



통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜

민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점

박형중 · 김규륜 · 박영호 · 조민 · 최봉대 · 윤철기 · 최철영

민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점

인쇄 2013년 12월 발행 2013년 12월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한연구센터 기획·디자인 인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 4-19로 123(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2525(직통) 팩시밀리 901-2544 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

ISBN 978-89-8479-736-9 93340

가격 13,500원

©통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: •매장: 734-6818 •사무실: 394-0337

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,

당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점

박형중 외

『통일대계 연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』

통일연구원은 4년(2010~2013)에 걸쳐 연구과제 『통일대계 연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』을 수행하고 있다. 본 연구는 4차년도 연구과제이다.

『통일대계 연구』의 목표는 남북 합의통일을 기본 전제로 포괄적인 통일대계를 수립하고 단계별 통일의 과제를 확인한 후 구체적인 실행전략을 제시함으로써 남북한 통일에 대한 종합적인 대응책을 마련하는 것이다.

본 연구는 연구사업과 비전확산사업의 두 가지로 진행되었다. 연구사업은 출판물로 간행되었으며, 비전확산사업은 국제회의, 국내 강연, 통일홍보자료 발간 등으로 진행되었다. 4차년도에는 국내강연과 통일홍보자료 발간은 없다.

연구 1차년도 2010년의 대주제는 ‘합의통일 환경 조성’이었다. 1차년도 연구사업은 통일의 비전과 가치, 통일의 대내외 환경 평가, 독일통일과 사회주의체제 전환 이후 발전상 등을 규명하였다. 비전 확산사업으로 국내포럼과 국제포럼, 통일 UCC/포스터/메시지 공모전을 시행하였다.

연구 2차년도 2011년의 대주제는 ‘합의통일 추진전략’이었다. 2차년도 연구사업으로 북한변화 전략, 남북 친화력 확대 방안, 통일대비를 위한 국내외 과제 등을 규명했다. 북한변화 전략은 현 시점부터 5년 정도의 기간 동안 북한을 변화시키는 전략에 대한 연구이며, 남북 친화력 확대 방안은 그 이후, 즉 대내외 환경 변화로 인해 북한의 개혁·개방이 본격화된 시점부터 통일을 추진하는 단계를 의미한다. 통일비전 확산사업으로 국내포럼과 국제포럼이 진행되었다.

연구 3차년도 2012년도의 대주제는 ‘통일추진을 위한 대북정책과 대외정책의 과제’이다. 3차년도 연구사업으로 통일을 위한 대북정책을 추진하는 데 있어서 앞으로 5년 동안 어떤 도전과 환경

이 제기되는지와 어떻게 대응해야 하는지를 규명했다. 그리고 통일
일이 미국, 중국, 일본과 러시아라는 주요 국가에 어떠한 편익을
제공하는지를 분석했다. 또한 통일비전 확산을 위한 국내포럼과
국제포럼도 계속 진행되었다.

연구 4차년도인 2013년도 연구과제의 대주제는 ‘북한의 민주화
와 시장화’이다. 이 연구는 중장기적 관점에서 북한에 민주주의
와 시장경제를 건설하는 데 어떠한 문제가 존재하고 어떻게 풀어
가야 하는지를 분석했다. 통일외교포럼은 박근혜정부의 신뢰정
책과 통일에 관련한 주변국 전문가의 견해를 수집했다.

2010년 이후 연구사업의 결과로 발간된 출판물은 다음과 같다.

1차년도 사업 (2010)
01 통일환경 평가 (박종철 외)
02 통일비전 개발 (조민 외)
03 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상 (황병덕 외)
04 사회주의 체제전환이후 발전상과 한반도 통일 (황병덕 외)
05 전환기의 북한과 통일담론 (배정호 외)
06 한반도 통일과 주변 4국 (최진욱 편저)
07 Korean Unification and the Neighboring Powers (최진욱 편저)

1차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 국내포럼
결과이며 06과 07은 통일외교포럼 결과이다.

2차년도 사업 (2011)
01-1 통일대비를 위한 북한변화 전략 (박형중 외)
01-2 북한변화를 위한 한·중 협력방안 (임강택 외)
02 남북 친화력 확대 방안 (조민 외)
03 통일대비를 위한 국내과제 (박종철 외)
04 통일외교 과제와 전략 (최진욱 외)
05 US-China Relations and Korean Unification (최진욱 편저)
06 통통통일 (통일연구원)

2차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 통일외교포럼 결과이다. 06은 통일의 비전과 가치를 국민들에게 보다 쉽게 알리기 위해 발간한 책자이다.

3차년도 사업 (2012)

- 01 통일대비를 위한 대북통일정책 모색 (박형중 외)
- 02 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (박종철 외)
- 03 Korean Unification and a New East Asia Order (최진욱 외)

3차년도 사업에서 01, 02는 연구과제이다. 03은 통일외교포럼의 결과이다.

4차년도 사업 (2013)

- 01 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (박형중 외)
- 02 시장화 및 반곤핍소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (임강택 외)
- 03 통일외교포럼 2014 The Trust-Building Process and Korean Unification (최진욱 외)
- 04 통일대계 연구: 4년 연구 종합논의 (박형중 외)

4차년도 사업에서 01, 02는 연구과제, 03은 통일외교포럼의 결과, 04는 4년 연구를 종합했다.

목차

요약	xiii
〈서론〉	1
〈제1부〉 경제발전과 정치발전	17
Ⅰ. 성공국가와 실패국가의 특징과 변화	19
1. 성공/실패국가 유형의 주요 특징	23
2. 실패국가를 성공국가로 전환하는 방안	44
Ⅱ. 양질의 거버넌스와 개발독재론의 비교	57
1. 양질의 거버넌스와 발전	61
2. 취약국가성과 충분한 양질의 거버넌스	72
3. 개발독재론	77
4. 양질의 거버넌스 우선론과 개발독재론: 북한의 경우	97
〈제2부〉 법치 및 반부패와 민주주의	103
Ⅲ. 체제전환국의 부패와 양질의 거버넌스	105
1. 체제전환국과 부패 문제	107
2. 체제전환국의 관료부패와 양질의 거버넌스의 관계	109
3. ‘급진적’ 체제전환과 관료부패: 러시아와 중동부 유럽의 경우	112
4. ‘점진적’ 체제전환과 관료부패: 중국의 경우	128
5. 체제전환국들의 관료부패 문제가 북한에 주는 시사점	141

IV. 민주적 시장경제의 기초로서 ‘법의 지배’	145
1. 사회주의 체제전환국가에 대한 ‘법의 지배’ 원조	147
2. 법의 지배를 통한 독재국가의 민주화와 경제개발	150
3. 법의 지배가 요구되는 국가	162
4. 법의 지배를 통한 민주화 및 경제발전	166
5. 저개발 독재국가에서의 법의 지배도입 사례: 몽골	173
6. 북한의 민주화와 경제개발을 위한 법의 지배도입의 과제	184
〈제3부〉 독재정권의 민주화	189
V. 독재국가에서 민주정치 수립 저해 요인	191
1. 민주주의의 기본 요소와 양질의 거버넌스: 이론적 준거	197
2. 민주화 저해 요인 분석	205
3. 독재국가에서 민주정치 저해 요인의 극복과 북한문제	224
VI. 독재정권에 대한 민주주의 원조	227
1. 민주주의 지원 관련 개념과 정의	230
2. 민주주의 지원의 전략적 측면	236
3. 민주주의 지원의 실제	242
4. 수원국 유형에 따른 민주주의 원조 방식	260
5. 민주주의 지원론과 북한 민주화	272
VII. 독재국가와 비폭력 평화 저항	275
1. 민주주의의 전(全) 지구화와 북한	277
2. 비폭력 평화 저항의 논리와 방법	280
3. ‘비폭력 평화 저항론’의 북한체제에의 함의	292

목차

VIII. 결론: 대북통일정책과 남북통합에 대한 시사점	297
1. 북한을 ‘실패국가’에서 ‘성공국가’로 전환시키는 문제	300
2. 양질의 거버넌스 우선론과 개발독재론	301
3. 체제전환국에서의 관료부패 문제와 북한 변화에의 시사점	303
4. 북한에서 민주화와 경제발전을 위한 법의 지배 실현의 과제	304
5. 독재국가에서 민주정치 저해 요인의 극복과 북한	306
6. 민주주의 지원론과 북한 민주화	307
7. ‘비폭력 평화 저항론’의 북한 정치변화에의 함의	308
참고문헌	311
최근 발간자료 안내	331

표목차

〈표 I-1〉 제한접근질서 및 개방접근질서의 유형	54
〈표 II-1〉 세계은행의 양질의 거버넌스의 구성요소와 내용	65
〈표 II-2〉 국가성의 유형	72
〈표 VI-1〉 정착된 민주주의의 요건	232
〈표 VI-2〉 민주주의 촉진과 지원의 특징	234
〈표 VI-3〉 USAID의 선거 및 정책지원 지역별 지원 현황	240
〈표 VI-4〉 미국과 EU의 민주주의 전문 기구	243
〈표 VI-5〉 민주화를 위한 미국의 대외전략	246
〈표 VI-6〉 부시 정부의 네 가지 지원방안	248
〈표 VI-7〉 미국의 민주화 지원내용	249
〈표 VI-8〉 EU의 민주주의 지원 현황	254
〈표 VI-9〉 EU의 민주주의 지원을 받는 국가 현황	257
〈표 VI-10〉 EU의 민주주의 지원 내용	259
〈표 VI-11〉 정치적 레짐의 분류	262
〈표 VI-12〉 혼합체제에서의 지역별 국가 분류	264
〈표 VI-13〉 지배권력 정치에서의 지역별 국가 분류	266
〈표 VI-14〉 인권보호를 위한 측정 기준 및 평가	267
〈표 VI-15〉 선거절차에 대한 기준 및 평가	268
〈표 VI-16〉 정당시스템의 투명성 확보를 위한 평가	269
〈표 VI-17〉 민주화 구축 단계	271
〈표 VII-1〉 ‘자유’ 국가군 분류	281
〈표 VII-2〉 독재체제의 약점	289

그림목차

〈그림 II-1〉 UN의 양질의 거버넌스의 특성	64
〈그림 II-2〉 금융시장에서 발생한 렌트	85
〈그림 VI-1〉 민주주의와 거버넌스 수립을 위한 미국의 지원현황	246
〈그림 VI-2〉 미국의 민주주의 원조금 추이	247
〈그림 VI-3〉 체제 공고화를 위한 지배권력 정치의 중요성	265
〈그림 VI-4〉 법체계 기능 구축을 위한 단계	270

요약

민주화라는 것은 단순히 북한에서 자유로운 선거가 이루어지도록 하는 것은 아니다. 물론 자유선거는 민주화를 이루는 데 있어서 최소한의 전제조건이 될 것이다. 그렇지만 경제적 번영, 그리고 인권과 같은 가치와 결합된 민주주의의 실현은 더 많은 것을 요구한다. 이 많은 요구를 한 마디로 요약한다면 북한 지역에 현재 존속하고 있는 ‘실패한 체제’를 ‘성공을 기약하는 또는 성공하는 국가’로 바꾸는 것이다. 이러한 전환에서 핵심적인 것은 민주화와 양질의 거버넌스(good governance)를 동시에 건설하는 것이다.

본 연구는 이러한 화두 아래서 이와 관련되어 있는 정치학, 경제학 및 사회학에 걸쳐서 다양한 주제를 연구하였다. 본 연구는 통일연구를 추상적 담론이 아니라 보다 세분화된 구체적 영역으로 ‘미세화’시켜 진전시키는 데서 선도적 역할을 할 것으로 기대된다. 또한 북한 통일 연구에 각 학문 분과의 칸막이 현상을 극복하며, 각 주제에서 국제적으로 발전되어 있는 논의 수준을 수용하는 것에도 기여할 것으로 기대된다. 그렇다면 본 연구는 북한에서의 ‘실패한 국가’를 ‘성공하는 국가’로 바꾸는 데 어떠한 논리적·정책적 함의를 선사하는가?

그 핵심은 북한에 성립해 있는 제도를 바꾸는 것이다. 기본적으로 어떤 국가가 실패하는 국가가 되느냐, 성공하는 국가가 되느냐를 결정하는 것은 그 나라에 존재하는 제도에 의해서 결정되기 때문이다. 그런데 실패국가의 성공국가로의 전환에 관해서 애석하게도 현재의 사회과학은 효과적인 처방을 제시하지 못하고 있다. 제도의 성격이 국가의 성공과 실패의 기준이라는 것을 주장했던 노스(Douglass C.

North) 등의 학자들은 실패국가를 성공국가로 전환시키는데 있어서 2단계 접근을 제안한다. 그 첫 단계의 문제는 개발도상 사회가 일인당 소득을 400달러로부터 8,000달러로 끌어올릴 수 있도록 하는 것이다. 그 둘째 단계의 개발문제는 제한접근질서로부터 개방접근질서로 이행하도록 하는 것이며 일인당 소득을 8,000달러로부터 35,000달러로 올리는 것이다.

위에서 실패국가의 전형이라 할 수 있는 북한에서의 제한접근질서를 성공국가의 전형이라 할 수 있는 개방접근질서로 바꾸는 데 있어서 2단계적 사고가 필요하다고 했다. 현재 국제사회에서 이러한 단계적 접근방법의 첫 단계 이행과 관련하여 주류적 사고를 형성하는 것이 양질의 거버넌스 우선론이다. 그런데 한국에서는 이와는 달리 개발독재론이 빈번하게 거론된다. 이 두 가지 사고 모두는 북한에 적용되기에는 상당한 문제점을 내포하고 있다. 따라서 북한체제의 변화와 경제발전을 위해서는 점진적인 개혁조치를 추진하는 ‘충분한 양질의 거버넌스(good enough governance)’론이 일정 정도 가능성을 가지고 추진될 수 있다. 북한체제가 단기간의 급속한 개혁을 추진하는 것을 기대하기 어려운 상황에서 최선의 것을 찾기 보다는 ‘충분한 양질’을 찾을 수 있을 것이다.

북한을 변화시키고 궁극적으로 민주주의를 성립하게 하는 데 있어서 지금까지 간과되었던 문제가 부패문제이다. 민주주의의 근간은 법의 지배인데, 부패는 법의 지배가 실현되지 않고 있다는 것을 가장 분명하게 보여주는 것이다. 또한 부패는 권력을 가진 자의 부익부와 권력을 가지지 못한 자의 빈익빈을 조장하고 사회불안의 잠재력을 증가시켜줌으로써 안정된 정치체제 수립에 저해요인이 된다. 아울러 부패가 만연한 사회는 개인들의 투자가 생산성 증대가 아니라 정치권력

과의 결탁을 통해 이권을 획득하고자하는 방향, 즉 비생산적 투자를 조장함으로써 경제성장에도 부정적 영향을 미친다. 북한이 장차 ‘급진적’ 또는 ‘점진적’ 방식으로 체제전환을 한다고 상정할 때 관료부패를 억제하고 양질의 거버넌스의 실현 가능성을 실현한다고 하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 그런 가능성을 전적으로 배제해서는 안 되는 이유는 체제전환국들의 관료부패는 해당국의 정치·경제체제 특성이나 국가의 경제개혁정책에 영향을 받는 사회구조적 요인에 의해 일차적으로 규정되기 때문이다. 따라서 체제전환과 정치·경제개혁의 효과적인 추진에 의해 관료부패를 억제할 수 있는 국내의 정치경제적 조건과 국제적인 대북 관여 등이 복합적으로 작용할 경우, 관료부패와 양질의 거버넌스의 악순환적 관계를 약화시킬 수 있는 가능성을 찾을 수 있을 지도 모른다.

법의 지배는 경제발전과 민주화라는 두 가지의 목표 달성을 위해 반드시 필요하다. 민주적 지배체제에서 법의 지배는 경제성장을 위한 수단이며 양질의 거버넌스가 확보되고 유지되는 안전판이다. 또한 독재국가 또는 사회주의 국가에서 체제를 전환하는 국가에게 법의 지배는 국민의 안전을 확보하기 위한 수단이며 인권을 보호하는 역할을 한다. 사회주의 저개발국가에서 민주적 경제발전을 도모하는 국가로 전환된 사례들은 법의 지배와 높은 수준의 민주체제가 정착되는데 오랜 시간이 소요됨을 보여 주고 있다. 이는 북한의 경우에도 마찬가지가 될 것이다.

민주주의 원칙을 실현하지 못하는 나라가 권위주의 또는 독재국가이다. 이들 국가에서 민주주의가 실현되지 못하고 독재가 유지되는 이유는 다양한 각도에서 포착될 수 있다. 북한은 독재국가에서 민주화를 저해하는 제반 요소들이 어떤 독재국가들보다 잘 갖추어져 있으

며, 그 작동체제도 비교적 원활하다. 그렇지만 독재국가에서 민주화로의 이행을 저해하는 구조적 조건과 환경, 그리고 그 원인은 영원불변의 것이 아니다. 독재정권의 민주화로의 이행은 많은 경험사례에서 알 수 있듯이 상당한 시간을 요구하며 또 소요된다. 독재의 수준이 매우 높고 강하며 그 적용 범위 또한 매우 광범위하고 깊은 북한에 대해서도 마찬가지다.

일반적으로 대북지원은 경제지원에 한정되어 생각되고 있다. 그러나 이제까지 논의에서 나타난 것처럼 한 나라의 경제가 번영을 기약하도록 만들려면, 재산권 보장, 계약 준수 장치, 법의 지배와 같은 추가적 보장이 필요하다. 그런데 이러한 보장은 해당국가에 민주주의가 성립해 있을수록 그 확실성이 증가한다. 따라서 해당 국가의 경제를 발전시키기 위해서는 단순히 경제원조뿐만이 아니라 경제성장의 법적·정치적 배경이 될 수 있는 민주주의를 성립하게 만드는 차원의 지원이 불가결해진다. 북한의 변화를 이끌어 내기 위해서는 미국의 ‘통합형’과 EU의 ‘분산형’의 장점을 살리되 한반도 상황을 고려한 창조적인 제도 구축이 필요하다.

비폭력 평화 저항론은 독재와 투쟁하는 데 있어서 폭력적 방법을 배제하고 민중 스스로의 역량에 의거하여 강력한 내부 저항력을 창출하는 가운데 독재를 평화적으로 타도하는 방법에 관한 이론이다. 독재체제는 겉으로 보기에 난공불락처럼 보이지만 실제적으로는 여러 가지 취약점을 가지고 있다. 비폭력 저항운동은 독재자가 구사하는 통제방식이 효과적으로 효력을 볼 수 없게 만드는 다양하고 복합적인 투쟁의 방법에 관한 이론이다. 북한 내에서도 시장의 확대, 외래사조의 유입확대, 국제사회와의 접촉면 증가 등은 북한에도 변화가 불가피하다는 것을 보여준다. 이러한 변화가 북한 내부의 정치적 상황에

증대한 영향을 끼치게 될 때 비폭력 평화 저항론은 점차 의미를 가지게 될 것이다.

주제어: 민주주의, 양질의 거버넌스, 법의 지배, 부패, 민주주의 원조, 비폭력 저항

Abstract

Democratization and Establishing Good Governance: Lessons for Promoting Changes in North Korea and Korean Unification

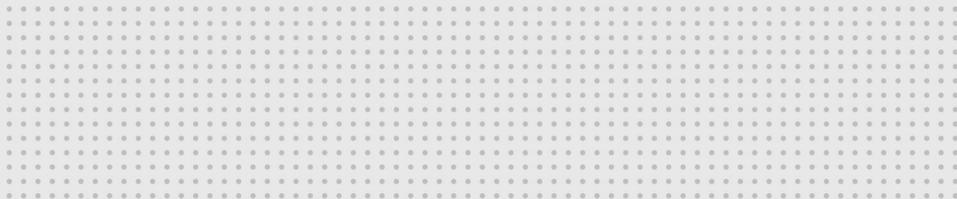
Park, Hyeongjung et al.

Democratization does not simply mean that free election will be conducted in a country. This will be only the minimum condition for democracy. A democracy accompanied by liberalization, human rights protection, and economic prosperity will demand simultaneously provision with good governance. With a successful transformation of North Korea into a democracy with good governance, the unification of the two Koreas will ultimately be successful. The challenge is how to achieve such a transformation. To answer this question, this study investigated a variety of related subjects including provision of good governance, eradication of corruption, establishing rule of law, democratization of dictatorships, providing democracy assistance, and methods of non-violent resistance to dictatorships.

Keywords: Korean Unification, Democratization, Rule of Law, Anti-Corruption, Democracy Assistance, Non-Violent Resistance



서론



2013년 출범한 박근혜정부는 ‘작은 통일에서 큰 통일’을 지향하며 궁극적으로 ‘국민이 공감하고 국제사회가 환영하며 한반도 구성원 모두가 행복한 통일’을 성취하고자 한다.¹ 여기서 작은 통일이란, 먼저 실질적 평화를 기초로 군사적 대결을 완화하고, 경제공동체를 건설하는 것이다. 다음 단계로서 정치통합을 통한 큰 통일을 이룬다는 것이다. 통일로 가는 여정에서 가장 필요한 것은 국민적 공감대인데, 이를 위해 자유민주주의 질서에 기초한 민족공동체 통일방안을 계승·발전시켜야 한다. 또한 통일외교를 꾸준히 추진하여 국제적 통일 공감대를 증가시키면서 통일이 주변국 이해와 부합한다는 것을 설득시켜야 한다. 통일의 목적은 한민족 구성원 모두가 행복한 삶을 누리는 ‘행복한 통일’이 되어야 하는데, 특히 북한 주민의 고통을 방치해서는 안 된다. 이러한 통일은 기다리는 통일이 아니라, 다가서는 통일, 국민의 역량을 결집하고 국제사회와의 협력을 통해 실질적으로 준비하는 통일이 되어야 한다.

이와 같은 통일 관념은 그동안 한국 정부가 견지해오던 통일관과 크게 차이를 보이지 않는다. 예를 들어 통일부 통일교육원이 간행한 『통일문제의 이해 2011』은 통일을 다음과 같이 정의하고 있다. “통일이란 분단이전 상태로의 회귀가 아니라 서로 다른 두 체제를 하나로 통합하여 자유민주주의와 시장경제, 인간의 존엄과 가치 존중을 기반으로 하는 민족공동체의 건설을 의미한다”는 것이다.

이와 같은 통일을 실현하는데 있어서 핵심 과제 중의 하나는 북한에 민주주의와 시장경제 체제를 건설하는 것이다. 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 공고화시키는 것은 경제공동체 건설을 통한 ‘작은 통일’, 정치통합을 통한 ‘큰 통일’, 자유민주주의 질서에 기초한 민족

¹ 박근혜, 『외교안보통일 정책발표 기자회견』, (2012.11.5); 18대 대통령직 인수위원회, 『박근혜정부 국정과제』, (2013.2), p. 189.

공동체 통일방안, ‘한민족 구성원 모두에게 행복한 삶’을 보장하기 위한 기본 배경이 되는 작업이 된다.

물론 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 건설하는 것이 당면과제는 아니다. 이러한 과업은 매우 오랜 시간에 걸쳐서 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 또한 궁극적으로 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 건설하는 구체적 도정은 한 가지만 존재하는 것이 아니라, 매우 다양한 방식과 경로가 존재한다. 이러한 의미에서 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 건설하는 과정은 아직 그 경로와 방식이 결정되지 않은 열린 과정이다. 이러한 과정은 특히 더 많은 변화를 경험해야 하는 북한 지역 주민의 자발성과 협조 없이는 불가능한 하게 될 것이다.

우리는 통일한국이 궁극적으로 민주주의와 시장경제에 기반 해야 한다는 것을 전제로 하면서도, 그 과정과 방법 및 속도에 대해서는 열린 자세를 취해야 한다. 물론 민주주의와 시장경제가 내재적 갈등과 문제가 존재하지 않고 자동으로 자유와 번영을 선사하는 완전한 체제는 아니다. 민주주의와 시장경제를 성립시켜가는 과정도 어렵고 지난하지만, 일단 성립한 민주주의와 시장경제가 자유와 번영을 생산하도록 유지하는 것도 매우 지난한 과정이며 그 내부에 상당한 갈등을 내포하고 있다.

통일한국이 민주주의와 시장경제를 지향해야 하는 이유는 이러한 두 제도가 인류가 실제로 성립시켜 가동시킨 것들 중에서 최선의 체제이기 때문이다. 민주주의와 시장경제는 그 어떤 유토피아적 도면도 아니며, 자신의 견해가 올바름을 절대 확신하는 소수의 전위가 다수에게 강요한 제도도 아니다. 민주주의와 시장경제는 인류가 전 역사과정 속에서 수많은 시행착오, 그리고 다른 종류의 여러 정치 및 경제체제와의 경쟁 속에서 발전시켜온 실존하는 체제이다.

역사적 경험에서 볼 때, 민주주의와 시장경제라는 문패를 달고

서도, 구체적으로는 매우 다양한 정치체 및 경제체가 존재할 수 있으며 그 성과도 다양했다. 이는 해당 국가의 역사적 궤적, 주어진 국제적 환경, 내부 체제의 발전 수준 및 국민의 선호에 따라 결정된다. 또한 역사적 경험에서 볼 때 모든 민주주의와 시장경제가 정치적 자유를 보장하거나 경제적 성과를 산출하는데 효과적인 것은 아니다. 경우에 따라 민주주의는 정치적 혼란을 조장하며, 극단주의자들에게 정권을 잡을 기회를 제공하였다. 또한 시장경제는 많은 정치적 권력자 또는 경제적 독과점의 지배 하에서 경제성장과 복지보다는 정체와 불평등을 조장하기도 했다. 또한 많은 나라는 민주주의 정치체제 하에서가 아니라 권위주의적 정치체제 하에서 급속한 경제성장을 이루기도 하였다.

이를 보면 민주주의와 시장경제가 반드시 자유와 번영을 자동적으로 보장하는 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 민주주의와 시장경제는 자유와 번영을 산출할 수 있는 방식으로 건설되어야 한다. 이제까지 역사적 경험에서 보면, 이러한 민주주의와 시장경제를 성취한 국가는 지구상에서 오히려 예외적 소수에 불과하다. 한국은 아직 미비한 점이 많기는 하지만, 역사적으로 이러한 소수 집단에 속하게 된 행운스러운 국가이다. 우리가 지향하는 ‘행복한 통일’은 통일된 남북한이 자유와 번영을 구가하는 방식으로 민주주의와 시장경제를 건설하는 것이다. 앞서 언급하였다시피, 이제까지 인류가 경험한 다양한 정치체 및 경제체 중에서 자유와 번영을 구가하는 것을 보장하는 것은 불완전하지만 민주주의와 시장경제가 최선이다.

‘행복한 통일’의 성취 다시 말해 남북한이 공히 자유와 번영을 보장하는 민주주의와 시장경제를 공유하게 만드는 작업은 결코 쉬운 작업이 아니며, 반드시 성공이 보장된 시도도 아니다. 역사적으로 볼 때, 어떤 개별 국가의 자유와 번영을 보장하는 민주주의와 시장경제

의 달성은 때로는 매우 험악하고 대부분 장기간에 걸치는 지난한 내부 갈등을 통과하는 과정 속에서 성취되었다. 이는 1950년대 빈곤과 독재로부터 출발하여 점진적으로 경제성장과 민주화를 달성하였던 한국의 경험이 가장 잘 보여준다. 그런데 이러한 한국의 경험은 시간상으로 선후는 있지만 보다 먼 과거의 역사에서 현재의 서방 선진국인들이 경험했던 것과 정도의 차이는 있지만 유사하다고 할 수 있다. 이러한 사례에서 나타나듯이 대부분의 민주화와 시장화는 해당 국가의 내생적 과정으로 진행되며, 민주주의와 시장경제를 외부로부터 급속하게 이식하고자 했던 시도는 대체로 실패했다.

남북한에 공히 자유와 번영을 보장하는 민주주의와 시장경제를 건설하여 ‘행복한 통일’을 성취하겠다는 시도는 역사적으로 유례가 없는 시도라고 할 수 있다. 한국은 이미 불완전하더라도 자유와 번영을 구가하며 끊임없는 개선장치를 내장한 민주주의와 시장경제를 달성하였다. 그러나 북한은 아직까지도 전체주의적 잔재를 그 내부에 담지하고 있는 개인독재 국가에 머물러 있으며, 지난 20여 년 동안 경제는 정체 상태에 있었고 주민 생활은 매우 우려스러운 상태를 지속하고 있다. 따라서 통일한국이 민주주의와 시장경제에 바탕을 두고자 한다면, 북한 지역에서 민주주의와 시장경제가 건설되어야 하며, 한국의 민주주의와 시장경제와 통합이 되어야 한다.

