북한의 경제정책에 대한 새로운 이해와 역사적 흐름: 병진노선 논쟁에 부쳐[1)]

임수호 | 국가안보전략연구원 책임연구위원 | shlim@inss.re.kr

Ⅰ. 서론

북한은 2013년 3월에 '경제-핵 병진노선'을 채택한 뒤 2018년 4월에 그것을 '승리적으로 결속(finish or conclude)'하고 경제총력집중노선을 채택했다. 하지만 2019년 12월의 제재 정면돌파전 선언 이후 경제총력집중노선은 공식 담론에서 사라졌으며, 군수공업 발전이 다시 강조되고 있다. 이는 경제-핵 병진노선의 부활로 해석될 소지가 있다. 그러나 2021년 1월에 제8차 당대회에서 경제-핵 병진노선은 당규약에서 삭제되었다. 물론 경제총력집중노선도 당규약에 포함되지 않았다. 북한에서 경제전략노선이 사라진 것이다.

경제전략노선의 부재에 대해 두 가지 해석이 있다. 첫째, 경제-핵 병진노선은 모노선이고, 경제총력집중노선은 그것의 자노선인바, 현재 북한은 경제총력집중노선을 폐기하고 새로운 자노선을 모색 중이라는 해석이다.[2)] 경제-핵 병진노선은 제1국면 자노선(핵에 집중하는 노선)과 2국면 자노선(경제총력집중노선)을 거쳐 제3국면 자노선(현재 모색 중)으로 진화하고 있다는 것이다. 하지만 당규약에서 경제-핵 병진노선이 삭제됐기 때문에 이러한 해석은 더 이상 타당성을 갖기 어렵다.

둘째, 경제총력집중노선은 폐기된 것이 아니라 추상화됐다는 해석이다. 전략적으로는 경제총력집중노선을 유지하고 있지만, 전술적으로 병진노선적 요소가 가미됐다는 것이다. 경제난

1) 본고는 필자의 다음 보고서를 몇 가지 새로운 관점을 덧붙여 간략히 요약한 것임. 임수호, 『북한 경제전략 변화의 정치동학: 이데올로기, 이익갈등, 경제정책』, 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
2) 이대근, 「길을 찾는 김정은」, 동국대학교 북한학연구소 신년공동포럼, 서울, 동국대학교, 2021년 1월 13일.

속에서 경제를 계속 강조하는 것은 김정은 위원장의 업적 리더십을 손상시킬 위험이 있기 때문이다.[3] 하지만 이러한 해석 역시 문제가 있다. 경제총력집중노선은 단순히 경제를 중시한다는 의미가 아니라 자원배분 우선순위에서 군수 대비 민수 투자의 비중을 늘린다는 의미이다. 그러나 경제총력집중노선 채택 이후 군수 대비 민수 투자의 비중이 늘었다는 증거는 없다. 오히려 안보의 경제적 비탄력성을 고려할 때, 경제난하에서 군수투자보다 민수투자가 더 빨리 감소할 가능성이 높다. 경제난 이후 북한이 국방공업을 유난히 강조하는 것도 같은 맥락이다. 굳이 따지자면, 현재 북한의 경제전략노선은 경제총력집중노선이지만, 경제-핵 병진노선이 아니라 김정일 시대의 선군경제노선(군수투자 일방주의)과 유사하다.

본고는 경제전략노선의 부재를 둘러싼 논쟁이 모노선과 자노선에 대한 오해 때문이라고 본다. 경제-핵 병진노선, 경제총력집중노선, 더 거슬러 올라가 김정일 시대 선군경제노선, 김일성 전 주석 사망 직전의 혁명적 경제전략은 모노선이 아니라 자노선이다. 북한에서 모노선은 1950~60년대에 형성된 중공업우선노선과 경제-국방 병진노선밖에 없다. 모노선은 자원배분 우선순위와 관련된 정책이자 수령제 확립과 결부되어 이미 이데올로기화된 디폴트 정책인 반면, 자노선은 자원배분 우선순위 조정의 외피를 쓰고 있지만 실제로는 자원조달의 원천을 재조정하려는 이익갈등을 반영한다. 모노선은 '지금도 작동하고 있는 노선'이므로, 자노선의 부재가 경제전략노선의 부재를 의미하지 않는다. 물론 향후 새로운 자노선이 나오겠지만, 현재 작동하고 있는 노선이 존재하므로 경제위기 상황에서 굳이 정립을 서두를 필요는 없을 것이다. 이하에서는 이러한 주장을 북한 경제정책의 역사적 흐름을 통해 간략히 확인하고자 한다.

