북한의 군수경제: 경제적 파급효과와 민수전환의 가능성

최은주 | 세종연구소 연구위원 | ej0717@sejong.org

북한은 전통적으로 국방산업과 이에 연관되는 주요 산업들의 발전을 우선해 왔다. 북한의 이러한 전통적인 발전전략이 최근 들어 변화를 보이기 시작하였다. 가장 두드러지는 변화는 국가발전전략의 변화이다. 경제발전과 인민생활의 향상을 최우선 과제로 제시하는 동시에 김정은 위원장의 각종 발언 속에서 군(軍)과 군수산업의 역할이 조금씩 달라지고 있다. 경제적 역할이 강조되고 있는 것이다.

이에 본 자료에서는 군수산업이 경제발전에 미치는 영향을 둘러싼 이론적 쟁점을 검토하고, 이를 토대로 북한 당국이 군수산업의 경제적 역할에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 분석하였다. 북한의 민수전환은 전면적으로 진행되지는 않더라도 부분적으로 그리고 점진적으로 지속될 것으로 전망된다. 그러나 향후 북한 당국이 성공적으로 민수전환을 추진해 나가고자 한다면 북한 당국은 지금보다 장기적인 전망과 목표를 갖고 정책적으로 접근해야 하며 성공적인 전환을 담보할 수 있는 제도의 마련이 필요하다.

※ 본 자료와 유사한 글이 “최은주, 「김정은 시대 경제 발전 전략과 군수산업의 역할」, 『세종정책연구』, 서울: 세종연구소, 2020”에서 출간 된 바 있음.

Ⅰ. 문제 제기

일반적으로 군수산업이란 군사적 용도를 목적으로 생산 및 판매가 이루어지는 산업으로서, 일반 산업과는 분리되어 자체의 재생산 구조를 갖는 산업을 의미한다.[1] 좁은 의미로 군비 또는 전쟁에 소비되는 물자를 생산하는 사업을 뜻하고, 넓은 의미로 군사적 요구를 충족시키기 위한 모든 산업을 말한다. 다시 말해 군수품을 직·간접적으로 생산하는 공업을 포함한다는 뜻으로, 각종 무기 및 전투기술 기재를 생산하는 것은 물론 군용필수품을 생산하는 것을 포함된다는 의미이다. 국가경제 안에서 군수산업은 경제의 일부분으로서 국가의 경제능력을 판단하는 요소가 된다. 국방재원은 국가의 재정운영정책과 밀접한 관련성이 있을 뿐만 아니라, 국방비를 지출함으로써 공공재를 생산하고 경제적 파급효과를 통해 직간접적으로 연계되며 경제를 발전시키기 때문이다. 그렇다면 이러한 관점에서 접근해 볼 때 군수경제는 경제발전에 구체적으로 어떤 영향을 미칠까?

Ⅱ. 군수산업의 경제적 파급효과

군수산업의 발전이 경제성장에 긍정적 영향을 미친다는 입장은 유효수요(effective demand) 이론과 파급효과(spin-off) 그리고 공공재의 역할 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 케인스주의 경제학이 제기하는 유효수요이론[2]에 따르면, 국방부문에 투입되는 재정 또한 투자의 한 방식이기 때문에 생산을 유발시키는 유효수요로 파악한다. 이에 따라 국방부문의 지출 또한 투자승수를 발생시켜 국민 생산을 증가시키기 때문에 경제발전에 긍정적인 영향을 미친다. 즉, 총수요가 부족하고 실업이 존재할 때 정부지출이 증가하면 경제주체들의 소득을 증가시킬 수 있으며, 이는 수요 증가로 이어져 생산을 자극하는 순환이 발생하고 승수효과까지 고려한다면 최초의 정부지출보다 총수요는 더 크게 증가하여 경제발전을 추동할 수 있다는 것이다.

---

1) 조용범·박현채, 『정경제학사전』, 풀빛, 1988, pp.108~109.
2) 케인스는 한 국가경제의 총소득은 단기적으로 가계와 기업, 정부가 지출하는 수준에 의해 결정된다고 주장하였다. 즉, 총수요의 규모가 총생산을 결정한다는 것으로, 그는 낮은 소득수준과 높은 실업 등 경제가 침체기에 빠져드는 핵심 원인을 유효수요로 파악하고 이를 해결하기 위해서는 정부가 개입하여 총수요를 확대할 필요가 있다고 설명한다.

파급효과 측면에서도 군수산업의 발전은 경제발전에 긍정적인 효과를 야기할 수 있다. 특히 군수산업에 의한 기술 파급효과는 경제 내 생산능력을 향상시킬 수 있다. 군수산업에 투입된 각종 인적·물적 자본의 조성과 축적으로 형성된 기술력이 민간경제 부문에 적용되면 직접적으로 생산수준에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 특히 군수산업 부문에 종사하면서 기술을 체득한 노동력이 인적자본을 형성하면 민간경제 부문에 소속된 생산 단위들에서 유사한 인적자본을 양성하기 위해 교육 및 훈련에 지출해야 하는 시간과 비용을 절약할 수 있다. 이와 함께 군수산업의 발전을 위해 생산한 요소들도 민간부문의 경제활동에 직간접적으로 활용할 수 있다. 도로, 항만, 정보통신 시설 등과 같은 하부 구조는 민수경제에도 활용될 수 있다. 이는 개발도상국들의 초기 경제발전에서 두드러지게 나타나는 현상으로, Bernoit(1972) 등은 군수산업에 대한 투자가 민간경제에 미치는 부정적 측면보다 파급효과로 대표되는 긍정적인 효과가 더 강하게 나타난다는 점을 강조한다.[3)]

마지막으로 군수산업 발전의 목표가 안보라는 점에서 공공재인 안보가 경제 전반에 미치는 직간접적인 효과가 존재한다. 즉, 안보를 통해 직접적으로는 구성원들의 후생을 증가시키고, 간접적으로는 경제주체들이 안정적으로 경제활동을 할 수 있는 환경을 조성할 뿐만 아니라 해외자본의 유입을 촉진시키는 효과를 유발한다. 이에 따라 경제를 발전시키기 위한 활동에 매진할 수 있는 우호적인 환경을 조성할 수 있다.

