현대북한연구, 11권 1호(2008), © 2008 북한대학원대학교, pp.7~52.

사회주의 국가의 경제위기와 대응의 정치학: 1990년대 북한과 쿠바 사례 비교

신석호(동아일보 편집국 정치부 기자)

1. 문제 제기

주변부 사회주의 국가인 북한과 쿠바는 1989년 11월 베를린 장벽이 무너지면서 시작된 동유럽 사회주의 국가(이하 소비에트 블록)들의 체제전환에 따라 극심한 '경제위기(economic crisis)'를 겪게 되었다.[1] 쿠바는 1959년 혁명 이후 소비에트 블록에서 대규모 원조와 우호무역의 혜택을 받으며 국내 경제의 발전을 모색하는 '사회주의 종속적 발전' 전략을 추진해왔다.[2] 북한은 1948년 국가 수립 이후 쿠바와는 정 반

1) 경제위기라는 개념에는 일반적으로 두 가지 내용이 포함된다. 첫째, "집합적인 경제적 실적의 급격한 악화(a sharp deterioration in aggregate economic performance)"이다. 구체적으로 성장의 둔화와 인플레이션, 무역수지 적자 등으로 표현된다. 둘째, 경제위기는 이전의 정책으로는 극복될 수 없다는 점이다. 투자와 성장은 정책이 변화하지 않는 한 회복되지 않는다는 것이다. Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transition*(Princeton: Princeton University Press, 1995), pp. 8~9.

2) 김두진, "쿠바의 사회주의 발전과 페레스트로이카 이후의 선택," 이수훈 외,

<표 1> 1990년 이후 북한과 쿠바의 경제성장률(단위, %)

연도	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
북한	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	**-1.1**
쿠바	-2.9	-10.7	-11.6	-14.9	0.7	2.5	7.8	2.5	1.2	6.2	5.6	3.0	1.8	3.8	5.4	11.8	12.5

출처: 한국은행, "북한 경제성장률 추정결과"(1991~2007년); 쿠바정부(http://www.cubagob.cu) 및 쿠바통계청(http://www.one.cu) 홈페이지 참조.

대로 탈종속 내지는 반(反)종속을 추구하는 '자급자족에 의한 자립적 민족경제'를 추구했다. 그러나 원유와 선진 기술 등 자립적 경제발전의 원천이 부족했던 북한은 소련과 중국 등 사회주의 국가의 지원에 의존하지 않을 수 없었다. 특히, 대소련 무역은 1980년대 중반부터 증가하기 시작해 1990년에 최고치에 이르렀다.[3]

소비에트 블록 경제와의 단절은 두 나라의 대외경제 조건을 급변시켰다. 소비에트 블록과의 우호무역이 사라지자 수출과 수입이 동시에 줄었다. 수입이 줄어들면서 국내의 공업과 농업 생산도 급감했다. 에너지 부족으로 교통이 마비되고 전기와 상수도가 끊겼다. 물자와 달러의 부족으로 암시장 가격과 환율은 급등하고 국가의 재정적자가 눈처럼 불어나는 공통적인 현상이 나타났다.

쿠바의 경제규모를 총량적으로 나타내는 국내총생산(GDP)은 <표 1>처럼 1990~1993년 4년 연속 감소해 위기 이전보다 35% 축소되었다. 일부 인민들은 난민이 되어 배를 타고 나라를 떠났다. 카스트로(Fidel Castro Ruz) 쿠바 공산당 제1서기(이하 카스트로)는 당시 쿠바가 당면한 총체적 위기 상황을 '평화로운 기간의 특별한 시기(el Periodo

『변혁기의 제3세계 사회주의』(서울: 나남출판, 1992), 143~151쪽.

3) 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』(서울: 서울대출판부, 2001), 255쪽.

Especial en el Tiempo de Paz)'라고 명명했다.[4]

북한도 마찬가지였다. 1990년대 초부터 시작된 위기는 1995년부터 자연재해가 겹치면서 심화되어 수십만 명에서 많게는 수백만 명이 굶어 죽는 대량 아사(餓死) 사태를 낳았다. 살아남은 자 가운데 수십만 명이 나라를 떠났다. 결국 1990년부터 1998년까지 9년 동안 마이너스 성장을 나타내며 국민총소득(GNI)이 45%가량 줄었다. 김정일은 사상 초유의 위기를 극복하기 위해 '고난의 행군'이라는 구호를 내세웠다.[5]

여기에서 한 가지 큰 차이점을 찾을 수 있다. 북한의 경제규모는 9년 연속 하락한 데 비해, 쿠바는 1994년부터 다시 플러스 성장을 시작했다. 2006년까지의 데이터를 보더라도 양적·질적 기준 모두에서 쿠바의 회복력이 월등하다. 쿠바는 2005년에는 11.8%, 2006년에는 12.5%의 높은 성장률을 나타냈다. 북한은 1999년에 6.2% 성장하며 마이너스 성장을 벗어났지만, 이후 계속해서 연간 성장률이 떨어지다가 2006년에는 다시 1.1% 마이너스 성장으로 돌아섰다.[6] 무엇이 이

---

4) 카스트로는 1989년 12월 30일, 대학생들을 대상으로 한 연설에서 "사회주의의 정치적 격변은 매우 특별한 상황이며 경제적 어려움을 초래할 수 있기 때문에 우리는 그것을 '평화로운 기간의 특별한 시기'라고 할 수 있다. 그러나 그것은 우리가 군사적으로 봉쇄되었을 때의 특별한 시기처럼 심각한 상황은 아닐 것이다"라고 말했다. 카스트로의 연설(1989년 12월 30일), Latin American Network Information Center(http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro.html).

5) 김정일이 정의한 '고난의 행군' 정신이란 "수령님의 령도 밑에 항일혁명투쟁의 가장 엄혹했던 시기에 조선혁명의 명맥을 지켜내고 혁명의 일대 양양을 일으킨 투철한 혁명정신, 백절불굴의 혁명정신"이다. 김정일, "일군들은 '고난의 행군' 정신으로 살며 일해야 한다"(1996.10.14), 『김정일 선집 제14권』(평양: 조선로동당출판사, 2000), 249쪽.

6) 북한 관련 통계는 한국은행이 1990년부터 매년 발표하고 있는 "북한 경제성장률 추정결과"를 종합한 것이다. 쿠바 관련 통계는 정부(http://www.cubagob.cu/ingles/default.htm), 경제계획부(Ministry of Economy and Planning), 통계청(http://www.one.cu/) 등 참조.

런 차이를 나타냈는가?

경제위기는 자본주의와 사회주의를 막론하고 모든 국가들에 나타날 수 있는 일반적인 현상이다. 자본주의 국가의 경우 경제위기에서 벗어나려는 일련의 정책을 조정정책(adjustment policy)이라고 한다. 이는 다시 안정화(stabilization)와 구조조정(structural adjustment)으로 구분된다.[7] 사회주의 국가에 있어서 조정정책은 바로 고전적 사회주의 경제의 개혁과 개방정책이라고 할 수 있다.[8] 양자는 폐쇄적인 경제를 대외에 개방하고 대내경제에 시장메커니즘을 도입해 효율성을 강화

---

7) 안정화란 '계속적이고 지속가능한 성장이 가능한 수준으로 대외부채를 줄이고 물가인상을 막는 조치들'을 말한다. 국가들은 국제금융시장에서 신용이 경색되는 상황에서 수출증대를 모색해야 한다. 재정통화정책과 화폐평가절하 등을 통해 거시경제를 관리해 집단적인 수요를 축소해야 한다. 안정화는 1~2년 내에 성과를 기대하는 단기적인 조치라고 할 수 있다. 구조조정은 장기적인 경제성장을 위해 '시장메커니즘을 확대하고 국제경제에 더 많이 통합되기 위한' 다양한 조치들을 의미한다. 신자유주의적 주류경제학에 따르면 변동환율정책, 금리 인상, 수출 장려 인센티브 정책, 공공부문 투자 프로그램의 합리화, 세입 증대, 공공요금 인상, 정부 보조금 삭감, 석유 등 공공물자 가격 인상, 무역자유화 및 관세 인하, 조세개혁, 국영기업의 민영화, 공공부문 고용 삭감 등이 구체적인 정책대안들이다. Joan M. Nelson(ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*(Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 3~13.

8) 좁은 의미의 개혁과 개방에 대해서는 양문수, 『북한경제의 구조』, 342~344쪽을 참조하라. 한편 넓은 의미의 개혁은 좁은 의미의 개혁과 개방을 모두 포함하는 것이다. 코르나이(János Kornai)는 고전적 공산주의 체제의 중요한 요소인 공식적 지배이데올로기나 공산당 지배에 의한 권력구조, 국가소유권, 관료적 조정 메커니즘 가운데 하나 이상에 변화가 발생하고 그 변화는 적어도 '적당히 급진적'이어야 하지만 시스템이 완전하게 변하는 것은 아닌 상황을 개혁이라고 정의했다. 개혁의 요건은 중요한 상위 세 블록에 ① 심도가 높은(deep) 변화가 일어나고, ② 그 변화는 적어도 적당하게 급진적이고(at least moderately radical), ③ 그 변화가 체제의 완벽한 전환은 아니어야 한다는 점이다. 이 정의에 따르면 사회주의 국가의 좁은 의미의 개혁정책과 개방정책 모두는 넓은 의미의 개혁에 포함된다. János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1992), p. 388.

한다는 점에서 같기 때문이다. 요컨대 자본주의 국가의 조정정책이나 사회주의 국가의 개혁·개방정책 모두 국가에서 시장으로 가는 과정인 것이다.

그렇다면 경제위기에 처한 쿠바와 북한의 개혁·개방정책의 차이에서 이후 경제적 성과 차이의 원인을 찾을 수 있을 것이다. 북한과 쿠바는 경제위기 초기인 1990년대 초 과감한 개방정책을 단행했다는 점에서 유사했다. 쿠바는 1990년 외국인 투자 개방 확대 및 외국인 관광 확대정책을 선언했다. 북한은 1991년 나진선봉 자유무역지대를 설치해 외국인 투자가들에게 개방하고 같은 해 무역자유화 조치인 '새로운 무역체계'를 도입했다.

그러나 두 나라는 개혁정책 도입에는 큰 차이를 나타냈다. 쿠바는 위기 초기인 1990년대 초 과감한 경제개혁 정책도 단행했다. 1993년에 자영업을 부활시켜 경제의 사적 부문을 합법화했고 비효율적인 국영농장을 협동농장의 일종이라고 할 수 있는 협동조합 생산기초조직(las unidas básicas de producción cooperativas: UBPC) 체제로 개편했다. 내국인의 달러 보유를 허용하고 달러 상점을 개설했다. 1994년에는 농민시장(Mercados Agropecuarios: MA)과 공산품 시장(industrial market) 및 공예품 시장(artisan market)을 부활했으며 공공재와 서비스에 대한 가격 인상 및 각종 세금 부과 및 인상 조치를 단행했다.

북한도 1991년 화폐개혁과 가격 및 임금 인상을 추진하는 등 부분적인 개혁정책을 내놓았으나, 쿠바의 1990년대 개혁처럼 과감한 경제정책 변화를 추진하지 못했다. 북한은 2002년 7·1경제관리개선조치(이하 7·1조치) 이후에야 개인 경제의 활성화를 합법화하고 기업과 농장 등 생산 주체들을 분권화했으며 시장을 도입했다. 쿠바가 경제위기 초기에 과감한 내부 개혁을 단행한 데 비해 북한의 개혁은 2000년대

까지 지연되었다고 볼 수 있다.

