

지정학적 북한 분석과 북한경제 연구

박형중 | (前) 통일연구원 연구위원 | tokmeju@gmail.com

I. 서론

본고의 목적은 두 가지이다. 첫째, 북한 연구가 지정학적 통찰을 바탕으로 수행되어야 하는 이유를 밝힌다. 둘째, 지정학적 관점에서 탈냉전 35년간 북한 연구에 등장했던 주요 맹점을 밝힌다. 여기서 거론하게 될 지정학은 동북아 지역의 지정학을 중심으로 한다. 동북아 지정학은 미일중러와 남북한이 참가하여 형성하는, 그리고 역사적 국면에 따라 변화하는 힘의 구조와 상호작용을 의미한다. 본고에서 제기하는 지정학적 통찰의 중요성은 북한연구 일반에 해당된다. 그렇지만 본고가 실리는 매체와 독자의 특성을 고려하여 지정학과 북한경제 연구의 상관성을 중심으로 서술한다.

본고의 2장은 북한의 대내 체제 형성과 대외행동과 관련한 지정학적 연구 틀을 설명한다. 3장은 1990~2008년의 지정학적 국면의 특징, 그리고 그로부터 부분적으로 연유한, 한국 북한 연구의 두 가지 맹점을 서술한다. 첫째, 이 시기 이래 한국의 북한 연구가 자아도취적 승리주의¹⁾에 기반한 전략적 오만과 오판에 기초한다. 북한 붕괴론 그리고 북한 개혁개방 및 시장경제화의 필연론이 대표적 사례이다. 둘째, 한국 연구에서 북한경제는 ‘민수화’되어 이해된다. 북한경제는 군수경제를 중심으로 구조화되어 있지만 한국의 북한경제연구에서 군수공업은 소수 연구자의 관심사이다.

1) 승리주의는 영어 단어 triumphalism의 직역이다. 이 단어를 Daum 영어사전은 “이겨서 뽐내기”로, Cambridge English Dictionary는 “an unpleasant show of pleasure and satisfaction because you have won or done better than someone”으로 풀이하고 있다.

II. 지정학적 북한 연구들

지정학적 접근을 북한과 관련하여 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 역사적으로 우리가 경험한 바 있는 북한의 변화/불변화 그리고 현재 우리가 직면하고 있는 북한의 모습, 즉 북한이라는 국가의 내부 형태 그리고 대외적 전략목표와 행태양상은 한국과 북한, 미국, 중국, 일본과 러시아로 이루어진 동북아의 지정학적 국제 체제 속에서 북한이 차지하는 지위(position, 또는 위치)와 결부시켜 이해해야 한다. 그 핵심 이유는 북한의 내부 체제 그리고 대외적 행동과 이해관계는 북한이 동북아의 지정학적 조건 속에서 생존하거나 변성하는데 적합하게 구성되어야 하기 때문이다. 물론 대내 체제 형성은 내부 요소 간의 상호작용 또는 내부의 내생적 동력의 영향을 받는다. 또한 대내적 이해관계가 대외정책과 대외행동에 영향을 주기도 한다. 그러나 이러한 내부 발생 영향력에 비해 외부 환경, 즉 국제 체제의 요구나 압력 또는 국제 체제에서 해당 국가의 위치(position)가 대내 체제 형성 그리고 해당 국가의 대외행동과 이해관계에 행사하는 규정력이 비대칭적으로 압도적이다.

동북아 지정학 체제에서 북한은 잠재 국력이 최약체인 국가²⁾이다. 어떤 국가의 상대 국력이 약체일수록, 대외 조건이 대내 체제 형성에 미치는 영향력은 강해진다. 그 이유를 보자. 북한과 같은 잠재 국력 약체 국가는 변화하는 외적 조건에 적응하여 살아남는 것을 일차적 과제로 해야 한다. 북한과 같은 상대적 약체 국가가 외적 안보 도전을 무시하고 국내 정치의 욕구에 따라 경제정책과 자원배분을 해간다면, 그러한 나라가 힘의 정치를 기본으로 하는 무정부적 국제 체제에서 중장기적으로 생존해 있기는 어렵다. 다시 말해 북한의 대내 정치 과정 또는 내부 체제의 경우, 북한 체제가 외부 조건에 적응해야 하는 데서 제기되는 필요들에 의해 결정되는 측면이 북한 내부 정치과정 그 자체에 의해 결정되는 측면을 현저히 능가한다. 대외 조건이 대내 체제를 형성한다고 할 때, 핵심적인 것은 북한이 최소한의 생존을 위해서 마련해 내야 하는 군비수준의 상대적 부담이 그만큼 크다는 것이다. 북한이 방어적 대외정책을 추구한다고 해도 그러한데, 만약 북한이 공세적 대외정책을 추구한다면, 그 상대적 부담 수준은 더욱 커진다.³⁾

북한의 이러한 지정학적 ‘운명’은 북한경제의 진화 방향과 현재적 성격을 제약하는 최상위의

2) 한 나라의 잠재 국력은 인구 크기, 그리고 정치 체제의 실적 효율성, 교육 및 기술의 수준, 부존자원 등에 의해 결정된다. 잠재 국력 중에서 일차적인 것은 인구의 크기이다. 북한 인구는 한국의 2분의 1이다. 즉, 남북한에서 다른 조건은 동일하다고 할 때, 북한이 한국과 군사적 균형을 이루려면, 인구 1인당 2배의 군비를 지출해야 한다. 그런데 남북한의 다른 조건은 동일하지 않다. 특히 여러 이유로 한국의 생산성이 훨씬 높다. 또 한 한국은 최강대국인 미국과 군사동맹을 맺고 있다. 국력을 단순화하면 군사력인데, 북한의 상대적 군사력은 상대적 경제 국력을 훨씬 상회한다.

