

북한 지방경제 정책의 역사¹⁾

윤세라 | 통일연구원 프로젝트연구위원 | yrs1120@naver.com

1. 머리말

2021년 제8차 당대회에서 제시된 ‘사회주의 전면적 발전’은 사회주의 건설에서 모든 분야, 모든 지역, 모든 부문의 동시적이고 균형적인 발전을 도모한다. 이는 정치·국방·경제·문화 등 모든 분야의 발전뿐만 아니라 도시와 농촌 지역의 균형 발전, 중공업·경공업·농업 등 모든 부문의 동시 발전을 목표로 한다.²⁾

‘사회주의 전면적 발전’은 이후 ‘새시대 농촌혁명강령’, ‘지방발전 20×10 정책’ 등 정책 레벨에서도 구체화되고 있으며 이는 지방경제 발전과도 맞닿아 있다. 특히 2024년에 시작된 ‘지방발전 20×10 정책’은 지방경제 발전의 핵심 축인 지방공업을 중심으로³⁾ 각 지역의 생산 기반을 다시 구축한다는 목표를 가지고 있다. 여기에 보건시설, 종합봉사시설, 양곡관리시설 등이 기본건설 대상으로 추가되면서 지역의 생활환경과 생산 체계 전반의 변화를 목표로 하는 정책으로 확장되었다.⁴⁾

지역 간 불균형 해소, 지방공업을 중심으로 한 지방발전, 문화·교육 등 다양한 분야를 포괄하는 지방경제는 비단 김정은 정권만의 정책은 아니다. 북한 당국은 오랫동안 지방경제의 종합적 발전을 강조해 왔으며, 현재의 지방경제 정책은 오래전 구축된 지방경제 구조에

1) 본고는 윤세라, 「북한 지방경제 시기별 변화 연구」, 『북한연구학회보』, 25권 2호, 2021, pp.7~40; 윤세라, 「북한 '지방경제'에 관한 연구: 제도, 시장화, 재정을 중심으로」, 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2024의 일부 내용을 담고 있으며, 이를 기반으로 수정 보완하여 작성되었다.

2) 『노동신문』, 2021. 12. 2.

3) 북한은 지방경제의 두 축을 지방공업과 농촌경리로 두고 발전을 추진해 왔다.

4) 제9차 당대회에서는 ‘지방발전 20×10 정책’이 과학, 보건, 문명생활분야를 아우르는 다방면적이고 폭넓은 지방발전정책으로 확대심화되었다고 밝혔다. (『조선중앙통신』, 2026. 2. 26).

기반을 두고 있다.

따라서 본고에서는 북한 지방경제 정책이 어떻게 시작되어 현재에 이르게 되었는지 살펴보고자 한다. 다만, 북한 지방경제는 지방공업, 농촌경리, 건설, 문화, 상업, 교육, 체육, 문화 등 광범위한 분야에 걸쳐져 있으므로 이와 관련한 모든 정책을 다루기에는 어려움이 있다. 따라서 본고에서는 김정은 시기 추진되는 정책에 초점을 두어 지역 간 균형 발전으로서 지방경제 정책, 지방경제의 주요한 부문인 지방공업, 그리고 이를 뒷받침하는 지방예산을 중심으로 정책 약사(略史)를 서술한다. 시기적으로는 북한 지방경제의 형성기인 1950년대부터 김정은 정권의 ‘지방발전 20×10 정책’이 추진되는 현재까지를 다루고자 한다.

II. 균형적 발전으로서의 지방경제 정책

사회주의 국가는 근로자, 농민 사이의 생활 수준 격차를 해소하고 균형적으로 발전시켜 사회적 평등을 보장하고자 한다. 따라서 북한에 있어 균형 발전은 체제 수립 이후 현재까지 관철해야 하는 가장 근본적인 목표이다.

1950년대 말 생산수단의 사회주의적 개조가 완성되어 감에 따라, 북한 당국은 사회주의 경제건설에서 기초가 되는 지역적 거점 문제를 고민하였다. 도시와 농촌의 경제적 연계를 위한 지역적 범위를 고려한 결과, 농업지대(리)와 공업지대(노동자구)를 포괄하는 군(郡)이 지방경제의 기본 단위가 되었다.⁵⁾ 이에 따라 북한에서 군은 단순한 행정 단위를 넘어 지역 격차 해소 및 사회주의 건설을 위한 정치·경제·문화의 거점으로 자리매김했다.

군을 중심으로 한 지역체계는 전쟁 등 유사시에 대비하는 측면도 존재하기에 국방 부문에서도 기능하고 있다. 사회주의 체제 발전 과정에서는 전시 대비를 위해 중공업 우선 발전 및 이와 연계한 지역별 계획화를 시도해 왔다.⁶⁾ 북한은 중공업 우선 발전 전략과 함께 내륙에 배치된 중화학 공업을 중심으로, 인민 생활에 필요한 경공업 제품은 지역(시, 군) 단위에서 생산하고 소비하도록 구상하였다.

