2022년 북한의 경제 정책과 동향 그리고 2023년 전망

최은주 | 세종연구소 연구위원 | ej0717@sejong.org

Ⅰ. 머리말

2020년 이후 북한은 대북제재와 코로나19 그리고 자연재해라는 삼중고 상황 속에서 어려움이 가중되어 왔다. 특히 2022년 상반기에는 북한 내에 코로나19가 발생하면서 100여 일에 걸친 고강도 방역정책까지 펼쳐야 했던 “일찌기 있어본 적이 없는 엄혹한 시련과 난관”이 중첩된 해였다(『노동신문』, 2022. 12. 6). 뿐만 아니라 올해에도 봄 가뭄 등 이상기후 현상 또한 발생하여 중첩되는 위기에 대한 대응에 총력을 기울여야 했던 해였다.

북한은 2021년 12월 조선노동당 중앙위원회 제8기 제4차 회의에서 농촌발전전략을 비롯하여 다양한 경제 과제들을 제시하였다. 이어 2022년 2월에 열렸던 최고인민회의 제14기 제6차 회의에서 발표된 바와 같이, 2021년과 대동소이한 재정규모에 비해 국가 차원에서 이루어져야 할 투자 과제는 산적한 상황 속에서, 북한은 대외환경을 개선하여 상황을 타개하기보다는 내부적인 결속을 통해 문제를 해결하겠다는 정책기조를 유지하였다. 특히 코로나19 발생 이후 국제사회와 주변국에서 의약품과 생필품을 지원하겠다고 제안했지만 이 또한 수용하지 않았다.

이와 같이 자력갱생을 내세우면서 내적 역량을 강화하여 위기를 정면 돌파하겠다는 북한의 의지는 2022년에도 지속되었으며 이는 북한의 경제정책에도 반영되어 있다. 본고에서는 북한의 언론 매체와 문헌 자료를 통해 2022년에 북한 당국이 제시한 경제 정책과 동향을 통해 북한경제를 평가하고 2023년을 전망해 보고자 한다.

Ⅱ. 2022년 북한의 경제정책

2022년 북한의 경제정책은 2021년 조선노동당 제8차 대회(이하 8차 당대회)에서 제시했던 정책기조를 유지하면서 구체화하였다. 2022년의 목표로 정비보강 사업의 추진을 통해 경제 내구력을 확보하여 생산을 정상화하고 북한주민들의 생활 조건을 향상시키는 것을 제시하였다. 이와 함께 2022년에도 국가 최우선 사업으로 방역사업을 규정하여 경제활동과 병행할 것임을 밝혔다(『노동신문』, 2022. 1. 1). 특히 방역사업의 경우 기존의 통제 위주의 방역방식에서 선진적인 방역으로 이행하겠다고 밝혔다.

먼저 북한은 내각 및 경제지도기관들의 역할을 강조하였다. 내각의 경제 관리와 운영에 있어 실질적으로 책임을 질 수 있어야 한다고 강조하면서 계획화 방법을 개선해 나가는 사업을 심화시키고 경제활동의 정규화와 규범화를 지속적으로 추진해야 한다고 밝혔다(『노동신문』, 2022. 1. 1). 이는 내각이 여전히 경제 전반의 실태를 정확하게 파악하지 못하고 있어 문제를 해결하기 위한 방안들도 제대로 수립하지 못하고 있다는 것으로서, 정확한 통계와 자료에 기초하여 현실을 분석하고 적절한 대책을 수립할 수 있도록 역량을 키워야 한다는 것이다(『노동신문』, 2022. 1. 8).

산업별로 살펴보면 기존의 기간공업 부문과 함께 주민생활을 향상시키기 위해 농·축산업과 건설업, 경공업 및 수산업 등 소비재 생산과 직결된 부문에 대해 당의 중요 경제 과제로 제시하였다. 전반적으로 산업 간 연계성을 복구하는 데 초점을 맞춰 금속, 화학 부문에서 자립화, 현대화 수준을 높이고 생산량을 보장하여 철강재, 경공업 및 제약공업 원료의 생산을 보장할 것을 요구하였으며, 특히 보건의료분야에서 물적 토대를 강화해야 하는 사업을 뒷받침하는 역할을 수행해야 한다고 제시하였다(『노동신문』, 2022. 1. 15).

