

북한체제 변화론: 가능성과 제약성 논의를 중심으로

김근식(아태평화재단 연구위원, 정치학)

1. 붕괴론에서 변화론으로

한때 북한학계에는 북한붕괴론이 풍미한 적이 있었다. 1989년 베를린장벽 붕괴와 뒤이은 동서독 통일, 그리고 1991년 소련 해체로 이어지는 20세기 마지막 대격변을 목도하면서 사회주의권의 몰락은 역사의 대세로 간주되었고,¹⁾ 당연히 북한연구자의 관심은 북한체제의 붕괴 여부와 그 시기로 모아졌다. 더욱이 1994년 김일성의 돌연한 사망은 북한을 지탱하는 '위대한 수령'의 자연사적 죽음이라는 충격을 더하면서 북한연구자들에게 북한체제의 붕괴가능성을 확신시키는 계기가 되었다.²⁾ 사회주의권 붕괴라는

1) Zbigniew Brzezinski, *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (New York: Collier Books, 1990); 프랜시스 후쿠야마 지음, 이상훈 옮김, 『역사의 종말: 역사의 종점에 선 최후의 인간』 (서울: 한마음사, 1992).

2) 심지어 김일성 사망 직후 우리 언론에서는 사실확인 없는 무성한 설이 여과 없이 보도되

역사상황과 김일성 사망이라는 북한 내적 요인, 그리고 이후 3년 동안 계속된 유례없는 자연재해가 겹치면서 이제 북한붕괴는 초읽기에 들어갔다는 주장에는 대부분 이의를 제기하지 못했다.³⁾

그러나 상황은 단기적인 북한붕괴로 결과되지 않았다. 무수한 북한붕괴론을 뒤로 한 채 북한체제는 수령 사망 3년만에 김정일로의 권력승계를 완료하였고,⁴⁾ 주체사상의 사회적 지배력 또한 조금도 완화되지 않았다. 계획경제의 포기과 시장경제의 수용이라는 경제적 측면의 본질적 변화 역시 가까운 시일 내에 기대하기는 어려워 보인다. 결과적으로 북한은 체제붕괴가 아니라 체제유지로 그 가닥을 잡아가고 있는 것이다.

최근 북한의 장래를 전망하는 논의에서 이른바 ‘그럭저럭 버티기’(muddling through)라는 신조어가 부각되면서 북한체제의 당분간 유지를 전제하고 붕괴여부보다는 향후 ‘변화여부’에 초점을 맞추고자 하는 것도 이 같은 맥락에서 시사하는 바가 크다.⁵⁾ 실제로 통일과 관련한 현실적 논의에서도 북한붕괴론을 가정한 문민정부 대북정책은 결과적으로 한반도의 긴

기도 했다. 당시 신문 방송을 장식했던 김일성 독살설, 김평일 망명설, 김정일 위독설, 김성에 권력투쟁설, 내부소요설 등의 역측은 후일 북한붕괴를 바라는 과도한 주관적 희망에서 비롯된 해프닝이었음이 밝혀졌다.

- 3) 북한붕괴론에 입각한 문헌은 그 수를 헤아릴 수 없을 정도이다. 대표적인 것으로는 방찬영, 『기로에 선 조선민주주의인민공화국』(서울: 박영사, 1995); 『북한 사회주의 체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』(서울: 민족통일연구원, 1996) 등을 들 수 있다. 붕괴론에 입각한 미국측의 최근 대표적인 문헌으로는 Nicolas Eberstadt, "Hastening Korean Reunification", *Foreign Affairs*, vol.76, no.2(March/April, 1997), pp.77~92; Robert Manning, "The United States and the Endgame in Korea", *Asian Survey*, vol.37, no.7(July, 1997), pp.597~608 참조
- 4) 1997년 10월 총비서 취임과 1998년 9월 헌법개정 및 국방위원장 추대는 김정일로의 권력승계를 완결짓는 공식적 절차였다.
- 5) 40여명의 한반도 전문가들의 논의를 충실히 검토한 최근 논문에서도 거의 대부분이 당분간 북한체제의 회생(revival)과 안정(stability)을 전망했다는 분석이 도출된 바 있다. 오공단, 렐프 하시그, "붕괴와 개혁의 기로에 선 북한," 『계간 사상』, 봄호(1999), 7~44쪽 참조. 북한의 장래에 관한 한국, 일본, 미국 측의 다양한 입장을 쟁점별로 정리한 것으로는 김용호, 서동만, 이근, "북한의 장래에 대한 최근 국내의 전문가들의 평가분석," 『통일경제』, 1월호(1998), 32~57쪽 참조.

장격화와 남북관계의 냉각을 가져왔던 반면 김대중 정부의 '북한변화론'에 입각한 이른바 대북 '포용정책'은 상대적으로 한반도 긴장완화와 남북관계의 해빙을 가져올 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 학문적 논의에서나 현실적 논의에서도 이제는 북한붕괴론에서 북한변화론으로 초점을 전화할 시기인 것이다.⁶⁾

위기상황은 변화의 기회를 의미한다. 때문에 최대위기에 처한 1990년대 북한의 상황은 분명 역설적이지만 체제가 변화할 수 있는 시기이기도 하다. 지금 북한의 사회주의 체제가 변화할 것인지에 대해 세인의 관심이 모아지는 것도 바로 그런 이유에서이다. 특히 국가사회주의를 채택했던 나라들이 이를 포기하고 자본주의의 길로 들어서거나 혹은 당국가체제라는 사회주의 일반원칙을 견지하는 나라들도 경제시스템은 시장경제원리를 과감히 수용하고 있는 최근의 변화들을 고려한다면, 탈냉전상황과 체제 내적 위기를 동시에 맞고 있는 북한 역시 이 같은 변화의 흐름으로부터 결코 자유로울 수 없음은 능히 짐작되고도 남는다. 급박한 북한붕괴론은 주관적 희망 피력보다는 이제 학문적 영역에서의 북한연구가 중요하게 다루어야 할 점은 북한이 변화할 가능성과 그 조건 혹은 그 변화를 장애할 개연성과 조건 등을 면밀히 분석하는 것이다. 바로 그 점이 오히려 지금 북한의 현실을 파악하고 향후 변화를 전망하는 데 기여할 것이다.

이를 전제로 이하에서는 북한의 변화를 전망하는 다양한 논의를 중심으로 변화가능성과 변화제약성을 구분해 보고 각각의 논거를 살펴보고자 한다. 북한의 현실에서 실제로 변화하는 모습을 객관적으로 탐구, 분석하는 것도 중요하지만 북한의 변화에 관한 제반 논의의 이론적 근거를 대별해 보는 것 역시 그 같은 사실탐구의 노력을 더욱 값지게 만드는 작업일 것이

6) 북한붕괴론에 대한 체계적인 반박과 북한의 개혁개방을 위한 대내외적 조건을 심도있게 분석한 것으로는 서동만, "북한붕괴론에 관하여", 건국대학교 한국문제연구원 편, 『북한의 개방과 통일전망』 (서울: 건국대학교 출판부, 1998), 119~140쪽 참고

다. 현실과 이론은 연구에서 동전의 양면과도 같은 것이기 때문이다.

II. 변화가능성

1990년대 위기상황에서 북한체제가 결국은 변화할 것이라는 전망은 여전히 유효하다. 지금 당장의 가시적 변화가 보이지 않는다 하더라도 구조적 경제난과 심화된 내외적 위기는 체제생존을 위해서라도 기존 노선의 근본적 변화를 모색할 수밖에 없는 것이 일반적 이치이기 때문이다.

북한체제의 변화가능성에 관한 논의의 가장 일반적인 근거는 '위기상황의 역동성'에서 비롯된다. 일반적으로 위기는 정책변화의 기회를 제공하는 것이다. 기존의 체제는 본래 고착성을 가지기 때문에 쉽게 변하지 않지만 도래한 위기는 오히려 변화의 가능성과 자유를 주는 절호의 기회인 것이다. 체제에 가해지는 하중과 이를 처리할 수 있는 체제능력간의 비동시성이 위기라고 할 때 그것은 체제가 기존의 정책수단으로는 감당할 수 없음을 의미하는 바, 이는 위기상황이 정책변화의 역동성을 내재하고 있음을 뜻하는 것이다.⁷⁾ 향후 북한의 변화가능성을 높게 매기고 있는 대부분의 논의는 이처럼 위기상황이 초래하는 변화에의 압력을 전제하는 것이다.

