

김정은 시대 시·군강화노선의 등장과 함의¹⁾

최은주 | 세종연구소 연구위원 | ej0717@sejing.org

I. 서론

북한에서 지역을 발전시키고 이를 위해 지방경제를 우선적으로 발전시켜야 한다는 논의는 김정은 집권 이후에 새롭게 제기된 것은 아니다. 북한에서는 지역 단위, 특히 군(郡)을 주민들의 생활을 보장해주는 핵심 거점으로 설정하고 군을 중심으로 농업과 공업을 발전시켜 나가야 한다고 강조하였다. 김정은 집권 이후에도 이러한 정책을 계승하면서 지역발전정책들을 추진해 오고 있다.

한편, 북한은 2021년에 조선노동당 제8차 대회(이하 '8차 당대회')에서 지역발전의 필요성을 강조하면서 시·군강화노선을 제기하였다. 북한이 '균형적, 동시적 발전'을 내세우면서 상대적으로 낙후된 지역의 경제를 발전시켜 지역 간 격차를 해소하는 것을 중요 과제로 제시한 것이다. 이에 따라 김정은 집권 이후 추진되었던 지역발전정책들의 성과들을 점검하고 보다 장기적인 관점에서 발전전략을 수립하면서 추진 주체로서 시와 군의 역할을 강화하기 위한 정책들을 구체적으로 제시하고 있다.

따라서 본고에서는 김정은 시대 북한의 지역발전전략을 살펴보고 시군강화노선이 제기된 최근의 흐름을 파악해 보고자 한다. 특히 김정은 집권 이후 지방경제를 활성화하기 위한 시도들을 검토하고, 시·군강화노선이 제기된 이후 정책 추진 현황을 검토해 보고 함의를 파악해 보고자 한다.

1) 본 자료와 유사한 글이 "최은주, '김정은 시대 지방발전정책의 주요 내용과 시사점', 『세종정책연구』, 서울: 세종연구소, 2023"으로 출간되었음.

II. 시·군강화노선의 등장 배경

김정은 집권 이후 북한은 지방경제를 발전시키기 위해 과거 어느 때보다 집중하고 있다. 지방경제의 중요성을 다시 강조하기 시작한 것은 김정은 집권 직후인 2012년에 열린 창성연석회의 50주년 행사였다. 김정은 위원장은 본 행사에 서한을 보내 2012년을 지방공업의 발전과 인민생활의 향상에 있어서 전환적인 계기를 마련하는 해로 규정하고 과제들을 밝혔다. 구체적으로는 인민들의 식량문제를 해결하고 지방공업의 발전을 추동하며, 시와 군의 소재지와 농촌마을을 개선하는 사업을 추진해야 한다고 제시한 것이다.²⁾

이후 북한은 관련 법들을 정비하고 일련의 정책들을 제시하였다. 먼저 2012년 12월에 「지방예산법」을 제정하여 지방예산제가 시행된 지 40여 년 만에 주요 내용들을 법제화하였다. 그리고 김정은 집권 이후 인민경제계획지표를 분담하여 지방에서도 지방지표를 자체적으로 설정할 수 있도록 하고, 이를 「인민경제계획법」에 반영하였다.³⁾ 마지막으로 2013년에 「경제개발구법」을 제정하고 지방급 경제개발구들을 연이어 지정하여 지방 단위에서도 대외경제교류 사업을 추진할 수 있는 거점을 마련하였다. 그리고 경제 위기 상황에서 각자도생하는 방식으로 진행되었던 지방 무역과 관련하여 계획화 사업을 추진하면서 기존의 무질서한 양태를 해결하고자 시도하였다.⁴⁾

이후 조선노동당 제7차 대회(이하 ‘7차 당대회’)에서 다시 한번 각 지방들이 자력으로 발전할 수 있도록 역량을 강화해야 하며, 각 지방은 자신들의 특색에 맞게 발전시켜야 한다는 원칙을 제시하였다.⁵⁾ 이후 북한은 현시기에 맞게 지방경제를 종합적으로 발전시키기 위해서는 중장기적으로 지역발전전략을 수립하되, 자체의 힘과 기술에 의거할 것, 지방의 특색에 부합할 것, 지식경제시대에 맞게 최첨단 과학기술에 의거하여 혁신할 것을 요구하였다.⁶⁾ 이와 함께 경제부문뿐만 아니라 교육과 보건, 체육 부문까지 계획에 포함하도록 하여 지역 개발 사업으로 확대해야 한다는 점 또한 제시하였다.

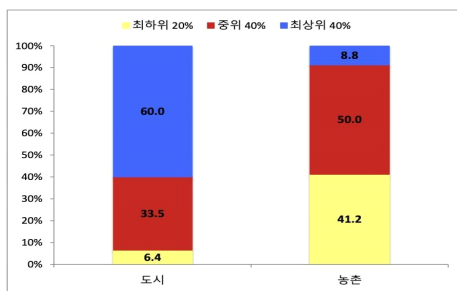
김정은 집권 이후 지역발전정책들이 추진되면서 성과와 한계가 동시에 나타나고 있다. 2021년 4월 11일에 개최된 내각전원회의 확대회의에서 박정근 내각 부총리 겸 국가계획위원장은 지방경제를 자립적이며 다각적으로 발전시키기 위한 사업에서 일련의 성과가 있었다고

