have decreased significantly since 2018 because the ban on the export of clothing, the main export item in the manufacturing industry, started to show its effect in 2018.

The export decrease caused by the strengthened sanctions was mainly found in the mining and light industries. Let's see the estimates of the Bank of Korea. The growth rate of North Korea's mining sector recorded -11% in 2017 when the coal exports were capped and -17.8% in 2018 when the export of minerals such as coal and iron ore was banned. The growth rate of the light industry recorded -2.6% in 2018 when clothing export was banned.

However, considering that clothing exports reached hundreds of millions of dollars by 2017, the impact of the clothing export ban seems less than expected. Why was the impact small?

First, clothing exports were mainly in the form of processing on commission, so the added value generated during the production process in North Korea was not large compared to the export volume. We can also consider the possibility that domestic production has increased instead of exports and smuggled exports continued after processing on commission.



A decrease in exports led to a sharp decline in foreign exchange earnings. This could have led to a decrease in North Korea's imports or to a rapid decline in the foreign currency reserves due to an increasing trade deficit, and the result was the latter. We will discuss this again later, together with the import ban.

Then, what changes are taking place in the composition of export industries and products after sanctions are strengthened? This table compares the top 10 export industries in North Korea's manufacturing sector in 2016 and 2019, just before and after the impact of tougher sanctions appeared.

In 2016, the clothing industry accounted for nearly 60% of exports. It was followed by the food and beverage industry at 21.4%, non-ferrous metals at 5.7%, and steel at 4.6%. If you combine clothing, food and beverage, non-ferrous metals, and steel industries, they account for more than 90%. Almost all exports were made in these four industries, centering on apparel.

In 2019, the situation changed dramatically. The precision instrument industry, which was not included in the top 10 export industries in 2016, has emerged as the No. 1 export industry. It was followed by other manufacturing, steel, and leather/footwear industries.

In terms of the steel industry, the export of pig iron, which took up the most, was stopped but the export of alloy iron to China continued, ranking third. It seems that China was thinking that alloy iron was not subject to sanctions.

As you can see in the table, although the precision instrument industry ranked first in exports, its export amount was only about 10% of the clothing industry's export amount in 2016. This is because, after the export ban, North Korea could not discover export items that could replace old ones. It would help if you also considered not having enough time.



For your reference, the main exports of the precision instrument industry are movement parts for portable watches and display devices and models. Although these are classified in the precision instrument industry, they do not require a high level of skill. If you check the industry classification only, it looks like North Korea has been actively exporting high-tech industrial products after the sanctions got tougher but it is not in reality.

Let's look at the import. The strengthened sanctions against North Korea had a smaller impact on imports than on exports because sanctions on imports were relatively limited compared to exports. Then, what changes took place in North Korea's imports after the sanctions got tougher?

This is the graph we saw earlier. Unlike exports, imports recorded a similar level to the previous year in 2017 but declined significantly in 2018. This is because import-related sanctions were implemented later than export-related sanctions in the second half of 2017 and the aftermath manifested after 2018.

If you look at the decrease, imports were maintained at about 70% of the previous year, unlike exports that decreased to 1/10 of the previous year. This is because sanctions on the export sector were imposed on most of the major export items, while sanctions on the import sector were limited to capital goods.

Let's take a closer look at imports. The graph shows North Korea's imports from China by BEC (Broad Economic Categories) from 2015 to 2019. In other words, imports are classified according to what purpose they are used for. Let's focus on changes after 2018 when the impact of sanctions became in full swing.



As for capital goods, the import amount was around \$500 million but it has rapidly decreased to \$0.2 to 0.3 billion. As sanctions were mostly on capital goods, this was a natural result. A significant portion of industrial machinery and transportation means whose imports were prohibited are capital goods.

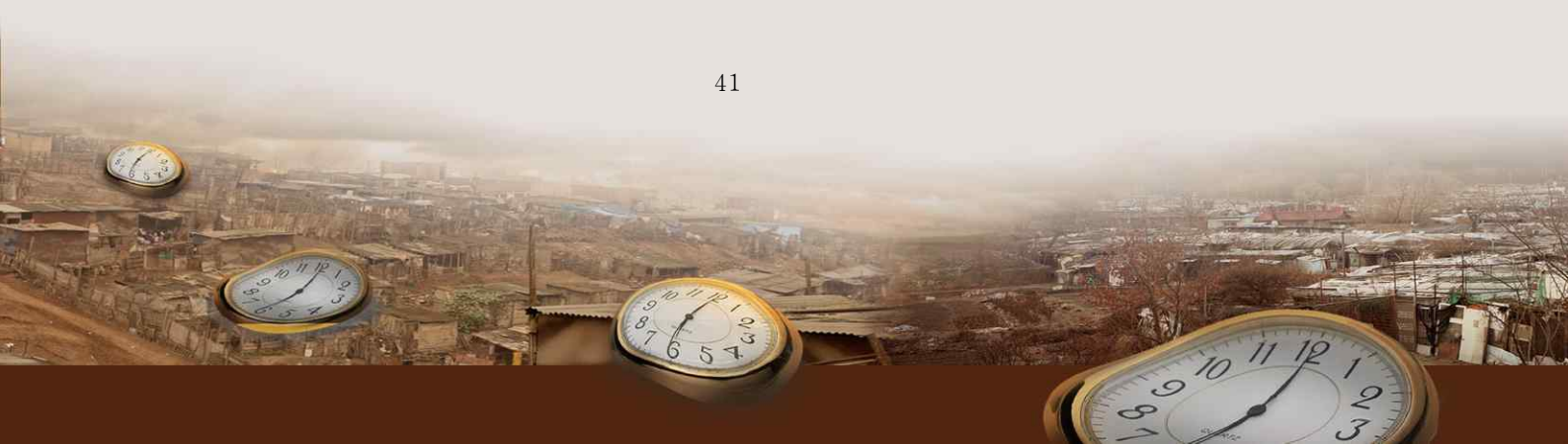
Excluding capital goods, imports of primary, intermediate, and consumer goods did not change significantly. Imports of primary goods were over \$300 million, a slight increase from previous years. Imports of intermediate goods differ from year to year, but they decreased in 2018 and maintained a similar level in 2019. Imports of consumer goods were also at a similar level to previous years.

Imports of capital goods almost disappeared since the sanctions were strengthened, but the impact is not expected to be serious yet. Capital goods have a greater impact in the mid-to-long term than in the short term due to their nature.

If existing facilities are properly utilized, production will not be seriously affected in the short term. However, the impact is bound to grow over time. Although North Korea is promoting the localization of machinery, there are limits to substituting imports.

Let's look into the intermediate goods. The graph shows imports of intermediate goods including primary goods. They are summed up since intermediate and primary goods have similar uses. From the graph, you can see that imports of intermediate goods maintained the previous year's level or even increased after the sanctions were strengthened except for parts.

Imports of parts decreased to less than 1/3 of the previous year because many items are subject to sanctions. Capping imports of crude oil or banning imports of metal products were factors that could affect the imports of intermediate goods, but the impact was not that great.



Since the crude oil imports were capped, the fuel imports have decreased, but not significantly. Despite the ban on imports of metal products, the imports of industrial materials were similar to the previous year. This is probably because imports of non-banned items increased.

Unlike capital goods, intermediate goods can affect industrial production even in the short term. Therefore, when exports decrease due to tougher sanctions, imports of intermediate goods also decrease, which could affect North Korean industrial production even in the short term.

However, even after the sanctions were strengthened, North Korea's intermediate goods imports were similar to previous years. In general, the impact of sanctions is assessed to be less than expected, and the normal import of intermediate goods can be one of the reasons why the impact of sanctions was small.

Interestingly, even though the export of clothing, the second largest export after coal, was banned, imports of industrial materials did not decrease much. As I mentioned in the 5th lecture, most of North Korea's clothing exports were made through processing on commission. Manufacturers imported intermediate goods from China, processed them, and exported products back to China.

Therefore, since clothing export was banned, imports of intermediate goods like textiles and fabrics should have been reduced significantly. Why didn't the imports reduce? It is possible that the production of clothing for domestic consumption increased or clothing was smuggled out to China after processing, but the exact reason is unknown.

Now, let's look at consumer goods. The graph shows North Korea's consumer goods imports by detailed category from 2015 to 2019.



Imports of durable consumer goods have declined significantly since 2018 by 20% to 30% compared to previous years. This is because home appliances such as TVs and refrigerators were subject to sanctions. But, imports of household food and beverages, semi-durable consumer goods, and non-durable consumer goods were not affected by the sanctions. Rather, their imports have increased since 2018.

The fact that imports of consumer goods did not decrease even after the sanctions were strengthened excluding some items such as home appliances suggests that the sanctions' negative impact on people's lives was reduced.

Let me sum up what we have studied on how the import ban affected the North Korean economy. The decline in industrial production due to the import ban was less than expected. The production decrease may appear when imports of intermediate goods are reduced in the short term, but North Korea's imports of intermediate goods did not decrease much.

The impact of the import ban on market trading also does not seem serious. The decrease in market transactions can be caused by a decrease in imports of consumer goods, but the imports increased except for some items such as home appliances. Also, imports of intermediate goods did not decrease much, so the production of domestic products was not reduced significantly.

If we consider these only, we can say that the impact of the strengthened sanctions through reduced exports and imports was smaller than expected. However, we also need to consider foreign currency reserves as well.

As I mentioned in the 5th lecture, North Korea recorded a trade deficit of around \$1 billion yearly and has covered the debt by acquiring foreign currency through various channels. However, exports have decreased faster than imports since 2017, and the trade deficit has increased rapidly.



If you look at the graph, the trade deficit reached \$2 billion in 2017 and \$2.7 billion in 2019. The trade deficit was around \$1 billion in the previous year but has increased by \$1 billion to \$2 billion.

Considering that sending North Korean workers abroad was banned, it seems that North Korea's foreign currency reserves have decreased due to sanctions.