위기상황의 역동성에 입각하여 북한의 대외경제정책 변화를 설명하고 있는 대표적인 논자는 오병훈이다.⁸⁾ 그는 북한의 위기상황이 기존의 대외경제정책에 근본적 변화를 가져왔다고 분석하면서 구체적으로는 1991년

7) 강민, "체제적 위기의 정치경제학", 『한국정치학회보』 제14집 1호(1980), 75쪽.

8) 오병훈, "북한의 대외경제정책변화에 관한 연구—위기상황에서 정책변화의 역동성", (고려대학교 박사학위논문, 1994).

12월 전원회의⁹⁾를 시점으로 최고지도자와 개혁적 전문엘리트간의 이른바 ‘종적 정책연합’(vertical policy coalition)이 형성되었고 이로 인해 신(新)무역체제와 무역제일주의 등 대외경제정책에서의 정책변화를 가져왔다고 설명하고 있다. 이는 비록 경제분야에 한정된 분석이지만, 1990년대 북한의 위기상황이 결국 정책의 근본적 변화를 초래했음을 경험적으로 설명했다는 점에서 의미를 가진다. 단순히 위기니까 변화할 것이라는 선언적 주장에서 벗어나 위기와 변화의 역동적 메커니즘을 구체적 분석을 통해 추적하고 있는 점은 향후 북한변화를 전망하는 연구자들에게 하나의 시사점을 주고 있는 것이다.

일반적으로 위기상황은 정책결정자들에게 주관적 인식, 해석, 가치판단, 정책대안 등에서 차이를 가져오고 이에 따라 위기를 돌파하기 위한 정책의 선택에서도 갈등과 대립을 가져오게 되며 이는 곧 위기상황이 역동적 변화의 과정을 노정하는 것과 관련이 된다.¹⁰⁾ 따라서 정상적 시기와 달리 위기 시에는 그간 내연되었던 정책결정자들간의 견해 차이와 의견 상이가 보다 표면화되고 이로 인해 정책상 쟁점이 더욱 부각되면서 기존의 것과 다른 의외의 변화를 가져올 가능성이 높다고 할 수 있는 것이다. 1994년 김일성 사망 이후 황장엽으로 대표되는 북한 내부의 반대파 등장과 이들의 주류파와의 갈등은 바로 위기상황이었기 때문에 첨예화되었던 것이며, 따라서 이들의 주장이 실패로 돌아갔음에도 불구하고 이들의 존재 자체는 북한의 변화와 관련하여 분명 의미 있는 것으로 평가받을 수 있다.

북한체제가 결국은 변화할 것이라는 또 하나의 근거는 이른바 ‘근대화론적 결론’이다. 비록 사회주의 국가라 하더라도 일정 정도의 경제성장이 이

9) 이 회의에서 김정일이 최고사령관으로 추대되고 남북한 기본합의서 채택, 나진선봉 개방 등이 결정됨으로써 김정일과 개방파간의 정책연합이 형성되었다고 분석한다.

10) 이에 대해서는 Hugh Hecllo, "Conclusion: Policy Dynamics", Richard Rose ed., *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis* (London: Sage, 1976), pp.238~265 참조.

루어지면 그로 인한 기능적 분화와 사회적 복잡성이 증대하면서 결국 기존의 동원체제의 기본틀을 위협하는 체제변동을 강제한다는 것이다.¹¹⁾

이른바 '정치에 대한 경제의 지배'로 축약되는 근대화론의 근거 역시 북한의 변화를 예측할 수 있는 하나의 논거가 되기에 충분하다. 나후한 식민지 농업국가에서 발전한 사회주의 공업국가로 발전하였음은 북한 스스로도 천명했던 바이고, 지속적인 경제성장의 결과 북한에서도 인민들의 경제적 요구 증대에 의해 국가차원의 정책변화가 불가피하게 되었음을 우리는 1990년대의 이른바 '3대 제일주의'에서 충분히 확인할 수 있다.¹²⁾ 경제지표의 증대가 사회구성원으로 하여금 보다 많은, 보다 높은 물질적 생활의 요구를 필연적으로 결과하고 아울러 경제정책과 경제시스템의 변화를 강제하게 됨은 북한에서도 예외가 아니라는 것이다.

특히 현존 사회주의의 체제변동을 설명하는 주요 개념인 이른바 '사회주의 시민사회론'도 사실은 이 같은 근대화론적 결론과 기본적으로 인식을 같이하고 있다. 서구에서와 마찬가지로 사회주의 체제에서도 공식 정치제

-
- 11) 경제성장이 통제완화를 결과하는 이유로, ① 고도의 기술적 생산을 위해 이념적 목적에 의한 정치적 개입의 제한을 요구하고, ② 대외교역의 증가와 세계체제에의 편입 필요성이 국제적 표준규범의 순응을 요구하여 정권의 통제완화를 가능케 하며, ③ 어느 정도의 추격발전 성공 이후 대내적 혁신을 필요로 하고 이것이 통제완화를 압박하게 되는 점 등을 들고 있다. Chalmers Johnson, "Comparing Communist Nations", in Chalmers Johnson ed., *Change in Communist Systems* (Stanford, California: Stanford University Press, 1970), p.23.
- 12) 3대 제일주의는 1993년 12월 당중앙위 6기 21차 전원회의에서 결정된 이른바 '농업, 경공업, 무역 제일주의'를 지칭하는 것으로서, 이는 기존의 중공업 우선의 축적전략에 비하면 상당한 정책적 변화로 평가받고 있다. 애초에는 3년간의 완충기 과정으로 설정되었으나 이후에도 '혁명적 경제전략'으로 지금까지 유지되고 있다. 3대 제일주의에 대한 북한측의 자세한 설명은 김응호, "당의 혁명적 경제전략을 관철하는 것은 현시기 사회주의경제건설에서 나서는 가장 중요한 문제", 『경제연구』, 3호(1995), 9~11쪽 참조 또한 1984년에 시작된 이른바 '8·3인민소비품생산운동' 역시 인민들의 생활품 확대요구에 대한 정부차원의 대응이었으며 이회상은 이미 당시부터 북한체제의 변화는 시작되었다고 분석하고 있다. 이에 대해서는 Hy-Sang Lee, "The Economic Reform of North Korea: The Strategy of Hidden and Assimilable Reforms", *Korea Observers*, vol.23(Spring, 1992), p.473; Hy-Sang Lee, "North Korea's Closed Economy: The Hidden Opening", *Asian Survey*, vol.28, no.12(December, 1988), p.1268.

도와 이데올로기로부터 떨어져 나와 '자율적인 개인과 집단이 주도하는 사회활동의 장'으로서¹³⁾ 시민사회가 형성되고 이는 주로 사회주의 산업화의 결과물로 파악된다. 즉 사회주의에서도 산업화의 결과로 도시화, 경제발전, 교육확대, 전문가집단 증대 등 근대적 부문이 확대되고 이로써 시민사회의 물질적 토대가 마련된다는 것이다.¹⁴⁾

이에 따른다면 북한 역시도 사회주의산업화를 일정 정도 이루었고 도시화, 교육확대 등이 상당히 진전되어 있기 때문에 서구와 같은 정도는 아니지만 시민사회의 물질기반은 형성되어 있다고 볼 수 있다. 비록 정치사상적 지배라는 북한사회의 특수성에 의해 그 발전가능성이 제한되어 있지만, 그럼에도 불구하고 경제성장의 결과에 의해 북한시민사회의 형성 가능성은 존재하고 있는 것이다.¹⁵⁾ 특히 동구에서와 같은 활발한 시민사회의 출현조건은 미미하지만 김정일 정권 이후 경제적 어려움을 극복하기 위한 제반의 개혁조치가 시민사회의 토대마련에 기여할 지도 모른다는 전망도 제기되고 있다.¹⁶⁾ 사회주의 시민사회의 또 하나의 형성요인인 '비공식부문'의 존재도 북한에서 날로 그 정도와 범위가 확산되고 있는 것이 사실이고 이는 점차로 국가권력의 통제가 미치지 못하는 자율적 부문을 증대시키고 그 결과 체제변화를 강제할 가능성도 점쳐지고 있다.¹⁷⁾