결과적으로 통일 한국의 민주주의와 시장경제를 건설하는 이중 과정이 되어야 한다는 것을 보여준다. 그런데 두 가지 과정 모두가 지난한 과정과 과업이 될 것이다. 먼저 북한 지역에 자유와 번영을 구가하는 민주주의와 시장경제를 건설하는 작업은 매우 장기적인 과정이 될 수밖에 없다. 한국의 경우 1950년대의 빈곤과 독재로부터 ‘민주화’와 ‘산업화’를 달성하는 데는(1987년 대통령 직선제 성취를 하나의 전환점으로 본다면) 적어도 30~40년이 소요되었다. 북한의 ‘자연발생적’

진화도 매우 행운스러운 경우에 그 정도의 시간이 걸릴 것으로 일단 상정할 수 있다. 또한 한국의 경험이 보여주듯이, 이러한 과정은 정치적으로 매우 극심한 갈등을 통과해야 할 수도 있다. 나아가 북한 지역에 민주주의와 시장경제가 정착되어가는 것에 맞추어, 한국과의 정치적·경제적 통합이 점진적으로 진행되어야 한다. 이러한 남북한의 통합과정에는 아직 경험하거나 상상하지 못한 여러 난제가 그 해결을 기다리고 있을 것이다. 선진국으로부터 후진국으로의 제도 이식 또는 정책 개념 수출은 대체로 실패한다는 것이 이제까지 국제 원조 업계가 경험적으로 체득한 교훈이다.

이상의 논리 전개를 바탕으로 다음과 같은 몇 가지 결론을 끌어낼 수 있다.

첫째, 남북한이 ‘행복한 통일’의 성취를 위해 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 건설하는 것이 필요하다.

둘째, 그렇지만 민주주의와 시장경제의 건설이라는 것이 어느 경우에든 매우 지난하고 시간이 걸리는 과정이었음에 비추어 볼 때, 북한지역에 민주주의와 시장경제의 건설이 한국의 통일정책의 즉각적 당면 목표가 되어서는 안 된다.

셋째, 북한 지역에 민주주의와 시장경제의 건설은 매우 지난하며 그 안에 격렬한 갈등과 혼란을 내포할 수도 있는 장기적인 과정으로서 북한 주민의 자발적으로 지향을 통해서만 성공적으로 성취될 수 있다.

넷째, 궁극적으로 ‘행복한 통일’을 지향하면서, 한국이 북한 지역에서의 민주주의와 시장경제 성립을 건설적으로 축성할 수 있는 방법을 비롯한 그 바람직성 또는 그 효과에 대해서는 아직도 불명확한 것이 매우 많다.

다섯째, 남북한에서 각각 상이한 역사적 궤적과 품질 및 사회정치

적 배경을 가지는 민주주의와 시장경제 또는 유사 체제를 하나의 민주주의와 시장경제로 통합하는 문제를 해결하는데도 예기치 않은 많은 문제가 제기될 수 있다. 이러한 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 기존의 문헌은 불충분한 실마리만 제공한다.

여섯째, ‘행복한 통일’이 성취되려면 통일한국에서의 민주주의와 시장경제는 자유와 번영을 보장하는 방식으로 성립되어야 한다. 그러나 많은 경우 민주주의와 시장경제가 자동적으로 자유와 번영을 보장하는 것은 아니며, 그 역의 효과를 낼 수도 있다. 민주주의와 시장경제가 자유와 번영을 보장하는 방식으로 기능하도록 만드는 것에 대해서는 여러 견해가 존재하며, 이에 대해 충분히 숙고하여, ‘행복한 통일’을 위해 활용해야 한다.

본 연구는 이러한 인식을 바탕으로 북한에서 민주주의와 시장경제를 건설하는 것을 장기적 과제로 설정하면서, 그와 관련된 여러 문제를 발굴하고 그 해결책을 탐구하는 것을 목표로 한다. 물론 북한에 민주주의와 시장경제가 건설되는 방식과 속도에는 다양한 가능성이 있고 또한 남북한의 체제가 통합되는 방식과 속도에도 무한한 변종이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 민주주의와 시장경제 건설과 관련한 그리고 남북한의 두 체제가 통합하는데서 발생할 수 있는 가장 기본적인 문제와 과제들을 포착해보고자 하는 시도를 시작할 수 있다. 보다 구체적이고 실무적인 과제는 연구가 심화되어감에 따라 또한 북한에서 변화가 진전함에 따라 보다 구체적으로 제기될 수 있고, 더불어 보다 구체적 해법이 제시될 수 있을 것이다. 이러한 연구는 최근 남북한의 통일과 통합의 연구가 거대담론 위주의 논의에서 벗어나 보다 세분화된 분야별 연구로 발전해야 한다는 요구에도 부합한다.

본 연구는 두 개의 프로젝트로 나뉘어서 추진된다. 하나는 ‘민주화 및 양질의 거버넌스 수립’이고 다른 하나는 ‘시장화와 빈곤감소형

경제질서의 수립'이다. 이러한 문제설정은 민주화가 반드시 양질의 거버넌스의 추진을 의미하지 않는다는 것, 또는 그 반대도 성립한다는 것을 염두에 두면서, 양자를 동시에 추구해야 한다는 목표설정을 보여준다. 아울러 시장화의 경우도 이것이 반드시 경제성장의 발생과 등치되지 않으며 또한 나아가 시장화와 경제성장이 반드시 빈곤감소와 등치되지 않는다는 것을 보여준다. 따라서 자유와 번영을 보장하는 민주주의와 시장경제 건설을 위해서는 '민주화 및 양질의 거버넌스' 그리고 '시장화와 빈곤감소형 경제질서'가 각각 동시에 추진되어야 하며, 이러한 성격의 민주화와 시장화가 상호 결합하여야 한다.

이러한 문제설정과 연구는 한국에서의 관련 연구에 다양한 기여를 하게 될 것으로 기대된다. 먼저 독재국가 또는 저발전국의 시장화 및 경제발전과 관련하여 최근 국제학계에서는 다양한 새로운 이론과 개념을 전개하고 있으나, 한국에서의 북한 변화 연구 또는 대북정책 수립 연구 그리고 통일 과정 및 이후 이질적 체제 통합의 연구와 관련하여 국제학계의 이론과 개념 그리고 정책 대안이 소개되어 있지 않다. 따라서 한국에서의 논의가 국제사회의 정치학계의 정치변화론 그리고 경제학계의 경제발전론과 유리되어 전개되는 경향이 있는데, 본 연구는 이러한 간극을 메꾸는데 도움이 될 것이다. 둘째, 북한의 변화 그리고 궁극적으로 시장화 및 경제발전 과정에서 당면하게 되는 여러 정책 문제에 대해 한국학계에서는 아직 착안되어 있지 않거나, 단순하게 반복되는 저널리시틱한(journalistic) 발언만 존재(예를 들어 '박정희식(式) 개발독재'론)한다. 또한 그 실질적·구체적 기능성과 타당성을 현재 국제학계에 축적되어온 이론과 개념 및 통찰에 접목하여 검토하고자 하는 시도는 지나치게 취약한 경향이 있는데, 본 연구는 이러한 간극을 메꾸는데 도움이 될 것이다. 셋째, 한국에서의 통일과 민주적 정치체제 그리고 번영하는 시장경제 수립에 관한 연구 경

향은 현재의 북한 체제가 충분히 변화해있거나, 또는 붕괴할 것을 전제로 연구를 하는 경향이 있지만, 현재의 독재 상태를 어떻게 변화시킬 것인가, 그리고 그러한 과정에서 당면하게 되는 정책적 문제가 무엇인가에 대해서 적극적 발상을 전개하는 경향이 취약하다. 다시 말해, 본 연구는 통일이 된 다음에 무엇을 어떻게 할 것인가가 아니라, '행복한 통일'을 이루기 위해서 무엇을 어떻게 해야 할 것인가를 다룬다.

본 연구는 국제적·역사적으로 변영하는 민주주의와 시장경제 성립에서의 다양한 경험과 이론을 연구하여 북한 지역에 변영하는 민주주의와 시장경제를 수립하는 데서 발생하는 도전과 정책과제를 규명하는데, 본 연구가 다른 기존 연구와 차별화되는 연구 목적은 다음과 같은 세 가지 점에 있다.

첫째, 이론과 정책의 접맥이다. 본 연구는 민주주의와 시장경제 건설과 관련하여 이론적으로 탄탄하게 뒷받침되는 정책 발상을 전개할 것이다. 독재국가의 정치 변화 및 민주주의 수립 그리고 경제발전의 발동을 위하여 현재 국제학계에서 전개하고 있는 다양한 논의를 이해하고 우리의 현실에 맞게 정책적으로 실행하는(operationalization) 것으로 학문적인 소화를 해낼 것이다.

둘째, 국제와 국내의 접맥이다. 본 연구는 민주주의+시장경제와 관련한 국제학계의 주요 경향 및 주요 국제기관이 채택하고 있는 정책사상을 국내에서 북한 변화와 남북통합에 관련하여 전개하고 있는 연구와 접맥한다. 국내에서의 북한 변화 연구 및 남북통합 연구가 국제학계 및 주요 관련 기관의 정책 사상 및 수단과 동떨어지게 되는 경우, 국제사회를 대상으로 한국의 견해를 설득력 있게 전개하기 어려우며, 나쁜 경우에는 오해를 불러일으킬 수 있다.

셋째, 변화 및 통일 이후가 아니라 변화와 통일을 만들기 위한 문

제설정이다. 위에서 설명하였듯이, 북한과 같은 체제가 ‘민주화’ 및 번영하는 시장경제 수립과 관련된 조치를 생각할만한 수준으로 변화하는 것은 매우 어려운 것이라는 것이 일반적인 학계의 인식이다. 또한 북한의 급작스러운 붕괴에 대하여 우리가 대비하는 작업은 반드시 수행되어야 할 사항이지만, 다른 하나는 현재의 체제가 당분간 존속한다는 전제하에 현존 체제를 변화하게 만들 수 있는 대북정책의 여러 측면, 그리고 위로부터든 아래로부터든 내부 변화가 발생했을 때 이를 보다 건설적인 방향으로 확대시킬 수 있는 방안에 대해 생각하는 것도 매우 중요하다. 본 연구는 후자에 중점을 둘 것이다.

이러한 차원에서 본 연구는 북한의 정치 변화 및 궁극적으로 민주화 추동 그리고 서방형 시장경제 수립이라는 전략적 목적을 시야에 두면서, 첫째, 이러한 방향으로 변화가 발생하도록 만드는 데 있어서 우리가 정책적으로 착안하고 고민해야 하는 주요 사안을 선정하고, 둘째, 이에 관한 국제학계의 주요 논의 내용, 주요 관련 국제기구의 정책 논의를 북한 문제에 어떻게 적용할 것인가를 기본 틀로써 각 사안을 다룰 것이다.

『민주화 및 양질의 거버넌스 수립』은 3부로 나누어 일곱 가지 주제를 다룬다. 제1부는 경제발전과 정치발전에 관한 것으로 ‘성공/실패하는 국가의 특징과 변화’, 그리고 ‘양질의 거버넌스와 개발독재론의 비교’, 제2부는 법치 및 반부패와 민주주의에 관한 것으로 ‘체제전환국의 부패와 양질의 거버넌스 수립의 과제’와 민주적 시장경제의 기초로서 ‘법의 지배’를 다룬다. 제3부는 독재정권의 민주화와 관련된 세 가지 문제를 다룬다. ‘독재국가에서 민주정치 수립 저해 요인과 극복의 과제’, ‘독재국가에 대한 민주주의 원조’, ‘독재국가와 비폭력 저항’이다.

제 I 장 ‘성공국가와 실패국가의 특징과 변화’에서 핵심적 질문은

실패국가를 어떻게 하면 성공국가로 변화시킬 수 있는가이다. 이러한 연구는 다양한 방식으로 전개되어 왔지만, 공통적 질문은 왜 지구상에서 역사적으로 또한 현재적으로 국가마다 경제실적에서 다양한 차이가 발생하는가이다. 이러한 연구는 성공하는 국가와 실패하는 국가의 차이를 발생시키는 원인은 무엇이며, 두 국가 유형에서 정치적·경제적 질서 또는 체제의 차이는 무엇인가? 그리고 실패하는 국가를 성공하는 국가로 전환시키는 방법에는 어떠한 것이 있는가를 규명한다. 성공하는 국가와 실패하는 국가에 관한 이러한 여러 연구는 남북한 통합과 통일을 위한 도정에서 제기되는 여러 문제 및 그 해결 방법과 가능성에 대한 중요한 통찰을 제기한다.

제Ⅱ장 ‘양질의 거버넌스와 개발독재론의 비교’는 세계은행 등의 국제원조 업계의 주류가 제시하는 경제성장 방식을 소개하면서 이를 이른바 ‘개발독재’론과 비교한다. 사실 ‘개발독재’론은 저널리스트틱 용어로서, 이는 신문에서의 주장 등에서 널리 쓰이고 있지만, 저널리즘(journalism)을 넘어서 본격적이고 학문적으로 그 가능성을 논한 논문은 한국에 존재하지 않는다. 보다 학문적인 용어는 ‘발전국가’론이다. ‘양질의 거버넌스’론은 후발 국가가 경제성장을 성취하기 위해서는 먼저 양질의 거버넌스를 수립해야 한다고 처방하지만, ‘발전국가’론자들은 역사적으로 볼 때 양질의 거버넌스를 먼저 수립하고 그 토대에서 경제성장에 성공한 나라는 없다고 주장한다. 양질의 거버넌스는 경제성장의 출발점이 아니라 그 과정에서 발전할 수 있다는 것이다. 양질의 거버넌스론은 대체로 서방 원조 공여 국가와 국제금융기구에서 채용하고 있는 개념이다.

북한은 전 세계적으로 가장 부패가 심각한 3% 정도에 속하는 국가이다. 제Ⅲ장 ‘체제전환국의 부패와 양질의 거버넌스’는 부패가 민주주의와 시장경제를 건설하는 과정에서 어떻게 척결되고 기능할 수

있는가를 규명한다. 또한 많은 경우 독재정권의 민주화, 그리고 시장 경제로의 체제전환은 부패를 오히려 급속하게 증가시키는 경향이 있다. 부패가 일단 체제전체에 만연하게 되면, 다시 말해 거의 모든 사람의 행동이 부패와 연루되는 상태에 도달하면, 돌이키기가 매우 어려운 상태가 된다. 이러한 상황은 사회구조적으로 부익부와 빈익빈을 정착시킴으로써, 인적 자본이 생산적 부문보다는 약탈적 부문으로 끊임없이 이동하여 영원한 저성장의 함정에 빠지는 상태를 초래한다. 이와 같은 부패 만연 상황은 많은 경우에서 보면 독재가 붕괴하고 다당제 민주주의가 성립한 경우에도 거의 변함없이 지탱함으로써, 경제 성장과 민주적 법치 질서의 확립에 중요한 장애를 조성한다. 이와 같은 저성장-불신의 함정을 벗어나는 데는 어떠한 정책 발상이 필요한가에 대한 국제적 논의를 살펴보고, 이를 북한에 대해 그리고 대북정책에서 어떻게 적용할 수 있는가를 서술한다.

제IV장 ‘민주적 시장경제의 기초로서 ‘법의 지배’는 민주주의와 시장경제 건설에 있어서 법의 중요성을 다룬다. 민주적 지배체제에서 법의 지배는 경제성장을 위한 수단이며 양질의 거버넌스가 확보되고 유지되는 안전판이다. 또한 독재국가 또는 사회주의 국가에서 체제를 전환하는 국가에게 법의 지배는 국민의 안전을 확보하기 위한 수단이며 인권을 보호하는 역할을 한다. 북한과 같은 사회주의 독재국가에서 법에 의한 통치와 법치실현의 과제는 사회주의 국가에 있어서 ‘법에 의한 통치(rule by law)’와 민주국가에서의 ‘법의 지배(rule of law)’를 구분하고 독재국가에서의 민주적 지배체제의 형성을 위해 ‘법의 지배’가 실현될 수 있는 방안의 모색에 주안점을 두어야 한다. 법의 지배는 종이 위에 활자를 인쇄하거나 모르타르에 벽돌의 틀을 설치하는 방식으로 수립될 수 있는 종류의 제도가 아니기 때문이다. 개도국과 체제전환국가에서 법의 지배가 수립되는 과정은 고통스럽

고, 상당한 비용이 수반되는 과정이다.

제V장 ‘독재국가에서 민주정치 수립 저해 요인’은 독재국가의 경우에 민주화를 저해하는 요인들이 무엇인가와 또한 이를 어떻게 극복할 것인가를 다룬다. 많은 경우에 독재국가의 체제저항 세력은 민주주의를 기치로 내걸고 반독재 투쟁을 전개한다. 그렇지만, 민주주의를 내걸었던 야당 세력이 집권한다고 해서 민주주의가 수립된다는 보장이 없고, 오히려 대부분의 경우 새로운 형태의 권위주의 정권이 수립하는 경우가 많다. 특히나 북한처럼 그 역사에서 민주주의 경험이 없고 또한 내부적으로 시민사회가 매우 취약한 경우에, 독재 붕괴가 새로운 독재로 귀결할 가능성이 높다. 이러한 민주주의에 대한 장애는 단기적으로 극복될 수 있는 성질의 것이 아니며, 그 변화를 위해서는 장기적 노력이 필요하다.

이러한 노력 중의 하나가 제VI장 ‘독재정권에 대한 민주주의 원조’라고 할 수 있다. 민주주의의 확산과 지원은 다양한 방식을 통해 미국과 유럽을 중심으로 시작되었다. 1990년대의 민주주의의 전파는 구소련과 동유럽지역의 공산주의가 몰락하면서 더욱 확산되었다. 이후 1990년 민주화 지원 활동의 내용이 다양해지고 지원경험이 축적되면서 아프리카의 최빈국들도 민주화열풍에 동참하게 된다. 이러한 전세계적 확산은 민주주의 연구에 큰 영향을 가져다주게 된다. 미국 국제개발처(United State Agency for International Development: USAID)에 의한 시민사회에 대한 지원활동의 고찰, 미국의 민주주의 증진 정책 분석, 분쟁이후 민주화 지원에 대한 연구들이 진행되었다. 더불어 민주화지원에 관한 포괄적인 연구를 통해 국제연합(United Nations: UN)이나 유럽연합(European Union: EU)등 기관별 민주화지원 및 분쟁 후 지원, 라틴 아메리카에 있어서의 사법개혁·법적 기술지원 등의 사례들을 통해 분석하는 연구도 진행되었다. 이러한 사례

는 앞으로 한국이 북한에서의 민주화를 축성하는데서 무엇을 어떻게 생각해야 하는가에 대해 많은 시사점을 던져 줄 수 있다.

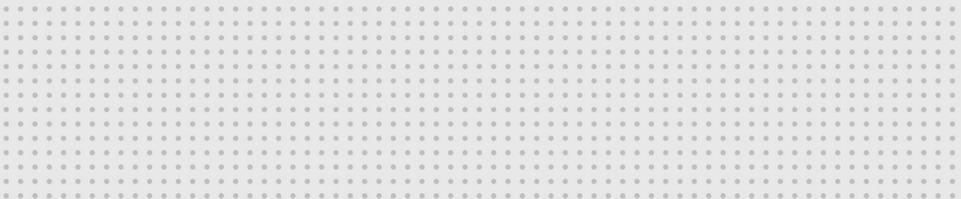
제Ⅶ장은 ‘독재국가와 비폭력 평화 저항’의 문제를 다룬다. 여기서 는 진 샤프(Gene Sharp)의 비폭력 평화주의 운동을 중심으로 독재정권을 변화시키는데 있어서의 비폭력 저항이 갖는 의미를 살펴본다. 샤프는 비폭력을 평화투쟁의 무기로 승화시키는 방법을 제시했는데, 그의 비폭력 평화 저항의 논리는 중앙아시아와 동유럽 지역까지 민주화 혁명의 발생에서 중요한 영향을 끼쳤다.

마지막으로 이상의 연구 성과를 종합하여 제Ⅷ장에서는 ‘대북통일정책과 남북통합에 대한 시사점’을 서술한다.



제 1 부

경제발전과 정치발전





I

성공국가와 실패국가의 특징과 변화



통일은 다양한 경로와 형식을 통해 이루어질 수 있다. 그 형식과 경로는 다양할 수 있지만, 성공적인 통일의 핵심은 북한 지역에 민주주의와 시장경제가 정착하며 이를 토대로 남북한 사이의 차이와 격차가 현저하게 감소해야 한다. 주지하다시피 한국은 이미 민주주의와 시장경제의 정착, 강력한 국가와 강력한 시민사회에 기초한 경제성장과 빈곤감소를 성취했다. 따라서 북한 지역에서도 한국과의 통합과 통일에 부합한 수준으로 강력한 국가와 강력한 시민사회 그리고 경제 성장과 빈곤감소가 발생해야 한다.

그런데 역사적으로나 현재 세계의 실상을 볼 때, 민주주의와 시민사회의 성립 그리고 이에 바탕한 경제성장과 빈곤감소는 예외적인 현상이었다. 이와 같은 현상은, 1600년대 영국에서 최초로 등장했고 오랫동안 서방 세계에 한정되어 있었다. 현재 전 세계의 경우에도 이와 같은 수준을 성취한 나라는 한국을 포함하여 20개국 정도에 불과하다. 또한 늦어도 제2차 세계대전 이후 실제적으로 기능하고 효과적인 민주주의와 시장경제를 건설하려는 여러 자체적 노력 그리고 외부의 지원과 원조에도 불구하고 많은 나라들은 정치적으로 권위주의 그리고 경제적으로는 정체 상황을 탈피하지 못했다. 이러한 실정에서 보았을 때 북한이 현재와 같이 개인독재와 경제정체에서 탈피하지 못하는 것은 오히려 정상적인 사례 중의 하나라고 할 수 있다.

지구상에는 다양한 종류의 국가들이 존재하지만, 여기서의 문제 의식을 기준으로 놓고 볼 때, 지구상의 국가들은 두 종류로 나누어 볼 수 있다. 그 중 하나는 효과적으로 기능하는 민주주의와 시장경제를 건설하고 이를 통해 경제성장과 빈곤감소를 성취한 국가들이다. 이들 국가를 여기서는 성공국가라고 하자. 다른 하나는 이와 같은 목표를 성취하지 못한 국가들이다. 이들 국가를 여기서 실패국가라고 하자. 성공한 국가의 숫자는 많지 않으며, 그 주요한 일반 특징은 대

체로 유사하다. 그러나 실패한 국가는 숫자적으로도 많으며, 주요한 일반 특징에도 불구하고 그 구체적 양상은 다양하다고 할 수 있다. 북한도 그 다양한 유형의 하나라고 할 수 있다.

많은 정치학자와 경제학자들은 실패국가를 어떻게 하면 성공국가로 변화시킬 수 있는지에 대해 연구해 왔다. 이러한 일련의 연구는 다수의 학자들에 의해 다양한 이론적 접근이 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 이러한 연구의 핵심에는 공통된 질문이 존재한다. 즉 왜 지구상에는 역사적으로나 현재적으로 국가마다 경제실적에서 다양한 차이가 발생하는가이다. 이러한 연구에는 성공하는 국가와 실패하는 국가의 차이를 발생시키는 원인은 무엇이며, 두 국가 유형에서 정치적·경제적 질서 또는 체제의 차이는 무엇인지 또한 실패하는 국가를 성공하는 국가로 전환시키는 방법에는 어떠한 것이 있는가 등이 있다. 넓게 볼 때, 원조를 통해서 저발전국의 정책과 제도 개혁 그리고 경제 성장과 빈곤감소를 도모한 연구와 시도, 구 사회주의 국가의 체제 전환을 통해 서방형 시장경제와 민주주의를 건설하려고 했던 연구와 시도, 그리고 보다 좁게 북한과 관련해서는 중국과 베트남의 경험을 북한의 개혁개방을 촉진하고 기획하는 데 활용해보고자 했던 시도 등이 이러한 연구에 속한다.

성공하는 국가와 실패하는 국가에 관한 이러한 연구는 남북한 통합과 통일을 위한 도정에서 제기되는 여러 문제 및 그 해결 방법과 가능성에 대한 중요한 통찰을 제기한다. 성공/실패국가의 연구에는 두 종류 국가의 주요한 특징, 그것의 발생과 존속에 대한 여러 분석적 통찰이 제시되어 있다. 이러한 통찰은 현재와 같은 북한 사회를 한국과의 통합 및 통일이 가능한 사회로 바꾸는 데서 제기되는, 아직은 알려지지 않은 여러 문제와 도전을 명료하게 만들어 줄 수 있다. 나아가 이러한 문제와 도전에 대한 인식은 이제까지 통상적으로 수행되

고 있는 남북한의 통합과 통일에 대한 논의를 새롭게 정립할 수 있는 계기를 줄 수 있다. 기존의 논의는 통일이 발생한 이후, 한국의 정치적, 경제적, 사회적 제도를 북한에 이식하는 것, 그리고 그러한 가운데 발생할 수 있는 정책 기술적 문제에 집중하고 있다. 실패국가의 성공국가로의 이행이라는 관점은 그러한 제도 이식이 과연 성공할 수 있는가 또는 성공하게 하려면 어떠한 정치적·경제적 고려가 필요한가에 집중하는 경향이 있다. 또한 이러한 제도 이식 과정에서 발생할 수 있는 다양한 잠재적 실패 요인에 대해 일깨우고 주목하게 하는 경향이 있다.

본 연구는 세 가지 단계로 진행된다. 2장은 현재 국제정치학계에서 성공/실패국가에 대한 여러 이론적 논의를 소개하는 것을 중심으로 성공/실패국가 각 유형의 주요한 특징을 서술한다. 3장은 실패국가를 성공국가로 전환시키는 정책과 방법을 제시한다. 이를 토대로 3장은 이러한 논의가 현재와 같은 북한을 한국과 통일 가능한 수준의 민주주의와 시장경제 수준, 그리고 경제성장과 빈곤감소를 성취하는데 있어서 제기되는 정치·경제·사회 정책적 고려 사항을 서술한다.

1. 성공/실패국가 유형의 주요 특징

성공/실패하는 국가의 특징과 그 발생의 배경에 대한 연구는 오랜 역사를 가지고 있다. 최근 전개되고 있는 논의 중에 대표적인 것이 노스에 의해 대표되는 신제도주의 경제학 접근이다. 신제도주의 경제학의 핵심 문제의식 중의 하나는 왜 국가마다, 지역마다 경제실적에서 현저한 차이가 발생하는가이다. 노스 등은 인류 역사에서 주요한 두 개의 사회질서를 구분한다. 제한접근질서(Limited Access Orders:

LAOs) 또는 자연국가(natural state)와 개방접근질서(Open Access Orders: OAOs)이다. 여기서 개방접근질서는 단순화시키면 서방형 민주주의와 시장경제 질서라고 할 수 있으며, 따라서 성공국가 유형에 속한다. 그 이외의 국가는 제한접근질서라고 할 수 있다. 유사한 맥락에서 에이스모글루(Daron Acemoglu)와 로빈슨(James Robinson)은 포용적 제도와 추출적 제도를 구분한다. 포용적 제도에서만이 생산 증가와 경제성장이 발생하며, 추출적 제도에서는 재부의 재분배와 경제정체가 발생한다. 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 정치발전이라는 측면에서 강력한 국가와 강력한 사회의 창출을 위한 역사 경로와 조건을 논한다.

가. 자연국가와 개방접근질서

폭력과 강압은 어느 시대, 어느 사회에서나 나타난 보편적인 현상이다. 어느 사회이든 폭력 위협을 해결하는 방식이 정치적·경제적 제도들의 형태와 기능에 영향을 미친다. 정치적 안정은 엘리트를 포함한 개인이든 집단이든 폭력을 장악하고자 하는 세력 간의 인센티브 관계에 달려 있다. 사회질서 즉, 정치적, 경제적, 종교적, 군사적 파워는 인간조직과 인간관계를 구조화하는 제도를 통해 창출된다. 이러한 사회질서는 일반적으로 세 가지 형태 즉, 약탈질서(foraging orders), 제한접근질서, 그리고 개방접근질서로 분류할 수 있다.²

² 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); Edward Laws and Adrian Leftwich, "Bringing History Back in: Three Big Books, Summaries and Some Questions," *Development Leadership Program Background Paper*, No. 9 (July 2012), pp. 3~8, <<http://www.dlprog.org>>.

