

『로동신문』 분석을 통한 북한 ‘노동당’의 “지방발전 20×10 정책”의 목표와 사상, 경제 효과

박정진*

본 연구는 2024년 1월 개최된 최고인민회의 제14기 10차 회의 시정연설을 통해 발표된 북한의 “지방발전 20×10 정책”의 가시적, 비가시적 목표와 애국주의, 정책에 의한 경제효과와 한계를 2023년 12월 18일부터 2024년 7월 25일까지 『로동신문』을 토대로 분석하였다. 지방발전정책은 당의 철저한 계획 하에 시·군당 위원회가 하부조직이 되어 당의 결정 사항을 철저히 집행하여야 하는 구조적·법적 토대 아래 진행되고 있었고, 정책은 농촌발전계획의 살림집 건설과 함께 5개년 계획 완수를 구조적으로 속도전, 살림집을 통한 물질유인이라는 두 보완책으로 뒷받침하는 형태를 취하고 있었다. “지방발전 20×10 정책”은 북한 정치, 사상의 속도전이자 애국주의 깃발 아래 체제 공고화를 위해서는 전통적인 방향을 고수하고 있으나, 그로 인한 경제효과의 부작용은 과거와 마찬가지로 정책이 진행됨에 따라 북한경제가 떠말아야 할 새로운 부족 문제로 부상할 위험도 내재한다. 외부 유입의 제한으로 부족한 자립적으로 내부 총당할 경우 발생하는 피로도, 한정된 자원의 분배, 많은 건설로 인한 에너지의 과도한 수요는 위험요인이다. 이러한 부분을 극복하려면 북한은 가시적인 성과보다 근본적인 필요조건 개선의 선행이 필요하다.

주제어: 북한경제, 당정책, 지방발전 20×10 정책, 노력동원, 애국주의, 속도전

* 경남대학교 교수.

1. 서론: 제재 고립 상황에서 늦춰진 도·농 간 격차의 완충

모든 국가의 재정은 유한하다. 그리고 경제 활동의 감소는 곧 재정수입의 감소를 뜻한다. 북한은 핵실험과 탄도미사일 발사 이후 오랫동안 국제사회 제재를 받고 있으며 이는 북한 내부 경제의 축소를 가져왔다. 북한은 2017년 6차 핵실험 이후 탄도미사일과 위성 발사 등으로 국제사회의 제재를 받고 있다. 여러 자원을 무역에 의존해야 하는 북한 경제 특성에 비추어 제재와 코로나 바이러스의 공동 충격은 북한 산업 활동의 침체를 야기했다.¹⁾ 북한의 대중무역은 2020년 대중무역 수출 0.5억 달러, 수입 4.9억 달러였는데, 2016년 대중국 무역액이 58억 달러였던 것을 감안하면 2020년 대중국 무역액의 변화량은 제재와 코로나의 공동 충격의 영향력을 실감할 수 있다. 이러한 여파는 북한에 탈달러라이제이션 현상, 재정수입 감소로 인한 경제정책 집행 감소, 통제로 인한 시장 위축으로 나타났다.²⁾ 이석은 이를 1990년대 고난의 행군기와 비교될 수 있다고 보기도 했다.

한편 북한은 2021년 조선노동당 제8차 대회에서 제기한 시·군 강화노선의 지방 발전 전략을 구체화한 “지방발전 20×10 정책”을 2024년 1월 15~16일 개최된 최고인민회의 제14기 10차 회의 시정연설을 통해 발표하였다. 북한의 지역, 특히 도·농 간 불균형은 어제 오늘 일이 아니다. 북한 지도부 입장에서 보았을 때, 불균형 해소를 위한 정책은 반드시 한 번은 ‘결심’을 해야 할 문제인 것은 분명하다. 이는 과거 1962년 8월 ‘창성연석회의’³⁾를 통해 김일성이 시와 구 사이의 중간 단위 군의

1) 이석, “북한의 경제위기 어디까지 진행될까?: 2020년 북한거시경제동향 분석과 2021년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 1월호(2021), 3~38쪽.

2) 위의 글, 5~15쪽.

3) 당시 지방 간부와 함께 평안북도 창성군과 삭주군 견학 후 김일성이 가진 연석회

역할 중요성을 강조한 이후 2012년 창성연석회의 50주년 기념연설에서 김정은 위원장이 주민 식량문제 해결, 지방공업발전 추동, 시·군 농촌마을 개선 사업을 제시⁴⁾하면서 한참 전에 강조된 부분이다.

2021년 8차 당 대회의 시·군 강화노선의 발전 방안의 주요 내용은 시·군을 “문명하고 부강한 사회주의국가의 전략적 거점”을 만드는 것을 목표로 중점 과제에는 인민생활의 획기적 개선과 식량, 소비품 수요 보장, 세부 과제로는 지방공업 생산조직 개편을 통한 1차 소비품, 소비재의 보장, 그리고 농촌 인민의 먹는 문제, 의약품, 식품가공 등을 담고 있다.⁵⁾ 그리고 2024년 김정은 위원장은 이 정책의 첫 공장인 평안남도 성천군 지방공업공장 착공식에서 “지방의 모든 시·군 인민에게 실질적인 생활상 보탬을 준다는 생각으로 큰 감개를 금할 수 없으면서도 한편으로는 솔직히 이제야 이것을 시작하는가 하는 자괴심으로 송구스럽기도 하다”면서 사과 표현을 하였다. 김정은 위원장이 2012년부터 추진해 온 지방경제 발전의 인민생활 향상, “애민정신”을 강조한 발언이다.

과거 농촌테제와 비교하여 이번 지방공업발전책의 가장 큰 차이는 당이 정책을 주도한다는 차이가 있다.⁶⁾ 시정연설 이후 지방발전 20×10 계획을 위한 당의 비상설위원회가 설치되었고, 당이 124군부대 등 군

의. 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자: 지방당및경제일군창성연석회의에서 한 결론”(1962년 8월 8일), 『김일성저작집』, 제16권(1982[1962]), 241~285쪽; 시·군 발전에 관한 북한의 법 준비에 관해서는 박서화, “북한 <시, 군발전법>의 제정 배경과 특징,” 『IFES 브리프』, No. 2021-29(2021, 12, 1.) 참고.

- 4) “군의 역할을 높이며 지방경제를 적극 발전시켜 인민생활향상에서 결정적 전환을 일으키자,” 『로동신문』, 2012년 8월 9일.
- 5) “시·군이 발전이자 국가의 부흥이다,” 『로동신문』, 2021년 3월 28일.
- 6) 북한은 ‘지방발전 20×10 계획’을 당중앙위원회 사업으로 규정하고 조직지도부 내에는 ‘지방공업건설지도과’ 설치하고, 이 외에도 ‘비상설중앙추진위원회’, ‘비상설도추진위원회’ 등 하부 조직을 설치하여 정책을 통일적으로 지도하고 있다.

을 활용하여 골재 공사 등 기초 공사를 도와주면, 설계 이후에는 지방의 힘과 특색으로 '지방 균형발전'을 이룬다는 계획이다. 따라서 큰 틀에서 보면 북한이 지속하고 있는 경제발전5개년계획의 성과 문제와 연결해 살펴봄과 동시에 최근 북한이 강조하는 '사회주의 전면발전론'의 균형발전, '우리식 농촌문명창조' 시도의 세부 계획으로 볼 수 있다.

자본주의 경제 시각에서 볼 때 이는 '차선의 정리'에 위배되는 위험요소를 내포한 정책 수립이다. 그렇기에 정책 집행에 의한 경제 문제의 후과는 향후 북한경제의 운영에 있어 새로운 문제가 발생할 수 있다. 그럼에도 북한이 내세우는 사회주의 경제 강국은 애초에 자본주의의 법칙을 통한 국가발전 목표를 염두에 두고 있지 않다는 것과, 당이 정책을 통해 이루고자 하는 연계 목표가 무엇인가는 북한 연구에서 살펴보아야 할 대목이다.

본 연구는 『로동신문』을 2023년 12월부터 2024년 7월 말까지 전일 분석한 결과를 토대로 북한 중앙당이 "지방발전 20×10 정책"을 통해 달성하려는 목표와 방향, 파생되는 경제 효과와 제한 사항을 분석했다. 북한이 농촌테제와 지방 균형발전의 목표 달성을 위해 실현하고자 하는 '지방발전 20×10 계획'의 숨은 목표와 그로 인해 이를 중심으로 추진하는 당의 노림수가 무엇인지를 토대로 살펴보았다. 현 시기 이러한 계획을 추진하는 배경과 그로 인해 김정은 정권이 의도하는 바를 살펴보는 것은 복잡한 미중복합경쟁과 세계적으로 국지전이 한창인 현 시기에 매우 중요한 함의를 지닐 수 있다. 아울러 경제 법칙에 의거하지 않는 정책에서 발생할 수 있는 문제점도 짚어 볼 수 있다.

2. 차선의 정리(Theorem of the Second Best) 제재 고립국 상태의 선택 vs. 사상을 위한 사회주의 속도전

지방 발전에 대한 북한의 슬로건 외에도 북한 슬로건과 선전 포스터에 대표적으로 등장하는 표현이 있다. ‘자력갱생’이다. 2월 3일 자 『로동신문』⁷⁾에 등장한 선전화(선전 포스터) ‘모두다 떨쳐나 지방이 변하는 새시대를 안아오자’에서 강조한 세 가지 문구도 ‘결사관철’, ‘자력갱생’, ‘계속혁신’이다. 당의 요구를 결사관철하자는 의미와 과거 ‘고난의 행군’기부터 계속 이어져 오는 자력갱생, 그리고 김정은 시대에 강조되는 과학 기술 인력으로서의 노동자, 과학자 혁신으로 볼 수 있다. 세 문구 중 마지막 문구는 김정은 시대 경제에 방점을 둔 강조점이기 때문에 이번 정책의 핵으로 볼 수 있다. 그런데 앞의 두 문구는 지방 불균형, 특히 농촌 불균형을 야기할 수밖에 없었던 1990년대의 상황을 담고 있다. 즉, 북한경제는 제재라는 조건하에서 생필품 부족 현상과 코로나 팬데믹은 물론이고 기존 의료보건에서의 부족 문제를 해결하기 위해 당의 요구 관철에 다시 한번 ‘일떠선(일어선)’ 것이다.

자력갱생의 원칙은 북한의 자립적 민족 경제 건설노선에서 나왔다. 건설노선에서의 자립경제를 북한은 “혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 자신이 책임지고 자체의 힘으로 해결하여 나가는 입장과 노선”⁸⁾으로 정의한다. 대외 경제 의존에서 벗어나겠다는 취지로 투자 재원의 자체 조달과 동시에 국제수지 균형을 이루면서 생산 능력 확대를 통해 국민 실질 소득을 증대할 기틀을 마련하려는 것이다. 따라서 생산수단의 국내 수요, 기술혁명, 확대재생산의 물질적 조건도 자체 해결하려는

7) “지방발전 20×10 정책을 철저히 관철하기 위한 조직정치 사업 각 도들에서 힘있게 전개,” 『로동신문』, 2024년 2월 3일.

8) 『백과전서』, 제4권(평양: 과학백과사전 출판사, 1983).

것이라고 설명하고 있다.⁹⁾ 김정은 시대의 자력갱생 용어를 1960년대나 1980년대의 그것과 동일 의미로 분석할 필요는 없지만, 북한이 고난의 행군 시기 재등장시킨 ‘자력갱생의 법칙’처럼 고난의 시기마다 수요를 자체 해결하려는 것은 일반 경제원칙보다는 정치성에 따른 제도라는 점에서 위 세 가지 문구에서 계속 혁신과 충돌 소지가 있다.

북한경제의 이 같은 충돌은 차선이론(Theory of second best policy)의 선택 문제의 이론적 설명으로 뒷받침될 수 있다. 차선이론의 정의는 파레토 최적해의 필요조건이 n 이라 할 때 그 조건 중 하나라도 충족하지 못한 경우에 기타 필요조건이 충족된다 하여도 차선의 해가 충족될 수 없다는 것이다.¹⁰⁾ 다시 말해 조건이 한 개 충족되지 못한 상태 A가 있고 조건이 여러 개 충족되지 못한 상태 B가 있는 경우 직관적인 선택은 조건이 한 개 충족되지 못한 상태 A를 정책으로 선택할 수 있고, 이에 대한 후생을 기대하려 할 것이다. 그러나 실제로는 조건이 충족되지 못한 상태 A나 조건이 여러 개 충족되지 못한 상태 B 중 어떤 것이 더 최적의 선택이 될지는 위배된 조건의 숫자에 있는 것이 아니라 해당 사례 별로 후생 수준을 따로 비교하여야 한다는 데 있다.

북한의 지방발전계획을 예로 들자면 “지방발전 20×10 정책”은 강원도 김화군을 시범지역으로 삼았다. 다르게 언급되는 지역으로 삼지연군도 있었다. 낙후되었다가 발전한 군의 사례들이다. 강원도 김화군의 경우는 80%가 삼림지역을 차지하고 있는 반면, 삼지연시(2019년 12월 군에서 시로 승격)의 경우 관광지구로 개발되었다. 현재 북한 지방발전정책의 주요 사항을 보면 기본적으로 생필품과 식품가공, 의료 문제를 일률

9) 『우리당의 자립적 민족경제 건설로선』(평양: 조선로동당출판사, 1963).

10) R. G. Lipsey and Kelvin Lancaster, “The General Theory of Second Best,” *Review of Economic Studies*, Vol.24, No.1(1956), pp.11~32.

적으로 다룰 것으로 보인다. 차선정책이론으로 ‘20×10 정책’의 사례별 분석을 앞으로도 10년 동안 주의 깊게 살펴보아야 하는 부분이다.

“지방발전 20×10 정책”의 차선이론 문제는 보다 근본적인 북한의 특성에서 드러난다. 그것은 앞서 언급한 자력갱생과 정치성의 제도 문제다. 차선이론에서 정치의 경제화는 정치 우선적인 사유로 파레토 최적이지 않은 상태에서의 보완책인 셈으로, 그것들이 차선책이 되기는 어렵다¹¹⁾는 근본적 문제를 안고 있다. 이론이 경고하는 것은 “정치적으로, 고칠 수 없는 시장 실패를 고치려는 차선의 노력은 전반적인 경제 효율성을 악화시킬 수 있다”라는 것이다.

오히려 차선의 법칙에서는 “정부가 일반적인 정책에 반하는 방식으로 개입하는 것이 최선일 수 있다”¹²⁾라고 보고 있다. 한 경제의 투입은 그것이 파레토 최적이지 아닐 경우 다른 경제 부문에 부정적 효과를 야기하여 경제 전반에 새로운 문제를 야기하기 때문이라는 것이다. 일부의 북한 소식통은 20×10 계획을 “윗돌을 빼어 아랫돌을 막는 행위”¹³⁾라 비판하고 있다. 여러 가지 북한의 중첩된 계획으로 인해 마련하기 힘든 공업 원료, 에너지가 또 다른 곳에 분산됨에 대한 불만을 이야기하고 있는 것이다. 결국 고립을 한시적으로 선택하는 정치적 선택에 의한 경제정책이 ‘지방발전 20×10 계획’의 한 부분이 된 것으로 볼 수 있다. 정치적 선택에 의한 경제 선택이란 자유무역과 경제 협력을 거부, 긴 기간 동안 미국은 물론 한국과도 ‘교전국’의 대치 상태를 지속할 것을

11) “Making the second best of it: What it means to do our second best,” *Economist*, August 21, 2007.

