현대북한연구, 12권 1호(2009), © 2009 북한대학원대학교, pp.7~50.

북한의 체제전환 전략과 국제협력:* 평가와 과제

최완규(북한대학원대학교 교수)
이무철(경남대학교 연구교수)

1. 서론

북한 사회주의체제는 냉전이라는 국제적 상황과 '저발전'이라는 국내적 조건이 맞물리면서 형성되고 발전해왔다. 그러나 북한체제의 안정성을 제공했던 사회주의권의 붕괴에 따른 냉전 해체와 시장경제의 전 세계적 확산은 북한으로 하여금 체제위기를 심각하게 느끼게 했다. 더욱이 회복 기미가 보이지 않는 경제적 침체와 더불어 핵문제로 미국과 대립함으로써 체제위기는 지속되고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 북한은 일정 정도 변화의 모습을 보이기도 했다. 북한 내부의 변화, 즉 사회경제적 조건의 변화에 직면해 이를 제도화하는 '7·1 경제관리개선조치'(2002년)를 실시하고 2003년에는 종합시장을 개설하

* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-005-J04801).

기도 했다. 또 대외적으로는 최근 6자회담을 매개로 해서 미국과의 관계 개선에 나서고 있다.

이에 '7·1 경제관리개선조치'로 일정 부문에서 시장의 제도화가 이루어진 경제적 변화를 두고 많은 연구들이 '계획/시장'이라는 이분법적 틀을 적용해 북한의 개혁개방 여부 및 체제전환 가능성에 대해 논의해왔다. 그렇지만 사회주의 체제전환국의 사례에서 쉽게 알 수 있듯이 개혁개방이나 체제전환은 국내 경제위기의 심화나 경제정책의 부분적 변화 자체에 의해서 자동적으로 이루어지는 것이 아니다. 경제영역의 변화는 개혁개방 및 체제전환을 압박하는 구조적 요인의 가시적 지표로서, 이런 변화가 지배엘리트나 대중의 이해관계와 특정한 양태로 결합하여 집합적 행위로 표출될 때 개혁개방과 체제전환이 가능해진다. 이런 점에서 정치 영역에 주목하는 연구들은 북한의 절대권력자나 지배엘리트의 대내적 사회통제역량과 체제전환의 위험성 등을 지적하면서 북한의 체제전환을 쉽지 않은 과제로 보는 경향이 적지 않다.

일반적으로 사회주의 체제전환은 소련 및 동유럽의 사례처럼 정치영역과 경제 영역을 동시에 급진적으로 추진하는 '이중전환'과 중국이나 베트남처럼 경제개혁에 중점을 두고 점진적으로 추진하는 '단일전환'으로 구분된다. 소련 및 동유럽 국가들이 사회주의를 포기하고 자본주의체제로 전환하고, 중국·베트남이 경제개혁과 개방을 통해 점진적으로 변화를 추구해나가는 현실 속에서도 북한 당국은 공식적으로 개혁개방을 표방하지 않은 채 기존 체제의 고수를 주장하고 있다. 그러나 북한 당국의 입장에서도 체제생존과 자신의 이익 관철을 위해서는 어떤 형태로든 세계자본주의체제에 편입할 수밖에 없다는 점에서 개혁개방과 체제전환을 거부할 수 없는 과제로 받아들이고 있을

것으로 추측할 수 있다. 이렇게 본다면 북한 당국은 권력을 포기하거나 체제붕괴의 위험을 내포하고 있는 소련 및 동유럽의 사례(이중전환)보다는 당·국가 권력과 정치체제를 유지하는 가운데 경제발전을 위해 시장경제를 도입하는 단일전환 방식을 선호할 것으로 예상된다.

그렇다면 구체적인 북한의 체제전환 전략은 무엇이며, 그 방식은 실현 가능한 것인가? 현재 북한이 추구하는 발전전략을 체제전환론의 관점에서 분석할 때, 북한이 선호하는 방식과 이를 성공적으로 추진하는 문제는 구분해서 살펴봐야 할 것이다. 이에 이 글은 역사적 특수형태로 현재의 북한체제를 사회주의의 종별 변이의 하나로 간주하고 사회주의 체제전환의 유형적 비교 분석을 통해 북한의 발전전략을 평가한다. 그리고 이를 바탕으로 북한의 주객관적 조건에서 현실적으로 가능한 방식을 설정해보고, 북한 당국이 이를 선택할 수 있도록 하기 위한 주변국들의 협력 과제를 큰 틀에서 제시해보고자 한다.

2. 사회주의 체제전환의 의미와 유형

1) 체제전환의 의미

사회주의 체제전환 논의는 소련 및 동유럽의 붕괴를 계기로 촉발되었기 때문에 주된 관심사는 붕괴 이후 각 국가들의 체제전환 과도기를 어떤 방식으로 관리하는 것이 서구식 자유민주주의와 시장경제 확립을 앞당길 수 있는가 하는 점이었다.

그런데 체제전환 연구에서 '이행(transition)'과 '전환(transformation)'이라는 용어가 혼용되어 사용되고 있는데, 이와 관련해 정홍모는 이행

에 초점을 맞추고 있는 이행론(transitology)을 비판하면서 사회주의 사회에서 자본주의 사회로의 근본적 변형을 설명하는 데 전환이라는 개념이 더 적합하다고 보고 있다. 사회주의체제의 변화는 체제 내적 변화일 뿐 아니라 전 체제의 총체적 변화를 수반한 다른 체제로의 바뀜을 의미하기 때문이다.[1)]

이행론과 관련된 논의를 보면 이행은 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장 경제제도로의 변화, 전체주의에서 민주주의 제도로의 변화를 의미한다. 이와 달리 전환론은 정치체제와 경제체제의 제도적 변화만이 아니라 사회의 공식적·비공식적 연결망 구조나 문화, 지배적 가치와 신념체계의 변화를 의미하는 것으로 '이행'에 비해 체제변화의 시간적 간극이 넓게 설정되고 비물질적 변화까지 포괄하는 것으로 이해할 수 있다.[2)]

이행론은 크게 두 가지 가설로 구성된다. 하나는 미국 정부와 국제통화기금, 세계은행과 같은 국제금융기구와 연계해 제시된 신자유주의 경제학의 급진적 경제개혁 모형이다. 다른 하나는 권위주의 정권의 해체와 민주화 이행 모형을 소련 및 동유럽의 사례에 적용한 민주화 이행론이다. 신자유주의적 경제학 입장에서는 시장경제의 제도적 이식이 성공적인 체제전환의 관건으로 보고, 거시경제적 안정과 더불어 신속한 사유화와 경제에 대한 국가의 개입 및 규제의 최소화를 주장했다. 이른바 '충격요법'으로 불리는 구조적인 시장경제개혁 정책의

---

1) 정흥모, 『체제전환기의 동유럽국가 연구: 1989년 혁명에서 체제전환으로』(서울: 오름, 2001), 194～201쪽.

2) Frank Bonker, Klaus Miller and Andreas Pickel, "Cross-Disciplinary Approaches to Postcommunist Transfomation: Context and Agenda," Frank Bonker et al.(eds.), *Postcommunist Transfomation and the Social Science: Cross-Disciplinary Approaches*(Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002) 참조.

실시를 주장했다. 이를 통한 시장의 성공적 제도화는 당연히 민주적 정치체제의 성립을 가져온다고 봤다. 이런 가정을 뒷받침한 것이 바로 민주화 이행론이라 할 수 있다. 즉, 시장경제제도와 함께 서구식 다당제와 자유선거제도 도입은 이들 국가의 정치적 민주화를 가져올 것이라고 전망했다.[3]

그러나 대부분의 동유럽 국가에서는 사유화 과정의 지체나 결과적 왜곡, 경제적 침체, 그리고 비민주적 정권이 등장함으로써 초기 이행론의 논거들은 설득력을 잃었다. 이는 무엇보다도 사회주의 시기의 정치경제적·사회문화적 유제를 무시한 채 백지 상태에서 서구의 정치·경제제도를 이식할 수 있다는 발상에서 출발했기 때문이다. 즉, 해당국의 경제적·사회적·역사구조적 특수성을 간과하고 과도한 일반화의 오류를 범하고 있다고 할 수 있다. 이에 점진적 개혁론자들은 올바른 지배구조에 기반을 둔 국가의 개입 역할과 시장의 조화로운 결합을 강조하고,[4] 민주화 이행론에서는 구체제 지배엘리트의 내적 구성과 체제전환 방식 사이의 연관성[5]에 주목했다.

---

3) 최완규·최봉대, "사회주의 체제전환 방식의 비교연구," 윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』(파주: 도서출판 한울, 2008), 12~13쪽.

4) 이른바 '포스트워싱턴 컨센서스'의 기조를 이루는 신자유주의 이행학의 수정논의에 관해서는 Frank Bonker, Klaus Miller and Andreas Pickel, "Cross-Disciplinary Approaches to Postcommunist Transformation: Context and Agenda," pp.12~27; Grzegorz W. Kolodko, "Transition to a Market Economy and Sustained Growth. Implications for the Post-Washington Consensus," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.32(1999); László Csaba, "Transition as Development," *Post-Communist Economies*, Vol.15, Issue 1(2003); Douglas S. Massey et al., "Of Myths and Markets" 참조.

5) 사회주의체제의 특정한 정권 유형, 예컨대 '성숙한(mature) 후기전체주의'에서는 지배엘리트(개혁파)가 경제개혁을 위해서는 정치적 민주화가 필요하다는 점을 인식하고 있기 때문에, 지배엘리트와 반체제 엘리트 간의 '협약'이 가능하고, 이런 이행경로만이 민주적 정권의 공고화 전망으로 연결될 수 있다고 본다. J.

이에 반해 체제전환론은 소련 및 동유럽의 체제전환 과정의 다양성에 주목하면서 탈사회주의 이행이 사회주의로부터의 포괄적인 체제변혁이기 때문에 시장경제제도의 이식이나 주로 제3세계의 경험 속에서 발전되어온 민주화 이행론을 사회주의 체제전환국에 직접 적용할 수 없다고 비판한다. 즉, 국가사회주의로부터의 전환이 권위주의로부터의 민주화 이행과는 본질적 차이가 있다는 것이다. 이 논의는 다양성의 원인을 사회주의체제의 제도적·문화적 유제의 현재적 구속력에서 찾고자 한다. 또한 체제전환의 국제적 맥락 및 국제 변수의 영향력을 중시했다. 즉, 개별 국가의 역사·구조적 요인의 분석을 통한 체제전환 내용에 대한 분석력을 높이고자 했다.[6] 그러나 지역연구의 특수성을 지나치게 강조하고 사회주의 체제전환에 대한 포괄적 이론 틀을 제시하지 못한다는 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.

소련 및 동유럽을 대상으로 한 이행론이나 전환론의 문제의식은 구체제 붕괴 직후의 상황에서 어떻게 하면 정치적 민주화와 시장경제의 안정적 제도화라는 '이중혁명' 과제를 원활하게 추진할 수 있는가, 또는 구체제의 역사적 유제가 이 과제를 달성하고자 할 때 어떤 식으로 작용하는가를 규명하려는 데 있다.