(1) 자연국가와 개방접근질서의 기본 특징

인류가 오랫동안 영위해온 농경사회에서 나타난 ‘자연국가’에서의 정치 시스템은 경제적 경쟁을 규제하고 경제적 지대(rent)를 창출하는 방식으로 활용되었다. 여기서 지대는 사회관계를 형성하고 폭력을 통제하는 한편, 사회적 협력을 이루는 데에 사용된다.³ 그와 달리 18세기부터 19세기 초엽에 나타나기 시작한 국가들 가운데 몇몇 국가는 많은 사람들에게 정치권력이나 경제적 재화에 대한 접근이 가능하거나 허용된 사회 즉, ‘개방접근질서’로 출현했다.⁴

자연국가를 ‘폐쇄체제’라고 한다면 개방접근질서는 일반적으로 ‘개방체제’로 바라볼 수 있다. 현재 지구 위의 25개 국가, 그리고 세계 인구의 대략 15%의 정도가 개방접근질서=개방체제에 살고 있다. 이 통계 수치에 따르면 지금도 175개 국가와 인류의 85% 정도는 자연국

3 지대 또는 지대 추구(rent seeking)는 무엇인가? 정부는 특정인이나 특정 기업에 배타적 경제 행위를 할 수 있는 권리인 허가를 내주기도 하고, 특별 정책을 추진하는 과정에서 특혜나 재정적 지원을 하기도 한다. 정부의 이러한 선별적 허가나 정책적 특혜에 의해 인위적으로 만들어진 배타적 이익이 지대라고 할 수 있다. 이러한 지대를 얻기 위해 개인이나 기업이 정부에 행하는 로비 활동 등 정부의 개입을 통해 사회의 다른 대부분의 구성원으로부터 부의 이전을 도모하는 행위는 낭비적 자원투입 활동으로, 이를 지대 추구라 한다. 지대 추구이론(rent seeking theory)에 의하면 정부 규제나 개발계획과 정부의 시장 개입이 클수록 지대 추구 활동이 많아지고 그에 따른 사회적 비용도 증대한다. 포획이론(capture theory)에서 ‘포획’은 정부가 특정 집단에 사로잡히는 현상이다. 이는 부패와는 다른 차원에서 이익집단이 뇌물이 아닌 전문성과 정보를 통해 정부를 사로잡는 방식을 말한다. 경제학적으로 볼 때, 공급이 매우 비탄력적인 상황에서 고정된 생산요소로부터 발생하는 경제 지대를 얻거나 지키는 방식은 지대 추구 행위라 할 수 있다. 이러한 지대 추구 행위는 각종 이권을 얻기 위한 로비 활동으로 나타난다. 정부의 각종 규제가 많을수록 지대 추구 행위가 활발해지는 경향이 있으며 각종 이권을 얻기 위한 지대 추구 행위는 사회 전체적 차원에서는 자원의 낭비를 초래한다. 뿐만 아니라 지대 추구 행위는 비생산적인 활동에 최소한 자원을 사용하는 것으로 사회적인 후생 손실을 초래한다. 북한의 경우 지대 추구 행위는 비교적 덜 경쟁적인 형태로 특권층에게 특권이나 특혜 형태로 보장된다. “지대 추구하고 포획이론,” <<http://naturis.kr>>, 2010년 5월 8일.

4 Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, pp. 9~16.

가=폐쇄체제에 살고 있는 셈이다.⁵ 어쨌든 개방체제는 지대소멸적인 방식으로 경제적 경쟁을 규제하는 한편, 모든 사회관계 유지를 위한 경쟁을 적극적으로 활용하고 있다.

자연국가는 군사적, 정치적, 종교적 그리고 경제적 엘리트의 연합 속에 강력한 인물을 중심으로 삼아 폭력을 수단으로 문제를 해결한다. 자연국가에서 엘리트는 희소자원에 대한 특권적 접근과 배타적 조직을 유지할 수 있는 힘을 가진다. 특권, 조직, 행동에 대한 제한적인 접근은 엘리트들에게 지대를 산출한다. 그런데 폭력이 발생한다면 이러한 지대가 줄어들기 때문에 지대창출은 서로에게 폭력을 제한할 수 있도록 한다. 더욱이 평화는 지배적 연합세력 내의 이익 균형에 달려 있기 때문에 제한접근질서는 엘리트들의 이익을 바꾸는 변화에 대해 매우 민감하다. 이런 점에서 자연국가는 반드시 정적(靜的)인 상태는 아니지만 상당히 안정적이다. 정치사회적 위계는 지배연합의 통제로 이어지는 개별적인 관계로 구축된다. 상당히 발달된 자연국가에서 엘리트들은 교회, 정부, 법원 그리고 군대 단위와 같이 강력한 사회조직에 대한 통제를 포함하여 다양한 특권을 향유한다.

개방접근질서는 자연국가의 조직적 성과 위에 구축되지만 점증하는 인구 비율로 확대되는 시민권의 확장이 이루어진다. 모든 시민은 경제적, 정치적, 종교적, 또는 다양한 기능의 구성원을 모집하는 사회조직을 만들 수 있다. 유일하게 금지된 기능은 폭력의 사용이다. 개인들은 정치적·경제적 시장에서 경제 지대에 의해 행동하지만, 개방성은 지대의 유동성을 강화하는 경쟁을 자극한다. 사회질서는 경쟁, 제도, 그리고 신뢰에 의해 유지된다. 군부 통제는 정부에 집중되어 있고, 정부에 대한 통제는 두 측면 즉, 정치적 경쟁 및 제도적 제한을

⁵ *Ibid.*, p. 10.

받는다. 시민들에게 무엇을 강요하기 위해 정부를 활용하려는 시도 들은, 직접적으로 군사력을 사용하거나 간접적으로는 지대창출과 같은 경제적 이익을 조작하거나, 또한 정치시스템에 대한 통제를 위해 경제적·사회적 자원을 동원하는 조직이나 또는 새로운 조직을 만드는 활동을 유발한다. 이러한 개방체제는 사회질서의 유지에 매우 중요하다.

사회질서와 폭력과의 관계를 살펴보면, 우선 인류 사회의 원초적 형태인 약탈질서에서 폭력은 구성원들 간에 서로 잘 알고 있고 반복적으로 상호 관련을 맺고 있는 소규모 그룹이 형성되면서 나타나게 되는데, 여기서 폭력은 그룹들 내 또는 그룹들 사이에서 빈번히 일어나는 현상이다.

둘째, 제한접근질서로 이는 폐쇄체제라고 할 수 있는데, 제한접근 질서는 5천 년에서 1만 년 사이에 나타났으며, 오늘날 세계인구의 85%가 이러한 폐쇄체제에 살고 있다. 여기서 정치적·경제적 권력에 대한 접근은 지대를 포착할 수 있는 선택적인 특권 엘리트층에 한정된다. 지대 추구의 제한된 접근은 폭력이 발생하면 지대가 줄어들기 때문에 엘리트층 사이에는 서로에 대한 폭력 행사를 제한하는 인센티브를 제공한다. 예컨대 무장 집단은 조세피난처, 보조금, 경제적 독점으로부터 지대 추구권을 교환하는데 있어서 서로 싸우지 않는 국내적 평화에 동의하게 된다.

제한접근질서 즉, 허약하고 무너지기 쉬운 ‘자연국가(fragile natural state)’에서 국가는 평화에 대한 엘리트 간의 합의를 쉽게 도출하기 어렵다. 폭력은 내장되어 있으며, 언제라도 일촉즉발로 폭력이 발생할 수 있는 상황이다. 아이티, 이라크, 아프가니스탄 그리고 소말리아 등의 국가가 여기에 해당된다. ‘기본적인 자연국가(basic natural state)’에서는 오로지 국가 내에서 단체들이 형성된다. 토지,

종교적 위계, 군사, 그리고 정의에 대한 제한적인 접근을 배경으로 지대를 창출하는 지배연합에 의해 통치되기에 중세 영국의 경우는 기본적인 자연국가였다. ‘성숙한 자연국가(mature nature state)’의 경우 국가 영역 밖에서 상업적인 시민단체의 발전을 지지하는데, 오늘날 이들 국가에서는 지속가능하며 독립적으로 특별한 개인들의 존재와 무한한 생애 주기를 갖는 여러 제도들이 있다. 예컨대, 로마 공화정은 다양한 조직들 즉, 콜레기아, 대학, 자치도시 등의 권리와 의무를 규정한 법에 의해 제재 받을 때 성숙한 단계에 접어들었고 국가의 독립이 가능해졌다. 프랑스는 법원, 시, 정부, 정부 재무부가 국가의 직접적인 통제를 벗어나 법인체적인 정체성을 확보하는 16세기에 와서야 성숙한 자연국가가 되었다.

셋째, 개방접근질서 즉, 개방체제는 대략 200여 년 전에 나타났다. 오늘날 한국, 대만, 아일랜드, 스페인, 프랑스, 미국을 비롯한 25개 국가가 개방체제이다. 개방체제에서 폭력의 통제는 정당한 폭력 사용의 독점권을 지닌 국가 기구에 의한 응징 위협을 통해 발생한다. 또한 개방체제는 시민들로 하여금 자의에 따른 단체의 참가나 탈퇴를 허용한다.

□ 제한접근질서(LAOs)의 특성

- 느리게 성장하는 경제
- 피치자의 동의를 없는 정치체제
- 희소한 조직
- 확장 추세의 중앙 집중화된 정부
- 특권, 사회적 위계, 차별적인 법적 강제, 불안정한 재산권, 만연한 사회적·정치적 불평 등 등을 포함하여 사적 연고에 따라 구조화된 정치적 및 사회적 관계

□ 개방접근질서(OAOs) 특성

- 정치적·경제적 발전
- 광범한 범위에 걸친 다양한 단체를 포함한 부유하고 활기찬 시민사회
- 확장 추세의 탈집중화된 정부
- 탈인격적인 사회관계
 - 법에 대한 존중, 재산권 획득, 보편적인 공정성과 형평성 등을 기반으로 정부는 개인
의 사회적 지위 즉, 특정 단체 리더의 신분이나 정치적 연고와는 상관없이 모든 단체
와 시민들에게 서비스와 편의 제공
- 단체결성 및 계약서 작성 시 법원이나 행정부를 활용할 수 있는 시민역량
- 정치적·경제적 경쟁 즉, 민주주의적인 시장경제체제
- 제한정부: 개인은 정치적 조작과 괴롭힘으로부터 해방
- 새로운 발견·혁신 및 창조적 파괴를 통해 경제 성장 추진

출처: 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), p. 9.

(2) 제한접근질서에서 개방접근질서로의 진입 조건

첫째, 엘리트층을 위한 법의 지배가 전제되어야 한다. 법의 지배는 공식적인 규칙과 절차 그리고 결정이 모두에게 구속적이고 불평등당하게 적용되는 사법제도를 의미한다. 개방체제에서 법은 공정하며, 광범한 민법 및 형사법적 활동을 커버하는 한편, 모든 시민에게 동등하게 적용한다. 둘째, 공적 및 사적, 양 측면에서 영구히 지속된 조직이나 단체들의 존재가 요구된다. 영속적인 단체는 국가 지도자의 등극이나 유고 시에도 지속적으로 존재하는 국가까지 포함한다. 셋째, 군부에 대한 확고한 정치적 통제가 이루어져야 한다. 이는 자연국가에서 나타나는 경제적·정치적 세력과 군부 간의 밀접한 관계의 단절을 의미한다. 최근 멕시코의 경우 개방체제로 이행하는 문턱에 있는데, 안정적인 법의 지배가 부재한 상태에서 끊임없이 국유화의 위기에 시달리지만 공인된 금융기관이 차츰 자리잡아가고 있다. 개방체제로의 이행에는 슬한 점진적인 변화를 포함한다. 역사적으로 많은 국가들은 사적 연고로 엮인 조직의 위계질서로부터 지속적으로 탈(脫) 인격

적이고 독립적인 조직위계로 이행과정을 겪었다. 이러한 이행 과정은 영국, 프랑스, 네덜란드, 그리고 18세기 말엽의 미국에서 이루어졌다.

이행의 세 진입 조건은 비인격적인 엘리트 관계의 출현을 가능케 한다. 개방체제로의 이행에는 실패의 경우도 매우 많다. 그리스의 아테네, 로마 공화정, 북부 이탈리아의 르네상스 도시들의 사례가 그렇다. 가령 개방체제로의 진입 직전의 어느 사회가 모든 엘리트에게 정치경제적 범주에서 개방체제에 대해 현직 혹은 지배 엘리트를 위한 새로운 인센티브를 창출하거나 지속시킬 수 있다면, 제도적 변화를 통한 ‘개방 접근’을 획득하거나, 일반적인 비(非)엘리트층인 민중의 시민적 권리 확대에 기여할 경우에는 제대로 된 이행이 뒤따르게 된다. 20세기에 와서 개방체제로의 진입은 짐바브웨가 아닌 보츠와나에서 나타나고 있으며 아프가니스탄에서의 가능성은 누구도 예상하기 힘들다. 개방체제로의 이행은 엘리트들이 그들의 특권을 개인적 특권보다 모두 함께 향유하는 권리로 규정할 때, 그리고 엘리트 내 경쟁으로부터 그들의 특권이 보다 안정적으로 유지될 수 있을 것으로 인식할 때 가능해진다.

한편 자연국가에서 개방질서제도의 이식(보편적이고 탈 개인적 권리 및 법의 지배, 시장예의 개방 접근, 보다 큰 정치적 자유, 민주적 선거 등)은 자연국가가 앞의 세 가지 진입 조건에 도달하지 않았다면 개방체제의 편익을 얻는 것은 불가능하다. 이처럼 서구사회가 걸어왔던 개방체제로의 이행 과정은 오늘날 폐쇄국가에 무차별적으로 적용하기 어렵다. 경제적·정치적 발전을 위한 민주주의, 재산권(사적 소유권), 시장, 법의 지배 그리고 사회적 보험 또는 교육과 같은 공공재의 적절한 배합 등이 중요하다. 이런 점에서 개방체제로 나아가게 하는 제도들, 권리들, 그리고 정책들에 대한 이해가 필요하다.

나. 권력, 번영, 그리고 빈곤의 기원

(1) 국가의 성패: 제도 구축

국가 실패를 초래하지 않고 경제적 성공을 이루기 위해서는 경제적, 정치적, 법적, 그리고 사회적 ‘제도’의 구축이 필수적이다. 정치 제도는 집단적 정책결정 과정에서 정치인들과 힘 센 이익집단들과의 관계로 나타난다. 국가역량의 문제는 국가의 다양한 분야에 공공재를 공급할 수 있는 정부의 역량에 달려 있다. 경제제도는 국가가 어떻게 다양하고 서로 다른 행위자들의 경제활동을 조장 또는 억제하는데 개입하는가 하는 문제라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 에이스모글루와 로빈슨은 번영 또는 빈곤으로 갈리는 국가의 성패는 제도 구축에 달려 있다고 주장한다.⁶

제도 구축의 여부가 경제성장의 성패를 좌우한다. 제도는 경제 성장을 높이는 환경 구축에 크게 기여할 수 있는데, 그러한 제도가 없다면 정치인들은 지대 추구 활동, 부패, 사회구성원 전체의 몫을 빼돌리는 개인이익 추구 행위를 거침없이 하게 된다. 한국은 북한과는 달리 이처럼 다양한 제도를 잘 구축함으로써 성공할 수 있었다. 즉, 사적 소유권(재산권), 보다 효율적인 교육제도, 기본적인 공공재를 제공하는 국가역량, 금융 시스템, 다양한 정치적 제도 등을 구비함으로써 경제성장을 성공적으로 이룰 수 있었다.

그러나 제도 구축의 문제나 제도 개선을 성공적으로 이룰 수 있는 일반적인 처방은 없다. 그럼에도 성장 잠재력을 일깨우기 위해서는 제도 개혁이 필수불가결한 문제라고 하겠다. 한국과 보츠와나의 경우

⁶ Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (New York: Crown Business, 2012), pp. 14~19.

성공적인 개혁을 이끈 두 가지 중요한 특성을 지적할 필요가 있다. 하나는 과거의 역사가 결코 숙명적인 것은 아니라는 사실이다. 다른 하나는 개혁과 그에 따른 발전은 대개 해당 사회의 의지와 내적 다이내미즘(dynamism)에 달려 있다는 점이다. 제2차 세계대전 이후 독일과 일본의 경우처럼 외부의 지원이 제도의 발전에 중요한 역할을 했던 예외적인 사례도 있지만, 한국의 경우처럼 경제적 성공을 가능케 했던 제도의 구축과 개선은 한국인 스스로의 참여와 의지가 없었더라면 불가능했다.

여기서 저개발국가에서 추진되는 개혁적인 정책의 함정과 개혁정책의 정치경제적 문제가 지적될 필요가 있다.⁷ 저개발국가에서 추진되는 개혁정책이 오히려 정치인들의 이익 추구가 쉽도록 하는 결과를 빚는 수가 많다. 정치인들과 기업간의 ‘수혜-후원’ 관계를 고착시키거나 또는 권력 유지를 위해 영향력 있는 유권자들에 영합하는 환경을 변화시키는데 아무런 효력도 없는 실패한 개혁이 나타나는데 큰 문제가 있다. 유권자에게 영합적인 개혁이나, 소리만 요란한 개혁 등은 경제 성장에 잠재적으로 위험하며 오히려 큰 독이 된다.

정부의 역할과 공공재의 확보가 무엇보다 중요하다. 공공재가 없다면 경제 성장은 불가능하다. 정부 규모의 축소 즉, 시장을 왜곡시키는 인센티브 제도와 부패로 이끄는 정부 개입에 대한 제한은 바람직하다. 그런데 저개발국가의 경우 경제 성장 자체를 가로막는 중요한 장애 요인들이 많다. 예를 들면, 열악한 인프라, 도로, 위생 시설, 기본적인 교육제도의 미비, 보편적인 법과 질서의 부재 등을 들 수 있다. 이처럼 빈곤하고 성장 없는 경제의 대부분의 경우 정부

⁷ Daron Acemoglu, “Interactions between Governance and Growth: What World Bank Economists Need to Know,” *Governance, Growth, and Development Decision-Making* (Washington, D.C.: World Bank, April 2008), pp. 1~7.

는 부패하고 특수층에게 특혜를 베풀 뿐만 아니라 모든 국민에게 혜택이 되는 기본적인 공공재 제공에 실패한 나라들이다. 이러한 나라들의 경우 공공재의 확보를 위한 정부의 역할은 매우 중요하다. 그와 함께 성장과 발전에는 개방성과 투명성의 확보가 절실하다. 건전한 정치시스템의 작동은 내부적인 견제와 균형을 필요로 한다. 개방성과 투명성은 그러한 견제와 균형이 작동할 수 있도록 하는 최선의 방법이다.

(2) 제도의 두 가지 유형

국가의 번영과 빈곤은 지리, 문화, 또는 효율적인 정책들을 디자인하고 실행하는 정치지도자들의 이해 수준에 달려 있다기보다는 해당 국가의 경제 및 정치 제도의 유형을 만들어 내는 정치적 요인에 의해 결정된다. 국가는 각각 서로 다른 제도, 경제가 작동하는 방식에 영향을 미치는 규칙들, 그리고 사람들로 하여금 동기를 부여하는 인센티브 등으로 인해 경제적 성공 여부가 판가름 난다. 미국, 영국, 일본과 같은 선진국들은 권력을 장악한 극소수의 연대를 타파하고 정치 권력의 광범한 배분, 책임질 수 있는 정부, 대다수의 시민들이 경제적 기회를 활용할 수 있는 환경 등이 보장되는 사회를 창출하기 위해 자기 그룹 내에서 안주하려는 요인들을 배제시킬 수 있었기에 부유한 나라가 될 수 있었다.

부유한 나라와 빈곤한 나라를 구별하는 핵심적인 정치적 요인은 ‘수탈적인(extractive)’ 정치·경제 제도 또는 그와 반대되는 ‘포섭적인(inclusive)’ 정치·경제 제도의 존재 유무에 달려 있다. 여기서 “포용적인 경제제도는 경제활동에서 개개인의 재능과 기술을 최대한 활용토록 하고 그들이 바라는 선택을 가능하도록 하는 대다수 사람들의

참여를 허용하고 고무한다.”⁸ 뿐만 아니라 사회 내 광범하게 권력을 배분하거나 억제시키는 정치적 제도는 상당히 다원적이다. 이 경우 정치권력은 한 개인이나 극소수의 특정 집단에게 특권을 부여하는 대신 광범한 연대와 다양한 집단들과 함께하는 방식을 취한다.

포섭적인 경제제도는 모든 시민의 재산권 보장, 새로운 기술과 기능에 대한 투자 촉진, 균형 잡힌 법률시스템 구축(법 위에 군림하는 개인이나 그룹을 허용하지 않는 법의 지배의 불편부당한 적용), 상품·서비스·계약 등 교환 영역의 지속가능한 유지, 새로운 시장진입 허용, 그리고 개인의 기술과 역량을 최대한 발휘할 수 있는 경제활동에의 적극적인 참여의 고무 등의 속성을 지닌다. 그와 함께 포섭적인 정치제도는 법과 질서의 확립을 위해 정치권력의 집중을 제한하면서 재산권 및 포용적 시장경제 구축을 가능케 한다. 더욱이 포섭적인 정치제도가 구축되면 다원적 방식으로 매우 광범한 정치권력의 분산까지 가능해진다.

한편 수탈적인 경제제도는 소수 엘리트층을 위한 자원 추출을 위해 대다수 인민의 노동 수탈을 자행한다. 물론 재산권 보호는 이루어지지 않고, 경제활동과 새로운 기술 개발에 대한 적절한 인센티브 제공도 실패할 수밖에 없다. 그와 함께 수탈적 정치제도는 소수 엘리트층에게 권력이 집중되고, 엘리트 스스로의 이익을 위한 자원 획득을 위해 수탈적 경제제도의 유지에 인센티브를 제공하면서, 엘리트의 정치권력 장악을 공고화하는 자원을 직접 통제한다.

재산권 보장 및 ‘창조적 파괴’에 대한 개방성은 낡은 기술과 아이디어를 참신한 것으로 대체하고 번영을 촉진하는 핵심적 인센티브라고 할 수 있다. 북한처럼 수탈적 제도를 가진 나라에서 재산권 보장의 부

⁸Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, p. 14.

재는 새로운 기술에 투자할 적절한 인센티브가 없거나 혹은 생산성 증대를 위해 노력할 동인이 전혀 생기지 않는다. 수탈적 체제는 전형적으로 새로운 혁신과 기술 변화의 도입을 거부하는 엘리트 정권으로 새로운 혁신 계층의 경제적 특권 장악에 대한 두려움에 가득 차있다. 예컨대 18세기 오토만, 오스트리아-헝가리 제국, 러시아 제국 등에서의 산업화 과정은 수탈적 제도에 의해 철저히 통제되었는데, 그 결과 19세기 해당 국가의 경제성장은 크게 지체될 수밖에 없었다. 반면 영국과 같은 포용적 제도를 구비한 국가는 재빠른 성장을 이룰 수 있었다. 이처럼 경제성장은 단순히 기계적인 과정이라기보다는 교육받은 사람들 뿐만 아니라 광범한 창조적 파괴와 연계된 변형 과정 속에서 상당히 불안정한 과정을 거치게 되는데, 경제적 특권을 잃지 않으려는 경제적 패배자와 정치권력이 침식당할 것을 두려워하는 정치적 패배자들에 의해 방해받지 않는다면 경제성장의 진전을 기대할 수 있다.

그렇다면 수탈적 제도에서 포섭적 제도로의 이행은 가능한가? 물론 수탈적 제도에서 포섭적 제도로의 극적인 전환은 쉽지 않다. 각각의 제도는 서로 스스로를 재강화시키는 다이내미즘을 창출하기 때문이다. 일단 포섭적 정치제도가 구축되면 포섭적 경제제도를 지원하는 경향이 있다. 이는 사회의 광범한 부문에 힘을 실어주고 정치영역을 한층 높이면서 공평한 자원의 배분을 유도한다. 또한 정치권력의 찬탈로 얻을 수 있는 것을 제한하고 수탈적 정치제도의 재창출을 위한 인센티브를 줄이는 선순환 구조를 기대할 수 있다. 그러나 오히려 악순환이 더욱 우려된다. 수탈적 정치제도는 많은 사람들의 희생 위에 몇 사람만을 부유하게 하는 수탈적 경제제도를 이끌고, 수탈적 제도로 편익을 얻는 측에서는 권력 유지를 위한 선거 조작과 재판관 매수를 위해 그들의 사적 군대와 용병을 운영하는 자원까지 장악하게 된다. 따라서 수탈적 경제제도는 수탈적 정치제도의 플랫폼을 창출하는

약순환 구조를 만들게 된다.

포섭적/수탈적 제도 간의 이분법적 구분은 현실 세계의 실제적 형태라기보다는 이념형적 범주로 여기는 편이 보다 올바르다. 성장을 위한 경제적 변화의 필수조건인 제도적 변화는 현존하는 제도들과 결정적 국면 간의 상호작용의 결과로 발생한다. 특정 사회 내의 행위 패턴에 있어서 초기의 조그마한 변화가(예컨대 재산권, 사냥이나 전쟁에서 약탈품 분배, 연장자 간 권위의 배분 등의 운용 방식의 변화 등) 시간이 지날수록 점점 중요해질 수 있다. 이러한 조그만 차이들이 결정적 국면에 도래했을 때 발전을 의미하는 중대한 제도적 분화를 초래하게 된다. 그런데 결정적 국면에서 제도적 발전의 정확한 경로는 역사적으로 미리 결정되어 있는 것은 아니다. 그 경로는 종종 제도적 변화의 에이전트인 엘리트와 연대세력, 리더의 역할 간의 효율적인 연합을 형성할 수 있는지 그리고 리더들이 일을 잘 조직할 수 있는지에 달려 있다.

그런데 이러한 포섭적/수탈적 제도의 구분은 무엇을 의미하는가라는 질문이 제기될 수 있다. 이는 국제개발기구의 정책적 처방과 관련된 문제라고 하겠다. 여기서 중요한 의미는 발전과 경제성장은 외부 행위자들 즉, 국제개발기구 등의 지원에 의해 추동될 수 없다는 것이다. 저개발국가가 자원 부족이나 정치적 리더의 무지 때문에 가난한 것이 아니라, 그들 국가의 제도적 구조의 문제 때문이라면 기술적 외부의 조언이나 조건 없는 지원이 제공된다고 하더라도 변화에 효율적인 충격을 가할 수 있을 것으로 기대하기 힘들다. 정작 요구되는 개혁이 국내적으로 적절하게 포섭적인 정치적 제도에 의해 뒷받침되지 못하기 때문이다. 안타깝게도 포섭적 제도 구축을 위한 효율적인 처방전을 마련하기는 쉽지 않은 현실이다.

이 지점에서 우리에게서 경제 성장에 앞서 정치의 우선성에 대한 인식이 매우 중요한 문제로 다가온다. 어느 면에서 발전과 번영은 기

본적으로 먼저 정치적 문제를 어떻게 푸는가에 달려 있다고 해도 지나친 말이 아니다. 정치와 제도는 발전과 경제 성장에 있어 결정적 요인이라고 할 수 있다. ‘개방체제’, ‘국가, 법의 지배, 책임성 있는 정부’, 그리고 ‘포섭적인 정치적·경제적 제도’ 등은 어느 면에서 자유민주적 자본주의의 다른 브랜드로 이해할 수 있다.