2022년에 주목되는 부분은 당 차원에서 제시한 구체적인 정책들이다. 북한은 올해 농촌혁명 강령, 건설사업, 육아정책 등과 같이 당이 직접 제기한 과제 중심으로 국가 재원을 투자하여 성과를 내고자 하였기 때문이다. 조선노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서는 농촌발전전략을 발표하였다. 이후에 '새로운 농촌건설 강령'이라고 명명된 이 전략에 따르면, 당면하여 농업의 생산성을 향상시키고 쌀과 밀 중심으로 농업 구조를 전환하며 농촌지역에도 주택을 건설할 수 있도록 지원할 것임을 밝혔다. 이에 따라 국가 차원에서는 먼저 기존의 협동농장들에 국가 채무를 변제해 주는 조치를 취하면서 사전에 국가에 상환한 대부 자금 또한 되돌려 주었다(『노동신문』, 2022. 5. 8). 또한 농기계의 생산 능력을 높이기 위해 금성뜨락또르 공장을 단계별로 개건·현대화하는 사업을 국가가 지원하도록 특별 조치를 취하였다.

〈표 1〉 농촌발전전략의 주요 내용

	주요 내용
목표	- 혁명적 농업근로자 육성, 농업 생산력 제고, 농촌 생활환경 개선
과업	1. 사상, 기술, 문화의 3대 혁명 추진 2. 과학농사 제일주의의 실현을 통한 식량 문제 완전 해결 3. 농촌 생활 환경의 근본적 개선
정책	- 전민과학기술인재화에 맞춰 농업 근로자들의 지식형 근로자화 추진 - 선진적인 영농기술 보급사업 추진 등 현대화, 과학화 추진 - 국가 차원의 정책적 지원, 국가 지도체계 가동, 시와 군의 역할 제고 - 건설사업에 필요한 핵심 물자 공급 보장 및 지역별 건재생산기지 수립
중대조치	- 협동농장들의 국가 채무 변제 - 농기계 연구 및 농기계 공업 발전의 위한 특별 조치 실시

자료: 『노동신문』(2022. 1. 1).

이와 함께 경공업 부문에서는 학령기 아동과 청소년, 대학생들을 대상으로 교복과 학용품을 무상으로 공급하는 사업을 당의 주요한 정책으로 제기하고 관련하여 당중앙위원회 차원에서 중대조치를 취하였다. 그리고 당이 제시한 육아정책에 맞춰 농·축산업 부문과 함께 전국의 모든 영유아들에게 유제품을 공급할 수 있도록 북한 전역에서 각종 유제품을 생산할 원료 및 설비를 갖추는 사업을 추진하도록 하였다.

건설부문의 경우 이미 8차 당대회에서 제시하였던 평양과 검덕지구의 주택 건설사업을 2년차 계획에 맞게 추진하면서 동시에 지방건설정책을 제기하였다. 이에 따라 모든 시와 군 단위에서 농촌 건설에 필요한 시멘트를 우선 공급하고 설계와 건설역량, 건설장비 생산역량을 강화하여 주민들의 주택을 우선적으로 건설하도록 하는 등의 사업들을 구체적으로 제기하였다.

Ⅲ. 2022년 북한경제의 동향

먼저 북한은 2022년 1년 동안 당 정책으로 제기하였던 경제사업들을 법제화하여 추진의 근거를 마련하고 국가 차원의 경제 질서를 확립하기 위해 관련한 법안들을 정비하였다. 국가 정책으로 밝힌 육아정책과 농촌발전전략에 맞춰 육아법과 사회주의농촌발전법, 시·군건설세멘트보장법을 채택하였다. 이미 2021년에도 8차 당대회에서 금속·화학 공업에 대해 국가가 우선 투자할 것을 밝히고 시, 군의 발전을 강조한 후 금속공업법, 화학공업법 그리고

시, 군발전법을 채택한 바 있어 향후에도 이러한 정책들의 법제화 사업은 지속될 것으로 전망된다.