한편 이들의 논의와 현실 사이의 간극으로 인해 관심을 받기 시작한 것이 중국과 베트남의 사례이다. 이 국가들이 초기부터 체제전환을 고려해 경제개혁과 대외개방을 추진하지 않았지만 결과적으로 당·국

린쯔·A. 스테판, 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』, 김유남 외 옮김 (서울: 삼영사, 1999), 제1부, 제4부; M. R. Thompson, "Totalitarian and Post-Totalitarian Regimes in Transitions and Non-Transitions from Communism," *Totalitarian Movements and Political Religions*, Vol.3, Issue 1(2002).

6) 이를 '경로의존적 체제전환론'이라 할 수 있는데 이에 대한 자세한 설명은 최완규·최봉대, "사회주의 체제전환 방식의 비교연구," 16~22쪽 참조.

가의 주도로 자본주의 경제로의 성공적인 전환을 이루어냈다. 물론 정치 영역에서는 여전히 일당독재가 지속되고 있고, 정치적 민주화 전망이나 서구적 '시민사회' 형성 전망도 대체로 부정적이다. 그러나 당국가 주도형의 체제전환은 소련 및 동유럽 사례를 중심으로 전개된 이행론이나 전환론이 포괄하지 못하는 자본주의 이행경로를 보여주고 있다고 할 수 있다.

그러나 당·국가 주도형의 체제전환 논의도 몇 가지 더 규명할 지점이 존재한다.[7] 첫째, 당·국가 주도로 이루어진 비서구식 자본주의는 자본주의의 새로운 유형인지, 아니면 토착 자본가계급이 형성되지 않은 상태에서 국가가 자본가 역할을 대신하는 '동아시아형 자본주의'의 변종인지를 평가하는 문제이다. 둘째, 당·국가 주도형 경제개혁, 특히 중국의 경제개혁 방식의 일반적 적용 가능성 여부를 둘러싼 문제이다. 셋째, 방법론적으로 점진주의적 경제개혁의 체제전환 촉진효과에 대한 설명 방식이 사후적 정당화가 아닌 인과적 분석에 충실한가라는 문제이다.

이행론은 사회주의와 대비되는 자본주의체제의 서구 중심적인 이념형적 조직원리들을 기준으로 한 체제이행을 강조하고 있는데, 역설적으로 이 기준에 부합되지 않는 경험적 사례들이 일반적이라는 점을 인식시켜 주었다. 반면에 체제전환국의 엘리트 내부의 정치적 동학에 지나친 자율성을 부여하고 있기는 하지만 엘리트 분파들의 이해관계의 접합 양태가 체제전환 방식을 규정하는 주요한 지표라는 점을 보여주었다. 체제전환론은 역사적·경험적 분석에 근거해서 이런 '이탈된' 비서구적 이행경로가 생성되는 기제를 보여주고자 했다. 이를 위

7) 이에 대한 자세한 설명은 위의 책, 26~30쪽.

해 엘리트의 정책 선택에 영향을 미치는 주요한 역사적 유제들과 국내외 요인들을 고려한 체제전환 방식의 분석을 시도했다. 당·국가 주도형 체제전환론은 구체제의 해체라는 방식을 거치지 않고도 정치·경제체제의 '비동시적이고 불균등한 결합적' 이행이 가능하다는 것을 보여준다.

2) 체제전환 유형 분류

도식적으로 분류하자면 사회주의 체제전환 방식은 집단적 행위주체에 의한 체제변혁 동력의 형성과 작용 방식에 따라 지배엘리트 주도의 '위로부터의 개혁', 피지배대중에 의한 자생적인 '아래로부터의 개혁', 그리고 체제 외부의 정치경제적 세력의 유도나 압력에 의해 촉발되는 '외부로부터의 개혁'으로 형태론적으로 구분할 수도 있다.[8)]

그런데 이런 형태론적 구분보다는 이행론에서 제시한 체제전환 국면에서 지배엘리트의 내적 구성과 분파적 역학관계가 체제전환 방식을 구분하는 유의미한 기준으로 활용될 수 있을 것이다. 체제전환 이후 국가 부문의 사유화 방식, 지배엘리트의 계급적 전화 양태 등과 연관된 잠정적인 정치경제체제의 특성은 지배엘리트의 내적 구성과 분파적 역학관계에서 일정 정도 예시되기 때문이다.[9)] 또 경로의존적

---

8) Ivan Szelenyi, "A Theory of Transitions," *Modern China*, Vol.34, No.1(2008), pp. 167～169.

9) Szelenyi는 동유럽과 러시아의 초기 체제전환 과정에서 나타난 자본주의 '제도'와 자본가계급의 비조응관계를 기초로 한 자신의 체제전환 방식 유형 구분의 오류를 자기비판하면서 국가(지배엘리트)와 자본축적기제 사이의 관계를 기준으로, 예컨대 러시아와 동부 유럽은 '신가산제' 자본주의, 중부 유럽은 '신자유주의적' 자본주의, 그리고 중국은 '발전주의 국가'에 연동된 '국가자본주의'라고 규정한다. 위의 글 참조.

체제전환론이 보여주듯이 체제전환 방식을 유형적으로 구분하기 위해서는 해당국의 특정한 역사적 유제나 국내외적 요인들이 지배엘리트의 정책적 선택에 미친 영향을 검토하고, 그 결과로서 특정한 유형의 이행기 정치 및 경제체제 성립으로 이어지는 경로를 살펴야 할 것이다.

그런데 체제전환 방식의 일반론적 모형이나 유형적 비교작업에서 몇 가지 전제해야 할 점이 있다. 우선 검토 대상이 되는 변수나 변수들의 관계는 그 자체가 단정적인 설명력이나 예측력을 갖는 게 아니라 일정한 경향성을 예상하게 할 뿐이라는 점을 전제해야 한다. 더구나 검토 대상에 포함되지 않은 외적 변수의 작용이 이런 경향성을 약화시키거나, 압도하는 효과를 산출할 수 있다는 점도 염두에 두어야 한다. 또한 체제전환 방식에 미치는 각 요인의 상대적 중요성은 국가들에 따라 달라질 수 있다는 점도 전제해야 한다. 즉, 특정 요인이 체제전환에 결정적 영향을 미쳤다고 해석하기보다는 '거의 우연하게도 여러 요인들이 동일한 시간과 공간 속에서' 중첩적으로 작용한 복합적 위기 국면의 전개효과라고 보는 것이 좀 더 설득력이 있다.[10]

그럼에도 체제전환 방식을 구분하는 데 지배엘리트를 강조하는 것은 사회주의 사회의 중앙집권적인 정치경제 구조를 고려할 때, 체제전환에 영향을 미치는 핵심적인 집단적 행위자가 지배엘리트이기 때문이다.[11] 지배엘리트는 국가기구들(당·정·군)을 비롯한 제도화된 지배

---

10) Ivan Szelenyi and Balazs Szelenyi, "Why Socialism Failed: Toward a Theory of System Breakdown- Causes of Disintegration of East European State Socialism," *Theory and Society*, Vol.23, No.2(1994), pp.221~222.

11) '엘리트주의' 접근법은 피지배계급을 무기력하고 무정형의 동질적 존재로 상정해 국가정책이 대중과는 무관하게 엘리트 내부의 분파적 갈등, 타협, 연합에 의해 결정되는 것처럼 간주한다고 비판받기도 한다. Linda Fuller, "Socialism

영역 내의 직위를 차지하고 있는 (최고권력자를 제외한) 상층 지배집단 성원들로서, 사회(대중)에 일정 정도 정치적 자율성을 지니고 있다. 또 그렇기 때문에 국가정책 결정 과정에서 '제한적인' 주도권을 행사하는 집단적 행위주체이다.[12] 체제전환 방식이 복합적 위기 국면에서 이루어지는 지배엘리트의 특정한 정책 선택과 밀접하게 연관될 수밖에 없는 이유가 여기에 있다.

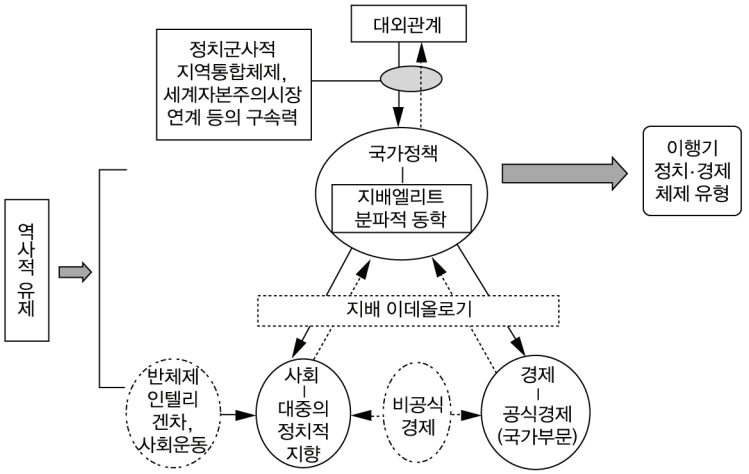
이러한 지배엘리트의 정책 선택에 영향을 미치는 요인들로는 우선 이데올로기적 지향성이나 정치경제적 이해관계 등에 따른 분파적 역학관계를 들 수 있다. 지배엘리트에 외재하는 요인들은 국내적·국제적 요인으로 구분할 수 있다. 일국의 내생적 요인들로는 정치 영역(국가 - 사회관계)에서 대중에 의한 체제의 이데올로기적 정당성 수용 문제, 그리고 경제 영역(국가 - 공식경제·비공식경제관계)에서는 시장화 진척에 이해관계를 갖는 지배엘리트의 형성 문제 등을 들 수 있다. 외생적 요인으로는 국제정치군사적·경제적 관계를 들 수 있다. 내생적 요인이 집단적 행위자 수준에서 작용하는 데 반해 대외관계는 대체로 지배엘리트의 정책적 선택을 일정한 범위 내로 제약하는 구조적 요인

---

and the Transition in East and Central Europe: The Homogeneity Paradigm, Class, and Economic Inefficiency," *Annual Review of Sociology*, Vol.26(2000); Michael Burawoy, "Neoclassical Sociology: From the End of Communism to the End of Classes," *American Journal of Sociology*, Vol.106, Issue 4(2001). 그렇지만 이런 비판이 인식론적 또는 원론적 수준에서는 타당하다고 할지라도 특정한 복합적 위기 국면에서 '계급투쟁'의 중심성 여부를 경험적으로 검증하는 것은 별개의 문제라고 할 수 있다. Ivan Szelenyi, "A Theory of Transitions," pp.171~174.

12) Olga Kryshtanovskaya and Stephen White, "From Soviet Nomenklatura to Russian Elite," *Europe-Asia Studies*, Vol.48 Issue 5(1996); Ronald H. Linden, "Introduction: The Study of Communist Elites and the Contribution of Carl Beck," in Ronald H. Linden and Bert A. Rockman(eds.), *Elite Studies and Communist Politics: Essays in Memory of Carl Beck*(Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984) 참조.