지금까지 살펴본 개방접근질서 또는 자유민주주의적 가치가 구현되는 체제로의 이행은 하나 또는 공통의 요인이나 과정을 거쳐 나타나는 경우는 거의 없다. 오히려 이행 과정을 추동하거나 촉발시키는 결정적 국면이나 우발적(contingency) 사안들은 모두 개별적인 독특한(uniqueness) 과정의 발현으로 볼 수 있다. 이런 점에서 저개발국가나 개발도상국들이 근대국가를 건설하기 위해 모두 유럽 사회의 경험이나 중국의 난폭한 발전 단계를 되풀이해야 할 까닭은 없다. 즉, 모든 것은 특정 사회의 역사의 산물이기 때문이다. 그럼에도 결핍의 경제 구조에서 제도와 기구들 간의 끊임없는 상호작용 즉, 경쟁이야말로 제도적 변화를 위한 핵심(key)이라 할 수 있다.

나. 근대국가의 정치질서

(1) 국가, 법의 지배, 책임정부

자유민주주의 국가의 제도적 기반의 핵심은 ‘국가, 법의 지배, 책임정부’ 세 요인이라 할 수 있다.⁹ 예컨대, 아프가니스탄의 경우 2004년 이래 민주적 선거제도가 도입되었으나 허약한 국가 상태로 전국적 범위에서 법의 지배를 관철시키지 못하고 있다. 러시아는 강력한 국

⁹ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011), pp. 9~13.

가에도 민주적 선거제도를 구비했으나 집권자가 법에 대한 책임을 지지 않는다. 그리고 싱가포르는 강력한 국가에다 법의 지배가 구축되어 있으나 민주적 책임은 매우 미약한 형태이다. 이처럼 ‘국가, 법의 지배, 책임정부’의 세 요인이 적절히 조화를 이룰 때 시장경제, 정치안정, 지속가능한 경제성장과 높은 수준의 부를 향유하는 성공적인 자유민주주의 국가를 위한 제도적 기반이 마련된다. 여기서 ‘국가, 법의 지배, 책임정부’에 대한 해명이 필요하다.

첫째, ‘국가(the state)’의 문제가 가장 먼저 떠오른다. 근대 정치 질서의 진화에서 최우선적인 제도적 혁신은 특정 영토 내에서 군권에 대한 독점력을 장악한 중앙집권적인 권위 수립의 문제였다. 중앙집권 국가의 출현을 통해 혈연집단보다 개개인들의 변영의 추구가 가능해졌으며 재산권은 법원과 분쟁 판결권을 지닌 법률제도에 의해 강제될 수 있었다. 이러한 국가들의 초기 출현 조건으로는 풍부한 자원, 노동분업, 그리고 지배엘리트층을 수용할 만큼의 상당히 대규모적인 사회를 들 수 있다. 그리고 더하여 여타 조직화된 집단의 폭력적 위협에서 벗어나기 위해 자유를 포기하면서 카리스마적 리더를 따르는 한편 국가 권위에 의존하는 상황이 나타나게 된다.

둘째, ‘법의 지배’가 구축되어야 한다. ‘법에 의한 통치’는 한 사회 제도 내에서 독립적으로 권력을 행사하는 개개인들의 권력 배분을 결정한다. 즉, 탈(脫)인격적 제도의 권위는 인격적 리더의 권위를 대체했으며, 통치자의 자의적 통치를 억제하는 규정으로 자리 잡았다. 법의 지배는 다음의 세 조건이 충족되어야 효과적인 작동이 가능하다. ① 법은 하나의 권위 있는 법전으로 성문화되어야 한다. ② 법의 내용은 정치적 권위보다는 법적 전문가들에 의해 결정된다. ③ 법은 정치적 위계로부터 독립적인 사법기구들에 의해 보호된다. 이러한 조건이 갖추어져야 법의 지배가 구현되는 사회라고 할 수 있다.

셋째, ‘책임정부’의 문제 또한 중요하다. 무릇 책임정부의 의미는 통치자를 성문법에 순응하도록 할 뿐만 아니라 의회 또는 국민을 대표하는 여타 정치체에 책임을 질 수 있도록 하면서 국가권력을 제한한다. 근대 민주주의는 통치자가 자의적인 권력 행사를 제한하는 공식적 통치 방식을 수용하는 한편, 선거로 표출된 다수 국민 의지에 주권을 종속시킬 때 비로소 탄생하였다.

한편 근대적 정치질서는 종족사회에서 국가사회로 나아가는데서 즉, 국가 수준의 사회가 출현함으로써 나타났다. 근대적 정치질서는 황제, 왕, 대통령 혹은 수상 등 중앙집권화된 권위의 등장과 더불어 강제의 합법적 수단에 대한 독점을 통해 권위의 근원이 마련되었으며, 국가의 권위는 혈연적인 토대가 아닌 영토적 기반에 두어졌다. 더욱이 근대국가의 진화에는 안정적이고 숙달된 관료와 관리체급의 창출을 통한 탈인격적 행정부의 성장이 크게 기여했다. 봉건영지는 영토 국가에 공고하게 귀속되었고 호적등록과 토지개혁, 도량형 통일, 그리고 정치조직의 기반으로서 친족관계의 극복 등이 근대국가의 배경이 되었다. 즉, 근대 정치체제를 향한 가산제를 극복하는 형태인 사회 근대화를 통해 친족관계에 기반을 둔 관계가 타파되고 자발적이고 개인적인 결사 형태로 대체되었다.

(2) 국가발전전략

정치와 경제의 양자 관계의 모색을 통해 한 국가의 경제성장과 발전전략을 살펴볼 수 있다.¹⁰ 경제발전은 단순히 일인당 국민소득의

¹⁰ Francis Fukuyama, “What Do We Know about the Relationship between the Political and Economic Dimensions of Development?” *Governance, Growth, and Development Decision-Making* (Washington, D.C.: World Bank, April 2008), pp. 25~34.

중대로 볼 수 있다. 그러나 정치발전은 보다 복합적인데, 적어도 각기 다른 세 요소를 포함한다. 첫째, 국가 형성의 문제로, 이는 강제력의 합법적 독점의 창출을 포함한다. 즉, 법을 집행하고 세금을 거두며, 그리고 기본적인 공공재를 제공할 수 있는 관료기구가 구비된 상태에서 집행력을 발휘하는 국가 형성이 무엇보다 중요하다. 둘째, ‘법의 지배’가 정치발전의 핵심적인 요소가 된다. 즉, 국가의 재량권이 분명하고 투명한 공식적인 법에 의해 제한받는 국가가 필요하다. 법의 지배는 재산권, 상업적 주장들에 대한 판정의 기반일 뿐만 아니라 개인적인 권리와 사적 영역을 보호한다. 셋째, 민주주의의 문제도 중요하다. 공고한 민주주의는 선거를 비롯하여 책임정부 구현을 위해 다양한 메커니즘을 활용하는데, 상호 견제하는 다당제와 공식적 정치시스템 밖에서 정부 활동을 견제하는 자유언론과 시민사회 등에 의한 분산된 권력체계를 수용한다.

그와 함께 사회발전의 영역을 주목할 필요가 있다. 사회발전의 경우 복합적인 노동 분업과 더불어 사회적 정체성의 문제에 있어서 계급, 종족, 또는 성 등에 기반을 둔 귀속적인 정체성으로부터 자발적 정체성으로의 전환이 나타난다. 이처럼 경제적, 정치적, 사회적 차원에서 각기 다른 발전의 문제를 살펴볼 필요가 있다.

국민소득 1천 달러 미만의 저발전 국가의 경우 국가역량 문제가 민주주의나 법의 지배 문제보다 훨씬 중요하다. 1960~1970년대의 한국, 1978년 이래의 중국은 강력한 법의 지배 체제를 구비하고 있었다. 그럼에도 재산권 보장은 제도적으로 불안전했고, 두 나라 모두 법적 인프라는 충분히 구축되지 못한 상태였다. 그러나 한국과 중국은 약탈적 정부라기보다는 강력한 발전국가였다. 한국은 영국으로부터 일찍이 근대적 법의 지배 시스템을 물려받은 싱가포르나 홍콩에 비해 경제성장률이 결코 떨어지지 않았다. 재산권 문제는 경제성장의 측면

에서 언론, 결사, 종교의 자유 등의 개인적 인권이나 정치적 자유보다 더욱 중요하다. 중국, 말레이시아, 싱가포르, 아랍에미리트 등 고도성장을 이룬 나라들은 대개 여타 형태의 개인적 자유의 보장보다는(완전한 상태 또는 부분적이거나 적어도 의사(擬似)재산권이건 간에) 재산권을 우선적으로 보장했다 데에 공통성이 있다.

정치적 책임성의 문제와 경제성장과의 관계는 상당히 복잡이나, 민주주의가 경제성장에 미치는 영향은 그다지 높지 않다. 기본적인 국가역량의 문제는 경제성장에 필수적인 조건이다. 경제성장과 안정적인 자유민주주의와의 상관관계를 보면, 경제성장은 보다 개방적인 정치시스템에 대표성을 요구하는 새로운 사회세력의 출현을 가능케 한다. 정치시스템이 이러한 사회세력을 결성하는데 성공적일 경우 한국의 사례와 마찬가지로 정치적 안정과 경제의 장기성장 양 측면에 모두 긍정적이다.

분배 문제는 경제성장을 얘기할 때 매우 논쟁적인 사안이다. 일본, 한국, 대만에서 고도성장기 이전에 토지개혁을 단행했고 인적 자본에 대한 지속적인 투자 등이 경제성장의 결실을 보다 공평하게 분배하는데 어느 정도 기여했다고 할 수 있다. 이는 엘리트들이 그들의 사적 이익만 추구하면서 인적 자본에 투자를 하지 않아 2세기 이상 매우 높은 사회적 불평등에 시달려온 라틴아메리카와 비교된다. 그 지역에서 부분적으로 보장된 재산권 체제가 경제성장을 뒷받침하는데 도움이 되었지만 장기간 천연되어왔던 토지개혁 과제의 수행과 같은 재분배 문제를 둘러싸고 제로섬(zero-sum)적인 갈등이 표출될 수밖에 없었다.

한편 민주주의와 경제성장 간의 관계보다 국가역량, 법의 지배 등의 문제가 경제성장과의 상관관계에서 더욱 중요하다는 주장도 주목된다. 미국 정치학자 자카리아(Fareed Zakaria)는 특히 자유

를 민주주의와 구별하고 있는데, ‘비자유주의적 민주주의(illiberal democracy)’보다 ‘자유주의적 독재(liberal autocracy)’가 경제성장의 플랫폼으로서 더욱 바람직하다는 입장이다.¹¹ 서구인들에게 민주주의는 ‘자유민주주의’를 의미하는데, 이는 단순히 자유롭고 공정한 선거뿐만 아니라 법에 의한 지배, 권력 분립, 언론, 결사, 종교, 재산에 대한 기본적 권리를 보장하는 정치체제를 뜻한다. 이처럼 ‘헌정적 자유주의’로 명명할 수 있는 이러한 일련의 자유주의 원칙들은 기본적으로 민주주의와 아무런 관계가 없다. 흔히 우리는 민주적으로 선출되어 국민투표로 재신임을 받거나 재선된 정권들이 헌법을 일상적으로 묵살하고 시민의 기본권을 박탈하는 경우를 종종 본다. 히틀러도 선거를 통해 권력을 잡았고, 라틴아메리카와 중앙아시아 국가 등지에서 선거가 오히려 독재정권에 길을 열어 주거나 집단 갈등과 민족 분쟁을 악화시켜왔다. 자카리아는 이러한 불안정한 현상을 ‘비자유주의적 민주주의’로 규정하고 있다.

1945년 이래 대부분의 서구 정부는 ‘민주주의’와 ‘헌정적 자유주의’를 구체화시켜 왔는데, 여기서 비자유주의적 민주주의와 자유주의적 독재 간의 두 유형이 존재해왔다. 지금까지 서유럽의 대부분 국가들은 자유주의적 독재국가였거나 혹은 기껏해야 준(準)민주주의에 불과했다. 다당제 아래 공개적인 선거가 이루어지고 있는 정치체제를 민주주의로 바라볼 수 있는데, 자유와 민주주의가 종종 조화되지 않는다는 사실을 주목할 필요가 있다. 헌정적 자유주의에서 다양한 자유권 가운데 핵심적 가치는 바로 ‘재산권 보장’의 문제라고 할 수 있다. 한국과 대만과 같은 발전국가들은 이러한 재산권 보장을 핵심 가치로 하는 ‘자유주의적 독재’ 전략을 추진함으로써 경제성장이 가능했다.

¹¹ 파리드 자카리아, 나상원·이규정 옮김, 『자유의 미래』 (서울: 민음사, 2004), pp. 13~19.

자카리아는 민주주의가 가난한 국가의 경제 성장을 촉진할 것인가에 의문을 제기하였다.¹² 지난 시기 거의 모든 개발도상국의 성공담은 자유주의적 권위주의 체제 아래서 나타났다. 한국, 대만, 싱가포르, 칠레, 인도네시아, 심지어 중국과 같이 장기적인 안목이 반영된 선택을 할 수 있었던 정부들은 가파른 경제 성장과 문맹률 감소, 평균수명 및 교육수준 향상으로 보상받았다. 그러나 인도의 경우 민주주의의 영광의 이면에는 평균 수명, 유아 사망률, 보건, 문맹률, 교육 등 인간 개발의 거의 모든 측면에서 뒤쳐지고 있다. 여기서 제3세계 저발전 국가에게 민주주의를 적극적으로 실시하는 것이 무슨 큰 의미가 있겠는가 하는 문제가 제기된다.

이런 점에서 저개발국가의 일반적인 발전전략은 ‘권위주의 국가로의 이행(authoritarian transition)’의 차원에서 접근해 볼 수 있다. 이 발전전략은 경제정책을 다루는 커다란 역량을 가진 유능한 국가의 존재 여부에 달려 있다. 이 경우 재산권 보장이나 법의 지배 등을 강조하는 자유 보장적 독재는 실제로 동아시아 이외의 지역에서는 나타나지 않았다. 여타 지역의 대부분의 권위주의적 통치자 즉, 독재자는 법의 지배에 관심이 없고 부패에 찌들려 합당한 발전정책을 추구하지 않으면서, 발전은커녕 오히려 ‘약탈적인 국가’로 통치체제를 지속시킨다. 간혹 우간다와 에티오피아 독재자들처럼 처음에는 친(親)발전 정책을 추구하다가 시간이 갈수록 흐지부지되고 마는 경우도 종종 있다. 대개의 경우 야당, 언론, 시민단체 등의 민주주의적 수단의 부재로 독재자 권력에 대한 견제가 불가능하다. 브라질, 콜롬비아, 페루 등과 같은 중진국들은 민주주의의 질적 발전이 법의 지배, 미래의 경제적 성과를 얻는데 잠재적인 입구가 되기도 하는데, 이들 세 나라에

¹² 위의 책, pp. 290~291.

서는 지난 30년간 질적·양적으로 상승하는 민주적 참여를 통해 정치인들로 하여금 그들의 선거구민들에 대한 책임성을 증대시키는 효과를 보았다. 사회적 동원은 ‘폐쇄국가(blocked country)’에서 발전의 중요한 입구가 된다. 2004년 12월 오렌지 혁명의 결과로 우크라이나는 부패와 투명성 결여로 여전히 몸살을 앓고 있지만 한층 경쟁적이고 책임성있는 정치시스템을 가지게 되었다.

2. 실패국가를 성공국가로 전환하는 방안

가. 문제제기

신제도주의 경제학의 경우나 에이스모글루와 로빈슨의 경우에 주요한 연구 초점은 왜 국가마다 경제실적에서 차이가 나는가 또는 왜 빈곤국가와 부유국가의 차이가 발생하는가이다. 그 이유의 핵심은 위에서 설명한대로 공히 각 국가가 가지고 있는 정치적·경제적 제도의 차이에서 기인한다. 개방접근질서와 포용적 제도는 사람들이 투자하고 노력하는 것에 대한 수확이 궁극적으로 본인에게 귀속된다는 보장을 제공한다. 제한접근질서와 추출적 제도는 생산성 증가를 위해 투자하는 것보다는 이미 생산된 것을 재분배할 때 보다 많은 몫을 차지하기 위한 노력에 투자하는 것이 더 유리한 환경을 제공한다.

그렇다면 어떻게 하면 실패국가를 성공국가로 전환시킬 수 있을까? 일단 이 문제에 대한 대답은 매우 회의적이다. 그 핵심적 이유는 오늘날 빈곤 또는 부유를 결과 시킨 제도의 상이한 패턴은 과거에 깊이 뿌리박혀 있고 또한 제도 형성에 더 많은 정치적 영향력을 가진 기득권자의 이익과 깊이 연결되어 있기 때문이다. 따라서 “어떤 사회

가 한번 어떤 특정한 방식으로 조직되면 그것은 영속하는 경향이 존재한다.”¹³ 역사와 사회적 구조에 따라 국가마다 차이가 있기는 하지만, 엘리트는 엘리트 치부에 적합한 제도를 창출하며, 사회 내의 대다수를 희생시킴으로써 자신의 권력을 영속화하고자 한다.¹⁴ 즉 기존하는 제도 틀 때문에 강한 영향력을 행사하고 이득을 누리고 있는 집단은 현존 제도가 영속하는 것을 바라고, 그리하여 개혁에 저항하며, 비효율적 제도가 영속화되는 경향이 있다.

이와 같은 상황을 놓고 볼 때, 개발업체에서의 주요한 의견 중의 하나는 선진산업국가에 기초한 개발 수단은 개발도상국의 개발 목표를 달성하는데 부적절하다는 것이다. 대표적인 것이 선진국가에서 기능하는 정책과 제도를 곧바로 개발도상국에 이식하는 시도이다. 앞서 서술한 것을 놓고 볼 때, 이러한 시도는 피(被)이식국가에 내재하는 이해관계와 충돌하기 때문에 실패할 수밖에 없다. 그런데 실제로 이러한 시도가 개발업체에서 주류 인식이 되어 왔다. 개발도상국에서 성장과 발전을 발생시키고자 하는 시도는 이러한 국가가 특정 방식, 즉 개발 비촉진 방식으로 행위하는 이유 또는 선진국과 개발도상국 간의 차이가 무엇인지에 대한 보다 현실적 이해를 요구한다.¹⁵ 여기서 이 문제를 두 가지 단계로 접근한다. 먼저 실패국가를 성공국가로 바꾸고자 하는 데 실패하는 처방과 그 내용, 그리고 그 이유를 살펴볼 수 있다. 다음으로 노스 등의 이론에 따라, 실패국가를 성공국가로 만드는 것을 두 단계로 이해해야 한다. 그 첫 단계의 문제는 개발

¹³ 위의 책, p. 44.

¹⁴ 위의 책, p. 399.

¹⁵ Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast, “Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development,” *Policy Research Working Paper 4359* (Washington, D.C.: World Bank 2007), p. 2.

도상 사회가 일인당 소득을 400달러로 부터 8,000달러로 끌어올릴 수 있도록 하는 것이다. 그 둘째 단계의 개발문제는 제한접근질서로부터 개방접근질서로 이행하도록 하는 것이며, 일인당 소득을 8,000달러로 부터 35,000달러로 올리는 것이다.

나. 네 가지 주요 접근과 실패 이유

여기서는 실패국가를 성공국가로 바꾸고자 하는 데 실패하는 처방과 그 내용, 그리고 그 이유를 살펴볼 수 있다. 이와 관련하여 네 가지를 거론할 수 있다. 첫째는 실패국가에 경제성장을 유발할 것으로 간주되는 정책 처방전을 제공하고 실현을 요구하는 경우이다. 이와 관련된 것으로서 둘째, 대외 원조 제공을 통해 실패국가를 성공국가로 전환시키고자 하는 시도이다. 셋째, 선진국에서 기능하고 성과를 내는 정책과 제도를 단순히 실패국가에 이식한다고 하는 경우는 실패할 수밖에 없다. 넷째, ‘권위주의적 성장’은 저개발국을 위한 미래 대안이 될 수 없다는 것이다.

먼저 국제금융기구와 같은 국제기관이 경제성장을 유발시킬 수 있는 정책자문을 실패국가에 제시하고 그 시행을 요구하는 경우이다. 이러한 처방의 배경에는 실패국가에서 경제성장이 정체한 이유를 그 실패국가의 통치자가 경제성장을 유발시킬 수 있는 방도에 대해 무지하여 올바른 정책을 시행하지 않았기 때문이라는 판단에 기인한다.¹⁶ 다시 말해 발전이 정체한 이유는 경제정책과 제도가 나빠서이기 때문에, 이를 해소하기 위해 국제기구가 빈곤국가가 채택해야 하는 일련의 개혁방안을 제시하고 채택하도록 하는 것이다. 이와 같은 개혁은

¹⁶ Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, pp. 446~447.

일반적으로 거시경제 안정, 그리고 정부 부문 규모 축소, 변동 환율 제, 자본회계 자유화 등과 같은 그럴듯한 거시경제 조치를 담고 있다. 그리고 사유화, 공공서비스 제공에서의 효율성 개선, 반부패 조치를 통해 국가 기능을 개선하는 것 등이다. 이러한 시도는 일반적으로 성공하지 못하는데 그 이유는 이러한 조치가 해당 국가의 통치 집단의 기득권에 반하기 때문이다. 만약 통치자가 이러한 조치를 수용하려면, 통치자는 자신의 지위가 정치적으로 위협받는 상황을 감수해야 한다. 따라서 이러한 조치는 아예 채택되지 않거나, 채택되더라도 거의 집행되지 않는다. 다시 말해 실패국가의 통치자는 무지한 것이 아니며, 효율적이며 성장하는 경제보다는 오히려 비효율적이고 정체한 경제를 선호한다는 것이다. 그런데 이러한 국가에 대한 국제조직의 접근은 다음과 같다.

정치제도의 역할은 이들이 정책입안에 가하는 제한을 인지하지 않고 있다. 국제기관이 가난한 국가가 좋은 정책과 제도를 받아들이도록 큰 소리를 질러서 경제성장을 공학적으로 만들어 내고자하는 시도는 성공하지 못했는데, 그 이유는 이러한 시도가 가난한 나라의 지도자들이 무식하다는 것을 빼고 왜 나쁜 정책과 제도가 애초에 등장했는가를 설명하는 맥락 속에서 이루어지는 것이 아니기 때문이다.¹⁷

둘째는, 원조 제공을 통해 실패국가의 정책과 제도를 바꾸고자 하는 시도이다. 이러한 시도의 역사는 오래되었는데, 이 역시 대체로 성공하지 못했다. 이러한 원조는 원조제공자가 원조 제공과 수원국의 구조조정 또는 다른 개선조치 실행 등 조건을 부과한다. 이와 같은 원조는 원조 제공을 미끼로 개혁에 대한 국내 수요를 창출하는 것에

¹⁷ *Ibid.*, p. 447.

크게 다르지 않으며, 앞서 서술한 올바른 정책 패키지 제공과 결부되어 있다. 그런데 후쿠야마는 이러한 시도에 대해 “경제 개혁을 유도하고자 했던 조건부여와 관련한 한 세대 이상의 경험에 따르면, 해당 국가엘리트가 개혁을 요구하는 상당한 국내적 수요가 없으면 조건부여는 거의 기능하지 않는다”고 평가한다.¹⁸ 그 이유는 수원국의 집권층이 기실은 자신의 지위를 위협할지도 모르는 효율적 정책과 제도 도입을 위한 개혁보다는 비효율적이라도 자신의 권력과 재부를 보장하는 현존하는 비효율적인 체제를 선호하기 때문이다.

일정한 정치권력 구조에 집착하는 것은 빈곤국가 지도자에게 생사의 문제인 경우가 많다. 그리고 공여국 공동체로부터 외부적 공공재 자금은 그 수량이 매우 크다고 할지라도 실지 개혁이 수반할 권력과 위신의 상실을 충분히 보상할 수준까지 이르지 못할 것이다.¹⁹

이처럼 원조 제공은 수원국의 정책과 제도를 개선하는 데 기여하지 못할 뿐 아니라, 오히려 정책과 제도를 더 나쁘게 만들 가능성이 크다. 원조 제공이 해당 국가가 스스로 문제를 해결할 역량을 오히려 감소시키는 경우이다. 이러한 경우는 수원국 정부가 원조 자원을 오용할 것이라 의심하거나, 설령 그러하지 않더라도 행정 역량 또는 정책입안 능력이 부족하다고 판단하는 경우에 발생한다. 원조 오용 또는 행정 역량이 의심되는 경우, 원조제공국은 원조 제공 독자기관을 세워 원조 서비스를 직접 제공할 수 있다. 또는 수원국 대신에 매우 세세한 정책 패키지를 작성하고 그 집행까지 감독하는 것이다. 이러한 경우 수원국의 정책 입안 및 집행 능력 그리고 제도 역량은 오히

¹⁸ Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), p. 37.

¹⁹ *Ibid.*, p. 37.

려 감소할 수 있다. 수원국이 문제를 해결할 능력은 수원국 스스로가 문제를 설정하고, 해결하고자 정책을 입안하고 실행하는 시행착오 과정을 통해 연마될 수 있다.

우리가 저발전 국가의 제도 역량을 증대시키고자 진실로 원한다면, 우리가 무엇을 하고자 희망하는가에 대한 비유를 바꾸어야 한다. 우리는 대들보, 블록, 크레인, 그리고 건설 도면을 가지고 해당 국가에 도착하여, 우리가 디자인한 공장을 짓는데 원주민을 고용할 준비가 되어 있다는 식으로 생각해서는 안된다. 우리는 원주민이 자기 공장을 스스로 디자인하도록 동기 부여하는 자원, 그리고 그 공장을 어떻게 건설하고 어떻게 운영할 것인가에 대해 스스로 생각하는 것을 도와주는 자원을 가지고 해당 국가에 도착해야 한다. 해당 사회 측의 관련 역량을 제거하는 모든 기술 원조는 양날의 칼로 간주되어야 하며 매우 조심스럽게 다루어져야 한다. 무엇보다, 과정을 가속화시키기 위해 외래인 스스로가 공장을 돌리고자 하는 유혹에 빠지지 말아야 한다.²⁰

이러한 관점에서 본다면, 외래원조 기관이 할 수 있는 최선의 방법은 첫째, 정부 기관에 역량을 건설할 수 있도록 직접 무상자금(grant)을 공여하면서, 둘째, 자원 사용의 구체적 내용에 대해 세밀한 조건을 걸지 않으며, 셋째, 그 대신 일정한 성과를 내는 것에 대해서는 엄격한 책임을 물어야 한다.²¹ 넷째, 이와 같은 관점을 종합한다면, 선진국에서 기능하고 성과를 내는 정책과 제도를 단순히 실패국가에 이식한다고 하는 경우는 실패할 수밖에 없다는 것이다.²² 그 이유는 정치제도와 경제제도의 밀접한 상관성 때문이다. 앞서 설명했듯이,

²⁰ *Ibid.*, p. 88.

²¹ *Ibid.*, p. 87.

²² Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast, *Limited Access Orders in the Developing World*, p. 5.

개방접근질서 또는 포용적 제도가 성과를 내는 것은 이러한 질서와 제도가 내장하고 있는 여러 부분 구성요소가 동시에 존재하고 동시에 잘 기능할 때 발생하는 시너지 효과라고 할 수 있다. 그런데 만약 선진국의 정책과 제도가 실패국가에 이식되는 경우, 그러한 정책과 제도가 제대로 기능할 수 있도록 지원하는 요소와 환경이 부재하게 된다. 따라서 현존하는 규칙과 이를 지지하는 정치세력을 고려하지 않고서는, 경쟁, 시장, 민주주의와 같은 현대적 제도들을 단순히 다른 사회로 이전할 수 없다. 제도 변화가 지속하려면, 이것이 권력을 잡고 있는 자들의 인센티브와 제약과 부합해야 한다.

제도를 건설하는 것은 수력 댐이나 도로망을 건설하는 것이 아니다. 제도 건설은 제도 변화가 필요하다는 것을 사람들에게 일차로 설득해야 하고, 친(親)변화 연합을 조직하여 구 체제에 기득권자의 저항을 극복할 수 있어야 하며, 새로운 행위 패턴을 일상적이고 기대되는 것으로 수용하도록 사람들을 습관화 시켜야 한다. 많은 경우에 형식적 제도들은 문화 변화에 의해 뒷받침되어야 한다. 예를 들어, 선거 민주주의는 독립 언론매체와 독자 조직된 시민사회가 정부를 정직하게 만들기 전에는 제대로 기능하기 어렵다.²³

또 다른 가능성은 선진국과 후진국에 공히 존재하는 요소이지만, 각기의 경우 상당히 다른 기능을 하는 것이다. 예를 들어, 성공국가와 실패국가는 공히 정당과 사회단체, 그리고 미디어가 존재하며, 경제적으로는 시장이 존재한다. 그러나 각 요소는 성공국가와 실패국가에서 상당히 다른 기능을 한다. 선진국의 정당과 사회단체, 미디어, 시

²³ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, p. 479. 유사한 논의로 다음도 참조. Mary M. Shirley, *Institutions and Development* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008), p. 630.