12) Lipsey and Lancaster, p.30.

13) “북 주민들, 잇단 동원에 김정은 ‘지방발전정책’불만,” 자유아시아방송(RFA), 2022년 4월 22일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/nklocalpolicy-0422024094408.html(검색일: 2024년 6월 17일).

전제로, 사회주의경제에서 북한의 오랜 문제인 재정수입의 복원을 지방공장건설과 생활수준 향상이라는 슬로건을 토대로 당이 ‘투자’하려는 계획이다. 정책은 이번에도 예외 없이 대중과 군의 동원 형태를 띠고 있다는 점에서 볼 때 장기화할 경우 자원의 배분, 노동 이탈, 재원 마련, 정책 실패, 초과 재정 등의 다양한 문제를 안을 수밖에 없다. 이는 비단 북한이라는 특수 환경이 아니라도 발생 가능한 일반적인 경제 정책상의 문제로 지적된다.

그러나 차선의 정리는 적용 범위에서는 조심스러운 접근을 필요로 한다. 위엔스(David Wiens)는 수학적 연구를 통해 정치에서의 규범적인 사용¹⁴⁾ 범위 문제를 좀 더 구체화하고 조심스러운 접근의 필요성을 상기시킨다. 그는 “가능한 한 많은 이상적 원칙들 간의 비율을 만족시켜 이상에 근접해서는 안 된다”고 경고하면서, “이상적 원칙실현이 어떤 종류의 제약에 의해 유발되는 것이 아니라 이상적 원칙들 사이의 비율을 만족시키는 데 대한 제약에 의해 구체적으로 유발”¹⁵⁾되기 때문이라 주장하였다. 예컨대 자유, 평등, 보안을 3요소로 가정해 국가나 사회 최선책을 찾을 경우 그 비율을 맞추는 것이 중요하고, 3요소를 모두 늘리는 것은 위험한 처방이라는 것이다. 즉 편차의 발생이 이상 실현에 대한 특정 유형의 제약에 의해 유발되는 것이지 예상치 못한 편차를 경고하는 것이라는 정치학적 해석을 경계할 것을 지적한다.

차선 정리는 마찬가지로 순수 비판의 시각도 다수 존재한다. 최초 비판자인 미셸(E. J. Mishan)은 차선 정리를 단지 “추가적인 제약 조건이 부과되면 최대값에 필요한 조건이 일반적으로 더 복잡해진다는 점을 지적

14) David Wiens, “The General Theory of Second Best is More General than You Think,” *Philosopher’s Imprint*, Vol.20, No.5(2020), pp.1~38.

15) David Wiens, p.26.

하는 것 이상을 하지 않”¹⁶⁾기 때문에 후생을 높이는 정책화에 적용할 경우 아무것도 할 수 없다고 비판했다. 주창자 립시(R. G. Lipsey)도 50주년을 기념하는 연구에서 “이 이론은 경제가 분리 가능한 경우, 예를 들어 외부 효과가 없고 보완재도 대체재도 아닌 거래 상품의 하위 집합인 경우 적용할 수 없기 때문에 일반성이 부족하다”는 지적을 비판적으로 수용¹⁷⁾하고 있다. 일반적 정책 결정을 만들 수 없기 때문에 현실성이 부족하다는 지적¹⁸⁾도 존재한다. 그럼에도 차선 정리는 경제 부문의 상호 소통에 대한 충족 조건에 집중한다는 데에서 여전히 후생 경제의 최적 조건에 부문 간 개입과 정보가 매우 중요하다는 점을 지원한다.

한편 자원의 최적 분배를 바탕으로 하는 파레토 최적을 분석의 도구로 삼는다는 점에서 북한의 ‘영도’를 최우선으로 하는 계획경제를 분석하는 데 조심스러운 접근이 필요한 것도 사실이다. 따라서 차선의 정리를 비판적으로 활용하되, 복합적인 내재 비판적 정치경제 해석도 북한 정책연구에서 필요하다. 북한의 “지방발전 20×10 정책”을 차선 정리를 통해 경제 부문만 조심스럽게 들여다보는 한편, 북한 김정은 체제의 밀도 높은 공고화라는 사상과 계획 차원에서도 비판적으로 살펴볼 필요가 있다. 이번 “지방발전 20×10 정책”은 농촌 테제와 함께 북한의 ‘사회주의 전면 발전론’의 세부 항목으로 파생된 것이다. 대북제재하에서 주민들에게 가시적 성과를 보여 줄 수 있는 농업과 건설에 집중하려는

16) E. J. Mishan, “Second Thoughts on Second Best,” *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 14, No.3(1962), pp.205~217.

17) 경제부문이 소통을 하지 않을 경우 차선의 상호관계는 있을 수 없어 모든 것이 다른 것에 달려 있지만 비판은 수용하고 있다. Richard G. Lipsey, “Reflections on the general theory of second best at its golden jubilee,” *Int Tax Public Finance*(2007), pp.349~364.

18) A. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective* (MIT press, 1996).

제재 국면의 하위 정책으로 해석되기도 한다. 농촌을 겨냥하면서 낙후된 지방에 대해 당이 집중적 지도를 통해 격차를 줄이고 이 성과를 대대적으로 선전함으로써 지방에 대한 당의 지도력과 당에 대한 북한 지방주민들의 믿음과 신념¹⁹⁾을 통한 결속의 목적도 살펴볼 수 있다. 그리고 정책을 집행하면서 과학 기술 숙련노동자 양성, 북한 여성의 국가노동으로의 복귀 등 숨겨진 면들도 드러난다.

북한 연구에서 오판하면 안 되는 부분은 1) 북한은 국가 전략이 과거 현실사회주의보다 더 집약되게 하나로 움직인다는 점과 2) 그렇기 때문에 경제에 대한 전체적 문제는 언제나 정책 차후에 경제 부문이나 당일군, 하부단위에서 책임을 떠맡게 되지만 그것을 북한 정권이 주안점으로 삼지 않는다는 것이다. 이를 간과할 경우 북한에 대한 이해와 분석에는 항상 오판 가능성이 상존하게 된다. 따라서 북한을 볼 때는 두 개의 다른 렌즈를 통해 동시에 북한을 살펴보아야 북한이 가고자 하는 방향과 문제점의 오류를 줄일 수 있다.

3. “지방발전 20×10 정책”에 대한 ‘조선노동당’의 목적, 진행 상황, 세부 목표와 과제

1) 목적

“지방발전 20×10 정책”의 경제 효과보다 훨씬 더 중요한 북한 내부

19) 이를 북한은 ‘자기 리상, 자기 결심에 대한 자신심’이라 독려하고 있다. 이에 대해 김정일은 “세계는 사회주의강국으로 향한 우리 인민의 선택이 어떻게 지켜지는가, 조선이 자기 결심을 어떻게 실천해가는가……를 괄목할 것입니다”라고 언급하였다. “우리에게는 자기 리상, 자기 결심에 대한 자신심이 있다.” 『로동신문』, 2024년 3월 29일.

〈표 1〉 시·군 발전 방안 주요 내용

구분		주요 내용
총적 목표		○ 모든 시와 군들을 문명하고 부강한 사회주의국가의 전략적 거점 으로 지역 고유의 특색을 갖춘 지역으로 발전
중점 과제		○ 인민생활의 획기적 향상 실현 - 먹는 문제와 식량문제 해결 - 인민소비품 증산 통한 주민 수요 보장
세부 과제	지방공업 발전	○ 지방공업의 특성을 반영한 생산조직으로의 개편을 통한 1차 소비품을 포함한 지역 주민들의 다종다양한 각종 소비재 수요 보장
	농촌경리 발전	○ 농업, 축산업, 잡업, 과수업, 공예작물 등의 증산 통한 인민들의 먹는 문제와 식료가공업, 의약품, 기호품 등의 원료 문제 해결

자료: 최은주, “북한의 <지방발전 20×10 정책>의 등장과 시사점,” 『IFES 브리프』, No. 2024-04(2024.2.8.), 3쪽.

의 최고 목적은 정책이 당중앙이자 총비서인 김정은 국무위원장의 최고인민회의의 14기 10차 회의 지시 사항이었기 때문이다. 최고지도자를 중심으로 뭉치는 ‘사회정치적 생명체’를 강조하는 북한의 사상에서 이는 최고지도자의 ‘령도’에 해당하기 때문이다. 그리고 이 ‘령도’에는 항상 세부 목적이 존재하고 당은 그것을 바로 세우고 교정하는 역할을 맡는다.

경제정책이었기 때문에 북한의 정책 발표 이후 경제 초점을 맞춘 많은 연구들이 20×10 정책에 대한 실현 가능성에 초점을 두어 진행하였고, 본 연구의 진행에 많은 도움이 되었다. 예컨대 최은주는 시·군 발전 방안의 주요 내용을 다음의 표로 구분하여 총적 목표, 중점 과제, 세부 과제로 분류하였다. 총적목표 분석은 단순경제의 실패여부보다 북한정책에 초점을 맞추는 데 연구에 통찰력을 제공해 주었다.

『로동신문』을 토대로 작성한 〈표 1〉에는 북한의 뚜렷한 경제 목표인

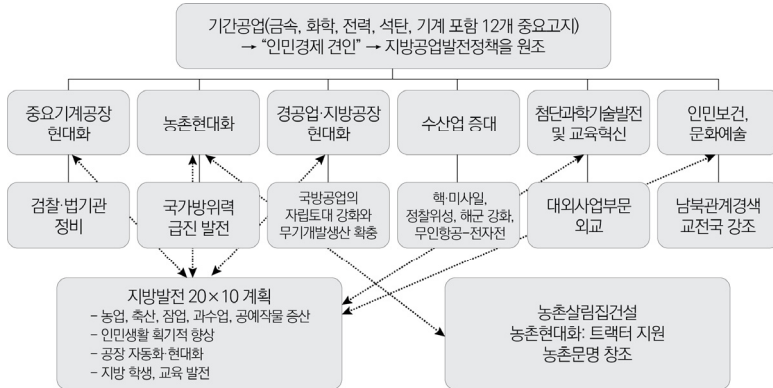
‘사회주의문명강국’이라는 경제 목표가 드러나 있다. 그리고 원료 문제와 식량을 비롯한 경공업 소비품의 지역 활성화가 중점, 세부 과제로 명시된다. 경제 분석에서 총적 목표는 위와 같은 ‘문명하고 부강한 사회주의 국가의 전략적 거점’을 건설하는 것이 된다. 다만 북한의 정책은 언제나 그렇듯이 당이 우선이고 그 위에 있는 수령의 후계자인 영도자의 목표가 최우선이 되기 때문에 이를 토대로 한 거시 분석도 필요하다. 거시적 시각에서는 당의 정책에 대한 지방당과 군대, 인민의 철저한 집행, 그리고 이것이 ‘은을 내기 위한’²⁰⁾ ‘과정 자체’가 북한에서는 경제효과보다 훨씬 중요하게 작용되기 때문이다.

본 연구의 『로동신문』 분석에서 북한의 5개년계획 완수를 위해 김정일이 한 연설을 토대로 비교할 경우 지방공업발전은 5개년 계획 동안의 중점과업 12개를 보강하기 위한 하부 요소의 토대로 적용되기 위한 것으로 볼 수 있었다.

〈그림 1〉에서 볼 때 북한은 12개 중요 고지에 중화학 공업에 필요한 금속, 화학, 기계가 여전히 주공을 차지한다. 3년차 강조 과제 12개 중 2가지가 공장현대화와 농촌현대화인 것을 살펴보면 2024년 이후 북한이 평양과 지역 격차 해소문제, 살림집 부족 문제 등을 사회주의강국의 깃발 아래 해결하기 위해 노력할 것임을 엿볼 수 있다. 이후 국가방위력 발전, 국방공업 자립적 토대, 정찰위성 강화와 해군력, 무인기-전자전 강화, 법제, 감찰 정비 등이 후에 등장하는 것은 이미 어느 정도 이에 대한 부분들은 정리가 되어 있기 때문으로 추정된다. 마지막에는 남북관계 파탄과 미국의 정책에 대한 비판이 주를 이루었다. 이는 당분간 폐쇄 경제의 외부 조건을 염두에 두고 국내 경제를 운용할 것임을 강조

20) ‘은을 내다’라는 표현은 어떤 행동이 보람 있는 값을 나타낸다는 표현이다. 『조선말대사전: 증보판 2』(평양: 사회과학출판사, 2017).

〈그림 1〉 북한 '5개년계획' 3년차 '중요고지'와 "20×10 정책"의 보완 관계



자료: “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023년 12월 31일 자를 토대로 필자 작성.

하는 것으로 풀이된다.

위 그림에서 볼 때 군사, 외교를 제외한 경제 부문에서 “지방발전 20×10 정책”이 차지하는 지원 토대는 “당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 제시한 정책만으로는 당면한 지역 간 격차문제를 해소할 수 없다”라는 지적처럼 정책 목표와 연계된다. 그만큼 폐쇄 경제 조건에서 북한의 당면한 도농 간 격차는 ‘북한이 지향하는 사회주의강국을 만들면서’ 직면한 문제를 해결하는 데 있어 당장 넘어야 할 고비이다. 5개년 계획이 핵개발과 코로나가 겹친 제재 국면에서 시작된 점을 미루어 20×10 정책은 5개년 계획의 가시적인 성과를 위한 보완 정책으로, 자립경제상황에서 ‘먹고사는 문제’에 대해 농촌살림집 건설과 한 묶음의 기초 토대로 볼 수 있다. 두 토대의 상부에서 기간공업부문은 지방공업발전을 위한 기초 공사를 위한 견인 역할과 5개년 계획 목표를 위한 생산을 담당하고 있다고 볼 수 있다.

북한은 과거 ‘7.1 경제관리개선조치’²¹⁾에서도 관찰되듯이 경제발전을 최우선에 두지는 않는 정책을 택해 왔다. 만약 북한이 경제발전을 최우

선으로 두었다면 중국식 사회주의 개혁개방 경제를 진작 받아들였을 것이다. 북한 입장에서 주안점은 20×10 정책이 제재 국면에서 농촌과 지역을 어느 정도 보강해야 체제안정화에 기여하고 중앙 계획경제로의 재정수입을 복원할 수 있을 것인가이다. 이보다 중요한 상위 목적은 이러한 전위적인 정책을 만들어 준 영도자(김정은)에 대한 ‘인민들’의 감사의 마음을 당국가의 목적에 맞게 보답하는 마음으로 바꿔 나가는 것이다.