<그림 1> 일국의 체제전환에 영향을 미치는 요인들의 관계



이라고 할 수 있다. 마찬가지로 일국의 역사적 유제도 내생적 요인들의 작용이나 지배엘리트의 정책적 선택이 이루어지는 범위를 한정해 주는 구조적 수준의 내재적 요인으로 간주할 수 있다.[13] 지배엘리트를 중심에 놓고서 체제전환 방식에 작용하는 요인들의 관계를 도식화해보면 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

이를 바탕으로 사회주의 국가들의 체제전환 방식을 <표 1>과 같이 다섯 가지 유형으로 구분할 수 있다. 각 유형에 해당하는 선별적 사례에서 볼 수 있듯이 이 유형적 구분은 특정한 지리적 권역의 나라

13) 일국의 체제전환에서 역사적 유제가 '초기조건'으로서 중요한 역할을 수행한다는 점을 수용할지라도 실제로 역사적 유제가 지배엘리트의 정책결정에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하기는 쉽지 않다. 이 글에서도 편의적 접근이지만 체제전환 국면에서 지배엘리트의 분파적 동학이나 일부 국내적 요인들의 특정한 현상이 역사적 유제에 의해 영향을 받은 상태라고 간주하고, 이 요인들과 관련해서 특별히 필요한 경우에만 간략히 언급한다.

<표 1> 체제전환 방식의 유형별 구분과 그 특징

유형 〔사례〕	체제전환 방식	(과도기) 정치·경제체제 특성
러시아형 〔러시아〕	지배엘리트의 분열(개혁파와 보수파)과 대립 → 〔소련 해체〕 → 급진파 엘리트와 금융과두제 연합 형성('보수파' 몰락)	'국가주의(Etacratism)' '가산제 자본주의(족벌자본주의)'
동부 유럽형 〔루마니아〕	지배엘리트의 잠재적 분열(개혁파 엘리트 미형성) → 〔국지적 대중봉기, 권력투쟁 내연〕 → 지배엘리트의 인적 연속성 유지(특정 분파 제거)	'권위주의'체제 (+포퓰리즘) 약탈적 자본주의 ('국가 포획')
중부(중동부) 유럽형 〔폴란드, 헝가리〕	지배엘리트 개혁파와 반체제 엘리트의 정치적 타협(보수파 고립) → 정치엘리트의 일부 교체. 경제엘리트(기술관료, 경영엘리트)의 인적 연속성 유지	형식적 민주주의체제 (+포퓰리즘) '초국적화된' 자본주의
중국형 〔중국, 베트남〕	지배엘리트(개혁파와 보수파) 내부의 정치적 타협 → 점진적 경제개혁 추진(정치적 강경노선 유지) → 지배엘리트의 내적 통합과 정치체제 지속성 유지	일당독재체제 (+조합주의) '관료주도형 〔국가〕자본주의 (관료자본주의)'
쿠바형 〔쿠바〕	지배엘리트(개혁파와 보수파) 내부의 잠재적 갈등 → 〔최고권력자의 반개혁적 성향〕 → 제한적 경제개혁 추진 → 지배엘리트의 내적 통합과 정치체제 지속성 유지	일당독재체제('술탄주의' → '후기전체주의' 이행) '국가(군부) - 해외자본 연합형 국가자본주의'

를 모두 포괄하지도 않고, 다른 유형적 구분기준에 우선하는 것도 아니다. 단지 체제전환 국면에서 지배엘리트의 내적 구성과 분파적 동학의 변화양태를 기준으로 구분할 때 이 유형들을 제한적으로 비교할 수 있다는 점에서만 유의미하다.

한 국가의 체제전환 방식은 <그림 1>에서처럼 복합적 위기 국면에서 전개되는 지배엘리트와 '사회(대중) - 경제(시장화) - 대외관계' 사이의 상호작용에 의해 규정된다. 이때 지배엘리트의 내적 구성과 분파적 역학관계는 이런 상호작용의 체제전환 촉진효과를 특정한 체제전

환 방식으로 구체화시켜 주는 매개역할을 한다. 이때 지배엘리트의 매개적 역할은 국내외적 요인들과의 상호작용에 의해 제약되면서도 일정 범위 내에서 정책적 선택을 할 수 있는 공간에서 이루어진다. 그러므로 국내외적 요인들에 의한 체제전환 촉진효과가 거의 생성되지 않는 경우에 내적 구성과 분파적 역학관계에 기반을 둔 지배엘리트의 정책적 선택 폭은 상대적으로 확대된다. 그 반대의 경우에는 매우 협소해진다.[14] 그렇지만 이 요인들이 어떤 체제전환 방식의 산출에 동등한 영향을 미치는 것은 아니다. 따라서 특정 유형의 체제전환 방식과 이 요인들 간의 상관관계를 검토하는 데 상대적으로 더 유의미한 요인들에 주목할 필요가 있다.

이 요인들의 상호작용 결과로 특정한 체제전환 방식이 구체화되면, 이 체제전환 방식은 이제 이 요인들과 더불어 특정한 과도적인 정치체제 형태나 자본주의 유형의 성립에 영향을 미치게 된다. 이런 맥락

---

14) 물론 국내외적 요인들의 상호작용적 촉진효과(그것도 요인들의 규정력을 개별적으로 각각 확인할 수 있는 게 아니라 요인들의 결합적 효과로서만 확인할 수 있는)와 지배엘리트의 상대적으로 자율적인 정책적 선택효과가 체제전환 방식에 미치는 규정력은 장기적인 경제침체 지속이라는 사회구조적 제약의 한계 안에서 발생한다. 그러나 이 구조적 제약은 그 자체가 특정한 체제전환 방식을 산출하지는 않는다. 국내외적 요인들이나 지배엘리트의 정책적 선택을 통해서만 체제전환에 영향을 미치게 된다. 따라서 사회주의 계획화체계에 내재적인 사회구조적 제약요인을 체제전환 방식에 영향을 미치는 독립변수로 간주하는 것은 비교변별력이 없다. 예컨대 경제학의 주요 패러다임들에 비춰보면, 사회주의경제의 재생산위기 원인을 신고전파 이론에서는 시장 대비 계획의 비효율성에서, 조절이론에서는 '사회주의적' 포디즘으로의 이행 불가능성에서, 그리고 오스트리아학파나 진화경제학에서는 '정치'에 의한 기술적·경제적 혁신의 동결에서 찾고 있는데, 이 가설들의 근저에도 개별 또는 집합적 행위주체의 합리적 또는 정치화된 선택이 놓여 있다. Robert Boyer, "The Great Transformation of Eastern Europe: A 'Regulationist' Perspective," Bob Jessop(ed.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism, Volume IV: Country Studies*(Northampton, MA: Edward Elgar Pub., 1995) 참조.

에서 '지배엘리트와 국내외적 요인 간의 상호작용 양태 - 체제전환 방식 - 과도적인 정치체제 형태와 자본주의 유형' 사이에는 경향적인 상응관계가 성립한다고 볼 수 있다.[15] 이상의 사회주의 체제전환의 유형별 특성을 기반으로 3절에서는 북한의 발전전략에 대한 평가를 시도한다.

3. 북한의 국가발전전략

1) 김정일 시대의 위기와 대응

1990년대 북한은 경제난과 기근으로 북한 당국이 인정하듯이 어렵고 힘든 '고난의 행군' 시기였다. 이 시기는 경제위기를 동반한 심각한 체제위기의 시기였다고 할 수 있다. 경제위기로 인한 계획경제의 약화, 배급제의 마비 상황은 국가의 계획 - 분배체계 속에서 일상생활을 영위해온 주민들의 당·국가에 대한 '조직화된 의존관계'를 약화시켜 주민들의 당·국가에 대한 순응력을 저하시킬 수밖에 없었다. 주민들은 식량과 월급이 제대로 지급되지 않는 상황에서 생존을 위한 자구책을 모색하게 되고 그 결과 아래로부터의 자생적 시장화(spontaneous market-

15) 그렇지만 어떤 체제전환국의 특정한 현재의 정치경제적 양태가 그 이전에 구체화된 체제전환 방식에 의해 경로의존적으로 제약당하고 있다는 식의 정태적 결정론을 상정하는 것은 부당하다. 예컨대 동유럽 국가들의 '체제이행 방식' 차이가 국유기업 사유화전략의 경로의존적 차이를 초래했다는 스타크(Stark) 가설은 장기적인 관점에서 경험적으로 검증될 수 없다는 지적에 관해서는 Jurgen Beyer and Jan Wielgohs, "On the Limits of Path Dependency Approaches for Explaining Postsocialist Institution Building: In Critical Response to David Stark," *East European Politics and Societies*, Vol.15, No.2(2001) 참조.

ization)가 본격화되기 시작했다. 배급을 제대로 실시하지 못하는 당·국가의 입장에서는 이러한 비사회주의적 행위를 묵인할 수밖에 없었다. 또한 자원과 자본이 부족한 상태에서 당·국가의 경제재건 및 정상화 노력은 그 효과를 발휘할 수 없었다. 이러한 경제위기는 경제적 문제에만 국한되는 것이 아니라 먹는 문제 해결을 위한 주민들의 자구책 모색의 결과 정치사회적 기강이 이완될 뿐 아니라 대외적으로도 사회주의 권의 붕괴로 인한 '피포위 의식'의 심화로 연결되면서 체제생존의 문제로까지 연결되고 있었다. 따라서 '고난의 행군' 시기는 곧 북한에게 있어 중대한 복합적 위기 국면이었다고 할 수 있다.

이러한 상황 속에서 북한은 1997년 10월 김정일의 당 총비서 취임과 1998년 헌법 개정과 함께 김정일을 국방위원장에 재추대하면서 북한은 체제정비에 나서기 시작했다. 북한의 체제정비 및 경제재건 방식은 '선군정치'를 통한 '강성대국' 건설이었다. 이를 통해 북한은 전반적인 위기 상황을 극복하고 침체된 경제를 재조정하고 정상화하려는 의지를 표출한다. 정치적 정비를 마무리한 후 북한은 1999년 2월에 북한 전 지역의 장마당 폐쇄를 시도하면서 주민들에게 직장으로의 복귀를 지시했다. 그러나 생존 문제를 해결할 유일한 통로가 사실상 '시장' 외에는 존재하지 않았던 상황에서 북한 주민들은 국가 지시를 거부할 수밖에 없었고 북한 당국의 의도는 관철될 수 없었다. 북한의 위계적인 행정·명령관계를 뒷받침했던 배급제가 정상화되지 않는 한 국가의 명령은 그 어떤 위력도 발휘할 수 없었다. 이와 함께 북한은 1950년대 '천리마운동'과 같은 대중동원 방식으로 경제재건에 나서기 위해 노력했다. 그러나 이러한 대중운동 방식이 확산되기에는 이미 한계를 가지고 있었다.

이 밖에 헌법 개정을 통한 내각책임제 강화, 1999년의 「인민경제계

획법」 채택, 2000년 1월과 9월의 연합기업소체제의 해체 및 복구 시도가 진행되기도 했다. 이러한 조치들은 '관료적 조정' 국면을 다시 작동시키려는 북한의 의지를 보여준다. 그러나 이러한 경제관리개선 조치로는 사회 전반적으로 확산된 시장경제 활동을 통제할 수는 없었다. 북한 당국의 입장에서는 변화된 사회경제적 조건을 수용하고 제도화하는 방식 이외의 그 어떤 대안도 찾을 수 없었다. 결국 북한은 2001년부터 경제관리 개선과 '실리'를 강조하기 시작했고, 이러한 경제관리 개선과 실리 강조는 2002년 7월의 '7·1 경제관리개선조치'와 2003년 3월 '종합시장'의 인정으로 구체화되었다.

