

INSS 연구보고서 2021-15

# 2021 | INSS Research Report

## 북한 경제전략 변화의 정치동학 : 이데올로기, 이익갈등, 경제정책

임수호

INSS 연구보고서 2021-15

# 2021 | INSS Research Report

# 북한 경제전략 변화의 정치동학

## : 이데올로기, 이익갈등, 경제정책

임수호 shlim@inss.re.kr

INSS 연구보고서 2021-15

북한 경제전략 변화의 정치동학 : 이데올로기, 이익갈등, 경제정책 | 임수호

**INSS** INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로120 인스토피아 빌딩  
Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr



비매품/무료  
9 4 0 8 0  
9 79 11 89 78 16 75  
ISBN 979-11-89781-67-5  
ISBN 979-11-89781-52-1(세트)

INSS  
국가안보전략연구원

**INSS** INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

---

# 북한 경제전략 변화의 정치동학

: 이데올로기, 이익갈등, 경제정책

---

임수호

# 북한 경제전략 변화의 정치동학

: 이데올로기, 이익갈등, 경제정책

임수호

## 임수호 (林秀虎)

| 국가안보전략연구원 책임연구위원

서울대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며, 관심 연구영역은 북한의 경제와 남북경협, 비핵화 문제이다. 주요 저서로는 『계획과 시장의 공존』, 『북미대립』, 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과분석 및 추진방안 연구』, 『미국 대북제재의 체계와 해제요건』 등이 있다.

# 목차

국문초록	6
------	---

I. 서론	8
-------	---

II. 경제전략의 원형 형성과 1차 변형	16
------------------------	----

- 1. 사회주의 경제건설의 전략적 노선 17
- 2. 중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전노선(1953~현재) 21
- 3. 경제-국방 병진노선(1962~현재) 25

III. 경제전략의 제도화와 2차 변형	46
-----------------------	----

- 1. 병진노선의 제도화와 경제의 구획화(1970~1980년대) 47
- 2. 혁명적 경제전략(1994~1996) 51
- 3. 선군경제노선(1999~2012) 63

IV. 김정은 시대 경제전략의 재해석	80
----------------------	----

- 1. 경제-핵 병진노선(2013~2017)과  
경제총력집중노선(2018~2019) 81
- 2. 우리식 사회주의 경제관리방법(2013~현재) 90
- 3. 정면돌파전과 재집권화(2020~현재) 100

V. 결론	110
-------	-----

Abstract	116
----------	-----

참고문헌	120
------	-----

## 국문초록

이 글에서는 북한 경제전략의 수립과 변형과정에서 작동한 정치동학을 추론하고자 하였다. 그것은 소련파·연안파와의 권력투쟁에서 중공업 우선주의 노선이 형성되는 과정, 갑산파와의 노선투쟁에서 경제-국방 병진노선이 형성되는 과정, 김정일의 권력승계 과정에서 경제가 구획화되고 특권경제가 창출되는 과정, 그리고 탈냉전 이후 특권경제 제약 시도와 그에 대한 반발이 교차하는 관료적 이익쟁투의 과정이었다.

사회주의에서 경제전략은 축적전략이라고 불리는데, 그것은 투자 우선순위의 문제와 투자 원천의 문제로 구성된다. 중공업 우선주의 노선과 경제-국방 병진노선은 전자와 관련된 노선인데, 이것이 형성되는 과정은 북한에서 수령제가 성립되는 과정과 밀접히 연관되어 있다. 따라서 북한에서 이 두 노선은 변경이 불가능한 이데올로기의 영역에 속하며 지금도 지속적으로 영향력을 미치는 모노선에 해당한다.

탈냉전 이후 등장했다 사라진 자노선들인 혁명적 경제전략, 선군경제노선, 경제-핵 병진노선, 경제총력집중노선은 투자 우선순위의 '외피'를 쓰고 있지만, 실제 의도한 것은 투자 원천의 재조정이었다. 이것은 1970~1980년대 김정일 권력승계 과정에서 형성된 특권경제와 이를 중심으로 한 관료적 이익균형을 재조정하려는 시도이자, 그에 대한 반발의 결과물이었다.

최근 북한의 공식담론에서 경제총력집중노선은 사라졌고, 2021년 1월 8차 당대회에서는 경제-핵 병진노선도 폐기된 것이 확인되었다. 하지만 경제-핵 병진노선과 경제총력집중노선의 문제의식은 특권경제를 제약하려는 수평적 재집권화 시도를 통해 여전히 지속되고 있다.

향후 경제난이 완화되면 북한은 새로운 전략노선을 제시할 것이다. 하지만 어떤 전략노선이 채택되던 그것은 자원배분 우선순위를 재조정하려는 시도라기보다는 투자 원천을 재조정하려는 시도이거나 그것에 대한 반발이 작동하는 관료적 이익쟁투의 산물일 것이다. 북한 체제의 특성상 이미 이데올로기의 영역으로 승격된 자원배분 우선순위에서는 특별한 개혁적 시도나 반개혁적 시도는 나타나지 않을 것이다.

### 핵심어

경제전략노선, 자본축적전략, 정책의 이데올로기화, 정책의 제도화, 관료적 이익갈등, 종적 정책승리연합

## I

## 서론

이 글에서는 북한의 경제전략이 어떤 과정을 거쳐 형성되고 ‘변형’되어 오늘에 이르고 있는지를 분석한다. 이는 북한 경제전략의 형성과 제도화, 그리고 변형의 과정을 되짚어 봄으로써, 현 북한 정권이 제시하고 있는 경제전략의 실체를 규명하기 위한 작업이다.

이 글이 주목하는 것은 다음의 3가지 질문이다. 첫째, 경제전략의 형성과 변화에서 대내외 요인이 ‘어떤 정치적 과정을 거쳐’ 상호작용했는가 하는 점이다. 이는 공식 담론 분석만으로는 알기 어려운 정책의 실체를 다면적으로 파악하고자 함이다. 물론 우리에게서 북한 정책결정의 암상자를 들여다볼 수 있는 정보가 턱없이 부족하다. 분석 대상이 최근의 것일수록 정보가 더욱 부족해지는 것도 사실이다. 하지만 이것이 ‘정책 결정의 정치동학’을 이해하려는 노력을 포기하는 이유가 될 수는 없다.<sup>1</sup> 다행히 몇 가지 실마리는 있으므로 가설적인 분석은 시도해볼 수 있다.

둘째, 과거의 전략이 현재의 전략에 어떻게 투영되고 있는가 하는 점이다. 북한에서 변화는 과거로부터의 단절이 아니라 과거에 대한 극히 보수적인 해석을 통해서만 이루어진다. 북한에서 김일성과 김정일은 ‘무오류의 존재’이고, 과거의 인물이 아니라 김정은에게 육화된 현재형 인물

1 통상 우리는 수령제 성립 이후 북한의 대내외 정책을 설명할 때는 거의 예외 없이 ‘합리적 행위자 모델’(rational actor model)을 따른다. 이는 내부 동학에 대한 정보 접근이 어렵기 때문이기도 하지만, 북한에서 “수령의 의도와 결정 외에 그 어떤 유의미한 내부 동학이 있을까”라는 의구심의 발로이기도 하다. 물론 합리적 행위자 모델은 소국-빈국-폐쇄체제에서는 정책결정에서 국제체제와 함께 개인의 역할이 가장 크다는 로즈노의 예비이론(pre-theory)과 부합하는 면이 있다. 하지만 이 모델은 자칫 모든 것이 사후적으로 해석되는 음모론의 구렁텅이로 빠져들 위험이 큰 데 문제가 있다. 이 모델의 기본적인 접근법은 “어떤 나라가 어떤 행위를 했을 때는 그만큼 합당한 이유가 있다”는 것이다. 여기서 합당한 이유는 행위를 통해 유추되는 것인데, 이렇게 유추된 행위의 동기는 다시 그와 유사한 행위들을 통해 입증된다. 문제는 약간의 상상력만 발휘한다면, 그에 맞는 현실의 단편들을 발견하는 것이 어렵지 않다는 점이다. 따라서 합리적 행위자 모델은 절제되지 않는 경우 사후 정당화나 음모론으로 전락하고 만다. Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Longman, 1999). pp. 48-54; James Rosenau, “Pre-theories and theories of foreign policy,” Barry Farrell ed., *Approaches in Comparative and International Politics* (Evanston: Northwestern University Press, 1966).

이기 때문이다. 북한식 표현으로는 김일성과 김정일은 여전히 “우리와 함께 살아 계신다.” 이 글에서 변화(change)라는 일반적 용어가 아니라 굳이 ‘변형’(transformation)이라는 용어를 사용하는 것도 이 때문이다. 그러나 이는 북한의 변화 불가능성을 재확인하고자 함은 아니다. 오히려 우리는 이러한 강력한 ‘경로의존성’(path dependency)을 전제할 때만, 비로소 현재의 경제정책 중 진정으로 새로운 것이 무엇인지, 앞으로 어디까지 변화할 수 있는지, 변화하려면 무엇이 필요한지, 그리고 변화를 유도할 수 있는 관여의 방법은 무엇인지를 논의할 수 있다.<sup>2</sup>

셋째, 이데올로기, 이익갈등, 경제정책이 어떤 관계에 있는가 하는 점이다. 혁명은 기존 제도를 파괴하고 새로운 제도를 수립하는 과정인데, 새로운 제도의 정책적 가이드라인을 제시하는 것이 이데올로기이다. 따라서 혁명의 시기에는 이데올로기와 정책이 융합되어 ‘이데올로기화한 정책’(ideologization of policy)이 등장한다. 북한에서 1950~1960년대 혁명의 열기 속에서 형성된 경제전략이 여기에 해당한다. 하지만 혁명의 열기가 가라앉고 나면, 이데올로기는 현실의 맥락에서 벗어나 추상화·교리화 되는 반면, 형성된 제도는 이데올로기의 관여에서 벗어나 독자적인 관성을 가지면서 결국에는 이익갈등의 쟁투장으로 변질된다. 북한에서는 1970~1980년대에 걸쳐 이러한 정책의 제도화

(institutionalization of policy) 과정을 밟은 것으로 보인다. 그리고 그 끝자락에서 탈냉전의 충격이 들이닥쳤고, 경제전략을 둘러싼 논쟁이 다시 촉발되었다. 따라서 이 시기 논쟁의 본질은 이데올로기 투쟁이 아니라 이익쟁투(conflict of interests)라고 봐야 한다. 하지만 어느 나라에서건 이익을 둘러싼 쟁투는 교리화된 이데올로기의 외피를 쓰고 나타난다. 북한처럼 이데올로기가 종교로 승격된 나라에서는 더욱 그렇다. 그렇다면 우리는 탈냉전 이후 등장한 경제전략들에서 어떻게 의제적 주제(이데올로기적 주제)와 실질적 주제(이익쟁투의 주제)를 구분할 수 있을까?

이 글에서 북한의 경제전략 전반을 다룰 수는 없다. 그래서 보다 중요한 문제라고 생각되는 축적전략(strategy of capital accumulation)을 중심으로 다루되, 필요한 경우 경제관리체계(resource allocation mechanism)의 문제도 함께 다루기로 한다. 사회주의국가에서 축적전략은 ‘국가 투자를 어디에 집중할 것인가’(resource allocation priority)와 ‘투자 재원을 어디서 마련할 것인가’의 문제로 구성된다.

북한의 축적전략에는 두 부류가 있다고 판단된다. 첫 번째 부류는 체제 형성기에 만들어져서 지금도 유지되고 있는 모노선(母路線)인 중공업 우선주의 노선(‘중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전 노선’, 1953~현재)과 경제-국방 병진노선(1962~현재)이다. 수령체제의 형성과정은 곧 모노선의 형성과정이었다. 두 번째 부류는 탈냉전기 들어 만들어져서 상대적으로 짧은 기간 유지되다 사라진 자노선(子路線)들이다. 여기에는 혁명적 경제전략(1994~1997), 선군경제노선(1998~2013), 경제-핵 병진노선(2013~2018), 경제총력집중노선(2018~2019) 등이 포함된다.

기존 연구와 차별화되는 이 글의 새로운 주장은 다음의 4가지이다. 첫

2 제도의 속박은 신제도주의의 기본주제이다. 하지만 신제도주의 역시 제도의 속박을 탈피하는 경로 변경을 부정하지는 않는다. Peter Hall and Rosemary Taylor, “Political Science and Three New Institutionalism,” *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996); Colin Hay and Daniel Wincott, “Structure, agency and historical institutionalism,” *Political Studies*, Vol. 46, No. 5 (December 1998); Guy Peters and Jon Pierre, “Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 4. (October 1998); Ellen Immergut, “The Theoretical Core of the New Institutionalism,” *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1 (March 1998).

째, 자노선은 모노선을 대체(transition)하는 것이 아니라 그것의 국면적 발현태라는 것이다. 말하자면, 자노선은 대내외 환경변화에 따라 변형(transformation)된 모노선인 것이다. 따라서 모노선은 과거의 것이 아니라 '지금' 작동하고 있는 노선이다. 하지만 이는 모노선이 완전히 자노선 속으로 해소되어 버렸다는 것을 의미하지는 않는다. 자노선은 모노선의 주제를 계승하면서도 그것과는 다른 새로운 주제를 갖고 있기 때문이다. 따라서 모노선은 한편으로는 자노선 속에 계승되면서도, 다른 한편으로는 추상화된 상태로 존재하며, 정치적 필요에 따라 재호명된다.

둘째, 모노선의 형성과정에서 중요하게 부각된 정치적 주제는 '국가 투자를 어디에 집중할 것인가'의 문제였던 반면, 자노선의 형성과정에서 중요하게 부각된 정치적 주제는 '투자 재원을 어디서 마련할 것인가,' 혹은 '투자 자원 조달원천을 어떻게 재조정할 것인가'의 문제였다는 점이다. 물론 모노선의 형성과정에서도 투자 자원 원천의 문제가 제기되었고(농업 협동화의 속도문제, 원조 對 천리마 운동 등), 자노선의 형성과정에서도 투자 우선순위 문제가 제기되었다(중공업 대 농업·경공업 투자의 비중, 군수투자 대 민수투자의 비중 등). 하지만 모노선과 자노선의 초점은 달랐다는 것이 이 글의 핵심 주장이다.

셋째, 모노선의 경우 이미 이데올로기화한 정책인 반면, 자노선은 관료적 이익균형과 관련된 정책이라는 점이다. 따라서 북한 체제에서 전자는 사실상 변경이 불가능한 죽은 정치의 영역(이데올로기의 영역)인 반면, 후자는 계속 변경되는 살아 있는 정치의 영역이다. 논리적으로 보면, 관료적 이익갈등은 투자 재원의 원천만이 아니라 투자 우선순위와 관련해서도 발생해야 한다. 실제 모노선의 형성과정에서 중하급 단위에서는 이러한 문제가 논의되었을 소지도 있다. 하지만 최상급의 권력투쟁에서는

관료적 이익의 문제가 개입했다는 증거는 없다.

자노선의 경우에도 논리적으로 보면 투자 원천의 문제만이 아니라 투자 우선순위를 둘러싸고 관료적 이익갈등이 벌어져야 한다. 하지만 투자 우선순위에 대한 이데올로기화한 모노선이 존재하는 상황에서 관료적 쟁투가 개입할 여지는 거의 없다. 따라서 관료적 쟁투는 투자 자원 원천과 그것의 재조정 문제에 집중될 수밖에 없다. 이렇게 본다면, 탈냉전 이후 투자 우선순위 변경과 관련한 담론들은 의제적 담론이었을 가능성이 높다. 다시 말하면 극히 민감한 투자 원천의 재조정 문제를 이미 이데올로기화한, 따라서 논란의 여지가 없는 투자 우선순위의 문제로 포장해서 제시했을 가능성이 높다.

넷째, 경제전략 논쟁이 이데올로기 투쟁에서 관료적 쟁투로 전환된 결정적 분기점은 1970~1980년대에 걸쳐 진행된 경제-국방 병진노선의 제도화 과정이었다는 점이다. 이 과정은 김정일의 권력승계 과정이기도 했다. 김정일의 권력승계 과정에서 내각경제와 군사경제가 분리되고, 내각경제와 당경제가 분리되고, 당경제와 군사경제가 융합하는 현상이 발생하였다. 이 글에서는 김일성의 유훈인 혁명적 경제전략이 좌절되고 선군경제노선이 등장하는 과정, 선군경제노선이 역사의 뒤편길로 조용히 사라지고 경제-핵 병진노선과 경제총력집중노선이 등장하는 과정, 그리고 2020년 이후 김정은이 단위 특수성을 강력하게 비판하면서 수평적 재집권화를 추진하는 과정은 바로 이 1970~1980년대에 걸쳐 굳어진 기득권을 강화하거나 약화시키려는 관료적 이익쟁투의 과정이라고 판단한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 우선 II장에서는 북한에서 경제전략이 어떤 의미로 사용되고 있는지 간략히 살펴본 후, 북한 경제전략의 모노



선이 형성되는 정치적 과정을 분석한다. 이 시기는 정책결정의 정치동학과 관련한 기존 연구가 다수 있으므로, 이를 많이 활용할 것이다. 다만 이 글의 초점은 정치동학 자체가 아니라 그것이 '정책의 이데올로기화'와 북한 특유의 절충주의적 정책 형성에 어떤 영향을 미쳤는지를 규명하는 데 있다. 왜냐하면 이것이야말로 북한 정책을 지배하는 지독한 경로 의존성의 첫 번째 근원이기 때문이다.

III장에서는 1970~1980년대 병진노선이 제도화된 결과를 간략히 살펴본 후, 탈냉전 이후 모노선이 '변형'되는 과정, 즉 자노선들이 형성되는 과정을 살펴본다. 여기서 초점은 의제적 논제와 실질적 논제를 구분하는 것이다. 이 시기는 정책결정의 정치동학과 관련하여 제한적인 정보만이 존재한다. 따라서 북한의 공식적 담론이 변화하는 과정을 내밀하게 해석하는 방식으로 논의를 전개할 것이다.

IV장에서는 이상의 논의를 바탕으로 김정은 시대 경제전략을 재해석한다. 김정은 정권의 경제전략은 현시대의 우리에게도 익숙한 것이기 때문에 정책의 변화과정을 내밀하게 추적하지는 않을 것이다. 따라서 최근 논쟁이 되고 있는 주제, 즉 '경제-핵 병진노선은 폐기되었는가,' '경제총력집중노선은 폐기되었는가,' '새로운 전략노선은 무엇인가,' '정면돌파전 선언 이후 재집권화 추세는 어떻게 이해해야 하는가'라는 질문을 중심으로 하나의 해석을 제시한다. 김정은 시대의 경제전략은 자원배분 우선순위 문제라는 외피를 쓰고 있지만, 실제로는 투자 재원의 원천을 재조정하는 문제가 초점이라는 것이 이 글의 주장이다. 김정은 시대 경제전략의 경우 극소수 실마리 외에는 정치동학을 파악할 아무런 정보가 없다. 따라서 가설 수준의 논의를 전개할 수밖에 없다는 점을 미리 밝혀둔다.

마지막으로 V장에서는 이상의 논의를 요약하고 간략하게 시사점을 제시한다.

## II

## 경제전략의 원형 형성과 1차 변형

1. 사회주의 경제건설의 전략적 노선
2. 중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전노선(1953~현재)
3. 경제-국방 병진노선(1962~현재)

## 1. 사회주의 경제건설의 전략적 노선

북한에서는 경제전략을 ‘사회주의 경제건설의 전략적 노선’이라고 부르는데, 여기서 전략적 노선은 목표를 달성하기 위한 장기적이고, 근본적인 방법론을 의미한다. 북한은 중국의 영향을 받아 정책을 의미하는 용어로 3가지 술어를 사용한다. 첫째, 방침(方針, policy)이라고 불리는 것으로, 이는 목표, 비전, 방향과 같은 지향점을 의미한다. 둘째, 노선(路線, line)이라고 불리는 것으로, 방침을 달성하기 위한 방법론을 의미한다. 셋째, 조치(措置, measure)라고 불리는 것으로, 특정 시기의 특정 대책을 의미한다.<sup>3</sup> 전략은 장기적인 방침이나 노선과 친화적이고, 전술은 단기적인 조치와 친화적으로 사용되는데, 이는 우리와 별 차이가 없다. 북한은 종종 ‘사회주의 경제관리 개선조치’(예컨대 2002년 7.1 조치, 2013년 이후 우리식 사회주의 경제관리방법 등)를 내놓는데, 이는 장기 전략적 정책이라기보다는 단기 전술적 정책으로 보는 것이 타당하다.

조선노동당은 경제건설의 전략적 목표·비전을 ‘사회주의 강성국가’ → ‘사회주의 완전승리’ → ‘높은 단계 공산주의’의 3단계로 설정하고 있다. 원래는 사회주의 완전승리와 높은 단계 공산주의 두 단계만 설정했으나, 김정일 집권 이후 경제난을 반영, 경제를 1980년대 수준으로 복원하는 단계(사회주의 강성국가 건설)를 추가했다. 이에 따라 혁명의 당면목표도 사회주의 완전승리에서 사회주의 강성국가 건설로 하향조정되었다. 이번 8차 당대회에서 개정된 당규약에는 사회주의 강성국가 대신 ‘부강

<sup>3</sup> Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* | (LA: University of California Press, 1968), p.86. note 60.

하고 문명한 사회주의'라는 표현이 사용되고 있으나, 내용은 대동소이하다고 봐도 무방할 것이다.<sup>4</sup> 한편, 경제건설의 전략적 방향('사회주의 경제건설의 총적 방향')과 관련해서는 '자립적 민족경제 건설'이 제시되고 있다.

경제건설의 전략적 노선에는 두 가지 유형이 있는 것으로 보인다. 하나는 총노선으로 불리는 추상적 노선으로, 1980년 6차 당대회에서 채택된 '인민경제의 주체화·현대화·과학화'가 그것이다. 2016년 7차 당 대회에서는 정보화가 추가되어 '인민경제의 주체화·현대화·과학화·정보화'가 총노선으로 선언되었다.<sup>5</sup>

북한은 총노선과 별도로 경제발전의 주요 국면별로 자본축적전략(strategy of capital accumulation)과 관련된 구체적인 장기 노선들을 발표한다. 이것이 이 글의 중심적인 분석대상이다. 사회주의 축적전략은 '국가 투자를 어느 부문에 집중할 것인가'의 문제와 '투자 재원을 어디서 마련할 것인가'의 문제로 구성된다. 첫 번째 문제는 예산 지출구조의 문제인데, 사회주의 건설 초기에는 중공업 對 농업·경공업, 중공업 부문간 비중이 논쟁의 초점이 된다. 두 번째 문제는 예산 수입구조의 문제인데, 사회주의 건설 초기에는 사적 부문, 특히 농업 부문의 역할이 논쟁의 초점이 된다. 1920년대 소련에서 이 두 쟁점을 둘러싸고 벌어진 논쟁이 바로 사회주의 원시축적(primitive accumulation of capital) 논쟁, 이른바 대논쟁(Great Debate)이다.

4 조선노동당, 『조선노동당 규약 전문』(2021).

5 '사회주의 경제건설의 총노선' 보다 상위 개념인 '사회주의 건설의 총노선'도 있다. '사회주의 건설의 총노선'은 1970년대까지는 '천리마 운동'으로 규정되다가 1980년 6차 당대회에서 '인민정권 강화와 사상·기술·문화의 3대 혁명 추진'으로 변경되었다. 8차 당대회에서도 이 총노선이 재확인되었다.

당시 브레오브라젠스키, 프로츠키 등 좌익 반대파는 농업 잉여를 수탈하여 중공업 부문에 집중투자함으로써 급속한 경제성장을 달성하자고 주장한 반면(불균형 강행성장론), 부하린, 스팔린 등 우익 반대파는 농업 잉여 수탈에 반대하고 공업과 농업을 동시에 발전시키자고 주장하였다(균형 성장론). 또한 전자는 농업 잉여 수탈을 위한 급속한 농업 협동화(사회주의적 개조)와 공산품 대비 농산물 가격을 인위적으로 낮게 설정하는 도농(都農) 부등가 교환을 주장한 반면, 후자는 인위적 농업 협동화를 반대하고 농민이 더 많은 농산물을 시장에 팔도록 인센티브를 제공하자고 주장하였다. 그런데 이 논쟁은 권력투쟁의 일환이기도 했다. 스팔린은 처음에는 부하린의 견해를 지지하면서 최대 정적인 프로츠키를 몰아붙였고, 프로츠키를 고립시키고 권력을 잡은 후에는 부하린과 브레오브라젠스키를 모두 비판하면서 좌익 반대파보다 훨씬 급진적인 불균형 성장전략을 추진하였다.<sup>6</sup> 그 결과가 바로 코르나이가 고전적 사회주의체제(classical socialist system)라고 부른 스팔린식 경제체제이다.<sup>7</sup>

1950년대 북한에서도 중공업 對 농업·경공업의 투자 비중, 농업 협동화 등 사적 부문의 사회주의적 개조를 둘러싸고 같은 논쟁이 전개되었다. 이 논쟁은 1953년 당 중앙위원회 8월 전원회의에서 시작되어 1956년 12월 전원회의에서 최종 완결되었다. 대체로 김일성 직계그룹(만주파), 김일성이 발탁한 테크노크라트, 그리고 갑산파는 중공업 우선론과 이를 위한 급속한 농업 집단화를 지지한 반면, 소련파와 연안파는 균형

6 알렉 노브 저, 김남섭 역, 『소련경제사』(서울: 창작과 비평사, 1998), 제5장; 폴 그레고리 외 저, 한종만 외 역, 『러시아·소련·독립국가연합 경제의 구조와 전망』(서울: 열린책들, 1992), 제4장.

7 Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (New Jersey: Princeton University Press, 1992), part II.

성장론을 주장하며 급속한 농업 집단화에 반대하였다. 그런데 이 논쟁은 박헌영계 제거 이후 전개된 당내 권력투쟁 구도를 정확히 반영하는 것이었다. 또한 원조와 군사지원을 매개로 소련과 중국이 논쟁에 개입함에 따라 북소관계, 북중관계에도 직접적인 영향을 미쳤다.

본격적인 분석에 들어가기 전에 먼저 한 가지 지적해 둘 것이 있다. 우리는 앞서 경제건설의 전략적 노선은 전략적 목표와 전략적 방향을 실행하는 장기 방법론이라고 지적한 바 있다. 이하에서 우리는 이들 사이의 관계가 정립되는 역사적 과정을 살펴보게 될 것이다. 그것은 정치투쟁의 과정에서 경제건설의 전략적 노선을 정당화하기 위해 전략적 목표와 전략적 방향이 호명되고, 결국 하나의 유기체로 융합되어 이데올로기화하는 과정이다.

북한의 공식이론에서 자립적 민족경제와 중공업 우선주의 노선은 논리적으로 완벽한 정합성을 이루고 있다. 자립적 민족경제란 일국 내에 생산-분배-소비의 연관 체계가 전일적으로 구비되는 경제이고, 이를 위해서는 중공업을 먼저 발전시켜야 한다는 것이다. 북한이 불균형 성장론의 입장인 것을 고려하면, 사회주의 완전승리나 강성대국 건설(전략적 목표)과 중공업 우선주의 노선 역시 논리적으로 정합성을 가진다. 그런데 중공업 우선주의 노선과 경제-국방 병진노선은 정합성이 떨어질 뿐 아니라 서로 배치된다. 중공업 우선주의 노선은 성장론인 반면, 경제건설과 국방건설을 병진하게 되면 성장이 저해되기 때문이다. 같은 맥락에서 경제-국방 병진노선은 경제성장을 전제하는 전략적 목표와도 배치된다.

갑산파의 도전은 이에 대한 문제제기였다. 여기서 김일성과 김정일의 접근은 달랐다. 김정일은 이 도전을 이론적으로 '돌파'하면서 후계자로 부상하였다. 반면, 김일성은 민주기지를 다시 한번 호명하는 방식으로

대응한다. 민주기지는 혁명의 두 가지 당면목표인 북한지역에서의 사회주의 완전승리와 통일의 과제를 연결하는 논리적 기제인데, 김일성은 이를 통해 연안파의 도전을 물리치고 중공업 우선주의 노선을 정당화할 수 있었다. 우리는 1960년대 후반 경제-국방 병진노선이 폭주하는 것과 통일문제에서 김일성이 호전성을 띠기 시작하는 것이 밀접히 연관되어 있음을 보게 될 것이다.

오해를 피하기 위해 한 가지 더 지적해둘 것이 있다. 우리는 아래에서 북한에서 전략노선의 원형 수립과정이 파벌투쟁과 밀접히 연관되어 있음을 보게 될 것이다. 하지만 이는 경제전략을 둘러싼 논쟁이 당시 파벌투쟁의 본질이라거나 중심문제였다는 주장을 하고자 함은 아니다. 주지하듯이 1950년대의 권력투쟁과 1960년대의 노선투쟁에서 가장 민감한 주제는 개인숭배 문제(1950년대 소련파, 연안파의 문제제기)와 혁명전통의 문제(1960년대 갑산파의 문제제기)였다. 이 글은 이러한 사실을 부정하는 것이 아니라 그간의 연구에서 크게 부각되지 않았던 논쟁을 새롭게 조명한다는 데 의의가 있을 따름이다.