2) 『로동신문』, 「군의 역할을 높이며 지방경제를 적극 발전시켜 인민생활향상에서 결정적전환을 일으키자」, 2012. 8. 9.
 3) 『북한법령집 (上)』, 국가정보원, 2019, p.647.
 4) 리해웅, 「지방무역계획화사업을 개선하는것은 지방 무역발전의 필수적요구」, 『경제연구』, 2012년 제2호, 과학백과사전출판사, 2012, pp.41~43.
 5) 『로동신문』, 「조선노동당 제7차대회 당중앙위원회 사업총화보고」, 2016. 5. 8.
 6) 최성일, 「현시기 지방경제를 종합적으로 발전시키는데서 견지하여야 할 원칙」, 『경제연구』, 2014년 제3호, 과학백과사전출판사, 2014, pp.19~21.

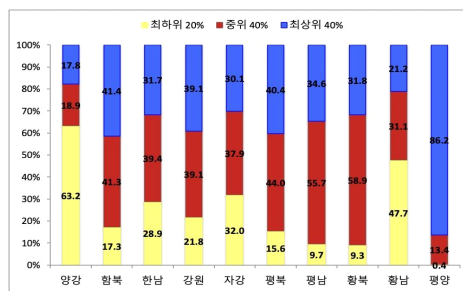
자평하였다.⁷⁾ 그러나 2021년 1월에 개최된 최고인민회의 제14기 제4차 회의에서 김덕훈 내각 총리는 2020년을 평가하면서 일부 지방에서 경제조직사업과 재정 통제를 제대로 수행하지 못해 지방예산의 집행과 기업체 경영관리에서 비정상적인 현상들이 발생하였다고 지적하였다.⁸⁾ 이를 고려할 때, 지역의 원자재를 이용하여 지역별 특색에 맞게 지방공업공장을 운영하는 등 다각적 발전이라는 측면에서 일부 성과는 있었으나, 경제 및 재정 운영상의 문제가 발생한 지역들이 존재하고 있다는 점에서 그 성과가 전반적으로 확산되고 있지 못한 것으로 파악된다.

실제로 북한 주민들의 생활수준은 지역 및 도농에 따라 편차가 크게 나타나는 것으로 파악된다. 유니세프(UNICEF)에서는 북한의 중앙통계국과 함께 ‘2017년 북한의 종합지표조사’를 발표하였는데, 해당 보고서에는 지역별, 도농별로 가구 및 개인의 재산 수준과 관련한 자료가 포함되어 있다. 먼저 도시와 농촌 간 격차를 확인해 보면 [그림 1]에서 보는 바와 같이 도시 가구의 60%가 북한 전체에서 상위 40%에 속하는 생활수준을 누리는 반면에 농촌 가구의 41.2%가 북한 전체에서 하위 20%에 속하는 생활수준에 속한 것으로 나타나 도농 격차가 큰 것으로 파악된다. 그리고 [그림 2]에서도 확인되듯이 평양에 거주하는 가구의 86.2%가 전국적으로 상위 20%에 속하는 생활수준을 누리고 있는 반면에 양강도의 경우 전체 가구의 63.2%가 북한 전체에서 하위 20%의 생활수준을 영위하고 있는 것으로 파악되었다.⁹⁾ 종합하면, 북한 주민들의 생활수준은 거주 지역에 따라 편차가 발생하고 있으며, 지역 내에서도 도시와 농촌에 따라 상이한 것으로 나타나고 있다.

[그림 1] 북한의 도농 간 가구 재산 보유 현황



[그림 2] 북한의 지역별 가구 재산 보유 현황



자료: Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey Findings Report 2017: Survey Findings Report*. Pyongyang:UNICEF DPRK, 2018, p.19를 토대로 저자 작성.

7) 『조선중앙통신』, 「내각전원회의 확대회의 진행」, 2021. 4. 12.
8) 『조선중앙통신』, 「조선민주주의인민공화국 주체109(2020)년 국가예산집행의 결산과 주체110(2021)년 국가예산에 대하여: 최고인민회의 제14기 제4차 회의에 제기한 국가예산보고」, 2021. 1. 18.
9) Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey Findings Report 2017: Survey Findings Report*. Pyongyang: UNICEF DPRK, 2018, p.19.

한편, 교육부문과 관련해서도 북한은 중등교육에서 도시와 농촌 간의 격차가 존재한다고 밝히고 있다.¹⁰⁾ 북한은 지역 및 지방경제의 발전을 위해서는 인재 발굴과 양성 사업이 중요함을 강조하고, 지역 단위에서도 전민과학기술인재화를 실현하기 위해 교육환경을 개선해야 한다고 강조하고 있지만 현실에서는 지역별 편차가 존재하고 있다는 것을 파악할 수 있다. 이는 단기적인 지역 간 격차뿐만 아니라 중장기적으로도 지역 간 역량의 차이를 심화시킬 수 있다는 점에서 북한 당국으로서는 이 문제를 완화시킬 필요가 있다.

III. 시·군강화노선의 주요 내용과 추진 동향

1. 주요 내용

북한은 2019년경부터 ‘나라의 전반적, 전면적 발전’을 위한 방안들을 제시하기 시작하였다. 특히 2021년 8차 당대회를 ‘우리식 사회주의의 전면적 발전행로에서 이정표가 될 대회’라고 규정하였고,¹¹⁾ 이후 전면적 발전이 갖는 의미에 대한 해설을 지속적으로 소개하고 있다.

