

## ‘고난의 행군’과 북한 경제의 성격 변화

— 축적 체제와 조정 기제의 변화를 중심으로 —

차문석(성균관대학교 정치학과)

북한은 1990년대 중반에 건국 이래 최악의 경험인 ‘고난의 행군’<sup>1)</sup>이라는 혹독한 경제난과 기근의 시기를 경험했다. 북한은 이 역사적 고난에 대처하고자 다양한 시도를 가하였는데, 그것은 마치 주사위 판 위의 주사위처럼 모든 우연들을 조합해내려는 몸부림과도 같은 것이었다. 특히 이 시기에 엄청난 기근이 북한사회를 정면으로 강타했다. 20세기에 존재했던 사회주의 체제에서 체제를 위기 상태로 몰아갈 정도로 발생했던 기근은 중국과 북한뿐이다. 1958~1961년에 대약진운동이라는 모진(冒進)으로 인해 2,000여만 명이 넘는 아사자를 발생시켰던 중국의

---

1) 이 글에서는 1994~1999년을 ‘고난의 행군’의 시기로 조작적으로 정의한다. 사실 ‘고난의 행군’이라는 말은 공식적으로는 1996년 1월 공동사설에 등장한다. 하지만 3차 7개년 계획이 실패하고 완충기에 들어가는 1994년부터 사실상 북한 경제는 ‘고난의 행군’에 들어갔다고 본다. 1998년에 들어서는 ‘사회주의 강행군’이라는 용어를 사용했다. 1999년에는 북한 지도부의 담론상으로는 ‘고난의 행군’이 마감되었다고 선언했고 ‘강성대국 건설’을 내걸었지만, 그러나 ‘구보’ 정신을 강조했다. “우리가 <고난의 행군>, 강행군 시기에는 평보로와 속보로 달려 왔다면 올해부터는 구보로 달려 나가야 한다”(윤현철, 『“고난의 행군”을 락원의 행군으로』(평양: 평양출판사, 2002), 129쪽). 그리고 ‘고난의 행군의 위대한 승리’는 2000년 10월 10일에 선포되었다.

기근<sup>2)</sup>에는 훨씬 못 미치지만 북한의 기근은 사회를 통제 불능의 무질서로 몰아넣기에는 충분히 강력했다. 토니(R. H. Tawney)의 말을 빌리면, “마치 물속에서 물이 턱까지 찬 상태로 서 있기 때문에 물결이 조금만 일어도 익사하게 될 지경에 놓여 있었다”<sup>3)</sup>는 것이 ‘고난의 행군’ 시기 북한사회의 모습이었다. 사실상 기근은 비가시적인 경제난을 가시적인 영역으로 돌출시켜 사태의 비극성을 드러내주는 역할을 한 셈이다. 이러한 기근은 많은 경우 혁명적 정책—가령 압축적인 산업화나 대약진운동과 같은—에 따른 사회적 혼란의 부산물이기도 한데 북한의 경우 그것의 진원지는 다른 것 같다. 좀더 역사적이고 좀더 근원적인 것이었다.

이 글의 목적은 1990년대의 ‘고난의 행군’이 북한 경제를 어떻게 가 격하였는지, 그 결과 북한 경제 체제는 어떠한 성격으로 변화했는지를 살펴보는 것이다. 여기서는 북한의 경제를 단순히 북한 정책 지도부의 경제 정책의 역사적 목록이 아니라, 경제를 일종의 거시적인 경제 구조—축적 체제, 경제 및 삶의 조정 메커니즘, 사회의 가치 범칙 등—를 통해서 접근하려고 한다. 그리고 이를 구조적인 측면에서 살펴보기 위해서 국가-사회 관계라는 틀 속에서 들여다보려고 한다.

먼저 ‘고난의 행군’이 발생하게 되는 경제사적 과정을 살펴본다. 그리고 고난의 행군이 북한 경제에 미친 영향을 분석하기 위해서, 북한과 관련된 축적 체제와 조정 양식에 관한 개념적 틀을 제시한다. 그런 연 후에 ‘고난의 행군’ 시기에 실제로 작동해온 북한 경제의 구체적인 영역들—경제와 공장 상황, 그에 연동된 국가전략과 정책간의 관계들—

2) 어떤 연구자들은 심지어 4,300만 명이 아사했다고 보기도 한다. Tu Wei-ming, “Social Suffering,” *Daedalus*, Vol. 125, No. 1(1996 Winter), p. 125.

3) R. H. Tawney, *Land and Labor in China*(Boston: Beacon Press, 1996), p. 77  
 을제임스 스콧, 『농민의 도덕경제』(서울: 아카넷, 2004), 13쪽에서 재인용.

을 검토하고, ‘고난의 행군’의 여파로 변화된 북한 경제 체제의 구조와 동학을 밝히고자 한다.

## 1. ‘고난의 행군’으로의 진입로

‘고난의 행군’이라는 북한 체제의 표출적 위기는 이미 오래전부터 내연(內燃)하고 있었다. 미국이 주도하여 발생한 1972~1973년의 오일 쇼크는 자본주의 진영뿐 아니라 북한을 포함한 소련 및 동유럽 사회주의 체제의 미래에 결정적인 영향을 미쳤다. 당시 미국은 사우디와 원유가를 담합한 이후 곧바로 석유 위기를 터뜨렸다. 외국의 은행들은 이로 부터 발생한 오일 달러(petro-dollar)를 국제 수지상의 어려움을 겪고 있는 정부들에 대출하고자 했으며, 김일성의 북한도 이를 대출했다. 물론 사회주의 블록의 대부분 국가들도 마찬가지였다.<sup>4)</sup> 이 시기 북한은 대출받은 오일 달러를 통해서 일본과 서방으로부터 기술 및 플랜트 등의 자본재를 수입하였으며, 1974년에는 이것이 전체 수입액에서 차지하는 비율은 이미 51퍼센트에 육박하였다. 북한을 포함한 이 모든 외채 국가들은 상환 기간이 닥쳐왔을 때 곧바로 재정적 난관에 봉착하였으며 사활(死活)의 결단을 내려야만 했다. 그러나 1975년에 북한은 외채 지불연기로 채무 불이행(moratorium)을 선언하게 된다.

북한과는 반대로 루마니아의 차우세스쿠(Ceausescu)는 차관을 상환하겠다는, 이후에 치명적인 결과를 불러오게 될 결단을 내렸으며, 이를 위해서 국내 소비를 쥐어짜야만 했다. 내핍 정책과 아울러 엄청난 부채

---

4) 이매뉴얼 윌러스틴, 강문구 옮김, 『자유주의 이후』(서울: 당대, 1996), 84쪽. 1980년대에 이 외채를 완전히 청산한 국가는 차우세스쿠(Ceausescu)의 루마니아뿐이었다. 같은 책, 87쪽.

를 청산하기 위해 1982년 차우세스쿠는 국내에서 생산된 농공산물 가운데 상당량을 수출했으며, 그 결과 식품·연료·에너지·의약품을 비롯한 각종 생필품이 극도로 부족하게 되었고, 경제적으로 아사 일보직전의 비참한 상태로 전락했다. 그것은 1989년의 차우세스쿠의 종말과 더불어 루마니아 사회주의의 종언을 낳았다.

반면에 김일성은 차관 상환을 거부하는 선택지를 택했다. 하지만 어떤 의미에서 이러한 선택은 두 갈래의 가능성을 내포한 것이기도 했는데, 우선은 북한의 지도부는 내뿜 정책을 통해 발생할 노동사회로부터의 저항을 회피하면서 루마니아식 종말을 피할 수 있었다는 것이다. 또 하나는 근본적인 해결은 불가능했으므로 단순히 위기를 지연만 시킴으로써 북한 경제가 겪어야 할 고통스러운 나날들의 기간을 연장시켰다는 것이다. 어쨌든 이는 곧 북한이 더 이상 서방 세계로부터의 외자를 유치하기가 힘들어지게 되었다는 것을 의미한다. 더욱이 순망치한의 중국도 이러한 북한의 상황에 부정적인 영향을 끼쳤다. 중국이 1978년부터 개혁 개방 노선을 추진하면서 거기에 막대한 자본이 소요되자 북한에 대한 사실상의 원조는 차치하고 당장 경화 결제를 요구하기에 이르렀던 것이다.

그리하여 북한은 1978년 2차 7개년 계획에서 ‘주체 경제’ 및 ‘자력갱생 원칙’을 강조하는 교육책을 취하게 되었다. 그러나 2차 7개년 계획은 그 실행 도중인 1980년에 6차 당대회를 통해서 ‘사회주의 경제건설의 10대 전망목표’를 제출했음에도 불구하고 목표치의 절반에 불과한 55퍼센트의 저조한 실적을 남겼다. 곧이어 우선 부족한 외자를 유치하기 위해서 외채 상환의 부담이 없는 새로운 형태의 외자 유치 전략을 고민하지 않을 수 없었다. 이에 따라 1984년 9월에 ‘합영법’을 제정·공포하여 서방 자본주의 국가들과의 합영 사업을 적극 추진하였다. 그러나 조총련계의 기업들을 제외한다면 서방 국가의 기업

들은 거의 합영 사업에 매력을 느끼지 못하였다. 조총련계의 투자도 기대했던 수준을 훨씬 밑돌아 북한 경제의 긴급한 욕구를 채우는 데 실패했다.<sup>5)</sup>

1970년대에 누적된 무역수지 적자와 외채 상환 위기로 인하여 다양한 공업 위기를 맞이하였고, 곧이어 노동사회를 직접적으로 타격하는 혹독한 생필품난에 직면한다. 당시 북한은 건국 초기부터 중공업 우선정책에 중점을 둔 역사적인 경제정책에 의해서 경제의 약 70퍼센트가 중공업에 편중되어 있었다. 결국 무역 적자와 외채 문제는 도미노 현상처럼 경공업과 농업의 부진을 초래하였고, 소비재의 부족은 노동사회에 엄청난 긴장을 유발하였다. 1984년에 실시한 ‘8·3 인민소비품 증대운동’은 이러한 환경에 대처하기 위한 교육책이었다. 이는 이후에 북한의 ‘시장적 조정’으로의 전환에서 중요한 매개 운동을 하게 된다.

게다가 3차 7개년 계획기간(1987~1993년)인 1989년에 개최된 세계 청년학생축전과 같은 정치적 과시용의 행사는 외채난을 더욱 가중시켰다.<sup>6)</sup> 물론 이 기간에는 1984년에 제정된 합영법을 통해서 알 수 있듯이 정부는 더 이상 서방 세계를 포함한 외국과의 교류 없이는 생산성이나 국민경제를 향상시킬 수 없다는 것을 인식했다. 그리하여 외국 기업을 북한 내에 유치하려는 노력을 한층 강화했다. 1991년에 유엔개발계획(UNDP)의 두만강개발계획과 맞물려서 나타난 나진·선봉 자유경제

---

5) 조총련계의 투자 규모는 1,000만 달러를 넘는 것이 10퍼센트가 채 안 되었고, 500만 달러 이상이 약 30퍼센트였으며 나머지는 100만 달러 내외의 소규모였다. 전홍택·박진, “북한경제의 역사적 평가,” 『한국경제 반세기』(서울: 한국개발연구원, 1995), 723쪽.

6) 당시 평양축전에 들어간 비용은 당시 북한의 무역액과 맞먹는 46억 달러였다고 한다. 박형중, “정상회담 전후 북한체제의 변화,” 『통일문제연구』, 34호, 196쪽; 좋은벗들, 『북한 사람들이 말하는 북한이야기』(서울: 정토출판, 2000), 141쪽.

