

북한의 지역경제협력 접근방식의 특징* **

신가산제적 사인독재정권의 ‘혁명자금 관리제도’와 대외경제협력의 제약

최봉대

이 글은 역대 경제협력과 관련된 북한의 반개방정책의 체제 내적 원인으로 지적되고 있는 정권의 생존 위기 문제를 북한의 권력구조의 특질과 관련시켜 구체적으로 규명하는 데 초점을 두고 있다. 북한정권은 신가산제적 사인독재로 규정할 수 있고, 사인독재정권의 물적 토대의 핵심적 구성부분은 혁명자금 중심의 비공식적 외화관리제도라고 볼 수 있다. 이 제도는 국내외의 적대세력에 의한 정권 전복 가능성을 억제해주는 김정일 정권의 생존 보장장치이다. 대규모 국방공업의 유지, 정치적 공포를 일상화하는 사법보안기구들의 작동, 선물정치와 비공식적 후견관계망에 의한 독재자에 대한 핵심 엘리트의 충성 유지를 지대 창출, 할당, 재분배 방식으로 비공식적인 국가 ‘재정’ 차원에서 뒷받침해주는 것이 이 제도이기 때문이다. 그런데 이 제도는 반시장적 기초 위에서 작동하는 경우에 사인독재정권의 생존을 위한 정치적 효용성을 제고해줄 수 있기 때문에 독재자는 역대 경제협력을 소극적인 외화벌이사업으로 제한하려고 한다고 볼 수 있다.

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-005-J01501).

** 초고의 미비점을 지적하고, 유용한 도움말을 주신 익명의 심사자들에게 감사드린다. 그리고 연구팀 내부 중간발표회에서 유익한 지적을 해주신 임수호 박사께도 감사드린다.

주제어: 북한정권, 신가산제, 사인독재, 후견제, 혁명자금, 특수단위, 제2 경제, 당자금, 외화관리제도, 지대, 국방공업, 경제협력, 선물정치, 비공식 국가재정, 당자금, 당경제

1. 머리말

이 글은 북한의 동북아 경제협력 접근방식을 규정하는 정치경제학적 요인을 북한정권의 고유한 특성과 관련해서 구체적으로 규명하는데 그 목적이 있다.¹⁾ 작업 목적을 이렇게 설정한 데에는 두 가지 정도의 이유가 있다. 먼저 유관 기존 연구들이 구체적인 분석에서 미진한 점을 들 수 있다. 북한경제는 외부의 자본과 기술의 도입이 없이는 회생하기가 매우 어려운 처지에 있음에도 북한정권이 역내 경제협력에 대해 소극적인 주된 이유가 경제개방·개혁이 북한체제 생존에 심각한 타격을 줄 수 있기 때문이라는 점은 누차 지적되어 왔다.²⁾ 그렇

1) 이 글에서 논의하는 적지 않은 부분은 북한의 대외경제협력 일반에 해당하거나 적용될 수 있는 내용을 포함하고 있다. 그럼에도 이 글에서 북한의 대외경제협력의 지역적 범주를 동북아로 한정한 것은 두 가지 점을 고려하고 있기 때문이다. 우선 실제로 북한의 대외경제협력은 애니메이션 하청 제작이나 컴퓨터 관련 소프트웨어 부분 하청 작업 등 유럽 몇 나라들과 연계된 경제협력사업을 제외하고는 대체로 중국을 대상으로 하고 있고, 소수가 남한이나 러시아와 연계하여 추진되고 있다는 점을 고려했다. 그다음으로 북한의 대외경제협력 접근방식의 특징을 비록 단편적일지라도 구체적으로 뒷받침해 줄 수 있는 일화나 증언 자료들은 이 대상국들을 제외하고는 거의 확보할 수가 없기 때문이다.

2) 예컨대 북한 외부적 요인으로 북핵문제로 인한 역내 정치적 불안정이나, 미국이나 유엔의 경제·금융제재가 언급된다. 북한 국내경제적 요인으로는 중공업 및 군수공업의 불균형적 발전, 무역 및 외자유치 관련 제도 및 법제의 미비, 열악한 산업 생산능력과 에너지, 운송, 통신 등 산업 인프라의 미비, 중앙집권화된 경제

지만 북한정권에 내재적인 어떤 정치적·경제적 요인이 북한정권의 생존에 어떻게 연결되어 있는지에 관해서는 구체적인 파악이 미진하다.

그다음으로, 일면 당연한 것이기도 하지만, 이런 연구 추세 속에서 대북 경제협력과 관련하여 현실적으로 유효한 시사점을 도출하기가 쉽지만은 않다. 이 문제가 중요한 것은 역내 유관국들의 대북 경제협력의 북한의 정책적 대응을 매개로 해서 그 효과가 산출된다는 점과, 북한의 대응은 북한 외부적 요인들과는 분석적 수준에서 구분될 수 있는 북한체제 내적 요인, 즉 북한정권의 고유한 특성에서 기인한 부분도 적지 않기 때문이다. 특히 유관국들이 대북 경제협력의 장기적 목표를 북한의 경제개혁·개방을 유도하고, 체제전환을 지원하는 데에 둘 경우, 이 점의 검토는 더욱 필요하다.

흔히 지적하는 것처럼, 북한이 역내 경제협력에 소극적인 이유는 경제개방·개혁에 수반될 국내경제의 시장화 촉진이 정권의 생존에 부정적으로 작용하기 때문이다. 이는 북한정권의 생존을 보장해주는 물적 토대가 ‘반(反)시장적’ 지향을 갖고 있다는 것을 시사해준다.³⁾

관리체제 등이 지적되기도 한다. 이런 요인들을 종합해서 기술하고 있는 최근의 논의로 조명철 외, 『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』(서울: 대외경제정책연구원, 2009), 3장 참조. 국내정치적 요인으로서는 경제개방에 수반될 자본주의의 이데올로기적·문화적 침투가 가져올 북한주민의 정치적 의식의 변질에 대한 북한정권의 우려 등이 언급되기도 한다. 예컨대 Nicholas Eberstadt, “Why Hasn’t North Korea Collapsed? Understanding the Recent Past, Thinking About the Future,” in *North Korea: The Politics of Regime Survival*, Young Whan Kihl and Hong Nack Kim eds.(New York: East Gate Books, 2006) 참조.

- 3) 제도주의적 관점에서 제시하는 ‘자생적 시장’과 ‘사회적으로 고안된 시장’의 개념적 구분을 원용하자면, 여기서 말하는 ‘반시장적’ 지향이란, 쿠바와 유사하게 북한정권이 국내 사정에 따라 시장을 합법적으로 허용하는 경우에도 시장적 교환관계나 계약의 구속력 등을 법적이나 제도적으로 보장하지 않을 뿐만 아니라 부패라는 대체기제의 작동을 방임함으로써 시장을 매개로 사회에 대한 수탈을 ‘제도화’하여, ‘사회적으로 고안된 시장’이 최소한도 수준에서 기능하도록

당연하게 여겨지는 지적이지만, 내각 관할 인민경제부문이 상당한 정도로 공동화가 진행되고 있고, 그 공백을 비공식적인 시장화가 메우고 있다는 일반적인 추정에 비춰보면 조금 다른 각도에서 생각해 볼 문제가 한두 가지 있다는 걸 알 수 있다.

우선 한 가지 문제는 이런 빈사상태의 인민경제부문 말고 북한정권의 생존을 유지해주는 다른 비공식적 경제영역, 즉 반시장적인 지향을 갖는 물적 토대가 있다는 점이다. 일부 연구에서 강조하고 있는 세칭 북한의 ‘당경제’라고 하는 군수산업부문(제2경제)과 중앙당 39, 38호 실, ‘특수단위’들의 경제부문이 그것이다.⁴⁾ 이 글에서는 이 경제부문

제약을 가하려는 정책적 기초를 뜻한다. 쿠바의 시장 활성화의 한계와 관련된 이런 논의에 대해서는 Roger R. Betancourt, “Institutions, Markets, and Economic Performance: Implications for Cuba,” *Cuba in Transition*, vol. 15(2005), pp. 23 ~ 27 참조.

- 4) ‘특수단위’란 호위사령부, 중앙당 특수사업부서들, 군부(인민무력부 내의 여러 특수기관들을 포함), 국가안전보위부(보위부), 인민보안부(보안부) 등과 같은 북한 국가권력기관들을 일컫는 용어이다. ‘혁명자금’ 문제는 아래에서 다룰 것이기 때문에 여기서는 언급하지 않는다. 북한의 ‘당경제’ 관련 연구로는 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구”(북한대학원대학교 석사학위논문, 2007); 김광진, “김정일의 궁정경제와 인민경제의 파괴,” 『시대정신』, 가을호(2008), (홈페이지 <http://www.sdjs.co.kr>); 정광민, “조선노동당 ‘당경제’의 성격에 관한 일고찰,” 『시대정신』, 가을호(2008); 박형중, “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성—1990년대 이래 분권화된 약탈,” 『통일문제연구』, 제21권 제1호(2009); 차문석, “북한 경제의 동학(動學)과 잉여의 동선(動線)—특권경제를 중심으로” 『통일문제연구』, 제21권 제1호(2009) 등을 들 수 있다. 김광진은 이 글과 유사하게 북한의 특수한 외화관리제도가 ‘궁정경제’(‘당경제’)를 규명하는 중요한 고리라고 보고 있는데, 혁명자금과 ‘당경제’의 구분이 모호한 부분이 있다. 정광민은 ‘수령경제’(‘당경제’)의 가산제적 특성을 지적함으로써 구체적으로 다루고 있지는 않지만 북한체제 이행론의 맥락에서 재산소유권 문제의 정치경제학적 분석의 중요성을 시사해주고 있다. 그는 ‘수령경제’의 군산복합체적 성격을 언급하면서, 군수공업부문과 인민무력부의 경제활동(군경제)을 포함시키고 있는데, 후자를 ‘수령경제’에서 제외시켜야 한다는 김광진의 지적이 더 설득력이 있다. 이들의 연구는 내각의 인민경제로부터 ‘당경제’으로 외화 중심의 경제적 잉여의 유통경로의 조직화된 체계성을 보여주는 데 초점을 맞추고 있다. 이와

을 ‘혁명자금 중심의 비공식적 외화관리제도’(이하 ‘혁명자금 관리제도’로 약칭)라는 범주를 설정하여 그 운용방식을 반시장적 지향과 관련해서 검토할 것이다. 다른 한 가지 문제는 이런 특수한 외화관리제도에 기반하고 있는 북한정권의 고유한 특성을 규명할 필요가 있다는 점이다. 왜냐하면 혁명자금 관리제도의 반시장적 지향이 역내 경제협력에 대한 구속력으로 작용한다는 것은 북한정권의 고유한 특성에 기인하는 국가권력의 특정한 작동방식의 매개를 전제로 하기 때문이다. 이 글에서는 혁명자금 관리제도에 기반한 김정일 정권을 ‘사인(私人)독재’정권으로 규정하고자 이 문제를 살펴볼 것이다.

이런 점들을 염두에 두고서 아래에서는 먼저 다음과 같은 점들을 살펴볼 것이다. 우선 역내 경제협력에 관한 북한의 원론적인 ‘경제적’ 정책논리를 공식문헌들 위주로 검토할 것이다. 이는 당위론적 경제논리의 현실적 무기력함을 보여줌으로써 역내 경제협력을 규정하는 현실적인 ‘경제외적’ 논리를 확인하기 위한 것이다. 이어서 ‘국방공업의 선차적 강화발전론’이라고 지칭할 수 있는 ‘선군시대’의 지배적 담론과 관련된 공식문헌을 통해 이 점을 확인해 볼 것이다. 이와 같은 공식문헌의 예비적 검토에 뒤이어 북한의 체제안보 및 정권안보 문제와 역내 경제협력의 현실적 규정력 간의 관계를 규명하기 위해 위에서 언급한 김정일 정권의 특성과 혁명자금 관리제도 문제를 검토할 것이다. 국방공업 강화발전론은 그 물적 뒷받침과 관련해서 이 문제의 검토를 요구하기 때문이다. 마지막으로 김정일 정권의 사인독재적 특

좀 다르게 박형중과 차문석은 특수단위들에 의한 사회의 시장영역에 대한 수탈적 개입을 일차적으로 강조한다. 또 박형중은 부분적으로 신가산제와 특수단위들의 경제활동의 관계를 언급하고 있긴 하지만, 이들의 연구는 특수단위들의 외화벌이를 ‘당자금’과 연계된 외화관리 차원에서 접근하는 데 강조점을 두지는 않는다.

성과 관련해서 실제 역내 경제협력사업에서 드러나는 몇 가지 특징적 양태를 제시할 것이다.

2. 지역경제협력에 관한 북한의 원론적인 ‘경제적’ 논리

지역경제협력의 일반론과 관련해서 북한 공식문헌들은 주체에 따라 지역경제협력을 두 유형으로 구분하고 있다. 한 유형은 제국주의가 주도하는 지역경제통합으로 상품이나 자본수출을 통해 해당지역을 경제적으로 종속시키는 데 그 목적이 있다고 본다. “제국주의, 지배주 의자들이 ‘국제분업’을 주장하고 있는 목적은 뒤떨어진 나라들에 낚고 일면적인 경제구조를 강요함으로써 그 나라들을 경제적으로 예속시키자는 데” 있기 때문에 자립적 민족경제 건설을 내세우는 북한의 입장에서 이런 부류의 경제협력은 수용할 수 없다는 것이다.⁵⁾ 새로운 것이 없는 이런 도식적 주장은 북한이 내부적으로 ‘고난의 행군’ 시기를 결산하는 총화를 국가적으로 진행한 1990년대 말에도, 시장경제적 요소를 국가부문에 부분적으로 도입한 2000년대 초중반에도, 그리고 국가부문의 퇴행적 복원을 기도한 2000년대 후반 이후에도 반복되고 있다.⁶⁾

-
- 5) 최영옥, “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 대외상품교류의 조건에 관한 사상,” 『경제연구』, 1월(1999).
- 6) 이런 주장은 정준혁, “제국주의의 지역적 경제통합이 세계경제발전에 미치는 파국적 후과,” 『경제연구』, 3월(2000); 리경영, ““동아시아경제권”을 조작하려는 일본반동들의 책동,” 『경제연구』, 4월(2004); 박상철, “다국적기업에 의한 ‘세계통합’을 설교하는 현대부르조아변호론자들의 꾀변과 그 반동성,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제)』, 2월(2005); 리경영, “라틴아메리카에서 미제의 경제지역화책동,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제)』, 2월(2006) 등에서 확인할 수 있다.

다른 한 유형은 개발도상국들이 주체가 되는 것으로, 이는 제국주의가 지배하는 불공평한 국제경제질서에 대항하여 역내 나라들이 상호보완적이고 자립적인 경제발전을 도모하는 데 그 목적이 있다고 본다.⁷⁾ 이런 지역경제통합의 전형적인 사례로 동남아시아의 아세안자유무역지대 같은 지역경제권이나 여타의 소규모 ‘국지경제권’ 형성을 통한 경제협력의 유용성이나 아프리카 경제공동체 창설 시도 등을 들고 있다.⁸⁾ 당연히 북한은 지역경제협력에서 후자와 같이 역내 참가국들 간의 호혜적인 협력구도를 선호한다고 볼 수 있다.

그러나 사회주의권의 붕괴 이후 자본주의권, 그것도 개발도상국이 아닌 나라들과의 경제교류가 불가피하게 된 대외경제여건의 변화를 반영하여 북한은 자본주의권과의 경제협력에 대해 이중적인 평가적 접근을 보여주고 있다. 1990년대 이후에도 북한은 여전히 대외경제관계를 규정하는 근본 프레임으로 이른바 ‘자립적 민족경제의 선차적 우위론’이라고 할 수 있는 논리를 내세우고 있다. 달리 말하자면 대외경제관계를 자립경제 건설에 필요한 원자재나 자본재의 수입과 이를 위한 외화벌이에 한정된 보조적인 방편으로 평가하고 있다.⁹⁾ 그렇지만 현실적으로 볼 때 국내경제 회복에 필요한 무역 활성화나 외자 유치 등을 위해서는 ‘자립적 민족경제의 선차적 우위론’에 대한 논리적 자기반전이 부분적으로 필요했다. 이를 위해 ‘자립적 민족경제의 선

7) 이런 논의에 관해서는 김권, “발전도상나라들의 지역경제통합추세와 사회경제적 배경,” 『경제연구』, 3월(2000); 백순철, “메콩강 류역 개발을 통한 동남아시아 나라들의 지역 내 경제협력의 강화,” 『경제연구』, 3월(2001) 참조.

8) 김득삼, “‘국지경제권’의 형성을 통한 동남아시아지역에서의 경제협력의 강화,” 『경제연구』, 2월(1999); 김득삼, “아세안자유무역지대의 창설과 지역 내 무역의 확대,” 『경제연구』, 3월(2000); 김춘남, “최근 아프리카지역에서 강화되고 있는 지역경제통합의 특징,” 『경제연구』, 4월(2003).

9) 조명철 외, 『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』, 65쪽.

차적 우위론'의 부분적 완화와 이를 보완할 이른바 '대외경제관계의 적극적 활용론'이라고 할 수 있는 논리를 '개발'했다고 볼 수 있다. 가령 1990년대 후반 이후 제시되고 있는, '무역공간을 리용하여 다른 나라의 선진기술을 …… 도입하는 것은 …… 경제의 주체성을 강화하는 데서 매우 중요하(고)' '자력갱생의 원칙에 어긋나지 않는다'는 식의 논리가 이런 부류에 해당한다.¹⁰⁾

북한의 주요 공식문헌들에 비춰볼 때 지역경제협력에 관한 일반적 논의와 대조적으로 역내 경제협력에 대한 논의는 드문 편이다.¹¹⁾ 이 점을 전제하고 살펴볼 때 역내 경제협력에 대한 북한의 평가적 인식도 이중적이라는 점을 알 수 있다. 위에서 언급한 '자립적 민족경제의 선차적 우위론'을 기저에 놓고서 '대외경제관계의 적극적 활용론'을 전면에 배치해놓은 형국이다. 1990년대 후반 이후 '대외경제관계의 적극적 활용론'에 입각해서 역내 경제협력의 역점사업으로 제시되고

10) 정상훈, "무역을 통한 선진기술이 생산성에 주는 영향에 대한 고찰," 『경제연구』, 1월(2004); 북한의 '대외경제관계의 적극적 활용론'의 구체적 내용에 해당하는 1990년대 이후 북한 대외경제관계의 주요 변화에 관해서는 홍익표, "최근 북한의 대외무역 및 경제협력," 『KDI 북한경제리뷰』(2008), 22~25쪽 참조.