장 등의 요소가 경제적 성장과 발전에 기여하는 방식으로 효과를 내는데, 그것은 다음과 같은 요소가 동시에 존재하면서 상호작용하기 때문이다. 즉 선진국의 경우는 다음과 같다.

정치체는 시민의 더 많은 참여를 보장하고, 더 많은 비인물적 정치권리, 의사결정과정을 구조 짓는 제도의 높은 투명성을 더욱 보장하며, 그리고 정당과 경제조직을 포함하는 광범한 조직 형태를 법적으로 지원한다. 이행은 경제에서의 일련의 변화를 수반하는데, 많은 시장에서 진입과 경쟁의 개방, 공간과 시간을 초월하여 재화와 개인의 자유 이동, 경제적 기회를 추구하는 조직을 창조할 능력, 자원과 재화를 획득하기 위해 폭력을 사용하거나 타인을 강제하는 것의 금지가 보장된다.²⁴

그런데 동일한 제도가 다른 효과를 내는 기본 이유는 선진국의 경우 개방접근과 경쟁존재를 특징으로 하지만, 후진국은 제한접근과 경쟁부재를 특징으로 하기 때문이다.²⁵ 또한 어떠한 제도이든 그 제도의 발생과 유지를 뒷받침하고 있는 정치적 권력 분배를 배경으로 하고 있는데, 동일한 제도라고 해도, 선진국과 후진국에서 그 배경이 되는 정치적 권력 분배가 다르기 때문에, 동일한 제도는 다른 효과를 낸다.²⁶ 후진국 또는 제한접근질서의 경우 특권과 지대를 활용하여 지배연합을 유지하기 때문에, 정부를 감시할 야당적 시민사회의 능력을 불가피하게 제한적으로 접근하게 만든다.²⁷ 또한 이 때문에 후진

²⁴Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, p. 2.

²⁵*Ibid.*, p. 138.

²⁶Mushtaq Khan, *Political Settlements and the Growth-Enhancing Institutions* (London: University of London College Press, 2010).

²⁷Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, p. 138.

국 또는 제한접근질서는 시장을 지대 창출을 위해 활용하고 있기 때문에 많은 시장은 매우 제한적 접근 또는 접근불가 상황이 존재하며, 따라서 경쟁이 존재하지 않는다.²⁸ 다시 말해 정치적 경쟁이 존재하고 자유롭게 결사를 조직할 수 있는 상황에서 존재하고 기능하는 정당과 그렇지 못한 상황에서 존재하고 기능하는 정당은 겉보기에는 동일하지만 자기가 속한 체제에서 행하는 역할은 다를 수밖에 없다. 이는 시장 또는 여러 경제 조직의 경우도 마찬가지라 할 수 있다.

다섯째, 이러한 관점은 중국에서 발생하고 있는 것과 같은 ‘권위주의적 성장’을 저개발국가의 미래 모델로 삼아서는 안 된다는 점을 주장한다.²⁹ 중국의 모델은 추출적 정치제도 하에서 경제적 제도가 추출적인 것으로부터 보다 포용적인 것으로 변화함으로써 발생했다. 또한 중국에서의 경제 성장은 슈페터(Schumpeter)적인 창조적 파괴가 아니라 기존하는 기술의 활용, 급격한 투자 증가를 통해서 발생했다. 이러한 성장에도 불구하고 중국에서 경제계와 공산당은 밀접한 연계를 맺고 있으며, 공산당의 지원을 받는 회사는 현저히 유리한 계약을 체결할 수 있다. 공산당은 여전히 매우 강력한 영향을 행사하기 때문이다. 이와 같은 모델, 즉 추출적 정치제도 하에서의 경제성장은 북한을 포함하여 베트남, 캄보디아 등 상당히 많은 나라의 미래로 간주될 수 있지만, 무한정 지속가능하지는 않다. 중국의 경우 중간 소득 수준의 국가에 도달하는 경우 성장은 중단될 가능성이 크다. 공산당과 그 힘이 점차 강성해지는 경제엘리트가 앞으로 수십 년간 권력을 확고하게 장악할 수 있을 것으로 보이지만, 슈페터적인 창조적 파괴와 진실한 혁신 없이는 중국의 놀라운 경제성장률은 점차로 소멸할

²⁸ *Ibid.*, p. 139.

²⁹ Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, pp. 437~446.

것이다. 요약하면, 에이스모글루와 로빈슨의 중국식 경제성장에 대한 평가는 세 가지로 요약된다.

첫째, 중국에서의 권위주의적이고 추출적 정치제도 하에서의 성장은 앞으로도 잠시 동안 지속될 것으로 보이지만 진실로 포용적 경제제도와 창조적 파괴에 의해 지원되는 지속적 성장으로 변화하지 않을 것이다. 둘째, 현대화 이론의 주장과는 다르게, 권위주의적 성장이 민주주의 또는 포용적 정치제도를 초래할 것이라 기대하지 말아야 한다. 셋째, 권위주의적 성장은 바람직하지 않을 뿐 아니라 장기적으로 가능하지도 않다. 따라서 국제 사회가 라틴아메리카, 아시아, 사하라이남 아프리카의 국가들에 권유하는 틀이 되어서는 안 된다.³⁰

다. 실패국가의 성공국가로의 전환에서 2단계 접근

노스 등은 실패국가를 성공국가로 만드는 것을 두 단계로 이해해야 한다는 것을 주장한다. 그 첫 단계의 문제는 개발도상 사회가 일인당 소득을 400달러로부터 8,000달러로 끌어올릴 수 있도록 하는 것이다. 그 둘째 단계의 개발문제는 제한접근질서로부터 개방접근질서로 이행하도록 하는 것이다. 즉, 일인당 소득을 8,000달러로부터 35,000달러로 올리는 것이다. 첫 단계와 둘째 단계의 전환은 근본적으로 다른 성격을 갖는다. 그 이유는 첫 단계의 전환은 노스 등의 이론에서 제한 접근질서 속에서의 변화이지만, 둘째 단계의 전환은 제한접근질서를 개방접근질서로 바꾸는 전환이기 때문이다.

단순화시킨다면, 제한접근질서는 접근의 제한, 지대창출 그리고 경쟁의 선택적 억압을 특징으로 하고 개방접근질서는 열린 접근과 경쟁을 특징으로 한다. 정당, 의회, 미디어, 시장, 은행 등이 두 제도에

³⁰*Ibid.*, pp. 445~446.

공히 존재하지만, 그 존속과 기능의 배경이 다르기 때문에, 동일한 제도 형태라도 두 사회 질서에서 상이하게 작용한다. 그런데 지구상의 대부분의 나라는 제한접근질서로 분류되는데, 여기에는 크게 세 가지 유형이 존재한다. 취약한 제한접근질서, 기초적 제한접근질서, 성숙한 제한접근질서이다. 앞서 말한 첫 번째 단계의 변화는 취약한 또는 기초적 제한접근질서에 속하는 국가를 성숙한 제한접근질서로 변화시킨다는 것이다. 이러한 변화에서 핵심 과제는 민간 조직을 등장시키는 것이며, 상당한 정도의 빈곤감소를 성취하는 것이다. 둘째 단계의 변화는 성숙한 제한접근질서를 개방접근질서로 변화시키는 것을 의미한다. 이러한 변화에서 핵심은 법치와 결사의 자유를 일반 사회 전체로 확장하는 것이며, 군대와 경찰과 같은 폭력에 대한 중앙집권적이고 공고화된 통제를 수립하는 것이다.³¹ 취약한, 기초적 및 성숙한 제한접근질서, 그리고 개방접근질서의 간략한 특징과 국가사례를 정리하면 다음 <표 I-1>과 같다.

<표 I-1> 제한접근질서 및 개방접근질서의 유형³²

유형(사례)	경제조직(Economic Organizations: EOs)의 특징	정치조직(Political Organizations: POs)의 특징	참고
취약한 LAOs (아프가니스탄, 콩고민주공화국, 아이티)	EOs와 POs가 선명히 구분되지 않음. 예외가 있다면, 취약한 LAOs에 존재하는 다국적 기업임.		생존한 모든 조직은 폭력능력을 가지고 있음. 민간과 군대가 선명히 구분되지 않는다.

³¹ North, Wallis and Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, pp. 190~250.

³² Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast, *Limited Access Orders: Rethinking the Problems of Development and Violence* (Washington, D.C.: World Bank, April 2009), p. 10.

유형(사례)	경제조직(Economic Organizations: EOs)의 특징	정치조직(Political Organizations: POs)의 특징	참고
기초적 LAOs (소련, 사우디아라비아, 탄자니아 1970~1990년대, 멕시코 1940~1980년대)	공적 또는 '사적'인 모든 EOs는 지배연함과 연계되어 있음. 일부는 다국적 기업과 연계되어 있음.	대부분의 POs는 국가가 통제한다. 즉 일당국가 또는 독재 야당은 위협받고 있음.	폭력능력을 가진 많은 조직들은 정부의 일부이지만, 상당수 비정부조직도 폭력능력을 가지고 있음.
성숙한 LAOs (1990년대 이래 멕시코, 브라질, 남아프리카 공화국, 인도, 중국)	많은 사적 기업, 약간의 다국적 기업, 접근은 효과적으로 제한되고, 정치 연계가 필요함.	다양한 POs, 그러나 중앙의 허가가 필요, 만약 민주화 과정이 존재하면 주요 경제권력에 도전할 수 없음.	국가가 거의 모든 폭력능력을 통제함.
OAOs (서유럽, 미국, 캐나다, 일본)	대부분은 사적. 어떤 시민이든지 EO를 시작하는 데 차별이 없고, 국가의 법적 지원을 받음.	어떤 시민이든지 POs를 시작하거나 가입하는데서 비차별적 진입 규칙이 존재함.	비국가조직 중에 폭력능력을 가진 조직은 부재함.

그런데 유감스럽게도 어느 한 단계로부터 다음 단계로의 이행에서 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대해서는 그다지 뚜렷한 방도가 제시되어 있지 않다. 그런데 이상에서 언급한 이론들에서 핵심은 경제에 대한 정치의 중요성이다. 추출적 정치제도를 포용적 정치제도로 바꾸는 것이 변화와 발전에서 가장 중요하다. 일반적으로 경제제도가 경제적 실적 유무를 결정하지만, 어떤 경제제도를 가질 수 있는냐는 정치제도에 의해서 결정되기 때문이다. 이러한 점에서 볼 때, 개발도상국의 발전을 위해서 가장 중요한 것은 정치제도가 변화하도록 하는 것이다. 역사적으로 볼 때, 정치권력이 사회전반으로 분산되어 갈수록 경제적 측면에서도 차별과 제한이 줄어들고, 재산권 보장과 계약 준수가 보다 일반화되면서, 경제성장의 지속가능성과 충격면역성이 강화했다는 것을 알 수 있다. 그런데 이처럼 정치권력의 사회 전반으

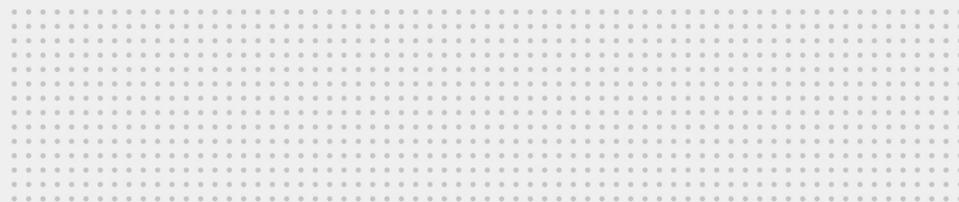
로의 분산은 사회의 여러 부분이 점진적으로 사회정치적 역량을 ‘강화해가는 것(empowerment)’에 의해 추동되었다. 그렇다면 개발과 경제성장에 있어 결국 핵심적인 것은 ‘사회정치적 역량강화’이지만, 이 과정을 어떻게 축성하고 포용적 정치제도의 발전을 유발할 것인가의 문제로 귀착된다. 그러면 어떻게 해야 하는가라는 질문이 제기되지만, “이에 대한 정직한 대답은 그러한 제도를 건설하는 어떤 처방전은 존재하지 않는다”³³이다.

³³Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, p. 460.



Ⅱ

양질의 거버넌스와 개발독재론의 비교



세계경제의 침체국면이 오랫동안 지속되면서 저발전 사회의 빈곤 문제는 더욱더 심각해지고 있으며, 주변부의 저발전 문제는 더욱더 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 특히 저발전 사회에 대한 해외원조 역시 큰 효과를 거두지 못하게 되면서, 저발전 극복을 위한 새로운 해법이 마련되어야 한다는 주장이 대두되고 있다. 사실 이는 ‘발전이론의 위기’를 의미한다.³⁴ 기존의 발전이론은 여러 각도에서 저발전의 원인과 발전의 원동력에 관해 설명해왔다. 발전이론들은 관점에 따라 각각 시장, 제도, 문화, 국제분업구조, 조정양식 등을 발전의 원동력으로 강조해왔다. 하지만 이론은 현실적으로 만족할 만한 성과를 거두지 못했다. 오히려 개발도상국의 저발전이 심화되어, 남북 간의 격차가 더욱더 커지고 있는 형국이다.

양질의 거버넌스는 기존 발전이론의 문제점과 한계를 극복하기 위한 하나의 대안이었다. 기존의 발전이론은 경제발전을 어떠한 합리성의 실현으로 전제하고, 주변부에서 합리성을 실현하기 위한 다양한 요소와 조건들을 모색하였다. 발전이론은 물적 자본(physical capital), 생산요소, 인적 자본(human capital) 등의 부족을 저발전의 원인으로 진단했다. 하지만 저발전 사회에서 합리성 실현이 어려운 이유는 생각만큼 단순하지 않았다. ‘양질의 거버넌스’는 합리성 실현을 위해 필요한 새로운 전제조건이다. 특히 양질의 거버넌스 개념은 합리성 가운데에서도 ‘시장 합리성’과 ‘제도 합리성’의 실현에 초점을 맞추어 논의를 진행하고 있다. 시장 합리성은 신고전주의 경제학 혹은 신자유주의 이론이 강조하는 내용으로 ‘시장 자율성’의 증가를 경

³⁴ 발전이론의 위기에 대한 논의는 다음 논문을 참조할 것. Irma Adelman, “Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy,” Gerald Meier and Joseph Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics* (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 103~134.

제성장의 필수적인 요소로 전제하고 있는 것이다. 여기에서 시장 자율성은 개인의 자율성을 전제한다. 제도 합리성은 신제도주의 경제학이 강조하는 내용으로 궁극적으로 시장 합리성의 실현 역시 어떠한 제도적 조건이 전제되어야 한다는 내용을 담고 있다. 이를 위해서 제도 합리성은 일반적으로 개인의 자율성과 시장 자율성을 보호할 수 있는 제도적 장치의 마련을 강조한다.

한국사회의 일부에서는 고도성장의 경험을 바탕으로 주변부 저발전 극복을 위한 하나의 대안으로서 ‘개발독재론’을 주장하고 있다. 개발독재론은 경제발전을 목표로 한다는 점에서 양질의 거버넌스와 동일하지만 이론적 맥락에서나 정책적인 측면에서 상당한 차이를 보인다. 사실 개발독재론은 정치·경제학적 학술사의 측면에서 볼 때, 면밀한 이론적 논의를 갖추고 있다고 보기 힘들다. 오히려 권위주의 정치레짐에도 불구하고 경제성장을 성취한 한국과 대만과 같은 국가들의 현실을 옹호하기 위한 논리로 개발되었다. 즉 한국과 대만사회는 ‘관료적 합리성’이 실현됨으로써 경제발전에 성공할 수 있었다는 것이다. 관료적 합리성은 시장 합리성과 제도 합리성 논리와 달리 개인과 시장의 자율성 보다는 국민경제의 차원에서 합리성의 실현을 강조한다. 또 경제발전을 위해서는 개인의 합리성 실현이 때때로 제한될 수 있다는 측면 역시 강조한다. 한국사회에서는 오랫동안 이러한 논의가 전제되어 경제성장을 위해서는 권위주의가 불가피하다는 담론이 지배하기도 했다. 분명히 관료적 합리성의 실현의 전제조건으로 ‘강한 국가(strong state)’와 국가의 상대적 자율성이 필요하다는 가설은 경험적으로 타당성을 가진다. 하지만 권위주의가 관료적 합리성 실현의 전제가 되는 것은 아니다.

본 연구는 현재 주변부 저발전으로 인한 원조 효과성에 대한 회의적 시각과 남북 간의 격차가 심화되는 문제를 극복하기 위한 대안으

로서 제시되고 있는 양질의 거버넌스와 개발독재론을 이론적 맥락에서 비판적으로 비교·검토하고, 이를 토대로 현 북한체제에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 바탕으로 저발전 사회와 북한체제에서 실현가능한 방법을 모색할 것이다. 이러한 논의는 궁극적으로 복잡한 이론적 맥락에서만 아니라 정책적으로도 의미 있는 대안을 찾는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

1. 양질의 거버넌스와 발전

가. 양질의 거버넌스 개념과 문제점

사회과학적 개념에서 동사를 명사화하게 되면 추상화 과정이 표현되는 것과 마찬가지로 어떠한 추상적인 의미를 내포하게 된다. 따라서 명사화를 통해 특정한 과정, 기능, 특성이 추상적이고 공통적인 의미로 개념을 통해 표현된다. 거버넌스(governance)는 ‘지배하다(govern)’라는 동사가 명사화된 것이다. ‘거버넌스’라는 추상화에는 정부의 제도와 기구로서의 특성만이 내포된 것이 아니라 부분적으로 다른 사회적·사적 행위자들에게 이양될 수 있는 정부의 공통적인 기능들도 의미한다.³⁵ 양질의 거버넌스는 당위적이고 규범적인 견해라는 점에는 공통점을 가지고 있다. 하지만 그것이 함축하고 있는 특정한 정책 혹은 정책의 결과는 매우 다양하다. 예컨대 안정적 거시경제 정책, 빈곤감소, 무역개방, 탈(脫)중앙집권화, 효율적인 징세, 특정한

³⁵ Volker Schneider, “Staatlichkeit und Organisationsdilemma,” Vortrag auf dem Symposium, “Der Arbeitender Staat in der Organisierten Gesellschaft,” *Konstanz Universität* (2008), p. 5.

제도적 형태의 도입, 민주주의, 발전정책 결정에 대한 광범위한 참여, 강한 입법부 등이다.³⁶

양질의 거버넌스는 이른바 취약국가(fragile state)나 실패국가(failed state)에서 원조 효과성(aid effectiveness) 문제가 발생하는데 대한 국제기구의 대안이다. 원조효과성에 대한 논쟁은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 원조효과를 기대할 수 없기 때문에 ‘시장 합리성’의 실현이 필요하다고 주장한다. 다른 하나는 어떠한 ‘관리(management)’의 변화를 통해서 효과성을 향상시킬 수 있다고 주장한다.³⁷ 국제기구들은 원조 효과성이 낮은 이유를 ‘푸어 거버넌스(poor governance)’때문으로 규정한다. ‘푸어 거버넌스’가 발생하는 원인은 다양한 측면에서 논의된다. 부적절한 법체계, 비효율적인 금융체계, 불충분한 규제 메커니즘, 지나친 정치적 간섭, 광범위하게 퍼져 있는 부패 등이 바로 그것이다. 이에 국제기구들은 이러한 문제를 극복하기 위한 대안적 개념으로 ‘양질의 거버넌스’ 개념을 제기하게 된다.

UN의 아시아 태평양 경제사회위원회는(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)은 양질의 거버넌스의 특성을 여덟 가지로 정리한다.³⁸(<그림 II-1> 참조)

³⁶Merilee S. Grindle, “Good Enough Governance Revisited,” *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5 (2007), p. 555.

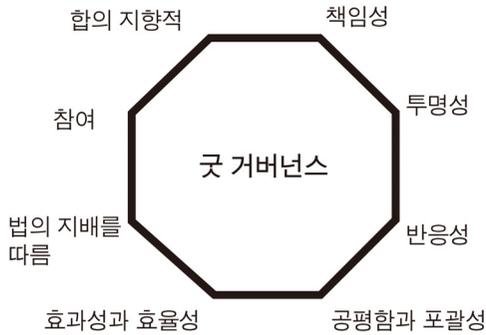
³⁷ 흥미로운 점은 원조효과성을 기대하기 어렵다는 논의는 신자유주의의 경제학적 기반인 신고전주의 경제학은 물론 마르크스주의 정치경제학에서도 마찬가지라는 점이다. 반면 관리를 통해서 효과성을 증진시킬 수 있다는 입장은 베버주의의 영향을 받은 것이다. 다음 책들을 참조할 것. 담비사 모요, 김진 옮김, 『죽은 원조』 (파주: 알마, 2012); 윌리엄 이스털리, 황규득 옮김, 『세계의 절반 구하기』 (서울: 미지북스, 2012); Arturo Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1994); Christopher Pollitt, “Managerialism Revisited,” *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (Montreal: McGill-Queens University Press, 1997).

³⁸United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific:

첫째, 남녀 모두의 참여는 양질의 거버넌스의 핵심이다. 참여는 직간접적인 제도나 대표를 통해서 정당하게 이루어진다. 참여는 한편으로 결사와 표현의 자유를, 다른 한편으로 조직된 시민사회를 의미한다. 둘째, 양질의 거버넌스는 공명정대하며 강제력을 가진 공평한 법체계를 필요로 한다. 그것은 또한 완벽한 인권보호, 특히 소수자에 대한 인권보호를 필요로 한다. 셋째, 법과 규칙에 따라 결정이 이루어지고 실행되는 투명성이 필요하다. 이는 또 직접적으로 정보에 영향을 줄 수 있는 사람들을 포함하여 누구나 자유롭게 정보에의 접근이 가능하다는 것을 의미한다. 넷째, 양질의 거버넌스는 제도와 과정이 합리적인 시간의 틀(time-frame)내의 모든 주주들에게 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 이것이 바로 반응(responsiveness)이다. 다섯째, 양질의 거버넌스는 전체 공동체를 위한 폭넓은 동의에 도달하기 위해서 상이한 이해를 중재하는 합의지향적인 성격을 필요로 한다. 여섯째, 공평함(equity)과 포괄성(inclusiveness)이다. 사회의 안녕은 모든 구성원이 주류와 관련되어 배제되지 않았다고 인식하게끔 만드는 것에 달려 있다. 일곱째, 양질의 거버넌스는 효과성과 효율성에 따라 가용한 자원을 최대한 이용해서 제도와 과정이 사회적 필요를 충족시키는 결과를 생산해내는 것을 의미한다. 여덟째, 책임성은 양질의 거버넌스의 핵심적인 요소이다. 정부 제도만이 아니라 사적 부분과 시민사회 단체 역시 공적·제도적 이해관계자에 대해 책임을 져야만 한다.

UNESCAP, "What is Good Governance?" <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>> (검색일: 2013.05.06).

〈그림 II-1〉 UN의 양질의 거버넌스의 특성



양질의 거버넌스는 다자주의 국제레짐들의 저발전국가들에 대한 요구이다. 세계은행(World Bank)은 ‘양질의 거버넌스는 권력이 한 국가의 개발을 위한 경제사회적 자원을 관리하는 방식’으로 정의하고 있다.³⁹ 양질의 거버넌스의 본질은 전문적인 에토스와 행위에 책임을 지는 정부의 집행기구를 가진 관료제도 및 예측가능하고, 개방되어 있으며, 계몽된 정책으로 묘사된다. 이러한 모든 요소는 공적 업무에 참여하는 강력한 시민사회가 존재하고, 사회의 모든 구성원이 법치 아래에서 행위 한다는 것을 의미한다. 또한 1994년 세계은행 보고서인 『거버넌스: 세계은행의 경험(Governance: The World Bank’s Experience)』에서는 공공부문 관리(public-sector management), 책임성(accountability), 발전을 위한 법적 프레임워크, 투명성과 정보를 강조한다(<표 II-1> 참조).⁴⁰

³⁹ Miller Adams, *The World Bank: New Agendas in a Changing World* (London: Routledge, 2002), p. 100.

⁴⁰ World Bank, *Governance: The World Bank’s Experience* (Washington, D.C.: World Bank, 1994), pp. 1~36.

〈표 II-1〉 세계은행의 양질의 거버넌스의 구성요소와 내용

구성요소	내용
공공부문 관리	관료제 개혁과 민영화 이니셔티브
발전을 위한 법적 프레임워크	사유재산권과 같은 시장이 작동하도록 하는 규칙을 만들고 집행하는 것
책임성	고충처리위원회, 감사원, 국회감사위원회 등 정부의 책임성을 확보하는 제도의 강화
투명성과 정보	자유 언론매체를 지원하거나 정부가 예산발표와 같은 통계 홍보와 같은 프로그램을 지원

출처: 임성학 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원 2012), p. 33.

먼저 세계은행은 양질의 거버넌스 아젠다의 하나로서 ‘사법 개혁 (legal reform)’을 추진하는 데에 중요한 역할을 수행한다. 세계은행이 경제발전에 사법개혁을 강조하는 이유는 다음과 같다.⁴¹ 첫째, 사법개혁이 확실성과 예측가능성을 만들어주기 때문이다. 둘째, 사법개혁은 거래비용을 낮춰줄 것이기 때문이다. 셋째, 자본에 대한 더 큰 접근 권한을 부여한다. 넷째, 사적 부문의 활동 분야를 정립시켜 주기 때문이다. 최근에 세계은행은 법치가 ‘사회 발전’을 진작시키는 데에도 중요한 역할을 하게 된다는 점을 강조하고 있다. 세계은행이 2001년 연차보고서에서 법적 권리를 보장하는 것은 가난한 사람들에게 힘을 부여하는 수단 가운데 하나라고 지적한 바 있다.⁴² 법은 가난한 사람들에게 기회를 제공하면서 동시에 불평등하고 독단적인 조치로부터 스스로를 보호해준다는 것이다.

⁴¹ Ibrahim I. F. Shihata, “Judicial Reform in Developing Countries and the Role of World Bank,” *OGEL Archive Issue* (1993); Vivien Collingwood (ed.), “Good Governance and the World Bank,” *Research Paper in Nuffield college* (Oxford: University of Oxford, 2002), p. 10에서 재인용.

⁴² Vivien Collingwood, *Ibid.*, 에서 재인용.

세계은행의 양질의 거버넌스는 반부패전략을 포함한다. 부패는 ‘사적 이익을 위하여 공적인 권력을 남용하는 행위’를 의미한다. 정부 제도의 기능부전은 개발 비용을 증가시키면서, 투자, 기업가정신, 혁신의 심각한 장애물을 구성한다.⁴³ 1997년 세계개발 보고서(World Development Report)는 부패를 감소시키는 방법에 초점이 맞추어져 있다. 그리고 1997년 또 다른 보고서인 『부패와 싸우는 국가들에 대한 구제(*Helping Countries Combat Corruption*)』에서는 반부패전략(anti-corruption strategy)의 네 가지 채널을 제공한다.⁴⁴

- 세계은행이 투자한 프로젝트에서 속임수(fraud)와 부패를 최소화하는 것.
- 부패를 감소시키기 위한 노력의 일환으로 도움을 요청하는 국가들을 지원하는 것.
- 국가원조 전략, 국가 대출 고려, 정책 대화, 분석적 업무, 프로젝트의 선택과 디자인 등에서 명백히 부패의 발생 가능성을 인식하는 것.
- 부패를 감소시키기 위한 국제적 목소리와 지원을 추가하는 것.

세계은행은 부패를 감소시키는 것이 경제성장을 위해 필요하다고 본다. 부패가 국내외의 투자를 감소시키는 주요한 이유이기 때문이다. 또 사적 투자를 다른 곳으로 돌릴 뿐만 아니라 정부 지출을 증가시키게 된다는 주장이다.

세계은행의 양질의 거버넌스 개념이 가지는 또 다른 특성은 ‘친(親)시장 거버넌스(pro-market governance)’라는 점이다. 양질의

⁴³Paolo Mauro, “Corruption and Growth,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3 (August 1995), p. 681.