군수산업에 대한 투자 지출이 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 견해는 거시경제의 자원 배분 문제와 기회비용을 중심으로 설명한다. 한 국가가 사용할 수 있는 자원의 양이 한정된 조건 속에서 국방 및 군수산업에 투입되는 비중이 커지면 민간경제 발전에 투입할 수 있는 자원이 감소하기 때문에 경제성장을 저해하는 요인으로 작동한다. 즉, 국방부문에 투입되는 자원과 민간경제에 투입되는 자원은 경합 관계에 있기 때문에 상충효과(trade-off)가 발생한다는 것이다. 위와 같은 견해에 따르면, 첫 번째로는 자원의 효율적 배분이 저해된다는 점을 들 수 있다. 즉, 민간경제에서 보다 효율적으로 사용될 수 있는 과학자 및 기술자 등과 같은 인적자본과 핵심 자본재나 중간재 등이 군수산업에 우선 배분됨으로써 경제 전반적으로 생산성 제고 효과를 감소시킨다. 특히 핵심 자본재와 중간재 수요가 높은 산업의 경우 생산요소 확보에 어려움을 겪을 수 있기 때문에 경제발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

두 번째로, 군수산업에 대한 투자에 따른 기회비용과 관련하여 부정적인 효과를 설명할 수 있다. 먼저 군수산업 부문에 대한 투자를 통해 생산능력을 확대시키는 효과와 그 투자를 민간부문에 진행했을 때 얻을 수 있는 생산 확대 효과를 비교해 보면 후자에 따른 효과가

3) Emile Bernoit, "Growth effects of defense on developing countries," *International Development Review*, 14, 1972, pp.2~10.

더욱 크다는 것이다. 그리고 정부의 한정된 예산 내에서 군수산업 부문에 재정지출이 확대되면 교육이나 의료보건과 같이 사회구성원들의 삶의 질을 직접적으로 개선시킬 수 있는 분야에 투입할 수 있는 재원이 그만큼 감소하기 때문에 후생을 저해하는 요인으로 작용한다.[4] 군수산업의 발전으로 얻는 편익과 그것을 통해 사회구성원들이 잃게 되는 효용의 수준을 비교해 보아야 한다는 것이다.

마지막으로 국방비 지출을 목적으로 정부지출이 증가하면 구축효과(crowding-out effect)[5]가 발생하여 경제성장을 저해할 수 있다는 점을 지적한다. 즉, 정부지출의 증가는 이자율을 상승시키고, 이자율 상승은 민간의 경제주체들이 자원을 조달할 때 감수해야 할 비용을 증가시킨다. 그 결과, 민간부문의 투자와 소비가 위축되며 총수요가 감소하게 된다. 나아가 군수산업의 발전에 필요한 과학자, 전문기술자, 주요 자본재와 중간재 등은 민간경제 발전에도 중요한 핵심 생산요소인데, 이를 군수산업이 흡수함으로써 경제 전반의 생산성을 하락시키는 등 부정적 영향을 미친다는 것이다.

위와 같이 군수산업과 경제발전의 관계를 둘러싼 상이한 견해는 결국 두 가지 쟁점으로 귀결된다. 첫 번째는 군수산업을 경제부문에 포함시킬지 여부이다. 유효수요 발생, 각종 파급효과와 공공재의 범용성 등 군수산업이 민간경제에 미치는 여러 가지 영향에 주목하는 경우와 경제 내 공급 부문에서 나타나는 생산요소 배분의 문제 중 어느 측면에 더 주목할 것인가에 따라 다른 견해가 도출된다. 긍정적 관계에 주목하는 입장에서는 군수산업 또한 생산을 담당하는 경제의 한 부문으로서 이에 대한 투자 지출이 경제 전반에 미치는 영향에 대해 다른 산업과 다르지 않게 파악한다. 이에 반해 군수산업의 특성상 민수산업과 달리 특수한 역할을 담당한다는 점에 주목하는 입장에서는 자원 배분의 왜곡을 야기시키는 요인으로 파악한다. 두 번째는 군수산업에 지출되는 정부 재정이 발생시키는 승수효과와 구축효과의 상대적 크기를 어떻게 볼 것인가 하는 점이다. 이들은 정부지출이라는 하나의 의사결정이 경제에 어떤 영향을 미칠지에 대한 상반된 효과를 보여주는데, 투자에 대한 승수효과가 구축효과보다 더 크다면 총수요 증가로 이어지겠지만 반대의 경우라면 오히려 총수요를 위축시킬 수 있다. 이는 결국 이자율이 투자 주체들의 의사결정에 얼마만큼 영향을 미치는지에 달려 있다. 승수효과에 주목하는 입장에서 보면 투자 주체들은 이자율보다는 기업가의 동물적 본능에 따라 투자 여부를 결정하기 때문에 정부의 자금 수요 증대에 따른 민간 금융시장에서의

---

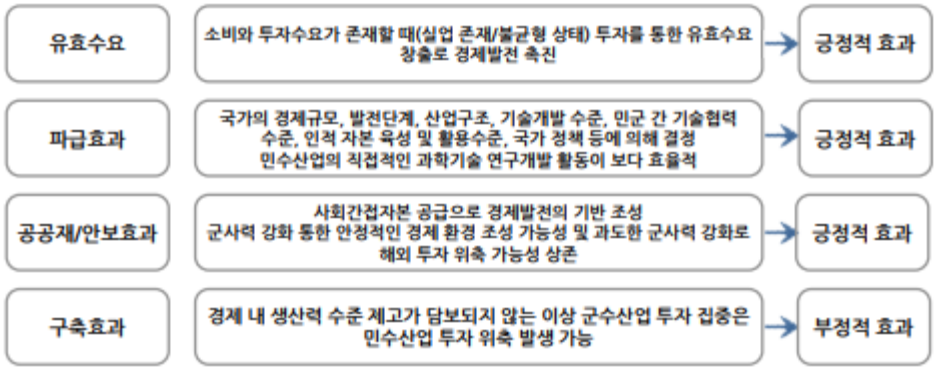
4) 이러한 논리는 흔히 '총과 버터의 상충관계(gun versus butter trade off)'로 설명된다. 한정된 자원 속에서 총을 생산하기 위한 지출을 증가시키기 위해서는 빵을 생산하는 데 필요한 지출을 감소시킬 수밖에 없다는 것이다.

