

북한의 경제개혁 동학에 관한 연구*

박봉주 1기 내각(2003~2007년)과 2기 내각(2013~2020년)을 중심으로

이명훈**

북한은 경제난 타개를 위한 수단으로 내각책임제 실현을 통해 경제관리를 개선하는 북한식 경제개혁을 시도한다. 공고롭게도 김정일, 김정은 두 정권에서의 경제개혁 조치가 2003년과 2013년에 출범한 박봉주 내각에서 시행되었다. 본 연구는 김정일, 김정은 두 정권에서 출범한 박봉주 내각 주도하의 경제개혁이 어떤 요인의 영향으로 김정일 정권에서 중단되었고 김정은 정권에서는 지속성을 보이고 있는지를 분석한다. 그 요인을 분석한 결과 ① 내각의 지위, ② 내각총리의 위상, ③ 경제정책 주도 환경, ④ 최고지도자의 경제개혁 의지라는 네 가지 변수들이 존재했음을 발견했다. 따라서 본 연구는 두 정권 시기에 박봉주 내각총리가 내각책임제 중심으로 원활하게 경제개혁을 추진할 수 있는 환경과 조건이 조성되었는지 이 변수들을 통해 분석해 본다.

주제어: 박봉주, 내각총리, 내각책임제, 내각중심제, 경제개혁, 7·1경제관리개선조치, 우리식경제관리방법

* 이 논문은 필자의 석사학위논문 “북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로”(동국대학교, 2021)를 수정·보완한 것이다. 논문을 위해 소중한 조언을 해 주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.

** 동국대학교 대학원 북한학과 박사과정.

1. 북한 체제의 개혁 동학과 관료정치

1980년대 말 소련의 개혁 물결로 사회주의권 국가들은 사회주의노선으로부터 이탈하기 시작했다. 이러한 상황 속에서 북한은 붕괴된 사회주의와의 차별성을 부각시키면서 ‘우리식 사회주의’를 제시했다. 그러나 북한은 심화되는 국제적 고립과 경제난이라는 이중적 난관에 시달리며 체제위기를 느낀다. 이러한 악화일로 상황에서 북한은 중앙집권적 통일적지도체계가 약화되지 않은 채 경제관리를 개선하는¹⁾ 북한식 경제개혁을 시도한다. 이를 위해 북한 당국은 경제사업을 통일적으로 지도관리하는 내각을 중심으로 내각책임제·내각중심제를 실현하는 것이 경제사업에서의 확고한 담보라고 판단했다.²⁾ 따라서 김정일·김정은 두 정권은 내각책임제³⁾ 실현이라는 수단을 통해 경제개혁을 시도하였다.

공교롭게도 이러한 배경으로 단행된 두 번의 경제개혁 조치 모두 2003년과 2013년에 출범한 박봉주 내각에서 시행되었다. 그러나 김정일 정권 아래인 박봉주 내각의 경제개혁은 중단되었고, 김정은 정권 아래의 박봉주 내각의 경제개혁은 지속됐다. 본 연구는 두 번의 박봉

1) 장소향, “사회주의경제관리를 전략적으로 개선해나가는데서 지켜야 할 중요요구,” 『경제연구』, 제1호(2011), 7쪽.

2) 정영섭, “내각책임제, 내각중심제를 옹기 실현하는데서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』, 제1호(2014), 13쪽.

3) 북한에서의 내각책임제란, 일반적으로 민주주의 국가에서 내각이 의회 다수당의 신임에 따라 존속하는 의회중심주의의 정부형태라는 뜻이 아니다. 사회주의헌법에서 명시된 역할 그대로 내각에게 권한과 책임을 부여한다는 의미가 북한에서의 ‘내각책임제’이다. 따라서 내각이 경제사업부로서 국가의 전반적 경제사업을 총괄하여 책임을 맡음으로 내각책임제가 실현된다.

주 내각 경제개혁이 어떤 요인들의 영향을 받아 김정일 정권에서 중단되었고, 김정은 정권에서는 지속성을 보이는지 살펴보고자 한다.

새천년을 맞아 역사적인 6·15 남북정상회담이 개최되었다. 이후 김정일은 2001년에 들어서자 '새로운 시대'의 요구에 맞게 '새로운 관점'을 신년사에 제시하였다. 김정일의 지시를 받은 경제연구조직 6·3 그루빠는 경제개혁 방향성을 설정했으며, 김정일은 이를 10·3 담화를 통해 공론화했다. 이후 2002년 7월 '7·1 경제관리개선조치'가 단행되어 북한은 개혁의 길로 들어서게 되었다. 2003년 9월 출범한 박봉주 내각은 시장의 일정 부분을 활용하고 국가계획 범위를 축소하며 경제개혁을 주도하였다. 그러나 2005년 초 당으로부터 '당의 영도 보장과 경제개혁 속도 조화 문제'가 제기되었고, 새롭게 신설된 당 계획재정부는 내각으로부터 경제주도권을 회수하기 시작하였다. 결국 2007년 4월 박봉주는 실각되었고, 당 계획재정부 주도로 계획경제 복원을 위한 화폐개혁이 시행되었으나 실패하게 된다.

계획경제복원 정책 실패 이후 경제적 타격을 입은 상황에서 2012년 최고지도자로 올라선 김정은은 4·6 담화를 시작으로 경제개혁 의지를 천명했다. 2013년 4월 재출범한 박봉주 내각은 '우리식경제관리방법'을 통해 개별 경제단위의 권한과 자율성을 대폭 확대하고 이를 법령으로 뒷받침하여 과거 '7·1조치'보다 개혁의 수준을 높였다.

본 연구는 김정일·김정은 두 정권에서 박봉주 내각총리를 책임자로 하는 같은 내각 아래에서 경제개혁이 시행되었지만, 어떤 요인의 영향으로 김정일 정권에서 중단되었고 김정은 정권에서는 지속성을 보이고 있는지를 분석한다. 그 요인을 분석한 결과 ① 내각의 지위, ② 내각총리의 위상, ③ 경제정책 주도 환경, ④ 최고지도자의 경제개혁 의지라는 네 가지 변수들이 존재했음을 발견했다. 따라서 본 연구는 첫째, 두 정

권 시기에 박봉주 내각총리가 내각책임제 중심으로 원활하게 경제개혁을 추진할 수 있는 환경과 조건이 조성되었는지 이 변수들을 통해 분석해 본다. 둘째, 박봉주 1·2기 내각 시기에 시행되었던 두 경제개혁 조치의 유사성과 변화를 중점으로 개혁 수준을 분석한다.

본 연구는 김정일·김정은 시대에 박봉주가 내각총리로 재임했던 시기를 ‘박봉주 1기 내각’과 ‘박봉주 2기 내각’으로 시기구분을 하여 연구범위를 설정한다. 따라서 박봉주 1기 내각 시기를 2003년부터 2007년까지로 구분하고, 2기 내각 시기는 2013년부터 구분한다. 다만 박봉주가 2019년 4월 최고인민회의 제14기 제1차 회의 결과 내각총리직에서 물러났지만, 국무위원회 부위원장 직책으로 북한의 경제정책을 계속 총괄 담당했기 때문에, 박봉주가 모든 직책에서 물러난 제8차 당대회 전인 2020년까지를 2기 내각 시기로 설정한다.

본 연구는 총 5장으로 구성되어 있으며, 우선 2장은 박봉주 1기 내각 시기, 3장을 박봉주 2기 내각 시기로 구분하여 두 시기의 경제개혁 정책과 개혁의 중단 요인, 지속성 요인을 ① 내각의 지위, ② 내각총리의 위상, ③ 경제정책 주도 환경, ④ 최고지도자의 경제개혁 의지라는 변수들을 통해 분석한다. 이 네 가지 요인을 분석함에 있어 북한의 공식 매체와 문헌 등을 활용하였다. 4장은 북한 체제에서 경제개혁의 동학을 좌우하는 변수들을 짚어 보고, 5장 결론으로 마무리 짓는다.

2. 박봉주 1기 내각 시기(2003~2007년)

1) 박봉주 1기 내각 수립 배경

북한은 건국 50주년인 1998년 9월에 최고인민회의의 제10기 제1차 회의를 개최하고 사회주의헌법 개정과 함께 대내외적인 위기를 타개하기 위한 새로운 정치체제인 '선군정치'를 내세웠다. 북한은 '고난의 행군'을 극복한 승리를 토대로 강성대국건설에 박차를 가할 것임을 표명하였다. 북한은 군사적 위력과 함께 경제적 위력을 강화하는 것이 강성대국건설의 중요한 과업이라고 판단했다. 군사적 위력은 정치·사상적, 군사기술적 힘에 의해 높일 수 있지만, 이를 근본적으로 이루기 위해서는 그에 상응한 경제적 힘이 뒷받침되어야 한다는 것이다.⁴⁾

북한은 사회주의경제가 자본주의경제와는 달리 통일적인 중앙집권적 지도에 의해 계획적으로 발전하는 경제이기에 그 특성에 맞는 '중앙집권적통일적지도'를 강화해야 함을 강조했다. 이를 위해 경제사업에서 강한 규율과 질서를 동반해야 하므로 그 역할을 내각에 부여해야 한다고 보았다.⁵⁾ 김정일은 1999년 6월 노동당 경제정책검열부에 내각이 경제를 통일적으로 장악할 수 있는 방법론을 낼 것을 지시한다.⁶⁾ 이에 '6·3그루빠'라는 연구조직이 신설되었고, 6·3그루빠는 김정일이 지시한 내각 중심의 경제관리운영방법 연구에 착수한다.

역사적인 2000년 6·15 남북정상회담 이후 2001년 새해에 들어서자 김정일은 신년사를 통해 '새로운 시대'의 요구에 맞는 '새로운 관점'

4) 김재서, "경제건설은 강성대국건설의 가장 중요한 과업," 『경제연구』, 제2호(1999), 6쪽.

5) 위의 글, 7쪽.

6) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』(서울: 북한연구소, 2019), 82쪽.

을 제시했다. 그동안의 낡은 관념에서 벗어나 새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식을 혁신적으로 이룩할 것(7)을 선차적인 과업으로 내세웠다. 아울러 과거 북한에서 볼 수 없었던 ‘국가경제력’이라는 새로운 기치가 선포되었다. 김정일은 과거의 경제관리운영방법이 새 시대적 요구와 경제발전 추세에 적합하지 않을 경우 혁신적으로 개선해야 한다(8)고 주장했으며, 이것은 실리주의로 이어진다. 이는 경제관리 운영에서 모든 부문을 적극적으로 개혁할 의지를 선명하게 드러낸 것이다.

이후 1월 15~20일 중국 상하이 푸둥지구에 방문한 김정일은 중국의 경제개혁 성과를 보고 ‘천지개벽’이라며 감탄했다. 이는 경제개혁에 대한 본인의 확실한 의지를 인민들과 간부들에게 보여 준 것이다. 이에 ‘6·3그루뻘’은 경제개혁 연구에 박차를 가한다.

김정일은 2001년 10월 3일에 경제개혁의 방향성을 담은 일명 10·3 담화(9)를 발표한다. 담화의 주된 내용으로는 첫째, 계획경제라고 해서 꼭 중앙에서 계획화해야 하는 법이 없으므로 계획지표들은 중앙과 지방, 윗기관과 아랫단위 사이에 합리적으로 분담하도록 한다. 둘째, 남는 노력(노동력)은 다른 작업에 동원시켜서 남는 노력(노동력)이 없도록 한다. 셋째, 사회주의분배원칙에서 평균주의와 무상공급과 같은 공짜를 없애야 한다. 넷째, 원가, 이윤 재정계획을 현실성 있게 세우고, 번수입에 의해 생산관리를 통제한다. 이 경제개혁 방향성은 이후 2002년

7) “《고난의 행군》에서 승리한 기세로 새 세기의 진력로를 열어 나가자,” 『로동신문』, 2001년 1월 1일.
 8) 리창근, “경애하는 김정일동지는 경제강국건설을 현명하게 이끌어 나가시는 창조와 건설의 영재,” 『경제연구』, 제1호(2003), 6쪽.
 9) 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할데 대하여,” 2001년 10월 3일.

7월 '7·1경제관리개선조치'로 이어진다. 당시 내각 화학공업상으로 7·1조치 현장 한가운데에 있었던 박봉주가 2003년 9월 내각총리에 임명되었고, 박봉주 1기 내각은 최고지도자의 신임 속에서 개혁의 속도를 더욱 높이게 된다.

2) 7·1경제관리개선조치

'7·1경제관리개선조치'는 북한의 경제난 타개를 위한 경제회복을 목표로 했다. 북한은 생산력 제고 및 증산 중심의 노력과 국가 공급을 확대하기 위해 힘썼다. 아울러 개별 경제단위의 권한 및 자율성을 확대하면서 평균주의를 없애고, 가격 및 임금 인상과 노동 인센티브 조치를 취했다. 그동안 아래로부터의 시장화와 주민들 사이에 만연했던 불법 경제활동을 일부 공식 제도 안에 부분적으로 수용하였다. 경제 개혁 도중에 출범한 박봉주 1기 내각은 기존 7·1조치에서 분권화 및 자율성을 더욱 확대했다. 그 결과 국가의 계획 영역이 축소되었다.

(1) 농업 부문

생산방식에서의 변화를 보면, 과거 40~150명이 작업을 하던 작업반 우대제로부터 오는 비효율성 극복과 농업생산 증대를 위해, 분조관리제를 시행하여 작업인원을 15~25명으로 축소했다. 박봉주 내각은 분조 규모를 더욱 축소하여 4~5명 가족단위 영농규모의 포전담당제를 시범 실시하기도 했다.

분배방식을 보면, 북한은 노동의 결과에 대한 평등주의가 근로대중의 생산의욕을 약화시킨다는 이유로 공짜주의에 대해 경계하는 모습을 보여 왔다.¹⁰⁾ 이에 7·1조치로 노동자의 임금을 10~20배 인상하는

조치를 취했다. 과거에는 작업반별로 농민들이 분배받는 몫이 똑같았으나, 7·1조치 이후에는 분조별로 분배하여 분조 간에 몫의 차이가 발생하였다. 이는 임금을 실적에 따라 지급하여 노동의욕을 제고하려는 조치로 볼 수 있다. 또한 쌀 수매가격을 8전에서 40원으로 50배 인상시켰고, 주민 공급가격은 8전에서 44원으로 무려 550배로 인상시켜 쌀 수매가격을 현실화했다. 이는 소득증대 기대를 심어 주어 생산의욕을 높이려 한 것이다.

분권화와 자율성 부여 측면에서 보면, 7·1조치로 협동농장은 쌀을 제외한 나머지 작물을 자체 실정에 맞게 작목 선택을 가능케 하는 생산계획 수립 권한을 허용받았다. 그 결과 농장은 시장에서 형성된 가격을 고려하면서 농작물을 구성하여 수익을 극대화시킬 수 있게 되었다.

(2) 기업소 부문

생산방식의 변화를 보면, 이전에는 국가가 개별 기업소들의 세부계획지표를 일괄적으로 계획화했었다. 그러나 7·1조치 이후 중앙계획 대상이 중요지표로 축소되고, 세부계획 수립권한은 지방 및 기업에 위임되었다. 더 나아가 2004년에 박봉주 내각은 전략지표와 중요지표는 현물계획으로, 나머지 지표는 금액계획으로 하달하여 융통성을 더욱 증대시켰다. 또한 ‘변수입지표’를 도입하여 계획지표를 축소조정했다. 기업이 하달된 현물지표를 달성하지 못하더라도, 변수입지표¹¹⁾만 충족된다면 책임을 크게 묻지 않았다. 특히 변수입 내역에는 ‘계획 외

10) 서영식, “사회주의로동보수제에서 국가와 개인의 리익에 대한 기업소리의작용의 정확한 실현,” 『경제연구』, 제2호(2001), 22쪽.

11) 현물지표는 ‘OOO을 몇 톤 생산하라’, 변수입지표는 ‘매출액 - 생산원가 = 이윤 + 임금’.

판매수입'이라는 시장판매 수입도 포함하도록 허용했다. 즉 이전에는 국가에서 지정한 상품만을 생산했지만, 7·1조치 이후 합법적인 '계획 외 생산'이 가능해진 것이다. 또한 이 상품들이 시장에서 시장가격으로 거래되는 것도 허용됐다.¹²⁾

노동보수 지불 방식의 변화도 있는데, 이전에는 국가가 임금의 결정을 통일적으로 집행했었다. 그러나 박봉주 내각은 임금 상한선제도를 폐지하고, 국가납부금 외 나머지 이윤에 대해서는 기업에게 임금 결정 및 지급 권한을 부여하여 자체 배분을 허용했다. 또한 이전에는 공장·기업소의 수입과 관계없이 노동량에 의해 보수가 지불되는 방식이었다. 그러나 변수입에 의해서 국가납부금과 기업소의 자금을 확정하고, 노동자들에게 임금을 지불하도록 하였다. 결과적으로 기업들은 실리주의원칙에서 일한 것만큼, 번 것만큼 분배함으로써 사회주의분배원칙을 구현하게 되었으며,¹³⁾ 노동 인센티브가 강화되었다.

기업에 대한 분권화 및 자율성 부여 측면을 보면, 7·1조치 직후 그동안 공장 당위원회에게 집중되었던 기업경영권한을 해당 공장·기업소 지배인에게 이양함으로써, 당비서의 역할을 제한하고 지배인의 권한을 강화하였다. 또한 국가에서 부여한 현물지표만 달성한다면, 초과된 잉여생산물과 기업에서 자체로 원부자재를 조달하여 생산한 생산품에 대해서 시장판매를 허용했다.¹⁴⁾ 더 나아가 박봉주 내각은 자원배분에서도 시장메커니즘을 도입했다. 이전에는 중앙에서 생산에 필요한 원부자재를 계획적으로 공급했으나, 원자재난의 심화는 기업이 국가로부터

12) 임수호·최유정·홍석기, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2015), 32~33쪽.

13) 오선희, “실리를 나타내는 지표의 합리적리용,” 『경제연구』, 제3호(2003), 34쪽.

14) 김영운·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』(서울: 통일연구원, 2005), 25~26쪽.

부여받은 계획을 달성하기 어렵게 만들었다. 기업들은 부족한 원부자재를 다른 기업과 불법적인 물물교환 거래 방식으로 조달하였다. 그러나 7·1조치 이후 ‘사회주의 물자교류시장’이 개설되어 기업들이 부족한 원부자재를 서로 교류하는 것을 공식적으로 허용했다. 따라서 기업소는 독자적인 자격으로 다른 기업소와 교류를 위한 경제계약을 맺을 수 있는 법적 권한이 생긴 것이다.¹⁵⁾ 또한 박봉주 내각은 기업의 기존 현금보유한도를 확대하여 그 이상의 추가 재정치출도 허용했다. 이에 따라 기업은 자재 적기구입이 가능하게 되었다. 또한 이전에는 기업이 국가재정을 통해 유동자금을 공급했으나, 은행대출을 통한 자체 조달이 가능하게 되어 자금 조달의 효율성 측면도 강화됐다.

(3) 무역 부문

이전 북한에서는 국영무역회사만이 무역에 대한 권한을 소유하고 있었다. 그러나 7·1조치 이후 내각 무역성 지도하의 시·군 지방행정단위와 공장·기업소 및 기관까지 독자적인 무역활동에 대한 권한이 허용되었다. 이는 무역 독점체제를 와해시켜 무역 주체를 확대한 것이다. 또한 무역회사가 수출로 벌어들인 외화 보유안도액을 20%에서 7·1조치 이후 40%까지 인상시켰다. 아울러 일부 기업소들이 수출로 번 이익금을 중요 사업에 사용할 수 있도록 자율성을 부여했다.