## 2. 중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전 노선 (1953~현재)

1953~1956년에 전개된 북한판 대논쟁은 경제전략과 관련한 당내 동학이 다소나마 상세하게 알려진 거의 유일한 사례이다. 필자는 이 논쟁에서 취한 김일성의 태도가 2가지 의미에서 중요하다고 판단한다. 하나는 지금까지 이어지는 경제전략의 모노선이 어떤 취지에서 만들어졌는가를 적나라하게 보여준다는 점이다. 즉 모노선의 근저에 있는 '경제 이

데올로기'를 확인할 수 있다는 점이다. 이데올로기와 결합한 정책은 이데올로기화한다. 혁명의 대의를 포기하지 않는 한 이데올로기는 포기되지 않으며, 이데올로기가 포기되지 않는 한 이데올로기화한 정책도 바뀌기 어렵다. 70년 이상 이어지고 있는 북한 경제정책의 지독한 경로의존성의 일차적 원인도 여기에 있다.

다른 하나는 탈냉전 이후 북한이 간헐적 추진하고 있는 개혁개방 정책의 원형이 김일성의 입을 통해, 그것도 '중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전 노선'을 설명하는 과정에서 나타나고 있다는 점이다. 앞서 지적했듯이, 북한 경제전략의 원형은 과거의 것이 아니라 '지금' 작동하고 있는 것이라는 점에서 이 사실은 시사하는 바가 크다. 중국과 다른 북한 이데올로기의 특징은 절충주의에 있다.<sup>8</sup> 길게 보면, 중국의 경제정책은 리더십 교체와 결부되어 좌와 우를 요란하게 오가는 방식으로 추진되었지만, 리더십 교체가 없었던 북한의 경제정책은 '좌적 요소'와 '우적 요소'가 하나의 정책 안에 절충되어 필요에 따라 어느 하나를 유연하게 꼬집어내는 방식으로 추진되었다. 그런데 이러한 '돌파(break through) 멘탈리티'의 부재야말로 북한 체제의 지속성과 안정성의 배경인 동시에 변화의 소극성과 그로 인한 궁극적 실패의 원인이기도 한 것이다.<sup>9</sup> 그런데 이러한 절충주의가 형성되는 과정은 1950년대 당내 권력투쟁과 직접 관련되어 있다.

휴전 직후인 1953년 8월 5~9일 조선노동당 중앙위원회 6차 전원회의

8 장달중, "김정일체제와 주체비전: 이데올로기, 당, 그리고 군중을 중심으로," 『아세아연구』 통권 101호 (1999).

9 Lowell Dittmer, "Marxist Ideology in China and North Korea," Robert Scalapino and Dalchoong Kim eds., *Asian Communism: Continuity and Transition* (Institute of East Asian Studies, University of California, 1988).

(8월 전원회의)가 열린다. 논의의 주요 안건은 전후복구였다. 이 주제와 관련하여 김일성은 전원회의 개최 이틀 전 강선제강소(현 천리마제강연합기업소)를 찾아 미리 자신의 구상을 밝히는데, 전원회의를 앞두고 당내 견제를 고려, 미리 대중의 지지를 확보하기 위한 행보였다고 보인다. 여기서 김일성은 복구의 방향으로, 첫째, 자립적 민족경제의 토대를 닦고 공업화의 기초를 축성하는 것, 둘째, 공업화의 기초인 중공업을 우선 복구 발전시키는 것, 셋째 인민생활 향상을 위해 경공업과 농업도 동시에 복구 발전시키는 것을 제시하였다.<sup>10</sup> 즉 '자립적 민족경제 건설'이라는 경제건설의 '총적 방향'과 '중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전'이라는 '전략적 노선'을 유기적으로 구성하여 제시하였다. 김일성은 해방 후 식민지 경제의 편파성을 지적하며 자립적 민족경제 건설 필요성을 여러 차례 역설했지만, 그것을 어떻게 건설할지 장기 방법론을 제시한 것은 이것이 처음이었다.

이틀 뒤 전원회의에서는 한 걸음 더 나아간다. 우선, 전후복구와 경제건설의 목적을 "정전의 평화적 기간을 최대한 이용하여 민주기지를 더욱 강화하는 것"으로 설정하였다. 즉 북한(민주기지)의 정치적, 경제적, 군사적 역량을 강화하여 그 힘으로 한국전쟁 실패로 좌절된 통일을 달성하는 것에서 경제발전의 필요성을 찾은 것이다. 요컨대, 김일성은 1953년 8월 3일(강선제강소)과 5일(8월 전원회의) 이틀 동안 이후 북한의 최심층 경제 이데올로기를 형성하는 자립적 민족경제 건설론, 대남 체제경쟁 승리론(추격발전), 군사적 대비론을 한꺼번에 제시하고, 그것과 중공업 우선주의 노선이 하나의 유기체를 형성한다는 주장을 설파하였다.

10 김일성, "우리의 힘으로 강선제강소를 복구하자," 『김일성저작집』 제8권 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

김일성이 중공업 우선주의를 자립적 민족경제론 및 민주기지론과 결합한 것은 이후 전개될 소련파, 연안파와의 노선투쟁을 염두에 둔 것으로 보인다. 소련파와 연안파는 해방 직후 북한에서 최대의 파벌을 형성하고 있던 박헌영계를 제거하는 데서는 김일성과 연대했지만, 경제건설의 방향이나 노선에서는 생각을 달리했다. 또한 두 세력 모두 중공업 우선주의 노선에 반대했지만, 그 이유는 달랐다.

8월 전원회의에 상정된 경제전략상 쟁점은 투자를 어디에 집중할 것인가와 투자 재원을 어디서 마련할 것인가의 문제, 즉 자본의 원시축적의 문제였다. 김일성은 중공업에 투자를 집중해야 하고, 이를 위해서는 농업 부문의 급속한 사회주의적 개조를 통해 투자 재원을 마련해야 한다고 보았다. 물론 김일성은 8월 전원회의에서 중공업 발전만 이야기한 것이 아니라 “중공업의 선차적 복구발전을 보장하면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 방향”을 제시했다. 하지만 공업 복구발전에서 선후차를 옹호하게 규정하지 않으면 막대한 낭비가 초래된다며, ‘기본 공업시설’부터 건설해야 한다고 부언하였다. 김일성은 이 연설의 대부분을 ‘기본 공업시설’ 건설에 할애하였고, 경공업과 농업은 잠깐 언급하는 정도로 넘어갔다.<sup>11</sup> 김일성의 진심이 중공업 우선주의 노선에 있고, 경공업, 농업 동시발전은 다분히 대중이나 당내 견제세력을 염두에 둔 정치적 수사라는 것을 보여주는 대목이다.

반면 소련파의 경우, 북한과 같은 작고 낙후한 농업국에서 중공업을 우선 발전시키는 것은 불가능할 뿐 아니라 불필요하다고 보았다. 따라서 급속한 사회주의적 개조에도 비판적이었다. 이는 스탈린 사망(1953.3)

11 김일성, “모든 것을 전후 인민경제 복구발전을 위하여,” 『김일성저작집』 제8권 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

이후 권력을 장악한 말렌코프의 균형 성장론과 맥을 같이 하는 것이기도 하지만, 소련이 사회주의 분업체제(코메콘: 경제상호원조회의, 1949년 창설)를 추진하는 상황에서 자립적 민족경제 건설은 소련의 노선에 정면으로 대항하는 것이기 때문이기도 했다.

연안파는 비판의 각도가 달랐는데, 남북한이 분단된 상황에서 북한에서만 사회주의적 개조를 단행하는 것은 분단 고착화로 이어진다는 주장이었다.<sup>12</sup> 이는 자연스럽게 중공업 우선주의 노선에 대한 반대, 그리고 소련파와의 연대로 이어졌다. 흥미로운 것은 연안파의 노선은 당시 마오쩌둥이 추진하던 불균형 강행성장론과 이를 위한 급속한 사회주의 개조와 배치된다는 사실이다. 오히려 김일성의 노선이 마오쩌둥의 그것과 유사했다. 연안파는 마오쩌둥 노선이 한반도 상황에는 적용되기 어렵다고 본 것인데, 어쩌면 자립적 민족경제, 보다 넓게는 ‘주체’에 대한 강조가 장기적으로 중국의 이해에 배치된다고 봤을 가능성도 있다.

물론 당시 중공업 우선주의 노선이 반드시 불합리했다고 보기는 어렵다. 한국전쟁으로 인한 생산력 파괴는 농업이나 경공업보다 중공업이 훨씬 극심했기 때문이다.<sup>13</sup> 하지만 경제성장의 장기 비전 차원에서 보면, 중공업 우선 성장이 유리한지(불균형 강행성장론), 농업과 경공업 우선 성장이 유리한지는(점진적 균형 성장론) 확정된 것이 아니었다. 이 문제를 둘러싼 1920년대 소련의 대논쟁은 스탈린의 선택에 따라 불균형 성장론의 승리로 끝났지만, 김일성이 이 노선을 제시하던 때는 말렌코프의

12 서동만, 『북조선 사회주의체제 성립사: 1945~1961』 (서울: 선인, 2005), 제4장.

13 1949년을 기준(100)으로 했을 때, 1953년 북한의 생산수단 생산액(중공업 부문 생산액)은 42%에 불과했으나, 소비재 생산액(경공업 부문 생산액)은 99%, 농업 생산액은 76%로 상대적으로 양호했다. 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』 (서울: 서울대학교 출판부, 2001), p. 61.

‘일정 시기 경공업 우선 성장을 통한 불균형 해소론’과 흐루쇼프의 ‘농업 투자 확대를 위한 중공업 투자 확대와 이를 통한 불균형 해소론’이 대립 하던 시기였다.<sup>14</sup> 즉 사회주의 종주국 소련이 어떤 식으로든 중공업 우선 주의 노선의 불균형을 해소하려고 노력하던 와중에, 그리고 경공업 우선 성장을 주장하는 말렌코프가 권력을 장악하고 있는 상황에서, 김일성은 스탈린식 불균형 강행성장론을 제출한 것이다.

이는 김일성이 이미 사망한 스탈린의 경제전략을 추종해서라기보다는 내면화된 소신에 따라 자립경제(소련의 ‘일국 사회주의론’), 대남 체제경쟁(소련의 ‘10~20년 내 영국과 미국을 따라잡는다’는 추격발전론), 통일 의 군사적 대비(소련의 ‘제국주의와의 전쟁 불가피론’)라는 스탈린식 이데올로기가 지시하는 노선을 따랐다고 보는 것이 맞을 것이다. 중국이 스탈린식 경제전략을 채택한 것도 김일성에게 자신감을 주었을지 모른다. 중국의 경제발전 1차 5개년 계획(1953~1957)은 무려 5년이라는 기간(1951~1955)에 걸쳐 계속 수정되기는 했지만, 기본적으로는 중공업 우선의 불균형 성장전략에 기반을 두고 있었다.<sup>15</sup>

서동만은 김일성의 8월 5일 전원회의 연설이 당내 격론을 유발했을 것으로 보고 있다. 그 근거로는 전원회의 이후 <노동신문>에 앞서 소개한 김일성의 8월 5일 연설이 실리지 않고, 8월 9일 결론 연설만 8월 30일에 가서야 실렸다는 점, 그리고 그나마 ‘가장 중심적인 고리’를 고르는 것이 중요하고 자원과 인력의 ‘평균할당식 사용은 낭비’라는 원칙론만

실렸다는 점을 들고 있다.<sup>16</sup> 당내 반발로 인해 중공업 우선주의 노선이 채택되지 못했음을 짐작하게 하는 대목이다. 현재 김일성의 8월 9일 결론 연설은 『김일성저작집』에 실려있지 않다. 그것은 ‘위대한 수령’의 패배를 상징하는 연설이기 때문이다.

현재 기준으로 보면, 김일성의 정책에 대한 당내 이견이나 반발은 상상하기 어렵다. 하지만 1950년대 초반에는 일상적으로 벌어지던 일이었다. 물론 김일성은 한국전쟁 와중에 박헌영을 비롯한 국내파 공산주의세력을 간첩죄를 물어 거세했을 뿐 아니라, 연안파의 거두인 박일우와 진반수가 좌천되고, 소련파의 거두인 허가이가 자살함에 따라 명실상부한 최고지도자의 지위에 올라서 있었다. 또한 박헌영계와 구분되는 국내 공산주의세력인 갑산파<sup>17</sup>와 테크노크라트들이 권력 중심으로 진입하여 김일성의 새로운 지지기반이 되었다. 하지만 북한에 대한 소련과 중국의 영향력을 배경으로 소련파와 연안파는 여전히 건재한 상황이었다. 당시는 이데올로기나 안보문제만이 아니라 경제문제에서도 소련과 중국의 영향력이 강할 수밖에 없었는데, 경제복구 자금의 대부분이 소련과 중국의 원조에서 나왔기 때문이다.

양문수의 추정에 따르면, 1954~1956년 북한 예산수입에서 무상원조가 차지하는 비중은 31.1%였고, 특히 ‘기본건설 투자’에서 차지하는 비중은 무려 83.7%에 달했다. 이는 전후복구 자금이 거의 전적으로 원조

14 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001), p. 70.

15 린이푸, 『중국의 경제개혁과 발전전략』 (서울: 백산서당, 2004), pp. 51-52.

16 서동만, 『북조선 사회주의체제 성립사』, p. 604.

17 갑산파는 일제시기 함경북도 갑산을 중심으로 활동한 <조국광복회> 활동가들을 지칭한다. 이들은 일제시기 김일성 부대와도 일정한 연계를 가지면서 활동했는데, 갑산에서 벌어진 ‘보천보 전투’(1937.6)가 대표적인 예이다. 그러나 김일성이 권영벽 등을 통해 <조국광복회>에 일정한 영향력을 발휘한 것은 사실이지만, 북한 공식 역사서들이 주장하는 것처럼 <조국광복회>를 직접 지도했다고 볼 근거는 없다. 1960년대 혁명전통을 두고 갑산파와 김일성 직계가 대립한 것도 이러한 판단을 뒷받침한다.

로 충당되었음을 의미한다. 한편, 1950~1960년 받은 무상원조와 차관의 합계는 이 기간 북한 예산수입의 18.2%에 달했는데, 이중 소련이 43.2%, 중국이 30.7%, 동구가 26.1%를 차지했다.<sup>18</sup> 그런데 당시 중국은 북한처럼 산업화 초기 단계에 있었기 때문에 ‘기본 공업시설’ 건설에 필요한 설비를 대줄 수는 없었다. 중국의 지원은 대부분 식량이나 소비재에 국한되었을 것이다. 따라서 김일성으로서는 중공업 우선주의 노선을 추진하려면 소련이나 소련의 절대적 영향력 아래 있던 동구에 의존할 수밖에 없었다. 이는 북한의 경제전략 수립과정에서 소련이 강력한 영향력을 행사하는 배경이 되었다. 또한 당내에서 소련을 대변하는 소련파의 발언권도 자연스럽게 강할 수밖에 없었다.

문제는 말렌코프나 흐루쇼프는 스탈린 노선을 수정하려 했다는 점이다. 코메콘 역시 자립적 민족경제와 중공업 우선주의 노선 추진에 장애물이었다. 소련은 사회주의국가들이 코메콘에 가입하여 소련을 중심으로 유기적인 국제분업체계를 형성하기를 원했다. 이 분업체계의 관점에서 보면, 북한처럼 작은 저발전 농업국가가 중공업을 우선 발전시킨다는 것은 어불성설이었다. 생산수단은 북한이 비교우위에 있는 물품(주로 광물)을 팔아서 소련이나 동구에서 구입하면 될 것이었다. 하지만 이는 김일성이 구상하는 자립적 민족경제에 배치되는 것이었다.

8월 전원회의 직후 김일성은 경제원조를 얻기 위해 9월과 10월 소련과 중국을 장기 방문한다. 이 방문에서 김일성은 소련으로부터 10억 루블이라는 큰 규모의 무상원조를 받아내는 데 성공한다. 하지만 소련은 자금 사용의 자율성을 허용하지 않고 용처를 미리 결정해버렸다. 복구 자

금은 대부분 전쟁으로 파괴된 중공업 공장에 배당되었지만, 신설 자금은 대부분 소비재 공장에 배당되었다.<sup>19</sup> 이는 김일성과 소련측 사이에 치열한 협상이 있었고 일정한 타협이 이루어졌음을 암시한다. 어쨌든 투자를 ‘기본 공업시설’에 집중하여 중공업을 급속히 성장시키려던 김일성의 의도는 부분적으로 저지된 셈이다.

소련의 압력과 김일성의 타협의 결과는 귀국 직후 열린 당 정치위원회 회의(1953.12.8.)에서 김일성의 연설에 그대로 반영된다.<sup>20</sup> 8월 전원회의 연설이 북한 모노선의 경직성을 보여주는 것이라면, 12월 정치위원회 연설은 유연성을 보여주고 있다. 이 두 가지의 결합이 바로 북한 이데올로기의 특징인 절충주의인 것이다.

첫째, 김일성은 최고 긴급 과제로, 장래 공업화의 기초를 축성하는 것(중공업 발전)과 함께 이례적으로 인민생활을 조속히 안정향상시키는 것(농업·경공업 발전)을 들었다. 후자에 실패하면, 북한 대중의 지지를 받기도 어렵고, 남한 주민에게 희망을 주기도 어려워, 결국 통일도 어렵다는 것이다. 이는 자신의 기존 주장과 다른 농업·경공업 투자 확대를 정당화하기 위한 이데올로기적 장치였다. 둘째, 자립적 민족경제를 위해서는 중공업을 먼저 복구 확장해야 하지만, 한꺼번에 할 것이 아니라 중요한 공장부터 해야 한다고 주장한다. 첫 번째와 두 번째가 의미하는 것은 일종의 속도조절론이라고 할 수 있다.

셋째, 형제국들의 원조가 있어 중공업을 우선 성장시키면서도 경공업

18 양문수, 『북한경제의 구조』, pp. 303-307.

19 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, pp. 72-73.

20 김일성, “전후 인민경제 복구건설사업을 성과적으로 진행할데 대하여,” 『김일성저작집』 제8권 (평양: 조선로동당 출판사, 1980).



을 동시에 발전시킬 수 있다며, 원조를 효과적으로 이용하여, “인민경제를 균형적으로 빨리 발전”시켜야 한다고 주장한다. 균형 성장론은 말렌코프의 주장이었다. 북한에서 속도와 균형의 문제는 1960년대 경제-국방 병진노선을 둘러싼 갑산파 논쟁에서 중핵을 차지하는데, 당시 김정일은 속도를 중심으로 균형을 따라 맞춰야 한다는 논리를 제시하였다. 하지만 이후 북한은 필요에 따라 균형에 강조점을 두기도 하는데,<sup>21</sup> 그 유연성의 원천이 김일성의 이 발언이라고 할 수 있다.

넷째, 전후 복구에서 선후차를 가려야 하는데, “인민생활 향상과 전반적 경제발전에 절실히 필요하며 가장 긴급한 부분부터 먼저 복구하고 다른 부분들은 점차 복구”해야 한다고, 기계공장, 기계부속공장, 농기계공장의 선차적 복구를 주장한다. 이는 중공업에 선차적 힘을 넣어야 한다는 자신의 주장과 농업·경공업 발전을 우선해야 한다는 소련의 입장 사이의 타협을 반영한 것이다. 특히 농기계공장의 선차적 복구는 흐루쇼프의 주장과 일맥상통하는 것이다.

다섯째, 놀랍게도 인민경제의 ‘균형적 발전’을 위해 공업, 농업, 그리고 공업의 부문구조를 ‘합리적으로 조절’해야 한다고, 농업과 경공업 발전을 유독 강조한다. 이에 따라 1954년 경제계획과 관련하여 주요 과제를 나열하면서 절반 이상을 경공업에 할애하였다. 마지막으로 여섯째, 자립적 민족경제를 건설한다고 모든 것을 다 만들려고 하지 말고, “우리에게 적게 요구되는 것은 형제국들과의 무역을 통하여” 해결하자고 주장한다. 이는 코메콘과의 경제협력을 염두에 둔 것으로 보인다.

21 이정철, “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제: 현물동학과 가격동학의 긴장이 정치체제에 미치는 영향을 중심으로,” 서울대 박사학위논문 (2002), pp. 62-78.

김일성의 이 연설은 중공업 우선주의 노선과 불균형 강행성장론으로부터의 후퇴이자, 자립적 민족경제론과 중공업 우선주의 노선에 대한 유연한 해석으로 볼 수 있다. 물론 이는 김일성의 생각이 바뀐 결과라기보다는 소련의 압력에 따른 전술적 타협의 성격이 강했다. 왜냐하면 채 1년도 되지 않아 김일성은 다시 중공업 우선주의 노선으로 회귀해 버리기 때문이다. 다만, 이 연설을 길게 인용한 이유는 이후 70년 동안 북한이 모종의 개혁개방 정책을 취할 때 꺼내는 논리가 여기에 다 담겨 있기 때문이다. 예컨대 북한 역사에서 가장 근본적인 경제전략 전환 시도로 (잘못) 평가되는 혁명적 경제전략(선행부문 + 농업·경공업·무역 제일주의)은 이 연설을 그대로 빼다 박은 것이다. 혁명적 경제전략은 1950년대의 말렌코프 노선과 흐루쇼프 노선을 절충한 것이라고도 볼 수 있다.

이 연설을 전후하여 경제사령탑에서 권력변동이 있었다. 그것은 김일성과파와 소련파, 연안파간 타협의 방식으로 나타났다. 우선, 허가이 자살 이후 소련파를 대표하는 박창옥이 당 정치위원에서 내각 국가계획위원장으로 자리를 옮기고, 공식에는 소련파 박영빈과 갑산파 박금철이 임명되었다. 박창옥이 국가계획위원장에 임명된 것은 김일성을 견제하면서 원조자금이 소련의 의도대로 집행되도록 하려는 안배였다. 다음으로, 소련파 박의원이 경공업상에 임명되고 연안파 최창익이 재정상으로 복귀한 것은 경공업 중시 노선의 맥락이었다. 연안파인 전 재정상 윤공흠이 상업상에 임명된 것 역시 같은 맥락으로 보인다. 한편, 중공업 우선주의 노선을 지지하는 김일성 지지세력 역시 자리를 차지했는데, 정일룡이 중공업상으로 복귀하고, 정준택, 김두삼이 중공업 부문의 상으로 잔류했으며, 백홍권이 국가계획위원회 부위원장으로 진입했다. 이들은 모두 김일

성이 발탁한 테크노크라트들이었다.<sup>22</sup>

이후의 과정을 간략하게 요약하면 다음과 같다.<sup>23</sup> 1년 후인 1954년 11월 전원회의에서 농업 집단화 관련 김일성의 반격이 있었고, 이후 농민들의 저항과 소련파·연안파의 재반격으로 속도조절이 이루어졌다. 1955년부터는 김일성의 재반격이 전개되는데, 이 시점부터는 소련파와 연안파의 도전을 ‘종파’로 규정하고 대대적인 反종파투쟁과 정풍운동(‘反탐오·反낭비운동’)을 개시하였다. 그 결과 1955년 12월 전원회의를 전후하여 연안파의 박일우가 종파로 규정되어 숙청되고, 소련파의 박영빈과 김열이 내각에서 해임되었다. 대신 김일성 직계와 박금철, 리효순 등 갑산파가 승격되었다. 1956년 1월에는 소련파 지도자인 박창옥이 국가계획위원장에서 해임되고, 김일성 직계인 리종옥으로 교체되었다. 1955년 12월 전원회의 직후 김일성은 정치투쟁을 결산하면서 주체사상의 첫 번째 테제인 ‘사상에서의 주체’를 선포하였다(1955.12.28.)<sup>24</sup>. 이제 김일성 노선에 대한 반대는 종파로, 교조주의로, 형식주의로 규정되었다. 이는 경제정책이 이데올로기화하는 결정적 분기점이었다.

소련파와 연안파도 정치투쟁으로 반격하였다. 그 계기는 1956년 2월 소련공산당 20차 대회에서 이루어진 흐루쇼프의 스탈린 비판이었다. 이는 그간 북한 내에서 고조되던 김일성 개인숭배에 대한 비판으로 전이되었고, 소련파와 연안파는 이를 반격의 기회로 삼았다. 김일성은 개인숭배를 이미 숙청된 박헌영의 과오로 돌렸지만 정황상 수세에 몰릴 수밖에

없었다. 하지만 4월에 열린 3차 당대회에서는 브레즈네프의 지원 연설에도 불구하고 소련파는 당 지도부(상무위원회)에서 완전히 제거되었고, 연안파는 형식적 인물인 김두봉과 그나마 최창익 정도만 살아나았다. 대신 빈 자리는 김일성 직계와 갑산파, 오래전에 김일성쪽으로 전향한 국내파 박정애와 소련파 남일이 차지했다. 이로써 소련파는 당 지도부에서 완전히 몰락하고, 연안파만 명맥을 유지하게 되었다. 이는 3차 당대회에 소련측 대표로 참석한 브레즈네프가 북한의 중공업 우선주의 노선과 개인숭배를 노골적으로 비판한 것과 달리 중국측 대표 네룽전은 북한의 급속한 경제성장과 사회주의 개조를 추켜세우고 개인숭배를 언급하지 않은 것과도 관련이 있었다. 중소분쟁은 이미 내연하고 있었고, 개인숭배와 경제노선 문제에 있어 중국과 북한은 같은 처지에 있었다. 그것은 ‘국제 수정주의자’ 흐루쇼프와의 투쟁이었다.

몰락한 소련파와 연안파가 김일성에게 마지막으로 도전한 것이 1956년 8월 당 중앙위 전원회의였다. 8월 전원회의에서 소련파와 연안파는 개인숭배, 중공업 우선주의 노선, 급속한 농업 협동화 등 그간의 쟁점을 모두 꺼내 들고 김일성을 축출하자고 선동하지만, 오히려 범김일성계의 조직적 반격을 받고 소련과 중국으로 망명하거나 당에서 제명되는 결과가 연출되었다(‘8월 종파사건’). 이에 흐루쇼프와 마오쩌둥은 남아 있는 소련파, 연안파와 연계하여 김일성을 축출할 의도로 제1부총리 미꼬얀과 국방부장 평더화이(한국전쟁 당시 중국 인민지원군 사령관)를 파견했으나, 김일성계의 압도적 우위를 확인하고는 축출을 포기하고 제명된 인물들을 복권하는 정도로 타협을 보았다(9월 전원회의).

하지만 직후 흐루쇼프의 스탈린 격하를 계기로 ‘헝가리 사태’(1956.10)가 발발하자, 흐루쇼프가 “나는 스탈린주의자다”고 선언하

22 서동만, 『북조선 사회주의체제 성립사』, pp. 607-608.

23 이하는 서동만, 위의 책, 제4장을 간략하게 요약한 것이다.

24 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여,” 『김일성저작집』 제9권 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

면서, 개인승배를 매개로 한 소련의 내정간섭은 힘을 잃게 된다. 이에 김일성은 9월 전원회의의 결론을 뒤집고 복권된 소련파와 연안파를 모조리 숙청했으며, 12월부터는 당중 교환사업과 중앙당 집중지도사업을 개시하여, 1958년까지 중앙에서 지방까지 남아 있는 잠재적 도전세력을 모조리 제거하였다. 이로써 김일성 1인 지배체제와 불균형 강행성장의 정치적 토대가 확립되었다. 농업 협동화 역시 1958년 완료된다.

### 3. 경제-국방 병진노선(1962~현재)

1955년부터 1956년 사이에 벌어진 反종파 투쟁, ‘주체’ 선포, ‘8월 종파사건’, 소련-중국의 내정간섭 등 일련의 사건은 북소관계와 북중관계에 악영향을 미쳤고, 이는 다시 북한이 경제전략을 재조정하는 계기로 작용한다. 우선, 소련과 중국의 원조가 급감했다. 1957~1960년의 무상원조액은 1953~1956년 대비 절반으로 줄었고, 줄어든 부분은 차관이 대신했다. 이어 1961년부터는 무상원조가 전면 중단되었다. 소련이 무상원조를 재개한 것은 1978년부터였다. 1961~1969년 차관 도입액은 3.4억 달러로 1950~1960년의 그것(3.8억 달러)과 비슷하지만, 야심찬 성장계획으로 자금 수요가 대폭 늘어난 점을 고려하면 턱없이 부족한 수준이었다.<sup>25</sup>

이에 따라 북한은 투자 재원을 내부에서 마련할 수밖에 없었는데, 이것이 1956년 12월 김일성이 ‘천리마 운동’을 발기한 이유였다. 원조 급감으로 부족해진 투자 재원을 노력 동원, 유희자원 동원, 정신력 동원으로

보완하자는 취지였다. 북한에서는 노력, 유희자원, 정신력을 ‘내부 예비’라고 부른다. 주지하듯이 천리마 운동은 이후 북한에서 전개된 모든 대중운동, 예컨대 ‘천리마 작업반운동’, ‘3대 붉은기 쟁취운동’, ‘속도전’, ‘제2의 천리마 대진군’, ‘성강의 봉화’, ‘나남의 봉화’, ‘강계정신’, ‘만리마 운동’의 원형이다.

천리마 운동은 ‘혁명적 군중노선’의 기원이기도 하다. 혁명적 군중노선은 군중의 힘과 지혜를 동원하여 난관을 돌파한다는 것으로, 이것이 기업관리에 적용된 것이 1961년 12월 만들어져 2019년 4월까지 무려 60년간 유지된 ‘대안의 사업체계’이다.<sup>26</sup> 대중의 자발성을 강조하는 마오쩌둥의 군중노선과 달리 김일성의 군중노선은 지도를 강조한다. 대중의 무궁무진한 힘은 올바른 지도와 결합할 때만 발휘될 수 있다는 것이다. 따라서 대안의 사업체계는 당의 지도를 강조했는데, 당의 지도는 정치적 지도에 국한해야 함에도 점차 경제사업을 대행하는 형태로 변질되었다. 이는 기업운영에서 테크노크라트의 역할 공간을 축소하여 경영의 비효율성을 낳았을 뿐 아니라, 결국 당의 관료화까지 초래하고 말았다.