5) 정부지출 증가를 위해 자금을 확보하기 위한 방안으로 국채 발행과 같은 재정정책을 통해 증가된 자금 수요를 충당하는 경우 시중 금융시장에서 이자율을 증가시키에 되므로 민간 경제주체들은 동일한 자금을 조달하기 위해 이전보다 더 큰 비용(이자)을 감당해야 한다. 그 결과, 민간부문에서는 투자 위축과 소비 감소가 발생하여 총수요가 감소하게 되는데, 이러한 현상을 '구축효과'라 한다.

이자율 상승이 투자에 미치는 영향은 상대적으로 작다. 이에 반해 구축효과에 주목하는 입장에서 투자 주체들은 주로 이자율에 따라 투자 여부 및 그 규모를 결정하기 때문에 이자율 상승은 투자 위축으로 이어진다는 것이다.

이렇듯 군수산업에 대한 이론적 견해 차이가 지속되는 이유는 1970년대부터 진행된 다양한 실증분석 결과에서도 하나의 입장이 우세하게 나타나지 않기 때문이기도 하다.[6] 이는 국가별 상황에 따라 군수산업이 차지하고 있는 경제적 역할이 상이하기 때문이다. 유휴자원 수준, 총수요 규모, 자원 제약 수준에 따라 군수산업으로의 자원 투입에 따른 기회비용 수준이 결정되며, 국방비 지출구조와 거시경제정책에 따라 국방비와 투자의 관계가 달라진다. 또 단기적으로는 유효수요에 영향을 받아 생산이 늘어날 수 있지만, 장기적으로는 투자수준이 더 중요하다.

[그림 1] 군수산업과 관련된 이론적 근거들이 경제발전에 미치는 영향



Ⅲ. 북한 당국의 인식 변화

이러한 상반된 견해는 군수산업의 경제적 역할에 대한 북한의 인식과 정책을 이해하는 데에도 유용하다. 정권 수립부터 북한은 일관되게 국방부문과 군수산업의 역할을 강조해 왔으며 해당 부문을 최우선적으로 발전시킬 필요성을 설명하였다. 그러나 그 논조는 변화해 왔는데, 이를 통해 북한 당국이 보여주는 군산업의 역할에 대한 인식의 변화를 파악해 볼 수 있다.

6) Sadler, Todd, and Keith Hartley(1995)와 Ram(1995).

북한은 정부 수립 이후부터 군수산업의 발전을 강조해 왔으며, 북한의 국가발전전략은 이를 그대로 반영하고 있다. 김일성 시대의 경제·국방 병진노선, 김정일 시대의 선군경제건설노선, 김정은 시대의 경제건설과 핵무력건설 병진노선 등은 모두 군수산업 분야의 발전을 강조한다. 그러나 각 노선마다 군수산업 부문과 민수산업 부문의 관계를 조금씩 다르게 설정하고 있다.

1962년의 조선로동당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 북한은 경제·국방 병진노선을 채택한다. 이는 대외적으로 발생한 안보환경의 변화에서 기인하였다. 즉, 쿠바 미사일 사태, 베트남 전쟁, 소련과의 관계 악화 등은 북한으로 하여금 안보의 위협적 요소가 커지고 있다는 인식을 갖게 하였고, 그에 대한 대응으로 이러한 노선을 제기한 것이다. 이 시기 북한은 군수산업의 발전과 경제발전 간에 상충관계가 존재한다는 점을 인식하고 있었다. 김일성 전 주석은 "인민경제의 발전 속도를 좀 조절하더라도 조국보위의 완벽을 기하기 위하여 국방력을 강화하는 데 더 큰 힘을 돌려야 한다"고 설명하였다.[7] 동시에 국방공업과 밀접한 관계를 갖는 중공업이 우선 발전하면 이를 토대로 경제건설을 추동할 수 있기 때문에 이 부문에 자원을 먼저 투입해야 한다는 입장을 견지하였다.

물론 경제성장을 통한 생산력의 발전이 전제되지 않은 채 군수부문이 독자적으로 발전할 수 없다는 점도 파악하고 있었다. 즉, "경제건설을 추진시켜 중공업, 경공업, 농업 등을 발전시키지 않고서는 국방건설을 위한 물질적·기술적 수단들을 보장할 수 없으며 국방을 공고히 다질수 없다"는 것이다.[8] 그럼에도 불구하고 이 시기에는 국방공업의 발전에 매진했을 뿐만 아니라 민수산업에 포함되어 있는 주요 공장에서도 군수품을 생산할 수 있는 생산 공정을 갖추도록 하여 민수산업의 일부가 군수산업의 역할까지 떠맡는 상황이 발생하였다.

북한 당국은 이 시기에 대해 '군수산업에 대한 재정지출의 확대가 민수부문에 투입되어야 할 자원들을 축소시켜 경제발전을 지체시키기는 했지만, 체제보위라는 국가의 당면 과제는 수행하였다'고 자평하고 있다.[9] 이를 통해 북한이 군수산업으로의 우선 투자가 민수경제의 발전에 미치는 부정적인 영향을 인지하고 있었으며, 이러한 효과가 현실에서도 그대로 반영되고 있었다는 점을 확인할 수 있다.