일반적으로 사회주의 체제전환을 추동한 근본적 요인은 관료적 조정기제로 운영되는 '계획경제'에 기반을 둔 '외연적' 경제성장 전략의 한계라는 물질적 조건의 구조적 제약 때문이라고 할 수 있다. 그러나 체제전환은 이런 구조적 제약이 대중의 집단적 저항이나 지배엘리트의 정책전환과 같은 집합적 행위주체의 실천과 결합될 때 현실화된다. 경제적 위기 상황의 지속 자체는 체제전환의 필요조건 가운데 하나에 지나지 않는다. 관료적 조정기제에 기반을 둔 '계획경제' 운용의 한계는 체제전환 유형 모두에서 비공식 부문의 확대와 시장화를 촉진시켰다. 이러한 비공식 부문은 국가부문의 부족한 소비재 생산과 서비스 제공을 보완하는 역할을 함과 동시에 지배엘리트 내부에서 혹은 사적 경제주체들이 시장경제개혁을 위한 동력 형성의 가능성을 열었다.

북한도 '고난의 행군' 시기 자생적 시장화 경향이 확산되면서 계획과 시장이 공존하는 이중경제구조를 형성하고 있다. 그렇지만 현재 북한 당국은 '소유제 변화 없는 시장화' 정책을 추진하고 있다고 평가할 수 있다.[16] 북한 당국은 시장경제 영역의 일정 부분을 제도화함으로써 이 영역에서 발생한 잉여를 국가 및 계획경제 부문이 수취하고

있기 때문이다. 요컨대 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 국가 예산으로 흡수해 국가 예산 부족분을 보충하여 재정난을 완화하고 있다. 그리고 이 잉여를 공공 부문 유지, 국영기업 유지 등에 사용하고 있다. 종합시장 허용 이후 신설된 각종 국가납부금 제도가 여기에서 핵심적 역할을 수행하고 있다. 아울러 각종 기관 산하 무역회사의 활동도 중요한 역할을 수행한다. 특징적인 것은 시장에 대한 국가의 정책적 입장에서 찾아볼 수 있는데, 국가는 시장경제활동에 아무런 자원(자본, 노동, 원자재 등)도 제공해주지 않는 일종의 자력갱생적 시장화 정책을 펴고 있다. 하지만 국가는 이러한 경제활동에서 발생한 수입에 대해 세금을 징수하고 그 세금을 국가(공공 부문)의 일상적인 활동 및 국영기업 운영자금으로 활용한다. 이러한 경향은 7·1 조치 이후 뚜렷한 확대 추세를 보인다. 북한 당국은 시장화를 관리하려고 하는 것이다.

결과적으로 북한에서는 관료적 조정기제와 시장적 조정기제가 공존하는 양태를 보여주고 있다. 북한의 당·국가가 고수하고자 하는 관료적 조정기제는 형식화되는 한편 전 사회적으로 확산된 시장적 조정기제와 결합해 새롭게 '기생적 또는 약탈적' 성격을 드러내고 있다. 부분적으로는 '시장적 조정에 기생하는 형식화된 관료적 조정양식'이 작동하고 있다고도 볼 수 있다.[17]

그런데 북한에서는 비공식경제의 '자생적 시장화'가 확대되는데도

---

16) 이에 대한 자세한 설명은 양문수, "소유제 변화 없는 시장화 정책: 계획과 시장의 관계," 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008), 121~151쪽 참조.

17) 이에 대해서는 축적체제와 조절양식을 중심으로 북한의 경제조정 메커니즘의 변화를 설명하는 이무철, "북한의 경제조정 메커니즘의 변화 경향 분석: 축적체제와 조절양식을 중심으로," 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008), 84~120쪽 참조.

대체로 구체제의 지배엘리트가 자본가계급(관료자본가)으로 전화한 다른 사회주의 국가들의 역사적 경험과 유사한 경향성을 찾기가 어렵다. 또 일반 주민들 사이에서 비공식경제활동을 통한 개인재산의 축적이 자본주의적 '사적 소유'의 물적 토대로 전화할 여지도 현재까지는 별로 없다. 국가가 경제적 상층가구에 대한 비공식적 수탈과 개인적인 재산의 '합법적 몰수'라는 방식 등을 통해서 이런 가능성을 차단하는 데 성공적이기 때문이다. 또한 전 주민을 대상으로 비공식경제에서 생산된 '경제적 잉여'의 전체 가운데 일부를 일상화된 잡부금 징수를 통해 국가로 '무상 이전'해 비공식경제의 성장잠재력을 억제하는 방식도 활용되고 있다. 이는 준조세에 의한 전 사회적 수탈 방식이라고 할 수 있는데, 비중이 크지는 않지만 비공식경제의 활성화를 빈약한 국가재정 보전수단으로 적극적으로 활용하고 있는 셈이다. 국가는 이런 방식들을 동원해서 비공식경제 내에서 자본주의적 '사적 소유'가 '비공식적으로' 성립할 수 있는 물적 토대를 무력화하고 있다. 비공식경제 내의 자본주의적 임노동시장 형성 문제와 관련해서도 유사한 평가를 도출할 수 있다. 공식경제 노동력 유입요인의 상존으로 인해 임노동시장 형성 압력이 높은 것은 사실이다. 그렇지만 비공식경제 내의 사적 자본가계급 형성이 차단되고 있는 현실이나 일부 도시지역의 가내 자영제조업과 외화벌이에 연루된 중개유통·판매업에 집중되는 비공식경제의 구조적 특성에서 알 수 있는 것처럼 실제로는 소규모로 형성되는 임시노동시장 이외에는 찾아보기가 어렵다. 결국 '자생적 시장화'의 확산 속에서 개별 경제주체들에게 체화된 시장경제 학습효과는 국가에 의해 공식적으로 추동되거나 허용되지 않는 한 그 자체로서 북한 체제전환의 압박요인으로 작용하기에는 현실적 제약이 너무 크다고 평가할 수 있다.[18]

이러한 사회경제적 조건에서 조선로동당의 공식적 의사결정구조는 제대로 작동하지 않고 있고 사상적 통제를 담당하는 당적 통제는 약화되었으며 인민들의 당과 체제에 대한 자긍심도 상당 부분 퇴락했다. 이에 따라 북한의 당·국가 체제는 당·군·정 역할분담체제로 변화한 것으로 평가할 수 있을 것이다.[19] 이러한 모습은 분명 김일성 시대의 권위구조 체계와 실효성 면에서 다르다. 하지만 북한의 정치체제는 일반적 의미에서 전체주의를 벗어나지 못하고 있다. 북한 사회에서 제거된 다원주의적 요소들이 좀처럼 복원되지 않고 있고 주체사상의 사회적 영향력이 약화된 상황이지만 여전히 지배이데올로기로서 작용하고 있다. 그리고 고난의 행군 시기 들어 느슨했던 생활총화와 노력동원체계의 복원을 시도하고 있는 것으로 알려지고 있다.

경제위기가 사회주의체제의 정당성을 크게 훼손했다는 점에는 이론의 여지가 없다. 하지만 앞서 밝혔듯이 경제적 변화가 곧바로 정치적 변화를 유발하는 것은 아니다. 사회주의 체제전환국의 경험에 비추어보면, 체제정당성의 상실, 국제정치적 역학관계, 대항집단의 형성과 이들의 체제전환에 따른 편익 증가 등이 정치적 변화의 주요 요인으로 작용했다. 동유럽 사회주의 국가와 달리, 북한에서는 공산주의 운동이 국가권력을 획득했고 사회주의 경제발전에 상당한 정치력을 발휘했다. 특히 북한의 지배세력은 반제국주의적 민족적 정서를 자극해 국민적 일체성과 자긍심을 키워왔다. 여기에 세계적 차원의 냉전해체에도

---

18) 이에 대한 자세한 설명은 최봉대, "1990년대 말 이후 북한 비공식경제 활성화의 이행론적 함의," 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008), 152~203쪽 참조.

19) 이에 대한 자세한 설명은 김갑식, "북한 정치체제의 변화: 특징과 한계 그리고 전망," 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008), 9~43쪽 참조.

한반도 냉전체제의 유제는 오히려 북한이 반미 민족주의 정서에 편승해 강력한 동원·전시체제를 유지할 수 있는 여지를 제공하고 있다.

2) 선군 중심의 실리사회주의

지배이데올로기 측면에서 북한은 선군정치, 강성대국론과 연관된 선군사상의 일색화를 전 사회적으로 진행하고 있다. 1995년 경제난과 식량난 등 체제위기에 직면한 북한은 군을 통한 체제수호와 군을 통한 경제회생을 이끌기 위해 군의 위상강화와 군의 사회 선도 역할, 그리고 군과 사회의 일체화를 강조하는 '선군정치론'을 내세웠다.[20] 물론 선군정치는 강성대국을 실현하기 위한 하나의 수단일 수 있다. 그러나 2002년 제2차 북핵 문제 대두 이후 선군사상이 강조되고 강성대국보다 상위 개념의 모습을 보여주었다. 선군사상은 군대를 혁명의 기둥, 주력군으로 한 혁명적 군인정신으로서 김정일에 대한 일심단결, 김정일에 대한 결사옹위가 핵심이다. 2004년에는 로동신문을 통해 '선군사상의 일색화'로까지 나아갔다.[21]

다른 한편으로는 '강성대국론'에 입각한 경제대국 건설을 위한 지침으로서 '실리사회주의'를 강조하고 있다. 강성대국론의 논리에 따르면, 정치사상적 단결과 핵 보유를 통해 정치·사상강국과 군사강국을 이미 건설했기 때문에 경제강국을 건설한다면 진정한 강성대국으로 우뚝 설 수 있다는 것이다. 이러한 경제대국 건설 논리로 북한은

---

20) 북한의 선군정치와 강성대국론에 대한 북한의 주요 문헌 해제와 국내 연구 동향에 대해서는 김근식·이무철, "북한의 선군정치와 강성대국론: 자료 해제와 연구 동향," 『통일문제연구』, 제19권 2호(2007년 하반기), 69~94쪽 참조.

21) 『로동신문』, 2004년 2월 5일.

7·1 경제관리개선조치 이후 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 추구하는 노선이 매우 빈번하게 언급되고 있다. 이른바 '실리사회주의'를 주장하고 있는 것이다.

북한은 2002년 7·1 조치의 단행과 더불어 2002년 9월 이후부터 선군시대 경제건설 노선을 표방하면서 국방공업 우선 발전전략을 강조하고 있다. 북한에 따르면 선군시대 경제건설 노선이란 국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 경제건설 노선으로 규정된다. 북한은 고난의 행군을 거친 후 대내적으로는 북한경제를 '빈곤의 늪'에서 벗어나게 해야 하는 과제가 있는 한편, 대외적으로는 사회주의 체제전환이라는 시대적 흐름 속에서 사회주의 경제제도를 유지하면서 체제의 안위도 보전해야 하는 이중적 과제를 안고 있다고 스스로 평가하고 있다. 이러한 선군시대 경제건설 노선은 실리사회주의 노선과는 모순되는 것처럼 보인다. 북한의 입장에서는 한정된 재원으로 군수공업 부문과 민수생산 부문의 회복 및 발전을 동시에 도모할 수 없으므로 군수생산 부문은 계획경제 시스템을 통해 국가적으로 관리하고, 민수생산 부문은 시장경제 기능의 도입을 통한 실리사회주의 노선에 따라 활성화하겠다는 의도를 담고 있다고 할 수 있다.[22] 물론 북한이 '실리사회주의'를 중국의 '사회주의 초급단계론'처럼 개혁개방을 정당화하기 위한 공식적 노선으로 천명하지 않았지만 '실리'와 '실용주의'에 대한 언급과 강조가 빈번할 뿐 아니라 '자력갱생'과도 연결되고 있다. 즉, 이익을 내지 못하고 손실을 내는 것까지 자력갱생으로 정당화할 수 없으며 실리가 보장되지 않는 사업은 이미 시행되는 일이더라도 그만두어야 한다고 주장된다.

