

## 북한

# 《지방발전 20×10 정책》의 배경과 시사점

## Online Series

2024. 02. 02. | CO 24-10

최지영(북한연구실 연구위원)

최근 개최된 제14기 제10차 최고인민회의(1월 15일)에서는 《지방발전 20×10 정책》이라는 새로운 과업이 제시되었다. 주된 내용은 조선노동당이 주도하여 ‘지방공업공장’을 ‘매년 20개 군’에 건설하여 “10년안에 전국의 모든 시, 군들 다시 말하여 전국인민들의 초보적인 물질문화생활수준을 한계단 비약”시키겠다는 것이다.<sup>1)</sup> 연이어 개최된 당 정치국 확대회의(1월 23~24일)에서는 《지방발전 20×10 정책》의 ‘경제실무적 문제’를 논의하기 위한 분과별 연구 및 협의회가 조직되었고, 지방공장의 건설을 위한 설계, 자재와 자금보장, 원료기지 조성을 담당할 ‘비상설추진위원회’ 조직도 언급되었다.<sup>2)</sup>

북한은 이미 1960~1970년대부터 중소규모 ‘지방공업공장’을 각 시·군에 건설하여 해당 지역에 식료가공품, 의류, 일용품과 같은 필수재를 공급하는 구조를 정착시켰다. 최근 북한의 지방발전 정책을 이해하기 위해서는 지방공업에 반영된 북한의 독특한 생산지리(the geography of production)와 대북제재 장기화라는 제약조건을 고려해야 한다. 본고에서는 이 두 가지 측면에 주목하여, 최근 북한의 《지방발전 20×10정책》에 대해 살펴보고자 한다.

1) 『노동신문』, 2024.1.16.

2) 『노동신문』, 2024.1.25.

### 지방공업정책, 안보적 측면을 고려한 북한의 독특한 산업배치<sup>3)</sup>

북한은 원래 필수소비재의 상당 부분을 중소규모 ‘지방공장’에서 생산한다. 1980년대 초반 기준 북한에는 3,305개의 지방공장이 확인되는데, 각 시·군마다 평균 16~20개 지방공장이 배치되어 있었다.<sup>4)</sup> 1990년대 중반 경제위기는 제조업에 큰 타격을 입혔고, 중앙공업뿐만 아니라 지방공업의 가동 중단도 상당 부분에 이를 것으로 추정되지만 해당 지역 내 필수소비재의 생산-소비를 연계하려는 ‘지방경제 정책’의 골간은 유지되고 있다. 시·군·구역까지 감안하면, 북한 전역에는 206개의 지역 단위가 존재<sup>5)</sup>하는데 개별 지역 내에서 필수소비재를 생산하여 소비하는 구조는 일반적인 경제발전 경로에서 생산의 지역별 전문화가 나타나는 현상과 대비된다. 북한의 지방공업 정책은 기본적으로 소비재 생산에 있어 ‘규모의 경제 (economy of scale)’ 실현과 전국적 수요에 부응하는 유통구조 형성을 방해하는 비효율적인 정책이다. 그럼에도 불구하고, 북한은 오랜 기간 지방공업 정책을 유지해 왔는데, 이는 안보적 측면을 고려한 산업 배치의 결과이자 중공업 우선 발전이라는 선택적 성장정책의 결과라 할 수 있다.

우선, 안보적 측면을 살펴보자. 북한도 원자재와 에너지 공급, 소비지 근접성을 산업 배치에서 완전히 배제하는 것은 아니지만, 북한에서 생산의 지역별 전문화가 확대되지 못하는 것은 ‘국방상 고려’ 때문이다.<sup>6)</sup> 북한은 전쟁 발발 시 피해를 고려하여 군수공업과 연계된 중화학공업은 내륙지역에 배치하는 한편, 경공업 최종 소비재는 생산과 소비가 최소 군(郡) 단위, 최대 도(都) 단위에서 자기완결적으로 이루어지는 산업배치를 설계했다. 이러한 산업배치 원칙하에서 지방공업은 군(郡) 단위 필수소비재의 생산을 일차적으로 담당하고 있는 것이다. 또한, 중공업 우선 발전이라는 성장 정책하에서는 국가예산도 군수공업과 직결된 중화학공업에 우선 배분된다. 이는 북한이 지향하는 ‘자립적 경제건설노선’을 유지하기 위해 불가피한 것이기도 하지만, 후순위로 밀려난 경공업 생산의 상당 부분은 지방공업이 떠안게 된다. 이러한 구조는 지방예산제 실시(1973년)와 더불어 정착, 제도화되어 지금까지 유지되고 있다.