북한이 제시하는 사회주의 국가의 전면적 발전은 균형적·동시적 발전을 의미하는데, 지역발전전략과 관련해서는 특정 지역을 중심으로 경제가 발전하면서 지역 간 경제적 격차를 해결하여 주민들이 거주 지역에 관계 없이 삶의 질을 보장받을 수 있어야 한다는 점을 강조한 것이다. 이를 현실과 연계하여 파악한다면 지방경제의 발전, 특히 도시와 농촌 간 격차를 줄이기 위해 농촌을 우선적으로 발전시킬 필요가 있었다.¹²⁾

북한은 8차 당대회에서 시와 군 단위를 중심으로 지방을 발전시키기 위해 지역 자체적으로 발전 계획을 작성하고 단계적으로 추진해 나갈 것을 주요 과제로 제시하였고, 이를 시·군강화노선으로 규정하였다. 김정은 위원장은 지역 간 격차와 관련하여 농촌을 비롯한 시, 군에 거주하는 인민들의 생활이 매우 어렵고 뒤떨어져 있다고 언급하면서 지역발전의 필요성을 강조하였다.¹³⁾ 이에 따라 주민들의 생활수준을 개선하고 시와 군을 정치와 경제, 문화의 중심지이자 동시에 독자적인 특성을 갖춘 단위로 발전시키되, 특히 상대적으로 더 낙후된 농촌에 대한 지원이 우선 필요하다고 밝혔다.¹⁴⁾ 이에 따라 김정은 집권 이후 추진되었던

10) DPRK, *Democratic People's of Korea: Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda*, The United Nations, 2021, pp.22-23.

11) 『로동신문』, 「조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여」, 2021. 1. 9.

12) 『로동신문』, 「도들사이의 경쟁열풍으로 나라의 전반적, 전면적발전을 이룩해나가자」, 2019. 3. 16.

13) 『로동신문』, 「조선로동당 제8차대회에서 한 결론」, 2021. 1. 13.

지역발전을 위한 정책들은 8차 당대회를 계기로 당의 핵심 정책으로 그 위상이 강화된다.

이후 북한은 김정은 집권 이후 추진해 왔던 지역발전정책들을 구체화, 체계화하면서 장기 비전을 제시하는 방향으로 나아가고 있다. 2021년 1월 17일에 개최된 최고인민회의의 제14기 제4차 회의에서 김덕훈 내각 총리는 사업보고를 통해 지역발전을 위한 기본적인 과제들을 제시하였다.¹⁵⁾ 사업보고에는 모든 지역에 대해 지방경제의 양대 축인 지방공업과 농촌경리를 발전시켜 자립성을 갖춰야 한다는 공통의 목표를 제시하면서도 구체적인 실현 방향에서는 각 지방의 특색에 맞게 발전시켜 다각성을 견지해야 한다는 내용이 핵심적으로 담겨 있다.

먼저, 시·군 단위에서 자기의 지역적 특성에 부합되는 발전전략과 전망목표를 현실성 있게 세우고 계획적으로, 연차별로 추진할 것을 요구하였다. 즉, 지금까지 부문별로 추진해 왔던 사업들을 체계화하여 종합적인 발전계획을 수립하고 해당 지역의 실정과 실현 가능성을 고려하여 단계적으로 수행해 나가야 한다는 것이다. 다만, 이러한 계획에는 공통적으로 공장과 기업소 등 생산 단위들뿐만 아니라 주택, 문화 및 편의시설, 공공 및 기타 건물들을 건설하여 도시와 교외 및 농촌 사이의 경제적, 사회적, 환경적 연계를 강화해 나가는 방향이 담겨야 한다는 점 또한 견지하고 있다.¹⁶⁾

두 번째로 지역발전의 최우선 과제인 지방경제를 발전시키는 데 있어서 해당 지역의 특성에 맞게, 해당 지역의 원료와 자재를 활용하여 지역의 원재료와 제품의 활용도를 높일 것을 요구하고 있다. 이에 따라 모든 시와 군에 건설되어 있는 식료공업, 일용품공업, 방직공업, 종이공업 등과 관련한 공장들을 현대화하거나 신규 건설하여 해당 지역의 원자재를 활용할 수 있는 기술을 도입할 수 있도록 하고, 관련 신제품들을 개발할 것을 강조하고 있다. 이는 지역 내에서 지방공업을 통해 주민들의 기초적인 수요를 보장한다는 기존의 종합적 발전 방식을 견지하고 있는 것으로 해석된다. 다만, 지역 특색을 반영한 제품들의 경우 지역 내 수요를 보장하면서 동시에 전국 단위로도 공급 및 판매하여 지방 재정에 도움이 될 수 있다고 밝혀 전국 유통망을 활용할 수 있는 가능성을 열어두었다.

마지막으로 농촌지역의 개발과 관련해서는 별도로 정책을 제시하였다. 2021년 12월에 개최된 당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 중장기 농촌발전전략을 의안으로 상정하고 김정은 총비서가 직접 보고하였다. 농촌의 발전은 국가의 부흥발전과 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 중요한 과제라고 규정하면서 구체적인 목표로 농업근로자들의 사상의식수준을 높이고 과학기술에 기반하여 농업생산력을 비약적으로 향상시키며 농촌의 생활환경을

14) Ibid, p.35.