---

22) 권영경, "북한의 경제현황과 개혁·개방," 통일부 통일교육원, 『북한이해 2008』 (서울: 통일부 통일교육원, 2008), 130~132쪽.

이렇게 볼 때, 현재 북한 지배엘리트가 추구하고 있는 북한체제의 발전전략은 '선군 중심 실리사회주의'로 요약할 수 있다. 체제의 유지와 보전을 위한 선군정치와 선군사상을 기반으로 한 경제재건과 정상화를 위한 실용주의 노선의 견지라고 할 수 있다.

북한의 '선군 중심의 실리사회주의'는 대내적 요인과 더불어 대외적 변수의 복합적 산물이라 할 수 있다. 1980년대 사회주의권 대변화는 북한으로 하여금 더는 기존의 대외정책을 유지할 수 없게 만들었다. 더욱이 1989년 독일통일을 시작으로 소련 및 동유럽 사회주의권이 붕괴함에 따라 제국주의적 공세 속에서 고립되어 체제 위기감을 가질 수밖에 없었다. 당시 북한의 국제정세 인식을 정리하면 '피포위' 의식의 심화라고 할 수 있을 것이다. 북한은 사회주의권의 붕괴와 이로 인한 냉전체제의 해체라는 시대적 흐름 속에서도 매우 심한 고립감을 갖게 되었고, 더구나 세계적 차원의 냉전해체가 진행되는데도 한반도의 냉전이 계속되면서 심각한 체제위기감을 가질 수밖에 없었다. 이에 따라 북한은 우선적으로 생존을 위한 체제의 유지가 목표일 수밖에 없었고 군이 권력의 전면에 부상했던 것이다. 그렇지만 역으로 이러한 북한 지배엘리트들의 전략 자체가 그들의 목표 추구를 어렵게 하는 측면이 강하다고 할 수 있다.

또한 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 북한의 경우에도 경제개혁과 개방(북한의 논리에 따르면 '실리사회주의')을 통한 발전 추구를 위해서는 미국과의 관계가 중요할 수밖에 없다. 특히 북한에게 대외개방을 위해서는 우호적 환경이 중요하지만 현재 북한의 대외환경은 결코 우호적이지 않다. 북미관계가 개선되지 않으면 남북관계 개선도 한계를 가질 수밖에 없고, 북한의 개혁·개방 성패도 외부로부터의 자본과 기술의 도입에 달려 있기 때문에 궁극적으로는 북미관계 진전 여부에

종속되어 있다고 할 수 있다. 물론 미국과의 관계가 개선되어 대북 경제제재 해제조치가 단행된다고 해서 북한이 단기간에 실질적인 효과를 거두기는 어렵다. 미국의 대북 경제제재조치 해제가 구조개혁을 목적으로 하는 국제경제기구로부터의 차관과 기술 도입을 자동적으로 보장하는 것도 아니고, 차관과 기술을 도입했다고 하더라도 단기간에 국제시장에서 경쟁력을 갖추는 것도 아니다. 그러나 미국과의 관계 개선은 미국이 북한을 국제사회의 일원으로서 인정했음을 의미하는 것이고 이는 외부로부터의 투자 활성화를 이끌어낼 수 있는 유리한 환경을 조성하는 데 기여할 수 있다. 따라서 미국과의 관계 개선과 함께 북한의 내부 개혁도 동시에 진행되어야 한다. 북한이 대외환경 개선과 경제개혁 작업을 동시에 추진함으로써 국제사회로부터 지지와 신뢰를 회복할 때, 국제질서로의 편입을 통해 개혁을 위한 유리한 환경을 조성해나갈 수 있기 때문이다.[23]

어쨌든 현재 북한체제가 처한 주객관적 조건과 발전전략을 사회주의 체제전환 유형들을 비교 준거점으로 삼아 분석해보면, 우선 북한체제의 변화 경향성은 사회주의체제의 보편적 특성을 공유하고 있지만 그 전개 양상을 보면 매우 다르다. 북한은 쿠바와 마찬가지로 심각한 경제위기를 수반한 체제위기를 겪었지만 급격한 개혁이나 체제전환이 발생하지 않은 점에서 유사성을 갖고 있다. 그렇지만 위기 대응 방식과 위기 이후 경제구조의 변화를 놓고 보면 두 국가는 상당한 차이를 드러내고 있다. 경제적 측면에서 볼 때, '자생적 시장화' 경향이 확산되고 있고 이의 일정 부분을 제도 내로 수용하고 있는 북한의 국가정책에서 쿠바와 유사하게 '시장 사회주의적' 현상을 확인할 수도

23) 최완규·이무철, "북한의 대외정책과 국제협력," 『평화학연구』, 제9권 1호 (2008), 108~109쪽.

있다. 그러나 대내적인 정치적 변수와 대외적 조건 등을 추가적으로 고려할 경우, 북한의 개혁과 체제전환 논의는 쿠바와는 다른 맥락에서 상당히 복잡한 양상을 띠면서 전개될 것이라는 예상을 하기란 어렵지 않다.[24]

체제전환의 비교유형화에 관련된 정치적 변수들을 북한의 체제전환 문제에 중첩시켜 보면 시민사회 형성 경험의 부재, 반체제 엘리트와 대안적 이데올로기의 부재, 식민지 경험 및 전쟁 등에 기인하는 민족주의의 활성화 같은 역사적 유제와 지배엘리트의 강한 내적 결속력을 확인할 수 있다. 이런 점에서 북한의 지배엘리트는 체제전환을 추동할 수 있는 유력한 행위주체로 설정될 수 있다. 그렇지만 북한이 역설하는 공식적 이데올로기의 내용에 비춰보면 북한의 지배엘리트는 강력한 반시장적 경향성을 지니고 있다. 또한 비공식 부문의 '시장화'가 진척되고 있음에도 지배엘리트(일부)가 여기에 개입해서 사적 자본의 축적을 추구한다는 정황적 징후도 거의 없다.

반면에 대외관계 및 국제협력이라는 외재적 요인과 관련시켜 보면 경제개방이나 제한적 국제협력에 북한이 비교적 유연하게 대응한다는 점에서 '급진적인(이중전환)'의 체제전환과 달리 '점진적인(단일전환)' 체제전환이 이루어질 가능성이 높아 보인다. 그렇지만 또 다른 면에서 보면 '중국형'이나 '쿠바형'과 달리 경제개방과 연동될 수 있는 국가 부문의 경제개혁 프로그램이 불투명하고 이를 주도적으로 추진할 지배엘리트의 실체도 불명확하다. 또한 이를 추진할 수 있는 대외환경이 조성되어 있지 않다. 따라서 북한은 '점진적인' 체제전환 방식을 성공적으로 추진하기가 쉽지만은 않은 조건에 놓여 있다고 볼

24) 이에 대해 자세한 설명은 최완규·최봉대, "사회주의 체제전환 방식의 비교연구," 52~60쪽 참조.

수 있다.

4. 북한의 체제전환과 국제협력 과제

1) 체제전환과 국제협력의 상관성

국내적 요인들과 달리 대외관계가 체제전환에 영향을 미치는 방식은 상당히 복합적이고 다중적이다. 체제전환 유형별 혹은 한 사례 안에서 대외관계는 체제전환을 촉진하거나(또는 촉진하면서) 억제하는 변수로 작용할 수 있고, 때로는 좀 더 직접적인 촉발요인이 될 수도 있다. 이는 대외관계라는 국제적 요인이 경제적 측면과 정치군사적 측면을 포함하고 있기 때문만이 아니라 체제전환국 외부에서(또는 국제적으로) 생성된 측면과 더불어 체제전환국이 목적의식적으로 추구하는 측면도 포함하고 있기 때문이다. 그러므로 이 경우 대외관계의 체제전환 촉진 및 억제효과 또는 촉발효과가 특정한 체제전환 방식으로 연결되는지 여부는 구체적인 상황에 따라 달라진다고 볼 수 있다. 그럼에도 사회주의 체제전환의 초기조건의 하나로서 대외환경, 특히 소련과의 관계, 서방세계와의 정치 및 경제관계(특히 미국과의 관계), 그리고 이를 기반으로 한 국제경제기구와 협력 등은 경제개혁과 상호작용하면서 각 국가들의 개혁·개방 및 체제전환에 많은 영향을 끼쳤다.

제2차 세계대전 이후 미·소의 대립으로 성립된 냉전체제하에서 소련은 미국의 유럽부흥계획(마셜 플랜)과 대공산권의 경제봉쇄에 맞서 1949년 1월 상호경제원조회의(CMEA, 또는 COMECON)를 창설해 회원국 상호 간의 자원 공유와 협동으로 경제발전을 도모하고자 했다. 초

창기 이 기구에는 소련을 비롯해 폴란드, 루마니아, 체코, 불가리아, 헝가리 등 6개국이 참여하여 역내 국가들 간에 매년 협의를 통해 상호 무역거래를 확대하고 산업화를 이룩해 지속적으로 생활수준을 향상시키는 것을 목표로 했다.[25]

그러나 상호경제원조회의가 소기의 성과를 거두지 못하자 회원국의 불만이 증가했으며, 기술 및 자본에 있어서 서방 국가와의 협력 필요성 및 유인이 증가함에 따라 상호경제원조회의를 통한 경제협력의 상대적 필요성이 줄어들었다. 또한 사회주의 국가들은 계획경제와 외연적 성장방식의 의한 발전전략이 한계에 도달하면서 계획경제의 개선을 통한 부분적 개혁과 더불어 대서방 경제개방정책을 시도하게 되었고, 1970~1980년대 들어서는 중국, 베트남을 비롯한 모든 사회주의 국가들이 경제개혁과 대외개방 정책을 추진해나갔다. 사회주의 국가들은 대외개방정책을 추진해나가면서 세계 자본주의체제에 편입하는 방법을 모색하기 시작했다. 상호경제원조회의는 서방진영에 대항하기 위해 창설되었기 때문에 소련은 회원국들이 자본주의 진영의 국제경제기구인 IMF나 IBRD 등에 가입하는 것을 제한해왔다. 그러나 사회주의 국가들은 늘어나는 대외부채와 만성적인 무역적자를 해소하기 위해서는 서방과의 관계 개선이 필요했다. 그렇지만 국제경제기구들은 미국의 영향력이 강하게 작용할 뿐 아니라 엄격한 경제원칙에 입각해 개방된 대외경제정책을 표방할 경우에만 가입이 허용되었기 때문에 확고한 대외경제정책의 개혁 없이는 동유럽 사회주의 국가

25) 이 기구에 동독은 1950년에 가입했고 동유럽 국가 이외에 몽고(1962년), 쿠바(1972년), 베트남(1978년) 등이 회원으로 가입했다. Europa Publications Limited (ed.), *The Europa World Year Book 1992*(London: Europa Publications Limited, 1992), p.128.