이전에는 무역회사들이 자신이 소속된 기관·기업소에 필요한 자재나 생필품, 식량을 확보하는 일에만 외환지출과 물물교환이 허용되었고, 일반 주민을 대상으로 시장판매를 위한 수입은 금지됐었다. 그러

15) 박홍엽, “국영기업소의 경영상 상대적 독자성과 그 표현,” 『경제연구』, 제2호 (2001), 20쪽.

나 북한 당국의 공급 능력 상실은 개별 경제단위의 불법 수입과 주민들을 대상으로 하는 시장판매가 음성적으로 성행하도록 했다. 7·1조치 시행으로 이를 일부 합법화하여 무역회사들의 주민들에 대한 수입품 직접 판매를 허용했다. 무역과 시장거래의 연계를 허용한 이유는 북한 당국이 자재와 자금을 공급하지 못하는 상황에서 기관과 기업들이 자재 및 자금 확보를 보다 원활히 가능하게 하기 위해서였다.¹⁶⁾ 즉 생산정상화에 부족한 원료와 자재, 생산할 수 없거나 생산비가 지나치게 많이 드는 소비품은 수입을 통하여 해결하도록 한 것이다.¹⁷⁾ 이러한 조치는 무역회사 수의 확대와 분권화 및 내부 시장 확대 가능성을 내포하게 한다.

3) 경제개혁 중단 요인

(1) 내각의 지위와 내각총리의 위상

북한은 ‘고난의 행군’ 종료를 선언하고, 1998년 9월에 최고인민회의 제10기 제1차 회의를 개최하여 헌법을 개정하였다. 헌법 개정으로 내각의 역할이 새롭게 명기되어 헌법상 그 위상과 역할이 높아졌다. 동시에 김정일은 내각이 나라의 경제를 통일적으로 틀어쥐고 지도관리 하는 경제사령부이기에 경제지도기관들과 경제지도일꾼들이 주인으로서의 책임과 역할을 다하여야 한다며 경제사업에 대한 내각책임제·내각중심제를 강조하기 시작했다.¹⁸⁾ 특히 김정일은 7·1조치가 한창

16) 양문수 외 엮음, 『2000년대 북한경제 종합평가』(세종: 산업연구원, 2012), 317~318쪽.

17) 김명호, “무역경제정보사업을 강화하는 것은 현 시기 대외무역발전의 필수적요구,” 『경제연구』, 제1호(2003), 34쪽.

시행 중이던 2003년 9월 새롭게 수립된 박봉주 1기 내각에 대한 신임과 기대를 공개적으로 언급하였다.¹⁹⁾ 이는 경제개혁을 실질적으로 주도할 내각에 힘을 실어 주어, 내각이 경제개혁을 과감히 이행할 수 있도록 하는 환경을 조성해 준 것이었다.

최고지도자의 내각책임제·내각중심제 강조와 박봉주 1기 내각에 대한 공개적인 신임에도 불구하고, 내각책임제의 구조적 한계는 분명히 존재했다. 당시 당규약 14조 1항에는 “전당의 최고지도기관인 당대회가 없을 경우 당대회가 선출한 당중앙위원회가 최고지도기관이 된다”²⁰⁾고 규정되어 있었다. 당중앙위원회는 최고지도기관으로서 당중앙위원회 전원회의를 열어 당의 정책 노선과 정책을 수립하고 그 실행을 조직·지도하며, 당의 혁명대열을 공고히 하고 행정 및 경제사업을 지도·조정하며 혁명적 무력을 조직하는 역할을 하게 된다.²¹⁾ 그러나 1980년 제6차 당대회 이후 당 기능의 부재함의 영향으로 제7차 당대회가 무기한으로 연기됨에 따라, 당중앙위원회 전원회의 역시 1993년 제6기 제21차 전원회의를 마지막으로 열리지 않게 됨으로써 당중앙위원회 위원과 후보위원 선출이 더 이상 이루어지지 않았다. 기존에는 내각

18) 김정일, “당이 제시한 선군시대의 경제건설로선을 철저히 관철하자(2003년 8월 28일),” 『김정일 선집』, 제22권(평양: 조선로동당출판사, 2013), 17쪽.

19) “이번 최고인민회의에서 내각도 새로 구성되는것만큼 내각과 위원회, 성, 중앙기관들의 경제지도관리사업에서 반드시 새로운 전환을 가져오도록 하여야 합니다. (...) 내각을 비롯한 경제지도기관 책임일군들은 사업을 대담하게 혁신하고 나라의 경제건설에서 혁명적양상을 일으키는 것으로 당의 높은 신임과 기대에 보답하여야 합니다.” 위의 글, 17쪽.

20) “1980년 조선로동당 규약(5차 개정안) 제14조 1항,” 구수회, 『북한연구법전』(서울: 행법사, 1996), 18쪽.

21) “1980년 조선로동당 규약(5차 개정안) 제23조,” 구수회, 『북한연구법전』(서울: 행법사, 1996), 20쪽.

〈표 1〉 박봉주 1기 내각의 당중앙위원회 성원(2003.9.~2007.4.)

성명	내각 직위	당 중앙위원회 직위
박봉주	총리	당 중앙위원회 후보위원
곽범기	부총리	당 중앙위원회 후보위원
변영립	국가과학원 원장	당 중앙위원회 위원
주상성	인민보안성 상	당 중앙위원회 위원
김의순	국가검열성 상	당 중앙위원회 후보위원
고정식	원유공업성 상	당 중앙위원회 위원
박명철*	체육지도위원회 위원장	당 중앙위원회 후보위원
합계		
중앙위원회 위원		3명
중앙위원회 후보위원		4명

주: 2004년 3월 해임.

자료: 이명훈, “북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로”(동국대학교 석사학위논문, 2021), 44쪽.

성원들이 당중앙위원회 위원·후보위원을 겸직함으로써 최고지도기관인 당대회 혹은 당중앙위원회 전원회의에 참석하여 당의 정책 노선과 정책 수립에 참여할 수 있었다. 즉 당의 정책결정과정에 내각이 영향력을 끼칠 수 있는 구조였다. 그러나 1993년 제6기 제21차 전원회의를 마지막으로 더 이상 전원회의가 열리지 않게 되자 당중앙위원회 위원·후보위원 선출이 더 이상 이루어지지 않게 되었다. 당중앙위원회 전원회의의 기능 상실은 내각 성원들이 당직책을 겸직하여 당내에 영향력을 끼칠 수 있는 통로를 차단하는 결과를 낳았다. 즉 헌법 개정으로 헌법상 내각의 위상과 역할이 제고되며 박봉주 1기 내각에 대한 최고지도자의 각별한 신임이 있었음에도 불구하고, 당시 내각이 처해 있던 구조적 한계는 내각이 개혁을 추진하는 과정에서 얼마든지 당과 군으로부터 간섭을 받을 수 있는 여지를 남게 해 주었다.

또한 헌법 개정으로 내각과 함께 내각총리의 위상과 역할도 제고되

었다. 그러나 당시 당중앙위원회의 기능 부재 상황에서는 내각총리가 헌법적 위상 제고만으로 당에 영향력을 행사할 수 있었던 환경이 아니었다. 더군다나 당시 총리급 직책이었음에도 당중앙위원회 후보위원이었던 요인은 내각총리가 경제개혁을 총괄하여 지속적으로 추진함에 있어서 구조적인 한계에 직면하게 했다.

(2) 경제정책 주도 환경

박봉주 1기 내각은 김정일로부터 받은 전폭적인 신임 속에서 경제주도권을 확실히 틀어쥐고 경제개혁을 과감히 이행했다. 박봉주 1기 내각 수립 전후로 북한은 당과 국가기관의 조직과 인력 구조조정을 실시하였고, 당과 군의 경제사업을 축소하여 내각으로 이전하는 작업에 착수하였다. 또한 내각 인사권 및 경제관리 재량권을 내각총리에게 위임하는 파격적인 조치들을 취했으며, 전문화를 바탕으로 한 내각의 세대교체를 추진했다.

2005년 상반기에 들어서자 북한 내부에서 경제개혁 속도조절 문제와 당의 영도 보장 문제가 제기되기 시작했다. 7·1조치의 결과에 대한 부정적 평가와 함께 기존 북한의 전통적인 계획경제체제의 우월성과 적합성을 강조하는 주장들이 나오기 시작한 것이다. 경제개혁에 대한 내부비판의 목소리가 점점 커져 가던 와중에 2005년 7월 당 계획재정부가 신설되었고 책임자로 박남기가 임명되자, 당은 내각총리로부터 경제주도권과 경제부처 인사권을 점차 회수하기 시작하였다. 박봉주 총리와 측근들은 당으로부터 비리혐의 조사를 받았으며, 박봉주 총리에 대한 일시적인 직무정지 조치도 취해졌다. 내각은 당 계획재정부로부터 지속적인 견제를 받았다. 결국 박봉주 총리는 김정일로부터 신임이 떨어졌고, 이후 2007년 4월에 측근들과 함께 실각되어 좌천되었다.

당시 당 기능 부재로 인한 당중앙위원회 전원회의 및 정치국의 기능 상실은 상설체계 속에 포함되는 당중앙위원회 비서국과 그 밑에 비서국이 관장하는 전문부서 등이 정책결정에서 훨씬 더 큰 역할을 수행하는 구조를 형성했다. 비서국은 필요시에 당 인사 및 당면 문제 등 당내 문제를 토의·결정을 했으며, 그 결정의 집행을 조직·지도하는 기구역할도 수행할 정도로 그 위상이 강력했다.²²⁾ 이는 비서국이 당 중앙위원회 전원회의의 통제로부터 벗어난 것을 의미했다. 김정일은 정책결정과정에서 당의 집체적 지도나 협의체계보다는, 당 비서국 비서나 전문부서 부장들이 올리는 문건에 비준하는 방식으로 지시를 하달하는 것을 선호했다. 당대회는 물론 당중앙위원회 전원회의조차 개최되지 않게 되자, 대신 비서국과 그 산하의 전문부서들이 강화된 것이다.²³⁾ 당 전문부서 중 하나가 당시 새롭게 신설되었던 계획재정부였다. 즉 내각 성원이 당직책과 겸직하여 당중앙위원회 전원회의를 통해 당의 정책노선과 정책결정에 관여할 수 없었던 측면과, 여타 당 우위의 국가 내에서 당 비서국과 그 산하 전문부서들의 비대현상은 내각이 경제개혁을 시행하는 데에 구조적 한계에 직면하게 했다.