I mentioned that an export decrease could have led to a decrease in North Korea's imports or to a rapid decline in the foreign currency reserves due to an increasing trade deficit, and the result was the latter. So why hasn't the North Korean regime tried to reduce imports?

Probably, it was to avoid the rapid deterioration of the economic situation. If you restrict imports of intermediate and consumer goods that are not subject to sanctions to cover the trade deficit, both production and consumption are likely to deteriorate. I think this was also affected by the optimistic outlook that the negotiations on the North Korean nuclear issue will be concluded soon.

The thing is, it was difficult for North Korea to endure the situation of declining foreign currency reserves for a long time. It is difficult to know how much foreign currency North Korea has. According to recent studies, foreign currency reserves are estimated to be between \$2.5 and \$5.8 billion as of the end of 2018. Since the trade deficit was large in 2019, foreign currency reserves would be a lot less by the end of 2019.

In short, the North Korean regime's policy to maintain imports of intermediate and consumer goods that are not subject to sanctions was effective in minimizing the impact in the short term but was not sustainable.



If the sanctions had continued without the outbreak of COVID-19, the North Korean regime would have restricted imports of intermediate and consumer goods within several years, and the impact of sanctions is highly likely to have increased. Looking at it this way, it is too soon to say that the impact of sanctions was not significant based on the situation from 2018 to 2019.

I need to mention how North Korea has evaded sanctions briefly. North Korea has made various attempts to gain economic benefits by evading sanctions. The North Korea Sanctions Committee under the UN Security Council monitors the evasion and discloses the status through an annual expert panel report. So let's look into it.

First of all, North Korea seems to have continued to smuggle coal even after the ban on coal exports. According to the report, about 3.7 million tons of coal are estimated to be smuggled in 2019 and over 2.5 million tons in 2020. For your reference, North Korea exported between 15 and 20 million tons of coal before the ban was imposed on coal exports.

North Korea also seems continuously selling fishing rights. North Korea's trade in fishing rights was banned by UN Resolution 2397, but it continues to sell the rights to Chinese fishing boats. North Korea's foreign currency earnings through this would be over \$100 million.

North Korea is also launching cyber-attacks on foreign financial institutions. In addition, North Korea appears to have attempted to steal bank accounts and cryptocurrency in several countries. They have tried to steal more than \$2 billion since 2015 and have succeeded in stealing 10 to 20% until now. For North Korea, this is a large amount. But it is not enough to cover the decrease in foreign currency earnings caused by the reduction in exports.



In addition, North Korea is trying to earn foreign currency through exports of sand, smuggling of apparel processing, military cooperation, and construction projects. However, the amount of foreign currency earned through this would not be large. Workers dispatched overseas were one of North Korea's main routes to earn foreign currency, but most of them returned home by the end of 2019 according to the UN resolution, so they won't be of much help now.

North Korea is involved in various forms of foreign currency earnings as well as imports of prohibited items. A typical example is refined oil. According to the panel report, North Korea's smuggling of refined oil is estimated to exceed the import limit set by UN Resolution 2397. The report estimated the volume based on the storage tank of the transport vessel that North Korea seems to use for smuggling refined oil. Even if only 1/3 of the tank is filled, it greatly exceeds the upper limit.

To sum up, North Korea has tried to evade UN sanctions in various ways. The foreign currency earned in this way is still far short to cover the decrease in foreign currency earnings due to sanctions. The smuggling of refined oil would help the economy, but considering all the attempts to earn foreign exchange, the impact of sanction evasion on the North Korean economy would be limited.

So far, we discussed how the sanctions affected the North Korean economy. After a break, we will look at the North Korean economy after border closures.



8-3

North Korean Economy after Border Closures

Hello again. Before the break, we discussed how the sanctions affected the North Korean economy. Now, we will look at the North Korean economy after 2020, after North Korea closed its borders to prevent the spread of COVID-19.

Let's first look at the trade volume. In 2020, North Korea's exports were \$90 million and imports were \$770 million. Compared to exports of \$280 million and imports of \$2.97 billion in 2019, exports have decreased by 1/3 and imports by 1/4. In 2021, exports were further reduced to \$82 million and imports to \$630 million.

Although exports have decreased significantly since the border closures, the export decrease does not mean much. Because the export has already been reduced to less than 10% of the previous year from 2017 to 2019 due to the strengthened sanctions, the impact on the economy is naturally limited even if it is further reduced.

Meanwhile, we need to pay attention to the changes in imports after the border closures. The most important change is that imports of intermediate and consumer goods have also plunged. Only the import of capital goods dropped after the strengthened sanctions, but imports of not only capital goods but also intermediate and consumer goods decreased greatly after the border closures.

Analyzing imports from China, imports of intermediate goods in 2020 are 18.3% of those in 2019. In particular, imports of industrial materials such as plastics, steel, and fertilizers decreased by 85.8%. This would inevitably disrupt production in agriculture, construction, and manufacturing, especially production in the light industry.



Imports of consumer goods were also only one-fifth of 2019. Only the import of durable consumer goods decreased after the sanctions were strengthened, but the import of durable consumer goods, as well as food and beverages, semi-durable and non-durable consumer goods, dropped significantly.

This decline in consumer goods imports inevitably reduces market transactions because imported products account for a significant portion of the products distributed in the North Korean market. As a result, market transactions have decreased, and prices have risen, especially prices of items that are highly dependent on imports.

The graph shows quarterly price trends for major foodstuffs that are highly dependent on imports, such as sugar powder, seasonings, and soybean oil. As you can see, the prices were stable even after the sanctions were strengthened, but has risen rapidly since the border closure in the second half of 2020.

The price of sugar powder has changed the most. The price of 1kg was around 5,000 won, but rose significantly to 20,000 won in the fourth quarter of 2020 and has remained high.

The shortage of intermediate goods reduces production, and the shortage of consumer goods shrinks market transactions and increases prices, which inevitably worsens the economic situation of people. This is why most researchers who study the North Korean economy assess that the border closure brought a more serious impact on the North Korean economy than the strengthened sanctions. Amid this shock, the North Korean economy is estimated to be facing considerable difficulties.

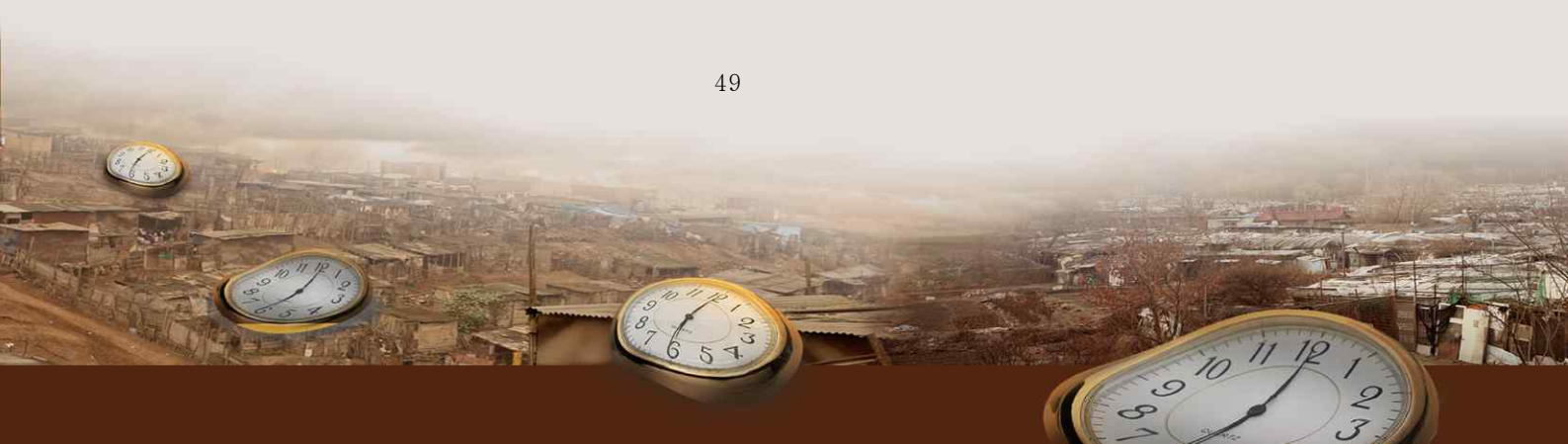
Moreover, the North Korean regime took measures to restrict residents' market activities to prevent the spread of COVID-19. This must have acted as a factor that made the livelihood of North Koreans more difficult.



Earlier, I said that the situation after North Korea blocked the border is similar to a situation when the sanctions are prolonged. Even without COVID-19, North Korea was likely to face a situation comparable to border closure within a few years. At the beginning of the sanctions, there were no restrictions on imports of intermediate and consumer goods, but the longer the sanctions last, the worse the foreign exchange situation becomes, and this would inevitably result in restrictions on imports.

Considering these points, I think if the COVID-19 outbreak did not happen, North Korea may have gradually restricted imports, and the assessment of the sanctions' impact on the North Korean economy would have changed.

So far, we discussed the North Korean economy after the border closures. After a break, we will think about the North Korean economic outlook.



8-4 North Korean Economic Outlook

Hello again. Before the break, we discussed the North Korean economy after the border closures. Now, we will discuss the North Korean economic outlook.

Although we are facing COVID-19, the situation doesn't seem serious enough to continue the border closures, so I will proceed with the discussion assuming that COVID-19 will end. Also, North Korea is currently under sanctions, but we will discuss what to do after the sanctions end. Let's start with the situation where COVID-19 persists under the sanctions.

In the COVID-19 situation, North Korea is expected to maintain its control over trade, even if it slightly increases the trade volume. Considering that it has been taking a prudent approach so far, North Korea is likely to increase imports centering on urgent intermediate goods or consumer goods and is not likely to take drastic measures such as fully resuming trade.

However, even if the COVID-19 crisis ends, it won't be easy to return the trade volume to the pre-COVID-19 level. It's mainly because the foreign currency reserves are not enough.