지방경제 및 지역 발전 체계에서 기초 역할을 하고 있는 군의 역할은 1962년 8월 ‘지방당 및 경제일꾼 창성연석회의(이하 창성연석회의)’에서 종합·강조되었다. 김일성은 군을 도시-농촌, 공업-농업, 생산-소비를 연결하는 지역적 단위로 설정하고, 지방공업과 농촌경리를

5) 김병로, 『북한의 지역자립체제』, 서울: 통일연구원, 1999, pp.52-53.

6) 김병로, 『북한의 지역자립체제』, 서울: 통일연구원, 1999, p.3.

발전시키는 기본 단위로 역할하도록 하였다.⁷⁾ 1964년 김정일은 「사회주의 건설에서 군의 위치와 역할」을 통해 군이 지방경제 발전의 기본 단위라는 점을 재강조했다. 동 논문에서는 사회주의 건설에서 지역적 거점의 필요성, 지방경제 발전의 종합적 단위로서의 군의 의미, 도시와 농촌의 경제적 연계 거점으로서의 군의 역할을 설명하였다.⁸⁾ 또한 1964년 「우리나라 사회주의농촌문제에 관한 테제」에서는 농업의 공업화, 농민의 혁명화 및 노동계급화를 기반으로 농촌문제 해결과 도시-농촌 차이 해소를 다루고 있다. 특히 농업의 공업화를 통해 농업생산력을 높이는 것을 중요하게 지적하고 있으며, 국가부담에 의한 농촌 건설과 문화주택 건설 등의 대책도 담고 있다.⁹⁾

이러한 구상들은 도시와 농촌의 격차 해소, 지역 내의 종합적 발전, 지역 간 균형 발전 도모를 통해 모든 지역을 고르게 발전시킨다는 목표를 가지고 있다. 그러나 정책 의도는 현실에서 적용되지 않았다. 지역 내 자기완결적 산업구조 구축과 모든 지역의 고른 발전을 위해서는 그에 상응하는 조치와 재정이 필요했다. 하지만 지역 내 생산을 기본으로 하는 구조는 그 목적이 지역 단위의 최소 생존 확보이기에 규모의 경제(economies of scale) 측면에서 기본적으로 비효율성을 내포하고 있었다.¹⁰⁾ 또한 현실에서 정책은 지역의 자력갱생에 기반하여 진행되었다. 지역 간 균형적 발전과 지방경제 발전은 이러한 문제를 해결하지 못한 채 현재에 이르고 있다.

이러한 와중에 김정은 시기, 특히 2021년부터는 모든 분야, 지역, 경제 부문의 동시적이고 균형적 발전을 추구하는 ‘사회주의 전면적 발전’이 등장했다. 이를 뒷받침하기 위해 ‘새시대 농촌혁명강령’은 단순한 농업 발전이 아닌, 농촌을 중심에 두고 공업, 농업, 건설, 국토관리, 교육, 보건 등을 함께 발전시킨다는 계획을 추진 중에 있다. 또한 ‘지방발전 20×10 정책’을 통해 지방 공업과 더불어 문화, 보건 등 다양한 분야를 종합적으로 발전시킨다는 목표를 갖고 있다.

김정은 시기 추진 중인 균형 발전 정책도 시기만 달라졌을 뿐 추구하는 목표는 동일하다고 볼 수 있다. 다만, 시행 방식에 차이가 있다. 예를 들어 농촌 살림집 건설을 위해 시멘트 공급을 국가에서 보장해 주거나 지방공업 정책에서 건설 및 자재를 지원하는 등 농촌 발전과

7) “군을 리와 로동자구를 지도하는 행정적인 일단조직일 뿐만아니라 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 련결시키는 거점입니다. ... 또한 군은 지방경제를 발전시키는 거점이며 농촌에 대한 공급기지로 됩니다. 지방공업도 군을 단위로 하여 발전하며 농촌경리의 발전도 군이 직접 조직하고 지도합니다. 그리고 농촌에서 나는 생산물은 군을 거쳐서 도시에 나가고 도시에서 생산되는 모든 공업제품은 군을 거쳐서 농촌에 공급됩니다. 그뿐만아니라 도시의 기술문명은 군을 거쳐 농촌에 들어가며 그리하여 농촌에서의 기술혁명을 촉진시킵니다. ... 그러므로 우리 나라에서는 공산주의에 들어가서도 군이 도시와 농촌을 련결시키는 경제적거점으로, 농촌에 대한 공급기지로 남아있게 될 것입니다.” (김일성, 「군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962. 8. 8.)」, 『김일성저작집 16』, 평양: 조선로동당출판사, 1982, pp.244~245.

