

# ‘선군정치’와 ‘북한식’ 경제개혁: 긴장된 병행의 논리

이선우(서울대학교 정치학과 박사과정)

## 1. 서론

이 글은 1990년대 중반 이후 김정일 정권이 채택해온 ‘선군정치’와 2002년 시행된 ‘7·1 경제관리개선조치’(이하 ‘7·1 조치’) 등 ‘북한식’ 경제개혁 간 긴장된 병행의 논리를 설명하고자 한다. 특히 ‘선군정치’의 기능 및 이의 실현을 위한 조건의 검토를 통해 ‘7·1 조치’를 재평가 하되, 시장개혁의 측면뿐 아니라 재정개혁의 측면에 좀 더 주목함으로써 양자 간 병행에 내재한 논리를 밝힌다.

북한은 1970년대 이후 계획경제체제의 결함이 누적되고 1980년대 말 1990년대 초 구공산권 국가들의 체제전환으로 대외교역 조건마저 악화됨에 따라 심각한 경제침체를 겪었다. 1990년대 들어선 마이너스 성장세를 경험하며 ‘고난의 행군’을 해야 했고, 소비재의 부족은 자연 재해까지 겹쳐 대량 아사 사태로 이어지기도 했다. 인민경제의 침체는 단지 주민복지에 대한 위협을 넘어 암시장을 확산시키는 등 ‘2차 경제

(second economy)’를 고착화하고 계획경제 자체를 형해화했다. 고질적인 식량부족 탓에 주민과 기업소 차원의 자발적인 ‘2차 경제’ 참여가 확산되자 당국은 1984년 ‘8·3 인민소비품창조운동’(이하 ‘8·3 운동’) 등을 통해 자생적 시장화에 소극적으로 대처하기도 했지만 인민경제를 회복시키지 못했다. 아울러 탈냉전 시기에도 거의 유일한 스탈린주의 체제로 남아 이른바 ‘피포위’의 위기의식이 조성되던 와중에 1994년 김일성 주석이 사망하고 북미수교가 진전되지 않음에 따라 대내외적 정치변동 가능성도 커졌다.

이러한 정치, 경제, 외교의 전방위적 위기 상황에서 북한 당국은 1990년대 중반 이후 ‘선군정치’를 기초로 한 군사국가<sup>1)</sup>를 지향하기

---

1) 김정일 정권의 ‘선군정치’가 군사국가를 지향하는가, 그렇다면 군사국가란 과연 무엇인가 등에 대해서는 일부 논란이 있어왔다. 이에 관해서는 서재진, 『식량난에서 IT 산업으로: 변화하는 북한』(서울: 지식마당, 2001); 양현수, “북한군의 정치적 위상과 역할: ‘북한의 군사국가화’ 논의 비평,” 한국정치학회 위음, 『21세기 남북한과 미국』(서울: 삼영사, 2001); 정성장, “김정일의 ‘선군정치’: 논리와 정책적 함의,” 『현대북한연구』, 4권 2호(2001); 류길재, “예외국가의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대,” 최완규 위음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』(파주: 도서출판 한울, 2001); 서석민, “선군시대의 당-군 관계 연구,” 『사회과학연구』, 15권 1호(2007) 등을 참조. 이 가운데 정성장은 ‘선군정치’와 실질적 군부 중심의 통치구조 간 연계 가능성을 직접적이지는 않은 것으로 보며, ‘선군사상’의 주창 및 국방위원회 등의 부상에도 불구하고 여전히 당국가체제의 골간과 주체사상의 영도력이 견고하게 유지되고 있다고 판단한다. 필자 역시 이러한 주장에 대체로 동의하는바, 군사국가가 당국가체제를 대체하는 새로운 통치구조로 확립되었다거나 군에 대한 당의 통제력이 약화된 것으로 보기는 어렵다. 다만 총체적 위기 상황에서 당국가체제의 사상적 영도력이 약화됨에 따라, 대외적으론 국방공업을 우선시하고 대내적으론 감시기제를 강화하는 와중에 군의 기능적·담론적 측면이 부각될 수밖에 없었던 것으로 보인다. ‘선군정치’가 반드시 군부에 의한 정치와 동일시되어야 할 근거는 없으며, 통치의 주요 수단으로서 당·정 내의 군 및 공안 관련 조직이나 국가보위부 등 내각 밖의 공안기구 등까지 적극 활용하는 정책·전략을 포괄한다고 보는 것이 더 적절하다. 따라서 이 글에서도 군이 당을 대체한다기보다는 오히려 당국가체제의 유지를 위한 보완적 기능을 하는 하위기제로 군사국가를 범주화시키

시작했고, 1998년 헌법개정으로 국방위원회에 대한 권력집중을 제도화했다. 이에 관해서는 주로 당·정·군 관계의 재편 등 정치구조 및 제도 변화가 ‘붉은기 사상’이나 ‘강성대국론’ 등 이데올로기 차원에서 뒷받침되며 김정일 체제를 재정립시킨 것으로 보는 데 크게 이견이 없다.<sup>2)</sup> 김철우에 따르면, ‘선군정치’란 ‘군사선행의 정치’를 근본으로 ‘군대가 곧 당이자 국가, 인민’이라는 정치철학, 그리고 총대로부터 사상을 찾는 군사강국주의 등이 결합된 북한식 위기극복 전략의 총체이다.<sup>3)</sup>

한편 2000년대 들어 성장률이 다소 회복되기는 했으나 식량난·에너지난·자재난으로 인한 인민경제의 공급 측면 위기는 거의 개선되지 못했다. 공식적 계획경제에서 인민경제 부분이 사실상 붕괴되고 암시장이 계속 확산되어가자 작업장에서 주민들의 이탈이 가속화되었고, ‘선군정치’가 이루어지는데도 간부들의 ‘2차 경제’에의 연루가 지속되었다. 결국 북한 당국은 ‘7·1 조치’ 및 후속 조치들을 통해 지하경제를 상당히 양성화하는 동시에, 논란의 여지가 있음에도 경제관리를 분권화하고 시장조정기제를 일부 도입했다.<sup>4)</sup>

문제는 ‘선군정치’적 군사국가화가 정치적으로 꼭 기존 전체주의 체제를 강화하려는 시도는 아니더라도 정치적 분권화를 방지하고자

고자 한다.

- 2) 이에 관해서는 서동만, “북한 정치체제 변화에 대한 시론,” 『정치비평』, 5호 (1998); 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000); 류길재, “예외국가의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대”; 김갑식, “북한의 헌법상 국가기관체계 변화,” 『북한연구학회보』, 6권 2호(2002); 이종국, “국방위원장 체제의 이데올로기와 특징,” 『북한연구학회보』, 9권 2호(2005) 등을 참조.
- 3) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000).
- 4) ‘7·1 조치’의 도입 목적 및 향후 경로 등에 관한 일부 논란에 대해서는 2절에서 기존 논의 검토를 통해 좀 더 자세히 살펴본다.

하는 시도이고, 경제적으로는 군 관련 기구 중심으로 국방사업을 계획·전담하도록 하는 체제라는 데 있다. 이론적·경험적으로 사회주의 체제의 정치적 분권화 없이 시장지향적 개혁을 진행시키거나 성공시키기가 매우 어렵고,<sup>5)</sup> 국방공업 부문 등에서 계획경제를 일부 유지하려는 시도와 인민경제 내 시장기제의 부분적 도입 간 관계도 정합적이지 못하다.<sup>6)</sup> 물론 ‘북한식’ 경제개혁이 경제발전이나 성장의 측면에서 소기의 성과를 거두고 있는 것은 아니다. 그럼에도 ‘7·1 조치’ 전후 북한체제의 변화 양상에 대해 당국이 시장화의 자생적 진행을 수용함으로써 시장조정기제를 부분적으로 도입한 것으로 볼 때, 비록 군사국가화와 시장경제로의 이행이 조용하기 어렵고 장기적·궁극적으로 어느 한쪽이 포기될 수밖에 없다고 할지라도, 북한의 사례는 중단기적으로나마 긴장적인 양자의 병행 가능성을 보여주고 있다고 하겠다.

이 글은 이러한 문제의식을 기초로 하여 심화되는 위기 상황에서

- 
- 5) 이에 관해서는 John Michael Montias, “Types of Communist Economic System,” Chalmers Johnson(ed.), *Change in Communist System*(Stanford: Stanford Univ. Press, 1970); Charles Wolf, Jr., *Markets or Governments*(Cambridge & MA: The MIT Press, 1988); Adam Przeworski, *Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*(Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1991); Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1992); 이성봉, “북한 정치체제 변화의 모델과 동향,” 김연철·박순성 엮음, 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002); 박형중, “북한 변화의 ‘가능성’과 한계: 소련·동유럽과의 비교사회주의,” 김연철·박순성 엮음, 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002) 등을 참조.
- 6) 이에 관해서는 Wlodzimerz Brus and Kazimierz Laski, *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System*(New York: Oxford Univ. Press, 1989); 박형중, 『북한의 경제관리체제: 기구와 운영, 개혁과 변화』(서울: 해남, 2002); 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』(서울: 통일연구원, 2004); 권영경, “7·1조치 이후 북한 정권의 경제개혁·개방전략과 향후 전망,” 『북한연구학회보』, 12권 1호(2008) 등을 참조.

나타난 북한 지도부, 당·군·정 간부, 기업소 그리고 주민 등 주요 행위자 각각의 전략적 선택 및 대응의 상호작용에 주목해, 북한의 ‘선군정치’와 경제개혁·시장화의 수용 간에 긴장된 병행의 논리가 내재하고 있음을 밝히고자 한다. 이하 2절에서는 기존 논의의 검토를 통해 1990년대 이후 북한체제의 정치 및 경제 변화에 관한 설명들을 ‘선군정치’와 ‘7·1 조치’를 중심으로 살펴보고, 양자 간 관계에 대한 주된 입장을 비판적으로 검토한다. 3절과 4절은 북한 당국이 대내외적 위협에 직면해 선택한 ‘선군정치’의 기능적 측면에 주목하고 이의 실현을 위한 당국의 정책적 행보를 살핀다. 5절에서는 ‘7·1 조치’의 내용과 한계를 평가하는데, 군사국가가 그 재정적 필요로 인해 전략적으로 ‘7·1 조치’를 시행한 측면도 있다고 보고, 시장개혁적 성격과 더불어 ‘북한식’ 경제개혁의 재정개혁적 성격을 재평가하고자 한다. 결론에서는 향후 전망에 대해 간략하게 예측한다.

## 2. 기존 논의 검토

1990년대 이후 북한의 변화는 위기에 대한 당국의 대응 성격을 보이며 정치와 경제 양 측면에서 동시에 발생해왔다. 경제관리체제 변화를 주로 다룬 연구는 아래로부터의 변화(자생적 시장화) 경향 및 이에 대한 당국의 조치들(특히 ‘7·1 조치’)에 초점을 맞춰, 북한이 시장경제로 이행하고 있는지 여부나 비교사회주의의 관점에서의 변화 단계를 판단·평가하고자 했다. 반면 정치체제 변화에 주목한 연구는 주로 1990년대 중반 이후 2000년대까지 지속되어온 ‘선군정치’적 군사국가화의 양상을 설명하거나 그 기능적 역할을 분석해왔다.