여기에서 이 글이 제기하려는 질문을 도출할 수 있다. 유사한 경제위기에 직면해 쿠바는 초기(1990년대)에 광범위한 개혁정책을 단행할 수 있었던 반면, 북한이 초기에 광범위한 개혁정책을 단행할 수 없었던 '원인'은 무엇인가? 다시 말해, 무엇이 두 나라의 개혁정책 선택 시기(timing)에 영향을 주었는가?

2. 경제위기와 대응의 정치학

북한이 1990년대 초 쿠바와 같은 개혁을 단행하지 못한 이유에 대한 대표적인 '통상적인 설명(conventional explanation)'은 두 가지이다. 바로 국제 정치적인 측면에서의 '안보 딜레마' 가설과 국제 경제적 측면에서의 '대외 경제적 의존도 차이' 가설이다.

전자는 남북 대치 상황 및 미국과의 적대적 관계, 소련과 중국의 한국과의 수교 등으로 고립무원의 상태에 빠진 북한은 쉽사리 내부 개혁에 나설 수 없기 때문에, 미국·일본·한국 등과의 대외관계 개선이나 제1차 핵위기 등을 통해 위기를 돌파하려 했다고 보는 입장이다.[9] 후자는 자립적 민족경제를 표방한 북한은 소비에트 블록 경제에 대한 의존도가 다른 동유럽 사회주의 국가들보다 낮았기 때문에 개혁정책의 긴급성이 그만큼 떨어졌다고 보는 입장이다.[10]

---

9) 최완규, 『북한은 어디로: 전환기 '북한적' 정치현상의 재인식』(서울: 경남대학교 출판부, 1996), 406쪽; 정상화, "체제유지의 관점에서 본 북한 경제 개혁의 함의 및 평가," 『국방연구』, 제48권 2호(2005), 164쪽; 신지호, 『북한의 개혁·개방: 과거·현황·전망』(서울: 도서출판 한울, 2000) 등이 있다.

10) 조한범, "북한 사회주의 체제의 성격 연구: 비교사회주의론적 접근," 『통일정책

<표 2> 1973년 제1차 석유파동 이후 유럽 국가들의 개혁 지체 연수

국가	영국	벨기에	서독	덴마크	네덜란드	프랑스	스페인	오스트리아	스웨덴
연수	3	8	8	9	9	10	10	12	15+

출처: Erik Damgaard, et al.(eds.), *The Politics of Economic Crisis: Lessons from Western Europe*(Aldershot: Avebury, 1989), p. 191.

1990년대 북한이 처한 '안보 딜레마'는 개혁정책을 포함한 국가의 정책결정에 대한 강한 구조적 제약이었음에 틀림없다. 이 글도 이 점을 인정하는 바이지만, 구조적 제약이 모든 것을 설명하지는 못한다. 이는 쿠바도 혁명 이후 현재까지 미국의 봉쇄정책 및 미국 내 쿠바인에 의한 체제 위협을 계속 겪었고, 탈냉전 후 위협이 심화된 상태에서도 1990년대에 개혁을 단행했다는 점에서 명확해진다.[11] 또 경제위기와 개혁의 다양한 사례에 따르면 경제위기의 강도와 개혁정책의 시기에는 큰 상관관계가 없다. 어떤 나라는 작은 위기에도 민감하게 대응하지만, 어떤 나라는 엄청난 위기를 인식하지도 못하는 경우가 있기 때문이다.[12]

자본주의 국가의 경제위기와 개혁에 관한 선행 연구들은 개혁의 시기를 결정하는 원인으로서 국제 변수보다는 국내 변수, 특히 국내 정치적 변수들을 더 중요하게 본다. 1973년 제1차 석유파동 이후 서유럽의 영국, 독일 등 9개 국가의 경제개혁을 비교 연구한 댐가드(E.

연구』, 제11권 2호(2002).

11) 북한과 남한은 전쟁을 치른 경험이 있고 쿠바는 없다는 점을 들어 북한이 느끼는 안보 딜레마가 쿠바에 비해 월등하다는 지적이 있다. 그러나 쿠바 지식인들은 "북한에게 남한은 같은 민족이지만 쿠바에게 미국은 다른 민족"이라며 "미국에게 흡수된다는 것은 쿠바라는 나라 이전에 민족이 없어지는 것이므로 쿠바가 미국에게 느끼는 안보 위협이 더 클 수 있다"라고 말한다(쿠바인 호안 트리아나와의 인터뷰, 2007년 11월 16일).

12) Nelson(ed.), *Economic Crisis and Policy Choice*, pp. 325~326.

Damgaard)와 게리히(P. Gerlich), 리처드슨(J. J. Richardson)은 유사한 경제위기에 직면한 국가들이 개혁에 착수한 시기는 다양했음을 <표 2>에서 제시한다.[13]

넬슨(Joan M. Nelson)이 1980년대에 서방 선진국들에 대한 과다한 외채 부담으로 경제위기를 맞은 제3세계 자본주의 국가 13개(19개 정부)를 비교 분석한 결과, 위기 초기에 빠르고 광범위한 조정정책을 선택한 정부는 단 6개에 불과했다.[14]

어떤 국가는 경제위기에 신속하게 대응하고, 어떤 국가는 그렇지 못한 원인은 무엇인가? 댐가드와 넬슨 등은 공통적으로 지배세력의 위기 인식(perception)을 가장 중요한 요인으로 지적했다. 국가가 경제위기에 대응하기 위해서는 우선 최고지도자를 비롯한 정책결정자들이 당시 상황이 위기라는 사실을 명확히 인식해야 한다. 그리고 현 상황이 위기라는 사실을 정의해 국민들에게 알려야 한다. 이를 일반화하면 최고지도자와 국민 사이에 경제가 위기이며 개혁이 필요하다는 인식이 빨리 공유된 국가는 개혁을 빨리 단행할 수 있고, 반대의 경우 개혁의 시기가 늦춰진다는 것이다.[15]

1990년대 한국 외환위기의 경우도 마찬가지이다. 1997년으로 접어들면서 여러 데이터들에 의해 경제위기가 왔다는 징후가 감지되었다. 한국은행은 그해 3월부터 금융 외환위기의 가능성을 당시 강경식 경제부총리와 김인호 청와대 경제수석 등에게 보고했지만 묵살되었다. 강 부총리 등은 "한국 경제의 '펀더멘털'이 튼튼하다"라는 주장만을

13) Erik Damgaard et al.(eds.), *The Politics of Economic Crisis: Lessons from Western Europe* (Aldershot: Avebury, 1989), pp. 184~195.

14) Nelson(ed.), *Economic Crisis and Policy Choice*, ch. 8.

15) Damgaard et al.(eds.), *The Politics of Economic Crisis*, pp. 184~195; Nelson(ed.), *Economic Crisis and Policy Choice*, pp. 326~327.

되풀이하며 경제위기를 인정하지 않았다.[16] 이들에 의해 눈이 가린 김영삼 대통령이 경제위기에 관한 보고를 받은 것은 그해 11월 초였다. 결국 한국 정부가 경제위기를 인정하고 국민들에게 선언한 것은 국제통화기금(IMF) 구제금융 신청 직전인 그달 19일이었다.[17]

한편 넬슨은 1980년대 제3세계 국가 가운데 빠르고 광범위한 조정정책을 선택하고 실행한 6개 정부는 최고지도자가 최소한의 정치적 지지를 받았고 집행부에 '권위와 통제력이 집중된 경우'라는 유사점을 발견했다. 즉, 개혁지지 세력을 결집하고 개혁반대 세력을 제압할 수 있었다는 것이다. 6개 정부 모두 경제위기로 과거 정부가 실각한 뒤 새로 정권을 잡은 경우였다. 한국 외환위기의 경우도 마찬가지였다. 외환위기로 사상 최초의 여야 정권 교체에 성공한 김대중 정권은 대선에서 표를 몰아준 광범위한 지지 세력을 등에 업고 구 정치인과 관료, 재벌과 같은 개혁반대 세력을 제압하며 각종 개혁정책을 단행했다.[18]

넬슨은 정권이 교체되지 않은 경우라도 기존의 확립된 정치적 제도에 따라 위기에 직면한 국가에 권위가 집중될 수 있다고 보았다.[19] 비슷한 연구를 수행한 해가드(Stephan Haggard)와 카우프만(Robert R. Kaufman)은 국제 수준(채무자, 국제기구 등), 국가 수준(국가의 능력과 자율성 등), 분배갈등의 수준(정치제도와 이익집단의 이해갈등 등)으로 사례를 검토한 뒤 국가가 조정정책을 발의하거나 주도하는 단계에서는 이익집단들에 대한 국가엘리트들의 집권화된 권위(centralized executive

16) 『동아일보』, 1997년 12월 9일자.

17) 『동아일보』, 1998년 2월 4일자.

18) 김대중 정부의 개혁정책 등에 대해서는 Kim Sun-hyuk, Shin Doh-chull, *Economic Crisis and Dual Transition in Korea: A Case Study in Comparative Perspective*(Seoul: Seoul National University Press, 2004) 참조.

19) Nelson(ed.), *Economic Crisis and Policy Choice,* p. 335.

authority)가 중요하지만 정책을 공고화하기 위해서는 그들의 지지를 받아야 한다고 결론 내렸다.[20]

이상의 선행연구 결과를 종합하면 결국 경제위기를 맞은 국가가 빠르게 대응하는 데 필요한 조건은 지도부의 빠르고 정확한 위기 인식과 정의, (개혁 찬성 세력에 대한) 집행부에 대한 정치적 지지 확대, (개혁 반대 세력에 대한) 집행부의 권위와 통제력 확대라는 세 가지로 요약할 수 있다.

자본주의 국가들을 대상으로 한 선행 연구들은 사례 국가들의 조건들을 비교 분석하기 위해서 다양한 경험적 증거들을 활용했다. 우선 국가의 공식 발표와 언론보도를 활용했다. 각 국가 경제팀의 분석 능력, 집권세력에 대한 선거에서의 지지도, 정책연합의 내용과 성격 등이다. 그러나 사회주의 국가인 북한과 쿠바에서는 위와 같은 경험적 증거들을 수집하는 데 한계가 있다. 자본주의 국가들에 비해 언론자유의 정도가 현저하게 낮고 선거를 통해 정권 교체가 이뤄지지도 않는다. 익명성이 높은 경제정책 관료들의 능력을 비교하는 일은 더욱 불가능하다. 사회주의 국가 내에 정책연합은 존재하지 않는다.

이에 따라 이 글은 북한과 쿠바에 대한 자료의 부족을 인정하지만 선행 연구들이 제시한 세 가지 조건을 최대한 검증할 수 있는 분석 방법을 고안하기로 한다. 우선 경제위기의 인식과 정의에 영향을 주는 가장 핵심적인 요소는 '정치적 소통(political communication)'이라고 본다. 1인 독재 사회주의 국가인 북한과 쿠바에서 최고지도자가 경제위기를 빨리 인식하기 위해서는 권력엘리트들과 인민대중의 목소리가 원활하게 전달되어야 한다. 특히, 경제위기로 가장 큰 고통을 받는 인

20) Haggard and Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transition*, pp. 7~11.

민대중의 상향 의사소통은 중요하다. 반대로 최고지도자가 경제가 위기임을 공식적으로 정의하고 개혁의 필요성을 역설하는 것도 소통을 통해서이다. 특히, 이 과정은 국가의 대응으로서 정책이 입안되고 결정되는 통상적인 '정책결정' 단계가 아니라 그 전 단계인 정책의제 형성 과정에 해당한다. '경제가 위기에 처했으므로 대응이 필요하다'는 의제가 형성되고, 대응으로서의 개혁정책 필요성이 공유되는 과정이라고 볼 수 있기 때문이다.

