

북한은 왜 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 않았을까?*

박형중(통일연구원)

북한은 지난 20여 년 동안 크게 변화했지만 개혁·개방을 하지도 않았고 붕괴하지도 않았다. 그 이유는 무엇인가? 먼저 정치적 측면을 보자. 북한에서는 최고 지도자의 권력이 압도적이었으며, 그리고 일당독재에 의해 지배층이 강력한 단결력을 유지했다. 이 때문에 정치적 내구성이 증가했다. 경제적 측면을 보자. 북한 경제는 경제침체를 감수하면서 지지그룹에 특혜를 제공하여 충성을 이끌어낸다. 또한 내부 경제 생산성이 낮지만 광물 수출과 외부지원 수취와 같이 외래 지대를 통해 부족한 외화를 획득한다. 정권 대 사회 관계를 보자. 북한에서는 지도부에 분열이 존재하지 않았고 사회 저항세력이 부족했다. 또한 본보기적 국가폭력 행사가 늘었고, 공안기구가 지속적으로 강화되어왔다. 결론적으로 북한은 개혁·개방하기 어려운 이유 때문에 붕괴하기 어려웠으며, 역으로 붕괴하기 어려운 이유 때문에 개혁·개방하기 어려웠다.

주제어: 개혁·개방, 일당독재, 외래 지대, 국가폭력, 북한정치, 북한 경제, 북한 사회

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었다(NRF-2011-330-B00020).

이 논문은 2012년 11월 6일 북한대학원대학교 북한미시연구소 개소기념으로 개최된 “북한연구의 새로운 패러다임 모색과 북한의 미래”라는 주제의 학술회에서 발표한 글을 수정하여 게재한 것이다.

1. 서론

분명한 것은 지난 20여 년간 북한은 변화했다는 것이다. 그러나 마찬가지로 분명한 것은 북한의 변화는 한국이 통상적으로 기대하고 예상했던 것과는 다른 방향으로 전개해왔다는 것이다. 한마디로 북한은 ‘개혁·개방’하지도 않았고 ‘붕괴’하지도 않았다. 1990년대 초 우리가 북한 변화에 대해 가졌던 시각에서 현재를 진단한다면 북한은 이미 붕괴했어야만 한다. 현재와 같은 수준으로 시장이 확대해 있고 외부 사조와 접촉이 증가했음에도 존속하고 있는 북한은 1990년대 초에는 상상할 수 없었을 것이기 때문이다. 역으로 시장이 확대되었고 외부 사조와의 접촉도 과거와 비교할 때 현저히 증가했지만, 현재의 북한을 놓고 ‘개혁·개방’했다고는 할 수 없다. 북한 내부의 심대한 변화가 반드시 ‘개혁·개방’의 양상을 띠지 않을 수도 있다는 것, 다시 말해 북한의 변화가 우리의 통상적 상상을 넘어서 어떤 방향으로 전개할 수 있는 가능성이 대두했다. 과거에 그러했다면 미래에도 그러할 수 있을 것이다.

북한과 관련하여 변하지 않은 것도 있다. 한국 사회의 북한 전망에 대한 양분법적 인식이다. 한국 사회에는 지난 20여 년 동안과 마찬가지로 여전히 ‘개혁·개방’론과 ‘붕괴’론이 갈등하고 있다. 2012년 김정은 정권의 출범은 이러한 갈등을 재생시켰다. 일부는 김정은 정권의 출범, 김정일의 연설에서 몇 구절, ‘6·28방침’ 및 기타 동향 등을 근거로 북한의 ‘개혁·개방’이 박두했다고 주장했다. 그러나 다른 일부는 김정은 정권 이후 변화 징조는 없으며 당분간 안정되어 있더라도 3대 세습의 김정은 정권은 중장기적으로 반드시 불안정해질 수밖에 없다고 주장했다. 김정은 권력 기반의 취약성, 김경희의 건강 악화, 내부적

요인으로 정책의 갈팡질팡 등이 근거로 제시되었다. 북한 전망에 대한 이러한 양분법적 인식 구도는 앞으로도 지속될 가능성이 높다. 한쪽은 항상 그러했던 것처럼 북한이 비핵화와 개혁·개방이라는 새로운 미래의 입구에 서 있는 것으로 확신하는 방향으로 상황을 해석할 것이며, 다른 쪽은 역시 항상 그러했던 것처럼 북한이 불안정 진입 직전의 낭떠러지에 위태롭게 서 있는 것으로 상황과 증거를 해석할 것이다.

이 글은 북한이 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 못했던 이유가 무엇인지를 중심으로 논한다. 여기서는 비교정치학 및 정치경제학에서 최근 제시된 독재체제의 특성 및 변동에 대한 여러 연구를 응용한다. 또한 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 못한 이유를 북한의 정치적·경제적·사회적 특성으로 나누어 설명한다. 제2장은 북한 정권의 내구성에 대한 정치학적 설명이다. 여기서는 2000년대 이후 비교정치학계에서 활발히 진행된 독재(또는 권위주의) 정권의 성격과 내구성에 대한 연구 개념과 이론을 활용한다. 이러한 독재에 대한 비교정치학적 연구를 배경으로 보면, 북한 정권은 다른 경우에 비해 내구성이 강할 수 있는 일련의 특징을 가지고 있다. 제3장은 북한 정권의 내구성에 관한 정치경제학적 설명이다. ‘독재의 경제 논리’를 중심으로 독재정권의 안정과 변동의 경제적 기반을 분석하는 여러 정치경제학적 발상과 개념을 현하 북한의 정치경제를 분석하는 데 사용한다. 독재지지 집단에 대한 경제 특권 배분을 배경으로 전개되는 시장 확장 그리고 다양한 외래 지대 공급의 가능성이 북한 정권의 내구성을 강화시킨다는 것을 규명한다. 제4장은 정권의 사회 장악에 관한 정치변동론적 설명을 전개한다. 지도부 내부 분열 부재, 조직화된 저항그룹의 부재, 그리고 공안기관 강화와 본보기적 국가폭력 활용 증가 등이 정치변동의 발생을 억제했다는 것을 규명한다.

이러한 설명을 종합한다면, 북한은 개혁·개방하기 어려운 이유 때문에 붕괴하기 어려우며, 역으로 붕괴하기 어려운 이유 때문에 개혁·개방하기 어렵다는 결론을 내릴 수 있다. 이러한 상황을 지탱하는 구조와 여건에 아직까지 큰 변화가 나타나지 않고 있다. 이러한 변화가 발생하지 않는 한, 이 글의 명제는 타당할 것이다. 이 글에서는 지면의 한계를 감안하면서, 동시에 기본 주장을 부각하기 위해 주로 이론적·개념적 차원에서 논리를 전개한다. 북한과 관련한 구체적 차원의 역사적·묘사적 서술은 꼭 필요한 것에 한정할 것이다.

2. 정치: 개인독재와 일당 구조

일반적으로 독재에는 두 종류의 핵심 정치 갈등이 존재한다.¹⁾ 그 하나는 최고 통치자 대 이너서클(inner circle) 엘리트 간의 갈등관계이다. 다른 하나는 독재정권 대 주민 간의 갈등관계이다. 독재자가 교체되고 또는 정권이 붕괴하는 것은 이러한 두 가지의 핵심 갈등의 전개 양상과 긴밀한 관련이 있다.

독재자와 주변 엘리트 관계 그리고 정권 대 사회 관계는 개별 독재마다 다양한 양상으로 나타나며 독재자와 독재정권의 안정성에 상이한 영향을 준다. 경험적으로 보았을 때 이 중에서 어떤 특정 양상은 독재정권의 내구성을 다른 경우보다 더 강하게 만들어주었다. 이러한 경우는 다음과 같은 경우이다. 첫째, 독재자가 주변의 엘리트들을 확고하고 일방적으로 장악하면서 동료가 아니라 부하로 부리는 경우이

1) Milan Svoblik, *The Politics of Authoritarian Rule*(Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

다. 이러한 상황을 지탱하자면, 최고 통치자가 구사하는 권력의 크기가 이너서클 개별 엘리트의 권력 총합을 능가해야 한다. 이는 주변 엘리트 전체가 단합하여 반대하더라도 현존 지도자를 갈아치울 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 주변 엘리트가 현존 통치자에 대한 역모를 꾸미는 것은 너무 무모한 짓이 된다. 따라서 이 경우 상층 권력의 불안정성이 제거된다. 둘째, 정권 대 주민 간의 관계가 단일 정당을 기초로 하는 선별 - 포섭(co-optation)에 의해 형성되는 경우이다. 경험적으로 보면, 일당체제는 다른 유형의 독재보다 존속기간이 가장 길었다.²⁾ 북한은 이와 같은 두 가지 특징을 동시에 보여주는 흔하지 않은 경우이다. 이를 구체적으로 설명해보자.