무역지대 개발계획이 바로 그것인데, 나진·선봉 지대를 특구의 형태로 무역을 증대하도록 하여 외화 획득과 외국의 자본과 기술을 유치하려고 하였으며, 이를 통해서 당면한 체제의 위기를 극복하려고 했다. 이 도 1984년의 합영법에 따라 진행된 외자 유치 실적보다 나올지는 몰라도 바랐던 수준을 훨씬 밑돌았다.<sup>7)</sup>

나아가 1992년 4월 개정 헌법에서 외국인의 경제활동을 보장하고 기업합영과 합작을 장려한다는 구절을 삽입하여 대외관계를 보다 유연하게 처리하겠다는 의지를 보였고, 이어 신무역체제를 도입하였다. 대외경제위원회뿐 아니라 생산을 담당한 위원회, 부, 도들도 무역 회사를 두고 외국과의 다양한 형식과 방법으로 직접 무역을 하도록 한 것이다.<sup>8)</sup> 여기에는 1992년부터 경화 결제를 요구했던 중국의 존재도 대단히 큰 영향을 미쳤다.

이 시기에 국내 경제에 대한 개입적 정책도 사용했는데, 1992년 3월 20일부터 대폭적인 물가인상정책을 추진했으며,<sup>9)</sup> 이어서 1992년 7월 14일에 화폐개혁을 단행했다. 이는 인민들로부터 보유 자금을 빼내기 위한 것이었으며 동시에 소비 억제를 통해 획득된 자본을 산업의 가동으로 쏟아 붓기 위한 고육책이었다.<sup>10)</sup> 3차 7개년 계획이 실패로 돌아

7) 이러한 부진한 외화 유치 실적은 중국과 베트남을 통해서 비교해보면 현저히 드러난다. 중국의 경우 1978년 개혁 개방 정책을 전개한 이래 1994년까지 총 투자계약액은 3,033억 달러였으며, 베트남의 경우 1988~1994년까지 111억 6,000만 달러를 유치했다. 반면 북한은 1996년까지 합영법에 따라 유치된 외자는 1억 5,000만 달러, 나진 선봉지대에 의한 투자 유치는 1999년까지 7억 5,000만 달러에 불과했다. 양문수, 『북한경제의 구조』(서울: 서울대출판부, 2001), 385쪽.

8) 리신희, “새로운 무역체제의 본질적 특성과 그 우월성,” 『경제연구』, 1992년 4호, 30쪽.

9) 계란 1개는 50전~1원에서 3원 50전, 식빵은 1원에서 2원, 철도 요금은 2배, 농공산품의 가격은 300~400퍼센트 인상했다. 황의각, 『북한사회주의 경제의 침체와 대응』(서울: 경남대국동문제연구소, 1995), 24쪽.

10) 당시 신구 화폐의 교환 비율은 1대 1이었고 일정 한도까지만 교환을 허용

가면서 북한은 1993년에 향후 2~3년간을 ‘사회주의 건설의 완충기’로 설정하고, 이른바 3대 제일주의 — 무역제일주의, 농업제일주의, 경공업 제일주의 — 라는 “혁명적 경제전략”을 채택했다. 이른바 완충기 노선이었다. 이 전략에서는 신규 투자에서 생산 부문의 비중을 낮추고 소비재 생산 부문의 투자를 증가시키는 것이다. “우리 당의 혁명적 경제전략은 중공업 위주의 경제구조를 경공업, 농업 위주의 경제구조로 개조하며 속도와 투자에서 경공업과 농업에 큰 힘을 돌리는 인민생활 향상의 전략이다”고 했다.<sup>11)</sup>

그러나 지도부의 이러한 간절한 바람과 소망에도 불구하고 경제는 건국 이래 최고의 위기로 돌입하게 되었다. 당시 추진되었던 3차 7개년 계획은, 그 목표 달성률을 10대 전망 목표를 기준으로 볼 때, 9.6~25.9퍼센트에 불과했다. 1993년 12월에 북한은 3차 7개년 계획이 실패했음을 선언하고 3대 제일주의의 혁명적 경제전략을 내세우게 된다. 이 시기에 이미 북한의 공장 가동률은 40퍼센트를 넘지 못하였으며, 1990년대 중반에는 25퍼센트로 하락하게 된다. 1990년대에 발생했던 ‘고난의 행군’은 이러한 이전 20년 동안 북한의 경제가 걸어왔던 그 경제사의 대가로서 북한 사회에 들이닥친 것이다. 1990~1998년 9년 연속 마이너스 성장이 지속되었다. 이른바 10년 대란, 고난의 행군은 북한의 정치경제적 질서들을 그 아래로부터 송두리째 파괴했다. 요컨대, 1990년대의 고난의 행군이라는 경제 위기는 북한이 역사적으로 실천해왔던 외연적 축적 체제가 투입 가능한 자원의 고갈과 외지의 부족 등으로 더 이상 기능하지 못하게는 상황에서 사회주의권의 붕괴와 같은 외부적 충격이 결합되어 터져나온 것이다.

---

하는 한도를 설정했다.

- 11) 한대성, “인민경제 선행 부문과 금속 공업 부문에서 혁명적 양양을 일으키는 것은 인민 생활을 높이기 위한 중요 담보.” 『경제연구』, 1995년 2호, 10쪽.

## 2. 축적 체제와 조정 양식의 전환

북한을 포함해 20세기 후반에 사회주의 국가들이 직면했던 체제의 위기는 각 국가들이 추구해온 특정한 축적 전략과 사회적 정치적 제도의 모순 때문이라고 할 수 있다. 그러므로 위기를 매개로 하는 이 사회들의 불연속적 발전에 대한 이해를 통해 이 사회들의 구조적 위기를 올바르게 설명할 수 있다. 위기란 본질적으로 기존의 사회 내에서의 모순과 불균형이 증대하여 기존의 방식으로는 이 사회가 더 이상 조정되지 못함을 의미한다. 따라서 위기란 모순의 폭발과 이로 인한 새로운 사회 형태로의 전환을 의미하는 것이다. '위기의 시대는 격렬한 사회적 창조'의 시대'인 것이다. 기존의 축적 체제가 다양한 요인에 의해 위기에 직면하면, 국가는 축적 방식을 변화하여 위기에 대처한다. 새로이 정착되는 축적 체제의 성격은 이를 견인하는 세력들의 역관계에 의해 틀 지워진다. 그리하여 축적 체제의 변화는 국가와 노동사회 간의 역관계로부터 규정받게 되며, 이는 새로운 조정 기제의 탄생을 알리는 신호탄이 된다. 이 글에서는 북한의 변화도 이러한 역사적 경험으로부터 자유롭지 못했다고 주장할 것이다.

### 1) 일반적 동학(動學)<sup>12)</sup>

일반적으로 체제의 위기란 가장 기본적인 측면에서는 축적 체제의

---

12) 이러한 개념 설정은 크게 세 명의 학자로부터 도움을 받았다. 우선 부라보이의 성찰(관료제적 전제와 시장적 전제)로부터 빌려왔다. 부라보이, 정범진 옮김, 『생산의 정치』(서울: 박종철출판사, 1999), 22, 232~235쪽. 그리고 코르나이(J. Kornai)의 개념(관료적 조정과 시장적 조정)도 도움을 주었다. J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1992), pp. 91~109. 마지막으로 모스(M. Mauss)의 성찰도 도움을 주었다. 마르셀 모스, 『증여론』(서울: 한길사, 2002).



구조적 위기라고 할 수 있다면, 북한을 포함한 20세기 사회주의의 경우, 이를 외연적 축적 체제의 위기라고 표현할 수 있다. 여기서 축적 체제(regime of accumulation)<sup>13)</sup>라는 것은, 생산 방식과 소비 방식, 그리고 이들간의 장기적 조화를 이루게 하는 사회적 생산물의 분배 및 배분 방식을 가리킨다. 따라서 ‘조절 이론’(regulation theory)에서 사용하는 개념과 사회적 맥락에서는 종별적 차이가 있겠지만 분석을 위한 상동 기관들은 존재한다.<sup>14)</sup>

일반적으로 축적 체제는 외연적 축적 체제(extensive accumulation)와 내포적 축적 체제(intensive accumulation)로 나눈다. 전자는 기술과 노동 생산성의 향상이 없는 생산과정의 단순 확대, 즉 절대적 잉여가치 창출 방식에 기초한 축적 유형이라고 할 수 있다. 이때는 생산재 부문의 확대가 축적 과정을 주도하게 되며, 이에 따라 생산재 부문(I부문)과 소비재 부문(II부문) 간의 불균등 발전이 두드러지게 나타나게 된다. 북한은 계획경제 수립 이후 이러한 축적 체제를 선택했다. 후자는 노동 생산성의 개선, 즉 상대적 잉여가치 창출에 기초한 축적 유형이다. 여기서는 소비 방식의 변화에 따른 소비재 부문의 발전에 초점이 맞추어지며, 물론적으로는 양 부문간의 균형적 발전과 안정적 축적 과정을 보인다. 물론 이 내포적 축적 체제는 탈사회주의 국가인 소련과 동유럽뿐 아니라 북한에도 적용하기 힘들다. 오히려 외연적 축적 체제의 완전한 실패로 생긴 공백 상태, 즉 ‘과도기 축적 체제’라고 할 수 있다. 이 ‘과도기’의 성격에 대해서는 이후에 언급할 것이다.

13) 뵘 제습(B. Jessop)에 따르면, 축적 전략은 특정한 경제성장모델과 이와 연관된 제도들의 사회적 틀, 이의 안정적인 재생산을 위한 일련의 정책을 지칭한다. 뵘 제습, 유편상 외 옮김, 『전략관계적 국가이론』(서울: 한울, 2000)을 참조할 것.

14) 일반적으로 조절이론에서는 조절을 뜻하는 regulation을 의미하나, 여기서는 코르나이(J. Kornai)의 개념에 가깝게 coordination이라는 의미로 사용한다.

한편 이러한 축적 체제의 재생산은 조정 양식(modes of coordination)을 전제로 하게 된다. 조정 양식은 구조의 변동, 즉 구조의 재생산과 그 위기, 그리고 새로운 구조의 등장으로 이어지는 동태적 과정을 주시한다. 조정 양식은 개인들의 행위를 규제하는 사회적 규준(social norm), 관습과 관행, 제도, 국가 등의 총체이다.<sup>15)</sup> 한편, 북한을 위시한 20세기 사회주의 사회에서 국가는 경제와 사회에서 ‘조정’의 역할을 떠맡는다. 특히 소유관계가 국가적 소유로 되어 있어 이를 조정하기 위한 거대한 관료기구가 설립된다. 정치영역뿐 아니라, 생산과 사회에 대해서도 관료적으로 조정을 실시한다. 이를 ‘관료적’ 조정 양식이라고 할 수 있는데, 이는 이 체제가 행정적 위계제에 의해 형성되었기 때문이다.<sup>16)</sup>

이러한 ‘관료적’ 조정 양식은 체제를 괴롭히는 다양한 불안정한 요소들—원·연료 및 자재의 불비, 계획적 조정 자체의 실현 불가능성, 노동의욕 고취의 실패, 통제에 대한 은폐된 저항, 노동사회의 생존 위기와 그 대안적 해결책들—에 의해 변화를 압박받는 국면으로 나아간다. 이 불안정성이 야기하는 전환의 계기는, 소련과 동유럽처럼 사회의 아래로부터의 전면적 저항으로 발생할 수도, 중국처럼 국가 부문 자체의 이니셔티브에 의해 발생할 수도 있지만, 북한과 같이 혹독한 경제 파산에 의해서 ‘의도치 않게’ 발생할 수 있다. 이럴 경우 대부분의 관료적 조정 양식은 그것이 가진 조정 능력의 한계로 인하여 ‘시장’(market이나 혹은 marketplace)과 ‘시장적 기제’들을 활용하는 양식으로 나아가게 된다. 이른바 ‘시장적’ 조정 양식이 그것이다.

---

15) A. Lipietz, “Reflections on a Tale: The Marxist Foundations of the Concepts of Regulation and Accumulation,” *Studies in Political Economy*, Vol. 26(1988), pp. 18~19.

16) 마이클 부라보이(M. Burawoy), 『생산의 정치』(서울: 박종철출판사, 1999), 22쪽.