그간 ‘7·1 조치’ 및 후속 조치에 대한 평가는 크게 두 가지로 분류되어 왔다. 김연철, 정세진, 백학순 등 다수는 ‘7·1 조치’를 체제수정, 체제개혁을 위한 첫걸음으로 파악하고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 시각에 따르면, 경제관리개선조치로 인해 아래로부터의 시장화 압력이 더욱 거세질 수밖에 없고 개혁은 점차 그 폭을 넓혀가게 될 것이다. 나아가 김진향, 서재진 등은 ‘7·1 조치’로 북한 당국이 본격적인 개혁 시동을 걸었다고 판단하며 궁극적으로는 ‘개혁사회주의’로의 정치적 변화마저 초래될 것으로 예측한다.<sup>8)</sup> 그러나 이 시각들은 주로 자생적 시장화의 압력에 대한 당국의 대응의 관점에서만 ‘북한식’ 경제개혁을 이해하거나 아예 김정일 정권이 체제전환을 목적으로 경제개혁을 시도했다고 판단함으로써 ‘선군정치’의 맥락을 전혀 고려하고 있지 않을뿐더러, ‘7·1 조치’ 자체의 한계에도 별로 주목하지 않고 있다.

반면 계획의 정상화, 즉 체제 내 개선에 해당된다는 시각에 따르면, ‘7·1 조치’를 통해 위기 상황에서 확대되어온 비공식부문의 경제활동을 공식부문으로 수용해 암시장에서 순환되고 있는 자원을 유인하고, 공급능력을 일부 회복시킴으로써 계획의 정상화를 도모하고자 했다.<sup>9)</sup> 이러한 입장의 경우도 ‘선군정치’를 특별히 연계시키지는 않지만, 당

7) 김연철, “북한경제관리 개혁의 성격과 전망,” 김연철·박순성 엮음, 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002); 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』(성남: 세종연구소, 2003); 정세진, “이행학적 관점에서 본 최근 북한경제 변화 연구,” 『국제정치논총』, 43집 1호(2003).

8) 김진향, “북한 경제의 위기와 대응: 경제관리개선조치의 본질과 전망,” 『한국동북아논총』, 26집(2003); 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』.

9) 연하청, “북의 7·1 경제관리개선조치와 우리의 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4권 9호(2002); 조동호, “계획경제시스템의 정상화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4권 8호(2002); 조명철 외, 『북한의 경제개혁 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』(서울: 대외경제정책연구원, 2003).

국의 의도를 전혀 고려하지 않은 채 자생적 시장화에 수동적으로 대응한 것으로 보거나 당국의 개혁의지를 과신해온 논의들에 비해 군사국가적 조건과 좀 더 부합되는 측면은 있다. 북한 당국도 ‘7·1 조치’가 계획경제 내에서의 개선임을 분명히 하고 그 의미에 대한 확대 해석을 경계해왔다.<sup>10)</sup> 그러나 정황상 당국이 현실 가능성을 가지고 계획 정상화를 도모하고자 했다고 볼 수 없고, 설사 궁극적 목적이 그렇다 해도 그 세부 조치들은 이미 인민경제 내부에서 시장거래가 더 활성화되도록 해왔다. 따라서 당국의 의도가 어떠했던 ‘7·1 조치’의 시점에서 당국이 시장지향적 개혁을 일부 시도했고 이에 대응해 아래로부터 시장화가 더 확산된 것은 부인하기 어렵다.

결국 ‘7·1 조치’를 중심으로 북한체제의 변화를 설명하려는 논의들은 ‘선군정치’와의 긴장성을 고려하지 않는 와중에 후자가 유지되는 정치적 조건을 분석에서 사실상 배제하거나, 계획복원과 시장개혁의 두 상반되는 목표에 대한 당국의 의지만을 각기 과대 해석함으로써 정치와 경제 영역 간 상호동학을 놓치고 있다. 그러므로 시장경제로의 이행 여부를 좀 더 정확히 이해하고 예측하기 위해서는 경제 영역에서의 변화뿐 아니라 군사국가 등 정치적 조건에 대한 좀 더 세밀한 고려에서부터 ‘북한식’ 경제개혁이 시도된 맥락을 찾아야 할 것이다.<sup>11)</sup>

한편 ‘선군정치’에 대해서는, 당·군·정 관계에서 권력 배치의 변화에만 주로 주목하는 서석민이나 군사국가의 구체적 기능 측면보다 제도적·이념적 실태를 파악하는 데 주력하는 장달중, 김갑식조차 김정일 체제가 위기에 대응하고자 이를 택한 것이라는 데 동의하고 있

10) 『조선신보』, 2002년 7월 27일.

11) 양문수, “기업을 통해 본 북한의 변화: 최근 경제정책에 대한 평가를 중심으로,” 『국제지역연구』, 8권 1호(2004), 327쪽.

다.<sup>12)</sup> 그런데 ‘선군정치’를 논하는 대부분의 경우 ‘7·1 조치’를 비롯한 경제관리개선에 대해 거의 언급하고 있지 않고, 언급하더라도 군사국가적 조건에서 이를 가능하게 했던 정치경제적 맥락을 제시하지 않아, 2000년대 이후 북한체제 변화를 논의하기에 근본적으로 한계를 보인다. 김창희의 경우 군사국가와 시장개혁·개방 간에 장기적으로 노정될 수 있을 긴장까지 고려하지 않고 있고,<sup>13)</sup> 김근식도 이와 유사하게 ‘선군정치’와 ‘7·1 조치’를 일종의 통합된 ‘실리사회주의’적 발전전략으로만 파악하고 있다.<sup>14)</sup> ‘북한식’ 전체주의 체제와 시장기제의 부분적 도입 간 부정합성에 관한 문제는 제기하지 않은 채 1990년대 중반 이후 당국이 조치해온 정책현황을 병렬적으로 설명하는 데 주력하기 때문에, 양자의 병행 현상이 매우 예외적이고 중단기적으로만 가능하다는 판단은 하지 않고 있는 듯하다.

하지만 ‘7·1 조치’는 분명 ‘선군정치’의 조건하에서 시도된 것이고, 양자의 장기적 긴장에 비춰 ‘북한식’ 경제개혁을 군사국가와 분리해 생각하기 어렵다. 따라서 북한 경제관리체제 변화의 성격 및 전망 등에 대해 좀 더 정확히 이해하려면, 김정일 체제하에서 ‘선군정치’가 수행하는 기능적 역할, 이를 유지하기 위한 전략 그리고 소요되는 자원 등을 반드시 고려해야 한다. 이와 관련해 김연철 등 대다수 연구자는 사회간접자본(SOC) 건설 및 농업 등 주로 경제적 생산력 증대를

- 
- 12) 장달중, “김정일 체제와 주체비전: 이데올로기, 당 그리고 군중을 중심으로,” 『아세아연구』, 101호(1999); 김갑식, 『김정일정권의 권력구조』(서울: 한국학술정보, 2005); 서석민, “선군시대의 당-군 관계 연구.”
  - 13) 김창희, “김정일 시대 북한의 체제유지와 실리사회주의,” 『북한연구학회보』, 9권 2호(2005).
  - 14) 김근식, “김정일 시대 북한의 新발전전략: 실리사회주의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 43집 4호(2003).



위한 동원 및 노동력 충당의 측면에서 ‘선군정치’의 주된 기능을 찾고 있다.<sup>15)</sup> 생산요소 부족이 심각한 탓에 이러한 기능이 지속될 수밖에 없는 상황이기도 하다. 그러나 군의 노동력 충당은 사회주의체제 건설 초기부터 지속되어왔던 것으로 특별히 체제유지를 위한 ‘선군정치’적 대응으로 보기 어렵고 당국이 다소 갑작스럽게 ‘7·1 조치’를 시도하게끔 할 유인도 제공하고 있지 않다.

반면 ‘선군정치’를 체제유지 및 대외협상의 카드이자 내부 자원의 고갈을 만회할 수 있는 통로로 파악하는 이종석이나, ‘선군정치’의 실현을 위한 당국의 좀 더 구체적인 전략으로 ‘국방공업우선주의’를 제시하는 권영경, 박순성 등의 연구는 이 논의와 관련해 한층 더 주요한 분석적 지침을 제공한다.<sup>16)</sup> 비록 여전히 군사국가의 조건에서 ‘7·1 조치’가 취해진 원인에 대해 주목하고 있진 않지만, 북한 당국이 1990년대 이후 ‘선군정치’를 유지해나가기 위해 상당한 재원을 계속 필요로 했을 것임을 시사하고 있기 때문이다. 이와 관련해 임수호의 경우 도 ‘7·1 조치’에 대해 평가하면서 선택과 집중을 위해 당국이 인민경제를 일부 포기할 수밖에 없었던 것으로 보고 있다.<sup>17)</sup>

또한 1990년대 초 이미 확산 일로에 있던 주민 및 간부들의 암시장 거래와 소비재 부족에 대한 주민 불만의 축적에 주목해 군사국가 등장에 관한 인과성을 제시하는 정광민의 연구도 주목된다.<sup>18)</sup> 자생적

---

15) 대표적인 논의로 김연철, “김정일 시대의 북한: 과도기의 정치경제,” 『경제와 사회』, 12월호(1998) 등을 참조.

16) 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』; 박순성, “김정일 시대(1994~2004) 북한 경제정책의 변화와 전망,” 『북한연구학회보』, 8권 1호(2004); 권영경, “7·1 조치 이후 북한 정권의 경제개혁·개방전략과 향후 전망.”

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

시장화 경향과 ‘선군정치’ 간 관계를 이론적으로 매개하지는 않으나 당국이 이를 체제유지에 대한 위협으로 인식하고 군사국가를 통해 감시·억제하고자 하는 것으로 파악함으로써, ‘선군정치’의 더욱 정확한 기능적 측면을 강조하고 있다. 그런데 더 주목되는 것은 정광민이 ‘7·1 조치’를 당국이 직면한 재정압박의 산물로 보고 있다는 점이다. ‘선군정치’의 유지·강화를 위해 인민경제가 포기된 것으로 직접적 인과관계를 설정하고 있진 않지만, 임수호와 유사하게 ‘7·1 조치’가 김정일의 군우선적 전략에 소요되는 재정충당을 위한 선택의 성격이 있음을 시사하고 있다.

따라서 이 글에서는 체제유지를 위한 ‘선군정치’의 두 하위 기능적 측면, 즉 자생적 시장화 경향에 대한 감시국가화 및 대외적 위협에 대한 ‘국방공업우선주의’ 중심의 군사강국화 전략에 주목하고, 1990년대 중반 이후 이 기능들이 지속되어왔음을 살피고자 한다. 아울러 오로지 군사국가 유지의 목적만을 위해 ‘7·1 조치’가 취해졌고 결과적으로 인민경제가 포기된 것이라고까지 하기는 어렵더라도, 당국이 재정압박을 다소 완화하고자 전략적으로 이를 단행한 일면도 있다는 고려하여 ‘선군정치’와 ‘북한식’ 경제개혁 간 긴장된 병행의 논리를 고찰하고자 한다.

---

18) 정광민, 『북한기근의 정치경제학』(서울: 시대정신, 2005).