먼저 독재자 대 주변 엘리트 관계 그리고 정권 대 사회 관계의 두 가지 관계 중에서, 전자가 독재자 또는 독재 정권의 변동에 더 중요한 변수이다. 경험적으로 볼 때 압도적 다수의 독재자는 대통령궁 바깥 대중의 봉기가 아니라, 이너서클 내부자의 역모 때문에 권력을 상실했다.³⁾ 스볼릭(Milan Svolik)에 의하면, 1946년부터 2008년까지 하루라도 권력을 잡았다가 비헌법적 방법으로 권력을 상실했던 지도자는 모두 303명이다.⁴⁾ 그중에서 205명의 독재자, 즉 전체의 3분의 2가 정권 이

2) 게디스(Barbara Geddes)는 독재정권을 군사정권, 개인독재, 일당 독재로 분류하고, 각각 평균 존속기간을 조사했다. 이에 따르면 1946~1998년 사이 존재한 독재 중에서 군사정권의 존속기간은 평균 9년, 개인독재는 15년, 일당 독재는 23년이었던. Barbara Geddes, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2(June, 1999), pp. 131~132.

3) 이에 관한 고전적 논의는 Gordon Tullock, *Autocracy*(New York: Springer, 1987); 고든 툴록(Gordon Tullock), 『전제정치』, 황수연·황인학 옮김(경성대학교출판부, 2011) 참조.

4) Milan Svolik, *The Politics of Authoritarian Rule*, p. 4; 유사한 통계는 다음도 참조. Natasha Ezrow and Erica Frantz, *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and their Leaders*(New York: The Continuum International Publishing Group,

너서클 내부자에 의해 제거되었다. 대중 봉기나 민주화 압력에 의해 권력을 상실한 경우는 62명으로 5분의 1에 지나지 않는다. 그 밖의 경우는 암살 그리고 외국의 간섭으로 제거되었다.

이러한 사정을 감안하면 독재자에게 일차적 경계 대상은 바로 자신 주변의 엘리트들이다. 그렇다고 독재자가 국가를 홀로 통치할 수는 없다. 독재자는 행정, 억압, 조세, 국방 등을 담당해줄 엘리트를 반드시 필요로 한다. 독재자는 엘리트가 자신을 상대로 역모하지 않고 협조하도록 포섭해야 한다. 독재체제와 독재자의 존속은 독재자가 주변 엘리트와의 관계를 안정시킬 수 있는가의 여부에 달려 있다. 독재자는 공동 통치에서 발생하는 이득을 분점하겠다고 약속하면서 주변 엘리트와 함께 통치연합을 구성한다. 여기서 통치연합이란, 독재자를 지지하며 독재자와 함께 정권의 생존을 보장하는 데 충분한 권력을 가진 한 패거리의 개인들을 뜻한다.⁵⁾

독재자와 통치연합 간의 권력 분점에는 두 가지 유형이 있다. 그 하나는 비확고한 독재(contested autocracy)와 확고한 독재(established autocracy)이다.⁶⁾ 비확고한 독재의 전형은 공산 정권에서 정치국원을 중심으로 하는 집단지도체제이다. 이 경우 독재자와 그 동맹자 사이에 견제와 균형이 존재하며, 독재자가 엘리트 역모에 의해 제거당할 가능성이 상존한다. 확고한 독재의 전형은 스탈린(Joseph Stalin), 마오쩌둥(毛澤東), 그리고 김일성과 김정일 등이라고 할 수 있다.⁷⁾ 이 경우에는

2011), pp. 81~94.

5) Milan Svolik, *Ibid.*, p. 5.

6) *Ibid.*

7) 이 밖에도 이른바 술탄주의 정권들이 이에 속한다고 할 수 있다. H. E. Chehabi and Juan Linz(ed.), *Sultanistic Regimes*(Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998).

독재자가 충분한 개인 권력을 축적하여 통치연합 내의 엘리트를 확고하게 장악한다. 통치연합의 구성원은 독재자에게 완전히 복종적인 행정요원에 지나지 않으며, 어떠한 의미에서도 독재자와 권력을 분점하는 것은 아니다.⁸⁾ 한국의 북한 연구에서 ‘수령제’라는 개념이 묘사하는 권력 상태의 특징은 확고한 독재에서 권력 상태의 특징과 일치한다. 장수한 독재자일수록 확고한 독재자일 가능성이 높고, 이와 같은 독재자가 권력을 상실하는 경우는 매우 드물다. 권력을 상실하더라도 그것은 이너서클 엘리트의 역모와는 상관없는 방식으로 발생한다. 다시 말해 자연사, 대중 봉기, 외국의 간섭에 의해 권력을 상실한다. 그런데 앞서 지적했듯이 일반적으로 독재정권 정변에서 대중 봉기나 외국의 간섭이 차지하는 빈도는 5분의 1에 불과했다. 다시 말해 확고한 독재, 또는 북한식 ‘수령제’는 독재 일반에 비해 불안정해질 확률이 5분의 1이라는 것이다.

다음으로 북한 정권의 내구성을 강화시킨 것은 단일정당체제를 바탕으로 정권이 주민 집단을 선별 포섭할 수 있었기 때문이었다. 일반적으로 다른 유형의 독재 또는 권위주의 정당체제와 비교할 때 일당체제의 존속기간이 가장 길다.⁹⁾ 그 이유는 일당체제가 가지고 있는 조직상의 세 가지 특징 때문이다.¹⁰⁾ 첫째, 당원으로서 행해야 하는 봉사는 초급 당원일 때 하계 하고, 당원으로서의 이득을 고급 당원이 되어야

8) Milan Svolik, *The Politics of Authoritarian Rule*, p. 61.

9) *Ibid.*, p. 187; Barbara Geddes, “What Do We Know about Democratization after Twenty Years.”

10) Milan Svolik, *The Politics of Authoritarian Rule*, pp. 167~183; 월더(Andrew G. Walder)는 중국을 사례로 대체로 동일한 방향의 논리를 전개한다. Andrew G. Walder, “The Decline of Communist Power: Elements of a Theory of Institutional Change,” *Theory and Society*, Vol. 23, No. 2, Special Issue on the Theoretical Implications of the Demise of State Socialism(Apr., 1994), pp. 297~323.

누려야 하는 식으로 봉사과 이득을 위계적으로 배정하는 것이다. 이렇게 되면, 상급 당원이 될수록 현존 정권의 영속성에 강력한 이해관계를 공유하게 된다. 둘째, 임명되기 위해서는 당원이라는 것이 필수 요건인 직책의 숫자가 많아질수록 당원이 되고자 하는 욕구, 당원과 현존 정권이 운명공동체라는 일체감이 높아진다. 북한은 독재국가 중에서도 유별나게 거의 모든 (간부) 직책 임명을 당적으로 통제하는 국가였으며, 아직도 그러하다.¹¹⁾ 셋째, 현존 정권은 당원 및 간부의 신규 채용에서 정권과 이데올로기적으로 더 가까운 주민 집단을 선별·포섭하며, 거리가 있는 주민 집단에 대해 선별 배제와 억압을 행사한다. 북한 정권의 경우 정치적 성분제¹²⁾를 바탕으로 친(親)정권 주민 집단과 잠재적 반역 집단을 단계적으로 뚜렷하게 구별하고 상응하게 차별 대우해왔다. 또한 북한 정권은 전 주민에 대한 주민등록을 통하여 개인에 대하여 가장 철저하게 정치적 평가를 하고 그에 따른 차별적 포상을 제공해왔다.¹³⁾

11) 이와 같이 직책에 대한 포괄적 정치통제가 강해질수록 이에 대한 정치적 저항이 증가하며, 따라서 이를 제어하자면 억압 수준이 증가해야 한다.

12) Robert Collins, *Marked for Life: Songbun-North Korea's Social Classification System* (Washington D.C.: The Committee for Human Rights in North Korea, 2012); 현인애, 『북한의 주민등록제도에 관한 연구』, 이화여자대학교 대학원 석사논문 (2008.2); 중국의 경우에 대해 Andrew G. Walder, "Career Mobility and the Communist Political Order," *American Sociological Review*, Vol. 60, No. 3(January, 1995), pp. 309~328; Andrew G. Walder and Songhua Hu, "Revolution, Reform, and Status Inheritance: Urban China, 1949~1996," *American Journal of Sociology*, Vol. 114, Number 5(March, 2009), pp. 1395~1427.