들이 참여하기가 쉽지 않았다.[26]

헝가리의 경우, GATT에 가입(1974년)해 주요 대외무역 거래처인 EC로부터의 부당한 처우를 받지 않으려 했고, 1982년 IMF에 가입해 누적된 대외부채를 청산할 방법을 모색했다.[27] 사실 1970년대부터 동유럽 국가들이 공통적으로 경험하고 있는 경제적 어려움 가운데 하나는 늘어나는 대외부채와 무역적자이다. 이는 1970년대 서방국가들로부터의 경화 지불 물자수입이 급증했지만 대서방 수출은 이에 따르지 못했기 때문이다.[28] 이에 따라 1980년대 들어와 대외무역을 활성화하고 동시에 외국인의 투자를 확대하는 개방정책을 적극 추진했다. 그리고 1980년대 중반 소련의 고르바초프가 동유럽 패권주자로서의 지위를 포기하는 동시에 세계경제로의 편입을 시도함으로써 이러한 정책을 더욱 촉진했다. 그러나 소련 및 동유럽 국가들의 경우 개혁·개방 정책이 실패로 돌아가면서 당·국가체제가 무너지고 급격한 체제전환의 과정을 겪었다.

한편 중국과 베트남의 경우에는 당·국가체제를 유지하는 가운데 현재까지는 개혁·개방 정책을 성공적으로 추진해나가고 있는 것으로 평가받고 있다. 중국은 1949년 혁명의 성공 이후 소련을 모델로 사회주

---

26) 이 때문에 유고(IMF: 1945년; GATT: 1966)와 루마니아(IMF: 1972년; GATT: 1971년) 등 소련으로부터 독자적인 입장을 취하는 국가들이 우선적으로 가입했고 헝가리(IMF: 1982년)나 폴란드(IMF: 1986년)는 1980년대 들어서야 가입했다. 홍유수, 『동구 경제개혁의 유형과 성과』(서울: 대외경제정책연구원, 1992), 104쪽.

27) 민족통일연구원, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』(서울: 민족통일연구원, 1993), 252쪽.

28) 동유럽 각국의 외채 및 대서방국가 무역적자 현황에 대해서는 성백남, "동구의 대외거래," 김달중·정갑영·성백남, 『동구의 정치·경제』(서울: 법문사, 1992) 참조.

의 국가를 건설해나갔다. 이에 따라 1950년대 중국의 대외관계는 소련에 대한 의존 일변도였다고 할 수 있다. 그러나 1960년대 중소대립으로 미국과 소련 양국을 모두 적대시하는 정책으로 전환했었다. 그러다가 1970년대 초 미국과의 적극적인 연대를 통해서 반소패권주의 연합으로 전환하면서 개혁개방정책 추진의 토대를 마련했다고 할 수 있다. 다시 말해 등소평의 개혁개방정책 추진은 미국과의 관계 개선이 밑바탕이 되었다. 미국과의 화해는 중국에 대한 미국의 경제금수조치의 해제와 코콤(COCOM) 등의 전략물자 수출에 대한 집단적 규제의 완화라는 결과를 가져왔으며 미국뿐 아니라 일본과 기타 서방국가들이 중국과의 교역을 확대하고 또 다양한 간접투자를 시행할 수 있도록 하는 긍정적 투자환경을 조성했다.[29]

위의 두 사례와 달리 쿠바나 북한의 경우, 급격한 체제전환이나 개혁·개방정책을 표방하지 않고 있으며 특히 미국과의 관계 개선을 비롯한 세계자본주의체제로의 편입 자체도 이루어지지 않고 있는 실정이다. 현실적으로는 세계자본주의체제로의 편입이 불가피하나 미국과의 관계, 경제개혁과 대외개방의 불확실성 등으로 조심스러운 행보를 하고 있는 것으로 볼 수도 있다.

2) 북한의 '바람직한' 체제전환 전략

북한이 내세운 국가발전전략은 앞서 살펴본 대로 '선군 중심의 실리사회주의'로 규정할 수 있다. 경제적으로는 개혁·개방에 나서는 한편, 정치사상적으로는 이를 철저히 통제하고 사회주의체제를 고수하

29) 정재호, "개혁기 중국의 대외관계: 계속성, 변화, 그리고 '중국위협론'," 정재호 엮음, 『중국 개혁: 개방의 정치경제 1980~2000』(서울: 까치, 2002), 368~370쪽.

고자 '실리'와 '선군(주체)'의 결합을 시도하고 있는 것이다. 물론 이는 1990년대 고난의 행군 이래 주민생활에서의 변화를 제한적으로나마 반영한 측면도 있다. 그러나 앞서 체제전환 유형과의 비교분석에서 알 수 있듯이 이러한 북한의 발전전략으로는 국제사회의 일원으로서 편입과 개혁개방정책의 추진을 통한 국가발전을 달성하기가 쉽지 않다. 물론 현재 북한 권위구조의 특성, 북한 지도부의 선호, 남북관계와 국제환경 등을 고려하면, '위로부터의 주도에 의한 선택'[30]에 의해 진행되는 점진적 방식이 실현 가능하면서도 바람직한 체제전환 방식이라 할 수 있다.

유형별 사례들에 비춰볼 때, 지배엘리트 내부에 개혁파가 형성되지 않은 체제전환국의 경우, 중국, 베트남과 같은 '당·국가 주도형'의 체제전환이 이루어질 가능성은 낮다. 러시아처럼 개혁파와 보수파 간의 권력투쟁 속에서 체제가 붕괴할 가능성도 낮다. 아마도 루마니아처럼 지배엘리트 내부의 파당적 권력투쟁으로 체제가 붕괴할 가능성이 상대적으로 높다. 북한의 경우 지배엘리트 내부에 '집단'이나 '분파'의 형태로 개혁파가 형성되어 있지 않기 때문에 루마니아식의 체제전환 방식이 재현될 가능성을 배제할 수는 없을 것이다.

그러나 이런 가능성을 고려하기 이전에 확인해야 될 점들이 있다. 우선 북한의 특수 권력기관들(중앙당, 군부, 보위부, 보안성 등) 사이에

30) 북한체제전환의 예상 가능한 경로는 크게 '위로부터의 주도에 의한 선택', '급변사태에 의한 변화' 등 두 가지를 설정할 수 있다. 사실 김정일 위원장의 급작스러운 자연사, 군부 쿠데타, 민중봉기, 반대파에 의한 김정일 실각, 측근에 의한 김정일 암살 등 급변사태가 발생한 가능성이 전혀 없지는 않다. 특히 김정일의 급사와 측근 암살은 가능성이 더 높을 수도 있다. 그러나 이 경우에 대해서는 이 글의 주제인 '국제협력'과는 다소 다른 방향에서 대책을 마련해야 할 것이다.

분파적인 갈등과 대립이 잠재되어 있는지의 문제이다. 그렇다고 할 경우에도 이런 잠재적인 분파적 관계가 광의의 혈연적 연결망에 의해 뒷받침되는 지배엘리트의 내적 응집력보다 더 강력한지 여부를 짚어봐야 한다. 그리고 북한의 지배엘리트 내부에 개혁·개방에 관한 '심정적 합의'가 무정형한 상태로 널리 확산되어 있다고 한다면 이를 개혁파의 존재 여부와 연관해 어떻게 평가해야 하는지의 문제가 제기된다.

여기서 중국과 쿠바의 경우를 참고해서 북한 지배엘리트의 내적 구성과 분파적 역학관계를 추정할 수 있다. 즉, 최고권력자의 반개혁적 성향으로 인해 지배엘리트 내부에 개혁적 인자들이 원자화된 비가시적 형태로 존재하고 있다고 파악할 수도 있다. 개혁적 인자들의 이런 특이한 존재양식 때문에 보수파와 개혁파 간의 정치적 타협이나 노선투쟁이라는 분파적 대립구도는 아직까지 성립할 수 없고 지배엘리트의 내적 통합이 상대적으로 우세하다고 볼 수 있다. 이렇게 본다면 북한은 루마니아와 달리 '당 - 국가 주도형' 체제전환 방식을 취할 가능성이 크다.

체제전환 유형별 사례들은 사회운동과 반체제 인텔리겐치아의 존재, 그리고 계급적 이행주체 형성이라는 국내적 요인이 열악한 경우, 체제전환 방식과 관계된 지배엘리트의 정책적 선택이 대외관계에 의해 일차적으로 제약된다는 점을 보여주고 있다. 특히 베트남과 쿠바의 유형적 사례는 체제전환국의 대외관계가 체제전환을 촉진하거나 억제하는 효과를 산출한다는 점과 체제전환 방식과 국제적 요인 사이에 복잡한 상호작용이 이루어질 수 있음을 보여준다. 이런 점들은 미국의 경제봉쇄와 무력침공 위협을 의식해야 하는 쿠바의 경우 좀 더 분명하게 드러난다. 미국과의 관계정상화 실현, 또는 적어도 경제봉쇄의 해제를 통해 쿠바는 '당·국가 주도형' 체제전환 방식을 기정사실화하

려고 하기 때문이다. 이렇게 될 경우 쿠바는 미국이 부정하고자 하는 체제전환의 국가정책적 목표, 즉 기존 일당독재체제 유지와 개혁·개방을 통한 경제성장에 필요한 국제정치경제적 환경을 조성할 수 있다.

미국과의 관계정상화를 통해 미국의 경제제재에서 탈피하고, 체제안보를 위협하는 미국의 군사적 위협을 해소하여 개혁·개방에 뒤따를 수 있는 국내정치적 부담감을 줄이려는 북한도 쿠바처럼 '당·국가 주도형' 체제전환 방식을 미국으로부터 인정받으려 한다고 볼 수 있다. 반면에 미국의 대북경제제재는 쿠바와 마찬가지로 북한의 지배엘리트의 결속력을 강화하고, 주민들의 체제이반심리를 억제하는 의도하지 않은 효과를 초래하고 있다고 볼 수 있다. 미국의 북한 '민주화' 프로그램이나 대북 경제제재에서 고려되지 못한 점은 설령 이것들이 북한체제를 붕괴시키는 데 일조한다고 할지라도, 독일식의 '흡수통일'이 아닐 경우 북한의 체제전환 이후 '민주적' 정권이 성립할 가능성이 거의 없다는 것이다. 지배엘리트 내에 개혁파가 부재했던 루마니아의 사례에서 이 점은 쉽게 알 수 있다. 북한체제가 외부의 힘에 의해 와해되지 않는 한 북한의 체제전환 방식은 '당·국가 주도형'이 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

물론 당·국가 주도형의 체제전환 방식을 북한 당국이 선호하고 있다는 현실을 인정해도 현재 북한이 선택한 발전전략으로는 성공적인 전환이 불가능하다고 판단된다. 그렇다면 북한의 체제전환 방식에 관심을 가질 수밖에 없는 외부 세력의 입장에서 고려해야 될 현실적 문제 중의 하나는 자신의 의도를 부분적이라도 관철시킬 수 있는 통로 역할을 하는 국제적 요인을 어떻게 설정하는 것이 효율적인가 하는 점이다. 가령 헝가리와 폴란드의 경우처럼 금융자금 원조를 제공하고 이를 매개로 이 나라들의 기술관료 엘리트 가운데 자발적인 신자유주

의 전향자들을 만들어내는 식의 방안이 고려될 수도 있다. 아니면 미국 - 베트남 무역협정 체결과정에서 엿볼 수 있는 것처럼 체제전환국의 정치적 안전보장을 담보하고 외부 세력의 경제적 지배력을 확대하는 방안이 고려될 수도 있을 것이다.