(3) 최고지도자의 경제개혁 의지

2005년 상반기에 들어서자 경제개혁에 대한 김정일의 의지가 점점 선화하는 모습이 보이기 시작했다. 2005년 1월 9일 김정일은 조선노동당 중앙위원회, 내각책임일꾼들 앞에서 한 연설에서 최근에 경제관리

22) 이주철, “북한의 국가의 역사적 변천: 정치제도적 측면에서 본 시기구분,” 최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』(파주: 한울, 2001), 61쪽.

23) 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당-정-군 관계,” 『한국과 국제정치』, 제30권 1호 (2014), 43쪽.

에서 시장을 일정하게 이용하도록 하였더니, 사회주의원칙을 무시하고 나라의 경제를 ‘개방’하는 것처럼 이해하고 있다고 지적하였다.²⁴⁾

북한의 당시 대내외적 상황이 김정일의 경제개혁 의지에 영향을 미친 것으로 보인다. 첫째, 경제개혁에 대한 내부적 비판이다. 이미 경제개혁 초기부터 비판의 목소리가 북한 내부에 존재했던 것으로 보인다. 바로 경제 분야의 당적 지도가 경제기관과 기업소의 창발성을 마비시키는 요인으로 작용하므로 이는 부당한 간섭이라는 개혁세력의 주장에 대한 비판이다.²⁵⁾ 반개혁세력은 경제개혁으로 인한 당적 통제 약화가 사회주의경제를 붕괴시켜 자본주의경제로 복귀시킬 것이라고 우려했다.²⁶⁾ 즉, 경제개혁으로 인한 당적 통제 약화가 결국엔 정치체제의 위협으로까지 작용한다는 주장이다. 2005년에 들어서자 북한 내부로부터 7·1조치에 대한 부정적 평가와 경제개혁 속도조절 및 당의 영도 보장 문제가 본격적으로 제기되기 시작했다. 『경제연구』에서도 2005년 이전에는 ‘경영상 독자성’을 강조하는 논문이 다수 게재되었으나, 2005년 이후에는 당의 영도를 강조하는 논문의 비중이 높아졌다. 당시 경제개혁이 한창 시행되고 있는 상황에서, 내각이 주도하는 개혁에 대한 내부의 지속된 반대의견이 김정일에게 영향을 미쳤을 가능성이 있어 보인다. 이와 함께 박봉주 총리에 대한 당의 비리혐의 조사는 내각에 대한 최고지도자의 신임에 부정적인 영향을 끼쳤을 것이다.

둘째, 대외적인 위기이다. ‘고농축우라늄 의혹 사건’으로 인한 북·미

24) 김정일, “현시기 당사업과 경제사업에서 중요하게 제기되는 몇가지 문제에 대하여 (2005년 1월 9일),” 『김정일 선집』, 제22권, 215쪽.

25) 두광률, “사회주의경제에 대한 당과 국가의 지도를 부인하는 현대사회민주주의경제 이론의 반동성,” 『경제연구』, 제3호(2003), 52쪽.

26) 위의 글, 56쪽.

제네바합의 파기와 그로 인한 북한의 NPT 탈퇴, 그리고 2005년 9·19 합의 직후 발생한 방코델타아시아은행(BDA) 문제 등 미국과의 갈등은 북한에게 대외적 위협요소로 작용했다. 이는 북한으로 하여금 체제안보에 집중하도록 하였다. 김정일은 지금까지의 경제관리방법이 지난 날에는 옳았다 하더라도 그것이 오늘의 시대적 요구와 경제발전추세에 맞지 않을 때에는 혁신적으로 개선하여야 한다²⁷⁾며 경제개혁에 대한 의지를 확고히 천명했었다. 그러나 대외적인 위협과 더불어 경제개혁이 내부로부터 체제를 위협하는 요소로 작용할 것이라는 경계심을 보인 것 같다. 이후 김정일은 당시 사회에 만연한 비사회주의현상에 대한 경고와 시장 단속이라는 특단의 조치를 취했으며, 2008년 6·18 담화로 경제개혁 종결을 선언했다.

3. 박봉주 2기 내각 시기(2013~2020년)

1) 박봉주 2기 내각 수립 배경

2009년 11월 30일 북한은 박남기 당 계획재정부장 주도로 화폐개혁을 전격 실시하였다. 개인이 화폐를 신권으로 교환할 경우 ‘100:1’의 교환비율로, 돈이 저금소(은행)에 저축되어 있을 경우에는 ‘10:1’의 비율로 신권을 교환해 주었고 교환한도는 가구당 10만 원으로 제한했다. 북한 당국은 주민들에게 신권으로 종전 수준의 급여를 지급하겠

27) 리창근, “경애하는 김정일동지는 경제강국건설을 현명하게 이끌어 나가시는 창조와 건설의 영재,” 6쪽.

다고 발표했다. 이는 실제 임금을 100배 인상하는 것과 비슷한 효과를 지니며, 주민들의 시장 활동 참여를 억제하고 체제순응에 대한 보상 성격이 강하다.²⁸⁾ 또한 북한은 상설종합시장 폐지와 개인영리기업 몰수라는 추가적인 조치도 취했다.²⁹⁾ 이는 시장을 통한 부의 쓸림으로 성장한 '돈주'로 불리는 계층을 견제함으로써, 그동안 빈부격차에 불만을 가져왔던 빈곤층 주민들의 지지를 얻고자 하는 효과를 노린 것이다.

그러나 화폐개혁 실시 이후 북한 당국의 예상과는 달리 시장에서 물가가 폭등했다. 화폐개혁 이후 쌀값이 20~30배가 상승하였고, 시장 환율은 10~15배까지 상승하였다. 부작용이 크게 나타나자 북한 당국은 단속의 속도를 늦추고 시장에서의 외화사용과 식량 및 공산품 판매를 다시 허용하였다. 이후 박남기 당 계획재정부장은 화폐개혁에 대한 실패를 책임지고 2010년 3월에 공개 처형된 것으로 알려졌다.³⁰⁾

북한 당국은 공급 부족 해결과 민심 달래기를 위해 2010년 5월에 시장 전면 허용으로 입장을 선회하게 되었다. 결국 계획경제복원 정책은 실패하였고, 사실상 시장화가 방임되었다.

새로운 최고지도자로 올라선 김정은은 2012년 1월 28일 조선노동당 간부들을 소집하여 경제 활성화를 위한 다양한 정책을 모색할 것을 지시했다. 동시에 그는 경제일꾼들과 경제학자들이 다양한 경제관리방법을 제안해도 자본주의적 방법을 도입하려 한다는 비판을 받기 때문에 자신의 의견을 내지 않는다며 경직된 내부에 대해 지적했다.

28) 조봉현, “북한의 5차 화폐개혁: 진단과 전망,” 『국방연구』, 제53권 2호(2010), 148쪽.

29) 조명철, “화폐개혁 이후 북한 경제상황에 대한 평가 및 전망,” 『정세와 정책』, 2월호(2010), 7쪽.

30) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, 218쪽.

이에 김정은은 자유로운 정책 논의를 주문했다고 한다. 이 지시에 따라 내각의 간부들이 내놓은 정책건의는 2003~2004년 당시 박봉주 내각총리가 중심이 되어 시행하다가 전면적으로 중단되었던 경제정책으로 돌아가자는 쪽으로 의견이 모아졌다. 그것은 실질적인 내각책임제·내각중심제 도입과 개별 경제단위의 상대적 독자성(자율성)을 확대하자는 방안이었다.³¹⁾ 2012년 4월 6일 김정은의 담화 내용³²⁾을 보았을 때, 이 정책건의안은 김정은이 즉각 수용한 것으로 보인다.

2013년 3월 31일 제6기 제23차 당중앙위원회 전원회의에서 김정은은 현실발전의 요구에 맞게 ‘우리식의 경제관리방법’을 연구완성 해야 한다고 언급했다. 또한 기업체들이 경영활동을 독자적·창발적으로 해 나감으로써 대중이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다 하도록 하는 ‘사회주의기업관리방법’이 되어야 함을 강조했다.³³⁾ 그리고 다음 날인 4월 1일 최고인민회의의 제12기 제7차 회의에서 새 내각총리에 박봉주가 임명되었고, 다시 개혁이 시작되었다.

31) 민족21, 『기획, 변화하는 북녘 경제를 진단한다』(서울: 민족이십일, 2013), 72쪽.

32) “각급 당위원회들은 내각책임제, 내각중심제를 강화하는데 지장을 주는 현상들과 투쟁을 벌리며 내각과 각급 행정경제기관들이 경제사업의 담당자, 주인으로서 자기 임무와 역할을 원만히 수행하도록 내세워주고 적극 떠밀어주어야 합니다. 경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 생산과 건설의 담당자인 근로자들의 책임성과 역할을 높여 생산을 최대한 늘이도록 하는데 힘을 넣어야 합니다.” 김정은, “위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자(2012년 4월 6일),” 『민주조선』, 2012년 4월 20일.

33) “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013년 4월 2일.