1990년대 후반 북한은 김정일 시대를 선군시대로 규정하면서 '국방공업을 우선 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전'시키는 병진노선을 선군시대 제 발전노선으로 제시하였다.

---

7) 김일성, 「현 정세와 우리 당의 과업: 조선로동당 대표자회에서 한 보고(1966. 10. 5)」, 『김일성전집 37』, 평양: 조선로동당출판사, 2001, pp. 268~269.
8) 신근필, 「경제 건설과 국방 건설의 병진」, 『근로자』, 제11호, 평양: 조선로동당출판사, 1966, p.21.
9) 당시 내각 부수상 김일의 "경제발전을 일정하게 조절하면서도 국방력을 더욱 강화하는 대담한 조치를 취하였기 때문에 …… 긴장한 정세에서도 조국의 안전을 믿음직하게 보위할 수 있었다."라는 발언에서도 이를 확인할 수 있다(김일, 「사회주의경제건설의 당면 과업에 대하여: 조선로동당 대표자회에서 한 조선민주주의인민공화국 내각 제1부수상 김일동지의 보고」, 『근로자』, 10호, 평양: 조선로동당출판사, 1966, p.61.

이 시기부터 북한은 군수산업의 발전이 민수경제에 미치는 긍정적인 영향을 설명하면서 민수전환의 가능성을 시사한다. 즉, 국방공업에서 첨단기술을 개발・발전시키면 그 성과를 민간경제에 활용하여 생산력 증대를 꾀할 수 있다는 것이다.

선군시대의 북한은 경제발전 전략으로 군수산업의 경제적 역할을 강조한다.[10] 즉, "지금까지 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 것을 경제건설의 기본로선"으로 견지해 왔으나, 이제는 "국방공업의 발전이 중공업의 발전에 토대할 뿐 아니라 그 자체가 중공업 발전을 가져온다는 발상에서 출발"하고 있다는 것이다.[11] 군수산업이 민수산업의 발전을 저해하는 것이 아니라 군수산업이 경제발전에서 선도적 역할을 수행할 수 있다고 강조하며 이를 설명하기 위해 기존의 논리를 수정한다.

가장 큰 변화는 사회생산물과 축적의 개념 설명이 달라진 것이다. 먼저, 사회생산물의 구성요소에 군수품을 포함시켜 경제의 재생산 구조에 군수산업을 포함시킨다.[12] 이에 따르면 군수산업에서 생산된 군수품을 독자적인 사회생산물의 현물 형태라고 규정한다. 축적 또한 "인민들의 장래 행복을 위하여 국민소득을 리용하는 형태"에서 "나라의 방위력을 강화하고"를 추가하여 군수품도 '축적의 현물형태'에 포함된다는 것이다.[13] 이를 통해 군수산업에 대한 투자 또한 경제순환 중 하나의 카테고리로서 일정 역할을 담당하기 때문에 우선 투자가 필요하다는 주장의 근거를 마련하였다.

두 번째로는 국방산업의 발전이 경제성장의 선도적 역할을 수행할 수 있다고 보았다. 국방공업은 정치・군사적 중요성을 갖는 것 이외에도 경제발전의 선도적 역할을 수행할 수 있으며, 과학적이고 합리적인 경제 관리 질서와 방법을 창조하는 등의 긍정적인 기능을 수행한다는 것이다.[14] 이에 따르면 국방공업의 발전은 첨단과학과 기술의 발전을 가져와 다른 경제 부문의 발전을 추동할 뿐만 아니라 국방공업 자체가 중공업의 발전을 토대로 하기 때문에 중공업 발전 및 이를 기반으로 하는 경공업 및 농업의 발전에도 적지 않은 영향을 미친다.[15]

김정은 시대 북한은 경제발전과 인민생활을 향상시키는 것을 당면과제로 삼았다. 2013년에

---

10) 강호제의 경우, 2002년의 선군정치론에서 제기하는 경제발전 전략의 배경에는 민수전환이 있었으며, 2009년에 북한이 제시한 새로운 전략의 핵심 또한 민수전환이었다고 분석한다. 즉, 최첨단 돌파의 핵심으로 북한이 보유한 CNC 기술을 비롯한 최첨단 기술을 경제발전에 적극으로 활용하여 경제 전반을 업그레이드시키는 것을 구상했다는 것이다(강호제, 「북한 인공위성 발사에 즈음한 긴급 토론회」, 『북한 인공위성 발사에 즈음한 긴급 토론회: 인공위성인가, 미사일인가?』, 토론회 자료집, 2009, p.16. 「선군정치와 과학기술중시 정책: 경제발전 전략의 핵심」, 『통일과 평화』, 3집 1호, 2011, p.194).

11) 『통일뉴스』(2003. 4. 11).

12) 전술하였듯이 일반적으로 군수산업은 일반 산업과 다른 목적을 가진 산업 분야로서 민수경제의 재생산 구조에서 제외되기 때문에 군수산업의 발전은 민수경제의 확대 재생산과 소비의 위축을 야기한다고 해석된다(조용범・박현채, 『경제학사전』, 풀빛, 1988, pp.108~109).

13) 심은심, 「선군시대 재생산의 몇가지 리론문제」, 『경제연구』, 2004년 2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2004, pp.11~13.

14) 류창수, 「국방공업을 더욱 발전시키는것은 혁명과 건설의 제1차적인 전략적과업」, 『경제연구』, 2006년 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006년, pp.7~8.

15) 『노동신문』(2003. 1. 22).