13) 민주정권이든 독재정권이든 상관없이 주민등록이 철저할수록 국가의 개인에 대한 통제 능력은 증가한다. 다만 민주정권은 조세 특히 직접세를 거두기 위해 개인의 소득을 모니터링하지만, 독재정권은 개인의 정치 성향을 모니터링하는 경향이 강하다. Dan Slater and Sofia Fenner, "State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanism and Authoritarian Durability," *Journal of International Affairs*, Fall/Winter, Vol. 65, No. 1(2011), pp. 21~22.

결론적으로 비교정치적 차원에서 볼 때, 북한 정권의 내구성이 독재정권 일반의 평균 내구성에 비해 상당히 강고할 것이 분명하다고 예측하게 만드는 두 가지 특징이 존재한다. 그 하나는 최고 통치자의 권력이 주변 엘리트 권력 총합을 능가하여, 전자가 후자를 확고히 장악하고 동료가 아니라 부하로 다룰 수 있는 상황이다. 최고 지도자와 주변 엘리트의 세력관계가 유사하면 엘리트 간 분쟁이 발생할 확률이 높아지지만, 최고 지도자가 주변 엘리트를 압도한 경우 독재는 엘리트 분쟁이 아니라 주민 봉기나 외부 간섭에 의해서만 붕괴했다. 그런데 이러한 경우는 독재정권 정변의 5분의 1에 불과했다. 둘째, 조선노동당 일당 통치를 기반으로 엘리트와 주민에 대해 효과적인 권위주의적 선별 포섭 그리고 선별 배제와 억압을 시행했다는 것이다.¹⁴⁾ 이러한 메커니즘 덕택에 개인독재, 군사독재, 일당독재 등 여러 독재 유형 중에서 일반적으로 일당독재의 존속기간이 가장 길었다. 북한에서 확고한 독재, 다시 말해 수령제 때문에 독재자와 엘리트 간의 분쟁 개연성이 현저히 낮아졌다면, 정권 대 주민 간의 관계에서 단일 정당에 의해 정권이 주민을 선별 포섭한 것이 북한 정권의 내구성을 높였다.

14) 한국의 북한 연구는 북한의 정치적 안정성을 평가하는 데 흔히 이데올로기 내면화, 충성도 변화 등 심리적 지표를 중시하는 경향이 있다. 비교정치학적 독재연구는 독재의 안정성 여부에서 정치적 정당성 여부를 중요한 것으로 간주하지 않는다. 독재라는 개념 자체가 정당성이 부재하다는 것을 전제하고 있기 때문이다. 독재는 물질적 이득의 선택적·편파적 배분을 통해 정권 지지 계층의 충성을 확보하는 한편, 이와 같은 편파적 체제 존속에 대한 주민 저항을 분쇄할 수 있는 억압 능력에 의해 지탱된다. 대표적으로 Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*(Cambridge: Cambridge Press, 2000) 참조.

3. 경제: 독재의 경제 논리와 시대 국가

독재에는 독특한 경제 논리가 있다. 홀로 권력을 유지할 수 없기 때문에 독재자는 통치연합을 구성하고, 공동 통치의 이득을 분점한다. 이득 분점의 핵심은 통치연합을 구성하는 소수 집단을 경제적으로 부유하게 만드는 것이다. 이렇게 하자면 독재자는 다수 주민으로부터 경제 잉여를 추출하여 핵심 지지 집단에 재분배해야 한다. 이와 같은 경제가 구성되고 운영되는 목적은 경제성장도 주민복지의 증진도 아니며, 정권 지지자에게 특혜를 제공하는 것은 경제성장이나 주민복지라는 목표와 충돌한다. 따라서 이러한 경제에서는 장기 경제침체와 주민생활수준 정체가 자연스러운 일반적 특징이다. 이러한 경제의 또 하나의 특징은 경제침체 속에서 부익부 빈익빈 현상이 악화되는 것이다. 그렇지만 통치연합 구성원의 충성을 유지하는 데 충분한 잉여를 확보하고 배분할 수 있다면, 경제가 침체하더라도 독재정권은 위협받지 않는다. 이것이 독재의 경제 논리이다.¹⁵⁾

사회주의 계획경제를 포함하여,¹⁶⁾ 독재국가의 경제체제는 바로 이

15) Bruce Bueno de Mesquita and Hilton L. Root, "The political roots of poverty: the economic logic of autocracy," *The National Interest*(2002), p. 1; 비슷한 내용을 함축하는 개념으로 이 밖에도 '추출적 정치경제' 그리고 '자연 국가'가 있다. 전자는 Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*(New York: Crown Business, 2011); 최완규 옮김, 『국가는 왜 실패하는가?』(서울: 시공사, 2012)을 참고; 후자는 Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*(Cambridge: Cambridge University Press, 2009)을 참고.

16) Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*, pp. 131~138; Andrew G. Walder, "Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economies," *American Sociological Review*, Vol. 57, No. 4(August, 1992), pp. 524~539; David R. Henderson, Robert M. McNab, and Tamas Rozsas, "The Hidden Inequality in

와 같이 주민으로부터 잉여를 추출하고, 이를 정권 지지자에게 나누어주는 것을 핵심 과제로 구성되고 운영된다.¹⁷⁾ 여기서 얼마만한 경제 잉여가 주민으로부터 추출되는가, 그중에서 독재자가 차지하는 부분, 핵심 집단이 차지하는 부분의 비율이 어떠한가는, 독재자-통치연합-주민 사이의 정치적 권력 관계를 반영한다.¹⁸⁾ 일반적으로 한 사회의 권력 구조는 경제제도에 반영되어 나타나는데, 그 이유는 경제제도가 뒷받침하는 이득의 분배가 사회 내의 권력분배와 일치해야 하기 때문이다. 다시 말해 “만약 강력한 그룹이 이득의 분배에서 자신의 상대적 권력에 비해 너무 적은 이득을 얻을 경우 이 그룹은 자신이 만족할 때까지 또는 포기할 때까지 갈등을 포함하여 다른 수단을 통해 제도를 바꾸고자 노력할 것”¹⁹⁾이기 때문이다.

이는 정치권력의 집중도가 심할수록, 기회와 재부(財富)의 분배가 권력집단에 유리하게 편파적일 것이라는 것을 시사한다. 따라서 북한

Socialism,” *The Independent Review*, Vol. IX, No. 3(Winter, 2005), pp. 389~412; Jan Winiecki, *Resistance to Change in Soviet Economic System: A Property Rights Approach* (London: Routledge, 1991), pp. 1~51.

- 17) Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*(Cambridge: Cambridge University Press, 2009). 이들이 설정한 ‘자연 국가’라는 개념이 여기에서의 의미에 부합한다. 이러한 국가는 서방형 민주주의 시장경제 국가가 발생하기 이전의 국가 그리고 현재 병존하는 독재 국가를 포괄한다. 사회주의는 ‘자연 국가’의 한 유형이라 할 수 있다.
- 18) Jonathan Di John and James Putzel, “Political Settlements,” *Issues Paper*, GSDRC Emerging Issues Research Service(June, 2000), p. 4; Jennifer Gandhi, *Political Institutions Under Dictatorship*(Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 73~101.
- 19) Mushtaq H. Khan, “Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions,” Working Paper(2010, unpublished). Electronic copy available at: <http://eprints.soas.ac.uk/9968/>, p. 4.

정치의 특징이 개인에게 권력이 극도로 집중되어 있는 ‘수령제’라고 한다면, 이는 동시에 권력 집중 수준에 상응한 수준으로 기회와 재부의 분배도 편중되어 있을 것임을 의미한다. 오랫동안 북한 정권은 한국의 관찰자에게 이를 은폐하는 데 상당한 성공을 거두었다. 또는 한국의 관찰자는 여러 가지 편견과 문제 인식 부재로 이를 관찰하고자 하지 않았거나, 역으로 생각했다. 그렇지만 독재의 경제 논리, 그리고 사회 내의 자원배분 구조가 사회집단 간의 정치권력을 반영한다는 것은 북한 경제에도 반영되어온 논리였다. 1980년대 말까지 고전적 스탈린주의 경제하에서 이러한 논리는 계획체제와 배급체제, 정치적 신분제 및 폐쇄적 당원체제에 기초한 편파적 자원 및 기회의 배분을 통해 관철되었다. 독재자가 선정한 자원 우선 투입 원칙에 따라 특정 경제 분야와 그 종사자가 우대를 받았고, 그 분야에 특권적 정치 신분의 주민 고용이 집중되는 경향이 존재했다. 또한 정치적 신분 위계, 간부 위계 및 주민 집단 위계에 따라 국가가 엄격히 관리하는 차별적 배급과 차별적 출세 기회가 제공되었다.²⁰⁾ 현금 소득은 평균적이었고 해도, 배급 격차, 각종 사회서비스 접근, 입학 및 취업, 승진에서 주민의 정치 성분에 따라 현저한 차별이 존재했다.