2) 우리식경제관리방법

2011년부터 경제개혁의 목소리가 다시 북한 내부로부터 나오기 시작했다. 『경제연구』에서는 7·1조치 단행 직전에 언급됐던 ‘윗기관과 아랫기관 사이의 분권화와 창발성’, ‘국가경쟁력’, ‘실리’가 강조되는 논문들이 다시 게재되기 시작하였다. 이는 ‘새로운 경제관리방법’이 ‘7·1경제관리개선조치’의 연장선상에 있음을 시사한다. 2012년 북한 당국은 ‘새로운 경제관리방법’을 각 부문에서 시범 실시한 결과, 이를 정착시켜도 괜찮겠다는 판단에 따라 그 명칭을 ‘우리식경제관리방법’으로 지칭하였다. ‘우리식경제관리방법’은 근로대중이 생산과 관리의 주인으로서 자기의 책임과 역할을 다하게 하는 주체의 경제관리방법이다.³⁴⁾ 무엇보다 핵심적인 대목은 우리식경제관리방법의 진척 상황에 따라 각 부문별로 관련 법령이 순차적으로 수정·보완되어 개혁조치들을 공식적이고 명확하게 규정했다.

(1) 농업 부문

생산방식에서의 변화로는, ‘7·1조치’에서 시범 실시되었던 포전담당제³⁵⁾를 전국 단위로 확대하였고, 명칭을 ‘포전담당책임제’로 공식 명명하였다. 이로써 사회주의체제의 집단영농 틀을 유지하면서 음성적으로 운영되던 비공식 개별 농장원과 가족도급제에서 벗어나게 되었다. 과거에는 국가로부터 받은 지표계획이 유일했었으나, 중앙지표계

34) 당경호, “경애하는 김정은동지께서 밝혀주신 우리 식의 경제관리방법의 본질적특징,” 『경제연구』, 제2호(2014), 6쪽.

35) “2015년 조선민주주의인민공화국 농장법 제22조,” 『2017 북한법령집』 상(서울: 국가정보원, 2017), 876쪽.

획을 우선적으로 수행하는 조건에서 새롭게 등장한 ‘농장지표’를 통해 수입이 높은 여러 작물을 자체로 계획화하고 재배할 수 있게 되었다.

분배방식을 보면, 이전에는 국가의 영농물자 공급량과는 관계없이 생산계획에 따라 국가수매를 규정했었다. 그러나 우리식경제관리방법 이후 현물분배는 생산에 투입된 영농비³⁶⁾와 공동기금³⁷⁾을 현물로 계산하여 이에 해당하는 곡물만큼 우선적으로 국가수매를 한 후 나머지 몫을 농장원에게 분배하도록 하였다.³⁸⁾ 임금을 실적에 따라 지급함으로써 생산의욕과 노동의욕을 제고하려는 것이다.

분권화와 자율성 부여 측면을 보면 그 권한은 더욱 확대되었는데, 첫째, 농장의 재정권한을 확대하여 부족한 운영자금을 주민들이 가지고 있는 유희화폐자금과 협동농장이 자체적으로 마련한 판매수익에서 충당하도록 허용했다. 둘째, 농장은 국가수매량과 농장원의 식량분배 몫을 제외한 나머지 생산물을 자율적으로 직접 판매할 수 있게 되었다.³⁹⁾ 또한 농장지표로 생산한 농업생산물과 농장 스스로 결정한 농업생산물에 대해서 농장 스스로 가격을 결정하고 판매할 수 있는 권한을 부여했다.⁴⁰⁾ 셋째, 이전에는 농장의 노력(노동력)을 영농사업과 관련이 없는 다른 일에 동원시킬 수 없었지만, 부득이한 경우에는 동원하도록 허용했다. 또한 계획된 영농물자를 제때에 보장하지 못하였거나 자연재해를 심하게 받았을 경우에는, 그에 해당하는 농업생산물을 수매계획에서 조절할 수 있도록 허용했다.⁴¹⁾ 이는 예상치 못한 외부

36) 토지사용료, 관개 및 전기사용료, 국가가 공급한 농자재 대금, 지원노동력 등이 해당된다.

37) 이듬해 사용할 종자, 사료 등이 해당된다.

38) “농장법 제44조,” 『2017 북한법령집』 상, 879쪽.

39) “농장법 제48조,” 『2017 북한법령집』 상, 880쪽.

40) “농장법 제50조,” 『2017 북한법령집』 상, 880쪽.

문제로부터 기인한 생산량 감소는 농장에 그 책임을 전가하지 않겠다는 것으로, 다소 합리적 정책으로 볼 수 있다.

(2) 기업소 부문

생산방식에서의 핵심적인 변화는 ‘사회주의기업책임관리제’이다.⁴²⁾ 이는 이전보다 기업에 대한 자율성 및 인센티브를 대폭 확대한 조치이다. 구체적으로 보면 기업들은 계획권, 생산조직권, 관리기구 및 노동력 조절권, 새 제품개발 및 품질관리권, 판매권, 무역 및 합영·합작권 등을 행사할 수 있게 되었다. 특히 기업소의 계획권에는 ‘국가지표’와 구별되는 ‘기업소지표’가 포함되었는데, 이는 국가 계획과는 무관하게 기업 차원에서 자체의 실정에 맞게 관계기관과 주문계약을 체결하는 방식으로 계획을 수립하도록 하고 있다.⁴³⁾ 또한 기업에게 ‘생산조직권’이 부여되어 생산 관련 조직을 자율적으로 구성할 수 있도록 허용했으나, 다만 계획에 미달했을 경우 책임을 지도록 규정하고 있다.

분배방식에서 보면, 기업의 재정권이 더욱 확대되면서 내부 시행세칙에 의해 임금 및 상급, 장려금 등을 지급할 수 있게 되었다. 특히 노동보수 계산지불방법이 실시되고 있는데 이는 종업원에게 우선적으로 기본노동보수를 지급하고 추가적으로 인센티브 노동보수를 지불해야 하는 것이다.⁴⁴⁾ 노동 인센티브를 확대하여 종업원들의 생활을 원만히 보장할 수 있는 수준으로 끌어올리기 위한 노력이 눈에 띈다.

41) “농장법 제48조,” 『2017 북한법령집』 상, 880쪽.

42) “2015년 조선민주주의인민공화국 기업소법 제29조,” 『2017 북한법령집』 상, 534쪽.

43) “기업소법 제31조,” 『2017 북한법령집』 상, 535쪽.

44) 리상국, “근로자들의 책임과 역할을 다하게 하는 사회주의기업책임관리제의 특성,” 『경제연구』, 제3호(2016), 5~6쪽.

분권화 및 자율성 부여 측면에서 보면, 우선 기업에게 가격제정권이 부여되어 중앙가격기관이 정한 원칙에 따라 자체적으로 상품의 가격을 결정하고 적용할 수 있게 되었다. 둘째, 판매권이 부여되어 기업은 기업소지표 중 상품들을 도소매기관, 직매점에 직접 판매가 가능해졌다.⁴⁵⁾ 셋째, ‘노력조절권’ 부여이다.⁴⁶⁾ 이에 따라 기업체들 간의 노력(노동력) 균형을 보장하고 성별, 연령별, 기술기능수준별 등에 따라 노력(노동력)을 적재적소에 배치할 수 있게 되었다. 넷째, 제품개발권 부여로 인해 기업은 새 제품개발을 적극 추진하게 되었으며, 품질관리권을 행사하여 자체의 실정에 맞는 전략을 세워 품질 향상을 목표로 하게 되었다.⁴⁷⁾ 다섯째, 재정관리권이 부여되어 기업은 소득에 대한 국가납부금 외에 남은 소득에서 재정계획의 작성 및 집행권, 경영자금의 조성 및 이용권, 노동보수자금의 조성 및 지불권, 경영수입의 조성 및 분배권 등이 주어졌다.⁴⁸⁾ 또한 7·1조치에서는 유동자금을 국가예산이나 은행에서 대부 형식으로 공급했으나, 이제는 기업들이 국가에 대한 의존 없이 주민들이 가지고 있는 유희화폐자금의 동원으로 유동자금을 이용할 수 있도록 하였다.

(3) 무역 부문

우리식경제관리방법 시행 후 무역기관에 대한 자율권은 이전보다 광범위하게 부여되었다. 우선 무역계획을 작성할시 지표를 국가적인 전략 지표, 제한지표, 기타지표라는 세 가지 지표로 나누었다. 국가계획기관

45) “기업소법 제39조,” 『2017 북한법령집』 상, 536~537쪽.

46) “기업소법 제33조,” 『2017 북한법령집』 상, 535쪽.

47) “기업소법 제34조,” 『2017 북한법령집』 상, 535쪽.

48) 립태성, “사회주의기업체의 재정관리권,” 『경제연구』, 제1호(2016), 40쪽.

이 국가적인 전략지표와 제한지표를 현물계획으로 계획화하도록 했고,⁴⁹⁾ 기타지표에 대해서는 국가계획기관이 수출입액상으로만 계획화하며 구체적인 현물계획은 개별 무역단위가 자체적으로 계획을 작성하도록 했다.⁵⁰⁾ 또한, 이전에는 무역지도기관과 가격제정기관이 무역단위의 모든 수출입 가격을 결정했었다. 그러나 이제는 국가적인 전략지표와 제한지표의 수출입 가격에 대해서만 중앙 기관의 승인을 받고, 기타 지표는 개별 무역단위가 자율적으로 결정할 수 있게 되었다.⁵¹⁾

3) 경제개혁 지속성 요인

(1) 내각의 지위

김정은은 대내외적인 위기가 어느 정도 해소됐다고 판단한 후 “당의 유일적 영도체계를 더욱 철저히 세우는 것”을 선차적인 과제로 제시했다. 2012년 최고지도자로 올라선 김정은은 김정일 시대에 ‘비상체제’로 운영되던 선군정치라는 국가체계를 당 운영의 국가체제로 정상화했다.