개최된 경공업대회에서 김정은 위원장은 "조선반도에서 새 전쟁을 막고 평화적인 환경에서 경제건설을 다그쳐 인민생활 문제를 하루빨리 해결하려는 것은 우리 당의 확고부동한 입장"이라고 연설하였고,[16] 『조선신보』는 2016년의 조선로동당 제7차 대회 개최를 소개하면서 '군사와 우주개발 부문 등의 최첨단 기술을 민생기술로 전용하여 인민생활 향상으로 이어가는 방법론 등 조선의 국력에 걸맞는 경제정책이 구체화될 것'으로 전망하는 등 병진노선하에서도 경제발전을 최우선 목표로 할 때 실행 가능한 방안들을 모색해 온 것으로 볼 수 있다. 그리고 "당과 국가의 전반산업을 사회주의경제 건설에 지향시키고 나라의 인적, 물적, 기술적 잠재력을 총동원하여 강력한 사회주의경제를 일떠세우고 인민생활을 획기적으로 높여나가는 것은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제"가 되었으며, 이제 "당이 제시한 새로운 혁명적 노선을 철저히 관철하여 사회주의 건설의 더 높은 목표를 앞당겨 점령하자면 과학을 중시하고 그 발전에 선차적인 힘을 넣어야"하는 시기라고 판단하여 전략적 노선을 변경했다고 볼 수 있고,[17] 이 과정에서 북한이 군수산업의 민수전환 추진 가능성을 제고했다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 민수전환의 가능성

민수전환의 의미와 범위는 연구자들에 따라 다소 상이하게 나타난다. 기존의 연구들[18]을 토대로, 본 자료에서는 민수전환을 '군수산업에 투입되는 각종 인적·물적 자원들을 민수산업에 활용할 수 있도록 전환하는 것'으로 정의하고, 그 방식을 연구개발 재원 이전, 군수시설의 이전, 다각화, 기술응용(spin-off), 완전전환으로 분류하여 설명하려 한다.

첫 번째로 연구개발 재원 이전은 기존의 국방부문 연구소 등 각종 연구시설 및 단위사업에서 민수산업으로 연구분야를 이적하고 확대하는 것을 말한다. 예산 조정이나 인적자원 활용 및 재배치의 형태로 수행되며, 민수용 프로젝트의 위탁 수행이나 공동 시행 등을 예로 들 수 있다. 두 번째로 군수시설의 이전은 기존에 군수산업 용도로 사용되던 군사 시설 및 지역을 민수사업 용도로 변경하는 것을 뜻하며, 시설은 유지하되 관련 산업으로 용도를 변경하는 방법과 시설지만 활용하여 민수산업으로 전환하는 방법이 있다. 세 번째로는 다각화의 경우에는 기존에 군수제품을 생산하던 공장에서 민수 목적으로 제품을 생산하는 경우로서,

---

16) 『노동신문』(2013. 3. 19).
17) 안명훈, 「경제건설에 총력을 집중할데 대한 새로운 전략적로선은 가장 과학적이고 혁명적인 로선」, 『경제연구』, 2018년 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018, p.5.
18) 박제훈(1993), 홍성범·정성철(1994), 고상두(1997), 양운철(2013) 등

기존의 생산 공정의 일부를 민수용으로 전환하거나 설비생산 기술을 활용하여 새로운 생산라인을 설치하는 방법 등을 들 수 있다. 네 번째로 기술응용은 군수산업 부문에서 개발, 발전시킨 기술 중에서 경제성을 갖춘 기술들을 민수산업 부문에 도입, 활용하는 방식이다. 이 경우 기존의 제품을 좀 더 효율적으로 생산할 수 있는 경우뿐만 아니라 수요를 창출할 수 있는 새로운 제품의 개발 및 생산도 포함된다. 마지막으로 완전전환의 경우에는 기존의 군수품을 생산하던 방식을 종결하고 민수제품을 생산하는 방식으로 완전하게 전환하는 것이다. 이 경우에는 해당 기업이나 공장은 완전히 새로운 생산환경에서 경제활동을 해야 하기 때문에 단순한 역할 변화를 넘어 새로운 조건 속에서 살아남을 수 있도록 국가 차원에서 치밀한 계획과 적합한 정책을 추진해야 한다.

이러한 이론적 배경을 토대로 김정은 시대의 군수산업의 민수전환 현황에 대해 살펴보고자 한다. 우선 북한 당국은 정부정책 기조에서부터 '경제건설에서 군 및 군수산업의 역할'을 강조하고 있다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 인민군이 경제건설을 적극 지원해야 한다고 언급하였고 연이어 같은 해 2월 인민군 창건 71주년을 맞아 인민무력성을 방문한 자리에서도 "인민군대에서는 당이 부르는 사회주의 강국건설의 전구마다 인민군대 특유의 투쟁 본때, 창조 본때를 높이 발휘함으로써 국가 경제발전 5개년 수행의 관건적인 해인 올해에 인민군대가 한몫 단단히 해야 한다"라고 하며 국방공업의 역할에서도 인민경제의 기여를 강조하고 있다.[19] 이러한 변화는 구체적으로 기존 군 시설의 용도 변화, 다각화, 군수산업에서 발전시킨 기술의 민수산업 적용 현상으로 나타나고 있다. 또한 국방공업에서의 과학기술 성과와 생산 잠재력이 경제 활성화로 이어져 경제건설을 강력히 추동할 수 있도록 경제관리방법과 사업체계를 개선할 것을 강조하고 있다.