이러한 독재의 경제 논리는 1990년대 경제난을 거치면서 변모를 겪었다. 국가의 중앙재정이 붕괴하면서 독재자와 국가는 과거처럼 계획 및 배급체제를 직접 활용하여, 정권 핵심 집단에 경제적 특혜를 배분하고 충성을 확보하는 방식에 제약이 가해졌다. 물론 계획과 배급

20) 차별적 식량배급체제에 대해서는 김보근, “북한의 ‘차등적 식량 분배 모형’과 2008년 식량위기,” 『통일정책연구』, 제17권 제1호(2008); 홍성국, “차등분배현실을 고려한 북한 일반주민의 실질 식량 수급량 추정,” 『통일정책연구』, 제16권 제1호(2007).

은 완전히 철폐되지 않았지만 이것의 불완전성을 보완하기 위해 두 가지 장치가 추가로 동원되었다. 그 하나는 독점적·특권적 사업권을 배분하여 정권기관 운영 및 충성집단의 소득을 보장하는 것이다. 다른 하나는 광물 수출이나 원조 유입과 같은 외래 지대수입을 증가하여 투자와 생산을 하지 않고서도 정권 유지 자금을 벌 수 있는 방법을 강구하는 것이다.

먼저 사업권 배분을 보자. 이는 정권 유지를 위해 긴요한 특권기관에 독점적 사업권, 특히 무역권을 배분해 상업 활동에 참여하게 하고, 스스로 독과점적 이윤을 벌도록 만드는 것이다.²¹⁾ 벌어들인 이윤은 해당 기관의 운영자금, 간부의 부정 축재 및 종업원 소비 특권 유지, 그리고 김정일의 ‘충성자금’ 상납에 사용하도록 하는 것이다.

북한에서 이러한 체계를 수립한 선구자는 다름 아닌 1970년대 후계 추진 과정에서 정치자금이 필요했던 김정일이었다. 이는 이후 점차 당과 군의 특권기관을 중심으로 확대되었다. 1980년대 후반 서해 갑문, 북부 철길과 같은 대규모 토목공사 발주, 1989년 세계청소년평화축전을 준비하며 본격적으로 확대하였고 1990년대 중반 경제난 속에서 전면적으로 확대되었다.²²⁾ 독재자가 분배하는 독점적 사업권, 특

21) 이러한 방식은 독재 정권이 충성집단을 확보하는 일반적 방식이다. Gordon Tullock, "Industrial Organization and Rent Seeking in Dictatorships," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 142, No. 1(1986), pp. 4~15; Roger D. Congleton and Sanghack Lee, "Efficient mercantilism? Revenue-maximizing monopoly policies as Ramsey taxation," *European Journal of Political Economy*, Vol. 25, No. 1(2008), pp. 102~114; Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*(New York: Public Affairs, 2012).

22) 박형중, "북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대," 『통일정책연구』, 제20권 제1호(2001).

히 무역권은 각종 기관과 집단이 정권 유지에 얼마나 긴요한가에 따라 차별적으로 배분되었다.²³⁾ 1995년 이후 선군 정치 시대에는 군대가 정권 유지에 가장 중요한 집단으로 대두하면서 가장 많은 특혜를 차지했다. 2009년 김정은 후계 체제 수립 과정에서는 새로운 주류로 등장한 장성택과 최용해 등의 민간당료 그룹 그리고 인민보안부와 국가보위부와 같은 내부 정치치안 기구가 득세했다.

이처럼 북한 정권의 재정체제는 조세수입이 아니라 특권기관의 자체 벌이에 기초한 자체 운영자금과 상납(충성자금)에 의존하는 체계로 점차로 진화했다. 이러한 재정체제는 다차원적으로 투명성을 결여하는데 이러한 불투명성은 결국 권력을 가진 자에게 유리하다.²⁴⁾ 따라서 경제 구조 자체가 부익부 빈익빈 축성 기능을 내장하고 있다. 또한 독재자가 가장 큰 재력가가 되고 개별적 특권기관과 그 연루집단은 부유하지만, 국가재정은 영속적으로 붕괴상태가 지속된다. 따라서 국가는 경제성장과 인민생활 향상을 실현시키는 데 필요한 공공재 공급 기능을 상실한다. 국가가 재정을 바로 세우자면, 특권기관에 독점 부여 및 그에 대한 보상으로 김정일/김정은의 상납체계를 철폐해야 한다. 다시 말해 북한에서 ‘개혁’을 하려면 가장 강력한 기득권 특권 집단의 특권을 철폐해야 하며, 이는 이들의 저항에 직면할 수밖에 없다.

추가적으로 이러한 체계에는 네 가지 특징이 있다. 첫째, 충성집단에 경제적 특혜를 부여하는 데 정권 차원에서 또는 독재자의 직접적

23) 박형중, “북한 시장에 대한 정치학적 분석,” 『한국정치학회보』, 제46집 제5호 (2012), 213~217쪽.

24) Konstantin Sonin, *Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights*, William Davidson Working Paper Number 544(December, 2002).

지출이 필요하지 않다. 독재자는 단지 무역허가권 등 독점권을 설정하고 분배하면 된다. 둘째, 특혜를 받아 실제로 소득을 얼마나 올리는가, 얼마나 상납할 수 있는가는 독점권을 부여받은 당사자 책임이 되며, 따라서 통치자는 충성그룹 멤버 중에서 유능자와 무능자를 구별해 낼 수 있다. 셋째, 권력자가 충성집단에 사업권을 배분하기 때문에 충성집단은 자기들끼리 다른 집단에 비해 상대적으로 대규모의 독과점 특혜를 허가받기 위해 경쟁하게 된다. 넷째, 이러한 경쟁 때문에 권력자는 자신의 정치적 필요에 부합하고 자신의 수입이 극대화하는 방향에서 독과점권을 충성집단에 분배할 수 있고, 권력자는 언제든지 독과점권 배분을 철회할 수 있는 권한을 보유함으로써, 자신에 대한 충성집단의 의존을 극대화할 수 있다.

이러한 정치경제체제에서 시장 확대는 정권기관이 영토 내의 재부를 정권 유지 자금으로 동원하는 데 기여하는 장치로서 기능한다. 독재자가 정치적 필요에 따라 배분한 독점적 사업권, 주로 무역권을 기초로 정권기관들은 ‘무역회사’를 설립하여 상업적 활동에 참여했고, 이들이 북한 시장 확대에서 ‘시장지배적 행위자’로 등장했다. 북한에서 ‘무역회사’는 권력기관의 자회사로서, 정치권력의 배려에 의해 독과점의 특혜와 초과이윤을 보장받고, 정권 유지에 필요한 다양한 사업에 궁극적으로 자금을 제공하는 정치경제 단위이다.²⁵⁾ 무역회사는 정치권력에 의해 정치적 목적에 봉사할 목적으로 설립되어 북한 시장의 독과점 위계의 최상층에 군림하면서 초과이윤을 보장받고 있다는 점에서 다른 시장참여자들과 비교할 때 월등한 구조적 우세를 태생적으로 보상받는다. 정권기관의 무역회사들은 시장의 상층구조를 형성하며,

25) 박형중, “북한 시장에 대한 정치학적 분석,” 213~220쪽.

상업적 유통 및 직접 생산의 하부구조를 직접 지배하거나 또는 자생적으로 발생한 시장적 활동과 행위자를 포섭하여 하부 구성요소로 종사시켰다. 국가기관의 외화벌이 관련 부서가 시장의 상품유통 피라미드의 맨 꼭대기에 위치해 있고, 그 밑에 큰 돈주들이 있고, 그 아래 몇 단계를 거쳐 맨 밑바닥에 소매상사와 원천 생산자가 존재한다.