11) 이는 아마도 역내 경제협력 대상국들 중 남한, 중국, 러시아는 제국주의라고 볼 수 없는 반면에, 일본은 제국주의이긴 하지만 북한이 자본투자 유치와 선진 기술 이전을 가장 적극적으로 기대하는 나라이기 때문에 기존 일반론 틀에서 다루기가 불편한 것이 이유가 될 수도 있다. 또 현실적으로나 잠재적으로나 역내 경제협력 대상국들과는 민감한 정치적·경제적 이해관계가 얽혀 있기 때문에 굳이 실질적 도움이 되지 않는 탁상공론식의 논의를 적극적으로 전개할 필요가 없기 때문일 수도 있다. 가령 역내 경제협력문제와 직접 관련은 없지만, 북한이 핵문제와 6자회담에 관해 자국 내 특정 집단에 '교양'을 주기 위해 비공 개로 진행하는 강연에서 김정일이 '대국인 러시아를 완전히 거둬주시고 …… 유럽동맹과 일본은 끌어 잡아당기기 …… 미국은 견제하기, 중국은 안타깝게 만들기 …… 남조선은 주무르기 ……' 외교를 한다고 언급한 점을 참고할 수 있다. "북한 노동당 부부장급 장용순의 충격 강연록," 『월간중앙』, 7월호 (2007), 114쪽.

있는 것들은 (비)접경지역의 경제특구 설치와 임가공무역과 변강무역의 활성화, 선진기술 도입을 위한 합영·합작사업의 전개 방안 등이다. 이 방안들을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 북한의 처지에선 접경지역 경제협력 활성화 방안의 하나로 합영·합작을 통해 (임)가공무역에 역점을 두는 것이 외화벌이에 유리하다고 강조한다. 또 중·러 접경지역에 위치한 북한의 함북, 평북, 량강도 등은 역내 변강무역에서 지리적으로 유리한 위치에 있기 때문에 변강무역의 계획적 확대도 중요하다고 본다.¹²⁾ 이런 접경지역 경제협력의 효과 극대화를 위한 복합적인 방안까지도 고려했는데, ‘격변하는 대외적 환경에 맞게 …… 자립적민족경제의 토대를 강화하(가) …… 위한 절박한 요구’에 부응하여 ‘라진-선봉지구를 중계수송, 수출가공, 금융, 관광봉사의 복합적인 자유경제무역지구’로 발전시킨다는 라선 경제특구 추진방안이 이에 해당한다.¹³⁾

다음으로 합영·합작은 (임)가공무역에 한정되는 것이 아니라, 피폐해진 북한 국내경제상황에서 선진기술 도입을 통해 생산을 정상화하고, 수출이나 수입대체를 통해 외화 획득을 가능하게 하기 때문에 ‘자

12) 정승혁, “동북아시아나라들과 무역을 확대발전시키는 데서 나서는 중요요구,” 『경제연구』, 2월(2004).

13) 최영철, “라진-선봉지구를 국제금융거래의 중심지로 꾸리는 것은 자유경제무역지대개발의 중요고리,” 『경제연구』, 1월(1998). 라선경제특구는 실적이 미미하기는 하지만 자유무역지대로서 현재까지도 운영되고 있고 또 2010년 1월에는 경제특구의 기능을 강화하고 외자유치를 촉진할 목적으로 라선지대법이 개정되었다. 그럼에도 북한 공식문헌들에서 라선경제특구에 관한 논의를 찾아보기가 쉽지 않은 것은 1990년 후반 라선경제무역지대를 시찰한 김정일의 이 데올로기적 비판과 그에 따른 관련 책임간부들 및 실무 연구진의 숙청, 배포된 라선지대 투자홍보 책자의 회수 소동 등과 직접적인 관계가 있다고 볼 수 있다. 탈북자 A씨 증언(2010년 6월 필자 면접); 오승렬, “북한 나진·선봉지대 현황 및 ‘지대’정책 전망,” 『통일연구원 보고서』(1999), 7쪽.

주적 자립경제’를 ‘보다 빨리’ 발전시키는 중요한 방책이라고 본다. 따라서 비경정지역에서도 이를 적극적으로 전개할 필요가 있다는 것이다.¹⁴⁾ ‘한 측(상대국)이 생산설비와 기술을 대고 다른 한 측(북한)이 노력, 원료, 자재 등을 담당하는 형태’의 합작기업 설립이 북한에 가장 유리하다고 지적한다.¹⁵⁾ 상대 국가가 합영을 원할 경우에도 불가피한 경우를 제외하고는 북한 측 ‘투자자의 출자몹을 51% 이상으로 정해야’ ‘우리 국가의 정책적 요구에 맞게’ 기업 경영을 할 수 있다고 강조한다.¹⁶⁾ 특히 ‘선진기술 이전, 경쟁력 있는 수출 상품 생산, 지하자원 개발, 에너지 확보, 하부구조 건설에 관련된’ 합영·합작은 적극적으로 추진한다는 입장을 개진하고 있다.¹⁷⁾ 그리고 이런 이점을 살리기 위해 합영·합작사업은 ‘철두철미 우리나라 령내에 들여다 하는 것을 원칙’으로 해야 한다고 강조한다.¹⁸⁾

이와 같이 1990년대 후반 이후 국내경제의 현실적 필요에 의해 제기된 ‘대외경제관계의 적극적 활용론’이 공식문헌을 통해 확인할 수 있는 북한의 역내 경제협력 기조라고 할 수 있다. 그러나 북한은 라선

14) 김동식, “현 시기 선진기술도입사업을 강화하는 것은 합영·합작의 기본,” 『경제연구』, 2월(2004); 김금희, “합영사업을 발전시키는 것은 우리나라 경제를 발전시키고 국제적 경제협조를 강화하기 위한 중요한 요구,” 『경제연구』, 1월(2007); 최원철, “합영·합작을 잘하는 것은 대외경제관계발전의 중요요구,” 『경제연구』, 4월(1993).

15) 리성희, “합작기업의 주요형태와 그 선택에서 나서는 문제,” 『경제연구』, 3월(1998). 그렇지만 1990년대 이후 실제 합작사업에서 북한이 ‘노력과 부지’ 이상을 제공하는 경우를 찾아보기는 쉽지 않다.

16) 오현주, “합영계약과 합영기업의 규약에 밝혀야 할 합영기업 창설조건,” 『정치법률연구』, 3월(2005).

17) 량일욱, “합영·합작기업의 생산경영활동에 대한 실리평가에서 나서는 원칙적 요구,” 『경제연구』, 4월(2002).

18) 리성희, “합작기업의 주요형태와 그 선택에서 나서는 문제”.

경제특구 운영에서 별다른 성과를 거두지 못 하고 있고, 무역, 외국자본 투자 유치와 합영·합작사업, 해외진출사업에서도 열악한 수준에 놓여 있다.¹⁹⁾ 이런 점들에 비춰볼 때 역내 경제협력에 관한 북한의 원론적인 ‘경제적’ 논리는 현실적인 ‘경제외적’ 요인들에 의해 제약되고 있다고 볼 수 있다. 이런 맥락에서 북한체제의 정치군사적 안보를 위한 ‘국방공업의 선차적 강화발전론’을 검토할 필요가 있다.

3. ‘국방공업의 선차적 강화발전론’과 역내 경제협력의 ‘경제외적’ 규정논리

북한은 1990년대 들어와 경제상황이 악화되는 와중에서도 체제안보위기 대응책으로 국방공업에 대한 지속적인 투자가 필요하다고 주장해 왔다.²⁰⁾ 1990년대 말에 이런 주장을 변형하여 ‘군사는 국가 중의 제일국사이며 국방공업은 부강조국건설의 생명선’으로 ‘군사와 국방공업을 떠나서는 경제강국도 건설할 수 없다’는 ‘국방공업의 선차적 강화발전론’을 공식화했다.²¹⁾ 이는 ‘선군정치’에 조응하는 ‘선군시대

19) 조명철 외, 『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』, 2장.

20) 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』(서울: 통일연구원, 2000), 63쪽; 가령 김일성은 1990년대 초반에 ‘우리가 더 잘살겠다고 국방공업을 소홀히 하면 제국주의자들에게 먹히울수 있습니다. 우리는 곤난을 좀 겪고 화려한 옷을 입지 못한다 하더라도 국방공업을 계속 발전시켜야 합니다’라고 말했다. 김일성, “당면한 사회주의경제건설방향에 대하여”, 『김일성저작집』, 제44권(평양: 조선로동당출판사, 1993); 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』, 63쪽 재인용.

21) 김정일, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1999년 1월 1일).

경제건설로선'으로서, 그전까지와 달리 '제국주의자들의 침략책동이 계속되고 날로 더욱 우심하여지는 조건에서 나라의 군사력을 강화하며 국방공업을 더욱 발전시키는 것은 혁명과 건설에서 제1차적인 전략적 과업'으로 제기된 데 따른 필연적 귀결이라는 것이다. 따라서 국방공업은 자위적 전쟁억제력 강화의 물질적 담보이면서, '사회주의 경제발전에서 선도적 역할'을 수행한다는 논리가 '새롭게' 정식화되었다.²²⁾ 달리 표현하자면, '국방공업을 우선 발전시키는 기초 위에서 경공업과 농업을 동시에 발전시(킴)'으로써 국방공업이 '중공업을 비롯한 인민경제 여러 부문들의 발전을 적극 추동하는' 선도적 역할을 수행할 수 있다는 것이다.²³⁾

이런 논리적 정식화 속에서 국방공업의 강화발전론은 사실상 대내외정책적 구속력을 지닌 지배적 원칙으로 정형화되었다.²⁴⁾ 그러므로

22) 참고로 국방공업 강화가 최우선적인 정책이 되어야 한다는 데에 대해 A, B, C씨 같은 북한의 간부 출신 탈북자들은 경제개혁·개방이나 김정일 정권에 관한 내밀한 개인적 견해와는 무관하게 지극히 당연하다고 생각한다는 것이고 (물론 이견을 제기할 수도 없는 문제이지만), 이런 맥락에서 보면 국방공업의 선차적 강화발전론은 사실 새로운 게 없다는 것이 이들의 공통된 견해이다. 이들이 그렇게 생각하는 이유는 '하여튼 군사적으로 강해야 우선 우리를 반대하는 나라들은 덤비지 못 하고, 또 우리를 지지하는 나라들은 그만큼 또 더 지지해주(기)' 때문이라는 것이다. 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접).

23) 김원국, "국방공업을 우선적으로 발전시키는 것은 선군시대 경제건설의 합법칙적 요구," 『경제연구』, 2월(2004); 류창수, "국방공업을 더욱 발전시키는 것은 혁명과 건설의 제1차적인 전략적 과업," 『경제연구』, 3월(2006); 한영옥, "국방공업의 선도적 역할은 선군시대 경제발전의 필수적 요구," 『경제연구』, 2월(2009).

24) 김정일은 "내가 눈앞에 닥친 일시적인 경제적 난관만 생각하면서…… 그것을 해결하려고 다녔더라면 우리는 이미 망하고 말았을 것"이라고 하면서, 선군정치는 "정권은 총대에서 나오고 총대에 의해 유지된다는 혁명의 진리를 뚜렷이 확증해주고 있다"고 말하기도 했다. 『연합뉴스』, 2005년 4월 2일. 국방공업의 선차적 강화론의 정책적 구속력은 조선신보 기사가 잘 지적했는데, 그는 "조선 경제를 논할 때 외국 언론들은 이른바 '7·1조치'라 부르는 '경제개혁'에 초점을

체제의 존망이 달려 있는 ‘국방공업에 대한 지원에서 기본은 물질기술적 보장사업인 것만큼 어느 부문에서나 군수생산에 필요한 것이라면 최우선적으로 대주는 원칙을 지켜야 하며 국가적으로 그 실현을 위한 강한 규율을 세워야’ 하는 것은 매우 중요한 과업이 된다. 또 국가 ‘재정지출순위에서 국방비지출을 제일순위에 올려놓는’ 체제를 확립하여 국방공업의 선차적 발전을 ‘자금적으로 보장’하는 것은 절대적으로 필요한 국가적 사업으로 규정된다.²⁵⁾

이런 국방공업 강화발전론에 비추보면 역내 경제협력은 북한체제의 정치군사적 안보라는 전략적 목표에 종속되는 기술적 차원의 대외 경제사업 공간 활용문제라고 할 수 있다. 즉 경제협력은 외화벌이를 통해 자금을 보장하여 국방공업의 발전을 지원하고, 체제의 정치군사적 안보에 위협이 되지 않는 방식으로 전개되어야 한다.²⁶⁾ 이는 경제

맞추는데 거시경제의 견지에서는 …… ‘선군시대 경제건설로선’에 응당한 관심을 돌(릴) 필요가 있다는 점, 즉 ‘7·1 경제관리개선조치’의 정치경제적 의의를 일차적으로 국방공업의 강화를 위한 보조적 정책수단이라는 맥락에서 파악해야 한다”는 점을 지적했다. “선군노선 아니었으면 오늘의 현실은 없었을 것,” 『민족21』, 8월호(2004), 99쪽.

- 25) 임효빈, “선군시대의 재정은 강성대국건설을 자금적으로 보장하는 중요한 담보,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제)』, 1월(2007); 리춘일, “선군시대 경제건설로선에서 국방공업의 위치와 역할,” 『경제연구』, 1월(2010). 이는 자본주의 열강의 포위에 대항하여 전쟁 수행에 필요한 군사적인 모든 것을 지원한다는 원칙이 2차대전 이전부터 경제정책 운용에서 상수로 간주되었던 소련의 경우와 별로 다르지 않다. Vladimir Kontorovich and Alexander Wein, “What did the Soviet Rulers Maximise?,” *Europe-Asia Studies*, Volume 61, Issue 9(2009), p.1593.
- 26) 국방공업을 발전시키기 위해서는 상당한 외화자금 투입이 필요하기 때문에 국방공업과 외화벌이사업은 불가분의 관계에 있다. 이 점을 북한의 한 비공개 강연자료에서는 과장해서 이렇게 말하고 있다: “솔직히 말씀드리면 로켓 한 발 개발하자면 김책제철연합기업소 같이 저렇게 큰 공장 한 50개 팔아도 그 값을 보장하지 못할 정도로 그렇게 많은 돈이 들어갑니다. 그렇기 때문에 장군님께서 ‘고난의 행군’ 시기 …… 공장은 못 돌아가고 인민들이 굶는 것을 자신께서도 뻔히 아시면서도 돈이 조금 생기면 여기다 다 집어넣었다.” “북한 노동

협력도 ‘제국주의연합세력과의 치열한 대결 속에서 사회주의수호전을 벌이는’ 전선의 일부이기 때문이다. 김정일의 다음과 같은 언명에서 체제안보와 국방공업과 경제협력간의 상호관계에 대한 북한의 이런 인식이 잘 드러난다.

우리가 그동안 고생을 하면서도 국방력을 강화해왔으니 그렇지 그렇게 하지 않았더라면 벌써 미제국주의자들에게 먹히운지 오랬을 것입니다. ……

…… 우리는 제국주의자들이 떠드는 ‘개혁’, ‘개방’ 바람에 끌려들어 가서는 절대로 안 됩니다. ‘개혁’, ‘개방’은 망국의 길입니다. 우리는 ‘개혁’, ‘개방’을 추호도 허용할 수 없습니다.²⁷⁾

지금 제국주의반동들은 …… 우리에게 ‘개혁’, ‘개방’을 먹이려고 부질없이 책동하고 있습니다. …… 그들이 떠벌이는 ‘개혁’, ‘개방’도 우리식 사회주의를 허물려는 침략와해책동입니다.²⁸⁾

당 부부장급 장용순의 충격 강연록,” 『월간중앙』, 7월호(2007), 116쪽.

27) 김정일, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1999년 1월 1일).

28) 김정일, “조선민주주의 인민공화국은 불패의 위력을 지닌 주체의 사회주의국가이다”(당보 『로동신문』과 정부기관지 『민주조선』에 준 담화, 2008년 9월 5일). “개별적 단위들이 국가의 통제에서 벗어나 제가꿈 자본가들과 거래하게 되면 제국주의자들이 바라는 대로 ‘개혁’, ‘개방’이 되고 나라의 경제가 자유화, 자본주의화될수 있다”는 인식[김철준, “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일 동지의 경제사상,” 『경제연구』, 1월(2008)]은 “‘협력’의 간판 밑에 ‘합영·합작’을 하는 경우에도 사회주의경제제도가 방해가 된다고 하면서 그것의 해체를 ‘전제조건’으로 하는 …… 제국주의자들의 ‘경제협력’과 ‘원조’가 오직 ‘자본주의에로의 이행’을 다그치기 위한 목적에 리용되는 음흉한 정치적 도구에 불과하다”는 1990년대 초의 인식과 본질적으로 다르지 않다. 최영도, “제국주의자들의 반사회주의적인 ‘경제협력’ 및 ‘원조’ 책동의

이렇게 볼 때 국방공업 강화발전론은 역내 경제협력을 경제개혁·개방과의 연계 가능성을 차단한 ‘단순 외화벌이’ 차원으로 제한하고, 북한체제의 경직된 정치군사적 안보의 틀 안에 구속한다고 볼 수 있다.²⁹⁾ 이 점은 북한의 역내 경제협력 대상이 제국주의세력이 아니고, 상대적으로 비적대적인 관계에 있는 중국이나 러시아라고 할지라도 기본적으로 달라지지 않는다.³⁰⁾

반동성.” 『천리마』, 5월(1992). 1990년대 이후 일관되게 지속되고 있는 역내 경제협력에 관한 체제안보전략 차원의 부정적인 인식에 비추면, 유무상통의 원칙에 입각하여 자본주의 나라들과 국제분업을 활성화해 수출로 벌어들인 외화를 가지고 일부 경공업품을 수입하여 인민소비생활에 충당해야 한다는 주장[손영석, “현 시기 경공업을 발전시켜 인민생활을 높이는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제)』, 3월(2006)]은 확대해석할 필요가 없다는 것을 알 수 있다.