또 정부 조직 측면에서 내각의 역할을 강화하여 군수 영역과 민수 영역의 엄격한 분리·이완을 추진하고 있다. 최근 북한은 경제부문을 담당하는 최고 책임기관인 내각의 역할을 강화하고 있다. 2019년 12월에 개최된 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서도 내각의 미비한 역할 수행을 비판하면서도 "내각 사업이자 당중앙위원회 사업이고 당중앙위원회의 결정 집행이자 내각 사업"이라고 하면서 경제관리에서 내각의 역할을 강화할 것을 강조하고 있다.[20] 내각의 역할 강화는 내각 총리의 위상에서도 확인된다. 2016년의 조선로동당 제7차 대회에서부터 내각 총리는 당 중앙 군사위원회 위원에도 포함되어 군사정책의 결정에 참여할 수 있게 되었다. 과거 병진노선을 추진하던 시기에 내각은 국방공업을 효과적으로 지원하는 데 그 역할이 강조되었다고 한다면 새로운 전략적 노선에서는 내각의 경제정책 추진에서

19) 『노동신문』(2019. 2. 9).
20) 『노동신문』(2020. 1. 1).

군의 역할을 조율할 수 있게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 정부 정책 및 조직적인 배경 아래 연구개발 재원의 이전도 이루어지고 있다. 김정은 위원장 집권 이후 공개된 예산을 보면 2010년부터 2020년까지 국방부문 예산은 전체 예산의 15.9~16.0% 수준으로 유지되며 증가하고 있지는 않은 상황이다. 또 인적자원을 재배치하는 모습도 보인다. 묘향산의료기구공장의 경우, 2018년 8월에 김정은 위원장이 현지지도에서 '해당 공장의 리모델링 사업을 인민군이 담당하고 건설에 필요한 각종 설비들을 군수공장에서 생산할 것'을 지시하며 군수공장 소속 전문가와 기술자를 파견하여 2022년에 완공하였다.

군수시설의 이전 측면으로 보자면 최근 북한에서는 군사기지를 인민경제 발전을 위한 용도로 전환시키는 사례가 나타나고 있다. 먼저 원산갈마반도의 변화이다. 원래 이곳은 대구경 자주포 사격 훈련을 실시하던 곳이었다. 2018년 신년사에서 김정은 위원장이 원산갈마해안관광지구 건설을 주요 건설대상으로서 최단기간에 완수할 것을 과업으로 제시하면서 삼지연시와 더불어 북한 관광산업의 핵심 지역으로 부상하고 있다. 이곳은 2020년 10월 완공을 목표로 했으나 보건위기와 자연재해 속에서 국정과제가 조정되었고, 2022년 8월 현재 아직 완공되지 못한 것으로 파악된다.[21]

또 다른 사례로는 중평리에 건설된 대규모 온실농장과 양묘장을 들 수 있다. 2018년 7월과 8월에 연이어 함경북도 경성군 중평리에 위치한 공군비행장을 현지지도하면서 김정은 위원장은 비행연대가 주둔해 있던 이곳을 '군대가 주도하여 100정보(30만 평)의 온실농장과 양묘장을 건설하라'고 직접 지시하였다.[22] "함경북도 인민들의 식생활에 보탬을 주기 위한 중요한 사업"으로 강조되었던[23] 이곳은 2019년 12월에 완공되었고 조업식에는 김정은 위원장이 직접 참석하여 채소의 질 담보를 위한 선진과학기술 도입 강조 및 이를 위한 도 안의 온실농장들 사이의 경쟁 및 과학농사정형판정의 관례화를 지시하였다.[24]

또 2022년에는 함경남도 함주군 동부전선 군사기지에 대규모 련포온실농장 건설 계획을 발표하였고, 착공식에 김정은 위원장이 참석하기도 했다. 이때 이미 관련 경험이 많이 축적된 인민군을 필두로 대규모 온실농장 건설을 지시했고, 련포온실농장 설계안에 이미 건설한 중평온실농장의 장단점들을 모두 참고하고 반영하여 과학기술적 측면에서나 경영상 측면에서 더 발전시켜야 한다고 강조하였다.[25]

2019년 신년사에서는 전년도(2018년) 인민군의 활동을 평가하면서 '경제건설에 모든 힘을

---

21) 『VOAKOREA』(2022. 8. 22).
22) 『노동신문』(2018. 7. 17).
23) 『노동신문』(2018. 8. 18).
24) 『노동신문』(2019. 12. 4).
25) 『노동신문』(2022. 1. 28).

집중할 데 대한 우리 당의 전투적 호소를 심장으로 받아 안고 여러가지 농기계와 건설기계, 협동품들과 인민소비품들을 생산하여 경제발전과 인민생활 향상을 추동'하였다고 언급하여 군수공장에서 민수경제에 필요한 각종 제품들을 생산하고 있다는 것을 밝히고 있다.

2019년에도 이러한 움직임은 지속되고 있는 것으로 확인된다. 6월 초 김정은 위원장은 자강도의 강계트랙터종합공장, 강계정밀기계종합공장, 만포 장자강공장기계공장, 2.8기계종합공장, 평남의 기계종합공장 등 제2경제위원회 생산총국 산하 군수공장 등을 현지지도하면서 각 공장의 민수용품 생산에 대해 높이 평가하고 있는 것으로 보도되었다.[26]

'군수산업 부문 생활필수품 품평회'를 통해 군수산업 부문에서 생산하고 있는 양질의 생활필수품들을 공개하고 있으며 일반 주민들에게도 판매하는 것으로 알려져 있다. 본 품평회는 김정은 위원장의 지시에 따라 군수산업 부문에서의 생활필수품 생산을 독려하는 것을 목표로 삼고 2015년과 2017년, 2019년에 창광상점[27]에서 개최되었다.