In a situation where it is not easy to find new export products that can cover the export volume of the existing export products, increasing the import of intermediate and consumer goods will again lead to a rapid decrease in foreign currency reserves. The thing is, it seems difficult to sustain the situation for a long time with the current foreign currency reserves. It is also not easy to continue to restrict imports of intermediate and consumer goods because that will reduce production and consumption over time.



As long as sanctions against North Korea continue, North Korea will be forced to face a dilemma between stabilizing its economy and securing foreign currency reserves. Then, is there a way for North Korea to overcome this dilemma? There is no choice but to realize a self-sufficient economy, as is currently being pursued.

The thing is, a self-sufficient economy seems to be a difficult goal to achieve when considering North Korea's economic capabilities, technological level, and resource holdings comprehensively. In other words, it looks difficult for North Korea to make a breakthrough in a situation where sanctions against North Korea continue.

What about after sanctions are lifted? North Korea's trade volume will recover quickly. Since the trade volume is likely to be determined by the export volume, I will focus on exports.

Considering the current situation in North Korea, North Korea's exports will be centered on coal and clothing for quite a while after sanctions are lifted, just like before the sanctions were strengthened. In the case of coal, it is not easy to predict demand due to many variables.

The slowing growth of the Chinese economy and the growing awareness of environmental issues within China are negative factors. On the other hand, the suppression of coal production in China due to environmental concerns is a positive factor for export growth.

In the case of clothing exports, processing on commission is expected to continue after sanctions are lifted. Before the sanctions, trade was mainly with China, but if relations with South Korea and Japan improve after the sanctions are lifted, demand from these countries may increase, and if so, exports may increase significantly.



In addition, if processing on commission is expanded to include electronic products, consigned processing exports will be further increased. The key is how long North Korea's wage competitiveness can be maintained. It is expected that North Korea can increase exports through consigned processing, at least for a while. If exports increase, foreign currency supply and demand conditions will improve, recovering the imports.

Taken together, if sanctions are lifted, North Korean trade is expected to at least recover to the pre-sanction level. This would be of great help in recovering the North Korean economy, which has greatly shrunk since the sanctions were strengthened.

An improved economic situation will help the North Korean economy move toward reform. As we reviewed in the 4th lecture, the Kim Jong-un regime implemented reformist policies but strengthened control and management as the economy faced tougher sanctions. Therefore, if the economic situation improves after the sanctions are lifted, there is a possibility that it will move toward reform again and promote marketization.

North Korean economy showed stable growth in the early days of the Kim Jong-un regime thanks to the progress of marketization, the expansion of foreign economic relations, and the reconstruction of the state-owned sector.

If foreign economic relations expand again after sanctions are lifted, I think the economic environment that showed stable growth in the early days of the Kim Jong-un regime could be created again with progress in reform and marketization. Of course, it will take a lot of time and effort for sanctions to be lifted and these changes to take place. I hope that the North Korean nuclear issue gets solved, providing an opportunity for the North Korean economy to move forward on the path of change and recovery.



Let's summarize what we have learned. First, we looked at what the sanctions against North Korea include. In the case of UN sanctions, the nature of the sanctions was changed from targeted sanctions to comprehensive sanctions in 2016. Comprehensive sanctions have been imposed several times since 2016 and the sanctions have become increasingly intensified.

In particular, the level of sanctions became even tougher in the second half of 2017. UN Resolutions 2371 and 2375 banned the export of North Korea's five major exports, such as coal, iron, iron ore, fishery products, and clothing.

The resolution placed a cap on North Korea's oil imports and banned North Korea's imports of capital goods such as machinery and vehicles. There was a sanction that made N.K. laborers overseas return by the end of 2019 and a sanction to ban joint ventures with North Korea.

We briefly looked at the US sanctions. The US imposes sanctions in two ways: the legislative process of Congress and an Administrative Order by the executive branch. The key feature is the secondary boycott, which allows sanctions on individuals, corporations, and banks in third countries that trade with North Korea. Some regard the US sanctions are stronger than the UN Resolutions because of this.

I explained the impact of sanctions on the North Korean economy with a focus on exports and imports. Exports started to decrease from 2017 and the scale of exports was less than 1/10 of the previous year in 2018-2019.

After the sanctions were strengthened, the precision instrument industry emerged as the No. 1 export industry, but it cannot replace the existing main export industry in terms of volume. Also, actual export items do not include advanced technologies unlike the name suggests.



I discussed the imports with a focus on BEC (Broad Economic Categories). Imports of capital goods declined the most, and the sanctions were concentrated on capital goods. In addition, the imports of primary products, intermediate goods, and consumer goods did not change significantly, and this was because the production and consumption decrease due to the strengthened sanctions were smaller than expected.

As a result of normal imports of intermediate and consumer goods, North Korea's trade deficit increased rapidly. This policy was effective in minimizing the impact of sanctions, but not sustainable considering the size of North Korea's foreign currency reserves. Lastly, we looked at North Korea's attempts to evade sanctions while talking about the impact of sanctions on the North Korean economy.

North Korea is smuggling coal and seems to keep selling fishing rights, which is banned. North Korea is also launching cyber-attacks on foreign financial institutions and trying to earn foreign currency through exports of sand, smuggling of processed clothing, and so on. Smuggling of refined oil is also taking place. However, the impact of these sanction evasion attempts on the North Korean economy would be limited.

We also looked at the North Korean economy after the border closure, because this situation is similar to what could happen if sanctions are prolonged. The biggest change after the border closure was a significant decrease in imports of not only capital goods, but also intermediate and consumer goods.

As a result, production has shrunk along with market transactions, prices of items that are highly dependent on imports have risen, and residents' lives are estimated to become more difficult. This suggests that prolonged sanctions could cause considerable difficulties in the North Korean economy.



Lastly, we discussed what the North Korean economy would be like under sanctions and after sanctions were lifted. First of all, it is not easy for North Korea to find a breakthrough under sanctions. Under sanctions, North Korea is in a dilemma between stabilizing its economy and securing foreign currency reserves. This dilemma can be solved by realizing a self-sufficient economy, which is not realistic.

If sanctions are lifted, North Korean trade is expected to recover quickly, centering on coal exports and consigned processing exports of clothing, which will greatly help the recovery of the North Korean economy. If the economy recovers, there is a possibility that the reform attempts in the early days of the Kim Jong-un regime will be made again, and if that happens, the North Korean economy will go on the path of stable growth again.

Let me wrap up the lecture on sanctions against North Korea. In the next lecture, we will discuss the standard of living of North Koreans. I'll see you in the next lecture. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第8周

对朝制裁

8-1

对朝制裁的主要内容

各位同学，大家好。

我是担任《朝鲜经济的昨天和今天》课程的洪制焕。本讲是第八讲，以"对朝制裁"为主题进行。

从第4周到第7周共进行了4讲，从能够了解2000年代以后朝鲜经济的核心主题：经济改革、市场化、对外经济关系、产业等方面，对朝鲜经济现状进行了考察。希望通过这些内容，让大家对2000年代以后朝鲜经济的理解有所提高。

本讲要了解一下对朝制裁。可以说对朝制裁规定了朝鲜面临的对外经济环境，对于理解目前朝鲜经济来说是非常重要的事情。希望通过本讲，大家能够理解对朝制裁具体包括的内容和对朝鲜经济所产生的影响。

本讲按以下顺序进行。首先，我们将了解一下对朝制裁中包含的内容。然后考察对朝制裁对朝鲜经济的影响。

接下来我们将分析从2020年开始以切断新冠病毒流入为名进行的国境封锁对朝鲜经济产生的影响。这与制裁没有直接关系。但是，从有助于理解制裁的影响这一点来看，有必要一起进行考察。最后，在制裁持续的情况下，我们在展望朝鲜经济今后是何走向的同时来结束本讲。

在谈及对朝制裁前，我们先简单了解一下什么是制裁和制裁中的经济制裁。可以说经济制裁是尝试用经济手段代替军事压迫来改变对象国家或团体的政策。



例如，当一个国家的独裁者践踏宪法，压制国民的政治权利，或者试图扩散武器或与军事相关的物资时，会对其加以制裁。如果某个国家没有对毒品交易进行有效处罚，有必要改变该国的毒品相关政策，在这种判断下，就会对这个国家进行制裁。

那么，用什么方式进行制裁呢？制裁方式多种多样。 有限制出口和进口的情况，也有采取海上封锁的措施。 此外，冻结制裁对象国在制裁实施国境内的资产、中断援助、禁止制裁对象国的国民入境制裁实施国等，也都是制裁措施。

现在来看一下对朝制裁。对朝制裁大致可分为联合国安理会层面进行的制裁和韩国、美国、日本等个别国家层面进行的单边制裁两种类型。 其中，联合国制裁和美国的单边制裁是最重要的，在此讲中我们将把重点放在联合国制裁上。

联合国安理会从朝鲜首次进行核试验的2006年开始到现在，共通过了10个对朝制裁的决议。但是，2016年之前通过的决议和2016年以后通过的决议之间存在差异。

2016年之前通过的决议包含了有针对性的制裁内容。筛选对核试验等相关行为负有责任的个人或团体等，主要对他们直接进行制裁。

但是，2016年以后通过的决议中包含了相当于全面制裁的内容。通过对出口、进口等进行制裁，对朝鲜居民不特定的大多数人产生制裁的影响。

哪一种的制裁影响更大？不管怎么说，全面制裁会对朝鲜经济产生更直接、更强烈的影响。 一般认为2016年以后对朝制裁进一步加强，这是因为以2016年为起点，对朝制裁方式从针对性制裁转变为全面制裁。 在这一讲，我们主要来了解2016年以后的制裁。

表中整理了2016年以后联合国安理会通过的对朝制裁决议的主要内容。主要对朝鲜的核试验或洲际导弹发射试验进行了制裁，主要集中在2016年到2017年2年间。 而且，从大的方面来看，对出口、进口、海外劳动者、金融投资等进行了制裁。