-
- 13) Robert Miller, "Civil Society in Communist Systems: An Introduction", in Robert Miller ed., *The Development of Civil Society in Communist Systems* (North Sydney: Allen & Unwin, 1992), pp.5~6.
- 14) 사회주의산업화론에 입각하여 소련의 시민사회발전을 설명한 것으로는 Frederick Starr, "Soviet Union: A Civil Society", *Foreign Policy*, no.70(Spring, 1988), pp.26~41; Moshe Lewin, *The Gorbachev Phenomenon: A Historical Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1988), 모세레윈 지음, 하용출 옮김, 『고르바초프 현상』 (서울: 인간사랑, 1990) 참고
- 15) 안청시, 김근식, "사회주의 시민사회론과 북한 시민사회의 형성가능성", 서울대학교 사회과학연구소 편, 『사회과학과 정책연구』, 16권 3호(1994. 12), 137~161쪽.
- 16) James Cotton, "Changes to the State-Society Relationship in North Korea under Kim Jong-il", 서울대학교 사회과학연구소 편, 『사회과학과 정책연구』, 16권 2호(1994. 6), 207~232쪽.

1990년대 북한체제의 변화가능성을 설명하는 또 하나의 논거는 이른바 '수동적 적응의 역동성'이다. 즉 위로부터 주도된 적극적, 공식적 개혁은 없지만 변화된 상황에의 소극적 동의와 묵인으로서의 정책변화라 하더라도 이는 결국 체제변화로의 의도치 않은 결과를 가져온다는 것이다. 이미 기정사실화된 변화상황을 사후에 추인하는 형식의 수동적 적응이 누적됨으로써 '무의식적' 진화를 하게 되고 그 결과 폐쇄된 사회주의경제가 시장경제에 기초한 권위주의적 정권으로 변화할 수 있다는 것이다.

1990년대 북한의 경우 이를 설명할 수 있는 근거는 충분하다. 국가배급체제의 와해와 장마당의 확대, 임금체제의 의미상실, 중앙 지방 기업소의 자구책 모색 등 이미 사회주의 계획경제의 상당부분이 그 작동을 중지하게 되었고, 북한정부는 이를 수동적으로 묵인 또는 동의함으로써 지금의 변화를 제어하려 하지만 결국은 점진적 변화를 거쳐 경제에서의 분권화, 시장화와 정치적 통제능력의 약화까지 초래하여 근본적 변화를 야기하게 된다는 것이다.¹⁸⁾ 배급체제의 붕괴와 계획의 실패로 인해 자연적으로 발생한 이른바 '2차경제'(second economy)¹⁹⁾라는 사적 부문의 증대는 북한정부에

17) 이에 대해서는 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』(서울: 나남, 1995) 참조.

18) 이에 대한 자세한 내용은 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』(서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

19) 사회주의에서의 제2경제에 대해 연구자들은 다양한 개념을 사용하고 있다. 특히 제2경제가 포괄하는 범위에 대해 계획경제와 사적경제의 기준, 불법행위와 합법행위의 기준을 두고 양한 견해를 보이고 있다. 이에 대해서는 Istvan Kemeny, "The Unregistered Economy in Hungary", *Soviet Studies*, vol.34, no.3(July, 1982); Gregory Grossman, "The Second Economy of the USSR", *Problems of Communism*, vol.26, no.5(September-October, 1977); Dennis O'Hearn, "The Consumer Second Economy: Size and Effects", *Soviet Studies*, vol.32, no.2(April, 1980) 참고. 북한의 제2경제에 대한 연구로는 전홍택, "북한 제2경제의 성격과 기능", 『통일경제』, 2월호(1997); 최수영, 『북한의 제2경제』(서울: 민족통일연구원, 1997); 오승렬, "북한의 경제적 생존전략: 비공식부문의 기능과 한계", 『통일연구논총』, 5권 2호(1996); 김영윤, "북한 암시장의 경제사회적 영향", 『통일연구논총』, 6권 1호(1997); 김연철, "북한의 2차경제와 경제정책 변화전망", 『통일문제연구』, 9권 2호(1997) 등을 참고.

의해 공인된 변화는 아닐지라도 이미 ‘숨은 개혁’으로서 의도하지 않은 ‘이행’이 시작되었음을 의미한다는 것이다.²⁰⁾

결국 향후 북한체제의 변화가능성은 그 이유가 위기상황의 역동성에 의한 것이든, 근대화론적 결론에 의한 것이든 혹은 수동적 적응의 역동성에 의한 것이든 일단 시작된 변화와 개혁이라면 사회전체로 확산될 수밖에 없다는 것이다. 비록 미미한 수준이지만 경제에서의 정책변화는 기존 제도상의 배열에 변화를 야기하고 그 결과 전체 정책의 변화를 초래하게 되어 다시는 되돌릴 수 없는 이른바 ‘호랑이 등에 타는 격’이 된다는 화이트의 논의²¹⁾가 북한에도 유의미성을 갖는 것은 바로 여기에서 기인한다. 경제정책에서의 점진적 변화가 결국 그 변화를 장애했던 정치적 이데올로기적 요인들에게도 영향을 미치게 됨으로써 체제전체의 변화가 불가피하게 된다는 것이다.

III. 제도적 제약

북한의 변화가능성을 논의하기 위해서는 변화여부를 판단할 수 있는 잣대가 있어야 한다. 무엇이 변해야만 그것을 변화로 간주할 수 있는지에 관한 기준이 존재해야 하는 것이다. 이 경우 우리가 일반적으로 언급하는 북한체제의 변화는 북한 사회주의의 특성을 규정하고 있는 이른바 정치에서의 수령제, 경제에서의 자립적 민족경제노선, 이데올로기에서의 주체사상

20) 이에 대해서는 김연철, “체제 전환기 북한의 사회주의: 현황과 전망”, 한국사회과학연구소 편, 『동향과 전망』, 겨울호(1997), 67~73쪽 참조

21) Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (London: MacMillan, 1993), pp.147~197.

이²²⁾ 변화함을 의미한다. 그리고 이들 세 차원의 원리들은 북한 사회주의 형성과정에서 비롯된 이른바 ‘발전전략’의 결과물이고 따라서 북한체제의 변화를 전망하기 위해서는 기존의 ‘발전전략의 변화여부’를 기준으로 하는 것이 유용하다.²³⁾

이에 따르면 앞서의 북한체제의 변화가능성을 전망하는 논의들이 적잖이 근거가 있음에도 불구하고 여전히 핵심적 발전전략의 변화까지를 포함하기에는 아직 일러 보인다. 오히려 현실에서 북한이 보여주는 모습은 근본적 변화라기보다 당면한 경제난을 해소하기 위해 부분적인 조치를 취하는 정도에 그치고 있는 것이다. 그러면 지금 북한이 본질적인 발전전략의 변화를 가지적으로 보이지 않는 것은 어떻게 설명되어야 할까?

이에 대해 본 논문은 이미 형성된 기존 발전전략의 체제원리화와 이로 인한 ‘제도적 힘’에 주목하고자 한다. 즉 1950년대에 형성된 발전전략이 1960년대를 지나면서 자립적 민족경제노선과 수령제 정치구조 그리고 주체사상이라는 ‘체제원리’로 공고화되었고, 1980년대 이후에는 지배 이데올

22) 물론 북한의 체제원리는 사회주의 일반의 보편적 원리들, 즉 정치에서의 일당지배(당국가체제), 경제에서의 계획명령경제, 이데올로기에서의 마르크스-레닌주의를 전제로 하고 이들 각각에 북한식의 변용된 특수성이 결합된 것들이다.