마지막으로 민수전환과 관련하여 북한이 가장 강조하는 방안이 바로 군수산업에서 발전시킨 기술적 성과를 민수산업 부문에 적용시키는 것이다. 이는 기술응용으로 볼 수 있는데, 북한에서는 국방공업과 관련한 과학기술 분야가 상대적으로 발전했다는 점을 고려할 때, 민수공업과의 연계성을 강화하여 경제발전에 기여할 수 있도록 하는 것으로 해석된다. 이와 관련하여 북한이 김정일 시대부터 적극적으로 대내외적으로 알리기 시작한 것이 CNC 기술이었다.[28]

CNC 기술이란, "조종 대상의 위치와 속도, 조작의 순차성과 운동경로들을 조종하는 기술"이다.[29] 정보통신기술과 정밀기계기술을 결합한 CNC 공작기계는 장거리 로켓과 인공위성의 정밀 부품을 제작하는 데 필수적이다. 북한은 자체 역량으로 개발한 CNC 기술이 선군경제 노선의 정당성을 입증하고 '최첨단을 파하는' 자국 과학기술의 발전을 상징한다고 주장한다.[30] 북한은 2010년에 CNC 기술을 적용하여 CNC 기계들을 생산하는 희천련하기계종합공장에서 각 기업소와 공장들에 CNC 설비를 공급하고 있다고 소개하였으며, 그 결과 2015년 현재 전국 1,300여 개의 공장들에서 일부 생산 공정에 CNC화를 추진하고 있다고 한다.[31]

---

26) 『노동신문』(2019. 6. 1).
27) 창광상점은 군수산업부문에서 생산되는 생활필수품을 판매하는 전용상점으로, 1983년 11월 평양시 중구역에서 개장하였으나 2015년 10월 김정은 위원장의 지시로 당시 새로 조성된 미래과학자 거리에 2배 정도 확장한 규모로 신축·이전하였으며, 이를 계기로 주기적으로 품평회를 개최하도록 지시한 이후 격년으로 품평회가 진행되고 있다(『조선신보』, 2015. 12. 2).
28) 북한경제의 최첨단 돌파 전략, 지식경제 실현의 핵심은 민수전환으로서, 특히 국방부문에서 발전한 CNC 기술을 민간경제로 이전시키는 것과 같은 스핀오프 전략이다. 이에 따르면 북한의 스핀오프 전략은 기술 응용뿐만 아니라 이 과정에서 나타나는 인적, 물적 자원의 이동을 모두 포괄하는 것으로 규정한다. 이와 관련한 자세한 내용은 강호제(2015; 2016), 변학문(2016; 2019) 참조.
29) 원철남, 「인민경제의 현대와, 정보화를 적극적으로 실현하는 데서 나서는 중요한 문제」, 『경제연구』, 2020년 1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2020, p.14.
30) 변학문, 「북한 '병진노선'의 변화와 김정은 시대의 '경제 건설에 총력 집중' 노선」, 정영철 편저, 『김정은 시대 북한의 변화—'혁신'과 발전'의 길』, 선인, 2019, p.129.
31) 이춘근·김중선, 『북한 김정은시대의 과학기술정책 변화와 시사점』, STEPI Insight 제173호, 2015, p.11.

Ⅴ. 평가

현재 북한의 상황에서 민수전환 정책은 경제발전의 효과적 방안임은 틀림없다. 기존의 가치 전파 주체로서 군을 인식하던 시각에서 탈피하여, 경제발전에 필요한 기술 전파의 주체로 인식할 수 있고, 민수부문보다 군수부문의 우월할 생산능력을 활용할 수 있다. 일반적으로 민수경제에서의 직접적인 연구개발 투자, 인적자본 형성이 효율적일 수 있으나, 북한의 현 구조에서는 이미 형성된 군수 부문을 활용하는 것이 보다 합리적인 선택이 될 것이다. 또한 군수산업의 활용을 통해 추가적인 재원 부담이나 자원 왜곡을 최소화하면서 자본재 및 소비재 수요에 부응할 수 있다. 물론 본격적인 민수전환에 앞서 체계적인 준비가 필요하다. 군수산업이 민수경제에 대한 지원 수준을 넘어 경제주체로 참여하기 위해서는 북한의 경제개혁 정책에 적응할 수 있는 사전적인 준비가 필요하다, 기존의 정부 수요만을 충족시키는 수준을 넘어 스스로의 경영 능력 확보가 절실한 상황이다.

중국의 경우 1978년에 개최된 중국공산당 제11기 제3회 중앙위원회 전체회의에서 발표한 국가경제개혁 프로그램에서 민수전환과 관련된 내용을 다뤘다. 군수산업이 경제기반 건설과 국방기술 발전을 위해 민간경제 활성화에 적극적으로 지원하는 것과 더불어, 국가투자 우선순위를 무기, 생산재와 같은 중공업보다 농업 및 소비재 경공업으로 상정하였다. 국방 및 민간 과학기술연구소는 산업계 수요지향적 연구에 중점을 두도록 했으며, 군수산업이나 전반적인 경제개혁으로는 산업의 기술전환(technology transformation)을 우선적으로 추진하겠다고 발표하고 실행하였다.

이렇듯 명확한 비전을 제시함으로써 체계적인 전환을 실천하고 제도화를 통해 지속가능성을 확보해야 한다. 현재는 민수전환에 대해 산발적으로 언급만 되고 있어 구체적인 정책방향으로서의 체계적 접근을 위한 프로그램 마련과 같은 정책적인 추진 양상을 확인하기 힘든 상황이다. 민수경제에서 나타나고 있는 경쟁과 경제성 확보 등을 군수산업이 갖춰 나갈 수 있도록 장기적인 계획을 수립하고, 관련 법제를 정비하여 정책의 일관성과 효율성을 확보하는 것 역시 필요하다. 특히 이 과정에서 군수산업의 경제적 성격을 강조하면서 군수산업 발전 계획의 과학적이고 경제적인 접근을 강화하고, 군수산업에서 가격, 이윤 등의 역할을 강화하여 장기적으로 군산체계로의 전환을 목표하여야 한다.

또 민수전환 과정에서 주민들의 참여를 유도하고 및 기존 특권 세력의 저항을 극복하는 것 역시 필요하다. 기존의 군수산업이 누렸던 특권을 줄여 나갈 수 있도록 당 및 내각의

역할을 강화해야 하고, 기존의 폐쇄적 시스템을 개방적 시스템으로 변화시켜 민수경제로의 참여를 유도하고 인센티브 제도를 마련하는 등 유인책을 강구하는 것도 필요하다.

