ISSUE BRIEF

이슈브리프 318호
(2022.1. 4)

북한 노동당 중앙위원회 8기 4차 전원회의 경제부문 결과 분석

제318호

임수호 한반도전략연구실

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

이번 노동당 중앙위원회 8기 4차 전원회의 보도문을 살펴보면 경제문제와 관련하여 3가지 특징이 드러난다. 첫째, 농업과 건설 부문을 제외하면 '5개년 계획' 첫해의 경제적 성과가 뚜렷하지 않다는 점이다. 이는 기간산업에서 두드러진다. 이에 따라 기간산업의 경우, 2022년 계획은 작년 계획을 지속 내지는 반복하는 형태로 추진될 가능성이 높다. 둘째, 중장기 농촌 개조사업을 새로운 국가적 의제로 제시하고 있다는 점이다. 하지만 이것이 농업생산력 증대를 목표로 하는 것인지, 아니면 농업 잉여 수탈을 목표로 하는 것인지는 아직 확인하기 어렵다. 셋째, 당에서 국가 예산을 심의하는 파격을 선보였다는 점이다. 이는 개혁의 후퇴라기보다는 특권경제를 견제하고 내각에 힘을 실어주기 위한 조치이며, 극심한 자원제약하에서 '경제적 공간'을 활용하여 자원을 효율적으로 배분하기 위한 조치라고 판단된다. 이번 전원회의에서 북한은 국경봉쇄 완화와 지속 사이에서 뚜렷한 방향성을 제시하지 못하였다. 그것은 방역을 둘러싼 딜레마인 동시에 무역 재개가 가져올 장단점에 대한 계산이 아직 끝나지 않았기 때문으로 보인다.

핵심어 : '5개년 계획', 사회주의 농촌문제 해결, 사회주의기업책임관리제, 내각책임제, 국경봉쇄

북한 노동당 중앙위원회 8기 4차 전원회의 경제부문 결과 분석

임수호 (한반도전략연구실)

이번 조선노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의(2021.12.27.~12.31) 보도문을 살펴보면 경제문제와 관련하여 크게 세 가지 특징이 드러난다. 첫째, 북한 당국이 '인민대중제일주의'의 이름 아래 정치적 의제로 추진한 농업과 건설 부문을 제외하면 '5개년 계획'(2021~2025) 첫해의 경제적 성과가 뚜렷하지 않다는 점이다. 둘째, 중장기(10년) 농촌 개조사업을 새로운 국가적 의제로 제시하고 있다는 점이다. 셋째, 당 중앙위 전원회의에서 국가 예산을 심의하는 파격을 선보였다는 점이다. 이하에서는 이 세 가지 특징을 중심으로 향후 북한의 경제정책 기조를 간략하게 가늠해보고자 한다.

농업과 건설업은 성과, 기간산업은 계획 미달

우선, 2021년 평가와 관련해서는 농업 및 건설 부문의 경우, 대체로 성공적이라고 평가하는 반면, 중화학공업을 비롯한 기간산업의 경우 노력은 했지만 '계획 달성'에는 성공하지 못했다는 식으로 평가하고 있다. 예컨대 농업의 경우, "자신심(자신감)을 가지게 하는 뚜렷한 진일보가 이룩되었다"고 평가하고 있는데, 이는 특별한 자연재해가 없어 작년 추곡 생산이 2019년에 버금가는 풍작을 이룬 사실을 반영하는 것으로 보인다. 건설의 경우, "계획하였던 방대한 대건설 과제들을 박력 있게 추진하여, 우리식 사회주의의 약동하는 발전성과 저력을 크게 과시"했다고 비교적 긍정적으로 평가하고 있다. 하지만 구체적으로 살펴보면 성과가 만족스럽지는 않은 것으로 보인다. 평양 1만 세대 건설의 경우 "기본적으로 결속되었다"고 했는데, 이는 아직 마감재 공사가 되지 않았다는 의미로 해석된다. 삼지연 3단계 공사는 마무리됐다고 했는데, 원래 재작년에 마감됐어야 할 과제임을 고려하면 성과라고 보기는 어렵다. 기타 검덕지구 등 함경도 홍수피해 살림집 건설의 경우 "성과적 진척," "원만히 진행" 등의 표현을 사용한 것으로 볼 때 아직 미완의 상황인 것으로 보인다.