3) 무정부상태 국제정치에서 국가의 최소 이익은 생존(survival)이다. 생존을 추구하는 방식을 두 가지로 구별할 수 있다. 위협으로부터의 방어 또는 위협 제거이다. 전자를 ‘방어적 생존’ 후자를 ‘공세적 생존’이라고 할 수 있다. 박형중, “정치 안보 환경과 주민생활,” 박영자 외, 『북한 주민의 생활세계』(통일연구원, 2022), pp.383-389.

거시배경이다. 이러한 최상위 거시 제약하에서 북한경제는 두 개의 주요 과제를 수행하는 데 적합하게 구조화되고 운영되어야 한다. 북한경제에 가장 중요한 첫째 과제는 북한경제가 국가의 대외적 생존을 보장하고 대외정책을 수행하는 데 필요한 자원을 조달해 내는 것이다. 앞서 지적했듯이, 북한의 잠재 국력이 상대적 약체인 수준에 비례하여, 북한이 대외 생존을 위해 확보해야 하는 군비 부담이 북한 체제에 가하는 상대적 압박은 증가한다. 북한의 내부 체제는 매우 높은 수준의 자원을 영구적으로 군사비에 할당하고 이러한 핵심목표를 추진하는 데서 필요한 여러 조치를 수행하는데, 그리고 이 때문에 불가피하게 발생하는 부작용을 적절하게 관리하는 데 적합한 방향에서 성립하고 진화했다. 북한 경제는 이러한 방식으로 형성하고 진화한 내부 체제의 일부이며, 상위 심급인 정치의 요구를 수행하는 데 적합하도록 구조되어 있고 운영된다.

이처럼 대외적 생존 조건 속에서 생존을 도모하는 데 적합하게 내적 체제가 형성되어야 하는 필요에 따라 국가의 대내외 정책 방향과 핵심 수행 주체가 규정되는데, 이는 대내 기득권 구조의 고착과 연계된다. 지정학적 조건에 대한 반복되는 대응 패턴은 대내외 전략 사고를 규정하면서 가히 불변의 교리와 전통으로 승격되고,⁴⁾ 대내적으로 정책 선택과 자원배분에서 우선 순위, 그리고 그에 따른 정치행정 관련 권력기관 사이에 그리고 주민 집단 사이에 권세의 위계를 만들어 낸다.⁵⁾ 이와 관련 북한에는 두 가지 현실이 존재한다. 첫째, 성분제이다. 북한 정권의 내부적 존속의 핵심 근간 집단은 성분제 상의 ‘핵심계급’이다. 핵심계급이라는 배경을 갖는 개인들이 북한의 상중층 간부의 대부분을 차지한다. 그런데 핵심집단의 대부분은 한국전쟁 과정에서 ‘전사하거나 피살된 자’의 직계가족 및 친척이다. 남북관계가 긴장할수록, 이들의 집권 정당성 및 특권 향유 정당성은 증가한다. 둘째, ‘수령-당-군부-군수증공업-공안기관’의 통치 연합이다. 이 통치연합은 대남 갈등 노선 및 군비증강 노선의 효율적 수행 그리고 그 부작용의 관리에서 존재 정당성과 기득권 향유의 정당성을 찾는다.

북한경제의 두 번째 과제는 이와 같은 핵심 통치 연합의 기득권을 보장하는 데 적절하게 경제를 구조화하고 운영해야 한다는 것이다. 다시 말해, 북한경제의 기본 구조는 권력기관/집단에 지대 수취 기회를 배분하는 것을 주축으로 형성된다. 권력기관/집단에 대한 지대 배분의

4) Leszek Buszyński, *Geopolitics and the Western Pacific: China, Japan and the US*, London: Routledge, 2019.

5) 냉전에서 남북 적대적 경쟁 또는 영구적 속적 관계는 한국의 국가 형성에도 유사한 방향의 규정력을 행사했다. 그러나 한국의 경우는 그에 대한 구조적 길항력도 강력했다. 이러한 길항력은 한미동맹의 현상유지 방어적 특성, 제국적 패권국인 미국의 자유주의적 이데올로기 및 그에 기반한 대한국 내정 간섭, 한미동맹의 안보우산이 가능하게 만든 경제성장 우선 노선의 추구와 국제 분업에의 적극 참여, 경제성장 과정에서 사회적 분화와 갈등, 연성-권위주의가 허용했던 내부 저항 세력의 공고화 등을 통해 나타났다. 무엇보다 1990년대 들어 냉전의 종결 및 한국의 경제 위기 확립, 그리고 정치적 군사적 대북 공포의 상실은 한국의 국가 존재 이유에서 반복 대결 정체성의 비중을 현저히 축소시켰다. 북한에서는 냉전적 내부체제를 변화시킬 수 있을 만한 내적 동력이 존재하지 않았다. 냉전 종결에도 불구하고, 북한에서는 냉전식 지정학적 전략사고 및 그를 뒷받침하는 내부 권력기관 체계와 기득권 체계가 탈냉전 시대에 그대로 이전했다. Aaron Friedberg는 냉전기 미소간 군비경쟁에 의한 과도한 군비부담이 미소의 내부 체제에 미친 영향을 비교 분석했는데, 과중한 군비 부담에도 불구하고 미국은 병영국가가 되는 것을 회피할 수 있었지만 소련의 경우는 과중한 군비 부담이 병영국가로 진화하는 데 기여했다고 보았다(Aaron L. Friedberg, *In the Shadow of the Garrison State*, Princeton: Princeton University Press, 2000).