现在让我们逐一了解一下制裁的具体内容。



首先, 2016年朝鲜第四次核试验以后, 联合国安理会通过的2270号决议的焦点是禁止朝鲜出口煤炭、铁、铁矿石等矿物。当时, 朝鲜的出口中煤炭、铁、铁矿石等矿物出口占近一半, 这是对朝鲜出口造成相当大打击的措施。

但是, 该出口禁止措施中附加了民生用途可以例外的附带条款。而且, 判断是否属于民生用途的标准也很模糊。因此, 有人担心该附带条款有可能被恶意利用, 以降低制裁的实效性。

事实上, 正如人们所担心的那样, 这一附带条款被滥用, 2016年朝鲜的矿物出口几乎没有受到制裁的影响。结果, 朝鲜矿业的出口与2015年相比, 2016年反而增加了。

在这种情况下, 2016年秋天, 朝鲜还强行进行了第五次核试验。于是, 国际社会通过新的决议, 删除了这种附加条款。2016年11月通过的2321号决议对朝鲜煤炭出口设定了每年4亿美元或750万吨的上限。如果达到两者之一, 就意味着煤炭将无法继续出口。

正如我们在第6周的课程中所了解的, 进入2010年代以后, 朝鲜煤炭出口迅速增加, 出口额每年在12~15亿美元左右。因此, 可以说这种上限设定是在很大程度上减少朝鲜煤炭出口的措施。

关于2321号决议, 敦促各国注意朝鲜通过派遣海外劳动者赚取外汇的内容也值得关注。

虽然加强了制裁, 但朝鲜的行动并没有太大的变化。2017年下半年, 朝鲜也接连强行进行了ICBM, 即洲际弹道导弹的发射试验和核试验。随之, 联合国安理会每次的制裁力度也进一步强化。

2017年8月通过的2371号决议全面禁止朝鲜煤炭、铁、铁矿石出口。另外, 还禁止了朝鲜的水产品出口, 水产品也是朝鲜的主力出口产品之一。

关于海外劳动者, 在2321号中只敦促注意, 但现在已经采取了具体措施。冻结了派遣海外工人的规模。以当时为标准, 各国不得让朝鲜劳动者雇佣规模进一步扩大。



同时，禁止与朝鲜开展新的合作项目或扩大现有合作项目的投资规模。外国资本不能再进入朝鲜了。在第6周的课程中，我们考察了朝鲜的经济开发区开发项目，由于最新的制裁措施，项目推进变得困难。

朝鲜第六次核试验以后通过的2375号决议，禁止出口继煤炭之后的朝鲜第二大出口产品—纤维产品。由此，如果包括2371号中禁止出口的煤炭、铁、铁矿石和水产品的话，对朝鲜的五大出口项目都采取了禁止出口措施。这五大产品的出口在朝鲜出口中所占的比重超过80%，因此，这些措施能够对朝鲜出口造成严重冲击。

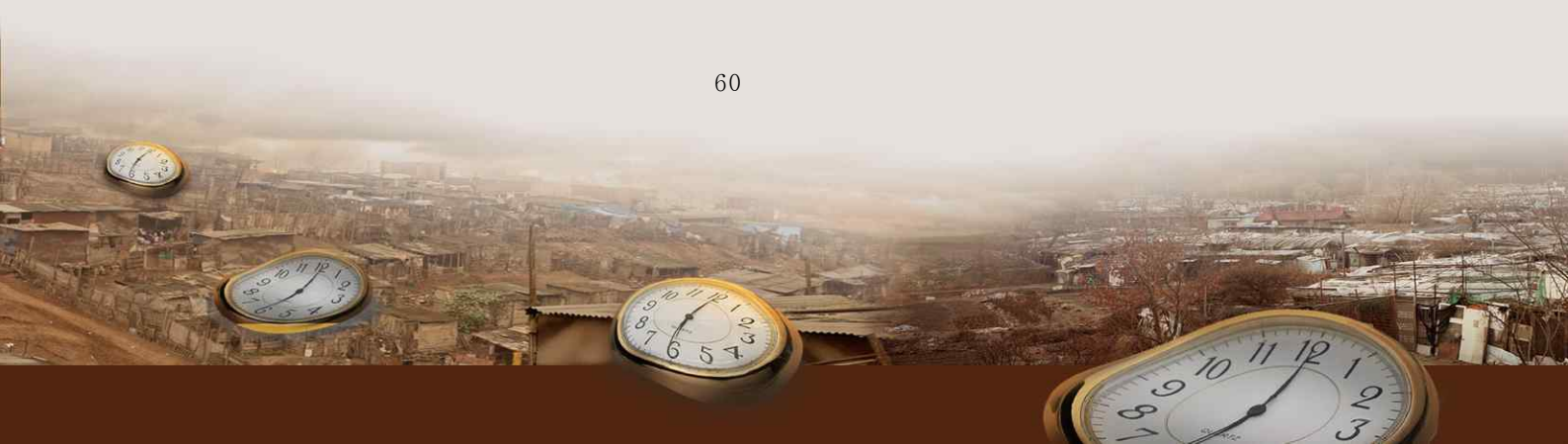
第2375号决议将朝鲜的原油进口量冻结在往年水平，对炼油产品进口量设定了200万桶的上限。

而且，各国不允许对朝鲜劳动者发放新的劳动许可证，也不能延长现有劳动者的合同。前面在2371号中说过，各国不允许进一步增加朝鲜劳动者的雇佣规模，现在现有劳动者的合约如果期满，朝鲜劳动者的雇佣规模就会逐渐减少。

另外，还采取了在120天内关闭与朝鲜合作项目的措施。同样，与第2371号只禁止新的投资相比，现在要求在4个月内结束所有合作项目。第2371号决议通过后不到一个月就通过了第2375号决议，从整体上看，制裁的强度得到了相当大的加强。

最后，来看一下2017年12月通过的联合国第2397号决议的内容。值得注意的是本次决议加强了与进口相关的措施。首先，将炼油产品的进口上限从第2375号规定的200万桶大幅下调至50万桶。与此同时，还禁止朝鲜进口产业用机械类、运输工具、金属类等。这是能够妨碍朝鲜工业生产的措施。

除此之外，还禁止朝鲜出口食品、农产品机械类、电子设备等，因为它们在出口中所占的比重并不大，所以影响较小。关于朝鲜的海外劳动者，各国均采取了24个月内将本国国内的朝鲜劳动者送回朝鲜的措施。



正如之前所看到的，通过2375号决议，各国的朝鲜劳动者雇佣规模越来越小，依据该措施，即使合约期限未到，2019年末，外派的劳动者也都回到了朝鲜。

到目前为止，我们考察了联合国对朝制裁决议的内容。我们可以确认到制裁越来越严厉。可以说制裁在2017年下半年得到了很大的加强。

接下来我们来简单看一下美国的单边制裁内容。美国的制裁方式可分为两种，一种是通过议会的立法程序进行，另一种是以行政部的行政命令的形式进行。

通过议会的立法程序实现的方式可以再细分为适用于所有制裁对象国的法令和专门适用于朝鲜的法令。这样看来，可以说共分三种形态。让我们分别对它们进行一下了解。

适用于所有制裁对象国的法令有《敌对国家交易法》、《出口管制法》、《国家紧急事态法》等。《敌对国家交易法》规定，对美国规定的敌对国家冻结其在美国国内的资产，并且禁止交易。

朝鲜曾2008年被排除在敌对国家之外，但朝鲜资产冻结状态仍保持不变。《出口管制法》中包括出于国家安全原因可以限制出口的规定，这成为限制对朝出口的法律基础。

专门为朝鲜制定的法令有2016年制定的朝鲜制裁及政策强化法、2017年制定的美国制裁敌对国家的法律等。

这些法令中包含了直接或间接参与朝鲜大量现金转移的情况将会成为制裁对象的规定、禁止朝鲜劳动者生产的产品进入美国的规定、对与朝鲜及朝鲜进行交易的第三国的个人及团体可在行政部的判断下进行制裁的规定等。

最后，我们来看一下以美国行政部的行政命令形式实施的制裁。这种行政命令是根据美国的制裁相关法规或联合国安理会的对朝制裁决议下达的。

行政命令内容中最重要的是二级抵制，即二次制裁。这是为了制裁与朝鲜进行交易的第三国的个人、企业、银行等。因为这一条款，韩国或中国等企业、银行不得不慎重对待与朝鲜的交易。



有评价认为，美国的对朝制裁比联合国的对朝制裁更加强严厉，出现这种评价的最大原因之一就是二次制裁。但是，二次制裁似乎并没有被严格执行。

本节课我们了解了对朝制裁的主要内容。下节课我们将考察对朝制裁对朝鲜经济的影响。



8-2

对朝制裁对朝鲜经济的影响

各位同学，大家好。上一节课我们了解了对朝制裁的主要内容。这节课我们来看一下对朝制裁对朝鲜经济的影响。

对朝制裁对朝鲜经济有何影响？为了确认这一点，有必要先从制裁效果发生的途径来看。图片显示了联合国对朝制裁效果发生的途径。

由于对朝制裁，朝鲜的出口和进口均减少了，派遣到海外的劳动者规模也减少了。而且，其他国家的企业也不能和朝鲜合作项目了。这种变化通过几种途径给朝鲜经济带来负面影响。

主要出口品种一旦被禁止出口，工业生产就会萎缩，外汇收入就会减少。另外，设定石油进口上限，禁止进口工业机械类、运输工具、金属类等，也会导致工业生产萎缩，市场交易萎缩。

而且，缩小海外劳动者派遣规模，2年后中断派遣，会导致朝鲜本国的外汇收入的接连减少。最后，合作项目的中断会导致工业生产萎缩，外汇收入也会减少。

综合来看，由于对朝制裁，朝鲜的市场交易和工业生产萎缩，外汇收入也会减少，由此带来的负面影响不会只影响居民。如图所示，中间官僚、权力层、国家机关乃至最高权力者等所有阶层的经济利益都会减少。