당 운영의 정상화와 함께 국가기구의 정상화가 이루어졌는데, 특히 내각책임제가 강조되었다. 김정은은 4·6 담화를 통해 내각이 경제사령부로서 경제사업전반을 통일적으로 장악하고 지도관리를 해야 하며, 경제와 관련된 모든 부문과 단위에서 내각의 결정, 지시를 어김없이 집행해야 한다고 강조했다. 아울러 내각책임제·내각중심제에 지장을 주는 현상들과 투쟁을 벌여야 하며, 내각과 각급 행정경제기관들이 역할을 원만히 수행할 수 있도록 적극 밀어주어야 한다고 언급했다.⁵²⁾ 이

49) “무역법 제30조,” 『2017 북한법령집』 상, 741쪽.

50) “무역법 제31조,” 『2017 북한법령집』 상, 741~742쪽.

51) “무역법 제19조,” 『2017 북한법령집』 상, 740쪽.

는 그동안 당과 군이 내각의 경제사업에 대해 제동을 걸어왔던 행태를 강력히 경고한 것이다. 동시에 내각을 ‘경제사령부’로 규정하여 내각 중심으로 경제사업을 추진하겠다는 원칙을 천명한 것이다.

북한은 2010년 9월 28일에 열린 제3차 노동당 대표자회를 기점으로 당 중심의 국가시스템이 복원되는 모습을 보여 왔다. 특히 당이 유명무실화되면서 열리지 않았던 제6기 제22차 당중앙위원회 전원회의가 열리면서 당중앙위원회 위원과 후보위원 보선이 17년 만에 이루어졌다. 이후의 전원회의에서도 당중앙위원회 위원과 후보위원 보선이 지속적으로 이루어지면서 내각 성원들의 당중앙위원회 직책 겸직도 대폭 이루어졌다.

내각 성원들이 당중앙위원회 위원, 후보위원을 겸직함으로써 최고 지도기관인 당대회 혹은 당중앙위원회 전원회의에 참석하여 당의 정책 노선과 정책 수립에 참여할 수 있는 구조가 복원되었다. 이는 내각이 당의 정책결정과정에 영향력을 끼칠 수 있는 환경이 조성된 것을 의미했다. 당 기능 정상화로 인해 당 정치국과 정치국 상무위원회의 기능 역시 복구되었다. 당의 최고 의사결정기관인 정치국 회의가 정례적으로 열리고, 필요에 따라 정치국 확대회의도 개최하는 모습이 보였다. 당 정치국의 기능이 복원된 상태에서 내각총리와 내각부총리의 당 정치국, 정치국 상무위원회의 진입은 당 정책의 최고 결정권과 당 지도부에 내각이 영향력을 끼칠 수 있는 구조를 형성했다. 높아진 내각의 위상은 박봉주 2기 내각이 경제개혁을 추진하는 과정에서 당과 군으로부터 간섭을 받지 않을 구조를 형성했다(〈표 2〉 참조).

52) 김정은, “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자”.

〈표 2〉 박봉주 2기 내각의 당중앙위원회 성원

2013.3.~2016.4.				
직위	총리	부총리	위원장-상	총명*
정치국 상무위원				·
정치국 위원	1명			1명
정치국 후보위원		1명		1명
당중앙군사위원회 위원				·
당중앙위원회 위원		3명	2명	5명
당중앙위원회 후보위원	1명		7명	8명
13명				
2016.5~2017.9				
직위	총리	부총리	위원장-상	총명
정치국 상무위원	1명			1명
정치국 위원		1명	1명	2명
정치국 후보위원				·
당중앙군사위원회 위원	1명			1명
당중앙위원회 위원	1명	5명	7명	13명
당중앙위원회 후보위원			24명	24명
38명				
2017.10.~2018.4.				
직위	총리	부총리	위원장-상	총명
정치국 상무위원	1명			1명
정치국 위원		1명	1명	2명
정치국 후보위원				·
당중앙군사위원회 위원	1명			1명
당중앙위원회 위원	1명	9명	7명	17명
당중앙위원회 후보위원			24명	24명
41명				
2018.4.~2019.4.				
직위	총리	부총리	위원장-상	총명
정치국 상무위원	1명			1명
정치국 위원		1명	1명	2명
정치국 후보위원		1명		1명
당중앙군사위원회 위원	1명			1명
당중앙위원회 위원	1명	8명	8명	17명
당중앙위원회 후보위원			27명	27명
44명				

주: * 총명은 겸직을 고려해서 합산했다.

자료: 이명훈, “북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로,” 91~94쪽 재구성.

(2) 내각총리의 위상

1기 때와 달리 2기 내각총리 재임 시기에는 총리의 입지가 확연하게 강화되었다. 첫 번째 요인은 내각총리의 주요 직책 겸직이다. 박봉주는 2013년 제6기 제23차 당중앙위원회 전원회의에서 당 정치국 위원으로 선출되었으며, 2016년 제7차 당대회에서 당 정치국 상무위원으로 승진되었다. 당중앙위원회 전원회의가 열리지 않는 기간에는 당 정치국과 상무위원회가 당중앙위원회의 명의로 당의 모든 사업을 조직·지도하며, 53) 정치국은 전임 당일꾼과 각 분야 대표들이 망라되어 있기 때문에 당중앙위원회의 축소판이라 할 수 있다.⁵⁴⁾ 이로써 내각총리는 당의 핵심 지도부에 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 또한 제7차 당대회에서 당중앙군사위원회 위원으로 임명되어 내각이 군으로부터의 간섭도 받지 않게끔 내각총리의 위상이 높아졌다. 2016년 최고인민회의 제13기 제7차 회의에서 신설된 국무위원회는 국가정책을 지도하고 결정하는 기관이며, 당지도를 구현할 국가주권의 최고정책 지도기관이다.⁵⁵⁾ 따라서 내각은 헌법상 국가주권의 행정적집행기관이기 때문에⁵⁶⁾ 국무위원회의 지도를 받는 경제 분야의 직접적 집행자 역할을 맡게 된 것이다. 박봉주의 국무위원회 부위원장 겸직은 내각총리가 경제정책에서 집행자 역할에만 머무는 것만이 아니라 경제 분야 전반에서 실질적인 사령탑 역할을 수행할 수 있도록 힘을 실어 주

53) “2016년 조선로동당 규약(7차 개정안) 제27조,” 『2017 북한법령집』 하(서울: 국가정보원, 2017), 962쪽.

54) 이대근, “조선로동당의 조직체계,” 세종연구소 북한연구센터 역음, 『북한의 당·국가 기구·군대』(파주: 한울, 2007), 185쪽.

55) “2016년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제106조,” 『2017 북한법령집』 상, 38쪽.

56) “2016년 사회주의헌법 제123조,” 『2017 북한법령집』 상, 40쪽.

는 것이다. 제7차 당대회에서는 기존의 당 비서국을 정무국⁵⁷⁾으로 개편하였고, 기존의 비서 제도를 폐지하고 당중앙위원회 부위원장 제도를 신설하였다. 박봉주의 당 부위원장 겸직은 과거의 사례와 같이 정무국과 당 전문부서들이 내각으로부터 경제정책 주도권을 회수하지 못하도록 안전장치화한 것으로 보인다.

두 번째 요인은 내각총리의 현지요해이다. 현지요해는 2011년 2월 당시 최영림 총리의 희천발전건설사업 현장 방문 지도부터 시작됐다. 이후 후임 총리인 박봉주 역시 현지요해를 이어갔다. 현지요해는 내각총리가 직접 경제 현장을 둘러보며 전반적 실태를 파악하고 대책을 수립해 나가도록 권한을 위임한 것으로 볼 수 있으며, 최고지도자가 경제 전반을 세밀히 신경 쓰지 못하는 국정운영 현실을 보완하는 역할을 한다. 무엇보다 헌법에 내각의 역할이 경제와 민생을 아우르는 것으로 명시되어 있는 만큼, 현지요해 대상이 경제와 민생이라는 점에서 내각이 실질적 권한을 가지고 주도적 역할을 담당하고 있음을 짐작하게 한다.

(3) 경제정책 주도 환경

장성택 당 행정부장은 내각의 국가예산권에 반영되지 않는 ‘제3경제’를 별도로 관할할 만큼 북한 내의 실세였다. 그러나 2013년 12월 8일 당 정치국의 결정에 따라 ‘반당반혁명 종파행위’로 모든 직무에서 해임되고 출당, 제명되었다. 당 정치국 결정서에 따르면 장성택과 측근들은 그동안 북한의 국가기구체계를 무시한 채 내각에서 맡아 왔던

57) 정무국은 2010년 당규약(6차 개정안)에 명시된 비서국의 역할과 크게 다르지 않아 보인다.

경제사업을 장악하고 좌지우지했으며, 내각이 경제사령부로서의 기능과 역할을 제대로 수행할 수 없게 하였다.⁵⁸⁾ 화폐개혁 실패에 대한 책임으로 처형된 박남기 당 계획재정부장과 ‘반당반혁명 종파행위’로 처형된 장성택 당 행정부장의 부재는 내각과 박봉주 총리가 확실한 경제정책 주도권을 가지고 경제개혁을 힘 있게 추진할 수 있는 여건과 환경을 조성했다.

2010년 9월 제3차 당대표자회에서 당 정치국의 활성화를 계기로 당규약이 개정되었는데, 비서국의 역할이 조정되었다. 비서국의 역할이 당규약 개정을 통해 “당 내부사업에서 나서는 문제와 그 밖의 실무적 문제들을 주로 토의·결정하고 그 집행을 조직·지도”하는 것⁵⁹⁾으로 변경되었다. 김정일 시대의 비서국이 당 정치국의 결정기능을 일부 대신하는 역할을 했다면, 김정은 시대의 비서국⁶⁰⁾ 기능은 실무 문제의 집행 부분에 초점을 맞춘 것이다. 이는 과거와 같이 비서국이 관할하는 전문부서들이 내각의 경제사업에 제동을 걸지 못하도록 안전장치화한 것으로 보인다. 즉 내각이 경제사령부로서의 역할을 할 수 있는 조건이 마련된 것이다.