### 3. 대내적 위협과 감시국가화

#### 1) 자생적 시장화의 심화

동구의 사회주의 체제에서 경제난이 체제 붕괴의 구조적 조건 중 하나였듯, 1990년대 이후 북한이 처하게 된 대내적 차원의 체제위협 역시 심각한 경제난에서 기인했다. 공급이 정제된 상황에서 사회주의 체제의 경제적 토대인 배급기능이 현저히 저하되고 공식경제가 거의 붕괴되기에 이르자, ‘2차 경제’가 인민경제로부터 이탈해 급속히 확산되어 갔다. 경제성장률이 1990년부터 1998년까지 마이너스를 기록하는 등 거시적 측면에서도 경제 사정이 악화되었다.

식량배급의 감소는 일차적으로 집단농업체제의 비효율성에 기인했으나, 농자재 관련 산업이 노후화하고 외환 부족으로 수입이 제약받으면서 1990년대부터 그 감소세가 한층 뚜렷해졌다.<sup>19)</sup> 중공업 우선적 투자로 인한 불균형과 비효율이 누적되자 소비재 부족도 극심해졌다.<sup>20)</sup> 당국이 내부예비 동원의 효과를 기하고자 ‘8·3 운동’으로 일부 자생적 시장화를 수용했으나 결과적으로 농민시장에선 허용 품목 외 상품들의 불법거래가 확산되었고, 비공식 시장인 ‘장마당’이 과생되면서 공식 시장과 암시장의 구분이 불분명해졌다.<sup>21)</sup> 전반적으로 ‘2차 경제’가 확산되는 와중에 대량 아사 사태<sup>22)</sup>까지 발생하면서 인민경제

---

19) 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』(서울: 역사비평사, 2001), 324~331쪽.

20) 김석진, “북한 사회주의의 현실과 전망,” 김수행·신정완 엮음, 『자본주의 이후의 새로운 사회』(서울: 서울대학교출판부, 2007), 168~169쪽.

21) 양문수, “북한경제관리제도의 역사적 변천과 경제개혁,” 『동북아경제연구』, 13권 1호(2001), 277~278쪽.

22) 1990년대 북한의 아사 사태에 관해서는 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한체제

는 계획의 무정부성과 양적 침체를 동시에 겪게 되었다. 아울러 심각한 공급 부족 국면에서의 자생적 시장화 경향은 중앙 및 지방 인민경제의 계획 내외부에서 미시적 거래유형의 적지 않은 합법적·불법적 변화를 가져왔다.<sup>23)</sup>

인민경제의 양적 침체 및 행위자 간 미시적 행태의 변화는 사회통제의 이완과 관련해 두 가지 측면에서 북한 경제체제를 구조적으로 변형시켰다. 첫째, 20~30%에 불과한 공장자동률로 인해 기업소 각각이 원자재를 공식적으로 수급받기가 어려워지자 암시장에 빠르게 적응하고 불법적 공급원을 다수 확보한 기업소 및 개인과 그렇지 못한 측과의 불평등이 심화되었다.<sup>24)</sup> 기근에 가까운 식량난이 이어지고 인플레이션이 개선되지 않는 상황에서 간부와 주민 간, 주민들 간 불평등 심화는 사회주의 북한체제의 근간을 위협하고 당의 규율과 체제옹집성을 약화시켰다. 주민들이 물질주의적 유인 구조에 편입되어가면서 전 사회적으로 체제의 사상적 영도력이 손상되었다.

---

변동의 정치경제』(파주: 도서출판 한울, 2000), 79~80쪽; 서재진, 『7·1 조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, 40~41쪽을 참조

23) 계획경제 내외부에서의 합법적·불법적 시장행태의 이론적 유형에 대해서는 Gregory Grossman, "The 'Second Economy' of USSR," *Problems of Communism*, Vol.26(1977) 참조. 그리고 이 같은 경향적 변화의 북한적 실태에 대해서는 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』, 67~136쪽; 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 338~354쪽; 양문수, 『북한경제의 구조: 개발과 침체의 메커니즘』(서울: 서울대학교출판부, 2001), 341~376쪽; 양문수, "지방경제를 통해 본 북한의 변화: 1990년대를 중심으로," 『비교경제연구』, 11권 2호(2004), 17~32쪽; 이무철, "북한의 중앙·지방관계: 경제관리방식을 중심으로," 『북한연구학회보』, 9권 1호(2005), 86~91쪽; 이영훈, "농민시장," 세종연구소 엮음, 『북한의 경제』(파주: 도서출판 한울, 2005); 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』, 105~154쪽 등을 참조.

24) 서재진, 『7·1 조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, 32쪽.

둘째, 지방이나 기업소·공장 단위에서의 당적 지도가 약화되고 결과적으로 ‘대안의 사업체계’를 유지하기 어려워졌다. 물론 이는 1990년대 말부터 내각이 당으로부터 비교적 독립적으로 인민경제를 부문별로 전담하게 된 때문이기도 하다.<sup>25)</sup> 그러나 이미 연합기업소마저 부분적으로 해체하면서 해당 작업장에 임금의 일부분을 책임지도록 했기 때문에 국가계획위원회 및 성 계획과 별개로 지배인이 사실상 기업운영에 재량권을 갖게 되었다. 이때 지배인은 계획정상화에 주력하기보다 암시장거래를 통해 채산을 맞추려 하고, 때로는 노동자의 ‘2차 경제’ 행위를 묵인하거나 수수료를 일부 챙기고 지원하는 등 시장 확대에 더 기여하게 된다. 더욱이 암시장에서 공장 단위의 자재 확보가 중요해지고 그 성패가 당·정·군 간부와 기업소 지배인 간 사적 연결망(private networks)에 의해 좌우되면서 간부층의 부패와 일탈이 가속화되었고, 최소한 인민경제에선 계획을 일원화·세부화하거나 정치적으로 지도하는 것이 더는 불가능해졌다.

## 2) 감시 기능을 통한 체제유지

사회통제가 이완되는 상황에서 북한 당국은 군사국가의 하위기능 중, 감시국가 기능의 제고를 기해 체제적 위기를 돌파하고자 ‘선군정치’를 전략적으로 선택했다.<sup>26)</sup> 이와 관련해 조윤희는 신전통주의적 체제<sup>27)</sup>가 체제적 부패나 통제의 이완기에 선택할 가능성이 가장 높은

25) 김갑식·이무철, “북한내각의 경제적 역할과 당정관계,” 『한국과 국제정치』, 22권 3호(2006), 129~130쪽.

26) 임경훈, “‘북한식’ 경제개혁에 대한 평가와 전망: 7·1 경제관리개선조치를 중심으로,” 『한국정치연구』, 16집 1호(2007), 300~301쪽.

27) 신전통주의적 체제에 대한 더 자세한 논의는 Andrew Walder, *Communist Neo*

대응책이 바로 군부 또는 비밀경찰에 의한 규율 강화라 지적한 바 있다.<sup>28)</sup> 즉, 자생적 시장화와 경제위기로 사회통제 및 기업지도의 양 차원에서 기존 당중심의 극대화된 신전통주의가 약화되자, 북한 당국 으로서도 이제 당적 통제로는 규율 회복이 어렵다고 판단했던 것이다. 당적 통제나 ‘대안의 사업체계’가 사상적·도덕적 유인에 근거한 사전 적(ex ante) 통제에 해당된다면, ‘선군정치’를 통해서는 좀 더 직접적·물리적인 감시의 강화를 통해 사후적(ex post)으로 체제수호의 목적을 관철하고자 했던 것으로 보인다. 특히 지도부는 구소련의 경험으로부터 시장기제의 도입이 간부층의 이탈을 조장하는 경향이 있고, 어떻게 든 이를 제어하지 못하면 국가기구가 내부로부터 붕괴될 수도 있다는 점을 잘 인식해왔을 것이다.<sup>29)</sup> 1996년 김일성종합대학에서 행한 김정 일의 연설<sup>30)</sup>에도 군에 대한 강조와 함께 시장화 등이 체제붕괴로 이어질지 모른다는 불안감이 다소 배어 있다.

1995년 이전까지 김정일의 당·군 관계에 대한 인식은 ‘당과 군의 일체화’로서 여타 사회주의 체제에 비해 군을 강조하긴 했지만 군이 당과 대등하다고 볼 근거도 없었다. 그러나 1995년 8월 ‘붉은기사상’을 통해 ‘계급의 총창, 혁명의 총대를 튼튼히 틀어줄 것’을 주창하기

---

*Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*(Berkeley: Univ. of California Press, 1986); Ken Jowitt, *New World Disorder: The Leninist Extinction*(Berkeley: Univ. of California Press, 1992) 등을 참조.

- 28) Ken Jowitt, “Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime,” *Soviet Studies*, Vol.15, No.3(1983).
- 29) Steven Solnick, *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*(Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1998); 조성철, 『김정일장군의 사회주의재생제권전략』(평양: 평양출판사, 2001), 163쪽.
- 30) 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 부정부상태가 되고 있다. 1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돐 기념 김정일의 연설문,” 『월간조선』, 4월호(1997).

시작하고 이듬해 ‘선군정치’의 중심 담론인 ‘혁명적 군인정신’이 본격 등장함으로써,<sup>31)</sup> 군사국가화를 통한 체제 수호에의 지향이 더욱 뚜렷해졌다. 1996년 연설에서는 김정일이 직접 당일꾼들이 군대의 정치사업을 배워나갈 것을 강조했으며,<sup>32)</sup> 1999년에는 군대를 혁명의 기둥으로 내세울 것을 천명하기도 했다.<sup>33)</sup> 또한 1998년 헌법개정으로 김정일의 주된 권력기관인 국방위원회가 그간 중앙군사위원회 소관이던 군사 부문 권한 중 상당 부분을 이관 받았고,<sup>34)</sup> 주석단 서열에서도 군인사의 부상이 두드러졌다.<sup>35)</sup>

군의 부상이 뚜렷한 와중에 군사국가적 감시 기능의 제고와 관련해 더욱 주목해야 할 것은 국방위원회 산하 조직체계의 변화이다. 1998년 김정일은 자신의 명의로 인민무력부를 인민무력성<sup>36)</sup>으로 개칭하고 성급으로는 유일하게 내각이 아닌 국방위원회 산하에 배치시켰다.<sup>37)</sup> 그 이전에 이미 사회 안전을 담당하는 기존 인민보안성 산하 인민경비대 및 국가안전보위부 휘하의 국경경비대총국, 호위총국 등을 인민무력부 산하로 새로이 재배치하면서 군부의 지도하에 사회통

31) 『로동신문』, 1995년 8월 28일, 1996년 10월 18일, 1997년 6월 10일.

32) 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다. 1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돐 기념 김정일의 연설문.”

33) 『조선중앙방송』, 1999년 7월 22일.

34) 이종석, “김정일시대의 조선노동당: 위상·조직·기능,” 이종석·백학순 엮음, 『김정일 시대의 당과 국가기구』(성남: 세종연구소, 2000), 22쪽.

35) 주석단 서열은 군의 부상을 입증하는 가장 명백한 증거로 제시되어왔다. 1990년대 중반 이후 주석단 서열 변화에 대해서는 유영구, “북한의 정치-군사 관계의 변천과 군내의 정치조직운영에 관한 연구,” 『전략연구』, 4권 3호(1997); 조준래, “선군정치와 북한군부의 영향력,” 『국방정책연구』, 60호(2003), 87~91쪽; 김갑식, 『김정일정권의 권력구조』, 137~139쪽 등을 참조.