이에 따라 이 글은 정책학의 영역인 '정책의제 형성 과정'에 대한 콥(Roger Cobb)과 로스(Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross)의 이론모형[21]을 중심으로, 우선 1990년대 위기에 처한 북한과 쿠바의 최고지도자와 권력엘리트들의 경제위기 인식 및 정의 과정을 살펴볼 것이다. 이들은 사회 내의 다양한 집단들의 요구가 정책결정자의 관심사로 구체화되는 과정을 ① 외부주도모형(outside initiative model), ② 동원모형(mobilization model), ③ 내부주도모형(inside initiative model)의 세 가지로 구분했다.[22]

외부주도모형은 공식적인 정부 구조의 밖에서 의제가 형성되어 이것이 정책의제로 형성되는 모형이다. 동원모형은 정책결정자가 의제로 채택한 공식의제를 공동의제로 확산하기 위해 대중의 참여를 유도, 동원하는 형태의 정책의제 형성모형을 말한다. 내부주도모형은 정책의제 형성 과정에 대중의 참여가 배제되고 일부 집단만 참여한 가운

---

21) Roger Cobb, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process," *The American Political Science Review*, vol. 70(1976), pp. 127~138.

22) 이들은 공공의제(public agenda)와 공식의제(formal agenda)를 구분했다. 공공의제란 높은 수준의 공공관심을 획득한 쟁점, 공식의제란 정책결정자의 공식적인 관심사로 채택된 의제를 말한다.

<표 3> 정책의제 형성에 대한 콥과 로스의 이론 모형

차원/모형	외부주도모형	동원모형	내부주도모형
전개 방향	외부 → 내부	내부 → 외부	내부 → 내부
공개성	높음	중간	낮음
참여도	높음	중간	낮음
공공의제 성립	구체화·확산단계	확산단계	공공의제 불성립
공식의제 성립	진입단계	주도단계	주도단계
사회·문화적 배경	평등사회	계층사회	불평등사회

출처: 채경석, 『정책학원론』(서울: 대왕사, 2005), 142쪽.

데 공식의제가 정책의제가 된다. 콥과 로스 등은 외부주도모형을 공개성과 참여성이 높은 평등사회의 정책의제 형성모형으로 보았고, 동원모형을 계층사회, 내부주도모형은 사회적 지위와 부가 편중된 사회에서 나타나는 모형으로 보았다.

3절에서는 콥과 로스의 동원모형과 내부주도모형에 주목해 북한과 쿠바의 정책의제 형성제도를 살펴볼 것이다. 그런 다음 4절은 1990년대 초반 두 나라가 경제위기에 어떻게 대응했는지에 대한 역사적 사실을 위기 인식과 정의, 지지의 확보, 권위와 통제의 확보라는 세 가지 기준에 따라 서술할 것이다. 우선 과감한 개혁을 단행한 쿠바의 역사적 사실에서 비교의 기준을 제시한 뒤 이에 상응하는 북한의 경험을 찾는 방식으로 논의를 전개할 것이다. 세 가지 기준은 병렬적이지 않다. 우선 위기 인식과 정의가 선행되어야 한다. 그 다음으로 지지와 통제의 확보 과정에서 중요한 것은 개혁지지 세력이라고 할 수 있는 인민대중이 원하는 방식으로 정치개혁이 단행되었는지, 개혁반대 세력이라고 할 수 있는 권력엘리트에 대한 통제가 실행되었는지의 여부를 확인해야 한다는 점이다.

이 글은 자료 부족이라는 현실적인 한계를 극복하기 위해 1차, 2차 자료에 대한 문헌 분석 방법 외에 현장조사 및 심층 인터뷰 방법을

활용했다. 특히, 2002년부터 2007년까지 일곱 차례 북한 현지를 방문해 관찰했다. 이 과정에서 20여 명의 북한 현지인을 만나 대화했다. 남한에 있는 고위 탈북자 10여 명도 인터뷰했다. 또 2007년 11월 14일부터 22일까지 총 8박 9일 동안 쿠바 아바나 등에 체류하며 현장조사를 했다. 이 과정에서 쿠바에 거주하는 현지인 10명을 인터뷰했다.

3. 북한과 쿠바의 정책의제 형성제도

1) 쿠바의 동원모형

쿠바의 국가정책 형성은 콥과 로스가 말하는 동원모형에 가깝다. 가장 특징적인 것은 최고지도자가 직접적인 소통을 통해 인민대중을 동원한다는 것이다. 카스트로는 대중연설의 정치가로 유명하다. 그는 혁명 이후 지금까지 각종 대중연설이나 TV와 같은 대중매체에 등장해 국가의 중요한 정보를 인민대중에게 공개하고 그 자리에서 자신이 원하는 정책의 지지를 호소했다. 그는 한번 연설을 시작하면 쉬지 않고 장시간 연설했다. 그의 열정적인 웅변은 쿠바인들을 몰입시켰다.[23]

카스트로는 혁명 직후부터 TV를 통해서도 인민들과 주요 국사를 논의했다. 대중에게 당시의 정치적 상황을 설명하고 심지어 공적인

23) 쿠바인 호세 아리오사 역시 혁명 초기 카스트로의 연설을 아직도 기억하고 있다. "카스트로는 혁명광장에서 대중연설을 하면서 국민들에게 많은 것을 물었다. '우리는 설탕을 많이 생산합니다. 이 설탕을 칠레에 보낼까요?'라거나 '우리가 앙골라에 반제국주의 투쟁을 하러 갈까요?'라고 묻는다. 그러면 현장에 운집한 인민들이 '예'라는 함성으로 응답했다." 쿠바인 호세 아리오사와의 인터뷰(2007년 5월 4일).

정책을 결정하기도 했다. 광장과 TV를 이용한 대규모 정치 교육은 인민의 정치문화가 빠르게 변하는 데 기여했다. 혁명 후 2년 만에 사회주의와 공산주의에 대한 인식이 인민들에게 퍼졌다. 이는 기존에 대중들이 지닌 반공주의 정서를 변화시켰다. 카스트로는 1961년 4월 사회주의 혁명을 선언했고, 12월에 자신이 마르크스-레닌주의자라고 발표했다.[24]

쿠바 인민들에게 카스트로의 대중연설은 교육의 장이자 최고지도자에게서 중요한 국가적 정보를 얻는 기회였다. 아리오사에 따르면, 카스트로는 자신이 바티스타 정권을 무너뜨리기 위해 처음으로 산티아고(Santiago de Cuba)의 몬카다 병영(Cuartel Moncada)을 습격한 날인 7월 26일을 기념하기 위해 매년 같은 날에 연설했고, 이를 통해 인민들에게 새로운 정보를 많이 제공했다. 그래서 인민들은 이 연설을 매우 기대했다.[25]

카스트로는 대중연설을 통해 자신에게 유리한 정보뿐 아니라 불리한 정보까지 과감하게 공개했다. 나중에 밝혀지면 자신과 공산당의 권력 강화에 불리하게 작용할 정보를 미리 대중에게 고백함으로써, 인민에게 그 책임을 분산하고 암묵적으로 용서받은 것이라고 합리화했던 것이다. 그가 1970년 5월 미국을 비난하는 내용의 대중연설을 하던 도중, 자신의 정치적 생명을 걸고 추진했던 연간 설탕 1,000만 톤 달성에 실패했음을 공개한 것은 대표적인 사례이다.

한편 쿠바 인민들은 지역 및 직장의 소속 조직, 대중단체 등을 통해

---

24) Rafael Hernández, Haraldo Dilla, Jennifer Dugan Abbassi, Jean Diaz, "Political Culture and Popular Participation in Cuba," *Latin American Perspectives*, vol. 18, no. 2(Spring, 1991), pp. 38~54.

25) 쿠바인 호세 아리오사와의 인터뷰(2007년 5월 4일).

서 국가의 중요한 정책결정에 동원되거나 참여할 기회를 가졌다. 혁명 초기에 중요한 정부 정책들 대부분은 노동자들과 대중단체들에 먼저 선을 보인 후 추진되었다. 정부는 이렇게 함으로써 대중들과 상의하고 그들의 반응을 살폈다.[26] 특히, 쿠바의 사회주의적 제도가 형성된 1970년대 초반에는 다양한 의제에 대해 대중토론이 진행되었다.[27] 쿠바 공산당은 1974년에 헌법제정위원회를 만들어 헌법 초안을 마련한 뒤 대중조직들에 회람시켜 토론하도록 했고 그들의 건의를 수렴했다. 정작 이를 통해 수정된 부분은 적었지만, 이러한 절차를 통해 국민들은 헌법에 나타난 사회주의 질서의 내용과 함의를 배울 수 있었다. 헌법은 1976년 2월 15일 국민투표를 통해 공식적으로 승인되었다.[28]

쿠바에서는 공산당을 통해 최고지도자와 권력엘리트들의 소통이 비교적 원활하게 이뤄졌다. 당 국가 사회주의 국가의 집단지도체제와 '민주적 집중제' 원칙이 지켜진 것이다. 쿠바 공산당은 1965년에 창당되었고 1970년대 이후부터 쿠바 정치의 실질적인 지도기관으로 활동했다. 1975년 제1차 당대회 이후 중요한 국가적 정책결정은 약 5년마다 열리는 당대회를 통해 이뤄졌다. 1980년 제2차 당대회는 소련식 부문개혁을 결정했고 1986년 제3차 당대회는 개혁의 부작용을 이유로 개혁의 후퇴를 선언했다. 뒤에서 볼 것처럼 1991년 제4차 당대회에서는 1989년 이후 소비에트 블록의 붕괴에 따른 경제위기에 대응하기 위한 일련의 정치경제적 개혁이 결정되었다.

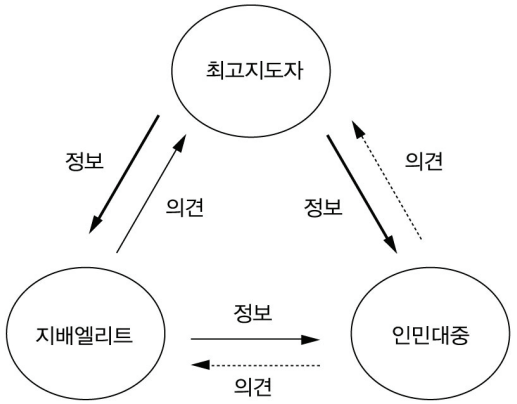
---

26) Debra Evenson, *Law and Society in Contemporary Cuba*(Hague: Kluwer Law International, 2003), p. 27.

27) David Barkin, "Popular Participation and the Dialectics of Cuban Development," *Latin American Perspectives*, vol. 2, no. 4, Supplement Issue. Cuba: La Revólucion en Marcha(1975), pp. 42~59.

28) Evenson, *Law and Society in Contemporary Cuba*, pp. 15~16.

<그림 1> 쿠바 국가정책 형성에서의 행위자 관계



이상에서 살펴본 쿠바의 국가정책 형성 과정에서 최고지도자와 지배엘리트, 인민대중의 관계를 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다. 물론 이는 북한과의 차이를 부각시키기 위한 이념형이며 모든 사례에 적용되는 것은 아니다.