## 2) 외연적 축적 체제와 관료적 조정 양식

북한은 후진적인 구조적인 제약 속에서 근대화되고 공업화된 사회주의 국가를 건설하기 위해서 국가의 모든 것들을 생산성을 중심 — 그 중에서 생산재 부문(1부문) — 으로 배치하는 소위 ‘외연적 축적 전략’을 선택했다.<sup>17)</sup> 외연적 축적 전략을 추진하기 위해서 관료적 조정을 통해서 이 체제를 조정하였으며, 특히 현물 동학이 주요한 기제가 되었다. 따라서 이 축적 체제는 관료적 조정 양식에 조응한다. 현물 동학 자체가 갖는 성격으로 인하여 ‘증여 체제’ — 전국적인 분배체제이며, 여기에는 중요한 원자재뿐 아니라 인민들의 일상에 소용되는 생필품과 식량, 심지어는 고용의 증여까지도 포함된다 — 가 형성되었으며 이는 수령의 가부장적 지배의 기초가 되었다.

이러한 외연적 축적 전략을 취하는 축적 체제는 부족의 상황 속에서 모든 자원을 생산재 부문(1부문)에 의도적으로 집중하기 위해서, 자원이 시장적으로 유동할 가능성이 있는 시장적 조정을 배제하게 된다. 그리하여 교환가치를 의도적으로 배제하여 사용가치 중심의 상품생산 사회를 구축하였다. 사용가치 생산을 극대화하기 위해서는 당연히, 노동력의 사용가치를 증가시키는, 그리하여 절대적 잉여가치를 증가시키기 위한 동원 체제가 형성된다.

관료적 조정 국면에서 국가는 우선, 생산내부 관계들과 착취 관계의 재생산 과정에 ‘경제 외적 강제’(non-economic compulsion)<sup>18)</sup>라는 직접적

17) 그 시기는 혁명 직후부터 고전적 사회주의 시스템(관료적 조정 국면) 시기였으며, 대체로 시장화로 가기 전까지를 설정한다. 중국의 경우, 건국 이후부터 1978년까지 이러한 체제로 운영되어 왔다.

18) 자본주의 사회에서는 상품교환의 법칙을 통해 자본가가 노동을 통제하고 이윤을 흡수하지만, 사회주의 사회에서는 노동의 다양한 ‘일탈’에 대하여 형법을 적용하는 등 경제 외적 강제에 의해 잉여를 추출하는 시스템이 발전하게 된다.

강제력을 사용한다. 즉, 노동자의 자유를 일정수준에서 구속하여 관료의 직접 통제에 긴박시키는 것이다. 관료적 조정 국면에서 국가 정치 기관, 당, 그리고 노동조직도 생산의 규제에 직접적으로 참가한다. 즉, 공장의 일상적인 관계들을 형성하는 과정에, 지배인과 기사장 등 경영진을 지도, 임명, 해고하는 과정에, 그리고 공장의 생산 현장에서 발생하는 저항과 투쟁 — 지각, 결근, 음주, 노동유동 등 다양한 사보타주와 저항 — 을 억압하기 위해서 직접적으로 참가하는 것이다. 결국 관료적 조정 국면에서는 국가 정치와 공장 장치는 서로 맞물려서 작동하는 것이다.

한편, 관료적 조정 국면에서 사회의 제 관계는, 교환가치가 아닌 사용가치를 토대로 하는 엄격한 현물 동학에 의해 작동한다. 즉, (교환) 가치의 창출을 위한 상품 생산이 아니라, 사용가치를 위해서 상품을 생산한다. 짜골로프의 말을 빌리면, 사회주의에서는 노동의 직접 사회화된 사용가치, 즉 본질적으로 사회적 생산물의 비(非)상품적 형태를 전제한다. 따라서 “사회적인 총 생산물은 사회적인 사용가치의 총체이다.”<sup>19)</sup> 이른바 ‘사용가치 중심주의’가 전 사회에 강제된다.<sup>20)</sup>

이 국면에서 생산, 투자, 판매, 소비 등에 관한 일체의 의사결정 권한은 국가에 집중된다. 이로써 (상품의) 교환이 아닌 사용가치의 ‘증여’(贈與) 시스템이 발전한다. 증여적 시스템의 가장 대표적인 사례가 배급제이다. 배급제는 현물동학의 가장 극단적인 사례라고 할 수 있는데, 이는 구소련에서 전시공산주의 기간에 발생한 상황과 경험이 사회주의 일반으로 확산되어 나타났다. 여기서 화폐는 사회 밖으로 내팽개쳐져 매우 제한된 기능 — 화폐지표의 형식적 활용 — 만을 맡게 된다.

19) N. A. 짜골로프 외, 『정치경제학 교과서 II-1』(서울: 새길, 1990), 129쪽.

20) 사회구성체적인 측면에서 논의한다면 이 사회들은 특수한 형태의 자본주의라고 할 수 있다. 사용가치를 중심으로 생산하는 단순상품 생산도 사실은 근대 자본주의적 생산방식의 한 면이기 때문이다.

증여로서의 배급체계는 전 사회의 ‘전체적인 급부 체계’<sup>21)</sup>로서 기능한다. 증여의 형식으로 제공되는 배급은 국가(혹은 수령)가 제공하는 일종의 선물(贈物, gift)이다. 이렇게 받은 선물에는 선물로 답례하지 않으면 안 된다. 사회는 이에 대해서 ‘충성’, ‘지지’, ‘동원’의 형태로 그 보답을 강제받는다. 증여체제에서는 지도자와 노동자 간에 ‘물’을 매개로 관계가 성립되어 있으며 바로 이러한 증여에는 감정적, 인격적 관계를 형성하는 힘을 가지고 있다. 증여는 마르셀 모스(M. Mauss)가 개념화한 포틀래치(potlach)<sup>22)</sup>라고 불리는 이벤트 혹은 축제(festival)에 의해서 가동되기도 한다. 이러한 포틀래치는 각종 국가적 명절 — 김일성·김정일 생일, 조선로동당의 창건일 등 — 로 베풀어진다.

선물은 언제나 아낌없이 제공되는 것 — 이른바 수령의 광복정치(廣幅政治)의 토대 — 이라는 형식을 취한다. 따라서 급부와 반대급부는 매우 자발적인 형식 아래 선물 또는 선사품으로 행해지지만 실제로는 엄격하게 의무적이며, 만일 그것을 이행하지 않을 때에는 갈등이 발생한다.<sup>23)</sup> 따라서 배급제라는 증여를 통해서 가장 원초적인 형태의 후견과 충성이 상징적인 방식으로 소통되면서 국가(혹은 수령이라는 인격적 대상)에 대한 숭배와 복종의 메커니즘이 형성되는 것이다. 요컨대, 배급제로 대표되는 일종의 증여 시스템은 가부장성과 지도자에 대한 신성(神性)을 발생시킨다. 심지어는 순수 증여의 형태로 나타나 개인숭배의 심리적 기제로서도 활용된다. 이때 국가·사회의 관계는 수령제 등의 인격적·가부장적인 관계로 형성된다.

21) 전체적인 급부는 ‘선물에 답례할 의무’뿐 아니라, ‘선물을 주어야 할 의무’와 ‘그것을 받아야 할 의무’를 전제하고 있다. 마르셀 모스, 앞의 책, 72쪽.

22) 마르셀 모스가 『증여론』에서 언급하는 핵심 개념으로서 ‘식사를 제공한다’(nourrir), ‘소비한다’(consommer)의 뜻을 가지고 있다. 이것은 부족의 추장이 마을의 잔치를 베풀어 공동체 성원들에게 선물을 베푸는 의식을 말한다. 마르셀 모스, 앞의 책, 54쪽.

23) 위의 책, 30~31쪽.

관료적 조정이 주요한 동학으로 작동하는 경우, 사회에서는 전통적인 인격관계에 기반한 질서가 상부구조에 걸맞게 작동한다. 북한식으로 말하자면 ‘연줄 관계’가 형성된다. 왜냐하면 계획경제가 ‘공식적’으로 증여의 형태를 취하는 순간, 사회에서도 끊임없이, 말하자면 암암리에 연줄관계를 통한 증여 체제가 기능하게 되기 때문이다.<sup>24)</sup>

그러나 이 사회의 질서를 매개하여 유지하던 증여라는 형식의 배급제가 다양한 정치경제적 요인에 의해 교란되거나 중단될 때, 증여 시스템이 가지고 있던 질서 체계는 순식간에 허물어지게 되고, 국가 권력에 대한 물질적·정서적 지지대가 사라져 새로운 질서로의 전환이 기존의 질서 속에서 배태되게 된다.

### 3) 과도기 축적 체제와 시장적 조정 양식

20세기 사회주의가 펼쳐 보였던 역사적 경험 속에서 관찰할 때, 새로운 축적 체제로의 전환은 일단은 ‘과도기 축적 체제’로의 전환이라고 할 수 있다. 이는 기존의 축적 체제 — 외연적 축적 체제 — 가 위기 혹은 외해로 인해 더 이상 기능하지 못하는 상황에서 발생한다. 내포적 단계로 진입했던 자본주의 국가들에서는 내포적 축적 체제가 이러한 공백을 대체하였지만, 현실 사회주의에서는 이러한 과정은 발생하지 않았다. 이들이 선택했던 외연적 축적 전략 그 자체가 대대적으로 실패했기 때문이다. 따라서 이들 사회에서 과도기 축적 체제는 새로운 축적 체제의 ‘모색기’이자 위기 상황 그 자체로부터 벗어나려는 ‘정상화 추구기’라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 과도기 축적 체제는 의도적이든(중국) 아니든(북한) 간에 ‘시장적 조정 양식’을 수반하게 된다. 왜냐하면 기존의 축적 체제가 붕괴함에 따라 이 체제하에서 작동했

24) 소련에서는 이를 블라트(blac)라 하며, 중국에서는 이를 판시(關係)라고 한다.

던 관료적 조정의 기능이 현저히 약화되어 사회는 초보적이기는 하지만 가치 법칙에 근거한 교환의 세계로 방향을 틀어갈 수밖에 없기 때문이다.

따라서 사회는 의도성의 여부에 상관없이 가치 동학을 통한 시장적 조정으로 나아가며, 그리하여 현물동학이 필연적으로 부르는 관료적 지배대신에 탈(脫)관료적 지배 구조와 시장에 의한 합리적 지배가 우세해진다. 시장(market 혹은 marketplace)이 현물동학을 대체함으로써 사회에서는 교환가치를 중심으로 한 상품생산 사회가 구축되는 것이다. 이전의 축적 체제에서 대대적으로 실패했던 노동 생산성을 개선하고, 교환 가치의 사회적 유통을 통해서 상대적 잉여가치를 더욱 많이 창출하려고 한다.<sup>25)</sup>

원래 ‘시장적 조정’이라는 것은 마르크스(K. Marx)가 언급하듯이 자본주의적 원형 사회에서 이루어지는 시스템의 작동 방식이라고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 여기서는 20세기 탈(脫)사회주의 국가들이 체제 붕괴 이후 선택한(혹은 강제당했던) 조정 양식으로 이해한다. 왜냐하면 체제 붕괴 이후 마르크스가 분석했던 자본주의와 가장 흡사한 형태로 체제가 변모했기 때문이다. 시장적 조정은 시장(market)이라고 하는 경제적 채찍에 의해 형성되며, 국가는 단지 시장 관계들의 외적 조건들만을 규제한다. 관료적 조정 국면과는 달리 이 국면에서는 국가가 공장 체제의 형태로부터 분리되어 있고 공장 체제의 형태를 직접적으로 형성하지 않는다.<sup>27)</sup> 시장적 조정 국면에서 국가는 생산의 지점에서 관계들을 재생산

---

25) 이러한 과도기 축적 체제가 중국적으로 내포적 축적 체제의 전 단계가 되는지는 또 다른 역사 과정들에 대한 연구와 상상력이 필요할 것이다.

26) 부라보이는 이러한 성격의 체제를 그의 저서 『생산의 정치』(The Politics of Production)에서 이른바 ‘시장적 전제’ 체제로 개념 정의한 바가 있는데, 이 논문에서는 이 개념이 의미하는 정의에 가장 유사하게 사용하겠다.