『로동신문』 분석을 통해 살펴본 20×10 정책에서 강조되는 최고 목적이자 덕목은 최고지도자의 ‘은덕’이다. 김정일 시대와 마찬가지로 김정은 시대도 북한 주민의 감시체제를 인민반, 인민보안성, 국가보위성을 토대로 법적 통제를 강화²¹⁾하고 있다. 다만 김정은은 공식적으로 인민대중제일주의를 앞세운 ‘인민’을 핵심 개념으로 삼고 있다. 여기에 ‘우리민족제일주의’로 등장했다가 명칭을 바꾼 ‘우리국가제일주의’는 2017년 화성 15호 발사를 기점으로 국기, 소나무, 풍산개, 국조, 참매, 평양소주 등을 통해 교양사업을 벌이면서 북한 주민에 학습되었다.²²⁾ 이후 2019년 1월 1일 김정은 국무위원장 신년사를 통해 공식화되었다. 『로동신문』에서 북한은 ‘우리국가제일주의’²⁴⁾를 “부강조국건설에서 세계가 우러러보는 위대한 승리와 특출한 성과를 이룩해 놓은 인민만이 당당히 가질 수 있는 숭고한 사상감정”²⁵⁾으로 정의하고 있다. 김정은

-
- 21) 과거 김정일 시기 시행된 개혁개방은 사상 변질을 경계한 ‘모기장식 개방’으로 크게 성과를 얻지 못하였다.
 - 22) 북한은 2014년 5월 헌법개정을 통해 밀수, 사회주의미풍양속을 해치는 행위, 탈북, 도강들에 대한 공안통치를 더 강화하고 있다.
 - 23) 전영선, “민족제일”에서 ‘국가제일’로: ‘우리국가제일주의’의 의미와 전망, 『KDI북한경제리뷰』, 7월호(2020), 30~38, 31쪽.
 - 24) 과거 사상과 마찬가지로 ‘우리국가제일주의’는 과거 김정일이 제기한 ‘이민위천’을 강조함으로써 김일성-김정일주의의 선대 수령들을 이어받는 영도자로서 김정은을 강조하고 있다.
 - 25) “우리국가제일주의를 들고나가는데서 나서는 과업,” 『로동신문』, 2019년 1월 27일.

시대의 국가 어젠다인 ‘우리국가제일주의’는 2018년 경제건설총력집중 노선에 따른 경제건설의 본격화를 위한 ‘발전의 담론’²⁶⁾으로 제기되고 사상적으로 사후 정리되었다.

위의 발전담론인 우리국가제일주의를 바탕으로 농촌테제와 함께 “지방발전 20×10 정책”의 사상 목표는 김정은의 ‘애민사상’에 의한 ‘인민 대중제일주의’의 발현으로 은덕을 입은 북한 주민들이 ‘우리국가제일주의’를 통해 애국을 실현하기 위해 정책이 수립한 계획을 ‘한 치의 오차도 없이’ 실행해 내는 것이다. 실행에서 나타나는 모든 노동행위는 동시에 영도자의 업적이 된다. 그리고 이의 집행에서 시군당위원회의 일군들에 대해서는 ‘이신작직’²⁷⁾의 행동강령을 요구하면서 철저한 집행에서의 사상 검증과 새 지표²⁸⁾를 통해 김정은 시대 초급당일군을 양성하려 하고 있다.

세부 목표가 도농 간 격차해소, 지방공업, 농촌경리 발전으로 나타나는 것임과 동시에 정책 성공 여부와는 별도로 영도자의 은덕에 대한 북한 ‘인민’의 화답으로서 애국심과 노력동원을 장기간 이끌어 내려는 것으로 볼 수 있다.²⁹⁾ 2024년 17일 『로동신문』에서는 “모든 도, 시, 군들

26) 정영철, “북한의 ‘우리국가제일주의’ 국가의 재등장과 ‘체제 재건설’의 이데올로기,” 『현대북한연구』, 제23권 3호(2020), 8~38쪽.

27) 출신수범의 북한판 고사성어로 “실지로 모범을 보이는 것”이다. KCNA watch, “이신작직은 일군들의 체질화된 생활화로 되어야 한다,” <https://kcnawatch.xyz/newstream/>(검색일: 2023년 5월 2일).

28) “충성심과 높은 실력은 일군의 2대징표,” 『로동신문』, 2024년 3월 30일. 충성심이 곧 실무 능력이라는 것을 강조하는 것은 앞으로 실무 능력이 높고 출신수범하는 일군(당일군)을 양성 배치하기 위한 것으로 그렇지 않은 당일군들은 사상 검증에서 탈락할 것임을 예고하는 것이다.

29) 이를 『로동신문』은 ‘자신심’으로 표현하였는데 지속적으로 『로동신문』에 반복등장하기 시작하는 것을 보면 이를 사회주의문명강국에서 공화국 ‘인민’이 가져야 할 당의 업무 부과에 대한 스스로의 믿음을 키우고 따르는 자세로 이것이 정책에 한 사람 한 사람이 뒷받침할 것을 곧 인민반을 통해 학습, 통제할 것을 예고한다

은 지역민들의 생활, 지방발전정책을 우선시하는 당중앙의 의도를 철저한 행동정신으로 받들어나가야 한다. …… 누구나 더 좋은 래일에 대한 확고한 신심을 가지고 한사람같이 떨쳐나서게 해야”함을 강조하고 있다. 1월 18일 『로동신문』도 김정은에 대해 “숭고한 위민헌신으로 인민대중제일주의정치의 새 역사를 펼쳐가시는 …… 태양이시며 …… 그이의 품에서만 밝고 창창한 래일을 맞이할 수 있다는 격정과 확신으로 인민의 가슴은 세차게 설레인다”라며 “우리 인민은 행복으로 가는 길이 어디에 있는가를 잘 안다. …… 정확한 설계도이고 로정도이며 승리의 리정표인 우리당의 결정을 …… 무조건 철저히 관철하는데”³⁰⁾ 있음을 강조하고 있다. 중앙 정책의 철저한 집행을 위한 애국과 당에 대한 믿음, 노력동원 자체가 제1 목표로 보인다.

2) 정책설정과 정책진행도: 『로동신문』 2023년 12월 28일~2024년 7월 25일 관계 보도 정리

지방발전 정책의 진행 상황은 기존 연구에서 살펴볼 수 있듯이 2021년 1월 8차 당대회에서 김정은이 언급한 “시, 군들의 자립적이며 다각적인 발전” 필요성에 이은 ‘시, 군 중시 사상’과 ‘시, 군 강화 노선’이다. 노선의 역사적인 연속성을 중시하고자 1962년 8월 김일성이 평안북도 창성군과 삭주군 견학 후 ‘창성연석회의’에서 내린 결론을 2012년 8월 1일 당중앙위 책임일군들과의 담화를 통해 “역사적인 창성연석회의정신”을 구현할 것을 주문하였다.³¹⁾ 김정일도 1964년에 “사회주의 건설

고 볼 수 있다. “드높은 자신심과 배가된 분발력으로 사회주의건설의 상승국면을 계속혁신, 연속도약으로 이어나가자!” 『로동신문』, 2024년 7월 11일.

30) “지방발전의 새로운 리정표,” 『로동신문』, 2024년 1월 18일.

31) “군의 역할을 높이며 지방경제를 적극 발전시켜 인민생활향상에서 결정적 전환을

에서의 지역적단위와 거점에 관한 리론”³²⁾에 의한 군의 역할과 임무를 통해 지역단위의 중요성을 강조하였다. 다만 이때까지는 군 단위의 중요성에 대한 강조였고, 당이 주도가 되는 사업보다는 농촌의 중요성을 강조한 것이었다.³³⁾

이후 법제 정비를 통해 기존의 군보다 한 단계 상위 단위인 시를 포함하는 ‘시, 군 발전법’이 2021년 9월 28일 최고인민회의에서 채택되었다. 조항 수 기준으로 북한 민법(271조항)의 절반에 가까울 정도로 북한이 이 사업에 기울이는 주의와 노력의 정도를 살펴볼 수 있다.³⁴⁾ 이후 2021년 12월 당중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 농촌혁명강령을 통한 농촌발전과 중장기 발전 전략을 제기하였으나 지방공업 발전과 관련한 구체적 정책보다는 원료 조달의 자력갱생 해결을 요구하는 등 구체성이 결여되어 있었다.³⁵⁾ 한편 제10조(시, 군경제발전전망목표 미 계획의 조절변경)에서 “시, 군인민위원회와 기관, 기업소, 단체는 시달받은 경제발전전망목표와 계획을 자의대로 조절변경할 수 없”³⁶⁾으며, 변경 시 시, 군인민회의 또는 상급기관의 승인을 받아야 함을 강조하고 있다. 이는 자력갱생이지만 상부의 당이 지정한 목표치에 대해 시·군은 철저한 집행의 기능을 부여받은 것으로 볼 수 있다.

실질 조치가 단행되어 구체화된 것은 2024년 1월 15일 김정은이 최

일으키자,” 『로동신문』, 2012년 8월 9일.

32) 김정일, “사회주의건설에서의 군의 위치와 역할”(1964년 3월 18일), 『김정일전집』, 제7권, 410~453쪽.

33) 박서화, “북한 <시, 군발전법>의 제정 배경과 특징,” 『IFES 브리프』, No.2021-29(2021. 12. 1.).

34) 위의 글, 2쪽.

35) 최은주, “북한의 <지방발전 20×10 정책>위 등장과 시사점,” 『IFES 브리프』, No. 2024-04(2024. 2. 8.), 3쪽.

36) 『북한법령집 下』(서울: 국가정보원, 2022), 127~141쪽.

고인민회의 제14기 제10차 회의에서 한 연설 “공화국이 부흥발전과 인민들의 복리, 증진을 위한 당면과업에 대하여”를 통해서다. 연설에서는 지역 간 불균형을 해소해야 하는 문제에서 당이 과거처럼 과제를 미루지 말 것, 전원회의 결정서의 개성시 시내지구, 재령군, 연탄군, 우시군 선정 정도의 소극적 태도 지적, 매해 20개 군에 대한 10년 지방공장건설 제안, 지역특색을 활용하여 ‘인민 의식주의 개변’을 가져올 것을 지역 간 격차 해소책으로 강조³⁷⁾하였다.

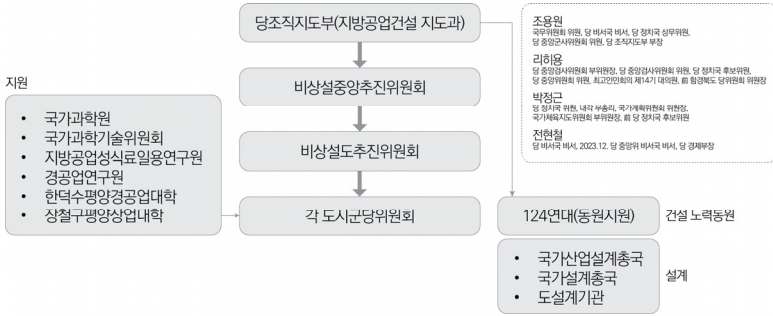
항상 그랬듯 영도자의 연설 이후 북한은 정책집행의 신속성을 보여주었다. 동년 1월 23, 24일 진행된 당중앙위원회 제8기 19차 정치국 확대회의에서는 군의 선정 원칙과 현실에 부합한 생산지표, 기술자 양성사업, 건설역량 편성과 사업 체계 수립³⁸⁾ 등을 협의 진행하기 시작했다. 25~28일에는 군당책임비서 강습회를 통해 당중앙위 간부, 연구자들의 강습회를 진행함과 동시에 지방공업공장 가동에 필요한 원료기지 조성³⁹⁾과 기능공 양성사업이 추진되기 시작했다. 1월 말부터는 추진체계를 갖추기 위한 작업에 들어갔다. 당 조직지도부 내에 ‘지방공업건설지도과’를 설치하고 책임자는 조직지도부장 조용원이 맡았다. “지방공업공장의 설계, 시공과…… 공사추진 상황과 원료기지조성사업을 통일적으로 장악지도”하기 위하여 김정은 지시대로 ‘비상설중앙추진위원회’와 ‘비상설도추진위원회’가 조직되었다. 하부에서는 도, 시, 군당위원회에서 원료기지 조성사업을 당적 사업으로 규정, 정책 집행을 위한 정책지도 강화 담당에 나섰다.

37) “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차 전원회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다,” 『로동신문』, 2024년 1월 16일.

38) 최은주, “북한의 <지방발전 20×10 정책>의 등장과 시사점,” 4쪽.

39) 원료 기지조성에서의 특징은 기름작물 재배 등 원료가 되는 작물을 직접 재배하라는 자립 경제의 형태이자 부족한 자원의 초과 공급을 염두에 두고 있다.

〈그림 2〉 20×10 정책 추진체계



자료: 『로동신문』 토대로 필자 작성.

〈그림 2〉에서 보면 현재까지 김정은의 최초 신임을 받는 조직지도부 비서 조용원이 책임을 맡고 리히용 현 당 조직지도부 제1부부장이 참여한 것만 보아도 정책이 가지는 중요도를 실감할 수 있다. 이후에도 관계자로 리일환, 김재룡, 전현철 당비서는 물론 강순남 국방상, 정경택 군 총정치국장도 참여하였다.⁴⁰⁾

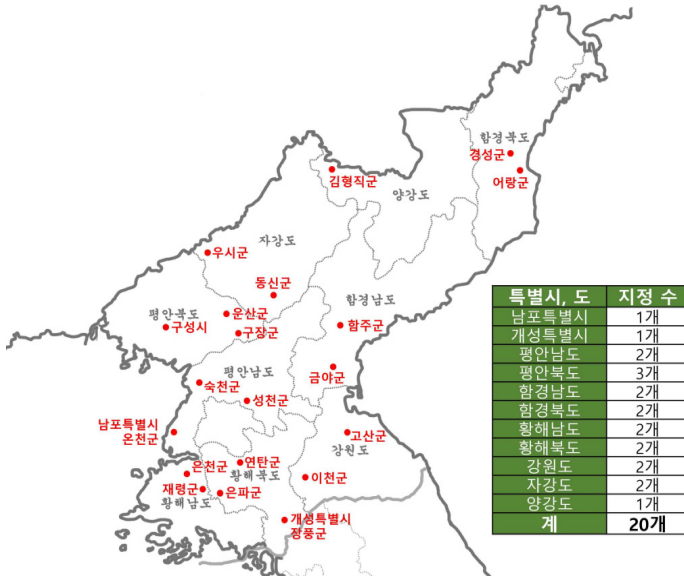
당 사업으로 전환된 만큼 설계와 기술 노동자 양성, 기술지원을 위한 국가과학기술위원회, 군을 동원한 건설 등 건설을 위한 단위 노동력의 범위가 매우 넓은 추진체계를 형성하였다. 특히 군건설자의 동원은 김정은 시대 특징으로 군을 노동력에 투입하여 노동비용의 절감과 효율성을 기대하려는 것으로 보인다.

동시에 당중앙위원회 제8기 19차 정치국 확대회의 결정을 통해 20개 지역이 선정되었다.⁴¹⁾

40) 조선중앙통신, “《지방발전 20×10 정책》 성천군 지방공업공장건설착공식이 2월 28일에 성대히 진행되었다,” 2024년 2월 29일.