II. 사회주의 경제정책의 분류

사회주의든 자본주의든 정부의 경제정책은 자원조달의 원천(투자재원(재정)을 어떻게 조달할 것인가), 자원배분의 우선순위(조달한 재원을 어디에 우선 배분할 것인가), 자원배분의 메커니즘(어떤 메커니즘을 통해 자원을 배분할 것인가) 등 3가지 문제와 관련이 있다.

3) 임수호・이기동, 「안보・경제 딜레마와 북한경제의 '새로운 길'」, 『INSS 전략보고』, 통권 83호, 국가안보전략연구원, 2020; 이상숙, 「북한 제8차 당대회 주요 내용 평가와 대외관계 전망」, 『주요 국제문제분석』, 1호, 2021.

1. 자원조달의 원천(=소유권)

자본주의는 사적 소유를 중심으로 일부 국가적 소유가 결합된 생산양식이다. 정부는 사적 경제활동에 대해 조세를 부과하며 국유 단위의 경제활동에 대해 잉여(이윤)를 직접 추출한다. 정부는 국민경제의 주체 중 하나이지만 GDP에서 정부 예산의 비중이 높지는 않다. 반면, 사회주의는 상공업의 국가 소유와 농업의 협동적 소유가 결합된 생산양식이다. 정부는 국유 단위의 경제활동에 대해 잉여(이윤)를 직접 추출하며 협동적 소유인 농업에 대해서는 수매를 통해 잉여를 간접 추출한다. 하지만 수매는 강제적이어서 잉여의 직접 수탈과 다를 바가 없다. 따라서 정부는 사실상 국민경제의 유일한 주체이며 GDP에서 정부 예산의 비중이 압도적이다. 예산 수입에서 조세는 부차적이다.

2. 자원배분의 우선순위(=축적전략/발전전략)

선발 자본주의 국가(영국)의 경제발전은 농업과 경공업에서 축적된 자본이 자연스럽게 중공업 발전으로 귀결되는 균형발전 모델을 따랐다. 하지만 후발 자본주의 국가들은(독일・일본・한국 등) 농업・경공업의 발달과 함께 여기서 축적된 자본이 중공업에 신속히 투자되도록 정부가 재정금융정책을 통해 인위적으로 개입하는 불균형발전 모델을 따랐다. 그러나 경제가 발전함에 따라 점차 균형발전모델로 전환되었다. 반면, 사회주의 국가들은 정부 주도로 모든 자본을 중공업에 집중하는 불균형 강행성장 모델을 따랐다. 중공업우선노선은 군사적 수요로 인해 더욱 강화・고착되었다. 사회주의 국가들은 중공업 우선발전이 낙수효과에 따라 결국은 농업과 경공업 발전으로 귀결될 것이라고 주장했지만, 이러한 일은 거의 발생하지 않았다. 농업과 경공업은 장기간 미발전 상태로 남겨졌고, 결과적으로 불균형이 장기간 유지되거나 지속적으로 심화되었다.