8) 김정일, 「사회주의 건설에서 군의 위치와 역할(1964. 3. 18)」, 『근로자 3』, 평양: 근로자사, 1985.

9) 임을출, 「북한의 지역균형발전전략과 ‘시군발전법’에 대한 고찰」, 『통일과 법률』, 제50호, 2022, p.8.

10) 김병로, 「북한의 지역자립체제」, 1999, pp.109~115; 최지영·김수정·최은주, 「김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태」, 서울: 통일연구원, 2023, pp.25.

지방공업 발전을 국가의 적극적 지원 아래 추진하고 있다. 또한, 「시, 군 발전법」 제정 등 지방 발전을 도모하는 법적 기반을 마련하여 정책을 뒷받침하고 있다.

III. 지방공업 정책

북한 지방경제 정책은 1950년대 후반, 전후 복구와 생산관계의 사회주의적 개조가 마무리되는 시기에 본격화되었다. 특히 지방경제는 지방공업 정책을 시행하며 그 기본 토대를 마련했다.

지방공업 정책은 경제적으로 ‘중공업 우선 발전 노선’ 아래 진행되었다. 북한은 1950년대 후반 중공업 우선 성장 전략에 수반되는 경공업 부족 문제를 해결하기 위해 지방공업 육성에 착수했다. 국가 자원을 중공업에 집중하기 위해 경공업을 중앙과 지방으로 나누어 자원을 차등 배분하고, 소비품 생산의 책임을 지방으로 분산하려는 의도였다. 이에 따라 소비품 생산 체계를 중앙의 대규모 공장과 지방의 중소규모 공장으로 나누는 ‘소비품 생산에서 중앙과 지방 분리 및 병진 발전정책’을 추진하였다.

이와 함께 1958년 6월 전원회의를 계기로 모든 시, 군에 한 개 이상의 지방산업공장 건설을 주문했다.¹¹⁾ 가능한 지방의 원료와 자재를 동원하여 공장을 건설하고, 인력은 가내 여성 등 유휴 인력을 활용했다. 그 결과, 1960년대 초반 지방공업은 인민소비품 생산의 절반 이상을 담당하게 되었다.¹²⁾ 1961년 제4차 당대회에서는 소비품 생산 분야에서 중앙공업과 지방공업의 병진 발전 방침을 재확인하고, 수공업 기술 중심의 지방공업을 현대화하기 위해 노력해야 한다고 강조했다. 성장한 지방공업에 맞게 1959~61년 사이 관리 체계도 정비하였다.¹³⁾

그러나 1960년대 중반 경제·국방 병진 노선에 따라 국방과 중공업에 더 많은 자원이 집중되기 시작했다. 북한 당국은 지방공업에 자원 배분이 더욱 어려워진 상황에서 별도의 투자 없이 지방 자력의 공장 건설 정책을 시행하였다. 특히 1970년 2월 ‘전국 지방산업 일꾼대회’에서는 지방공업을 발전시키고 인민소비품 생산을 늘리기 위해서 모든 예비와 가능성을 동원하여 군마다 몇 개씩 지방산업공장을 더 건설하도록 하고 공장을 현대화할

11) 한태홍, 「군 지방경제의 종합적발전과 인민생활의 향상」, 『경제연구』, 1호, 1995, p.8. 그간 저자의 논문에서 본 출처를 1995년 2호로 오기(誤記)하였으며, 이를 1995년 1호로 수정한다.

12) 1959년 10월까지 지방공장 및 기업소는 약 2,000개가 되었으며, 소비품 생산액에서 지방공업이 차지하는 비중은 1958년 28%, 1959년 39%, 1960년 56%, 1961년 53%, 1962년 51%로 증가했다. 또한 5개년 계획(1957~60) 기간 중앙공업이 32.9% 성장하는 동안 지방공업은 88.5% 성장하여 5개년 계획 과제 중 공업 생산액 부문을 2년 반이나 앞당겨 완수할 수 있었다고 평가한다. (김일성, 「지방공업의 기일층의 발전을 위하여(1959.10.15.)」, 『김일성저작집 13』, 평양: 조선로동당출판사, 1981, p.403; 『노동신문』, 1960. 1. 17; 1961. 1. 20; 1962. 1. 19; 1963. 1. 17; 홍승은, 「지방 공업의 발전은 재생산의 높은 속도를 보장하는 중요 요인의 하나」, 『경제연구』, 3호, 1964, p.19.

13) 조수룡, 「전후 북한의 사회주의 이행과 '자력갱생' 경제의 형성」, 경희대학교 사학과 박사학위논문, 2018, pp.214~216.