2) 북한의 내부주도 모형

불행하게도 북한의 국가정책 형성 과정에 인민대중이 참여할 제도적 장치는 없다. 지금까지 알려진 사실에 따르면 북한의 국가정책 형성에는 최고지도자와 그의 신임을 얻은 일부 지배엘리트(이른바 측근)이 참여한다. 국가정책 결정은 최고지도자가 스스로 원하는 것을 '상의하달(上意下達)' 형식으로 아래에 지시하거나 측근들이 올린 '제의서'를 최고지도자가 비준함으로써 종결된다. 최고지도자는 측근들에게 각종 정치적·경제적 특권을 부여하면서 관리하고 이들과의 비공식적이거나 직접적인 접촉을 통해 정책을 구상한다. 이승규는 북한 정책

결정 과정의 특징을 정책결정의 독단, 소수 측근 중심의 즉흥적 정책결정, 김정일 정책 지시의 절대성·무조건성이라는 세 가지로 정리했다.[29] 이 과정에서 인민대중은 『로동신문』 등 공식 매체나 현지지도 등에서 최고지도자 등이 제공하는 극히 제한적인 정보를 피동적으로 받아들이는 수동적인 존재에 머문다.

다수의 고위 탈북자들에 따르면 북한의 국가정책 결정과정은 김정일이 노동당 정치국원이 되면서 공식 후계자가 된 1974년을 기점으로 질적인 변화를 나타냈다. 이전에는 국가적 결정이나 합의들이 정치국 회의나 당 중앙 전원회의를 비롯한 정상적인 중앙 토의결정 체계로 이루어졌으며 국가적 결정권은 김일성 개인이 아니라 민주주의적 다수결정 집행체계에서 이루어졌다는 것이다.[30] 그러나 1974년 이후 김정일은 자신과 아버지 김일성 주석의 직접적인 판단에 의한 상의하달식 정책결정과 아래에서 올라온 서면보고를 비준해 집행하도록 하는 하의상달(下意上達)식 정책결정 방식을 발전시켰다.[31] 두 가지 방식 모두 최고지도자에게 결정권이 집중된 형태로서 집단지도체계에서 벗어난 것이다.

하의상달식 정책결정 방식에서 아래에서 올리는 서면 보고서를 북한에서는 '제의서'라고 하는데 새로운 정책 제안이나 원칙에 관한 문제는 제의서를 제출해 비준을 받도록 했다.[32] 이렇게 올라온 보고서

---

29) 이증규, "북한 통치체제의 본질적 특성: 김정일의 체제운영기법(Statecraft)을 중심으로," 『북한조사연구』, 제6권 1호(2002), 148~151쪽.

30) 장철현, "김정일 정권의 권력 장악 과정과 현 권력 구조," 『북한조사연구』, 제6권 1호(2002), 53쪽.

31) 고영환, "북한의 정책결정과정에 관한 소고," 『북한조사연구』, 제1권 1호(1997).

32) 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』(서울: 조선일보사, 2001), 95쪽.

들에 대해 김정일이 결재하는 형식은 첫째, 김정일이 자기 이름과 날짜를 직접 써서 내려 보내주는 것은 무조건 집행해야 하는 법적 문건이 되며, 둘째, 날짜만 써준 것은 보고서를 올린 부서가 책임지고 집행하라는 뜻이며, 셋째, 두 줄을 쳐준 것은 부서의 결심에 따라 알아서 하라는 것을 의미한다.[33]

김정일의 권력 장악 과정은 '제의서 정치'의 확대 과정이라고도 볼 수 있다.[34] 특히, 김정일은 "정무원의 한 개 성에서 제기되는 사소한 문제와 간부의 개별 사항에 이르기까지 해당 상급 당 지도 부서를 통해 제의서 형식으로 당 조직비서의 비준을 받도록 법제화"했다.[35] 또 항상 자신에게 사실을 있는 그대로 보고할 것을 주문하면서, 허위·과장·왜곡 보고에 대해서는 강하게 추궁했다.[36]

이와 동시에 김정일은 자신의 마음에 드는 측근들을 별도로 관리하며 정책을 구상하고 협의하는 비공식적인 측근정치를 시작했다. 측근정치란 "권력자가 공식적인 통치기구나 정책결정기구보다 비공식적 측근조직에 의존해 실시하는 정치"라고 정의된다.[37] 김정일의 측근은

---

33) 위의 책, 96쪽.

34) 김동수에 따르면 "1970년대 말까지는 각 기관들이 꼭 같은 문건들을 두 개씩 작성하여 김일성과 김정일에게 동시에 보고했고 최종 결정은 김일성이 했다. 1970년대 말부터는 모든 문건이 김정일에게 먼저 보고되었고 김정일이 검토해서 통과된 문건만이 김일성에게 보고되었다. 1980년대 후반부터는 대부분의 문건이 김정일의 단계에서 최종 결정되었고, 김정일 혼자서 결심하기 어려운 문제와 정상외교를 비롯해 김일성이 직접 관여된 문제를 다룬 문건의 일부만이 김일성에게까지 보고되었다"라는 것이다. 김동수, "북한의 외교정책 결정과정과 대국제기구 외교정책 변화," 『북한조사연구』, 제9권 1호(2005), 213~214쪽.

35) 장철현, "김정일 정권의 권력 장악 과정과 현 권력 주소," 57쪽.

36) 손광주, 『김정일 리포트: 북한 최고권력자 김정일의 모든 것』(서울: 바다출판사, 2003), 316쪽.

37) 현성일, "김정일 정권의 측근정치에 관한 연구," 『북한조사연구』, 제10권 1호 (2006), 3~4쪽.

관리형과 실세형으로 구분된다.[38] 김정일과 측근과의 비공식 모임이나 개별적인 만남, 전화통화, 팩스교환 등이 중요한 정치방식으로 부상했다. 특히, 비공식 연회는 북한의 대표적인 '밀실정치' 형태로 부상했다.[39] 보통 술과 여흥, 공연 등이 수반되는 이러한 자리에서는 전반적인 사회 동향과 정세로부터 주요 국가정책과 인사문제에 이르기까지 모든 문제가 주제로 제기되었고 공식적인 석상에서 나오기 힘든 솔직하고 진실이 반영된 견해들이 개별 독대나 의견 교환 형태로 제기되었다고 한다.[40] 만일 김정일 측근들이 자기검열 없이 자신의 생각을 개진할 수 있다면, 그나마 측근정치의 의미를 발견할 수 있을 것이다. 이 과정에서 인민대중의 의사가 최고지도자에게 전달될 수 있기 때문이다.

그러나 고위 탈북자들에 따르면 그럴 가능성은 없어 보인다. 오히려 김정일의 측근들은 자신의 권력과 김정일과의 관계 유지를 위해 '자기검열'을 해야 했다는 것이 공통적인 증언이다. 무엇보다도 '유일사상 10대 원칙'의 세부 조항에는 어느 누구라도 김일성 부자의 사상이나 의도에 어긋나는 발언을 하면, 그것이 사소할 것일지라도 정치범 수용소로 보내진다는 갖가지 규정이 들어 있다. 사소한 발언도 정치적 문제로 삼는데, 하물며 정책결정 과정에서 김 부자의 의도와 어긋나는

---

38) 관리형 측근은 주종관계의 측근으로서 김정일은 그들에게 주요 부서의 책임적 권한을 주고 그들을 통한 조직적 관리라는 종적 독제체계를 구축한다. 실세형 측근은 김정일의 정치를 조언하거나 방조할 수 있는 두뇌 역할의 측근들로서 김정일은 이들을 통한 업무가 필수적인 횡적 체계를 구축한다. 장철현, "김정일 정권의 권력 장악 과정과 현 권력 구조," 72쪽.

39) 김정일은 측근들과의 연회나 모임을 여러 현안에 대한 의견을 청취하고 자신의 의도와 구상을 하달하며, 권력층의 결속을 도모하는 중요한 정치형태로 발전시켰다. 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』, 97쪽.

40) 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(서울: 도서출판 한울, 1999), 223, 262쪽.

발언을 할 측근은 없거나 이미 숙청되었다고 볼 수 있다.[41] "주체사상과 유일적 영도에 따른 1인 지배체제의 장기화로 인해 남다른 사고를 가진 사람은 모두 숙청되거나 처형되었기 때문에 파벌 형성 가능성도 사라졌으며, 충성심 경쟁을 해야 하는 조직운영의 경직성으로 인해 위험부담이 수반되는 정책이나 김정일의 지도이념에 어긋나는 정책을 제의할 가능성은 희박하다"라는 것이다.[42]

이상과 같은 파행적인 정책형성제도는 필연적으로 당 국가, 사회주의 국가의 집단지도체제와 민주적 집중제의 원칙을 형해화했다. 1950년 한국전쟁을 계기로 김일성 단일 지도체계가 형성되었고, 1967년 당 고위 간부에 대한 숙청과 유일사상체계의 확립 이후에는 유일지도치계가 성립되어 오늘에 이르고 있다.[43] 집단지도체계를 위한 당내 형식적인 제도들마저 1980년 이후 작동을 멈추었다. 조선노동당의 최고지도기관은 당대회와 당중앙위원회 전원회의이다.[44] 그러나 두 기구는 현재 정상적으로 운영되지 않고 있다. 당대회는 20년 동안 열리지 않고 있으며, 당중앙위원회 전원회의도 1993년 12월의 제6기 21차 전원회의를 마지막으로 열리지 않고 있다.[45] 오로지 최고지도자를 행정적으로 보좌하는 당중앙위원회 비서국만이 당내에서 제대로 기능하는 유일한 권력기관이라고 할 수 있다.

---

41) 고영환, "북한의 정책결정 과정에 관한 소고," 77쪽.

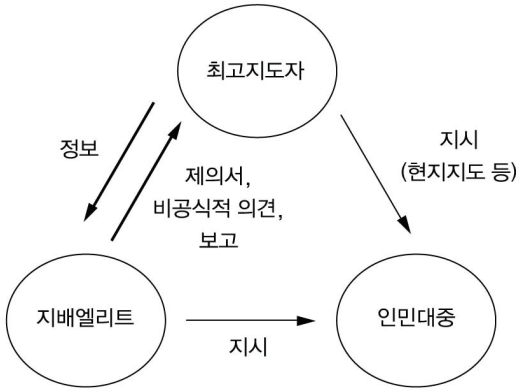
42) 이증규, "북한 통치체제의 본질적 특성," 150쪽.

43) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000), 62~64쪽.

44) 당 대회는 5년에 1회 소집되도록 되어 있으며 여기에서 당 강령과 규약을 채택하거나 수정·보완할 수 있다. 당 대회와 대회 사이에 당의 모든 사업을 조직지도하는 당중앙위원회 전원회의는 6개월에 1회 이상 소집하며 해당시기에 당이 직면한 중요 문제 등을 토의한다.

45) 위의 책, 259~261쪽.

<그림 2> 북한 국가정책 형성에서의 행위자 관계



지금까지 살펴본 북한의 국가정책 형성 과정에서의 최고지도자와 지배엘리트, 인민대중의 관계를 <그림 2>로 나타낼 수 있다. 최고지도자는 일부 지배엘리트에게 정보를 제공하고 제의서나 측근정치를 통해 의견을 수렴한다. 측근에서 배제된 일부 권력엘리트와 인민대중은 소외된다.

4. 경제위기와 쿠바의 대응

1) 위기 인식과 정의

카스트로는 이미 1989년 7월 26일 대국민 연설에서 소련이 붕괴될 가능성을 언급하고 이에 준비할 필요성을 강조했다.[46] 또 소련 신문

46) 카스트로의 연설(1989년 7월 26일), Latin American Network Information Center (http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro.html).