3. 자원배분의 메커니즘(=계획 vs 시장)

선발 자본주의 국가들의 자원배분 메커니즘은 시장의 압도적 우위와 계획의 보조적 역할로 특징지어진다. 후발 자본주의 국가들에서는 계획의 역할이 보다 강조되었지만, 그렇다고 시장 우위가 부정되지는 않았다. 반면, 고전적 사회주의 국가는 계획이 시장을 완전히(최소한 목표상으로는) 대체한 것이 특징이다. 전시공산주의를 제외하면 1930~40년대 소련의 스탈린

체제나 1960년대 북한의 '계획의 일원화, 세부화 체계'가 대표적이다. 하지만 계획의 경직성으로 인해 고전적 체제는 장기간 지속되기 어렵다. 이에 따라 대부분의 사회주의 국가들은 시장 메커니즘의 역할을 늘려 계획의 경직성을 보완하는 분권화 개혁을 추진했는데, 1960년대 소련, 동구, 중국의 '계획 완전화 개혁'이 대표적이다. 이후 소련과 동구는 장기간 분권화와 재집권화를 반복하다 결국 정치적 자유화, 민주화와 결합되어 시장 체제로 전환되었다. 중국은 분권화 개혁이 좌절되고 문화혁명의 반동을 경험한 후 다시 분권화 개혁을 추진하여 점진적으로 계획보다 시장이 우위에 서는 시장 자본주의로 진화하였다. 북한의 경우 1980년대부터 분권화 개혁을 시도했고, 2000년대 이후 분권화의 수준이 심화되었다. 그리고 외부 전문가들이 북한에도 시장 사회주의가 도입되었다고 평가하는 바로 그 시점부터(2020년 전후) 재집권화를 추진하고 있다.

4. 경제정책 3요소 간의 관계

헝가리의 경제학자 코르나이는 사회주의 경제체제를 구성하는 5개 층위를 제시한다. '공산당의 권력 독점(제1층위) → 공산당의 생산수단 독점(국유화・집단화, 제2층위) → 관료적 조정 메커니즘(시장 대비 계획의 압도적 우위, 제3층위) → 연성 예산 제약(제4층위) → 불균형 강행성장(제5층위)' 등이다. 이 체제에서는 앞의 층위가 뒤의 층위를 결정한다. 따라서 관료적 조정 메커니즘을 조금 고친다거나 자원배분 우선순위를 조금 조정하는 식의 부분적 개혁(계획 완전화 개혁)은 결코 성공할 수 없고, 오직 근본적 체제전환만이 경제적 불균형이나 저발전의 문제를 해결할 수 있다. 이는 소련 및 동구의 체제전환 과정을 묘사하고 있다.

반면, 대만의 경제학자 린이푸는 중국의 경제체제, 보다 적용폭을 넓힌다면 동아시아 후발 자본주의 국가의 경제체제를 구성하는 3개 층위를 제시한다. '추격발전 이데올로기(제1층위) → 불균형성장 모델(제2층위) → 계획적・관료적 조정 메커니즘(제3층위)'이다. 이에 따르면, 근본적 체제전환 없이도 이데올로기의 변화가 있으면 불균형이나 저발전의 문제를 해결할 수 있다고 본다. 이는 덩샤오핑의 개혁과 이후 중국의 경제발전 과정을 묘사하고 있다.

Ⅲ. 사회주의 원시축적 논쟁

1. 대논쟁(Great Debate)

대논쟁은 소련 초기인 1920~30년대 자원조달의 원천과 자원배분의 우선순위를 둘러싸고 발생한 논쟁을 뜻한다. 이 논쟁은 스탈린 모델로 귀결됐다.

좌익 반대파(쁘레오브라젠스키, 트로츠키 등)는 농업 잉여 수탈을 통해 중공업에 집중 투자하는 불균형 강행성장을 주장했다. 농업 잉여 수탈을 위해 급속한 농업 집단화와 도농 부등가 교환도 주장했다. 반면, 우익 반대파(부하린, 스탈린 등)는 공업과 농업을 동시에 발전시키는 균형성장론을 주장했다. 급속한 농업 집단화나 도농 부등가 교환을 반대하고 오히려 농산물 가격 인상을 통해 농산물의 시장 판매를 확대할 것을 주장했다.

스탈린은 트로츠키와의 권력 투쟁에서는 부하린의 편을 들었고, 이후 트로츠키를 축출한 뒤 부하린과의 권력투쟁에서는 쁘레오브라젠스키의 편을 들어 부하린을 축출했다. 그리고 권력을 완전히 장악한 이후에는 좌익 반대파보다 더 급진적인 불균형 강행성장론(스탈린 모델)을 채택했다.