⁴⁴World Bank, *Helping Countries Combat Corruption* (Washington, D.C.: World Bank, September 1997), p. 23.

거버넌스는 신자유주의적 개발정책의 문제와 한계에 대한 반성에서 시작되었다. 1997년 세계개발 보고서, 『변화하는 세계에서의 국가 (The State in a Changing World)』는 국가의 직접적인 친시장 정책과는 반대로 국가의 개발을 진작하는 데 결정적인 역할을 해야 한다는 점을 주장한다. 국가는 ‘직접적인 성장의 제공자가 아니라 성장의 동반자, 촉매제, 촉진자’로 파악된다.⁴⁵ 국가는 경제에 대한 과잉개입을 피하면서 대신 법칙, 경쟁의 촉진, 금융체계의 조정에 관심을 가져야 한다. 세계은행이 이야기하는 개입은 부패를 억제하고 투자를 진작시키는 것이다. 세계은행은 2002년 보고서, 『시장을 위한 제도 건립 (Building Institutions for Markets)』에서 개발도상국에서 시장 발전과 성장 촉진을 위한 제도를 건립하는 데 세계은행이 기여해야 한다는 점을 강조했다. 세계은행은 세 가지 측면에서 제도의 중요성을 강조한다. 첫째, 회계 사무소, 신용 레짐, 정부 규제와 같은 제도들은 시장의 조건, 상품, 참여자들에 대한 정보를 유통시킨다. 둘째, 헌법과 법적 체계와 같은 제도들은 누가 무엇을 언제 획득하는가를 결정할 때, 소유권(property rights)과 계약들을 규정하고 강화한다. 셋째, 제도는 시장에서 경쟁을 증가 혹은 감소시킬 수 있다.⁴⁶

세계은행은 국가와 제도를 시장의 형성과 발전을 위해 중요한 전제조건으로 이해함으로써 국가와 시장을 더 이상 대립적인 요소로 보지 않는다. 즉, 국가와 시장은 상호보완적인 것으로 이해된다. 물론 장기적으로 시장의 자율성과 합리성이 실현될 수 있어야 한다는 점을

⁴⁵ World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Washington, D.C.: World Bank, 1997), p. 1.

⁴⁶ World Bank, *World Development 2002: Building Institutions for Markets* (Washington, D.C.: World Bank, 2002), pp. 6~8; Vivien Collingwood (ed.), “Good Governance and the World Bank,” p. 8.

강조하고 있다. 하지만 그것이 시장의 합리성을 근본적으로 부정하는 것은 아니다. 세계은행의 양질의 거버넌스는 궁극적으로 시장 합리성이 실현될 수 있는 정책들이다. 첫째, 거시경제 안정성, 가격왜곡에 대한 조정, 무역과 투자의 자유화를 가져올 수 있는 거시경제정책이 필요하다. 둘째, 취약한 금융부문의 강화를 위한 정책이 필요하다. 우선 국내은행의 강화가 중요하다. 또 금융규제도 필요하다. 셋째, 민영화(privatization)는 개발도상국에게 매우 중요하다. 세계은행은 사적 부문의 개발을 증진하기 위한 많은 활동을 하고 있다.⁴⁷

양질의 거버넌스의 기본적인 목적은 발전이다. 양질의 거버넌스가 발전에 기여하게 된다는 명제는 대부분 제도적 합리성의 실현을 의미한다. 물론 부분적으로 제도개혁은 시장 합리성의 실현을 위한 것이기도 하다. 양질의 거버넌스는 재산권 보호, 정부신뢰도 증가 등과 같은 제도들의 발전이 빈곤감소, 투자와 경제성장에 기여할 수 있다는 주장이다. 이는 소유권으로 대표되는 제도의 변화가 거래비용을 감소시켜 경제발전을 가져오게 된다는 노스의 주장과 맥락을 같이하는 것이다. 세계은행은 양질의 거버넌스를 ‘건전한 발전을 위한 관리’라는 의미로 사용하고 있다.⁴⁸ 그러한 관리는 직접적인 간섭은 적게 하면서 다른 것들을 더 생산적으로 만드는데 집중하는 더 좋은 정부(better government)를 만드는 것을 의미한다.⁴⁹

하지만 이와 같은 양질의 거버넌스 개념은 저발전 국가들에 적용하기 힘든 측면을 가지고 있다. 양질의 거버넌스는 ‘제한된 정부(limited government)’와 ‘친(親)시장 정책(market friendly policy)’

⁴⁷ Vivien Collingwood (ed.), *Ibid.*, pp. 16~17.

⁴⁸ World Bank, *Governance and Development* (Washington D.C.: World Bank, 1992), p. 1.

⁴⁹ World Bank, *From Crisis to Sustainable Growth-Sub Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study* (Washington, D.C.: World Bank, 1989), p. 5.

을 통해서 생산성을 향상시키는 국가의 역할을 강조하고 있기 때문이다.⁵⁰ ‘제한된 정부’는 정부의 노력이나 의지로만 가능한 일이 아니다. 정부의 기능과 역할은 결국 ‘시민사회’와의 관계를 통해서 결정될 수밖에 없다. 시민사회가 극히 취약한 사회에서 경제부문에 관한 정부의 제한적 기능과 역할을 견제하고 감시하는 것은 불가능하다. 이러한 시민사회의 자율성은 그 사회의 정치경제적 조건에 따라 결정되는데, 정치적으로는 민주화의 수준과 경제적으로는 시장경제의 발전 수준에 따라 결정된다. 사하라이남의 아프리카, 라틴아메리카, 동남아시아, 중동 등에서 시민사회는 극히 취약하다. 비록 민주화가 진행되었다고 하더라도, 이러한 지역에서 시민사회는 정부와 국가를 견제할 수 있는 충분한 영향력을 가지고 있지 못하다. 그 이유는 인구의 대부분이 최저 생계소득 이하의 수준에서 살아가는 주변계층(marginality)상태에 있기 때문이다. 시장 자체적으로 주변계층을 수용할 수 있는 적절한 투자가 부재하고, 따라서 결국 인구의 대부분은 생계를 유지하기 위해서 국가에 의존하게 된다. 국내생산이 부족하기 때문에, 사회는 원자재 수출이나 대외원조 등과 같은 외연적 렌트를 수취하고 배분하는 권한을 가진 국가에 의존하게 된다. 국가에 의존하는 사회에서 ‘제한된 정부’의 실현은 기대하기 어렵다.

양질의 거버넌스의 또 다른 문제점은 ‘사회적 수요(social demands)’의 문제를 충분히 고려하고 있지 못하다는 사실이다. 경제성장과 발전의 궁극적인 목적은 사회적 수요를 충족시키는 일이다. 양질의 거버넌스가 사회적 수요를 충족시켜야 하는 개발도상국은 대부분 국내 시장이 취약하다. 소유권 제도와 민영화를 추진하는 정책만으로는 시

⁵⁰Ray Kiely, “Neoliberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention,” *Capital & Class*, Vol. 22 (1998).

장의 형성과 발전을 기대하는 것이 쉽지 않다. 왜냐하면 시장 형성과 발전의 핵심은 생산과 투자의 확대 그리고 유효수요의 확대이기 때문이다. 투자와 구매력의 동반 증가가 보장될 수 있을 때에야 지속적인 경제발전이 가능하다. 이는 시장친화적인 정책 혹은 제도만으로 가능한 일이 아니다. 시장친화적 정책을 통한 인위적인 투자확대가 아니라 시장의 자생적인 생산과 투자 확대를 유인하기 위한 정책이라면, 안정적인 유효수요 확보가 필요하다. 유효수요가 확보되기 위해서는 안정적인 고용증대가 필요하다. 물론 적절한 소득재분배 정책 역시 중요하겠지만, 고용 확대 없는 소득재분배 정책은 자칫 시민사회의 국가의존성을 증대시킬 수 있다. 시민사회의 자율성 확보를 위해서라도 안정적인 고용정책이 필요하다. 그런데 자칫 민영화 정책은 추진 과정에서 이윤을 확보하기 위해 고용을 감소시킬 수 있다. 양질의 거버넌스는 신자유주의적 정책의 반성이라는 점에서 각광을 받았지만, ‘사회적 수요’의 문제에 대해서는 소홀했다.

셋째, 양질의 거버넌스 논의의 가장 중요한 문제점은 정치사회 개혁의 논의가 부재하다는 점이다. 개발도상국에서 양질의 거버넌스는 정치사회적 개혁이 동반되지 않으면 사실상 실현되기 힘들다. 그럼에도 불구하고 세계은행을 비롯한 국제기구가 주도한 양질의 거버넌스 개념에는 ‘정치’에 관한 논의가 부족한 편이다.⁵¹ 실제로 양질의 거버넌스의 많은 부분은 ‘서구 민주주의 모델’을 상당 부분 수용하고 있다. 그러나 반부패전략과 시장친화적인 제도·정책 개혁은 소수에게 권력이 독점되고, 권위주의 세력에 의해서 자의적으로 법이 집행되는 사회에서는 실현되기 힘들다. 따라서 제한된 입헌 정부의 수립, 법치주의 실현, 이를 견제할 수 있는 시민사회의 형성과 이를 뒷받침 할

⁵¹ *Ibid.*, p. 64.

수 있는 경제발전과 같은 정치사회 개혁에 대한 명확한 논의가 없는 양질의 거버넌스는 현재 개발도상국의 입장에서는 쫓아갈 수 없는 이상에 가깝다.

마지막으로 지난 10년간 양질의 거버넌스의 논의는 이론적 논의보다 다양한 지표들을 열거하는 데 주력해왔다. 세계은행을 필두로 국제기구들은 각각 개발도상국의 발전을 위한 주요한 지표들을 제시했다. 이러한 지표제시는 ‘발전이론의 위기’라는 문제의식에서 비롯된 것들이다. 역사적으로 개발도상국에서 저발전을 극복하기 위한 다양한 이론들이 제기되었으나 성공적이지 못했다. 그래서 양질의 거버넌스는 이론적 함의보다는 발전을 위해서 필요한 지표들을 나열하는 형태를 띠게 된 것이다. 그러나 발전이론의 위기가 곧 이론이 불필요하다는 점을 말하지는 않는다. 이론적 논의가 가지는 보편성과 체계성의 부재는 오히려 더 큰 문제점을 가질 수 있다. 이론은 추상적인 성격을 가지기 때문에 현실에서 일정한 문제에 부딪히게 될 가능성이 높지만, 그렇다고 그것이 이론이 폐기되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 양질의 거버넌스 논의에서 제기된 다양한 지표들이 개별 국가의 경제발전이라는 맥락에서 의미를 가지기 위해서는 보다 적극적으로 이론적 함의를 수용할 필요가 있다. 이는 곧 양질의 거버넌스 개념이 가진 문제점과 한계를 이해하는 데 기여하게 될 것이다. 양질의 거버넌스의 제한된 정부와 친시장적 정책 등은 이론적으로 관료적 합리성을 강조하는 네오베버주의(Neo-weberianism)와 노스의 제도주의(institutionalism) 논의와 관련되어 있다.⁵² 네오베버주의의 발전국가이론은 일본, 한국, 대만 등의 경제성장으로 주목받았으나 일본의 장기침체와 한국 및 동남아시아의 1997년 경제위기 등으로

⁵²Matt Andrews, “The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory,” *Oxford Development Studies*, Vol. 36, No. 4 (2008), p. 381.

위기에 직면하기도 하였다. 노스의 제도주의는 경제성장과 발전에서 비시장적 요인을 주장했다는 점에서 주목받았지만, 결국 신고전주의 경제학과 신자유주의의 논의를 제도적 수준에서 보완하고 있을 뿐이라는 비판을 면하기 어렵다. 즉 양질의 거버넌스 논의는 기존 발전이론의 한계를 극복하지 못한 채, 성장을 위해서 필요한 ‘좋은’ 지표들을 나열하는 데에서 논의가 전개되고 있는 것이다.

2. 취약국가성과 충분한 양질의 거버넌스

양질의 거버넌스가 현실에서 의미를 가지기 어려운 가장 결정적인 이유는 취약국가(fragile state)의 특성을 충분히 반영하지 못했다는 점 때문이다. 취약국가성(fragile staatlichkeit)의 핵심적인 특성은 주로 ‘국가능력의 부재’를 특징으로 하는 이론체계의 발전과 연관되어 있으며 국가기구의 능력 문제에 착안한 취약국가(fragile state) 이론이 대표적이다. 취약국가성은 일반적으로 국가기구의 능력에 주목하여, 국가를 <표 II-2>와 같이 네 가지 유형으로 구분한다.⁵³

<표 II-2> 국가성의 유형

기준 국가성의 유형	안전	복지	정당성/법치국가성
공고화된 국가	+	+ 혹은 +/-	+ 혹은 +/-
약한 국가	+/-	N·N	N·N

⁵³Ulrich Schneckner, “States at Risk: Zur Analyse Fragiler Staatlichkeit,” *States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits-und Entwicklungsproblem* (Berlin: SWP-Studie, 2004), pp. 15~16.

기준 국가성의 유형	안전	복지	정당성/법치국가성
실패하고 있는 국가	-/+	N·N	N·N
실패한 국가	-	-/+ 혹은 -	-/+ 혹은 -

참고: + 기능이 완벽하게 작동한다.
 +/- 기능이 단지 작동할 뿐이다.
 -/+ 기능이 단지 어떤 조건에서만 작동한다.
 - 기능이 더 이상 존재하지 않는다.
 N·N 모든 조합이 가능하다.

① 공고화된 국가(consolidated state) 혹은 공고화되고 있는 국가(consolidating state)이다. 서구의 민주주의 산업화 국가와 경제 협력개발기구(Organization Economic Co-operation Development: OECD) 가입국가(한국, 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아 등), OECD 비(非)가입국가들 가운데 일부 국가(코스타리카, 칠레, 우루과이, 타이완, 남아프리카 공화국, 발트국가, 슬로베니아 혹은 크로아티아 등)가 이 유형에 해당된다. 이러한 국가들은 대개 독재 레짐에서 시장경제 구조를 가진 민주주의적 헌법국가 전환과정을 경험하거나 이미 성공적으로 이러한 과정을 끝마친 국가들이다.

② 약한 국가(weak state)이다. 약한 국가는 비록 복지, 정당성, 법치국가의 기능에서는 부족하지만 국가에 의한 강제력 독점이 광범위하게 혹은 단편적으로라도 성취된 국가이다. 대표적으로 사하라이남 아프리카(에리트레아, 가나), 라틴 아메리카(페루, 베네수엘라), 중앙아시아, 남유럽(마케도니아, 알바니아) 국가들이 이에 해당되며, 이러한 국가들은 대개 중요한 문제들을 안고 있다. 또한 대부분의 아랍 국가들 혹은 이슬람 국가들 역시 이에 해당된다. 이 유형의 국가들은 반(半)독재 레짐 국가들로서, 특정 요소에 대한 서비스를 제공하며 안정성을 가지고 있다. 하지만 정당성의 근간이 취약하며, 법치국가

의 구조를 형성하지 못했고, 복지의 제공이 매우 부족하다.

③ 실패하고 있는 국가(failing state)이다. 이 유형의 국가들은 국가에 의한 강제력 독점과 이를 기초로 하는 안전 보장이 심각하게 훼손된 국가들이다. 반면에 한두 가지 정도의 또 다른 기능에서 일정 정도 조정능력을 가지고 있다. 콜롬비아, 스리랑카, 필리핀, 인도네시아, 몰디바, 그루지아 등이 대표적이다. 이러한 국가의 정부는 전체 영토와 외부 접경지역을 통제할 수 있는 능력을 가지지 못하고 있다. 그래서 정부는 다수의 사적 폭력 행위자들과 경쟁해야만 한다. 하지만 스리랑카처럼 정부의 다른 영역(민주주의와 법치구조, 복지)이 아직 손상되지 않은 국가들도 존재하며 네팔과 수단처럼 독재 레짐이 존재하는 사례도 있다. 부분적으로 이러한 국가들은 다수 인구에게 유리한 국가 서비스 제공에 대해 일정 정도 조정능력이 남아있다.

④ 실패한 국가(failed state) 혹은 붕괴된 국가(collapsed state)이다. 이러한 유형의 국가는 국가의 세 가지 기능(즉, 안전, 복지, 법치 혹은 정당성) 모두가 작동하지 않는다. 곧 국가성이 완벽히 붕괴되었다고 할 수 있다. 하지만 이 상황은 카오스(chaos)나 아나키(anarchy)상태와 동일하지 않다. 대신에 비국가적 행위자가 폭력과 억압에 기초해서 질서를 정립한다. 1992년 이후 소말리아, 아프가니스탄, 1997년 이후 콩고, 리베리아, 2003년 이후 이라크, 2003년 이후 아이티 등이 대표적이다. 한때 앙골라(1975~2002년), 보스니아(1992~1995년), 레바논(1975~1992년), 타지키스탄(1992~1997년) 등이 대표적인 경우이다. 이 경우에는 국가붕괴의 상황을 넘어 국가형성으로 이어지기도 한다.

양질의 거버넌스의 실현은 이와 같은 취약국가성을 가진 국가들이 충분한 '국가능력'을 가지고 있어야 한다는 점을 의미한다. 하지만 대부분의 취약국가들은 양질의 거버넌스를 실현할 능력을 가지고 있

지 못하다. 그래서 거버넌스가 제시했던 지표들 가운데 취약국가의 상황에 적합하도록 이 개념을 변화시킬 필요가 있다. 그러한 노력 가운데 하나가 ‘충분한 양질의 거버넌스’에 관한 논의이다. 충분한 양질의 거버넌스 의제는 제도와 정부 능력의 진화를 다양한 상황에 맞게 이해하는 것이다.⁵⁴ 세상에 ‘모든 좋은 것’은 당장에 실현될 수 없기에, 교환과 우선권이 존재한다. 충분한 양질의 거버넌스는 양질의 거버넌스 아젠다에 대한 맥락 혹은 상황적 이해에 근간한 것으로서, 정치와 경제 발전을 가능토록 하는 최소한의 거버넌스 조건들에 관심을 가진다.⁵⁵ 이는 양질의 거버넌스와 발전을 필요로 하는 국가들이 대부분 저발전 국가들이기 때문에 개별 국가의 상황에 맞는 거버넌스 개념이 필요하다는 생각에서 도출된 것들이다.

그린들(Merilee S. Grindle)은 충분한 양질의 거버넌스를 촉진하기 위한 전략으로 다음 과제를 제시한다.⁵⁶

- 목표 재설정: 양질의 거버넌스는 ‘훌륭한 목적’이지만, 최빈국들에게는 너무 먼 이야기이다. 이들 국가들은 취약하거나 존재하지 않는 제도, 비효율적인 기구, 취약한 인적 자원을 가진 제도로 고통 받고 있는 가운데, 양질의 거버넌스가 제시하는 것들은 성취해야만 하는 것이 되어 버린다. 목표를 재설정함으로써 이러한 광범위한 아젠다를 감소시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. 물론 ‘충분한 양질의(good enough)’의 의미는 명확하지 않다. 연구와 분석, 그리고 국가별 평가는 ‘충분한 양질의’의 개념을 발전시키는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 그리고 국가별 조건에 더 적합하고 어울리는 프로그램

⁵⁴ Merilee S. Grindle, “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries,” *Governance: An International Journal of Policy (Administration and Institutions)* 17, 2004), p. 525.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 526.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 26~30.

과 원조 패키지에 유용할 수 있다.

- 경도(longitude)와 위도(latitude)를 참고: 국가횡단분석은 거버넌스에 대한 중요한 통찰을 할 수 있도록 도와줄 것이다. 역사적 분석과 국가 사례연구는 그 국가별로 거버넌스 개혁의 순서를 제안할 뿐만 아니라 ‘해야만 하는’ 것들의 리스트를 감소시켜줄 것이다.
- (충분히 잘) 작동하는 것으로부터의 교훈: 양질의 거버넌스 아젠다는 작동하지 않는 것 혹은 불완전하게 작동하는 것을 평가하면서 발전되었다. 그러나 최빈국가에서조차도 정부의 몇몇 활동은 다른 정부보다 더 잘 작동한다. 이러한 경험을 참고하는 일은 왜 이러한 사례가 존재하며, 어떠한 요소가 더 나은 행위를 만들고, 진보를 위해서 어떠한 변화가 필요한지에 관한 가치 있는 교훈을 제공해줄 수 있다.
- 전략적 우선순위 평가: 충분한 양질의 거버넌스에서 우선순위를 설정하는 일이 가장 중요하지만, 가장 어려운 일이다. 개혁 활동의 순서와 위계, 가능성과 능력, 정치적 영향과 효율성의 영향을 단기간과 장기간으로 구별해야 한다. 우선순위는 국가별로 다르고, 국내의 정치적 행정부별로도 다르다. 우선순위를 규정하려는 노력은 갈등을 초래하게 될 것이다. 이러한 어려움에도 불구하고, 활동의 위계를 결정하는 일은 충분한 양질의 거버넌스에서 어떠한 진보가 이루어져야 하는가에 관련한 문제에서 본질적이다.
- 공공부문을 감안한 대안적 사고: 지난 20여 년간의 새로운 방법을 통한 정부업무에 관한 혁신적 실험은 매우 열악한 환경에서조차도 일련의 변화를 촉진할 수 있는 아이디어를 제공한다. 그 가운데 많은 대안들은 단지 단기간의 해결책을 제공할 수 있을 뿐이다. 궁극적으로 충분한 양질의 거버넌스는 정부를 참여시켜야만 하고 질서, 안정, 정당한 권위와 같은 기본적인 공공재의 정상적인 공급을 하도록 해야 한다.
- 구조, 체계, 규칙에 관한 고려와 이를 보완하는 추가적 개혁: 1세대 개혁은 정부활동의 중추로서 제공되는 구조, 체계, 규칙을 만들거나 강화하기 위한 것에 초점이 맞추어져 있었다. 하지만 그러한 노력은 더 나은 실행을 가능하게 하는데 충분하지 않았다. 2세대 개혁에서는 관리, 리더십, 조직적 행

동, 문화, 임무(mission)와 같은 것들이 더 중요하다. 최상의 시나리오는 관리개혁과 조직개혁이 1세대 개혁을 보완하는 것이다.

- 시민사회에 대한 고려: 거버넌스는 온전히 정부의 몫으로만 남을 수 없다. 정치인, 기관, 정부를 제지할 수 있는 잠재력이 향상될수록 시민사회는 더욱 발전될 것이다. 게다가 시민사회 세력들이 강화되고 그들의 이익을 대변하기 위해 정부에게 압력을 가하며 관련 기관을 견제하는 것은 장기적으로 공공부문 행위의 향상을 달성하는 좋은 방법이다. 하지만 시민사회를 강화하려는 노력은 정치를 피하려는 시도가 될 수 있다. 유력한 시민사회 기구가 개입하는 활동은 권력에 관한 것이고, 정부와 비교하여 그들의 권력을 증가시키려는 노력이다.
- 공여국의 역할: 앞서 제시한 이러한 활동의 많은 부분에 공여기관이 개입하게 된다. 공여기관의 적절한 역할은 다음과 같다. ㉠ 거버넌스에 관한 연구에 더 많이 투자하는 것, ㉡ 개발 도상국가 정부와 거버넌스 이슈에 관한 시민사회 기구가 내부적으로 분석적 능력을 가질 수 있도록 돕는 것, ㉢ 매우 중요하지만 용이한 개혁에 대해 정부가 관심을 갖도록 하는 것, ㉣ 개별 국가의 조건과 능력에 맞는 거버넌스 이니셔티브를 조절하는 것이다.

3. 개발독재론

가. 개발독재론의 기원

한국에서 개발독재 담론은 경제성장과 관련하여 가장 중요한 담론 가운데 하나로 자리매김하고 있다. 개발독재론은 정치권과 언론 등에 의해서 만들어져 확산된 이데올로기적 담론의 성격을 가지고 있다. 개발독재는 통상적으로 ‘경제성장을 위해서는 정치적 안정이 불가결

하다는 이유로 정치참여를 크게 제한하는 독재를 정당화하는 체제'로 규정되고 있다.⁵⁷ 곧 정치적 독재를 옹호하기 위한 이데올로기적 담론이라는 것이다. 이와 같은 정의는 정치권력의 정당성 원리를 지칭하고 있을 뿐 정치체제에 대한 과학적 분석 개념이 되기에는 큰 결함이 있다고 비판받는다. 왜냐하면 첫째, 이 체제가 왜 성립하는지, 즉 독재의 성립과정에 대한 인과관계 분석이 결여되어 있다. 둘째, 이 체제가 개발을 위해 필요한 민주제도에서는 공급하지 못하는 어떤 조건과 제도를 제공하는지를 알려주고 있지 않다. 셋째, 개발독재의 기초가 되는 사회구성과 사회변동에 대한 분석도 없다.⁵⁸

그럼에도 불구하고 개발독재라는 말을 좀 더 적극적으로 학술적 담론으로 구성해서 시민권을 얻게 하는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 그 이유를 요약 정리하면 다음과 같다.⁵⁹

- 개발독재론은 동아시아사회의 근대화 역사의 경제적 양상과 정치적 양상, 경제체제와 정치체제의 변동을 고립, 분절적으로 나누어 보지 않고 상호 유기적으로 연관된 총체로서 통합적으로 파악하는 정치경제학적 시각과 접근방법을 제공해 줄 수 있다.
- 개발독재론은 개발, 민주주의, 민족주의의 삼각관계라는 발전론 및 이행론의 역사와 함께 오랜 문제를 포괄하고 있다. 즉, 그것은 경제발전과 정치발전, 성장과 분배, 그리고 민주주의와 민족주의 사이의 딜레마의 문제를 시야에 끌어안고 있다.
- 개발독재론은 경제발전과정에서 더욱 심화되는 억압적 정치체제에 대한 비판과 이를 정당화하는 통속적인 근대화론 즉

57 이병천, “개발독재의 정치경제학과 한국의 경험,” 『개발독재와 박정희 시대: 우리 시대의 정치경제적 기원』 (파주: 창비, 2003), p. 19.

58 위의 책, p. 19.

59 위의 책, pp. 19~20.

개발의 결과로서의 독재용해론에 비판적 문제의식을 갖고 있다.

이병천은 이와 같은 논의를 바탕으로 개발독재론을 다음과 같이 이론적 맥락으로 발전시킬 수 있다고 주장한다.⁶⁰

- 사회적 헤게모니의 부재 시기, 다시 말해 아직 기성의 부르주아 헤게모니가 형성되지 않은 체제이행기에 높은 자율성을 가진 독재 권력이 정치적 자유와 대중참여를 억압하면서 국익과 개발의 이름으로 위로부터 국민동원과 통합을 도모하는 체제, 세계질서의 패권적 구조에 적응하면서 동시에 이를 적극적으로 활용하는 국가주의적 근대화 체제, 이것이 개발독재체제이다.
- 개발독재가 성장체제까지를 포함하는 하나의 사회발전체제로서 파악할 때, 국가주의 근대화 수동혁명체제로 규정한다.
 - ① 정치적 자유를 제한하고 대중 참여를 배제하는 억압적 정치권력과 사회 지배세력간의 개발 지배블록, ② 절차적 정당성보다는 경제개발 성과를 주요한 정당성 원리로 삼는 국가민족주의적인 국민통합과 동원의 이념, ③ 국민경제 자립을 목표로 하는 국가의 효과적인 시장유도와 ‘국가-시장-제도’의 성장 지향적 협력, 선별적인 대외개방을 특성으로 하는 경제개발체제.

그러나 이와 같은 논의는 결국 이론적으로 ‘발전국가’론에 기대게 된다. 동아시아에서 국가주도의 산업화가 성공할 수 있었던 원인에 대한 설명은 결국 발전국가론의 설명에 의존하고 있다. 이병천은 개발독재론에 학술적 담론으로서 ‘시민권’을 부여하겠다고 했지만 체계적이고 면밀한 이론체계로까지 발전시키지는 못했다. 여전히 개발독재론은 이데올로기적 담론수준을 벗어나지 못하고 있다.

60 위의 책, pp. 24~25.