到现在为止讲解的是理论性的内容。那么，实际上在对朝制裁之后，朝鲜经济出现了怎样的变化呢？

我们将重点关注制裁内容中最重要出口和进口相关事项。2020年国境封锁以后的情况将在后面进行考察，在这里我们以2019年之前的情况为中心进行考察。

在第6周的课程中，讲述了2000年代以后朝鲜的对外经济关系，确认了金正恩执政初期朝鲜的贸易迅速增加，2013年~2014年达到顶点后呈现减少的趋势。这种局面在2016年加强对朝制裁后进一步加速。



但是,制裁的冲击并没有立即显现出来。如图所示,这是2014年以来朝鲜的贸易趋势。综合制裁首次实施的2016年,出口和进口都比上一年有所增加。首先,对于进口没有进行制裁,因此进口与前一年持平并不奇怪。

但是,为什么对出口部门进行了制裁,出口却没有减少呢?正如前面所说,有对以民生为目的的出口给予例外的条款,可以说这是因为附带条款被滥用的缘故。

出口减少是从2017年开始的。2017年的出口比上一年减少了10多亿美元。根据联合国第2321号决议,对煤炭出口设定了上限,因此可以将出口减少视为受制裁影响的结果。2016年和2017年相比,矿业出口减少了8亿美元左右,其他产业的出口变化并不大。

2018年出口额大幅下降,降至2.4亿美元。与加强制裁前的2014年和2015年的出口额32亿美元和27亿美元相比,还不足1/10。

正如之前所看到的,这可以看作是2017年下半年朝鲜煤炭、铁、铁矿石、水产品以及服装五大出口品种全面被禁止出口的结果。2019年出口仍没有明显回升,仅为2.8亿美元。

这回我们来更具体地看一下出口。图中显示了朝鲜各产业对华出口的趋势。如前所述,矿业的情况是煤炭出口设定了上限,2017年大幅减少,从2018年开始,随着煤炭、铁矿石等出口的全面禁止,出口规模再次大幅减少。可以说,2018年以后矿业出口实际上处于中断状态。

制造业的出口从2018年开始大幅减少,这是因为制造业部门的主力出口产品——服装被禁止出口,其影响从2018年开始正式显现。

这种强化制裁导致的出口减少,主要体现在矿业和轻工业领域。从韩国银行的推算结果来看,朝鲜的矿业部门增长率在设定煤炭出口上限的2017年达到了-11%,对煤炭、铁矿石等矿物实施禁止出口措施的2018年达到了-17.8%。轻工业部门的情况是在禁止服装出口的2018年达到-2.6%。

但是,考虑到截止2017年服装出口规模为数亿美元这一点,禁止服装出口对朝鲜经济的影响比预想的要小。其原因是什么呢?



首先, 服装出口主要以委托加工的形式进行, 与出口规模相比, 在朝鲜实际生产过程中产生的附加价值并不大。与此同时, 还要考虑到以内需代替出口的可能性, 以及通过委托加工持续进行走私出口的可能性等。

出口减少导致外汇收入锐减。这可能会导致朝鲜的进口减少, 也有可能因贸易赤字的扩大导致朝鲜外汇储备迅速减少, 结果是后者。对此, 我们将在后面对禁止进口的相关内容进行综合后, 重新进行考察。

那么, 加强制裁后, 出口产业和出口产品的构成发生了怎样的变化呢? 该表对强化制裁的影响正式显现前的2016年和强化制裁的影响显现出来的2019年朝鲜制造业部门的10大出口产业进行了比较。

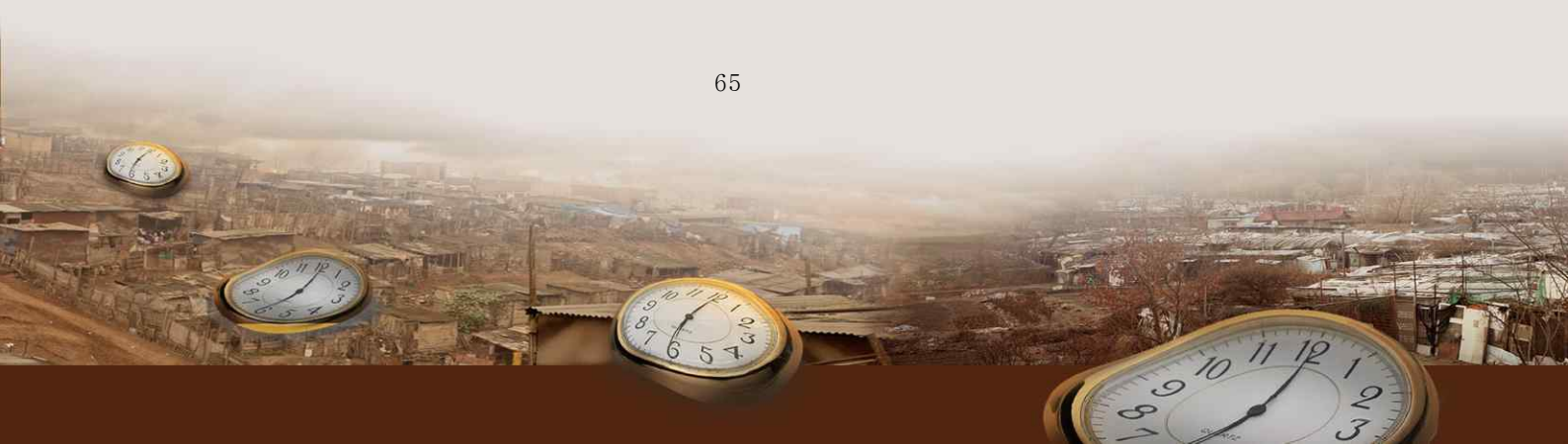
2016年服装行业占出口的近60%。其次是饮食产业21.4%, 有色金属5.7%, 钢铁4.6%。服装、食品、有色金属、钢铁这四个产业加起来超过90%。以服装为中心, 这四个产业几乎都实现了出口。

但是, 2019年情况发生了很大的变化。在2016年未能列入十大出口行业的精密仪器产业成为了出口第一大产业。接下来是其他制造业、钢铁、皮革、鞋类产业的比重较高。

作为参考, 钢铁中, 出口比重最大的生铁虽然被中断出口, 但合金铁的对华出口却持续进行, 位居第三。中国似乎认为合金铁不属于制裁对象。

如前所述, 精密仪器产业虽然创下了出口第一的纪录, 但与2016年出口第一的产业——服装产业的出口额相比, 出口额仅有10%多一点。禁止出口措施实施后, 朝鲜没能发掘出能够充分替代现有主力出口产品的出口商品。当然, 也有必要考虑到时间并不够充分这一点。

作为参考再提一点, 精密仪器产业的主要出口产品是便携式手表的机芯配件和展示器具、模型。虽然这些品种被分类为精密仪器产业, 但并不是对技术水平有很高要求的品种。仅从产业分类来看, 加强制裁后, 朝鲜似乎在积极出口尖端产业领域的产品, 但实际上并非如此。



接下来我们来看一下进口。加强对朝制裁对进口的影响比出口小。因为与出口相比，对进口的制裁相对有限。那么，加强制裁后，朝鲜的进口出现了怎样的变化呢？

这是之前看过的图。进口与出口不同，2017年也与往年持平，2018年大幅减少。如同之前在制裁内容中确认的那样，进口相关制裁措施比出口相关措施晚，是从2017年下半年开始实施，其影响从2018年才开始出现。

但是从减幅上来看，与出口减少到往年的1/10不同，进口维持在往年的70%左右。这是因为在出口领域，对大部分主要出口品种进行了制裁，而在进口领域的制裁只以资本货物为主进行了限制。

我们再来更详细地了解一下进口。这是2015年至2019年朝鲜对华进口按使用用途进行分类的图片。也就是说，根据进口的物品用于什么用途进行的分类。我们要关注制裁影响正式开始的2018年以后发生了怎样的变化。

首先从资本货物来看，之前进口规模为5亿美元左右，急剧减少到0.2~0.3亿美元。制裁集中在资本货物上，因此可以说这是理所当然的结果。禁止进口的工业机械、运输工具中的相当一部分属于资本货物。

除资本货物外，初级产品、中间材料和消费品的进口规模变化不大。初级产品进口规模在3亿美元左右，比往年略有增加。中间材料进口规模因年份不同而有所差异，2018年比往年有所下降，2019年则持平。消费品进口也与往年持平。

资本货物在加强制裁后几乎没有进口，其影响目前可能并不严重。因为资本财物从特性上看，相比短期来说，中长期的影响将会更大。

从短期来看，如果对现有设备进行适当利用，不会对生产造成严重影响。但是，其影响只会越来越大。虽然朝鲜正在推进机器的国产化，但实际上在替代进口方面还是十分有限的。



接下来我们细分一下中间材料。图中显示了中间材料进口额的趋势，也包括初级产品。因为中间材料和初级产品的用途相似，所以图中将两者合算后进行显示。从图中可以看出，加强制裁后，除了零部件以外，中间材料的进口维持着往年水平或反而增加。

零部件方面，制裁对象的品种较多，进口规模减少到往年的三分之一以下。设定原油进口上限或禁止进口金属制品是影响中间材料进口规模的因素，从结果来看影响并不大。

原油进口设定上限后，燃料进口规模有所下降，但并未明显下降。另外，虽然禁止进口金属产品，但产业用材料的进口规模与往年相比没有太大差异。可能是因为没有禁止进口的其他品种的进口增加了。