23) 북한체제의 특성과 변화를 설명하기 위한 이른바 ‘발전전략적 접근’은 현재 북한의 체제 특성을 발전전략의 내용에서 구하고 아울러 향후 체제변화의 가능성과 전망도 발전전략의 변화와 연관지어 살펴보는 것이다. 역사적으로 발전전략의 채택과 실천과정이 곧 북한 사회주의의 체제특성을 형성해 가는 과정이었고 마찬가지로 발전전략의 변화와 수정의 모색과정이 곧 북한 사회주의의 변화과정인 것으로 간주하는 것이다. 이에 따르면 이른바 북한의 ‘특수성’은 북한식 발전전략에서 배태된 특성이다. 북한 사회주의의 특수성이 그들의 발전전략을 산출해 낸 것이 아니라 오히려 그들의 발전전략의 형성과 변화과정이 북한 사회주의의 특성과 변화를 결과해 내는 것이다. 이 같은 발전전략적 접근법은 제3세계 혹은 저발전국가에서 자본주의와 사회주의를 선택하는 것이 공통적으로 국가발전전략의 일환으로 모색되는 것임을 전제하는 것이다. 따라서 발전전략의 관점에서는 사회주의적 경로 역시 이념적 지향의 결과물만이 아니라 저개발국가의 신속한 근대화화를 위한 발전전략으로서 기능한다고 보는 것이다. 북한체제에 대한 발전전략적 접근의 자세한 논의는 김근식, “북한 사회주의에 대한 하나의 시각: 발전전략적 접근”, 서울대학교 사회과학연구원 편, 『한국사회과학』, 21권 1호(1999) 참고.

로기인 주체사상의 체계 속에 이들이 상호결합됨으로써 이제 그것은 1990년대의 위기상황임에도 불구하고 북한의 정책선택에서 그 폭과 정도를 미리부터 제한하는 '제도적 제약'으로 자리잡고 있는 것이다.²⁴⁾ 발전전략들의 상호결합체인 북한의 체제원리는 북한 사회주의를 지탱해 주는 근본요소이며 동시에 체제의 유지, 생존과 직결된 원칙으로 자리매김되고 있기 때문에 발전전략의 변화는 더욱 제약받을 수밖에 없는 것이다.²⁵⁾

제도적 제약은 무엇보다도 정책선택을 제한한다는 점에서 변화를 가로막는 요인이 된다. 일반적으로 위기상황이 정책변화의 가능성을 제공한다 해도 그것은 현실에서 '자유로운 선택'보다 '구조화된 선택'(structured choice)으로 나타나고 이는 정책결정자의 선택이 구조적 환경의 제약 내에서 결정됨을 의미한다.²⁶⁾ 특히 헌법이나 법률, 절차, 규칙 등의 공식적 제도보다 사상이나 가치, 규범, 관행 등의 비공식적 제도가 보다 큰 의미를 갖는 북한에서 정책결정자의 선택은 이미 구조화되어 있는 체제원리의 규정력에 의해 더욱 제한된다. 선택의 가능성이 있는 다양한 전략들이 실제에서는 이미 기존의 축적방식과 체제원리에 합치되는 한에서만 존재한다면 그 선택은 원칙적으로 제약받고 있는 것이다.

물론 제도적 제약이 정부 부처에 제도적 이해관계를 형성해 내고 이로

-
- 24) 1950년대 북한 발전전략의 형성과정과 이후의 체제원리화 과정 그리고 1990년대 발전 전략의 변화에 관한 분석은 김근식, "북한발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로" (서울대 정치학과 박사학위 논문, 1999), 3장과 4장 참고.
- 25) 수령 사망 이후 분명한 위기상황에서 북한의 근본적 변화는 주체사상의 포기여야 하는데 이는 국가정체성의 해체와 정당성의 포기를 의미하기 때문에 거의 불가능하다는 분석이 이와 같은 맥락이라고 할 수 있다. Samuel Kim, "North Korea in 1994", *Asian Survey*, vol.35, no.1(January, 1995); Samuel Kim, "North Korea in 1995", *Asian Survey*, vol.36, no.1(January, 1996).
- 26) 이는 제3세계 민주화과정을 구조와 행위자의 상호결합으로 분석하면서 '구조적 공간'에 의해 행위자의 선택이 제한되는 것을 나타내는 개념이다. 이에 대해서는 Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol.23, no.1 (October, 1988) 참조.

인해 다양한 정책적 대립과 정책상 변화를 가져올 수 있는 요인이 되기도 하지만,²⁷⁾ 북한의 경우 제도적 제약은 각 기관, 부처의 정책적 대립을 야기하기보다는 전체로서 체제의 본질적 변화를 제어하는 측면이 더욱 강하다. 북한에 대해서도 1990년대 위기상황에서 강경파와 개혁파간에 조직 이해관계의 갈등과 대응능력의 차이에 의해 상호간 정책적 상이성과 관료적 갈등을 보인다고 분석되기도 하지만 그럼에도 불구하고 기존의 발전전략과 체제원리에 경도되어 있는 세력이 훨씬 강력하기 때문에 북한의 경제정책 변화와 개혁조치는 미미한 것으로 나타나고 있는 것이 현실이다.²⁸⁾

발전전략의 변화를 무력화시키는 제도적 제약은 사회주의 일반의 특성에서 기인하는 것이기도 하다. 실제 사회주의 체제에서 공식 이데올로기와 정치권력의 변화 없이 개혁을 언급하는 것은 기본적으로 한계를 가질 수밖에 없다. 즉 관료적 조정기제의 변화나 경제정책의 변화가 결코 마르크스-레닌주의 이데올로기와 공산당 지배의 정치구조의 변화를 동시에 가져오지 않는 한 그 의미는 제한적일 수밖에 없다는 것이다. 코르나이는 고전적 사회주의 체제(classical system)의 유전프로그램이라 할 수 있는 ‘분할되지 않은 공산당 권력과 공식 이데올로기의 지배’가 기존체제를 주도하는 근거의 인과고리이며, 따라서 이들이 그대로 남아 있다면 심대한 체제변화는 아직 기다려야 한다고 설명하고 있다.²⁹⁾ 이에 따른다면 공고하게 형성

27) 중국의 대약진 운동과정에서 시장지향(금융, 경공업부처 연합)과 계획지향(계획, 중공업 부처 연합)의 정책대립을 이른바 정부부처의 제도적 이해관계로 설명하기도 한다. 이는 제도적 제약이 오히려 정책대립과 정책변화에 기여할 수 있음을 보여주는 것이다. 이에 대해서는 David Bachman, *Bureaucracy, Economy, and Leadership in China: The Institutional Origins of Great Leap Forward* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) 참조.

28) 이에 대해서는 Bruce Bueno de Mesquita and Jongryn Mo, "Prospects for Economic Reform and Political Stability", in Thomas Henriksen and Jongryn Mo eds., *North Korea After Kim Il Sung: Continuity or Change?* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1997), pp.13~31 참조.

29) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp.375~377. 사회주의 체제를 규정하는 인과고

된 체제원리로서 수령제와 주체사상 그리고 자립적 민족경제노선이 그대로 남아있는 한 북한에서 근본적 변화는 기대하기 힘들다. 심각한 대내외적 위기상황임에도 불구하고 지금 북한에서 그 같은 새로운 발전전략의 수립이 불가능해 보이는 것은 바로 그 점에서 연유하는 것이다.

제도적 제약은 이 같은 사회주의 일반의 특성 외에도 북한의 고유한 특성, 즉 기존의 정책선택과 정책결정 과정에서 나타나는 북한의 역사특수적 이유와도 연관된다. 즉 지금의 북한에서는 정책갈등이 있다 하더라도 그것이 권력의 차원으로 확산되는 이른바 ‘정치적 양상’으로 비화되지 않고 단지 유일체제 하에서 정책의 경합을 벌이는 ‘관료적 양상’으로만 존재하고 있다. 이미 북한은 1960년대 이후 수령제와 유일사상체제가 공고화되었기 때문에 정책갈등이 대립의 수준보다는 정책성향의 차이나 정책경쟁의 수준에서 이루어지고 있는 것이다.³⁰⁾ 지금 진행되고 있는 중국개혁의 시발점은 1970년대 모택동 사망이었다. 즉 갑작스런 최고지도자의 사망을 계기로 당시 중국에는 경쟁적 정치세력들이 각기 다른 정책적 지향을 가지고 갈등하였기 때문에 그 결과 정책연합이 가능했고 개혁정책으로의 변화가 이루어졌던 것이다.³¹⁾ 그러나 북한은 이미 1960년대 이후 반대파의 존재가 구조적으로 봉쇄되었고 특히 수령제라는 체제원리가 확립되었기 때문에 상이한 정책대립의 가능성은 애초부터 존재하지 않았던 것이다. 이 같은 수령제 하에서의 정책대립의 불가능성이 바로 북한의 근본적 변화를 장애하는 제도적 제약으로 작용하고 있다.