김일성이 이러한 폐해를 시정하기 위해 도입한 것이 수령의 ‘현지지도’였다. 그런데 수령의 현지지도는 혁명적 군중노선의 정당성을 확인하는 자리여야 하므로, 수령이 방문한 공장은 반드시 이전보다 훨씬 높은 성과를 내야 했다. 그러기 위해서는 충분한 지원이 있어야 했는데, 이를 위해 계획 외 여유물자, ‘주석쁘드’가 제도화되었다. 이것이 뒤에서 살펴볼 비공식 당경제의 효시이다. 현지지도가 빈번해짐에 따라 주석쁘드 규모

25 양문수, 『북한경제의 구조』, pp. 304-305.

26 북한의 기업관리제도는 2019년 4월 헌법 개정을 통해 ‘대안의 사업체계’에서 ‘사회주의기업 책임관리제’로 변경되었다.

도 계속 증가하였고, 결국은 경제계획을 왜곡하는 주범이 되고 말았다. 또한 현지도가 빈번함에 따라 주식뿐도로 커버할 수 없는 수요가 발생하였고, 이에 따라 다른 곳에 사용하기로 계획된 물자를 빼돌려 현지도 공장을 지원하는 행태가 일상화되었다.

통상 사회주의에서 ‘계획의 무계획성’의 원인으로는 상하 정보의 비대칭성과 이로 인한 정보 왜곡이 거론되지만, 북한에서는 이와 함께 수령의 현지도가 주요 원인이었다. 전자가 현실과 계획간 지속적 괴리를 낳는 원인이라면, 후자는 수립된 계획을 계속 흔들어대는 역할을 한다. 김일성이 전자의 문제를 해결하기 위해 도입한 것이 ‘계획의 일원화, 세부화 체계’(1964~1965)라는 초계획화 조치였다. 나사 하나, 못 하나까지 미리 다 계획하라는 것이다. 하지만 현지도의 파동이 계속되는 한 그 체계는 애초부터 작동하기 어려웠다. 1980년대 들어 북한은 초계획화를 포기하고 경제관리에서 분권화 조치를 취하지만, 수령의 현지도는 지금도 계속되고 있다.

다음으로 투자 자금의 수요와 공급이 긴장되어가는 상황에서 안보 수요가 증가했다. 김일성은 중국의 내정간섭을 계기로 중공군 철수를 요구했고, 철군은 1958년 말에 완료되었다. 따라서 국방비가 늘어나야 했지만, 실제로는 그런 일은 일어나지 않았다. 오히려 국방비는 1958년의 6,356만 원에서 1961년 5,845만 원으로 조금 감소하였다.<sup>27</sup> 이는 당시까지만 하더라도 김일성의 관심이 경제성장에 집중되어 있었음을 보여준다. 현실적으로도 전쟁이 끝난 지 불과 5년밖에 되지 않아 남북한 모

27 통일원, 『북한 경제통계집』 (서울: 통일원, 1996), p. 141. 북한은 1958년에 100:1 화폐교환을 한다. 따라서 이 금액은 재평가된 가치로 표시된 것이다.

두 전쟁을 염두에 둘 상황은 아니었고, 무엇보다 소련, 중국과의 관계가 악화하기는 했지만, 냉전체제에서 이들이 북한을 내팽개치리라고 보기도 어려웠다. 따라서 북한은 대내적으로는 경제성장에 치중하면서, 안보 문제는 대남 화해 제스처(1960.8 남북연합제 제안)나 북소 군사동맹(조소우호원조조약, 1961.7), 북중 군사동맹(조중우호협력상호원조조약, 1961.7) 등 외교적 방식으로 대처하였다. 이른바 외부균형 정책이다.

하지만 곧바로 상황이 급변하면서 내부균형의 필요성이 대두된다. 1961년 한국에서 ‘5.16 군사정변’이 발생했다. 5.16 당일 발표된 ‘혁명공약’은 반공을 국시로 하고, 미국과 유대를 강화하며, 공산주의와 대결할 수 있는 실력을 배양한다는 것이었다. 더 큰 문제는 소련의 안보공약을 믿을 수 없는 사태가 연이어 발생한 점이다. 후기 동맹 딜레마에서 말하는 ‘유기의 공포’(fear of abandonment)인데, 이는 김일성이 외부균형에서 내부균형으로 안보정책을 바꾸는 결정적 계기로 작용했다.<sup>28</sup>

1961년 10월 소련 공산당 22차 대회에서 흐루쇼프는 중국 공산당과 알바니아 공산당을 격렬하게 비판하고 이들과 선을 긋는 취지의 연설을 한다. 이에 김일성은 1961년 12월 당 중앙위 전원회의에서 “소련이 알바니아처럼 우리를 버리는 긴급사태에 대비해야 한다”며 자력갱생 노선을 선언하였다.<sup>29</sup> 1년 뒤인 1962년 10월에는 쿠바 미사일 위기에서

28 ‘유기의 공포’와 ‘연루의 공포’(fear of entrapment)라는 후기 동맹 딜레마에 대해서는 다음을 참조. Glenn Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol 36, no. 4 (July 1984).

29 Embassy of Hungary in North Korea, “Document 30: Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry 1963.8,” Kathryn Weathersby ed. “New Evidence on North Korea,” *CWHP Bulletin* 14/15 (Winter/Spring 2003/2004), p. 128. 김일성의 발언은 『김일성저작집』에 실려 있지만, 알바니아 관련 언급은 빠져 있다. 김일성, “모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여,” 『김일성저작집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 1981).

미소간 극적 타협이 이루어지는데, 북한은 이를 소련이 미국의 핵 위협에 굴복해 동맹국을 내팽개친 배신으로 받아들였다. 알바니아 사태에서 고조된 '유기의 공포'는 쿠바 사태를 통해 입증되었다. 이에 따라 북한은 1962년 12월 당 중앙위 4기 5차 전원회의를 개최, 국방에서의 자위와 4대 군사노선, 그리고 경제-국방 병진노선을 채택한다.<sup>30</sup> 뒤에 김일성은 주체사상의 정수를 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위로 규정하는데,<sup>31</sup> 앞의 3가지는 1950년대를 거치면서 점진적으로 형성됐지만, 국방에서의 자위는 1961~1962년의 짧은 기간에 구상되어 1962년 12월 갑자기 선포되었다.

갑자기 경제-국방 병진노선이 선포됨에 따라 경제계획에 차질이 발생했다. 북한은 1961년 9월 4차 당대회에서 1차 7개년 계획(1961~1967)을 채택하는데, 이 계획은 처음 3년간은 경공업과 농업을 발전시키는 데 주안점을 두고, 후반 4년은 중공업 기지를 확장하는 데 주안점을 둔 것이었다. 전반적으로는 중공업 우선주의 노선을 유지하되, 그간의 불균형을 고려, 경제가 다소나마 균형을 회복하도록 여유를 주자는 것이다. 그런데 경제-국방 병진노선이 채택됨으로써 이러한 구상은 변경이 불가피해졌다. 김일성은 4기 5차 전원회의에서 “경제발전에서 일부 제약을 받더라도 우선 국방력을 강화해야 한다”고 주장한다.<sup>32</sup> 이에 따라 전체 성장률이 하향조정되는 가운데, 3년간 농업과 경공업에 투자를 집중한다

는 계획은 유아무야되고 말았다. 이는 중공업 우선발전과 이를 통한 급속한 경제성장에 대한 김일성의 의지가 반영된 조치였다.<sup>33</sup> 이것이 갑산파의 문제제기를 초래하는 계기가 된 것으로 보인다.

1950년대 노선투쟁과 달리 현재로서는 갑산파의 주장을 직접 확인할 길은 없다. 다만, 갑산파 숙청을 주도한 김정일의 발언이나 김일성의 발언, 그리고 당시 북한 주재 외국 대사관의 전문 등을 통해 간접적으로 추론할 수 있을 뿐이다. 김정일은 갑산파가 숙청된 1967년 5월 당 중앙위 4기 15차 전원회의 직후, 갑산파의 죄목을 조목조목 밝히는 담화(1967.6.15)를 발표한다. 여기서 경제문제와 관련된 것만 요약하면 다음과 같다. 첫째, 경제관리에서 가화폐, 가치법칙 등 물질적 자극을 중시하는 자본주의적 방법을 끌어들이려 했다. 대안의 사업체제, 천리마 운동에도 시비를 걸었다. 둘째, 경제가 성장하면 성장잠재력도 작아진다고 하며, 경제발전의 속도를 늦추려고 했다. 셋째, 자립적 민족경제 건설과 경제-국방 병진노선에 반대했다.<sup>34</sup>

그렇다면 김정일의 대안은 무엇이였을까? 김정일의 대안은 이를 전에 발표한 담화(1967.6.13)에서 확인할 수 있다. 첫째, 경제관리는 정치도덕적 자극을 위주로 하되 물질적 자극도 보조적으로 결합해야 한다. 둘째, 경제발전은 속도를 중심으로 하고 거기에 균형을 따라 세워야 한다. 물론 균형 없이는 높은 속도를 지속하는 것도 어렵지만, 어디까지나 균형은 목표가 아니라 속도를 보장하기 위한 수단일 뿐이다. 따라서 높은

30 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006),” 서울대학교 박사학위논문(2007), pp. 26-27.

31 김일성, “조선민주주의인민공화국에서 사회주의건설과 남조선혁명에 대하여,” 『김일성저작집』 제19권 (평양: 조선로동당출판사, 1982).

32 편집국, “당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』. 1962년 12월 16일.

33 서동만, 『북조선 사회주의체제 성립사』, pp. 840-845.

34 김정일, “반당 반혁명 분자들의 사상여독을 뿌리 빼고 당의 유일사상체제를 세울 데 대하여,” 『김정일선집』 제1권 (평양: 조선로동당출판사, 1992).

속도를 중심으로 계획을 통해 적극적 균형을 달성해야 한다(‘높은 속도, 적극적 균형’). 셋째, 사회주의는 자본주의와 달리 경제가 성장할수록 성장잠재력도 비례하여 커진다. 이는 사회주의경제가 계획경제이기 때문이고, 대중의 열의가 자본주의와 비교할 수 없기 때문이다.<sup>35</sup>

김정일의 비판이 사실이라면, 갑산파는 당시 소련, 중국에서 전개되던 개혁실험에 영향을 받았을 가능성이 크다. 소련 당국은 1950년대 말부터 성장률 하락이 뚜렷해지자, 외연적 성장의 한계를 인식하고 다양한 개혁을 실험하고 있었다. 이런 와중에 1962년 분권화(계획지표 축소와 기업 자율성 제고)와 이윤동기(물질적 자극) 확대를 골자로 하는 리베르만의 논문이 학계에서 각광을 받자, 이를 수용하여 1965년부터 본격적인 개혁에 착수하게 된다(‘코시킨 개혁’).<sup>36</sup> 중국의 경우 마오쩌둥의 극단적 중공업 우선주의 노선(‘대약진 운동’)이 처참하게 실패한 후, 류사오치와 덩샤오핑 주도로 농업 투자 확대와 중공업과 경공업의 균형 회복을 목표로 개혁이 추진되고 있었다.

다시 말해서 소련에서는 자원 배분 메커니즘 개선에 초점을 둔 개혁이 추진되고 있었고, 중국에서는 자원 배분 우선순위 조정에 초점을 둔 개혁이 추진되고 있었는데, 갑산파는 이 모두를 한꺼번에 추진하자고 주장한 셈이 된다. 첫째, 갑산파는 노동자에 대한 이윤동기(가화폐, 가치법칙 등) 확대를 주장하고, 이를 위해 정치도덕적 자극과 당의 통제를 중심으로 설계된 ‘대안의 사업체계’를 수정하자고 제안했을 것으로 보인다.

35 김정일, “정치도덕적 자극과 물질적 자극에 대한 올바른 이해를 가질 데 대하여,” 『김정일선집』 제1권 (평양: 조선로동당출판사, 1992).

36 폴 그레고리 외 저, 『러시아·소련·독립국가연합 경제의 구조와 전망』, pp. 551-162.

둘째, 김정일이 사회주의의 빠른 성장의 근거로 계획화를 강조한 것으로 볼 때, 갑산파는 계획지표 축소와 같은 거시적 분권화 조치도 제안했을 가능성이 있다. 혹은 그 정도까지는 아니더라도 최소한 김일성이 1964~1965년에 제시한 초계획화 조치(‘계획의 일원화, 세부화 체계’)를 재고하자고 건의했을 가능성이 있다.

셋째, 원래 갑산파는 1950년대 논쟁에서는 권력동학상 중공업 우선주의 노선을 지지하는 편에 서 있었다. 따라서 중공업 우선주의 노선 자체를 반대하지는 않았을 것이다. 다만, 외연적 성장의 한계로 성장 둔화가 나타나고 그 피해가 농업, 경공업에 집중되자, 일시적으로 균형 성장의 조정기를 가지자고 제안했을 것으로 보인다. 같은 맥락에서 국방비 증가속도를 늦추자고 제안했을 것으로 보인다. 이것이 김정일이 갑산파가 경제성장 속도를 늦추고, 경제-국방 병진노선을 반대했다며, ‘높은 속도, 적극적 균형론’을 제기한 배경이라고 판단된다.

넷째, 자립적 민족경제를 반대했다기보다는 천리마 운동을 통한 외연적 성장(물량투입 위주 성장)은 한계가 있으니, 대외 경제관계를 확대하여 내포적 성장(기술혁신 위주 성장)을 꾀하자고 제안한 것이 아니었나 추측된다. 1970년대 들어 김일성은 외연적 성장의 한계를 인정하고 내포적 성장을 꾀하면서 對서방 차관 도입에 나서는데, 이는 갑산파의 주장과 다르지 않은 것이다.

김정일의 글에는 나타나지 않지만, 갑산파 논쟁은 대남정책과도 관련이 있다. 김일성은 1960년 ‘4.19 혁명’ 직후 남북연합제를 제안하고, 박정희 정권이 들어선 이후에도 몇 차례 밀사를 보내 남북관계 개선을 타진하였다. 하지만 1966년 10월 5일에 열린 제2차 당대표자 대회에서는 통일노선을 언급하면서 그간 강조해왔던 평화통일은 빼고 자주적 통일

만 언급하고, 통일의 방도는 “여러 가지가 있다”고 주장한다. 이후 점점 호전성이 강화되어 급기야 1968년 1월에는 무장군인을 보내 청와대를 습격하기에 이른다(‘1.21 사태’).<sup>37</sup>

그런데 당시 평양 주재 동독대사관이 본국에 보낸 전문에 따르면, 2차 당대표자 대회에서 분출된 호전적 통일론은 갑산파 숙청 직후부터 두드러지기 시작한다. 숙청으로 박금철, 리효순, 김도만, 허석선 등 갑산파가 모두 제거되는데, 당시 리효순은 대남 비서였다. 그는 숙청되기 얼마 전 소련대사에게 “언제 통일이 달성될지 아무도 모른다. 모든 것은 남조선 혁명세력의 발전에 달려 있다”고 언급했다고 한다. 그러나 그가 숙청된 이후에는 북한 언론에서 “남조선에서 이미 혁명적 봉기가 시작됐다”는 등 무장해방론에 대한 선전이 급증하였다.<sup>38</sup>

우리는 앞서 1950년대 중공업 우선주의 노선이 자립적 민족경제론 및 민주기지론(대남 체제경쟁론, 군사적 대비론)과 결합되어 하나의 유기적인 이데올로기 체계로 형성되었다는 점을 살펴본 바 있다. 1960년대 초반부터는 이 중에서 군사적 대비론이 부각되면서 경제-국방 병진노선이 제창되는데, 당시만 하더라도 경제-국방 병진노선은 김일성에게도 경제성장과 대립하는 것으로 받아들여졌다. 경제성장에 불리하더라도 국방을 강화해야 한다는 주장이었다. 따라서 경제-국방 병진노선은 정세가 좋아지면 포기되어야 하는 단기적인 정책이었다. 하지만 이후 김일성의 대남정책이 호전성을 띠게 되면서 병진노

37 김일성, “현정세와 우리 당의 과업,” 『김일성저작집』 제 20권 (평양: 조선로동당출판사, 1982).

38 Embassy of GDR, “Document 1: Information on some new aspects of the KWP’s attitude on internal and external matters 1967.8.18,” Bernd Schaefer ed., *North Korean Adventurism and China’s Long Shadow: 1966-1972* (CWHP, 2004), pp. 41-42.

선은 장기간 유지되어야 하는 정책으로, 심지어 “사회주의와 공산주의 건설의 운명을 좌우하는 문제”<sup>39</sup>로 격상되었다. 따라서 어떤 식으로든 경제성장과 국방건설은 융합되어 하나의 전략적 노선을 구성해야 했다. 하지만 김일성은 이에 대한 이론적 해답을 내놓지는 못했다.

대신 김일성은 통일의 당위성에 호소하는 대중적 방식으로 접근했다. 조선노동당 규약에서 북한에서의 사회주의 완전승리와 통일을 연결하는 기제인 민주기지론의 ‘군사적 재호명’이었다. 1964~1965년을 기점으로 미국이 베트남 전쟁에 본격적으로 발을 들여놓고, 한국도 대규모 병력을 파견하는 등 한반도에서 힘의 공백이 발생하자 김일성은 이를 통일의 기회로 활용하고자 한 것으로 보인다. 이를 실현하기 위해서는 국방력 강화가 불가피하다고 봤을 것이다. 민주기지론에서 말하는 북한의 정치적, 경제적, 군사적 역량 중 1950년대까지는 경제적 역량 강화가 중시됐다면, 1960년대 들어서는 이와 함께 군사적 역량 강화가 조금씩 강조되다가, 1966~1967년을 기점으로 군사적 역량 강화가 더 중시되었다. 1960년대 초반까지 김일성은 군사적 역량 강화는 적의 공격에 대비하고 “언젠가는 닥쳐올” 통일 상황에 대비하기 위함이라고 강조하였다. 하지만 1960년대 후반의 군사역량 강화는 “이미 유리하게 전개되고 있는” 환경에 개입하여 통일을 촉진한다는 구상하에서 추진되었다. 따라서 “언제 통일이 될지 모른다. 모든 것은 남조선 상황에 달려 있다”는 리효순의 ‘넓은 인식’은 수용되기 어려웠다.

김일성의 호전성은 1970년대에 들어서는 더욱 강화된다. 1969년 7월 ‘닉슨 독트린’(해외 군사개입 회피, ‘아시아 문제의 아시아화’), 1971년

39 김일성, “현정세와 우리 당의 과업.”

4월 주한미군 2만 명 철수(‘한국 안보의 한국화’), 1973년 1월~3월 파리평화협정 체결과 미군의 베트남 철수, 1973년 10월 4차 중동전쟁 등 일련의 사태가 발생하자 김일성은 ‘혁명적 대사변’의 시기가 다가왔다고 보고 다시 한번 모험적 군사행동을 할 준비를 하였다.<sup>40</sup> 1975년 4월에는 베이징을 방문하여 “아시아에 새로운 혁명의 시대가 도래하고 있”으며, 한반도에서 “혁명전쟁이 발생하는 경우, 잃을 것은 휴전선이요, 얻을 것은 조국의 통일”이라며, 중국의 군사지원을 요구하기도 했다.<sup>41</sup>

김일성이 경제건설과 국방건설의 모순을 민주기지론의 군사적 재호명을 통해 ‘초월’하는 방식을 선택했다면, 김정일은 이론적으로 ‘돌파’하는 방식을 선택하는데, 그것이 앞서 살펴본 ‘높은 속도와 적극적 균형론’이었다. 김정일의 해답은 한마디로 당이 어떤 과중한(경제와 국방을 동시에 건설해야 하는) 경제과업을 제시하더라도 엄밀한 계획화와 대중의 높은 창발성을 동원하기만 하면 지속적인 균형성장이 가능하다는 것이다. 물론 이것은 현실에서는 말이 되지 않는 순수한 ‘이론적’ 돌파이고, 이데올로기적 선동일뿐이다. 하지만 김일성 입장에서는 경제성장과 국방력 강화의 딜레마를 모순 없이 하나의 이데올로기체계로 포섭할 수 있는 독창적 이론으로 받아들여졌다. 이로써 조심스럽게 추진되던 국방비 증가는 1967년부터 폭주하기 시작한다. 그 결과는 북한경제의 돌이킬 수 없는 불균형과 구획화였다.

40 1975년 2월 17일 당 중앙위 5기 10차 전원회의 연설에서 이러한 인식이 잘 드러난다. 김일성, “당, 정권기관, 인민군대를 더욱 강화하며 사회주의 대건설을 더 잘하여 혁명적 대사변을 승리적으로 맞이하자,” 『김일성저작집』 제 30권 (평양: 조선로동당출판사, 1985).

41 오진용, 『김일성시대의 종소와 남북한』 (서울: 나남출판, 2004), pp. 54-60; Chen Jian, “Limits of the ‘Lips and Teeth’ Alliance: An Historical Review of Chinese-North Korean Relations,” Woodrow Wilson Center’s Asia Program Special Report (September 2003), p. 8.

북한 공식 군사비의 재정부담율(1960~94)

단위 (%)	1960	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	'73~'94
국방비/예산	3.1	2.6	1.9	5.8	8.0	10.0	30.4	32.4	31.0	31.3	31.1	17.0	16 → 11.5

주: 1971년까지 예산과 국방비는 내각 예산. 1972년부터 내각 예산과 <제2경제위원회> 예산(무기 연구·개발·생산비)이 분리되었고, <제2경제위원회> 예산은 발표되지 않음.

출처: 통일원, 『북한 경제통계집』 (서울: 통일원, 1996)

갑산파의 도전이 제거됨으로써 권력만이 아니라 정책문제에서도 누구도 김일성에게 도전할 수 없는 체제, 곧 수령체제가 형성되었다. 수령의 정책에 도전할 수 없다는 것은 후계자의 정책에도 도전할 수 없다는 것을 의미했다. 이로써 후계자 김정일의 폭주가 시작된다.



# III

## 경제전략의 제도화와 2차 변형

1. 병진노선의 제도화와 경제의 구획화(1970~1980년대)
2. 혁명적 경제전략(1994~1996)
3. 선군경제노선(1999~2012)

### 1. 병진노선의 제도화와 경제의 구획화(1970~1980년대)

우리가 II장에서 중점적으로 살펴본 것은 정책의 이데올로기화 과정이었다. 김일성은 당내 소련파·연안파와의 논쟁을 거치면서 중공업 우선주의 노선을 관철하기 위해 자립적 민족경제 건설과 민주기지론을 호명하였고, 그 결과 경제건설의 전략적 목표(사회주의 완전승리)와 전략적 방향(자립적 민족경제), 전략적 노선(중공업 우선주의)이 융합된 하나의 이데올로기체계가 형성되었다. 경제-국방 병진노선은 갑산파 논쟁을 거치면서 민주기지론의 군사적 재호명('당면한 통일 촉진')과 이론적 돌파('높은 속도, 적극적 균형')를 매개로 중공업 우선주의 노선과 하나로 융합되었다. 이로써 북한 경제전략의 모노선이 완성되었다.

하지만 이것이 다가 아니다. 경제-국방 병진노선은 1970년대 들어 중공업 우선주의 노선을 변형, 정확히 말하면 변질시키면서 제도화의 길을 걷기 시작한다. 이는 북한경제의 구획화 과정이자 김정일의 권력승계 과정이었다. 제도화된 병진노선은 탈냉전의 충격과 이로 인해 촉발된 1990년대의 경제전략 논쟁에서 강력한 제도적 관성으로 작용하였다.

고삐풀린 병진노선은 국방비의 급증과 함께 경제적 불균형의 심화를 초래했다. 왜냐하면 군수투자가 강조되면서 중공업 중에서도 군수와 관련된 중공업이 주목받고, 민수와 연결되는 중공업은 상대적으로 덜 주목받았기 때문이다. 이런 외중에 농업과 경공업에 돌려질 자원은 없었다. 농업과 경공업은 오로지 자력갱생, 근검절약의 영역이었다. 더 큰 문제는 군수산업 및 이와 연관된 중공업이 비대해짐에 따라, 마침내 1970년대 들어서는 내각경제와 완전히 분리되어 버렸다는 사실이다. 위 표에서 보듯이, 북한의 예산에서 국방비가 차지하는 비중(재정부담률)은 1967

년부터 폭증하다, 1972년 급감하여 이후 15% 내외 수준을 유지하는 것으로 나타난다. 하지만 여기에는 은닉된 국방비가 포함되어 있지 않다.

첫째, 북한은 1972년 제2경제위원회를 설치하고, 무기의 연구·개발·생산을 전담시켰다. 이 기관은 예산과 조직에서 내각과 완전히 분리되어 당 군수공업부의 통제만 받는데, 예산도 발표하지 않는다. 따라서 1972년부터 발표되는 국방비는 내각의 공식 국방비일 뿐이고, 여기에는 국방비의 큰 부분을 차지하는 무기의 연구·개발·생산비는 포함되어 있지 않다. 둘째, 시점은 특정할 수 없지만, 군대조직 역시 내각이나 제2경제위원회와 별도로 군수물자를 생산·조달하기 위해 군수공장을 운영하기 시작했다. 이 역시 내각의 공식 국방비에는 포함되지 않는다. 이러한 은닉된 국방비까지 포함하면, 북한의 실제 국방비는 1972년 이후에도 예산 대비 최소 30% 수준을 유지했을 것으로 추정되고 있다.<sup>42</sup> 이로써 북한경제의 1차 분단(군사경제와 내각경제의 구획화)이 이루어졌다.

이 글에서는 군사경제를 군수경제(제2경제)와 군대경제를 통칭하는 개념으로 사용한다. 필자로서는 북한의 군수경제와 군대경제의 실태를 파악할 길이 없다. 그래서 이하에서는 정광민 박사의 저서에 서술된 내용을 간략히 요약하기로 한다.<sup>43</sup>

첫째, 제2경제위원회는 산하에 5기계총국(핵무기 개발·생산 담당), 2·4기계총국(미사일 개발·생산 담당)을 포함하여 수백 개의 군수공장파 군수부품 공장을 거느리고 있고, 민수공장에도 군수부품 및 일용품을 생

산하는 라인을 운영하고 있다. 또한 산하에 무역회사(룡악산상사)와 외화은행(창광신용은행)을 거느리고 있다. 관련 종사자는 1990년대 중반 당시 50만 명이 넘었다고 한다. 2000년대 이후 북한의 활발한 핵·미사일 개발을 고려할 때, 군수경제(제2경제)의 규모는 훨씬 커졌을 것이다.

둘째, 인민무력부 등 군 조직 역시 군수물자를 생산·조달하기 위해 직할 군수공장을 거느리고 있다. 또한 군대의 주식 및 부식을 자체로 생산·조달하기 위해 다양한 농목장과 부업경영 단위를 운영하고 있고, 기타 생산 단위와 무역회사를 거느리고 있다. 여기에 종사하는 인구는 군인을 포함하여 1990년대 중반 당시 150만 명에 달했다고 한다.

주지하듯이 1990년대 경제난 이후 군 조직은 김정일의 재가를 받아 각종 대내외 경제활동에 뛰어들면서 북한 시장경제의 핵심 주체로 성장하였다. 이 과정에서 군대경제는 더욱 비대해졌다. 최근 김정은이 비판하고 있는 '특수단위 경제'의 핵심이 바로 군대경제이다. 우리는 김정은이 비판하는 것이 군수경제가 아니라 군대경제, 특히 군대의 시장경제 활동이라는 점을 유의할 필요가 있다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보기로 한다.

내각경제와 군사경제의 1차 분단에 이어 1970년대 말부터는 당경제와 내각경제의 2차 분단, 그리고 군사경제와 당경제의 융합 현상이 발생한다. 이것을 주도한 것이 후계자로 지명된 김정일이었다. 황장엽에 따르면, 내각경제와 군사경제의 분리, 내각경제와 당경제의 분리, 그리고 당경제와 군사경제의 융합은 모두 김정일의 주도 아래 이루어졌다고 한다. 이런 의미에서 당경제와 군사경제는 별도로 존재한다기보다는 하나의

42 양문수, 『북한경제의 구조』, p. 177.

43 정광민, 『북한기근의 정치경제학: 수령경제, 자력갱생, 기근』 (서울: 시대정신, 2005), pp. 66-67. 이 책은 저자의 나고야 대학교 박사학위논문(北朝鮮飢饉の政治經濟學: 首領經濟·自力更生·饑饉, 2005)을 국역한 것이다.

‘수령경제’를 이룬다는 것이다.<sup>44</sup>

당경제의 실패 역시 필자로서는 알기가 어렵다. 그래서 이하에서는 다시 정광민 박사의 서술내용을 간단히 요약하기로 한다.<sup>45</sup> 원래 당경제는 당 조직활동에 필요한 예산을 조달하고 집행하는 활동으로, 중앙당 재정경리부가 담당해오던 것이다. 그런데 김정일이 후계자로 지명된 이후에는 이러한 공식 당경제 외에 당의 경제활동이 비약적으로 성장했다. 2000년대 초반 당시 알려진 비공식 당경제는 다음과 같다.