2. 북한판 대논쟁

북한에서도 1950~60년대에 자원조달의 원천과 자원배분의 우선순위를 둘러싸고 논쟁이 발생했다. 이 논쟁은 스탈린 모델보다 더 급진화된 모델로 귀결되었다. 대논쟁을 거치면서 스탈린의 권력 장악이 완성되었듯이, '북한판 대논쟁'을 거치면서 수령제가 확립되었다.

첫째, 1950년대 한국전쟁 종전 직후 범김일성파 대 소련파 및 연안파 간 논쟁이다. 1953년 8월에 벌어진 논쟁에서 범김일성파는 중공업 우선발전과 이를 위한 농업의 급속한 집단화를 주장했다. 반면, 소련파와 연안파는 농업과 경공업의 우선발전과 점진적 농업 집단화를 주장했다. 논쟁에 대해 1953년 9월에 소련의 개입이 있었고, 그 결과 1953년 12월에 절충적 노선인 '중공업 우선발전, 농업·경공업 동시발전' 노선이 채택된다. 농업 집단화도 지체되었다. 1954년 이후 경제노선 관련 김일성파의 반격과 소련파 및 연안파의 재반격이 계속 교차했다. 그러다 1955년 들어 김일성파는 소련파 및 연안파를 상대로 반종파투쟁을 전개하고 정치적 성과를 이룬다. 동년 12월에 김일성 전 주석은 이 성과를 '사상에서의 주체'로 개념화했다.

주체사상이 여기서부터 태동했다. 1956년 8월에 코너에 몰린 소련파와 연안파가 김일성 전 주석을 축출하기 위해 모의를 하다 발각되어 숙청되는 사건('8월 종파사건')이 발생한다. 이 사건으로 소련파와 연안파는 제거되지만 9월에 소련과 중국이 개입하여 다시 복권시킨다. 하지만 이후 몇 년간 김일성 전 주석은 중앙당 집중지도와 당증 교환사업을 벌여 권력 핵심부와 지방에 이르기까지 소련파와 연안파를 모두 제거하는 데 성공한다. 이로써 김일성 유일지도체제와 중공업우선노선이 확립되었다. 명칭은 1953년 12월에 결정된 대로 '중공업 우선, 농업·경공업 동시발전노선'이었지만 내용은 중공업우선발전노선이었다.

둘째, 1960년대에 김일성 직계와 갑산파 사이에 벌어진 논쟁이다. 1961년 9월 제4차 당대회에서는 그간 농업·경공업이 뒤처진 점을 감안하여 1차 7개년 계획의 초반 3년간 농업·경공업에 투자를 집중하여 불균형을 완화한다는 결정이 이루어졌다. 물론 이는 중공업 우선노선을 전제한 과도기 노선이었다. 그런데 곧이어 알바니아 사태(소련이 중국 및 알바니아와 관계 청산)와 쿠바 사태(소련이 미국과 대결을 피하기 위해 쿠바에 대한 안보공약 약화)가 발생하자 김일성 전 주석은 더 이상 후견 강대국에 안보를 맡길 수 없다고 보고 1962년 12월에 '국방에서의 자위노선'과 '경제-국방 병진노선'을 채택한다. 이에 따라 민수경제에 투자할 자금을 줄여 국방비로 돌려야 했다. 그런데 당시는 '8월 종파사건' 이후 소련과 중국이 대북 무상원조를 중단하여 자원 제약이 극심한 상황이었다. 결국 경공업과 농업이 또 희생될 수밖에 없었다. 갑산파는 여기에 반대했다. 이들은 경제-국방 병진노선에 문제를 제기하고 농업·경공업에 대한 과도기 노선을 유지할 것을 요구했으며, 이윤 동기를 확대하고 계획의 일원화·세부화 체계를 완화하며 대외경제관계를 확대할 것을 주장했다. 1962년 12월에 경제-국방 병진노선이 채택됐지만, 당내 논쟁이 격렬해진 상황에서 실제 국방비는 별로 늘지 않았다. 그러다 1967년 5월에 갑산파가 최종 숙청되면서(김정일 전 위원장이 숙청을 주도) 1968년부터 국방비가 급증한다. 갑산파 숙청사건은 북한에서 유일지도체제가 수령체제로 진화하는 전환점이자, 중공업우선주의에 더해 경제-국방 병진노선이 경제전략노선의 모노선으로 확정되는 계기가 되었다. 김일성 전 주석과 김정일 전 위원장은 경제성장과 군수공업 발전이라는 두 마리 토끼를 계획의 강화와 사상동원으로 달성할 수 있다고 보았다. 이것이 김정일 전 위원장이 이론화한 '높은 속도, 적극적 균형론'이다.