36) 인민무력성은 2000년 9월 이후 다시 인민무력부로 명칭이 바뀌었다.

37) 『조선중앙통신』, 1998년 9월 8일.

제 및 감시 기능을 강화하도록 한 바 있다.<sup>38)</sup> 또한 1996년부터는 기업소, 공장, 집단농장, 체신, 철도, 운수 등 주민생활과 밀접히 관련된 전 부문에 군을 투입해 경영을 감시하고 관리·통제하는 정책도 시행했다.<sup>39)</sup> 이를 위해 해당 지역 학교와 군부대를 결속시키는 ‘우리학교 - 우리초소’ 운동을 추진하고 이를 군(郡)을 기초로 한 각급 기관·농장·공장으로 확대해, 군(郡)당위원회 지도하에 군부의 사회통제를 위한 전 사회적 지원을 강화하도록 했다. 군대 내부의 정치감찰 및 경제감찰도 민간인에게까지 확대되었다.<sup>40)</sup>

그런데 앞서 설명했다시피, 인민경제에 있어 군부 및 공안의 통제란 당적 영도를 대체하기보다 불법에 대한 물리적 감시에 더 초점이 맞춰지기 때문에 ‘대안의 사업체계’의 붕괴를 다소 늦출 수는 있어도 이를 근본적으로 해결할 수 없다. 더욱이 계획의 정치적 실행이 이미 불가능한데 군 관련 조직들만이 자생적 시장화에 편입되지 않을 수도 없고, 자체적으로 이미 비공식 시장행위를 통해 재원을 마련하는 방안들이 상당수 고안되어왔다. 1990년대 ‘2차 경제’의 급속한 확산은 해당 지역 내 안전원, 보위부원 등 당 및 군 소속 단속요원과의 결탁 없이는 가능하지도 않았고 오히려 이들 감시자와의 연결망이 주요하게 작용했다.<sup>41)</sup>

따라서 당국은 체제유지를 위해 군 간부나 공안 관련 당 간부에게만

38) 한용섭, “북한 권력구조의 동요: 군부와 노동당,” 『계간 사상』, 가을호(1997), 144~145쪽.

39) 류길재, “예외국가의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대,” 130쪽.

40) 정영택, 『북한의 국방위원장 통치체제의 특성과 정책전망』(서울: 통일연구원, 2000), 60쪽.

41) 서재진, 『북한의 경제정책과 지하경제』(김해: 인제대학교 인문사회과학연구소, 1996), 27쪽.



은 경제적 지원을 지속할 수밖에 없게 된다. 실제로 일반 주민들에게는 배급이 무의미해졌으나 군부, 보위부, 안전부 인사들의 경우 배급과 임금이 비교적 철저하게 지급되고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>42)</sup> 암시장 가격과의 격차를 고려하면 배급은 그 자체로 상당한 금전적 특혜이다. 인민무력부가 관리하는 북한의 군인력이 무려 117만 명에 달해 세계 최고 수준임을 고려하면, 군에 대한 불균형한 우대를 식량과 소비재 부족의 원인 중 하나로 지적할 수 있을 정도이다. 최근까지도 임금 지급이나 군사인원 수요에 상당한 재정이 소요되어왔을 것으로 추정되고 있다.<sup>43)</sup>

재정악화가 심화되고 만성적 공급저하로 인민경제가 구축되는 상황에서 김정일 정권의 대내적 위협에 대한 전략적 선택은 ‘선군정치’의 하위기능인 감시국가 강화에 있었다. 그러나 에너지 및 원자재 확보가 근본적으로 제약받고 공급부족이 개선되기 어려운 조건 속에서, 이러한 전략은 국가재정을 더 어렵게 함으로써 오히려 자생적 시장화를 확산시킬 소지도 있었다.

#### 4. 대외적 위협과 ‘국방공업우선주의’

##### 1) 탈냉전적 대외환경과 북한의 안보전략

북한은 1990년대 초의 대외안보 및 경제 환경의 변화로 그간의 대

---

42) 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』, 82~83쪽.

43) UN, *Report of the Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, Mr. Vitit Muntarbhorn(A/HRC/7/20)*(15 February, 2008), p.6.

외정책 기조를 상당히 수정해야 했다.<sup>44)</sup> 그런데 주지할 것은 북한 당국의 대내적 위협에 대한 대응과 마찬가지로 대외 안보적 조건에서의 전략적 선택도 그 우선순위는 김정일 체제의 수호에 있었다는 점이다. 그러나 다른 한편으로, 동원 가능한 내부 자원이 고갈된 상황에서 침체된 경제를 회생시키고 교역조건을 유리하게 조성하기 위해서는 미국과의 관계 정상화 역시 절실했다.<sup>45)</sup>

따라서 양 목적을 달성하기 위한 일종의 절충안으로 북한은 군사 부문을 활용하는 전략을 선택하는데, 외부의 경제적 지원 없이는 인민 경제 회생이 불가능한 내적 조건과 미국의 군사적 위협으로부터 오는 체제유지에 대한 위협을 동시에 타개해줄 대미협상용 카드로, 핵무기를 협상 테이블에 올리게 된다. 결국 김정일 정권은 탈냉전 이후 대량 살상무기 확산 방지를 우선적 안보 목표로 삼아온 미국의 제안을 수용하고, 1994년 10월 21일 ‘제네바합의’에서 기존 핵의 동결과 추가적인 핵개발의 중단을 선언함으로써 ‘1차 북핵위기’를 종결지었다. 미국은 원자로 2기와 중유를 제공할 것과 북미관계의 단계적 정상화에 합의했다.

그런데 이후 미국은 미사일과 재래식 전력 문제 등의 진전, 남북관계의 개선 등을 수교까지 가는 추가적 조건으로 제시했고, 이에 맞춰 경제제재 완화 및 관계 개선의 수준을 높인다는 입장으로 선회했다.

---

44) 탈냉전기에 북한의 대외환경이 변화하고 대외전략이 수정된 데는 사회주의권 붕괴로 인한 ‘피포위’ 의식 심화, 교역조건 악화, 북미관계 정체, 한중·한러관계의 개선 등 다수 요인이 있다. 더 자세한 것은 정규섭, 『북한의외교의 어제와 오늘』(서울: 일신사, 2000); 김근식, “북한의 체제보전과 대외정책 변화: 진영외교에서 전방위의교로,” 『국제정치논총』, 42집 4호(2002); 정성장·임재형, “대외전략,” 세종연구소 위음, 『북한의 국가전략』(파주: 도서출판 한울, 2003); 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』(서울: 선인, 2004) 등을 참조.

45) 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』, 357~358쪽.

‘제네바합의’ 직후 미 의회 권력이 변한 것도 여기에 영향을 미쳤다. 반면 북한은 북미관계 정상화는 핵문제 해결과만 직결된 것으로서 ‘제네바합의’와 함께 북미관계가 실질적으로 개선되어야 한다고 주장했다.<sup>46)</sup> 체제보장 및 경제제재의 완화라는 김정일 정권의 포괄적 이해와 핵문제 해결에만 우선 주력하고자 했던 미국의 안보 이해가 상호 충돌했던 것이다. 이는 핵문제가 잠정적으로 해결되었음에도 북한에 대한 제재 완화가 빠르게 진전될 수 없는 정치적 현실을 반영했다.<sup>47)</sup>

이후 2000년 6·15 정상회담이 개최되는 등 남북관계는 다소 호전되는 듯했으나, 미국은 정권이 교체되어 공화당 정부가 출범하고 부시(George W. Bush) 행정부는 선제공격까지 고려하며 대북 초강경노선을 견지하게 된다. 켈리(James Kelly)의 2002년 방북 이후 한반도는 ‘2차 북핵위기’를 맞았고 위기는 부침을 지속해왔다. 네오콘(Neocon)에 의해 주도되는 대북 강경노선은 1990년대 중반 이후 강화되어온 ‘국방공업우선주의’를 유지·지속시키는 계기일 수 있었다. 김정일 정권으로선 협상을 위해서이든 안보나 체제유지를 위해서이든 ‘선군정치’의 제고가 불가피했다.

## 2) 국방공업 및 군사력 제고를 통한 체제유지

1990년대의 대외적 불확실성, 특히 미국과 수교하기까지의 정치적 지난함은 북한으로 하여금 ‘국방공업우선주의’의 노선을 강화토록 하는 유인 구조를 형성했다. 탈냉전 이후 미국과의 수교가 우선적 목표

46) 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006)”(서울대학교 정치학과 박사학위논문, 2007), 209~210쪽.

47) 조영국, 『탈냉전기 북한의 개혁·개방』(서울: 한국학술정보, 2006), 141~142쪽.

로 되었다 하더라도 수교에 도달하기까지 원조나 경제제재의 단계적 완화와 맞바꿀 만한 유력한 협상용 카드는 군사 부문에만 한정되었다. 또한 ‘제네바합의’ 이후의 상황은 협상이 교착되고 적국의 군사적 위협이 다시금 가시화될 때 자국의 안보 및 체제수호를 보장할 수단이 여전히 핵무기와 미사일, 재래식 군사력뿐이라는 사실을 절감하게 했을 것이다. 이 시기 북한 내부의 정치지형과 이념적 노선도 이러한 정책을 지지하는 방향으로 재정립되었다.<sup>48)</sup> 결국 1990년대 중반 이후 북한은 감시국가화 외에, 군사강국화라는 ‘선군정치’의 또 다른 하위 기능적 측면을 강화하는 전략적 선택을 하게 된다.

사실 1990년대 초반 당국은 농업·경공업·무역제일주의를 담은 ‘혁명적 경제전략’ 아래, 농업과 경공업에 대한 투자를 늘리고 성장속도를 제고함으로써 소비재생산과 생산수단생산 간 균형을 다소 맞춰보려 시도하기도 했었다.<sup>49)</sup> 1994년 ‘제네바합의’가 대외적으로 체제 정당성을 상당히 고양할 것으로 판단하고 인민경제에 좀 더 주력하기 위해 취한 조치였을 것으로 추론된다. 그러나 1990년대 내내 경제가 더 악화되는 가운데 ‘2차 경제’는 계속 확대되었고, 외부 자원 수급의 전제라 할 미국과의 관계 정상화도 북한의 의도대로 진행되지 않았다.

이에 따라 김정일은 1997년 ‘자립적 민족경제의 위력’과 ‘자위적 국방력의 강화’를 통해 ‘국가사회생활의 물질적 기초’를 다질 것을 강조하고,<sup>50)</sup> 1999년 1월에 ‘선군정치’의 물질 토대라 할 국방 부문을 강화해나갈 것임을 공식화한다.<sup>51)</sup> 군사강국화 노선은 이후 2000년대

48) 장달중·임수호, “김정일체제와 강성대국론,” 백영철 엮음, 『한반도 평화프로세스』 (서울: 건국대학교출판부, 2005).

49) 박순성, “김정일 시대(1994~2004) 북한 경제정책의 변화와 전망,” 64~65쪽.

50) 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여,” 『로동신문』 1997년 6월 19일.