방식 그리고 배분의 기본 틀은 유지되지만, 구체적 양상은 역사적으로 변화한다. 그 변화가 발생하는 이유는 지정학적 조건이 역사 국면별로 변화함에 따라 특정 국면에서 기관별/집단별 정권 유지에의 기여도가 달라지기 때문이며, 또한 그러한 이유와 복합하여 권력기관별/집단별 힘의 관계에 변화가 발생하기 때문이다. 즉, 기관별/집단별 정권 기여도 수준에서 그리고 상호 간 힘의 관계에서의 변화에 상응하게 그들에 대한 지대 배분 수준도 달라진다.⁶⁾ 북한식 지대 경제는 과거에는 ‘사회주의경제’ 틀과 결합하여 있었고 따라서 국가가 직접 조직하고 경영했다. 그런데 1970년대 중반 당기관이 외화벌이 사업을 시작한 이래로 북한은 권력기관에의 무역권 배분 그리고 부정부패의 기회배분 및 시장 활용을 통한 간접 관리의 측면이 점차 확대되었다.⁷⁾ 무역권 배분, 부정부패 기회 배분과 시장 활용이 증가했다고 해도, 그 기저의 제도체계는 ‘사회주의적’이다. 즉, 생산수단의 국가 소유의 원칙, 인적 물질 자원배분에 있어 (여전한) 국가의 주도적 역할, 사회주의 정치/경제 관료체의 존속 및 그것의 신가산제적 성격, 그리고 이러한 제도 틀을 발판 삼아야만 성립할 수 있는 그리고 북한경제의 사실상 소유주로서의 수령 등이 그것이다.⁸⁾

III. 탈냉전기 북한 분석의 특성과 실패 배경

앞서 지정학은 국면별로 변화한다고 했다. 탈냉전기 동북아 국제정치는 대략 3국면을 경과했다. 1990~2008년, 2008~17년, 2018~현재 진행의 3국면이다. 그 중에서 1990~2008년 국면은 한국 그리고 미국에 이례적으로 유리한 국면이었다. 그 이후 한국에 대한 북한의 입지는 상승했다. 현재(2024년 2월) 한국에 있어 북한은 1990년대의 북한이 아니다. 그러나 북한 연구에는 1990~2008년도에 등장했던 북한 인식에 대한 현재까지도 강한 그림자를 드리우고 있다.

- 6) 권력 기관 및 권력 집단 간 힘의 관계의 변화에 부합하게 지대 배분 양상이 변화하는 경향이 있다. 만약 상대적 힘의 관계와 지대 배분 상태가 다르면, 힘이 강한 쪽이 힘을 사용하여 지대 배분 상황을 바꾸고자 하기 때문이다.
- 7) 이러한 주장에 따르면, 북한에서 이른바 ‘아래로부터 시장확대론’이 성립하지 않는다. ‘아래로부터 시장확대론’에 따르면, 북한에서 시장 확장은 계 획경제와 배급제의 붕괴에 대해 일반 주민이 생계 유지용 자구책으로 상업적 행위를 확대하는 과정을 통해 이루어진 것이다. 필자는 북한의 재정 악화에 따라, 권력기관과 간부가 자신이 관장하는 공적 권한과 자산을 (기관/간부의) 사적 이익을 위해 상업적으로 활용한 것의 확대가 상업적 거래의 확대를 유발한 기제(mechanism)라고 파악한다. 즉, 북한 시장 확대의 시발은 1970년대 초반 시작된 ‘군중 외화벌이’ 사업 그리고 1970년대 중반에 시작된 중앙당 39호실의 외화벌이 사업이다. 정권 자체가 시작한, 그리고 권력 상층에서 시작된 공적 권력의 상업적 남용, 즉 외화벌이가 시간이 지나면서 확대하여 1990년대가 되면 거의 모든 기관과 간부가 참여하는 양상으로 확대한다. 이것이 시장확대의 기본 기제이다(박형중 외, 『북한의 직장생활』, 통일연구원 2023).
- 8) 만약 북한에서 2016년까지 확대되었던 시장에 이름을 지어 주어야 한다면, 그 이름은 ‘사회주의 신가산제 시장’이다. 여기서 ‘사회주의’라 함은 시장이 ‘사회주의’ 제도 체계(재산권 구조 등)를 기저로 한다는 것, ‘신가산제’라 함은 시장이 부정부패(공과 사의 미구분) 기제를 통해 형성된다는 것이다. Acemoglu와 Robinson의 개념을 빌리자면, ‘사회주의 신가산제 시장’은 ‘추출적 시장’이다. 즉, 하부에서 생성된 경제 잉여를 위로 빨아들이는 데 적합하도록 구조화되어 있으며, 정치적 개입을 통해 그러한 궤도로부터 이탈하지 못하도록 관리되는 ‘시장’이다(박형중 외, 『북한의 직장생활』, 통일연구원, 2023, pp. 19~80).

1. 탈냉전기 지정학과 한국 연구들의 북한 분석 실패

2024년은 한국과 소련이 수교한 지 35년이 되는 해이다. 1990년 한소 수교는 탈냉전이라는 새로운 지정학 국면이 열린다는 것을 보여주는 신호였다. 그 후 지난 35년을 요약하면, 북한 정권의 대외 지위와 대내 장악력의 점진적 증가이다. 북한의 대내외 정책은 1990년대 초반에 수세적 지향이던 것과 달리 현재로 가까워질수록 대내외적으로 힘의 강화 및 공세성 강화를 지향하고 있다.