3. 경제-국방 병진노선의 폭주와 경제의 구획화

경제-국방 병진노선 채택 이후 국방비가 폭증하면서 1972년부터 군수경제가 내각에서

독립하였다. 이로써 북한경제는 내각경제(제1경제)와 군수경제(제2경제)로 구획화된다. 이후 김정일 전 위원장으로의 권력 승계 작업이 진행되면서지지 기반인 당과 군대의 경제적 이권이 확대되어 당경제와 군대경제로 분리되었다. 당경제와 군대경제가 바로 최근 김정은 위원장이 집중 타격하고 있는 특권경제의 핵심을 이룬다. 이로써 북한경제는 다시 내각경제(제1경제), 군수경제(제2경제), 특권경제(제3경제)로 구획화되었다. 황장엽은 군수경제와 특권경제를 모두 김정일 전 위원장이 관리했다는 의미에서 이를 '수령경제'라고 불렀다.

Ⅳ. 모노선과 자노선

1. 북한 경제정책의 모노선

모노선은 수령제 확립 과정과 직결돼 있어 이미 이데올로기 영역으로 승격된 '신성한' 정책으로서, 권력 세습제가 폐기되지 않는 한 폐기가 불가능한 노선이다. 간헐적으로 변화를 꾀하기는 하지만 다시 원래대로 되돌아가는 디폴트 정책이기도 하다.

첫째, 자원조달의 원천: 사회주의 농촌테제(1964. 2). 농촌테제는 '농업 잉여 약탈(식량 강제 염가 수매) → 식량 염가 배급 → 공업 부문 저임금 체제 → 재정 확보'를 위해 고안되고 추진된 정책이다.

둘째, 자원배분의 우선순위: 중공업우선발전노선 및 경제-국방 병진노선

셋째, 자원배분의 메커니즘: 계획의 일원화·세부화(1964). 계획의 일원화·세부화는 자원배분에서 시장 폐지 및 고도의 중앙집중화를 위해 고안되고 추진된 것이다. 이는 중앙 단위의 노선이고, 생산 단위에서는 '새로운 농업지도체계'(농업 부문), '대안의 사업체계'(공업 부문)에 의해 뒷받침된다.

2. 북한 경제정책의 자노선

자노선은 탈냉전 이후 나타났다 사라진 다양한 노선들을 의미한다. 여기서 자원조달의 원천 및 자원배분의 메커니즘 관련 자노선은 모노선의 변형이지만, 자원배분의 우선순위 관련 자노선은 실제로는 모노선과는 무관한 정책들이다. 즉, 경제정책을 둘러싼 관료적 이익갈등을 신성한 모노선, 즉 이데올로기의 이름을 빌려 정당화하는 정책들에 불과하다.

첫째, 자원조달의 원천: 2000년대 이후 농업개혁이 추진되면서 농촌테제가 사문화되었다.

이때 분조관리제, 포전담당제, 농장책임관리제, 사회주의기업책임관리제 등의 농업 부문 자노선이 등장했다. 하지만 이 개혁노선들은 농촌테제의 이름으로 정당화되었다. 2021년 12월에는 '새로운 농촌강령'이 채택됐는데, 북한은 이를 농촌테제의 심화 발전으로 규정한다. 하지만 농촌테제는 사회주의 완전승리에 이르기까지 전 기간에 적용되는 모노선인 반면, 새로운 농촌강령은 사회주의 완전승리에 이르는 여러 하위 국면 중 하나인 '사회주의 전면발전 시대'에 적용되는 자노선이다. 또한 새로운 농촌강령은 농촌테제와 동일한 주제 및 내용을 담고 있어 농업개혁 과정에서 사문화된 농촌테제를 부활시키는 의미가 강하다.