3) 본 소절은 통일연구원 연구총서 II장 3절의 내용을 토대로 작성함. 최지영·김수정·최은주, 『김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태』, (서울: 통일연구원, 2023).

4) 북한연구소, 『북한총람』 (서울: 북한연구소, 1983), p. 834.

5) 통계청(2016) 북한의 주요 통계지표, p. 51.

6) 북한문헌에 따르면 산업의 지역별 배치는 다섯 가지 원칙에 따라야 한다. 첫째, 원료와 연료 원천을 제품 소비지에 가깝게 생산을 배치한다. 둘째, 지역 간, 지역 내에서 계획적인 지리적 분업을 조성한다. 셋째, 낙후한 지역의 경제문화적 개화를 촉진시킨다. 넷째, 사회주의 국제분업 발전을 고려한다. 다섯째, 국방상 고려이다. 김하명, 『조선경제지리 (상)』, (평양: 국립출판사, 1958), p. 169.



### 《지방발전 20×10 정책》, 제재 장기화를 염두에 둔 민생경제 복구 전략

이와 같이, 지방공업 정책은 북한당국이 지향하는 산업의 지리적 배치와 발전 정책의 결과물로 새롭게 등장한 것은 아니다. 그러나, ‘매년 20개 군’에 대해 ‘10년 이내’ 지방공업공장을 건설한다는 것은 사실상 모든 시·군·구역 단위를 대상으로 한 것과 다름없으며, 그 목적은 직접 밝힌 바와 같이 ‘초보적인 (물질문화)생활수준’의 향상이다. 대북제재가 장기화되면서 그 부정적 영향이 민생경제에 깊이 파고들고 있기 때문이다. 2021년 12월 제8기 제4차 전원회의에서 제시된 ‘새시대 농촌혁명강령’이 체제생존에 직결된 식량 생산에 중점을 둔 정책이라면, 《지방발전 20×10 정책》은 식량 외 필수소비재 생산을 회복하려는 정책으로 볼 수 있다. 즉, 농업과 경공업 부문의 소비재 생산을 유지함으로써 제재 장기화에 대응하기 위한 북한당국 차원의 민생경제 복구 전략, 내수진작 정책으로 이해할 필요가 있다.

또한, 북한당국이 이와 같은 장기 계획을 설정한 것은 현재와 같은 강력한 대북제재가 적어도 앞으로 10년 이상 장기화할 상황을 염두에 둔 것으로 보인다. 전술했듯이, 북한의 지방공업 정책은 비효율적이긴 하지만, 개별 지역 내에서 필수소비재가 생산·소비되므로 한 지역의 생산 중단이 다른 지역으로 곧바로 파급되는 것을 억제할 수 있고, 자기 지역의 원자재, 에너지 이용을 장려하여 수입이 급감하는 제재 상황에 유리한 측면이 있기 때문이다.

### 《지방발전 20×10 정책》과 ‘새시대 농촌혁명강령’의 상호연관성

현재와 같은 강력한 대북제재 하에서 북한당국이 민생경제 회복을 위해 선택할 수 있는 정책이 사실상 제한적이라는 점을 감안하면, 부족한 재정여건 하에서 선택과 집중이 필요하다. 북한당국의 입장에서 가장 중요한 필수소비재는 단연 곡물이다. 제재 장기화에 따른 경제난이 뚜렷해진 직후, 가장 먼저 ‘새시대 농촌혁명강령’을 제시한 것은 이 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 또한, 당시에는 강력한 국경봉쇄를 유지하느라 수입 원자재 의존도가 높은 경공업 활성화를 도모하기 어려웠다. 최근 북한당국이 ‘새시대 농촌혁명강령’에 이어 《지방발전 20×10정책》을 제시한 것은 지난해 수입 규모가 증가하면서 경공업 부문의 구체적인 과업 제시와 성과 창출이 어느 정도 가능해진 덕분이다.