리에 대해서는 위의 책 361쪽의 <그림 15-1>을 참조.

- 30) 안인해, 『북한의 유일체제와 정책경쟁』 (서울: 민족통일연구원, 1996); 안인해, “북한 최고지도층의 정책성향과 정책결정”, 서울대학교 사회과학연구소 편, 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호(1993. 6), 25~58쪽.
- 31) 모택동 사망 이후 중국에는 혁명적 모택동주의자(4인방), 복구파(화국봉), 개혁파(등소평) 등의 정치세력이 존재했고 이들은 각기 다른 정치적 성향을 가지고 서로 갈등하였다. 이에 대해서는 Harry Harding, *China's Second Revolution* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1987) 참조.

또한 북한에서의 정책결정이 여타 사회주의 국가와 달리 개혁파와 보수파라는 뚜렷한 정파를 형성할 정도의 극단적 정책들의 빈번한 교체가 나타나지 않았다는 점도 변화를 기대하기 힘든 북한의 역사특수적 요인이다. 오히려 북한의 정책채택에서의 특징은 정책갈등을 최소화하기 위해 최적의 절충을 통한 조정방식이었다.³²⁾ 중국의 경우 1956년 대약진 운동 이후 홍(紅)과 전(專)으로 대표되는 좌우파 성향의 정책들이 번갈아가며 양극적 대립의 양상을 띠었고, 이 과정에서 실패의 클라이맥스와 대안적 정책의 제시라는 주기적인 '돌파'의 방식이 두드러졌다면,³³⁾ 북한의 정책결정은 오히려 좌우파적 경향들을 적절히 절충해 내는 균형의 묘미를 보여줬던 것이다. 이 같은 절충주의적 정책결정의 성격은 위기시의 정책선택에서도 그대로 반영되어 유일체제와 결합되면서 대립적인 정책결정의 가능성을 구조적으로 제거해버리는 것으로 작용했다.³⁴⁾

IV. 변화의 제약성

이 같은 '제도적 제약은 위기상황이 내포하는 변화의 가능성에도 불구하고 북한 사회주의의 발전전략들이 근본적으로 변화할 가능성을 구조적으로 장애하고 있다. 여전히 주체사상은 1990년대에도 북한사회의 규범과 그

32) 이 같은 절충주의적 특성을 북한의 군중노선과 지식인 정책에서 자세히 비교 설명한 것으로는, Bruce Cumings, "Kim's Korean Communism", *Problems of Communism* (March/April, 1974) 참조.

33) Lowell Dittmer, "Marxist Ideology in China and North Korea", Unpublished Paper, pp.41 ~ 42.

34) 장달중, "북한의 정책결정구조와 과정", 서울대학교 사회과학연구소 편, 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호(1993. 6), 10쪽.

구성원들의 가치체계를 지배하고 있고, 수령제 역시 정책결정 과정의 방식과 절차를 규정하는 힘있는 제도로 공고화되어 있다.³⁵⁾ 자립적 민족경제노선도, 중공업 우선의 축적방식, 생산력보다 생산관계의 강조, 정치사상 우선 원칙, 자력갱생의 대외경제정책 등에서 아직도 막강한 구조적 제약력을 가지고 있다. 1990년대 북한은 위기에도 불구하고 기존의 주요노선이 제도로서의 고착성과 지속성을 보여주고 있는 것이다.

때문에 북한체제의 변화가능성 논의의 핵심이라 할 수 있는 1990년대 경제발전전략의 부분적 변화 역시 본질적 변화라고 하기에는 아직도 많은 제약성이 존재한다. 즉 농업, 경공업, 무역 제일주의로의 축적방식의 수정, 장마당과 암시장의 확대로 표현되는 생산관계의 약화, 새로운 분조관리제 등 생산력 발전의 강조, 나진선봉 등 획기적인 대외개방 조치 등이 분명 과거와는 다른 의미를 갖는 것이긴 하지만 그럼에도 불구하고 이러한 경제정책상의 변화는 사실 이를 제어하는 다른 측면의 제도적 힘에 의해 그 변화를 제한받고 있는 것이다. 경제발전전략의 핵심인 중공업 우선의 축적방식은 3대 제일주의에도 불구하고 여전히 포기되지 않고 있고,³⁶⁾ 사회주의적 생

35) 정치적 차원의 발전전략인 '수령제'는 수령 사망이라는 최고조의 위기를 맞았음에도 미리 준비된 후계체제로의 권력승계가 마무리됨으로써 여전히 북한을 규정하는 주요한 원리로 작동하고 있다. 물론 수령제의 승계과정에서 황장엽 명명으로 대표되는 당내 갈등의 표면화 움직임이 있었으나 이들의 시도는 패배하였고 결과적으로 수령제는 고수되었다. 이데올로기적 차원의 발전전략인 '주체사상'은 1990년대 새롭게 닦힌 위기상황에서도 체제유지를 위한 파생적 담론체계를 만들어냄으로써 북한사회에 대한 전반적 지배력을 과시하였다. 즉 사회주의권 붕괴 시기에는 북한체제의 수호와 대중적 정당화를 위해 '우리식 사회주의'가 제시되었고, 수령 사망 이후는 위기관리의 과도기적 정치담론으로서 버팀과 인쇄, 단결을 강조하는 '붉은기철학'이 등장했으며, 권력승계 이후에는 이른바 '강성대국론'을 통해 체제안정과 사회통합을 꾀하고 있다. 여전히 북한은 주체사상의 이념적 규정력에 놓여 있는 것이다.

36) 경공업 제일주의에 따라 소비재 생산부문에 투자를 늘린다 하더라도 이것이 '총투자규모에서 생산수단 생산부문 몫이 작아지게 하는 것은 아니다'는 입장이며, 3대 제일주의를 주창하면서도 동시에 중공업 우선의 노선은 '사회주의 경제건설의 전 기간에 걸쳐 견지하여야 할 전략적 로선'으로 여전히 강조되고 있다. 이에 대해서는 리기성, "위대한 수령 김일성동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적

산관계의 강조 역시 장마당의 확대에도 불구하고 협동적 소유의 '전인민적 소유'로의 전환을 위한 농업연합기업소의 설립이 강력히 추진되고 있으며, 37) 자력갱생의 대외경제원칙도 나진선봉의 개방에도 불구하고 그 제한성이 온존하고 있음은 38) 이를 반증한다.

1990년대 3대 제일주의를 “중공업 위주에서 농업과 경공업 위주의 경제구조를 실현하는 것”으로 규정하면서 동시에 이를 “자립적 민족경제 토대를 반석같이 다지게 하는 확고한 담보”라고 설명하고 있는 것은 경제적 변화가 발전전략이라는 제도적 제약에 의해 한정될 수밖에 없음을 충분히 짐작하게 해준다. 39) 이 같은 모습은 다른 글에서도 쉽게 볼 수 있다. 혁명적 경제전략을 “생산수단생산과 소비재생산 사이의 호상관계에서 생산수단생산보다 소비재생산에 더 큰 힘을 넣어 인민생활을 결정적으로 추켜세우기 위한 전략”이라고 설명하면서 바로 그 글 다른 부분에 “축적을 우선적으로

경제전략”, 『경제연구』, 1호(1994), 2~5쪽 참고.

37) 3대 제일주의에도 불구하고 북한은 1994년 김일성이 전국농업대회에 보낸 서한을 계기로 협동적 소유를 보다 사회주의적 소유에 근접하는 전인민적 소유로 바꿀 것을 강조하였고 실제로 같은 해에 평남 속천군의 협동농장이 '군농업연합기업소'로, 평양 만경대구역의 협동농장은 '국영농장'으로 전환되었다. 이에 관해서는 김일성, “사회주의농촌경제의 기치높이 농촌문제의 중국적 해결을 위하여” (1994. 2), 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), 323~326쪽; 김향란, “협동적 소유를 전 인민적 소유로 넘기는 형태와 방법”, 『경제연구』, 2호(1995), 26~29쪽; 리민철, “경애하는 수령 김일성 동지께서 전국 농업대회에 보내신 서한은 농촌문제의 중국적 해결을 위한 위대한 강령”, 『경제연구』, 2호(1994), 2~4쪽 참조.