41) “당중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의 결정에 접한 여러 시, 군 인민들의 걱정의 목소리,” 『로동신문』, 2024년 1월 31일.

〈그림 3〉 지방발전 20×10 계획 1차 선정 시, 군 20개



자료: 강성현·이해정, “북한의 ‘지방발전 20×10 정책 분석과 전망,’” 『경제주평』, 통권 963호(2024. 3. 22.), 3쪽.

선정된 지역은 다음과 같다.

강성현·이해정의 글을 보면 20개 지역에 대한 공통점과 특징을 잘 분석하고 있다.⁴²⁾

선정된 지역은 지도상에 표시된 20개 시·군으로 대상 지역은 “중규모의 급급 행정 구역”이었다. 선정된 군의 특색은 지방공업 중심의 산업기반이 구축되어 있거나 농림어업 자원이 풍부하면서 지역 소재 기업소는 중앙기업보다 지방공업공장을 갖추고 있는 곳이다.⁴³⁾

42) 강성현·이해정, “북한의 ‘지방발전 20×10 정책 분석과 전망,’” 1~26쪽.

43) 위의 글, 2쪽, 1~26쪽.

모범이 된 김화군을 토대로 보면 기업소 종류는 종이, 식료품, 군장, 비철금속⁴⁴⁾이다. 북한이 “지방발전 20×10 정책”에서 강조한 경공업 필수품과 종이, 의류 품목과 일치한다. 김화군 식료공장은 2022년 9월 11일에 북한이 생산공정 자동화 투자를 통해 2023년 11월 25일에 “김화군에서 창조된 경험”을 통해 200개 지방공업공장 현대화 사업의 모범기업이 되었다.⁴⁵⁾ 1년 2개월 만에 시범 사업이 어느 정도 성과를 거두었다고 판단하여 지방공업발전 20개 공장의 기한도 1년으로 설정한 것으로 보인다.

선정된 시·군의 특징을 살펴보면 다음과 같았다. 2008년 인구센서스 기준으로 함경남도 금야군과 자강도의 우시군, 동신군을 제외한 지역은 인구 5만~20만 사이 중도시였다. 평균 도시화율은 40.1%로 낮았고, 지리적으로는 황해남도 은천군, 재령군과 황해북도 은파군, 평안남도 속천군, 남포시 온천군을 제외한 나머지 지역의 면적 대비 산림 비중이 70%였다.

지역별로는 지방공업 중심의 공업 기반이 조성되어 있고 농림·어업 자원이 풍부한 곳이 선택된 것으로 나타났다. 확인된 공장 기업소 248개 중 2010년 이후 생산·투자 활동이 알려진 곳은 119개소로 47.9%를 보였다. 지역 내 중앙기업소 13군데 중 제조업이 10개소, 비제조업은 3개소로 지방공업소가 많은 지역이 선정되었다.

북한 산업·기업 DB를 통해 살펴보면 마찬가지로 해당 지역 기업소와 지역별 특징, 전력 여부 등을 살펴볼 수 있었다.

44) KIET 북한 산업·기업 DB: 강원도 김화군, <http://nkindustry.kiet.re.kr/region/view.do> (검색일: 2024년 7월 3일).

45) “김화군에서 창조된 경험을 본받아 200여개의 지방공업공장 현대화사업 추진,” 『로동신문』, 2023년 11월 25일.

〈표 2〉 선정지별 특성과 관련 공장

도	선정지	주요 특산물/성격	지방공업소/성격
남포 특별시	1. 온천군	겐텡이쨌, 감/농업	(16개소) 대성식료공장, 피복공장, 비금속광물/ 기초식료, 섬유 의류, 전력(×)
개성 특별시	2. 장풍군	인삼, 종이/농업	(16개소) 장풍식료공장, 가구공장, 농기구공장, 제지공장, 제약, 피복, 신탄발전소/ 기초식료, 제약, 종이, 전력(○)
평안남도	3. 숙천군	쌀, 과일/농업	(8개소) 영예군인수지일용품공장, 숙천장공장, 피복공장, 숙천군옷공장/ 기초식료, 의복, 전력(×)
	4. 성천군	밤, 담배, 누에	(22개소) 수력발전소(3), 가구(1), 섬유(2), 화학(3), 건재 기계 등/ 기초생활품공장, 제약, 메기공장(식료), 전력(○)
평안북도	5. 구성시	과일, 누에	(17개소) 수력발전소(1), 섬유의류(2), 식음료담배(2), 기계 화학 다수/ 기초생활품, 의복, 전력(○)
	6. 운산군		(13개소) 식음료 담배(5), 비금속(2), 고려약공장(1) 탄광기계/ 기초식료, 제약, 전력(×)
	7. 구장군	누에	(18개소) 수력발전소(1), 옷공장(1), 식음료, 담배(3), 비금속광물(2), 탄광(3), 건재, 기계/ 기초식료, 의복, 전력(○)
함경남도	8. 함주군	배추, 파	(22개소) 음식료담배(7), 수력발전(2), 가구 종이접재(3), 기계전기전자, 제약화학(4)/ 기초식료, 제약, 전력(○)
	9. 금야군	꽃게, 털게	(27개소) 음식료담배(9), 섬유의류(3), 가구 목재(3), 수력발전(1), 화학제약(4), 건재기계 전자/ 기초식료, 제약, 전력(○)
함경북도	10. 경성군	도자기	(14개소) 음식료담배(1), 수력발전(1), 피복공장(1), 건재(4), 전기전자화학/ 기초식료, 제약, 전력(○)
	11. 어랑군	쌀, 배, 자두, 송이	(12개소) 음식료담배(4), 섬유의류(3), 수력발전(3), 비철금속/ 기초식료, 의복, 전력(○)
황해남도	12. 은천군	은천사이다, 초정약수	(5개소) 음식료담배(2), 섬유의류(1), 은천화학공장(1)/ 기초식료, 의복, 전력(×)
	13. 재령군	쌀	(14개소) 음식료담배(1), 섬유의류(3), 탄광기계화학/ 기초식료, 의복, 전력(×)

황해북도	14. 연탄군	간장, 무, 배추	(15개소) 음료담배(2), 버섯가공(1), 가구잡재(2), 피복(2), 수력발전(3)/ 기초식료, 의복, 식가공, 전력(o)
	15. 은파군	대추, 간장	(10개소) 은파광산, 군장, 피복공장, 제약공장, 은파호발전소(17년 투자)/ 경공업, 제약, 전력(o)
강원도	16. 고산군	과일	(12개소) 고산군민발전소(전력수급용이), 고산기초식품공장, 과일가공공장(생필품: 설비 투자유추), 항생소공장(의약품)/ 의료, 생필품, 교육 조건 부합, 전력(o)
	17. 이천군		(8개소) 이천군민발전소(전력수급), 군장공장(식료, 담배), 고려약공장(의약품), 종이공장/ 의료, 생필품, 교육, 전력(o)
자강도	18. 우시군	뽕나무	(16개소) 우시식료공장등(5), 우시종이공장 등 잡재(2), 우시발전소등(2), 우시제약등 화학(5)/ 생필품, 의료, 전력(o)
	19. 동신군	누에	(5개소) 동신메기공장(1), 동신발전소등(2), 탄광, 광산/ 식가공, 전력(o)
양강도	20. 김형직군	목재일용품	(3개소) 후창성냥공장(1), 남사강발전소(1), 후창광산(1)/ 가공품, 전력(o)
계	20개		

자료: KIET 북한 산업·기업 DB; 강성현·이해정, 『경제주평』(2024.3.22.) 참고로 필자 작성.

〈표 2〉을 통해 살펴보면 대부분의 선정지(15곳)는 농업 특산품을 가지면서 기본 생필품 공장을 갖추고 있거나 전력수급에 용이한 특징(발전소)을 띤다. 전력이 없는 곳의 경우도 전력 수급이 용이한 다른 선정지에 붙어 있는 경우가 있었다. 평안북도 운산군의 경우는 구장군에 인접해 있었고 구장군 발전소(1)가 운산군과 전기를 협조할 수 있을 것으로 내다 봤다. 또한 은파광산과 같이 전략적으로 중요한 산업이 포함된 곳도 있었다.

황해남도 은천군, 재령군의 경우 발전소가 없었지만, 인접지인 황해북도 은파군의 은파발전소가 있는 점에서 전력 수급상에 취약점은 없을 것으로 보였다. 나머지 자체 전력이 없는 소재 지역은 남포 특별시

온천군과 평안남도 속천군 정도였다. 그러나 해당 지역도 평양과의 인접성은 물론 대형 발전소인 대동강발전소⁴⁶⁾, 태평만발전소, 남강발전소 등이 있기 때문에 전력의 자체 수급이 필요 없는 곳으로 보였다.

선정지역 외 기타 지역들을 살펴보아도 식료와 의약품 공장의 존재는 다수 확인된다. 예를 들어 황해북도 개풍군의 경우, 약공장을 비롯한 식료, 피복공장을 갖추고 있었다. 또한 같은 지역의 미선정지 연산군의 경우 기업소의 숫자도 18개소로 더 많았다. 이를 토대로 유추해볼 때, 선정지는 같은 지역에서 매우 낙후된 군보다는 높은 공장 수를 가지면서 발전소 등의 전력시설을 갖춘 곳들을 우선적으로 택했다 볼 수 있다. 또한 원료기지 조성이 중요한 변수인데 아마도 지역이 농업지라는 점을 감안할 때 기름작물재배에 용이한 생산지로 적합한 땅을 다수 보유한 지역이 선택지의 고려 조건이었을 것으로 짐작할 수 있다. 북한 『로동신문』이 반복적으로 언급하듯 원료기지 조성은 20×10 정책의 성공 유무에 핵심 역할을 담당하고 있기 때문이다.

원료기지 조성을 위한 기름작물재배는 전국단위로 재배를 지속적으로 독려하고 있다. 기름작물이란 수유나무, 피마자, 역삼, 해바라기 등으로 식용유처럼 음식에 사용될 수 있는 기름을 생산할 수 있는 작물이다. 3월부터 북한은 『로동신문』을 통해 이를 전 군중적 운동이 되게 하라며 책임성을 높일 것을 강조하고 있다.⁴⁷⁾ 원료기지 조성의 가능성에 대해 북한은 김화군 사례를 들며 “2021년부터 두해 동안 군내 여러 지역에 250여 정보의 알곡재배면적과 500정보의 수유나무림, 200정보의

46) 북창화력발전소를 비롯한 하류 공업지대의 공업용수 보급, 홍수조절 및 전력생산 등 다목적용으로 건설되었으며 동 발전소에서 생산된 전력은 덕천변전소와 연결된 송전선을 통하여 북한 각지에 공급되고 있다.

47) “북한 “기름작물 재배를 전군중적으로”...지방공장 가동 원료 확보 만진,” 뉴스1, 2024년 3월 15일.

종이원료림을 조성하는 것을 목표로 진행했다. …… 군에서는 1년도 안 되는 기간에 계획한 원료기지조성목표를 성과적으로 수행하고 새로 일떠선 지방공업공장에 원료를 넉넉히 대줄 수 있는 자체의 튼튼한 병기창을 갖게 되었다”고 언급하였다. 이는 부녀자 동원으로 이어졌다. 여기사도 여성의 역할 동원이 중요시되었다. 어랑군의 경우 “백수십명의 군급기관일군 안해(아내)들이 원료기지 사업소로 진출 …… 군인민위원회와 군농업경영소 위원회일군들의 안해들도 원료기지사업소에 진출할 것을 결의”⁴⁸⁾했음을 강조하고 있다. 이는 차선의 정리에서 후생 경제의 부족현상에 대한 보완 원칙 중 하나를 ‘자원’으로 가정할 때, 무조건적 자원 채굴에 의한 지력의 쇠퇴, 패기밭을 통한 제2 경제의 부족분 보완 문제가 관찰되었다. 상기했듯이 차선의 정리는 위엔스(Wiens)의 지적처럼 원칙들 사이의 비율에 의한 제약이 정치적 방향 집행보다 더 중요하기 때문인데 원료 기지는 무조건적, 자발적 노력동원과 진출에 초점이 맞춰졌다.

3월부터 중앙연구토론회를 통해 컨소시엄을 구상하기 위한 움직임이 가속화되었다. 토론회 참석자를 보면 리일환, 김광혁,⁴⁹⁾ 김화군당위원회 책임비서 김명철, 박정근⁵⁰⁾과 “당, 행정, 근로단체일군, 무력기관, 과학, 교육, 문화예술, 출판보도, 혁명사적부문, 당간 이론선전일군”⁵¹⁾들이 참가하였다. 강조된 점을 살펴보면 1) 지방공업공장의 규모, 생산 능력 설정, 2) 기술자, 기능공 양성, 3) 원료기지 조성에 대한 발전 방향이었다. 동시에 토론회에서 강조된 것은 1) 정책관철의 절대집행의

48) “군급기관일군 가족들이 진출, 어랑군에서,” 『로동신문』, 2024년 3월 27일.

49) 국방성 부상.

50) 내각부총리.

51) “우리 당이 제시한 <지방발전 20×10 정책>의 정당성과 변혁적의의를 깊이 체득하기 위한 중앙연구토론회 진행,” 『로동신문』, 2024년 3월 8일.

기풍을 위한 ‘멸사복무’의 정신과 2) 군민협동작전을 통한 군과 인민의 혈연적 유대였다. 이를 통해 드러나는 것은 20×10이 단순한 경제정책을 넘어 교시집행을 위한 대중운동적 성격을 엿볼 수 있다.

마찬가지로 같은 날에 여성의 중요성도 3.8 국제부녀절 114돌을 맞아 강조되었다. “8차당대회와 중요당 국가회의들에서 제시된 투쟁목표(20×10 포함) …… 중요사상들을 깊이있게 인식시켜 녀맹원들이 나라의 부강을 위한 …… 애국적 사업에 자각적으로 떨쳐나서도록 하여야 할 것”을 강조하고 있다.⁵²⁾ 북한의 많은 여성들이 생활을 위해 시장에 속해 있음을 잘 알고 있는 북한 당국이 지방과 농촌발전을 위한 사업과 대중운동 즈음에 여성들을 계획경제로 회귀하려는 시도로 보인다.

3월 말부터 당중앙의 20×10 정책 관철을 위한 『로동신문』의 역할이 전격적으로 전개되기 시작했다. 3월 26일에는 “실속있는 지도”를 정책 집행에 강조하는 기사를 통해 당일군에 대한 정책 당정책집행에 있어 “회의지도나 하고 실질적인 도움을 주지 못하는 지도는 백해무익하다”면서 1) 승용차나 타고 유람식으로 돌아다니기, 2) 사무실에만 앉아 세도 부리며 검열성원 행세하기, 3) 일반적 말만 하고 가기 등을 지적하였다.⁵³⁾ 20×10 정책과 농촌계획을 포함한 당 과업을 통해 기술적 지도가 되지 않는 노후 당 인력에 대한 교체를 예고한다고 볼 수 있다. 20×10 정책을 포함한 지방·농촌발전 과정에서 기존 지방당일군들을 김정은 체제에 보다 충성하고 과학기술로 숙련된 노동 감독을 능숙하게 할 수 있는 당 인력으로서의 교체를 의미한다.