27) 부라보이, 앞의 책, 22쪽.

하는 데 직접적으로 참여하지 않는 것이다.

한편, 이 시장적 조정 국면에서 사회의 제 관계는 사용가치가 아닌, 교환 가치를 중심으로 형성된다. 공장에서 생산된 상품은 시장(market 혹은 marketplace)에서 교환됨으로써 시장 신호에 반응하며, 그로부터 교환가치를 통해 매개되는 것이다. 현물 동학에서는 계획자 자신이 교환 가치를 머릿속에 선형적으로 그려서 가격을 결정하여 현물 동학에 상품을 풀어놓게 되지만, 시장체제에서는 교환 가치를 토대로 상품이 매개되는 것이다. 노동사회에서의 관계 구조 자체가 합리적 가치 계산에 기반해서 시장적으로 성립되기 때문에 국가-사회관계도 이미 후견적 온정주의적 기능이 탈각되고 합리적이고 시장적인 관계 구조로 변화하게 되는 것이다. 그리하여 비로소 현물 동학의 붕괴에 직면하여 다양한 방식으로 교환의 세계로 발을 들여놓게 되었다.

이러한 관료적 조정과 시장적 조정의 모델은 이념형이다. 사실 북한뿐 아니라 20세기 사회주의에서는 다양한 형식의 ‘시장’과 2차 경제가 존재하여 순수한 증여 체제라고도 말할 수 없다. 현실에서는 현물 동학과 교환의 세계가 어느 정도 수준에서 결합한 체제로 존재했다는 것이다. 국가 부문이 자신의 조정 양식을 공식적으로 선언하고 유지할 능력이 존재하는 한 시장적 영역은 총체적인 힘으로 공식적인 영역으로부터 탈구(disembedded)하지 않는다. 그러나 시장적 영역이 어떤 계기—국가의 사회통제능력의 부재와 그로 인한 통제 불능 상태—를 통해서 총체적인 힘을 획득하고 탈구하게 된다면, 비로소 ‘시장적 조정’ 국면으로 치닫게 되는 것이다. 이런 상황이 발생하게 되는 국면은 앞에서 언급했던 것처럼 기존 체제를 괴롭혔던 다양한 불안정적 요소들 때문이다. 이러한 상황이 발생한다면, 관료적 조정 국면에서 시장적 조정 국면으로의 전환은 불가역적(不可逆的)인 상황이 된다. 결국 ‘시장’과 ‘국가개입’(관료적 조정)이 병존하는 형태에서 이탈의 방향이 ‘시장’ 쪽



외에는 있을 수 없다는 것을 의미한다. 물론 ‘시장화’의 속도와 과도기적 통제 가능성은 다양한 선택지 속에서 구체화될 것이다. 이는 고난의 행군 시기부터 북한 체제가 직면하고 있는 체제적 딜레마의 핵심이다.

### 3. 고난의 행군과 북한 경제의 사투(死鬪)

여기서는 먼저 ‘고난의 행군’이 북한 경제를 어떻게 가격(加擊)했는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 고난의 행군 당시 북한 경제의 전반적인 상황을 간략하게 그려보고, 북한 국가가 어떤 대책을 통해서 이에 대응했는지를 살펴본다. 이것의 총체적인 결과는 과도기 축적 체제로의 전환과 시장적 조정의 전일화(全一化)일터인데, 이는 4장의 서술 내용이 될 것이다.

#### 1) ‘고난의 행군’ 시기의 경제 상황

북한은 1993년 12월에 제3차 7개년 계획의 실패를 인정했으며, 이로써 경제난의 광풍 속으로 본격적으로 빠져들게 된다. 북한이 사회를 온통 ‘고난의 행군 정신’이라는 붉은 깃발 속으로 공식적으로 몰아가는 것은 1996년이지만, 1993년부터 시작된 완충기 노선—3대제일주의(무역, 경공업, 농업제일주의)와 혁명적 경제전략—은 ‘고난의 행군’의 본격적인 등장을 예고했던 것이다.

‘고난의 행군’ 당시 북한의 경제 성장률은 1994년에 -1.8퍼센트, 1995년에는 -4.6퍼센트였으며, 1996년에는 -3.7퍼센트를 각각 기록했을 정도로 암울했다. 1990년부터 1998년 사이에 북한의 1인당 GDP는 약 33퍼센트의 극심한 감소를 보였다. 그러다가 1999년부터

는 낮은 소득 수준에서나마 상대적으로 안정을 보이기 시작했지만 여전히 마이너스 성장의 후과로부터 벗어나지 못했다. 아마도 국제적 원조를 목표로 한 것일 수도 있겠지만, 북한 스스로도 1997년 북한을 방문한 국제통화기금(IMF) 비공식 협의단에 자료를 제시한 적이 있었는데, 1993~1996년 사이에 GDP가 약 50퍼센트 감소했음을 시사한 바가 있다.<sup>28)</sup> 이러한 사태는 끔찍한 사회경제적 결과들을 초래했다.

1990년대 들어 경제난이 심각해지면서 국가가 경제와 사회를 통제할 수 없는 상황이 초래되었다. ‘고난의 행군’ 시기에 증여 체제의 기본이라고 할 수 있는 배급 체계가 무너지면서, 생존의 위기에 몰린 북한 주민들은 자처로 이 문제를 해결해야 했다. 공식적인 식량배급이 1994~1997년 사이 거의 실질적으로 중단되었다. 배급이 중단되자 노동사회에 대한 국가 통제는 행사되지 못했다. 공장이 가동되지 않고 배급 또한 중단되면서 노동자들은 출근할 필요가 없게 되었다.

함흥의 경우, 1994년부터 간간히 출근을 안 하는 노동자가 있었지만 1995년부터는 본격적으로 출근을 안 하기 시작했다. 함흥의 공장들의 경우 1995년에 동시에 가동이 멈추었다고 한다.<sup>29)</sup> 그리하여 1995년에는 결근율이 약 20퍼센트, 1996년에는 약 50퍼센트가 출근을 안 했으며, 1996년 겨울부터는 거의 대부분의 노동자들이 공장에 나오지 않았다.<sup>30)</sup>

이 시기에 장마당이 흥행하기 시작했다. 공장에 출근하지 않는 노동자들이 장마당에 나와서 생존을 영위했다. 탈북자 증언에 따르면

---

28) 마커스 놀랜드, 심달섭 옮김, 『김정일 이후의 한반도』(서울: 시대정신, 2004), 62쪽.

29) 이른바 함흥의 5대 공장이라고 불리는 홍남17호 공장, 홍남비료공장, 28비 날론공장, 홍남제련소, 용성기계공장이 그것이다.

30) 좋은벗들 엮음, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』(서울: 정토출판, 2000), 108쪽.

출근을 하여도 할 일이 없고, 배급이 중단되어 먹을 것이 없자, 공장 내 진료소에서 식결증 — 식량을 구하러 가기 위해 3일 정도의 합법적 결근을 보장 — 을 발부받아 식량을 구하러 다녔다고 한다. 장마당에서는 니켈, 동, 몰리브덴 등 금속제품도 유통되었고, 공장 설비를 뜯어다 몰래 팔아먹는 현상이 일반화되었다. 공장기계를 뜯어 파는 행위는 1995~1997년 봄까지 가장 많이 발생하였다.<sup>31)</sup> 한편, 노동자들은 근무시간에 장마당에 나가 장마당 행위를 하다가도 공장의 ‘생활 총화’ 시간만은 반드시 참가해왔으나 점차 형식화되거나 총화가 열리지 않는 사태도 발생했다. 출근을 대신해서 장마당에서 번 돈으로 그날의 계획치에 해당하는 금액을 납부하기도 했다.

이에 대해 김정일 정권은 ‘고난의 행군’ 이후 통제 불능의 상태로 빠진 북한의 경제와 공장을 규율하여 생산을 정상화하려는 일련의 조치를 취하게 된다. 그러나 이는 결코 쉬운 문제도, 기존의 방식으로 해결할 수 있는 문제도 아니었다. 이미 사회는 이 시기에 자생적으로 시장을 수용하고 활용하고 있었으며, 그럴수록 시장이라는 세계에 있는 노동자들을 통제하기란 어려웠다. 그럼에도 북한의 국가는 1999년 2월에 북한 전 지역의 장마당 폐쇄를 시도하면서, 장사 활동자들에게 원래 일하던 공공직장으로 복귀할 것을 지시했다.<sup>32)</sup> 생존을 풀 곳이 없는 인민들은 국가의 그러한 지시를 거부하였다. 이는 고난의 행군 시기를 기점으로 국가-사회 간에는 새로운 역관계(力關係)가 발생했음을 보여주는 단초이다.

## 2) 관료적 조정의 단말마: 고난의 행군 정신에서 봉화까지

이러한 위기 국면에서 북한의 국가는 1996년 1월에 북한은 공식적

---

31) 위의 책, 109쪽.

32) 『연합뉴스』, 2000년 8월 4일.

으로 ‘고난의 행군 정신’을 새로운 이데올로기로서 강조했다. 1995년 1월 1일에 다박솔 고사포중대를 방문한 것도, 1995년 8월 28일에 『로동신문』이 ‘붉은 기를 높이 들자’고 외쳤던 것도 ‘고난의 행군 정신’을 사회에 제출하여 관료적 조정의 마지막 불꽃을 태우기 위한 준비 작업이었다. 그리고 1997년에도 계속 신년사는 “올해의 총진군은 고난의 행군을 승리적으로 결속하기 위한 최후 돌격전이다”고 선언했으며, 1998년에도 “최후의 승리를 위한 강행군” 또는 “사회주의 강행군”이라는 새로운 슬로건을 내걸었다. 그리고 1999년에도 ‘구보’ 정신을 강조했다. “우리가 ‘고난의 행군’, 강행군 시기에는 평보로와 속보로 달려 왔다면 올해부터는 구보로 달려 나가야 한다”고 강조한 것이다.<sup>33)</sup>

헤겔(F. Hegel)이 말하듯, 지혜를 가져오는 미네르바의 부엉이는 황혼녘에 나래를 편다. 그 부엉이가 북한의 위기에 찬 체제 위로 날아올랐다. 기존 체제는 이제 황혼기를 맞이했다는 것이다. 하지만 북한은 고난의 행군이라는 혹독한 조건에서 오히려 기존의 외연적 축적 전략을 유지·재개하고, 이를 위한 관료적 조정 양식을 다시 수립하려고 안간힘을 썼다. 심지어 “조선의 경제가 난관에 처한 ‘고난의 행군’(1996~1997년), ‘강행군’(1997~1998년) 시기에도 중공업 위주의 경제구조를 후퇴시키는 것이 아니라 계속 고수하고 강화하도록 지시”했으며 1998~1999년의 경제부문에 대한 김정일 위원장의 현지도가 중공업지대인 자강도를 중심으로 이뤄진 것도 이러한 맥락에서였다.<sup>34)</sup> 모든 문제를 “우리 식으로, 우리 힘으로” 해결할 것을 강조하면서, 국가의 중앙집권적이고 통일적인 지도를 손에서 놓지 않으려고 했다. 북한의 이러한 위기관리 전략은 무엇보다도 ‘선군정치’(先軍政治)라는 헤게모니 블록의 변화로부터 시작되었다.

33) 윤현철, 『“고난의 행군”을 락원의 행군으로』(평양: 평양출판사, 2002), 129쪽.

34) 『조선신보』, 2000년 1월 11일.

### (1) 위기관리 전략으로서의 ‘선군 정치’

북한의 국가 관료기구는 최고 지도자(수령)의 제도적 파트너십으로서 국정 운영의 전반적인 책임을 진다. 이러한 수령의 제도적 파트너십으로서 국정 운영의 책임을 지는 관료기구는 해당 시기의 축적 체제와 그 체제 위기에 대한 관리 차원에서 선택된다. 이로써 수령의 파트너십에서 변화가 초래되는 것이다.