다음으로 생산적 노력을 하지 않고서도, 또는 내부 경제의 생산성을 증가시키는 조치, 즉 ‘개혁·개방’을 하지 않고서도, 정권 유지 자금을 확보하고자 하는 외래 지대의 유입을 위한 증가 노력을 보자. 독재자가 경제적으로 당면하는 문제 중의 하나는 앞서 서술한 독재의 경제 논리 때문에 경제의 생산성이 매우 낮다는 것이다. 그러나 만약 내부 경제 생산성을 증가시키는 정책을 취하고자 한다면, 특권기관의 독점권 배분 철폐, 각종 크고 작은 관료적 인허가의 폐지, 재산권 보장과 계약 준수 보장과 같은 정책을 시행해야 한다. 그런데 이는 독재의 경제 논리를 지탱하는 구조와 조치를 해제해야 한다는 것을 의미한다. 이는 독재정권의 존속을 정치적·경제적으로 위협에 빠뜨릴 수 있다. 따라서 독재자는 내부 생산성 증가 없이도 독재정권을 유지하는 데 필요한 자원, 특히 외환을 조달하는 방법을 찾아내야 한다. 그러한 방법 중에서 대표적인 것이 자원 수출과 원조 유입이다. 이처럼 내부 경제의 생산성이 아니라 자원 수출과 원조 유입 등에 의해 지탱되는 국가를 외래 지대 의존국가²⁶⁾라고 한다. 여기서 지대란 석유 부존처

26) 외래 지대 의존국가는 원래 중동의 석유수출국가에서 독재의 안정적 존속을 설명하기 위해 탄생했다. 그 후 이 이론은 자원 수출 또는 원조 유입에 의존하여 지탱하는 지구상의 여러 지역의 다양한 독재국가의 정치경제를 설명하는 데 활용되고 또한 논쟁되고 있다. Hazem Beblawi and Giacomo Luciani(eds.), *The Rentier State: Nation, State and Integration in the Arab World*(New York: Croom Helm, 1987); Douglas A. Yates, *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neo-colo-*

럼 ‘자연의 선물로부터 벌어들인 수출 또는 획득된 소득’ 또는 ‘비생산적 경제행위를 통해 재부를 획득할 수 있도록 정치적으로 만들어진 기회’라는 뜻을 가지고 있다.

북한은 1990년대 이래 외래 지대 의존국가의 길을 밟아왔다. 그 결정적 계기는 1990년대 초반 사회주의 우호 무역과 국내 제조업이 붕괴한 것이다.²⁷⁾ 북한은 앞서 서술한 정권기관의 무역회사가 중추가 되어 또한 밀무역을 통해 온갖 종류의 자연자원과 골동품과 같은 역사적 보물 및 파철 등을 수출하고 동시에 외국으로부터의 원조 유입에 의해 정권과 경제를 지탱해왔다. 이러한 외래 지대에 대한 의존 추세는 시간이 지나면서 더욱 강화되었다. 최근의 외래 지대의 추세를 보면 이렇다.²⁸⁾ 첫째, 원자재 지대이다. 2010년 이래 북한에서 원자재가 수출에서 차지하는 비중은 거의 70%에 이른다(석탄 50%, 기타 광물, 가공도가 낮은 광물 상품 및 농수산 일차 상품 포함). 둘째, 위치지대이다. 나진·선봉 및 청진 등 항만을 중국 또는 러시아에 임차한 임대수입, 시베리아-북한-한국을 거치는 가스관을 설치하고 통과 수입을 확보하는 계획 추진, 금강산 관광을 포함한 관광 진흥 정책, 한국과 인접한 개성에 특구 설치 등이 있다. 셋째, 전략적 지대이다. 중국의 북한 원

mialism in the Republic of Gabon(Trenton, N.J.: African World Press, 1996); 이 이론을 북한에 적용한 것으로서 박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』(서울: 통일연구원, 2012) 참조.

27) 북한은 ‘자립경제’론을 이데올로기로 내세우면서 북한 경제 전개를 설명해왔다. 대부분의 한국 학자들은 이러한 논리를 대체로 수용하면서 북한 경제를 이해하고자 했다. 그러나 1990년대 이전에도 북한 경제가(자원 수출과 원조에 의존하는) 외래 지대 의존국가로서의 특성을 보여왔다는 명제는 긍정적 검토가 필요하다.

28) 박형중, “북·중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: ‘외래지대 의존국가(rentier state)’론적 분석,” Online Series CO 11~19.

조, 한국의 ‘평화보장’을 위한 대북 원조, 대량살상무기 개발 및 외교적 활용을 통해 확보한 대외 원조이다. 넷째, 정치적 지대이다. 각종 대북 인도지원 및 개발지원을 확보하는 것이다. 다섯째, 이민자 지대이다. 여기에는 탈북자의 대북 송금, 중국을 비롯한 해외로 노동력 수출 등이 있다.

이러한 외래 지대 수입의 특징은 다음과 같다. 첫째, 그 수입이 대부분 국가에 독점되며, 둘째, 내부경제 생산성을 높이지 않고서도 정권이 생존할 수 있는 자금을 마련해주며, 셋째, 비생산적 활동을 통해 벌어들인 돈이기 때문에 또는 투자와 생산 노력을 하지 않아도 소득을 벌 수 있다고 생각하기 때문에, 생산을 위해 재투자되지 않는 경향이 있으며, 넷째, 이러한 수입에 습관을 들이게 되면 노력과 성과, 비용과 효용 사이의 인과관계를 이해하지 못하고 공짜를 당연하게 생각하게 되는 경향(rentier mentality)이 있다.

여기서 말하는 독재의 경제 논리는 독재국가의 일반적 경향이다. 그런데 이러한 일반적 경향은 해당 국가가 처한 상황에 따라 그 발현하는 정도가 다르다. 북한의 경우는 그 부정적 효과가 두드러진 경우이다. 그렇지만 어떤 국가의 경우에는 독재의 경제 논리에도 경제침체가 발생하지 않은 경우도 있다. 일부 독재 국가는 경제 성장 궤도에 진입하고 궁극적으로 민주주의를 성취한다. 독재 국가에서 경제성장 촉발에 관한 여러 논의가 있지만 여기서의 주제와 관련하여 두 가지를 언급한다. 첫째, 자원 수출이나 원조 유입과 같은 외래 지대 유입을 기대하기 어려운 조건에 있는 나라의 경우이다.²⁹⁾ 이러한 나라는 경제 위기에 직면하면 불가피 내부 경제의 생산성을 증가시키는 정책을

29) Richard M. Auty, *Aid and Rent-Driven Growth: Mauritania, Kenya and Mozambique Compared*, Research Paper No. 35(2007).

선택할 수밖에 없다. 이는 통상 내부 고용 증가에 기초한 수출 제조업을 진흥하는 정책으로 나타난다. 이러한 정책이 성공하는 기초는 우수한 노동력 양성과 민간기업 진흥이기 때문에 국가는 교육과 보건을 비롯하여 재산권 보장과 계약 준수, 법치와 같은 공공재의 공급에 주력한다. 이러한 선택은 경제가 성장 궤도에 진입하면서 국가재정이 확충되고 이를 바탕으로 국가의 공공재 공급 능력이 더욱 증가하며, 제도 품질을 고양하는 선순환이 촉발된다. 이러한 대표적 경우가 한국과 타이완이었다. 두 나라는 1960년대 초 미국 원조 유입 중단과 함께 수출 제조업 발전 궤도를 선택했다. 중국과 베트남의 경우도 인구 대비로 보면 자원 빈국에 속한다. 북한에 부존되어 있다는 막대한 지하자원은 흔히 ‘축복’이라 간주된다. 그렇지만 경험적으로 볼 때 자원 부국이라는 것이 그 나라의 정치와 경제 발전에 ‘재앙’으로 작용한 경우가 더 많다.³⁰⁾ 이는 북한의 경우도 마찬가지이다. 지하자원 수출이라는 손쉬운 외화획득 대안이 존재하기 때문에 국내 경제 생산성을 올릴 수 있는 내부 개혁을 등한시하는 것이다. 둘째, 독재자와 통치연

30) 이른바 ‘자원의 저주’와 관련한 논쟁이 존재한다. 일반적 결론을 보면 이렇다. 양질의 거버넌스를 가지고 있는 국가는 자연자원으로부터의 ‘공짜’ 소득을 생산적으로 사용할 능력이 있다. 이러한 나라에 지하자원의 발견은 ‘축복’이다. 거버넌스 품질이 나쁜 국가의 경우 자연자원으로부터의 ‘공짜’ 소득을 부패한 독재자와 통치연합 구성원이 독점한다. 이 때문에 그 나라의 사정은 오히려 더 악화된다. 이 나라들에게 자연자원은 ‘저주’이다. 관련된 다양한 논의를 최근 정리한 것으로 다음을 참조. Ivar Kostad and Arne Wiig, “It’s rents, stupid! The political economy of the resource curse,” *Energy Policy*, Vol. 37(2009), pp. 5317~5325; 생산적 활동을 통해 얻은 소득은 생산적으로 재투자되어야만 지속 가능하지만, 지하자원 수출로 획득한 소득은 생산적으로 재투자되지 않아도 지속 가능하기 때문에 독재의 억압기구를 강화시키는 데 사용된다. 이 때문에 독재가 영속한다는 주장으로 Eva Bellin, “The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective,” *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 2(January, 2004), pp. 139~157.