- 29) 여기서 ‘단순 외화벌이’는 경제개방에 수반되는 시장경제적 요소의 외삽적 침투 차단을 우선적으로 고려한 위에서, 예컨대 라선 경제무역지대나 개성공단 지역과 같이 나머지 국내 경제영역과 공간적으로 고립된 상태에서 이루어지는 합영·합작과 같은 특정한 경제협력방식에 의한 외화벌이사업을 뜻한다. 그러므로 이는 국내 경제영역에서 외화벌이 수출원천 ‘장악’과정에서 발생하는 시장적 관계의 국지적 활성화와는 구별되는 문제이다.
- 30) 1984년에 동독 호네커와의 회담에서 김일성은 1960년대 이후 북·중 간의 갈등과, 중국을 불신하게 된 정치적·경제적 사정을 언급한 적이 있다. 『연합뉴스』, 2005년 6월 16일. 김정일을 비롯한 북한의 간부집단도 이런 인식을 대체로 견지하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 북한은 2009년 5월에 2차 핵실험 뒤 유엔 안보리에서 대북제재 결의 1718호가 채택되자, 안보리 상임이사국인 중국과 러시아의 ‘대국주의’ 행태를 겨냥하여 “이런 나라들이 우리 앞에서는 위성발사가 주권국가의 자주적 권리라고 말해놓고 정작 위성이 발사된 후에는 유엔에서 그를 규탄하는 책동을 벌렸다. …… 결국 작은 나라는 큰 나라에 복종하라는 것이다”라고 비난했다. 『조선중앙통신』, 2009년 5월 29일. 다자간 경제협력 프로젝트인 두만강 유역 개발계획이나 무산된 신의주 행정특별구 개발계획과 같이 중국이나 러시아와 연계된 역내 경제협력에서도 북한은 어느 한 나라에 종속되는 것을 회피하려고 했다. 이찬우, “북의 ‘신의주-대계도 경제개발지구’ 구상, 중국의 ‘동북진흥’ 정책,” 『민족21』, 제62호(2006), 98쪽. 이 점에서 북한의 대외정책은, 지정학적 위치 때문에 18세기 이래 주변 강대국들 간의 ‘그레이트 게임’의 희생물이 되어온 중앙아시아 나라들에서[피터 홉커, 『그레이트

이처럼 제국주의의 위협에 대응하기 위한 국방공업 강화정책을 국내의 시장화 억제와 연결시키는 ‘경제외적’ 논리에서 북한정권은 원칙적으로 강력한 반시장화 조치를 외부세력의 위협을 감소시키는 데 필요하다고 간주하는 것을 분명하게 보여준다. 왜냐하면 한 간부 출신 탈북자가 간명하게 지적한 것처럼 “우선 2경제가 살아야…… 총대 끝에서 권력이 나오니까 김정일이 자기 체제를 지킬 수 있는 것이 총대 우에라는 것(은 불문가지이고)…… 외부세력뿐만 아니라 내부세력도 (김정일 정권을 어떻게) 못한다. 2경제가 살아 있는 동안은 그 체제는 살아 있다. 총대로써 외화로써…… 살아나게 되어 있다”고 보고 있기 때문이다.³¹⁾

게임: 중앙아시아를 둘러싼 숨겨진 전쟁』, 정영목 옮김(파주: 사계절, 2008)] ‘권위주의’ 정권들이 외부세력에게 과도하게 의존하는 것이나, 국제적으로 고립되는 것을 정권의 생존에 치명적인 요인으로 간주하고서 정권의 대내적 안보를 가장 중심에 놓고서 주기적으로 주변 강대국들과 정치군사적·경제적 협력 관계를 재조정하는 대외정책을 추구하는 것과 비슷하다. Luca Anceschi, “Integrating domestic politics and foreign policy making: the cases of Turkmenistan and Uzbekistan,” *Central Asian Survey*, Oxford: Jun 2010. Vol. 29, Iss. 2(2010) 참조.

- 31) 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접). 현재까지도 주민들의 일상적 경제활동에 대한 억압적이고 반시장적인 기조가 유지되고 있고, 또 인민경제의 회생을 담보로 한 ‘선군정치’와 핵무기 개발의 물질 토대를 유지하기 위한 노력이 정책적으로 경주되고 있는 것도 이런 정세인식과 무관하지 않다. 대내외적으로 위기에 처해 있는 북한정권이 국방공업의 강화를 통해 얻으려고 하는 안보이익은 1930년대에 스탈린이 국내 인민경제의 회생을 수반한 군수공업의 육성과 잠재적 반체제세력을 제거하기 위한 대숙청을 연계시켜 얻고자 한 안보이익과 유사하다. 해리슨은 스탈린의 군사력 강화조치가 외부세력의 위협 상쇄라는 대외적 안보위기 완화를 가져오고, 이런 안보위기 완화는 국내의 잠재적인 반대세력을 약화시키는 효과를 가져왔다고 본다. 또 농업집단화를 통한 시장의 억제와 대숙청 같은 고강도의 대내적인 정치적 탄압도 외부 적대세력의 위협을 감소시키는 것과 같은 상호보강적 작용을 했다고 본다. Mark Harrison, “The Dictator and Defense,” *Guns and Rubles: The Defense Industry in the Stalinist State*, M. Harrison ed.(New Haven, CT: Yale University Press, 2008) 참조. 잘 알려져

그런데 역내 경제협력을 제약하는 현실적 논리로서 국방공업 강화 발전론에 수반되는 반시장적 담론의 실천적 구속력은 지배적 담론 그 자체에 의해 보장되지는 않는다. 이는 북한정권이 거의 공동화되다시피 한 ‘인민경제’ 영역의 시장화를 억제하면서, 국방공업 강화를 위한 투자 재원을 확보할 수 있는 국가적 역량을 보유하고 있는지의 여부와 일차적으로 관계된다. 좀 더 특정적으로는 국방력 강화에 기초하여 체제안보를 보장할 수 있는 이런 역량은 정권 차원의 ‘재정’ 관리제도의 운용능력과 관계된다. 아래에서는 이 문제를 사인독재정권으로서 김정일 정권의 정치적·경제적 특성과 관련시켜 검토할 것이다. 그렇게 함으로써 국방공업 강화발전론에 의해 담론적 수준에서 규정된 경제협력방식의 반시장적 지향을 실천적으로 강제하는 구속력이 북한정권의 특성과 어떻게 연결되어 있는지를 파악할 수 있기 때문이다.

4. 북한 사인독재정권의 특성과 독재자의 정치적 지배양식

북한에서는 중요한 국가정책이 공식적인 기구와 절차를 통하지 않고, 최고권력자와 소수 측근들 사이에서 비공식적으로 처리되는 국가정책 결정기제가 작동되고 있다.³²⁾ 이렇게 결정된 국가정책을 적어도 외형상 공식적인 규준에 따라 집행하는 근대적인 국가관료기구도 작

있는 것처럼 1990년대 동안 북한에서도 군부와 당조직의 상층부를 중심으로 대대적인 숙청이 이루어졌다.

- 32) Samuel S. Kim, “North Korean Informal Politics,” *Informal Politics in East Asia*, Lowell Dittmer et al. eds.(New York: Cambridge University Press, 2000); 현성일, “북한의 국가전략과 간부정책의 변화에 관한 연구”(경남대학교 박사학위논문, 2006), 135~160쪽.

동되고 있다.

이처럼 국가기구 최상층부에서 이루어지는 최고권력자와 측근 실력자들 간의 비공식적인 가산제적 지배관계와 근대적인 국가관료제의 ‘합법적’ 통치기제가 착종되어 있는 지배체제를 신가산제로 개념화할 수 있다.³³⁾ 이 점에서 북한정권도 신가산제로 파악할 수 있는 여지가 있는데, 이런 신가산제적 특성은 북한만이 아니라 다른 (탈)사회주의 나라들에서도 확인할 수 있다.³⁴⁾ 달리 말하자면 이행론의 관점에서 이른바 ‘비민주적’이거나 ‘권위주의적’인 국가들의 지배관계의 특질이나 권력구조의 변형과 관련해서 신가산제 개념이 어느 정도 설명력을 제공해 줄 수 있다.³⁵⁾

33) Gero Erdmann and Ulf Engel, “Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept,” *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 45, no. 1(2007).

34) 예를 들어 1937년 대숙청 이후 스탈린 지배하 소련 ‘국가’를 신가산제로 규정하는 Yoram Gorlizki and Oleg Khlevniuk, *Cold Peace: Stalin and the Soviet Ruling Circle, 1945~1953*(Oxford: Oxford University Press, 2004), ch. 2 참조. 신가산제에서 이런 양립관계가 가능한 것은, 지배자가 자신의 권력 행사에 무제한적인 재량권을 부여하기는 하지만, 이런 권력작용을 재생산하기 위해서는 국가관료제의 행정역량에 의존해야 하기 때문이다. 같은 책, pp. 9~10 참조. 리즈(Rees)도 1937년 대숙청 이후 정치국의 위상 및 역할과 관련하여 골리즈키와 평가를 달리하지만, 사인화된 비공식적 지배체제와 제도화된 공식적 관료조직체가 ‘공존’했다고 본 점에서는 스탈린 정권을 신가산제적 특성을 지닌 사인독재로 파악하고 있다. E. A. Rees, “Stalin as Leader, 1937~1953: From Dictator to Despot,” in E. A. Rees, ed., *The Nature of Stalin's Dictatorship: The Politburo, 1924~1953*(Palgrave Macmillan: New York, 2004), 특히 pp. 232~235 참조. 소련 해체 이후 분리 독립했지만 여전히 스탈린주의 유제가 강력하게 남아 있는 중앙아시아 나라들의 국가정책 분석을 위해 이런 신가산제 개념을 적용하는 글로는 Hans Van Zon, “The Regional Economy of Donetsk and Neo-Patrimonialism: the Pitfalls of Clan-Politics,” *Contribution to the conference 'Reinventing Regions in the Global Economy'*(Regional Studies Association, 2003); Alisher Ilkhamov, “Neopatrimonialism, interest groups and patronage networks: the impasses of the governance system in Uzbekistan,” *Central Asian Survey*, Vol. 26 Issue 19(2007) 등 참조.

여기서는 김정일 정권을 이런 신가산제적 지배양식을 주된 구성요
 소로 포함하는 사인독재(‘신가산제적 사인독재’, ‘personal dictatorship with
 neopatrimonial characteristics’)로 잠정적으로 규정한다.³⁶⁾ 그리고 이런
 북한체제의 정권적 특성이 북한의 역내 경제협력에 어떤 영향을 줄
 수 있는지를 검토하기 위한 예비적 논거로 삼을 것이다.³⁷⁾ 사인독재
 는 신가산제 정권의 본질을 가장 잘 보여주는 대표적 하위 유형으로

-
- 35) 폴리즈키는 전체주의 개념들에서 스탈린은 지도자로서 전능적 지위를 부여받
 기 때문에 실수할 가능성이 배제된다는 점에서 이 틀은 부적합하다고 보고서,
 신가산제 개념들은 지도자로서 스탈린이 전능하지는 않지만 막강한 재량권을
 행사했고, 그의 지도력은 기술관료적 조직체제와 결합해서 ‘기이한 혼합형 행
 정양식’을 산출할 정도로 큰 영향을 미쳤다는 것을 보여 줄 수 있다는 점에서
 좀 더 유연한 적용 가능성을 가지고 있다고 본다. Yoram Gorlizki, “Ordinary
 Stalinism: The council of ministers and the Soviet Neopatrimonial State, 1946~
 1953,” *The Journal of Modern History*, Vol. 74, Iss. 4(2002), p.703 참조.
- 36) ‘사인’독재라는 용어적 표현이 썩 적절한 것은 아니다. 그렇지만 신가산제와
 연결시켜 사용하는 경우에 잘 드러나지만, 공/사(the public/the private)의 이분법
 적 범주를 엄두에 두고서 이 글에서는 잠정적으로 이렇게 사용하고자 한다.
- 37) 이 글에서는 체제와 정권을 다음과 같은 의미로 사용한다. 베버적 관점을 빌어
 국가(state)와 정권(regime)을 구분하자면, 국가는 사회로부터 재원을 추출하고,
 사회를 관리하기 위한 행정수단과 강제적 기구를 포함하는 좀 더 영속적인
 지배와 조정구조를 갖고 있는 정치적 실체라고 한다면, 정권(regime)은 국가의
 정치권력이 조직되는 방식, 즉 정치권력에 접근 가능한 주체와 이들에 의한
 사회의 지배양식을 결정해주는 정치권력의 공식적·비공식적 조직이라고 할
 수 있다. Robert M. Fishman, “Rethinking State and Regime: Southern Europe’s
 Transition to Democracy,” *World Politics*, Vol. 42, No. 3(1990), p.428. 여기서는
 체제를 국가와 동일한 의미로 사용한다. 그런데 베버의 국가 개념은 사회와의
 관계에서 독자적 이해관계를 가진 조직적 실체를 뜻하기 때문에 이행론의 관점
 에서 사회계급적 지배관계의 변화와 연계된 국가권력의 질적 변화와 재조직을
 담아내는 데 부족한 면이 있다. 이 점을 전제하고서 여기서는 체제안보와 국가
 안보를 같은 의미로 사용한다. 그런데 북한 같은 사인독재정권에서는 체제(국
 가)와 정권이 일체화되기 때문에 체제와 정권 간의 구분이 애매한 면이 있다.
 그렇지만 정권교체가 체제변화(국가의 ‘유형적’ 변화)로 연결될 수도, 그렇지
 않을 수도 있다는 점에서 정권과 체제가 구분되는 것처럼 정권안보와 체제안보
 는 의미상 구분된다.

다음과 같은 특성을 갖고 있다.³⁸⁾

첫째, 독재자 일 개인에게 권력이 고도로 집중되어 있다. 독재자는 중요한 국가정책 결정과정에서 무제한적인 재량권을 행사한다. 따라서 스탈린이 그러했던 것처럼 독재자라는 인격적 주체 자체가 국가의 ‘가장 핵심적인 제도’가 되고, 어떤 전략적 결정이라도 그의 개인적 승인이 없으면 불가능하고, 그는 모든 국가기관들을 감독하고 사회생활의 모든 영역을 조정할 수 있는 권한을 가지고 있다.³⁹⁾ 그러므로 주요 직위에 임명된 측근들은 독재자가 설정해놓은 프레임 안에서 대안적 정책들을 제안하는 지배자 의지의 발산체 역할만을 수행한다.⁴⁰⁾

둘째, 독재자(후견인)와 측근(피후견인)들의 소집단 간에 사적 후견관계망(clientelism)이 존재한다. 따라서 제도적 절차보다는 비선이나 측근들을 통해 중요 정책 현안이 대체로 처리되는 경우가 많고, 공적 업무수행과 사사(私事) 영역 간의 구분이 모호해질 수밖에 없다. 종종 중앙

38) 사인독재를 포함한 신가산제 정권의 하위 유형들에 관해서는 M. Bratton and N. Van de Walle, “Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa,” *World Politics*, vol. 46, no. 4(1994) 참조.

39) Vladimir Shlapentokh, *A Normal Totalitarian Society: How the Soviet Union Functioned and How It Collapsed*(Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2001), p.71.

40) Bank, Andre and Thomas Richter, “Neopatrimonialism in the Middle East and North Africa: Overview, Critique and Alternative Conceptualization”(Paper to be presented at the workshop “Neopatrimonialism in Various World Regions” 23 August 2010), GIGA(Hamburg) 참조. 스탈린 지배체제를 예로 들면 스탈린 한 사람에게 지나치게 권력이 집중되고, 그에게 정책적 결정을 의존하는 체제에서 그의 개인적 결함은 소련 체제의 결함으로 전화되었고(E. A. Rees, “Stalin as Leader, 1937~1953,” p.218), ‘스탈린에게 가장 중요했던 것은 그것이 무엇이든 지간에 국가에 가장 중요한 것이 되었’기 때문에 그의 개인적 성향이 반영된 정책적 결정일지라도 그것은 오랫동안 소련사회에 영향을 미칠 수밖에 없었다. Oleg V. Khlevniuk, *Master of the House: Stalin and His Inner Circle*, translated by Nora Seligman Favorov(New Haven and London: Yale University Press, 2009), p.251 참조.

의 후견관계망은 위계적이고 수직적인 형태로 지방 국가기관 관료들까지 연결되어 있다.⁴¹⁾ 이질적인 지배양식들의 ‘공존’에서 불가피하게 생성되는 ‘제도화된 불확실성’ 속에서 위계적 체계 내의 행위자들

- 41) 브레튼과 데 왈레의 신가산제 정의는 아프리카의 저개발 ‘권위주의’ 정권들의 경험적 사례를 준거로 한 이념형적 개념으로 다른 지역이나 (탈)사회주의 나라들에 그대로 적용하기에는 부적합한 면이 있다. 특히 후견제는 논란의 여지가 적지 않다. 예컨대 베버의 원래 정의에 충실하게, 부족연합형 국가에서 대체로 그러하듯이 지배양식으로서 가산제의 정당성 문제(후견인과 피후견인들 간에 자발적이고 수평적인 관계 속에서 이루어지는 정치적 충성과 경제적 보상 및 일부 권한의 위임적 행사)에 초점을 맞춰(이 점에 관해서는 Anne Pitcher et al, “Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa,” *African Studies Review*, Vol. 52, no. 1(2009) 참조) 스탈린 지배 이후 시기 소련에서 관료적 신분 집단에 의한 재화와 용역의 특혜적 접근과 관직 전유 경향이 우세하기는 했지만 신분형 가산제에 특징적인 권력 분권화가 이루어지지 않았다는 점에서 소련 체제를 가산제로 간주하기는 곤란하다는 지적이 있다. Mikhail Maslovski, “Max Weber’s concept of patrimonialism and the Soviet system,” *Sociological Review*, Vol. 44, Issue 2(1996) 참조. 또 아프리카의 모잠비크를 대상으로 한 분석이긴 하지만 신가산제의 후견제 틀을 안이하게 적용하여 이행론적 관점에서 지배엘리트의 분파적 권력투쟁과 계급정치의 연관성을 간과한다는 비판도 있다. Sumich Jason, “Politics after the Time of Hunger in Mozambique: A Critique of Neo-Patrimonial Interpretation of African Elites,” *Journal of Southern African Studies*, Vol. 34, Issue 1(2008) 참조. 그런데 스탈린 지배 시기의 독재체제에서는 그 이후의 과두제적 집단지도체제와 달리 스탈린이 정치국원들까지도 포함한 모든 소련 관료들의 생활여탈권을 쥐고 있었기 때문에 정치국 내에 분파가 형성될 수도 없었고, 유력한 정치국원들과 중간급 관료들 간에 후견관계망도 형성될 수 없었지만, 스탈린과 측근 개개인들 사이에는 위계적이고 비공식적인 후견관계가 지속되었다는 점에 유의할 필요가 있다. 또 스탈린의 측근들은 그들이 대표하는 국가기관들의 기능적 업무 수행과 관련하여 불가피하게 제도적으로 일정 정도의 자율적 공간을 보장받을 수밖에 없었는데, 그들은 이 공간을 활용하여 기관이기주의에 기초한 비정치적인 계파적(또는 사적) 이익 추구를 위해 수하 관료들과 비공식적으로 후견관계를 형성했다. 이런 후견관계망은 스탈린의 신체적 노쇠로 인해 국정 장악력이 떨어진 그의 말년에 유력한 정치국원들이 자기 계파 관료들을 상급 직위에 추천하려고 한 데에서 좀 더 가시적으로 드러난다. Oleg V. Khlevniuk, *Master of the House*, pp.246~247, pp.260~261 참조. 이 글에서는 이런 맥락에서 신가산제의 후견제와 사인독재가 북한의 김정일 지배하에서 양립할 수 있다고 본다.