(4) 최고지도자의 경제개혁 의지

김정은은 2013년 신년사를 기점으로 ‘인민대중 제일주의’를 제시하

58) “천만군민의 치솟는 분노의 폭발·만고역적 단호히 처단, 천하의 만고역적 장성택에 대한 조선민주주의인민공화국 국가안전보위부 특별군사재판 진행,” 조선중앙통신, 2013년 12월 13일.

59) “2010년 조선로동당 규약(6차 개정안) 제26조,” 『2012 북한법령집』 하(서울: 국가정보원, 2012), 961쪽.

60) 이후 2016년 5월 제7차 당대회에서 ‘비서국’은 ‘정무국’으로 개편되었으나, 2021년 제8차 당대회에서 다시 ‘비서국’으로 개편된다.

기 시작하였다. 이를 관철시켜 인민생활 향상이라는 목표를 실현하기 위해 김정은의 관심은 자연스럽게 ‘경제 살리기’에 집중되었고, 그 수단으로 경제개혁이 중요해졌다. 북한은 2013년 3월 당중앙위원회 전원회의에서 ‘경제건설 및 핵무력건설 병진노선’이라는 새로운 전략노선을 제시하였다. 이는 핵무기를 소유함으로써 더 이상 국방비를 증강시키지 않고 적은 비용으로 국가 방위력을 강화하면서, 나머지 자원은 경제건설과 인민생활 향상으로 집중시키는 전략적 노선이다.⁶¹⁾

김정은의 지속된 경제개혁 의지는 경제성과에 대한 결과중심주의를 낳았으며, 이는 문책 혹은 질책 발언 현상으로 이어졌다. 김정은은 현지지도 시 경제단위에 대한 질책이나, 내각에 대한 질책성 발언 및 경제성과 실패 발언, 그리고 자기질책성 발언을 하는 모습을 보여 왔다. 특히 김정은은 2020년 10월 10일 조선노동당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서 자기질책성 발언을 하면서 눈물을 흘리는 모습을 보였다. 물론 실제로 그가 얼마나 진심으로 북한 인민들을 위하는지는 모르지만, 인민대중 제일주의라는 철학관으로 국정에 임하고 있으며 북한 인민들을 적지 않게 의식하고 있음은 분명해 보인다. 즉 경제개혁에 대한 최고지도자의 의지는 여전히 유지되고 있어 보인다.

또한 김정은의 확고한 경제개혁 의지는 경제개혁의 공식화로 이어졌다. 김정일은 ‘7·1조치’에 관한 공식적인 언급을 하지 않았다. 그러나 김정은은 공식석상에서 ‘우리식경제관리방법’이나 ‘사회주의기업 책임관리제’를 빈번하게 언급하고 있다. 심지어 2019년 4월 개정된 헌법에서는 내각의 역할을 결정적으로 높이는 동시에 ‘사회주의기업

61) 리기상·김철, 『조선민주주의인민공화국 경제개괄』(평양: 조선출판물수출입사, 2017), 42~43쪽.

책임관리제'가 새롭게 명시되어,⁶²⁾ 과거 7·1조치와 비교해서 공식적인 수준도 크게 달라졌다. 이는 김정은의 경제개혁 의지가 여전히 확고하게 유지되고 있음을 시사한다.

4. 북한 체제의 경제개혁 동학을 좌우하는 변수

박봉주 1기 내각 시기에 시행되었던 '7·1경제관리개선조치'는 경제에서 국가 공급의 확대를 위한 생산력 제고와 증산을 중심으로 하여, 경제난 타개에 초점을 맞췄다. 이에 따라 과거에 만연되었던 불법 경제활동의 합법화가 일부 이루어졌으며, 개별 경제단위에 권한 및 자율성이 부여되어 국가의 계획 영역이 축소되었다. 노동자들의 생산의욕을 증대시키기 위한 조치로 임금 인상과 금전적 인센티브를 부여하는 조치들을 취했다. 그 밖에 변수입지표 도입과 물자교류시장, 종합시장을 도입했다.

박봉주 2기 내각 시기에 시행된 '우리식경제관리방법'은 이전 7·1조치보다 시장메커니즘을 확대 도입하여 개별 경제단위에 권한과 자율성을 대폭적으로 부여했다. 7·1조치로 인해 개별 경제단위는 '경영상의 상대적 독자성'을 가지게 되었다면, 우리식경제관리방법 시행으로 '실제적 경영권'이라는 보다 큰 권한을 가지게 되었다. 특히 이전 7·1조치

62) “국가는 생산자대중의 집체적지혜와 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하며 내각의 역할을 결정적으로 높인다. 국가는 경제관리에서 사회주의기업책임관리제를 실시하며 원가, 가격, 수익성같은 경제공공간을 윽게 리용하도록 한다.” “2019년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제33조,” 국가정보원, 『2020 북한법령집』 상(서울: 국가정보원, 2020), 35쪽.

〈표 3〉 박봉주 1기와 2기 내각의 경제개혁정책

	내용
7·1경제관리 개선조치	불법 경제활동을 일부 합법화, 국가의 계획 영역 축소, 개별 경제단위의 권한 및 자율성 확대, 가격 및 임금 인상, 노동 인센티브 도입, 변수입지표 도입, 물자교류시장, 종합시장 도입
우리식경제 관리방법	1기 내각의 시장경제 개혁안과 중첩되는 내용 다수, 개별 경제단위의 대폭적인 권한 부여 및 자율성 확대를 다수의 법령 개정으로 뒷받침

자료: 이명훈, “북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로,” 138쪽.

에서의 개별 경제주체에 대한 권한 및 자율성 부여는 지시나 규정으로 하달되었기 때문에, 계획의 권한 범위와 한계가 명확하지 않아 경제개혁 조치가 불안정했다. 그러나 박봉주 2기 내각 시기에는 다수의 법령 개정을 통해 분권화 및 자율성 부여 범위를 공식적이고 명확하게 규정했다. 이에 이전보다 경제개혁의 안정성이 높아졌다(〈표 3〉 참조).

경제사령부로서 경제개혁을 책임지고 가야 할 내각의 위치를 볼 때 박봉주 1기와 2기 내각 시기에는 큰 차이가 있다. 1기 내각 시기에는 당시 당 기능 부재로 당대회는 물론 당중앙위원회 전원회의마저 열리지 않게 되자, 내각 성원들의 당 직책 겸직이 불가능했다. 따라서 1998년 헌법 개정으로 내각의 역할이 제고되었지만 내각 성원들의 당 내의 입지는 약했다. 특히 유명무실해진 당중앙위원회의 기능을 대신 하여 비대해진 당 비서국과 그 산하 전문부서들의 영향력 속에서 내각이 경제개혁을 이끌고 가기에는 구조상 역부족이었다. 전문부서 중 하나인 당 계획재정부는 내각의 경제정책 주도권을 점차 회수해 가며

〈표 4〉 박봉주 1기와 2기 내각 비교

	1기 내각(김정일 시대)	2기 내각(김정은 시대)
내각의 지위	당 > 내각	당 >=내각 국가 정상화 이후 내각 구성원의 당 직책 겸직 증가
내각총리의 위상	① 내각총리의 직위: 내각총리(2003~2007), 당중앙위원회후보위원 (1980~2013) ② 경제시찰 방식: 최고지도자의 현지지도 동행	① 내각총리의 직위: 내각총리(2013~2019), 당 정치국 위원(2013~2016), 국무위원회 부위원장 (2016~2021), 당 정치국 상무위원(2016~2020), 당중앙위원회 위원(2016~2019), 당중앙위원회 부위원장(2019~2020) ② 경제시찰 방식: 내각총리 현지요해
경제정책 주도 환경	박남기 당 계획재정부장과의 경쟁(최고지도자의 현지지도 동행 수 역전), 2006년 박봉주 내각총리 직무정지	박남기 당 계획재정부장 처형, 장성택 당 행정부장 처형
최고지도자의 경제개혁 의지	경제개혁 도중 경제일꾼(내각)들이 시장을 활용하는 것이 아니라 시장경제화를 한다고 비판하며, 경제개혁에 대한 의지 선회. 결국 2008년 6·18 담화를 발표하여 시장은 필요하지만, 시장경제는 자본주의의 온상으로 규정하고 개혁 철회를 공식적으로 천명.	공식석상에서 우리식경제관리방법, 사회주의기업책임관리제에 대한 언급(사회주의기업책임관리제 헌법 명시). 현지지도 시 질책, 내각과 경제정책실패에 대한 질책, 최고지도자 자기질책 등으로 지속적으로 경제개혁에 대한 관심과 의지를 지속적으로 보여줌.

자료: 이명훈, “북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로,” 140쪽.

견제하였다. 이 과정에서 결정적으로 최고지도자의 경제개혁 의지가 도중에 선회하면서 개혁은 중단되었다.

반면, 김정은은 집권한 직후 당과 국가기구의 정상화를 추진했으며, 이 과정에서 당중앙위원회 역시 기능이 복원되었다. 당중앙위원회 전원회의가 정상적으로 열리기 시작하면서, 내각 성원들의 당 직책 겸직이 이루어져 내각의 당내의 입지가 확대되었다. 내각총리 역시 당내의 여러 직책을 겸직함으로써 당 지도부에 영향력이 커졌다. 아울러 과거에는 경제시찰 방식이 최고지도자의 현지도도를 동행했던 형태였다면, 현지요해가 시작되어 내각총리 단독으로 경제현장을 시찰하는 형태로 변화했다. 이는 내각책임제가 구현되고 있다는 상징으로 볼 수 있다. 물론 북한은 여타 당 우위의 국가이지만, 이전보다 내각의 위상과 지위가 높아진 것은 분명해 보인다. 당으로부터 견제를 받았던 과거와는 달리, 경제정책 주도 환경에서 경쟁자의 공백은 내각을 유리하게 했다. 무엇보다 최고지도자의 경제개혁 의지가 일관된 것으로 보이며, 현재도 내각 중심의 경제개혁이 지속되고 있는 것으로 파악된다(〈표 4〉 참조).