중요한 것은 이러한 ‘지방공장건설전투’가 ‘농촌문명창조(농촌테제)’와

52) “우리 녀성들은 강의한 정신력과 헌신적노력으로 나라의 부흥발전을 떠맡어가는 힘있는 력량이다.” 『로동신문』, 2024년 3월 8일.

53) “당의 사상과 의도를 사업과 생활의 신조로 삼자: 성과의 전제 — 실속있는 지도.” 『로동신문』, 2024년 3월 26일.

〈표 3〉 2024년 4월 『로동신문』 전체 관련 기사와 핵심 키워드

일자	내용	내용, 핵심 키워드
4월 1일	당의 지방발전정책관철을 위한 투쟁이 박력있게 전개되고 있다.	(화선정치사업) (선전선동) (속도전)(군동원)(공장공정률)(군위문공연) (원료기지조성) (공장공정률)(군동원)
4월 2일	김덕훈 내각총리 함경남도의 여러 부문 사업을 현지료해	(원료기지조성)
	우리 당과 국가의 정치철학 병사들처럼 이땅을 사랑하자(군건설자 위로, 따라배우기) 우리 당의 사상진지를 굳건히 지켜가는 혁명의 나팔수들 - 모범강연강사의 영예를 지닌 당초급선 전일군들을 만나보고	(열사복무) (정신자세) (사상) (군동원) (미담) (군민협조) (정책) (선전선동)
4월 3일	전국식료품전시회 - 2024 폐막 백수집만그루 나무심기 진행	(지방공업 목표) (농촌산림녹화)
4월 4일	도, 시, 군당책임일군들은 지방발전정책 관철의 직접적인 조직자, 집행자로서의 책무를 다해나가자	(시군당책임일군 지도) (당일군사상검증)
	지방공업혁명의 전구마다에 당의 사상관철전, 당정책옹위전의 기세 드높다	(군동원) (공장공정률)
	내각전원회의 확대회의 (화상회의)	(5개년계획완수)
4월 7일	도, 시, 군인민당위원장들은 당의 지방발전정책관철에서 지역의 호주로서의 책임과 본분을 다해 나가자	(군당지도방식) (당일군사상검증)
	건설장을 뚫게 하는 집중강연선전대활동	(화선정치사업)(선전선동)(경제선동) (군위문공연)
4월 8일	농촌지원열풍을 더욱 고조시키자 책임지는 지도, 도와주는 지도가 기본	(농업)(농촌동원)(식량문제) (군당지도방식) (당일군사상검증)
	자강도 성간군의 녀맹일군들과 녀맹원들 지방공업공장 원료기지들로 탄원	(여성동원)
4월 9일	애국의 힘 단결의 힘으로 가속화되는 위대한 변혁의 진군속도 새년도 12개 중요고지점령을 위한 줄기찬 투쟁속에서 첫 분기 인민경제계획 완수	(5개년계획 3년차 1사분기 진행상황)
	변혁의 새시대와 더불어 몰라보게 달라지는 사람들	(애국주의) (사상)
4월 10일	온 나라 인민이 애국주의를 인생관화하자	(애국주의)
	혁명군대의 기상떨치며 지방공업공장 건설성과 확대	(성과속도경쟁) (군동원) (속도전) (공장공정률)(군위문공연)

4월 11일	전진하는 조국에 활력을 더해주며 기세 좋게 달린다	(전력)
4월 12일	당의 지방발전정책관철의 앞장에서 내달리는 혁명군대의 힘찬 전진기세에 보폭을 맞추자 자력갱생만이 살길이다	(군동원) (기능공양성) (자력갱생) (사상)
4월 13일	애국으로 값높은 청춘의 고귀한 명예 다수화의 자랑찬 성과로 새시대 지방발전정책에 참답게 이바지하자	(애국주의) (사상) (애국주의) (사상)
4월 18일	시군건설려단강화를 위한 보여주기(시범)이 있었다 1000명의 녀맹원들이 원료기지로 진출	(선전선동) (여성동원)
4월 19일	조국이여 마음껏 설계하라 견재보장은 문제없다 <지방발전 20×10 정책>관철을 통해 당성, 인민성, 책임성을 검증받자 사상의 무기, 그 거대한 위력을 실천속에서 체감하였다	(견재보장) (군일군사상검증) (사상)(당정책철대집행)
4월 20일	당의 지방발전정책관철에 이바지하려는 전국민적애국열의 더욱 고조 <지방발전 20×10정책>실현에서 과학기술부문이 기치를 들고나가자	(여성동원)(군민협조) (선전) (애국주의) (과학기술품질향상) (연구지원) (기능공양성) (당·국가기관지원)
4월 21일	평가를 받는데 목적을 둔다면 지방의 마감건설생산토대를 강화하자 기름, 종이원료림조성에 좋은 나무들	(당일군사상검증) (견재보장) (원료기지도성)
4월 22일	지방공업혁명의 전위에서 혁명군대의 투쟁본대를 힘있게 과시 조선로동당은 인민의 숙원을 정책에 담고 완벽하게 실현해나가는 위대한 당이다	(군동원) (속도경쟁) (공장정률) (별사복무)
4월 23일	복받은 인민의 세월 연구형대학건설을 지향하여	(애국주의) (사상) (연구지원)
4월 24일	조선로동당 제2차 선전부문일군강습회 진행 지방이 변하는 새시대에 솟아난 선경마어들 질제고를 위한 경쟁열기속에 이룩된 소중한 결실	(선전선동) (노력동원) (새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치) (품질개선)
4월 28일	조선인민군 제124련대들 지방공업공장건설성과 련일 확대 지방발전정책집행을 강력히 추진 전국각지에서 군인건설자들에게 수많은 위문편지를 보내고 있다 지역발전을 위한 대상공사 힘있게 추진	(군동원) (성과경쟁)(속도전)(공장정률) (원료기지도성) (자력갱생) (군·민협조) (지방발전)

4월 29일	우리 당이 제일 중시하는 전략적인 중대 계획	(농촌발전)
4월 30일	지방공업혁명수행의 전구들에 선전선동력량 집중	(선전선동)(경제선동)(노력동원)

주: 『로동신문』을 월별(표)로 나누었다. 이는 공장공정률 진행 상황을 『로동신문』이 보여 주고 있는데, 월마다 보내기 등 더 중요한 상황에 따라 <지방발전 20×10 정책>이 신문에 실리는 빈도수, 노력동원 상황 등을 월별로 보기 위해 분리 작성하였다.

함께 진행되고 있다는 것이다. 북한의 농촌발전계획은 농촌살림집과 산림녹화계획을 포함하고 있고 20×10은 지역에 필요한 식료·의약품 계획의 보완관계를 갖는다. 살림집이 사회주의에서의 물질유인으로 제공되는 데 대해, 농촌은 당의 그와 같은 ‘은덕’에 알곡생산계획 집행으로, 군건설자들과 인민은 노력동원을 통해 당 계획을 제때 완수하는 보완재로의 철저한 집행을 요구하고 있었다.

<표 3>의 4월 기사목록을 통해 가장 빈번한 키워드는 “지방발전 20×10 정책”에서 사상과 시군당일군에 대한 사상검증의 자격지표, 공장공정률에 대한 경쟁속도전과 동원, 그를 위한 화선정치사업을 통한 경제선동, 그리고 경공업 공장의 원료를 공장가동 전까지 자립경제로 생산하기 위한 원료기지 조성의 각 단위별 노력동원의 결의가 주된 내용을 이루고 있었다.

시도군당책임일군들에 대해서는 도시군당책임비서의 과업으로 당성, 인민성, 책임성을 평가할 것을 예고하고 있다. 7월까지 일관되게 강조되고 있는 것은 ‘계속혁신’을 담보하지 못하고 기술, 지도력을 갖추지 못한 당일군은 책임을 물을 것⁵⁴⁾을 예고하고 있다. 군당지도방식에 대

54) “아무리 현대적인 공장을 일떠세우고 …… 원료기지를 조성하였다 하더라도 생산의 직접적 담당자들의 기술기능수준이 응당한 높이에 이르지 못한다면 당중앙의 구상과 의도를 철저히 실현하는데 지해를 주게 된다”, “도, 시, 군당책임일군들은 지방발전정책관철의 직접적인 조직자, 집행자로서의 책무를 다해나가자”, 『로동신문』, 2024년

해서도 고산군당위원회 사업경험을 모범사례로 들며 원료, 비료 등을 직접 내어 주고 책임지는 등 해당 시군의 당일군사상검증과 정성평가 지표가 등장했다.

124연대에 대한 군동원 공장건설부대의 군동원 소식에서는 4월부터 20개 시·군에 대한 경쟁적 공장공정률과 군민협조(‘군민대단결’) 보도를 통해 공정 과정에서의 화선정치, 속도경쟁 그리고 동시에 원료기지 조성의 대대적인 노력동원을 살필 수 있었다. 특히 과거 군을 건설부문을 비롯해 여러 동원의 대상으로 충성 경쟁을 하던 모습에서 군노력동원에 대해서는 미담을 통해 노고를 칭찬하고 민이 자발적으로 노력에 협력·동원하는 모습을 보도함으로써 자발적인 노력동원을 독려하고 있었다. 이에 따라 여맹, 청년동맹에서도 노력동원에 자원 진출 결의하는 자발적 동원을 강조하고 있는데, 이 자발적 동원의 사유는 당과 영도자의 은덕에 애국으로 보답하려는 모습을 강조하고 있었다. 특히 여성동원은 지방공업원료기지 진출에 독려되고 있었다.⁵⁵⁾ 4월까지 속도전을 통해 진행된 공장공정률은 기초공사⁵⁶⁾ ‘결속’⁵⁷⁾ 후 골조공사에 진입하고 있었다.

원료기지 조성은 선정된 지역 단위 외 전국의 도 단위까지 확대되고 있었다. 그만큼 원료기지 조성의 기능공 양성에 대한 기술력 확보는 절실하게 나타났다. 4월 말까지 각 군은 원료기지 조성의 필요한 기름작물재배면적 확보, 원료기지의 ‘지력높이기’와 함께 원림녹화 사업에 여

4월 4일.

55) “자강도 성간군의 녀맹일군들과 녀맹원들 지방공업공장 원료기지로 탄원”; “300여명 여맹일군, 여맹원들이 여맹조직을 방문해 군원료기지사업소와 균유지작물사업소에 진출할 것을 탄원하였다.” 『로동신문』, 2024년 4월 8일.

56) 건물 밑바닥을 만드는 철근콘크리트 구조물 공사이다.

57) 공사가 마감된 것을 북한에서는 결속했다고 표현이다.

념이 없었다. 차선 정리에서 위엔스가 언급했던 이상적 원칙들 사이의 비율을 만족시키는 데 대한 제약은 배분인 데 반해 정책은 해당 목표를 위한 집중이 더 가속화되고 있었다.

한편 지방공업의 질적, 경제적 목표가 좋은 품질의 식료품임은 4월 4일 폐막된 ‘전국식료품전시회’를 통해서 밝히고 있다. 식료품 경쟁력을 강화하여 “지방 식가공품의 품질을 제고”⁵⁸⁾해야 함을 강조하고 있다. 식품의 질제고는 향후 북한이 경공업 제품의 수출도 염두에 둔 것으로 향후 연구가 필요하다. 이러한 질제고를 위한 당 차원의 지원단위도 모습을 드러내었다. 과학연구성과를 조국에 바칠 것을 강조하면서 국가과학원 종이공학연구소, 지방발전 비상설중앙추진위원회 과학기술분과를 돕는 연구단위로 한덕수평양경공업대학, 평양기계대학, 식료일용연구원, 경공업 연구원이 과제를 부여받았다. 국가과학원은 이외에도 건축재료연구소, 111호제작소, 집적회로연구소, 채굴기계연구소에서 건설·기계 관련 연구를 나노재료연구소는 지방공업에 도입할 대형수지탱크, 공기청정기, 정수, 밀정선(정제) 등 여러 곳에서 연구 지원을 담당하고 있었다.⁵⁹⁾ 이러한 지원은 과거 북한에서는 없었던 부분으로 비록 당정책에 의한 것이지만 자원 경제 부문의 상호 소통에 대한 충족이라는 점에서 전에는 없던 정책 결정의 이상적 원칙들 사이의 비율 조정 여부는 살필 수 있었다. 다만 이것과 국가 계획의 절대 집행은 여전히 상충되는 부분으로 남았다.

58) “전국식료품전시회 2024 폐막,” 『로동신문』, 2024년 4월 3일.

59) “〈지방발전 20×10정책〉실현에서 과학기술부문이 기치를 들고나가자,” 『로동신문』, 2024년 4월 20일.

〈표 4〉 2024년 5월 『로동신문』 전체 관련 기사와 핵심 키워드

연도	내용	내용, 핵심 키워드
5월 1일	우리 조국에서는 성실한 근로의 삶이 가장 값높고 영예롭다	(정신자극) (직접보상)
	공원속에 마을이 있고 정원속에 살림집이 있다	(원림녹화)
5월 3일	기세차고 눈부신 새시대의 전진속도	(속도전)
	농촌진흥의 새시대에 산천도 사람도 몰라보게 달라진다	(농촌발전)
	멀사복무기풍(정치용어해설)	(사상)
5월 6일	우리 당이 밝힌 농업발전의 5대요소에 관한 사상을 다시금 새기자	(당이 제시한 농업생산목표 철저히수행)
5월 7일	모내기를 성과적으로 보장하기 위한 투쟁으로 온 나라가 들끓는다	(농업) (농촌동원) (식량문제)
5월 9일	올해의 풍작을 위하여 모내기에 한결같이 떨쳐나섰다	(농업) (농촌동원) (식량문제)
5월 10일	대고조전구마다에서 혁명적인 대중운동 활발히 전개	(청년동원)(노력동원)
5월 11일	지방공업혁명의 전위에 선 인민군대의 충천한 기개	(군동원) (공공정률)(속도전)
	온 나라가 농촌지원열기로 세차게 끓어번진다	(농업) (농촌동원) (식량문제)
5월 12일	전당, 전국, 전민이 총동원되어 모내기를 힘있게 다그치자	(농업) (농촌동원) (식량문제)
	관점만 투철하면 원천은 얼마든지 있다	(당일군사상검증) (건재보장)
5월 13일	공산주의어머니들의 고상한 정신도덕적풍모를 따라배우자	(여성동원) (여성상)
	국경관문도시의 문화농촌에 울려 퍼지는 사회주의 만세소리	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
5월 14일	애국이란 무엇인가	(애국주의)
	연구형대학건설에서 틀어쥔 고리	(연구지원)
	야심만만한 목표를 내세운 개발집단	(연구지원) (전력)
5월 15일	시,군별사회주의경쟁을 힘있게 벌리자	(당일군사상검증) (책임일군경쟁)
	지방진흥의 새시대를 열어나갈 기세 충천하다	(군동원) (공공정률)
	같은 내용	(기능공양성) (원료기지조성)(지원)
	당조직의 힘, 군중의 힘	(사상) (애국주의)
	자신심과 활력에 넘쳐 더 좋은 래일을 앞당겨본다	(사상)
5월 15일	청춘대기념비 전위거리 준공식	(사상) (물질유인) (청년증시사상)