첫째, 주석궁 재정경리부로 불리는 당 89호실(금수산 5경리부). ‘주석 뽀드’ 및 김정일 일가의 자산관리와 생활조건을 보장하는 기관으로, 60여 개의 공장, 광산, 농목장, 수산기지를 보유하고 있다. 둘째, 당 38호실(대흥총국). 송이버섯 등을 독점하여 주로 대일무역을 통해 자금을 조성하며, 산하에 주요 공장, 농목장, 수산기지, 무역회사를 운영한다. 셋째, 당 39호실(대성총국). 대성무역, 대성은행, 금성은행 등을 보유하고 있고, 마찬가지로 산하에 주요 공장, 농목장, 수산기지, 무역회사를 운영한다. 38호실과 39호실은 한국의 재벌과 같은 거대한 산업·무역·금융 복합체로서, 여기서 운영하는 공장, 농목장은 200여 개에 달하며, 약 50~60만명이 종사하고 있다. 여기서 조성되는 자금은 우상화 사업, 수령 비자금, 대남사업, 전략사업, 기타 특권층 소비재 조달에 사용된다.

북한경제에서 군사경제와 당경제가 차지하는 비중은 알기 어렵다. 다만, 김정일이 1993년 12월 당 중앙위 전원회의에서 내각경제, 군사경제, 당경제의 비중을 기존의 3:4:3에서 5:4:1로 하도록 지시했다는 일본

측 정보가 있다.<sup>46</sup> 그런데 이 지시 이후 김정일은 사망했고, 곧이어 경제난으로 내각경제가 붕괴하는 가운데, 1990년대 중반부터는 선군정치가 시작되었다. 그리고 1990년대 후반부터는 선군경제노선이 추진되었다. 군의 대내외 경제활동이 김정일의 재가를 받아 본격화된 것도 이 시점부터였다. 이러한 점을 고려하면, 최소한 김정은 집권 이전까지는 북한경제에서 군사경제와 당경제가 차지하는 비중은 1970~80년대 수준을 초과했을 가능성이 높다.

## 2. 혁명적 경제전략(1994~1996)

북한에게 사회주의권의 붕괴는 이중적 위기를 의미했다. 첫째, 한소수교(1991), 한중수교(1992)로 배후 동맹국을 상실하는 안보위기였다. 소련과 중국이 한국과 수교함에 따라 제2의 한국전쟁에 대비하기 위해 맺은 북소 동맹조약과 북중 동맹조약은 사실상 의미를 상실하고 말았다. 특히 소련은 조약에 있는 유사시 ‘자동개입 조항’을 삭제하자고 공식적으로 요구하였고, 중국은 ‘자동개입 조항’을 자신에게 유리한 방향으로 해석하였다. 북한에게 연루(entrapment)되지 않겠다는 의도였다.

또한 당시 북한은 소련의 지원 아래 1985년부터 재래식무기 현대화를 추진하고 있었는데, 소련의 군비지원은 1988년 절정에 도달한 후 매년 격감하다 한소수교 후에는 사실상 중단되었다.<sup>47</sup> 따라서 북한으로서

44 황장엽, 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』 (서울: 시대정신, 1999), pp. 15-16.

45 정광민, 『북한기근의 정치경제학』, pp. 62-66.

46 정광민, 위의 책, p. 67.

47 1984년 5월 김정일은 그간 불편했던 소련과의 관계를 개선하고자 23년만에 모스크바를 방문하여 체르넨코 서기장과 정상회담을 가졌다. 여기서 체르넨코는 북한 영공을 통한 정찰권과 나진항 사용권을 얻는 대신, 대규모 재래식 군사원조를 약속하고, 민수용 원자력 발전소 건설을 약속하였다. 이 원자력 발전소가 바로 신포 경수루이다. 이

는 자력갱생 방식으로 내부균형을 추진하는 것, 다시 말하면 1970년대 말부터 추진하던 핵 개발을 본격화하는 것 이외에 다른 대안이 없었다.<sup>48</sup> 하지만 당시 북한의 핵 개발 수준은 초기단계였고, 충분한 핵무기와 투발수단을 갖추어('second strike capability') 군사적 억지력으로 활용하려면 아직은 많은 돈과 시간이 필요한 상황이었다. 더욱이 이미 내연하던 경제위기에 대비하려면 대외관계 개선이 필요했고, 이를 위해서는 핵 포기가 불가피했다. 일종의 딜레마 상황이었다.

둘째, 수입선이 한꺼번에 막히는 경제위기였다. 북한은 자립경제를 추구했지만, 국내에서 생산하지 못하는 물자는 수입에 의존할 수밖에 없었는데, 그 중 가장 중요한 것이 유류와 코크스였다. 유류는 북한 산업연관체계에서 최상층에 위치한 석탄 채광과 철광석 채광에 필수물자였다. 또한 농업 생산과 도로물류에 필수물자이기도 했다. 코크스는 철강 생산에 필수물자였다. 따라서 유류와 코크스를 수입하지 못하면, 석탄 및 철광석 채광량이 급감하여 수직계열화되어 있는 산업연관체계가 일시에 붕괴하고, 산업의 핵심소재인 철강 생산이 급감하고, 농업 생산량이 급감

후 소련이 붕괴하고 러시아가 경수로 건설 약속을 포기하자 북한은 미국을 상대로 경수로 지원을 요구하는데, 결국 1994년 제네바합의에서 미국의 약속을 받아내는데 성공한다. 미국은 소련이 터만 닭아놓은 신포 경수로 자리에서 경수로 공사를 시작했다. 한편, 북한의 소련제 무기도입액을 살펴보면, 1.2억 달러(1984), 3.8억 달러(1985), 4.2억 달러(1986), 4.2억 달러(1987), 10억 달러(1988)로 매년 급증하다, 이후 6억 달러(1989), 2억 달러(1990), 0.9억 달러(1991), 0.1억 달러(1992), 0.05억 달러(1993)로 격감하였다. 오진용, 『김일성시대의 중소와 남북한』, pp. 91-178; U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1983-1993* (July 1999), p. 118, 141.

48 1990년 9월 4일 세바르드나제 소련 외상이 평양을 방문하여 한소수교를 통보하자 김영남 외교부장은 다음과 같이 대응하였다. “소련이 남조선과 외교관계를 맺으면, 조소 동맹조약을 스스로 유명무실한 것으로 만드는 것이다. 그렇게 되면, 우리는 이때까지 동맹관계에 의거했던 ‘일부 무기들’도 자체로 마련하는 대책을 세우지 않을 수 없다.” 김영남이 말한 ‘일부 무기들’이 바로 핵무기이다. 편집국, “조선의 통일에 방해되는 일,” 『민주조선』 1990년 9월 19일 재인용.

하고, 도로물류가 중단될 수 있는 상황이었다.

냉전기 사회주의 무역은 의정무역(국가간 협정에 따른 무역)과 물물교환 방식으로 이루어졌다. 외화는 오직 물물교환 후 서로 가치가 맞물리지 않는 부분을 사후적으로 정산하는 청산결제에만 사용되었다. 따라서 북한이 사회주의 국가들로부터 물자를 수입하는데서 외화는 크게 중요하지 않았다. 그런데 1991~1992년에 걸쳐 소련과 동구 사회주의 국가를 필두로 중국까지 무역에서의 경화(달러) 결제를 요구하고 나왔다.<sup>49</sup> 냉전기 북한이 무기거래 등으로 축적한 달러는 평양축전 개최와 순천비날론공장 투자로 모두 탕진한 상황이었다. 따라서 외화난을 매개로 산업 붕괴와 식량난이 발생할 가능성이 매우 높은 상황이었다.

위기는 논쟁을 촉발했다. 물론 이는 김일성이 논쟁을 부추켰거나 최소한 허용했기 때문에 가능한 일이었다. 기존 연구들에 따르면, 논쟁은 보수주의 노선과 실용주의 노선이 대립하는 양상으로 전개되었고, 초점은 핵 문제와 대외관계 개선, 경제개방 문제였다. 실용주의자들은 사회주의권이 붕괴한 마당에 어느 정도 자본주의권을 향한 개방이 불가피하고, 이를 위해서는 핵 포기도 고려해야 한다는 입장이었다. 반면, 보수주의자들은 개방을 할 경우 한국과 미국이 체제를 파고들어 흡수통일을 기도할 것이므로 개방은 있을 수 없다는 입장이었다. 또한 실용주의자들은 주한미군 핵무기 철수(1991.9)를 핵 포기 정당화의 근거로 삼은 반면, 보수주의자들은 미국의 대남 핵우산을 핵 개발을 포기할 수 없는 이유

49 소련은 1991년 1월부터, 중국은 1992년 12월부터 對사회주의권 무역에서 경화 결제를 공식화했다. 하지만 중국은 1990년대 후반부터 대북거래에서 물물교환을 다시 허용하였다. 물론 이는 공식조치는 아니었다. 아마도 1992년 한중소교 이후 북중관계가 단절됐다 1999년 재개된 것과 관련이 있을 것이다. 2000년대 중반 이후 중국과 북한 간 광물교환은 대부분 물물교환 방식으로 이루어졌다.

로 들었다. 설사 남한 내 전술 핵무기가 철수됐더라도 미국은 본토나 동아시아에 배치된 핵무기로 언제든지 공격할 수 있으므로 핵 포기는 있을 수 없고, 하루 빨리 핵 억지력을 갖추어야 한다는 것이다. 보수주의 노선은 당 이데올로그들과 군산복합체(수령경제)의 입장을 대변하는 반면, 실용주의 노선은 정무원(현 내각), 대외경제위원회 등 경제 부처와 외교부에 포진한 테크노크라트들의 입장이었다.<sup>50</sup>

1991년 12월 24일 당 중앙위 6기 19차 전원회의에서 그간 논쟁을 지켜만 보던 김일성이 마침내 결정을 내린다. 그것은 핵 프로그램을 완전히 포기하지는 않되, 일단 ‘핵 동결’을 통해 실용주의 노선을 검증해볼 필요는 있다는 절충안이었다. 즉 미국이 북미관계를 정상화하고 체제를 보장하고 경제 지원을 해준다면, 그 때 가서 핵 프로그램을 완전히 포기하되, 자신들의 요구에 미국이 성의를 보이지 않으면 핵 개발을 즉각 재개한다는 것이었다. 이것이 김일성 주도로 보수주의 노선과 실용주의 노선 간에 이루어진 이른바 ‘불안정한 타협’이었다,<sup>51</sup> 이후 북한은 <한반도 비핵화 공동선언>(1991.12.31.)에 서명하고, 역사상 최초의 북미 고위급 회담(김용순 노동당 국제비서와 아놀드 캔터 미국 국무부 차관간 회담. 1992.1)을 거친 후 무려 6년간이나 거부하던 IAEA 핵사찰(1992.5)을 받아들인다. 그리고 나진특구 개방과 ‘새로운 무역체계’ 등 일련의 경제개방 조치를 취한다.

50 Alexandre Mansourov, “North Korean Decision-Making Process Regarding the Nuclear Issue,” Nautilus Institute Special Report (May 1994); Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy For Reunification and U.S. Disengagement* (New Jersey: Princeton U.P., 2002), ch 4.

51 Selig Harrison, “The North Korean Nuclear Crisis: From Stalemate to Breakthrough,” *Arms Control Today* (November 1994).

김일성의 결정은 특유의 절충주의적 리더십이 발휘된 결과라고 볼 수 있다. 김일성의 결정에 따라 새롭게 형성된 ‘종적 정책레짐’, ‘종적 정책승리연합’<sup>52</sup>에서는 실용주의 노선이 우위를 점했지만, 결정적 우위라고 보기는 힘들었다. 상황이 바뀌면 다시 뒤집힐 수 있는 잠정적인 성격이 강했다. 하지만 김일성이 살아 있는 한 결정이 뒤집어지기도 힘들었다. 북미관계의 미래는 극히 유동적이고 예측이 어렵지만, ‘위대한 수령’은 예측이 어려운 상황에서도 미래를 과학적으로 통찰하여 정확한 지침을 내놓을 수 있어야 하기 때문이다. 새롭게 형성된 종적 정책레짐은 그러한 ‘과학적 통찰’의 결과여야만 했다. 따라서 김일성이 살아 있는 한 불리한 상황이 전개되더라도 그것은 ‘일시적 난관’으로 치부되어야만 했고, 비록 아슬아슬하기는 하지만 실용주의 노선의 우위가 보수주의 노선의 우위로 역전되기는 어려웠다.

사실 핵 문제에 대한 김일성의 결정은 객관적으로는 지속되기 어려운 것이었다. 미국은 북한이 핵 프로그램을 완전히 포기해야 비핵화 진의를 인정할 수 있다는 입장인 반면, 북한은 미국의 진의가 파악되기 전까지는 핵 프로그램을 완전히 포기할 수 없다는 입장이었던 것이다. 이에 따라 북한은 영변 핵사찰을 수용하면서도 제한하고자 했는데, 이는 필요한 경우 ‘즉각’ 핵 개발을 재개하기 위함이었다. 북한은 IAEA가 과거 핵 활동을 규명하기 위해 꼭 필요하다고 본 시설들을 ‘군사시설’이라는 이유로 접근을 거부했고, 이는 결국 IAEA의 사찰 포기와 철수로 이어졌다.

52 1990년대 초반 북한의 경제정책을 ‘종적 정책승리연합’의 변화로 설명하는 연구로는 다음을 참조. 오병훈, “북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서의 정책변화의 역동성,” 고려대학교 박사학위논문 (1995), 제4장~제6장; 서진영·류길재, “김일성 이후 북한의 대외정책: 초국가적 관계, 국내정치구조, 대외정책 변화의 동학,” 『아세아연구』, 제40호 (1997).

핵 문제는 다시 국제 안보이슈로 대두되었다. 하지만 북한 내부에서 세력관계 변화는 나타나지 않았다.

팀스피리트 훈련 재개 결정 때도 마찬가지였다. 핵사찰이 난관에 봉착한 가운데, 한미 양국은 1993년도 팀스피리트 훈련을 재개하기로 결정하는데(1992.10), 이 결정은 김일성의 격노를 초래했다. 김일성은 1992년 1월에 있는 김용순-캔트 회담 결과를 팀스피리트 훈련의 ‘영구 중단’과 영변 핵사찰을 맞바꾼 거래로 이해하고 있었다. 이는 당시 북한 내 유일한 ‘정치인’이라고 평가받던 김용순이 회담 결과를 그렇게 보고했기 때문이었다. 따라서 팀스피리트 훈련 재개 결정은 ‘불안정한 타협’을 끝장낼 수도 있는 심각한 정치적 문제였다.

하지만 김일성으로서는 스스로 내린 결정을 철회할 수는 없었다. 1992년 12월 열린 당 중앙위 6기 20차 회의에서는 십여명의 장군이 당 중앙위원으로 보선된 가운데, 그간 남북한 총리급 회담을 통해 남북관계 개선을 이끌었던 연형묵 총리가 자강도 당비서로 좌천되고, 북미관계와 북일관계 개선을 담당했던 김용순 국제비서가 대남비서로 보직이 변경되었다. 1992년 10월부터 남북관계가 경색된 점을 고려하면, 대남비서는 국제비서에 비해 상대적으로 한직이었다. 하지만 김일성이 연형묵의 후임으로 선정한 인물은 1984년 합영법을 이끌었던 개방파 강성산이었다. 김용순은 대남비서로 보직이 변경되기는 했지만, 오히려 당 정치국 후보위원으로 승진하였다. 물론 1년 후인 1993년 12월 6기 21차 전원 회의에서는 결국 당 정치국 후보위원에서 탈락하지만 말이다.<sup>53</sup>

1993년 12월 8일 당 중앙위 6기 21차 전원회의는 혁명적 경제전략이

53 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산,” 제4장.

공식적으로 선언된 회의이다. 여기서 김일성은 자립적 민족경제 건설노선과 경제-국방 병진노선의 정당성을 재확인한 후, “변화된 환경과 혁명발전의 요구에 맞게 경제구조를 개조하고, 앞으로 몇 해동안 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 실현하는 방향으로 나가야” 한다고 선언한다. 그러면서 농업, 경공업, 무역 순서로 우선 순위를 부여한 후, 석탄공업, 전력공업, 금속공업, 철도운수 등 이른바 ‘선행부문’(중공업 부문)을 발전시키는 데도 “계속 깊은 관심을 돌려야” 하고, “국방공업을 발전시키는 데도 계속 큰 힘을 넣어야” 한다고 강조한다.<sup>54</sup>

통상 우리는 혁명적 경제전략을 자원배분 우선순위에서의 일대 변화로 해석하곤 한다. 同 회의에서 김일성이 ‘중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전 노선’의 정당성을 언급하면서, 이제는 “이미 마련된” 중공업의 튼튼한 토대에 기초하여 농업·경공업·무역의 3대 제일주의를 관철해야 한다고 언급한 것도 이러한 해석에 힘을 보탠다. 북한 관제학자들 역시 비록 3차 7개년 계획(1987~1993)의 완충기 동안(1994~1996, 김일성이 말한 ‘앞으로 몇 년 동안’)이라는 시한을 설정하기는 했지만, 혁명적 경제전략을 농업, 경공업, 무역 분야에 “국가 투자를 집중”하는 것<sup>55</sup>, “생산수단 생산보다 소비재 생산부문의 발전에 더 큰 힘을 넣는 것”<sup>56</sup>이라고 설명하고 있다. 심지어 한 학자는 “우리 당의 혁명적 경제전략은 중공업 위주의 경제구조를 경공업, 농업 위주의 경제구조로 개조하며, 속도와 투자에서 경공업과 농업에 더 큰 힘을 돌리는” 전략이라는 ‘혁명적’

54 김일성, “당면한 사회주의 경제건설 방향에 대하여,” 『김일성저작집』 제44권 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

55 김인숙, 『민족의 운명과 김정일 령도자』 (평양: 평양출판사, 1995), p. 95.

56 리기성, “위대한 수령 김일성 동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의 경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제전략,” 『경제연구』 1호 (1994), pp. 3-4.

주장을 펼치기도 하였다.<sup>57</sup> 하지만 심각한 경제위기 상황에서 불과 3년으로 설정된 완충기 동안 중공업과 국방공업에 “계속 힘을 넣”으면서 농업, 경공업, 무역에 투자 자원을 집중하여 “경제구조를 개조”하는 것이 실제 가능하다고 생각했을까? 아닐 가능성이 높다. 실제 김일성의 발언을 자세히 뜯어 보면, 투자와 관련해서는 중공업 부문만 언급하고, 농업, 경공업, 무역에 대해서는 아무런 투자 보장대책을 제시하지 않고 있다는 사실을 발견할 수 있다.

첫째, 농업, 경공업, 무역이 가장 강조되기는 했지만, 김일성의 발언 어디에도 중공업이나 군수공업에 투자할 것을 농업, 경공업, 무역 부문으로 전환하라거나 그것을 암시하는 내용은 없다. 농업의 경우, 기존 4대 기술혁명(농촌의 수리화·전기화·기계화·화학화) 방침을 잘 지켜 농사를 실속있게 지음으로써 농업생산을 획기적으로 늘리라는 이야기가 전부이다. 다만, 비료가 부족하면 외국에서 좀 사다주라는 것이 새롭다면 새로운 내용이다. 경공업의 경우 경공업 공장을 정비보강하고 현대화하고, 원료보장을 잘해서 공장을 풀가동하라는 것이 전부이다. 이는 1980년대 중반에 시작된 ‘경공업 혁명’의 연장선상에 있는 것으로 새로운 것이라고 보기는 어렵다. 무역의 경우, 신용을 잘 지키고, 수출품 생산기지를 튼튼히 꾸리고, 수출품의 양을 늘이고 질을 높여야 한다고 강조하고 있는데, 관련한 투자 보장대책은 언급이 없다. 외화벌이 차원에서 의류 임가공을 특별히 강조하고 있는데, 임가공은 외국의 자본과 북한의 노동력을 결합하는 것이지 북한의 신규 투자가 요구되는 것은 아니다.

둘째, 반대로 중공업의 경우, 농업, 경공업, 무역의 후순위로 이야기되고 있지만, 발전능력 신규 조성이나 철도 중량화 등 구체적인 신규 투자가 지시되고 있다. 이는 김일성이 사망 직전에 한 담화(1994.7.6.)에서도 잘 드러나는데, 북한에서 이 담화는 ‘유훈’으로 신성시되고 있다. 여기서 김일성은 혁명적 경제전략을 관철해야 한다면서도, 함경북도, 해주, 사리원에 여러 기의 증유발전소를 건설하여 총 100만kw 내외의 발전능력을 신설할 것을 최우선 과제로 지시한다. 다음 순서로 화학공업과 건재공업(시멘트)을 강조하는데, 이는 경공업, 농업, 건축에 필요한 자재와 비료를 생산하는 부문이기는 하지만, 어디까지나 중공업 부문에 해당한다(‘소비재 생산을 위한 생산수단 생산부문’). 여기서도 보수를 잘하고, 필요한 것은 수입하라는 것 외에 투자 관련 지시는 없다. 다음 순서로 금속공업을 강조하는데, 여기서는 코크스 수입 보장을 지시하였다. 마지막 순서로 선박공업을 강조하는데, 조선업은 무역 확대에 필요한 것이기는 하지만, 역시 중공업 부문에 해당한다.<sup>58</sup>

요컨대 김일성의 유훈 담화는 역설적이게도 혁명적 경제전략의 이름으로, 혹은 혁명적 경제전략을 관철한다는 명분 아래 중공업 부문 투자를 강조하고 있다. 경제위기로 자원 제약이 심각한 상황에서 중공업 투자와 경공업, 농업 투자는 애초 서로 배치될 수밖에 없었고, 여기서 김일성의 선택은 중공업이었던 것이다. 중공업 우선주의 노선은 정책이기 이전에 이미 이데올로기의 문제였고, 신념의 문제였다. 이는 1953~1954년의 상황, 즉 중공업 우선주의 노선(1953년 8월 전원회의)이 소련파와 연안

57 한대성, “인민경제 선행부문과 금속공업 부문에서 혁명적 양상을 일으키는 것은 인민생활을 높이기 위한 중요 담보,” 『경제연구』 2 (1995), p. 10.

58 김일성, “사회주의 경제건설에서 새로운 혁명적 전환을 일으킬데 대하여,” 『김일성저작집』 제44권 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

파의 반대로 중공업과 농업·경공업의 균형성장론으로 변경됐다(1953년 12월 정치위원회 회의)가 불과 1년도 되지 않아 다시 중공업 우선주의 노선으로 회귀해버린(1954년 11월 전원회의) 김일성의 노선 변경과정을 연상시킨다. 김일성은 1954년 12월 정치위원회 회의에서 보여준 유연성을 발휘했지만, 그것은 말 뿐이지 투자 우선순위의 변화로는 전혀 나타나지는 않았다.

셋째, 군수공업의 경우, 투자 축소 반대의사를 분명하게 드러내고 있다. 좀 길더라도 인용하면 다음과 같다. “우리가 지금 있는 군수공장들을 다 경공업공장으로 전환하고 국방건설에 돌리는 자금과 자재를 인민생활을 높이는데 돌린다면 우리 인민은 지금보다 훨씬 더 잘 살 수 있을 것입니다. 그러나 우리가 더 잘 살겠다고 국방공업을 소홀히 하면 제국주의자들에게 먹힐 수 있습니다. 우리는 곤란을 좀 겪고 화려한 옷을 입지 못한다 하더라도 국방공업을 계속 발전시켜야 합니다... 정무원과 해당 부문에서는 국방공업을 발전시키기 위하여 당에서 내세운 방침을 무조건 철저히 관철하여야 하겠습니까.”<sup>59</sup> 중공업 우선주의 노선과 마찬가지로 경제-국방 병진노선 역시 이미 정책의 영역을 넘어 이데올로기와 신념의 영역이었던 것이다.

그렇다면 혁명적 경제전략은 대중을 무마하기 위한 정치적 레토릭에 불과했을까? 김일성의 발언이나 이후 북한의 투자 행보를 보면 그렇다고 이야기할 수밖에 없다. 하지만 필자는 김일성은 애초에 자원배분 우선순위를 조정하겠다는 것보다는 자원배분 우선순위 조정의 외피 아래 실제로는 다른 문제를 겨냥하고 있었을 가능성도 있다고 판단한다. 즉 중

공업 對 농업, 경공업의 투자 비중을 조정하는 것 자체보다는 경제난 속에서 중공업, 농업, 경공업의 붕괴를 막기 위해 투자 재원의 원천을 재조정하려는 의도였을 수 있다는 것이다.

필자는 앞서 혁명적 경제전략이 채택되는 6기 21차 전원회의에서 김일성이 내각경제, 군사경제, 당경제의 비중을 기존의 3:4:3에서 5:4:1로 바꾸도록 지시했다는 정보를 소개한 바 있다.<sup>60</sup> 만일 이 정보가 크게 틀리지 않다면, 그리고 군사경제를 군수경제로 해석한다면, 김일성은 알짜배기 수출원천기지(수출용 농목장, 광산, 기타 경공업 공장)를 보유하고 있는 당경제와 '군대'경제의 큰 부분을 떼내서 정무원(현 내각) 관할로 돌리려고 했다는 의미가 된다. 이 경우, 계획 영역 밖에서 움직이는 현재의 자원과 미래의 자원(무역의 수익, 곧 외화)이 내각 국가계획위원회 관할로 통제되면서 위기에 효율적으로(계획적으로) 대응할 수 있기 때문이다. 물론 그 혜택은 중공업만이 아니라 농업, 경공업에게도 돌아갈 것이다. 김일성이 구체적인 자금 보장책은 이야기하지 않으면서 끊임없이 “필요하면 외국에서 사오라”고 이야기한 것도 이와 관련이 있을 것이다.

또 하나 주목할 것은 군수경제의 경우, 기존 비중을 유지하라고 지시하고 있다는 점이다. 우리는 1970~1980년대 경제-국방 병진노선이 제도화되면서 군수경제, 군대경제, 당경제가 김정일의 권력승계와 맞물려 비대해지고 내각경제와 분리되었다는 점을 살펴보았다. 이 중에서 군수경제의 확대와 구획화는 경제-국방 병진노선의 논리적 귀결인 동시에 김일성 자신의 결정이었다. 하지만 군대경제와 당경제의 비대화와 구획화, 그리고 김정일을 중심으로 재융합하는 현상은 김일성의 목인 아래 김정

59 김일성, “당면한 사회주의 경제건설 방향에 대하여.”

60 정광민, 『북한기근의 정치경제학』, p. 67.



일이 주도한 일이었다. 그렇다면 김일성은 말년에 이 현상을 되돌리려고 했던 것은 아닐까?

요약하면, 김일성은 중공업 우선주의 노선과 경제-국방 병진노선, 그리고 자립적 민족경제 건설론의 정당성을 끝까지 믿고 고수하려고 했던 것으로 보인다. 하지만 김일성 특유의 절충주의를 고려한다면, 일정 기간 자원 배분 우선순위를 다소 조정하는 것을 실제 고려했을 가능성도 배제할 수 없다. II장에 살펴보았듯이, 그것은 '중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전 노선'이 가진 유연성의 일단이기 때문이다. 하지만 진짜 문제는 그것이 아니었다. 중공업이든 농업이든 경공업이든 투자를 하려면 자금과 자재가 필요했는데, 이는 수출로 획득하거나 국내에 이미 존재하는 다른 원천에서 끌어와야 했다. 그런데 돈이 되는 수출기지는 당경제와 군대경제가 장악하고 있었고, 자금과 자원의 큰 부분이 계획영역을 벗어나 김정일 개인의 통제 아래에서 움직이고 있었다. 김일성은 탈냉전의 거대한 충격을 겪고서야 문제를 깨달았고, 말년에 문제를 수정하려고 했던 것이 아닐까? 그리고 그것이 혁명적 경제전략의 '진짜' 문제의식이었던 것은 아닐까?

우리는 뒤에서 김일성이 말년에 가진 문제의식이 30년 후 김정연에 의해 다시 소환되는 것을 보게 될 것이다. 하지만 그 전에 김정연이 집권 당시 맞닥뜨렸던 현실을 짚어볼 필요가 있다. 그것은 혁명적 경제전략에 의해 개선된 현실이 아니라 혁명적 경제전략을 폐기하고 등장한 선군경제노선에 의해 개악된 현실이었다.

### 3. 선군경제노선(1999~2012)

북한에서 혁명적 경제전략이 태동하고 그것이 다시 선군경제노선으로 대체되는 정치적 동학을 이해하기 위해서는 서진영·류길재의 탁월한 연구를 잠깐 살펴볼 필요가 있다. 이들에 따르면, 북한에도 대외적 연계를 추구하는 세력(실용주의 노선)과 단절을 추구하는 세력(보수주의 노선) 간 정책경쟁이 있는데, 누가 수령을 중심으로 하는 '종적 정책승리연합'을 구성하는가는 대외 환경변화에 따른 적응의 필요성 그 자체가 아니라, 그러한 변화에 적응하여 전통노선에서 이탈했을 때도 정치적 안정을 유지할 수 있는가에 달려 있다. 중앙집권적 구조를 가진 정권의 대외 정책은 초국가적 관계가 증대함에 따라 대외 협력적 경향을 나타내지만, 중앙집권화의 정도가 약화되면 초국가적 관계의 증대에도 불구하고 대외 협력적 경향이 약화되거나 오히려 전통적인 보수노선으로 회귀하는 경향이 있다는 것이다.<sup>61</sup> 이 가설은 김일성이 혁명적 경제전략을 채택하는 배경과 김일성 사망 이후 다시 보수주의 노선이 득세하는 배경을 거의 정확하게 설명해준다.