둘째, 자원배분의 메커니즘: 탈냉전 이후 계획의 일원화·세부화를 완화하는 여러 경제관리 개선조치들이 추진되다가(7.1 경제관리개선조치, 사회주의기업책임관리제 등) 2020년 전후 시점부터 다시 재집중화가 추진되고 있다. 북한은 여기에 특정한 명칭을 부여하고 있지는 않다. 재집중화는 특권경제의 이권을 내각으로 집중시키는 수평적 재집권화와 하위 생산단위에 부여했던 자율성을 회수하는 수직적 재집권화의 두 가지 양상으로 나타나고 있다.

셋째, 자원배분의 우선순위: 탈냉전 후 혁명적 경제전략, 혁명적 경제정책, 선군경제노선, 경제-핵 병진노선, 경제총력집중노선 등이 등장했다가 명멸했다. 그런데 이 노선들은 자원배분 우선순위 정책을 표방하고 있지만, 실제로는 자원조달 원천의 재조정, 특히 특권경제 이권을 둘러싼 관료적, 정치적 갈등을 표출하고 봉합하는 표현들에 불과하다.

최근 자원배분 메커니즘의 재집권화와 자원배분 우선순위 관련 자노선은 밀접히 연관돼 있다. 즉, 재집중화의 핵심 타깃은 특권경제 이권 회수이다. 또한 자원배분의 원천과 관련하여 농업 잉여 수탈 정책이 재등장하고 있다.

Ⅴ. 분야별 역사적 흐름과 최근 동향

한국전쟁 이후 북한의 주요 자원조달 원천은 대내적으로는 농업 잉여 수탈(저가 수매), 노동력 투입의 양과 시간을 늘리고 설비 가동률을 제고하며 유휴자재를 활용하는 예비동원(천리마운동, 천리마작업반운동, 3대혁명 등), 대외적으로는 해외 원조 및 차관, 광물 수출, 무기 수출 등이었다.

북한은 이렇게 확보된 자원을 중공업과 군수공업에 집중 투자했다. 이를 원활하게 하기 위해 1960년대 초반부터 초계획화(계획의 일원화·세부화, 중앙집중적 자재·자금 공급체제)를 추진했다. 이어 김정일 위원장의 '높은 속도, 적극적 균형론'에 따라 초계획화와 함께

사상동원운동이 강화되었다.

1980년대 들어 북한은 독립채산제의 확대와 연합기업소 제도 도입, 유휴자재를 활용한 소비재 생산 확대, 합영법 등 부분적 개혁·개방을 시도했으나 성과가 없었다. 곧이어 사회주의권의 개혁·개방과 체제전환 조짐이 나타나자 김일성 전 주석은 1986년 12월에 시정연설을 통해 개혁·개방을 거부하고 '사회주의 완전승리'를 위해 매진할 것을 강조하면서 구체제 복귀를 선언하였다. 하지만 곧이어 탈냉전과 사회주의권의 붕괴가 시작되었다.

사회주의권의 붕괴와 함께 북한으로서는 자원조달의 한계가 명확해졌다. 추가적 농업 잉여 수탈은 농민의 정치적 이반을 초래할 수 있고, 노동력 및 유휴자원의 추가동원은 물리적 한계에 직면했다. 설비 가동률 제고는 설비 마모도를 증가시켜 가동률 하락을 초래했다. 소련, 중국, 동구의 차관은 중단되었고, 1970년대 모라토리움의 여파로 서방으로부터의 차관 도입도 불가능했다. 사회주의 의정무역의 중단으로 광물 등 수출품 판로가 막혔고, 이란-이라크 전쟁의 종료로 무기 수출도 판로를 찾기 어려워졌다.