38) 경제일군들에게 함영합작을 독려하면서 김일성은 무역이나 함영합작을 한다고 해서 ‘우리 일군들이 경제를 자본주의적 방법으로 운영할 생각을 하여서는 안 된다. 자본주의적 방법을 받아들이는 것은 결국 망하는 길’이라고 강조했다. 김일성, “현시기 정무원 앞에 나서는 중심과업에 대하여” (1992. 12), 위의 책, 15~16쪽. 때문에 나진선봉을 개방하는 북한의 경제전략은 자립적 민족경제의 포기가 아니라 ‘이미 건설된 사회주의 계획경제가 더 큰 생활력과 은을 나타내게 하며 자립적인 민족경제와 세계경제와의 연결시키기 위한 협조적인 전략으로 설명되고 있다. 김정기, “동북아시아 경제협력과 조선의 경제전략”, 중국 심양 국제학술회의 발표논문(1994. 8), 11~13쪽.

39) 박영근, “당의 혁명적 경제전략을 계속 철저히 관철하는 것은 인민생활을 높이며 자립적 경제토대를 반석같이 다지기 위한 확고한 담보”, 『경제연구』, 2호(1996), 6쪽.

늘이면서 소비를 동시에 장성시키는 것은 축적과 소비간의 균형설정에서 견지하여야 할 기본요구”라고 못박음으로써⁴⁰⁾ 변화의 폭은 미리부터 제약되어 있는 것이다.

이는 1990년대 위기상황에서 나타난 경제정책의 변화가 기존 발전전략의 제약에 의해 제한성을 가질 수밖에 없음을 의미한다. 자립적 민족경제노선의 제도적 힘은 여전히 막강하며, 이는 특히 수령제와 주체사상이라는 정치적, 이데올로기적 차원의 체제원리와 결합하여 경제노선의 변화를 가로막는 주요한 제약으로 자리잡고 있는 것이다. 정책상 변화가 가능한 것은 자립적 민족경제노선에 합치하는 한에서이며 또한 그것은 주체사상이 허용하는 범위 안에서, 수령제 정치체제가 용인하는 틀 안에서의 변화로 한정되는 것이다. 따라서 지금 보여지는 경제정책의 변화는 단지 위기를 극복하기 위한 각론적 수준의 임시적 대응조치로서의 의미가 강하고 근본적인 체제변화를 가능케 하는 차원은 아니다.

이러한 변화의 제약성들로 인해 북한체제가 결국 변화할 것이라는 앞 절의 여러 논거들은 실제적 의미에서는 설득력을 상당히 잃게 된다. 우선 ‘위기상황의 역동성’은 위기의 심각함을 인정하는 데는 의미가 있지만 정작 정책행위자들이 위기를 해석하는 주관적 인식에서는 이미 제도적 제약을 받게 된다. 즉 그들에게 위기가 ‘발전의 위기’가 아니라 ‘체제의 위기’로 인식되는 경우 당연히 변화를 반대하게 되는 것이다.⁴¹⁾ 이처럼 위기에 도 불구하고 기존의 발전전략의 제약으로 인해 특히 주체사상과 수령제라는 정치적, 이데올로기적 제한요건에 의해 근본적 변화를 야기하지 못하는 것을

40) 김상학, “우리 당의 혁명적 경제전략과 축적과 소비 사이의 균형”, 『경제연구』, 2호(1996), 9쪽.

41) 이와 관련하여 혹자는 북한 내부에 이견이 존재한다 해도 정책결정자들은 같은 운명이라는 상황인식에서 개혁여부보다는 정권과 체제의 보존에 더 큰 목표를 두기 때문에 ‘전례없는 안정성’을 보이고 있다고 분석하기도 한다. Alexander Zhebin, “North Korea: Recent Developments and Prospects for Change”, *The Journal of East Asian Affairs*, vol.12, no.1(Winter/Spring, 1998) 참조.

혹자는 '적응과정에서의 변태'라는 개념으로 설명하기도 한다. 즉 대내외적 위기가 강요하는 변화압력에 대해 개혁과 같은 효율적인 대안이 있음에도 이를 무시하고 기존에 익숙한 병영국가적 행태에 의존함으로써 비효율의 악순환을 거듭하는 것을 그렇게 명칭한 것이다.⁴²⁾

'근대화론과 시민사회론' 역시 북한이 경제발전을 통해 근대화의 물질 토대를 마련했다는 점과 그것이 곧바로 기존체제의 본질적 변화를 초래할 것이라는 주장 사이에는 채워야 할 설명의 간격이 존재한다. 즉 북한의 경우는 경제가 발전하였으되 정치변화를 제어하는 다른 요소들이 존재함으로써 근대화가 바로 정치변동을 가져오지 않을 수 있다. 경제성장에 따른 정치변동의 테제를 북한에 적용한 결과 사회변화를 결과할 정도의 경제성장이 북한에는 누적적으로 이루어지지 못했고, 아울러 경제성장의 변화요인 역시 정치사상적 제약에 의해 규정되고 있어서 그 한계를 명백히 보이고 있다는 것이다.⁴³⁾ 시민사회 역시 북한의 경우는 그것이 미약한가 강한가의 문제가 아니라 존재하는가 존재하지 않는가의 문제로 바라봐야 한다는 지적이 나올 정도이다.⁴⁴⁾

'수동적 적응의 역동성'도 사실은 북한에서 역동성의 의미보다는 기존 발전전략의 제도적 영향 때문에 위로부터 본격적인 개혁을 추진하지 못하는 '수동성'의 의미가 더 강하다고 할 수 있다. 점진적 변화가 결국 근본적 변화를 가져오기까지는 단지 시간의 문제만이 아니며 정도만의 문제도 아니다. 반드시 정책변화의 결절점을 거쳐야 하는 것이다. 그러나 북한에서 변화된 상황의 수동적 적응이 비록 과거와 다른 체제변동을 인정하는 것이라

42) Sung Chul Kim, "Adaptive Process of the North Korean Political System in Times of Regime Crisis", *Korean Journal of National Unification*, vol.6(1997), pp.191~207.

43) 고현욱, "경제성장과 정치변동", 고현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』 (서울: 경남대 국동문제연구소, 1987).

44) Marilyn Rueschemeyer, "Civil Society After the Collapse of Communism: Implications of the East German Experience for North Korea", 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (서울: 한국정치학회, 1993), pp.375~376.

하더라도 이 결절점을 통과하는 데는 아직도 변화를 제약하는 제도적 힘이 존재하고 있다. 수동적 적응 자체가 이미 변화에의 거부를 전제하는 것이고 국가통제 시스템이 여전히 변화를 제어하고 있음을 의미하는 것이기 때문이다.

이처럼 '제도적 제약'은 대부분의 북한연구자들로 하여금 향후 북한의 장래를 전망하는 데 개혁과 변화의 필요성을 전제하면서도 누구도 쉽사리 근본적 변화를 단언하지 못하게 하는 요인이 되고 있다. 이유와 근거는 조금씩 차이가 있지만 북한의 변화를 전망하는 대부분의 논의들이 변화의 '당위성'과 '실현가능성'을 구분하고 현실에서의 본질적 변화를 기대하지 못하고 있는 것이다.⁴⁵⁾

V. 결론에 대신하여: '북한식' 변화?

결국 북한의 향후 변화를 전망하는 데서 적어도 현시점에 있어서는 대담

45) 혹자는 기존 정책유지의 비용과 정책변화의 비용을 비교하여 그 손익계산으로 개혁여부를 전망하면서 북한이 결국 매우 제한된 범위에서 변화할 것이라고 분석하기도 하고, 혹자는 사회주의 국가실현의 목표와 현실적 한계성간의 괴리로 인해 여전히 정책결정에서의 중대한 변화는 나타나기 힘들다고 설명하기도 하며, 혹자는 내외적 변화압력이 있어도 북한은 이데올로기적 통제력이 있기 때문에 가까운 장래에 경제정책의 주요한 근본 변화를 기대하기 힘들다고 전망하기도 한다. 이들 각각의 논의는 Seung-Yul Oh, "Economic Reform in North Korea: Is China's Reform Model Relevant to North Korea?", *The Korean Journal of National Unification*, vol.2(1993); John Meril, "North Korea's Halting Effort at Economic Reform", in Chong-Sik Lee and Se-Hee Yoo eds., *North Korea in Transition* (Berkeley: Institute of East Asia Studies, University of California, 1991), pp.149~153; Shenyang Shen, "Politics and Strategies for Economic Development", in Han S. Park ed., *North Korea: Ideology, Politics, Economy* (New Jersey: Prentice-Hall, 1996), pp.123~140 참조.