이 물질적 혜택과 권한을 보장받기 위해 경쟁하기 때문에 사적 후견 관계는 더욱 강화되는 경향이 나타난다.⁴²⁾ 그러므로 후견인의 공적 직위나 직책이 아닌 사인 자체에 대한 충성원칙이 우선적으로 중요할 수밖에 없다.⁴³⁾

셋째, 독재자는 측근들이나 군부나 치안·보안기관과 같은 핵심적 권력기관 책임간부들에게 지대 할당이나 재분배 차원에서 특혜적인 경제적 보상을 제공하여 이들의 정치적 충성을 유도한다.⁴⁴⁾ 이를 위해 독재자는 국가자원이나 공적 자금을 사적으로 유용한다. 따라서 독재자는 자신의 지배를 공고화하기 위해 사인독재의 물질 토대가 되는 지대 추출 원천에 대한 배타적이고 독점적인 통제권의 확보를 중시할 수밖에 없다. 왜냐하면 이런 ‘정치적 선물 교환’의 효용성은 독재자와 경합하는 선물(지대) 제공자가 없는 경우에 극대화되기 때문이다. 그러므로 독재자는 자기 측근들이나 피후견인들 간에 호혜적인

42) Christian Timm, “Neopatrimonialism by default: State politics and domination in Georgia after the Rose Revolution”(Paper for the workshop “Neopatrimonialism in Various World Regions,” 23 August 2010), GIGA(Hamburg), G. Edrmann 지적을 재인용.

43) Yoram Gorlizki, “Ordinary Stalinism,” p.720.

44) 지대는 이미 창출된 경제적 잉여의 이전을 포함한 비생산적 활동에서 발생하는 수입이나 수익이라고 정의할 수 있는데, 신가산제의 물질 토대와 지대추구 국가론(rentier state theory)을 연결시키는 논의에 비춰보면 지대추구 활동은 ‘비생산적 경제활동을 통해 부를 획득하기 위한, 정치적으로 중재된 기회들’이라고 볼 수 있다. Catherine Boone, “The Making of Rentier Class: Wealth Accumulation and Political Control in Senegal,” *Journal of Development Studies*, Vol. 26 Issue 3(1990), p. 427 참조. 달리 말하면 지대는 예컨대 산업 구조조정을 위해 특정 부문에의 자본투자 유도와 같은 ‘표면적인 경제적 목적에도 불구하고 권력의 추구나 지지자들에 대한 보상과 같은 정치적 목적에 봉사하는 자원이자 도구’라고 할 수 있다. Tak-Wing Ngo, “Rent Seeking and Government-Business Relations in China,” Tak-Wing Ngo and Yongping Wu eds., *Rent Seeking in China*(London: Routledge, 2009), p.4.

쌍방 간 거래가 이루어지는 시장적 교환관계망의 형성을 극력 저지한다. 시장적 (유사)교환관계망은 독재자 권력 독점의 경제적 토대를 해체할 수 있는 위협적 요인이 되지만, 독재자가 통제하는 단일한 지대 할당망에 이들을 묶어놓을 경우에는 감시를 하지 않더라도 독재자의 권력을 강화시킬 수 있기 때문이다.⁴⁵⁾

넷째, 독재자는 반대세력을 물리적으로 절멸시킬 정도로 잔인하고 억압적인 통치방식을 일상적으로 사용한다.⁴⁶⁾ 또 독재자는 측근들과 그들이 통제하는 권력기관들 간의 상대적 세력 균형을 유지하고, 그들의 연합에 의한 정권 전복기도를 방지하기 위해서 순환제 인사를 실시하고, 권력기관들 간에 교차검열을 통해 상호견제하도록 하는 분할 지배전략을 사용한다. 따라서 측근들은 독재자가 제공하거나 용인해주는 지대 수취 때문에만 아니라 이너씨클 내에 일상화되어 있는 정치적 숙청의 공포 때문에도 독재자에게 절대 복종한다.⁴⁷⁾

45) Valery Lazarev and Paul Gregory, "Commissars and cars: A case study in the political economy of dictatorship," *Journal of Comparative Economics*, Volume 31, Issue 1(2003), p.18. 이들은 1930년대 초 개별 간부들이나 기업소들이 제기한 자동차 특별(계획 외) 공급 청원의 수용 또는 기각 여부를 수리경제학 모형を 가지고 분석해서, 청원 주체의 스탈린에 대한 충성도와 청원의 수용 사이에 밀접한 관계가 있다는 가설을 제시했다. 또 이들에 따르면 스탈린은 계획화에 따른 희소 재화 분배방식도 기피했는데, 그 이유는 이렇게 분배되는 재화가 선물이 될 수 없기 때문에 사인적 관계를 형성해주지도 않고, 충성을 유도할 수도 없기 때문이라고 본다. 이런 맥락에서 신가산제적 사인독재는 시장경제화의 억제 요인으로 작용한다.

46) M. Bratton and N. Van de Walle, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa," p.474.

47) 실제로 스탈린의 측근들은 그와 오랜 기간 친밀한 관계를 유지해 왔음에도 불구하고 예상치 못한 책벌을 받을 가능성에 항상 두려워했다 Yoram Gorlizki, "Ordinary Stalinism," p.718; 로버트 서비스, 『스탈린: 공포의 정치학, 권력의 심리학』, 윤길순 옮김(서울: 교양인, 2010), p.881 참조 스탈린의 죽음을 지켜본 측근들이 보인 매우 인상적인 행태에서도 이 점을 엿볼 수 있다: "스탈린의

그런데 사인독재의 주된 특성들이 대체로 독재자 개인의 정치적 지배양식과 연관되어 있는 것은 사인적 주체로서 독재자의 비제도적 권력 행사와 국가 내에 제도적으로 보장된 독재자의 권력 행사장치를 구분하고 분리하기가 거의 불가능하다는 점에서 주로 기인한다. 북한의 경우에도 독재자로서 김정일의 현재의 위상은 1970년대 이후 수령체계의 제도화와 후계체제의 성립과정을 거치면서 공고화되었다.⁴⁸⁾ 위의 신가산제적 사인독재의 특성들을 김정일 정권에게서 실제로 확인할 수 있다.

위의 첫 번째 특성은 김정일의 이른바 ‘제의서 정치’와 ‘비준 정치’, 그리고 그 자체가 상충되기도 하는 ‘현지교시 말씀’, ‘친필 지시’, ‘방침’ 하달과 같은 초법적인 통치행위에서 잘 드러난다.⁴⁹⁾ 두 번째 특성과 관련해서 볼 때 북한에서 공식적으로 ‘종파’는 금기시되고 있지만, 사인독재의 자기보강적 작동기제로 인해 ‘비정치적인’ 사적 후견관계

지도 아래 수백만을 굴라크에 처넣어 죽음에 이르게 했던 사람들(말렌코프, 베리아, 흐루쇼프 등 최측근들 — 인용자)이 의식을 반쯤 잃고 마비된 채 서서히 죽어가는 늙은이를 보고 벌벌 떨었다. 결국 그가 그들을 노예로 만들어놓았던 것이다. 설사 한순간일지라도 그가 벌떡 일어나 그들을 모두 파멸시키라고 명령할 수 있는 가능성이 아직도 있었다. 그들은 죽어가는 스탈린조차 함부로 대할 수 없었다”(Robert Service, 같은 책, p.879 참조). 전체주의적 관점을 빌리자면 스탈린 시기의 사인독재는 주민들에 대한 국가의 테러에 의해 생성된 ‘끝없는 두려움’을 사회의 정상태에 필요한 구성요소로 포함하고 있었다. Vladimir Shlapentokh, *A Normal Totalitarian Society: How the Soviet Union Functioned and How It Collapsed*(2001), p.99.

48) 이 과정을 통해 인격화된 ‘수령’의 비제도적 권력과 비인격적인 제도적 권력장치로서 수령이 상호분리가 거의 불가능할 정도로 일체화되었기 때문이다. 이태섭, 『북한의 경제위기와 체제변화』(서울: 선인, 2009), 218~252쪽.

49) 중앙당 조직지도부 행정부문 자금을 은행을 만들어서 관리하라는 김정일의 ‘말 한 마디’에 따라 조직지도부의 자체 수익사업기구인 조선국체보험회사가 합병형태로 동북아시아은행을 설립한 사례는 북한 간부들이 볼 때는 별로 특별한 일이 아니다. 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” 101쪽.

망은 광범위하게 퍼져 있다. 중앙 기관 수준에서 전개되는 김정일과 측근 실력자들과 그들의 추종세력) 간의 관계에만 국한되지 않고, 지방 기관 수준에서도 중앙과 연계가 있거나 또는 연계가 없는 사적 후견 관계망이 형성되어 있다.⁵⁰⁾ 세 번째 특성은 김정일이 각급 국가조직들을 동원하여 ‘충성의 외화벌이’를 통해 확보한 ‘혁명자금’(세칭 ‘당자금’)을 가지고 국가기관의 책임간부들에게 선물을 주는 이른바 ‘선물정치’ 통치방식에서 잘 드러난다.⁵¹⁾ 네 번째 특성은 1990년대에 연이어 발생한 ‘프론제 아카데미아 사건’, ‘6군단 사건’, ‘심화조’ 사건을 통해 진행된 대규모 숙청 실례들에서 적나라하게 드러난다.⁵²⁾ 이 사건들에서 보듯이 특정 사안에 연루된 당사자만이 아니라 친인척까지 처벌하는 연좌제가 적용되고 있다.

사인독재의 이런 특성들에 비춰보면 북한의 독재지는 국방공업 발전을 위한 외화벌이 수단으로서 경제협력의 반시장적 지향을 강제할

50) 도급 이하 당, 사법보안기관, 행정기관 내의 위계적인 사적 후견관계와 계파적 소집단들 간의 지대 분할을 둘러싼 이해 다툼의 사례에 관해서는 조정아 외, 『북한 주민의 의식과 정체성』(서울: 통일연구원, 2010), 209~210쪽 참조.

51) 혁명자금의 기원은 1970년대 초 이후 북한의 후계자 경쟁과정에서 우위를 점하기 위해 김정일이 비공식적으로 조성해서 사용한 ‘정치자금’에서 찾을 수 있다. 김정일은 본인의 정치자금 조달을 위해 전문 외화벌이 부서로 중앙당에 39호실을 설치했다. 그 후 혁명자금은 각급 국가기관들이 외화벌이를 통해 ‘당 중앙’에 상납하는 ‘충성자금’(‘충성의 외화벌이’)으로 제도화되었다. 이와 관련해서 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” 53~79쪽을 참조할 수 있는데, ‘궁정경제’의 개념이나 대상범주는 모호한 면이 있다. 1980년대 후반에 ‘충성자금’에 대한 기존의 부정적인 인식도 불식하고, ‘지도자’가 혁명하는 데 필요한 군자금이라는 의미를 부각시키기 위해서 ‘혁명자금’으로 바뀌 부르게 했다는 설이 있다.

52) ‘프론제 아카데미아 사건’과 ‘6군단 사건’에 관해서는 “‘프론제 아카데미아 사건’과 ‘6군단 사건,’” 『신동아』 3월호(2006) 참조. ‘심화조’ 사건에 관해서는 “전 북한 핵심 관료가 육필로 쓴 ‘김정일 권력장악 비화,’” 『신동아』 10월호(2005) 참조.

수 있는 강력한 권력을 행사하는 데 필요한 조건들을 구비하고 있는 셈이다. 또 독재자의 선물 지대와 시장화 간의 긴장관계는 경제협력의 반시장적 지향이 체제안보만이 아닌 정권안보 차원에서도 요청된다는 것을 보여준다. 그런데 이런 점들이 국방공업 발전을 위한 투자 자원 보장수단의 일환으로서 경제협력이 어떤 방식으로 전개될 수 있는지에 관해 구체적으로 보여주는 게 없다.⁵³⁾ 그러므로 사인독재정권의 정치적 생존을 보장해주는 물질 토대, 즉 ‘재정’ 운용 문제의 검토가 필요하다. 이렇게 함으로써 경제협력이 국방공업 발전정책과 관련해서 실제로 어떻게 규정되는지를 파악할 수 있기 때문이다.

5. ‘혁명자금 관리제도’의 반시장적 구속력과 경제협력의 특징

사회주의권이 붕괴된 뒤 특히 중·소의 현물원조가 중단됨에 따라 1990년대 이후 북한에서 외화 획득은 체제 생존을 위한 사활적인 국가적 과제로 제기되었다. 외화는 체제유지를 위한 또 하나의 ‘생명선’이라고 해도 지나치지 않는데, 각급 국가기관들의 자력갱생이 요구된 1990년대 이후 외화벌이는 국가기관들에게 조직의 유지 및 ‘본신사업’(본연의 사업) 추진 자원 확보를 위해 절대적으로 필요한 것이 되었다.⁵⁴⁾ 그런데 1970년대 이후 특수단위들이 제각기 은행을 내와 외화

53) 사인독재의 특성들이 국방공업 발전을 보장할 수 있고 ‘단순 외화벌이’ 차원의 경제협력의 성과적 전개를 보장할 수 있다고 간주한다면 이는 신가산제적 사인독재의 자기완결적인 재생산체계의 작동을 가정하는 비현실적인 자원론에 지나지 않는다. 선물 지대에 내재하는 잠재적 긴장관계나 집단적인 국가테러의 자행에서도 이 점을 시사 받을 수 있다.

관리를 하면서 점차로 조선무역은행의 공식적인 외환업무가 공동화 된 데에서 알 수 있듯이 북한정권의 실질적인 외화관리는 일종의 특수은행들에 의해 비공식적으로 이루어져 왔다.⁵⁵⁾ 이런 맥락에서 중앙당 서기실이 대행하는 김정일의 혁명자금 관리 및 조달과 연계된 국가기관들의 외화별이사업의 조정·관리체계를 혁명자금 관리제도로라고 부를 수 있다.

여기서는 가용자료의 한계상 구체적으로 알 수는 없지만, 혁명자금 관리제도가 사인독재정권의 물적 토대로서 지니는 의미를 파악하기 위해 독재자의 외화별이사업 관리방식과 혁명자금의 조달방식 및 용처 문제를 중심으로 간략하게 살펴볼 것이다. 이렇게 함으로써 ‘단순 외화별이’ 형태를 띠는 역내 경제협력사업의 함의를 김정일 정권의 사인독재적 특성과 관련시켜 밝힐 수 있을 것이다.

주로 자연자원의 채굴이나 채취 등으로 이루어진 북한의 수출 외화별이사업 가운데 금·은, 희귀금속이나, 송이버섯 같은 원천 수출은 약 초 같은 ‘북대기’ 수출과는 비교가 되지 않는 ‘알짜배기’ 사업이다.⁵⁶⁾ 이런 사정 때문에 특수단위들, 그리고 내각의 성기관들은 각기 김정일

54) 1990년대 들어서면서 김정일의 지시에 따라 외화별이는 특수단위들뿐만 아니라 내각 성기관들까지 포함한 전 국가기관들의 주요 과업으로 확대되었다. 1990년대 중반에는 ‘무역제일주의’를 감빠니아적으로 전개할 정도였는데, 이는 김정일이 당, 군, 정 각급 단위조직들로 하여금 자력으로 수출원천을 탐구해 외화별이를 해서 자력갱생할 것을 지시했기 때문이다. 이때 단위조직들에게 외화별이를 통한 혁명자금의 ‘자발적인’ 상납의무도 부과되었다. 엄밀히 말하자면 혁명자금은 국가기관들의 외화 수입 중 자체적으로 필요한 외화를 제외한 나머지(일종의 계획 초과 달성분에 해당하는)만을 바치게 되어 있지만, 본인의 당성에 대한 평가를 의식해야만 하는 책임간부들 입장에서는 혁명자금 상납이 최우선적 과업이 될 수밖에 없다. 탈북자 C씨 증언(2011년 2월, 필자 면접).

55) 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” 80~89쪽.

56) 일부 특수단위에 의한 마약이나 위폐 등의 외화별이는 여기서 고려하지 않는다.

에게서 세칭 ‘워크’라고 하는 수출(입) 허가품목들에 대한 비준을 받기 위해서 경쟁적으로 외화별이 제의서를 올린다.⁵⁷⁾ 이때 때로는 서기실 측근들의 의견을 참고하기도 하지만, 거의 전적으로 김정일의 재량권에 따라 결정되는 외화별이 비준방식에는 두 가지 특징이 있다. 하나는 체제안보 및 정권안보에 중요한 역할을 하는 국가기관들의 순위대로 수익성 있는 외화별이사업들을 할당해준다는 점이다. 따라서 중앙당 39, 38호실, 제2경제, 특수단위들, 인민무력부(무력부) 등이 선순위 쪽에 해당하는 반면에 내각은 맨 나중의 고려대상이 된다. 다른 하나는 중앙당 조직지도부의 일부 부서나 내각의 외무성 등과 같은 특수한 ‘정치기관’들은 외화별이를 금지시키고 있는 점이다. ‘정치가 외화 쪽으로 쏠리기 시작하면 찌그러지기’ 때문이라는 것이 그 이유이다.⁵⁸⁾

이와 같은 지대 추출 외화별이 원천 할당방식에서 확인되는 것은 김정일 정권은 인민경제의 복원이나 활성화가 아닌 억압적인 국가통제역량의 유지·강화에 국가자원을 집중적으로 사용한다는 점이다.⁵⁹⁾

57) 외화별이 수출 ‘워크’ 배정문제에서 제2경제(군수산업부문)는 우선적으로 고려되기 때문에 사정이 좀 다르다.

58) 탈북자 B씨 증언(2010년 11월, 필자 면접).