15) 『조선중앙통신』, 「조선로동당 제8차대회가 제시한 국가경제발전 5개년계획을 철저히 수행할데 대하여, 최고인민회의의 제14기 제4차회의에 제기한 내각사업보고」, 2021. 1. 18.

16) Ibid, p.37.

〈표 2〉 시·군 발전방안 주요 내용

| 구분 | | 주요 내용 |
|-------|---------|--|
| 총적 목표 | | ● 모든 시와 군들을 문명하고 부강한 사회주의국가의 전략적 거점으로, 지역 고유의 특색을 갖춘 지역으로 발전 |
| 중점 과제 | | ● 인민생활의 획기적 향상 실현 - 먹는 문제와 식량 문제 해결 - 인민소비품 증산 통한 주민 수요 보장 |
| 세부 과제 | 지방공업 발전 | ● 기초식품 등 1차 소비품 대량 생산 ● 지방공업의 특성을 반영한 생산조직으로의 개편을 통한 인민들의 다종다양한 수요 보장 |
| | 농촌경리 발전 | ● 농업, 축산업, 잠업, 과수업, 공예작물 등의 증산을 통한 인민들의 먹는 문제와 식료가공업, 의약품, 기호품 등의 원료 문제 해결 |

자료: 「시, 군의 발전이자 국가의 부흥이다」, 『로동신문』 2021. 3. 28을 토대로 저자 작성.

근본적으로 개선해 나갈 것을 제시하였다.

이에 따르면 농업부문의 발전뿐만 아니라 농촌지역의 발전까지 포함하고 있어 지역개발 사업의 성격을 갖고 있다. 현재 북한의 도농격차를 고려한다면 이는 북한이 추진하고 있는 전면적 발전을 실현하는 데 있어서 제일 중요한 과제이다. 이를 통해 농업생산력을 높이고 모든 지역을 균형적으로, 특색 있게 발전시켜 도시와 농촌의 격차를 줄여나가기야 하는 것이다.¹⁷⁾

이와 관련하여 제기되는 최우선 과제는 농업을 발전시켜 농민들의 소득수준을 높이고, 생활환경을 개선하여 근로 의욕을 향상시켜 다시 농업의 발전을 추동하는 선순환 구조를 형성하는 것이다. 즉, 북한이 강조하는 과학농사를 통해 농업 생산성을 향상시켜 국가 차원에서는 식량 문제를 해결해야 하고, 이를 위해 제도를 개혁하여 농민들의 소득이 증가할 수 있도록 해야 한다. 그리고 농민들의 생활환경을 향상시켜야 한다. 이와 관련하여 북한은 농촌지역에 주택들을 새로 건설하면서 인프라를 개선하고 학교와 의료기관 등 공공시설들을 개건하여 현대화하거나 신축하는 사업들도 함께 추진할 것을 요구하고 있다.

이러한 농촌발전전략이 성과를 내기 위해서는 먼저 생산단위인 협동농장들이 경영 능력을 갖추고 필요한 투자를 진행할 수 있는 자금을 확보할 수 있어야 한다. 북한은 해당 강령을 발표하면서 동시에 각 협동농장들의 기존의 국가 채무들을 전액 면제하는 특혜조치를 함께 취하여 협동농장들의 재정 상태를 개선시켰다. 이미 국가에 대부금을 모두 상환한 협동농장들에 대해서는 해당한 자금을 농장에 환급하여 경영자금으로 활용할 수 있도록 하였다.¹⁸⁾ 특혜조치에 따라 상대적으로 성실하게 상환한 농장들이 역차별을 받아 향후 도덕적 해이가 발생하지 않도록 선제적으로 조치를 취한 것이다.

17) 『로동신문』, 「우리당 농촌혁명강령실현과 사회주의의 전면적 부흥」, 2022. 8. 30.

18) 『로동신문』, 「되돌려받은 자금」, 2022. 5. 8.

2. 추진 동향

(1) 지역 건설 사업

북한은 시·군강화노선을 제기한 이후 건설부문을 최우선 사업으로 추진하고 있다. 먼저 2025년까지 경제발전 5개년계획 기간 동안 평양에 이미 건설 중인 1만 6,000여 세대를 포함하여 총 7만여 세대를 건설하고,¹⁹⁾ 검덕지구에 25,000세대의 주택을 건설하는 사업을 추진하고 있다. 검덕지구의 경우, 2020년에 태풍 피해를 입은 후 김정은 위원장이 피해 지역을 현지지도하면서 검덕지구 주민들의 열악한 생활환경을 지적하고 8차 당대회에서 향후 5년간의 개발계획을 제시할 것임을 이미 밝혔다.²⁰⁾

특히 여기서 주목되는 것은 2023년에 시작된 평양의 서포지구에 주택을 건설하는 사업의 착공식에서 한 김정은 위원장의 연설이다.²¹⁾ 연설에서 김정은 위원장은 2023년에 건설해야 할 평양시 1만 세대와 별도로 서포지구에 4,000여 세대를 건설하는 사업을 중요한 대상 건설사업으로 선정하였다고 밝혔다. 특히 서포지구 건설사업은 전국 각지에서 탄원한 10만여 명의 청년들에게 전적으로 맡긴다고 밝히면서, 이들은 이번 건설사업에 참여한 경험을 바탕으로 완공 후 각지로 돌아가 지역 건설사업을 선도할 수 있을 것이라고 언급하였다. 이는 대규모 건설 사업에 부족한 인력을 동원하면서 동시에 중장기적으로 구상하고 있는 지역의 개발 사업에 필요한 건설 역량을 키우는 사업으로 활용하고자 하는 것으로 파악된다.