한 체제개혁으로 이행할 조건을 갖추고 있지 않고 또한 과감한 체제개혁의 맹아도 아직 보이지 않고 있는 것으로 설명된다. 주체사상이라는 강력한 체제원리의 온존이 아직도 사회적 지배력을 가지고 있고, 따라서 체제를 위태롭게 하지 않는 선에서 제한적인 개방 정도는 시도될 것이지만 급속한 시장경제도입은 당분간 무망해 보이는 것이다. 사회주의의 붕괴로 인해 사회주의의 신화가 무너졌다 하더라도 이미 북한은 주체사상에 의한 '사회정치적 생명체'의 우월성을 다른 신화로 만들었기 때문에 사회주의 체제변혁의 조류와는 상당히 격리된 존재로 유지될 수 있고 그것은 노동당에 의한 일당 지배와 수령제에 의한 일원적 지배체제의 존속이 상당기간 가능할 것이라는 전망을 보여준다.⁴⁶⁾ 아직은 탄탄한 국가권력을 이용하여 부족하긴 하지만 자원과 경제잉여를 분배하고 이를 통해 정치적 안정을 확보하는 식으로 북한은 '그럭저럭 버텨나간다'는 것이다.⁴⁷⁾

때문에 위기극복을 위한 변화의 당위성에도 불구하고 북한이 가까운 시일 내에 자신들의 체제원리로 전화된 발전전략의 변화를 가져올 지에 대해서는 여전히 신중할 수밖에 없다. 북한은 1990년대의 위기에도 그리고 수령 사망 이후 보다 심화된 위기에서도 발전전략의 주요부문인 정치와 이데올로기 분야에서 변화보다는 일관성과 강화의 측면이 더 두드러졌고,⁴⁸⁾ 경

46) 平岩俊司, “社會主義體制變革と北朝鮮”, 『歴史と未來』, 第16號(1990. 2), 33~44쪽.

47) Marcus Noland, “Why North Korea Will Muddle Through”, *Foreign Affairs*, vol.76, no.4 (July/August, 1997), pp.115~117.

48) 최근의 '군(軍)중시' '군사국가화'의 모습과 개정헌법에서의 정치구조 변화를 두고 기존 수령제 정치체제와 당국가체제의 변화를 추측하는 논의가 있지만 군의 강조는 수령 사망 이후 위기관리를 위한 과도기 현상이며, 개정헌법의 내용 역시 최고인민회의 상임위원장과 내각총리로의 권력분산이 아니라 단순한 '기능 위임'으로 보는 것이 현실적이다. 이에 대해서는 서동만, “북한정치체제 변화에 관한 시론”, 한국정치연구회 편, 『정치비평』, 5호(1998, 가을/겨울호) 참고. 김일성 시대와의 비교, 타공산주의 국가와의 비교에서도 여전히 김정일 체제는 정치적으로 변화보다는 연속성을 가지고 있다는 분석 역시 이와 같은 맥락이다. Koh Byung Chul, “The North Korean Political System under Kim Jong Il: A Comparative Perspective”, Paper Presented at the International Conference co-organized by the Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University and Center for Asian Studies,

제분야에서도 각론적인 차원의 부분적 변화를 모색하고는 있지만 자립적 민족경제노선의 핵심적 사안은 여전히 그 위력을 가지고 있다.⁴⁹⁾ 이는 1950년대의 위기에 직면하여 북한이 자신들의 사회주의 발전전략을 형성해가면서 보여줬던 나름의 '특수한 경로'를 감안해 볼 때, 1990년대의 위기에서도 북한은 여타 사회주의 국가와는 다른 북한식 변화의 '독자성'을 나타낼 것이라는 전망도 가능하게 한다.

그러나 제도적 제약이 발전전략의 변화를 제한할 것이라는 전망은 '검증된' 명제가 결코 아니다. 오히려 발전전략의 변화 불가능성을 강조하는 것은 당면한 위기에 대한 북한식 대응내용을 지나치게 협소화시키는 것일 수 있다. 제도적 제약을 이유로 위기 상황에서의 변화를 근원적인 불가능의 영역으로 간주한다면 이는 자칫 북한 스스로의 위기해결 노력을 간과하는 우를 범할 수 있다. 비록 핵심적 발전전략의 변화가 제약된다 하더라도 위기극복을 위한 북한식 '변화가능성'이 여전히 유효한 이유가 여기에 있다.⁵⁰⁾

American University (May 28~29, 1998, Seoul, Korea) 참고

49) 기존의 경제노선이 여전히 위력을 발휘하고 있음은 헌법개정 직후인 1998년 9월 17일자로동신문과 근로자에 동시 게재된 공동논설 “자립적 민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자”에서 명확히 드러난다.

50) 이와 관련하여 우리는 북한의 변화방식으로 '체제원리와 발전전략의 분리'를 상정해 볼 수 있다. 즉 체제원리는 고도로 추상화시켜 이를 계속 고수하면서 동시에 다른 한편으로는 이와 분리된 발전전략을 현실적으로 유연하게 변화시킴으로써 '불변 속의 변화'라는 체제유지 방식을 추구할 가능성이 존재하는 것이다.

참고문헌

- 강민, “체제적 위기의 정치경제학”, 『한국정치학회보』 제14집 1호(1980).
- 고현욱, “경제성장과 정치변동”, 고현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1987).
- 김근식, “북한발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로” (서울대 정치학과 박사학위 논문, 1999).
- _____, “북한 사회주의에 대한 하나의 시각: 발전전략적 접근”, 서울대학교 사회과학연구원 편, 『한국사회과학』, 21권 1호(1999).
- 김상학, “우리 당의 혁명적 경제전략과 축적과 소비 사이의 균형”, 『경제연구』, 2호(1996).
- 김연철, “북한의 2차경제와 경제정책 변화전망”, 『통일문제연구』, 9권 2호(1997).
- _____, “체제 전환기 북한의 사회주의: 현황과 전망”, 한국사회과학연구소 편, 『동향과 전망』, 겨울호(1997).
- 김영윤, “북한 암시장의 경제사회적 영향”, 『통일연구논총』, 6권 1호(1997).
- 김용호, 서동만, 이근, “북한의 장래에 대한 최근 국내외 전문가들의 평가 분석”, 『통일경제』, 1월호(1998).
- 김용호, “당의 혁명적 경제전략을 관철하는 것은 현시기 사회주의 경제건설에서 나서는 가장 중요한 문제”, 『경제연구』, 3호(1995).
- 김일성, “사회주의 농촌테제의 기치높이 농촌문제의 중국적 해결을 위하여”(1994. 2), 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).
- _____, “현시기 정무원 앞에 나서는 중심과업에 대하여”(1992. 12), 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).
- 김정기, “동북아세아 경제협력과 조선의 경제전략”, 중국 심양 국제학술회

의 발표 논문(1994. 8).

김향란, “협동적 소유를 전 인민적 소유로 넘기는 형태와 방법”, 『경제연구』, 2호(1995).

리기성, “위대한 수령 김일성 동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제 건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제전략”, 『경제연구』, 1호(1994).

리민철, “경애하는 수령 김일성 동지께서 전국 농업대회에 보내신 서한은 농촌문제의 중국적 해결을 위한 위대한 강령”, 『경제연구』, 2호(1994).

모세레윈 지음, 하용출 옮김, 『고르바초프 현상』 (서울: 인간사랑, 1990).