나. 발전국가론

발전국가론은 동아시아 국가들의 경제성장 원인을 국가의 자율성과 계획 합리성에 기반한 산업정책, 능력 있는 관료와 강력한 정책수단, 기업부문을 규율할 수 있는 능력 등 동아시아 국가의 특성을 중심으로 이해한다.⁶¹ 존슨(Charlmers Johnson)의 계획 합리성(plan rational), 암스덴(Alice Amsden)의 규율된 시장(disciplined market), 웨이드(Robert Wade)의 지도된 시장(guided market)은 산업화를 추진하는 데 있어서 국가구조(특히 관료)가 강력한 규율을 바탕으로 렌트를 산업화에 투자했다는 것을 설명해주는 대표적인 개념들이다. 물론 발전국가론 내부에서도 에반스(Peter B. Evans)의 경우는 산업화 과정에서 국가의 역할을 부인하지 않으면서 배태된 자율성(embedded autonomy)을 강조한다. 발전국가가 산업화 과정에 성공할 수 있었던 것은 ‘국가-사회’ 간의 협력관계가 형성되었기 때문에 시너지 효과(synergistic effect)를 얻을 수 있었다는 설명이다.⁶²

발전국가의 가장 두드러진 특징은 국가주도의 산업화이다. 이는 산업정책(industrial policy)에 집약적으로 표현된다. 산업정책은 경제성장, 국가경쟁력강화를 달성하기 위하여 산업에 대한 지원, 조정, 규제를 통해서 산업일반 또는 특정산업의 생산, 투자, 거래활동에 개입하는 경제정책이다.⁶³ 이와 같은 정의에 따라 산업정책의 특징을

⁶¹ 찰머스 존슨, 장달중 옮김, 『일본의 기적: 통산성과 발전지향형정책의 전개』 (서울: 박영사, 1984); Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); Stephan Haggard, *Pathways from Periphery* (Ithaca: Cornell University Press, 1990); Robert Wade, *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

⁶² Peter Evans and James Rauch, "Bureaucracy and Development," *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5 (1999).

살펴보면 다음과 같다. 첫째, 산업정책은 경제성장을 위해서 재정 및 금융수단을 통하여 총수요를 관리함으로써 케인즈(Keynes)적 경제 정책과 달리 경제성장에 목적이 맞추어져 있는 공급지향적 정책이다. 둘째, 생산자원의 공급과 배분에 국가가 개입함으로써 산업활동을 지원, 조정 또는 규제하여 그 효과가 발생하게 된다.

산업정책은 국가가 공급부문에 개입하여 시장을 인위적으로 조정할 수 있다는 것을 의미하는 것으로 렌트를 발생시킨다고 판단할 수 있다. 산업정책을 통하여 형성되는 렌트에는 다음의 몇 가지 유형이 있다. 첫째, 국가는 기업이 원활하게 생산활동을 할 수 있는 환경을 조성하기 위해서 도로, 항만, 교통, 전기와 같은 공공재(public goods)를 제공한다. 물론 공공재의 공급은 국영기업(혹은 공기업)이 담당하게 된다. 공공재 시장은 생산의 국유화(nationalization)로 인해 사기업의 시장진출이 통제되기 때문에 독점적 렌트라고 할 수 있다. 포즈너(Richard A. Posnor)의 경우에도 독점을 합법적 독점과 불법적 독점으로 분류하는데, 이러한 분류에 따르면 공기업은 시장의 결함을 보완하기 위해 발생한 합법적인 독점이다.⁶⁴ 물론 국영기업이 생산하는 상품은 기업 활동을 위해서 반드시 필요한 것이기 때문에 수요 비탄력적(demand inelastic)이라고 할 수 있다.⁶⁵ 이는 일반적

⁶³ 본래 산업정책이란 용어는 1970년대 중반까지 영어권에서는 거의 찾아볼 수 없었고 단지 독일에서는 산업정책이란 용어 대신에 구조정책이란 용어를 사용해왔다. 이경태, 『산업정책의 이론과 현실』 (서울: 산업연구원, 1996), p. 1. 사실 산업정책은 일본에서 국가가 주도적으로 산업합리화와 산업구조 정책을 펴게 되면서부터 사용되기 시작했다. 찰머스 존슨, 장달중 옮김, 『일본의 기적: 통산성과 발전지향형정책의 전개』, p. 30.

⁶⁴ Richard A. Posnor, "The Social Cost of Monopoly and Regulation," *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4 (1975), p. 811.

⁶⁵ 사실 공공재는 기업만이 아니라 가계에도 반드시 필요한 것이기에 산업정책의 일환이라고 정의하기 힘든 측면이 존재한다. 하지만 공공재의 가격이 가계와 기업에게 차등 적용되어 기업에게 보다 낮은 가격에 제공되고 있다는 점을 고려하여 여기서는 산업정책으로 분류한다.

인 독점기업처럼 임의대로 공급량을 조절하고 가격을 상승시킬 경우에 국영기업은 엄청난 초과수입을 올릴 수 있다는 것을 의미한다. 하지만 공공재를 생산하는 국영기업은 독점기업의 주요한 특징인 가격 조정능력이 약하다는 점을 감안할 때 단지 독점적 렌트로만 분류하는 것은 무리다. 국영기업(공기업)의 가격결정은 임의적인 판단이 아니라 물가와 경기변동을 감안하여 정책적으로 결정되기 때문에 독점시장에서 독과점 기업과 같은 가격조정자의 역할을 담당하기 어렵다. 국영기업은 설비비용이나 국민경제에서 차지하는 비중을 감안하여 전력, 통신, 가스와 같은 주요 공공재를 생산하는 공기업으로 일반적인 독점기업과 달리 어쩔 수 없이 발생하는 자연독점으로 분류한다.⁶⁶ 또 이러한 국영기업 자체가 공공부문의 엄청난 설비투자를 필요로 하는 동시에 불완전경쟁으로 시장실패의 위험이 있기 때문에 등장하게 된 것이라는 점을 고려해야 한다.⁶⁷ 즉 국영기업(공기업)은 자연독점의 형태로 독점적 렌트를 발생시키는 동시에 산업정책의 일환으로 형성된 현물의 형태(공공재)로 정부지출을 통하여 소득을 이전시킨다.

둘째, 금융시장이 불안정할 때 국가가 금융시장에 개입함으로써 은행이 초과소득을 얻게 되는 경우다. 금융시장이 불안정할 때 인플레이션, 비공식적 금융시장, 외채, 투기자본(hedge) 등이 발달할 위험이 존재한다. 국가는 이러한 상황을 극복하기 위해 금융제한(financial restraints)조치를 취하여 금융시장에 적극적으로 개입하고 이는 은행의 영업가치(franchise value)의 상승을 초래하여 예금율이 유지·상승함으로써 은행이 초과소득을 얻게 된다.⁶⁸ 금융제한

66 이성복, “공기업 민영화의 전개와 방향,” (한국정치학회 ‘세계화와 민영화방안’ 특별학술회의 발표논문, 1999), p. 12.

67 최승두·박일렬, “국영기업 민영화의 경제적 성과: 이론과 실증,” 『재정논집』, 제14집 1호 (1999), p. 284.

68 H. Hellman, K. Murdock, and J. Stiglitz, “Financial Restraint: Toward a New

조치는 국가가 은행의 영업가치를 보장해주어 투자 리스크(risk)를 보존해줌으로써 외채도입을 용이하게 하고 비공식적 금융시장으로 유입될 수 있는 통화흐름을 변화시키는 것으로 렌트에 해당된다.⁶⁹

셋째, 특정산업에 대한 재정 및 금융지원으로 인한 소득이전이다. 기업의 생산활동에 대한 국가의 지원은 경제성장을 목적으로 ① 전략산업, ② 자본설비, 기술, 경영 노하우(know-how)등이 현저히 부족한 취약산업, ③ 막대한 투자비용과 리스크(risk)가 존재하여 사기업이 투자하기 힘든 영역에 주로 집중된다. 지원방식은 개별 국가의 정치경제적 상황에 따라 상이하지만 대체적으로 보조금, 세제지원, 정부지출을 통한 투자지원, 금융혜택 등이다. 이러한 지원을 렌트라고 할 수 있는 이유는 국가의 지원을 통해서 기업이 생산비용을 보조받거나 감소시켜주기 때문이다. 보조금과 세제지원은 세금을 근간으로 하는 정부지출을 통해서 이전되는 것이며 금융혜택은 금리조정으로 인한 지원으로서 저축소득(이자)이 이전되는 것이다. 물론 이것은 국내의 산업구조가 취약하여 자본과 기술이 현저히 부족할 때 나타나는 것이기 때문에 국가주도의 산업화-수입대체산업화전략, 수출지향적산업화전략 등-를 추진하는 개발도상국에서 두드러지게 나타나고 할 수 있지만, 선진국에서도 공공부문을 담당하는 국영기업과 정보통신산업이나 생명공학기술과 같은 막대한 투자비용을 필요로 하

Paradigm,” Kim Aoki and Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 179~180.

⁶⁹ 시장강화론(the market-enhancing view)은 국가의 시장개입의 필요성을 인정하지만 직접적인 개입보다는 금융제한조치 등과 같은 시장을 보완하기 위한 간접적인 개입을 강조한다. 금융시장 제한조치는 금융시장을 안정화시키고 기업과 은행을 거래를 증대함으로써 행위자들의 비용(agency-cost)을 감소시켜주기 때문에 더욱더 효과적이라는 주장이다. Murdock Aoki and Okuno-Fujiwara, “Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View,” Kim Aoki and Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 179~180.

는 첨단산업부분에서 존재한다.⁷⁰

보조금은 직접적인 화폐의 형태로 기업에 지급되는 것으로 기업의 투자활동(설비투자과 기술투자)에 사용된다. 기업활동을 지원하기 위한 보조금이 지급된다는 것은 정치권력이 정당성(legitimacy)을 확보하기 위한 것이든 순수하게 경제성장과 발전을 위한 것이든 상관 없이 국내 산업을 육성할 의도를 가지고 있을 때만이 가능한 일이다. 보조금은 개별 국가의 전략산업이나 경제성장과 발전을 위해서는 반드시 필요하며 자본과 기술이 취약한 분야에 지원된다.

세제지원은 국내 산업을 육성하기 위해서 세금을 조정하는 것이다. 세금감면은 일면에 있어서 기업의 경제활동에 대한 규제를 완화시켜주는 것으로 이해할 수 있지만, 전략산업이나 취약산업에 대한 세금감면은 특정산업을 육성하기 위한 선별적인 혜택이기 때문에 감면특혜를 받은 기업은 생산비용이 감소되는 효과를 얻게 된다. 이것은 일정한 기준에 의해서 법률적으로 책정된 세금이 징수되지 않는 것이기 때문에 이로 인해서 국민의 세금부담이 증가한다는 점을 감안할 때 결과적으로 국민소득의 일부가 이전되는 것과 같다.

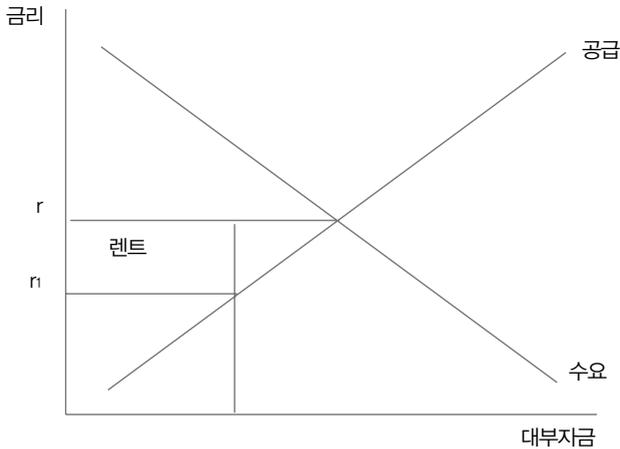
금융지원이란 국가가 이자율을 조정함으로써 금융시장의 교환을 변화 혹은 왜곡시켜 생산에 유리한 조건을 조성하는 것을 의미한다.⁷¹ 경기과열이나 침체로 인한 중앙은행의 조정을 예외로 한다면, 이자율 역시 (금융)시장에서 통화량의 공급과 수요에 의해서 결정된다. 특정 산업에 대한 저리(低利)대출은 수혜 기업에게는 생산비용을 감소시

70 서창록, “미·일 산업정책 비교연구,” (한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 1995); 조성렬, “일본의 국가기술혁신시스템과 첨단기술전략,” 『사회과학』, 제35권 2호 (성균관대학교 사회과학연구소, 1996); 마인섭, “선진국 첨단산업정책의 신중상주의적 성격과 한국의 대응방향,” 『한국정치학회보』, 제35집 4호 (한국정치학회, 2001).

71 Murdock Hellmann and Stiglitz, “Financial Restraint: Toward a New Paradigm,” pp. 180~185.

켜주는 반면에 비수혜기업들이 상대적으로 높은 이자율을 지불함으로써 비수혜기업이 은행에 지불하는 이자가 수혜기업에게 이전된 것이다. <그림 II-2>에서 알 수 있듯이 시중 금리보다 낮게 대출을 받은 기업은 렌트를 획득하게 되는데, 이러한 금리의 적용수준은 수혜기업과 비수혜기업의 중간에 위치하게 된다. 강철규는 금리가 재벌(수혜기업)과 다른 기업(비 수혜기업)간에 차등 적용될 때, 시장 평균 실효금리가 재벌과 다른 기업 간의 대출 금리에 위치하게 된다고 설명한다. 이러한 재벌의 이익을 그는 ‘금리차지대(金利次地代)’로 규정한다.⁷² 물론 이는 국가에 의한 금리조정이 가능하기 위해서는 중앙은행만이 아니라 상업은행까지 국가기구의 통제가 가능해야 한다.

<그림 II-2> 금융시장에서 발생한 렌트



r: 금융시장에서 결정된 금리, n: 특혜기업에게 적용되는 금리

⁷² 강철규, “재벌의 지대 추구하고 사회적 비용,” (한국경제학회 학술대회 발표논문, 1992), pp. 378~380.

뮈르달(Gunnar Myrdal)은 국가의 정책망을 일정한 원칙과 규칙에 의해서 모든 대상에게 적용되는 비재량적 정책(non-discretionary policy)과 임의적이고 선별적으로 적용되는 재량적 정책(discretionary policy)으로 구분한 바 있다.⁷³ 취약한 국내 산업이나 주요산업에 주어지는 재정지원이나 금융지원은 재량적 정책에 해당되는 것으로 언제나 특혜성 시비에 시달리기 쉽다. 특히 국가의 지원이 산업별 혹은 기업별로 차별적으로 이뤄질 때 이러한 문제는 더욱더 심각해진다. 국가의 지원을 받은 기업은 지원을 받지 못한 기업과의 경쟁에서 우위에 서게 되며, 그러한 기업은 시장의 독점을 형성하여 렌트를 획득하게 된다. 개별 국가의 상황에 따라서 국가의 산업정책은 단순히 기업을 육성하고 투자를 유도하는 인센티브가 아니라 자본주의적 축적 메커니즘에 국가가 직접 개입하는 것으로 이해해야 한다.

넷째, 기술혁신과 기술이전 과정에 국가가 직접 개입하는 경우이다. 기술혁신은 새로운 생산방법과 상품에 대한 개발을 의미한다. 전자가 생산력의 차이로 인해서 독점시장이 형성되는 것이라면, 후자는 새로운 상품시장이 형성되어 독점이윤이 발생하는 것이다. 이러한 사실은 새로운 기술은 그 자체로 독점적인 성격이 내재해 있다는 것을 의미한다. 따라서 국가가 기업의 기술개발에 대한 지원을 통하여 독점적 렌트를 발생시키는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다. 국가가 새로운 기술개발을 지원한다는 것은 이미 일정 정도 기술이 축적되어 있는 상태라는 것을 의미한다. 산업화가 이뤄지지 않은 국가에서는 자체적인 기술개발을 기대하기 어렵다. 실제로 기술개발을 위한 연구개발비는 약 95%가 선진국에 집중되어 있을 정도로 제3세계의 연구개발은 극히 미약하다.⁷⁴ 기술혁신에는 엄청난 연구개발비와 연구 인

⁷³ Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (New York: Pantheon, 1968), pp. 903~905.

력이 필요하기 때문이다.⁷⁵ 국가가 기술혁신을 지원한다는 것은 이미 산업화에 일정 정도 성공하여 국내시장이 형성되어 있다는 것을 말해 준다. 물론 이러한 국가들은 자본 간의 경쟁을 통한 자체적인 기술혁신이 발생할 수 있는 가능성이 높기 때문에, 국가의 기술개발 지원은 개별 국가의 안보를 위해 필요한 군수산업 분야와 막대한 연구개발비를 필요로 하는 첨단산업분야에 집중된다. 특히 탈냉전이후 선진국들은 첨단산업분야에 많은 지원을 하고 있다. 그 이유는 첫째, 첨단산업분야가 고도의 과학기술, 고급 연구인력, 막대한 투자비용 등을 필요로 할 뿐만 아니라 시장수요가 불확실하여 개별 기업이 감당하기 어렵기 때문이다. 둘째, 기술혁신을 통해서 국제시장에서 지속적으로 비교우위를 점하기 위해서다.⁷⁶

마지막으로 기술이전(technology transfer)이다. 기술이전은 기술집약적 상품(technology-intensive goods)의 수입, 해외직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 유치, 선택적 기술도입 계약 등이 있다. 기술집약적 상품을 수입하여 유사한 제품을 모방하는 방식은 일정 정도 기술축적이 이뤄진 다음에 가능한 것이기 때문에 산업화 초기에는 사실상 불가능하다. 따라서 개발도상국은 FDI를 유치하거나 해외자본의 국내유입을 차단하고 기술만 선별적으로 이전 받는 방식으로 기술이전이 이뤄진다고 할 수 있다. 기술이전은 기본적으로

⁷⁴ Peter Senker, "A Dynamic Perspective on Technology, Economic Inequality," S. Wyatt *et al.* (eds.), *Technology and In-Equality* (New York: Routledge, 2000), p. 203.

⁷⁵ 이기중, "개발도상국가의 기술이전과 근대화," (한국정치학회 제4회 합동학술대회 발표논문집 4권, 1981).

⁷⁶ Takehiko Yamamoto, "International Politics of Technology Transfer in East Asia: Techno-Regionalism or Techno-Nationalism?" (한국정치학회 추계국제학술회의 발표논문, 2001), p. 4; 조성렬, "일본의 국기기술혁신시스템과 첨단기술전략," pp. 62~63; 서창록, "미·일 산업정책 비교연구," p. 159; 마인섭, "선진국 첨단산업정책의 신중상주의적 성격과 한국의 대응방향," p. 237.

기술이 갖고 있는 독점성과 기술이전을 위한 협상과정에서 국가의 개입이 일반적이라는 점을 감안할 때 단기적으로 독점적 렌트를 발생시킬 가능성을 갖고 있다. 특히 대기업을 집중적으로 육성함으로써 생산력에서 경쟁이 되지 않는 중소기업이 시장에 진입하지 못하고 하청업체로 머물게 되는 경우와,⁷⁷ 초국적기업이 국내시장에 진출하여 자본과 기술의 우위를 점하게 되고 특정산업 부문에 있어 국내기업과 수직적 통합이 이루어져 시장을 점유하는⁷⁸ 경우에는 장기적으로도 시장경쟁이 불가능해져 독점적 렌트가 유지될 가능성이 크다.

다. 발전국가의 경제성장 메커니즘: 렌트의 이윤으로의 전환

발전국가에서는 자생적으로 시장이 형성될 수 있는 조건이 갖춰지지 않았기 때문에 국가가 직접적으로 자본축적 과정에 참여하여 투자 확대와 시장 형성을 주도함으로써 렌트가 이윤으로 전환된다.⁷⁹ 대표적으로 일본, 한국, 대만 등이 있다. 국가가 주도적으로 산업화를 추진하는 과정은 국가가 적극적으로 시장에 개입한다는 것을 의미하기에 ‘국가-시장’ 간의 관계에서 국가가 우위에 있다는 것을 의미한다. 관료적 축적국가는 자본축적 과정에서 국가가 직접적으로 간섭하게됨에 따라 렌트가 발생하게 된다. 국가는 취약한 국내산업분야를

⁷⁷ 일반적으로 대기업 중심의 발전과 중소기업 중심의 발전은 한국과 대만을 비교하는 하나의 방법으로서 한국의 경우에 국내시장이 비경쟁적이고 중소기업이 진입하기 어려운 측면이 존재한다. 결과적으로 이것은 기술혁신을 유도할 수 있는 시장경쟁이 약화되고 주요 부품에 대한 해외의존도가 높게 된다. 이국영, “수출지향산업화의 정치경제학적 고찰,” 『한국과 국제정치』, 제9권 1호 (경남대학교 극동문제연구소, 1993).

⁷⁸ Richard Vernon, *Commitment and Change: Georges Sorel and the Idea of Revolution* (Toronto: University of Toronto Press, 1978), p. 124.

⁷⁹ Hartmut Elsenhans, “The Politico-Economics Basis of Limits and Opportunities of Development Administration under Condition of Globalization,” (한양대학교 공공정책 연구소 국제 포럼 발표문, 1997).

육성하기 위해서 자본과 기술을 지원하거나 국유화하여 경영에 직접 참여한다. 발전국가는 사회정책(농지개혁과 귀속재산재분배)과 산업 정책으로 렌트와 독점적 렌트가 발생하게 된다. 발전국가에서 렌트는 산업화 과정에 사용되어 국내시장의 형성에 기여함으로써 이윤으로 전환된다. 렌트가 이윤으로 전환되었다는 것은 렌트가 국내시장이 형성·발전하기 위해서 반드시 필요한 조건-시장(생산)관계의 형성, 생산성 향상, 구매력 증가-이 형성되는 데 사용되었다는 것을 의미한다. 발전국가에서 시장형성과 발전에 필요한 조건의 형성은 위로부터의 필요에 의해서 이뤄진다.

시장관계의 형성은 국가에 의해 추진된 농지개혁을 통해서 이뤄지게 된다. 동아시아 국가의 농지개혁은 렌트를 발생시키게 된다. 농지개혁으로 인한 소득이전으로 지주계급이 해체되어 산업자본이 형성되고, 농촌인구가 도시로 이동하여 임금노동으로 전환된다. 게다가 농지개혁은 소득재분배 효과를 가져 오기에 일정 정도 구매력을 상승시키게 된다.⁸⁰

생산성 향상은 국가가 자본축적 과정에 직접적으로 간섭하여 투자를 확대함으로써 이뤄진다. 이윤을 기대할 수 없는 산업분야에서 기업의 자발적인 투자를 기대하기는 어렵다. 실제로 후기 산업화 국가들은 상대적으로 높은 이윤을 기대할 수 있었던 원료산업이나 저렴한 노동력을 이용한 소비재 중심의 노동집약산업에 투자를 집중하게 된다. 따라서 국가는 자원을 취약한 국내산업 분야로 이전시킴으로써 생산설비를 확충하고 기술개발 및 이전에 주력하게 된다.⁸¹ 산업시설

80 신병식, “동아시아와 라틴아메리카 토지개혁 비교,” 『한국과 국제정치』, 제4권 2호 (경남대학교 극동문제연구소, 1989); 김일영, “농지개혁을 둘러싼 신화의 해체,” 『정치외교사논총』, 제22집 1호 (한국정치외교사학회, 2000); Stephan Haggard, *Pathways from Periphery* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

81 한국은 1973년 공식적으로 발표한 중화학 공업계획에 따라 철강, 화학, 비철금속, 기계,

의 확충은 산업구조의 다각화(diversification)를 통해서 생산재 산업과 소비재 산업이 균형을 이루는 자본축적구조를 실현하는 것이다.⁸² 산업구조의 다각화는 개별국가의 상황에 따라 조금씩 차이는 존재하지만 외연적 산업화/내연적 산업화, 노동집약적/자본집약적/기술집약적 산업화 등과 같은 단계적인 축적과정을 의미한다.⁸³

중화학 공업을 중심으로 하는 생산재 산업의 육성이 국내시장 형성 및 발전에 중요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 다른 산업분야와 달리 생산재 산업에 관련산업(local content industry)이 많기 때문에 승수효과(multiplier effect)를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 노동력에 대한 기업의 수요를 증가시켜 구매력(실질임금)을 상승시킬 수 있기 때문이다. 국가주도의 산업화 추진과정에서 발생한 렌트는 생산성을 향상시킴으로써 노동력에 대한 수요가 확산(고용효과)되어 실질임금(구매력)을 상승시킴으로 인해 비로소 이윤으로 실현된다. 둘째, 산업구조를 다각화하여 국제거래에서 국내의 낮은 생산성 때문에 생산재를 비싼 가격으로 수입하게 되는 결과가 초래되는 것을 막기 위해

조선, 전자산업을 주력업종으로 선정하고, 중화학 공업에 대한 투자를 확대하였으며 민간 기업의 투자를 유도하기 위해서 8:3 조치를 통해 사채시장을 동결하고 중화학 공업제품의 수출에 따른 소득에 대해서는 50%의 감면혜택을 부여하였다. 정관용, “중화학공업화를 통해 본 한국의 국가성격,” 『오늘의 한국자본주의와 국가』 (서울: 한길사, 1988), pp. 107~110; 김건, “한국의 중화학공업화과정에서의 국가개입의 양상 및 귀결,” 『오늘의 한국자본주의와 국가』 (서울: 한길사, 1988), pp. 165~166. 반면에 대만은 한국과 달리 중화학 공업에 대한 민간투자가 거의 이루어지지 않아 중화학공업은 국영기업이 담당하였다. Stephan Haggard, *Pathways from Periphery*, p. 141.

⁸²Hartmut Elsenhans, “State Mining Enterprise and National Economic Development,” *Raw Material Report*, Vol. 6, No. 2 (1989), pp. 24~25.

⁸³한국과 대만의 산업화 단계는 다양하게 분류된다. 해거드(Haggard, 1990)는 한국의 자본 축적과정을 1900~1945년의 원료수출기, 1945~1964년의 수입대체기, 1970년대의 1차 수출성장기, 1970년대 이후의 2차 수출성장기로 구분된다. Stephan Haggard, *Pathways from Periphery* (1990). 반면에 彭懷恩·林鍾雄(1990)은 대만의 축적과정을 1950년대의 수입대체기, 1960~1973년의 가공수출기, 1974년 이후의 중화학 공업기로 구분하고 있다. 평희은·임종용, 김철수 외 옮김, 『臺灣 經濟發展 四十年』 (서울: 성균관대학교 출판부, 1990).

서다. 셋째, 소비재 생산을 위해 필요한 투자재 및 중간재의 생산성을 향상시켜 결과적으로 소비재 가격을 낮출 수 있기 때문이다. 결국 이것은 노동력 재생산 비용인 임금을 실질적으로 상승시켜 이윤이 실현될 수 있게 되는 것이다.

산업구조의 다각화를 통해서 시장이 형성되기 위해서는 기술개발과 기술이전이 전제되어야 한다. 특히 국내자본과 기술이 취약하기 때문에 자체적인 기술혁신을 기대하기 어려운 상황이기에 기술이전은 매우 중요하다. 발전국가는 초국적기업의 국내투자를 제한하고 기술계약을 통해서 선별적인 기술만을 도입한다.⁸⁴ 기술이전과 개발에 대한 국가의 지원은 독점적 렌트를 발생시킬 위험이 높다. 기술이전 과정에서 독점적 렌트의 발생은 생산력 격차로 인해서 다른 기업들이 시장에 진입할 수 없는 상황을 야기시킬 위험을 갖고 있다. 게다가 기술이전은 선진국이나 초국적기업과의 협상을 통해서 결정되는 것으로서 중간재와 투자재에 대한 완벽한 기술이전을 기대하기조차 어렵다. 하지만 산업구조의 다각화를 위해서는 기술개발이나 기술이전 없이 산업구조의 다각화가 가져오는 긍정적인 결과(승수효과와 고용효과)를 기대할 수 없기 때문에, 국가는 어쩔 수 없이 기술개발과 기술이전을 지원할 수밖에 없다. 국가의 이러한 딜레마(dilemma)는 국내시장에서 경쟁구도를 형성함으로써 국내 기술개발을 유도하거나, 기술이전에서 관련부품에 대한 기술이전이 동반될 수 있도록 노력하

⁸⁴ 일본, 한국, 대만의 경우의 기술이전 과정은 다음과 같다. 국가기구에 의한 정책결정 → 기술을 도입할 국내기업 선정 → 기술 공급 기업 해외기업 선정과 협상 → 기술이전의 순서로 진행된다. 일본, 한국, 대만의 기술도입 과정의 특징은 국내기업 선정에 있어 국가는 제한된 수요를 감안하여 과열경쟁을 회피하기 위해서 기술을 이전을 받을 기업을 선별하고, 해외기업의 직접투자보다는 기술만을 선별적으로 도입한다는 점이다. Hyung-Ki Kim and Jun Ma, "The Role of Government in Acquiring Technological Capability: The Case of the Petrochemical Industry in East Asia," Kim Aoki and Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development* (New York: Clarendon Press, 1997).