与资本货物不同，中间材料一旦进口减少，短期内也会影响工业生产。因此，如果加强制裁导致出口减少，那么中间材料进口也会减少，朝鲜产业生产短期内便会受到影响。

但是，强化制裁后朝鲜的中间材料进口也大体上达到了往年的水平。大体上可以判断出制裁对朝鲜经济产生的影响比预想要小，中间材料进口正常进行可以看作是制裁影响较小的主要原因之一。

有趣的是继煤炭之后出口规模较大的服装被禁止出口以后，工业材料的进口规模并没有大幅减少。正如我在第5周的课程中所提到的那样，朝鲜的服装出口大部分都是以委托加工的形式进行的。是从中国进口中间材料，加工后再次出口到中国的形态。

因此，由于禁止服装出口，纤维、纺织类中间材料的进口也应该大幅减少，但实际上加强制裁后并没有大幅减少。为什么没有减少呢？内需用服装生产可能有所增加，也可能是以委托加工形式向中国走私服装，具体原因尚不清楚。

接下来我们来看一下消费品。图为2015—2019年朝鲜消费品进口额趋势的详细分项。



由图可见，耐用消费品的进口自2018年以后大幅减少，比往年减少了20%~30%。因为电视、冰箱等家电产品属于制裁对象。但可以看出，其余家用食品、准耐用消费品和非耐用消费品进口规模均未受到制裁的影响。它们反而在2018年以后呈现出进口规模增加的趋势。

加强制裁后除了家电产品等部分品种外，消费品的进口没有减少，这降低了加强制裁后对居民生活的负面影响。

整理一下上述关于禁止进口对朝鲜经济产生的影响的内容。禁止进口导致的工业生产的萎缩可以说比当初预想的要小。短期内可能会因中间材料进口减少而出现生产减少，因为朝鲜的中间材料进口规模没有大幅减少。

禁止进口对市场交易的影响也并不严重。市场交易萎缩首先可能是因为消费品进口减少而出现的，而消费品除了家电产品等部分品种外，反而呈现进口增加的趋势。另外，正如之前所看到的，中间材料的进口没有大幅减少，内需用商品的生产也没有大幅萎缩。

仅看以上内容的话，可以说通过减少出口和进口的方式强化制裁对朝鲜经济的影响比当初预想的要小。但是，与此同时有必要对外汇储备方面进行考察。

我在第5周的课程中提到过，朝鲜每年都会出现10亿美元左右的贸易赤字，要通过其他多种渠道获得外汇来弥补赤字。但是，从2017年开始在出口减少的情况下，进口规模也相对减少，贸易赤字规模迅速增加。

如图所示，贸易赤字规模在2017年达到20亿美元，2019年达到27亿美元。与往年的10亿美元左右相比，贸易赤字规模增加了10亿~20亿美元左右。

再考虑到禁止朝鲜派遣海外劳动者等问题，预计由于对朝制裁导致的朝鲜的外汇储备量会减少。

之前提到出口时，在出口急剧减少的情况下有可能导致进口减少，也有可能因为贸易赤字的扩大，导致朝鲜外汇储备迅速减少，现在看来，结果是后者。那么，为什么朝鲜当局没有采取减少进口的措施呢？



可以推测出这是为了避免经济状况的迅速恶化。如果因为贸易赤字而对中间材料和消费品的进口加以限制的话，那么生产和消费都有可能恶化。我认为，（朝鲜外汇储备的减少）对北核协商在短期内会结束的乐观预测也会产生影响。

问题在于外汇储备量减少的情况下，朝鲜很难长期坚持下去。很难了解朝鲜究竟持有多少外汇。但是根据最近的研究，以2018年末为标准，朝鲜的外汇储备估计为25~58亿美元。2019年贸易赤字规模较大，以2019年末为标准来看，外汇储备量将大幅减少。

换句话说，朝鲜当局维持非制裁对象的中间材料和消费品进口规模的政策基调，在短期内对减少制裁的冲击是有效的，但并不可能持续下去。

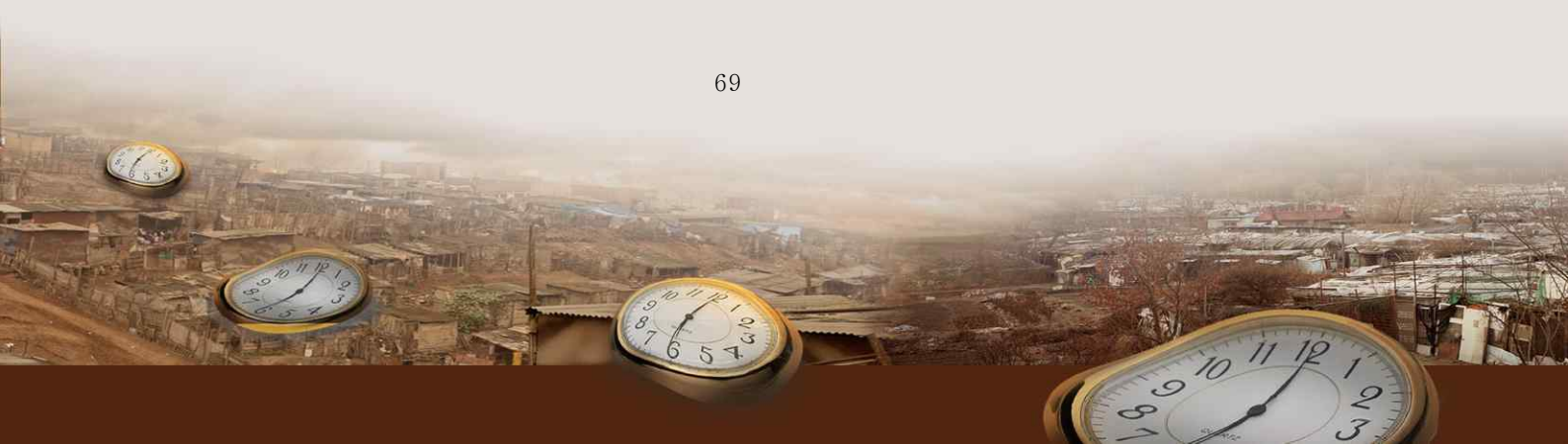
因此，在没有发生新冠肺炎变数的情况下，如果制裁长期化，朝鲜当局在几年内将不得不限制中间材料和消费品的进口，制裁对朝鲜经济的冲击有可能越来越大。因此，仅根据2018年~2019年的情况，就评价说制裁的影响并不大，可以说为时尚早。

关于制裁，有必要简单说明一下朝鲜逃避制裁的问题。朝鲜为了逃避制裁，获得经济利益，进行了多种尝试。联合国安理会下属的对朝制裁委员会对朝鲜逃避制裁进行监视，每年都会发布专家组的报告公开其实际情况。我们来看一下相关内容。

首先，朝鲜在煤炭出口被禁止后，也持续走私煤炭。根据报告书的内容，2019年走私出口煤炭370万吨，2020年走私出口煤炭250万吨以上。作为参考，在限制煤炭出口之前，朝鲜出口了1500万~2000万吨左右的煤炭。

朝鲜似乎也在持续售卖渔业权。朝鲜的渔业权交易虽然被联合国第2397号决议禁止，但一直在销售给中国渔船。由此推算，朝鲜赚取的外汇收入规模将超过1亿美元。

朝鲜还对海外金融机构进行网络攻击。朝鲜一直在试图窃取许多国家的银行账户和密码货币。从2015年至今，试图窃取美元20亿以上，其中实际夺取的有10~20%左右。对于朝鲜来说，这绝对不是一个小数目。但是，这还不足以弥补因出口减少而导致的外汇收入减少的部分。



除此之外，朝鲜还通过沙子出口、服装加工走私、军事合作、建设项目等赚取外汇。但据判断，通过这些赚取的外汇规模不会很大。作为朝鲜主要赚取外汇的手段之一的海外派遣劳动者也按照联合国决议内容，到2019年末为止大部分都已回国，所以目前海外派遣对赚取外汇没有太大的帮助。

朝鲜不仅以各种形式赚取外汇，还进口被禁止进口的商品。最具代表性的就是成品油。根据报告，朝鲜成品油走私规模估计超过了联合国第2397号决议的进口上限。以朝鲜用于走私成品油的运输船舶存储罐的大小来推测，即使只装满其中的三分之一，也会大大超过进口上限。

综上所述，朝鲜一直尝试通过各种方式逃避联合国制裁。但是即便如此，朝鲜赚取的外汇规模仍远远不足以挽回因制裁而导致的外汇收入减少部分。虽然成品油走私有助于经济的运转，但是朝鲜为逃避制裁采用的各种方式创汇综合起来，对朝鲜经济的影响仍是有限的。

这节课我们了解了对朝制裁对朝鲜经济的影响。下一节课我们来看一下封锁国境后的朝鲜经济。



8-3 国境封锁后的朝鲜经济

各位同学，大家好。上一节课，我们了解了对朝制裁对朝鲜经济的影响。本节课我们来看一下朝鲜为了防止新冠肺炎流入而封锁国境后，即2020年以后的朝鲜经济。

首先来看一下贸易规模的变化。2020年朝鲜出口额为9,000万美元，进口额为7.7亿美元。与2019年的出口额2.8亿美元、进口额29.7亿美元相比，出口下降至1/3，进口下降至1/4。2021年的情况，出口额进一步减少至8200万美元，进口额进一步减少至6.3亿美元。

虽然国境封锁后出口大幅减少，但事实上出口减少并没有太大的意义。因为由于加强制裁，在2017年~2019年间已经减少到了往年的10%以下，因此即使进一步减少，对经济的影响也只是有限的。

相反，有必要关注边境封锁后进口方面出现的变化。最重要的变化是中间材料和消费品的进口也锐减。加强制裁后，只有资本货物进口大幅下降，但边境封锁后，不仅是资本货物，中间材料和消费品的进口也大幅下降。

从中国的进口来看，2020年中间材料的进口规模仅为2019年的18.3%。特别是塑料、钢铁、化肥等工业原材料的进口规模减少了85.8%。这样一来，农业、建筑业、制造业，特别是轻工业的生产难免会出现问题。