들이 소련과 쿠바와의 불평등 무역을 바로잡을 것을 주장하고 있다고 비난하는 형식을 통해 지금까지의 대소 우호무역이 종결될 수도 있음을 인민대중에게 알렸다.[47]

1989년 12월에서 1990년 1월 사이 쿠바 지도부의 위기 인식은 분명해진다. 1989년 12월 '특별한 시기'를 처음 언급했던 카스트로는 한 달 뒤인 1990년 1월 29일 쿠바노동자연맹(CTC) 16차 총회에 참석해 다시 한 번 특별한 시기를 강조했다. 그는 농업과 광업, 관광산업 등 모든 산업 생산을 최대한 끌어올려야 한다고 주장했다.[48]

쿠바 지도부는 1990년 초부터 다음해 열릴 제4차 공산당대회를 준비했다. 그해 3월부터는 위기를 극복하기 위해 공산당대회가 무엇을 해야 하는지를 놓고 당원만이 아니라 전 국민이 참여하는 '대중집회(llamamiento)'를 시작했다. 카스트로는 "그 끔찍한 충격에 대처하기 위한 모든 조치는 (인민권력) 국가회의뿐 아니라 공장, 생산 및 서비스센터, 노동조합, 대학, 중등학교, 농민·여성·지역조직, 또 여타 사회조직에서 열린 수많은 집회에서 논의되었다"라고 회상했다.[49] 이 회의를 통해 정부가 파악하고 있는 위기 상황이 인민대중에게 구체적으로 전달되었고 반대로 인민들이 처한 열악한 현실은 지도부에 전달되었다.

> 어려운 '특별시기' 상황에 대처하기 위한 조치를 채택할 경우, 그 모든 것은 노동자, 농민, 학생, 다른 대중조직과 더불어 일차적으로 일반 국민의 차원에서 논의에 부쳐지고, 다음으로 수천 개 군·구 단위의 국가

47) 위의 연설.

48) 위의 연설.

49) 피델 카스트로, 『들어라! 미국이여: 카스트로 연설문 모음집』, 강문구 옮김(서울: 산지니, 2007), 21~22쪽.

회의, 인민권력 국가회의의 순으로 논의를 거치게 됩니다. 인민권력 국가회의에서 그 제안이 검토된 다음, 최종 채택 전에 더 깊은 논의를 위해서 다시 한 번 일반 국민의 차원으로 되돌려 보내집니다. 이러한 조치들은 모든 국민을 보호하고 그들의 사회보장을 위한 것입니다. 주요 조치들 중에는 술, 담배, 여타 사치품에 대한 세금부과안도 포함됩니다. 약품, 식품, 여타 필수품들에는 전혀 세금이 없습니다.[50]

쿠바인 아리오사의 기억에 따르면 공장, 농장, 호텔, 학교 등 직장 단위와 지역 단위로 실시된 토론회에서 정부는 국민들에게 '호소문'을 돌렸다.

호소문을 통해 정부는 "사회주의를 계속할 것인가, 아니면 다른 방법을 찾을 것인가"에 대해 근본적인 질문을 했다. "우리가 사회주의 사회에 살기 때문에 교육, 의료, 복지 등에서 자본주의 나라보다 혜택을 받고 있다. 그러나 사회주의에 문제가 있다면 바꿀 수도 있다"라고 알린 뒤 사회주의 건설 과정에 어떤 문제가 있는지, 문제를 고치려면 어떻게 해야 하는지 등을 물었다.[51]

당시 당 간부들은 "솔직하게 의견을 건의해달라. 나중에 문제 삼지 않겠다"라고 말했다. 그리고 각 지방자치단체에 의견함을 설치하고 주민들에게 익명으로 건의를 받기도 했다. 사니에 따르면 당원과 비당원 350만 명이 참여해, 8만 9,000회의 모임에서 100만 명 이상이 500개의 이슈와 관심사를 제기했다.[52]

---

50) 위의 책, 101~102쪽.

51) 쿠바인 호세 아리오사와의 인터뷰(2007년 5월 4일).

이런 의견수렴 절차를 거쳐 위기극복을 위한 당론을 결정하는 제4차 당대회가 1991년 10월 11일 열렸다. 개막식에서 카스트로는 소련에서 오는 수입물자가 심각할 정도로 지연되고 있다는 사실을 항목과 수치를 들어 구체적으로 공개했다. 카스트로는 이 발언을 통해 역설적으로 쿠바의 심각한 대소 의존 실태를 국내외에 공표했다.

> 1990년에 소련이 수출하기로 한 상품의 약 75%만이 도착했으며 원유공급은 1,300만 톤에서 1,000만 톤으로 삭감되었다. 1991년에 들어와 협정의 상습적인 파기하거나 불이행하여 사태는 더욱 심각해졌다. 비료, 야채기름, 버터, 쌀, 쇠고기 통조림, 농축우유, 세척제, 종이, 비누, 가축사료, 밀가루 등이 약속된 양의 10~50%밖에 도착하지 않았으며 여러 원자재와 각종 기계류의 공급 중단 및 연기로 인해 니켈, 기계, 원유정제, 핵에너지 산업 등의 84개 기간산업이 타격을 입었다. 앞으로의 교역량이 어떻게 될지 전혀 짐작할 길이 없으며, 이제 소련과의 관계는 철저히 이윤관계에 의해 지배될 것이다.[53]

카스트로는 이 과정에서 개혁에 대한 부정적인 인식을 끊임없이 드러냈다.[54] 그러나 외부 관찰자들을 만난 쿠바 내 개혁 실무자들은 시장 도입과 과감한 분권화에 대한 논의를 시작하고 있었다고 증언했다.[55] 소장파 인사들도 이 점을 공개적으로 말했다.[56] 위기를 극복하

---

52) Isaac Saney, *CUBA: A Revolutuin in Motion*(New York: Zed Books, 2004), p. 65.

53) 카스트로의 연설(1989년 10월 11일), Latin American Network Information Center(http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro.html).

54) Sergio G. Roca, "The Comandante in his Economic Labyrinth," in Enrique A. Baloyra & James A. Morris, *Conflict and Change in CUBA*(Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993), pp. 98~99.

기 위한 소통이 최고지도자, 권력엘리트, 인민대중 사이에 활발하게 이뤄졌다는 사실을 알 수 있다.

2) 지지와 통제의 확대

쿠바 지도부는 인민대중의 정치적 참여 확대 및 제도개혁을 통해 정치적 지지를 확보했고 동시에 당 개혁과 숙청 등을 통해 지배엘리트들에 대한 통제력의 확대도 추구했다.

(1) 지지의 확대: 정치제도의 개혁과 군부의 개혁 동원

우선 제4차 공산당대회의 결정에 따라 쿠바 정부는 정치제도 개혁을 단행했다. 1992년 7월 헌법이 개정되었다. 국가는 종교적 차별을 금지하고 국가와 종교의 분리를 선언했다. 또 전국회의와 주회의에 비밀 직접 선거를 허용해 국가 정책결정에 대한 대중 참여를 확대하도록 했다. 과거에는 주민들의 직접 비밀선거를 통해 선출된 시군회의 의원들이 전국회의와 주회의 의원을 선출했다.[57] 이에 따라 의회는

---

55) 1990년 9월 아바나를 방문한 메사라고는 "나의 상대방인 경제학자들과 다른 사회과학자들은 시장을 도입하느냐 마느냐가 아니라 시장을 어느 정도 도입해야 부정적인 경향을 피할 수 있는지를 논의하고 있다는 인상을 풍겼다"라고 회고했다. Carmelo Mesa-Lago, *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba and Costa Rica*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000), p. 290.

56) 개혁정책을 추진한 라헤(Carlos Lage Davilla) 공산당 정치국 위원은 1992년 1월 언론과의 인터뷰에서 "자본주의 세계시장으로 사회주의를 유지하며 적응해야 한다"라고 강조했다. 또 같은 해 11월에는 "계획경제의 세계시장 진입은 계획적이고 조직화된 방식으로 해야 한다"라고 말했다. Roca, "The Comandante in his Economic Labyrinth," p. 105.

57) Evenson, *Law and Society in Contemporary Cuba*, pp. 18~19.

1992년 10월 선거법을 개정했고 새 제도는 1993년 2월에 열린 전국회의와 주회의 의원 선출부터 적용되었다.[58]

개정 헌법 제14조는 외국인 투자와 조인트벤처의 활성화를 위해 국가소유 대상을 '모든' 생산수단에서 토지, 광산, 수력자원 같은 '근본적인' 생산수단으로 제한했다. 제23조는 '공익과 충돌하지 않고 경제발전을 도울 수 있는' 개인이나 기업이 내각의 허락을 받으면 국유재산의 소유권을 가질 수 있도록 했다. 무역의 국가독점제도를 폐지하고 외국과 직접 수입과 수출을 하는 준독립적 주식회사(Sociedades Anonimas: SA)의 설립이 확대 허용되었다.[59] 지방행정기구인 인민협의회(consejo populares)가 신설되었다.[60] 이 기구는 지역의 최고 주권기관인 시군회의의 결정사항을 집행하는 기관으로 지방경제 활성화와 주민 복지, 부패의 단속과 시장의 규제 등 지방행정에 대한 광범위한 권한이 부여되었다.

카스트로는 보수적인 군부를 경제회생과 개혁의 과정에 참여시켜 개혁의 이익을 향유하게 함으로써 개혁과 자신에 대한 군부의 반발을 정치적 지지로 전환시켰다.[61] 모라(Frank O. Mora)는 이 현상을 '라울주의(Raulismo)'와 '기술관료적 군인(technocrat-soldier)'라는 개념으로 설명했다.[62] 즉, 군부의 경제적 참여에는 카스트로의 동생 라울의 역할이

---

58) *Ibid*., pp. 24~26.

59) Mesa-Lago, *Market, Socialist, and Mixed Economies*, p. 295.

60) Antonio Carmona Báez, *State Resistance to Globalization in Cuba*(London: Pluto Press, 2004), p. 122; Saney, *CUBA*, p. 58.

61) William M. LeoGrande, "The Single Party of the Cuban Nation: Faces the Future," in Max Aziciri and Elsie Deal(eds.), *Cuban Socialism in a New Century*(Florida: University Press of Florida, 2004), p. 193 등 참조.

62) Frank O. Mora, "The FAR and Its Economic Role: from Civic to Technocrat-Soldier," *ICCAS*(June 2004), p. 2.

결정적이었다. 그는 1980년대 후반부터 군수산업에 자본주의적 경영기법을 도입해 효율성을 높이는 경영완성체계(SPE)를 운영했다. 군부 고위 인사들을 유럽 등 해외에 보내 선진 경영기법을 공부하게 했다. 1989년 이후 경제위기를 맞아 라울은 선진 경영기법과 훈련된 인력을 경제위기 극복을 위한 생산과 개혁의 과정에 투입함으로써 자신과 군부의 권력을 강화했다. 라울은 1994년에 국가안보 차원에서 식량증산이 필요하다는 "콩이 대포보다 중요하다"라는 논리를 내세워 자유 농민시장을 재개설할 것을 형 피델에게 촉구했다. 선진 경영기법을 배운 군인들이 당과 행정부, 기업소 등의 요직에 파견되었다. 군은 GAESA, UIM, GAVIOTA 등 자체 기업을 운영해 군사 예산을 충당하고 민수용 생산과 관광산업 등을 통한 외자유치에 기여했다. 기술관료형 군인(technocrat-soldier)과 기업가형 군인(entrepreneur-soldier)이 탄생했다.