어쨌든 북한 스스로 국제적 규범을 따르고 국제사회에 편입하도록 유도하기 위해서는 북한이 심각하게 느끼고 있는 안보위기를 해소해야 하며 북한의 경제적 개혁이 성공할 수 있도록 국제사회의 적극적 협력이 필수적이다. 이를 통해 북한의 발전전략 및 체제에서 '선군'의 의미를 탈각해 '정상국가'의 길로 진입시키고 한층 더 '실리'를 강화해나가야 할 것이다. 이런 맥락에서 북한체제 전환을 유도하기 위해 관련 당사국들의 미래지향적인 정책노선의 모색이 필요하다. 북한체제의 정치 영역(국가 - 사회관계), 경제 영역(국가 - 국가 부문, 비공식 부문 관계), 대외관계(국가 - 국제환경) 등에 대한 종합적 평가 위에서 권위구조의 특성, 북한 지배엘리트의 선호, 그리고 사회경제적 변화와 남북관계와 국제환경 등을 고려할 때 '바람직하며 실현 가능한' 체제전환 경로는 소련 및 동유럽형의 급진주의 방식보다는 위로부터의 주도에 의한 점진주의 방식이라 할 수 있기 때문이다. 한반도 주변 국가들의 이해관계도 북한의 급격한 변화보다는 점진적 변화를 선호한다는 점에서 일치하고 있다. 그러므로 북한의 순조로운 체제전환이 이루어지기 위해서는 우선 현재 북한의 개혁과 체제전환을 위한 대외환경 마련이 중요하다. 동시에 북한도 국제사회에 개혁의지를 공식적으로 천명해야 할 것이다. 여기에는 '바람직하며 실현 가능한' 체제전환을 위해 한국을 비롯한 국제사회가 이를 촉진시키기 위해서 국제협력 차원에서 어떤 노력을 해야 할 것인가와 같은 중요한 문제들이 뒤따른다.

3) 북한 체제전환을 위한 국제협력의 과제

그렇다면 북한의 점진적인 체제전환 방식을 지원할 수 있는 국제협력의 내용은 무엇인가? 주요 내용으로 북미관계 개선, 남북관계 발전, 국제금융기구의 지원, 나아가 동북아 차원의 평화환경 조성과 경제협력 등을 꼽을 수 있을 것이다. 그런데 양자 간 혹은 다자 간 협력을 추진하기 위해서는 우선적으로 북미관계의 개선이 이루어져야 할 것이다. 북한의 체제전환을 위한 국제협력이 추진되기 위해서는 북핵 문제의 직접적 당사자이면서 동시에 국제사회에서 패권국 역할을 자임하는 미국의 입장이 중요하다. 미국이 북핵 문제를 평화적으로 해결하고 동시에 북한의 안정적인 관리를 위한 체제전환 유도가 자국의 이익에도 도움이 된다는 것을 인식하고, 이를 위해 북한을 비롯한 관련 국들과 협조해나갈 때 본격적인 북한 체제전환을 위한 국제협력이 가능해지기 때문이다. 현재 6자회담의 진행 과정을 보더라도 이를 확인할 수 있다. 미국이 6자회담이라는 다자 틀에서 북한이 요구하는 양자협상을 병행하면서 북핵 문제 해결뿐 아니라 한반도 및 동북아의 평화체제의 필요성을 인식함으로써 6자회담이 지속되고 있는 것이다.[31]

북한 체제전환을 위한 국제협력은 한국 입장에서도 매우 중요하다.[32] 북한체제의 불안정 혹은 붕괴로 인한 급격한 흡수통일 방식은 한국의 입장에서는 감당하기 힘들 수밖에 없다. 따라서 현재의 조건에

---

31) 그러나 2·13 합의 이후 북한의 핵 검증 대상, 방법, IAEA의 역할 등과 관련한 북미 양국 간의 갈등으로 6자회담은 속도를 내지 못하고 있으며, 최근 미국 오바마 정부의 등장과 북한의 미사일 발사 실험 문제 등으로 정체되고 있는 상황이다.

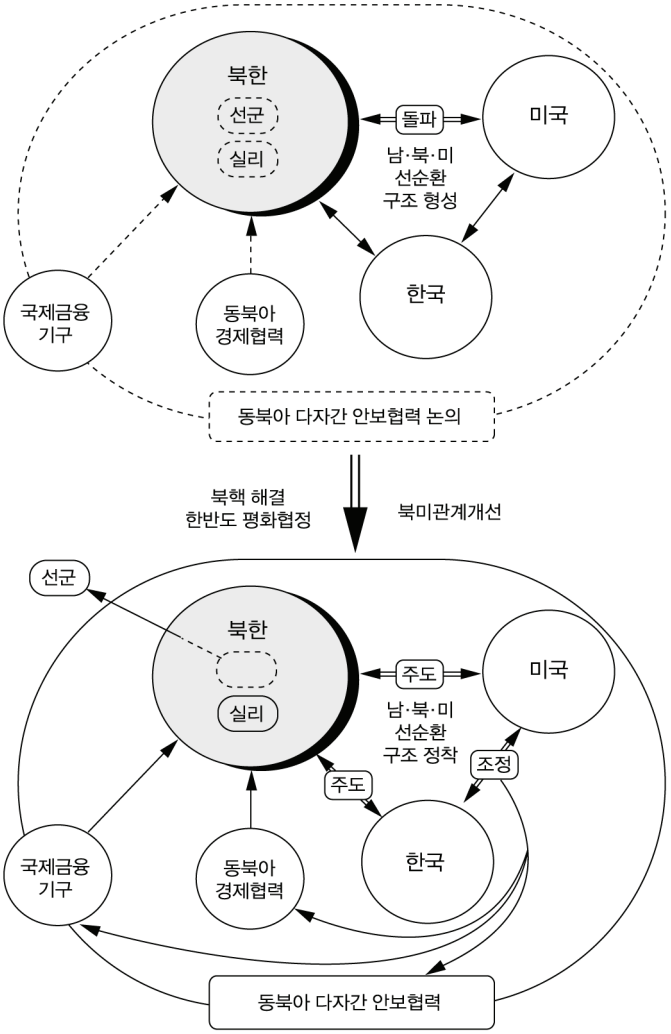
32) 그런데 이명박 정부 등장 이후 북한과의 공식적 대화가 단절되면서 여러 가지 어려움을 겪고 있는 실정이다.

서는 북한체제의 안정적 관리와 체제전환 유도를 통한 한반도의 평화 정착이 우선적인 관건이라 할 수 있다. 이를 위해서는 한반도 및 동북아 차원에서 주변국들과의 협력과 북한 지원이 요구된다.

위에서 서술했듯이 북한 지원을 위한 국제협력을 본격적으로 시도하기 위한 여건 조성이 중요한데, 북미관계가 개선되지 않은 상황에서의 남북관계 발전, 동북아 경제·안보협력, 국제기구의 지원 등은 제한성을 가질 수밖에 없다. 일단 북미관계가 개선되어 현재의 교착 국면이 돌파(breakthrough)되고 남·북·미 선순환구조가 정착되도록 한국이 적극적 역할을 해야 한다. 즉, 한미 간 긴밀한 협조와 조정(coordinate) 체계를 구축해 본격적인 국제협력이 진행될 수 있도록 해야 한다. 다시 말해 북한의 체제전환을 위한 국제협력 제도 구축의 조건을 형성해나가야 한다. 이를 통해 동북아 경제협력과 국제금융기구의 북한개발 토대를 마련해야 할 것이고, 북한의 안보위기를 해소하기 위한 동북아 다자안보협력을 강화해 북한 개혁·개방의 보호벽(safe-wall) 역할을 담당하도록 해야 할 것이다. 이렇게 제도의 틀이 구축된다면 북한을 비롯한 관련국들의 행위 패턴은 이러한 국제협력의 제도에 의해 규정받을 것이며 북한의 점진적인 체제전환을 유도해나갈 수 있을 것이다. 이를 <그림 2>처럼 도식화할 수 있다.

그러나 북한의 점진적인 체제전환으로 유도하기 위한 국제협력의 추구는 북한은 물론이고 이와 관련된 국가들의 이해관계가 맞물려 있기 때문에 결코 만만하지 않은 과제라 할 수 있다. 일단 북미관계 개선의 경우에도 북미 양국의 입장을 고려할 때 결코 쉽지 않은 과제이다. 물론 북미 양국의 결단으로 일시에 수교로까지 성사될 수도 있을 것이다. 그러나 북핵 문제뿐 아니라 양국이 제기하고 있는 북한의 미사일을 비롯한 대량살상무기, 북한의 마약, 인권 문제, 주한미군 및 한반

<그림 2> 북한 체제전환을 위한 국제협력



도 평화협정 체결 문제 등을 고려한다면 북미수교까지의 과정은 매우 험난한 여정임을 쉽게 짐작할 수 있다. 더구나 반세기 이상 적대관계

를 유지해오면서 구축된 상호불신 때문에 양국이 관계정상화까지 가는 행보 자체가 조심스러울 수밖에 없다.

북미관계 개선 문제와 더불어 중요한 것이 남북관계이다. 현재의 교착 국면을 돌파할 최우선적인 주체는 북미의 문제이고 북핵 문제가 해결되고 북미관계가 개선되면 북한이 체제전환에 적극적인 방향으로 선회할 수 있다. 그런데 이 과정은 북미 간의 합의로만 이루어질 수 없고 당연히 한미관계와 남북관계가 뒷받침해야 한다. 결국 북한이 체제전환 과정에 돌입하도록 유도하기 위해서는 북미관계가 장애물을 뚫어주고 남북·북미·한미관계 등 3각 관계가 선순환구조에 들어서야 한다.[33]

이러한 양자 간의 개선을 기반으로 한반도 및 동북아의 평화적 분위기를 조성해나가야 한다. 특히 북한의 체제 및 안보위협을 제거하기 위해서는 북미관계 개선과 함께 동북아의 다자안보협력 논의를 강화해나가야 한다.[34] 이는 역내 국가들의 협력과 평화, 그리고 번영을 위해서 요구되는 과제일 뿐 아니라 북한체제를 국제사회에 편입시키고 체제전환을 유도하기 위해서, 즉 북한의 개혁개방 및 체제전환을 위한 대외환경 조성이라는 차원에서도 매우 중요한 문제라 할 수 있다. 북한이 가지고 있는 안보위협을 종국적으로 제거하기 위해서는 북미관계 개선과 함께 역내 국가들과의 협력관계 구축이 긴요하다. 물론 북한의 군사안보적 위협을 제거하는 것 자체가 북한의 개혁개방

33) 김갑식, "남북관계 발전과 북한의 체제전환," 『북한의 체제전환을 위한 국제협력』, 경남대학교 극동문제연구소 한국학술진흥재단 중점연구소 지원 사업 제3차년도 학술회의(2008.6.27) 참조.

34) 이에 대해서는 이무철, "동북아 다자안보체제와 북한의 체제전환," 『북한의 체제전환을 위한 국제협력』, 경남대학교 극동문제연구소 한국학술진흥재단 중점연구소 지원 사업 제3차년도 학술회의(2008.6.27) 참조.