박영근, “당의 혁명적 경제전략을 계속 철저히 관철하는 것은 인민생활을 높이며 자립적 경제토대를 반석같이 다지기 위한 확고한 담보”, 『경제연구』, 2호(1996).

박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1998).

방찬영, 『기로에 선 조선민주주의인민공화국』 (서울: 박영사, 1995).

『북한 사회주의 체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1996).

서동만, “북한붕괴론에 관하여”, 건국대학교 한국문제연구원 편, 『북한의 개방과 통일 전망』 (서울: 건국대학교 출판부, 1998).

_____, “북한 정치체제 변화에 관한 시론”, 한국정치연구회, 『정치비평』, 5호(1998, 가을/겨울호).

서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남, 1995).

안인해, “북한 최고지도층의 정책성향과 정책결정”, 서울대학교 사회과학연구소 편, 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호(1993. 6).

_____, 『북한의 유일체제와 정책경쟁』 (서울: 민족통일연구원, 1996).

- 안청시, 김근식, “사회주의 시민사회론과 북한 시민사회의 형성가능성”, 서울대학교 사회과학연구소 편, 『사회과학과 정책연구』, 16권 3호 (1994. 12).
- 오공단, 랄프 하시그, “붕괴와 개혁의 기로에 선 북한”, 『계간 사상』, 봄호 (1999).
- 오병훈, “북한의 대외경제 정책변화에 관한 연구—위기상황에서 정책변화의 역동성” (고려대학교 박사학위논문, 1994).
- 오승렬, “북한의 경제적 생존전략: 비공식부문의 기능과 한계”, 『통일연구논총』, 5권 2호(1996).
- “자립적 민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자”, 『로동신문』, 1998년 9월 17일.
- 장달중, “북한의 정책결정구조와 과정”, 서울대학교 사회과학연구소 편, 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호(1993. 6).
- 전홍택, “북한 제2경제의 성격과 기능”, 『통일경제』, 2월호(1997).
- 최수영, 『북한의 제2경제』 (서울: 민족통일연구원, 1997).
- 프랜시스 후쿠야마 지음, 이상훈 옮김, 『역사의 종말: 역사의 종점에 선 최후의 인간』 (서울: 한마음사, 1992).

Bachman, David, *Bureaucracy, Economy, and Leadership in China: The Institutional Origins of Great Leap Forward* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

de Mesquita, Bruce Bueno and Jongryn Mo, “Prospects for Economic Reform and Political Stability”, in Thomas Henriksen and Jongryn Mo eds., *North Korea After Kim Il Sung: Continuity or Change?* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1997).

Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Failure: The Birth and Death of*

- Communism in the Twentieth Century* (New York: Collier Books, 1990).
- Cotton, James, "Changes to the State-Society Relationship in North Korea under Kim Jong-il", 서울대학교 사회과학연구소 편, 『사회과학과 정책연구』, 16권 2호(1994. 6).
- Cummings, Bruce, "Kim's Korean Communism", *Problems of Communism*, vol.23, no.2(March/April, 1974).
- Dittmer, Lowell, "Marxist Ideology in China and North Korea", Unpublished Paper.
- Eberstadt, Nicolas, "Hastening Korean Reunification", *Foreign Affairs*, vol.76, no.2(March/April, 1997).
- Grossman, Gregory, "The Second Economy of the USSR", *Problems of Communism*, vol.26, no.5(September-October, 1977).
- Harding, Harry, *China's Second Revolution* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1987).
- Hecló, Hugh, "Conclusion: Policy Dynamics", Richard Rose ed., *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis* (London: Sage, 1976).
- Johnson, Chalmers, "Comparing Communist Nations", in Chalmers Johnson ed., *Change in Communist Systems* (Stanford, California: Stanford University Press, 1970).
- Karl, Terry Lynn, "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol.23, no.1 (October, 1988).
- Kemeny, Istvan, "The Unregistered Economy in Hungary", *Soviet Studies*, vol.34, no.3(July, 1982).
- Kim, Samuel, "North Korea in 1994", *Asian Survey*, vol.35, no.1(January,

- 1995).
- _____, “North Korea in 1995”, *Asian Survey*, vol.36, no.1(January, 1996).
- Kim, Sung Chul, “Adaptive Process of the North Korean Political System in Times of Regime Crisis”, *Korean Journal of National Unification*, vol.6(1997).
- Koh, Byung Chul, “The North Korean Political System under Kim Jong Il: A Comparative Perspective”, Paper Presented at the International Conference co-organized by the Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University and Center for Asian Studies, American University (May 28~29, 1998, Seoul, Korea).
- Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992).
- Lee, Hy-Sang, “North Korea’s Closed Economy: The Hidden Opening”, *Asian Survey*, vol.28, no.12(December, 1988).
- _____, “The Economic Reform of North Korea: The Strategy of Hidden and Assimilable Reforms”, *Korea Observers*, vol.23(Spring, 1992).
- Manning, Robert, “The United States and the Endgame in Korea”, *Asian Survey*, vol.37, no.7(July, 1997).
- Meril, John, “North Korea’s Halting Effort at Economic Reform”, in Chong-Sik Lee and Se-Hee Yoo eds., *North Korea in Transition* (Berkeley: Institute of East Asia Studies, University of California, 1991).
- Miller, Robert, “Civil Society in Communist Systems: An Introduction”, in Robert Miller ed., *The Development of Civil Society in Communist*

- Systems* (North Sydney: Allen & Unwin, 1992).
- Noland, Marcus, "Why North Korea Will Muddle Through", *Foreign Affairs*, vol.76, no.4(July/August, 1997).
- Oh, Seung-Yul, "Economic Reform in North Korea: Is China's Reform Model Relevant to North Korea?", *The Korean Journal of National Unification*, vol.2(1993).
- O'Hearn, Dennis, "The Consumer Second Economy: Size and Effects", *Soviet Studies*, vol.32, no.2(April, 1980).
- Rueschemeyer, Marilyn, "Civil Society After the Collapse of Communism: Implications of the East German Experience for North Korea", 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (서울: 한국정치학회, 1993).
- Shenyang, Shen, "Politics and Strategies for Economic Development", in Han S. Park ed., *North Korea: Ideology, Politics, Economy* (New Jersey: Prentice-Hall, 1996).
- Starr, Frederick, "Soviet Union: A Civil Society", *Foreign Policy*, no.70 (Spring, 1988).
- White, Gordon, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (London: MacMillan, 1993).
- Zhebin, Alexander, "North Korea: Recent Developments and Prospects for Change", *The Journal of East Asian Affairs*, vol.12, no.1 (Winter/Spring, 1998).
- 平岩俊司, "社會主義體制變革と北朝鮮", 『歴史と未來』, 第16號(1990. 2).

(Abstract)

On the Change of North Korean Socialism: Focusing on the Changeability and the Change-Constraint

Kim Keun Sik (Peace Foundation for The Asia-Pacific Region, Political Science)

To prospect change of North Korean socialism, this paper reviews the existing debates for 'changeability' and 'change-constraint' in North Korean socialism.

The arguments for 'changeability' rely on several aspects stemming from the 'dynamics of crisis,' 'modernization theory,' and the 'dynamics of passive response'. First of all, the ideology behind the 'dynamics of crisis' implies that a contingent crisis may result in the opportunity of change. Second, 'modernization theory' or 'socialist civil society theory' implies that economic development and growth of a civil society in socialist state lead to systemic changes including political reform. And the 'dynamics of passive response' indicate that passive approval of, and acquiescence to, change lead to the implementation of that change without the necessary guidance and reforms from officials.

On the other side, there are the arguments for the 'change-constraint,' otherwise known as 'institutional constraint'. The concept of 'institutional constraint' means that the existing development strategies or system principles constrain the fundamental change as an institutional force. Therefore, even the decision-making process of policies under crisis are determined by 'structured choice' rather than by 'free choice'. According to the above mentioned ideologies, the North Korean principles of 'Independent National Economic Policy', the political '*Suryong* system'(monolithic system), and the over riding ideology termed 'Juche Thought' constrain all radical change of the system.

Although the alternation of basic system principles is constrained, in my opinion, the possibility of change in North Korean socialism is great amid the North's 'own' way of overcoming system crisis.

Key words: North Korea, political crisis, modernization theory, institutional constraint.