마지막으로 본격적인 민수전환에 착수 가능한 대외적 환경 조성이 필요하다. 대외적으로 평화적 환경을 조성하여 국방력 강화에 대한 부담 감소가 선행되어야 국방예산 조정, 군의 경제적 역할 강화, 인적자원의 활용 등이 본격적으로 추진될 수 있다. 장기적으로는 민수경제와 마찬가지로 제재 해제에 따라 해외 자금 유입이 가능해져야 중·대형 군수공장들의 민수전환에 필요한 자금 확보가 용이할 것이다. 중국의 경우 민수전환 정책 추진 과정에서 군수산업을 수출산업으로 전환하여 무기 수출을 통해 민수전환 및 군수산업의 기술력 제고에 필요한 자금을 마련하였는데, 이런 부분들을 참고한다면 성공적인 군수산업의 민수전환이 실현될 수 있을 것이다.

참고문헌

강호제, 『북한 인공위성 발사에 즈음한 긴급 토론회: 인공위성인가, 미사일인가?』, (토론회 자료집), 2009.

강호제, 「선군정치와 과학기술중시 정책: 경제발전 전략의 핵심」, 『통일과 평화』, 3집 1호, 2011.

강호제, 「북한의 경제발전 전략 분석: 인공위성(광명성3호) 발사 시도와 CNC기술 개발」, 『북한연구학회보』, 북한연구학회, 19(1), 2015.

강호제, 『과학기술로 북한읽기 1』, RPScience, 2016.

고상두, 「러시아 군수산업의 민수전환」, 『슬라보학보』, 제12권 1호, 1997.

김일, 「사회주의경제건설의 당면 과업에 대하여: 조선로동당 대표자회에서 한 조선민주주의인민공화국 내각 제1부수상 김일동지의 보고」, 『근로자』, 제10호, 평양: 조선로동당출판사, 1966.

『김일성전집 37』, 평양: 조선로동당출판사, 2001.

『노동신문』,「국방공업중시는 선군시대 경제건설의 중요요구」, 2003. 1. 22.

_____,「경애하는 김정은동지께서 전국경공업대회에서 하신 연설」, 2013. 3. 19.

_____,「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 함경북도 경성군 중평리에 대규모남새온실농장을 꾸리실 구상을 안으시고 현지를 돌아보시였다」, 2018. 7. 17.

_____,「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 함경북도 경성군 온포온실농장건설준비사업을 현지에서 지도하시였다」, 2018. 8. 18.

_____,「우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 조선인민군창건 7 1돐에 즈음하여 인민무력성을 축하방문하시고 강령적인 연설을 하시였다」, 2019. 2. 19.

_____,「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 강계뜨락또르종합공장을 현지지도하시였다」, 2019. 6. 1.

_____,「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 강계정밀기계종합공장을 현지지도하시였다」, 2019. 6. 1.

_____,「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 장자강공작기계공장을 현지지도하시였다」, 2019. 6. 1.

_____,「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 2.8기계종합공장을 현지지도하시였다」, 2019. 6. 1.

_____,「경애하는 최고령도자 김정은동지를 모시고 위대한 인민사랑의 창조물로 웅장하게 일떠선 중평남새온실농장과 양묘장 조업식 성대히 진행」, 2019. 12. 4.

_____,「주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강 우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자. 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도」, 2020. 1. 1.

_____,「경애하는 김정은동지께서 련포남새온실농장 건설예정지를 현지에서 료해하시였다」, 2020. 1. 28.

류창수,「국방공업을 더욱 발전시키는것은 혁명과 건설의 제1차적인 전략적 과업」,『경제연구』, 2006년 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.

박제훈,「러시아의 군수산업 민수전환에 대한 연구」,『정책연구』, 93-08호, 1993.

변학문,「김정은 정권 '새 세기 산업 혁명' 노선의 형성 과정」,『한국과학사학회지』, 제38권 3호, 2016.

변학문,「북한 '병진노선'의 변화와 김정은 시대의 '경제 건설에 총력 집중' 노선」, 정영철 편저,『김정은 시대 북한의 변화-'혁신'과 '발전'의 길』, 선인, 2019.

신근필,「경제 건설과 국방 건설의 병진」,『근로자』, 제11호, 평양: 조선로동당출판사, 1966.

심은심,「선군시대 재생산의 몇가지 리론문제」,『경제연구』, 2004년 2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2004.

안명훈,「경제건설에 총력을 집중할데 대한 새로운 전략적로선은 가장 과학적이고 혁명인 로선」,『경제연구』, 2018년 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018.

양운철,『북한 군수산업의 민수전환에 대한 비교 연구』, 서울: 세종연구소, 2013.

원철남,「인민경제의 현대와, 정보화를 적극적으로 실현하는데서 나서는 중요한 문제」,『경제연구』, 2020년 1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2020.

이춘근・김종선,「북한 김정은시대의 과하기술정책 변화와 시사점」,『STEPI Insight』 제173호, 2015.

『조선신보』,「미래과학자거리 창광상점, 군수공업부문에서 생산한 상품을 판매」, 2015. 12. 2.

조용범・박현채,『정치경제학사전』, 풀빛, 1988.

『통일뉴스』,「北 '국방공업 선행원칙' 작년 9월 제시〈조선신보〉」, 2003. 4. 11.

홍성범・정성철,「러시아, 중국의 국방과학기술 민수전환 현황과 한국의 효율적 기술획득 방안",『정책연구』, 94-23호. 1994.

『VOAKOREA』, 2022년 8월 22일부.

Emile Bernoit, "Growth effects of defense on developing countries," *International Development Review*, 14, 1972.

Saddler, Todd and Keith Hartley, *The Economics of Defense*, Cambridge University Press, 1995.