消费品的进口规模也只有2019年的1/5。加强制裁后，只减少了耐用消费品的进口，现在不仅是耐用消费品，食品、准耐用和非耐用消费品的进口也大幅减少。

消费品进口减少，必然导致市场交易萎缩。因为在朝鲜市场流通的商品中进口商品占相当大的比重。随着市场交易减少，以进口依赖度高的品种为中心，出现了价格上涨等现象。

图为砂糖、调味料、豆油等进口依赖度高的主要食品按季度的价格走势。可以看出强化制裁后价格也一直保持稳定状态，但是从国境封锁的2020年下半年开始，价格呈现快速上涨的趋势。



从变化最大的砂糖来看，1kg的价格原本保持在5,000元左右，2020年第四季度大幅上涨到2万朝元左右后，一直保持着较高的价格。

中间材料供应不足导致生产减少，消费品供应不足导致市场交易萎缩、物价上涨，居民的经济状况必然会更加糟糕。因此，大部分朝鲜经济研究者认为比起加强制裁，国境封锁措施对朝鲜经济的影响更加严重。在这种冲击下，朝鲜经济可能面临着相当大的困难。

更何况朝鲜当局为了防止新冠肺炎的扩散，还采取了限制居民市场活动的措施。这可能是朝鲜居民生活变得更加困难的主要因素。

之前提到过，朝鲜实行封锁国境的措施后的情况与制裁长期化的情况相似。即使没有发生新冠疫情，朝鲜也很有可能在数年内面临相当于封锁国境的情况。因为制裁初期没有限制中间材料和消费品的进口，但是制裁越长期化，外汇情况就越恶化，最后只能限制进口。

考虑到这一点，我认为如果没有发生新冠，朝鲜可能会逐渐限制进口，针对制裁对朝鲜经济影响的评价也会发生变化。

本节课我们了解了封锁国境后的朝鲜经济。下一节课我们来看一下朝鲜经济今后的前景如何。



8-4

朝鲜经济展望

各位同学，大家好。上节课我们了解了封锁国境后的朝鲜经济。这节课我们来看一下朝鲜的经济前景。

虽然目前新冠疫情形势仍在持续，但似乎无法继续进行强有力的边境封锁，因此将在逐渐结束新冠疫情的前提下进行讨论。另外，虽然目前制裁情况仍在持续，但对于制裁结束后的事项也会一起进行讨论。首先来看一下在制裁下维持新冠疫情形势的情况。

在新冠疫情下，即使贸易规模略微扩大，朝鲜也会对贸易进行控制。考虑到目前为止朝鲜一直谨慎行事，我们认为今后将围绕急需的中间材料或消费品来增加进口，采取全面恢复贸易等果断措施的可能性不大。

但是，即使新冠疫情结束，也很难将贸易规模恢复到新冠疫情之前的水平。最大的原因是外汇储备不足。

在难以发掘出能代替现有主力出口产品出口规模的新出口商品的情况下，如果增加中间材料和消费品的进口，外汇储备将再次迅速减少。以目前的外汇储备额来看，这种状况很难坚持下去。但是，继续限制中间材料和消费品的进口也不容易。因为这种情况下，生产和消费会越来越萎缩。

如果对朝制裁持续下去，朝鲜在经济稳定和确保外汇储备量之间将面临两难境地。那么，朝鲜有克服这种进退两难的方法吗？也许只能像现在推进的政策那样实现独立经济。

问题是综合考虑朝鲜的经济实力、技术水平、资源所有等情况，实现独立经济在现实中很难实现。换句话说，在对朝制裁持续的情况下，朝鲜很难找到突破口。

那么解除制裁后会怎么样呢？也许朝鲜贸易规模会迅速恢复。贸易规模最终将取决于出口规模，所以我要以出口为中心进行说明。



考虑到目前朝鲜的条件，解除制裁后的一段时间里，朝鲜的出口很有可能和加强制裁之前一样，以煤炭和服装为中心进行。对于煤炭来说，变数多样，需求如何变化并不容易预测。

中国经济增速放缓，中国国内对于环境问题的意识增强是一个消极因素。相反，考虑到环境问题，中国国内煤炭生产受到抑制，这可以说是朝鲜增加出口的积极因素。

服装方面，预计解除制裁后，委托加工方式的出口会持续下去。制裁之前主要与中国进行贸易，如果解除制裁后与韩国、日本等关系得到改善的话，这些国家也会产生需求，这样一来出口规模有可能大幅增加。

另外，如果通过电子产品等来拓宽委托加工领域的话，委托加工方式的出口将进一步增加。关键是朝鲜的工资竞争能力能维持多久，预计至少在一定时期内通过委托加工可以增加出口。出口增加的话，随着外汇供需状况的改善，预计进口也会恢复。

这样看来，解除制裁后，朝鲜贸易至少可以恢复到制裁前的水平。而且，这将对制裁加强后大幅萎缩的朝鲜经济复苏起到很大的帮助。

经济状况的好转有助于朝鲜经济向改革方向发展。正如我们在第4周的课程中观察的那样，金正恩时代朝鲜实行改革性政策，但强化制裁导致经济困难，所以一直加强对经济的控制和管理。因此，如果解除制裁后经济状况有所好转，有可能再次向改革方向发展，并促进市场化。

金正恩时代初期朝鲜经济稳定增长的原因有市场化的发展、对外经济关系的扩大、国营部门的重建等。

如果解除制裁后对外经济关系再次扩大的话，如前所述，随着改革和市场化的发展，金正恩时代初期呈现出稳定增长的经济环境可能会再次形成。当然，从制裁解除到出现这种变化，需要花费很多的时间与努力。希望北核问题得到妥善解决，为朝鲜经济走上这种变化和恢复之路提供契机。



我来整理一下本讲学习的内容。首先，我们了解了对朝制裁中所包含的内容。就联合国制裁而言，从2016年开始，从针对性制裁转变为全面制裁。另外，2016年以后进行了数次全面制裁，制裁强度也越来越大。

特别是进入2017年下半年后，制裁力度进一步提高。根据联合国2371号和2375号决议，禁止朝鲜五大出口产品煤炭、铁、铁矿石、水产品、服装的出口。

另外，对朝鲜的石油进口设定了上限，禁止朝鲜进口机械类、运输工具等资本货物。又实施了要求朝鲜主要赚取外汇的手段之一的海外劳动者在2019年末之前全部撤离的措施，和禁止与朝鲜合作项目的措施。

我们还简要介绍了美国的制裁。美国的制裁出台方式有经过议会立法程序的方式和以行政部的行政命令出台的方式。另外，最重要的是可以制裁与朝鲜进行交易的第三国的个人、企业、银行等的二次制裁，即二级抵制规定，因为有这样的条款，所以有评价认为美国的制裁比联合国的制裁更为严厉。

制裁对朝鲜经济的影响主要与进出口有关。出口方面，从2017年开始减少，2018年至2019年出口规模还不到往年的1/10。

加强制裁后精密仪器产业上升为出口第一大产业，从规模上看要替代现有的出口主力产业还存在很大的局限性，而且与产业部门的名称不同，从实际出口内容来看与尖端产业出口相距甚远。

关于进口，按使用用途进行分类后，对其内容进行了说明。资本货物进口减少最多，这是制裁集中在资本货物上的结果。而且，初级产品、中间材料和消费品的进口规模没有发生太大变化，这是由于加强制裁导致的生产恶化、消费萎缩比当初预想要少的原因。

但是中间材料和消费品进口正常进行会导致朝鲜的贸易赤字规模迅速增加，考虑到朝鲜的外汇储备水平，这种政策虽然对减轻制裁冲击有效，但并不可持久。另外，在谈到制裁对朝鲜经济的影响时，还介绍了朝鲜逃避制裁的尝试。



朝鲜在进行煤炭走私，被禁止的渔业权销售也在持续进行。另外，还对海外金融机构进行网络攻击，通过沙子出口、服装加工走私等来赚取外汇。本节课还介绍了朝鲜在进行成品油的走私进口。但是朝鲜的这些逃避制裁的尝试对朝鲜经济的影响是有限的。

本节课还介绍了国境封锁后的朝鲜经济，这是因为这种情况下的朝鲜经济与制裁长期化时可能发生的情况类似。国境封锁后出现的最大变化是不仅资本货物，中间材料和消费品的进口也大幅减少。

随着这种情况的出现，生产和市场交易都会萎缩，进口依赖度高的商品的物价也会上升，其结果会导致居民生活更加恶化。这表明，如果制裁长期化，朝鲜经济将面临相当大的困难。

最后，我们还展望了朝鲜经济在制裁下以及解除制裁后会如何发展。首先，提到了在制裁下朝鲜经济很难找到突破口。在制裁下，朝鲜处于要稳定经济也要确保外汇储备的两难境地，通过实现独立经济可以解决两难境地的情况，但实现独立经济实际上并不容易。

对于解除制裁后来说，朝鲜的贸易将以煤炭和服装加工出口为中心迅速恢复，这对朝鲜经济的恢复大有帮助。而且，如果经济恢复的话，金正恩时代初期出现的改革性尝试也有可能再次实现，如果是这种情况，那么朝鲜经济将再次走上稳定的增长之路。

关于对朝制裁的本讲内容到这里就结束了。下一讲将以朝鲜居民的生活水平为主题进行授课。那么，下节课见。谢谢。





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

퀴즈

01 다음 중 유엔의 대북제재에 대한 설명으로 적절치 않은 것은?

5분

- ① 북한의 5대 수출 품목 모두에 대해 수출금지 조치가 취해졌다.
- ② 북한과의 합작사업이 금지되었다.
- ③ 2019년말까지 북한이 파견한 해외노동자는 모두 본국으로 귀환토록 되었다.
- ④ 음식료품을 제외한 대부분의 소비재에 대해 대북 수출이 금지되었다.