그리고 2021년부터는 최우선 사업으로 제기한 농촌지역의 주택건설사업도 본격적으로 착수하고 있다. 특히 북한은 농촌 발전에 있어서 농민들에게 제공할 주택부터 건설하고 있다. 이미 2020년 북한의 황해북도 대청리 일대가 폭우로 주택 730여 동이 침수되는 등의 피해가 발생하자 김정은 위원장은 은파군 농장마을에 800세대를 새로 건설하도록 하면서 이를 위해 군을 파견하고 시멘트 등의 건설 자재를 공급하도록 하였다.²²⁾ 이후 북한은 같은 해 10월에 820여 동의 주택을 완공하고 피해를 입었던 농민들을 입주시켰다.²³⁾ 이와 같이 농촌 지역에 주택을 건설하는 사업은 농촌주민들의 생활수준을 실질적으로 향상시켜 발전에 따른 혜택을 체감할 수 있도록 하기 위함이다. 이후 전역에서의 크고 작은 성과들을 언론매체를 통해 보도하고 있는데, 2023년 현재 2021년과 2022년에 비해 농촌 주택을 완공하고 주민들이

19) 『조선중앙통신』, 「평양시 1만세대 살림집건설착공식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설」, 2021. 3. 24.

20) 『조선중앙통신』, 「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 함경남도 검덕지구피해복구현장을 현지지도하시었다」, 2020. 10. 14.

21) 『조선중앙통신』, 「수도 평양에서 용감한 우리 청년특유의 불굴의 기상을 또다시 남김없이 떨치라: 경애하는 김정은동지께서 평양시 서포지구 새거리건설착공식에서 하신 연설」, 2023. 2. 26.

22) 『조선중앙통신』, 「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 황해북도 은파군 대청리일대의 큰물피해상황을 현지에서 료해하시었다」, 2020. 8. 7.

23) 『조선중앙통신』, 「위대한 인민사랑에 떠받들려 솟아난 전화위복의 창조물. 황해북도 은파군 대청리에서 새집들이 진행」, 2020. 10. 17.

입주했다는 내용의 보도가 지속적으로 이어지고 있다.

(2) 정책의 법제화

북한은 2000년대 들어 사회주의 법치국가를 제시하면서 법의 역할을 강조하기 시작하였다. 특히 김정은 집권 이후부터는 실질적으로 법의 역할을 강화하고 동시에 각종 정책들을 반영하여 기존의 법안들을 개정하고 신규 법안들을 채택하고 있다. 이러한 추세에 맞춰 시·군강화노선을 제기한 2021년을 전후로 이와 관련한 법안들을 정비하는 작업들도 진행되고 있다. 관련하여 「인민경제계획법」, 「시·군발전법」과 「시·군건설세멘트보장법」 등을 제개정하였다.

먼저, 2021년 9월에 개정된 「인민경제계획법」에서는 국가계획기관에 지방계획기관을 명시하여 기존의 중앙계획지도기관과 역할을 분담하도록 하였다.²⁴⁾ 이와 함께 2021년 7월에 채택된 「단위특수화, 본위주의반대법」에도 기관과 기업소, 단체들이 지방경제 발전을 저해하는 행위를 단위특수화 혹은 기관본위주의 행위에 속한다고 규정하고, 이에 해당하는 구체적인 처벌 내용을 법조항에 명시하였다.²⁵⁾

2021년 9월에는 「시·군발전법」을 채택하여 8차 당대회에서 제시한 내용들을 구체적으로 반영하였다. 본 법안에서는 모든 시·군 발전의 기본 원칙으로 각 지역의 특성에 맞게 발전시킬 것을 제시하고 있다. 특히 지방 발전을 책임지는 주체는 시와 군으로서 관련한 권한을 부여한다고 밝히면서 동시에 지방에 대한 국가 차원의 투자와 지원에 있어서 집중성과 지속성을 보장하고, 시와 군이 각 지역의 특성에 맞게 발전할 수 있도록 특례조치를 취할 수 있다고 밝혀 지역발전정책에 있어서 국가의 역할 또한 명시하고 있다.²⁶⁾

그리고 2022년 1월에 「시·군건설세멘트보장법」을 채택하여 8차 당대회에서 발표한 모든 시와 군을 대상으로 하는 시멘트 공급 정책을 법제화하였다. 법안에는 각 지역에 공급한 시멘트의 경우 농촌 주택 건설에 최우선으로 투입하도록 하고 있으며, 그중에서도 특히 낙후된 농촌 지역 중 알곡생산계획수행률이 높은 농장의 주택을 건설하는 데에 우선 배정하도록 규제하여 사업 수행의 선후차를 결정하는 데 필요한 기준을 제시하고 있다.²⁷⁾

마지막으로 2022년 최고인민회의 제14기 제7차 회의에 「사회주의농촌발전법」을 채택하였다. 본 법안은 농촌발전이라는 북한이 제시하는 목표를 성과적으로 달성하기 위해 준수해야 할 원칙으로 사상, 기술, 문화의 3대혁명 수행원칙, 농업생산의 안정적·지속적 성장원칙, 농업에 대한 지도관리개선원칙, 농촌에 대한 국가적 지원 강화 원칙 등이 제시되어 있다.²⁸⁾

24) 『북한법령집 (上)』, 국가정보원, 2022, p.685.