먼저, 해방 이후부터 1950년대 전반부까지는 정(政)의 영역이 국가 부문에서 핵심적인 역할을 하였다. 두 번째 국면은, 1956~1961년 이후의 시기로서 그 계기는 1956년 8월 종파 사건으로 고위 간부들의 지방 현지 지도 노선을 통해서 김일성파가 당의 중심적인 세력이 되었다. 따라서 국정 전반에 당 부문의 우위가 두드러지게 나타났다. 공장파 노동사회와 관련해서는 ‘대안의 사업체제’라는 공장관리 체제가 등장하는 등 당은 사회의 모든 곳으로 그 근육을 장착했다. ‘당-국가’(party-state)로 이루어진 국가 부문은 경제 관리와 노동 통제에서 당의 전위적인 성격, 선전전, 동원 능력이 사회를 동원화하며 이를 통해 사회는 당적 생활세계로 완전히 포섭되는 계기를 맞이하는 것이다.

김정일의 공식적인 권력 승계 이후에 북한에서 체제 최대의 축적 위기가 발생함으로써 헤게모니 블록의 변화를 강제했다. 전국적인 수준에서 당은 그 기능을 거의 상실했다. 특히 사회부문에서 공식 이데올로기를 선전하고 계몽하는 당의 역할은 ‘세속화’된 사회 영역에서는 더 이상 작동될 수 없었다. 가령, 공장이라는 장소가 그 기능을 정지함에 따라 당의 대(對)사회적 영향력은 크게 후퇴할 수밖에 없었다. 사회에서의 당에 대한 신뢰도 또한 낮아졌다.<sup>35)</sup> 따라서 수령의 파트너로 등장할 수 있는 조건을 갖춘 조직은 전국적인 조직력을 갖춘 군(軍)이었다. 일반적으로 수령과의 이러한 파트너십을 북한에서는 ‘선군 정치’라고

35) 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000), 257쪽.

명명했다. 이는 축적 위기를 관리하고 국가의 노동사회에 대한 통제전략으로 나타난 선택지였다.<sup>36)</sup> 고난의 행군이 선포되자마자 북한은 즉각 선군 정치의 길을 택하였다.

1997년 10월에 김정일이 당 총비서로 선출되고, 1998년의 헌법개정과 더불어 선군 정치가 공식화되었다. 그러나 북한에서는 ‘선군정치’가 1995년에 등장했다고 하는데, 그해 1월 1일에 김정일이 다박솔 중대(고사포중대)를 현지 시찰함으로써 처음 천명되었다고 한다.<sup>37)</sup> 그리고 1996년 12월에는 ‘선군후로’(先軍後勞)라는 용어가 등장했다. 선군후로란 ‘군대를 혁명의 기둥으로 믿고 앞장에 내세워 혁명의 준엄한 난국을 타개’하는 방식을 말한다.<sup>38)</sup> 1997년 11월에는 군사중시사상과 정책은 우리의 생명이며 생활이라고 지적하고, 이어 1998년 3월에는 “우리는 혁명에서 총대를 중시한다. 반혁명과의 대결에서 혁명의 승패는 당과 수령의 수중에 장악된 군대에 의해 결정 된다”고 주장했다. 그리고 마침내 1998년 4월 25일에 ‘선군정치’라는 용어가 공식적으로 등장하게 되었다. 이에 따라 대중운동을 발기한 것이 바로 군민일치(軍民一致)운동이다.<sup>39)</sup> 군과 주민 간의 유대를 강화하고 군의 사기를 진작시키기 위한 대중운동이라고 할 수 있다. 최근 ‘우리초소 우리공장’, ‘우리초소

---

36) 사실, 군이 축적 위기의 관리 파트너로서 선택된 ‘선군 정치’는 당의 파손과 관계가 있다. 이러한 사례는 중국에서도 있었다. 문화대혁명 시기에 계속되는 당 간부들의 숙청으로 인해 중국공산당은 기능정지 상태를 넘어서 거의 괴멸적인 수준에 있었다. 당의 지도로 이루어졌던 각종 생산현장은 무질서와 혼란이 발생했다. 이를 극복하기 위해 인민해방군이 사회로 깊이 개입하게 되었다. 어쩌면 이것은 ‘중국식’ 선군 정치일지도 모른다.

37) 다박솔 중대부터 시작된 김정일의 군 시찰은 “고난의 행군” 전 기간에 끊임없이 이어져 갔다고 한다. 1995년부터 2001년까지 814개 단위의 군부대를 시찰했다고 한다. 윤현철, 앞의 책, 4~6쪽.

38) 위의 책, 6~7쪽.

39) 이것은 원래 1991년 12월 김정일이 최고사령관이 된 이후 대중운동을 북한 사회에 뿌리를 내린 군민일치 운동은 캠페인 차원을 넘어 선군정치를 뒷받침하는 통치사상으로 격상되었다.

우리농장', '우리초소 우리 학교' 운동도 전개하였다. 특히 1999년 초에는 '용군애민'이라는 슬로건이 처음 등장했으며 각 공장·기업소들이 군대와 자매결연을 하기 시작했다.

사실 선군 정치는 경제 위기의 관리 및 극복에 군을 투입하기 위한 기제였다. 1994년 11월 9일에 평양의 '청류다리'와 '금릉2동굴' 건설에 인민군들을 동원하면서 시작된 이러한 군대 동원은 1995년 10월 21일에는 안변청년발전소(금강산발전소)로 이어졌다.<sup>40)</sup> 이러한 군대 동원은 농업 생산에서도 이루어졌는데 1997년에 농사를 인민군들에게 '통채로' 맡겼다고 한다.

한편 제대 군인들을 경제건설현장에 배치하기도 했다. 1999년에만 검덕광업종합기업소에 288명의 군인이 진출, 충성의 결의모임을 가졌다고 한다. "혁명적 군인정신, 결사관철의 정신으로 광물생산에서 노력적 위훈을 떨쳐갈 충성의 맹세를 마음속으로 다졌다."<sup>41)</sup> 1999년에만 희천기계종합공장, 압록강다이야종합공장, 승리자동차종합공장, 김책제철연합기업소와 성진제강연합기업소 등에 4,000여 명의 제대군인들이 배치되었다. 라남탄광기계연합기업소에서는 500명이 배치되기도 했다. 그리고 농업 부문인 협동농장에 제대군인들을 집단 진출케 하였다. 1998년 10월 제대군인 1천 명을 대홍단군 종합농장에 보냈다. 결국 '혁명적 군인 정신'으로 어려운 난관들을 극복해야 하며, 북한의 경제 건설에서도 군대, 즉 돌격대로서 기능해야 하는 것이다. 결국 군대의 조직력은 과도기적 조정 양식에서 중요한 기능을 맡고 있는 것으로 판단된다. 경제에 필요한 노동력 공급뿐만 아니라 군대가 갖고 있는 조직력은 그간 이완되어 있던 국가의 사회에 대한 통제를 희미하게나마 하

40) 북한은 "안변청년발전소는 '고난의 행군', 강행군 시기 인민군군인들이 일떠세운 1990년대 사회주의 이복의 기적으로 세계에 알려지게 된 것"이라고 자평했다. 윤현철, 앞의 책, 24쪽.

41) 『조선중앙방송』, 2001년 12월 13일.

고 있는 것이다.

## (2) 제2천리마대진군과 ‘봉화’

미네르바의 부엉이는 북한에서 ‘봉화’의 형식으로도 날아올랐다. 북한에 따르면, 사회주의 경제관리는 경제 기술적 문제가 아니라 사상 정치적 문제라고 했으며, 따라서 “사상관점과 사고방식, 사업기풍에서 혁명적 전환을 가져와야 한다”<sup>42)</sup>고 역설했다. 혁명적인 전환은 일련의 “봉화” 현상을 통해서 도출하려고 했다. 생산 정상화라는 긴급한 바리케이드로 노동자들을 유인하는 슬로건과 ‘모범’들을 모두 ‘봉화’ — 성강의 봉화(1998년), 락원의 봉화(2000년), 라남의 봉화(2001년) — 를 통해서 확산시켰다.

김정일은 1998년 3월 9일 함북 김책시의 ‘성진제강연합기업소’를 지도하고 성강이 새로운 천리마대진군의 선봉에 설 것을 주문했다. 성강은 2주 뒤인 3월 23일 현지에서 종업원 궐기모임을 열고 전국의 모든 공장·기업소에 ‘사회주의 경제건설에서 새로운 대고조’를 호소함으로써 ‘성강의 봉화’를 점화하였다.<sup>43)</sup> 이때는 이미 강계 정신과 구보 정신을 강조하는 ‘제2의 천리마대진군’도 시작되었던 시기였다.

그리고 김정일은 2000년 1월 25~28일 평북 신의주 락원기계연합기업소를 방문하면서 ‘락원의 봉화’를 발기하였는데 이때부터 ‘락원의 봉

---

42) 『로동신문』, 2001년 10월 22일.

43) “성강의 봉화”는 2002년에는 “성강의 3형제”를 탄생시키기도 했다. 성강의 운전사 3형제(계영호, 계영일, 계영주)가 그 주인공인데, 이들은 지난 10여년 동안 단 한 건의 사고도 없이 강철 물동량을 제때에 정확히 수송하였으며 매년 책임진 수송계획을 150퍼센트 이상 초과달성했다고 한다. 그리고 이들이 자체로 창안 제작한 자동차 수리용 부속품만도 26종, 170여 개에 달했다고 한다. 『로동신문』, 2002년 3월 25일. 이는 북한이 심각한 수송난을 극복하기 위해서 수송전선에서 ‘본보기 영웅’을 만들어낸 것으로 보인다. 2002년 1월 14일 조선중앙통신은 “수송은 곧 생산”이라는 구호를 다시 내걸기도 했다.



화' 정신을 확산시키려고 했다.<sup>44)</sup> 북한은 2000년 공동사설에서 노동당의 경제정책 관철을 역설하면서 “락원의 10명 당원”을 그 모범 사례로 등장시켰다.<sup>45)</sup> “락원의 10명 당원”이란 자력갱생의 혁명 정신으로 김일성 주석의 교시를 무조건 관철해 ‘영웅적 위훈’을 창조했다는 평북 신의주 소재 락원 기계제작소(현 락원기계연합기업소) 주물직장의 10명 당세포 당원을 일컫는 말이다.<sup>46)</sup> 이것은 “충성의 당세포”<sup>47)</sup>사업의 일환이었다.

2001년 11월 현재 락원 기계연합기업소 작업장 내에 걸린 슬로건들은 “자력갱생”, “락원의 10명 당원들의 수령결사옹위정신을 따라 배우자!”라는 구호로 “락원의 봉화”를 확산시켰다. “라남의 봉화”<sup>48)</sup>는 당시의 북한 현실을 이해하는 데 열쇠가 되는 말로 간주하고 있다. 이는 “나라의 경제부흥전략이 본격적으로 추진되는 가운데 모든 문제를 새로운 관점에서 보고 대하며 무슨 일이나 발전적 견지에서 해나가자는 태도”<sup>49)</sup>를 말한다. “라남의 봉화” 정신은 “어떤 난제도 무조건 집행한

44) 『조선중앙통신』, 2000년 1월 30일.

45) 공동사설은 제2의 천리마대진군을 선도하는 새로운 기치로 “우리는 락원의 10명 당원들의 투쟁정신으로 당의 경제정책을 옹호 관철해 나가야 한다”고 역설했다.

46) “락원의 10명 당원”은 현재 북한에서 경제건설에서 대중적 영웅주의를 부추기는 본보기로 알려져 있다.

47) 북한은 지난 1990년대 이후 줄곧 “모든 당세포를 충성의 세포로 만들자!”라는 구호를 앞세워 김일성 주석과 김정일 노동당 총비서에게 충성하는 조직으로 만드는 데 주력해왔다. 특히 지난 1990년 10월 중앙통신사 5국 2세포 당원들이 김 총비서에게 충성서한을 보낸 것을 계기로 ‘충성의 당세포 창조운동’이 처음으로 발기되었으며 이어 1994년 3월에는 평양체육관에서 ‘전당 당세포 비서대회’가 개최되기도 했다.