합 구성원이 특권과 부패를 통해 집중한 재부를 어떻게 사용하는가에 따라 경제가 성장하는가 침체하는가가 결정된다.³¹⁾ 경험적으로 보면 세 가지 경우가 있었다. 첫째, 한국의 군사독재하에서 친정권 집단은 특권과 부패를 통해 재부를 축적했는데, 이는 궁극적으로 국내 경제에 재투자되었다. 이는 경제 성장에 긍정적으로 작용했다. 둘째, 필리핀의 마르코스(Ferdinand E. Marcos)와 같은 경우, 독재자와 친정권 집단은 경제정책을 왜곡하여 축재한 다음 이를 해외에 도피시켰다. 경제정책 왜곡과 투자 부진이 경제를 망쳤다. 셋째, 자이레의 모부투(Joseph-Désiré Mobutu)와 통치그룹은 국민 경제를 말 그대로 닳치는 대로 약탈한 다음, 이를 해외로 도피시키고 사치적 생활에 탕진했다. 이를 보면, 독재자와 통치연합 구성원이 축재한 재부를 어떻게 사용하는가가 그 나라 경제의 운명에 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 북한의 경우는 독재자와 통치집단에 집중된 재부가 재투자되지 않고 사장되거나 비생산적으로 사용되는 경우이다. 집중된 재부에서 첫째, 그 상당 부분이 합법적 투자 기회의 부재 때문에 아예 구들장 밑으로 퇴장하며, 둘째, 나머지 상당 부분이 대량살상무기 개발 그리고 평양 가꾸기 및 각종 기념비적 건설과 같은 정치적 정당화 등에 비생산적으로 투자된다. 마지막 상당 부분은 특권층의 사치적 생활을 위해 지출된다.

결론적으로, 북한의 정치체제는 독재자 및 중앙 권력 집단에 권력이 극도로 집중된 체제인데 이러한 정치체제의 특징은 북한 내부의 자원배분에도 그대로 반영되어 있다. 물론 독재의 경제 논리가 구체적으로 실현되는 양상은 1990년대 초 경제난을 전후로 상당히 변모를

31) Andrew Wedeman, "Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines," *The Journal of Developing Areas*, Vol. 31, No. 4(Summer, 1997), pp. 457~478.

겪었다. 1980년대 말까지는 계획 및 배급체계가 그 근간이었다고 하면, 1990년대 후반에는 정권 유지에 긴용한 정권기관에게 특권적 사업권, 특히 무역권을 배분하는 체계로 바뀌었다. 각종 정권기관이 설립한 무역회사는 상업적 활동에 개입했고, 확대하는 시장에서 지배적 행위자가 되었다. 시장 확대는 정권이 새로운 방식으로 정권 유지에 필요한 자원과 자금을 조달하는 수단으로 활용되었다. 그런데 이러한 경제의 가장 큰 문제는 내부경제 생산성이 너무 낮다는 것이었다. 따라서 내부경제 생산성은 올리지 않지만, 외환을 벌어들일 수 있는 다양한 시도가 증가했다.

이와 같은 정치경제의 특성은 국민 경제의 붕괴가 반드시 정권 유지에 필요한 정권재정수입의 붕괴를 의미하지 않음을 의미한다. 북한 정권은 강력한 정치권력 자산을 활용하여 변모해가는 경제 상황에서 ‘개혁·개방’을 하지 않고서도 다양한 방식으로 정권재정수입을 확보할 수 있었다. 지난 20여 년 동안 지속적인 경제난 속에서도 정권 지지 집단의 생활상의 특권이 유지되고 있다는 것, 그리고 경제난 속에서도 아래로부터의 치명적 도전에 직면하지 않았다는 것은 북한 정권의 적응과 변모의 시도가 성공했다는 것을 보여준다.

4. 사회: 정치변동 주체의 부재 및 정권의 대응 능력 강화

이상에서 서술하였듯이, 북한의 독재는 그 정치적 구성에서 그리고 경제적 구성에서 다른 경우에 비해 좀 더 강한 내구성을 보여줄 수 있는 조건을 갖추고 있다. 이에 추가하여 지적해야 할 것은 정치변동 주체의 부재 그리고 정권의 강압 능력 강화이다.

리처드 스나이더(Richard Snyder)는 독재정권 정치변화 여부에 영향을 주는 요소로서 행위자 요소와 구조 요소를 구별한다.³²⁾ 행위자 요소는 네 가지이다. 정권 강경파, 정권 온건파, 온건 야당과 과격 야당이 그것이다. 구조 요소는 세 가지이다. 첫째, 통치자의 국가제도에 대한 관계, 둘째, 통치자의 국내 사회 엘리트에 대한 관계, 셋째, 언급된 네 가지 국내 행위자와 외부 국가와의 관계가 그것이다. 행위자 및 구조가 상이하게 구비되고 조합됨에 따라, 개인독재정권은 안정을 유지하거나, 혁명에 의해 붕괴하거나, 군부독재를 발생시키거나, 민간 통치로 이행하거나, 또는 치명적 도전을 극복하고 재안정화된다.³³⁾

북한이 1990년대 재앙적 경제 위기가 발생했을 시기에 국내 정치의 동요 없이 지탱할 수 있었던 이유 중의 하나는 북한 내 정치 행위자 분포의 특징 때문이었다. 독재정권에서 등장 가능한 정치행위자인 정권 강경파, 정권 온건파, 온건 야당과 급진 야당 중에서 1990년대 북한에 존재했던 것은 정권 강경파뿐이었다. 이는 1980년대 말까지 국가와 사회에 대한 지도자의 강력하고 광범한 침투의 결과였다. 따라서 치명적으로 보이는 위기의 도래에도 불구하고, 정권 강경파는 시간을 벌면서 재안정화를 모색할 수 있었다.

아울러 김정일은 정권 재편을 통해 노골적 강압기구인 군부를 통치의 근간으로 삼았다. 김정일은 급작스레 악화된 경제난으로 마비에 빠진 당기구와 국가기구를 대신하여, 1995년부터 핵심 무력기구인 군부를 체제유지의 근간으로 설정하고 선군정치를 시작했다. 개인독재

32) Richard Snyder, "Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives," *Sultanistic Regimes*(The Johns Hopkins University Press: Washington D.C., 1998).

33) 북한과 관련한 자세한 분석은 박형중, "김정은 후계 체제의 안정성 및 정권 변화 가능성 평가," 통일연구원 조선일보 주최 공동학술세미나 발표논문(2010).

정권의 궁극적 보루는 강압기구인 군대이기 때문에, 지도자가 군대를 사병화된 상태로 유지하는 데 성공하는 한편, 군대 유지에 충분한 재정을 공급할 수 있는 한 정권은 유지될 수 있다. 이는 북한 정권이 과거의 일당 통치를 주축으로 한 개인독재에서 군부를 주축으로 한 개인독재로 전화한 것을 의미한다.