김일성 사망 직후만 하더라도 김정일은 20년간 지속된 권력승계를 바탕으로 정권의 안정성을 자신하고 있었던 것으로 보인다. 이는 김

61 서진영·류길재, "김일성 이후 북한의 대외정책." 서진영·류길재의 이 글은 제2이미지 역전이론을 북한에 적용한 최초의 연구로 평가된다. 제2이미지 역전이론은 외부의 충격이 국내 정치역학을 변경시키고, 그것이 다시 대외정책 변화로 이어지는 과정을 설명하는 모델이다. 제2이미지 역전이론은 거레비치가 만든 모델인데, 거레비치 이전에도 유사한 모델을 사용한 연구자들이 있었다. 프란츠 셔만이 대표적이다. Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* (Ithaca: Cornell University Press, 1986), Franz Schurmann, *The Logic of World Power: An Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics* (New York: Pantheon Books, 1974).

정일이 김일성 사후 석 달만에 발표한 논문 〈사회주의는 과학이다〉(1994.11.1.)에서 잘 드러나는데, 이 논문의 요점은 한마디로 ‘체제의 합리적 변화를 통해 체제를 고수하겠다’는 역설이었다.<sup>62</sup> 이는 크게 보면 혁명적 경제전략의 취지에 부합하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 1995년 하반기부터 북한에서는 이데올로기적 보수주의에 기반한 체제고수 운동이 대대적으로 전개된다. 이 운동은 1995년 여름 북한의 일급 선동가들이 나서 ‘사회주의 배신자,’ ‘제국주의 투항자’를 비난하고 “사상의 붉은기를 높이 들자”고 주장하면서 시작된다.<sup>63</sup> 1996년에는 새해 벽두부터 김정일을 중심으로 한 일심단결, 김정일을 결사옹위하는 ‘총폭탄정신’으로 ‘정치사상진지’를 고수하자는 주장이 제기되고,<sup>64</sup> 그해 봄에는 “겉으로는 수령을 받드는 척 하면서 뒤로는 탄 꿈을 꾸며 장난을 치는 야심가, 음모가들”을 발본색원하자는 주장이 나타난다.<sup>65</sup> 급기야 1997년에는 새해 벽두부터 “온 사회를 붉은기 사상으로 일색화하자”는 구호가 제기되고, 붉은기 사상의 본질이 김정일에 대한 절대적 충성, ‘수령 결사옹위정신’이라고 선언된다.<sup>66</sup>

이는 김일성 사망(1994.7) 이후 불과 1년도 되지 않아 북한 권력층 내부에서 향후 체제의 운영방향을 둘러싸고 상당한 갈등이 나타났다는 것을 의미한다. 물론 당시 김정일은 당과 군대를 모두 장악하고 있었으

로 김정일에 저항하는 권력갈등이 있었을 가능성은 낮지만,<sup>67</sup> 최소한 심각한 정책갈등이 있었던 것은 분명해 보인다. 김근식에 따르면, 붉은기 사상은 당시 당내 갈등에 대한 비판의 무기로 제기된 것이었다.<sup>68</sup> 이태섭에 따르면, 1995년 여름을 기점으로 북한에서는 실용주의 노선에 대한 보수노선의 대대적 반격이 개시되었는데, 그것은 김정일이 직접 조직한 전면적 공세였다고 한다.<sup>69</sup> 말하자면, 1991년 12월 형성된 실용주의노선 우위의 종적 정책승리연합(‘불안정한 타협’)이 1995년 여름을 기점으로 보수주의노선 우위의 종적 정책승리연합으로 뒤바뀐 것이다.

정치적 위기는 대중 수준에서도 발생했다. 김일성 사망 이후 공장 가동률이 20%대로 급감하고 자연재해로 식량난이 겹치면서 주민들이 식량을 찾아 유리걸식하는 가운데 주민 통제와 사상교양의 근간인 기층 당조직들이 기능을 발휘하지 못하는 사태가 발생했다. 김정일이 ‘무정부 상태’로까지 표현한 사회적 해체의 상황이었다.<sup>70</sup> 1996년부터 ‘제3의 행군’이 선포된 데서도 알 수 있듯이, 이것은 1950년대 후반의 반종파투쟁 이후 북한이 처음으로 겪어보는 정치적 위기였다.<sup>71</sup>

62 장달중, “김정일체제와 주체비전,” pp. 249-261.

63 리종태·동태관, “붉은기를 높이 들자,” 『로동신문』 1995년 8월 28일.

64 당보·군보·청년보 신년공동사설, “붉은기를 높이 들고 새해의 진군을 힘차게 다그쳐나가자,” 『로동신문』 1996년 1월 1일.

65 편집국, “야심가 음모가들의 비렬한 본색,” 『로동신문』 1996년 5월 10일.

66 당보·군보·청년보 신년공동사설, “위대한 당의 령도따라 내나라, 내조국을 더욱 부강하게 건설해 나가자,” 『로동신문』 1997년 1월 1일.

67 1995년 초에 발생한 ‘6군단 사건’(함경북도를 방어하는 6군단이 군사 쿠데타를 모의하다 적발했다는 사건. 김영춘이 주도)이나 1997~2000년 사이 발생한 대규모 숙청사건인 ‘심화조 사건’(서북청년단 잔당 등 간첩 색출 소동. 채문덕, 장성택 등이 주도) 등은 김정일에 저항한 사건이라기보다는 김정일이 사회에 공포 분위기를 조성하고 마음에 들지 않는 인물들을 제거하기 위해 조작한 사건이었다.

68 김근식, “북한의 권력승계 과정과 당내 갈등,” 『통일문제연구』 제11권 제2호(1999), p. 72.

69 이태섭, “1990년대 북한의 경제위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구,” 『2001년 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』 제3권(서울: 통일부, 2001).

70 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다: 김일성 종합대학 창립 50돌 기념 연설(1996.12),” 『월간조선』 4월호(1997), pp. 306-317 재인용.

71 북한 역사서에 따르면, ‘고난의 행군’은 3번 있었다고 한다. 첫 번째는 1930년대 후반 김일성 빨치산 부대가 일본군을 피해 100일간 죽기 살기로 달아난 사건이고, 두 번째는 1950년대 후반 ‘8월 종파사건’과 이후 전개된 대규모 숙청사건이고, 마지막이 1990년대 중, 후반의 정치적 불안정과 경제난, 그리고 사회적 동요였다.

위기의 본질은 김일성 사망 이후 발생한 정치적 권위의 위기였다. 이는 김정일이 왜 주체사상의 실용주의적 요소(‘과학으로서의 사회주의’ 혹은 ‘혁명적 경제전략’)에서 갑작스럽게 이데올로기 운동으로 무게중심을 옮겼는가를 설명해준다. 알프레드 마이어가 지적하듯이 체제 형성기 공산주의 엘리트들이 직면하는 가장 절박한 과제는 권력(power)을 빨리 권위(authority)로 전환시켜 정권의 정당성을 확보하는 것, 이른바 ‘권위의 원시축적’(primitive accumulation of authority) 문제이다. 급속한 권위 구축에 대한 집착은 물질적 인센티브를 점진적으로 확대하는 보상의 방법보다는 강제와 조직, 재사회화와 개인 우상화라는 이데올로기적 방법을 채택하게 만든다. 이 과정은 권위의 원시축적이 완료된 후에도 체제의 정상적인 발전을 가로막음으로써 체제 운영에 지속적인 영향을 미치게 된다.<sup>72</sup>

경제 붕괴에 따른 민심 이반, 기층당의 기능 정지에 따른 사회적 해체, 그리고 이를 둘러싸고 전개된 정책갈등의 위기 속에서 김정일은 ‘유훈통치’를 내세워 권위의 재구축 과제를 달성하고자 했다. 김정일이 김일성 사망 직후 1994년 11월에 발표한 <사회주의는 과학이다>는 물질적 인센티브의 점진적 확대를 통해 정권의 정통성을 제고하려는 비전을 담고 있었다. 특히 이 논문과 1995년 6월에 발표된 <사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업의 필수적 요구이다>에서는 김일성에 대한 언급이 거의 발견되지 않는다.<sup>73</sup> 하지만 1995년 10월과 12월에 발표된 <조선노동당

은 위대한 수령 김일성동지의 당이다>, <혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다>에서는 체제의 합리적 변화보다는 도덕적 의리와 신념을 바탕으로 참고 버티라는 붉은기 사상과 자력갱생, ‘고난의 행군’ 정신이 강조되고 있다. 특히 이 논문들에서는 “김정일은 곧 김일성이다”라는 일체화 담론이 유독 강조된다.<sup>74</sup>

유훈통치란 김일성의 절대적 권위를 활용한 김정일 우상화, 급속한 권위 구축 캠페인이었던 것이다. 그러나 유훈통치라는 이데올로기 운동이 북한의 재보수화를 초래한 직접적 원인이 될 수는 없다. 왜냐하면 김일성의 유훈에서 핵심을 차지하는 것이 바로 주체사상의 실용주의 요소를 극대화한 혁명적 경제전략이기 때문이다. 따라서 우리는 북한 재보수화의 원인을 선군정치의 등장에서 찾을 수밖에 없다. 북한에서는 선군정치가 1995년 정초부터 시작되었다고 하는데, 이때부터 ‘군사중시의 혁명사상’, ‘선군후로’, ‘선군혁명명도’ 등의 개념으로 사용되다가 1998년 9월 최고인민회의 10기 1차 회의 개최를 전후해 선군정치라는 개념으로 정착되었다. 선군정치는 “인민군대를 강화하는데 최대의 힘을 넣고 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반 사업을 힘 있게 밀고나가는” 정치방식으로 규정된다.<sup>75</sup>

선군정치의 일차적 목적은 군대의 사상적 변질을 막고 군대를 김정일 체제의 물리적 지지자로 만드는 데 있었다. 이는 김정일이 “여러 나라들에서 총 한방 쏘보지 못하고 사회주의가 무너진 것은 군대를 튼튼히 꾸

72 Alfred Meyer, "Authority in Communist Political Systems," Lewis Edinger ed., *Political Leadership in Industrial Societies* (New York: Wiley, 1967), pp. 84-107.

73 김정일, "사회주의는 과학이다," 『김정일선집』 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 1998); 김정일, "사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업 수행의 필수적 요구이다," 『김정일선집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 2000).

74 김정일, "조선로동당은 위대한 수령 김일성동지의 당이다," 『김정일선집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 2000); 김정일, "혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다," 『김정일선집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 2000).

75 고상진, "위대한 영도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징," 『철학연구』 제1호 (1999), pp. 17-18.

리지 못한 것과 관련되어 있다”고 강조하는 데서도 확인된다.<sup>76</sup> 군대를 튼튼히 꾸리지 못했다는 비판은 군대를 정치, 즉 당으로부터 분리시킴으로써 군대의 반혁명화가 초래되었다는 의미이다. 따라서 선군정치의 핵심은 군대에 대한 당의 통제를 확고히 하는 데 있고, 이런 면에서 선군정치는 군대 ‘중시’의 정치이지, 군대가 당의 역할을 대체하는 군사통치, 군 ‘중심’의 정치는 아닌 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 선군정치는 군의 정치적, 사회적, 경제적 역할 증대를 불가피하게 만든 면이 있다. 경제난으로 기층 당조직이 붕괴한 상황에서<sup>77</sup> 사회 통제의 임무는 ‘혁명적 군인정신’으로 무장한 군조직에게 부여되었다. 공장이 가동을 중단하고 근로자들이 식량을 찾아 유리 걸식하는 상황에서 경제재건의 과제 역시 군조직에게 부여되었다.

권력 무대에서도 군부의 부상은 뚜렷해졌다. 1997년 초 황장엽 망명 직후에 열린 김정일 55회 생일기념행사(2.16), 인민무력부장 최광 장례 위원명단(2.25) 등에서 강성산(정치국원, 총리), 서윤석(정치국원, 평남도당책임비서), 최영림(정치국 후보위원, 부총리), 연형묵(정치국 후보위원, 자강도당 책임비서), 서관희(당 농업담당 비서), 김환(부총리), 김복신(부총리), 김윤혁(부총리), 현준극(당 국제부장) 등이 모조리 사라졌다. 현준극 외에는 모두 경제관료들로, 비료값을 빼돌려 식량난을 초래한 간첩 누명을 쓰고 숙청된(‘심화조 사건’) 서관희를 제외하면 모두 개혁개방에 친화적인 인물로 분류되던 사람들이었다. 현준극의 경우 황장엽이

당 국제비서 시절 국제부장을 역임한 인물이기 때문에 숙청이 불가피했을 것으로 보인다. 북한의 대표적 개방파인 김정우 대외경제협력추진위원장 역시 1997년 12월 숙청되고, 1998년 2월 현직에서 해임됐다. 이에 반해 그간 서열 30위권 밖에 있었던 리을설(호위총국장 겸 원수), 조명록(총정치국장, 차수), 김영춘(총참모장, 차수) 등 군부 인사들이 각각 6, 7, 8위로 호명돼 서열이 급부상하였다.<sup>78</sup> 이들이 다름아닌 선군정치의 주역들이었다.

선군정치가 본격 제기되는 시점부터 북한의 경제정책은 급격히 재보수화된다. 1997년이 되면 북한에서 혁명적 경제전략에 대한 언급은 거의 사라진다. 대신 김정일은 1997년 1월 1일 당 중앙위 책임일군들과 한 담화에서 “군대는 곧 인민이고 국가이며 당”이라며 “경제사업도 군대를 강화시키는 것과 연관시켜 진행”하라는 묘한 주문한다.<sup>79</sup> 1997년 6월 19일 논문에서는 “자본주의적인 ‘서방식’을 허용하지 말아야” 한다면서, “우리는 자립적 민족경제의 위력과 자위적 국방력을 강화하기 위한 투쟁을 계속 힘있게 벌려” 나가야 한다고 강조한다.<sup>80</sup> 1998년 신년공동사설에서는 혁명적 경제전략에 대한 언급이 빠지고, 농업과 더불어 기간산업의 선차적 발전이 강조되고, 경공업은 지방에서 알아서 하라는 정도로만 언급되고, 무역제일주의는 아예 언급도 되지 않는다.<sup>81</sup> 1998년 등

76 김정일, “올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여,” 『김정일선집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 267.

77 ‘고난의 행군’ 당시 아사한 사람들 중 상당수는 공산주의 이데올로기를 끝까지 신봉하면서 자본주의적 생활방식, 즉 시장활동을 거부한 기층당원들이었다.

78 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006),” p. 220.

79 김정일, “올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여,” pp. 267-268.

80 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여,” 『김정일선집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 306-333.

81 당보·군보·청년보 신년공동사설, “위대한 당의 령도따라 새해의 총진군을 다그치자,” 『로동신문』 1998년 1월 1일.

장한 이 노선은 2000년 신년공동사설에서 ‘혁명적 경제정책’<sup>82</sup>으로 명명된다.

1998년 9월 17일 <노동신문>, <근로자> 공동논설은 “인민생활을 높인다고 하면서 중공업을 소홀히 하거나 외화가 있어야 경제문제를 풀 수 있다고 하면서 대외무역에만 치중하는 것은 옳은 해결방도가 될 수 없다. 물론 현실발전의 요구에 맞게 경공업도 발전시키고 대외무역도 확대해 나가야 한다. 그러나 이 모든 사업은 자립적인 중공업을 발전시키는 기초 위에서만 가능하다”면서 경공업제일주의와 무역제일주의를 비판하고 중공업 우선주의 노선의 우위를 재확인하였다. 특히 이 논설은 “우리에게는 이제 와서 새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고, 개방할 것도 없다. 사상에 공백이 없는 것처럼 경제 분야에서도 공백지대가 있을 수 없다”면서 개혁개방 문제를 ‘사상 변질’의 문제로 규정하였다.<sup>83</sup> 경제문제는 곧 이데올로기의 문제라는 것이다.<sup>84</sup>

이러한 기초위에서 김정일은 1999년 1월 1일 당 중앙위 책임일군들과 한 담화에서 이후 선군경제노선으로 명명되는 새로운 경제전략의 골자를 소개한다. “국방공업을 떠나서는 경제강국도 건설할 수 없으며, 군사

가 첫째이고 국방공업이 선차”라는 것이다.<sup>85</sup> 1999년 6월 16일 <로동신문>, <근로자> 공동논설은 한 동안 거의 언급되지 않던 경제-국방 병진노선을 다시 언급하며, 국방을 앞세우는 것은 정세에 따른 전술적 조치가 아니라 영구적인 전략노선이라고 주장한다. 특히 이 논설에서는 ‘경제와 국방의 대립론’을 비판하면서 다음과 같이 주장한다. “한 때 사회주의 배신자들은 국방에 힘을 넣으면 경제가 주저앉고 사회발전이 떠진다고 하면서 나라의 국방력을 체계적으로 약화시켰다. 이것은 군대를 단순히 물질적 부의 소비자로서만 보는 그릇된 관점에 기초한 것이다.”<sup>86</sup>

이로써 선군경제노선의 이론적 기초가 확립되었다. 2003년 3월 21일 <노동신문>은 국방공업이 경제에서 주도적이며 핵심적인 자리를 차지한다며, “국방공업을 우선발전시키고 농업, 경공업을 동시발전시킨다”는 선군시대 경제건설노선, 즉 선군경제노선을 정식화했다.<sup>87</sup> 2004년 북한의 경제잡지 <경제연구>에는 선군경제노선에 대한 이론화 작업이 등장하는데, 이에 따르면, 선군경제노선은 “군사적 목적에 필요한 물질적 수요를 선차적으로 충족시키는 원칙에서 경제를 관리운영”하는 것이며, 따라서 “군수 생산지표를 수행하는데 필요한 생산요소들을 선차적으로 보장하는 것이 생산자원 분배에서 견지해야 할 선군의 원칙”이라는 것이다.<sup>88</sup>

통상 우리는 선군경제노선을 김일성이 죽을 때까지 고수하려고 했던

82 당보·군보·청년보 신년공동사설, “당창건 55돌을 맞는 올해를 천리마대고조의 불길속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』 2000년 1월 1일.

83 편집국, “자립적 민족경제를 끝까지 견지하자,” 『로동신문』 1998년 9월 17일자.

84 1991년 12월 설치된 나진선봉경제특구의 정식 명칭은 ‘나진선봉 자유경제무역지대’였다. 이후 북한은 외자유치에 힘쓰는 한편, 나진·선봉시를 직할시로 승격하고(1995년), 외화 사용 규제를 폐지하고 지대 내 자영업과 국제자유시장을 개설했다(1997년). 하지만 1998년 들어 특구의 명칭이 ‘자유’가 빠진 ‘나진선봉 경제무역지대’로 변경되었고, 각종 규제가 강화되었다. 이후 김정일이 나진선봉특구를 방문하는 2009년 12월까지 10년간 특구 개발은 소강상태에 빠지게 된다. 통일교육원, “나진·선봉 경제특구,” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatclnknow/view.do?id=31771&mid=SM00000536&limit=10&eqViewYn=true&page=6>>, 검색일: 2021.9.17.>.

85 김정일, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 『김정일선집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 2000).

86 편집국, “우리당의 선군정치는 필승불패이다,” 『로동신문』 1999년 6월 16일.

87 편집국, “선군사상은 우리시대 자주위업의 필승불패의 기치이다,” 『로동신문』 2003년 3월 21일.

88 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의경제관리,” 『경제연구』 1호 (2004), pp13-18.

경제-국방 병진노선의 연장선상에 있는 것으로 해석한다. 즉 경제위기 상황에서 핵무기 개발, 투발수단 개발, 재래식전력 현대화 등 군수공업의 수요를 보장하려면 불가피하게 민수경제를 희생할 수밖에 없다는 논리라는 것이다. 선군경제노선이 공식화되는 시점과 '7.1 경제관리 개선 조치'가 공식화되는 시점이 일치하는 것도 이를 뒷받침한다. 즉 국가 투자를 군수공업 및 관련 중공업(이른바 '전략 부문')에 집중하는 대신 나머지 민수경제(이른바 '비전략 부문')는 운영의 자율성, 즉 시장 메커니즘을 허용함으로써 국가 투자 없이 자력갱생할 수 있는 공간을 열어주고, 나아가 시장 메커니즘 도입으로 늘어난 비전략 부문의 잉여를 조세 등의 방법으로 전략 부문으로 이전하려는 의도였다는 것이다.<sup>89</sup>

이렇게 보면, 선군경제노선은 경제위기 상황에서도 기어이 경제-국방 병진노선을 지키려는 노력이고, 이를 위해 김일성이 가졌던 정책적 유연성(제한적 개혁)을 최대한 발휘한 조치로 해석된다. 과연 그럴까? 물론 필자는 이러한 해석이 모두 틀렸다고 주장하는 것은 아니다. 필자 역시 오랫동안 이러한 해석을 주장해왔다. 그런데 이 경우 한 가지 의문점이 제기된다. 즉 자원배분 우선순위 문제에서 혁명적 경제전략과 선군경제노선의 차이가 무엇인가 하는 점이다. 선군경제노선은 혁명적 경제전략을 대체한 전략인데, 앞서 살펴보았듯이 혁명적 경제전략 역시 중공업 우선주의 노선과 경제-국방 병진노선의 연장선상에 있기 때문이다. 그렇다면 왜 혁명적 경제전략을 폐기하고 새로운 노선을 내놓았던 것일까?

89 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 2008), pp. 183~186; 임수호, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016).

축적전략의 관점에서 보면, 경제-국방 병진노선과 선군경제노선의 차이점은 투자 우선순위가 아닌 투자 재원의 원천문제에 있다고 할 수 있다. 즉 경제-국방 병진노선은 원래 1960년대까지는 계획경제(내각경제) 내부에서 재원을 끌어다가 군수공업에 투자하는 방식으로 추진되다가 1970년대 들어서는 계획경제가 군수 부문(제2경제)과 민수 부문(내각경제, 제1경제)으로 구획화되고, 서로가 서로를 침범하지 않는 방식으로 제도화되었다. 하지만 선군경제노선은 제1경제를 계획 메커니즘이 지배하는 영역(주로 중공업 부문과 중앙 단위 기업)과 시장 메커니즘이 지배하는 영역(주로 지방 경공업 부문)으로 구분하고, 후자에서 발생하는 잉여를 제1경제의 계획 영역과 제2경제로 흡수하려는 구상으로 볼 수 있다.

하지만 이러한 해석 역시 충분하지 않다. 선군경제노선은 수령의 유훈인 혁명적 경제전략을 폐기하고 등장한 것이다. 우리는 앞서 혁명적 경제전략의 진정한 주제가 자원배분 우선순위 문제가 아니라, 투자 자원의 원천을 재분배하는 문제라는 점을 살펴보았다. 즉 김일성은 말년에 비공식 당경제와 '군대' 경제의 상당부분을 내각경제의 관할로 이전하라고 지시하고 7개월만에 사망하였다. 그렇다면 선군경제노선의 진정한 주제는 중공업 우선주의 노선이나 경제-국방 병진노선을 지키는 것이 아니라, 비공식 당경제와 '군대' 경제의 이권을 지키려는 데 있었던 것은 아닐까?

이러한 의구심과 관련하여, 우리는 '7.1 조치'의 진정한 수혜자가 누구인가를 다시 한번 생각해볼 필요가 있다. 북한의 공식 담론에서, 7.1 조치는 기업과 일반 주민, 그리고 농민의 시장 활동을 제한적이거나 허용하는 조치로 설명된다. 특히 무역회사에게는 국내 시장을 겨냥해 물품을 수입할 수 있도록 하는 등 무역권한이 대폭 확대되었다. 그런데 7.1 조

치를 계기로 그간 중구난방식으로 전개되던 시장활동이 빠른 속도로 수직계열화된 점에 주목할 필요가 있다. 그 정점에는 비공식 당경제와 군대경제, 즉 우리가 수령경제, 특권경제로 부르는 경제, 혹은 김정은이 ‘특수단위 경제’라고 부르는 경제가 있다.

물론 이들은 이미 1970~1980년대에 국내 생산활동과 무역활동에 뛰어들어 상당한 부를 축적할 수 있었다. 하지만 김일성 시대만 하더라도 이들의 활동은 자신에게 허용된 범위에 국한될 뿐, 내각경제를 침범하지는 못했다. 그러다 김일성 사망 이후 ‘아래로부터의 시장화’가 활성화되면서 특권경제의 내각경제 침범이 시작되었다. 그리고 그것을 공식화한 것이 바로 7.1 조치였다. 왜냐하면 7.1 조치를 계기로 시장 메커니즘이 내각경제 내부로 도입되었는데, 이들은 이미 시장 메커니즘을 장악할 자원과 권력을 갖고 있었기 때문이다. 이들은 김정일에게 갖은 명목으로 제안서를 올려서 기존에 내각 관할에 있던 주요 수출원천기지(광물, 수산물 등)를 빼앗아 자신의 것으로 만들었다. 개인들이 가지고 있던 수출원천기지들도 규모의 경제에 밀려 자연스럽게 이들에게 흡수되었다. 말이 시장경제이지 사실은 김정일의 방조 아래 권력이 작동하는 경제였던 것이다. 특히 이들은 무역 권한이 확대된 공간을 활용하여 무역 흐름의 최상층부를 장악함으로써 ‘특권경제→돈주→도매상→소매상’으로 이어지는 시장의 수직계열화를 완성하였다. 보통 우리가 ‘돈주’로 부르는 사람들은 사실은 권력 엘리트와 특권경제의 자금을 운용하는 대리인일 뿐이다.

우리는 앞서 1999년 6월 16일 <노동신문>, <근로자> 공동논설이 “군대를 단순히 물질적 부의 소비자로서만 보는 그릇된 관점”을 비판하고 있는 것을 살펴보았다.<sup>90</sup> 여기서 물질적 부의 소비자만이 아닌 창조자로서의 ‘군대’가 강조되는 부분에 주목할 필요가 있다. 군수공업은 소비자로서의 군대의 수요를 충족하는 부문이다. 그렇다면 ‘군대’가 창조하는 물질적 부는 무엇이란 말인가? 그것이 바로 특권경제였다.

특권경제를 키운 것은 후계자 김정일이었다. 하지만 국가의 공식 지도자가 된 이후에는 김정일 역시 김일성이 느꼈던 문제의식을 가지게 됐을 가능성이 높다. 왜냐하면 이제는 특권경제만이 아니라 공식경제도 자신의 소관이기 때문이다. 경제난을 해결하고 대중의 지지를 확보하기 위해서라도 비대해진 특권경제를 통제할 필요성을 느꼈을 것이다. 2003년 9월 김정일은 박봉주를 ‘경제사령부’인 내각 총리로 발탁한다. 과감한 개혁을 추진하라는 주문이었다. 박봉주는 7.1 조치로 만들어진 경제구조가 “계획구조와 시장 아닌 시장구조가 어리숙하게 엉킨, 경제학적으로 설명할 수 없는 구조”라고 비판하고, 과감한 시장화 개혁을 시도한다. 박봉주의 개혁은 가족영농제(포전담당제), 현물지표 대폭 축소와 기업의 자율성 대폭 확대, 쌀 등 전략물자를 제외한 상품에 대한 자유가격제, 중앙은행과 상업은행의 분리 등 급진적 개혁조치를 포함하고 있었다. 이것은 약 10년 후 김정은이 도입한 ‘우리식 사회주의 경제관리방법’과 크게 차이가 없는 것이었다.

하지만 2004년 1월에 착수되어 2005년 하반기까지 추진된 박봉주의 급진개혁은 실험적 단계에서 중단되고 만다. 2005년 7월 김정일은 7.1

90 편집국, “우리당의 선군정치는 필승불패이다.”

조치 입안자 중 한 사람인 박남기(2009년 말 화폐개혁 입안자)에게 개혁 조정작업을 지시하고, 7월에는 당 계획재정부(부장 박남기)를 신설해 박봉주 내각을 견제하게 했다. 2006년 봄에는 박봉주의 경제간부 인사권이 회수되었고, 6월에는 40일간 직무가 정지되었다. 마침내 2006년 10월 김정일은 “최근 몇 해 동안 경제사업이 당의 의도대로 잘되지 않았다. 내각 일꾼들의 그릇된 사상관점과 일본새(사업태도)에 대해 단단히 문제를 세워야 한다”며 박봉주 노선을 ‘그릇된 사상’으로 규정하기에 이른다. 이후 박봉주는 아무런 권한 없이 자리만 지키고 있다가 2007년 4월 총리직에서 해임되어 순천비날론연합기업소 지배인으로 좌천되었다.<sup>91</sup>

한기범은 박봉주의 실험이 좌절된 것을 보수파의 반격으로 해석한다.<sup>92</sup> 즉 김정일이 처음에는 박봉주를 발탁하여 실용주의적 종적 정책레짐을 형성했다가, 몇 년 후에는 보수파의 손을 들어주어 보수주의적 종적 정책레짐을 형성한 것이다. 주지하듯이 이후 북한은 종합시장 등 시장활동을 제한하는 조치를 취한다. 그렇다면 김정일은 왜 개혁을 후퇴시키는 조치를 취했을까?