59) 국방공업의 선차적 ‘자금 보장’과 여타 특수단위들의 활동자금 보장과 인민경제 생산부문 간에는 일방향적 수탈관계가 작용하고 있다고 볼 수 있다. 이 점은 외화별이 원천사업의 워크 배정방식에서뿐만 아니라 이와 맞물려 있는 생산부문의 유력한 기업소들의 관리주체 분포면에서도 알 수 있다. 황장엽, 『북한의 진실과 허위』(서울: 시대정신, 2006), 18~20쪽에서도 이 점과 관련된 개략적인 실태를 엿볼 수 있다. 박봉주 총리의 실각 이유 중의 하나가 인민경제 정상화의 토대 확보를 위해 무력부 등에 소속된 일부 기업소들을 내각 관할로 이전하여 기득이권이 위협받게 된 특수단위들의 반발 때문이었다는 것도 국가기관들 간의 이런 위계적인 수탈관계를 잘 보여준다. 북한의 전반적인 경제사정이 어려워지면서 군수부문에 대한 자원의 상대적 집중상태를 유지하기 위해서는 여타 특수단위들의 가용자원 일부의 군수부문 이전이 불가피하고, 특수단

위들은 이를 벌충하기 위해 인민경제로부터 그만큼 수탈을 강화해야 하는 구도가 고착화되어 있다고 볼 수 있다. 그런데 인민경제의 피폐화는 외화벌이 원천이나 생산재 등의 피수탈에 한정되지 않는다. 제2경제의 부업지 조성이나 특수 단위들의 본보기 과수농장 조성이나 영화촬영소 건설 같은 ‘비생산적’ 사업들 때문에 인민경제 관할하의 비옥한 경지가 상당한 규모로 감소되고, 결과적으로 식량위기 가중이라는 형태로 인민경제부문에 그 타격이 고스란히 전가되는 방식으로 이루어지는데, 이런 일종의 간접 수탈도 결코 무시할 수 없다고 한다. 탈북자 C씨 증언(2010년 10월, 필자 면접); “최근 망명한 北 엘리트 관료, 권부의 속내를 말하다,” 『월간중앙』, 4월호(2011) 참조. 글로벌 경제에 영향 받는 자연자원 추출산업의 비지(飛地)경제가 중심이 되는 중동이나 북아프리카 지역연구들이 지적하듯이, 지대가 주가 되는 국가 재정수입이 감소하는 경우에도 독재자는 대내적 안보 유지에 필수적인 군대나 보안기구의 재정지출 수준은 유지하면서 기초생활품 보조금 지급이나 의료비 보조 같은 복지부문 재정지출을 축소하는 경향을 보인다. 중동 몇 나라를 사례로 들어 이 점을 지적하고 있는 Thomas Richter, “Contending Aspects of Authoritarian Survival in the Middle East and North Africa: The Durability of Material Distribution in Morocco, Egypt and Jordan”(Paper to be presented at the 6th Pan-European Conference on International Relations, 12~15 September 2007) 참조. 또 신자유주의적 경제 구조조정과 한정된 국가재정 수입의 제약 속에서 미국의 대규모 군사원조라는 ‘외부지대’를 주민들의 취업과 기본생계 보장 방편으로서 군대 병력 증가와 보안기구 확대에 필요한 재원으로 활용함으로써 정권의 생존을 꾀하고자 하는 요르단의 사례로는 Anne M. Baylouny, “Militarizing Welfare: Neo-liberalism and Jordanian Policy,” *The Middle East Journal*, Vol. 62, Iss. 2(2008) 참조. 그렇지만 억압적 국가기관들에 대한 지대 배분의 상대적 집중이 비민주적 정권의 생존을 보장해 줄 수 있는 안전판이 되지 못할 수도 있다는 점을 지적하면서, 기존 지대수취 국가론이 이론적으로 국가의 과도한 자율성을 상정함으로써 환원주의에 빠지는 오류를 안고 있고, 중동의 여러 나라에서 2000년대 이후 신자유주의적 지구화의 경제구조조정 압력이나 인구 증가 같은 국내적인 정권 압박요인들에 대응해서 장기적으로 정권의 안정적 생존을 위해 ‘국가자본주의’ 발전노선을 추구하는 현실을 설명할 수 없다는 비판에 대해서는 Matthew Gray, “Towards a Theory of ‘Late Rentierism’ in the Arab States of the Gulf”(http://apsa2010.com.au. 2011.1.30. 접속) 참조. 또 체제이행론 관점에서 국가에 의한 지대 창출과 할당은 구체적인 맥락에 따라 일국의 자본주의적 경제성장에 긍정적 효과를 산출할 수도 있다는 점을 지적하고 있는 Eva Bellin, “The politics of profit in Tunisia: Utility of the rentier paradigm?” *World Development*, Vol. 22 Issue 3(1994); Tak-Wing Ngo, “Rent Seeking and Government-Business Relations in China” 참조.

여기서 독재자의 정치적 생존과 체제안보와 정권안보 간의 상호연결과 일체화 경향을 어느 정도 짐작할 수 있지만, 이 점은 혁명자금의 조달방식 및 용처 문제에서 좀 더 분명하게 드러난다.⁶⁰⁾

김정일이 관리하는 혁명자금은 제2경제 군수자금, 중앙당 39, 38호실의 ‘통치자금’, 여타 특수단위들과 내각 성기관들의 외화별이 ‘수입 상납금’ 등 크게 세 부분으로 구성되어 있다.⁶¹⁾ 혁명자금 구성에서 제2경제 군수자금의 경우 부강총회사 같은 다수의 복합기업체들의 외화별이 수출대금이 포함되기 때문에 그 비중이 매우 클 것으로 짐작된다.⁶²⁾ 중앙당 39, 38호실 자금의 경우 이 기구들의 설치 목적 자체가 사적인 통치자금을 조달하는 데 있기 때문에 외화별이 수입금은 온전한 의미에서 김정일의 ‘사금고’ 자금에 해당한다. 여타 국가기관들의 수입 상납금은 각 기관의 자체 외화 ‘기술사업비’ 등을 제외한 나머지 외화 수입금이다.⁶³⁾ 따라서 중앙당 39, 38호실과 여타 국가기관들의 수입금이 혁명자금에서 차지하는 비중은 제2경제 자금에 비해 상대적으로 매우 작을 것으로 보인다.

혁명자금 가운데 제2경제 군수자금은 군수생산을 통해 창출된 외

60) 2002년의 새경제관리개선조치의 주된 정책적 목표는 내각 주도하에 인민경제를 복원하는 데 있었다. 이를 위해 특수단위들의 외화별이사업 일부를 내각으로 이전해야 한다는 의견이 당, 정 지도부에서 제기되었을 때 김정일은 특수단위들 덕택에 체제를 유지할 수 있었다고 하면서 이를 기각했다. 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치(2000~2009)”(경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009), 271쪽 참조.

61) 이 점은 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” 55쪽의 그림에서도 개략적으로 도출할 수 있다.

62) 김광진, “김정일의 궁정경제와 인민경제의 파괴”에서도 이 점을 개략적으로 시사하고 있다.

63) 국가기관들의 ‘본신사업’ 수행에 필요한 외화 ‘기술사업비’란 예컨대 보위부가 손전화 감청 설비 수입에 지출하는 것과 같은 용도의 외화를 뜻한다.

화 수입도 포함하고 있다. 이 부분은 지대라기보다는 은폐된 형태의 국가재정의 일부로서 공적 자금의 성격이 강하다. 이와 달리 중앙당 39, 38호실의 외화벌이 수입금은 독재자의 지대 수입으로 사적 ‘통치자금’이라고 볼 수 있다. 여타 특수단위들을 포함한 국가기관들의 ‘충성의 외화벌이’ 상납금은 군수자금에 포함될 수도 있고, 사적 통치자금으로 사용될 수도 있다.⁶⁴⁾ 따라서 이런 성격을 지닌 혁명자금 관리 제도는 북한정권의 신간산제적 특성을 잘 보여주는데, 두 가지 점을 시사해준다.

첫째, 북한의 사인독재정권에서는 체제안보의 물적 토대와 독재자의 정치적 생존보장의 물적 토대를 제도적 차원에서 분리하기가 매우 어렵다는 점이다. 앞에서 본 것처럼 북한정권은 국방공업 강화발전을 위한 국방비 지출의 절대적 보장을 강조하고 있기 때문에 제2경제 자금이 포함되어 있는 혁명자금의 상당 부분은 군수공업에 재투자될 가능성이 크다. 혁명자금은 인민경제부문의 생산 정상화를 위한 대중요법적 투자 재원, 생색내기 차원의 인민 후생복지를 위한 설비투자재원, 책임간부집단의 선물비용과 같은 독재자의 정권안보 유지비용으로도 지출되고 있다. 즉 국가의 단일한 비공식적 외화자금 ‘재정’인 혁명자금에서 체제안보 유지자금과 정권안보 유지자금이 지출되기 때문에 이 둘의 구분이 곤란하다.⁶⁵⁾ 따라서 북한체제의 정치군사적

64) 실제로 2000년 1차 남북정상회담과 관련하여 남한에서 송금된 4억 5천만 달러가 ‘혁명자금’으로 귀속된 뒤에 일부는 중앙당 조직지도부에 배정되어 평양의 대동강맥주공장의 설비 수입과 같은 ‘반(半)사적’ 통치자금(평양시민들에게 장군님이 베푼 ‘은정의 선물’이라는 의미에서)으로 사용되고, 나머지는 제2경제나 무력부에 배정되었을 것이라는 한 증언에서 이 점을 시사 받을 수 있다. “달려로 돌아가는 ‘김정일 긍정경제’의 內幕,” 『월간조선』, 3월호(2008).

65) 김정일은 국가의 전략적 산업부문에 속한 연합급 기업을 현지 지도할 때 종종 생산정상화 자금을 내주거나, 국가대상 건설사업장이나 염소목장 같은

안보와 독재자의 정권안보 간의 일체화 경향이 강력하게 유지될 수밖에 없다.

둘째, 그럼에도 혁명자금 관리제도는 정권 생존의 제도적 보장장치로 기능하고 있는 국가기구 일부가 정권으로부터 제도적으로 분리될 수 있는 가능성도 시사해준다. 제2경제 예산이나 무력부를 포함한 특수단위들의 외화 사업비는 모두 기밀사항에 속하기 때문에 체제안보에 직결된 국가기관들의 예산 규모가 어느 정도인지는 잘 알 수가 없다. 그런데 만일 군대와 같은 국가기구가 혁명자금 관리제도에 기반한 독재자의 통제로부터 부분적으로라도 벗어날 수 있는 자체적인 물적 재생산 토대를 구축한다면 이 국가기구들은 정권과 일체화된 독재자의 정치적 부침과 무관하게 더 오래 지속할 가능성이 크다.⁶⁶⁾ 북한에

본보기 사업장 등을 현지 지도할 때 자재, 설비 구입자금을 내주는 것으로 알려졌다. 또 각주 64에서 언급한 것처럼 평양 대동강맥주공장과 같은 인민봉사시설의 설비자금을 대주기도 한다. 그런데 생산부문 기업소에 대한 대중요법적 투자자금 지원의 결과로 어느 정도 기업소 가동이 정상화되더라도 생산물은 제2경제나 특수단위들한테 우선적으로 배정되기 때문에 인민경제부문에 실질적으로 도움이 되는 경우는 거의 없다고 한다.

- 66) 예컨대 강성총회사와 같은 거대한 외화벌이 원천수출 ‘종합상사’들을 관리하고 있는 무력부를 비롯한 특수단위들의 자체 기술사업비를 포함한 국가기관들의 유지예산은 규모면에서 중앙당 39, 38호실을 통해 조달되는 독재자의 사적 통치자금보다 적지 않을 것으로 보인다. 또 무력부는 방대한 군사력 유지를 위한 물자와 보급의 자체 해결 차원에서 외화벌이사업과는 별개로, 여러 방면의 경제사업에 진출하고 있다. 사업의 질적 수준이나 기업 경영관리 수준은 낮지만 규모면에서 국내경제에서 차지하는 비중은 상당할 것으로 보인다. 참고로 말하자면, 무력부나 보안부, 보위부 등 무력기관의 원화 표시 일반예산과 공급은 국가계획위원회에 소속된 군수계획국 계통으로 장악, 검토되어 내각의 국가계획에 반영된다고 하나, 최고인민회의를 통해 발표되는 국가예산이나 국방비는 신빙성이 떨어진다. 가장 중요한 이유는 특수단위들의 예산 자체가 국가기밀이기도 하고, 특수단위들의 외화 수입 및 집행예산에 관해 전혀 알 수가 없기 때문이다. 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” 58~59쪽에서도 이 점을 부분적으로 지적하고 있다. 본문에서 언급하는 특수단위들의

셔도 국가기구들의 이런 잠재적 가능성을 현재화할 수 있는 유력한 매개변수들 중의 하나는, 현재 북한의 정치·경제체제에서는 적극적인 의미를 부여하기가 어렵지만, ‘정치적 선물 교환’ 가설에서도 시사하는 것처럼 시장적 교환관계망의 확산이다.⁶⁷⁾

혁명자금 관리제도가 시사하는 이 두 가지 점에서 알 수 있는 것은 독재자의 입장에서는 후자의 가능성을 차단하고 전자와 연계된 경향을 유지하려고 한다는 점이다. 이를 위해서 혁명자금 관리제도를 반시장적 기조 위에서 유지하는 것이 독재자에게는 정치적으로 합리적인 선택이 된다. 혁명자금 관리제도는 독재자가 체제의 정치군사적 안보와 정권안보의 일체화를 꾀하면서 그 자신이 ‘가장 핵심적인 제도’의 지위를 차지할 수 있는 방편이기 때문이다.⁶⁸⁾

자제 외화 사업비나 혁명자금 상납금은 명목상의 내화 국가예산과 아무런 관계가 없다.

- 67) 거칠기는 하지만, 쿠바 군부의 경제관리역량에 주목하면서 이와 유사한 추론을 제시하는 논의로 Michael Aranda, “The Evolution of the Cuban Military: A Comparative Look at the FAR with the Bureaucratic-Authoritarian Model of South America,” *Cuba in Transition*, vol. 20(2010) 참조. 쿠바 군부와 비교할 때 북한 군부의 이런 역량은 아마도 상당히 열악할 것으로 보이지만, 당·정기관의 기술 관료집단과의 ‘연합’ 가능성도 열어놓을 수 있을 것이다. 신가산제적 사인독재의 이행 전망과 관련해서 이행 추동력으로서 시장화 요인에 대한 평가는, 군부가 독재자로부터 어느 정도 제도적 자율성을 유지하면서 사회의 후견관계망에 침투하여 이를 장악하는가에 따라 달라진다는 가설도 고려하면서 이루어져야 할 것이다. Richard Snyder, “Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships,” *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 4(1992) 참조. 스나이더가 제시한 신가산제 독재체제 이행경로 다양성에 작용하는 설명변수들을 원용하여 북한 후계체제의 전망을 시도한 한 글에서는 시장화에 밀접하게 연계된 자율적인 제도적 장치로서 군부의 이행기 역할 가능성보다는 독재자가 ‘정치적 선물 교환관계’ 속에서 군부를 포섭하여 억압적인 공안통치의 일익으로 동원할 가능성을 언급하고 있다. 박형중, “김정은 후계 체제의 안정성 및 정권 변화 가능성 평가”(한·중 국제학술대회 발표자료, 2010년 12월 20일) 참조.

- 68) 이런 맥락에서 특수단위들을 포함한 모든 국가기관들이 본신사업에 절대적으

혁명자금 관리제도에 시장적 교환관계가 침투하는 것을 차단하고, 국가기관 책임간부들이 ‘오염’되는 것을 막기 위해 독재자가 동원하는 전형적인 수단은 지대 재분배에 의해 이들의 충성을 유도하는 것이다. 혁명자금에서 나가는(원칙적으로는 중앙당 39, 38호실의 외화 수입 ‘통치자금’에서 지출되어야 하는), 국가기관 책임간부들에 대한 선물 공급이 이에 해당한다.⁶⁹⁾ 독재자가 제공하는 ‘선물주택’(고급 아파트)이나 외제 승용차 같은 고급 내구성 소비재나 수입산 소비용품들은 이들의 충성심을 유발하는 데 큰 효과가 있다고 볼 수 있다. 북한 내에서 특정한 고급 소비물자는 다른 경로를 통해 접근하기가 쉽지 않기 때문에 그렇지만, 이들에게 있어서 선물을 받는 것은 독재자의 후견관계망 안에서 정치적으로 신임을 받고 있다는 가시적 상징물이라는 점에서 더욱 그렇다.⁷⁰⁾

로 필요한 외화라는 ‘전략물자’와 관련된 사안을 결정하고 집행하기 위해서 독재자의 사전 승인을 받아야 하는 제도화된 장치는 독재자의 핵심적인 권력 원천이 된다. 이와 관련해서 김정일 일파가 후계자 지명 경쟁과정에서 왜 혁명자금 ‘제도’를 비공식적으로 처음 내올 때부터 내화가 아닌 외화로 ‘당자금’을 조성했는지, 그리고 김일성의 주석фон드는 ‘예비물자’ 형태로 관리했던 데 반해 혁명자금은 왜 외화자금의 형태로 관리해왔는지를 생각해볼 필요가 있다.

- 69) 김정일이 주는 선물은 명절날 아동들에 대한 당과류 선물, 장수 고령자의 생일상 선물, 특별 공로자나 대학 같은 비생산단위나 농장 같은 생산단위, 건설장돌격대, 군부대, 특수단위 등과 같은 집체단위에 대한 선물, 그리고 당대회 같은 국가적 정치행사 참석자에 대한 선물 등 그 전달 대상이나 내용에 따라 다양하다. 이런 부류의 선물 전달의 정치적 효과도 상당할 것으로 보이지만, 여기서는 북한의 상층 엘리트에 한정하여 선물 ‘교환’의 정치적 의미를 짚어보는 것이다. 김정일이 군부의 장령급 고급간부들에게 베푸는 선물 관행에 관해서는 “북한군을 해부하다,” 『북한사회』, 창간호(2009); NK 지식인연대(<http://www.nkis.kr>) 참조.
- 70) 2000년대 중반 김정일의 신임을 잃게 된 내각 총리 박봉주가 김정일이 고위당, 정 간부들에게 ‘하사’하는 선물 대상자에서도 빠졌다는 일화는 이 점을 보여주는 적절한 예이다. 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 판로정치(2000~2009)” 108쪽, 각주 98 재인용.

그런데 선물정치의 효과는 역설적이게도 혁명자금 관리제도를 유지하기 위한 방편으로 독재자가 의존하는 다른 지대 할당방식들 때문에 제약된다. 한 가지는 독재자가 지대로 외화벌이 원천 수출 워크를 특수단위들에게 배정해 주는 데에서 발생한다.⁷¹⁾ 특수단위 책임간부들은 이 지대를 사적 후견관계망을 통해 무역회사 책임자나 사민 돈주와 같은 지대 추구자들에게 재분배해 주고 그 대가로 외화 현금이나 외제 승용차 같은 고급 내구성 소비재를 뇌물로 받는다. 다른 한 가지는 특수단위들이 자체 기술사업비로 외제 설비 등을 수입하는 과정에서 발생한다.⁷²⁾ 해외 현지에서 해당 설비의 수입 중개업무를 처리해준 무역일꾼이나 주재원은 공식적으로 인정되는 소정의 중개 수수료 이외에 비공식적으로 리베이트를 받는다.⁷³⁾ 이 두 경우 모두에서 상급 간부들은 후견관계 속의 지대 재할당과 부패를 매개로 한 시장적 관계를 통해 외화나 현물을 자기 수중에 넣는 것을 알 수 있다. 즉 독재자의 선물을 대신할 수 있는, 또는 그것과 경쟁관계에 놓일 수 있는 경제적 보상을 시장적 관계 속에서 얻을 수 있기 때문에 선물 지대의 충성 유도 효과는 약화될 수밖에 없다.

독재자는 당연히 혁명자금 관리제도를 침식하는 이런 추세를 사인

71) 원칙적으로는 내각의 중앙 성기관들도 외화벌이 수출 워크의 배정대상에 포함되지만, 현실적으로는 무역성 같은 일부 성기관들을 제외하고는 별 의미를 갖지 못한다.

72) 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접). 특수단위들의 기술사업비도 지대로 할당받은 외화벌이 원천의 수출대금의 일부이기 때문에 독재자에 의한 지대 할당에 포함될 수 있다.

73) 수입물자 중개수수료는 ‘국가에 헌납하거나’, 해당 일꾼이 속해 있는 기관 성원들에게 식량 같은 소비물자를 구입하여 집체적으로 공급하는 데 사용되기도 한다. 비공식적 리베이트는 현지 은행에 계좌를 개설하여 예치해놓거나 귀국 시 휴대해서 반입하기도 한다. 탈북자 A씨 증언(2010년 5월 필자 면접); 탈북자 B씨 증언(2010년 11월, 필자 면접).