것을 지시했다.¹⁴⁾ 이에 전국적으로 2번째 지방산업공장 건설이 진행되었다.¹⁵⁾

북한 지방공업은 1950~70년대 공장 건설이라는 양적 성장에만 집중한 나머지 생산 기반을 공고히 마련하지 못했다. 여기에 중앙집권적 계획경제와 중공업 우선 정책은 의사결정과 집행의 비효율성 심화, 자원 배분 왜곡에 따른 산업 부문 간 불균형 문제, 부족의 경제(shortage economy) 등의 문제를 양산했다. 이에 1970년대 중반 이후에는 경제계획 추진에 차질이 빚어지기 시작했으며, 1980년대에는 북한의 경제성장이 뚜렷하게 둔화되었다.¹⁶⁾

이는 지방공업의 주요 생산품인 인민소비품 생산에도 영향을 주었다. 소비품 부족 현상이 심각해지자 북한 당국은 이를 해결하기 위해 1984년 '8월3일인민소비품생산운동(8.3 운동)'을 추진하기도 했다.

1990년대 고난의 행군 시기로 명명되는 북한 경제위기는 북한의 중앙집권적 계획 시스템을 와해시켰다. 배급제가 마비되자 당국은 지방에 자력갱생을 더욱 강조했다. 기본 자재는 중앙에서 공급받았던 예전과 달리 경제난 이후 지방에서 모든 자원을 스스로 조달해야 했다.

이러한 가운데 당국은 전략적으로 중요한 품목에 지원과 통제를 더욱더 집중하고, 그렇지 않은 품목 생산은 해당 기업의 재량에 위임했다. 지방공업은 대부분 중소기업의 경공업으로서 비전략 부문이었기 때문에 지방의 재량과 그에 따른 자력갱생이 심화되었다. 즉, 중앙공업에 대한 지원과 통제는 어느 정도 유지되었지만, 그 영향이 지방공업에까지 미치지 못한 것이다.

따라서 지방산업공장들은 자체의 생산목표를 현물이 아닌 액상(금액)으로만 채우는 상황이 만연해졌고, 중앙도 이를 용인하였다.¹⁷⁾ 이렇게 되자 지방에서는 8.3 인민소비품을 활용하거나 시장 거래를 활용하여 생산목표를 채우는 현상이 만연하게 되었다.

1990년대 최악의 상황에서 조금씩 벗어나기 시작한 북한은 2000년대 들어 현실을 수습하고 정리해야 했다. 북한 당국은 1998년에 사회주의 헌법을 개정하고 경제 관련 조항들을 현실에 맞게 수정했다. 또한 7.1 조치로 대표되는 2000년대 경제관리개선조치를 통해 가격과 임금의 현실화, 계획 수립 권한의 일부 위임, 공장·기업소의 경영 자율성 부여, 생산재 시장 부분 합법화, 소비재 시장 설치, 국가 조세기능 강화 등 다방면의 정책을 추진하였다.

여기에는 지방경제와 관련한 부분도 포함되었다. 먼저, 계획작성과 가격결정 권한이 지방, 기업으로 확대되었다. 북한 당국은, 국가계획위원회는 전략적 의의를 가지는 지표만 담당하고,

14) 김일성, 「지방공업을 발전시켜 인민소비품생산에서 새로운 전환을 일으키자(1970. 2. 27)」, 『김일성저작집 25』, 평양: 조선로동당출판사, 1983, pp.37~71.

15) 이에 따라 1970년 반년 남짓한 기간에 1,760여 개의 지방산업공장이 건설되었으며, 1962년부터 1980년경까지 지방산업공장이 약 2배로 늘어나 군마다 평균 18개 이상의 지방산업공장을 보유하게 되었다. (김일성, 「조선로동당 제5차대회 개회사(1970. 11. 2)」, 『김일성저작집 25』, 평양: 조선로동당출판사, 1983, pp.227~231; 김일성, 「지방공업을 더욱 발전시키자(1980. 6. 30)」, 『김일성저작집 35』, 평양: 조선로동당출판사, 1987, p.169).

16) 한국은행 조사부, 「북한의 경제정책 변천 추이와 전망」, 『한은조사연구』, 1998년 17호, p.3.

17) 이석기, 「북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화」, 서울대학교 경제학과 박사학위논문, 2003, pp.111~113.