25) 『북한법령집 (上)』, 국가정보원, 2022, pp.153-157.

26) 『로동신문』, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제5차회의 1일회의 진행」, 2021. 9. 29.

27) 『북한법령집 (下)』, 국가정보원, 2022, pp.121-126.

28) 『조선중앙통신』, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의 1일회의 진행」, 2022. 9. 8.

(3) 간부 역량 강화

북한이 시·군강화노선을 제기하면서 제일 먼저 착수한 것은 중앙당 차원에서 지방 간부들과 주요 부문 간부들의 역량을 강화하기 위한 사업이었다. 먼저, 2021년 3월에는 제1차 시·군당 책임비서 강습회를 개최하였다.²⁹⁾ 이 행사에서 김정은 위원장이 직접 개강사와 결론, 폐강사를 하였을 뿐만 아니라 당 중앙위원회의 간부들이 직접 강사로 나서 지방당 간부들의 교육을 담당하였다. 그리고 모범 단위들에 대해 소개하고, 시·군별 성과를 토대로 순위를 발표하고 토론을 통해 성과와 편향들을 직접 밝히도록 하는 등 경쟁을 강화하는 모습을 보였다.³⁰⁾

이후 2023년 9월에는 제1차 도·시·군 인민위원장 강습회를 개최하였다. 9월 29일부터 10월 2일까지 진행된 강습회에서 김덕훈 내각 총리를 비롯한 당 중앙위 비서들이 강의를 담당하여 지역발전과 관련한 당 정책을 설명하고 정책을 추진하는 과정에서 나타나는 문제점들에 대해 논의하였다. 이 행사에서 주목되는 것은 지역별 상황과 발전 추세에 맞게 발전전략계획을 수립하고 속도와 균형을 원활하게 조정해야 한다고 밝힌 점이다.³¹⁾ 이는 최근 북한이 경제 부문에서 정비·보강전략을 내세우면서 단기적 성과에 집착해서 장기적인 성장 토대를 잠식하는 문제를 일으켜서는 안 된다는 점을 강조하는 것과 궤를 같이하고 있다.

이와 같이 당 차원에서 지역 단위의 핵심 간부들과 지역발전을 실무적으로 담당해야 할 간부들을 대상으로 역량을 강화시키는 것을 목적으로 하는 강습회는 향후에도 지속될 것으로 전망된다. 이는 당의 정책을 지역 단위에 전달하는 것과 함께 지역의 실정과 당면한 문제점들을 당 차원에서 파악할 수 있는 계기로 작용하기도 하겠지만, 동시에 지역 간 경쟁을 강화하여 지역 간부들에 대한 실적 압박 또한 더욱 커질 것으로 전망된다.

(4) 시·군 간 경쟁 활성화

김정은 집권 이후 모든 부문에서 단위 간 경쟁을 활성화하기 위한 방법들을 꾸준히 모색해 왔다. 지역발전과 관련해서도 각종 전시회들을 개최하고 있다. 이를 통해 북한은 두 가지 효과를 기대하는 것으로 파악된다. 첫째는 중앙급 전시회들을 통해 지역 간 경쟁을 활성화한다는 점이다. 북한에서는 시·군강화노선이 제기되기 이전에도 전시회를 활용하여 지방공업이 중앙공업과 경쟁할 수 있는 계기로 전시회를 활용해 왔다.³²⁾ 이미 중앙급 전시회에 각 도 단위에서의 성과를 출품하고 해당 전시회에서 전문가와 주민들의 평가를 받도록 하고 있으며 거래 계약도 이루어지도록 하고 있다. 둘째는 전시회를 통해 참여 단위들이 정보를 교류하도록

29) 『조선중앙통신』, 「제1차 시·군당책임비서강습회 개강」, 2021. 3. 4.

30) 『조선중앙통신』, 「당사업강화와 시·군발전을 위하여 헌신분투하자」, 2021. 3. 5.

31) 『조선중앙통신』, 「인민정권의 본령에 충실하여 문명부강한 리상사회건설을 앞당기자」, 제1차 도·시·군인민위원장강습회 진행」, 2023. 10. 3.

32) 『조선중앙통신』, 「온 나라에 대증적혁신을 안아오는 사회주의경쟁열풍」, 2016. 7. 22.

하여 특정 지역이나 단위의 성과가 관련 부문에 효과적으로 파급될 수 있도록하여 지역 간 과학기술과 인재 역량의 격차를 줄여 전반적인 생산력을 빠르게 끌어올리고 성과와 경험들을 공유하도록 하여 지역별 이기주의가 발생하지 않도록 중앙 단위에서 총괄하는 방식을 도입하고 있다.