독제에 대한 위협으로 간주하고 강력한 정치적 처벌에 의해 이를 억제하려고 한다. 왜냐하면 이를 방지할 경우 ‘뇌물’ 때문에 ‘자연히 돈 정치가 돼가지고 자기 정치가 내려먹여지지 않고’ ‘정치적으로 똑똑한 놈들이 자기 주변에서 떨어져 나가)…… 시장 쪽에 달라붙는’ 것을 ‘제일 우려하기’ 때문이다.⁷⁴⁾ 이런 침식요인의 작용에도 불구하고 혁

74) 탈북자 C씨 증언(2010년 10월, 필자 면접). 이 증언에서 ‘시장’은 현재와 같은 열악한 시장화 수준을 뜻하는 게 아니라, 예컨대 합병·합작기업의 본격적인 북한 영내 활동 등에 힘입어 활성화되는 시장을 뜻한다. 여기서 특수단위들을 포함한 국가기구들의 수출(입) 외화벌이사업이 북한의 시장화 촉진에 미칠 수 있는 효과 문제와 관련해서 한두 가지 짚어볼 점이 있다. 우선 절대적 비중이 가장 큰 제2경제나 39호실의 외화벌이와 관련해서 중상층 간부들이 개인적으로 은닉해놓은 외화자금을 포함하여 사경제 부문의 개인 자금이 비공식적이거나 은폐된 형태로 제2경제나 39호실의 외화벌이 사업에 ‘투자’된 경우들을 어느 정도나 찾아볼 수 있는지, 또는 외화벌이 원천 ‘장악’과정에서 실제로 시장적 관계를 통해 확보되는 원천 물량이 전체 물량 가운데 어느 정도 되는지 등에 관한 좀 더 전체적인 윤곽을 그릴 수 있을 때 시장적 관계에 의한 특수단위들의 수출 외화벌이의 포섭 정도를 좀 구체적으로 언급할 수 있을 것 같다. 그렇다고 해서 주요 국가기관들이나 대규모 기업소들의 수출 외화벌이가 시장적 관계와 무관하다고 볼 수도 없다. 예컨대 내각의 성기관 직속 김책체철연합기업소나 홍남비료연합기업소의 무역과 등에 ‘사민’들이 일정 액수의 외화를 투자하고, 투자액에 상응하는 생산물을 빼돌려 시장에 출하하는 경우가 있을 수 있다. 또 인민보안부가 ‘비준’에 의해 외화벌이 차원에서 채탄 물량의 우선 처분권을 확보하고 있는 2·8작동탄광연합기업소에서 간부들에게 ‘안면관계’를 만든 사민들이 탄광 측에 탄부용 후방공급물자나 채탄 설비부품 등을 제공하고 그 대가로 받은 석탄을 개인적으로 ‘임대’한 서비 화물트럭을 이용하여 중간도매상에게 넘기거나, 인민보안부 유관 간부에게 워크 수수료를 지불하고 일종의 ‘유령(사민) 외화벌이’에 나설 수도 있다. 보위부나 보안부나 보위사령부 등 특수단위들의 외화벌이, 특히 수산부문 외화벌이와 관련해서 이런 부류의 예는 탈북자들의 증언을 통해 어렵지 않게 확보할 수 있다. 그런데 위의 예들에서 사민들이 확보한 ‘시장 출하용’ 선철이나 화학비료 또는 석탄 물량이 국정가격으로 국가에서 뽑아가는 군수용이나 농장 공급용 또는 수출용 물량보다 많다고 볼 수 있는지는 판단하기가 쉽지 않다. 혹시 많다고 볼 수 있다면, 왜 이런 양적 우세에도 불구하고 (그리고 국내 경제영역을 실질적으로 지배한다고 볼 수 있음에도 불구하고) 시장적 관계에 기반한 사경제부문의 활성화는 국가에 의한 시장 ‘방임’정책이나 ‘폭력적인’ 억제정책에 따라 적지 않게 영향

명자금 관리제도의 반시장적 기조가 비교적 잘 유지되어온 것은 처벌 위협 때문이다.⁷⁵⁾ 책임간부들은 사인독재의 한 특성인 예측 불가능한 정치적 처벌과 숙청을 두려워하지 않을 수 없기 때문에 독재자의 방침에 적극적으로 추종한다.⁷⁶⁾

을 받는 것인지 물어볼 수 있다. 이런 물음에 유의할 경우 북한의 수출 외화벌이가 ‘매우 유의미할 정도로’ 시장(적 관계)에 의해 ‘ 지배’된다고 단언하기는 쉽지 않다. 주민들의 생존, 생계투쟁과 개인적인 축재와 소비욕구에 기반한 아래로부터 시장화 추동력이 매우 강함에도 불구하고 ‘겉대기 밖에 남지 않은’ 국가(계획)부문을 실질적으로 제압하거나 포섭하는 데 역부족인 이유는 무엇인지를 생각해 봐야 한다. 이런 맥락에서 국가가 정권의 생존 유지를 위해 전술적 차원에서 시장의 허용 정도를 조절한다는 지적도 그것이 실제로 함축하는 의미가 무엇인지를 천착할 필요가 있다. 즉 국가의 어떤 역량이 시장화 정도를 아직까지도 일정하게 유효한 사회통제의 정책적 수단으로 활용할 수 있는 여지를 제공해주는 지를 검토할 필요가 있다. 이는 북한의 독재자가 의도한 정치적 효과의 결과적 산물일 수도 있지만, 북한의 사회 인프라 차원의 경제적인 제약에서 기인하는 의도치 않은 효과의 반영일 수도 있기 때문이다.

75) ‘6군단 외화벌이 사건’은 국가기구들의 친시장적 외화벌이 사업에서 달리 맛을 알게 된 책임 간부들의 부정부패가 체제안보에 결정적인 위협이 된다는 판단하에 김정일이 해당 간부들을 ‘집체적으로’ 숙청한 대표적인 사례에 해당한다. 김정일은 뇌물로 점철된 군부대 외화벌이가 군대의 기강 해이와 충성심 약화를 가져오고, 외부세력의 매수에 넘어가 쿠데타를 모의할 개연성도 있다고 보고서, 6군단 사건을 일종의 본보기로 무자비하게 처리했다. “‘프론트 아카데미아 사건’과 ‘6군단 사건,’” 『신동아』, 3월호(2006) 참조 국가 외화벌이에 관련되어 있는 북한의 책임간부급들에게는 이 사건이 일방적인 시장 쏠림에 대한 자기제어적인 역사적이고 집체적인 학습효과로 작용하는 면이 있다고 볼 수 있다. 이와 관련해서 김정일이 특수단위들의 기술사업비 조달을 위한 외화벌이를 최대한 지원해 주고, 사업의 기밀성도 보장해 주되, 중앙당 조직지도부 7과 같은, 특수단위 사업들을 전문적으로 담당하는, ‘큰 간부들만 잡는’ 검열기구들을 통해 관련 간부들의 부정부패를 ‘엄격하게’ 처벌하려고 한다는 증언[탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접); 탈북자 C씨 증언(2011년 2월, 필자 면접)]의 함의를 고려할 필요가 있다.

76) 스탈린의 측근들이 그의 심기를 거슬릴 수도 있는 정책이나 입법의 제안을 자제했고, 그의 호, 불호를 내재화하여 그의 견해나 제안에 동조하는 데 익숙해짐으로써 정치적 생존을 보장받곤 했던 것처럼(Yoram Gorlizki, “Ordinary Stalinism,” p.726) 김정일의 측근들도 지대 수취와 관련된 기회주의적 입장을

북한의 신가산제적 사인독재의 특성과 그 물적 토대인 혁명자금 관리제도에 대한 검토에 비추볼 때 역내 경제협력은 북한정권의 특성에서 기인하는 다음 두 가지 중요한 특징을 지니고 있다고 볼 수 있다. 첫째, 북한의 체제안보와 정권안보와 독재자의 정치적 안위가 강력하게 일체화되는 경향의 제도화된 물질성이 경제협력방식을 규정하고 있다는 점이다. 국방공업 발전을 위한 ‘단순 외화벌이’ 형태의 경제협력방식은 이런 규정에 포함되는 부분적 논점이라는 것도 알 수 있다. 둘째, 혁명자금 관리제도에 균열을 야기하는 시장적 관계 연루자에 대한 정치적 처벌과 선물정치에 의한 경제적 포섭과 충성 유도라는 독재자의 양면적 통제전략에 대한 측근들의 기회주의적 생존술이 독재자에게 충성심을 인정받기 위한 ‘단순 외화벌이’ 실적 경쟁으로 연결된다는 점이다.⁷⁷⁾

은폐한 채 그의 정책에 동조한다고 볼 수 있다. 1990년대 중반에 인민군 총정치국 부총국장 리봉원이 김정일의 핵심 측근인 작전국장 김명국의 비리와 관련해 보고하자, 김정일이 ‘오히려 리봉원을 격렬하게 질책(해서)’ ‘이에 기겁한 리봉원은 그 자리에서 기절했다’는 일화가 있다. 좀 과장됐을 수도 있지만 이 일화는 북한의 독재자에 대한 측근들의 두려움이 어느 정도인지를 잘 보여준다. “‘프론트 아카데미아 사건’과 ‘6군단 사건’,” 『신동아』, 3월호(2006) 참조. 독재자에 대한 측근들의 두려움이 지속적으로 유지된다는 것은 사법, 보안기구들이 독재자의 의지대로 원활하게 작동한다는 것을 뜻하고, 이는 이 기구들의 운용에 필요한 자원 확보를 전제로 한다. 따라서 북한의 엘리트에게 체화되어 있는 독재자에 대한 무의식적인 두려움의 재생산도 혁명자금 관리제도에 그 물적 기반을 두고 있다고 볼 수 있다.

- 77) 다음 일화는 이 점을 상징적으로 보여준다. 1995년에 중앙당 국제비서 황장엽이 김정일의 비준을 받아 국제주체재단을 설립하고 여광무역회사 등을 내세워 외화벌이를 해서 첫 수익금 80만 불 중 50만 불을 상납하자, “김정일은 간부들과의 회식자리에서 ‘황 비서는 순전히 주체사상을 팔아 500만 불을 벌여 당에 바쳤는데 당신들은 뭘 하고 앉아 뭉개고 있는가?’라며 50만 불을 500만 불로 둔갑시켜 호통을 쳤다고 한다.” 황장엽, 『황장엽 회고록』(서울: 시대정신, 2006), 319~320쪽.

아래에서는 이상의 논의를 염두에 두고서 외화벌이 차원에서 전개되는 합영·합작과 경제특구 사업의 사례들을 중심으로 북한의 역내 경제협력 접근방식의 주요 특징 몇 가지를 살펴볼 것이다.

6. 북한의 역내 경제협력방식의 예시적(例示的) 특징: 몇몇 유형적 사례들

신가산제적 사인독재정권의 특성에 의해 규정되는 북한의 역내 경제협력사업의 특징은 위에서도 지적한 것처럼, 외화벌이사업의 과잉 정치화와 특수단위 측근들에 의한 ‘단순 외화벌이’ 사업의 주도에서 찾을 수 있다. 여기서는 이런 특징들을 보여주는 몇몇 사례들을 살펴볼 것이다. 그렇지만 체제 안보, 김정일의 보위사업, 혁명자금 등의 문제는 기밀이 요구되는 사안이기 때문에 이와 관련된 경제협력사업의 특징들을 구체적으로 검토하기는 어렵다. 특히 역내 경제협력사업들이 개성공단사업을 제외할 때 대체로 중국이나 러시아와의 협력사업들이라는 점에서 그러하다. 그러므로 보도자료나 관련자 증언 등을 토대로 여기서 제시하는 사례들이 사실 적합성에서 부족한 면이 있을 수 있다.

1) 체제안보와 정권안보와 김정일 보위전략 간의 일체화에 따른 과잉 정치화

(1) 반탐(방첩)활동에 따른 라선경제특구 내의 경제활동 제약

북한이 현재 운영하고 있는 라선경제무역지대나 최근에 진행된 신

의주 특구 설치를 위한 기반조성사업에서 공통된 점은 자연지형을 이용하여거나 인위적 장애물을 가설하고, 특구 거주민의 주민등록관계 검열을 강화해서 자본주의의 정치적·경제적 영향이 국내 다른 지역에 전파되는 것을 차단하려는 ‘모기장식’ 개방정책을 추진한다는 것이다. 2010년 1월에 개정된 라선경제무역지대법에서도 원칙적으로 외국자본 투자와 관련된 규제는 완화되었지만, 라선지대에 대한 북한 국내법의 적용 가능성이 언급되었다.⁷⁸⁾ 이는 라선특구 운영에서 체제안보와 관련된 북한당국의 방어적 입장이 좀 더 강화되었다는 것을 시사한다.

라선지대의 경제협력사업에 대한 이런 통제가 특별히 새로운 건 아니다. 자유무역지대라는 특수성 때문에 북한당국은 영내 다른 지역들보다 훨씬 강도 높은 대민 반탐, 사찰, 보안활동을 전개하고 있다. 왜냐하면 라선지대에는 호위사령부, 군수동원총국 등 특수기관들의 외화벌이회사들이 많이 진출해 있는데, 합영·합작 사업활동 중에 이들 회사를 통해 김정일의 보위사업 관련정보가 사업 상대방을 통해 유출될 수 있다고 판단하기 때문이다. 그래서 합영·합작사업을 허용해서 겉으로는 ‘풀어놓는 것 같으면서도 (내적으로) 법기관한테는 더 심하게 보라고’ 하기 때문에 현실적으로 특구 내의 경제활동은 크게 제약될 수밖에 없다.⁷⁹⁾

78) 『연합뉴스』, 2010년 3월 14일.

79) 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접). 특구지역 이외 변경지역의 경제협력 사업은 주로 소규모 합영·합작형태로 어느 정도 이루어지고 있다. 이 사업들은 대체로 중국 한쪽이나 조선족의 투자를 받아 이루어진다. 그런데 전체적인 추세를 파악하기는 어렵지만, 심층면접 등을 통해 확인할 수 있는 개별적인 사례들을 놓고 보면 보위부 반탐수사에 걸려 수년이 지나지 않아 해당 사업이 중단되는 사례들을 어렵지 않게 접할 수 있다.

(2) 김정일 보위사업에 따른 합영·합작사업의 지리공간적 제약

체제의 정치군사적 안보와 김정일 보위사업에 관한 북한당국의 강박관념은 때로는 극단적인 형태로 표출되기도 한다. 실례로 2007년 말을 전후해서 나온 국방위원회 결정서에 따라 수뇌부의 안전문제가 걸려 있기 때문에 그 후 평양시 안에서는 합영·합작기업의 설립을 금지시켰다는 증언도 있다.⁸⁰⁾ 이런 결정이 어느 정도 철저하게 집행되었는지는 알 수 없지만, 이는 수뇌부의 보위라는 전략적 목표 달성을 위한 전술적 수단의 하나로서 제반 형태의 경제협력이 어떤 식으로 추진될 수 있는지를 상징적으로 보여준다. 비슷한 이유로 외국자본 투자가 무산된 경우도 있다. 중국의 한 기업집단이 거액을 투자하는 조건으로 북한으로부터 평양 제1백화점의 10년간 경영권을 획득했으나, 중국인 종업원 채용 규제 등 북한당국과의 마찰로 투자가 무산되었다고 한다.⁸¹⁾

(3) 군사보안의 강박관념에 따른 합영·합작사업의 무산

체제의 정치군사적 안보의 중요성이 부각된 사례로 2005년경에 내각의 임업성이 진행한 중국과의 벌목 합영사업을 들 수 있다. 이 사업에서 합영 대방을 탑승시킨 채 벌목한 원목을 군사도로로 운송한 것이 군사기밀 누설죄로 사건화되어, 관련자들이 처벌을 받았다. 그리고 이 사건을 계기로 합영·합작사업을 추진하기 전에 반탐과 관련해서 무력부 총참모부와 보위부의 사전 검토를 받도록 하는 조치가 취해지고, 총참모부 안에 경제담당부서가 새로 조직되었다고 한다.⁸²⁾ 이와

80) 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접). 그리고 이에 준해서 그 당시 가동 중인 해당사업장들도 시외로 이전시킬 예정이었다고 한다.

81) 조명철 외, 『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』, 46쪽.

유사한 사례로 영국의 아미넥스사가 북한정부와 유전 탐사협약을 체결하고 사업을 진행하다가 2008년에 중단한 경우를 들 수 있다. 북한은 원유개발 투자자 모집에 필요한 지질탐사 자료를 ‘국가기밀이라고 우(겨)서’ 대외공개를 불허했고, 결과적으로 투자재원 확보에 실패해서 사업이 중단되었다.⁸³⁾

(4) 국방공업 자재 우선 보장원칙의 비현실적 관철 요구

국방공업의 강화를 위한 ‘군수우선’ 보장 원칙이 합영·합작과 같은 경제협력력을 어떤 식으로 제약하는지를 보여주는 일화로 2006년 중반에 공개석상에서 당 원로인 군수담당비서가 박봉주 총리가 처리한 무산광산 합영건을 거칠게 비판한 일을 들 수 있다.⁸⁴⁾ 박봉주는 김책제철에 정광을 원활하게 공급하기 위해 무산광산이 중국기업과 합영하여 생산설비, 부속품, 자재를 지원받는 대가로 생산된 정광의 일정 몫을 중국 측에 주기로 합의하고, 한동안 생산을 했다. 그러나 당 원로들은 박봉주가 경제관리를 잘못하여 김책제철의 철강재 생산량이 감소했고, 결과적으로 군수용 강재 공급에 차질이 초래되었다는 이유로 이 합영건을 처리한 박봉주를 심하게 비판했다.⁸⁵⁾

82) 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접).

83) 『자유아시아방송』, 2008년 1월 31일, 2010년 1월 8일. 아미넥스사는 조선에너지사의 투자를 받아 2010년에 북한의 원유공업성과 원유탐사 관련 재협약을 체결한 것으로 알려졌다. 『연합뉴스』, 2010년 4월 2일, 2010년 5월 12일 참조. 그리고 합영·합작사업에 해당하지는 않지만, 북한이 2000년대 중반에 북한에서 활동하고 있던 세계식량계획 현장 모니터링원들을 추방한 사건도 있다. 2003년 이라크 전쟁 당시 미군의 정밀폭격이 가능했던 것은 NGO나 국제원조 기구 요원들이 이라크에서 활동하면서 수집한 정보를 사전에 미군에 제공했기 때문이었다는 점을 알고 이들을 추방했던 것이다. 김명철, 『김정일 한(恨)의 핵전략』, 김종성 옮김(서울: 동북아, 2005), 202~203쪽.

84) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치(2000~2009),” 230쪽.