그리고 각 생산 단위에서 현실에 맞게 계획지표를 수립하고 생산물에 대한 유통질서를 바로잡을 것을 목적으로 한 일련의 법안들이 2021년에 이어 제정되었다. 먼저 허풍방지법을 제정하여 모든 부문에서 실태를 정확하게 보고하지 않는 현상들을 구체적으로 밝히고 이에 대한 규제 방안을 적시하였다(국정원, 2022). 이미 2021년 1월의 조선노동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의에서 주요 경제 부문들의 계획 수행과 관련하여 비현실적으로 높게 수립된 농업 부문의 계획과 전력공업·건설부문 및 경공업부문의 생산역량에 맞지 않게 낮은 계획을 공개적으로 비판하고 당 경제비서를 교체하는 등 책임을 물은 바 있다.

농업 부문에서도 수매법을 제정하여 수확한 곡물에 수매사업에서의 질서를 확립하기 위한 법적 근거를 마련하였다(『노동신문』, 2022. 10. 7). 북한은 이미 2020년과 2021년에 연이어 량정법을 개정하여 양곡 수매 및 보관, 유통 사업과 관련한 제도들을 정비하였는데, 수매부문에만 집중하여 법안을 따로 채택한 것이다. 이에 따라 각 협동농장에서 이루어지던 기존의 관행들을 단속하고 있는 상황이 한국의 언론 매체에도 소개되고 있다(『데일리NK』, 2022. 11. 3; 2022. 11. 24).

농촌발전전략 수행과 관련하여 가시적인 성과로는 시범 지역으로 선정된 황해남도에 트랙터 5,500대를 공급하였다는 점이다. 특히 이 사업은 군수공업 부문이 맡아서 수행한 것으로 파악되는데, 이미 조선로동당 제8기 제4차 전원회의에서 김정은 위원장이 농촌문제를 해결하는데 있어서 군수공업부문에서 지원하도록 조치를 취한 것으로 밝히고 있어 향후에도 군수부문에서의 민간경제 지원 사업은 지속될 것으로 예상된다(『노동신문』, 2022. 11. 4). 이와 함께 영농기계 생산을 정상화하기 위한 사업을 제기했던 금성뜨락또르 공장 개건현대화 1단계 사업을 완수하였다.

건설과 관련하여서는 평양의 1만 세대 아파트 건설사업과 함께 연포온실농장과 어랑천발전소, 김화군의 지방공업 산업구를 국가 차원의 지원 속에서 완공하였다. 그리고 지방 단위로 주택 건설 사업을 추진하여 평양시와 함경북도, 함경남도, 자강도, 평안북도, 평안남도, 라선시 등지에서 성과를 내고 있는 것으로 보도되고 있다. 특히 김화군의 경우 김정은 위원장이 2021년에 직접 지방공업의 모범단위로서 건설할 것으로 제기하여 1년 만에 완공하였는데, 원료기지와 생산공장을 동시에 건설하여 원료 공급 문제를 해소하고 근로자들의 재교육사업과 기술전수 사업도 병행하여 공장의 설비들을 다룰 수 있는 역량을 갖추는 사업을 함께 추진하였다. 향후 북한은 이러한 방식을 각 지방의 공장 건설에 도입하도록 강조할 것으로 전망된다.