들어서까지도 유지되고 있는데, 김인옥은 군사적 억제력의 확보만이 전쟁을 방지하고 민족을 지킬 길임을 주창하는 등 ‘선군정치’의 국방공업 우선적 기능을 적시하고 있다.<sup>52)</sup> 아울러 당국은 “선군시대 사회주의 경제발전의 가장 중요한 합법칙적 요구는 국방공업이 주도적이고 핵심적인 자리를 차지하는 경제토대를 축성하는 방향으로 경제를 발전시키는 것이다”라며 선군시대 사회주의 경제발전의 이론적 토대까지 확립했다.<sup>53)</sup>

더욱 주목해야 할 것은 국방공업 부문과 관련된 제도적 변화인데, 1992년 헌법 개정 이후 이미 군수산업에 관한 최고지도기관이 당중앙위원회 군사위원회에서 국방위원회로 변경된 점이다.<sup>54)</sup> 국방위원회 직속기구인 제2경제위원회는 북한 군수산업 분야의 최고 조직기구로서, 비서국 군수공업부의 당적 지도 아래 내각을 압도하며 모든 군수물자의 계획·생산·분배 및 대외무역을 관장한다. 오히려 내각의 각 생산하 공장 및 기업소들이 제2경제위원회 산하 군수업체들의 생산에 소요되는 에너지와 원자재를 공급하는 구조로 종속되어 있다.<sup>55)</sup> 자생적 시장화에도 국방공업에 대해서만은 여전히 중앙집권화된 당적·관료적 계획기제를 유지하고자 하는 것이다.

북한이 국방공업에 주력해왔음은 군사비 지출 규모<sup>56)</sup>에서도 비교

51) 김정일, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화,” 1999년 1월 1일, 『김정일선집 14권』(평양: 조선로동당출판사, 2000).

52) 김인옥, 『김정일장군 선군정치리론』(평양: 평양출판사, 2003), 264~265쪽.

53) 박명혁, “사회주의기본경제법칙과 선군시대 경제건설 그 구현,” 『경제연구』, 3호(2003), 7~9쪽.

54) 백환기, “북한의 군수산업의 현황과 전망,” 『국방연구』 6월호(1996).

55) 이에 관해서는 성채기 외, 『북한 군사체제 연구』, 한국국방연구원 보고서(1999) 등을 참조.

적 뚜렷하게 나타나고 있다. 이와 관련해 서주석의 보고에 따르면, 군사비 자체는 1990년대 중반 이후 크게 상승했다고 볼 수 없고 오히려 다소 감소하는 추세에 있기도 하나, GNP 대비 군사비 비율이 여전히 30% 내외를 유지하고 있고 총예산 대비 군사비 비율은 오히려 증가했다.<sup>57)</sup> 이 중 상당한 비율이 국방공업, 즉 미사일 등 대량살상용 무기와 핵 개발에 소요되어왔을 것으로 추정된다. 아울러 1990년대 후반부터 당국이 과학기술을 부단히 강조해온 것도 국방공업 관련 지출 추이와 조응해왔다고 본다. 이 같은 당국의 ‘선군정치’적 구호와 제도적·물적 뒷받침 아래 1990년대 중반 이후 국방공업에서의 결과물도 꾸준히 나타났다.<sup>58)</sup> 1993년에는 사정거리 1,300km의 ‘노동 1호’ 미사일을 시험 발사한 뒤 작전 배치했으며, 1998년 8월에는 변형된 대포동 미사일 운반체에 의한 인공위성의 궤도진입을 시도했던 것이 발표되었다. 또한 2002년에는 고농축 우라늄(HEU) 핵 개발이 문제화되기 시작했고, 2006년에는 사거리 약 3,500~6,000km에 달하는 ‘대포동 2호’ 미사일을 시험 발사하는 단계까지 왔다.

한편 북한의 국방공업은 그 자체로 주된 외화 확보 수단으로서의 기능도 수행해왔다. 정확하게 그 규모를 추정하기 어려우나, 그간 무기를 판매함으로써 번 외화를 국방비에 충당함으로써 과중한 군사비 부담을 덜고 중동 산유국들에 대한 미사일 공급을 통해 석유 수급을

---

56) 다수 국내의 기관들이 발표해온 북한의 군사비는 상이한 수치로 나타나고 있다. 이는 추계방식에서 차이가 나고 기관 간 적용하는 환율도 다르기 때문인 것으로 보인다. 이에 관한 더 자세한 설명은 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』(서울: 통일연구원, 2000), 87~105쪽을 참조.

57) 서주석, “북한의 산업(X): 군수 산업,” 『통일경제』, 7·8월호(2002), 31쪽.

58) 김철환, “북한의 국방과학기술과 핵문제,” 『과학기술정책』, 5·6월호(2000), 59~60쪽.

다소나마 안정시켜 왔던 것으로 보인다.<sup>59)</sup> 1990년대 이후에도 리비아, 시리아 등에 ‘대포동 1호’ 미사일을 기술이전 또는 부품 형태로 판매하고, 대포동 계열 미사일 개발 과정에서 파키스탄 및 이란과 협력해온 것으로 알려지고 있다. 수출 규모 자체가 늘고 있지는 않으나 그렇다고 줄고 있지도 않으며, 1990년대까지도 주로 흑자였던 해가 다수였던 것으로 보건대,<sup>60)</sup> 무기 수출이 당국의 ‘선군정치’ 노선에 기여해왔음을 부인하기 어렵다. 북미관계가 교착되고 국제사회의 대량 살상무기 수출에 대한 압박이 거세짐에 따라 미사일 수출조차 어려워 지기는 했지만, 1997년 이후 미사일 대신 대전차포나 장갑차 등 재래식 무기로 수출 품목을 다변화시키는 등 불리한 환경에서 국방공업을 활용한 외화획득을 지속하기 위해 나름대로 적응해오고 있다.

그런데 문제는 ‘선군정치’의 이 같은 기능을 유지하기 위해서는 자원이 제약되는 상황에서 국방공업에 대한 투자를 불균형하게 우선 배정할 수밖에 없다는 데 있다. 북한의 재정은 1995년 이후 대폭 저하되어 200억 원(북한원) 이하의 추이를 보이고 있음에 반해, 국방공업을 비롯한 군사비의 경우 배정되는 자원의 규모가 늘지 않았고 ‘선군정치’의 구호에 비해 전력 강화 역시 뚜렷한 것은 아닐지라도, 최소한 50억 원 전후의 기존 투자 규모는 계속 유지되고 있다.<sup>61)</sup>

재정배분의 불균형은 기업소와 공장의 생산 및 판매수입을 국가예산으로 더욱 많이 이전되게 함으로써 인민경제의 기초적인 설비 재투자를 더 어렵게 할 수 있다.<sup>62)</sup> 임강택도 계량분석을 통해 1990년대

---

59) 홍영표, 『북한의 미사일 개발 전략』(서울: 통일연구원, 1999), 28~30쪽.

60) 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』, 109~111쪽.

61) 국방부, 『2000 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2000), 201쪽.

62) 정광민, 『북한기근의 정치경제학』, 239~240쪽.

경제침체가 누적되고 있는 상황에서 군사 부문에 대한 지속적인 투자가 인민경제에 부담이 되었을 가능성을 배제할 수 없다고 판단하고 있다.<sup>63)</sup> 사실 핵무기 개발의 경우 비용 대비 효과의 측면에서 국방공업에 소요되는 재원의 절대량 절감을 위해 선택된 측면이 있기는 하다.<sup>64)</sup> 그럼에도 마이너스 성장으로 기존의 제약된 내부자원이 감소하는 상황에서 국방공업에 대한 기존 투자율을 유지하기 위해서는 인민경제에 투자될 몫을 축소하는 것이 불가피하기 때문에, 재정적자가 심화되고 소비재 및 식량공급이 지속적으로 악화될 위험도 상존하게 되었다.

## 5. ‘북한식’ 경제개혁의 양면성: ‘7·1 조치’의 재평가

2000년대 들어 남북관계가 다소 진전됨에 따라 개성공단 및 금강산 관광사업 등으로 일부 외부 자원의 유입이 증대되고, ‘고난의 행군’을 거치면서 경제성장률이 반등하자 위기 상황이 다소나마 회복되었다. 그러나 이와 동시에 북한 당국이 군 관련 인력 지원 및 국방공업 발전에 상대적으로 많은 재원을 투입함에 따라 재정압박이 심해지고 식량 및 소비재 부족 현상이 개선될 여지도 점차 축소되어갔다. 이 같은 상황에 직면해 당국은 2002년 7월 1일 비록 부분적이기는 하나 공식적으로 시장기제를 도입하고 재정을 확충할 목적으로 이른바 ‘7·1 조치’를 단행했다.

---

63) 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』, 119쪽.

64) Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Non-Proliferation*(New York: St. Martin's Press, 1995), p.38.



## 1) 시장개혁의 성격과 그 한계

앞서 검토했듯 ‘7·1 조치’ 및 그 후속 조치는 그간 자생적으로 확산 되어 온 암시장을 양성화·공식화하는 결정으로, 비공식부문에서 순환 되던 자원을 공식부문으로 유인한다는 의미가 있었다. 또한 기업과 주민 등 행위자들 간의 미시적인 거래 내부에 부분적으로나마 시장기제가 이식된 것도 부인하기 어렵다.<sup>65)</sup>

우선 ‘7·1 조치’는 가격제정 방식을 바꾸고 국정가격을 암시장가격에 근접하도록 현실화했다. 상품가치를 시장가치와 의식적으로 배리시켜 왔던 ‘유일가격제’를 폐지하고 계획지표를 통해서만 정해지던 국정가격을 수요와 공급 상황에 맞춰 탄력적으로 조정되게끔 개선했다. 가격제정 방식으로만 보자면, ‘7·1 조치’는 랑게(Oskar Lange)가 ‘시장사회주의’ 체제로 이론화시킨 바 있는 방식과도 유사했다.<sup>66)</sup> 아울러 가격현실화로 폭등하는 국정가격에 주민들이 대응할 수 있도록 임금도 현실화했다. 그러나 여전히 암시장가격보다 국정가격이 낮았기 때문에 공식부문으로 유인이 가능한 원자재가 증가하지 않았고, 공장 가동률도 쉽게 정상화될 수 없었다. 가격보조금이 폐지된 상황에서

---

65) 박형중, “북한 변화의 ‘가능성’과 한계: 소련·동유럽과의 비교사회주의”; 김연철, “북한경제관리 개혁의 성격과 전망”; 김진향, “북한 경제의 위기와 대응: 경제관리개선조치의 본질과 전망”; 정세진, “이행학적 관점에서 본 최근 북한 경제 변화 연구”; 양문수, “기업을 통해 본 북한의 변화: 최근의 경제정책에 대한 평가를 중심으로”; 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』(서울: 선인, 2004); 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』.

66) 이에 관해서는 강신욱, “시장사회주의론,” 김수행·신정완 엮음, 『자본주의 이후의 새로운 사회』(서울: 서울대학교출판부, 2007), 68~74쪽; 임혁백, 『시장·국가·민주주의』(서울: 나남, 1994), 205~209쪽 등을 참조.

임금지급이 다시금 어려워지자 노동자들의 작업장 이탈이 재발하기 시작했다.