5월 16일	서해곡창 연백벌에 펼쳐진 행복의 보금자리	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
5월 17일	농업도의 문명개화를 자랑하는 선경마을	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
	열정의 인간이 되자	(애국주의) (사상)
5월 18일	조국의 최북단에 솟아난 사회주의리상촌의 새 모습	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
	농촌당원들은 당면한 모내기에서 선봉적역할을 해 내자	(농업) (농촌동원) (식량문제)
5월 19일	조국여여! 우리 청년대군을 믿고 마음껏 설계하시라	(청년동원)
5월 20일	당의 지방발전정책실현을 위한 투쟁에 떨쳐나섰다	(자재보장)
	두만강 기슭에 번듯하게 일떠선 새 농촌마을	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
	력량을 집중하여 모내기를 최적에 와다닥 끝내자	(농업) (농촌동원) (식량문제)
	나라위해 땀흘려 일하는데 인생의 행복이 있다.	(여성동원) (원료기지조성)
	고려약공장현대화에 힘을 넣는다	(의료개선)
5월 21일	대중의 정신력을 고조시키는 드세한 사상공세	(선전선동) (자재보장)
	농촌진흥의 새 모습을 펼친 북청군의 산골마을	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
5월 28일	인민군대의 혁명적이며 전투적인 일본새를 보며 어떻게 고향산전을 꾸러가야 하는가를 절감한다	(군동원) (미담) (속도전) (군민협조)
5월 28일	당의 지방발전정책실행으로 지역의 3대혁명화를 추동하자	사상, 기술, 문화 3대혁명 지역화 당정책관철, 기능공양성(근로자인재화), 과학기술증시기공 시군당위원회 사업공세, 당과 국가의 고마움과 은덕
5월 29일	가장 큰 자랑-열혈의 청년대군	(청년동원)
	동해기슭에 솟아오른 행복의 터전들	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
	전세대 당원들은 이렇게 살며 투쟁하였다	(사상)(당정책대집행)
5월 30일	당 정책은 만능의 백과사전	(자재보장) (사상)
	새시대농촌혁명강령이 펼친 또 하나의 새 풍경	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
	인민생활에 이바지하는 대상건설 련이어 완공	(지방발전)
	당면하게 나서는 농업기술문제	(농업)
	당원의 존재방식	(당일군사상검증)

〈표 4〉를 통해 살펴볼 수 있는 특징은 5~7월의 농번기 동원으로 인해서 노력동원이 농촌동원으로 이원화되고 있는 점이다. 예컨대 “18만 여명의 지원자들이 각 시, 도, 군에서 농사일을 돕기 위해 지원하였다”⁶⁰⁾는 것은 노력동원의 대상이 세부화되고 있음을 알 수 있다. 선정 지역 대부분이 농촌을 끼고 있기 때문에 이런 현상들을 통해 지방공장 건설보다 더 역점을 두고 있는 것은 ‘알곡생산량(농업생산량)’으로 볼 수 있다. 농촌의 주역할인 식량증산이 실패할 경우 지방발전정책은 홀로 부각되기 어렵다. 그럼에도 지방공장공정은 124연대의 군노력동원과 함께 ‘야간지원청년돌격대’ 활동 등 이원화된 채로 ‘천리마 운동’의 속도전을 전개하고 있었다. 여성들도 중요 대상 건설장을 지원한 모범사례를 토대로 건설 현장에 투입이 독려되었다. 한편 ‘20×10 정책’이 당에서 얼마나 중요한가는 모내기 동원과 그를 위해 거의 매일 보도되는 지방농민에 물질 유인으로 주어지는 살림집 입사 소식이 항상 『로동신문』 주요 기사로 다루지는 데 있다. 정책에 관한 지원 내용, 노력동원 결의, “설비제작용금속자재, 압연강재, 물자수송보장(자재 보장) 원료기지 조성과 국방성지휘조의 보여주기식 사업기풍, 비상설추진위원회의 기능공양성계획⁶¹⁾ 등은 집행기일을 맞추기 위해 여념이 없었다. 한편 정책의 국가적 사상 목표는 28일 기사를 통해 공식화되었는데 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 지역화하자는 것이다. 골자는 당과 고마움의 은덕을 당정책관철, 과학기술중시기풍으로 무장된 기능공 양성을 통해 실현하는 것이다.

60) “올해의 풍작을 위하여 모내기에 한결같이 떨쳐나섰다,” 『로동신문』, 2024년 5월 9일.

61) 비상설추진위원회는 식료일용연구원에서는 과학기술역량지원을, 모범이 된 김화군식료농장의 선발노동자를 통해서는 재배기술전습, 경공업연구원 일용품연구소를 통해서는 식가공 기술 전습을 기획, 배포하고 있었다. “새로 일떠서는 지방공업공장들의 운영준비를 동시에 다그친다,” 『로동신문』, 2024년 6월 5일.

〈표 5〉 2024년 6월 『로동신문』 전체 관련 기사와 핵심 키워드

연도	내용	내용, 핵심 키워드
6월 1일	지방공업공장들의 골조공사 련이어 결속	(군동원) (시범사업)(공사기술학습) (속도전)(공장공정률) (자재 질제고)
	주타격전방에 차넘치는 다수확 열의	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	우리 당이 값높이 내세운 새시대 천리마 정신으로 전례없는 생산적 양양을	(과학기술)(기능공양성)
	사회주의 대지에 솟아난 농촌진흥의 실체	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 2일	사회주의 농촌에 넘쳐나는 새집들이 소식	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 3일	위대한 김정은 시대는 거창한 창조와 부단한 혁신으로 눈부시다	(속도전)(과학기술)(사상)
	새집들이경사로 흥성이는 안변군의 새 마을들	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
	이신작직은 리당일군들의 체질화된 생활로 되어야 한다	(당일군사상검증)
6월 4일	올해 계획된 농촌살림집건설에서 전국의 앞장에 섰다	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
	최룡해위원장 황해남도, 평안북도 여러 부문 사업을 현지료해	(원료기지조성)
6월 5일	풍요한 가을을 안아오려는 전인민적애국열의의 분출	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	새로 일떠서는 지방공업공장들의 운영준비를 동시에 다그친다	(기능공양성)(기술지원)
	원료기지조성과 활성화에 큰 힘을	(원료기지조성)(기술전습)
	홍하는 사회주의농촌에서 련일 전해지는 새집들이 소식	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
	대중이 따르는 당세포비서들	(당일군모범사례)(당일군사상검증)
6월 6일	지방의 건재생산토대를 강력히 구축하자	(자력갱생)(자재질제고)
	이들처럼 기능공양성사업에 품을 넣자	(기능공양성) (기술전습)
	기본적인 모내기를 끝낸 기세로 농작물 비배관리에 총매진	(농업)(농촌동원)(식량문제)
6월 7일	지방공업혁명의 첫 포성과 더불어	(군민협조) (미담) (애국주의)(우리국가제일주의)
	당정책관철의 제일기술들이 안아올린 수도의 리상	(새시대농촌혁명)(살림집) (물질유인)(은덕정치)
	지역의 교육수준제고를 위하여	(지방교육)
	지방공업에 이바지할 산업미술평안창작사업 추진	(지방공장도안)
	밀, 보리 수확준비를 빈틈없이 갖추자	(농업)(식량문제)(농촌동원)

6월 8일	밀, 보리가을 시작	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	사회주의문명이 꽃피운 문화농촌의 정서	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 9일	다수화를 위한 진군보폭을 크게 내걸었다	(농업)(식량문제)(속도경쟁)
	조선로동당의 인민대중제일주의는 전면적 국가발전의 새시대를 펼쳐는 위대한 힘이다	(인민대중제일주의) (사상)
	당의 지방발전정책관철을 위해 한결같이 떨쳐나섰다	(원료기지조성) (기술전습)(기능공양성)
	성천강기슭에 솟아오른 인민의 보금자리	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 10일	혁명강군특유의 강용한 기개, 단숨에의 기상을 펼쳐간다	(군동원)(미담)(당정책절대집행)
	12개중요고지점령을 위한 투쟁의 전철에서 기간공업부문이 기세차게 달린다	(속도전)
6월 11일	민심의 격류-〈경애하는 원수님, 고맙습니다!〉	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
	위대한 김정은동지의 혁명사상으로 철저히 무장하자	(자재질제고)(반동사상문화배격)
	오늘도 좋지만 래일은 더 흥할 노업도의 선경마을들	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 12일	우시군3호발전소건설 마감단계	(전력)
	탕개를 늦추지 말고 농작물가꾸기에 품을 들이자	(농업)(식량문제)(농촌동원)
6월 13일	당의 지방발전정책관철을 위한 2월 17일과 학자, 기술자들격대 파견, 활동 개시	(지방공업지원)
	기세를 고조시키며 김매기 성과 확대	(농촌)(농촌동원)(식량문제)
	울곡식농사에서부터 통장훈을 부르자	(농촌)(농촌동원)(식량문제)
6월 14일	원료기지조성에 이바지하는 과학기술성과	(원료기지조성)(자재질제고)
	인민경제의 자립적태도를 백방으로 강화하자	(자립경제)(자재보장)(인민생활개선)
	지방공업혁명의 전구마다 결사관철의 기상 나래친다	(군동원)(공장공정률)(속도경쟁) (당정책절대집행)
	새 과학기술자료보급의 신속성보장을 위한 적극적인 노력	(온라인자료보급)(지방공업지원)
6월 15일	지역의 경제발전을 촉진하는 기술혁신안들을 창안도입	(기능공양성)(지방공업지원)(자재질제고)(자력갱생)
	밀, 보리수확을 지난해보다 한주일 앞당겨 끝낼 목표밀에	(농촌)(농촌동원)(식량문제)
	사상제일주의(정치용어해설)	(당정책절대집행)(사상제일주의)
	사회주의리상촌에 영원할 행복의 문패	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 16일	용감하게, 확신성있게 완공의 날을 앞당겨 간다	(전력)

6월 15일	사회주의농촌의 미래를 펼쳐놓은 선경의 새 마을들	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 16일	당정책 관철을 위한 투쟁에서 이룩된 풍만한 결실	(식량문제)(당정책절대집행)
	당의 지방공업혁명방침관철에 더욱 박차를 가하자	(원료기지조성)(기능공양성) (과학기술) (원료기지조성)(공장설비조립) (여성동원)
6월 17일	지방의 전면적진흥을 안아르기 위한 우리 당 10년목표실행의 돌파구 개척	(원료기지조성)(군동원)(기술전습) (건재보장)(물자우선유통)(자립경제) (공장공정률)
	농촌지원을 당정책관철전이다	(농업)(농촌동원)(당정책절대집행) (식량문제)
6월 18일	인민을 위한 사회주의시책으로 꽃피는 산골마을의 경사	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 19일	여기가 우리가 사는 마을입니다.	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
	풍작의 기쁨을 안고 밀, 보리수확을 다그친다	(농업)(농촌동원)(식량문제)
6월 21일	당 정책의 생활력을 과시하며 황남의 대지에 전례없는 밀, 보리풍작이 들었다	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	사회주의 새 문명, 새 생활이 꽃피는 마을	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
	각지 송배전선단위들사이 사회주의 경쟁 심화	(전력)
6월 22일	발전소건설장으로 불러주신 인민군군일들	(전력)(군민협조)
	농촌혁명을 우리 세대가 후대들을 위하여 반드시 짊어지고 수행해야 하는 지상의 과업이다	(사상)(농촌발전)
	인민을 위한 국책이 펼친 사회주의	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 23일	발전설비들의 원성능회복을 위한 사업에 계속 박차를	(전력)
	로동당의 손길아래 흥하는 사회주의문화농촌	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 24일	사회주의 전라에서 련일 전해지는 흐뭇한 밀, 보리수확소식	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	새집들이 경사로 흥성이는 우리의 문화농촌	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 25일	김덕훈 내각총리 황해남도의 농업부문 사업 현지료해	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	사회주의 새 생활로 약동하는 문화농촌	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
6월 26일	선경의 새 모습을 펼친 인민의 리상마을	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인) (은덕정치)
	당면한 영농사업을 다그친다	(농업)(농촌동원)(식량문제)

6월 27일	새시대 천리마정신으로 생산적양양의 불길을 세차게 지펴올린다	(천리마운동)(건재보장)
	인민의 리상촌들에 올려퍼지는 로동당만세 소리	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
6월 28일	지방공업공장건설용 대상설비생산에서 련일 혁신	(지방공업설비)(자재질제고)(자재생산)
	나라의 최북단에 펼쳐진 문화농촌특유의 정서	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	지역의 교육발전을 위한 모란봉구역일군들의 사업에서	(지방교육)
6월 29일	노래하자, 자랑하자 친근한 아버지	(은덕정치)(열사복무)
	과학기술실력이 높아야 당적지도의 실효가 보장된다	(당일군사상검증)(당일군사자격지표)
6월 30일	불비속에서도 다수확을 낸 전세대들처럼 기어이 풍요한 가을을	(농업)(식량문제)(농촌동원)
	위대한 변혁과 성공으로 인도하는 백전백승의 당	(인민대중제일주의)(은덕정치)(사회주의 전면발전)(사상)
	새시대 농촌문명향유자들의 기쁨	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	대중이 따르는 당세포비서들 농촌혁명수행의 지역적 거점, 농업발전의 전략적 보루	(당일군사자격지표) (농촌혁명강령)(은덕정치)

〈표 5〉에는 6월부터 골조공사를 결속한 124 지역 연대로 성천군, 장풍군, 고산군을 들면서 경쟁속도를 『로동신문』에 강조하였다. 주목할 것은 6월 7일 도의 산업미술창작가의 지방공장도안사업 진행소식이었다. 조선산업미술창작사, 평양출판인쇄대학, 한덕수평양경공업대학의 지원으로 이루어졌다. 인테리어공사와 외장 환경에도 신경 쓰는 모습이었다. 동시에 물질유인의 형태로 당의 은덕을 강조하는 살림집입사는 지속적인 보도로 균형을 이루고 있었다. 거대한 노력동원에 대한 물질유인의 형태가 관찰되었다. 당의 두드러진 지방공업지원은 114만여 건의 과학기술자료를 과학기술전당에서 온라인으로 보급한 것⁶²⁾이다.

62) “새 과학기술자료보급의 신속성보장을 위한 적극적인 노력,” 『로동신문』, 2024년 6월 13일.

〈표 6〉 월별 상위 키워드 빈도 분석

키워드	전체	3월	4월	5월	6월	7월
공장공정률	19		8	3	4	4
원료기지조성	23	1	4	2	7	9
기능공양성	14	1	2	2	6	3
사상	12		7	2	3	
당일군사상 검증 및 당일군자격지표	24		4	3	4	11
농업	29		1	7	14	7
새시대농촌혁명	52		1	8	23	19
당정책절대집행	14		1	1	5	7

주: 지방공업 키워드에 해당하는 공장공정률과 원료기지 조성 기사가 5월부터 농촌발전키워드에 해당하는 살림집 기사와 농업 모내기에 5~7월 빈도수가 낮아진 것은 시기에 따른 노동력의 배분을 유추해 볼 수 있다. 반면 7월부터 당일군과 정책 집행에 대한 기사는 노력동원을 위해 증폭되고 있다.