이에 김일성 전 주석은 1993년에 '혁명적 경제전략'을 내세웠다. 군수공업의 최우선성을 유지하되 중공업 중심에서 농업·경공업·무역 중심으로 자원배분의 우선순위를 일시 조정하겠다는 정책이었다. 그러나 실제 중공업에 투자할 재원을 농업·경공업·무역으로 전환했다는 증거는 없다. 김일성 전 주석은 여전히 중공업을 강조했다. 실제로 김일성 전 주석이 의도한 것은 투자 비중의 조정이 아니라 1970~80년대를 거치면서 비대해진 당경제, 군대경제의 이권을 일부 내각으로 회수하여 내각경제와 나아가 군수경제의 투자 재원을 마련하는 것이었다.

하지만 김일성 전 주석은 혁명적 경제전략 채택 직후 사망했다. 이후 자원조달 원천의 재조정을 둘러싼 관료적 쟁투가 이데올로기의 이름 아래 치열하게 진행되었다('고난의 행군'). 결국 김정일 전 위원장이 권력 안정화를 위해 당과 군의 이권에 손을 들어 주면서('붉은기 담론') 혁명적 경제전략은 1998년에 '혁명적 경제정책'으로 대체되었다. 이는 기존 중공업우선 노선으로의 회귀를 의미했다. 곧이어 1999년부터 경제-국방 병진노선이 다시 강조되었고, 2000년대 들어서는 선군경제노선이 제창되었다. 선군경제노선은 '군수공업 우선, 농업·경공업 동시발전'을 표방했다. 하지만 혁명적 경제정책, 경제-국방 병진노선의 재등장 그리고 선군경제노선으로의 귀착은 실제로는 특권경제의 이권을 회수하려는 개혁노선에 대한 기득권 세력의 반발과 승리라는 정치적 역학을 반영하고 있을 따름이다.

선군경제노선은 이중전략을 추구했다. 경제를 군수 및 관련 중공업 부문(전략부문)과 여타 비전략부문으로 구획화해 전자에는 계획체제를 유지하고 후자에는 시장 메커니즘을 도입했다. 7.1 조치로 불리는 비전략부문의 개혁을 통해 잉여 추출의 기반을 확대하고, 이를 전략부문으로

이전한다는 구상이었다. 중국, 한국, 일본, 미국 등으로부터 원조와 차관을 획득하고 나진선봉, 신의주, 개성공단, 금강산 등 특구를 개방하여 해외투자를 유입하고자 했다. 무역을 다각화하고 석탄과 철광석 등 광물, 노동력, 조업권, 미사일 등 팔릴 수 있는 모든 것을 팔아 외화를 획득하고자 했다. 이렇게 획득된 재원은 전략부문에 집중 투입되었다.

선군경제노선은 군수공업 우선주의라는 자원배분 우선순위 재조정의 모토를 달고 있지만, 실제로는 통치자금과 군수경제 자금 조달이라는 김정일 전 위원장의 이해관계와 특권경제의 이해관계가 균형을 이루는 정치적 노선이자 절충주의적 노선이었다. 선군경제노선은 시장과 대외개방 확대에 따른 사상 해이, 정치적 이완으로 인해 여러 부작용을 낳았다. 수출로 벌어들인 외화가 시장으로 유출되면서 무역을 장악한 특권경제 중심으로 시장의 수직계열화가 발생했다. 이에 김정일 전 위원장은 사상 단속을 강화하는 한편, 특권경제의 이권을 줄이는 방향으로 개혁의 심화와 제도화(2003~05년 박봉주의 급진개혁)를 추진했다. 그러나 이에 대해 특권경제가 저항하였고, 건강에 이상이 생기자 후계자의지지 기반을 마련하기 위해 김정일 전 위원장은 다시 한 번 타협을 선택한다. 결국 박봉주의 개혁은 무산됐으며 시장의 제도화를 반대하는 반개혁 흐름이 나타나기 시작했다. 특권경제가 바란 것은 시장의 폐지가 아니라 제도화였다.

김정은 위원장은 당과 군부의 지지를 등에 업고 집권했지만, 집권 초반부터 당과 군부 지도층을 과감하게 숙청하는 강수를 두었다. 집권 초기 김정은 위원장의 경제정책은 수평적 재집권화와 수직적 분권화로 나타났다. 전자는 리영호와 장성택의 숙청으로 이어졌고, 후자는 사회주의 기업책임관리제로 이어졌다.