따라서 당국은 ‘7·1 조치’의 후속 조치로 종합시장 및 사회주의 물자 교류 시장을 일부 합법화해 그간 소비재가 거래되던 ‘장마당’을 수용하고, 나아가 비공식적 자재 유통도 일부 양성화했다. 기업들이 종합시장에서 판매 가능한 제품의 양이 생산의 30%로 한정되었음에도 국영 시장은 급속히 무용화되었다. 사실 ‘7·1 조치’ 이전에도 암시장에서 거래되던 공산품의 80%가 이미 중국산이었을 만큼 북한의 소비재는 만성적 부족 상태였다.<sup>67)</sup> 따라서 시장가격에 좀 더 근접한 종합시장 가격이 늘 국정가격보다 높게 책정되고 매물이 종합시장으로 몰리자 기존의 자생적 시장화가 가속화되었다. 또한 사회주의 물자교류 시장이 허용되어 기업 자체적으로도 일부 자재조달이 가능해졌고, 원시적 형태의 전문도매업에 해당되는 기업소 간 거래형태도 출현했다.<sup>68)</sup>

‘7·1 조치’는 기업의 운영을 분권화·자율화하고 독립채산제를 확대 시행하는 안도 포함했다. 여전히 계획지표가 소멸한 것은 아니나, 독립채산제가 확대 시행됨에 따라 기업경영평가 방식이 금액지표 위주로 바뀌어 운영의 미시적 결정 과정이 분권화되었다. 특히 ‘판매수입에서 생활비를 제외한 원가를 공제한 것’으로 계산되는 ‘변수입’ 지표<sup>69)</sup>의 도입은 판매수입 증대와 원가절감 효과를 동시에 기하고, ‘경성예산제약(hard budget constraint)’을 부과하는 의미가 있었다. 종합시장과 사회주의 물자교류 시장이 허용된 상황에서 계획 외 생산 및 판

67) 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 349~350쪽.

68) 홍익표·동용승·이정철, 『최근 북한의 가격·유통체계 변화 및 향후 개혁과제: 중국과의 비교연구』(서울: 대외경제정책연구원, 2004).

69) ‘변수입’ 지표에 관한 더 자세한 논의는 김상기, “변수입지표에 대한 소고,” 『KDI 북한경제리뷰』, 6권 9호(2004)를 참조.

매에 대해 자율성이 증대되자, 기업 단위에서는 효율적 경영을 위한 일종의 마케팅 전략까지 수립하기 시작했다.

농업 부문에서도 ‘7·1 조치’ 시행을 전후해 일정한 변화가 일어났다. 농업은 원칙적으로 여전히 집단주의가 고수되고 있으나, 2002년 이후 협동농장 농민들의 일과 후 자경을 보장하며 초과생산에 대한 인센티브를 높였다. 특히 분조의 초과생산을 종합시장에서 판매하도록 허용함에 따라 영농의욕이 높아졌다.<sup>70)</sup> 농업은 내부자원 부족으로 인민경제가 위축되는 가운데서도 개인의 실질적인 자력갱생을 전 사회적으로 도울 수 있는 거의 유일한 분야처럼 보인다.

불과 3년 전인 1999년에 당국이 인민경제계획법의 도입으로 내각 주도의 관료적 경제관리를 제고하려던 것에 반해, ‘7·1 조치’ 및 후속 조치는 기존의 경직된 관료적 조정기제를 축소하고 시장조정기제로 이를 대체함으로써 상거래의 배분적 효율성을 기하고자 했다는 점에서 비교적 획기적이었다. 김정일 정권으로서도 행위자 간 거래비용을 낮추고 내부예비의 동원을 극대화하지 않는 한 소비재 부족을 타개하기가 어렵다고 판단했을 수 있다.

그럼에도 ‘7·1 조치’는 여전히 계획경제의 골간과 관련해 ‘북한식’ 경제개혁으로서의 주된 한계를 벗어나지 못했다. ‘유일가격제’는 폐지되었지만 여전히 가격제정권을 당국이 보유하며 중앙가격제정국의 권한은 오히려 강화된 측면마저 있다.<sup>71)</sup> 기업소·공장 단위에서도 실질적 책임을 지배인이 행사하는 사례가 늘고 있기는 하나 아직 ‘지배

---

70) 권태진, 『북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력』(서울: 한국농촌개발연구원, 2004), 31~32쪽.

71) 홍익표·동용승·이정철, 『최근 북한의 가격·유통체계 변화 및 향후 개혁과제: 중국과의 비교연구』, 103~104쪽.

인유일관리제'가 확립된 것은 아니며, 당의 인사명령 권한도 여전히 유지되고 있다. 사회주의 물자교류 시장도 계획기관이 유통되는 물자의 범위나 종류를 규제하는 기업 간 물물교환 체제에 불과하고, 그 거래산정 방식도 불분명하기 때문에 자유거래에 의한 생산재시장이 출현한 것으로 보기에 는 무리가 있다.<sup>72)</sup>

다만 '7·1 조치'를 전후해 남북정상회담이 개최되고 북일관계 개선의 가능성이 높아지자 대외개방의 호조건이 조성되면서 경제개혁이 그 효과를 일부 발휘한 측면은 분명히 있다. 개성공단과 몇몇 경제특구의 설치 및 외부 자원 유입의 효과가 개혁조치와 상호 결합되면서 2000년 이후 위기 상황 개선에도 기여했던 것으로 보인다. 그러나 '7·1 조치'는 거래비용 절감을 위한 미시적 거래체계의 개선에만 국한된 것으로, 원자재·에너지 등의 부족 국면을 근본적으로 해결해줄 수 없고 기술혁신을 통해 내포적 생산력 발전을 기하는 데도 한계가 있다. 또한 인민경제 외에는 공식적으로 계획을 수정하고자 하는 당국의 의도가 나타나지 않고 있고 정치적 분권화를 수반하는 것은 더욱 아니다. 오히려 조치의 세부 내용들은, 당국이 암시장을 공식화해 그간의 비공식적 자원유통을 양성화함으로써 제한적인 통제력이나마 유지하고자 했음을 시사하고 있다.

## 2) 재정개혁의 성격과 그 함의

2000년대 이후 대외여건의 개선으로 개방의 효과가 일부 보이고 '북한식' 경제개혁으로 시장기제가 일부 도입되면서 북한이 위기를

---

72) 임경훈, “‘북한식’ 경제개혁에 대한 평가와 전망: 7·1 경제관리개선조치를 중심으로,” 290~294쪽.

어느 정도 극복했다고는 하나 북미관계의 해결 없인 외부 자원 유입이 지속적인 수 없는 탓에, 북한으로서는 개방의 혜택을 불연속적으로 누릴 수밖에 없다. 전술했듯 공급능력 악화로 인해 시장화가 심화되면 당국으로서는 감시 기능을 강화할 수밖에 없게 되고, 북미관계의 교착이 해소되지 않는 한 체제유지를 위해 ‘국방공업우선주의’를 포기할 수도 없다.

‘선군정치’의 조건하에서는 인민경제 자원의 군경제로의 이전이 일부 불가피한 측면이 있고, 이 불가피성이 군사국가와 ‘북한식’ 경제개혁 간 중단기적 병행의 논리를 형성해왔던 것이다. ‘7·1 조치’가 비록 획기적이라고는 하나 다수 조치들이 과거 음성적으로 행해지던 거래 유형들을 합법화시킨 것에 더 가깝고, 시장을 확장·양성화하는 과정 역시 당국이 인민경제를 일부 방임하는 과정과 동전의 양면처럼 진행되었다. 당국으로부터 투입되던 자원은 축소된 반면 당국이 흡수하는 자원은 오히려 확대되었다.

‘7·1 조치’ 및 후속 조치는 효율성을 다소 높이고 행위자들로 하여금 가격신호체계에 더 적응하게 하는 효과가 있었으나, 고질적인 에너지 및 원자재 부족과 결부되어 초인플레이션 상황을 구조화했다. 주민들의 실질소득은 ‘7·1 조치’ 이전보다 더 낮아졌다.<sup>73)</sup> 사회주의 물자 교류 시장도 생산재 시장을 완전하게 대체할 수 없어 암시장 근절의 대안이 되기는 어려웠다. 무엇보다 인민경제에 대한 당국의 방임이 심해졌다고 볼 수 있을 정황은 물가가 급등하는 상황에서 배급제와 가격보조금이 폐지된 것인데, 이는 인민경제로의 자원투입을 사실상 더 축소한 것이나 다름없었다.

---

73) 최수영, 『7·1 경제관리개선조치 이후 북한경제변화 전망: 실질소득의 변화를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2004), 37쪽.

분권화된 독립채산제에 대해 종합시장 및 사회주의 물자교류 시장에서의 참여를 허용한 것도 인민경제에 대한 방임의 성격이 있었다. 원자재가 근본적으로 부족하고 계획선 공급이 거의 포기된 조건에서 뚜렷한 대안 없이 국가의 책임이던 주민의 기초생활을 기업과 개인에게 부과했기 때문이다. 물론 이 과정에서 도금지불제가 적용되고 노동시간이 아닌 생산량을 기초로 하여 노동 인센티브를 주는 차등임금제가 도입되는 등 그간의 ‘평균주의’에도 일부 수정이 가해졌다.<sup>74)</sup> 그러나 전력공급이 어렵거나 원자재를 구할 경로가 부재하는 기업소의 경우 아예 임금지급이 불가능해 노동생산성을 제고하기 위한 시도조차 할 수 없다. 한편으로 자율성 신장의 의미가 있지만, 다른 한편으로 자력갱생을 강제하는 것이기도 하다. 따라서 경제합리화나 시장청산(market clearing)형 구조조정의 긍정적 효과보다 양극화의 부정적 효과가 더 클 수 있다.

농업 부문에서도 당국은 새로운 분조관리제의 도입과 함께 협동농장과 개인 돼기밭에 토지사용료를 부과하기 시작함으로써 국가로 부의 일정 부분을 이전하는 조치를 시행했다. 1990년대 말까지 아사자가 속출했던 것을 고려하면, 분조활동 등 자영적 농업활동에 추가로 토지사용료 납부의 의무까지 부과한 것은 식량난을 해결하는 데 지속적으로 장애요인이 될 소지가 크다.

한편 재정개혁과 관련해 더욱 주목되는 것은 북한 당국이 ‘7·1 조치’ 이후 후속적으로 조세체계를 전면 개편한 점이다.<sup>75)</sup> ‘7·1 조치’ 자체가 시장개혁의 성격 외에 인민경제에 대한 포기의 성격이 있었다

74) 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1),” 『KDI 북한경제리뷰』, 4권 10호(2002), 38쪽.

75) 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』, 217~228쪽.

면, 세계개편 안에는 인민경제로부터 추가적으로 자원을 국가재정에 이전하는 징수 관련 조치들이 다수 포함되었다. ‘7·1 조치’를 통해 감가상각금을 기업에 유보시킴에 따라, 그 재원으로 지출되던 단순재생산용 자금이 폐지되고 확대재생산용 자금도 축소되었다. 기업이 경영 필요에 의해 국가로부터 일종의 운영비조로 지원받았던 ‘유동자금공급’도 폐지되었다.