5. 결론

2021년 1월 제8차 당대회에서는 내각이 내각책임제를 제대로 감당하면서 경제사업을 강하게 추진하고 경제관리를 개선하는 것에 대한 토의가 있었다.⁶³⁾ 특히 최고인민회의 제14기 제4차 회의에서 김덕훈 내각총

63) “조선로동당 제8차대회 부문별협의회 진행,” 『로동신문』, 2021년 1월 12일.

리는 국가경제발전 5개년 전략 실패를 내각의 요령주의와 패배주의가 원인이었음을 시인하면서,⁶⁴⁾ 내각책임제를 더욱 강화하여 ‘우리식경제 관리방법’을 전면적으로 확립하여 경제발전을 이룩하겠다고 언급했다.⁶⁵⁾ 여전히 경제개혁이 지속되고 있는 것으로 보인다. 이를 위해서는 ① 내각의 지위, ② 내각총리의 위상, ③ 경제정책 주도 환경, ④ 최고지도자의 경제개혁 의지라는 네 변수들이 반드시 충족되어야 한다.

첫째, 내각의 지위를 볼 때, 박봉주가 고령으로 모든 직에서 물러난 이후에도 여전히 내각책임제가 강조되는 가운데 내각 성원들의 당직책 겸직이 유지되고 있다. 특히 당 전문부서에 경제정책실이 신설되고 실장에 전현철 내각부총리가 임명됨으로써 내각이 당의 경제정책결정과정에 큰 영향을 끼칠 수 있는 환경이 조성되었다. 둘째, 김덕훈 내각총리가 정치국 상무위원과 국무위원회 부위원장을 겸직하고 있음으로써 내각총리의 위상은 여전히 유지되고 있다. 셋째, 경제정책 주도 환경을 보면, 기존의 당중앙검사위원회와 검열위원회로 분산되어 있던 당내 감독기능이 당규약 개정을 통해 당중앙검사위원회로 통합되었다.⁶⁶⁾ 이에 제8기 당중앙검사위원회 15명 인원이 전원교체되었으며,⁶⁷⁾ 15명 전원이 당중앙위원회 위원으로 선출되는 파격적 인사

64) “조선로동당 제8차대회가 제시한 국가경제발전5개년계획을 철저히 수행할데 대하여: 최고인민회의 제14기 제4차회의에 제기한 내각사업보고,” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.

65) 김덕훈, “최고인민회의 제14기 제4차회의에서 한 내각총리의 선서,” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.

66) “조선로동당 제8차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 『로동신문』, 2021년 1월 10일.

67) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제1차전원회의에 관한 공보,” 『로동신문』, 2021년 1월 11일.

조치가 취해졌다.⁶⁸⁾ 아울러 중앙검찰소의 권한 강화도 나타났는데, 우상철 중앙검찰소장은 내각의 주도적 역할에 제동을 거는 일체 행위를 철저히 제어·제압하겠다고 선언했다.⁶⁹⁾ 이는 새로운 규율감독체계를 통해 당내 권력기관들을 견제·관리함으로써 내각책임제 실현 환경을 조성한 것이다. 넷째, 최고지도자의 의지를 보면, 김정은은 제8차 당 대회에서 국가경제발전 5개년 전략의 목표는 거의 모든 부문에서 미달되었다고 발언하면서 사실상 경제실패의 책임을 인정했다.⁷⁰⁾ 그러면서 인민생활을 안정시키기 위해 경제 문제부터 해결해야 함을 강조했다.⁷¹⁾ 특히 당규약 개정에서 김정일의 주요 통치사상인 ‘선군정치’를 삭제하고, ‘인민대중 제일주의 정치’를 성문화했다.⁷²⁾ 이는 김정은의 새로운 정치방식을 선포한 것으로서, 인민생활 향상을 위한 경제정책을 펼치겠다는 최고지도자의 경제개혁 의지가 강하게 담긴 것으로 보인다.

북한은 내부적으로 내각책임제라는 수단을 통해 경제개혁 노력을 끊임없이 시도하고 있다. 본 연구에서 살펴보았듯이 위의 네 변수들이 반드시 충족되는 환경에서 서로 맞물려 갈 때 북한 내부에서 내각책임제의 실현과 경제개혁이 이행된다. 다만 김정일 시대의 사례처럼 경제개혁에 대한 내부적인 노력과 함께 외부적 조건 역시 중요한 요인이다. 따라서 북한은 내부적으로 경제개혁의 노력은 물론 비핵화

68) “조선로동당 제8차대회 공보,” 『로동신문』, 2021년 1월 11일.

69) 우상철, “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에서 중앙검찰소장 우상철동지의 토론,” 『로동신문』, 2021년 2월 11일.

70) 김정은, “조선로동당 제8차대회에서 한 개회사,” 『로동신문』, 2021년 1월 6일.

71) 김정은, “조선로동당 제8차대회에서 한 결론,” 『로동신문』, 2021년 1월 13일.

72) “조선로동당 제8차 대회에서 조선로동당 규약개정에 대한 결정서 채택,” 『로동신문』, 2021년 1월 10일.

문제와 경제제재 해제 문제, 북미관계 정상화 등 당면한 외부적 조건도 해결해 나가야 성공적인 경제개혁을 이룩할 수 있을 것이다.

■ 접수: 2021년 11월 1일 / 수정: 2021년 12월 6일 / 채택: 2022년 3월 21일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

김정일, 『김정일 선집』, 제22권(평양: 조선로동당출판사, 2013).

리기성·김철, 『조선민주주의인민공화국 경제개괄』(평양: 조선출판물수출입사, 2017).

2) 논문

김명호, “무역경제정보사업을 강화하는 것은 현 시기 대외무역발전의 필수적요구,” 『경제연구』, 제1호(2003).

김재서, “경제건설은 강성대국건설의 가장 중요한 과업,” 『경제연구』, 제2호(1999).

당경호, “경애하는 김정은동지께서 밝혀주신 우리 식의 경제관리방법의 본질적 특징,” 『경제연구』, 제2호(2014).

두광률, “사회주의경제에 대한 당과 국가의 지도를 부인하는 현대사회민주주의 경제리론의 반동성,” 『경제연구』, 제3호(2003).

리상국, “근로자들의 책임과 역할을 다하게 하는 사회주의기업책임관리제의 특성,” 『경제연구』, 제3호(2016).

리창근, “경애하는 김정일동지는 경제강국건설을 현명하게 이끌어 나가시는 창조와 건설의 영재,” 『경제연구』, 제1호(2003).

림태성, “사회주의기업체의 재정관리권,” 『경제연구』, 제1호(2016).

박홍엽, “국영기업소의 경영상 상대적 독자성과 그 표현,” 『경제연구』, 제2호(2001).

서영식, “사회주의로동보수제에서 국가와 개인의 리익에 대한 기업소리익작용의 정확한 실현,” 『경제연구』, 제2호(2001).

오선희, “실리를 나타내는 지표의 합리적리용,” 『경제연구』, 제3호(2003).

장소향, “사회주의경제관리를 전략적으로 개선해나가는데서 지켜야 할 중요요

구,” 『경제연구』, 제1호(2011).

정영섭, “내각책임제, 내각중심제를 옹계 실현하는데서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』, 제1호(2014).

3) 신문

『로동신문』, 2001년 1월 1일; 2013년 4월 2일; 2021년 1월 6일; 2021년 1월 10일;
2021년 1월 11일; 2021년 1월 12일; 2021년 1월 13일; 2021년 1월 18일;
2021년 2월 11일.

『민주조선』, 2012년 4월 20일.

4) 기타

조선중앙통신, 2013년 12월 13일.

2. 국내 자료

1) 단행본

구수희, 『북한연구법전』(서울: 행법사, 1996).

국가정보원, 『2012 북한법령집』 하(서울: 국가정보원, 2012).

_____, 『2017 북한법령집』 상(서울: 국가정보원, 2017).

_____, 『2017 북한법령집』 하(서울: 국가정보원, 2017).

_____, 『2020 북한법령집』 상(서울: 국가정보원, 2020).

김영윤·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』(서울: 통일연구원, 2005).

민족21, 『기획, 변화하는 북녘 경제를 진단한다』(서울: 민족이십일, 2013).

세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대』(파주: 한울, 2007).

양문수 외 엮음, 『2000년대 북한경제 종합평가』(세종: 산업연구원, 2012).

임수호·최유정·홍석기, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2015).

최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』(파주: 한울, 2001).

한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』(서울: 북한연구소, 2019).

2) 논문

김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” 『한국과 국제정치』, 제30권 1호 (2014).

이명훈, “북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로”(동국대학교 석사학위논문, 2021).

조명철, “화폐개혁 이후 북한 경제상황에 대한 평가 및 전망,” 『정세와 정책』, 2월호(2010).

조봉현, “북한의 5차 화폐개혁: 진단과 전망,” 『국방연구』, 제53권 2호(2010).

North Korea's Economic Reform Dynamics: Park Pong Ju's 1st Cabinet (2003~2007) and 2nd Cabinet (2013~2020)

Lee, Myeong-hun (Dongguk University)

North Korea uses realization of the Cabinet-responsibility system as a way to overcome economic hardship. Unexpectedly, economic reform movements in the Kim Jong Il and Kim Jong Un eras both started under Park Pong Ju's Cabinet, launched in 2003 and 2013, respectively. This study analyzes the factors that stopped the attempt for economic reform under Park Pong Ju's Cabinet during the Kim Jong Il regime, but managed to show continuity during the Kim Jong Un regime. The factors are as follows: ① the political position of the cabinet, ② the status of the premier of the cabinet, ③ economic policy leading environment, and ④ the supreme leader's willingness for economic reform. Through the lens of these four factors, this study examines the differences between the two regimes.

Keywords: Park Pong Ju, Premier of the Cabinet, Cabinet-responsibility

system, Cabinet-centered system, economic reform, 7·1
Economic Management Improvement Measure, Our-Style
Economic Management Methods