그리고 6월부터 전력보급에 관한 기사들이 나오기 시작하였다. 공장건설 이후 공장가동의 핵심은 원료, 기능공 외에 전력수급이다. 전력은 고성군민1호 발전소를 포함, “전력손실을 막기 위한 정전축전기 합리적 배치”⁶³⁾ 등이었다. 5월과 6월을 종합해 보면 농번기로 인해 농업과 식량문제에 주력하기 때문에 여전히 노력동원이 이원화될 수밖에 없는 동원의 이원화와 여성동원의 심화를 살펴볼 수 있었다. 밑의 상위 키워드 분석에서도 5, 6월은 농촌 관련 부문이 두드러지고 있다.

7월 25일까지 기사목록을 통해서는 6월 21일부로 모든 20개 시군에서 골조공사를 전부 완료하고 공장공정의 다음 단계인 외부 미장, 시설물골조공사로 진입하였음을 밝히고 있다. 중요한 것은 이사업의 전개

63) “각지 송배전선단위들사이 사회주의 경쟁 심화,” 『로동신문』, 2024년 6월 21일.

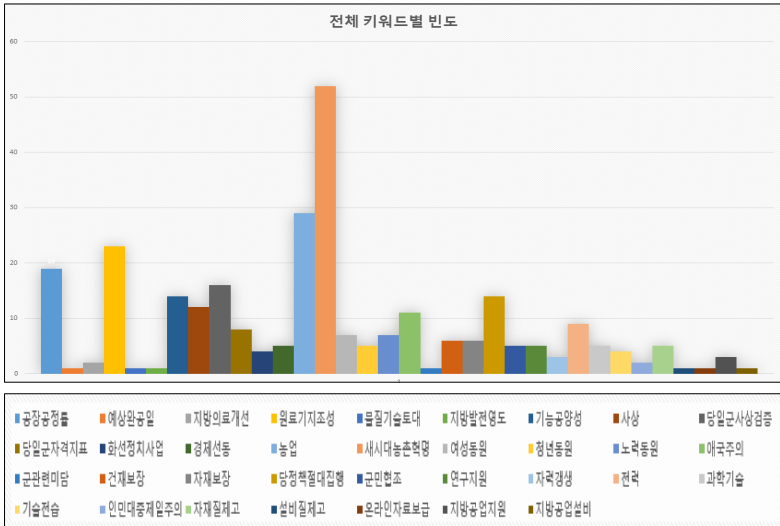
〈표 7〉 2024년 7월 25일까지 『로동신문』 전체 관련기사와 핵심 키워드

일자	내용	성과, 문제 제기, 방향
7월 1일	지방공업발전의 전위에서 혁명강군의 기상 떨친다	(군동원)(공장공정률)(속도경쟁)
	서해명승 구월산기슭에 선경을 펼친 새 마을들	(군동원)(공장공정률)(속도경쟁)
7월 2일	조선중앙위 제8기 제10차전원회의 확대회의에 관한 보도	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	새시대 천리마정신의 위력을 증폭시킨 화산나팔수들	(예산완공일)(미래계획)(중간점검)(당일군사상검증)
	두메산골에 꽃피난 농촌진흥의 새 모습	(화선정치사업)(경제선동)(선전선동)(군위문공연)
7월 3일	올곡식농사에서 통장훈을 부를 추천한 기세	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	기름나무조성에서 틀어쥔 문제	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	지방경제발전을 위한 투쟁을 더욱 강력히	(원료기지조성)
7월 4일	올해의 투쟁성과는 당조직들의 활동성에 달려 있다.	(당정책절대집행)(정책성공결의)
7월 5일	조직정치사업 힘있게 전개	(당일군사상검증)(당정책절대집행)
	논 3회, 강냉이밭 4회회매기 적극 추진	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	인민경제 여러 부문과 단위에서 상반기계획완수	(5개년계획)(자재보장)
	농촌진흥의 새시대에 솟아나 북방의 선경마을	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	지방공업혁명의 전초에 나래치는 혁명강군의 강용한 기세	(군관련미담)(당정책절대집행)(애국주의)
	건설려단을 더욱 튼튼히 꾸리기 위한 사업 심화	(건설동원)(기능공양성)(작업조건개선)(건재보장)
7월 6일	특파기자들이 보내온 소식	(원료기지조성)(노력동원)
	미루벌의 풍치를 돋구는 선경마을들	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
7월 7일	근로단체사업에 대한 당적지도를 실속있게	(당일군사상검증)(모범사례)
	동해안지구에 솟아난 인민의 보금자리	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
7월 8일	당의 지방공업발전정책실행을 위한 투쟁에 바쳐가는 청춘의 삶	(원료기지조성)(청년동원)(노력동원)
7월 8일	위대한 김정님시대에 강성변영하는 조국을 어버이수령님께서 보시면 얼마나 기뻐하시랴	(지방발전영도)
7월 10일	어머니당이 마련해준 행복의 보금자리	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	당일군본연의 품성	(당일군사격지표)(경제건설)
7월 11일	중점대상들을 강하게 추진하여 어김없이 결속하여야 한다	(전력)
	로동당의 은덕으로 사람도 고장도 멧쟁이가 되었습니다.	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)

7월 12일	용기백배, 신심드높이 알곡고지점령으로!	(농업)(농촌동원)(식량문제)
	인민을 위한 정책이 꽃피운 우리 농촌특유의 정서	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	사람을 만나는 것보다 더 급한 일은 없다	(당일군자격지표)(당일군사상검증)
7월 13일	애국의 시대를 한마음으로 지방진흥의 새시대를 열어나갈 열의 고조	(노력동원)(여성동원)(원로기지도성)
	<지방발전 20×10 정책> 실현을 위한 사업 강력히 추진	(군동원)(공장공정률)(원로기지도성)(기능공양성)(속도경쟁)
7월 14일	조국의 북변 두만강기슭에 솟아난 인민의 리상촌	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
7월 14일	첫걸음부터 증시해야 전진의 보폭을 크게 내짚을 수 있다.	(경제선등)(당일군자격지표)(당정책절대집행)
7월 15일	조선로동당 중앙위원회 제8기 제10차전원회의 결정관철을 위한 평양시와 각 도당위원회 전원회의 확대회의 진행	(원로기지도성)(당정책절대집행)
	서해곡창에 꽃피는 새집들이경사	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
7월 16일	애국의 무진한 힘과 열정을 융출시키는 화선선동	(경제선등)(화선정치사업)(예술동원)(선전선동)
	구역, 군들에 표준약국이 일떠섰다	(지방의료개선)
7월 17일	농작물보호에 만전을 기한다	(농업)(식량문제)(농촌동원)
	사회주의가 꽃피운 문화농촌의 선경	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	군당책임일군들에게 하신 당부	(당일군자격지표)
7월 19일	사회주의농촌에 꽃피는 새 문명, 새생활	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	로동당의 은덕으로 나날이 흥하는 대흥단	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
7월 20일	자강도, 함경북도의 청년들 사회주의건설의 중요전구들로 탄원	(청년동원)(원로기지도성)
	지방공업혁명의 전구마다에 내려지는 결사관철의 기상	(군동원)(속도경쟁)(공장공정률)(당정책절대집행)
	두메산골에도 새집들이경사가 났다	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
7월 21일	당일군의 망을 나설 때는 옮겨 들어왔던 사람도 웃게 되어야 한다	(당일군자격지표)(당일군사상검증)(당풍변화)
	일군들은 사업방법과 작풍을 결정적으로 개선하여 당과 국가앞에 지닌 책무를 다하자	(당일군자격지표)(당일군사상검증)(당풍변화)
	당중앙위원회 제8기10차전원회의결정관철에 힘있게 떨쳐나섰다	(지재보장)(전력)
	산골말을들에 넘치는 새집들이모임	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
7월 22일	재해성이상기후에 대처하기 위한 적극적인 대책을 강구	(농업)(식량문제)(농촌동원)
	농촌문명의 새시대에 만발하는 인민의 웃음	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	당정책대로만 하면 밀, 보리농사에서 통장훈을 부를 수 있다.	(농업)(식량문제)(당정책절대집행)

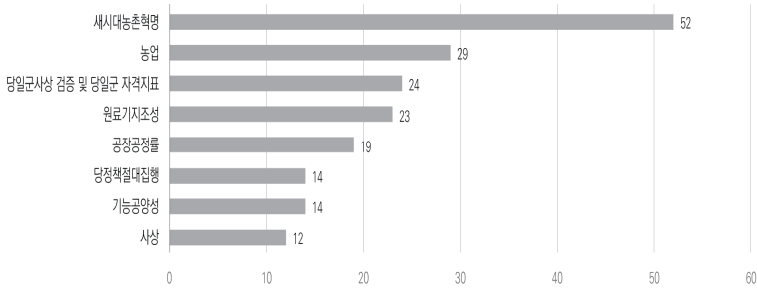
7월 23일	국가비상위위기대책위원회 소집	(농업)(식량문제)(농촌동원)
	동홍산기슭에 년년이 펼쳐지는 문명개화의 새 모습	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
7월 24일	당의 <지방발전 20×10>정책 관철에 펼쳐나갔다	(설비질제고)(연구지원)(자재보장)
	지방의 전면적발전전흥을 안아오기 위한 충전한 기세	(물질기술토대)(기능공양성)(원료기지조성)
7월 25일	조국의 복변 산골군에 넘치는 사회주의복	(새시대농촌혁명)(살림집)(물질유인)(은덕정치)
	<우리의 밝은 미래가 눈앞에 보입니다>	(지방공업미담)(원료기지조성)(노력동원)
	새 농촌마을에 펼쳐진 이채로운 풍경	(새시대농촌혁명)(물질유인)(은덕정치)

〈그림 4〉 『로동신문』 “지방발전 20×10 정책” 관련 기사(2024년 4~7월 25일)
키워드 빈도 분석 결과



가 7월 2일 진행된 조선중앙위원회 제8기 제10차전원회의 확대회의 보도를 통해 구체화된 것이다. 보도에서 김정은 국무위원장은 “현시점에서 올해 착공한 각지 지방공업공장들의 골조공사가 결속되고 설비제작도 추진되고 있는데 연말이면 20개 시, 군들에서 현대적인 새 생산기지의 준공을 보게 될 것입니다”라며 준공예정시일을 밝혔다. 아울러 다

〈그림 5〉 주요 키워드 상위 빈도수 7개



음해 공사 진행할 시, 군 선정까지도 주문하였다. 이를 살펴볼 때 노력 동원과 원로기지에 대한 의문점이 들 수 있다. 지금 재배하는 원로기지를 재이용할 것인가 아니면 모자라는 원료에 대한 새로운 재배지를 모색할 것인가이다. 과거 1970년대 속도전을 포함한 노력전투는 기간이 오래 지속될 경우 피로에 노출되면서 담보 상태를 겪었다. 이러한 피로도 문제를 완충 기간 없이 지속할 것인가는 향후 살펴볼 대목이다.

전체 키워드를 빈도별로 분석하면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

결괏값 상위 키워드 순위는 새시대농촌혁명(1위), 농업(2위), 원로기지 조성(3위), 공장공정률(4위), 당일군사상검증 및 자격지표(5위), 당정책절대집행(6위), 기능공양성(6위), 사상(7위)의 순이었다. 이는 전반적인 정책이 농촌과 지방을 향하고 있으며 나머지 키워드는 그를 뒷받침하는 당의 지원, 그리고 당일군자격지표를 통한 검증, 정책 성공을 위한 원로기지 조성과 기능공 양성 등을 나타내고 있었다. 한편 공장 건설 이후 필요한 전력에 대한 부분은 여전히 특별한 언급이 없었다.

4. 결론: 김정은 체제 공고화를 위한 자발적 애국주의 속도경쟁과 차선의 정리에서 보는 경제 문제

『로동신문』 분석을 통해 나타나는 표면적 목표는 지방공업발전 1년차 시범지역을 김화군과 비슷한 수준으로 끌어올려 농촌 살림집과 함께 노동당의 정책 성과를 강조하려는 것이었다. 그러나 이를 통해 드러나는 핵심은 ‘당에 대한 믿음과 보답’이었다. 도농 간 격차를 해소함과 동시에 식료품공업의 지방공업 발전을 통해 주민 생활수준 향상을 통한 당에 대한 믿음, 중앙집중적 계획경제 복원을 통해 중앙재정 부담을 줄이고 장기적 재원을 확보하여 ‘사회주의 문명국가’로 거듭나기 위한 조건의 설계다. ‘우리국가제일주의’로 정의되는 위 목표는 앞서 언급된 사상, 기술, 문화의 지방 3대혁명강화로 기술력과 사상을 보유한 지방의 노동인력을 그 기지화하는 데 있었다. 지역 균형발전전략은 당과 영도자의 ‘은덕’에 보답하여 도농 간 격차로 인해 상대적으로 낮은 당에 대한 충성심을 애국주의라는 새 구심점을 통해 확보하면서 보답 차원의 기술인력(기능공) 확보를 담고 있었다. 당장 보여 줄 수 있으면서도 가장 복한에 필요한 살림집, 여명 거리 등의 건축물을 통해 대내적으로는 업적을 쌓으면서 자립경제의 지방 토대를 자발적 ‘인민’동원이라는 거대한 노동운동으로 승화하는 ‘군민대단결’ 등을 통해 ‘국가는 인민’입과 동시에 인민으로서의 자격(자신십)을 부여하는 것을 목적화하고 있었다.

마찬가지로 비가시적인 세부 목표들도 지방발전에 참여하는 ‘복한 주민’들과 ‘당일군’들이 갖추어야 할 자격과 덕목들로 정리되었다. 1) 당의 농촌과 지방공업 지원을 통한 보답의 애국주의 사상 고취, 2) 복한 여성의 국영경제 노력동원 복귀, 3) 숙련기능공 양성을 통한 현대적 노동인력 확충, 4) 대중운동을 통한 ‘당정책절대집행’의 속도전, 5) 농촌 살림집 물질유인을 통한 농촌의 당에 대한 충성심 고취, 6) 시군당

당일군사상검증의 새 지표 마련, 7) 자립경제의 북한식 토대 마련, 8) 새로운 노력동원의 정책적 실현: 군·민·관 체제, 8) 화선식경제선동을 통한 속도경쟁 고취이다.

위의 가시적, 비가시적 세부 목표를 종합해 보면 “지방발전 20×10 정책”은 김정은 체제 공고화와 애국주의를 통한 동원운동의 성공, 그 위 상위 체계인 5개년 계획의 성공을 목표로 하는 ‘은덕정치’에 대한 보답으로서의 노동운동의 지역기지화 작업이다. 정책의 10년 성공을 위해서 반드시 필요한 속도를 위해 ‘경제선동’이라는 새로운 선전선동이 동원되었으며, 오랜 기간 자립경제로 나아가기 위해 ‘온 인민’의 결집 차원에서 “지방발전 20×10 정책”은 새 시대 농촌혁명과 함께 보완 역할을 담당하고 사회주의 경제로의 회복에 다양한 계층을 포함시키려는 의도를 담고 있다. 그리고 『로동신문』은 김정은 체제 공고화를 위한 정책(공민으로서의 자격 부여)을 반복적으로 정형화하는 역할을 담당하고 있다.