기간산업의 경우 평가가 더 박하다. "전력, 석탄공업 부문이 생산투쟁을 힘있게 벌려 경제 전반을 활기차게 견인하고, 건재공업 부문과 기계, 채취, 임업, 육해운, 철도운수 부문에서 국가적 건설과 생산적 앙양을 뒷받침한 것을 비롯하여 올해 계획수행에서 진일보의 개선과 실적이 이루어졌다"는 것이 평가의 전부이다. 얼핏 보면 상당한 진전이 이루어진 것처럼 보이지만, '계획 달성'이라는 표현이 없는 것으로 볼 때 계획에 미달했을 가능성이 높다. 특히 북한 당국이 작년 5개년 계획을 짜면서 경제난을 반영하여 계획을 대폭 하향조정했다는 점을 고려하면, 북한의 기간산업은 작년 대비 마이너스 성장을

했을 가능성에 무게가 실린다.

5개년 계획 첫해에 기간산업이 계획 달성에 실패함에 따라, 내년 경제계획은 작년 계획을 지속 내지는 반복하는 형태로 제시될 수밖에 없었을 것이다. 이번 전원회의에서 내년 계획과 관련하여 작년과 동일한 기조가 반복 언급되고 있는 것도 이 때문이다. 예컨대 "5개년 계획 수행의 담보 구축," "현행생산 활성화," "정비보강사업을 힘있게 추진" 등의 표현은 이미 작년 5개년 계획 1년차 계획을 마련하면서 나왔던 표현들이다. 또한 산업별로 보면 전반적으로 현행생산을 활성화하는데 초점을 두면서, 금속, 화학, 전력의 경우 이와 함께 투자 확대도 강조하고 있는데, 이 역시 대체로 작년과 같은 기조이다.

예컨대 금속산업의 경우, 철강재를 계획대로 생산하고(현행생산 활성화), 능력확장 및 현대화(투자 확대)를 동시 추진한다고 하였고, 화학산업의 경우 중요 화학공장 활성화(현행생산 활성화)와 함께 화학공업의 새 부문구조(탄소하나공업)를 갖추기 위한 대상공사(투자 확대)를 추진한다고 하였다. 전력의 경우 전력생산을 높은 수준으로 끌어올리고 전력손실을 감소시키는 것(현행생산 활성화 및 효율화)과 함께 새로운 동력기지 건설(투자 확대)을 제시하였다. 기타 기간산업의 경우, 석탄생산 장성, 철도운수 수송사업의 단계적 발전, 기계공업의 타부문 수요충족 및 질 제고 등 현행생산 활성화와 효율적 운용에 초점이 맞춰져 있다. 문제는 대북제재와 코로나19 팬데믹이 지속되어 자재와 자금이 부족한 상황에서 기간산업 부문의 생산 활성화와 투자 확대가 어렵다는 점이다.

농촌 개조: 생산력 증대인가, 농업잉여 수탈인가

다음으로, 이번 전원회의에서는 '사회주의 농촌문제 해결'이 별도 의정으로 다뤄졌고, 공개된 보도문의 절반가량이 이와 관련되어 있을 정도로 강조되었다. 북한 당국은 이번 전원회의에서 농촌 개조를 "엄혹한 난국을 주체적 힘의 강화국면으로 반전시키고, 국가의 부흥발전과 인민의 복리증진을 이룩해 나가는 데서 중차대한 혁명과업"이라고 규정하였다.