그밖에 소소한 지표들과 세부규격지표들은 각 기관과 기업소에서 계획하도록 하였다. 특히 지방경제는 도별 공업총생산액, 기본건설 투자액 등 종합지표와 몇몇 중요지표 외에는 지방 실정에 따라 시·군별, 기업소별로 세부지표를 계획하도록 하였다. 또한 지방산업공장에 소비상품의 가격과 규격을 제정할 수 있는 권한이 주어졌다.¹⁸⁾

김정은 집권 초기에는 기존의 지방공업 정책을 계승하여 진행했다. 2012년 김정은은 창성연석회의 50주년을 기념하면서, 과거 창성연석회의가 지방공업의 발전을 도모했듯 2012년을 지방공업 발전과 인민생활 향상에서 전환적 계기가 되는 해로 설정했다. 이어 2013년에는 전국경공업대회를 실시하고, 창성군을 모범사례로 다시 내세우며 지방공업 발전을 도모했다. 방법으로는 최신 기술을 받아들여 공장을 현대화하고, 중앙과 지방이 자매 관계를 맺어 성장하는 것을 제시했다.¹⁹⁾

큰 성과 없이 진행되던 지방공업 정책은 2021년에 김화군이 지방공업공장의 본보기로 건설되고, 2024년부터 ‘지방발전 20×10 정책’이 추진되며 적극적으로 시행되고 있다. 특히 ‘지방발전 20×10 정책’은 매년 20개 지역에 현대적인 지방산업공장을 건설하여, 10년 안에 전국 모든 시·군 주민들의 초보적 물질문화생활 수준을 한 단계 비약시키겠다는 목표를 가지고 있다. 이는 북한 지방경제사 최초의 장기 발전 정책이라는 의의가 있다.

북한은 정책 추진을 위해 ‘지방발전 20×10 비상설 추진위원회’를 중앙과 각 도에 설치하고, 지방공업공장 건설을 위한 ‘인민군 제124연대’를 창설하여 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 나아가 김정은은 이 사업이 이전의 창성연석회의와 농촌테제에서 제시되어 집행된 것과는 본질적으로 다르다고 언급하는 등²⁰⁾ 김정은식 지방경제 발전으로 모양을 잡아 가고 있다.

그러나 ‘지방발전 20×10 정책’ 또한 지방공업 정책의 역사적 맥락의 연장선에 있다. 북한 경제에서 지방공업의 구조와 위치는 변하지 않았으며, 지방공업이 생산해야 하는 물품도 과거와 동일하다. 또한, 결국 지방의 현대적 산업 역량을 강화하여 지역 격차를 해소하려는 의도도 같다. 앞서 살펴봐왔듯이, 북한 지방공업은 국가의 중공업 우선 건설 발전을 위해 경공업을 중앙과 지방으로 분리하면서 시작되어, 지방공업은 전략상 후순위의 경공업을 담당하게 되었다. 또한 지방이 자체로 생산과 소비를 영위할 수 있는 구조 아래 지방경제는 자력갱생이라는 요소를 내재하고 있다.

18) 김정일, 「강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할 데 대하여」, 2001. 10. 3.

19) 리대남, 「사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 군을 강화하고 그 역할을 높이는데서 견지하여야 할 원칙」, 『경제연구』, 4호, 2014. p.7-8; 안혁진, 「새 세기의 요구에 맞게 지방공업을 발전시키는것은 창성연석회의정신을 구현하여 인민의 락원을 일떠세우기 위한 중요과업」, 『경제연구』, 1호, 2013. pp.10-12; 최성일, 「현시기 지방경제를 종합적으로 발전시키는데서 견지하여야 할 원칙」, 『경제연구』, 3호, 2014. pp.19-21.

20) 『노동신문』, 2024. 12. 21.

지방공업이 지방 인민들의 소비품 수요를 충족하기 위해 식료품, 일용품, 의류 등 일상생활과 밀접한 필수재를 공급하도록 하는 구조는 1950~70년대에 구축되었다. 1990년대 중반 경제위기와 2000년대 지방 공장의 경영상 변화에도 불구하고 큰 틀에서 지방경제 정책은 수정되지 않았으며 현재까지 이르고 있다.

IV. 지방예산 정책

지방경제 발전을 위해 뒷받침되어야 하는 부분은 예산이다. 따라서 과거부터 북한 지방예산 정책은 지방경제 정책과 함께 궤를 이루며 진행되었다. 현재 ‘지방발전 20×10 정책’ 관련 보도에서 지방예산에 대한 언급은 많은 부분을 차지하지 않지만, 제시된 정책을 향후 성공적으로 시행하기 위해서는 예산 및 재정 측면이 매우 중요하다. 지방경제와 관련하여 「지방예산법」(2012)이 가장 먼저 제정된 것도 지방 예산의 중요성을 반영한 것으로 보인다. 따라서 북한의 지방경제 발전 정책을 이해하기 위해서는 지방예산 부문을 함께 검토할 필요가 있다.