북한의 대내외 상대적 입지 강화는 3단계 또는 3국면을 걸쳐 진행되었다. 첫째 국면은 1990~2008년, 둘째 국면은 2009~17년, 셋째 국면은 2018~현재 진행이다. 3단계에 걸친 북한의 대내외 지위/입지 강화를 부문별로 보면 다음과 같다. 첫째, 대내 통치력의 강화이다. 이는 ‘고난의 행군/선군정치 → 권력 세습/당국가 체제 복원 → 경제와 사회에 대한 당/국가의 장악 강화’를 거쳤다. 둘째, 핵/미사일 능력 증강이다. ‘비핵화 협상 참여 → 국가 핵무력 완성 → 국방력 강화’의 단계를 거치고 있다. 셋째, 대남정책에서 공세적 노선의 강화이다. ‘햇볕정책 활용 → 정찰총국/조국통일전쟁론 → 교전국가론 및 대남 핵무력 점령론’의 단계를 거쳤다. 넷째, 지정학적 조건의 우호적 변화이다. ‘미국 일극체제 → 미중 경쟁 개시 → 미국 대 중러 경쟁’의 단계를 거쳤다.⁹⁾ 지난 35년간 이러한 네 가지 측면에서 북한 국가의 대내외 입지 강화는 북한 국가전략의 커다란 성취라고 할 수 있다. 1990년대 초반에, 35년 이후인 2024년의 북한이 이런 괄목할 만한 상대가 될 것이라 상상한 한국인은 없었던 것으로 기억한다.

본고의 문제의식은 한국에서의 북한 연구, 특히 경제 연구는 북한의 이러한 ‘부활’의 원인과 과정을 제대로 설명하지 못한다는 것이다. 그러면 무엇이 잘못되었을까? 그 중요한 이유 중의 하나는 1990~2008년, 즉 탈냉전 시기 첫째 국면, 한국에는 가장 행복했던 시기이자, 북한에는 가장 불행했던 시기에 발생한 특정한 북한 인식 때문이다. 이 시기 한국의 북한 인식에 구조적으로 정착한 맹점은 현재까지도 극복되지 않고 있다.

1990~2008년간의 국면에서 북한의 지정학적 조건은 최악이었다. 반면, 한국의 지정학적 조건은 최상이었다. 이 시기에 한국과 북한 간 국력 격차는 역사상 최고 수준에 도달했다. 이 때문에 한국은 북한 공포를 벗어날 수 있었고, 이 때문에 북한이라는 대상에 대한 연구가

9) 물론 북한의 대내외 입지 강화에는 위태로운 이면이 존재한다. 그렇지만 그 위태로운 이면만을 포착하여 분석의 대상으로 설정하는 것도 위태로운 분석방식이다. 북한 또는 북한경제의 취약점에만 관심을 기울이면, 바로 그러한 취약점을 전략적으로 감수하고 관리하는 것을 통해 북한이 이룩해 낸 전략적 성취, 즉 한국의 안정과 번영을 위협하는 능력 증대를 의미하는 전략적 성취가 이루어졌다는 점으로부터 눈을 돌리게 된다. 북한이 전략적 성취와 그를 위한 막대한 희생간의 균형을 관리해 올 수 있었던 있었던 배경, 그리고 앞으로 관리할 수 있을 것으로 보이는 배경에는 동북아 지정학적 구도가 존재한다.

다양한 방면에서 개화하고 발전할 수 있었다. 그런데 당시 북한 연구는 해당시기에 일시적이었던 남북 간 힘의 관계를 부지불식간에 반영하고 있었다. 한국 국력의 압도적 대북 우위는 부지불식간에 한국의 대북 사고에 승리주의(triumphalism)와 전략적 오만을 불어넣었고, 그에 따른 오판을 야기했다. 이러한 승리주의에 따른 오만과 오판은 대표적으로 북한 붕괴 박두론 그리고 개혁개방 시장화 필연론으로 나타났다. 북한경제 연구는 이와 같은 승리주의, 오만과 오판에 대해 비판적 질문을 던지는 데 실패했다. 핵심적인 이유는 다음과 같다. 1990~2000년대 남북 국력 격차가 최대로 벌어져 있던 시기에 북한은 한국에 항복하는 조건을 고민했던 것이 아니라, 남북간 힘의 관계를 역전시킬 수 있는 장기 전략을 ‘비밀스럽게’¹⁰⁾ 추구하고 있었다. 경제적 차원에서 본다면, 1990년대 중반부터 실질적으로 북한이 ‘군수생산 우선론’에 입각한 ‘선군경제노선’을 취하고 있었지만, 예외적 소수를 제외하고 당시 북한경제 연구의 주류가 이 문제에 대해 관심을 두지 않았다. 반면, 주류 북한경제 연구는 북한경제를 ‘민수화’하여 마치 민수중심 경제인 것처럼 분석했었고, 국방공업중심정책을 실제 가능하게 해야 하는 중앙예의 자원 집중과 자원 통제는 약화 및 해체의 과정에 있는 것으로만 이해하는 경향이 있었다.

2. 북한 붕괴론과 개혁개방 시장화 필연론의 공통된 맹점

이 시기 한국에서는 북한 인식과 관련 두 가지 패러다임이 존재했다. 그 하나는 ‘북한 붕괴 및 통일 박두론’이었고, 다른 하나는 ‘북한 개혁개방 시장화 필연론’이었다. 전자는 김영삼 정부 시기(1993~98년) 주류 담론이었고, 후자는 김대중/노무현 정부 시기(1998~2003년/2003~08년)에 주류 담론이었다. 북한 붕괴 박두론은 북한이 경제난 때문에 내부 통치구조가 붕괴상태에 이르렀고, 민중봉기 등 내부 불안 때문에 조만간 붕괴할 것이며, 그에 따라 한반도에서도 한국 주도의 독일식 흡수통일이 이루어질 것이라 전망했다.¹¹⁾ 이러한 인식에 입각하면 북한 자체에 대한 연구보다는 북한의 미래 시나리오들을 상정해 보고 ‘통일 추진’을 위한 한국의 정책방안을 숙고해 보는 것이 ‘북한 통일 연구’의 주요 주제가 된다. 이러한 관점에서 독일통일을 모델로 한, 남북한 통일/통합 연구에 대규모의 연구 자원과 노력이 투입되었다. ‘북한 개혁개방 필연’론의 핵심 논지는 ‘경제난에 처한 북한은 중국식으로 개혁개방할 수밖에 없는데, 남북교류협력 확대는 그를 더욱 촉진할 것이며, 한국의 대북 지원성 경제협력

10) ‘비밀스럽다’는 것은 북한이 감추기도 했지만, 안 보고 싶은 관찰자에게는 관찰되지 않는다는 것도 포함한다.