집권 초기 김정은 위원장은 경제-핵 병진노선을 채택한다. 경제-핵 병진노선은 군수투자를 동결 내지는 축소하고 민수투자를 확대하는 것을 모토로 삼고 있다. 그러나 실제 김정은 위원장이 군수투자를 동결 내지 축소했다는 증거는 전혀 없다. 실제로 '동결 내지 감축' 대상은 군수경제가 아닌 특권경제의 이권이었다. 그러나 리영호, 장성택 숙청 이후 북한에서 특권경제에 대한 더 이상의 공격은 나타나지 않았다. 당시는 경제성장의 핵심축으로 등장한 무역의 급팽창기였고, 무역의 주체는 다름 아닌 특권경제였기 때문이다. 달리는 말을 갑자기 세울 수는 없었다. 반면, 수직적 분권화는 대북제재 전까지는 지속되고 심화되었다.

2018년 4월에 북한은 경제총력집중노선을 채택한다. 경제총력집중노선은 경제-핵 병진노선을 심화시켜 민수투자를 더욱 확대한다는 것을 표방하고 있다. 하지만 군수투자 감소나 민수투자 확대의 증거는 거의 없다. 사실 경제총력집중노선의 골자는 투자 비중의 조정이 아니라 내각책임제, 내각중심제였다. 특권경제에 대한 공격을 재개한 것이다. 이에 따라 2018년 하반기부터 무역을 시작으로 재집권화가 시작되었다. 제재로 무역이 급감하고 경제위

기가 예상되는 상황에서 부족한 재원을 중앙으로 집중시켜 효율적으로 관리하려는 전략이었다. 재집권화는 무역을 시작으로 2019년 이후 국내경제로도 확대됐고, 2019년 말의 정면돌파전 선언 이후 재집권화의 속도가 급격히 가속화되었다.

대북제재, 그리고 부분적으로 코로나19 팬데믹의 경제적 효과가 본격적으로 나타날수록 자원조달의 원천문제는 점점 더 첨예하게 부각되었다. 이에 대해 김정은 위원장은 단위 특수성을 강타하고 수평적 재집권화를 강력하게 재추진하는 한편, 그나마 부족한 재원을 효율적으로 운용하기 위해 그간의 경제개혁 기조를 뒤집어 수직적 재집권화를 강력하게 추진하고 있다. 나아가 최근에는 농업 잉여 수탈을 재추진하고 있다. 2021년 12월에 채택된 '새로운 농촌강령'은 2000년대 농업개혁 과정에서 사문화된 농촌테제의 부활 선언과 다름없다. 김정은 위원장은 새로운 농촌강령의 채택을 전후하여 식량 수매 비중 확대(농업 잉여 약탈)를 지시하고, 약탈에 대한 반발을 무마하기 위해 사상혁명과 여러 시혜 조치(부채 탕감, 주택건설 등)를 강조하고 있다. 2019년의 헌법 개정에서 폐지된 협동농장의 기능적 국유화 정책, '새로운 농업지도체계'를 '우리식 농업지도체계'라는 이름으로 부활시켰다.

자원배분 우선순위의 재조정을 표방하는 경제-핵 병진노선, 경제총력집중노선 등의 담론은 모두 사라진 상태다. 그러나 경제-핵 병진노선과 경제총력집중노선의 실제적 의도는 자원배분의 우선순위 문제가 아니라 자원조달 원천의 재조정 문제라는 점에서 수평적 재집권화, 내각 책임제, 내각 중심제의 강조라는 형식으로 지속되고 있다고 볼 수 있다. 자원배분 우선순위 정책은 예나 지금이나 중공업 우선주의와 경제-국방 병진노선이다. 따라서 북한에서 군수투자가 더 늘어나거나 민수투자가 더 늘어나는 것은 '정책'에 달려 있는 것이 아니라 경제가 성장국면에 있는지 하락국면에 있는지에 달려 있을 따름이다.