북한 정권 수립 이후 지방예산은 국가예산의 보조적 수단으로 제한적인 역할을 수행했다. 그러다 1958년 지방경제 건설이 본격화되면서 지방예산은 실질적으로 기능하기 시작했다. 이때부터 지방예산은 지방경제의 주축인 지방공업을 위한 제도적 장치로 작용하는 동시에 자립적 지방경제를 위한 기반으로 기능했다.²¹⁾

지방예산제가 제도로써 시행된 것은 1973년이다.²²⁾ 이 시기에 지방예산제가 실시된 이유는 앞선 지방공업과 마찬가지로 당시 북한 당국의 경제노선이 중공업 및 국방산업 중심으로 집중된 것을 꼽을 수 있다. 실제 경제·국방 병진 노선의 영향으로 1960년대 후반부터 국방비의 비중이 증가하기 시작했고,²³⁾ 북한 당국은 국방비 외 예산의 부담을 덜기 위해 지방예산을 지방이 자체로 감당하도록 제도화했다.

이에 따라 각 지방은 중앙으로부터 보조금을 받지 않고 자체 수입으로 지방예산을 지출하게 되었다. 지방예산제 도입 이전에는 지방예산 재원을 고정수입과 중앙예산으로부터의 분여수입 및 보조금 등으로 충당했다면,²⁴⁾ 도입 이후에는 지방 자체로 예산수입을 마련해 지출하게 되었다. 또한 지방예산제 하에서 지방은 수입 지출 대비 잉여 부분을 중앙으로 보내야 했다.²⁵⁾

21) 1958년 이전 국가예산수입에서 지방예산은 지역 내 노동자, 사무원, 협동조합원, 수공업자 등 개인 소득세를 기반으로 10% 정도를 차지했다면, 1958년부터는 전국적으로 건설된 지방산업공장 및 기업소의 소득을 기반으로 그 비중이 매년 급격하게 늘어났다. (김일한, 「북한 지방공업 (1947~1975) 연구」, 동국대학교 북한학과 석사학위논문 2006, pp.58-69).

22) 김일성, 「지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975. 4. 8)」, 『김일성저작집 30』, 평양: 조선로동당출판사, 1987, p.225.

23) 고일동, 「북한의 예산구조와 최근의 재정실태 분석」, 서울: 한국개발연구원, 1999, p.19.

24) 『경제사전 2』, 평양: 사회과학출판사, 1970, p.581.

즉, 지방예산제는 제도적으로 지방과 중앙의 재정을 분리하면서도, 그 역할에 있어 지방예산의 자체 보장과 함께 중앙예산의 부담을 줄이고 국가에 이익을 주도록 하였다.

지방예산제 도입 이후 지방예산수입의 증대가 중요한 문제로 떠올랐다. 지방예산제 실시 2년 후인 1975년 최고인민회의의 제5기 제5차 회의에서 김일성은 지방예산제를 잘하려면 지방예산수입을 늘려야 하고, 그러기 위해선 지방공업을 발전시키고 봉사망을 늘려야 한다고 지적했다. 아울러 지방공업의 중요 과업으로 각 군의 지방공업 생산액을 평균 2,000~3,000만 원 수준으로 올려놓기를 제시하였다.²⁶⁾ 1977년 열린 최고인민회의의 제5기 제7차 회의에서는 국가예산집행에서 지방예산제를 철저히 관철하는 문제의 중요성을 강조하였으며, 다시 한번 지방예산의 성과를 위해 지방공업을 발전시키고 봉사시설을 늘려야 함을 제시하였다.²⁷⁾

한편, 1980년대 지방예산의 중앙예산 이전액은 지방수입 증가율보다 더욱 가파르게 증가한 것으로 나타나는데, 이는 지방수입이 증가하더라도 지방 자체 예산이 늘어나는 것이 아니라 중앙예산 원조액이 증가함을 의미했다. 이러한 상황에서 1990년대 경제난으로 인해 지방의 자력갱생이 더욱 강제되면서 지방 차원의 부담이 가중되었다. 여기에 1990년대 거래수입금 부과 범위를 소비재에서 생산재로 확대하면서, 소비재를 생산하는 지방기업의 경우 각 거래단계에서 원자재의 예산납부액이 누적되면서 더 많은 거래수입금을 내야 하는 상황에 놓였다. 자력갱생이 강제된 동시에 예산의 부담이 더욱 늘어난 것이다.²⁸⁾

2002년 지방예산제는 7.1 조치와 맞물려 정책적 변화가 나타난다. 북한은 이를 ‘새로운 지방예산편성방법’이라고 부르고 있다. 2002년 이전에는 국가가 지방예산 수입과 지출의 총규모와 함께 개별 기업의 세부계획지표까지 모두 계획했다. 하지만 2002년부터 국가는 지방별로 국가납부뿐만 규정하고 해당 예산집행단위가 자체로 수입과 지출 계획을 수립하도록 했다.

여기에 지방이 납부했던 중앙예산납부금이 도의적 성격에서 강제 의무화되었다. 기존 중앙예산납부금 제도하에서는 지방예산제 단위들에서 자체의 수입으로 지출을 보상하고 남은 돈 일부를 국가에 납부했다. 변경된 제도 아래에서는 지방 지출예산과 함께 국가에 바칠 몫을 합쳐 지출총예산을 계산하고 그것을 보장할 수 있는 예산수입계획을 편성하도록 했다.