11) 북한은 한국과 미국 또는 범세방권이 북한 붕괴론/독일식 흡수통일론에 도취해 있는 것을 알고 있었을 것이다. 북한의 그러한 지식은 북한의 안보 위기 의식을 고양시켰고, 북한이 그에 상응하게 국가 전략을 취하도록 하는 데 이바지했을 것이다. 이는 이명박 정부 시절 ‘통일향 아리론’ 그리고 박근혜 정부 시절 ‘통일 준비론’에도 마찬가지로 적용된다.

은 남북 경제의 공동번영을 유발할 것이고, 그에 따라 궁극적으로 한국 주도의 남북 경제 통합과 남북 통일이 가능해질 것'이었다.¹²⁾ 이러한 인식 틀에 입각하여, 중국과 베트남의 개혁개방 연구, 한국의 대북투자 증대를 통한 북한경제 활성화 연구, 북한경제의 점진적 체제 전환과 한국 주도 경제 통합 연구, 북한 비핵화 진전 단계에 따른 북한경제의 국제금융기구 가입 및 한국의 경제 지원 증대 연구 등이 행해졌다. '북한 개혁개방 필연론'의 우호적 동반여행객은 '북한 시장경제화 필연론'이었다. 북한경제에서 '시장 확대는 필연적이며, 개혁개방을 필수적으로 만들 것이며, 정보 소통 확대와 주민 자율성 증가를 유발하여 전체주의 정권을 연성화시킬 것이고, 돈주 등 중간 계층을 만들어 내어 민주화를 요구하게 만들 것이고, 이러한 과정을 거쳐 북한경제는 체제전환이 이루어지게 된다'는 것이다.¹³⁾

북한 붕괴 박두론과 개혁개방 시장화 필연론이라는 인식과 정책상의 두 패러다임은 내용과 정책적 함의가 상반되지만, 하나의 사항을 공유했다. 그것은 자아도취적 승리주의이다. 이는 1990년대 초반 등장한 Francis Fukuyama의 '역사의 종결'¹⁴⁾론을 상기하게 만든다. 대북 자아도취적 승리주의는 다음과 같은 여섯 가지 사항을 의심할 여지없는 너무도 당연해서 질문으로 떠올릴 필요가 전혀 없는 사항들로 간주했다. 첫째, 남북 간 체제 경쟁은 한국의 완전 승리로 종결했다. 둘째, 북한당국은 갈등적 남북 관계에서 북한의 최종 승리 추구 등 자신만의 독자적 국가 목적 추구 전략의지를 완전 상실했다. 셋째, 북한이 개혁개방 시장화라는 역사적 필연에 저항할 수 없을 것이며, 이미 '체제 전환' 과정에 진입했다. 넷째, 북한의 정책 당국자에게 주민생활과 경제회생이라는 문제는 매우 중요한 관심사이다. 다섯째, 북한은 한국주도 통일의 파동체로서, 흡수통일을 당하든지 아니면 교류협력의 점진적 증대를 통해, 한국의 복제품으로 재탄생할 것이다. 여섯째, 한국에 유리한 동북아 지정학적 상황은 영속한다.

12) 북한은 한국 측의 이런 식의 정책 개념을 보고 어떻게 판단했을까? 햇볕정책 출범 전후, 김대중 정부에서 북한문제 판단 및 대북정책 형성에서 중요한 역할을 했던 라종일은 북한은 남한의 '햇볕정책'에 맞서 4대 '햇볕 대책'을 가지고 있었다고 한다. 첫째, 남한과 이야기할 때는 민족을 내세운다. 둘째, 햇볕정책 이용해 현금·식량·비료 등 물질적 자원을 확보한다. 셋째, 햇볕정책을 활용해 반미, 친북 세력을 양성한다. 넷째, 마음속으로 친하지는 않는다. 군사력을 키우고 결정적 계기를 기다린다(라종일, 「라종일 교수가 말하는 'DJ 정부 남북관계' 비화」, 『월간중앙』, 2020년 4월호). 북한의 공간문헌과 대외비 문건인 '학습제강' 등에는 이런 대응 인식이 직접적으로 반복 등장한다. 예를 들어 한국의 대북 '협조 교류' 정책이 지향하는 바는 "적들에 대한 환상을 조성하고 우리가 사상적으로 해이되었을 때 보다 쉽게 먹여 치우려는 것이 적들의 핵심" 등이 있다(전화일, 「적에 대한 환상은 최대의 금물」, 『근로자』, 2000년 9월호, p.32).