김정은 위원장은 농촌의 혁명적 개변을 위한 3대 과제로 농업근로자의 사상의식 수준을 제고하여 "모든 농업근로자를 혁명적 농업근로자로 개조"하는 것, 농업생산력을 비약적으로 발전시켜 "식량문제를 완전히 해결"하는 것, 그리고 농촌 생활환경을 근본적으로 개변하는 것을 제시하였다. 보다 구체적으로 살펴보면, 농업근로자를 혁명적 근로자로 개조하는 것은 "농업근로자들을 공산주의적 인간으로 키우는 것," "지식형 근로자로 만드는 것"이라고 규정하였다. 농업생산력 발전과 관련해서는 알곡 생산구조를 벼와 밀 중심으로 바꾸는 것, 콩농사 및 감자농사 열풍을 다시 일으키는 것, 과학적 영농, 토지개량사업, 농업투자 증진 및 자재 보장, 생활용품 보장, '우리식농업지도체계'의 우월성 발양 등을 제시하였다. 관련하여 협동농장이 나라에 지고 있는 대부금을 면제하는 특별조치도 예고되었다. 마지막으로 농촌 생활환경 개변과 관련해서는 국가의 건설자재 보장 원칙하에서 시, 군 등 지방단위가 책임을 지고 모든 농촌을 삼지연시처럼 꾸리는 것이 과제로 제시되었다.

현 시점에 북한 당국이 농촌 개조사업을 강조하는 것에 대해서는 두 가지 해석이 가능하다. 우선, 농촌 개조사업을 농업생산력 증대 차원에서 접근하는 경우, 경제위기 국면에서 장기적 자력갱생을 위해서는 결국 식량공급이 안정적으로 뒷받침되어야 한다는 인식의 발로라고 볼 수 있다. 정치적으로 보면 식량공급 증대는 '인민대중 제일주의'의 연장선상에 있고, 식량증산 및 농촌 살림집 건설은 김정은의 '업적 리더십'과도 연결되는 사안이다.

반면, 농촌 개조사업을 생산관계 개조를 중심으로 접근하는 경우, 경제위기 국면에서 농업 잉여를 수탈하기 위한 장치일 수 있다는 해석도 가능하다. 작년 당규약 개정에서 공산주의 건설이 혁명의 목표로 재등장했는데, 북한에서는 공산주의 건설의 핵심과제가 협동농장의 국영농장화, 노동자와 농민의 계급적 차이 해소에 있다고 보고 있다. 이번 전원회의에서 지난 몇 년간 사라졌던 '우리식농업지도체계'라는 용어가 재등장한 것도 이와 관련이 있을 수 있다. 또한, 농촌에 대한 자재 보장, 생활용품 보장 등은 전형적인 도농 부등가교환의 장치일 수도 있다. 이 경우 국가의 식량수매량이 늘어나면서 농민의 자율적 공간은 더욱 축소될 소지가 크다.

물론 현재로서는 북한 당국이 어디에 정책적 초점을 두고 있는지 알기 어렵다. 다만, 제재의 장기화로 투자재원이 말라가는 상황에서 농업 잉여 수탈은 뿌리치기 힘든 유혹일 수 있다. 하지만 이 경우 장기적인 농업 생산성은 더욱 하락할 수밖에 없다.

당의 예산 심의: 개혁인가, 개혁후퇴인가

마지막으로 이번 전원회의에서는 이례적으로 당 중앙위원회가 '국가예산심의조'를 조직하여 2021년 예산집행 정형과 2022년 예산안을 분석하고 이를 당 중앙위원회에 제출하여 심의한 후 내년 최고인민회의에 제출하는 형식을 밟았다. 기존에는 당 중앙위원회에서 예산을 심의한 경우가 없었으며, 다만 당 정치국에서 형식적으로 예산을 검토하여 최고인민회의에 제출하면 최고인민회의에서 최종심의하는 구조였다. 사회주의 예산시스템에서 예산은 국가계획에 따라 국정가격으로 자연스럽게 계산되는 것이어서 계획이 통과되면 당에서 따로 예산을 심의하거나 조정할 필요는 없었기 때문이다.