한편, 예산수납 체계가 부문별 수납 체계에서 지역별 수납 체계로 바뀌면서, 지방정권기관은 관할 지역의 기관, 기업소뿐 아니라 중앙소속기관, 기업소들의 예산수입도 모두 책임지고 집행하게 되었다.²⁹⁾

25) 『경제사전 2』, 평양: 사회과학출판사, 1985, p.443.

26) 김일성, 「지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975. 4. 8)」, 1987, pp.224~240.

27) 『경제사전 2』, 1985, p.389; 김일성, 「지방예산제를 바로 실시하여 인민생활을 더욱 높이자(1977. 4. 27)」, 『김일성저작집 32』, 평양: 조선로동당출판사, 1986, pp.200~208.

28) 이경수, 「북한 지방정부 재정유인의 명과 암: 2012년 지방예산법을 중심으로」, 서울대 국제문제연구소 편, 『세계정치 34 김정은의 전략과 북한』, 서울: 사회평론아카데미, 2021, pp.389~390.

29) 오선희, 「지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제」, 『경제연구』, 2호, 2002, pp.41~44.

이에 따라 지방경제는 예산 부분에서 상대적으로 독자성을 확보했다. 하지만 변화된 예산제에 따라 지방에서 책임지는 부분은 더욱 많아졌으며, 중앙납부금은 강제되었다. 이는 만약 예산수입이 같다면 지방 차원에서는 더욱 어려운 상황이 될 수 있음을 짐작하게 한다.

그러나 공식적으로 지방의 예산수입을 증대할 방안은 많지 않았다. 다만, 7.1 조치 이후 △ 계획 외 수입의 공식적 확대, △ 국가 투자 없이 진행되는 생산, 경영 활동에 대한 국가기업이득금 납부의 한시적 유예, △ 시, 군과 기업이 새로 마련하는 고정재산에 대한 감가상각금 면제, △ 새로 개간한 부업·원료·외화벌이기지에 대한 토지사용료 3년간 면제 등의 정책은 지방정부가 새로운 수입을 모색하고 스스로 투자를 진행하도록 유인하였다.³⁰⁾

1973년 공식 제도화된 지방예산제는 2012년 「지방예산법」으로 법제화되었다. 「지방예산법」은 지방경제 관련 법제 중 가장 먼저 제정되었다. 이 시기에는 북한 전반에서 기업의 자율성 및 인센티브 확대, 중앙지표 축소 등을 통해 국가예산수입을 확충하는 한편, 중앙의 예산지출 부담을 축소하는 조치가 다양하게 나타났다. 따라서 「지방예산법」 제정은 북한 당국이 지방경제 및 인민생활에 대한 중앙 지원을 최소화하고, 지방 차원에서 전반의 문제를 해결하기를 공식화한 것으로 해석할 수 있다.

「지방예산법」은 국가의 중앙집권적 지도 아래 지방인민위원회가 전적으로 지방예산을 책임지고 보장하도록 명시하고 있다(제2조). 동 법에서는 지방예산제의 실시(2장), 지방예산의 편성(3장), 지방예산의 수입과 지출(4장), 지방예산사업의 지도통제(5장)의 내용을 담고 있다.

특히 법에서는 지방예산의 수입보장 범위 및 보장 방법을 규정하여 지방에서 예산 수입 확충을 위한 활동을 할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 또한 지방의 중앙 납부 부분을 공고히 법제화했다. 지방예산제 실시의 기본 준수 원칙 중 하나로 지방예산수입에서 상부기관(도·중앙) 납부금을 먼저 납부한 나머지를 지출하도록 명시했으며(제10조 2항), 지방예산 편성 시 상부기관 납부금을 의무적으로 보장할 수 있게 하도록 했다(제17조 3항).

정리하면, 지방예산 정책은 지방 자력의 예산 마련과 그에 따른 지방경제의 자체 운용, 중앙 예산의 보조 및 부담 완화라는 당초의 목표를 벗어난 적이 없으며, 이는 현재에도 지속되고 있다.

30) 이경수, 「북한 지방정부 재정유인의 명과 암: 2012년 지방예산법을 중심으로」, 2021, p.394.

V. 맺음말

본고를 통해서 살펴본 북한 지방경제 정책사는, 군을 기본 단위로 하는 자립적 구조 속에서 국가의 경제 전략을 뒷받침하기 위해 지방이 소비재 생산과 재정적 자립을 떠맡아 온 역사라 할 수 있다. 지면의 제약상 다루지 못했지만 지방경제를 구성하는 농촌경리, 교육, 문화 등 다양한 분야 또한 이러한 맥락에서 정책이 추진되어 왔다.