13) 탈냉전 1990~2008년 시기 한국의 대북정책은 당시 미국의 대중정책과 구조적으로 동일한 논리에 입각했다. 1980년대 후반에서 2000년대까지 미국은 동아시아에서도 유일 초강대국이었다. 힘의 압도적 우위에 기초한 자신감과 여유를 바탕으로 미국은 적대국들에 대해 '자유주의적 관여' 구상을 실행했다. 예를 들어 미국의 대중국 정책이 그러했다. 미국은 경제적 교류협력을 확대하고 중국경제를 발전시키면, 내부에서 민주화가 발생하고, 중국이 미국적 국제질서에 순응할 것이라는 판단에서 입각한 장기전략을 실행했다. 노태우/김영삼 정부하에서 발전된 '민족공동체 통일방안' 그리고 김대중/노무현 정부하에서의 '햇볕정책'은 (적대국에 대한) 미국식 '자유주의적 관여'라는 구상과 그 논리 틀을 공유한다. 미국은 오바마/트럼프 정부를 거치면서 중국에 대한 '자유주의적 관여' 정책을 폐기했다. 미국에서 '자유주의적 관여'의 비판자들은 '미국이 중국을 잘못 판단했다'는 식의 논지를 편다(Aaron L. Friedberg, *Getting China Wrong*, Polity, 2022; John J. Mearsheimer, "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," *Foreign Affairs*, vol.100, no.6, 2021).

14) Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992.

3. 북한경제를 ‘민수화’하여 인식

서방 소련경제 연구에는 하나의 학문적 편향이 존재했다. 즉 소련경제는 군수중심 경제였지만, 서방의 소련경제 연구는 군사(경제)부문의 존재 자체 그리고 그 중요성을 단순 무시하는 편향을 가지고 있었다.¹⁵⁾ 이러한 편향은 북한경제연구에서도 반복되고 있다.

서방의 소련경제 연구는 군사 관련 주제를 거의 거론하지 않는 대신, 소련경제 또는 사회주의 경제를 이해하는 데서, (연구자의 독특한 이론적 관점을 통해 식별된) ‘사회주의’적 특성을 강조했다. 예를 들어 한국에서 사회주의 경제에 대한 가장 권위 있고 인기 있는 서술로 간주되는 것으로 보이는 Janos Kornai의 *The Socialist System: The Political Economy of Communism*¹⁶⁾에는 군수부문에 대한 언급이 거의 없다.¹⁷⁾ 이와 같은 연구 경향은 북한경제 연구에도 나타난다. 경제구조, 경제정책, 역사적으로 시현된 비효율성 등 북한경제와 관련된 대부분의 특성은 북한경제의 ‘사회주의’적 특성에서 유래한 것으로 해석된다. 또한 북한경제의 구조와 정책 그리고 변화를 이해하기 위한 목적에서 비교사회주의(경제체제) 연구가 진행된다.

이러한 접근은 소련경제도 북한경제도 ‘평시에 전시 차원의 전쟁(무기) 생산’¹⁸⁾에 적합하게 구조화되었고 그러한 식으로 운영되었다는 점을 도외시한다. Vladimir Kontorovich는 이러한 입장에서 냉전 시기 (미국의) 소련경제 연구를 비판한다. 즉, 냉전 시대 미국에서 (또는 서방에서) 진행된 소련경제 연구의 핵심적 특징은 “소련의 군사경제를 아예 연구주제로 삼지 않았을 뿐 아니라, 소련 스스로가 군사적으로 중요하다고 강조한 경제의 여러 측면을 평화적 용도인 것으로 재해석하면서 분석했다”¹⁹⁾는 것이었다. 그는 서방 소련경제 연구에서 지배적인 이러한 경향을 ‘민수/민간화’(civilianization)라고 명명하였다. 그는 냉전 시대 서방에서 출간된 거의 모든 소련경제 연구 문헌을 검토한 후에 소련경제 연구에 스며들어 있는 (연구주제의) ‘민수/민간화’ 경향을 다음과 같이 밝혔다.

“*(미국/서방의 소련경제 연구는) 그 존속기간 동안 군사부문을 무시하는 한편, 서방에는 별로 중요하지 않고 또한 소련의 정책 우선순위에서도 낮은 순위인 민간 (경제) 부문에 아낌없이 관심을 쏟았다. 그리고 소련이 스스로 중요시하는 군사 측면 관련 주제를*

15) Vladimir Kontorovich, *Reluctant Cold Warriors: Economists and National Security*, Oxford: Oxford University, 2019.

16) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

17) 이 책의 Subject Index에는 색인어 또는 하위 색인어로서도 military라는 단어가 아예 등장하지 않는다. Kontorovich의 Index에는 military라는 단어로 시작하는 색인어만 6개 등장한다. Kornai가 분석대상으로 한 경제가 헝가리 경제였다면, 그가 군사부문을 도외시한 것은 정당화될 수 있다. 헝가리 사회주의 경제는 말 그대로 민수중심 경제였기 때문이다. 그런데 Kornai의 분석대상이 *The Socialist System*이었다면, 그가 군수 부문을 완전히 무시한 것은 상당히 중요한 오류이다. 동일한 논리에서 Kornai 분석을 군수 중심인 북한경제 분석에 무비판적으로 응용하면, 오류가 발생한다.

18) Kontorovich, *ibid.*, pp.26~34.

19) Kontorovich, *ibid.*, p.87.