당국의 징수능력 강화 의지를 더욱 뚜렷이 보여주는 것은 인민경제 사업비 중 ‘추가적 시책비’의 폐지인데, 과거 당국은 식량, 생필품, 전기, 연료비, 교통비, 주거비 등의 공급가격을 인위적으로 낮게 책정하여 주민에게 공급해왔다. 그런데 ‘7·1 조치’를 통해 정치적 관리가격제가 폐지되면서 ‘추가적 시책비’ 중 다수 항목이 감소되거나 사실상 폐지되었다. 따라서 그간 무료로 가까운 저렴한 세금을 납부하며 살았던 주민들이 이제 고율의 세금을 내지 못하면 기초적인 생활조차 영위할 수 없게 되었다.<sup>76)</sup>

요컨대 ‘북한식’ 경제개혁은 김정일 정권이 더는 자생적 시장화 추세를 일부 수용하지 않을 수 없게 된 내적 조건의 산물임에 분명하나, 재정압박이 심해지는 가운데 당국이 그렇지 않아도 균경제와 인민경제 간 불균형하게 배분되던 투자비율을 유지하고자 고안하게 된 양자의 절충안이기도 했던 것으로 보인다. 물론 ‘선군정치’를 유지하고자 직접적으로 인민경제를 희생시키는 과정에서 ‘7·1 조치’를 단행했던 것으로 보기는 어렵다. 아래로부터의 시장화 압력이 더는 묵과할 수 없는 정도에 이르렀고, 통제 밖의 음성적 확산이야말로 체제에 더 위협적일 수 있다.

---

76) 서재진, 『7·1 조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』, 92쪽.

그럼에도 다른 한편으로 당국은 분명히 ‘7·1 조치’를 통해 재정확대도 이루고자 했다. 재정개혁 관련 조치뿐 아니라 시장개혁의 성격이 짙은 세부 조치들조차 각급 기업소 및 주민에게 자력갱생을 종용하도록 하고 국가로 자원이 더 많이 이전되도록 시행되었기 때문이다. 군사국가의 하위기능을 유지하고자 재정압박을 완화해야 했던 조건하에서 당국으로서는 ‘7·1 조치’를 통해 전략적으로 인민경제를 방임하고 시장화한 측면이 있다. 따라서 ‘7·1 조치’의 재정개혁적 측면은 ‘선군정치’와 ‘북한식’ 경제개혁 양자의 긴장된 병행이 가능하도록 하는 매개적 근거가 되는바, 김정일 정권의 ‘역설적이지만 현실적인’ 이중화 전략을 방증한다고 하겠다.

하지만 양자 간에 긴장된 병행의 논리가 내재할 수 있는 것도 어디까지나 중단기적으로만 가능하다. 북한의 대외여건이 북미관계 등에서 근본적으로 변화하지 않고 개방을 통한 외부 자원 유입의 난항으로 공급능력이 개선되지 않는 한, 정치적 분권을 수반하지 못해 부분적일 수밖에 없는 경제개혁의 효과는 크지 않을 것이다. 또한 당국이 느슨하게나마 통제력을 유지하고자 해도 ‘2차 경제’의 확산은 속도의 문제일 뿐 역전될 수 없다. 이러한 조건에서 군사국가로의 자원이전은 소비재 공급을 더 어렵게 함으로써 초인플레이션 상황을 심화시키고 부의 편중을 가속화시킬 수 있다.

## 6. 결론

1990년대에 이르면 북한에서는 자생적 시장화가 확대되어 김정일 체제를 대내적으로 위협하는 주된 요인이 되었고, 북미 간의 관계가



교착함에 따라 대외적 위협 요인도 커졌다. 북한 당국은 ‘선군정치’의 기능적 측면에 대한 제고를 통해 이에 대응해왔다. 한편 2002년에는 ‘7·1 조치’ 및 그 후속 조치를 통해 일부 시장기제를 도입하고 자원배분을 좀 더 효율적으로 하고자 했다. 이는 남북관계 및 북일관계 진전, 개성공단 및 금강산 사업 등으로 인해 발생한 외화유입 등과 맞물려 북한이 위기 국면에서 벗어나는 데 일부 기여했다. 그러나 북미관계의 교착이 근본적으로 해소되지 않는 한 공급능력 개선은 지속적일 수 없고, 자생적 시장화가 심화될수록 감시국가 기능이 강화될 가능성도 높아진다. 따라서 ‘선군정치’의 유지 역시 불가피한 선택이었으며, 이러한 맥락에서 인민경제 자원을 국가재정으로 더 많이 이전시키고자 전략적으로 ‘7·1 조치’가 시행된 면이 분명히 있다. 2002년 9월 주창되어 ‘7·1 조치’와 거의 동시적으로 정립된 ‘선군시대경제건설노선’이 북한의 공식적인 경제노선으로 현재까지 유지되고 있다는 점도 여전히 경제개혁과 ‘선군정치’가 긴장되게 병행하고 있음을 보여준다.

한편 시장화의 단계와 관련해, 비록 당국이 재정개혁과의 절충안으로나마 시장개혁을 단행하기는 했지만, 북한은 여전히 국방공업을 포함한 군 및 당경제 부문에서 관료적 조정기제 중심의 계획경제 체제를 유지하고 있다. 1992년 헌법개정 이후 국방위원회가 국방사업 일체를 진두지휘하도록 조정되었고, 1995년 이후 경제사업에 대한 당의 검열이 경제정책검열부로 단순화되어 내각으로 책임의 상당 부분이 이관된 와중에도 군수공업정책검열부는 군수공업부로 개칭되어 군수공업 일반에 대한 당적 지도가 오히려 강화되었다.<sup>77)</sup> 인민경제 부문에서 자생적 시장화가 확대되면 군경제 분야로 파급되지 않을 수 없

---

77) 박형중·이교덕·정창현·이기동, 『북한의 경제관리체계: 기구와 운영, 개혁과 변화』(서울: 통일연구원, 2004), 206~207쪽.

고 군부나 당 간부도 이미 상당히 개입해오고 있기는 하나, 그럼에도 정권으로서의 여전히 ‘대안의 사업체계’를 고수하고자 하는 것이다. 아울러 군수경제에 비해 인민경제가 차지하는 비중이 많이 낮다는 것까지 고려한다면, 최근까지도 북한 지도부의 거시적 축적전략에 괄목할 만한 변화가 일었다고 보기에는 무리가 있다.

따라서 현재의 북한 경제관리체제는 브루스가 ‘시장사회주의’의 조건으로 제시한 세 가지 기준(국가경제 발전에 관한 거시경제적 결정, 기업 수준에서의 미시적 결정, 고용 및 소비에서의 가계·개인적 결정)<sup>78)</sup> 중 미시적 분권화와 가계·개인적 분권화만을 부분적으로 충족시키고 있을 뿐이다. 거시경제적 결정 과정에서의 분권화가 이뤄지지 않고 있고 오히려 ‘선군정치’가 이를 제약하는 효과마저 있기 때문에 여전히 ‘시장사회주의’에는 미치지 못한 것으로 보인다. 그럼에도 이미 역전 불가능해진 인민경제 내의 자생적 시장화가 장기적으로는 계획 부문으로도 옮겨갈 것이며, 대외여건이 개선되지 않는 상황에서 ‘선군정치’의 유지를 위한 무리한 자원이전은 초인플레이션 상황을 심화시키는 동시에 당경제 및 군경제의 계획체계까지 위협하게 될 수 있다.

아래로부터의 시장화에 더해 위로부터의 경제개혁 의지를 결합시킴으로써 실질적 체제이행을 가능케 하기 위해서는 북한의 대내외적 정황과 관련된 정치적 변화가 선행되어야 한다. 북한으로서는 대외적 위협에 대해서건 대내적 위협에 대해서건 ‘선군정치’를 유지하려 할 공산이 크다. 미국과의 근본적인 적대관계가 개선되지 않는 한 핵과 미사일 등을 포기할 수 없고 결과적으로 한반도 정세의 불안도 지속

---

78) Wlodzimerz Brus, “Evolution of the Communist Economic System: Scope and Limits,” Victor Nee and David Stark(eds.), *Remaking Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*(Stanford: Stanford Univ. Press, 1989).

될 수밖에 없다. 따라서 김정일 정권이 체제를 보장받을 수 있는 수준에서의 대외환경 조성이 현실적으로 시급하다.

미국과의 관계가 정상화되고 대내외적으로 체제정당성을 어느 정도 보장받게 된다면, 당국으로서도 군사국가적 기능들을 다소 완화함으로써 인민경제에 더 큰 비중의 자원을 투입할 여력을 가질 수 있게 되고, 개방의 외부 자원 유입 효과와도 상승작용을 일으킬 수 있다. 백낙청도 지적했듯, 이 경우 그간 진행되어온 시장화 경향과 조응하며 경제발전으로 이끌 가능성도 없지 않다.<sup>79)</sup> 중국의 경우처럼 경제성장을 체제정당화의 기반으로 삼을 수 있게 되고 북한으로서도 ‘선군정치’를 유지할 유인이 점차 감소할 것이다. 대외개방이 확대되는 와중에 체제까지 보장받을 수 있다면 그간 산적해 있던 외교적 난제들에 대한 정치적 타결도 가능해질 수 있다.

■ 접수: 2월 27일 / ■ 채택: 4월 3일

---

79) 백낙청, “21세기 한국과 한반도 발전전략을 위해,” 백낙청 외, 『21세기의 한반도 구상』(과주: 창비, 2004), 26쪽.

## 참고문헌

### 1. 북한 자료

- 김인옥, 『김정일장군 선군정치리론』(평양: 평양출판사, 2003).
- 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여,” 『로동신문』, 1997년 6월 19일.
- \_\_\_\_\_, “우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다. 1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돐 기념 김정일의 연설문,” 『월간조선』, 4월호 (1997).
- \_\_\_\_\_, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자: 조선로동당 중앙위원회 책임임원들과 한 담화”(1999년 1월 1일), 『김정일선집 14권』 (평양: 조선로동당출판사, 2000).
- 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000).
- 박명혁, “사회주의기본경제법칙과 선군시대 경제건설 그 구현,” 『경제연구』, 3호(2003).
- 조성철, 『김정일장군의 사회주의재생재건전략』(평양: 평양출판사, 2001).
- 『조선신보』, 2002년 7월 27일.
- 『조선중앙방송』, 1999년 7월 22일.
- 『조선중앙통신』, 1998년 9월 8일.
- 『로동신문』, 1995년 8월 28일, 1996년 10월 18일, 1997년 6월 10일.

### 2. 국내 자료

- 강신욱, “시장사회주의론,” 김수행·신정완 엮음, 『자본주의 이후의 새로운 사회』(서울: 서울대학교출판부, 2007).
- 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1),” 『KDI 북한경제리뷰』, 4권 10호(2002).
- 국방부, 『2000 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2000).
- 권영경, “7·1조치 이후 북한 정권의 경제개혁·개방전략과 향후 전망,” 『북한연구학회보』, 12권 1호(2008).
- 권태진, 『북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력』(서울: 한국농촌개발연구원, 2004).