2) 특수 단위의 측근들에 의한 ‘단순 외화벌이’ 사업의 주도

남북경제협만이 아니라 규모가 큰 역내 경제협력사업은 특수단위들의 김정일 측근들이 경쟁적으로 주도하는 경향을 보이고 있다. 이는 부분적으로는 외국자본 유치를 위한 북한의 법적·제도적 준비가 매우 미흡한 실정에서 찾을 수 있다.⁸⁶⁾ 그렇지만 이런 이유보다도 사인독 재정권에서 혁명자금 관리제도의 구속력 하에서 이루어지는 측근들의 실적지향적인 정치적 동기가 좀 더 본질적인 이유라고 할 수 있다.⁸⁷⁾

85) 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접). 박봉주는 직무 수행상의 몇 가지 결정적 과오를 범해서 해임되었다고 하는데, 이 건도 그중의 하나였다고 한다. 박봉주 비판자료는 간부강연회에서 공개적으로 언급되었다고 한다. 따라서 이 사건은 약간 윤색되었을 가능성이 있지만, 북한 당국이 주민들의 ‘파철 밑에는 역적 행위’라고 규정하고서 국방위원회 검열을 실시한 데에서도 이런 비판이 사실과 크게 어긋나지 않았을 것이라고 볼 수 있다. 『자유아시아방송』, 2009년 1월 5일(홈페이지: <http://www.rfa.org>).

86) 북한은 2000년대 들어와 외국인투자은행법(2002.11)을 제정하고, 대남경제협력 활성화를 위해 개성공업지구법과 금강산관광지구법(2002.11), 북남경제협력법(2005.7) 등을 제정하기도 했다. 또 좀 더 실질적으로 중국 자본 투자를 유도하기 위해 북·중 간 “투자촉진 및 보호에 관한 협정”(2005.3)을 체결하기도 했다. 『Kotra 북한경제속보』, 2005년 5월 18일(홈페이지: <http://www.globalwindow.org>) 참조. 그러나 한 국제투자자문회사 보고서에서도 북한은 세계 172개 나라들 중 투자위험도가 3번째로 높은 나라라고 지적한 데에서 알 수 있듯이 아직까지도 북한은 외국자본 투자 리스크가 매우 높다. 『VOA 뉴스』, 2010년 5월 18일(홈페이지: <http://www1.voanews.com/korean/news>). 따라서 핵문제 등에 따른 서방 경제제재가 아니어도 대북 투자는 활성화되기가 쉽지만은 않다. 그렇기 때문에 대북투자 의향이 있는 투자자는 — 대부분이 중국계 중소 자본이고, 나머지는 대체로 중소 규모의 남한 자본이지만 — 투자 사업의 안전성을 보장받기 위해 비공식적 연줄을 통해 북한 지배엘리트 ‘실력자’에게 접근하여 경제협력사업을 추진하는 것이 관행처럼 되어 있다. 남북경협과 관련된 몇몇 실례를 들고 있는 Richard Tait, “Playing By The Rules In Korea: Lessons Learned in the North-South Economic Engagement,” *Asian Survey*, Vol. 43 Issue(2003), pp.319 ~ 321도 참조.

(1) 특수단위들에 의한 외화벌이 차원의 대남경제협력 관리

남북경협을 포함한 역내 경제협력사업과 혁명자금 사이의 관계를 구체적으로 파악하기는 어려운 일이다. 이 점에서 1차 남북정상회담 개최와 연계하여 현대그룹이 몇몇 대북사업의 독점권을 보장받기 위해 북한에 4억 달러를 송금한 건은 대북경제협력사업의 김정일 혁명자금 연계 가능성이 드러난 예외적인 사례에 속한다. 이 송금건에서 알 수 있듯이, 특히 남한의 대북경협사업의 경우 당 통일전선부를 비롯한 일부 특수단위들의 외곽단체나 무역회사들이 자체 운영자금을 마련하고 혁명자금을 조달하기 위한 외화벌이 차원에서 관리해 왔다.⁸⁸⁾ 다른 주요 사례로 2008년까지 활발하게 진행된 남한 업체들의

87) 이와 관련된 적절한 실례로, 중국기업이 북한기업과 투자협상 중에 북한 측에 법적 근거를 요구하자, 북한 측 책임자가 “우리의 상급은 내각을 능가하고 심지어 법률을 능가하기에 우리와 합작하면 많은 우대정책을 보장받을 수 있고 법적 절차를 고려할 필요가 없다”고 단언한 일화를 들 수 있다. 김철, “북한-중국 경제무역 합작 현황 분석,” 『KDI 북한경제리뷰』(2008), 62쪽. 북한의 외자유치가 측근 개인의 해외 기업가 인맥 관리역량에 크게 의존한다는 점을 보여주는 사례로 리철이 스위스 제네바 북한대표부 대사 재임 시절 이집트 오라스콤의 휴대전화 사업과 류경호텔 공사 재개 사업 등을 성사시킨 것을 들 수 있다. 『자유아시아방송』, 2010년 3월 22일 참조.

88) 특수단위가 아닌 내각 성기관들의 경우에도, 김정일의 비준을 받아 무역회사를 조직해서 외화벌이를 할 때 수익금의 ‘몇 %’를 혁명자금으로 상납하고 있다. 한 증언에 따르면 혁명자금은 ‘비밀’이기 때문에 구체적인 %는 알 수 없었는데, 혁명자금 할당과제액과 별개로 해외파견 외화벌이사업 수입금의 6%를 군사비 명목으로 무역은행 무역부 계좌로 입금했다고 한다. 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접). 또 1990년대 이후 해외파견 무역일꾼들 가운데 특출한 능력을 발휘하여 외화벌이를 통해 개인이 단독으로 백만 달러 이상을 혁명자금으로 바쳐서 김정일에게서 답례선물과 함께 ‘노력영웅’ 칭호를 받는 경우를 어렵지 않게 찾아볼 수 있고, 그보다 드물지만 ‘공화국영웅’ 칭호를 받는 일도 있다고 한다. 이는 달러 혁명자금 상납에 대한 김정일의 지대한 관심을 보여주는 것에 다름 아니다. 탈북자 A씨 증언(2010년 5월, 필자 면접); 탈북자 C씨 증언(2010년 10월, 2011년 2월, 필자 면접).

북한 서해안 모래 수입사업을 들 수 있다. 북한 쪽 수출 주체는 민족경제인연합회와 ‘군부’ 산하의 무역회사들인데, 연간 모래 수출대금은 개성공단 노동자 임금수입보다도 많은 것으로 알려졌다.⁸⁹⁾

(2) 특수단위 측근 실력자에 의한 신의주 행정특별구 사업의 주도

2002년의 신의주 행정특별구 설치사업은 무산되기는 했지만 경제특구사업이 제기되는 방식이나 추진 주체 등과 관련해서 의미 있는 사례이다. 양빈 측의 설명에 의하면 특구 사업은 김정일이 2001년 초 비공식 중국 방문 중 상하이 농업개발구의 화초·야채 유리온실에 관심을 갖게 된 뒤, 양빈이 북한 측과 합작해서 평양에 화초와 야채를 공급하기 위한 합영회사를 설립한 것이 계기가 되었다. 그 후 북한 측의 제의로 양빈 측의 대북투자 확대와 투자 보상 방식으로 경제특구 설치문제를 양측이 1년여 협상한 끝에 신의주 행정특별구 설치안이 확정, 공표되었다.

이 일련의 협상과정에서 북한 측 대표단은 무역성, 외무성, 최고인민회의 상임위원회 법제위원회 등의 실무전문가들로 구성되었는데, 조선원예총회사 사장이 협상 수석대표로 활동했다.⁹⁰⁾ 그런데 조선원예총회사는 중앙당 조직지도부가 양빈 측과 합영회사를 설립하기 위해 행정과 안에 조직한 외화벌이 무역회사이다. 당시 조직지도부 제1 부부장이었던 장성택이 행정과 안에 무역회사를 만들어 합영회사 설

89) 『연합뉴스』, 2004년 8월 5일; 개성공단의 관리주체인 중앙특구개발지도총국의 상급감독기관 실체를 둘러싼 상이한 추정들에 관해서는 조봉현, “군이 대남조직 장악 개성공단 앞길 험난,” 『시사IN』, 89호(2009); 『연합뉴스』, 2010년 2월 17일 참조.

90) 관산(關山), 『김정일의 양아들 신의주특구장관 양빈의 수난기(개정판)』(2008), (웹페이지: <http://www.peaceyb.com/korean/book.asp>) 참조.

립을 주도했다. 신의주 행정특별구 협상과정에서 조선원예총회사 사장이 수석대표였다는 점이나, 김정일이 양빈을 행정장관으로 임명하는 데 장성택이 중요한 역할을 했다는 점에 비춰볼 때 신의주 행정특별구 설치사업은 성사되었을 경우 독재자한테서 장성택의 큰 ‘실적’으로 평가되었을 것이다.⁹¹⁾

(3) 핵심 측근들에 의한 접경지역 외자유치 개발사업의 경쟁적 추진

유산된 신의주 행정특별구사업과 유사한 사례로 최근 언론에 보도되고 있는 라선경제특구의 개방계획과 압록강 유역 경제특구 개발계획을 들 수 있다. 김정일은 2009년 말에 라선을 현지도하면서 외화 획득 방안의 강구를 지시했다.⁹²⁾ 뒤이어 2010년 3월에 라선시를 시찰한 장성택 당 행정부장은 라선시의 대폭 개방을 언급하면서 현지 외화벌이회사들을 정리한 것으로 알려졌다.⁹³⁾ 이 과정에서 국방위원회가 그 활동을 ‘보장’하는 조선대풍국제투자그룹(대풍그룹)이 라선 특구 사업을 비롯한 주요 외자유치사업의 주무기구로 부각되었는데, 이 기구의 이사진에는 김양건 당 통전부장, 전일춘 39호실장 등이 포함되어 있다.

2010년 중순 두 차례에 걸친 김정일의 방중 뒤에, 중국정부의 동북

91) 탈북자 D씨 증언(2007년 1월, 필자 면접).

92) 『조선신보』, 2009년 12월 17일(홈페이지: <http://www.korea-np.co.jp>).

93) 이때 장성택은 시당과 보안부서 책임간부급들에 대한 대폭적인 간부사업과 더불어 라선에 진출해 있는 특수단위 외화벌이회사들의 철수조치를 단행한 것으로 알려졌다. 탈북자 A씨 증언(2010년 6월, 필자 면접). 라선시는 2010년 1월에 특별시로 승격되었고, 라선경제무역지대법도 개정되었다. 또 중국 측 투자에 의해 국경연결도로와 교량 보수사업이 진행되고 있고, 청진항 정비사업과 연계된 라진-청진도로 보수사업도 예정되어 있다. 『연합뉴스』, 2010년 3월 25일.

3성 ‘창지투 개방선도구 사업’과의 연계를 염두에 두고 북한에서는 내각 산하에 대북투자를 총괄하는 권한을 가진 ‘국가적 중앙지도기관’으로 조선합영투자위원회(합영투자위)를 설치했다. 이 기구는 중국 정부를 상대로 라선 특구 개발, 무산광산 설비 현대화, 압록강 섬 황금 평 개발사업 등의 투자유치활동을 전개하고 있는데, 이 기구의 위원장은 제네바 북한대표부 대사 출신 측근인 리철이고, 장성택 국방위원회 부위원장(중앙당 행정부장 겸임)이 이 기구를 주도하고 있는 것으로 알려졌다.⁹⁴⁾

접경지역 경제특구 개발을 위한 이 두 외자유치기구 활동과 관련해서 두 가지를 지적할 수 있다. 한 가지는 김정일의 측근들이 이 기구들을 주도하고 있다는 것과, 라선 경제특구 외자유치사업의 주체가 대풍그룹에서 합영투자위로 바뀐 데에서 시사되듯이 측근들 간에 외자유치 실적 경쟁이 전개되고 있을 개연성이 크다는 점이다.⁹⁵⁾ 비록 합영투자위로 외자유치 창구를 일원화했다고 하지만, 후계 세습체제 구축 과정에서 자신이나 자파의 권력 기반을 보전해야 하는 측근들 사이의

94) 『연합뉴스』, 2010년 12월 29일, 2011년 1월 21일.

95) 대풍그룹의 조직 배경과 관련해서 장성택 계열에 의한 후계체제 공고화를 위한 자금 조달 방안이었다는 설, 군부의 지원에 기반한 오극렬 국방위원회 부위원장의 외자유치사업을 견제하기 위해 장성택 계열에 의해 급조되었다는 추정들이 있고, 또 최근 북한의 적극적인 외자유치 시도를 장성택의 합영투자위, 오극렬의 조선자원투자개발공사, 김양건의 대풍그룹 간의 실적 경쟁 맥락에서 파악하는 시각도 있다. 『중앙일보』, 2010년 7월 5일; 『연합뉴스』, 2011년 1월 19일. 이와 다르게 오극렬의 위세를 과대평가한다는 지적도 있다. 주성하, “오극렬은 과연 언론의 보도처럼 슈퍼파워일까”(홈페이지: <http://www.journalog.net/nam-bukstory>); “최근 망명한 北 엘리트 관료, 권부의 속내를 말하다,” 『월간중앙』, 4월호(2011) 참조. 이런 추정들의 진위 여부를 판별하기는 어렵지만, 특수단위 측근들과 이들과 연계된 소분파적 집단들이 후계체제와 연계된 ‘정치적 자원’ 축적을 위해 외자유치사업에 경쟁적으로 뛰어들고 있다는 점 정도는 시사 받을 수 있다.

실적 경쟁은 불가피한 면이 있기 때문이다.⁹⁶⁾ 다른 한 가지는 이 사업 역시 혁명자금 조달을 위한 외화벌이의 성격이 강하다는 점이다. 대풍그룹이 국방위원회 산하 제2경제위원회와 내각의 대외경제협력추진위원회를 중심으로 구성된 점이나 주요 이사들이 혁명자금 조성에 밀접하게 연관된 인물들이라는 점이 그 방증이 될 수 있다.⁹⁷⁾ 또 합영투자위는 내각에 소속되어 있다는 점에서 내각 관할 인민경제 ‘정상화’를 위한 외자유치가 동 위원회의 사업목표에 포함될 수도 있지만, 국가적 외자유치 총괄 조직이라는 점이나 서해안 유전개발 북중협력사업 전담부서를 두고 있는 점에서 군수자금이나 김정일의 사적 통치자금 조달과 무관하다고 보기가 어렵다.⁹⁸⁾ 이런 점들에 비춰볼 때 북한 정권이 추진하고 있는 라선시나 황금평 섬의 경제특구 개발계획은 이 지역들 각각을 고립된 외화벌이 블록으로 특화시켜 혁명자금 조달 원천으로 활용하려는 데 주된 목적이 있다고 봐도 별로 어긋나지 않을 것이다.⁹⁹⁾

96) 현재 북한은 후계세습의 정치적 기반 안정화에 필요한 김정일의 혁명자금 지출 수요가 증가하는 반면에 대남경제협력사업의 외화수입원이 격감하고, 미국과 유엔 등의 금융, 경제제재로 인해 여타의 합법적·불법적 외화수입도 감소하여 혁명자금 수입 확충에 압박을 받고 있는 형편이다. 이에 대한 한 가지 대응책이 해외 파견 무역주재원들의 혁명자금 액상과제 할당액을 높이는 조치를 취한 것이었다는 데에서도 이 점을 시사 받을 수 있다. “中 주재 북한 무역일꾼들이 동요하고 있다,” 『데일리NK』, 2010년 6월 16일(홈페이지: <http://www.daily-nk.com>).

97) 『연합뉴스』, 2010년 5월 7일; “북한 대풍그룹은 허황된 기업,” 『시사저널』, 1075호(2010), (홈페이지: <http://www.sisapress.com>).

98) 『연합뉴스』, 2011년 1월 21일.

99) ‘결국 중국 돈을 끌어들이려고 위화도 일대와 나선 지역을 중국에 내줘야 했(지만) …… 북·중 경협에도 미묘한 문제가 있(어서) …… 중국은 선전(深圳) 특구처럼 모두 오픈하라고 종용하는데, 북한은 일정 제약을 하겠다고 줄다리기를 (해서) …… 준비만 할 뿐 최종 결심을 못 하는 상황’이라는 한 탈북자의 증언에

7. 맺음말

이 글에서는 역내 경제협력에 대한 북한의 소극적인 접근의 원인으로 지적되고 있는 북한정권의 생존 위기 문제를 북한정권의 특성과 관련된 체제 내적 제약요인에 초점을 맞춰 구체적인 수준에서 규명하고자 했다.

이를 위해 우선 북한의 공간문헌을 통해 확인할 수 있는 역내 경제협력의 경제적 논리를 살펴보았다. 이 논리에 의하면 북한은 ‘자립적 민족경제의 선차적 우위론’을 강조하면서 이를 위한 ‘대외경제관계의 적극적 활용론’에 역점을 두고 있다. 그러나 저조한 경제협력 실태에 비춰보면 북한의 이런 논리는 현실적으로 경제외적 요인에 규정되고 있다는 것을 알 수 있다.

이 점을 정식화해서 보여주는 것이 북한정권의 체제안보 위기의식이 반영된 ‘국방공업의 선차적 강화발전론’이다. 경제외적 논리에 해당하는 이 지배담론에서는 북한의 체제안보를 위한 국방공업의 최우선적 발전과 이를 위한 자원 확보 차원의 역내 경제협력을 역설한다. 따라서 경제협력은 체제안보를 침식해서는 안 되기 때문에 반시장적인 ‘단순 외화벌이’로 제한된다.

이와 같이 경제협력에 수반될 시장화 가능성을 억제하면서 국방공업의 투자 재원을 보장할 수 있는 물적 토대가 혁명자금 관리제라고 볼 수 있다. 혁명자금 관리제도는 김정일 정권의 신가산제적 사인독재의 지배양식과 상호보강적 관계에서 운용되고 있다. 혁명자금 관리제도에 기초한 북한의 사인독재정권에서 체제안보와 정권안보와

서도 이 점을 엿볼 수 있다. “최근 망명한 北 엘리트 관료, 권부의 속내를 말한다,” 『월간중앙』, 4월호(2011) 참조.

독재자의 정치적 생존이라는 세 정치적 범주들의 일체화 경향이 물질적으로 제도화되는 것은 이 때문이다. 이 점이 역내 경제협력방식을 일차적으로 규정하는, 북한 체제 자체에서 기인하는 중요한 내적 요인이라고 평가할 수 있다. 반시장적 기조 위에서 운용되는 혁명자금 관리제도의 지대 할당·재분배방식에서 발생하는 시장적 관계 연루자에 대한 정치적 처벌을 회피하면서, 독재자가 제공하는 경제적 특혜를 받으려고 하는 국가기관 책임간부들의 기회주의적 지대 수취 및 추구 행위도 경제협력을 ‘단순 외화벌이’로 한정시키는 데 부분적으로 영향을 미치고 있다.

경제협력을 규정하는 이런 요인들의 작용은 실제 사례들에서 과잉 정치화된 독재자의 보위사업으로 인해 경제협력사업이 제약을 받거나, 독재자의 측근들에 의한 충성 경쟁 차원의 반시장적 ‘단순 외화벌이’의 실적 경쟁이 전개되는 데에서 확인할 수 있다.