그렇다면 이번 당 중앙위원회의 예산 심의는 북한 예산시스템과 나아가 경제운영시스템에 큰 변화를 예고하는 것일지도 모른다. 즉 북한은 작년 8차 당대회를 전후한 시점부터, 국가의 통일적 경제운영, 내각의 실질적 경제사령탑화, 사회주의기업책임관리제의 '개선'을 주장해왔는데, 이와 관련이 있을 수 있다는 것이다.

북한은 2020년부터 제재 및 코로나19 등으로 자재 부족이 심각해지자, 현물의 경우 중앙집중적 통제를 강화하면서, 재정, 금융 등 '경제적 공간'은 계속 활용하는 방향으로 사회주의기업책임관리제 개선을 시도해온 것으로 보인다. 이것이 최근 개혁후퇴담론

(재집중화)과 개혁지속담론(사회주의기업책임관리제)이 혼재하는 원인라고 판단된다. 이 상황에서 북한 당국은 국가재정, 예산, 기업원가 계산에서 기존의 국정가격 시스템이 아니라 시장가격이나 이에 준하는 가격을 적용하는 경우, 기업의 낭비를 없애고 자원의 효율적 사용이 가능하다고 판단했을 가능성이 있다. 최근 북한에서 탈-달러라이제이션이 발생하고 원화가치가 상승한 것도 이러한 재정운용을 가능케 한 부분이다.

또한 작년부터 강조하고 있는 특권경제 비판의 연장선상에서, 내각이 특권경제의 저항을 물리치고 실질적 경제사령탑 역할을 하기 위해서는 당에서 내각에 힘을 실어줄 필요가 있었고, 이것이 계획과 예산 심의에 대한 당의 개입 강화로 나타났을 가능성도 있다. 이번 전원회의에서 박정근 국가계획위원장이 당 정치국 위원으로 승격된 것도 이와 무관하지 않아 보인다.

방역 완화: 무역 재개의 딜레마

올해 북한의 경제상황에 가장 큰 영향을 미칠 변수는 두말할 것도 없이 국경봉쇄가 풀릴지 여부이다. 작년 9월 최고인민회의 시정연설에서 김정은 위원장은 생활방역 체계로의 전환을 예고하는 듯한 발언을 한 바 있다. 하지만 그 직후 오미크론 사태가 터지고 중국 내 코로나19 감염자가 늘어나면서 다시 방역태세를 강화할 수밖에 없는 상황에 몰리고 있다. 이번 전원회의에서 방역을 제1의 국가 의제로 재확인하면서도, '과학적', '인민적' 방역을 주장하여, 국경봉쇄 지속과 완화 사이에서 다소 애매한 스탠스를 취한 것도 이와 무관하지 않을 것이다.

종합적으로 보면, 방역 완화 및 무역 재개 자체는 불가피한 추세이나 국경개방 속도는 매우 점진적으로 이루어질 것으로 보인다. 취약한 방역시스템을 고려할 때, 일단 코로나19가 발생하면 걷잡을 수 없고, 이는 다시 중국으로 재유입될 수밖에 없기 때문이다.

제재가 지속되는 상황에서 점진적이나마 무역 재개는 산업과 시장에 서로 다른 영향을 미칠 것으로 예상된다. 산업의 경우, 국경봉쇄로 조달이 어려웠던 부품, 중간재 등의 밀수가 다소 늘면서 산업생산 증가에 기여할 것이다. 하지만 수입이 증가하면서 외화수요가 늘어나 환율상승과 수입물가 상승요인으로 작용할 것도 분명하다. 이는 시장과 경제운영시스템을 교란시킨다. 제재하 무역 재개의 딜레마인 것이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.