관련하여 중앙 단위에서 열리는 전시회들은 다양화, 부문화되는 추세를 보이고 있다. 중앙급 전시회에는 주로 공장과 기업소 등 생산단위 중심으로 참여하고 있는데, 도 단위로 참여하거나 지방공업성이 주관하는 전시회들도 개최되고 있다. 북한은 2019년경부터 매년 12월에 ‘각 도건재전시회’를 개최하여 성과와 경험을 공유하고 기술을 교류하는 장으로 활용하고 있다. 그리고 지방경제 발전의 두 축인 경공업과 농업 부문에서도 관련 전시회들이 개최되고 있다. 이와 함께 2021년부터 북한은 도 단위를 중심으로 각종 전시회를 진행하여 지역 내 공장과 기업소들 간의 경쟁을 유도하고 주민들의 참여를 통해 품질을 평가하도록 하고 있다. 이러한 추세는 2022년에도 활성화되어 거의 모든 지역에서 각종 전시회들을 개최하였으며, 2023년에도 이어지고 있다.

IV. 평가 및 전망

북한에서 지방경제를 발전시켜 주민들이 겪고 있는 생활상의 문제를 해결하겠다는 지역발전 정책은 김정은 집권 후에 나타난 새로운 현상은 아니다. 김정은 집권 이후에도 이러한 정책들은 원형들을 그대로 계승하면서도 어느 시기보다 인민생활을 향상시켜야 한다는 점을 앞세우면서 사업을 확대하고 있다. 특히 북한은 최근 ‘사회주의 전면발전론’을 제기하면서 모든 지역을 균형적으로 발전시켜 ‘지방이 변하는 새 시대’를 여는 것을 ‘중대한 사업’으로 규정하고, 시·군강화노선을 제시하여 지방발전정책을 당 중앙에서 책임지고 추진해야 할 국가적 사업으로 위상을 강화하였다.

이러한 흐름 속에서 북한은 향후에도 당이 제시한 ‘지역의 자립성과 특색 있는 발전’을 위해 당 중앙과 지역 단위의 역할을 구분하면서 주로 후자가 주도하는 방향으로 사업을 진행해 나갈 것으로 전망된다. 최근 지역의 당위원회와 인민위원회의 역량을 강화할 것을 요구하고 지방계획기관을 신설하는 등 지역 차원에서 전망 계획과 단계적·점진적인 시행 계획을 수립하도록 하고 있다. 중앙 차원에서는 농촌 주택 건설과 같은 농촌지역 개선 사업과 지방공업 현대화 사업 등에서 국가 역할이 필요한 부분에 대해 관련 조치를 취하는 방식으로

지역 사업을 지원하는 방법을 취하고 있다.

그러나 향후 북한의 시·군강화노선이 관철되어 지방의 균형적 발전이라는 성과로 이어지기 위해서는 해결해야 할 문제가 존재하고 있으며 제도적인 보완이 여전히 필요하다. 먼저 지방 당과 인민위원회의 권한을 법과 제도로 보장하는 것을 넘어 실질적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 전술한 바와 같이 간부들의 역량을 강화시키는 것도 중요하지만 결국 중요한 것은 지역 단위에서 예산을 확보하고 계획 수행에 필요한 재정을 운용할 수 있는 권한을 보장받을 수 있을 때 실효성을 가질 수 있다. 지역마다 상황은 다르지만 대체로 시와 군 단위에서 예산 수입을 확보할 수 있는 원천이 부족한 상황으로 파악되며, 예산 사용과 관련해서도 지역 상황에 맞게 유연하게 사용할 수 있는 권한까지 부여하지 않고 있는 것으로 파악된다. 김정은 집권 이후인 2012년에 「지방예산법」이 채택된 이후 한 번도 수정·보충되지 않았는데, 이러한 현실적인 요구를 반영할 필요가 있다.

그리고 지방경제 발전을 통해 지역 간 격차를 줄이고 균형발전을 이루고자 하고 있으나, 현실적으로는 불균형한 상황이 지속되거나 심화될 가능성 또한 존재한다. 지역마다 지방경제를 발전시킬 수 있는 물적 토대와 인적 역량, 인프라 수준 등이 모두 상이한 조건 속에서 상대적으로 낙후된 지역은 초기 지원 없이 경쟁력을 확보하기 쉽지 않다. 물질적·인적 기반을 갖춘 지역은 비교적 적은 지원으로도 성과를 만들어 선순환을 구축할 수 있겠지만, 낙후된 지역은 전면적인 초기 지원 없이 선순환 궤도에 진입하는 것은 현실적으로 어렵다. 이미 2023년에 북한은 당 차원에서 자강도 지역에 대대적인 지원 사업을 실시하였다. 이는 농촌 주택 등 건설사업이 미진한 것을 보완하기 위한 사업이었지만, 이와 같이 구체적인 지원 기준과 결정 과정을 밝히지 않고 당 중앙의 결정으로 지역에 대한 지원 사업이 이루어지면 지역 단위에서는 자체적으로 노력하기보다 중앙의 지원만 바라보는 현상이 다시 나타날 수 있다.

지역 단위에 대해 단기적인 성과를 강조하게 되면 지역 내에서도 장기 투자가 필요한 낙후 지역은 후순위로 밀릴 가능성을 배제할 수 없다. 농촌발전전략을 발표하면서 농장들의 부채 문제를 해결해 주는 등 정책적 조정이 이루어지고 있기는 하지만, 농촌주택 건설사업을 추진하는 데 있어서 성과가 좋은 농장이나 지역부터 우선 추진할 것을 제시하고 있는 것도 이러한 가능성을 높인다. 각 지역에서 성과를 적극적으로 평가하고 그에 대한 보상을 제공함으로써 지역 스스로 경쟁력을 강화해 나가도록 하는 것도 중요하지만 궁극적인 목표가 ‘동시적, 균형적 발전’이라면 지역 간, 지역 내 불평등의 심화를 막기 위한 대안 또한 필요하다.