아울러 북한은 정권 위기를 무자비한 탄압 및 공안기구의 대대적 강화를 통해 대응했다. 무자비한 탄압을 보여주는 대표적 사례가 공개 처형이었다.³⁴⁾ 공개 처형의 빈도수는 1990년대 초부터 점차 증가하기 시작하여 1995년이 되면 122회로 전년도에의 2.5배 증가하며, 1996년에는 227회로 다시 1.9배가 증가하고, 1997년에 229회로 정점에 도달한 이후 1998년 151회로 0.7배로 감소하고, 1999년 93회로 0.6배로, 2000년에는 90회, 2001년은 42회로 다시 감소한다. 이후 2000년대에는 대체로 약간 줄어든 수준에 머물고 있다. 어쨌든 공개 처형의 숫자로 보면 북한의 내부 위기는 1995~1998년에 정점에 달했으며 2001년 이후 상대적으로 안정된 것으로 판단할 수 있다.³⁵⁾

아울러 공안기구가 현저히 강화되었다. 과거 내부 치안의 핵심은 당기구의 정치적 기능이었던 것이 이제 공안기구와 형벌을 주축으로 활용하는 체제로 변화한 것이었다.³⁶⁾ 과거 당기구는 방대한 조직체계와 강력한 조직생활에 기반을 두고 충성창출, 노동기강, 사회적 일탈

34) 북한인권정보센터 제공 자료, 2010.8.24. 여기의 숫자는 탈북자 증언, 기타 여러 보도를 종합하여 만들어진 것이다. 따라서 절대 숫자의 정확성은 신뢰할 수 없지만 적어도 개략적 증감의 추세를 보여주는 데는 무리가 없다.

35) 공개 처형의 빈도는 정권 불안정성이 강화되는 시기에 증가하는 경향이 있다.

36) 박형중, “북한에서 1990년대 정치체제 변화: ‘극도의 개인독재와 결합한 전체주의’로부터 ‘탈전체주의와 극도의 개인독재하에서의 폭정’로의 이행,” 『정책연구』, 통권 168호(2011, 봄), 103~130쪽.

방지를 정치적 작업을 통해 직장과 거주지 현장에서 보장했다. 그러나 1990년대에는 당기구의 기능이 현저히 약화하고 당과 국가 영역 바깥에서 발생하는 행위가 증가했다. 북한 당국은 이를 통제하기 위하여 비사회주의 투쟁, 형법개선 및 형벌체계 강화, 공안기관 강화, 정치범 수용소 강화, 노동단련대 신설 그리고 무엇보다도 공개 처형 등 국가 폭력기구의 체계와 기능을 대폭 강화하는 동향을 보여주었다. 다시 말해 당기구를 통한 사전 예방적 성격의 정치적 통제로부터 사후 대처적 사회 공안 통제로 이행하였다.³⁷⁾

2012년 김정은은 체제 출범에 즈음해서도 위에서 서술한 정치변동 주체의 부재 및 공안기구의 현저한 강화 추세를 지속되고 있다. 북한 정권 내에서는 여전히 강경파가 강세를 보이는 가운데 가시적으로 등장해 있는 온건파는 존재하지 않는다. 아울러 북한 사회 내부에서도 강경파든 온건파든 조직화된 저항 세력은 존재한다고 볼 수 없다. 또한 김정은은 2009년 후계자로 등장하면서 당이 아니라 국가보위부와 인민보안부 같은 공안기구를 우선적으로 관장했다. 또한 김정은은 후계 체제 구축 과정에서 공안기구의 위상과 역할이 증대되는 것이 관찰되며 국경통제 역시 현저히 증강되었다. 아울러 김정은으로의 권력 승계 과정에서 중앙당이 재정비되었으며 2012년 김정은 정권 공식 출범 이후에는 당 조직과 각종 군중 조직을 재차 강화하려는 시도가 진행되고 있다.

37) 류경원, “조선의 정치형세와 ‘화폐개혁 고난’ 및 ‘천안함 사태,’” 『립진강』, 제8호(2010, 여름호), 21~29쪽.

5. 결론

지난 20여 년 동안 한국의 북한 연구는 북한의 ‘개혁·개방’ 또는 ‘붕괴’가 조만간 발생할 것이라는 강한 기대를 가지는 경향이 있었다. 이러한 기대에 서게 되면 한국이 정책적으로 ‘개혁·개방’ 또는 ‘붕괴’에 대한 준비를 갖추고 있어야 한다는 정책 결론을 내리게 될 수밖에 없었다.³⁸⁾ 그런데 ‘개혁·개방’도 ‘붕괴’도 하지 않을 북한에 대한 정책을 세우면서 북한이 조만간 ‘개혁·개방’이나 ‘붕괴’할 것이라는 기대하에서 정책을 세우게 되면 그러한 정책은 패착할 수밖에 없을 것이다.

북한이 ‘개혁·개방’도 ‘붕괴’도 할 수 없었던 것은 북한의 독재가 가지고 있었던 일련의 체제적 특징 때문이었다. 우선 정치적으로 북한은 최고 통치자에 대해 상층 엘리트가 도전할 수 있는 가능성이 제거된 확고한 일인독재 체제였다. 따라서 독재정권 정치변동의 가장 큰 비중을 차지하는 주변 엘리트에 의한 독재자 축출 가능성이 거의 없었다. 아울러 북한은 일당독재 체제였다. 권위주의적 단일 정당은 세 가지 독특한 방식의 권위주의적 선별·포섭체계를 통해 당원의 정권 존속에 대한 이해관계를 강화시켰다. 그것은 초급 당원 시절에는 당에

38) 이런 실수는 한국만 하는 것이 아니다. 민주화의 제3의 물결(1974~1995)에 고무되어 국제정치학계는 독재가 붕괴하면 민주주의가 성립하는 것으로 간주했다. 그리하여 연구의 핵심 화두를(독재로부터) ‘민주화’로 잡았다. 그런데 2000년대 초반부터 이러한 화두에 무엇인가 문제가 있다는 자각이 등장했다. 붕괴된 독재 중에서 절반 이상이 민주주의가 아니라 새로운 독재로 전화했다. 또한 새로 등장한 독재는 상당히 안정되고 장기간 존속했다. 이에 ‘민주화’라는 화두가 ‘독재연구’로 바뀌었다. ‘독재연구’의 화두는 독재의 내구성을 설명하는 것이었다. 이에 대해 박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』, 13~17쪽.

고비용의 봉사를 하게 하고 상급 당원 시절에 그 이득을 챙기도록 하는 것이었다. 또한 당원 자격이 거의 대부분의 직책 임명에서 고려사항이 되도록 했다. 아울러 북한 주민을 정치 성분에 따라 분류하고 선별적으로 포섭하고 억압했다.

경제적으로 보면 북한 경제는 독재자에게 충성하는 집단에 경제적 특혜를 제공하는 방식으로 구성되어 있었다. 다시 말해 경제의 주목적은 경제성장이 아니라 특권집단에 대한 특혜 제공이었다. 이는 1980년대 말까지는 계획 및 배급체계, 정치적 신분제에 따른 노동력 배분을 통해 실시되었다. 1990년대 이후에는 정권기관에 상업적 무역 특권을 분배하는 방식으로 수행되었다. 이 방식을 통해 1990년대 경제가 붕괴한 상황에서도 정권기관이 유지되는 한편, 정권기관의 무역회사가 시장 확대에서 지배자적 역할을 하게 되었다. 다시 말해 시장 확대 역시 정권 유지에 필요한 자금을 확보해주는 기능을 수행했다. 그런데 이러한 경제는 내부 경제 생산성이 매우 낮지만 정치적 이유로 내부 생산성을 높이는 조치를 취할 수 없었다. 이에 따라 광산물 수출과 외국 원조 유입과 같이 내부 경제 생산성 증가 없이도 정권 유지에 필요한 외화를 확보할 수 있는 다양한 방법이 강구되었다.

정치변동의 측면에서 보면 정치변동을 야기할 수 있는 행위 주체가 지도부 내에도 주민 사이에도 존재하지 않았다. 지도부 내에서 강경파가 압도적 주류를 이루며 주민 내부에는 조직화된 반대파가 존재하지 않았다. 아울러 정권은 1990년대 후반의 위기를 공개 처형의 극적 증대와 같은 방법으로 돌파했고 이후 내부 장악을 위한 공안 기구를 점차로 강화해왔다.