물론 김정일은 이데올로기의 문제, 예컨대 시장화가 확대되어 사회주의가 변질될 것을 우려한 것으로 보인다. 이것이 보수파들이 박봉주를 비판하면서 말년의 김정일을 설득한 논점이었을 것이다. 하지만 보수파의 진짜 속셈은 사회주의 체제 고수라는 이데올로기적 문제 제기라기 보다는 자신들의 이익, 즉 특권경제를 방어하는 데 있었을 가능성도 있

다. 특권경제의 입장에서 보면, 박봉주의 개혁은 두 가지 문제를 낳을 소지가 있었다. 첫째, 내각의 권한이 확대되면 내각경제로 침입한 자신들의 이익 영역이 축소될 수 있다. 최근 김정일이 ‘특수단위 경제’를 비판하면서 내각책임제를 강조하고 있는 것도 이런 맥락이다. 둘째, 특권경제는 ‘어중간한 시장화’에서 최대의 이익을 누릴 수 있다는 점이다. 철저한 시장개혁은 시장의 제도화를 의미하는데, 이는 특권경제의 작동원리, 즉 권력의 개입을 제어하기 때문이다. 이들은 초기 개혁의 지지자들이지만(박남기는 7.1 조치의 입안자였다.), 개혁이 진정한 국면으로 진입하는 것은 바라지 않는다. 이들은 어디까지나 ‘지체되고 부분적인 개혁(partial reform)의 지대 추구자들’인 것이다.<sup>93</sup>

우리는 박봉주 실각 이후 북한에서 反개혁 역류가 발생한 사실을 잘 알고 있다. 그리고 그 정점에서 2009년 11월 30일 ‘화폐개혁’이 단행되었다. 우리는 보통 화폐개혁이 시장 폐지를 염두에 둔 것으로 해석하곤 한다. 하지만 김정일은 시장을 폐지하고자 했다고보다는 시장의 제도화를 저지하여 ‘지체되고 부분적인 개혁’ 상황을 장기간 유지하고자 했던 것으로 보인다.<sup>94</sup> 시장의 제도화나 시장의 폐지로 가장 큰 피해를 보는 것은 특권경제였다. 하지만 특권경제를 키운 장본인이 김정일이고, 그것은 정권의 지지자여야 할 당과 군부 엘리트들의 이익의 영역이었다. 말년에 접어든 김정일로서는 후계자의 지지기반을 허무는 결정을 할 수 없었고, 결국은 타협을 선택할 수밖에 없었을 것이다. 우리는 2008년 6월 김정

91 이상 박봉주의 급진개혁에 대해서는 다음에서 재인용. 임수호, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망』, pp. 36-37.

92 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-09),” 경남대학교 박사학위논문 (2010), pp. 164-199.

93 Joel Hellman, “Winners Take All: the Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions,” *World Politics*, Vol. 50, No. 2 (January 1998), pp. 203-204.

94 이 점에 대해서는 다음을 참조. 임수호, “화폐개혁 이후 북한의 대내경제전략,” 『KDI 북한경제리뷰』 3월호 (2010).



일의 글에서 이 사실을 여실히 확인할 수 있다. 김정일의 입장에서 보면 박봉주의 급진적 개혁도, 박남기의 급진적 反개혁(화폐개혁)도 용납하기 어려운 것이었다. 김정일에게 발탁된 그 순간부터 박봉주(실각)와 박남기(총살)의 비극은 이미 예고된 것일지도 모른다.

“시장에 대한 인식을 바로 가져야 합니다. 시장은 경제분야에서 나타나는 비사회주의적 현상, 자본주의적 요소의 본거지이며 온상입니다. 시장에 대하여 아무런 국가적 대책도 세우지 않고 그대로 내버려 두거나 시장을 더욱 조장하고 그 영역을 확대하는 방향으로 나간다면 불필코 나라의 경제가 시장경제로 넘어가게 됩니다. 그러나 현실적 조건에 따라 국가적 통제 밑에 시장을 일정하게 이용하는 것이 곧 시장경제로 가는 것은 아닙니다. 시장과 시장경제는 같은 개념이 아닙니다. 문제는 시장을 어떻게 보고 대하며, 그것을 어떤 원칙과 방향에서 어떻게 이용하는가 하는 데 있습니다.”<sup>95</sup>

95 김정일, “경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬 데 대하여,”(2008.6.18.). 원문은 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” pp. 209-210 재인용.

## IV

## 김정은 시대 경제전략의 재해석

1. 경제-핵 병진노선(2013~2017)과  
경제총력집중노선(2018~2019)
2. 우리식 사회주의 경제관리방법(2013~현재)
3. 정면돌파전과 재집권화(2020~현재)

## 1. 경제-핵 병진노선(2013~2017)과 경제총력집중노선(2018~2019)

북한은 김정은 정권 집권 이래 몇 차례 ‘사회주의 경제건설의 전략적 노선’을 바꾸었다. 2013년 3월에는 경제-핵 병진노선을 채택했고, 5년 후인 2018년 4월에는 그것을 ‘결속’하고 경제총력집중노선을 채택했다. 하지만 2019년 12월 ‘정면돌파전’이 선포된 다음부터는 누구도 경제총력집중노선을 언급하지 않고 있다. 특히 김정은은 2021년 1월 조선노동당 8차 대회에서 경제총력집중노선은 언급하지 않은 채, “국방공업을 비약적으로 강화발전시키자”며 군수투자를 특별히 강조했다.<sup>96</sup> 이에 따라 북한이 경제총력집중노선을 폐기하고 경제-핵 병진노선이나 심지어 김정일 시대의 선군경제노선으로 회귀한 것 아니냐는 의혹이 제기되고 있다. 과연 북한은 경제총력집중노선을 폐기한 것일까? 만일 폐기했다면 새로운 노선은 무엇일까? 만일 폐기하지 않았다면 군수투자 강조는 무엇을 의미하는 것일까?

두 가지 해석이 제시되고 있다. 첫째, 경제총력집중노선이 폐기됐다고 보다는 추상화됐다는 해석이다. 경제총력집중노선은 ‘전략적 노선’이므로 아직은 폐기 여부를 논의할 단계는 아니라는 것이다. 다만 북미 핵협상 교착 등 대외관계가 재경색됨에 따라 안보 수요가 증가했고, 이에 따라 일시적으로 군수투자가 강조되고 있다는 해석이다. 즉 ‘전략적으로는’ 경제총력집중노선이 유지되고 있으나 ‘전술적으로’ 병진노선이 활

96 편집국, “조선로동당 제 8 차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.

용되고 있다는 것이다.<sup>97</sup> 이러한 해석은 일면 타당성이 있다. 현재 북한은 대북제재와 코로나19 사태 등으로 경제난이 가중되고 있는데, 이 상황에서 경제총력집중노선을 부각하면 김정은의 권위가 손상될 공산이 크기 때문이다. 이에 따라 경제총력집중노선은 언급하지 않은 채(‘추상화’), 자신있는 군수공업 부문을 강조하면서 정면돌파전과 같은 정치적 레토릭을 부각시키고 있을 가능성이 있다.

둘째, 경제-핵 병진노선은 ‘항구적 노선’이므로 폐기될 수도 폐기된 적도 없다는 해석이다. 즉 경제-핵 병진노선은 다양한 국면별 하위노선을 거느릴 수 있는 일종의 모노선으로서, 핵개발 올인 정책(2013~2017), 경제총력집중노선(2018~2019), 그리고 정면돌파전(2020~현재)의 하위노선을 거쳐오고 있다는 것이다.<sup>98</sup> 이는 이후 정세가 바뀌면 새로운 하위노선이 등장할 것이라는 예측이기도 하다. 이 해석 역시 일면 타당성이 있다. 주지하듯이 2018년 4월 당 중앙위 7기 3차 전원회의에서 북한은 경제총력집중노선을 새로운 전략적 노선으로 채택하면서, 경제-핵 병진노선을 폐기하거나 종료한다고 한 것이 아니라 ‘승리적으로 결속’한다고 했다. 북한에서 ‘결속’이라는 단어는 finish(폐기·종료)의 의미로 사용될 때도 있고, conclude(결론)의 의미로 사용될 때도 있다.<sup>99</sup> 만일 결속을 conclude로 해석한다면, 북한은 경제-핵 병진노선을 폐기한 것이 아니라, 그간 핵개발 올인 정책의 성과(‘국가 핵무력 완성’)에 기초해서 본격적 경제성장을 다음 단계 목표로 설정하고, 그 수단으로 경제총

97 임수호·이기동, “안보·경제 딜레마와 북한경제의 ‘새로운 길’,” 국가안보전략연구원, 『INSS 전략보고』 통권 83호 (2020); 이상숙, “북한 제8차 당대회 주요 내용 평가와 대외관계 전망,” 『주요 국제문제 분석』 1호 (2021).

98 이대근, “길을 찾는 김정은,” 동국대학교 북한학연구소 신년공동포럼 (서울, 동국대학교, 2021년 1월 13일).

99 국가정보원, 『북한 용어 영문 표기집: 英朝·朝英 辭典』 (서울: 국가정보원, 1999), p. 225.

력집중노선을 채택했다는 해석이 가능하다.

원래 필자는 첫 번째 해석을 지지하는 입장이었다. 그런데 이 해석에는 한 가지 큰 문제가 있다. 경제총력집중노선은 경제문제 해결에 총력을 기울인다는 의미가 아니라, 국가의 투자 우선순위(자원배분 우선순위)를 군수경제 중심에서 민수경제 중심으로 바꾼다, 혹은 최소한 자원배분 우선순위를 변경함으로써 군수 중심 투자구조가 가져온 불균형을 해소한다는 의미이다.<sup>100</sup> 그런데 북한이 2018년 4월 이후 투자 구조를 바꿨다는 증거는 어디에도 없다. 군수경제를 담당하는 제2경제위원회는 여전히 건재하고, 기껏해야 군수공장 일부 라인에서 농기계 같은 민수품을 생산한 것이 전부이다. 심지어 올해 초 <노동신문>은 2017년의 국가 핵무력 완성만이 아니라, “이후의 계속되는 핵무력 발전도 병진노선의 승리”라고 주장한 바 있다.<sup>101</sup> 그렇다면 최근 들어 군수투자가 다시 강조되고 있다기보다는 애초에 경제-핵 병진노선 자체가 폐기되지 않았던 것은 아닐까? 혹시 경제총력집중노선은 자원배분 우선순위 문제가 아닌 다른 문제를 겨냥한 ‘의제적 문제설정’이었던 것은 아닐까?<sup>102</sup>

이러한 의구심은 두 번째 해석을 지지하는 것처럼 보인다. 하지만 두

100 일부에서는 김정은이 8차 당대회 결론 연설에서 “사회주의 경제건설은 오늘 우리가 총력을 집중해야 할 가장 중요한 혁명과업”이라고 말한 것을 근거로 경제총력집중노선이 지속되고 있다고 주장한다. 하지만 김정은은 경제-국방 병진노선이 절정으로 치달고 있던 2016년 7차 당대회 사업총화 보고에서도 “경제강국 건설은 현시기 우리 당과 국가가 총력을 집중하여야 할 기본전선”이라며 거의 같은 표현을 쓴 바 있다. 즉 김정은이 8차 당대회나 7차 당대회에서 한 말은 자원배분 우선순위에 대한 것이 아니라 경제문제의 중요성을 강조하기 위한 일반론적 표현일 뿐이다. 편집국, “조선로동당 제 8 차대회에서 한 결론.” 『로동신문』, 2021년 1월 13일; 편집국, “김정은동지께서 조선로동당 제7차대회에서 하신 중앙위원회 사업총화보고,” 『조선중앙통신』, 2016년 6월 20일.

101 편집국, “지난 총결기간 이룩된 성과의 근본요인,” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.

102 이 글에서 말하는 ‘의제적 문제설정’은 대외관계를 염두에 둔 레토릭과 같은 것이 아니라 진지한 경제적 문제를 의미한다.

번째 해석도 결정적인 문제가 있다. 북한이 이번 8차 당대회에서 당규약을 개정하면서 경제-핵 병진노선을 삭제한 것이 확인되었기 때문이다.<sup>103</sup> 물론 경제총력집중노선이나 다른 어떤 '전략적 노선'이 그 자리를 대신하지도 않았다. 이는 경제-핵 병진노선만이 아니라 경제총력집중노선도 폐기됐을 가능성을 강력히 시사한다. 최근 강조되고 있는 '정면돌파전'이나 '자력갱생'은 레토릭이지 국가 투자의 우선순위에 대한 정책이 아니다. 투자 우선순위와 관련하여 '쌍기둥'(금속공업과 화학공업)이 유독 강조되고 있지만, 이는 경제 부문 전체를 포괄하는 거시적 노선이 아니다. 그렇다면 현재 북한 당국은 경제문제에서 그 어떤 전략적 지침도 없이 단기적 필요에 반응하며 이리저리 휩쓸리는대로 움직이고 있는 것일까? 하지만 이는 북한처럼 고도로 조직화된 수령제 국가에서는 있을 수 없는 일이다. 북한에서 최고지도자는 언제나 어떤 상황에서도 전략적 지침을 갖고 있어야 하고, 그것이 그의 존재 이유이기 때문이다.

그렇다면 현재 북한 당국이 갖고 있는 '경제건설의 전략적 노선'은 무엇일까? 김정은 시대 들어 명멸한 노선들과 달리 오늘날 자주 거론되지는 않지만 폐기됐다고도 보기 어려운 오래된 노선들이 있다. '중공업 우선발전, 경공업 동시발전 노선,' 경제-국방 병진노선, 그리고 선군경제 노선이 그것이다. 앞서 살펴보았듯이, 앞의 두 노선은 북한의 체제 형성에 만들어진 것들인데, 탈냉전 이후 공식 담론에서 잘 나타나지 않지만 결속되거나 폐기되거나 대체됐다고 선언된 적도 없다. 선군경제노선은 1990년대 말에 만들어져서 경제-핵 병진노선이 등장하기 전까지 지속되다가 경제-핵 병진노선이 선포된 이후에는 더 이상 언급되지 않고

있다. 하지만 이 노선도 결속되거나 폐기되거나 대체됐다고 선언된 적이 없다.

그렇다면 우리는 '오래된 노선들'과 '새로운 노선들'의 관계에 대해 몇 가지 가능성을 생각해볼 수 있다. 첫째, 오래된 노선들은 사실상 폐기됐고, 새로운 노선들로 대체됐을 가능성이 있다. 이는 북한의 전략노선 변화 과정을 폐기와 대체의 단선적 과정으로 보는 것인데, 이런 관점에서 보면 아직 선포되지는 않았지만 북한은 경제문제와 관련하여 새로운 전략노선을 가지고 있다고 봐야 한다. 물론 그것은 정면돌파전이나 자력갱생과 같은 레토릭이 아닌 축적전략과 관련된 구체적 노선이어야 한다. 둘째, 오래된 노선들은 폐기됐다기보다는 새로운 노선들로 전면적으로 계승되어 발전적으로 해소됐다. 즉 새로운 노선들은 오래된 노선들의 현재형 버전이다. 이런 관점에서 보면, 북한은 조만간 오래된 노선을 적용한 새로운 노선을 발표할 것이다. 다만, 첫 번째 가설의 경우에 비해 전략노선 부재에 따르는 정치적 부담이 상대적으로 작을 수 있다. 셋째, 오래된 노선들은 '추상화' 됐을 뿐, 즉 더이상 자주 언급되지 않을 뿐, 여전히 작동하고 있다. 이 경우 현재와 같은 경제위기 속에서 새로운 전략노선을 발표해야 하는 부담은 크게 감소한다.

필자의 판단으로는 첫 번째 가설은 가능성이 전혀 없다. 왜냐하면 오래된 노선들, 특히 '중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전 노선'과 경제-국방 병진노선이 형성되는 과정은 다름 아닌 수령체제가 형성되는 과정이고 이미 이데올로기화한 정책이기 때문이다. 우리는 앞서 II장에서 이를 자세히 살펴보았다. 따라서 후대 지도자가 이 두 노선을 폐기하는 것은 자신의 정치적 정당성을 스스로 허무는 것과 다를 바 없다. 북한에서 리더십 교체는 선대로부터의 단절이 아니라 철저한 계승의 과정이기 때

103 조선노동당, 『조선로동당 규약 전문』 (2021).

문이다. 김일성과 김정일은 여전히 “우리와 함께 살아계신다.”

이런 의미에서 선군경제노선은 앞의 두 노선보다는 정치적 속박으로부터 상대적으로 자유로울 수 있다. 물론 선군경제노선 역시 김일성 사후 김정일 체제가 형성되는 과정의 산물이었다. 하지만 선군경제노선은 경제-국방 병진노선의 변형이고, 경제-국방 병진노선의 성립을 주도한 것은 김정일이었다. 따라서 후대는 선군경제노선이 아닌 경제-국방 병진노선을 바로 계승함으로써 선군경제노선의 직접적 폐기가 초래할 수 있는 정치적 문제를 우회할 수 있다. 실제 김정은은 경제-핵 병진노선을 채택하면서 선군경제노선을 직접 언급하지 않고 경제-핵 병진노선은 선군경제노선이 아닌 경제-국방 병진노선의 계승이라고 선언하였다. 이는 선군 체제에서 당중심 체제로의 전환을 부드럽게 하기 위한 정치적 장치였을 가능성이 높다.<sup>104</sup>

따라서 남는 것은 나머지 두 개의 가설이다. 그런데 두 번째 가설과 세 번째는 서로 모순되는 면이 있다. 즉 만일 새로운 노선이 오래된 노선을 전면적으로 계승한 것이라면(두 번째 가설), 왜 오래된 노선이 비록 자주는 아니지만 계속 호명되고 있는가 하는 점이다. 반대로 오래된 노선이 여전히 작동하고 있는 것이라면(세 번째 가설), 왜 새로운 노선이 계속 만들어지고 있는가 하는 점이다. 하지만 필자는 이 두 가지 가설이 서로 배치되지 않는다고 본다. 오히려 이 두 가지 가설이 서로 매우 밀접하게 연관되어 있고, 이렇게 볼 때만 북한 경제전략의 실체를 제대로 이

해할 수 있다고 판단한다. 즉 새로운 노선은 오래된 노선들, 특히 중공업 우선주의 노선과 경제-국방 병진노선이 답하고자 했던 문제인 자원배분 우선순위가 아니라, 다른 문제에 초점을 둔 것이다. 다시 말하면, 탈냉전 이후 명멸한 새로운 전략노선들도 자원배분 우선순위 정책의 ‘외피’를 쓰고 있기는 하지만, 실제 초점은 투자 재원 원천의 재조정에 있었다. 우리는 이 점에 대해 혁명적 경제전략의 등장과 좌절, 선군경제노선을 검토하는 과정에서 자세히 살펴보았다.

그렇다면 김정은 정권이 경제-핵 병진노선과 경제총력집중노선의 이름 아래 추진하고자 했던 투자 재원 원천의 재조정 문제는 구체적으로 무엇일까? 우리는 이에 대해 2절에서 살펴볼 것이다. 하지만 그 전에 미래 축적전략과 관련하여 한 가지 간단한 논의를 해보기로 한다.

이번 8차 당대회에서 개정된 노동당 규약은 경제부문과 군수부문을 쪼개서 서술하고 있다. 기존 당규약에서 “조선로동당은 경제건설과 핵무력 건설의 병진노선을 틀어쥐고 과학기술발전을 확고히 앞세우면서 나라의 방위력을 철벽으로 다지고 사회주의 경제강국, 문명국 건설을 다그쳐 나간다”고 서술했던 부분이 “조선로동당은 자력갱생의 기치밑에 경제건설을 다그치고 사회주의의 물질기술적 토대를 튼튼히 다지며 사회주의 문화를 전면적으로 발전시키고 사회주의 완전승리를 앞당기기 위하여 투쟁한다”와 “조선로동당은 공화국 무력을 정치사상적으로 군사기술적으로 부단히 강화하고 자립적 국방공업을 발전시켜 나라의 방위력을 끊임 없이 다져나간다”는 부분으로 구분되어 서술되고 있다. 즉 과거에는 경제-핵 병진노선을 통해 경제 발전과 군사력 발전을 동시에 추구하는 것으로 보았다면, 이제는 경제 발전과 군사력 발전을 모두 규정하는 어떤

104 김정은의 발언은 다음과 같다. “경제건설과 핵무력건설을 병진시킬 데 대한 전략적 로선은 위대한 수령님께서 제시하시고 위대한 장군님께서 철저히 구현하여 오신 경제와 국방 병진노선의 계승이며 심화발전입니다.” 편집국, “김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의(2013.3.31.)에서 하신 보고, 『로동신문』, 2013년 4월 2일.

가이드라인을 제시하지 않고 있는 것이다.<sup>105</sup>

이에 대해서는 두 가지 해석이 가능할 것으로 보인다. 첫째, 경제-핵 병진노선을 경제-국방 병진노선에 대한 개혁적 해석으로 본다면, 즉 1967년부터 폭주하여 1970~1980년대에 제도화되고, 선군경제노선을 통해 극단에 도달한 군수경제 우위론을 1960년대 초반의 원형 상태로 근접시키려는 노력으로 해석한다면, 새로운 당규약 조항은 경제-핵 병진노선에서 추구했던 군수경제에 대한 제약을 풀어버린 반개혁노선으로 해석될 수 있다. 실제 김정은은 경제-핵 병진노선을 채택하면서, “새로운 병진노선은 국방비를 늘이지 않고도 적은 비용으로 나라의 방위력을 더욱 강화하면서 경제건설과 인민생활향상에 큰 힘을 돌릴 수 있게 한다.”<sup>106</sup> “당당한 핵보유국이 된 오늘 우리에게는 강위력한 전쟁 억제력에 기초하여 경제건설과 인민생활향상을 위한 투쟁에 자금과 노력을 총집중할 수 있는 유리한 조건이 마련되었다”<sup>107</sup>고 언급한 바 있다.

김정은의 발언은 경제-핵 병진노선은 자원배분 우선순위에서 민수경제의 우위까지는 아니더라도 최소한 그간의 불균형은 바로 잡겠다는 취지라고 볼 수 있다. 하지만 실제 그런 일은 일어나지 않았고 오히려 핵 개발에 올인하는 정책을 추진하였다. 뒤이어 나타난 경제총력집중노선의 경우, 한 걸음 더 나아가 민수경제 우위의 자원배분 우선순위 정책을 예고한 것이었으나 실제 그런 일은 발생하지 않았다. 왜냐하면 이 노선들은 투자 자원 원천의 재조정이라는 진짜 목표를 정당화하기 위해 표방

된 레토릭이었기 때문이다. 따라서 우리가 첫 번째 해석을 진지하게 받아들일 근거는 없다.

둘째, 경제-핵 병진노선을 제도화된 경제-국방 병진노선의 핵 버전(nuclear version)으로 본다면, 즉 반개혁적 노선으로 본다면, 새로운 당규약 조항을 굳이 반개혁적 노선을 예고한 것으로 볼 이유는 없다. 위에서 소개한 김정은의 발언은 자원배분 우선순위 ‘정책’의 재조정이라기 보다는 결과에 대한 예측이었을 가능성도 있다. 자원배분 우선순위 정책은 부문간 투자 ‘비율’에 대한 것이다. 만일 경제가 하락하는 국면이라면 이 비율의 문제는 어느 하나를 희생해야 하는 결과로 나타날 수 있다. 선군경제노선이 대표적이다. 반면 경제가 성장하는 국면에서는 굳이 비율을 재조정하지 않더라도 군수투자와 민수투자를 동시에 늘일 수 있다. 주지하듯이 김정은 집권 이후 북한경제는 지속적인 성장국면에 놓여 있었다. 김정은의 발언을 결과론으로 해석할 수 있는 이유이다. 이렇게 본다면, 경제-핵 병진노선이나 경제총력집중노선을 굳이 자원배분 우선순위 정책에서의 개혁적 노선이나 반개혁적 노선으로 볼 이유가 없다. 마찬가지로 이번 개정 당규약의 조항 역시 굳이 개혁적 노선이나 반개혁적 노선으로 볼 이유가 없는 것이다.

오히려 우리가 미래 축적전략과 관련하여 주목해야 할 부분은 다른 데 있다. 앞서 우리는 경제-국방 병진노선의 폭주가 민주기지론의 군사적 재호명으로 정당화되었다는 점을 살펴보았다. 그런데 이번 당규약에서는 혁명의 당면목표에 대한 표현에서 변화가 있었다. 기존에는 “공화국 북반부에서 사회주의 강성국가를 건설하며, 전국적 범위에서 민족해방 민주주의혁명의 과업을 수행”하는 것으로 서술되었던 것이 “공화국 북반부에서 부강하고 문명한 사회주의 사회를 건설하며, 전국적 범위에서

105 조선노동당, 『조선로동당 규약 전문』 (2021).

106 편집국, “김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고(2013.3.31).”

107 편집국, “김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의(2013.3.31)에서 하신 결론,” 『로동신문』, 2013년 4월 2일.

사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현”하는 것으로 변경되었다. 물론 우리는 이것을 이른바 ‘대남 적화통일’의 의지를 포기한 것으로 해석할 근거는 없다. 다만, 이것이 1960년대 후반 김일성이 촉구한 ‘긴급한 통일 촉진론’으로부터의 이탈을 의미하는 것이라면, 이번 개정 당규약의 조항은 ‘긴급한 통일 촉진론’을 통해 정당화된 폭주한 경제-국방 병진노선, 선군경제노선에 대해 재해석의 여지를 열어 둔 것으로 볼 수도 있다. 물론 이것은 하나의 가설일 뿐이다. 실제 북한이 어떤 축적전략을 내놓을지는 현재로서는 예상하기 어렵다.

## 2. 우리식 사회주의 경제관리방법(2013~현재)

앞서 우리는 7.1 조치 이후 김정일의 선택에 의해 개혁 심화가 선택됐다. 다가 보수파의 반격으로 저지되는 과정을 살펴보았다. 보수파의 반격은 이데올로기의 외피를 쓰고 있었지만, 실제로는 개혁의 제도화를 저지함으로써 ‘지체되고 부분적인 개혁’의 지속이 가져다주는 지대를 보전하려는 보수파의 이익 보전 투쟁이었다. 말년의 김정일은 보수파가 대변하는 특권경제를 제약할 필요성을 부인할 수 없었겠지만, 후계 정권의 지지기반을 유지하기 위해 결국은 타협의 길을 선택한 것으로 보인다.

김정은 집권 초기만 하더라도 상당수 전문가들은 김정은 체제가 집단지도체제와 유사한 형태를 띠고 있다고 보았다. ‘운구 7인방’으로 불리는 당, 정, 군의 실력자들이 국정경험이 전무한 김정은을 보필하면서 실질적인 영향력을 행사하지 않겠느냐는 예측이었다. 하지만 이러한 예측이 잘못된 것으로 판별나는 데는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. ‘운구 7인방’ 중 김일성 시대의 인물인 고령의 김기남(2017년 10월 2선 후퇴)

과 최태복(2017년 10월 2선 후퇴)을 제외하면, 나머지 5인방이 불과 2년 만에 차례대로 권력무대에서 사라졌기 때문이다.

가장 먼저 우동측 국가안전보위부 제1부부장이 자취를 감췄고(2012.3), 이어 김영춘 인민무력부장이 해임되어 한직인 김일성군사종합대학 총장으로 자리를 옮겼다(2012.4). 김영춘은 2016년 4월 군 원수 계급장을 부여받는 등 군 원로로서 예우를 받았으나, 권력 무대로는 복귀하지 못하고 2018년 8월 사망했다. 김영춘의 뒤를 이어 인민무력부장에 임명된 김정각은 7개월 후인 2012년 11월 해임되어 역시 김영춘의 후임으로 김일성군사종합대학 총장으로 자리를 옮겼다. 김정각은 2018년 2월 군 총정치국장으로 복귀했지만, 불과 석 달만에 다시 해임되었다. 김정각은 이미 80세의 고령으로 앞으로도 권력무대 복귀는 어려울 것이다.

김정은 체제에서 군부의 최고 실력자로 평가받던 리영호 총참모장은 2012년 7월 숙청된 후 아직 거취가 확인되지 않고 있다. 리영호의 해임과 관련하여 국가정보원은 국회 정보위원회에서 김정은의 군 통제 강화에 비협조적 태도를 보였다가 해임됐다고 보고한 바 있다. 구체적으로는 자기 마음대로 군부대를 이용한 것, 군 세대교체에 불만을 표출한 것, 그리고 군부 외화벌이 사업을 내각으로 이전하라는 지시에 불만을 표출한 것 등을 들었다.<sup>108</sup>

국정원의 보고가 사실이라면, 리영호가 숙청된 이유 중의 하나는 김정은의 특권경제 축소 시도에 저항했기 때문으로 볼 수 있다. 집권 직후 김

108 안용현·박국희, “北 리영호, 평양쪽으로 軍 움직여 숙청. 자택 수심만 달라도 들켜,” 『조선일보』 2012년 7월 27일 재인용.

정은 두 가지 방향에서 경제개혁을 추진한다. 하나는 박봉주를 내각 총리로 복권시켜 좌절된 급진 개혁을 재추진하는 것이고, 다른 하나는 특권경제의 이권을 빼앗아 내각 관할로 옮기는 것이었다.

전자와 관련하여 김정은은 2012년 4월 박봉주를 당 경공업부장으로 복권시키고, 2013년 4월에는 내각 총리에 다시 임명하였다. 김정은은 이미 김정일 사망(2011.12) 직후 과거 박봉주 밑에서 부총리를 역임했던 로두철 국가계획위원장에게 경제관리개선 상무조(TF)를 꾸려 개혁방안을 연구하게 지시해둔 상황이었다. 로두철 상무조는 2012년 9월 개혁초안을 마련하여 김정은에게 보고하였고, 김정은은 일정 기간 시범 실시를 거친 뒤 2014년 5월 ‘사회주의 기업책임관리제’를 발표한다(‘5.30 담화’). 이어 2014년 11월부터는 기업소법, 재정법, 회계법, 인민경제계획법, 상업은행법, 무역법 등 경제 관련 법률을 대대적으로 개정하여 개혁조치를 법제화하였다.<sup>109</sup> 북한은 이 일련의 조치를 ‘우리식 사회주의 경제관리방법’으로 부르는데, 이 개혁의 특징은 범위에서의 광범위성, 심도에서의 (상대적) 급진성, 그리고 무엇보다 법적 조치를 통해 개혁을 제도화한 데서 찾을 수 있다. 개혁의 심화와 제도화는 ‘지체되고 부분적인 개혁’을 요구하는 특권경제의 이권을 위협할 가능성이 높았다.