북한의 경제 체제 내에서 지방은 단순한 행정 구역을 넘어 체제 유지를 담보하는 공간이었다. 중앙집권적 계획경제의 거시적 틀 안에서 지방경제는 중앙의 재정적 부담을 완충하고, 주민 생활에 직결된 소비품 공급의 역할을 수행해 온 자력갱생의 보루로 기능해 왔다. 1950년대 이후 형성된 지방경제의 구조, 중앙과 지방의 분리 및 지방의 중앙 기여 등은 시대에 따라 약간의 변화가 있었을 뿐 현재까지도 작동하고 있다.

따라서 최근의 지방경제 활성화 정책이 법적 기반과 국가적 지원을 동반한다는 점에서 과거와 차별화되지만, 여기에는 중앙의 관리와 지도를 강화하려는 의도도 포함되어 있다는 점을 고려해야 한다.

참고문헌

- 고일동, 『북한의 예산구조와 최근의 재정실태 분석』, 서울: 한국개발연구원, 1999.
- 김병로, 『북한의 지역자립체제』, 서울: 통일연구원, 1999.
- 김일성, 「지방공업의 가일층의 발전을 위하여(1959. 10. 15)」, 『김일성저작집 13』, 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____, 「군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962. 8. 8)」, 『김일성저작집 16』, 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____, 「조선로동당 제5차 대회 개회사(1970. 11. 2)」, 『김일성저작집 25』, 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- _____, 「지방공업을 발전시켜 인민소비품생산에서 새로운 전환을 일으키자(1970. 2. 27)」, 『김일성저작집 25』, 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- _____, 「지방예산제를 바로 실시하여 인민생활을 더욱 높이자(1977. 4. 27)」, 『김일성저작집 32』, 평양: 조선로동당출판사, 1986.
- _____, 「지방예산제를 더욱 발전시키는데 대하여(1975. 4. 8)」, 『김일성저작집 30』, 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____, 「지방공업을 더욱 발전시키자(1980. 6. 30)」, 『김일성저작집 35』, 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- 김일한, 「북한 지방공업(1947~1975) 연구」, 동국대학교 북한학과 석사학위논문, 2006.
- 김정일, 「강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할 데 대하여」, 2001. 10. 3.
- _____, 「사회주의 건설에서 군의 위치와 역할(1964. 3. 18)」, 『근로자 3』, 평양: 근로자사, 1985.
- 리대남, 「사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 군을 강화하고 그 역할을 높이는데서 견지하여야 할 원칙」, 『경제연구』, 4호, 2014.
- 안혁진, 「새 세기의 요구에 맞게 지방공업을 발전시키는것은 창성련석회의정신을 구현하여 인민의 락원을 일떠세우기 위한 중요과업」, 『경제연구』, 1호, 2013.
- 오선희, 「지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제」, 『경제연구』, 2호, 2002.
- 윤세라, 「북한 ‘지방경제’ 에 관한 연구: 제도, 시장화, 재정을 중심으로」, 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2024.

- _____, 「북한 지방경제 시기별 변화 연구」, 『북한연구학회보』, 25권 2호, 2021.
- 이경수, 「북한 지방정부 재정유인의 명과 암: 2012년 지방예산법을 중심으로」, 서울대 국제문
제연구소 편, 『세계정치 34 김정은의 전략과 북한』, 서울: 사회평론아카데미, 2021.
- 이석기, 「북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화」, 서울대학교 경제학과 박사학위논문,
2003.
- 임을출, 「북한의 지역균형발전전략과 ‘시군 발전법’에 대한 고찰」, 『통일과 법률』, 제50호,
2022.
- 조수룡, 「전후 북한의 사회주의 이행과 ‘자력갱생’ 경제의 형성」, 경희대학교 사학과 박사학위
논문, 2018.
- 최성일, 「현시기 지방경제를 종합적으로 발전시키는데서 견지하여야 할 원칙」, 『경제연구』,
3호, 2014.
- 최지영 · 김수정 · 최은주, 『김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태』, 서울: 통일연구
원, 2023.
- 한국은행 조사부, 「북한의 경제정책 변천 추이와 전망」, 『한은조사연구』, 1998년 17호.
- 한태홍, 「군 지방경제의 종합적발전과 인민생활의 향상」, 『경제연구』, 1호, 1995.
- 홍승은, 「지방 공업의 발전은 재생산의 높은 속도를 보장하는 중요 요인의 하나」, 『경제연구』,
3호, 1964.
- 『경제사전 2』, 평양: 사회과학출판사, 1970.
- _____, 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 『노동신문』, 1960. 1. 17; 1961. 1. 20; 1962. 1. 19; 1963. 1. 17; 2021. 12. 2; 2024.
12. 21.
- 『조선중앙통신』, 2026. 2. 26.