(2) 통제의 확대: 권력엘리트의 숙청과 공산당 개혁

카스트로 지도부는 인민대중의 지지를 확보하는 동시에 지배엘리트들에 대한 통제를 강화했다. 가장 먼저 비리혐의가 있는 주요 인사들에 대한 숙청을 단행했다. 숙청은 사회주의 국가들이 당의 통합을 유지시키기 위해서 사용하는 일반적인 방법이다. 숙청은 개인들을 당 지도부에 종속시키고 범주화시키는 도구로서의 기능을 한다.[63]

1987년에 쿠바민간항공기구 전 총재였던 올란도가 국가 자원으로 개인 집을 수리하고, 달러로 자동차를 사고, 해외여행에서 고가 물품을 구입하는 등 전형적인 개인 비리 혐의로 숙청되었다. 유명한 혁명영웅으로 앙골라와 에티오피아에서 싸웠고 재임기간 동안 50만 명 이

63) Antoni Z. Kaminski, *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Regimes*(San Francisco: ICS Press, 1992), ch. 7.

상의 군인들을 지휘했던 오초아 장군도 1989년 5월 부패 혐의로 라울 카스트로 국방장관에 의해 고발되었다.[64]

카스트로는 자신의 아들까지 숙청의 대상으로 삼았다. 쿠바원자력위원회 집행서기였던 피델 카스트로의 아들 디아스 발라르트(Diaz-Balart Castro)가 1992년 6월 공공자금을 유용한 혐의로 철직된 것이다. 그해 초반에는 유명한 발레리나이자 극장 연출자였던 알론소(Alicia Alonso)도 부패와 공공자금 유용 혐의 등으로 숙청되었다.[65]

1992년 9월 개혁주도 세력인 당 이념가 알다나(Carlos Aldana)도 불법적인 금융 거래 혐의로 정치국원 자격을 상실했다.[66] 이후 1999년에는 로바이나(Roberto Robaina) 외무장관도 실적 부진으로 물러났다. 부인이 경영하는 회사의 부패 혐의 조사를 받는 시점이었다.[67]

숙청과 동시에 공산당 개혁이 단행되었다. 당내에 개혁에 대한 움직임이 커지자, 당 지도부는 당의 몸집을 가볍게 하고 최고지도자의 관리를 용이하게 하기로 결정했다. 당 개혁 과정에서 카스트로를 반대하거나 당의 정통성에 불만을 품었을 가능성이 있는 개인들을 축출하는 것이 목표였다.[68]

카스트로 지도부는 1990년 5월 신설된 당 조직위원회를 신설해 당 개혁에 착수했다. 조직위원회는 그해 10월 당 개혁 조치를 발표했다.

---

64) 로버트 퀴크, 『피델 카스트로』, 이나경 옮김(서울: 홍익출판사, 1993), 723쪽.

65) Jorge F. Pérez-López, *Cuba's Second Economy: From behind the Scenes to Center Stage*(New Brunswick: Transaction Publishers, 1995), p. 150.

66) LeoGrande, "The Single Party of the Cuban Nation," p. 192.

67) *Ibid*., p. 195.

68) Juan M. Del Aguila, "The Party, the Fourth Congress, and the Process of Counterreform," in Jorge F. Pérez-López(ed.), *Cuba at a Crossroads: Politics and Economics after the Fourth Party Congress*(Gainessville: University Press of Florida, 1994), ch. 2.

개혁안에 따라 지도부는 당 중앙위원회 산하 부서를 19개에서 9개로 줄이고 직원 50%를 감원했다. 별도 조직으로서의 당비서국이 폐지되고 정치국원들에게 비서의 역할을 분산시켰다. 주당위원회를 줄이고 전체 유급 조직원의 3분의 2를 해고했다.[69] 당대회에서는 당규를 개정해 당이 쿠바 노동자의 당이 아니라 쿠바 민족의 당이라고 선언했다. 이념적 근원도 마르티, 마르크스, 레닌의 순으로 표방했다. 종교인의 입당이 허용되는 등 입당 절차도 간소화되었다.[70] 당은 의견의 다양성을 존중하기로 했으며 지방 단위당 지도부 선출에 비밀 경쟁투표를 도입했다. 그리고 당 사업과 행정사업을 엄격히 구분하기로 했다.[71]

당내 인적 쇄신도 단행되었다. 당 정치국원 25명 중 12명이 신인으로 교체되었다. 이 가운데 경제전문가는 로드리게스와 라헤 등 2명에 불과했다. 당 중앙위원회 225명 중 126명이 신인이었다. 이들의 평균 연령은 47세로 낮아졌고 학력은 높아졌다. 위기 시에 권한이 집중된 당 중앙위원회에 젊은 신인들이 대거 포진한 것은 그만큼 카스트로 등 지도부의 권한이 강화되었다는 것을 의미했다.[72]

---

69) LeoGrande, "The Single Party of the Cuban Nation," p. 189.

70) *Ibid*., p.191.

71) Evenson, *Law and Society in Contemporary Cuba*, p. 32.

72) Del Aguila, "The Party, the Fourt Congress, and the Process of Counterreform," pp. 30~36.

5. 경제위기와 북한의 대응

1) 위기 인식과 정의

김일성 주석은 1990년 11월 30일과 12월 3일 중앙인민위원회 제9기 제3차 회의에서 한 연설에서 소련 등 소비에트 블록 국가들의 우호무역제도 폐지에 대해 처음 언급했다.[73] 1991년 11월 23일과 26일 당, 국가, 경제 지도일꾼협의회에서 한 연설에서 중국의 우호무역제도 폐지 요구와 이에 따른 대응책 강구를 지시했다.[74] 그러나 이런 김 주석의 발언은 로동신문 등을 통해 대중에게 공개되지 않았다. 또 단순히 우호무역제도의 폐지에 대해 언급했을 뿐, 이 변화가 몰고 올 파장이나 위기에 대한 언급은 없었다.

북한 공식 문헌에서 김 주석이 '대외경제 부문의 급격한 변동으로 인한 외환 유동성 위기'라는 위기의 핵심적인 양상을 말한 것은 조선로동당 중앙위원회 제6기 제21차 전원회의가 열린 1993년 12월 8일이 처음이다. 그는 동구 사회주의 국가들처럼 '세브(경제상호원조회의)'에 가담하지 않고 자립적 민족경제를 추구한 것이 얼마나 잘한 일이지를 장황하게 설명한 뒤 "그랬더라면 동구라파 나라들처럼 녹아났을 것"이라면서 다음과 같이 경제위기에 대한 인식의 단면을 드러냈다.

> 지난날 우리나라의 대외무역에서 압도적 비중을 차지하고 있던 사회

73) 김일성, "부침땅의 지력을 높여 농업생산에서 일대 전환을 일으키자"(1990. 12. 3), 『사회주의 경제관리 문제에 대하여 제7권』(평양: 조선로동당출판사, 1997), 407~408쪽.

74) 김일성, "변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여"(1991.11.26), 『사회주의 경제관리 문제에 대하여 제7권』(평양: 조선로동당출판사, 1997), 231쪽.

주의시장이 최근 년간에 무너졌습니다. 이전 쏘련과 동구라파 나라들은 자본주의가 복귀된 다음 미국이 하라는 대로 움직이면서 우리나라와의 무역거래를 거의 다 중단하고 있습니다. 그러다 보니 우리나라의 경제건설에 절실히 필요한 물자들을 이 나라들에서 들여올 수 없게 되였고 우리나라 상품도 이 나라들에 팔수 없게 되였습니다. 이렇게 되여 우리는 경제건설에서 적지 않은 지장을 받고 있습니다. 원유만 하여도 이전 쏘련에서 수입하던 것이 거의 중단됨으로써 승리화학련합기업소를 제대로 돌리지 못하고 있습니다. 이전에는 우리나라가 사회주의시장에서 마그네샤크링카를 거의 독점하고 대량적으로 수출하였는데 지금은 마그네샤크링카의 판로도 막혔습니다. 동구라파의 일부 나라들은 사회주의시대에는 내화물 원료인 마그네샤크링카를 우리나라에서 많이 사갔는데 지금은 용광로를 제대로 돌리지 않는 데다가 미국의 압력을 받아 우리나라에서 마그네샤크링카를 사가려고 하지 않습니다.[75]

이 발언은 다음날 『로동신문』에 보도됨으로써 북한의 인민대중은 비로소 '사회주의 시장의 붕괴'로 인해 나라 경제에 문제가 있다는 최고지도자의 인식을 처음 접하게 되었다.[76] 최고지도자가 당 중앙위원회 전원회의 공개석상 및 『로동신문』을 통해 경제가 위기라는 사실을 지배엘리트 및 인민대중에게 공개적으로 알림으로써 북한에서는 그때서야 공식적으로 경제위기가 시작된 것이라고 할 수 있다. <표 4>와 같이 경제학자들도 1994년부터 『경제연구』를 통해 비로소 경제

75) 김일성, "당면한 사회주의경제 건설방향에 대하여"(1993.12.8), 『사회주의 경제관리 문제에 대하여 제7권』(평양: 조선로동당출판사, 1997), 499~500쪽.

76) "제3차 7개년계획의 수행상황에 대한 조선로동당 중앙위원회 전체회의 보도," 『로동신문』, 1993년 12월 9일.

<표 4> 『경제연구』의 연도별 경제위기 관련 용어 사용 횟수

		89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
총괄	경제적 난관 (경제 사정, 형편)						1			1	1	2	1	2	1	1	1		1
원인	사회주의 시장붕괴 (사회주의나라)						1		1	1	1	2	1	1	1	1	1		1
	경제붕괴 (고립 압살 등)						1		1	1		2	2	2	2	1			1
	자연재해									1	1	2	2	2	2		1		
결과	식량난									1									
	생산의 비정상화									1					2				
	경제부문 연계단절									1				1					
	생산시설 낙후 등													1	2				
	원료와 자재부족														1				
	대외무역 부진									1	1								

위기와 관련한 표현들을 사용하기 시작했다.[77]

그렇다면 김일성 부자는 경제위기의 심각성을 1993년에야 알게 되었다는 말인가? 이에 대해 황장엽 전 조선로동당 비서는 "1980년대 말부터 경제문제가 심각하다는 것을 지도부가 알고 대책을 고심했다. 그러나 어쩔 방법이 없었다"라고 증언했다.[78] 1989년부터 1995년까지 동유럽 주재 당 무역회사에 근무했던 고위 탈북자는 "소련과의 무역조건 변화 및 파급효과 등에 대해 바로바로 본국에 보고했다"라며 "지도부에서는 당시 상황을 긴밀하게 파악하고 있었을 것"이라고 말했다.[79]

77) 리기성, "위대한 수령 김일성동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제전략," 『경제연구』, 1호(1994).

78) 탈북자 황장엽과의 인터뷰(2007년 4월 20일).

79) 탈북자 A와의 인터뷰(2007년 5월 25일).

그러나 탈북자 인터뷰 등에 따르면 김일성 부자가 경제위기의 심각성을 잘못 인식하고 있었을 가능성은 충분히 존재한다. 대표적으로 세 가지 가능성이 있다.