언급하는 경우에도 (미국의 소련경제 연구가들은) 소련 당국의 신뢰할 만한 공식 군사 측면에서의 해석을 무시하고는 그 대신 스스로 고안해 낸 민수 차원의 용도 해석을 채용하는 경향을 보였다.”²⁰⁾

그런데 Kontorovich가 주장하는 것처럼, 소련경제의 핵심 특징이 ‘전시에 버금가는 군사(경제)부문 규모를 평화시에 유지한 것’²¹⁾이었다면, 소련경제 연구에서 핵심 주제는 군사경제에 관한 연구여야 했다. 또한 소련경제에서 나타났던 여러 현상은 ‘사회주의적’ 특성인 것만큼이나 고도 군수경제로서의 특성이었을 수 있다. 물론 서방의 대부분의 소련경제 전문가들은 소련경제 부문에서 군사경제 부문이 매우 중요하다는 것을 알고 있었다. 그렇지만 그들은 그 중요성을 말로만 언급했지, 실제 연구에서는 중요시하지 않았다. 소련측 자체의 연구를 포함 소련경제가 군수/군사 중심 경제라는 것에 관한 증거는 넘쳐났지만, 서방연구가들은 그것을 무시하고 또는 ‘민수’로 재해석했다. 이는 냉전 시대 뿐 아니라 탈냉전 시대 서방의 소련경제 연구의 주된 경향이었다. 이러한 상황이 어떻게 가능했던 가에 대해 Kontorovich는 서방의 소련경제에 존재하는 연구와 지식의 ‘파편화’(fragmentation)를 거론한다. 즉,

“관련 문헌에서 상반되는 견해가 공존한다. 때때로 한 개의 교과서 내에도 상반된 견해가 동시에 수록된다. 각 견해의 추종자들은 상반된 견해를 비교 대조해 보지도 않으며 상반된 견해가 존재한다는 것 자체를 인정하지도 않는다. 예를 들어 스탈린 시대 1차 5개년 계획(1928-1932)과 관련, 주류 해석은 이 5개년 계획을 민간경제 중심인 양 민수화시켜 설명한다. 소수 의견은 이 5개년 계획의 군사적 요소를 강조한다. 그런데 이 두 가지 쌍둥이 견해가 서로 만나는 적은 없다. 파편화된 학문 영역에서는 한 입장에 유리한 증거가 생산되더라도, 다른 입장의 지위는 변하지 않는다.”²²⁾

Kontorovich가 밝혀내고 있는, 서방의 소련경제 연구에서 ‘민수/민간화’ 경향과 ‘파편화’ 경향은 한국의 북한경제 연구 그리고 북한 연구 일반에도 그대로 적용할 수 있다. 북한의 군수경제에 관한 연구는 북한경제 연구에서 주변적 주제이다. 그런데 현실적으로 북한은 소련에 비해 훨씬 높은 수준에서 ‘전시에 준하는 군수경제 수준을 평시에 유지하는 경제’를 유지해 왔다. 미국 국무부의 평가에 따르면, 북한의 GNP에서 군사 지출이 차지하는 비중은

20) Kontorovich, *ibid.*, p.xvii.

21) Kontorovich, *ibid.*, pp.26-34.

22) Kontorovich, *ibid.*, p.xix.

전체 역사에서 대부분의 시기에 20~25% 수준이다. 이를 보면 북한은 세계 최고 수준의 군사 지출 국가이다. 이는 1차 또는 2차 세계대전 참전 국가의 전시 군사 지출에 비해서도 높은 수준이다. 북한경제에서 군사 부문이 이토록 중요하다면,²³⁾ 북한경제 연구에서 핵심 주제 중의 하나는 군수부문 연구이어야 하고, 군수 부문의 과대 팽창이 전체 경제에 어떠한 영향을 주는가이어야 한다. 또한 북한경제가 역사적으로 그리고 현재에 보여주는 일련의 특징은, 북한경제가 사회주의적으로 조직되어 있는 것에서 유래하는 것보다 훨씬 강하게 군수 중심의 경제라는 특징 때문에 유래하는 것이라는 가설에서 출발해야 할 것이다. 그러나 한국의 북한경제 연구에서 군수 부문에 관한 연구는 (서방의 소련경제 연구에서와 마찬가지로, 경제학자들에 의해서는 무시되는) 일부 '(非)비 경제학자'들이 관심을 갖는 사항에 불과하다.²⁴⁾ 한국의 대표적 북한경제연구가들이 2013년경 설정한 '북한경제 연구의 쟁점'에는 군사부문 문제가 아예 포함되어 있지 않다.²⁵⁾

V. 요약과 결론

남북분단, 남북관계에서 힘의 관계의 변화, 남북한의 내부 체제는 한국과 북한이 그 안에 위치해있는 바의 동북아 지정학과 분리하여 이해될 수 없다. 동북아 지정학은 북한의 탄생, 그 내부체제 형성과 대외행동 양태를 강하게 제약하는 바의 거시조건이었다. 동북아 및 남북 지정학적 조건 속에서, 북한 체제는 항시적 전쟁준비체제 및 항시적 군수공업중심 체제로 성립했고, 진화했다. 북한경제는 북한이 당면한 지정학적 조건 속에서 북한이 공세적 생존을 도모하는 데 필요한 자원을 공급해야 하는 수단적 지위를 가지고 있었다.

이러한 북한경제와 관련, 북한 당국자와 한국의 북한연구는 상반된 사항에 관심을 두었다. 북한당국은 관심사는 모든 희생을 감수하고 내부 자원을 창출하여 전략목적에 관철하는 것이다. 경제운영은 철저히 이러한 전략목적 달성에 종속되며, 이로부터 파생된 희생과 부작용은 감수된다. 또는 미리 계산된 것이다. 동북아 지정학은 북한이 이러한 위태로운 전략을

23) Kontorovich가 서술하고 있는 소련 국방경제의 구조와 운영에 관한 분석은 흥미롭게도 한국 학자 및 탈북자가 서술하는 북한의 군수부문의 운영에 관한 서술과 거의 동일하다(Kontorovich, *ibid.* pp.34~52; 이정호, '북한 경제 중심의 국방공업 연구', 경기대학교 정치전문대학원 북한학과 박사학위 논문, 2020).