48) “고난의 행군”이라 불리는 1990년대의 경제난 시기에 새로운 유형의 유압 기계설비를 창안, 제작하고 게다가 두 개의 공장을 세웠다고 한다. 이 작업은 1990년 김일성이 직접 내린 과업이었다고 한다. 연료, 자재 부족으로 많은 공장·기업소가 생산 활동을 제대로 못하고 있던 당시의 상황에서는 기적이라 하여 본보기 단위로 선정된 것이다.

49) 『조선신보』, 2002년 4월 22일.

다는 정신”, “더 이상 패배주의나 조건 타발이 허용되지 않는다는 정신”을 의미했다.<sup>50)</sup>

쓰러져 가는 ‘관료적 조정’ 국면을 다시 작동시키려는 북한 국가의 욕망은, 봉화를 통해서 그것이 다시 한번 불타오르기를 기대했다. 그러나 그것은 황혼녘의 봉화였을 뿐, 당시 사회는 이미 교환의 체제로 거의 돌아서 있었으며, 관료적 조정은 사실상 집행유예 상태에 있었다.

#### 4. 주사위 판 위의 북한 경제: ‘고난의 행군’의 유산

여기서는 고난의 행군이 북한 경제에 어떠한 영향을 미쳤는지, 그 결과 북한 경제 체제는 어떠한 구조로 전일화 혹은 전환되고 있는지를 하나의 경향성이라는 범주 속에서 살펴보고자 한다.

‘고난의 행군’이 북한 인민들에게 삶과 죽음의 경계를 넘나드는 데서 자신의 능력을 시험하는 경험을 제공하였고, 국가의 후견적인 능력에서 최악의 수준을 보여주었던 시기였다면, 북한의 사회는 그 자체로서 급진적인 변화를 경험했던 셈이 된다. 즉, 1950년대 이후 북한의 산업화 과정에서 형성되었던 전통적인 ‘국가-노동 사회 관계’는 이 시기에 불가피하게도 일종의 새로운 경계선을 획득하였으며, 새로운 성격의 관계로 변모하지 않을 수 없었던 것이다.

‘고난의 행군’ 시기는 북한 경제에 참을 수 없는 충격과 고통을 가하였지만, 이것은 역설적이게도 사회에게 생존의 법칙을 각인시키는 계기가 되었다. ‘고난의 행군’에서 살아남은 사회 구성원들은 자신의 자

---

50) 이후 “라남의 봉화” 정신을 확산시키는 포스트 문구를 보면, “인민경제 모든 부문에서 일꾼들이 합심하여 라남의 봉화가 세차게 타오르게 하자”, “라남의 노동계급처럼 모든 것을 자체의 힘과 기술로” 등이 제기되고 있다. 『연합뉴스』, 2001년 12월 8일.

생능력을 강화하였으며, 가부장적이고 후견적인 권력이 보호 없이도 살아갈 수 있는 능력을 증강시켰다. ‘국가-노동사회’ 관계를 규정짓던 가부장제 이데올로기가 약화되었고, 국가의 대(對)사회 지배력은 심각하게 와해되었다. 이로써 ‘전통적 관계의 균열’이 확연하게 나타나게 되었다. 이러한 ‘균열’과 ‘파행’으로 노동자들의 기존 체제로부터의 이탈이 본격화되었고, 새로운 사회적 기제들에 대한 적응 능력이 강화되면서 사태는 더욱 악화되었다. 이것은 다시 국가로부터 노동사회의 이탈을 가속화시키는 악순환으로 작용했다.

### 1) 과도기 축적 체제의 전개와 양상

경제 위기에 대한 국가의 대응이 정상화는커녕 통제조차도 회복하지 못하고 파행화됨에 따라서 북한 경제는 이제 그러한 파행성을 정상적인 것으로 가져가는 ‘과도기 축적 체제’로 진입하였다. 이러한 과도기에 직면해서 북한 지도부 내에서는 이미 ‘고난의 행군’이라는 체제 위기를 넘어 국가 붕괴 상황에 대처하기 위한 설전을 벌였다. 1993년 12월에 제3차 7개년 계획의 실패를 인정했다. 이 시기에 중요한 것은 축적 위기에 대응하는 축적 방식의 변화를 의미하는 소비재 생산 우선론과 가치 법칙의 전면화론이 등장했다는 점이다. 구단(R. Goodin)에 따르면, 체도가 변화하는 세 가지 이유를 정리했는데, 이러한 성찰은 북한에서의 변화를 판단하는 데 매우 유용하다. 하나는 순수한 우연 또는 예상되지 못한 환경에서이고, 두 번째는 진화론적 변화이며, 세 번째는 전략적 행위자의 의도적 설계에 의해 변화되는 경우이다.<sup>51)</sup> 따라서 북한에서 이러한 변화가 진화론적 변화가 아니라는 것을 전제한다면, 의도성과 우발성의

---

51) Robert E. Goodin(ed.), *The Theory of Institutional Design*(Cambridge: Cambridge Univ. Press), 1996, pp. 24~27.

절묘한 결합 혹은 그것에로의 조응이라고 말할 수 있다.

1993년을 전후로 기존의 축적 방식으로부터의 탈피를 꾀하는 논의들이 나타난다. 즉, 1969년 3월 1일에 김일성이 발표한 “사회주의경제의 몇 가지 리론문제에 대하여”에서 제기된 바와는 달리 가치 법칙의 활용을 증가시키자는 논의가 등장하게 된다. 즉, ‘교환의 일반법칙으로서의 등가성의 법칙’이 제시되었다.<sup>52)</sup> 사실 이러한 논의는 1985년 이래 국가 관료 내부에서 내연해왔다가 이 시기에 표출된 것이다. 하지만 이런 교환 가치 법칙을 전면적으로 수용할 수 있는 여건은 관료정 내에서 조성되지 않았다. 이리하여 교환 체제를 주장했던 진영은 비판받았으며,<sup>53)</sup> 1995년에 이후 더 이상 논쟁되지 못했다. 하지만 1990년대 중반에 교환 체제에 대한 논의가 모색되었다는 사실 자체는 상당히 커다란 함의를 지니는 것이다. 물론 북한 국가가 김일성의 1964년의 농촌 테제와 1969년 테제 — “사회주의경제의 몇 가지 리론 문제에 대하여” — 이후 고수해온 사용가치 중심주의로부터 탈피하여 교환가치 중

52) “가치법칙의 본질적 요구는 첫째로, 상품의 생산이 가치에 따라 진행되며 둘째로, 상품의 교환이 가치에 따라 교환되게 되는 것이다. … 등가성의 법칙은 교환관계를 지배하는 법칙이다. … 바로 이러한 공통성으로 하여 종래 까지만 하여도 가치법칙과 등가성의 법칙을 구별하지 못하였으며 등가성의 원칙을 가치법칙의 발현과정으로 이해하였다. … 사회적 분업이 존재하는 조건에서 사람들은 자기가 생산하는 생산물 이외의 여러 가지 생산물이 필요하게 된다. 이로부터 사람들 사이, 집단들 사이, 부문들 사이 생산물의 교환이 있게 된다. … 등가성의 법칙은 가치법칙을 포섭하고 있다. 그리하여 등가성의 법칙은 상품 또는 상품적 형태를 띠는 생산물의 생산과 유통 분야에서뿐 아니라 로동활동의 교환영역에서도 작용한다.” 조명철, “가치법칙과 등가성의 법칙과의 관계 문제에 관한 연구,” 『경제연구』, 1994년 1호(평양: 사회과학출판사), 22~25쪽.

53) “1980년대 초에 완전한 독립채산제와 상품화폐관계의 폭 넓은 적용의 실현을 제창한 그들은 1980년대 후반기와 1990년대에 이르러 전반적인 생산수단을 다 상품화하고 자유가격에 기초한 도매 상업을 통하여 유통되게 하였으며 … 로동자들을 마음대로 해고하는 데로 넘어감으로써 로동력까지도 상품화하였다.” 리기성, “경제적 침체와 혼란은 자본주의 시장경제의 필연적 산물,” 『근로자』, 1996년 1호, 92쪽.

심으로 전환할 의지를 ‘공식적인 패러다임’으로서 선언할지는 미지수이다.

2002년에 북한 국가가 사회에 제출한 7·1 경제관리개선조치가 이러한 가치 법칙의 내연된 논의의 연속선상에서 제출된 것인지는 불분명하지만, 적어도 관료적 조정양식과 현물 동학이 갖는 경직성을 일정 수준에서 극복하려는 의지의 소산이었다는 것은 분명하다. 물론 이것이 사회의 객관적인 상황에 대한 불가피한 대응 — 아니면 적응 — 이었기 때문에 그 소란스러운 논쟁의 한 축을 형성할 수 있었다.

북한은 ‘고난의 행군’을 일정 수준에서 수습하는 한편, 본격적인 경제 체제의 개선에 나서려고 했다. 바로 과도기 축적 체제를 구성하는 새로운 전략으로서 ‘새로운 경제정책’이다. 이 경제 정책이 국가적인 규모로 실행되기 시작한 것은 2000년 말이라고 할 수 있다. 이 정책이 과거의 전략과 차별적인 성격을 갖는 것은 무엇보다 혹독한 경제난을 극복할 대안으로서 기존의 당중심의 관리를 지양하고 내각을 중심으로 경제관리를 전문화된 영역으로 이끌어 가면서 경제전반에 급격한 구조 조정을 가하여 경제를 ‘정상화’시킨다는 전략에 있다.<sup>54)</sup>

즉, 이 전략의 내용<sup>55)</sup>은 첫째, 경제운용의 본부로서 내각의 기능을 강화한다는 점이다. 내각 중심체로의 운용이 새로운 경제정책의 핵심이다. 둘째, 각 부문에서 계획을 세우는 개별 경제지도조직의 권한을 확대했다는 점이다. 셋째, 경제관리의 개선과 합리화를 위하여 공장·기업소를 대대적으로 재조직하는 것이다. 넷째, 생산의 특화를 촉진하고

---

54) 이러한 측면에서 북한의 ‘새로운 경제정책’은 소련과 동유럽에서 실시된 적이 있는 ‘신경제정책’(NEP)과 그 의도는 유사하다고 볼 수 있다. 그렇다 해도 적어도 ‘과도기적’인 노선 — 정상화를 목적으로 한다는 — 이라는 측면에 한정해서 유사성을 찾아야 할 것이다.

55) “Kim Jong Il’s Plan to Build Powerful Nation: Economic Prospect for 2002,” 『조선신보』, 영문판, 2002년 1월 31일.

제품 질을 개선하기 위한 노력을 최대화하겠다는 것이다. 마지막으로 경제부문별로 선별해서 개발해 나가겠다는 것이다. 즉, 모든 부문을 동시에 개발하는 것이 아니라 시급히 추진될 필요가 있거나 소규모 투자로 최대 이익을 가져오는 생산지역 및 부문에 우선권을 부여해서 사업을 진행하겠다는 것이다. 이러한 전략의 결과 저생산성에 추가 투자할 가치가 없는 전력 다소비형 공장들이 다수 폐쇄되었는데, 2002년 1월에는 북한의 대표적인 유리공장인 남포 유리공장이 폐쇄된 것이 대표적인 사례이다.