우선 하부의 보고 누락 등으로 인해 김일성 부자가 경제위기의 실상을 제대로 파악하지 못했을 가능성이다. 해거드와 놀란드는 1995년 망명한 북한의 농업전문가 이민복의 의견을 담은 보고서를 인용해 이런 가능성을 제기했다.[80] 아래에서의 보고를 매우 중요하게 여기는 김정일이 위기 초반 정무원 등 권력기관의 허위 보고 및 보고 누락에 대해 강하게 질책하며 "사실대로 보고할 것"을 강력하게 지시한 자료는 이러한 가능성을 더 크게 해준다.[81] 지배엘리트들이 함부로 경제개혁 정책을 건의할 수 없는 분위기도 최고지도자의 안이한 위기 인식에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.[82] 김일성 부자는 현실 사회주의 국가의 개혁에 대해 지속적으로 부정적인 입장을 피력했다. 이런 상황에서 최고지도자에게 경제위기의 심각성을 알리고 개혁 개방을 주장하는 것은 개인은 물론 그가 속한 조직에도 일종의 '자살행위'였다.[83]

---

80) 이민복에 따르면, 곡물이 부족하다 이유로 처벌받을 것을 두려워한 지방 공무원들이 평양에서 온 시찰단을 계속 속였다는 것이다. 이 공무원들은 목표 보고서를 위조했으며 목표가 달성되었음을 입증하기 위해 서로 곡물을 빌려주기까지 했다는 것이다. 스테판 해거드·마커스 놀란드, 『북한의 선택: 위기의 북한 경제와 한반도 미래』, 이형욱 옮김(서울: 매일경제신문사, 2007), 79쪽.

81) 김정일, "당사업과 사회주의 건설에서 전환을 일으켜 1990년대를 빛내이자" (1990. 1. 1), 『김정일 선집 제10권』(평양: 조선로동당출판사, 1997), 22~23쪽.

82) 물론 1990년대 초 김정일의 지시에 의해 서기실 산하에 소수의 엘리트 대학 출신 경제전문가들로 구성된 연구기관을 비밀리에 설치하고 중국과 일부 신흥 개발국가들의 경제개발정책과 성장과정을 심도 있게 연구·검토하도록 했다는 소문이 있었다. 현성일, "북한사회에 대한 노동당의 통치체계," 『북한조사연구』, 제1권 1호(1997), 8쪽.

83) 황장엽, 『황장엽 회고록』(서울: 시대정신, 2006), 279~280쪽.

두 번째, 김정일이 아버지에 대한 보고를 의도적으로 누락하거나 조작해 김 주석이 경제위기에 대해 안이한 인식을 했을 가능성이 있다. 1990년대 당시 김일성 주석은 판단의 근거를 김정일의 보고에 전적으로 의존한 것이 확실해 보인다. 일부 고위 탈북자들은 김정일이 생전의 아버지에게 경제 문제와 남북한 문제에 대해 낙관적인 거짓 보고를 일상적으로 했으며,[84] 이것이 탄로나 부자가 갈등을 일으킨 과정에서 김 주석이 사망했다고 주장했다.[85] 1993년 12월에 김일성 주석이 내놓은 '혁명적 경제전략'은 김정일의 실정을 뒤늦게 파악한 김일성이 직접 나서서 만들어낸 작품이라는 증언도 있다.[86] 한 고위 탈북자는 "'혁명적 경제전략'의 내용은 현장에서 벌어지고 있던 경제위기의 현실을 몰라도 너무 모른다는 느낌을 갖게 했다"라며 "당시 김정일이 현실을 제대로 보고하지 않았을 가능성이 매우 크다"라고 말했다.[87] 허위 보고는 아니더라도 적어도 두 지도자 사이에 소통의 문제가 있었고, 이로 인해 정책 혼선이 있었을 가능성은 명백하다.[88]

세 번째 가능성은 김일성 부자가 당시 경제상황에 대한 자세한 정보를 파악하고 있었으나 심각성은 제대로 인식하지 못했다는 것이다. 김정일은 김일성종합대학 경제학부 출신이지만 경제에 대해 밝지 못했다는 증언들이 많다.[89] 한 고위 탈북자는 "두 지도자가 소련 및 중국과의 우호무역이 폐지되었지만 천연자원 등을 수출해 충분히 외화

84) 김정일의 김일성에 대한 일상적인 거짓 보고에 대해서는 손광주, 『김정일 리포트』, 148~162쪽.

85) 『신동아』, 2005년 1월, 8월.

86) 돈 오버도퍼, 『두 개의 한국』, 이종길 옮김(서울: 길산, 2002), 441~442쪽.

87) 탈북자 B와의 인터뷰(2007년 5월 18일).

88) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 434~435쪽.

89) 손광주, 『김정일 리포트』, 160쪽.

를 획득할 수 있다고 잘못 믿고 있었을 가능성도 있다"라고 말했다.[90] 결과적으로 북한 지도부는 쿠바와 달리 경제위기를 빨리 인식하고 이를 공개해 개혁을 단행할 수 있는 시기를 놓친 것만은 분명해 보인다.

북한 지도부가 경제위기를 공식적으로 인정하고 인민대중에게 알리는 것은 김일성 주석이 사망하고 자연재해가 겹친 1995년 이후로 미뤄진다.[91] 경제위기에 대한 김정일의 발언이 『김정일 선집』을 통해 공개된 것은 1997년 3월 17일 '조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화'가 처음이다.[92]

2) 지지와 통제의 확대

쿠바와 비교할 때 1990년대 초반 북한은 개혁지지 세력의 확보를 위한 정치개혁의 측면에서도, 개혁반대 세력의 통제를 위한 숙청 등의 측면에서도 활발한 움직임을 나타내지 않았다. 북한은 1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 1972년 헌법을 재개정했다.[93] 새 헌법은 곳곳에서 변화의 움직임을 드러냈지만, 쿠바의 1992년 개헌과 비교하면 정도가 약하다. 그나마도 1992년에 개헌과 대외관계

---

90) 탈북자 C와의 인터뷰(2007년 5월 22일).

91) 평양 방위사령부 상좌였던 안영철(가명)은 김정일이 1995년 1월 초 당 부부장 이상의 간부를 초청한 자리에서 처음 고난의 행군이라는 구호를 언급했다고 주장했다. 손광주, 『김정일 리포트』, 187쪽. 북한 지도부는 1996년 1월 「로동신문」 신년 공동 사설을 통해 위기 극복 담론인 '고난의 행군'을 공식적으로 표방했다. "붉은 기를 높이 들고 새해의 진군을 힘차게 다그쳐 나가자," 『로동신문』, 『조선인민군』, 『로동청년』 공동사설, 1996년 1월 1일.

92) 김정일, "혁명군인정신을 따라 배울데 대하여"(1997.3.17), 『김정일 선집 제14권』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), 294~295쪽.

93) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 286~289쪽.

개선 등으로 나타난 북한의 변화 움직임은 1993년 초부터 시작된 제1차 북미 핵 갈등에 묻히게 된다. 이때부터 북한 지도부는 추가적인 개혁과 개방보다는 핵 개발 의혹을 매개로 미국과 직접 1대 1 대화를 통해 안보문제를 해결하려고 시도하게 된다.[94]

한편 김일성은 앞서 소개한 1993년 12월 8일 담화를 통해 '대외경제 부문의 급격한 변화에 따른 외화 유동성 위기'라는 위기의 실체를 처음으로 공식 인정했으며 1994년부터 향후 2~3년을 '사회주의 건설의 완충기'로 설정하고 이른바 3대 제일주의—무역제일주의, 농업제일주의, 경공업제일주의—를 추구하는 '혁명적 경제전략'을 내놓았다.[95]

그러나 쿠바의 1990년대 개혁정책과 비교하면 '혁명적 경제전략'은 그다지 혁명적이지 못했다. 투자 순위를 중공업이 아닌 소비재 생산에 둔 것을 제외하면 경공업제일주의, 무역제일주의, 농업제일주의 등은 이미 북한 지도부가 공개적으로 천명했던 것을 다시 한 번 강조한 것에 불과하다.[96] 무엇보다 어느 내용도 '개혁적'이지 않다. 3대 제일주의는 쿠바가 취한 '안정화'와 '자유화' 정책 범주나 코르나이의 경제개혁 범주의 어디에도 해당하지 않는다. 그저 국가의 3대 성장 목표를 밝혔을 뿐이다.

고위 탈북자들에 따르면 김정일의 지배엘리트에 대한 숙청은 우선 군부에 대한 숙청으로 1992년 '프룬제아카데미아 사건', 1995년 '6군단 사건'으로 진행되었다. 이어 사회 안전성을 이용한 당에 대한 숙청인 1997년 '심화조 사건' 등으로 이어진다.[97] 그러나 프룬제아카데미

94) 이 시기의 남북관계와 북미관계에 대해서는 돈 오버도퍼, 『두 개의 한국』, 12, 13장 참조.

95) 김일성, "당면한 사회주의경제 건설방향에 대하여"(1993.12.8), 501쪽.

96) 김일성, "부침땅의 지력을 높여 농업생산에서 일대 전환을 일으키자"(1990.12.3), 407~408쪽.

아 사건의 경우 개혁을 위한 통제의 성격이라기보다는 김정일의 권력 장악 목적이 크다. 나머지 숙청들은 이미 경제위기가 걷잡을 수 없이 확대된 고난의 행군 시기에 벌어진 것으로 이 글의 분석 시기 밖에 있다.

6. 결론

이상과 같이 탈냉전 이후 북한과 쿠바의 경제위기와 개혁의 정치적인 측면을 살펴보았다. 북한과 쿠바는 1989년 이후 소비에트 블록의 체제전환에 따라 유사한 성격의 경제위기를 겪었다. 이에 대해 쿠바는 1990년대 초반에 정치개혁을 동반한 경제개혁을 단행했다. 그러나 북한은 쿠바와 유사한 경제개혁을 단행하지 못했다. 이 글은 그 '원인'을 찾기 위한 시도였다.

경제위기에 직면한 모든 나라가 빠르고 효과적인 정책으로 대응하는 것은 아니다. 어떤 국가는 외부로부터의 충격에 신속하고 유연하게 대응하면서 정책변화를 추구할 능력이 있는 반면 어떤 나라는 그렇지 못하다. 자본주의 국가들의 경제위기와 개혁에 대한 다양한 비교연구들에 따르면, 이런 차이를 가져오는 다양한 요소 가운데 가장 중요한 것은 지도부의 위기 인식과 위기의 정의, 개혁지지 세력의 확대와 개혁반대 세력에 대한 권위와 통제력의 확대이다. 이 글은 이러한 분석틀에 따라, 북한과 쿠바의 국내 정치적 초기 조건 가운데 정책의제 형성제도를 우선 살펴본 뒤 1990년대 초반 두 나라의 역사적 사실들

97) 『신동아』, 2005년 10월; 『신동아』, 2006년 3월.

을 위 세 가지 요소들에 초점을 맞춰 살펴보았다.

쿠바의 정책의제 형성 과정은 동원모형에 가까웠다. 최고지도자는 쌍방향 대중연설과 개방형 대중집회 등을 통해 인민대중을 정책의제 형성 과정에 참여시킴으로써 정책의 성공과 실패의 책임을 나눠가졌다. 최고지도자는 경제위기를 빠르고 정확하게 인식했고 이를 인민대중과 함께 소통했다. 이에 비해 북한의 정책의제 형성 과정은 내부접근모형에 가까웠다. 최고지도자는 일부 측근의 '제의서'와 비공식적 소통을 통해 중요 정책을 형성했으며 인민대중을 소외시켰다. 쿠바에서는 당 국가사회주의 국가의 집단지도체제와 민주적 집중제의 원칙이 비교적 잘 작동되고 있었지만 북한에서는 그렇지 못했다. 이는 최고지도자와 권력엘리트 사이의 소통도 원활하지 못했다는 것을 증명한다.