이런 작업 결과에 비춰볼 때 김정일의 사인독재정권에서는 ‘제의서 정치’에 기반한 독재자의 ‘비준’을 받은 ‘단순 외화벌이’사업 이상을 역내 경제협력차원에서 기대하기가 쉽지 않다는 추론에 도달한다.¹⁰⁰⁾ 또 대북 금융·경제제재나 경제적 관여와 같은 외삽적 요인들이 역내 경제협력에 대한 북한의 접근방식을 쉽게 변화시킬 것이라고 전망하기도 어렵다. 같은 맥락에서 북한 내부적 제약요인으로 지적되고 있는 법적·제도적 미비점, 열악한 인프라 실태, 기술관료적인 행정역량의 취약성 등은 본질적인 요인들이라기보다는 부차적인 요인들에 지나지 않는다고 볼 수 있다. 그러므로 역내 관련국들이 실질적인 효과

100) 대미 관계정상화를 통해 북한의 체제안보와 정권안보를 확실하게 보장받을 수 있다는 김정일의 판단 여하에 따라 북한정권의 역내 경제협력정책이 적극적인 방향 전환을 모색할 수도 있는 여지를 남겨둘 수 있을 것이다.

산출을 염두에 두고 대북 경제협력이나 경제제재를 추진하는 경우에는 체제이행론의 관점에서 북한의 사인독재정권의 지배양식에 미칠 수 있는 특정한 대북정책의 효과에 대한 다각적인 사전검토가 필요하고 중요하다는 점을 알 수 있다. 이 글의 의의는 이 점을 보여주는 데 있다.

■ 접수: 2월 27일 / 수정: 3월 26일 / 채택: 4월 1일

참고문헌

1. 북한 자료

- 김 권, “발전도상나라들의 지역경제통합추세와 사회경제적 배경,” 『경제연구』, 3월(2000).
- 김금희, “합영사업을 발전시키는 것은 우리나라 경제를 발전시키고 국제적 경제협조를 강화하기 위한 중요한 요구,” 『경제연구』, 1월(2007).
- 김동식, “현 시기 선진기술도입사업을 강화하는 것은 합영·합작의 기본,” 『경제연구』, 2월(2004).
- 김득삼, “‘국지경제권’의 형성을 통한 동남아시아지역에서의 경제협력의 강화,” 『경제연구』, 2월(1999).
- _____, “아세안자유무역지대의 창설과 지역 내 무역의 확대,” 『경제연구』, 3월(2000).
- 김원국, “국방공업을 우선적으로 발전시키는 것은 선군시대 경제건설의 합법적적 요구,” 『경제연구』, 2월(2004).
- 김정일, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1999년 1월 1일).
- _____, “조선민주주의 인민공화국은 불패의 위력을 지닌 주체의 사회주의국가이다”(당보 『로동신문』과 정부기관지 『민주조선』에 준 담화, 2008년 9월 5일).
- 김철준, “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일 동지의 경제사상,” 『경제연구』, 1월(2008).
- 김춘남, “최근 아프리카지역에서 강화되고 있는 지역경제통합의 특징,” 『경제연구』, 4월(2003).
- 렴일욱, “합영·합작기업의 생산경영활동에 대한 실리평가에서 나서는 원칙적 요구,” 『경제연구』, 4월(2002).
- 류창수, “국방공업을 더욱 발전시키는 것은 혁명과 건설의 제1차적인 전략적 과업,” 『경제연구』, 3월(2006).
- 리경영, “‘동아시아경제권’을 조작하려는 일본반동들의 책동,” 『경제연구』, 4월(2004).
- _____, “라틴아메리카에서 미제의 경제지역화책동,” 『김일성종합대학학보』(철

- 학, 경제』, 2월(2006).
- 리성희, “합작기업의 주요형태와 그 선택에서 나서는 문제,” 『경제연구』, 3월(1998).
- 리춘일, “선군시대 경제건설로선에서 국방공업의 위치와 역할,” 『경제연구』, 1월(2010).
- 박상철, “다국적기업에 의한 ‘세계통합’을 설교하는 현대부르조아변호론자들의 꾀변과 그 반동성,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제)』, 2월(2005).
- 백순철, “매콩강 류역 개발을 통한 동남아시아나라들의 지역 내 경제협력의 강화,” 『경제연구』, 3월(2001).
- 손영석, “현 시기 경공업을 발전시켜 인민생활을 높이는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제)』, 3월(2006).
- 오현주, “합영계약과 합영기업의 규약에 밝혀야 할 합영기업 창설조건,” 『정치법률연구』, 3월(2005).
- 임효빈, “선군시대의 재정은 강성대국건설을 자금적으로 보장하는 중요한 담보,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제)』, 1월(2007).
- 정상훈, “무역을 통한 선진기술이 생산성에 주는 영향에 대한 고찰,” 『경제연구』, 1월(2004).
- 정승혁, “동북아시아나라들과 무역을 확대발전시키는 데서 나서는 중요요구,” 『경제연구』, 2월(2004).
- 정준혁, “제국주의의 지역적 경제통합이 세계경제발전에 미치는 파국적 후과,” 『경제연구』, 3월(2000).
- 최영도, “제국주의자들의 반사회주의적인 ‘경제협력’ 및 ‘원조’ 책동의 반동성,” 『천리마』, 5월(1992).
- 최영옥, “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 대외상품교류의 조건에 관한 사상,” 『경제연구』, 1월(1999).
- 최영철, “라진-선봉지구를 국제금융거래의 중심지로 꾸리는 것은 자유경제무역시대개발의 중요고리,” 『경제연구』, 1월(1998).
- 최원철, “합영·합작을 잘하는 것은 대외경제관계발전의 중요요구,” 『경제연구』, 4월(1993).
- 한영옥, “국방공업의 선도적 역할은 선군시대 경제발전의 필수적 요구,” 『경제연구』, 2월(2009).

2. 국내 자료

- 김 철, “북한-중국 경제무역 합작 현황 분석,” 『KDI 북한경제리뷰』(2008).
- 김광진, “김정일의 궁정경제와 인민경제의 파괴,” 『시대정신』, 가을호(2008),
(홈페이지: <http://www.sdjs.co.kr>).
- _____, “북한의 외화관리시스템 변화연구”(북한대학원대학교 석사학위논문,
2007).
- 김명철, 『김정일 한(恨)의 핵전략』(서울: 동북아, 2005).
- 로버트 서비스, 『스탈린: 공포의 정치학, 권력의 심리학』, 윤길순 옮김(서울:
교양인, 2010).
- 박형중, “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성-1990년대 이래
분권화된 약탈,” 『통일문제연구』, 통권 제51호(2009).
- _____, “김정은 후계 체제의 안정성 및 정권 변화 가능성 평가”(한·중 국제학
술대회 발표자료, 2010년 12월 20일).
- 오승렬, “북한 나진·선봉지대 현황 및 ‘지대’정책 전망,” 『통일연구원 보고서』
(1999).
- 이찬우, “북의 ‘신의주-대계도 경제개발지구’ 구상, 중국의 ‘동북진흥’ 정책,”
『민족21』, 제62호(2006).
- 이태섭, 『북한의 경제위기와 체제변화』(서울: 선인, 2009).
- 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』(서울: 통일연구
원, 2000).
- 정광민, “조선노동당 ‘당경제’의 성격에 관한 일고찰,” 『시대정신』, 가을호
(2008), (웹페이지: <http://www.sdjs.co.kr>).
- 조명철 외, 『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』(서울: 대외경제
정책연구원, 2009).
- 조봉현, “군이 대남조직 장악 개성공단 앞길 험난,” 『시사HN』, 89호(2009)
- 조정아 외, 『북한 주민의 의식과 정체성』(서울: 통일연구원, 2010).
- 차문석, “북한 경제의 동학(動學)과 잉여의 동선(動線)-특권경제를 중심으로,”
『통일문제연구』, 통권 제51호(2009).
- 피터 홉커크, 『그레이트 게임: 중앙아시아를 둘러싼 숨겨진 전쟁』, 정영목 옮
김(과주: 사계절, 2008).
- 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를

중심으로(2000~2009)”(경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009).
현성일, “북한의 국가전략과 간부정책의 변화에 관한 연구”(경남대학교 박사
학위논문, 2006).

홍익표, “최근 북한의 대외무역 및 경제협력,” 『KDI 북한경제리뷰』(2008).

황장엽, 『북한의 진실과 허위』(서울: 시대정신, 2006).

_____, 『황장엽 회고록』(서울: 시대정신, 2006).

주성하, “오극렬은 과연 언론의 보도처럼 슈퍼파워일까,” 2010년 8월 23일,
(웹페이지: <http://www.journalog.net/nambukstory>).

관산(關山), 『김정일의 양아들 신의주특구장관 양변의 수난기(개정판)』(2008),
(웹페이지: <http://www.peaceyb.com/korean/book.asp>).

“북한군을 해부하다,” 『북한사회』, 창간호(2009), (NK지식인연대 홈페이지:
<http://www.nkis.kr>).

“中 주재 북한 무역일꾼들이 동요하고 있다,” 『데일리NK』, 2010년 6월 16일
(홈페이지: <http://www.dailynk.com>).

“선군노선 아니었으면 오늘의 현실은 없었을 것,” 『민족21』, 8월호(2004).

“북한 대풍그룹은 허황된 기업,” 『시사저널』, 1075호(2010), (홈페이지: <http://www.sisapress.com>).

“프론트 아카데미 사건’과 ‘6군단 사건,’” 『신동아』 3월호(2006).

심화조’ 사건에 관해서는 “전 북한 핵심 관료가 육필로 쓴 ‘김정일 권력장악
비화,’” 『신동아』 10월호(2005).

“달리로 돌아가는 ‘김정일 궁정경제’의 内幕,” 『월간조선』, 3월호(2008).

“북한 노동당 부부장급 장용순의 충격 강연록,” 『월간중앙』, 7월호(2007).

“최근 망명한 北 엘리트 관료, 권부의 속내를 말하다,” 『월간중앙』, 4월호
(2011).

『연합뉴스』, 2004년 8월 5일, 2005년 4월 2일, 2005년 6월 16일, 2010년 2월
17일, 2010년 3월 14일, 2010년 3월 25일, 2010년 5월 7일, 2010년 5월
12일, 2010년 12월 29일, 2011년 1월 19일, 2011년 1월 21일(홈페이지:
<http://www.yonhapnews.co.kr>).

『자유아시아방송』, 2008년 1월 31일, 2010년 1월 8일, 2010년 3월 22일, 2009

년 1월 5일(홈페이지: <http://www.rfa.org>).

『조선신보』, 2009년 12월 17일, (홈페이지: <http://www.korea-np.co.jp>).

『조선중앙통신』, 2009년 5월 29일, (홈페이지: <http://www.kcna.co.jp>).

『중앙일보』, 2010년 7월 5일, (홈페이지: <http://www.joongang.co.kr>).

『Kotra 북한경제세속보』, 2005년 5월 18일(홈페이지: <http://www.globalwindow.org>).

『VOA 뉴스』, 2010년 5월 18일(홈페이지: <http://www1.voanews.com/korean/news>).

탈북자 A씨 증언(2010년 5, 6월 필자 면접: 3회).

탈북자 B씨 증언(2010년 11월 필자 면접: 2회).

탈북자 C씨 증언(2010년 10월, 2011년 2월 필자 면접: 3회).

탈북자 D씨 증언(2007년 1월 필자 면접: 1회).

3. 국외 자료

Anceschi, Luca, “Integrating domestic politics and foreign policy making: the cases of Turkmenistan and Uzbekistan,” *Central Asian Survey*, Vol. 29, Iss. 2(2010).

Aranda, Michael, “The Evolution of the Cuban Military: A Comparative Look at the FAR with the Bureaucratic-Authoritarian Model of South America,” *Cuba in Transition*, vol. 20(2010).

Bank, Andre and Thomas Richter, “Neopatrimonialism in the Middle East and North Africa: Overview, Critique and Alternative Conceptualization” (Paper to be presented at the workshop “Neopatrimonialism in Various World Regions” 23 August 2010), GIGA(Hamburg).

Baylouny, Anne M., “Militarizing Welfare: Neo-liberalism and Jordanian Policy,” *The Middle East Journal*, Vol. 62, Iss. 2(2008).

Bellin, Eva, “The politics of profit in Tunisia: Utility of the rentier paradigm?” *World Development*, Vol. 22 Issue 3(1994).

Betancourt, Roger R. “Institutions, Markets, and Economic Performance: Implications for Cuba,” *Cuba in Transition*, vol. 15(2005).

- Boone, Catherine, "The Making of Rentier Class: Wealth Accumulation and Political Control in Senegal," *Journal of Development Studies*, Vol. 26 Issue 3(1990).
- Bratton, M. and N. Van de Walle, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa," *World Politics*, vol. 46, no. 4(1994).
- Collins, Kathleen, "Economic and Security Regionalism among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia," *Europe-Asia Studies*, Volume 61, Issue 2(2009).
- Eberstadt, Nicholas, "Why Hasn't North Korea Collapsed? Understanding the Recent Past, Thinking About the Future," in North Korea: The Politics of Regime Survival, Young Whan Kihl and Hong Nack Kim eds.(New York: East Gate Books, 2006).
- Erdmann, Gero and Ulf Engel, "Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept," *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 45, no. 1(2007).
- Fishman, Robert M., "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy," *World Politics*, Vol. 42, No. 3(1990).
- Gorlizki, Yoram and Oleg Khlevniuk, *Cold Peace: Stalin and the Soviet Ruling Circle, 1945~1953*(Oxford: Oxford University Press, 2004).
- Gorlizki, Yoram, "Ordinary Stalinism: The council of ministers and the Soviet Neopatrimonial State, 1946~1953," *The Journal of Modern History*, Vol. 74, Iss. 4(2002).
- Gray, Matthew, "Towards a Theory of 'Late Rentierism' in the Arab States of the Gulf"(http://apsa2010.com.au. 2011.1.30. 접속).
- Harrison, Mark, "The Dictator and Defense," *Guns and Rubles: The Defense Industry in the Stalinist State*, M. Harrison ed.(New Haven, CT: Yale University Press, 2008).
- Ilkhamov, Alisher, "Neopatrimonialism, interest groups and patronage networks: the impasses of the governance system in Uzbekistan," *Central Asian Survey*, Vol. 26 Issue 19(2007).
- Ishiyama, John, "Neopatrimonialism and the prospects for democratization in the Central Asian republics," *Power and Change in Central Asia*, S. N.

- Cummings ed.(London: Routledge, 2002).
- Jason, Sumich, "Politics after the Time of Hunger in Mozambique: A Critique of Neo-Patrimonial Interpretation of African Elites," *Journal of Southern African Studies*, Vol. 34, Issue 1(2008).
- Khlevniuk, Oleg V., *Master of the House: Stalin and His Inner Circle*, translated by Nora Seligman Favorov(New Haven and London: Yale University Press, 2009).
- Kim, Samuel S., "North Korean Informal Politics," Informal Politics in East Asia, Lowell Dittmer et al. eds.(New York: Cambridge University Press, 2000).
- Kontorovich, Vladimir and Wein, Alexander, "What did the Soviet Rulers Maximise?," *Europe-Asia Studies*, Volume 61, Issue 9(2009).
- Korte, Nina, "The nexus between economic rents and the persistence and change of neopatrimonialism: Evidence from Indonesia"(Paper to be presented at the workshop "Neopatrimonialism in Various World Regions" 23 August 2010), GIGA(Hamburg).
- Lazarev, Valery and Gregory, Paul, "Commissars and cars: A case study in the political economy of dictatorship." *Journal of Comparative Economics*, Volume 31, Issue 1(2003).
- Maslovski, Mikhail, "Max Weber's concept of patrimonialism and the Soviet system," *Sociological Review*, Vol. 44 Issue 2(1996).
- Ngo, Tak-Wing, "Rent Seeking and Government-Business Relations in China," Tak-Wing Ngo and Yongping Wu eds., *Rent Seeking in China*(London: Routledge, 2009).
- Pitcher, Anne et al, "Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa," *African Studies Review*, Vol. 52, no. 1(2009).
- Rees, E. A., "Stalin as Leader, 1937~1953: From Dictator to Despot," in E. A. Rees, ed., *The Nature of Stalin's Dictatorship: The Politburo, 1924~1953* (Palgrave Macmillan: New York, 2004).
- Richard Tait, "Playing By The Rules In Korea: Lessons Learned in the North-South Economic Engagement," *Asian Survey*, Vol. 43 Issue(2003).
- Richter, Thomas, "Contending Aspects of Authoritarian Survival in the Middle East and North Africa: The Durability of Material Distribution in Moro-

- cco, Egypt and Jordan”(Paper to be presented at the 6th Pan-European Conference on International Relations, 12~15 September 2007).
- Shlapentokh, Vladimir, *A Normal Totalitarian Society: How the Soviet Union Functioned and How It Collapsed*(Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2001).
- Snyder, Richard, “Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships,” *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 4(1992).
- Timm, Christian, “Neopatrimonialism by default: State politics and domination in Georgia after the Rose Revolution”(Paper for the workshop “Neopatrimonialism in Various World Regions,” 23 August 2010), GIGA(Hamburg).
- Van Zon, Hans, “The Regional Economy of Donetsk and Neo-Patrimonialism: the Pitfalls of Clan-Politics,” Contribution to the conference ‘Reinventing Regions in the Global Economy’(Regional Studies Association, 2003).
- Von Soest, Christian, “Persistence and Change of Neopatrimonialism in Africa, Latin America, Southeast Asia”(Paper to be presented at the workshop “Neopatrimonialism in Various World Regions” 23 August 2010), GIGA (Hamburg).

“The Effects of North Korea’s Personal Dictatorship on its Economic Cooperation in Northeast Asia: The Dictator’s ‘Informal Management System of Foreign Currency’ and His Anit-market External Policies”

Choi, Bong-Dae(Kyunanam University)

North Korea(NK)’s policy of economic cooperation in Northeast Asia has been a partial and restrictive open door policy(ODP). This policy is supposed to reflect the NK regime’s survival strategy. This article analyses the constraint on ODP in more specific terms, which is inherent in the regime. NK’s regime can be defined as a personal dictatorship with neopatrimonial characteristics(PDN). PDN’s firm grip on the country is based on the informal management system of foreign currency(IMSF) whose kernel is so-called ‘revolutionary fund’. IMSF is in fact the same as the concealed part of the real ‘state finance’. NK’s dictator has the exclusive and limitless discretionary power on the oper-

ation of IMSF. IMSF supports materially through dollar distribution the prior development policy of defense industry, the effective operation of the repressive state organs (including the military, the police and intelligent agency), and the ‘gift politics’ sustaining the dominant elite’s loyalty to the dictator. IMSF seems to be threatened by the facilitation of marketization in NK which is an unintended by-product of foreign currency earning projects. Keenly anxious about the harmful result for the regime, the dictator puts strict restricts on the regional economic cooperation. These restricts can be identified in some episodic cases.

Keywords: North Korea regime, neopatrimonialism, personal dictatorship, revolutionary fund, party finance, informal state revenue, foreign currency management, rent, privileged state organs, defense industry, gift politics, economic cooperation