24) 예외가 있다면, 성재기 외(2003)의 북한 군수경제에 관한 연구이다. 해당 연구는 군수경제에 관련하여 경제학적 차원에서 많은 중요한 것을 밝혀내었다. 그러나 해당 연구는 군수부문 자체에 관한 연구에 그치고 있다. 즉, 군수부문의 과잉 팽창이 북한경제의 전체 구조와 운영에 어떤 영향을 주는가에 관한 연구 관점은 매우 취약하다.

25) 예를 들어, 이석기 외(2013)는 북한경제연구에서 쟁점의 하나로 군수부문 관련 주제를 아예 거론하지 않는다. 또한 예를 들어 2002년 7.1 조치의 중요성 및 내용과 파장에 관한 '군수경제학적' 연구는 번성했으나, 같은 해 9월에 세상에 알려진 '선군경제노선'은 진지하게 취급되지 않는다. 그월지만 실제적 중요성은 임수호(2009)가 주장하듯이 '선군경제노선'이 '7.1 경제관리조치'에 비해 현저히 크다. 임수호(2009)의 판단을 빌리면, '선군경제노선'이 상위 노선이고, 그 아래 실천 방도의 일부로서 '7.1 경제관리개선조치'가 취해졌다고 한다.

추구하더라도, 망하지 않고 그럭저럭 생존해 갈 수 있는 그리고 동시에 한국에 대한 위협능력을 증대하면서 생존해 갈 수 있는 전략적 운신 공간을 제공한다. 한편 한국의 북한경제연구가들은 북한당국의 이러한 전략목표 추구 자체에는 거의 관심을 주지 않았고, 반면 그러한 추구가 불가피 파생시키는 부작용과 희생의 양상에 주된 관심을 두었다. 이러한 관점을 취한 북한경제 연구가들의 시각에서 보면, 북한경제는 대부분의 시기에 자원수급 측면에서 파산 직전의 벼랑 끝에 있거나, 또는 중앙의 경제 장악 및 관리의 능력은 대부분의 시기에 약화 또는 해체의 길을 가고 있다. 이러한 관점은 북한당국의 전략 의도와 내용 그리고 목표 추진 능력과 방식, 그리고 전략적 성취와 관련한 분석을 거의 하지 않는다.

1990~2008년 동북아 지정학적 국면은 한국에게 역사상 최상의 지정학적 국면이었다. 이러한 조건이 한국의 대북 인식과 대북정책 사고에 중대한 영향을 미쳤다. 1990~2008년간의 최상의 지정학적 형세 속에서 현재에도 깊은 영향을 미치는 북한 연구들이 탄생했다. 여기서는 그 맹점만 거론한다면, 한국의 북한 인식은 다음과 같은 여섯 가지 분석 사항을 구조적으로 놓치고 있었다. 첫째, 남북 간 경쟁이 아직 종결하지 않았다. 둘째, 북한은 남북 경쟁에서 승리 추구 등 독자적 전략 목적 추구의 의지와 능력을 상실하지 않았다. 셋째, 북한정권은 영토 내에서 전개하는 사회경제적 발전에 대한 전반적 통제력과 전략적 활용능력을 상실하지 않았다. 넷째, 북한경제의 제도, 운영, 상황 등은 핵개발과 국방력강화라는 최상위 절대 목표를 위한 종속 수단 차원에서 설정 및 관리된다. 다섯째, 북한이 남북 숙적 관계에서 당면의 열세를 구조적 우세로 바꾸기 위한 능력을 갖추고 있다. 사회주의 수령독재 국가라는 북한체제의 일련의 특성은 그러한 능력의 구비에 우호적으로 작용한다. 수령독재 국가는 중장기 전략을 일관성있게 추구할 수 있으며, 자신의 전략의도를 감추고 상대방을 전략적으로 기만하고 활용하는 것이 가능하며, 또한 다른 모든 것을 희생하고 전략관철에 필요한 최소한의 물적 기반을 만들어 낼 수 있다. 여섯째, 1990~2000년대와 비교할 때, 동북아의 지정학적 조건은 북한에 유리하게 바뀌었다. 앞으로 북한에 우호적인 조건이 강화될 개연성도 존재한다.

참고문헌

- 라종일, 「라종일 교수가 말하는 ‘DJ 정부 남북관계’ 비화」, 『월간중앙』, 2020년 4월호.
- 박형중 외, 『북한의 직장생활』, 통일연구원 2023.
- 성채기·백재옥·권오봉, 「군비증강 능력 측면에서 본 북한경제위기 10년」, 『국방정책연구』, 2003년 가을, pp.191~212.
- 이석기 외, 『북한경제쟁점분석』, 산업연구원, 2013.
- 이정호, 「북한 경제 중심의 국방공업 연구」, 경기대학교 정치전문대학원 북한학과 박사학위 논문, 2020.
- 임수호, 「김정일 정권 10년의 대내 경제정책 평가: ‘선군(先軍)경제노선’을 중심으로」, 『수은북한경제』, 2009 여름, pp.20~36.
- 전화일, “적에 대한 환상은 최대의 금물,” 근로자 2000년 9월호, p.32.
- Buszynski, Leszek, *Geopolitics and the Western Pacific: China, Japan and the US*, London: Routledge, 2019.
- Friedberg, L. Aaron, *Getting China Wrong, Polity*, 2022.
- _____, *In the Shadow of the Garrison State*, Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Fukuyama, Francis, *THE END OF HISTORY AND THE LAST MAN*, New York: Free Press, 1992.
- Kontorovich, *ibid.*
- Kontorovich, Vladimir, *Reluctant Cold Warriors: Economists and National Security*, Oxford: Oxford University, 2019.
- Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Mearsheimer, J. John, “The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics,” *Foreign Affairs*, Vol.100, No.6, 2021.