이상에서 서술한 것은 2012년 김정은 정권의 출범에 즈음해서도 그다지 변화한 것이 없다. 경제가 침체한다고 해서 반드시 정권 유지

를 위한 생존자금 조달이 위기에 빠지는 것은 아니다. 오히려 경제침체는 독재자와 통치연합 구성원의 특권 보장을 위해 의도적으로 감수된다. 이러한 정치경제체제는 정권 유지 자금을 조달할 능력이 있기 때문에 망하지도 않지만 전반적으로 경제침체가 구조화되어 있기 때문에 흥하지도 않을 가능성이 크다. 북한 정권이 생존을 위해 구사하고 발전시켜온 여러 정치·경제 메커니즘은 북한이 경제성장과 민생개선을 위해 필요한 공공재를 공급하는 능력을 현저히 약화시켰다. 북한에서 가장 강력한 여러 집단은 지난 20여 년 동안 발생한 이러한 정치경제 구조에 강력한 기득 이권을 가지고 있다. 북한 국가를 공공재 공급을 증가시키는 체제로 변모시키자면 불가피하게도 정치적으로 가장 강력한 집단의 기득권을 재편해야만 한다. 따라서 현재의 체제가 기득권 집단의 다수에게 불만족스럽지만 상당히 편안한 상태를 의미할 수 있으며, 그것을 개편하는 것은 기득권 집단의 다수에게 더 위협적인 상황을 초래할 수 있다고 간주될 것이다.³⁹⁾ 일반적으로 이와 같은 악질 내부 균형을 변화시키는 것은 내부 정치 변화 말고는 존재하지 않는다.⁴⁰⁾ 이것이 의미하는 바는 앞으로도 상당 기간 우리가 당면해야 하는, 북한은 ‘개혁·개방’도 ‘붕괴’도 하지 않을 것이라는 점이다.

■ 접수: 3월 3일 / 수정: 3월 25일 / 채택: 3월 28일

39) 사회주의 개혁 과정에서 보면, 초기 개혁 과정을 추동하고 이득을 얻은 집단은 부분적 개혁 상태에서 가장 많은 이득을 챙길 수 있기 때문에 추가 개혁에 저항한다. Joel S. Hellman, “Winners take all: The Politics of Partial Reform in Communist Transitions,” *World Politics*, Vol. 50, Issue 2(January, 1998), pp. 203~234.

40) Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*.

참고문헌

1. 국내 자료

1) 단행본

털릭, 고든(Gordon Tullock), 『전제정치』, 황수연·황인학 옮김(부산: 경성대학교출판부, 2011).

에스모글루, 대런(Daron Acemoglu) 외, 『국가는 왜 실패하는가』, 최완규 옮김(서울: 시공사, 2012).

박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』(서울: 통일연구원, 2012).

2) 논문

김보근, “북한의 ‘차등적 식량 분배 모형’과 2008년 식량위기,” 『통일정책연구』, 제17권 제1호(2008).

류경원, “조선의 정치형세와 ‘화폐개혁 고난’ 및 ‘천안함 사태,’” 『립진강』(2010, 여름호).

박형중, “김정은 후계 체제의 안정성 및 정권 변화 가능성 평가,” 통일연구원 조선일보 주최 공동학술세미나 발표논문(2010).

_____, “북·중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: ‘외래지대 의존국가(rentier state)’론적 분석,” Online Series CO 11~19.

_____, “북한 시장에 대한 정치학적 분석,” 『한국정치학회보』, 제46집 제5호(2012).

_____, “북한에서 1990년대 정치체제 변화: ‘극도의 개인독재와 결합한 전체주의’로부터 ‘탈전체주의와 극도의 개인독재하에서의 폭정’로의 이행,” 『정책연구』, 통권 168호(2011, 봄호).

_____, “북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대,” 『통일정책연구』, 제20권 제1호(2011).

현인애, 『북한의 주민등록제도에 관한 연구』, 이화여자대학교 대학원 석사논

문(2008.2).

홍성국, “차등분배현실을 고려한 북한 일반주민의 실질 식량 수급량 추정,” 『통일정책연구』, 제16권 제1호(2007).

2. 국외 자료

1) 단행본

Acemoglu, Daron and Robinson, James, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*(New York: Crown Business, 2011); 최완규 옮김, 『국가는 왜 실패하는가?』(서울: 시공사, 2012).

Auty, Richard M., *Aid and Rent-Driven Growth: Mauritania, Kenya and Mozambique Compared*, Research Paper No. 35(2007).

Beblawi, Hazem and Luciani, Giacomo(eds.), *The Rentier State: Nation, State and Integration in the Arab World*(New York: CroomHelm, 1987).

Chehabi, H. E. and Linz, Juan(ed.), *Sultanistic Regimes*(Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998).

Collins, Robert, *Marked for Life: Songbun-North Korea's Social Classification System* (Washington D.C.: The Committee for Human Rights in North Korea, 2012).

Ezrow, Natasha and Frantz, Erica, *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and their Leaders*(New York: The Continuum International Publishing Group, 2011).

Gandhi, Jennifer, *Political Institutions Under Dictatorship*(Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

Mesquita, Bruce Bueno de and Smith, Alastair, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*(New York: PublicAffairs, 2012).

North, Douglass C., Wallis, John Joseph and Weingast, Barry R., *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

Sonin, Konstantin, *Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights*,

- William Davidson Working Paper Number 544(December, 2002).
- Svolik, Milan, *The Politics of Authoritarian Rule*(Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
- Tullock, Gordon *Autocracy*(New York: Springer, 1987).
- Winiacki, Jan, *Resistance to Change in Soviet Economic System: A Property Rights Approach*(London: Routledge, 1991).
- Wintrobe, Ronald, *The Political Economy of Dictatorship*(Cambridge: Cambridge Press, 2000).
- Yates, Douglas A., *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neo-colonialism in the Republic of Gabon*(Trenton, N.J.: African World Press, 1996).

2) 논문

- Bellin, Eva, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective," *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 2(January, 2004).
- Congleton, Roger D. and Lee, Sanghack, "Efficient mercantilism? Revenue-maximizing monopoly policies as Ramsey taxation," *European Journal of Political Economy*, Vol. 25, No. 1(2008).
- Geddes, Barbara, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2(June, 1999).
- Hellman, Joel S., "Winners take all: The Politics of Partial Reform in Communist Transitions," *World Politics*, Vol. 50, Issue. 2(January, 1998).
- Henderson, David R., McNab, Robert M. and Rozsas, Tamas, "The Hidden Inequality in Socialism," *The Independent Review*, Vol. IX, No. 3(Winter, 2005).
- John, Jonathan Di and Putzel, James, "Political Settlements," *Issues Paper*, GSDRC Emerging Issues Research Service(June, 2000).
- Khan, Mushtaq H., "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions," Working Paper(2010, unpublished), Electronic copy available at: <http://eprints.soas.ac.uk/9968/>.
- Kostad, Ivar and Wiig, Arne, "It's rents, stupid! The political economy of the

- resource curse,” *Energy Policy*, Vol. 37(2009).
- Mesquita, Bruce Bueno de and Root, Hilton L., “The political roots of poverty: the economic logic of autocracy,” *The National Interest*(2002).
- Slater, Dan and Fenner, Sofia, “State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanism and Authoritarian Durability,” *Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 1(Fall/Winter, 2011).
- Snyder, Richard, “Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives”(The Johns Hopkins University Press: Washington D.C., 1998).
- Tullock, Gordon, “Industrial Organization and Rent Seeking in Dictatorships,” *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 142, No. 1(1986).
- Wedeman, Andrew, “Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines,” *The Journal of Developing Areas*, Vol. 31, No. 4(Summer, 1997).
- _____, “Career Mobility and the Communist Political Order,” *American Sociological Review*, Vol. 60, No. 3(January, 1995).
- _____, “The Decline of Communist Power: Elements of a Theory of Institutional Change,” *Theory and Society*, Vol. 23, No. 2, Special Issue on the Theoretical Implications of the Demise of State(Apr., 1994).
- _____, “Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economies,” *American Sociological Review*, Vol. 57, No. 4(August, 1992).
- Walder, Andrew G. and Hu, Songhua, “Revolution, Reform, and Status Inheritance: Urban China, 1949~1996,” *American Journal of Sociology*, Vol. 114, Number 5(March, 2009).

Why has North Korea neither Collapsed nor Reformed and Opened?

Park, Hyeongjung(Korea Institute for National Unification)

Though, in the past 20 years, North Korea has changed significantly, North Korea has neither “opened and reformed” nor collapsed. Why? First, political aspect are considered. In North Korea, the power of the ruler has been absolute, and, based on one-party infrastructure, the regime supporting group has been maintained cohesive with a high level of unity. Thereby, political resilience has been increased. Second, economic aspects are explained. The structure and function of North Korean economy has been biased to provide the regime loyal groups with privileges, while economic stagnation being taken for granted. Additionally, North Korea has been taken advantage of supply of external rents, composed of mineral export and receipt of foreign assistance. Third, the relations between regime and society is considered. There has been neither division in the ruling coalition nor societal opposition. Besides, the use of exemplary violence has been increased and the

internal security forces has been continuously strengthened.

Keywords: opening and reform, one-party dictatorship, external rent, state violence, North Korean politics, North Korean economy, North Korean society