마지막으로 경공업 부문에서는 당 정책을 중심으로 사업이 이루어졌다. 상반기에 무상 교복 및 학용품 공급 사업에 초점을 맞춰 진행한 결과, 신입생에 한해 교복 공급 사업을 수행하였다. 이와 함께 식료공업성을 중심으로 유제품 생산을 위한 설비를 개발하고 각 지역 단위 실정에 맞게 도입하는 사업에 주력하였다. 다만, 실제로 생산 성과로 이어져 어느 수준으로 공급되었는지는 파악되지 않고 있다. 이와 함께 지역 단위를 중심으로 경공업 제품을 대상으로 하는 각종 전시회와 전람회를 개최하여 2020년의 코로나19 발생 이후 주춤했던 생산 단위 간 경쟁과 기술 및 경험 공유 사업이 재개되었다.

Ⅳ. 2023년 전망

북한은 2022년 한 해 동안 인민생활과 직접 관련된 부문에서 가시적인 성과를 내어 경제발전을 견인하고자 하였다. 특히 대외경제 부문을 최소화한 조건에서 경제질서를 강화하고 국가 차원에서 각 부문의 경제실태를 정확히 파악하여 내각이 현실성 있게 경제사업을 추진하도록 하는 데 주력하였다. 이를 통해 비효율적인 관행을 줄이고 선택과 집중을 통해 자원을 효율적으로 사용할 수 있는 기반을 조성하고자 하고 있으나, 이러한 노력만으로 생산에 필요한 각종 원부자재와 설비, 제품 등의 부족 문제를 해결하기는 쉽지 않다. 특히 각 생산 단위의 수입 수요가 존재하고 있는 상황 속에서 이를 안정적으로 공급하지 못하는 상황이 지속되면 단기적인 문제만 발생하는 것이 아니라 성장 잠재력 또한 저하될 수밖에 없다.

이러한 측면에서 2023년에 북한경제에 영향을 미칠 수 있는 핵심적인 요소는 대외무역의 확대 수준이 될 것으로 보이며, 북한 또한 이를 통해 경제실적을 개선할 것으로 전망된다. 이미 2022년 9월 26일에 육상을 통한 북중무역이 재개되어 수입을 중심으로 2021년에 비해 그 규모가 증가한 것으로 파악된다. 기존의 북중무역 및 경제협력 사업의 확대 여부와 함께 러시아와의 무역이 이루어진다면 북한이 당면하고 있는 경제부문의 난관은 일정하게 해소될 수 있을 것으로 예상된다.

이와 함께 북한은 내각을 중심으로 경제질서를 정립하고 이를 법제화하면서 동시에 각 단위에 도입하는 제도 정비 사업 또한 지속할 것으로 전망된다. 특히 2021년에 농장법을 개정하면서 분조관리제하에서의 포전담당책임제와 관련한 내용을 대폭 반영한 바 있어, 2023년에도 경제관리방법을 현실에 맞게 개선하여 단위에 도입하는 사업 또한 병행될 것으로 보인다.

참고문헌

국정원, 『북한법령집 上, 下』, 국정원, 2022.

『데일리NK』, 「이삭줍기에 나선 도시 주민들 '빈손' 귀가... 농장은 단속에 혈안」, 2022. 11. 3.

_____, 「"집단적 술판·먹자판 철저히 금지"... 농장들에 '타격대' 배치」, 2022. 11. 24.

『노동신문』, 「위대한 우리 국가의 부강발전과 우리 인민의 복리를 위하여 더욱 힘차게 싸워나가자: 조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도」, 2022. 1. 1.

_____, 「경제작전과 지휘를 개선하는것은 끊임없는 발전의 담보」, 2022. 1. 8.

_____, 「되돌려받은 자금」, 2022. 5. 8.

_____, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제22차 전원회의 진행」, 2022. 10. 7.

_____, 「황남의 농기계바다를 펼친 위대한 손길 경애하는 총비서동지께서 새시대 농촌혁명강령실현의 첫해에 나라의 제일 큰 농업도를 위해 군수공업부문에서 많은 농기계들을 생산하도록 하신 가슴뜨거운 사연을 전하며」, 2022. 11. 4.

_____, 「주체혁명의 휘황한 앞길을 밝힌 불멸의 대강」, 2022. 12. 6.