다른 하나는 내각책임제를 강조하며 특권경제를 직접 타격한 조치였다. 김정은은 2012년 4월 6일 당 책임간부들과 한 담화에서 “경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중하고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어가야” 한다며, “모든 부문, 모든 단위에서는 경제사업과 관련된

문제들을 철저히 내각과 ‘합의’하여 풀어나가”라며 내각책임제를 강조하였다. 이어 5월 14일에는 “군대가 너무 돈 맛을 들었다”며 군 외화벌이 사업을 전부 내각에 넘길 것을 지시했다.<sup>110</sup> 그리고 불과 두 달 후 리영호가 숙청되었다.

김정은의 조치 중 후자는 1993년 12월 김일성이 혁명적 경제전략의 이름으로 추진을 지시했으나 곧이어 김일성의 사망과 이데올로기 보수파의 반격으로 좌절됐던 것이고, 전자는 김정일이 박봉주를 내세워 추진하다 보수파의 반격을 받고 결국 기득권과 타협하고만 조치였다. 그런데 김정은은 이 두 개혁을 한꺼번에, 그것도 집권하자마자 들고나온 것이다. 그리고 이 구상에 걸림돌이 될 수 있는 군부 실력자들을 모조리 해임하거나 숙청하는 과감성을 보였다. ‘부분적이고 지체된 개혁’을 요구하는 특권경제 입장에서는 최대의 위기상황이었다.

109 김정은 시대 자원배분 메커니즘 개혁에 대해서는 다음을 참조. 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: 우리식 경제관리방법을 중심으로』(세종: 산업연구원, 2018).

110 임수호, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망』, p. 62 재인용.



김정은 시대 국영기업 개혁의 주요 내용

분류	항목	주요 내용
계획권	중앙지표 축소 및 기업소지표 확대	계획지표의 70%가량을 기업소지표로 전환 (중앙지표는 전략지표 및 중요지표에 국한) 기업소지표는 화폐지표 형태로 기업이 자율적으로 설정
	계획 수행률 평가 유연화	기업의 계획 수행률 평가를 중앙지표 수행률과 기업소지표 수행률의 가중 평균으로 결정 중앙지표 수행률 평가시 중앙의 물자공급률과 연동 시장에서 물자를 조달하여 중앙지표를 수행한 경우, 원가에 시장가격 반영 기업소지표 수행률 평가 기준을 '변수입 계획수행률'에서 '국가납부금 계획수행률'로 변경
가격 결정권 및 판매권	가격 결정권 확대	기업소지표 생산품은 기업 자율로 가격 결정 중앙지표 생산품의 경우에도 기업이 자재를 스스로 조달한 경우에는 원가계산 시 시장가격 적용
	판매권 확대	기업소지표 생산품 중 소비재는 소비자와 직거래 허용 기업소지표 생산품 중 생산재는 주문계약 생산품만 소비자 직거래 허용 (단, 사회주의 물자교류시장의 현금거래 허용)
자금 조달권 및 재정 관리권	자금 조달권 확대	주민의 유휴 화폐자금 동원·이용 허용 기업의 현금거래 제한 사실상 폐지 기업의 자유로운 현금(내화·외화) 입출금 허용
	재정 관리권 확대	매출액에서 국가 납부금 및 각종 세금 제외 금액은 기업이 자율적으로 처분 기업 유보이윤으로 설비투자 가능: 해당 고정자산의 감가상각금 기업 유보 및 시장가격 유상 임대 허용

자료: 임수호, "북한 '사회주의 기업 책임 관리제' 분석 및 시사점," 『INSS 전략보고』 통권 49호 (2019), p. 7.

가장 마지막으로 숙청된(2013.12) '2인자' 장성택 역시 특권경제 문제와 무관하지 않다. 물론 장성택의 경우 특권경제 문제가 숙청의 핵심 원인이라기보다는 명분으로 작용한 측면이 강하다. 북한은 2013년 12월

8일 당 정치국 회의, 12월 9일 당 정치국 확대회의를 열고 장성택 숙청을 공식 결정하는데, <노동신문>에 보도된 장성택의 범죄행위 중 경제관련 내용은 다음과 같다.<sup>111</sup> 첫째, 조선인민군 최고사령관 명령에 불복했다는 것이다. 여기서 최고사령관 명령은 남포수산사업소 운영권을 군대에 다시 돌려주라는 김정은의 명령을 의미한다. 남포수산사업소 운영권은 원래 군대가 갖고 있었는데, 장성택이 당 행정부장에 취임한 뒤 당 행정부 54국이 가져갔고, 이에 불만을 품은 군부가 김정은에게 건의하여 2013년 다시 돌려주라는 결정(최고사령관 명령)을 받아낸다. 하지만 54국은 이를 거부하고 사업소를 접수하려던 군대와 총격사건을 벌이게 된다. 이 사건으로 리룡하 당 행정부 제1부부장과 장수길 부부장이 체포돼 총살되고, 결국 장성택 행정부장까지 체포되는 계기가 되었다.<sup>112</sup>

둘째, “장성택은 당이 제시한 내각중심제, 내각책임제 원칙을 위반하면서 나라의 경제사업과 인민생활향상에 막대한 지장을 주었다. 장성택 일당은 교묘한 방법으로 나라의 경제발전과 인민생활향상에서 주요한 몫을 담당할 부문과 단위들을 걷어내고 내각을 비롯한 경제지도기관들이 자기 역할을 할 수 없게 만들었다. 국가 재정관리 체계를 혼란에 빠뜨리고 나라의 귀중한 자원을 헐값으로 팔아버리는 매국행위를” 했다는 것이다. 관련하여 재판부의 장성택 판결문에는 “장성택이 석탄 등 지하자원을 팔아먹어 빛을 지게 만들고, 그 빛을 갚는다며 나선경제무역지대의 토지를 50년 기한으로 외국에 팔아먹는 매국 행위도 서슴지 않았다”고

111 편집국, “조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』 2013년 12월 9일.

112 정창현, “장성택은 왜 숙청됐나?,” 『프레시안』 2014년 4월 1일.

지적하고 있다.<sup>113</sup> 이는 해석을 요하는 부분이다.

북한에서 석탄 수출은 두 가지 형태로 이루어지는데, 하나는 내각 소속 국영 탄광이 운영자금을 벌기 위해 생산량의 일부(대체로 10%)를 중국에 수출하는 것이고(내각경제), 다른 하나는 군부 소속 탄광에서 수출탄을 캐내 중국에 수출하는 것이다(군대경제). '돈주'나 개인이 운영하는 수출용 탄광도 판로 문제와 규모의 경제에 밀려 점차 군대경제로 수직계열화되었다.<sup>114</sup> 당 행정부가 개입한 탄광이 무엇인지는 알 수 없지만, 장성택이 막강한 권력을 이용하여 두 가지 방식의 수출에 모두 개입했을 가능성도 있다. 어느 것이든 군대경제 이권을 내각으로 넘기라는 김정은 지시에 도전한 행위이자, 내각책임제 원칙을 위반한 행위에 해당한다.

추측해 보면, 장성택은 군대경제 이권을 내각으로 이전하라는 김정은의 지시를 악용해서 이권을 내각이 아닌 당 행정부(당경제)로 이관했고, 이 과정에서 군부와 알력이 발생, 결국 김정은이 개입하여 장성택 제거에 나서지 않았나 생각된다. 이는 김정은의 내각책임제 지시를 발단으로, 당경제와 군부경제의 이권갈등이 있었고, 결국 김정일은 두 특권경제의 중심세력(리영호, 장성택)을 모두 숙청하는 방식으로 대응한 것이라는 해석을 가능케 하는 부분이다. 그런데 흥미로운 것은 리영호와 장성택 숙청 이후 특권경제에 대한 김정은의 비판 역시 한 동안 등장하지 않는다는 것이다. 이는 당시 북한의 경제상황과 관련이 있어 보인다.

2000년대 초반까지만 해도 북한의 對중국 수출에서 가장 큰 비중을 차

지한 것은 어패류나 목재였고, 무연탄이나 철광석 등 광물은 비중이 미미하였다. 하지만 2002년 7.1 조치 이후 북한 당국은 광물 및 광물성 제품 수출 진흥정책을 추진하는데, 이를 계기로 對중국 수출에서 광물이 차지하는 비중이 증가하기 시작한다.<sup>115</sup> 이 과정에서 군부가 석탄 수출의 주요 행위자로 등장한다. 군부 입장에서는 석탄 수출이 늘수록 이윤이 증대하므로 광물수출 진흥정책을 적극 지지하는 입장이었을 것이다. 반면 내각의 입장은 애매하였을 것이다. 북한에서 석탄은 외화벌이 수단이기 이전에 산업연관체계의 최상층에 위치한 내수산업의 필수 투입요소이다. 따라서 석탄 생산량에서 수출이 차지하는 비중이 늘어날수록 전력, 화학공업, 철강공업 등 내각경제 부문에서 석탄에 대한 수요와 공급의 긴장이 발생할 수밖에 없다. 물론 내각 소속 탄광 역시 생산량의 10%를 수출하여 운영자금을 벌도록 허용받았으므로, 적정선을 지킨다면 수출 진흥정책을 반대할 이유는 없었다.

김정일의 입장은 더욱 애매했을 것이다. 김정일이 석탄 수출을 장려한 것은 석탄을 팔아 산업 복구에 필요한 시설재를 들여오기 위함이었다. 이 점에서는 김정일과 내각의 입장이 일치했다. 실제 북한이 2000년대 들어 산업을 복구하고 경제성장의 기반을 다진 데는 석탄-시설재 물물교환의 역할이 결정적이었다.<sup>116</sup> 하지만 김정일 입장에서는 석탄에 대한 수출 수요와 내수 수요간 균형을 맞추는 것도 중요했다. 반면, 군부의 석탄 수출이 증가하면 이윤의 일부가 상납금 형식으로 김정일에게 들어오므로 석탄 수출 확대에 이해관계가 있었던 것도 분명하다. 이것이 김정

113 정창현, 위의 글.

114 임수호, 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), 제4장.

115 정우진, 『북한 광물자원 개발·가공분야의 투자잠재력 연구』 (서울, 에너지경제연구원, 2004), p. 27.

116 이석기 외, 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동 방식』 (서울: 산업연구원, 2010).

일이 석탄 수출문제에서 왔다갔다 하는 정책을 추진한 배경이었다.

북한의 對중국 무연탄 수출 추이(2000~2016)

단위: 천달러/톤

연도	금액	증감률	물량	증감률
2000	90	-40.4	8,143	-33.3
2001	1,706	1,795.6	86,361	960.6
2002	7,388	333.1	406,534	370.7
2003	15,428	108.8	745,339	83.3
2004	49,212	219.0	1,571,348	110.8
2005	107,933	119.3	2,797,846	78.1
2006	96,697	-10.4	2,480,889	-11.3
2007	162,658	68.2	3,740,776	50.8
2008	202,504	24.5	2,536,556	-32.2
2009	256,186	26.5	3,598,164	41.9
2010	391,339	52.8	4,602,697	27.9
2011	1,139,736	191.2	11,046,608	140.0
2012	1,206,465	5.9	11,795,255	6.8
2013	1,388,197	15.1	16,477,076	39.7
2014	1,139,807	-17.9	15,422,018	-6.4
2015	1,052,747	-7.6	19,573,017	26.9
2016	1,182,763	12.4	22,388,634	14.4

자료: KITA; UN Comtrade

결국 김정일은 2006년 12월 광물 수출 자체를 반대하지는 않되, 원광을 팔지 말고 가공해서 수출하라고 지시한다. 이 경우 수출 물량은 줄어도 외화 가득률은 증가하므로 외화 획득과 국내 수요의 두 가지 목표를

동시에 충족할 수 있다는 판단이었다.<sup>117</sup> 반면 김정은의 경우, 내수 충족을 최우선시 하면서 석탄 수출에 대한 내각 통제를 강조하였다.<sup>118</sup> 그러나 위 표에서 보듯이 김정일, 김정은의 지시는 실효를 거두지 못했다. 2007년부터 석탄 수출액은 계속 늘어난다. 장성택 사건 이후 2014년부터 수출액이 감소하지만, 이는 물량이 줄어서가 아니라 국제시세가 하락했기 때문이다. 북한의 對중국 석탄 수출단가는 2011년 103,000달러/톤을 정점으로 2016년 53,000달러/톤까지 지속적으로 하락하였다. 석탄 수출단가가 절반 수준으로 하락했음에도 수출액이 별로 줄지 않았다는 것은 김정은의 지시와 정반대로 석탄을 중국에 염가로 내다파는 투매 행위가 성행했다는 것을 의미한다.

김정일의 지시가 이행되지 않은 것은 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 우선, 2006년 1차 핵실험 이후 일본이 대북 금수조치를 취하고, 2008년 민간인 피격사건으로 금강산 관광이 중단되고, 2010년 천안함 폭침으로 개성공단을 제외한 남북경협이 전면 중단됨에 따라, 외화 수급에 비상이 걸렸고, 결국 외화 획득을 위해 군부나 내각의 석탄 수출을 묵인했을 가능성이 있다.

다음으로, 북한 내부의 이권 갈등이 정책 집행을 제약했을 수도 있다. 박형중에 따르면, 2006년 당시 무연탄 수출을 둘러싸고 수출 확대를 지지하는 군부와 내수 확대를 지지하는 내각간 갈등이 발생했다고 한다. 2007년 4월 박봉주 총리의 낙마는 형식적으로는 급진개혁에 대한 보수파의 반발 때문이지만 실제로는 석탄 수출을 둘러싼 당 및 군부연합(‘수

117 정우진, 『북한 광물자원 개발·가공분야의 투자잠재력 연구』, p. 27.

118 김정은의 2016년 신년사와 2017년 신년사가 대표적이다.

령경제’, 특권경제)과 내각간 이권 갈등의 산물이라는 것이다.<sup>119</sup> 만일 이것이 사실이라면 최고 정책결정자의 마음을 얻기 위한 내각과 당·군부의 투쟁에서 당·군부 연합세력이 승리함으로써 내각이 추진한 수출 억제 정책이 좌절되었을 가능성이 있다.

이러한 사실을 잘 알고 있는 김정은은 집권과 동시에 당과 군부의 실세들을 한꺼번에 숙청함으로써 특권경제를 억제하려고 했던 것으로 보인다. 하지만 앞서도 지적했듯이, 리영호, 장성택 숙청이 완료된 이후에는 특권경제를 억제하려는 별다른 시도를 하지 않았다. 현재로서는 그 이유를 알기 어렵다. 다만, 대북 광물수출이 북한의 경제회복과 성장에 결정적인 기여를 한 점을 고려하면, 모처럼만에 경제 성장국면이 도래한 상황에서 특권경제를 지나치게 제약하면 경제성장에 난관이 초래될 수 있다는 점을 고려했을 가능성은 있다. 대북제재와 코로나19 사태로 무역이 사실상 중단되는 상황이 발생하자 김정은이 다시 특권경제 억제에 나서고 있는 것도 이를 정황적으로 뒷받침한다.

### 3. 정면돌파전과 재집권화(2020~현재)

앞서 이 글은 김정은이 경제-핵 병진노선과 경제총력집중노선의 이름 아래 실제 추진하고자 했던 것은 투자 우선순위의 변경이 아니라 투자 자원 원천의 재조정이라는 추측을 제기하였다. 2013년 이래 투자 우선순위의 변경은 전혀 이루어지지 않은 반면, 김정은의 실제 행보는 특권경제를 제약하고, 개혁을 제도화하는 데 집중되었기 때문이다. 따라서

119 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택,” 통일연구원 Online Series CO 08-72 (2008).

군수경제에 대한 투자를 동결하고 나아가 민수경제에 투자를 집중한다는 경제-핵 병진노선과 경제총력집중노선의 공식적 슬로건은 실제로는 특권경제를 제약하고 내각책임제에 힘을 실어주기 위한 정치적 레토릭이었을 가능성이 높다고 판단된다.

특권경제에 대한 김정은의 2차 반격은 2019년 12월 당 중앙위 7기 5차 전원회의에서 재개된다. 하지만 이 시점부터 김정은은 집권 이후 일관되게 추진해온 경제개혁을 후퇴시키는 조치도 취하기 시작한다. 그리고 이 추세는 2021년 1월 8차 당대회를 통해 매우 뚜렷한 언어로 표출되었다. 우리는 이 추세가 자원배분 메커니즘 차원에서는 개혁적 성격을 띠고 있지만, 투자 자원의 원천을 재조정하는 문제에서는 일부 개혁적 함의를 띠고 있음을 살펴보게 될 것이다.

본격적인 분석을 하기 전에 간단한 개념적 조작을 하고자 한다.<sup>120</sup> 이 글에서는 특권경제의 확대와 축소 현상을 ‘수평적 분권화’와 ‘수평적 집권화’로 표현한다. 반면, 내각경제 내에서 시장 메커니즘이 확대되고 축소되는 과정은 ‘수직적 분권화’와 ‘수직적 집권화’로 표현한다. 북한의 언술체계에서 ‘경제관리 개선조치’는 수직적 분권화를 주로 지칭하며, ‘국가의 통일적 지도’는 수평적 집권화를 주로 지칭하지만 일부 수직적 집권화도 포함된다. 8차 당대회에서는 수평적 집권화와<sup>121</sup> 수직적 집권

120 이하는 필자의 다음 글을 재구성한 것임을 밝혀둔다. 임수호, “8차 당대회 이후 북한의 경제전략 기초와 시사점,” 『INSS 전략보고』 통권 115호 (2021).

121 김정은은 사업총화보고에서 ‘경제관리의 결정적 개선’이라는 표현을 쓰고 있는데, 이 문장이 포함된 문단의 맥락상 수직적 분권화가 아니라 수평적 집권화를 지칭하는 것으로 판단된다. 편집국, “조선로동당 제 8 차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여.”

화를<sup>122</sup> 경제관리 개선조치로 지칭한 사례가 있다. 한편, 2019년 12월 전원회의부터 ‘경제사업의 체계와 질서 정돈,’ ‘과거의 임시적 사업방법 정리’라는 표현을 자주 쓰는데, 이는 수평적 집권화를 주로 지칭하지만, 수직적 집권화도 포함될 수 있다. 예컨대 특수주의, 본위주의에 대한 강한 비판들이 전자에 해당한다면, 국영사업, 사회주의 상업 복원에 대한 강조는 후자에 해당한다.

북한에서 수평적-수직적 분권-집권의 사례

		수평적	
		집권	분권
수직적	집권	1960년대 <sup>1)</sup> , 대북제재 이후 김정은정권 개혁 방향 <sup>5)</sup>	1970년대~1980년대 <sup>2)3)</sup>
	분권	김정은 시대 장기적 개혁 방향 <sup>5)</sup>	1990년대~2000년대 <sup>4)</sup>

주:1) 김일성이 내각수상으로 경제 직접 관장. 당재정 외 별도 경제 부재. '계획의 일원화·세부화', '중앙집중적 자재·자금 공급체계' 작동.  
 2) 1970년대 들어 내각경제(제1경제)에서 군수경제(제2경제), 군대경제, 비공식 당경제(제3경제)가 떨어져나가 독자적 경제권 형성.  
 3) 이 시기 간헐적으로 추진했던 '계획 완전화 개혁'은 제외(연합기업소제도, 독립채산제 등).  
 4) 1990년대 들어 내각 계획시스템이 붕괴되면서 특권경제가 확대. 경제 전반에 걸쳐 아래로부터의 시장화가 확산. 2002년 7.1 조치는 특권경제는 건드리지 못한 채 내각경제 내 분권화 개혁만 시도한 것으로 평가.  
 5) 수평적 집권화와 수직적 분권화가 김정은 정권의 장기적 개혁방향으로 판단된다. 경제사정이 악화되면서 2019년부터 수직적 분권화는 후퇴하여 재집권화 움직임 뚜렷. 반면, 특권경제 정리 및 내각 관할, 내각경제, 군수경제, 당경제의 조율 등 수평적 집권화는 더욱 강화.

122 김정은은 당 중앙위 8기 2차 전원회의에서 “경제관리방법을 개선하는데서 국가적으로 모든 생산물과 수입물자들을 통일적으로, 수자적으로 장악하고 류통시키는 방법을 찾아내고 구현하기 위한 사업을 중시하여야 한다”고 지적하는데, 이는 경제관리개선을 수직적 집권화 맥락에서 이야기한 사례이다. 또한 전원회의 토의과정에서도 “경제관리문제를 시급히 해결하는 것을 우리 국가의 사회주의적 성격을 고수하며 반사회주의, 비사회주의적 현상을 근절하기 위한 매우 중요한 과업으로 내세워야 한다”고 했는데, 이 역시 같은 맥락이다. 편집국, “조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 2 차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2021년 2월 12일.

김정은 정권은 출범 이후 자원배분 메커니즘에 있어 대체로 개혁적인 경제정책으로 일관했다는데 전문가들 사이에 이견이 없다. 하지만 2020년부터 자원배분 메커니즘 관련 기존의 수직적 분권화 시그널과 더불어 수직적, 수평적 재집권화 시그널이 혼재되어 표출되기 시작했다.

첫째, 수직적 분권화와 관련해서는 빈도가 낮아지기는 했으나, 사회주의기업 책임관리제, 포전담당제, 경제공간(재정·금융·가격) 활용 등의 개혁 담론이 계속 나타나고 있다. 둘째, 수직적 집권화와 관련해서는 대외무역에서 기업 자율권 축소조치, ‘국가사업체계 복원’, ‘사회주의 상업 복원’<sup>123</sup> 등 표현이 나타났다. 대외무역에서 기업 자율권 축소는 2018년 하반기부터 발생한 것으로 알려진다. 셋째, 수평적 집권화와 관련해서는 경제에 대한 국가의 통일적 지도, ‘장악과 통제’, 국가경제의 전일성 고수, 내각책임제, 내각중심제, 경제사업체계와 질서 정돈, 과거의 임시적 사업방식 정리 등의 표현이 등장했다.

8차 당대회 이후에는 재집권화 시그널이 더욱 강하게 표출되고 있으나, 일부 수직적 분권화 시그널도 계속 나타나고 있다. 첫째, 수평적 집권화와 관련해서는, 내각중심제, 내각책임제, 국가의 통일적 지도, 장악·통제 등 기존 표현과 더불어 ‘국가적인 일원적 통제체계 강화’, ‘중앙집권적 자력갱생’, 反특수주의가 강조되고 있다. 특히 김정은은 특수주의를 反당·反국가·反인민 행위로 규정하고, “당권·법권·군권을 동원하여 쳐갈”기라고 매우 격렬한 언사를 사용하였다.<sup>124</sup> 둘째, 수직적 집권화와 관련해서는 상업봉사활동에서 ‘국가의 주도적 역할, 조절통제력 회

123 편집국, “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도.”

124 편집국, “조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 2 차 전원회의에 관한 보도.”

복', '생산물에 대한 통일적 관리', 식량수매량 증대,<sup>125</sup> 중앙집권적 자력갱생, 일원적 경제통계 확보, '생산과 유통에 대한 통일적 조절통제'<sup>126</sup> 등이 강조되었다. 일원적 경제통계 확보, 중앙집권적 자력갱생 등은 수평적 집권화와 수직적 집권화 모두와 관련되어 있다. 셋째, 수직적 분권화의 경우 빈도가 낮아지긴 했지만, 기업 경영활동조건 개선, 경제공간(재정·금융·가격)의 올바른 활용, 사회주의기업 책임관리제, 포전담당제 등의 표현이 계속 나타난다.

그렇다면, 우리는 이러한 추세를 어떻게 해석해야 할까? 첫째, 수평적 집권화와 수직적 집권화의 목적은 중앙집권적 시스템의 복원 그 자체가 아니라 극심한 자원제약 상황에서 당국이 가장 중요하게 생각하는 부문(그것이 무엇이든)에 자원을 집중할 수 있는 효과적인 시스템을 만드는 데 있다고 판단된다. 기존에는 계획 메커니즘을 통한 자원배분이 축소되고 시장 메커니즘을 통한 자원배분이 확대되었다면, 후자가 축소되고 전자가 확대될 것은 분명하다. 정상적인 상황이라면 시장이 더 효율적이겠지만, 현재 북한은 시장의 효율적 작동을 기대하기 어려울 정도로 위기 상황이기 때문이다.

둘째, 수평적 집권화나 수직적 집권화는 무한정 지속되는 것이 아니라

125 김정은은 8차 당대회 결론에서 “앞으로 2~3년 해마다 국가의무수매계획을 2019년도 수준으로 정하고 전망적으로 수매량을 늘”리라고 지시했다. 2019년은 북한의 식량작황이 좋았을 때이므로, 이는 식량수매량 증대를 지시한 것으로 판단된다. 하지만 당 중앙위 8기 2차 전원회의에서는 농업부문이 2021년도 알곡 생산목표를 주관적으로 높이 잡았다고 비판하고 있는데, 이것이 식량수매 문제와 연결된 것일 가능성도 있다. 예컨대, 식량수매량 증대가 농민의 반발을 초래하거나 이를 예견했을 수 있다고 보인다. 편집국, “조선로동당 제8차대회에서 한 결론”, 편집국, “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에 관한 보도.”

126 이는 박성철 내각장관이 <노동신문>과 한 인터뷰에 나오는 표현이다. “인민경제 모든 부문, 모든 단위의 실태를 말끔히 장악하여 생산과 유통 등을 통일적으로 조절통제하는 사업을 강하게 밀고나가겠다.” 편집국, “책임을 무겁게 걸머지고 전력을 다하겠다,” 『로동신문』, 2021년 1월 20일.

북한 당국이 생각하기에 자원 집중의 효과성이 ‘만족할만한’ 수준에 도달하면 그 수준에서 중단될 것으로 예측된다. 집권화의 시그널과 분권화의 시그널이 동시에 발신되고 있는 것도 이 때문이다. 여기서 ‘만족할만한’ 수준이란 경제적 효율성과 정치적 리스크를 모두 고려한 수준을 의미한다. 과도한 수평적 집권화는 군부 등의 반발을 초래할 수 있고, 과도한 수직적 집권화는 기업, 노동자, 농민 등의 수동적 반발 초래할 수 있기 때문이다.

셋째, 수평적 집권화는 특권경제의 무절제한 확장을 통제하는 것이 목적이지만, 이 과정에서 군수경제(제2경제), 당경제 등이 위축될 가능성도 있다. 즉 투자 자원 원천의 재조정이 군대경제를 넘어 당경제와 특히 군수경제에까지 확장될 가능성이 있다. 그간 내각경제, 군수경제, 당경제는 각기 계획을 수립했지만, 향후에는 전력, 자재 사용 등에서 계획의 수립과정에서부터 조율이 요구되고, 수립된 계획에 대한 월권행위는 강하게 제지될 것으로 보인다. 과거에는 군수경제 우선, 당경제 우선 등의 원칙에 따라 실제 경영과정에서 계획된 것보다 더 많은 물자를 요구하면, 내각은 어쩔 수 없이 자기에게 배정된 물자를 군수산업 등으로 보내야 했고, 이로 인해 계획 자체가 무의미해지고, 부문간 연계가 파괴되어, 경제적 손실이 초래되었다. 앞으로는 특권경제 단위들이 이권의 상당부분을 내각으로 이전해야 할 수도 있고, 자신들이 경영을 계속하는 경우에도 사전 계획에 반영된 범위 내에서만 경영활동이 허용될 것으로 보인다. 계획에 반영도 되지 않은 물자를 최고지도자에게 ‘제의’하여 내각에서 빼가던 관행이 불허될 것이다.

물론 김정은이 특권경제를 비판하는 것이 군수경제를 축소하기 위한 의도라고 보기는 어렵다. 누차 지적했듯이, 경제-국방 병진노선은 이미

이데올로기화한 정책이기 때문이다. 다만 내각의 개입과 통제력이 커질 경우 무절제한 확장에 제한이 걸릴 가능성은 있다고 판단된다.<sup>127</sup> 이와 관련 비상설 경제발전위원회의 역할이 주목된다. 이 기구에 대해 알려진 것은 없으나, 당 중앙위 8기 2차 전원회의에서 김정은의 발언을 살펴 보면, 각 경제부문 대표들이 모여 내각 중심 경제운동을 지원하는 회의 체일 가능성이 있다. 이 전원회의에서 김정은은 “비상설 경제발전위원회의 역할을 높여 경제발전을 저애하는 걸림돌들을 제거하고 나라의 경제가 원활하게 운영되도록 하”라고 지시했는데, 이를 보도한 <노동신문>은 바로 다음 문장에서 “보고는 계획작성 단계에서부터 맞물림을 잘 할 뿐 아니라 경제부문들간 유기적 연계와 협동을 강화하는데 주목을 돌리며 국가 경제지도기관들 사이에 존재하는 책임회피와 본위주의를 철저히 타파하”는 것을 강조하였다고 기술하고 있다.<sup>128</sup>

넷째, 수직적 집권화의 목적은 현물에 대한 통제 강화에 있으며, 이로 인해 집권화와 분권화의 시그널이 동시에 나오고 있는 것으로 판단된다. 전반적으로 수직적 집권화는 생산물 관리에서 강조되고 있는 반면, 화폐와 관련된 부분(재정·금융·가격)은 분권화 시그널이 계속 발신되고 있기 때문이다. 재정·금융·가격 등 경제공간을 계속 언급하는 것은 극약처방이 아닌 정상적인 방식으로 시장자본을 끌어내겠다는 의도인데, 건설이나 국영기업, 협동농장, 국영상점에 대한 ‘돈주’의 투자는 여전히 허용될 것으로 보인다. 하지만, 생산물을 시장에 팔아 이익을 회수하는 것이 어

려워진 상황에서(‘생산물에 대한 통일적 관리’) ‘돈주’의 투자를 유도할 방법이 있을지는 의문이다.