및 체제전환을 보장하는 것은 아니다. 이와 함께 북한 자체의 개혁의지가 확인되어야 한다. 북한의 개혁의지에 따라서 이에 상응하는 국제사회의 지원과 협력이 이루어질 것이기 때문이다.

이와 관련해 동북아에서의 정치군사적 협력 구축과 병행해 경제협력도 본격적으로 시작되어야 할 것이다. 동북아 경제협력은 남북경협의 본격적 추진을 위한 재원 조달 측면에서도 유리하고 경협의 안정적이고 지속적인 추진에도 유용할 뿐 아니라 북한의 체제전환을 유도하고 지원하기 위해서도 적극 활용할 필요가 있다. 이와 함께 주목해야 할 부문은 바로 국제금융기구들의 지원이다. 현재 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 로드맵에 따라 진행된다면 북한 개혁의 적극적 추진을 유도하기 위해 국제금융기구들의 지원 문제가 구체적으로 논의될 공산이 크다. 그런데 국제금융기구들의 지원은 시장경제 확대를 위한 지원대상국 경제 전반의 '구조조정' 프로그램 실행과 연계된 '조건부' 지원이라는 점에서 북한의 체제전환 방식과 속도 등에 적지 않은 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다.

그런데 이러한 국제협력의 내용과 수준은 북핵 문제 해결과 연관되된다고 할 수 있다. 북핵 문제를 해결하지 않은 상황에서 북한 지원을 위한 국제협력 구축은 어려운 과제이다. 이런 점을 감안하면서 북핵 문제 해결 이전에 북한의 체제전환을 위해 할 수 있는 국제협력을 가능한 범위 내에서 가동해 북한체제 내에서 '선군'의 견고함에 파열을 내고 '실리'가 정착되도록 유도해나가야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 현재 북핵 문제 해결을 위해 운영되는 6자회담의 상설화 및 제도화가 요구된다.

물론 위에서 서술한 국제협력 내용과 방식은 여러 가지 방안 가운데 하나이다. 북한의 주객관적 상황 및 동북아 역내의 역학구조에 따

라 북미관계 개선 없이 양자 및 다자간 협력 방식이 추진될 가능성도 배제할 수는 없다. 여기서 중요한 변수 가운데 하나는 국제협력에 대한 북한 지도부의 태도이다. 북한이 국제사회 편입에 대한 강한 의지를 국제사회를 보여주어야 하며 국제사회도 지원과 협력이 북한체제에 위협적이지 않음을 설득해나가야 한다. 이러한 상호작용이 맞물려 들어갈 때 북한의 입장에서도 '선군'보다는 '실리'에 더 무게를 둘 가능성이 높아진다고 볼 수 있다.

5. 결론

지금까지 살펴본 것처럼 현재 북한이 추구하고 있는 발전전략은 '선군 중심의 실리사회주의'로 규정할 수 있다. 그러나 북한은 이러한 발전전략을 성공적으로 추진하기가 쉽지만은 않은 조건에 놓여 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 현재 북한 권위구조의 특성, 북한 지도부의 선호, 남북관계와 국제환경 등을 고려하면 '위로부터의 주도에 의한 선택'에 의해 진행되는 점진적 방식이 실현 가능하면서도 바람직한 체제전환 방식이라 할 수 있다.

그렇지만 선호와 성공 가능성은 별개의 문제이다. 그렇다면 북한의 체제전환 방식에 관심을 가질 수밖에 없는 외부 세력의 입장에서 고려해야 할 현실적 문제 중의 하나는 자신의 의도를 부분적이라도 관철시킬 수 있는 통로 역할을 하는 국제적 요인을 어떻게 설정하는 것이 효율적인지이다. 가장 효율적인 방식은 북한이 심각하게 느끼고 있는 안보위기를 해소함으로써 북한 스스로 국제적 규범을 따르고 국제사회에 편입하도록 유도해나가면서 북한의 경제적 개혁이 성공할

수 있도록 국제사회가 적극적으로 협력하는 방식이라 할 수 있다. 이를 통해 북한의 발전전략 및 체제에서 '선군'의 의미를 탈각해 '정상국가'의 길로 진입시키고 더욱더 '실리'를 강화해나가도록 해야 할 것이다. 이런 맥락에서 북한체제전환을 유도하기 위해 관련 당사국의 미래지향적인 정책노선의 모색이 필요하다.

그러나 북한의 점진적인 체제전환으로 유도하기 위한 국제협력의 추구는 북한은 물론이고 이와 관련된 국가들의 이해관계가 맞물려 있기 때문에 결코 만만치 않은 과제라 할 수 있다. 가장 중요한 것은 북한이 국제사회 편입에 대한 강한 의지를 국제사회를 보여야 하며, 국제사회도 지원과 협력이 북한체제에 위협적이지 않음을 설득해나가야 한다는 점이다. 이를 통해 북한 체제전환 유도와 한반도 및 동북아 평화 진전에도 기여해나가야 한다.

■ 접수: 2월 28일 / ■ 채택: 4월 3일

참고문헌

권영경, “북한의 경제현황과 개혁·개방,” 통일부 통일교육원, 『북한이해 2008』(서울: 통일부 통일교육원).

김갑식, “북한 정치체제의 변화: 특징과 한계 그리고 전망,” 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008).

_____, “남북관계 발전과 북한의 체제전환,” 『북한의 체제전환을 위한 국제협력』, 경남대학교 극동문제연구소 한국학술진흥재단 중점연구소 지원사업 제3차년도 학술회의(2008.6.27).

김근식·이무철, “북한의 선군정치와 강성대국론: 자료 해제와 연구 동향,” 『통일문제연구』, 제19권 2호(2007).

린쯔, J.·A. 스테판, 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』, 김유남 외 옮김(서울: 삼영사, 1999).

민족통일연구원, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』(서울: 민족통일연구원, 1993).

성백남, “동구의 대외거래,” 김달중·정갑영·성백남, 『동구의 정치·경제』(서울: 법문사, 1992).

양문수, “소유제 변화 없는 시장화 정책: 계획과 시장의 관계,” 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008).

윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008).

_____, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』(파주: 도서출판 한울, 2008).

이무철, “북한의 경제조정 메커니즘의 변화 경향 분석: 축적체제와 조절양식을 중심으로,” 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008).

_____, “동북아 다자안보체제와 북한의 체제전환,” 『북한의 체제전환을 위한 국제협력』, 경남대학교 극동문제연구소 한국학술진흥재단 중점연구소 지원 사업 제3차년도 학술회의(2008.6.27).

정재호, “개혁기 중국의 대외관계: 계속성, 변화 그리고 ‘중국위협론’,” 정재호 엮음, 『중국 개혁: 개방의 정치경제 1980~2000』(서울: 까치, 2002).

정홍모, 『체제전환기의 동유럽국가 연구: 1989년 혁명에서 체제전환으로』(서울: 오름, 2001).

최봉대, “1990년대 말 이후 북한 비공식경제 활성화의 이행론적 함의,” 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』(파주: 도서출판 한울, 2008).
최완규·이무철, “북한의 대외정책과 국제협력,” 『평화학연구』, 제9권 1호(2008).
최완규·최봉대, “사회주의 체제전환 방식의 비교연구,” 윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』(파주: 도서출판 한울, 2008).
홍유수, 『동구 경제개혁의 유형과 성과』(서울: 대외경제정책연구원, 1992).

『로동신문』, 2004년 2월 5일.

Beyer, Jurgen and Jan Wielgohs, “On the Limits of Path Dependency Approaches for Explaining Postsocialist Institution Building: In Critical Response to David Stark,” *East European Politics and Societies*, Vol.15, No.2(2001).
Bonker, Frank, Klaus Miller and Andreas Pickel, “Cross-Disciplinary Approaches to Postcommunist Transfomation: Context and Agenda,” Frank Bonker et al.(eds.), *Postcommunist Transfomation and the Social Science: Cross-Disciplinary Approaches*(Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002).
Boyer, Robert, “The Great Transformation of Eastern Europe: A ‘Regulationist’ Perspective,” Bob Jessop(ed.), *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism, Volume IV: Country Studies*(Northampton, MA: Edward Elgar Pub., 1995).
Burawoy, Michael, “Neoclassical Sociology: From the End of Communism to the End of Classes,” *American Journal of Sociology*, Vol.106, Issue 4(2001).
Csaba, László, “Transition as Development,” *Post-Communist Economies*, Vol.15, Issue 1(2003).
Europa Publications Limited(ed.), *The Europa World Year Book 1992*(London: Europa Publications Limited, 1992).
Fuller, Linda, “Socialism and the Transition in East and Central Europe: The Homogeneity Paradigm, Class, and Economic Inefficiency,” *Annual Review of Sociology*, Vol.26(2000).
Kolodko, Grzegorz, W., “Transition to a Market Economy and Sustained Growth: Implications for the Post-Washington Consensus,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.32(1999).

Kryshtanovskaya, Olga and Stephen White, "From Soviet Nomenklatura to Russian Elite," *Europe-Asia Studies*, Vol.48, Issue 5(1996).

Linden, Ronald H., "Introduction: The Study of Communist Elites and the Contribution of Carl Beck" in Ronald H. Linden and Bert A. Rockman (eds.), *Elite Studies and Communist Politics: Essays in Memory of Carl Beck* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984).

Pop-Eleches, Grigore, "Historical Legacies and Post-Communist Regime Change," *The Journal of Politics*, Vol.69, Issue 4(2007).

Szelenyi, Ivan and Balazs Szelenyi, "Why Socialism Failed: Toward a Theory of System Breakdown-Causes of Disintegration of East European State Socialism," *Theory and Society*, Vol.23, No.2(1994).

Szelenyi, Ivan, "A Theory of Transitions," *Modern China*, Vol.34, No.1(2008).

Thompson, M. R., "Totalitarian and Post-Totalitarian Regimes in Transitions and Non-Transitions from Communism," *Totalitarian Movements and Political Religions*, Vol.3, Issue 1(2002).

Abstract

Transformation of Socialist System in North Korea and International Cooperation

Choi, Wan-Kyu(University of North Korean Studies)
Lee, Moo-Chul(The Institute Far Eastern Studies, Kyungnam University)

This article evaluats the development strategy of North Korea in comparative analysis in the context of socialist system transformation. This study tries to set the conditions and methods that lead the success of the North Korean transformation. And this study also indicates the task that leads North Korean authorities will be able to select some methods through international cooperation with her neighbors, Northeast Asian countries.

The Current development strategy of North Korea could be defined "practical socialism of so-called 'Military-First policy'." But North Korean conditions are not easy that lead the success of development strategy. Socialist system transformation in North Korea is, however, in compliance with gradual methods with 'option from above' which is desirable by the authorities when we consider surrounding factors cur-

rent North Korean authoritative structure, preference of North Korean leadership, inter-Korean relations and international environmental etc.

The most efficient method of the economic reform of North Korea could be to offer her the way of international cooperation which helps to soothe North Korean security instability and to make North Korea follow the international norms in order to have her a membership card of international community. These efforts shall make functions to lessen the need of 'Military-First policy' in the development strategy and operation of North Korean system, while she tries to strengthen 'practical socialism' to become a 'normal nation'. In this context, the countries related to North Korea's future should pay much attention and seek the common policy line, which is not only for present but also future, to introduce the way for transformation to North Korea.

Keywords: Development strategy, Socialist system transformation, Practical socialism, Military-First policy, International cooperation, Economic reform