- 김갑식, “북한의 헌법상 국가기관체계 변화,” 『북한연구학회보』, 6권 2호(2002).  
 \_\_\_\_\_, 『김정일정권의 권력구조』(서울: 한국학술정보, 2005).
- 김갑식·이무철, “북한내각의 경제적 역할과 당정관계,” 『한국과 국제정치』, 22권 3호(2006).
- 김근식, “북한의 체제보전과 대외정책 변화: 진영외교에서 전방위외교로,” 『국제정치논총』, 42집 4호(2002).  
 \_\_\_\_\_, “김정일 시대 북한의 新발전전략: 실리사회주의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 43집 4호(2003).
- 김상기, “번수입지표에 대한 소고,” 『KDI 북한경제리뷰』, 6권 9호(2004).
- 김석진, “북한 사회주의의 현실과 전망,” 김수행·신정완 엮음, 『자본주의 이후의 새로운 사회』(서울: 서울대학교출판부, 2007).
- 김연철, “김정일 시대의 북한: 과도기의 정치경제,” 『경제와 사회』, 12월호(1998).  
 \_\_\_\_\_, 『북한의 산업화와 경제정책』(서울: 역사비평사, 2001).  
 \_\_\_\_\_, “북한경제관리 개혁의 성격과 전망,” 김연철·박순성 엮음, 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002).
- 김진향, “북한 경제의 위기와 대응: 경제관리개선조치의 본질과 전망,” 『한국동북아논총』, 26집(2003).
- 김창희, “김정일 시대 북한의 체제유지와 실리사회주의,” 『북한연구학회보』, 9권 2호(2005).
- 김철환, “북한의 국방과학기술과 핵문제,” 『과학기술정책』, 5·6월호(2003).
- 류길재, “예외국가의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대,” 최완규 엮음, 『북한의 국가 성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』(파주: 도서출판 한울, 2001).
- 박순성, “김정일 시대(1994~2004) 북한 경제정책의 변화와 전망,” 『북한연구학회보』, 8권 1호(2004).
- 박형중, “북한 변화의 ‘가능성’과 한계: 소련·동유럽과의 비교사회주의,” 김연철·박순성 엮음, 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002).  
 \_\_\_\_\_, 『북한의 경제관리체계: 기구와 운영, 개혁과 변화』(서울: 해남, 2002).
- 박형중·이교덕·정창현·이기동, 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』(서울: 통일연구원, 2004).
- 백낙청, “21세기 한국과 한반도 발전전략을 위해,” 백낙청 외, 『21세기의 한반도 구상』(파주: 창비, 2004).

- 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』(성남: 세종연구소, 2003).
- 백환기, “북한의 군수산업의 현황과 전망,” 『국방연구』, 6월호(1996).
- 서동만, “북한 정치체제 변화에 대한 시론,” 『정치비평』, 5호(1998).
- 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』(서울: 선인, 2004).
- 서석민, “선군시대의 당-군 관계 연구: 핵심 엘리트의 위상 변화를 중심으로,” 『사회과학연구』, 15권 1호(2007).
- 서주석, “북한의 산업(X): 군수 산업,” 『통일경제』, 7·8월호(2002).
- 서재진, 『북한의 경제정책과 지하경제』(김해: 인제대학교 인문사회과학연구소, 1996).
- \_\_\_\_\_, 『식량난에서 IT산업으로: 변화하는 북한』(서울: 지식마당, 2001).
- \_\_\_\_\_, 『7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』(서울: 통일연구원, 2004).
- 성채기 외, 『북한 군사체제 연구』 한국국방연구원 보고서(1999).
- 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』(서울: 서울대학교출판부, 2001).
- \_\_\_\_\_, “북한경제관리제도의 역사적 변천과 경제개혁,” 『동북아경제연구』, 13권 1호(2001).
- \_\_\_\_\_, “기업을 통해 본 북한의 변화: 최근의 경제정책에 대한 평가를 중심으로,” 『국제지역연구』, 8권 1호(2004).
- \_\_\_\_\_, “지방경제를 통해 본 북한의 변화: 1990년대를 중심으로,” 『비교경제연구』, 11권 2호(2004).
- 양현수, “북한군의 정치적 위상과 역할: ‘북한의 군사국가화’ 논의 비평,” 한국정치학회 엮음, 『21세기 남북한과 미국』(서울: 삼영사, 2001).
- 연하청, “북의 7·1경제관리개선조치와 우리의 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4권 9호(2002).
- 유영구, “북한의 정치-군사 관계의 변천과 군내의 정치조직운영에 관한 연구,” 『전략연구』, 4권 3호(1997).
- 이무철, “북한의 중앙-지방관계: 경제관리방식을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 9권 1호(2005).
- 이성봉, “북한 정치체제 변화의 모델과 동학,” 김연철·박순성 엮음, 『북한경제개혁연구』(서울: 후마니타스, 2002).
- 이영훈, “농민시장,” 세종연구소 엮음, 『북한의 경제』(과주: 도서출판 한울,

- 2005).
- 이종국, “국방위원장체제의 이데올로기와 특징,” 『북한연구학회보』, 9권 2호 (2005).
- 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000).
- \_\_\_\_\_, “김정일 시대의 조선노동당: 위상·조직·기능,” 이종석·백학순 엮음, 『김정일 시대의 당과 국가기구』(성남: 세종연구소, 2000).
- 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』(서울: 통일연구원, 2000).
- 임경훈, “‘북한식’ 경제개혁에 대한 평가와 전망: 7·1경제관리개선조치를 중심으로,” 『한국정치연구』, 16집 1호(2007).
- 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교 (1989~2006)”(서울대학교 정치학과 박사학위논문, 2007).
- \_\_\_\_\_, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』(서울: 삼성경제연구소, 2008).
- 임혁백, 『시장·국가·민주주의』(서울: 나남, 1994).
- 장달중, “김정일 체제와 주체비전: 이데올로기, 당 그리고 군중을 중심으로,” 『아세아연구』, 101호(1999).
- 장달중·임수호, “김정일체제와 강성대국론,” 백영철 엮음, 『한반도 평화프로세스』(서울: 건국대학교출판부, 2005).
- 정광민, 『북한기근의 정치경제학』(서울: 시대정신, 2005).
- 정규섭, 『북한외교의 어제와 오늘』(서울: 일신사, 1997).
- 정성장, “김정일의 ‘선군정치’: 논리와 정책적 함의,” 『현대북한연구』, 4권 2호 (2001).
- 정성장·임재형, “대외전략,” 세종연구소 엮음, 『북한의 국가전략』(파주: 도서출판 한울, 2003).
- 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』(파주: 도서출판 한울, 2000).
- \_\_\_\_\_, “이행학적 관점에서 본 최근 북한경제 변화 연구,” 『국제정치논총』, 43집 1호(2003).
- 정영태, 『북한의 국방위원장 통치체제의 특성과 정책전망』(서울: 통일연구원, 2000).
- 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』(서울: 선인, 2004).

- 조동호, “계획경제시스템의 정상화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4권 8호(2002).
- 조명철 외, 『북한의 경제개혁 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』(서울: 대외경제정책연구원, 2003).
- 조영국, 『탈냉전기 북한의 개혁·개방』(서울: 한국학술정보, 2006).
- 조준래, “선군정치와 북한 군부의 영향력,” 『국방정책연구』, 60호(2003).
- 최수영, 『7·1 경제관리개선조치 이후 북한경제변화 전망: 실질소득의 변화를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2004).
- 한용섭, “북한 권력구조의 동요: 군부와 노동당,” 『계간 사상』, 가을호(1997).
- 홍영표, 『북한의 미사일 개발 전략』(서울: 통일연구원, 1999).
- 홍익표·동용승·이정철, 『최근 북한의 가격·유통체제 변화 및 향후 개혁과제: 중국과의 비교 연구』(서울: 대외경제정책연구원, 2004).

### 3. 국외 자료

- Brus, Wlodzimerz, “Evolution of the Communist Economic System: Scope and Limits,” Victor Nee and David Stark(eds.), *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*(Stanford: Stanford Univ. Press, 1989).
- Brus, Wlodzimerz and Kazimierz Laski, *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System*(New York: Oxford Univ. Press, 1989).
- Grossman, Gregory, “The ‘Second Economy’ of USSR,” *Problems of Communism*, Vol.26(1977).
- Jowitt, Ken, “Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of A Leninist Regime,” *Soviet Studies* Vol.15, No.3(1983).
- \_\_\_\_\_, *New World Disorder: The Leninist Extinction*(Berkeley: Univ. of California Press, 1992).
- Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1992).
- Mazarr, Michael J., *North Korea and the Bomb: A Case Study in Non-Proliferation* (New York: St. Martin’s Press, 1995).
- Montias, John Michael, “Types of Communist Economic System,” Chalmers Johnson(ed.), *Change in Communist System*(Stanford: Stanford Univ. Press, 1970).
- Przeworski, Adam, *Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern*



- Europe and Latin America*(Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1991).
- Solnick, Steven, *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*(Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1998).
- UN, *Report of The Special Rapporteur on the Situation of Human Right in the Democratic People's Republic of Korea, Mr. Vitiit Muntarbborn*(A/HRC/7/20)(15 February, 2008).
- Walder, Andrew, *Communist Neo Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*(Berkeley: Univ. of California Press, 1986).
- Wolf, Jr., Charles, *Markets or Governments*(Cambridge & MA: The MIT Press, 1988).

# ‘Military-first Politics’ and ‘North Korean’ Economic Reform: The Logic of the Strained Parallelism

Lee, Sun-Woo(Seoul National University)

This paper explains the strained parallel logic between the ‘Military-first Politics,’ adopted by Kim Jong-Il’s regime after the mid 1990s, and the ‘North Korean’ economic reform such as the ‘The July Measures for Improving Economic Management’(7·1 Measures) enforced in 2002. While reevaluating the ‘7·1 Measures’ particularly through examination of functions and conditions for its ‘Military-first Politics,’ aspects not only of market reform but also, and more, of financial reform will be observed, thereby establishing the embedded logic between the two movements.

By 1990s in North Korea, self-generating marketization expanded to become the main cause of internal threat to Kim Jong-Il’s regime, while elements of external threat also expanded as the DPRK-US relationship came to a deadlock. North Korean authorities have coped with these

threats by promoting two functional aspects of the ‘Military-first Politics,’ such as ‘surveillance state’ and ‘Defense Industry-first Principle.’ On the other hand, in 2002 they have imported parts of the market mechanism through the ‘7·1 Measures’ and its follow-up measures, and have tried to carry out a more efficient resource allocation. Engaged with advancement of inter-Korean relations and DPRK-Japan relations, and inflow of foreign currency generated by the Kaesong Industrial Complex and the Mt. Keumgang tour, these efforts has had partly contributed to North Korea’s overcoming a crisis.

However, as long as the deadlock relationship between North Korea and US dissolves improvement of supply capability cannot be sustained, and the deepening of self-generating marketization will enlarge the likelihood of reinforcement the function of a ‘surveillance state.’ Therefore, maintaining ‘Military-first Politics’ and ‘military state’ was an inevitable choice, and it can also be identified, within this context, that the ‘7·1 Measures’ was enforced strategically in order to transfer more resources of the people’s economy to government finance. Such aspects of financial reformation in the ‘7·1 Measures’ acts as an intermediary basis that makes strained parallelism between ‘Military-first Politics’ and ‘North Korean’ economic reform feasible, and also verifies Kim Jong-Il regime’s ‘paradoxical yet realistic’ dual strategy.

Keywords: Military-first Politics, ‘North Korean’ economic reform, 7·1 Measures, surveillance state, Defense Industry-first Principle, financial reform