한편 북한이 당 차원에서 제기한 정책의 절대 집행 문제는 차선의 정리 측면에서 경제적 위험을 야기할 위험 요소를 안고 있다. 먼저 김화군의 모범사례를 모든 군에 동일 적용한 것이다. 원료기지나 “그 지역 실정에 맞게”라는 단서를 달았으나 당정책은 ‘무조건’ 절대 집행을 요구하고 있다. 차선의 정리에서 경제 부문의 상호 소통에 대한 충족이 필요한데 과 집중된 한 부문에 대한 자원 독점화는 전체 후생 차원에서 부작용을 야기할 수 있기 때문이다. 특히 건설의 경우 결과물은 개보수, 전력에 있어 지속적인 사후지원이 필요한데 이에 대한 정책적 독점에 대한 해결책 없이는 후생의 분배 문제는 불가피할 수 있다.⁶⁴⁾

64) 최근 러시아와 북한의 밀월은 이러한 에너지를 어느 정도 노동력과 맞바꾸려는 내부 협약을 북한 측이 기대할 것으로 예상할 수 있다. 이는 《조선민주주의인민공화국과 로씨야연방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약》 제7조, 9

건설속도 문제도 지적될 수 있다. 기간 내 건설은 북한 정책에서의 제1 과제다. 그러나 준공 기간보다 중요한 것은 완공물의 질이다. 예를 들어 김화군과 비슷한 규모의 한국의 공장 건축 기간을 분석해 보면 제2감굴 가공농장⁶⁵⁾은 10개월, 밀양삼양식품2공장⁶⁶⁾의 경우 15개월 정도가 소요⁶⁷⁾되었다. 물론 자재는 원료 확보 상태고 공장의 인허가 기간은 제외된 기간이다. 이를 토대로 유추할 때 북한의 20개 시군공장 1년 이내 준공은 상당히 고된 작업량이다. 2024년 7월 말 현재 북한의 공장정률은 지붕 공사 완료 후 타일 붙이기 과정과 함께 내부설비 질제고를 위한 설비생산계획을 김일성종합대학, 김책공업대학, 한덕수평양경공업대학 등에서 연구, 기술 지원 중이다.⁶⁸⁾ 공정률이 3개월 만에 3번째 단계에 진입한 것은 빠른 속도라 볼 수 있지만, 실제 1년 이내로 기간을 잡은 것은 차후 지켜볼 문제다. 다만 과거와 달리 당이 여러 연구소를 통해 지원하는 것은 북한의 달라진 모습으로 차선 정리에서 정보 투입량에 해당하는 모습도 관찰되었다. 다만 속도는 성과의 기간 내 달성이라는 북한 당국의 '결심'을 이루는 데는 기여하겠지만 질적 차원에서 장기적 후생성과를 위한 이상적 원칙 사이의 비율 문제가 지적된다. 다시 말해 적당한 속도와 노동에 대한 휴식이 노동효율성의 기본원칙인데 노력동원의 드라이브는 물질 유인의 빠른 담보를 위해 속도만을 강조하고 있는 것이다.

조, 10조, 13조, 18조를 통해 국제기구 가입 협조, 식량과 에너지, 품질기준보장, 정보교환 등 다양한 형태를 취하고 있다.

65) 지상 2층 규모 가공장이다.

66) 지하 1층, 지상 3층 규모 설비공장이다.

67) 흥한주택종합건설 예상치 분석 자료이다.

68) 공장설립단계가 기초공사 → 골조공사 → 판넬창호(외벽공사) → 전기통신 → 인테리어공사 → 부속 건물 창고시공 순서인 것을 감안할 때 북한은 현재 세 번째 단계에 진입하였다.

또한 공장 자체의 1년차 성공 운행이 중요한 변수라 해도 9개월 남짓 20개 군에 투입한 이후 증산운동의 지속성이 얼마나 계속되는가에 따라 파생되는 민간의 부족 현상도 감당해 내어야 한다. 한 북한소식통은 “요즘 해산시는 ‘지방발전 20×10정책’ 때문에 매일 사회동원이 제기된다”면서 “지방산업 공장을 새로 건설한다며 공장, 기업소 종업원은 물론 가정주부들까지 총동원시키고 있다”⁶⁹⁾라는 불만이 제기되고 있음을 밝히고 있다. 이러한 상황은 폐기밭이나 개개인의 제한적 자율성이 보장될 때 시장을 통해 나머지를 해결하던 북한 사회에 근본적인 변화를 가져다줄 수 있기 때문이다. 그리고 기름작물 등 원료기지로 변질된 지대가 많아질수록 폐기밭은 줄어들 수 있고 시장 문제의 북한식 순환 시스템은 국영경제화로 되돌아가는 과정에서 유통 문제 등 의도하지 못한 난관을 만날 가능성도 배제하기 어렵다. 유통 역시 경제 단위 사이의 소통에 필요한 핵심 원칙 중 하나라는 점에서 원료 기지 조성의 극단적 투입도 지적된다.

거시적으로 북한경제의 고질적 문제인 식량난, 생필품난, 에너지난, 의료난의 근본적 문제가 무엇인가를 짚어 보면 근본 원인은 제재로 인한 국제사회 고립이다. 위험국가군 분류에 따른 제한적인 수입물자 문제, 체제와 상충되는 부분에 대한 북한 내부의 단절도 북한경제를 제한되게 만드는 요인으로 작용된다. 따라서 천리마식 속도전, 애국주의를 강조하는 노력동원과 자립경제의 원료기지 조성은 사실 지방 발전의 느낌보다 북한 노동운동의 전형을 관찰하는 느낌을 지울 수 없었다. 오히려 “지방발전 20×10 정책”은 기능공의 숙련노동자를 창출하고, 그를 관리하는 당일군의 자격지표를 재설정하여 김정은 3기 체제를 공고화

69) “북 주민들, 잇단 동원에 김정은 ‘지방발전 정책’ 불만,” 자유아시아방송(RFA), 2024년 4월 22일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/nklocalpol icy-04222024094408.html(검색일: 2024년 6월 17일).

하는 차원이 두드러진다. 지금까지 그래왔듯이 이러한 체제 공고화는
우상승배로 이어진다. 최근 김정은 초상의 노동당 배지, 찬양가인 ‘친
근한 아버지’의 등장은 이와 같은 해석에 무게를 싣는다.

종합해 보면 “지방발전 20×10 정책”은 5개년계획에서 새시대농촌혁
명의 살림집 건설과 함께 김정은 체제 공고화를 내부적으로 뒷받침하
면서 당일군과 북한 주민들을 과학기술에 의거한 김정은 시대 동력으
로 만드는 것이고 본 목표는 정책적으로 매우 정교하게 진행될 것으로
전망한다. 이렇게 양성된 기능공은 외국의 사업에도 투입 가능한 북한
의 노동력이 될 가능성도 있다. 그러나 도농 간 격차를 줄이는 것은 후
생 경제의 문제라는 점에서 “지방발전 20×10 정책”은 자립경제를 전
제로 한다는 점에서 부문과 부문 사이의 부족을 전제로 한다. 여기에
속도위주의 계획이행은 과정상에서 과거와 달리 ‘우리국가제일주의’의
자격을 갖춘 인민 양상에는 성공을 거둘 수 있음에도, 휴식 등 노동의
기본 가치의 부족을 지속적으로 버텨야 한다는 점에서 후생의 근본적
인 발전을 이루는 것은 여전히 구조적 난제이다.

최근 북한 김정은 국무위원장이 원산을 여전한 관광도시로 꾸미려는
것을 볼 때 북한은 장기적으로 내적 변화와 체제를 완성시킨 이후 매우
조심스럽게 국제사회로 다시 모습을 드러내려 할 가능성도 있다. 다만
자립경제라는 단어를 택한 북한의 여러 부족 현상을 내부적으로만 극복
하려는 버티기(muddle through)를 전제로 한 지방정책이 성공을 거두려면
근본적인 필요조건 n을 충족시키는 새로운 방식의 평화적 협력, 개방을
통한 외부 유입이 후생 발전을 위해 필요한 것임은 분명해 보인다.

■ 투고: 2024.07.30. / 수정: 2024.08.08. / 채택: 2024.08.12.

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자: 지방당및경제일군창성련석회의에서 한 결론”(1962년 8월 8일), 『김일성저작집』, 제16권(1982[1962]), 241~285쪽.

김정일, “사회주의건설에서의 군의 위치와 역할”(1964년 3월 18일), 『김정일전집』, 제7권, 410~453쪽.

『백과전서』, 제4권(평양: 과학백과사전 출판사, 1983).

『우리당의 자립적 민족경제 건설로선』(평양: 조선로동당출판사, 1963).

『조선말대사전: 증보판 2』(평양: 사회과학출판사, 2017).

2) 신문

『로동신문』, 2023년 12월 18일~2024년 7월 25일 전량분.

_____, “군의 역할을 높이며 지방경제를 적극 발전시켜 인민생활향상에서 결정적 전환을 일으키자,” 2012년 8월 9일.

_____, “우리국가제일주의를 들고나가는데서 나서는 과업,” 2019년 1월 27일.

_____, “시·군이 발전이자 국가의 부흥이다,” 2021년 3월 28일.

_____, “지방발전의 새로운 이정표,” 2024년 1월 18일.

_____, “당중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의의 결정에 접한 여러 시, 군 인민들의 걱정의 목소리,” 2024년 1월 31일.

_____, “‘지방발전 20×10 정책’을 철저히 관철하기 위한 조직정치 사업 각 도들에서 힘있게 전개,” 2024년 2월 3일.

_____, “우리 녀성들은 강毅한 정신력과 헌신적노력으로 나라의 부흥발전을 떠밀어가는 힘있는 역량이다,” 2024년 3월 8일.

_____, “당의 사상과 의도를 사업과 생활의 신조로 삼자: 성과의 전제—실속있는 지도,” 2024년 3월 26일.

_____, “우리에게는 자기 리상, 자기 결심에 대한 자심심이 있다.” 2024년 3월 29일.

_____, “충성심과 높은 실력은 일군의 2대징표,” 2024년 3월 30일.

_____, “드높은 자신심과 배가된 분발력으로 사회주의건설의 상승국면을 계속혁신,

런속도약으로 이어나가자!” 2024년 7월 11일.

3) 기타 자료

“이신작칙은 일군들의 체질화된 생활화로 되어야 한다,” KCNA watch, <https://kcnowatch.xyz/newstream/>(검색일: 2023년 5월 2일).
“《지방발전 20×10 정책》 성천군 지방공업공장건설작공식이 2월 28일에 성대히 진행되었다,” 조선중앙통신, 2024년 2월 29일.

2. 국내 자료

1) 단행본

『북한법령집 下』(서울: 국가정보원, 2022).

2) 논문

강성현·이해정, “북한의 ‘지방발전 20×10 정책’ 분석과 전망,” 『경제주평』, 제963호 (2024.3.22.), 1~26쪽.
박서화, “북한 <시, 군발전법>의 제정 배경과 특징,” 『IFES 브리프』 No.2021-29(2021.12.1.).
이석, “북한의 경제위기 어디까지 진행될까?: 2020년 북한거시경제동향 분석과 2021년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 1월호(2021), 3~38쪽.
전영선, “‘민족제일’에서 ‘국가제일’로: ‘우리국가제일주의’의 의미와 전망,” 『KDI북한경제리뷰』, 7월호(2020), 30~38, 31쪽.
정영철, “북한의 ‘우리국가제일주의’ 국가의 재등장과 ‘체제 재건설’의 이데올로기,” 『현대북한연구』, 제23권 3호(2020), 8~38쪽.
최은주, “북한의 <지방발전 20×10 정책>의 등장과 시사점,” 『IFES 브리프』, No. 2024-04(2024.2.8.).

3) 기타 자료

“북한 “기름작물 재배를 전군중적으로”...지방공장 가동 원료 확보 만전,” 뉴스1, 2024년 3월 15일.
“북 주민들, 잇단 동원에 김정은 ‘지방발전정책’ 불만,” 자유아시아방송(RFA), 2022년 4월 22일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/nklocalpolicy-

04222024094408.html(검색일: 2024년 6월 17일).

“은을 내다,” MBC, https://imnews.imbc.com/replay/unity/5661337_29114.html
(검색일: 2024년 7월 29일).

흥한주택종합건설 북한 김화군 유사 공장 예상치 분석 자료.

KIET 북한 산업·기업 DB: 강원도 김화군, <http://nkindustry.kiet.re.kr/region/view.do>(검색일: 2024년 7월 3일).

3. 국외 자료

1) 단행본

Lipsey, R. G., “Reflections on the general theory of second best at its golden jubilee,” *Int Tax Public Finance* (2007), pp.349~364.

2) 논문

Dixit, A., *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective* (MIT press: 1996).

Lipsey, R. G. and Kelvin Lancaster, “The General Theory of Second Best,” *Review of Economic Studies*, Vol.24, No.1(1956), pp.11~32.

Mishan, E. J., “Second Thoughts on Second Best,” *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol.14, No. 3(1962), pp.205~217.

Wiens, David, “The General Theory of Second Best is More General than You Think,” *Philosopher’s Imprint*, Vol.20, No.5(2020), pp.1~38.

3) 신문

“Making the second best of it: What it means to do our second best,” *Economist*, August 21, 2007.

The Goals, Ideology, and Economic Effects of the Workers' Party of Korea's "Regional Development 20×10 Policy" as Seen through an Analysis of the *Rodong Sinmun*

Park, Jeong Jin(Kyungnam University)

Based on analysis of relevant articles published in the *Rodong Sinmun* from December 18, 2023 to July 25, 2024, this study examines the visible and invisible goals and ideology, as well as the economic effects and limitations, of North Korea's "regional development 20×10 policy" announced at the 10th Session of the 14th Supreme People's Assembly (SPA) held in January 2024. This policy is being implemented under structural and legal foundations in which city and county party committees are subordinate organizations that must thoroughly execute the Party's decisions based on the Party's comprehensive plan. The policy takes the form of supporting the completion of the five-year economic plan with the construction of housing units in the rural development plan and the two complementary measures of speeding up the process and providing material incentives through housing units. The

20×10 policy is a speed battle of North Korean politics and ideology stuck in the tradition of consolidation of the system under the flag of patriotism, with the side effects of the resulting economic impact also posing the risk of new shortage problems emerging that the North Korean economy will have to take on, as it has in the past, depending on the progress. The risk factors are the fatigue caused by continuing to internally supplement insufficient resources due to restrictions on external inflow, the dispersion of limited resources, and the excessive demand for energy due to extensive construction. To overcome these, North Korea needs to improve its fundamental prerequisites before achieving visible results.

Keywords: North Korean economy, Party policy, regional development
20×10 policy, mobilization of labor, patriotism, speed battle