정답 ④

해설 북한의 수입과 관련해서는 산업용 기계류, 운송 수단, 금속류 등 주로 자본재에 해당하는 품목에 한해서 제재 조치가 이루어졌으며, 소비재의 경우, 가전제품 등 일부 품목에 대해서만 제재가 가해졌다.

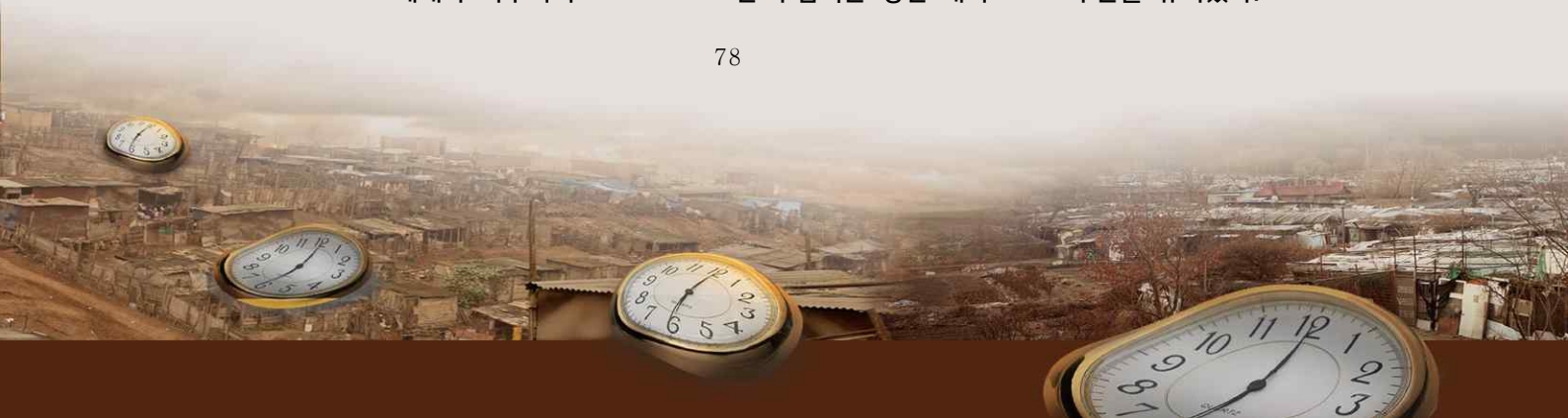
02 다음 중 유엔 대북제재의 효과에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

5분

- ① 2016년 북한 수출이 줄어들지 않은 것은 '민생용 예외 규정' 때문이었다.
- ② 2017년 북한의 수출이 전년도에 비해 10억 달러 이상 줄어든 것은 석탄 수출 상한 설정 때문이었다.
- ③ 제재 강화 이후 수출에 비해 수입의 감소폭이 더 컸다.
- ④ 제재 강화 이후 북한의 외화보유고는 줄어들었을 것이다.

정답 ③

해설 제재 강화 이후 수출의 감소폭이 더 컸다. 5대 수출 품목의 수출이 중단됨에 따라 2018년 수출 규모는 평년의 1/10 수준으로 급감한 반면, 수입의 경우, 자본재 중심으로 제재가 이루어져 2018~2019년 수입액은 평년 대비 70% 수준을 유지했다.



03 미국의 대북 제재 규정 중 북한과 거래하는 제3국의 개인·기업·은행 등을 제재할 수 있도록 한 것을 무엇이라고 하는가?
 10분

정답 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott), 혹은 2차 제재

해설 북한과 거래하는 제3국의 개인·기업·은행 등을 제재할 수 있도록 한 조항을 세컨더리 보이콧 규정이라 한다. 이는 매우 강력한 조항으로, 이 조항으로 인해서 남한이나 중국 등의 기업, 은행은 북한과의 거래에 신중할 수밖에 없다. 다만 이 조항이 엄격하게 집행되고 있지는 않은 것으로 보인다.

04 북한의 대북제재 회피 시도와 관련된 설명으로 적절치 않은 것은?
 5분

- ① 북한의 석탄 밀수출 규모는 석탄 수출에 제한이 가해지기 이전 공식 수출 규모를 상회하고 있다.
- ② 북한은 해외 금융기관에 대한 사이버 공격에도 나서고 있다.
- ③ 북한의 정제유 밀수입 규모는 유엔이 설정한 수입 상한을 상회하고 있는 것으로 추정된다.
- ④ 북한의 어업권 거래가 금지되었음에도 중국 어선들에게 계속 판매하고 있다.

정답 ①

해설 유엔 안전보장이사회 산하 대북 제재위원회가 공개하는 전문가 패널 보고서에 따르면 북한의 석탄 밀수출 규모는 2019년 370만 톤, 2020년 250만 톤 이상으로 추정되는데, 석탄 수출에 제한이 가해지기 이전에 북한은 1,500만~2,000만 톤 정도의 석탄을 수출해 왔다.



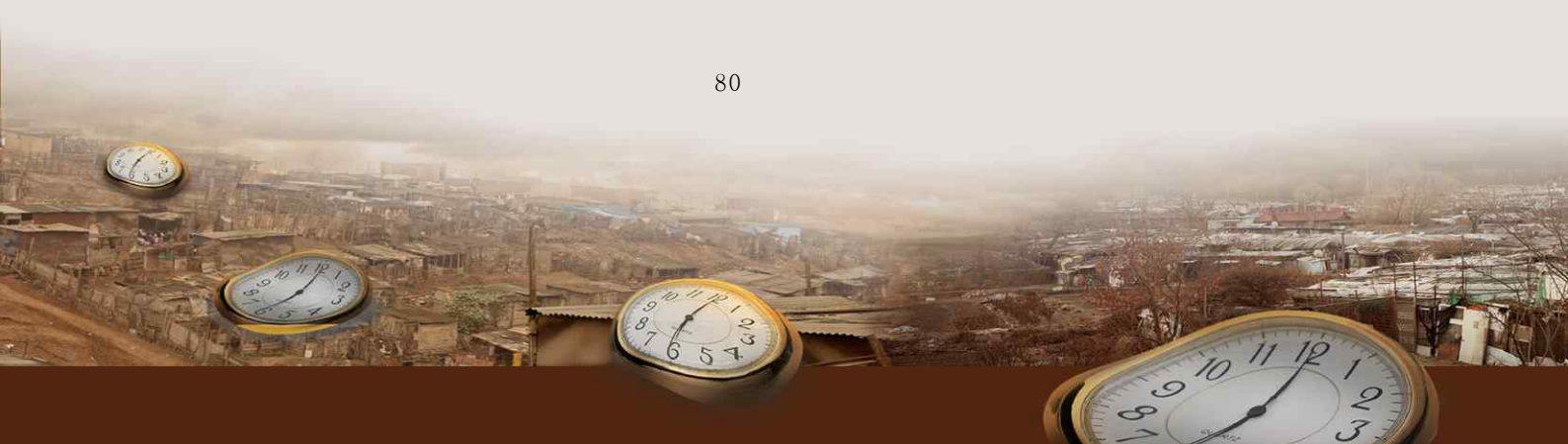
05 코로나로 인한 국경봉쇄 이후 북한에서 나타난 변화로 적절한 것은?

5분

- ① 자본재 수입 규모의 급감
- ② 중간재와 소비재 수입 규모의 급감
- ③ 무역적자 규모의 확대
- ④ 수출 감소에 따른 생산의 급격한 위축

정답 ②

해설 수출 감소에 따른 생산의 급격한 위축, 무역적자 규모의 확대, 자본재 수입 규모의 급감은 대북제재의 강화 이후 나타난 변화다. 중간재와 소비재 수입은 대북제재 강화 이후에도 정상적인 수준에서 이루어졌으나, 국경봉쇄 조치로 인해 모든 품목의 북중 교역이 사실상 중단되면서 급격히 줄어들게 되었다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

보고서



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

보고서

- 다음의 주제를 확인하여 본인의 생각이나 의견 등을 작성하시면 됩니다.
- 한글 혹은 워드 문서로 작성하여 제출하시면 됩니다. (글자크기 11pt, A4 3장 이상)

주제

2019년까지 북한경제에 미친 대북제재의 영향이 예상보다 적었던 이유를 설명해 보시오. (120분)

참고

제재 강화 이후 수출이 줄어들면 제재 대상이 집중된 자본재뿐만 아니라 중간재와 소비재의 수입도 줄어들 것으로 예상되었다. 그런데 제재 강화 이후 북한의 자본재 수입 규모는 급격히 줄어든 반면, 중간재와 소비재의 수입 규모는 예년 수준을 유지한 것으로 나타났다. 북한 당국이 경제의 급격한 위축을 우려해 중간재와 소비재의 수입에 대해 별다른 제한을 두지 않았기 때문으로 판단된다. 재화의 특성상 자본재 수입 감소의 영향은 중장기적으로 나타나며, 중간재의 수입 감소는 단기적으로도 나타날 수 있는데, 이처럼 북한이 중간재 수입 규모를 유지함에 따라 생산 감소 폭이 예상보다 적었다. 또 소비재의 수입 규모가 유지됨에 따라 소비재 공급도 비교적 원활하게 이루어져 제재가 주민 생활에 미치는 영향도 제한될 수 있었다. 이러한 상황은 중간재와 소비재 수입이 모두 급감하게 되는 국경봉쇄 조치 이후 달라지게 된다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

자료

도서

- 김석진, “북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미,” 통일연구원 온라인시리즈 21-12, 2021.
- 민태은 외, 『미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』, 통일연구원, 2020.
- 박영석 외, 『대북제재의 게임이론적 접근과 북한경제에 미치는 영향』, 대외경제정책연구원, 2021.
- 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』, 한국개발연구원, 2021.
- 임수호, 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제 미래에 대한 정치경제학적 추론』, INSS 연구보고서 2019-17, 2019.
- 정형곤 외, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』, 대외경제정책연구원, 2018.