그러나, 북한당국의 재정여력을 감안할 때, 《지방발전 20×10정책》의 성과 창출이 가능할 것인지 의문이 드는 것은 사실이다. 최우선 순위인 농업·농촌 발전에 대한 예산지출은 2022~2023년 큰 폭 확대되었으며, 2024년 계획에도 예산규모 자체는 유지되고 있다. 반면,



지방공업 발전을 위한 예산지출 확대는 눈에 띄지 않는다. 매년 20개의 지방공업공장을 건설하기 위해 상당한 예산지출이 필요하다는 점에서, 무리한 정책으로 보이기도 한다. 그렇다면, 북한당국은 《지방발전 20×10정책》을 어떻게 추진할 셈일까? 향후 정책의 이행과정을 더 지켜봐야 하겠지만, 《지방발전 20×10정책》과 ‘새시대 농촌혁명강령’의 상호연관성에 주목할 필요가 있는 것 같다. 우선, ‘도농 간 격차 해소’라는 차원에서 두 정책은 같은 목표를 공유하며, 최근 개최된 ‘제2차 시, 군 당책임비서 강습회’에서는 《지방발전 20×10정책》과 ‘새시대 농촌혁명강령’의 과업이 함께 논의되기도 했다. 따라서, 낙후된 농촌지역 주민들의 생활여건을 향상시킨다는 명목으로 농업·농촌 발전 예산이 지방공업공장 건설에 투입될 가능성도 고려해볼 수 있다.

‘농촌 살림집’ 공급과 마찬가지로, ‘지방공업공장’ 건설을 통해 필수소비재 보장을 확대하는 것은 농업 생산성 제고를 위한 유인책으로서의 의미도 있다. 그러나, ‘새시대 농촌혁명강령’의 과업이었던 ‘농촌살림집 건설’과 달리, ‘지방공업공장 건설’에는 식료가공, 의류가공에 필요한 생산설비 공급이 보장되어야 한다. 최고인민회의의 시정연설에서 ‘융성기계연합기업소’를 중심으로 기계공업 발전을 강조한 것은 이를 염두에 둔 조치로 이해된다.

### 《지방발전 20×10 정책》의 성과 창출을 위한 전제조건은?

《지방발전 20×10 정책》은 거의 북한 전역을 대상으로 10년 동안 중소규모 지방공장들을 건설하겠다는 장기계획이다. ‘규모의 경제’ 실현을 막는 지방공업 정책의 비효율성은 논외로 하더라도, ‘농촌살림집 건설’만큼 성과를 창출하기 수월하지 않을 것으로 보인다. 지방공장에 배치될 생산설비의 공급이 전제되어야 할 뿐만 아니라, 공장 가동에 필요한 원자재도 확보되어야 하기 때문이다.

기계공업은 대북제재 강화로 가장 타격이 큰 산업 가운데 하나이다. 2023년 말 전원회의에서 공작기계 생산이 2020년 대비 5.1배 생산되었다고 언급한 것은 성과의 과장 여부를 떠나 북한경제 내에서 생산설비에 대한 수요가 그만큼 높았다는 방증이기도 하다. 그러나, 향후 10년 동안 매년 20개의 지방공장에 충분히 공급할 만큼의 생산설비를 자체 생산으로 충당할 수 있을지는 미지수이다.

지방공장 가동률 제고를 위한 원자재 확보에도 난관이 많다. 최근 수입이 회복세에 있지만

7) 『노동신문』, 2024.1.29.



수출의 90%가 막혀있는 상황에서 언제까지 수입이 유지될지 장담하기 어렵고, 북한당국이 강조하는 ‘재자원화’에도 한계가 있기 때문이다. 북한당국 입장에서도 뾰족한 돌파구가 있는 것 같지 않다. 최근 개최된 당 중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의(1월 23~24일)에서 ‘지방공업혁명을 위한 투쟁’에 ‘인민군부대’를 동원한다고 결정<sup>8)</sup>한 것으로 미루어, 전형적인 북한식 동원운동으로 《지방발전 20×10 정책》을 이행하려는 것으로 보이지만, 노동력의 양적 투입 확대만으로 제조업을 복구하고 가동률을 높이는 것은 한계가 있기 때문이다.

©KINU 2024

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

8) 『노동신문』, 2024.1.25.