마지막으로 지방경제가 고르게 발전하면 전국적으로 균형발전을 기대할 수 있지만 이러한 논리는 양가적인 성격을 갖는다. 즉, 순환 고리를 형성하는 구성 부문 중 하나라도 성과를

내지 못하면 다른 부문에 연쇄적인 영향을 미쳐 선순환이 악순환으로 전환될 수 있다. 뿐만 아니라 지역 단위에서 주민들의 수요를 반영하는 수준에서 소규모의 공장이 다수 건설되는 것은 국가 차원에서 '규모의 경제'를 실현하기 어렵게 만들 수 있다. 지역 내 공업이 발전하여 전국 단위로 제품들을 유통, 공급할 수 있는 가능성이 열려야 지방공업공장들의 경쟁력을 향상시킬 수 있고 지방 재정을 확충하는 데에도 유리해진다.

각 지역의 역량을 강화시키는 데 효율적인 방안과 이로 인한 지역 간 불평등이 심화될 수 있는 상황에서 딜레마에 빠지지 않고 균형을 찾을 수 있을 때 북한의 지역발전정책은 효과적으로 수행될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 리해웅, 「지방무역계획화사업을 개선하는것은 지방 무역발전의 필수적요구」, 『경제연구』, 2012년 제2호, 과학백과사전출판사, 2012.
- 최성일, 「현시기 지방경제를 종합적으로 발전시키는데서 견지하여야 할 원칙」, 『경제연구』, 2014년 제3호, 과학백과사전출판사, 2014.
- 『로동신문』, 「군의 역할을 높이며 지방경제를 적극 발전시켜 인민생활향상에서 결정적전환을 일으키자」, 2012. 8. 9.
- 『로동신문』, 「조선로동당 제7차대회 당중앙위원회 사업총화보고」, 2016. 5. 8.
- 『로동신문』, 「도들사이의 경쟁열풍으로 나라의 전반적, 전면적발전을 이룩해나가자」, 2019. 3. 16.
- 『로동신문』, 「조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여」, 2021. 1. 9.
- 『로동신문』, 「조선로동당 제8차대회에서 한 결론」, 2021. 1. 13.
- 『로동신문』, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제5차회의 1일회의 진행」, 2021. 9. 29.
- 『로동신문』, 「되돌려받은 자금」, 2022. 5. 8.
- 『로동신문』, 「우리당 농촌혁명강령실현과 사회주의의 전면적 부흥」, 2022. 8. 30.
- 『북한법령집 (上)』, 국가정보원, 2019.
- 『북한법령집 (上)』, 국가정보원, 2022.
- 『북한법령집 (下)』, 국가정보원, 2022.
- 『조성중앙통신』, 「온 나라에 대중적혁신을 안아오는 사회주의경쟁열풍」, 2016. 7. 22.
- 『조성중앙통신』, 「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 황해북도 은파군 대청리일대의 큰물 피해상황을 현지에서 료해하시였다」, 2020. 8. 7.
- 『조성중앙통신』, 「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 함경남도 검덕지구피해복구현장을 현지지도하시였다」, 2020. 10. 14.
- 『조성중앙통신』, 「위대한 인민사랑에 떠받들려 솟아난 전화위복의 창조물. 황해북도 은파군 대청리에서 새집들이 진행」, 2020. 10. 17.
- 『조성중앙통신』, 「조선민주주의인민공화국 주체109(2020)년 국가예산집행의 결산과 주체 110(2021)년 국가예산에 대하여: 최고인민회의 제14기 제4차회의에 제기한 국가예산

보고」, 2021. 1. 18.

『조성중앙통신』, 「조선로동당 제8차대회가 제시한 국가경제발전 5개년계획을 철저히 수행할 데 대하여. 최고인민회의 제14기 제4차회의에 제기한 내각사업보고」, 2021. 1. 18.

『조성중앙통신』, 「제1차 시, 군당책임비서강습회 개강」, 2021. 3. 4.

『조성중앙통신』, 「당사업강화와 시, 군발전을 위하여 헌신분투하자」, 2021. 3. 5.

『조성중앙통신』, 「평양시 1만세대 살림집건설착공식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설」, 2021. 3. 24.

『조성중앙통신』, 「내각전원회의 확대회의 진행」, 2021. 4. 12.

『조성중앙통신』, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의 1일회의 진행」, 2022. 9. 8.

『조성중앙통신』, 「수도 평양에서 용감한 우리 청년특유의 불굴의 기상을 또다시 남김없이 떨치라: 경애하는 김정은동지께서 평양시 서포지구 새 거리건설착공식에서 하신 연설」, 2023. 2. 26.

『조성중앙통신』, 「인민정권의 본령에 충실하여 문명부강한 리상사회건설을 앞당기자. 제1차 도, 시, 군인민위원장강습회 진행」, 2023. 10. 3.

Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey Findings Report 2017: Survey Findings Report*. Pyongyang: UNICEF DPRK, 2018.

DPRK, *Democratic People's of Korea: Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda*, The United Nations, 2021.