그 결과 쿠바의 최고지도자는 1990년대 초반 경제가 위기라고 정의한 뒤 이 사실을 국민들에게 솔직하게 알릴 수 있었고, 개혁정책을 만드는 과정에 인민대중을 참여시킬 수 있었다. 이 과정에 경제위기의 실상이 지도자에게 가감 없이 전달되는 소통의 선순환 구조가 형성되었다. 반면 북한에서는 경제위기의 피해를 가장 크게 받는 인민대중의 '목소리'가 최고지도자에게 전달될 수 없었다. 측근들에 둘러싸인 최고지도자는 위기를 제대로 인식하지 못했다. 또한 설사 최고지도자가 경제위기의 실태와 심각성을 알았더라도 쿠바의 지도자처럼 경제정책의 실패를 시인할 수 없었다. 김일성과 김정일은 스스로 만들어진 유일신과 같은 존재였기 때문이다.

소통제도의 차이로 인한 위기 인식과 정의의 차이는 국가가 개혁정책을 단행하는 데 필요한 지지세력의 확보와 반대세력의 통제 능력의 차이로 드러났다. 쿠바 지도부는 헌법 개정 등을 통해 인민대중이 원

하는 각종 개혁정책을 단행함으로써 개혁의 지지세력을 확대했다. 권력엘리트에 대한 숙청과 공산당 개혁을 통해 반대세력에 대한 통제력도 키웠다. 이에 비해 북한은 지지세력의 확대를 위한 개혁의 움직임도, 반대세력의 통제를 위한 움직임도 미약했다. 이 과정에 1994년 김일성 주석이 사망하고 자연재해가 겹치면서 북한은 '고난의 행군'이라는 총체적 위기 상황으로 빠져든다.

개혁의 지연과 이로 인한 국가 위기의 심화는 오늘날 북한의 현실을 규정하고 있는 거대한 역사적·구조적 제약요인이다. 1997년 10월 조선노동당 총비서로서 공식적인 최고지도자의 자리에 오른 김정일은 헌법 개정을 통한 내각의 기능 강화 등 일련의 정치개혁을 단행한 끝에 2002년 7·1조치와 2003년 종합시장 도입을 골자로 하는 경제개혁을 단행했다. 1990년대 경제위기와 이에 대한 국가의 경제개혁 지연으로 초래된 정치 경제적 변화는 국가로 하여금 2000년대 개혁을 하지 않을 수 없는 초기 조건을 형성했던 것이다. 그러나 문제 제기에서 지적한 바와 같이 2006년 이후 북한 경제는 다시 침체의 늪으로 빠져들고 있는 형국이다. 가장 중요한 원인은 1990년대 국가가 개혁을 지연하는 사이 계획경제의 물적 토대가 무너졌다는 데 있다.

이상과 같은 비교 결과가 북한에 주는 '함의'는 자명하다. 경제위기에 대한 빠르고 광범위한 경제개혁을 위해서는 우선 정치개혁이 선행되어야 한다는 것이다. 황장엽이 '수령절대주의 독재체제'라고 명명한 것처럼 신격화된 수령이 모든 정치 경제적 권한을 독점하고 절대권력을 행사하는 현재의 정치체제에 대한 근본적인 변화 없이, 북한이 베트남이나 중국과 같은 개혁에 나서는 것을 기대하기는 어렵다고 할 수 있다.

이 글은 특히 사회주의 독재체제 내에서도 최고지도자와 권력엘리

트, 인민대중이 경제개혁에 대한 대응을 놓고 비교적 활발하게 소통할 수 있음을 쿠바의 사례에서 보았다. 최고지도자와 일부 측근들에 의한 밀실정치로는 북한의 밝은 미래를 기대할 수 없다. 위아래의 활발한 소통을 통해 북한 스스로의 주장대로 "아랫단위의 창발성"을 이끌어 내지 못한다면 국가주도 개발도, 외부 지원에 의한 개발도 기대하기 어렵다.

■ 접수: 2월 29일 / ■ 채택: 4월 5일

참고문헌

1. 국문 자료

고영환, "북한의 정책결정과정에 관한 소고," 『북한조사연구』, 제1권 1호 (1997).

김동수, "북한의 외교정책 결정과정과 대국제기구 외교정책 변화," 『북한조사연구』, 제9권 1호(2005).

김두진, "쿠바의 사회주의 발전과 페레스트로이카 이후의 선택," 이수훈 외, 『변혁기의 제3세계 사회주의』(서울: 나남출판, 1992).

돈 오버도퍼, 『두 개의 한국』, 이종길 옮김(서울: 길산, 2002).

로버트 쿼크, 『피델 카스트로』, 이나경 옮김(서울: 홍익출판사, 1993).

손광주, 『김정일 리포트: 북한 최고권력자 김정일의 모든 것』(서울: 바다출판사, 2003).

스테판 해거드·마커스 놀란드, 『북한의 선택: 위기의 북한 경제와 한반도 미래』, 이형욱 옮김(서울: 매일경제신문사, 2007).

신지호, 『북한의 개혁·개방: 과거·현황·전망』(서울: 도서출판 한울, 2000).

양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』(서울: 서울대출판부, 2001).

_____, "북한 경제의 초기조건," 북한연구학회 엮음, 『북한의 경제』(서울: 경인문화사, 2006).

이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000).

이승규, "북한 통치체제의 본질적 특성: 김정일의 체제운영기법(Statecraft)을 중심으로," 『북한조사연구』, 제6권 1호(2002).

장철현, "김정일 정권의 권력 장악 과정과 현 권력 구조," 『북한조사연구』, 제6권 1호(2002).

정상화, "체제유지의 관점에서 본 북한 경제 개혁의 함의 및 평가," 『국방연구』, 제48권 2호(2005).

조한범, "북한 사회주의 체제의 성격 연구: 비교사회주의론적 접근," 『통일정책연구』, 제11권 2호(2002).

채경석, 『정책학원론』(서울: 대왕사, 2005).

최완규, 『북한은 어디로: 전환기 '북한적' 정치현상의 재인식』(서울: 경남대학

교 출판부, 1996).
피델 카스트로, 『들어라! 미국이여: 카스트로 연설문 모음집』, 강문구 옮김(서울: 산지니, 2007).
현성일, "북한사회에 대한 노동당의 통치체계," 『북한조사연구』, 제1권 1호 (1997).
_____, "김정일 정권의 측근정치에 관한 연구," 『북한조사연구』, 제10권 1호 (2006).
황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(서울: 도서출판 한울, 1999).
_____, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』(서울: 조선일보사, 2001).
_____, 『황장엽 회고록』(서울: 시대정신, 2006).

2. 북한 자료

김일성, "부침땅의 지력을 높여 농업생산에서 일대 전환을 일으키자"(1990. 12.3), 『사회주의 경제관리 문제에 대하여 제7권』(평양: 조선로동당출판사, 1997).
_____, "변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여"(1991.11.26), 『사회주의 경제관리 문제에 대하여 제7권』(평양: 조선로동당출판사, 1997).
_____, "당면한 사회주의경제 건설방향에 대하여"(1993.12.8), 『사회주의 경제관리 문제에 대하여 제7권』 (평양: 조선로동당출판사, 1997).
김정일, "당사업과 사회주의 건설에서 전환을 일으켜 1990년대를 빛내이자" (1990.1.1), 『김정일 선집 제10권』(평양: 조선로동당출판사, 1997).
_____, "일군들은 '고난의 행군' 정신으로 살며 일해야 한다"(1996.10.14), 『김정일 선집 제14권』(평양: 조선로동당출판사, 2000).
_____, "혁명군인정신을 따라 배울데 대하여"(1997.3.17), 『김정일 선집 제14권』(평양: 조선로동당출판사, 2000).
리기성, "위대한 수령 김일성동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제전략," 『경제연구』, 1호(1994).
"제3차 7개년계획의 수행상황에 대한 조선로동당 중앙위원회 전체회의 보도," 『로동신문』, 1993년 12월 9일.

3. 영문 자료

Barkin, David, “Popular Participation and the Dialectics of Cuban Development,” *Latin American Perspectives*, vol.2, no.4, Supplement Issue. Cuba: La Revó lucion en Marcha(1975).

Carmona Báez, Antonio, *State Resistance to Globalization in Cuba*(London: Pluto Press, 2004).

Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process," *The American Political Science Review*, vol.70(1976).

Damgaard, Erik et al.(eds.), *The Politics of Economic Crisis: Lessons from Western Europe*(Aldershot: Avebury, 1989).

Del Aguila, Juan M., “The Party, the Fourth Congress, and the Process of Counterreform,” in Jorge F. Pérez-López(ed.), *Cuba at a Crossroads: Politics and Economics after the Fourth Party Congress*(Gainessville: University Press of Florida, 1994).

Evenson, Debra, *Law and Society in Contemporary Cuba*(Hague: Kluwer Law International, 2003).

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transition*(Princeton: Princeton University Press, 1995).

Hernández, Rafael, Haraldo Dilla, Jennifer Dugan Abbassi, Jean Diaz, “Political Culture and Popular Participation in Cuba,” *Latin American Perspectives*, vol.18, no.2(Spring, 1991).

Kaminski, Antoni Z., *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Regimes*(San Francisco: ICS Press, 1992).

Kim, Sunhyuk and Dohchull Shin , *Economic crisis and dual transition in Korea: a Case Study in Comparative Perspective*(Seoul: Seoul National University Press, 2004).

Kornai, János, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1992).

LeoGrande, William M., “The Single Party of the Cuban Nation: Faces the Future,” in Max Aziciri and Elsie Deal(eds.), *Cuban Socialism in a New Century*(Florida: University Press of Florida, 2004).

Mesa-Lago, Carmelo, *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba and Costa Rica*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000).

Mora, Frank O., "The FAR and Its Economic Role: from Civic to Technocrat-Soldier," *ICCAS*(June 2004).

Nelson, Joan M.(ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*(Princeton: Princeton University Press, 1990).

Pérez-López, Jorge F., *Cuba's Second Economy: From behind the Scenes to Center Stage*(New Brunswick : Transaction Publishers, 1995).

Roca, Sergio G., "The Comandante in his Economic Labyrinth," in Enrique A. Baloyra & James A. Morris, *Conflict and Change in CUBA*(Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993).

Saney, Isaac, *CUBA: A Revolutuin in Motion*(New York: Zed Books, 2004).

4. 정기간행물

『경제연구』.

『동아일보』.

『로동신문』.

『신동아』.

5. 인터넷 사이트

Latin American Network Information Center(http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro.html).

쿠바 정부 홈페이지(http://www.cubagob.cu/ingles/default.htm).

쿠바 통계청 홈페이지(http://www.one.cu).

Abstract

The Politics of Economic Crisis and Reform in Socialist States: A Comparative Case Study of North Korea and Cuba in 1990s

Shin, Suk-ho(The Dong-A Ilbo Daily, Ph. D of North Korean Studies/Economics and IT major)

As the Soviet Union and eastern European countries started to fall apart after 1989, North Korea and Cuba experienced severe economic crisis. This period can be identified as Arduous March in North Korea and Special Period in Cuba.

An adjustment policy had to be implemented to overcome the economic crisis. In the beginning of the crisis both countries started to introduce an external economic open-door policy. However, while Cuba implemented an extensive internal economic reform policy in the early 1990s, North Korea finally did in the 2000s.

The differences in the timing of economic reform policy undertaking were due to internal political initial condition of both countries. In comparison to Cuba the development of political communications institutions in North Korea were less developed, which meant that it

was hard to reach a consensus among the people of North Korea of the perceptions of the country's on-going economic crisis and the need of implementing the economic reforms. Cuba succeeded in controling the opposition and reinforcing supporters of economic reforms but North Korea failed to do that.

Keywords: Economic crisis, Adjustment policy, Perception of crisis, Political communications institutions