사회주의기업 책임관리제에 대해 ‘새로운 실험’이 진행되고 있다는 것 역시 이 제도가 현물과 화폐 모두와 관련되어 있기 때문일 가능성이 있다. 최근 북한은 경제여건 악화에 맞춰 사회주의기업 책임관리제를 ‘현실성 있게’ 재편하는 ‘새로운 실험’을 추진 중인 것으로 추정된다.<sup>129</sup> 또한 수입물자, 기간산업 운영과 관련된 물자, 식량 등에 대해서는 중앙집권적 통제를 강화하는 한편, 지방공업 등에 대해서는 자력갱생의 이름 아래 자율성을 더 확대할 가능성도 배제할 수 없다. 다만, 현실적으로 자재·자금·노동력이 없고 시장에서도 구하기 어려운 경우 사회주의기업 책임관리제는 유명무실할 수밖에 없다는 점을 고려하면, 사회주의기업 책임관리제는 기간산업 등에서는 계속 적용되겠지만, 여타 기업들에서는 유명무실해질 가능성이 크다.

다섯째, 자원배분 우선순위와 관련하여 경제총력집중노선이 유지되는가 여부는 경제적 위기국면에서는 무의미하다. 경제-핵 병진노선이든 경제총력집중노선이든 일정 수준 이상의 군수투자는 지속될 것이며(‘안보의 경제적 비탄력성’), 결국 총투자에서 군수와 민수가 차지하는 비중은 노선 차이가 아니라 경제가 성장국면인지, 하락국면인지에 의해 결정

127 김덕훈 내각총리가 “내각은 국방공업 발전과 무장장비 현대화에 필요한 설비와 자재, 자금을 최우선 앞세워 보장”하겠다고 선언한 것은 내각의 강화된 개입력, 조율권을 역설적으로 보여주는 사례일 수 있다. 편집국, “최고인민회의 제14기 제4차회의에서 한 내각총리의 선언,” 『조선중앙통신』, 2021년 1월 18일.

128 편집국, “조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 2 차전원회의에 관한 보도.”

129 조용덕 내각국장은 <노동신문>과의 인터뷰에서 “우리는 최근년간 천리마제강련합기업소를 비롯한 기간공업부문의 여러 단위를 시범단위로 정하고 사회주의기업 책임관리제를 현실성있게 실시하는 사업을 내밀었다. 그 과정에 축적된 경험을 일반화하여 나라의 전반적인 경제부문들이 다같이 일어나도록 하기 위한 토의를 집중적으로 하고 있다”고 언급하였다. 이에 대해 김한일 대의원(천리마제강연합소 지배인 추정)은 최고인민회의에서 “사회주의기업 책임관리제를 바로 실시하는 사업에서 본보기를 창조하겠다”고 언급하였다. 편집국, “책임을 무겁게 걸머지고 전력을 다하겠다.”; 편집국, “나라의 금속공업을 추켜세우는데서 선구자가 되겠다,” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.

될 것이다. 마찬가지로 군수투자 총액도 경제성장국면에서는 노선에 따라 유의미한 변화가 초래될 수 있지만, 하락국면, 특히 현재와 같은 위기국면에서는 정체 내지는 감소할 소지가 크다. 한편, '안보의 경제적 비탄력성'을 고려하면, 북한이 경제총력집중노선을 유지하는가 여부와 무관하게 '결과론적으로는' 병진노선으로 귀결될 소지가 크다. 투자 총량대비 민수투자 총량이 감소하는 속도보다 군수투자 총량이 감소하는 속도가 더 느리기 때문이다. 최근 북한이 금속 및 화학부문('쌍기둥') 투자 집중을 호소하고 있지만, 그 자원은 군수부문에서 유용되기보다는 여타 비전략부문에 대한 투자감소와 각종 특권경제 축소로부터 충당될 가능성이 크다고 판단된다.



## V

## 결론

정치학자들이 북한 정치를 연구하고자 할 때 직면하는 가장 당혹스러운 점은 ‘정치동학’이라고 불릴만한 현상을 발견하기 어렵다는 사실이다. 갑산파 숙청 이후 북한의 공간자료들은 내부 이견의 존재를 추론할만한 어떤 힌트도 남기지 않고 있고, 1968년 이전의 자료들도 모두 수정되고 다시 쓰여졌다. 이후 북한에서 모든 정책과 행동은 미래를 과학적으로 통찰한 수령의 사상과 의도를 충실하게 구현하고 집행하는 행위로 묘사되었고, 그 결과는 항상 ‘위대한 승리’를 가져온 것으로 평가되었다. 대외정세의 급격한 변화나 일부 관료들의 일탈행위와 무능력으로 인해 집행이 원활하게 이루어지지 않는 경우도 있었지만, 그것이 승리를 담보하는데 결정적 장애가 될 수는 없었다. 그것은 수령의 무오류성과 체제의 완전무결성이라는 체제 정당화의 근본기제에 위배되기 때문이다.

하지만 정치동학을 발견하기 어렵다는 것과 그것이 존재하지 않는다는 것은 별개의 문제이다. 이 글에서는 이러한 상식적 문제제기를 배경으로 경제전략의 수립과 변형과정에서 작동했을 것으로 보이는 정치동학을 추론하고자 하였다. 이 글에서 초점을 둔 것은 수령체제가 형성되기 이전의 경우, 소련파·연안파와의 권력투쟁과 갑산파와의 노선투쟁이었고, 수령체제가 형성된 이후의 경우, 김정일 후계권력의 창출과 관련된 경제적 이권의 재조정과 제도화였다. 탈냉전 이후에 전개된 일련의 경제전략 조정은 1970~1980년대 김정일의 권력승계 과정에서 창출된 관료적 이익균형을 재조정하는 작업으로 보았다.

중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전 노선이 성립하는 과정이 조선노동당 내부 범김일성파와 소련파·연안파간 권력투쟁과 밀접하게 연관되어 있다는 사실은 의심의 여지가 없다. 이는 이미 고 서동만 박사가 1940~1950년대에 발간된 수정되지 않은 자료들을 통해 입증한 사실이

다. 다만, 이 글에서는 김일성이 권력투쟁 과정에서 중공업 우선주의 노선을 정당화하기 위해 조선노동당의 보다 심층적 목표인 자립적 민족경제론과 민주기지론을 호명하였고, 이 세 가지 정책이 융합되어 이데올로기화(ideologization of policy) 하는 과정을 규명하고자 하였다.

1950년대의 권력투쟁은 수령체제의 첫 단계이자 가장 중요한 단계인 유일지배체제가 형성되는 과정이었다. 중공업 우선주의 노선은 이 권력투쟁의 무대이자 무기로 활용되었고, 이 과정에서 혁명의 목표·방향과 결합되어 이데올로기로 승격되었다. 또한 이 과정에서 김일성 특유의 절충주의적 비전이 창출되었다. 따라서 수령제와 세습적 권력승계가 바뀌지 않는 한 중공업 우선발전, 경공업·농업 동시발전 노선도 변경될 수 없다. 필자가 이 경제정책을 과거의 정책이 아니라 “지금 작동하고 있는” 정책, 모노선이라고 부르는 이유도 이 때문이다.

경제-국방 병진노선의 성립과정이 당내 김일성 직계와 갑산파간 노선투쟁과 관련되어 있다는 사실도 거의 의심의 여지가 없다. 그 관련성은 김정일이 스스로 밝힌 것이고, 이정철 박사 등은 보다 세부적인 추론을 제시한 바 있다. 다만, 이 글에서는 갑산파의 주장이 당시 소련과 중국의 경제개혁과 관련이 있다는 점을 추가로 지적하였고, 특히 김일성과 김정일이 이미 이데올로기화 한 중공업 우선주의 노선과 대외정세의 변화에 따라 불가피하게 제기된 경제-국방 병진노선 사이의 모순(‘안보 對 경제의 딜레마’)을 어떻게 해소했는가를 규명하고자 하였다.

앞서 살펴보았듯이, 김일성은 민주기지론을 ‘군사적으로 재호명’하는 방식으로, 김정일은 ‘높은 속도와 적극적 균형론’을 이론화하는 방식으로 모순을 해소하고자 하였다. 하지만 어떤 방식이든 경제-국방 병진노선과 중공업 우선주의 노선은 하나로 결합되기 어려운 서로 배치되는 정책이었

다. 그러나 우리는 갑산파 숙청과정이 수령체제의 최종단계가 완성되는 과정이었다는 점을 유의해야 한다. 따라서 중공업 우선주의 노선과 마찬가지로 수령제와 세습적 권력승계가 바뀌지 않는 한 바뀔 수 없는 정책인 것이다. 비록 억지이기는 하지만, 어쨌든 김일성과 김정일의 머리 속에서 중공업 우선주의 노선과 경제-국방 병진노선은 하나로 결합되었고, 그 결과 새로운 모노선, “지금 작동하고 있는” 정책이 추가로 탄생하였다.

중공업 우선주의 노선과 경제-국방 병진노선은 사회주의 축적전략의 한 측면인 자원배분 우선순위(resource allocation priority) 정책이다. 이 두 개의 정책이 탄생하는 과정은 수령제가 형성되는 과정이었고, 일단 성립한 이후에는 체제의 정당성과 결부된 하나의 이데올로기로 승격되었다. 따라서 이후 북한에서 자원배분 우선순위를 둘러싼 정책 변경은 애초에 불가능하였다. 하지만 탈냉전 이후 북한에서는 자원배분 우선순위의 변경을 의미하는 다양한 자노선들이 나타났다가 사라지기를 반복했다. 혁명적 경제전략, 선군경제노선, 경제-핵 병진노선, 경제총력집중노선 등이 그것이다. 그렇다면 변경할 수 없는 정책을 변경하려는 시도들은 도대체 무엇이란 말인가?

이 질문과 관련하여 이 글에서는 다소 과감한 추론을 제기하였다. 즉 탈냉전 이후 등장한 자노선들은 자원배분 우선순위 변경의 ‘외피’를 쓰고 있지만, 그것은 의제적 문제설정일 뿐이고, 실제 자노선들이 추구한 목표는 축적전략의 다른 한 측면인 자원배분 원천의 재조정이었다는 추론이다. 그것은 1970~1980년대 김정일의 권력승계와 결부된 경제의 구획화(내각경제에서 군수경제, 군대경제, 당경제의 분리) 과정에서 창출된 특권경제(군대경제와 비공식 당경제, ‘수령경제’)와 그것을 중심으로 형성된 관료적 이익균형을 재조정하려는 시도이거나 그것을 거부하고 유지하려는

시도였던 것으로 보인다.

이익균형의 재조정은 김일성이 말년에 실용주의노선 우위의 종적 정책 승리연합(‘불안정한 타협’)을 형성하고 혁명적 경제전략의 이름으로 추진하고자 했으나, 김일성의 사망 이후 정치적 위기를 배경으로 김정일이 보수주의노선 우위의 종적 정책승리연합(‘선군정치’)을 선택하면서 좌절되었다. 그 결과 특권경제의 영역이 오히려 확장된(‘7.1 조치’) 선군경제노선이 등장하였다. 이후 김정일은 박봉주를 내세워 특권경제를 제약하고자 했으나, 당과 군부의 특권경제연합의 반발에 직면하자 후계구도의 안정성을 고려하여 박봉주를 실각시키고 만다. 이에 따라 다시 보수주의노선이 우위를 차지한 가운데, 반개혁이 추진되었고, 그 반동의 정점에서 화폐개혁이 추진되었다. 하지만 김정일이나 당·군부 연합이 반대한 것은 시장의 제도화였지 시장의 폐지가 아니었다. 특권경제는 ‘지체되고 부분적인 개혁’의 지대추구자들이었기 때문이다.

김일성과 김정일이 말년에 시도했던 이익균형의 재조정은 김정은 집권 초기에 과감한 방식으로 다시 등장한다. 그것은 한편으로는 박봉주를 복권시켜 급진개혁을 다시 추진하는 시장의 제도화였고(수직적 분권화), 다른 한편으로는 특권경제의 이권을 빼앗아 내각으로 이전하는 내각중심제였다(수평적 집권화). 이 과정에서 군부와 당의 이권을 상징하는 리영호, 장성택 등이 처형되었다. 하지만 김정은은 리영호, 장성택을 숙청하고 친정체제를 구축한 이후에는 더 이상 특권경제를 건드리지 않았다. 특권경제에 대한 과도한 축소 시도는 모처럼만에 찾아온 경제성장 국면에서 경제의 활력을 빼앗을 수 있고, 정치적 불안정을 초래할 수도 있다는 판단이 있었을 것이다.

하지만 김정은은 대북제재와 코로나19 사태로 무역이 중단되고 경제가

위기로 치달자 2019년 말부터 다시 특권경제를 타격하는 수평적 집권화를 강력하게 추진하고 있다. 동시에 집권 이후 일관되게 추진해온 수직적 분권화를 중단하고 수직적 재집권화를 추진하고 있다. 후자는 북한이 개혁노선을 포기하고 반개혁노선으로 돌아섰다가보다는 경제적 위기국면에서 자원을 효율적으로 관리하기 위한 일시적 조치라고 판단된다. 전자 역시 특권경제를 완전히 근절하기보다는 과도하게 비대해진 특권경제를 일정한 수준으로 제한하려는 조치일 가능성이 높다. 2021년 상반기에 강력하게 추진되었던 특권경제 폐지론이 하반기부터는 다소 위축되고 있는 것이 이를 방증한다. 코로나19 사태가 해소되고 무역이 재개되면 무역부문을 시작으로 특권경제가 다시 살아날 가능성도 다분해 보인다.

2019년 말부터 북한에서는 경제총력집중노선이 거론되지 않고 있다. 그리고 2020년 1월 노동당 8차 대회에서 당규약을 수정하면서 경제-핵 병진노선도 폐기된 것이 확인되었다. 하지만 우리는 경제-핵 병진노선의 채택이나 ‘결속, 경제총력집중노선의 채택이나 폐기가 자원배분 우선순위의 재조정이 아니라 투자 원천의 재조정의 문제, 이익균형의 재조정 시도라는 점에 유의할 필요가 있다. 이런 점에서 김정은 시대 등장한 전략노선의 문제의식은 자원배분 메커니즘에서 수평적 재집권화 시도를 통해 지속되고 있다고 봐야 한다. 향후 경제난이 완화되면 북한은 그간의 성과를 바탕으로 새로운 전략노선을 제시할 것이다. 하지만 어떤 전략노선이 채택되면 그것은 자원배분 우선순위를 재조정하려는 시도라기보다는 투자 원천을 재조정하려는 시도이거나 그것에 대한 반발이 작동하는 관료적 이익쟁투의 산물일 것이다. 북한 체제의 특성상 이미 이데올로기의 영역으로 승격된 자원배분 우선순위에서는 특별한 개혁적 시도나 반개혁적 시도는 나타나지 않을 것이다.

## Abstract

---

### Political Dynamics of Change in North Korea's Economic Strategy: Ideology, Conflict of Interests, and Economic Policy

Lim Soo-Ho

(Institute for National Security Strategy)

This study tries to infer the political dynamics that worked in the process of forming and transforming North Korea's economic strategy. It is the process of establishing the 'heavy industry priority line' in the power struggle with the pro-USSR and pro-China faction, the 'economy-defense parallel line' in the policy struggle with the Gapsan faction, the compartmentalization of the economy and the creation of a privileged economy in the process of power succession of Kim Jong-il; And after the Cold War, it was a process of conflicts of bureaucratic interests in which attempts to constrain the privileged economy and opposition to them collide.

In socialist states, economic strategy is called capital

accumulation strategy, and it consists of 'investment priority issue' and 'investment source issue.' The heavy industry priority line and the economy-defense parallel line are related to the former, and the process of their formation is closely related to the process of establishing the 'Great Leader System' in North Korea. Therefore, these two lines belong to the realm of ideology that cannot be changed, and they are 'mother lines' that continue to exert strong influences even now.

The 'real' focus of the revolutionary economic strategy, the military-first economic line, the economic-nuclear parallel line, and the concentration of powers into the economic growth line, which have emerged and disappeared in the post-Cold War era, was to realign the sources of investment, though they used the 'cover' of investment priorities issue. They were attempts to restrict the privileged economy and readjust the bureaucratic balance of interests favored it, formed in the process of Kim Jong-il's power succession in the 1970s and 1980s, and the results of reactions against those attempts.

Recently, the concentration of powers into the economic growth line has disappeared in North Korea's official discourse, and it was confirmed that the economic-nuclear parallel line was abolished at the 8th Party Congress in

January 2021. However, the critical mind of two policies is still continuing through horizontal re-centralization attempts to restrict the privileged economy. If the economic difficulties are alleviated in the future, North Korea will present a new strategic line. However, whatever strategic line is adopted, it is not an attempt to readjust the priorities of resource allocation, but rather an attempt to readjust the source of investment or a product of a conflict of bureaucratic interests triggered by the oppositions. Due to the nature of the North Korean system, there will be no reform or counter-reform attempts in the resource allocation priorities that have already been promoted to the realm of ideology.

### Keywords

strategic economic line, strategy of capital accumulation,  
ideologization of policy, institutionalization of policy,  
bureaucratic conflict of interests,  
vertical policy winning coalition

## 참고문헌

- 고상진. “위대한 영도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징.” 『철학연구』 1호 (1999).
- 국가정보원. 『북한 용어 영문 표기집: 英朝·朝英 辭典』. 서울: 국가정보원, 1999.
- 김근식. “북한의 권력승계 과정과 당내 갈등.” 『통일문제연구』 제11권 제2호 (1999).
- 김연철. 『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사, 2001.
- 김인숙. 『민족의 운명과 김정일 령도자』. 평양: 평양출판사, 1995.
- 김일성. “우리의 힘으로 강선제강소를 복구하자.” 『김일성저작집』 제8권. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- 김일성. “모든 것을 전후 인민경제 복구발전을 위하여.” 『김일성저작집』 제8권. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- 김일성. “전후 인민경제 복구건설사업을 성과적으로 진행할데 대하여.” 『김일성저작집』 제8권. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- 김일성. “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여.” 『김일성저작집』 제9권. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- 김일성. “모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여.” 『김일성저작집』 제15권. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- 김일성. “조선민주주의인민공화국에서 사회주의건설과 남조선혁명에 대하여.” 『김일성저작집』 제19권. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 김일성. “헌정세와 우리 당의 과업.” 『김일성저작집』 제20권. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 김일성. “당, 정권기관, 인민군대를 더욱 강화하며 사회주의 대건설을 더 잘하여 혁명적 대사변을 승리적으로 맞이하자.” 『김일성저작집』 제30권. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- 김일성. “당면한 사회주의 경제건설 방향에 대하여.” 『김일성저작집』 제44권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김일성. “사회주의 경제건설에서 새로운 혁명적 전환을 일으킬데 대하여.” 『김일성저작집』 제44권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김정일. “반당 반혁명 분자들의 사상여독을 뿌리 빼고 당의 유일사상체계를 세울 데 대하여.” 『김정일선집』 제1권. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김정일. “정치도덕적 자극과 물질적 자극에 대한 올바른 리해를 가질 데 대하여,” 『김정일선집』 제1권. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김정일. “우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다. 김일성 종합대학 창립 50돌 기념 연설(1996.12).” 『월간조선』 4월호 (1997)
- 김정일. “사회주의는 과학이다.” 『김정일선집』 제14권. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 김정일. “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업 수행의 필수적 요구이다.” 『김정일선집』 제15권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 김정일. “조선노동당은 위대한 수령 김일성동지의 당이다.” 『김정일선집』 제15권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 김정일. “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업 수행의 필수적 요구이다.” 『김정일선집』 제15권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 김정일. “올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여.” 『김정일선집』 『김정일선집』 제15권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 김정일. “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여.” 『김정일선집』 『김정일선집』 제15권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 김재서. “선군원칙을 구현한 사회주의경제관리,” 『경제연구』 1호 (2004).
- 리기성. “위대한 수령 김일성 동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의 경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제전략.” 『경제연구』 1호 (1994).
- 당보·군보·청년보 신년공동사설. “붉은기를 높이 들고 새해의 진군을 힘차게 다그쳐

나가자.” 『로동신문』 1996년 1월 1일.

당보·군보·청년보 신년공동사설. “위대한 당의 령도따라 내나라, 내조국을 더욱 부강하게 건설해 나가자.” 『로동신문』 1997년 1월 1일.

당보·군보·청년보 신년공동사설. “위대한 당의 령도따라 새해의 총진군을 다그치자.” 『로동신문』 1998년 1월 1일.

당보·군보·청년보 신년공동사설. “당창건 55돌을 맞는 올해를 천리마대고조의 불길 속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』 2000년 1월 1일.

리종태·동태관. “정론: 붉은기를 높이 들자.” 『로동신문』 1995년 8월 28일.

린이푸. 『중국의 개혁과 발전전략』. 한동훈/이준엽 옮김. 서울: 백산서당, 2004.

박형중. “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택.” 통일연구원 Online Series CO 08-72 (2008).

서동만. 『북조선 사회주의체제 성립사: 1945~1961』. 서울: 선인, 2005.

서진영·류길재. “김일성 이후 북한의 대외정책: 초국가적 관계, 국내정치구조, 대외정책 변화의 동학.” 『아세아연구』, 제40호 (1997).

알렉 노브. 『소련경제사』. 김남섭 옮김. 서울: 창작과비평사, 1998.

양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울: 서울대학교 출판부, 2001.

오병훈. “북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서의 정책변화의 역동성.” 고려대 박사학위논문. 1995.

오진용. 『김일성시대의 중소와 남북한』. 서울: 나남출판, 2004.

이대근. “길을 찾는 김정은.” 동국대학교 북한학연구소 신년공동포럼. 서울: 동국대학교, 2021년 1월 13일.

이상숙. “북한 제8차 당대회 주요 내용 평가와 대외관계 전망.” 『주요 국제문제 분석』 1호 (2021).

이석기 외. 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』. 세종: 산업연구원, 2018.

이석기 외. 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동 방식』. 서울: 산업연구원, 2010.

이정철. “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제: 현물동학과 가격동학의 긴장이 정치체제에 미치는 영향을 중심으로.” 서울대학교 박사학위논문, 2002.

이태섭. “1990년대 북한의 경제위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구.” 『2001년 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』 제3권. 서울: 통일부, 2001.

임수호. “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교 (1989~2006).” 서울대학교 박사학위논문, 2007.

임수호. 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 2008.

임수호. “화폐개혁 이후 북한의 대내경제전략.” 『KDI 북한경제리뷰』 3월호 (2010).

임수호. 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.

임수호. 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.

임수호. “북한 ‘사회주의 기업 책임 관리제’ 분석 및 시사점.” 『INSS 전략보고』 통권 49호 (2019).

임수호·이기동. “안보·경제 딜레마와 북한경제의 새로운 길.” 『INSS 전략보고』 통권 83호, 2020.

임수호. “8차 당대회 이후 북한의 경제전략 기초와 시사점.” 『INSS 전략보고』 통권 115호 (2021).

장달중. “김정일체제와 주체비전: 이데올로기, 당, 그리고 군중을 중심으로.” 『아세아연구』 통권 101호. 1999.

정광민. 『북한기근의 정치경제학: 수령경제·자력갱생·기근』. 서울: 시대정신, 2005.

조선노동당. 『조선로동당 규약 전문』. 2021.

정우진. 『북한 광물자원 개발·가공분야의 투자잠재력 연구』. 서울: 에너지경제연구원, 2004.

정창현. “장성택은 왜 숙청됐나?” 『프레시안』 2014년 4월 1일.

통일교육원, “나진·선봉 경제특구” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatclnknow/view.do?id=31771&mid=SM00000536&lim->

- it=10&eqViewYn=true&page=6, 검색일: 2021.9.17.>.
- 통일원. 『북한 경제통계집』. 서울: 통일원, 1996.
- 편집국. “당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에 관한 보도.” 『로동신문』. 1962년 12월 16일.
- 편집국. “조선의 통일에 방해되는 일.” 『민주조선』 1990년 9월 19일.
- 편집국. “야심가 음모가들의 비렬한 본색.” 『로동신문』 1996년 5월 10일.
- 편집국. “자립적 민족경제를 끝까지 견지하자.” 『로동신문』 1998년 9월 17일.
- 편집국. “우리당의 선군정치는 필승불패이다.” 『로동신문』 1999년 6월 16일.
- 편집국. “선군사상은 우리시대 자주위업의 필승불패의 기치이다.” 『로동신문』 2003년 3월 21일.
- 편집국. “김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의(2013.3.31)에서 하신 보고.” 『로동신문』, 2013년 4월 2일.
- 편집국. “김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의(2013.3.31)에서 하신 결론.” 『로동신문』, 2013년 4월 2일.
- 편집국. “조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의에 관한 보도.” 『로동신문』 2013년 12월 9일.
- 편집국. “김정은동지께서 조선로동당 제7차대회에서 하신 중앙위원회 사업총화보고.” 『조선중앙통신』, 2016년 6월 20일.
- 편집국. “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도.” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.
- 편집국. “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여.” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.
- 편집국. “조선로동당 제8차대회에서 한 결론.” 『로동신문』, 2021년 1월 13일.
- 편집국. “지난 총결기간 이룩된 성과의 근본요인.” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.
- 편집국. “최고인민회의 제14기 제4차회의에서 한 내각총리의 선서.” 『조선중앙통신』, 2021년 1월 18일.
- 편집국. “나라의 금속공업을 추켜세우는데서 선구자가 되겠다.” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.

- 편집국. “책임을 무겁게 걸머지고 전력을 다하겠다.” 『로동신문』, 2021년 1월 20일.
- 편집국. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에 관한 보도.” 『로동신문』, 2021년 2월 12일.
- 폴 그레고리·로버트 스튜어트. 『러시아·소련·독립국가연합경제의 구조와 전망』. 한종만/우강업/김성형 옮김. 서울: 열린책들, 1992.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09).” 경남대학교 박사학위논문, 2010.
- 한대성. “인민경제 선행부문과 금속공업 부문에서 혁명적 양상을 일으키는 것은 인민생활을 높이기 위한 중요 담보.” 『경제연구』 2 (1995).
- 황장엽. 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』. 서울: 시대정신, 1999.
- Allison, Graham and Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.
- Dittmer, Lowell. “Marxist Ideology in China and North Korea,” Robert Scalapino and Dalchoong Kim eds., *Asian Communism: Continuity and Transition*. Institute of East Asian Studies, University of California, 1988.
- Embassy of Hungary in North Korea. “Document 30: Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry 1963.8.” Kathryn Weathersby ed. “New Evidence on North Korea.” *CWHP Bulletin* 14/15 (Winter/Spring 2003/2004).
- Embassy of GDR. “Document 1: Information on some new aspects of the KWP’s attitude on internal and external matters 1967.8.18.” Bernd Schaefer ed., *North Korean Adventurism and China’s Long Shadow: 1966-1972*. CWHP, 2004.
- Gourevitch, Peter. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor. “Political Science and Three New Institutionalism.” *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996).



- Harrison, Selig. "The North Korean Nuclear Crisis: From Stalemate to Breakthrough." *Arms Control Today* (November 1994).
- Harrison, Selig. *Korean Endgame: A Strategy For Reunification and U.S. Disengagement*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- Hay, Colin and Daniel Wincott. "Structure, agency and historical institutionalism." *Political Studies*, Vol. 46, No. 5 (December 1998).
- Hellman, Joel. "Winners Take All: the Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions." *World Politics*, Vol. 50, No. 2 (January 1998).
- Immergut, Ellen. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics & Society*, Vol, 26, No, 1 (March 1998).
- Jian, Chen. "Limits of the 'Lips and Teeth' Alliance: An Historical Review of Chinese-North Korean Relations." Woodrow Wilson Center's Asia Program Special Report (September 2003).
- Kornai, Janos. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- Mansourov, Alexandre. "North Korean Decision-Making Process Regarding the Nuclear Issue." Nautilus Institute Special Report (May 1994).
- Meyer, Alfred. "Authority in Communist Political Systems," Lewis Edinger ed., *Political Leadership in Industrial Societies*. New York: Wiley, 1967.
- Peters, Guy and Jon Pierre. "Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation." *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8, No. 4. (October 1998).
- Rosenau, James. "Pre-theories and theories of foreign policy," Barry Farrell ed., *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 1966.
- Schurmann, Franz. *The Logic of World Power: An inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics*. New York: Pantheon Books, 1974.
- Schurmann, Franz. *Ideology and Organization in Communist China I*, 2nd ed. LA: University of California Press, 1968.
- Snyder, Glenn. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*. Vol 36, no. 4 (July 1984).
- U.S. Arms Control and Disarmament Agency. *World Military Expenditures and Arms Transfers 1983-1993* (July 1999).

INSS 연구보고서 2021-15

**북한 경제전략 변화의 정치동학**  
: 이데올로기, 이익갈등, 경제정책

**발행처** 사단법인 국가안보전략연구원  
**발행인** 김기정  
**주소** 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩  
**전화** 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)  
**홈페이지** <http://www.inss.re.kr>  
**인쇄일** 2021년 12월  
**발행일** 2021년 12월  
**편집** 굿플러스커뮤니케이션즈(주)  
**ISBN** 979-11-89781-67-5  
979-11-89781-52-1(세트)  
**가격** 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.