‘새로운 경제정책’은 특히 공장관리체제의 개편 및 개선에서는 두 가지 단계로 추진되었다. 첫 번째 단계에서는 1999년부터 지속적으로 이뤄지고 있는 것으로서 공장관리체제에서 대대적인 ‘구조조정’을 감행하였다. 현재까지 주요 공장 기업소에 대한 대대적인 구조조정을 꾸준히 실시했다. 2002년 1월에는 심지어 유리산업의 ‘어머니 공장’으로 불리던 북한 최대규모의 남포 유리공장을 비롯한 여러 개 공장이 시설이 너무 낡아서 정보화·현대화가 불가능하다고 판단돼 폐쇄하였고, 강계 포도술 공장, 구성 공작기계연합기업소, 신의주 화장품공장, 라남탄광기계연합기업소 등은 모범기업소로 판정받아 전국의 본보기로 일반화하는 사업에 주력하기도 했다.<sup>56)</sup>

두 번째 단계는 ‘새로운 경제정책’하에서 2002년 7월을 전후로 해서 이뤄진 조치로서 공장관리에서 노무관리를 개선함과 함께 공장지배구조를 개선하였다. 이 단계에서는 노임 구조의 변화(임금 및 인센티브 조정)와 더불어 공장 내 권력관계의 조정, 공장의 자율권 확대 등 기존의 공장관리체제에 급격한 변화를 가하였다. 특히 눈여겨볼 변화는 바로 공장 내 권력관계를 변화시키려는 시도였다. 특히 공장당의 권한에 제약을 가하면서 전문경영인인 지배인의 권한을 강화한 것이라고 할 수

56) 『조선신보』, 2002년 1월 14일.

있다. 이러한 변화는 공장당위원회의 집체적 지도를 강조하지 않는 것이다.<sup>57)</sup> 사실 공장당의 책임과 역할의 변화와 이로 인한 공장 내 권력 관계의 변화의 조짐은 이미 1980년대 중반으로 거슬러 올라간다. 김정일은 1986년 1월 당중앙위원회 책임일꾼들에게 한 연설에서 연합기업소 당비서를 지배인보다 반 급 낮추도록 하였다.<sup>58)</sup> 이를 통해서 볼 때, 이미 1980년대 중반에 당의 행정대행에 대한 근본적인 비판을 가하면서 공장관리에서 당비서의 역할을 당조직 자체가 요구하는 전문적인 과업에 집중하도록 하였으며, 이에 따라 지배인의 역할을 강화한 것이다.<sup>59)</sup>

이렇듯 북한의 국가는 과도기적 축적 전략을 통해 관료적 조정을 정상화하려는 노력을 보여주었다. 이러한 노력은 2002년 7·1 경제관리개선 조치를 통해서 이루어졌는데, 현재까지도 2002년 7·1 경제관리개선 조치의 성격과, 이후 2003년 종합시장 조치를 놓고 많은 연구자들이 나름의 분석을 통해 소란스럽고 그리고 빈번하게 경쟁적인 주장을 하고 있다. 하지만 북한 지도부가 단기적·장기적 전략 속에서 갖고 있었던 7·1 경제관리개선조치와 그 이듬해의 종합시장 조치의 의도는 무엇

---

57) “3위 1체식” 공장관리를 강조하는데 우선 ‘집단정신’ — 붉은 깃발을 선두로 직장별로 대열을 편성하여 집단적으로 출근 — 을 중요시한다. 라남탄광 기계의 기사장 최원기, 지배인 최관준, 공장당비서 전우영이 김일성이 40년 전에 현지지도를 통해 창조했다는 “대안의 사업체계”를 실천하여, 기업소 핵심간부이자 당위원회 성원인 이들이 “3위 1체”가 되었다는 것이다. 유압 설비를 창안, 제작하는 과정에 지배인, 당비서, 기사장이 합심하여 사업을 성공시켰다고 했다. 『조선신보』, 2002년 4월 22일.

58) 『김정일선집』, 제8권(평양: 조선로동당출판사, 1996), 354쪽.

59) 그러나 공장 내 권력관계의 이러한 변화는 1990년대 김정일 시대로 접어들면서 점차 공식화되는 경향이 있었다. 특히 ‘내각 중심제’로의 변화가 공식적으로 이루어짐으로써 공장·기업소의 당비서의 역할에 제한을 가하고 지배인의 권한을 확대하였다. 이로써 ‘대안의 사업체계’는 계속된다고 하지만 이는 레토릭상으로만 추구되고 있는 상황이며, 실제로는 전문경영인인 지배인의 권한이 상당한 정도로 확대됨으로써 그 내용이 대폭 수정되었다.

보다도 당면한 ‘고난’의 압박에 대한 응급 조치적 성격이 강했다. 사실 북한의 국가와 인민은 선택지 앞에서 불가피하게 택하지 않으면 안 되는, 사실상의 무방비 상태에 노출되어 있었음을 감안해야 한다. 북한의 정책 지도부는 비극적인 경제적 고난 앞에서 주저하면서도 응급조치를 선택하지 않을 수 없었는데, 그것은 애초 의도와는 달리 결과적으로 점진적 변화로 첫걸음을 내딛는 것이 되었다. 결국 응급조치가 시장적 질서들을 자극하고 추동하는 결과를 낳았던 것이다. 의도와 결과의 불일치이면서도 양자의 조응이었다.

## 2) 시장적 조정의 전일화

‘고난의 행군’에 의해 파행화된 경제를 정상화시키고, 국가의 통제범위 내에 위치시키려고 했던 북한 국가의 노력에도 불구하고, 전통적인 관료정에 의한 조정 양식으로서의 복귀는 불가역적인 사태 진행에 의해 힘들어지게 되었다. 엄청난 고난을 통해서 각인된 노동 사회의 생존 능력은 이제 자립화되어 정치권력이나 국가의 후견적인 권력 없이도 생존할 수 있는 테크닉을 습득했고 이전과 같은 전통적인 방식의 지배-종속관계는 적어도 공식적으로는 희미하게 유지될 수 있어도 실제로는 무의미해진 것으로 보인다.

하부 단위들은 어떤 의미에서 ‘강제적으로’ 자립화되었다. 왜냐하면 중앙이 능력이 없기 때문에 경제난의 모든 결과들을 지방 및 하부, 혹은 노동사회로 희생을 전가시켰기 때문이다. 중앙 계획의 약화와 중앙의 경제관리의 약화에 대응한 하부단위들(공장 및 기업소)의 자구노력에 의해 일원적인 공장관리체제 — 일국 일공장 체제 —가 지방차원으로 분산되었으며, 이는 중앙 권력의 의도와는 달리 국가의 영향력 축소를 유발했다. 국가는 공장관리에서 결코 지방분권화나 기업자치체가 아닌



중앙의 유일적이고 계획적인 통제와 지도를 표방하고 있지만, 식량과 자재의 자체해결 방식이 강조됨에 따라 경영진들은 순수한 이념문제 이외에는 중앙과 달리 독자적으로 행동하는 경향이 강하게 나타난다.

1990년대 북한의 경제난은 이른바 사회주의적 인간(Homo Sovieticus)이 아닌 교환 가치 지향적인 인간들을 양산해내었다. 이것은 역설적이게도 사회주의적 인간을 창출하려고 했던 바로 그 정책의 순수한 결과이기도 하다. 수많은 소상인들과 기존 체제에서는 드물거나 없었던 새로운 직업군에 종사하는 사람들이 출현하였다. 이들의 생존 공간은, 관료적 조정과 현물 동학이 거의 개입하지 못하는 교환의 세계이다. 시장들—종합시장이든 암시장이든 모든 거래 장소들—이 이들의 새로운 세계이다. 시장이 활성화되면서 일종의 사유화 개념이 탄생했다.<sup>60)</sup> 배급제가 사실상 사라지면서 이러한 경향은 가속화되었다.

기존의 북한의 배급제는 일종의 현물 임금 방식이라고 할 수 있다. 국가는 재정 보조금을 통해서 구매 가격보다 낮은 배급 가격을 책정하게 된다. 김일성은 다음과 같이 발언한다. “식량배급은 사실상 로동자, 사무원들에게 식량을 거저 주는 것이나 다름없다.”<sup>61)</sup> 그러나 1990년대의 ‘고난의 행군’ 이래 공장을 중심으로 한 배급이라는 증여 체제의 붕괴로 인하여, 노동통제가 약화되어 사회적 이동성이 증가하였다. 그리고 생존을 위한 2차 경제로의 편입 과정에서 이윤에 대한 인식이 생성되었으며, 국가에 대한 신뢰가 약화되었다. “국가에 의지하기보다는 자신의 능력으로 생활을 꾸려야 한다”, “당에서 배급을 주지 않아도 개인 스스로 벌어서 잘살면 된다”는 태도 변화가 나타나고 있다.<sup>62)</sup> 배급이

---

60) Andrew S. Natsios, *The Great North Korea Famine*, 황재욱 옮김, 『북한 기아』 (서울: 다할미디어, 2003), pp. 296~299.

61) 김일성, “경제사업에 대한 지도와 문화혁명 수행에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여,” 『김일성저작집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1981), 423쪽.

62) 정세진, 『계획에서 시장으로』(서울: 한울, 2000), 248쪽.

라는 증여 체제가 갖는 정치적 효과 중 수령에 대한 충성과 지지와 동원이 이제는 기능할 수 없다. 시장은 더 이상 수령제와 양립할 수 없다.<sup>63)</sup>

게다가 2002년 7·1 조치로 국가의 가격 보조 정책은 폐지되고, 화폐 임금제로 전환하였다. 그리고 동시에 모든 소비품과 중간재 가격이 현실화됨으로써 경제운영의 기본원리가 물적 균형에서 화폐로 매개로 한 균형체제로 전환되었다. 그리하여 현물 경제로부터 화폐가 주요 역할을 하는 경제운영체제로 전환되고 있는 것이다. 이것은 2003년 3월의 제반 농민시장 및 암시장을 종합시장으로 개편하는 조치에서도 보듯이 국가가 아래로부터 형성된 세계를 승인한 것이다. 따라서 7·1 조치에 이어 종합시장 조치는 국가의 의도된 시나리오라기보다는, 국가 통제 영역 외부에서 발생한 변화를 국가 영역으로 수용하려는 시도였다는 점에서, 오히려 현실적 상황에 대처하기 위한 즉흥적이고 우발적인 성격이 강하게 나타난다.

현재 북한에서는 국정(고정)가격과 시장가격의 중간 형태를 취하고는 있지만, 종합시장의 가격은 실제로는 수요와 공급에 의해 결정되는 시장가격으로 형성되고 있다. 이러한 시장에는 다양한 행위 주체들이 참여하고 있다. 기존 장마당에서 상행위를 하던 사람들뿐 아니라 농민, 국영기업소, 협동단체도 시장 활동에 참여하고 있다. 기업 행동에서 시장적 원리가 침투되기 시작했다. 이리하여 국가는 시장 내 거래가격의 안정이라는 절박한 과제에 직면할 정도로 시장적 기제가 활성화되어 있다. 여기서는 비공식 거래도 커다란 비중을 차지하고 있다.<sup>64)</sup>

한편, 개인수공업이 지속적으로 증대되고 있다.<sup>65)</sup> 기존의 공장 노동

63) 위의 책, 275쪽.

64) 양문수, “북한의 종합시장: 실태와 함의,” 『현대 북한 연구와 남북관계』, 북한연구학회 2004년 추계학술회의 발표논문, 2004년 9월, 259~262쪽.

65) 『조선신보』, 2003년 9월 27일.

자가 대거 공장을 빠져나가서 시장에서 자신의 사업을 착수하는 사례가 급증하고 있다. 이는 공장에서 임금도 지급되지 않고, 물가도 오르면서 공장 노동으로는 도저히 생존이 불가능하기 때문이다. 개인 자본들도 시장에서 활동을 확대하고 있다. 이는 특히 공식 부문으로 개인자본의 투입이 가능해졌다는 것을 의미하며, 실제로 기업들은 신규 생산을 자율적으로 결정할 수 있게 되어 개인 자본을 도입하여 사업을 진행하는 사례가 증가했다. 이는 국가와 은행에 돈이 없기 때문이다. 어떤 기업들은 직접 상점을 설치하여 운영하는 것이 가능해졌다.<sup>66)</sup>

국가가 운영하는 유통망은 시장적 질서로 급속히 포섭되어 기능함으로써 시장적 질서의 확대에 대폭적으로 기여하고 있다. 특히 2002년 7·1 조치와 2003년 종합시장 개편 이후 국영상점들은 수매상점으로 전화하기 시작했으며, 이곳에서는 각종 수입품이 거래되기도 한다. 이는 북한 자신도 인정하듯이 상품화폐관계의 진전이라고 할 수 있다.<sup>67)</sup>

상품화폐 관계와 교환 가치의 전면화 양상에 따라 시장화의 핵심적 요소라고 할 수 있는 ‘노동력 상품화’가 진행되고 있는 것으로 보인다. 7·1 경제관리개선조치 이후 번 수입 지표의 등장, 철저한 독립채산제의 실시, 소비재 무상급부제의 폐지, 이에 따른 증여 체제(현물 임금)에서 교환 체제(화폐 임금)로의 전환은 사실상 노동력 상품화의 전제로 보는 것이 타당하다.

이제 북한에서의 모든 상품은 수령(神性)이 포틀레치를 통해서 노동사회에 증여하는 선물이 아니라, 노동력 상품까지 ‘시장의 신’이 지배하는 공간의 내부에서 교환을 기다리는 상품이 되었다. 시장으로 반입되어 교환을 기다리고 있는 상품은 질적으로 기능적으로 서로 다르기

66) 양문수, 앞의 글, 271쪽.

67) 『조선신보』, 2004년 1월 1일, 3월 6일, 8월 28일; 윤덕룡·이형근, “북한의 물가 인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 2002년.

때문에 공통의 가치척도가 필요하게 된다. 화폐가 등가교환을 매개하며 움직이게 되는 것이다. 이로써 증여 체제에서는 필요하지 않았던 가치에 관한 불확정성의 원리가 발생하게 된다. 시장은 이러한 불확정성을 매개하면서 확산된다. 이제 북한의 노동사회는 시장의 주민이 되는 셈이다. 이러한 시장적 조정 국면에서 북한의 사회는 사용 가치가 아닌, 교환 가치를 중심으로 관계가 형성된다. 공장에서부터 생산된 상품은 시장에서 교환됨으로써 시장 신호에 반응하여 그로부터 교환가치를 통해 인민들간에 매개되고 있다. 따라서 아담 스미스(A. Smith)가 말했듯이 ‘만인이 만인에 대해서 상인이 되는 사회’로 진입하고 있다. 결국, 북한은 관료적 조정이 우세했던 ‘증여적 체제’로부터 시장적 조정이 경향적으로 우세한 ‘교환 체제’로 진입한 것이다.

## 5. 결론

지금까지 ‘고난의 행군’이 북한 경제를 어떻게 가락했는지, 그리고 그 결과 어떻게 북한 경제 체제가 구조적으로 변화되었는지를 살펴보았다. 이 논문에서는 북한에서 1990년대 초반까지 중공업 위주로 하는 외연적 축적 체제와 그를 사회적으로 집행시켰던 관료적 조정 양식이 ‘고난의 행군’ 시기에 결정적으로 와해되었다고 주장했다. 비록 관료적 조정과 국가적 통제가 아직 완전히 사라지지 않고 있지만, 곧 사라질 수밖에 없는 ‘집행 유예’ 상태에 있으며, 그 공백은 과도기적 축적 체제와 시장적 조정 양식에 의해 채워질 것이라고 주장했다.

북한은 ‘고난의 행군’이라는 총체적 경제난으로부터 빠져나오기 위해 그들이 할 수 있는 모든 상상력 — 물론 외부에서 관찰할 때 그것은 생득적으로 많은 한계들을 가진 것으로 보였지만 — 을 동원해왔다. 21

세기에 들어와서 가장 괄목할 만한 조치들이 동원되었다. 대표적으로 거론할 수 있는 것이 바로 2002년의 7·1 조치였다. 이 조치는 북한이 국가의 총체적인 위기를 타개하기 위한 조치였다. 그럼에도 불구하고 경제의 만성적인 부족 상황은 근본적인 대책을 요구하기에 이르렀다. 식량난과 생필품난은 암시장에서의 인플레이션을 조장하였고, 그럴수록 암시장에서의 되팔기로 창출된 이윤 획득의 기회들이 증가함에 따라 암시장은 더욱 성행하였다. 공장 가동이 전반적으로 중지된 상황에서 대부분의 산업 영역의 인간들이 실업자가 되는 상황이 되었는데, 이들은 자신의 생존을 국가의 손이 미치지 않는 곳—시장, 사적 거래 장소들, 다양한 암시장 등—에서 영위할 수밖에 없었다. 이로써 시장은 드디어 북한의 사회로부터 ‘탈구’되어 나오기 시작했다. 즉, 그 자체가 자립화되어 주요한 조정 메커니즘의 지위로 형성되기 시작했던 것이다. 국가는 이러한 시장적 요소들을 탄압할 것인지, 아니면 인정해야 할지를 결정해야 했다. 2003년 3월에 국가는 기존의 농민시장을 종합 시장으로 개편하는 조치를 발표했다. 이로써 국가적 영역의 축소만큼 사적 영역이 대대적으로 확대되어 가고 있으며, 전국적으로 ‘시장’이 확대되고 있다. 현 시기 북한에서 변화하고 있는 경제의 제관계는 증여 체제에서 시장 체제로 변화와 일치하며, 현재 형성되어 왔던 시장화는 불가역적인 성격을 갖는다.

비록 ‘고난의 행군’ 이후 기능해왔던 시장이 북한 사회주의 역사에서 초기 형태의 것이기는 하지만, 그 시장이 매우 조악하다는 이유로, 혹은 여전히 북한의 국가가 ‘사회주의적 원칙’을 슬로건으로 내걸고 있다는 이유로, 북한에서 시장이 더 이상 발전될 수 없다고 보거나 계획경제가 정상화되면 사라질 것으로 보는 것은 비역사적인 해석이다. 브로델(F. Braudel)의 말을 빌리면, 인류가 살아온 공동체에서 시장의 발전에 관한 단순하고 단선적인 역사와 같은 것은 없다. 시장에는 전통적

인 것, 고졸한 것, 근대적인 것, 대단히 근대적인 것 등이 뒤섞여서 존재하기 마련이다. 북한에서 시장은 현재로선 낙타가 바늘구멍을 통과하는 것만큼이나 어려울 수 있으나 그 구멍은 점차 커지고 또 많아질 것이다. 그 과정의 마지막은 ‘시장이 전일화된 사회’일 것이다.

■ 접수: 3월 10일 / ■ 채택: 4월 11일

## 참고문헌

### <1차 자료>

- 김일성, 『김일성저작집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1981).  
김정일성, 『김정일선집』, 제8권(평양: 조선로동당출판사, 1996).  
리기성, “경제적 침체와 혼란은 자본주의 시장경제의 필연적 산물,” 『근로자』, 1996년 1호.  
리신호, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 그 우월성,” 『경제연구』, 1992년 4호.  
윤현철, 『“고난의 행군”을 락원의 행군으로』(평양: 평양출판사, 2002).  
조명철, “가치법칙과 등가성의 법칙과의 관계 문제에 관한 연구,” 『경제연구』, 1994년 1호.  
한대성, “인민경제 선행 부문과 금속 공업 부문에서 혁명적 양상을 일으키는 것은 인민 생활을 높이기 위한 중요 담보,” 『경제연구』, 1995년 2호.  
『조선중앙방송』, 2001년 12월 13일.  
『로동신문』, 2001년 10월 22일 / 2002년 3월 25일.  
『조선중앙통신』, 2000년 1월 30일.  
『조선신보』, 2000년 1월 11일 / 2002년 4월 22일 / 2003년 9월 27일 / 2004년 1월 1일, 3월 6일, 8월 28일 / 2002년 1월 14일 / (영문판)2002년 1월 31일.

### <2차 자료>

- 마르셀 모스, 이상률 옮김, 『증여론』(서울: 한길사, 2002).  
마이클 부라보이, 정법진 옮김, 『생산의 정치』(서울: 박종철출판사, 1999).  
마커스 놀랜드, 심달섭 옮김, 『김정일 이후의 한반도』(서울: 시대정신, 2004).  
박형중, “정상회담 이후 북한체제의 변화,” 『통일문제연구』, 34호.  
봄 제습, 유범상 외 옮김, 『전략관계적 국가이론』(서울: 한울, 2000).

앤드류 나츠스, 황재욱 옮김, 『북한의 기아』(서울: 다할미디어, 2003).

양문수, “북한의 종합시장: 실태와 함의,” 『현대 북한 연구와 남북관계』 북한연구학회 2004년 추계학술회의 발표논문, 2004년 9월.

\_\_\_\_\_, 『북한경제의 구조』(서울: 서울대출판부, 2001).

윤덕룡·이형근, “북한의 물가 인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 2002년.

이매뉴얼 윌러스틴, 강문구 옮김, 『자유주의 이후』(서울: 당대, 1996).

이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000).

전홍택 외, 『한국경제 반세기』(서울: 한국개발연구원, 1995).

정세진, 『계획에서 시장으로』(서울: 한울, 2000).

제임스 스콧, 김춘동 옮김, 『농민의 도덕경제』(서울: 아카넷, 2004).

좋은벗들 엮음, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』(서울: 정토출판, 2000).

황의각, 『북한사회주의 경제의 침체와 대응』(서울: 경남대극동문제연구소, 1995).

『연합뉴스』, 2000년 8월 4일 / 2001년 12월 8일.

- A. Lipietz, “Reflections on a Tale: The Marxist Foundations of the Concepts of Regulation and Accumulation,” *Studies in Political Economy*, Vol.26(1988).
- J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1992).
- N. A. 짜콜로프 외, 『정치경제학 교과서 II-1』(서울: 새길, 1990).
- Robert E. Goodin(ed.), *The Theory of Institutional Design*(Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996).
- Tu Wei-ming, “Social Suffering,” *Daedalus*, Vol.125, No.1(1996, Winter).

## ‘Arduous March’ and North Korea’s Economy

— Accumulation Regime and Coordination Mode —

Moon-Seok Cha(Sungkyunkwan Univ., Political Science)

In 1990s(1994~1998), North Korea had experienced the worst economic difficulties and famine since the establishment of country, depicted as ‘Arduous March’. At that time, the control capacity of state against society had seriously weakened, the society of North Korea had secede from the state control gradually and increasingly.

The purpose of this paper is to analyze how did arduous march strike the economy of North Korea, and as the result, what characteristics had transformed in the economic system. To achieve the above purpose, first of all, the economic historical background will be explored about why did ‘arduous march’ happened in 1990s. And, in order to examine the effect which arduous march have influenced on the North Korea economy, this paper will construct and present the conceptual framework about accumulation regime and coordination mode of North Korea. Thirdly, in relation to its regime and mode, the



economic dynamics, factory condition, and state policy and strategy which really have been operated in North Korea will be studied at a proper level. Finally, this paper will explore how the structure and dynamics of economic system had changed.

This paper makes its position clear that, since arduous march, the extensive accumulation regime and bureaucratic coordination mechanism in North Korea had stopped its function, as that result, transitional accumulation regime had appeared inevitably. At the same time, the various forms of market coordination mechanism had been formed. According to that, the early stage of 'marketization', done with state's connivance, had been formed and, it has the irreversibility. In view of the results so far, this paper argues that such marketization was the unintended results which arduous march had bring about, and that marketization was the process which, in a certain power relations between state and society, both have mutually adapted to new circumstances.

**Key Words:** Arduous March, Accumulation Regime, Coordination Mode, Marketization

## 필자 약력(계재순)

### 차문석

현재 성균관대학교 정치외교학과 강사. 1999년에 성균관대학교 정치외교학과에서 “사회주의 국가의 노동정책: 소련·중국·북한의 생산성의 정치”로 정치학박사 학위를 취득했다. 주요 저서로는 『반노동의 유토피아』(2001), 『노동의 세기』(2000), 『동아시아의 도전』(2004) 등이 있으며, 논문으로는 “김정일 시대 북한의 국가-사회 관계”(2004), “한국 전쟁 시기 북한의 전시 생산체제”(2004), “북한의 노동영웅에 대한 연구”(2004), “김정일 정권의 공장관리체제”(2002), “사회주의 국가의 노동정책과 내전”(2001), “북한의 공장관리체제와 절정기 스탈린주의”(2000) 등이 있다.