여 렌트가 이윤으로 전환될 수 있는 시장구조를 형성하지 않는 한 해결되기 힘들다.

렌트가 이와 같이 시장관계의 형성 및 생산성과 구매력 향상에 기여하게 된 원인은 렌트의 전유와 배분을 결정하는 정치적 경쟁에 직접적으로 관련되어 있다. 시장강화론(market enhancing view)은 렌트가 긍정적인 역할을 담당할 수 있었던 원인을 행위자간의 협력관계가 형성되었기 때문이라고 설명한다. 경제행위자간의 협력관계가 형성되어 있지 않다면 산업화에 렌트가 투자되는 수준이 낮아지고 개별 행위자들의 사적이익을 위해 투자되기 쉽다고 설명한다. 경제행위자간의 관계는 죄수의 딜레마와 같은 구조를 가지고 있기 때문에 협력이 이루어질 때만이 비로소 모두를 위해 이익을 가져올 수 있다는 설명이다. 따라서 시장강화론은 협력을 위해서는 국가의 직접적인 개입보다는 금융제한 조치를 통해서 국가가 은행-기업 간의 관계를 중재하는 간접적이고 제한된 활동을 하게 될 때 렌트가 투자될 수 있다고 설명한다.⁸⁵ 그러나 이러한 설명은 관료적 축적국가에서 국가, 기업, 은행 등 경제행위자간의 협력이 이루어질 수 있었던 것은 국가가 기업과 은행의 경제활동을 조정하고 제한할 수 있었기 때문이라는 점을 간과하고 있다. 사실상 동아시아 발전국가의 산업화 과정에서 기업과 은행은 매우 취약한 상태였으며 국가에 의해서 주도적으로 진행된 것이었다. 또한 산업화 초기에 이윤을 기대하기 어려운 산업분야에 대한 투자는 단순히 국가의 금융제한 조치만으로 설명하기 어렵다. 금융제한 조치로 은행의 영업가치가 상승하여 저축률이 높아졌다고 해서 투자로 이어지는 것은 아니다. 1997년 동아시아에 금융위기가 발생했을

⁸⁵Murdock Aoki and Okuno-Fujiwara, "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View," Murdock Hellmann and Stiglitz, *Financial Restraint: Toward a New Paradigm* (1997).

때 동아시아 국가들은 높은 저축률에도 불구하고 투자율이 낮았다.⁸⁶ 그리고 금융시장에 대한 국가의 통제 역시 여신관리와 대출조건이 투명하게 제시되지 않을 가능성이 존재하기 때문에 렌트추구와 부패의 위험이 존재한다. 현실적으로 경제성장과 발전을 금융산업을 중심으로 한 협력관계에 초점을 맞춘 설명은 많은 한계를 가질 수밖에 없다.

국가구조에 초점을 맞춘 발전국가론의 설명은 산업화 추진과정에서 국가의 자율성이 높았다는 점에서 타당성을 가지고 있다. 분명히 표면적으로 렌트의 주요 수혜자는 기업이지만 국가가 기업의 투자활동에 직간접적으로 관여한다는 점을 고려할 때, 렌트의 처분에 대한 실질적인 권한은 국가(특히 관료)에게 있었다. 그러나 관료가 렌트를 사익추구보다는 산업화에 투자하게 된 원인을 국가구조와 관료의 성격만으로는 설명하기는 어려운 측면이 존재한다. 발전국가에서도 정치인, 관료, 기업 간의 렌트추구와 부패가 빈번하게 발생했다. 따라서 렌트추구행위의 존재에도 불구하고 렌트가 사익추구를 위해 사용되지 않고 시장 형성 및 발전에 기여함으로써 이윤으로 전환될 수 있었던 원인을 재조명할 필요가 있다. 관료의 합리성과 전문성이 발휘되는 것은 관료화의 폐해가 방지되었을 때 가능한 일이다. 관료화의 폐해는 베버(Max Weber)의 설명대로 관료가 정치·사회세력으로부터 지속적으로 ‘정당화’의 압력에 예속되어 있을 때만이 막을 수 있다.⁸⁷ 실제로 관료가 정책적 자율성을 가질 수 있었던 원인은 권위주의적 정권의 정치적 경쟁을 회피하기 위한 것이었다는 점에 주목할 필요가 있다.⁸⁸ 한국과 대만의 경우에 농지개혁, 귀속재산재분배, 산업화 추

⁸⁶IMF, “International Capital Markets: Development, Prospects, and Key Policy Issues,” *World Economic and Financial Survey* (September 1998), p. 6.

⁸⁷ 전성우, 『막스베버의 역사사회학 연구』 (서울: 사회비평사, 1996), p. 99에서 재인용.

⁸⁸한국은 1972년 유신 개헌 이후 정치적 경쟁을 회피하면서 관료의 자율성이 증대하였다. 김일영, “1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물적

진 등은 권위주의적 정치권력이 아래로부터의 저항을 방지하고 정당성을 확보하기 위한 것이었다.⁸⁹ 위로부터의 요구에 의한 산업화가 추진된다는 것은 국가-사회관계에서 기본적으로 국가가 우위에 있는 것이지만, 국가의 산업화 전략으로 인해 발생한 렌트가 이윤으로 전환되기 위해서 필요한 시장관계의 형성과 생산성 및 구매력의 상승과 같은 조건이 형성될 수 있었던 것은 국가가 일정 정도 정당화의 압력을 받고 있었기 때문에 가능한 것이었다.

라. 발전국가론의 문제점

국가주도의 산업화 추진이 가지고 있는 몇 가지 중요한 문제들 때문에 시장이 왜곡되어 렌트가 이윤으로 전환되기 힘든 상황이 발생할 수 있다. 첫 번째 가장 중요한 문제는 ‘국가의 자율성’ 때문에 발생할 수 있다. 국가의 자율성이 크다는 것은 지배계급의 영향력이 취약하다는 것을 의미하면서 동시에 국가를 견제할 정치·사회 세력이 미약했음을 의미한다. 바로 이러한 점이 악용되어 정경유착, 부패, 관료주의 등으로 인해서 시장을 왜곡시킬 수 있다.⁹⁰ 1997년 금융위기 이후

기초의 형성을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제33집 4호 (한국정치학회, 1999).

⁸⁹Hartmut Elsenhans, 이국영 옮김, “국가 부문의 역할,” 『제3세계의 정치와 경제』 (서울: 성균관대학교 출판부, 1989). 물론 사회세력의 저항은 권위주의적 정치권력을 변화시킬 만큼 강력한 것은 아니었다. 그러나 한국과 대만은 북한과 중국과 체제경쟁을 하고 있었으며 탈식민지화 이후 사회세력의 성장을 무시할 수 없다. 특히 산업화 이후 신중간계급의 형성을 비롯한 계급구조의 변화와 비록 완벽한 것은 아닐지라도 선거는 사회세력의 영향력이 강화될 수 있는 계기가 되었다. 계급구조의 변화에 대해서는 다음 논문을 참조할 것. 마인섭, “자본주의적 발전과 민주화: 한국 산업화의 단계, 계급구조와 국가,” 『한국정치학회보』, 제26집 2호 (한국정치학회, 1993); 안승국, “자본축적의 정치경제: 세계경제의 구조변동과 동아시아 신흥공업국의 추적사례,” 『국제정치논총』, 제36집 3호 (국제정치학회, 1998).

⁹⁰김문겸, “기업의 사회적 책임과 렌트추구행위에 대한 인식연구,” 『렌트추구행위의 사회적 비용』 (성남: 세종연구소, 1995).

한국경제를 정실 자본주의(crony-capitalism)로 규정하고 금융구조와 재무구조의 투명성을 강조하게 된 것이나, 렌트추구이론이 산업화 과정에 적극적으로 개입한 국가를 단순히 렌트추구자(rent-seeker)로 규정하는 것도 바로 이러한 사실들 때문이다.⁹¹ 물론 칸(Mustaq H. Khan)은 정경유착과 같은 부패구조의 형성이 자원배분을 원활하게 하여 자본주의 초기에 산업화를 추진할 수 있게 해준다고 설명한다.⁹² 하지만 칸의 주장은 부패가 시장이 지속적으로 발전하기 위해 필요한 투자의 감소와 나아가서 낭비되어 지속적인 경제발전을 저해할 수 있다는 것을 고려하지 못했다는 비판을 면하기 어렵다.⁹³

둘째, 수혜기업과 비수혜기업 간의 생산력 격차가 심화되어 독점적 시장구조가 형성됨으로써 자본축적구조가 왜곡될 위험을 안고 있다.⁹⁴ 특히 단기간에 생산성을 높이기 위해서 규모의 경제(대기업)를 실현할 경우에 자본축적구조가 왜곡될 가능성이 더욱 높다. 수혜기업이 차지한 독점적 렌트를 국가의 지속적인 간섭을 통해서 투자하도록 유도하지 못할 경우에 렌트는 낭비되기 쉽다. 실제로 시장지배력을 가진 기업은 기술개발보다는 생산비용이 낮은 수입에 의존하는 경향을 가지고 있다. 결국 이것은 중소기업에 하청업체로 전락시켜

91 맨슈어 올슨, 최광 옮김, 『국가의 흥망성쇠』 (서울: 한국경제신문사, 1990), pp. 94~100; Anne O. Krueger, "Government Failure in Development," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3 (1990), p. 17.

92 Mustaq H. Khan, "The Efficiency Implications of Corruption," *Journal of International Development*, Vol. 8, No. 5 (1996), p. 311.

93 최명주, "부패와 개혁의 정치경제학(Ⅰ): 이권경쟁에서 기술경쟁으로의 전환," 『한국경제학회지』, 제44권 4호 (한국경제학회, 1996).

94 한국의 경우 1997년까지 현대, 대우, 삼성, LG, 선경 등 30대 재벌들은 석유화학, 조선, 자동차, 반도체, 전자와 같은 산업의 핵심적인 역할을 담당했으며 GDP의 90% 이상을 차지하고 있었다(한국은행 1995년 국민계정 1996.03.21). 반면에 대만의 경우에는 국영기업과 선별된 외국인 기업에 대해서만 특혜성 지원을 해주고 나머지 중소기업에 대해서는 투자를 유인하는 정책을 폈다. Robert Wade, *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, p. 370.

기업 간 혹은 산업 간의 불균등 발전을 초래할 뿐만 아니라 기술개발을 유도할 수 있는 시장경쟁이 불가능해짐으로써 렌트가 이윤으로 전환되기 어렵다.

셋째, 산업화 초기에는 렌트가 생산에 집중적으로 사용되는 것이 실질임금을 상승시켜 이윤실현이 가능했지만, 이윤을 상대적으로 균등하게 분배하기 위해 필요한 정치사회적 압력이 미약하기 때문에 구매력의 상승이 뒷받침되지 않아 이윤실현이 어려워진다는 문제에 직면하게 된다.⁹⁵ 국가의 지원으로 생산성은 꾸준히 상승할 수 있을지 모르지만 국가권력을 견제할 수 있는 정치·사회세력의 영향력이 작기 때문에 저임금 구조가 유지될 위험이 큰 것이다. 결국 이것은 이윤실현을 어렵게 할 뿐만 아니라 자본축적구조의 왜곡과 함께 소득분배구조를 왜곡시켜 빈부의 격차를 심화시키는 사회적 문제를 발생시킬 수 있다.

넷째, 국가의 기술이전에 대한 지원으로 인한 독점적 렌트의 형성은 자체적인 시장이 형성될 수 있는 자본과 기술이 부족한 제3세계 국가에서 두드러지게 나타나는 현상이다. 기술개발에 소요되는 인적·물적 자원이 부족한 제3세계에서 그것을 절약할 수 있는 기술이전을 추구하는 것은 일면 당연한 결과라고 할 수 있다. 그러나 장기적으로 국내의 자본축적을 유도하여 다른 기업들이 시장에 진입하고, 이를 통하여 기술경쟁이 촉진되어 평균이윤이 형성될 경우 독점적 렌트는 사라지게 된다. 물론 다른 기업들이 시장에 진입하기 위해서는 국가에 의한 인위적인 진입장벽을 제거하는 것만으로는 불충분하다. 기술

⁹⁵ 한국의 경우에 성장위주의 경제정책을 추진하면서 소득분배에 대한 문제를 등한시했다. 기업에 대한 국가의 지원은 국민이 부담한 것으로 기업이 부를 축적한 만큼 국민들 역시 보상을 받아야 했지만 현실은 그렇지 못했다. 정연승·유항근, “렌트추구와 소득불평등,” p. 125. 결과적으로 완전고용을 통해서 일정정도 구매력은 상승했지만, 소득불평등은 심화되었다. 이국영, “수출지향산업화의 정치경제학적 고찰.”

이전이 빠르게 확산되기 위해서는 기술이 도입된 분야에 대한 다른 기업의 투자가 필요하다. 그런데 기업의 투자는 소득분배가 상대적으로 균등하게 이뤄짐으로써 새로운 상품에 대한 구매력이 증가하지 않을 경우에는 효과를 내기가 어렵다.⁹⁶

4. 양질의 거버넌스 우선론과 개발독재론: 북한의 경우

한국사회에서 김정일 사후 북한이 ‘개발독재’ 체제로 변화될 수 있을 것이라고 기대 섞인 전망이 나오고 있다. 그러나 개발독재론은 학술적 담론으로까지 발전하지 못한 논의이다. 북한에서 개발독재론은 북한의 정치적 변화를 기대하기 어려운 상황에서 중단기간에 경제적 변화를 기대하는 논의의 차원에서 등장했다. 물론 북한경제 역시 오랫동안 위기가 지속되고 있는 상황이기 때문에, 새롭게 교체된 정치권력은 정당성을 확보하기 위해서라도 경제정책의 변화를 꾀할 가능성이 높다. 그러나 이것이 발전국가론에서처럼 국가주도의 경제성장으로 이어질 수 있을 것인가의 문제에 대해서는 기대하기 어렵다. 그 이유는 무엇보다 여전히 북한정치는 전통적인 ‘현존 사회주의’ 노선을 고수하고 있기 때문이다. 물론 계획경제가 유명무실해지면서 ‘시장화(marketization)’가 확산되고 있다. 하지만 시장화의 확산에도 불구하고 생산적 투자는 증가하고 있지 않다. 대신 지배 권력과 특권계급은 시장화 과정에서도 권력과 특권을 재생산하고 있다.

개발독재론의 이론적 토대는 발전국가론이다. 발전국가론의 핵심

⁹⁶Peter Senker, “A Dynamic Perspective on Technology, Economic Inequality,” S. Wyatt, F. Henwood and N. Miller (eds.), *Technology and Inequality: Questioning the Information Society* (London: Routledge, 2000), p. 212.

적인 주장은 국가주도의 생산적 투자이다. 투자는 권력의 정당성을 확보하기 위한 가장 중요한 수단이다. 계획경제체제에서도 투자는 단순히 정당성을 확보하기 위한 수단을 넘어 당의 명령을 대중에게 전달하는 위계적인 지배질서 확립의 주요한 수단이다. 그런데 북한경제는 장기간 위기가 지속되면서 생산과 투자보다는 해외원조, 수출, 경제협력 등을 통해서 확보한 외연적 렌트에 의존하는 경향을 보인다. 오히려 계획은 더 이상 당과 국가의 명령을 대중에게 전달하는 매개가 되기 어렵게 되었다. 시장화의 확산이 이루어졌지만, 공급의 부족은 여전하다. 장마당(시장)에서 유통되는 상품의 상당부분은 중국산이다. 권력은 투자가 아니라 시장화를 주도하는 돈주와 같은 세력과 결탁하여 렌트를 수취한다. 북한체제는 ‘정치적 렌트수취 국가(political rentier-state)’로 이행했다.⁹⁷ 따라서 북한에서 개발독재가 성립되기 위해서는 생산과 투자가 부재한 경제상황을 극복할 때만이 가능하다. 하지만 김정일 사후의 상황을 보건데 생산적 투자의 확대를 기대하기는 힘들어 보인다. 김정은이 평양지역 개발을 강조하는 모습은 생산적 투자라기보다는 권력의 정통성을 대내외적으로 홍보하는 ‘과시적 투자’이다. 오히려 이는 계획경제의 복원과 중앙집권적 지배질서를 확립하려는 정책의 일환으로 이해하는 것이 적절하다.

북한체제에서 양질의 거버넌스의 실현을 기대하기는 더욱 힘들다. 권력이 자기특권을 강화하는 경향을 보이고 있기 때문이다. 시장화의 확산과정에서 관료의 자기특권화 경향이 강화되면서 부패가 만연하고 있다. 뇌물은 일상적인 거래비용으로 생각되고 있으며 법에 대한 해석은 자의적으로 이루어지고 있기에 법치주의는 기대하기 힘들다. 다만 시장화가 확산되면서 ‘시장’, ‘화폐’, ‘소유’에 대한 인식이 발생하

⁹⁷ 윤철기, “북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일 시대 ‘정치적 렌트수취국가’으로의 이행과 ‘과도기 사회’적 특성,” 『한국정치학회보』, 제47집 1호 (한국정치학회, 2013).

게 되었다. 공식적으로 법의 테두리 안에서 ‘소유권’ 개념이 생겨나지는 못했지만 관습적으로 소유개념이 자리 잡게 되었다. 물론 권력은 ‘화폐개혁’과 같은 방식으로 이러한 사적 소유에 직접적으로 개입하기도 하지만 근본적으로 제거하지는 못하고 있다. 현재의 상황에서 큰 정책변화를 기대하기는 힘들다. 최고지도자가 교체되었지만 적어도 현재까지는 과거와는 다른 전향적인 개혁과 개방정책을 추진하고 있지 않기 때문이다.

북한에서 양질의 거버넌스 개념이 실현되기 힘든 가장 결정적인 이유는 ‘시민사회의 자율성’이 미약하기 때문이다. 시장의 자율성은 시민사회의 자율성과 밀접한 관련을 가진다. 왜냐하면 소유권을 보장받는 자유로운 개인은 자유로운 시장거래의 가장 핵심적인 행위자이기 때문이다. 현재 북한의 시장화는 제도적으로 소유권을 보장받지 못했으며, 시장거래도 자유롭지 못하다. 시장화가 확산되고 있는 지금 역시 시장은 여전히 단속의 대상이다. 시장에서 활동하고 있는 개인은 시장거래를 위해서 관료들에게 뇌물을 공여한다. 당과 국가의 명령이 대중에게 관철되지 못하는 대신, 여전히 국가는 물리적 수단을 이용해서 개인을 처벌할 권한을 가지고 있다. 그래서 대중은 생존을 위해서라도 국가의존적인 피동적인 존재가 된다. 그리고 더욱 중요한 문제는 대부분의 대중이 주변계층(marginality)으로 전락했다는 점이다. 이러한 주변계층은 몇 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 첫째, 공장과 기업소에 출근하지만 대부분의 노동자들은 생활비(월급)와 배급을 받고 있지 못하다. 배급이 없는 상황에서 설령 임금을 받는다고 하더라도 평균 3,000원 정도하는 노동자들의 한 달 월급으로는 장마당에서 쌀 1kg을 사기에도 빠듯하다. 다음 주변계층의 두 번째 유형은 생활비와 배급이 지급되지 않자 늘어나고 있는 무직자들이다. 북한에서는 부양으로 분류되는 사람들을 제외하고 기본적으로

무직자는 처벌대상이다. 이들 가운데에는 장마당에서 장사를 하는 사람들도 있지만 그렇지 못한 사람들도 존재한다. 세 번째 유형은 비공식 혹은 사적 영역에서 일을 하는 경우이다. 비공식적인 취업의 경우에는 상당수의 경우가 현저히 낮은 임금으로 생활하고 있다. 네 번째 유형은 한 곳에 정착해서 생계를 유지하기 힘들어 장마당을 거점으로 이동하면서 생계를 유지하는 사람들이다. 이른바 ‘꽃제비’들이 여기에 해당된다. 이렇게 인구의 다수가 주변계층화 된 사회에서 시민사회의 자율성은 제약될 수밖에 없다. 그 이유는 인구의 다수가 주변계층인 사회에서는 계획경제 메커니즘이 마비상태임에도 불구하고 생계를 유지하기 위해서 또 다시 국가에 의존하게 되기 때문이다.

북한체제의 변화와 경제발전을 위해서는 점진적인 개혁조치를 추진하는 ‘충분한 양질의 거버넌스’론이 일정 정도 가능성을 가지고 추진될 수 있다. 북한체제가 단기간의 급속한 개혁을 추진하는 것을 기대하기 어려운 상황에서 최선의 것을 찾기보다는 ‘good enough’를 찾아야 할 것이다. 첫째, 현재 북한체제에 가장 중요한 것은 ‘생산의 복원’이다. 계획과 시장 모두에서 공급이 부족한 상황이기 때문이다. 따라서 북한에게 가장 적절한 정책 목표는 ‘생산의 복원’이다. 현재와 같이 국방공업과 인민경제 4대 선행부문에 투자를 집중하는 것은 바람직하지 않다. 산업구조의 불균형은 북한경제 위기의 주요한 원인이다. 정책적 우선순위에서 농업개혁 역시 추진될 필요가 있다. 협동농장 체제는 생산성이 낮을 뿐만 아니라 인구의 30% 정도가 농촌에 잔류하고 있다. 농업생산성이 낮기 때문에 실질소득의 증가를 기대할 수 없다. 구매력의 증가가 전제되지 않는 한 자생적인 시장화 확산의 속도는 다소 더디게 진행될 수밖에 없다. 당과 국가의 규제가 없다고 하더라도 쌀과 식료품 비용이 높기 때문에 자체적으로 공산품에 대한 투자를 기대하기 어렵다. 둘째, 경공업 부문에 대한 획기적인 투자확

대가 진행되어야 한다. 북한경제는 오랫동안 중공업 부문에만 집중적인 투자를 진행했기 때문에 산업구조의 불균형이 심각하다. 그 결과 생필품의 부족이 일상화되었다. 물론 이는 시장화의 확산과정에서 일정 정도 해소되었다. 하지만 이는 대부분 중국 등 해외 공급에 의존하는 경향을 보인다. 생필품이 부족한 상황에서 실질소득과 구매력의 증가를 기대할 수는 없다. 이러한 상황에서 시장화가 확산되더라도 지금처럼 돈주와 같은 일부세력들이 시장을 독점하는 경향을 보이게 될 가능성이 높다.

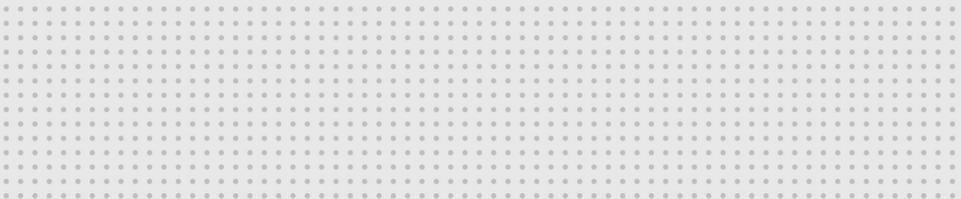
충분한 양질의 거버넌스론은 정책적 우선순위를 고려하여 사회의 시스템 개혁과 시민사회의 위상 및 역할의 변화를 모색한다. 경공업과 농업 개혁, 노동생산성 향상과 임금 및 보상체계 개선은 궁극적으로 사회부문의 자율성을 증가시키는 작용을 하게 될 것이다. 현재 북한의 상황에서 막연히 북한체제의 붕괴를 기대하거나 근본적이고 급진적인 개혁을 희망하기보다는 점진적으로 사회부문의 자율성 향상을 위한 노력들이 필요하다. 정치개혁이 어려운 사회에서 경제개혁을 통한 사회개혁은 궁극적으로 정치적 변화를 추동하는 주요 동력이다. 중단기간에 변화를 기대하기는 어렵겠지만, 변화를 견인하기 위한 준비들이 필요하다. 이 과정에서 국제사회의 역할이 함께 고민되어야 한다. 궁극적으로 국제사회가 북한체제의 근본적 변화를 가져오기는 어렵겠지만, 북한의 변화를 견인하기 위한 사회경제적 변화에 기여할 수 있다. 북한의 경우에 사회부문의 자율성 확대를 견인함으로써 국가의존성을 약화시키고 스스로 변화를 모색할 수 있도록 국제사회가 함께 고민할 필요가 있다. 이를 위해서 대북원조와 경제협력의 성격이 변화될 필요가 있다. 북한의 미사일, 인공위성, 핵실험 등으로 인해 동북아시아 안보위기가 지속되면서 국제사회의 대북정책은 제재를 강화하는 방향으로 진행되었다. 대북원조의 성격은 인도적 지원을

위한 긴급구호 차원에서 진행되었다. 그 결과 사회부문의 자율성은 더욱 위축되는 경향을 보였다. 물론 동북아시아 안보환경을 위협하는 북한의 태도가 변화되어야겠지만 동시에 사회부문의 자율성을 확대시킬 수 있는 방향으로 남한과 국제사회의 대북정책 역시 변화를 모색할 시점에 와 있다. 현재의 북한상황에서 ‘충분한 양질의 거버넌스’는 사회부문의 자율성을 확대하는 것이다. 이를 위해서는 경공업과 농업부문의 생산적 투자를 확대하고 노동규율과 임금보상 체계의 개선을 통한 노동생산성 향상이 필요하다. 국제사회는 바로 이러한 부문에 대한 실현 가능한 대북정책 마련을 모색해야 한다.



제 2 부

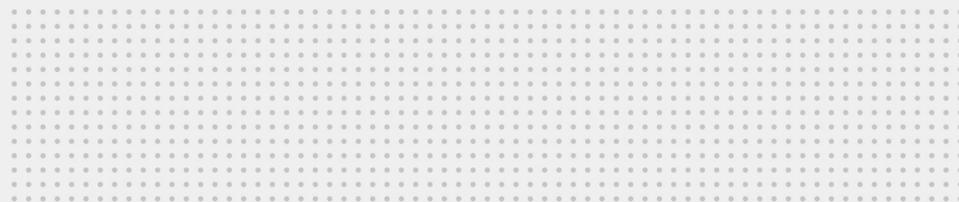
법치 및 반부패와 민주주의





Ⅲ

체제전환국의 부패와 양질의 거버넌스



1. 체제전환국과 부패 문제

벨라루스 같은 체제전환국에서 독재체제의 구축과 부패의 사회적 확산이 상호 보강적으로 작용하는 경향을 염두에 두고서 한 연구자는 “독재자를 제거하는 것이 부패를 제거하는 것보다 훨씬 더 쉽다”고 지적한다. 독재자는 선거나 쿠데타같은 외부의 힘을 빌려 신속하고 효과적으로 일격에 처리할 수 있지만, 부패를 제거하는 것은 막스 베버가 지적한 것처럼 ‘단단한 판자에 인내심을 갖고 천천히 구멍을 뚫는 일’과 같아서 ‘덜 극적이고 더 비인격적이기’ 때문이라는 것이다.⁹⁸ 이 지적은 체제전환국에서의 부패가 양질의 거버넌스의 실현에 치명적 장애요인들 중의 하나라는 점을 시사한다. 또 체제전환국에서의 부패가 양질의 거버넌스의 실현에 어떤 면에서 부정적 장애요인으로 작용하고 있는지를 살펴보기 위해서는 부패를 개인의 도덕적 결함이나 한 사회의 고유한 전통적 정치문화와 연관시키기보다는 사회구조적 현상으로 접근해야 할 필요가 있다는 점을 시사한다. 부패의 원인이나 실태를 사회구조적 맥락 속에서 파악할 때 부패가 산출하는 부정적인 정치경제적 효과 문제를 양질의 거버넌스와 관련해서 좀 더 적실하게 평가할 수 있기 때문이다.

부패는 그 자체가 ‘어느 정도는 부정확한’ 다면적인 현상이기 때문에 보편타당한 정의를 내리기가 사실상 불가능하다. 오히려 분석자가 어떤 문제의식을 가지고 어떤 의미로 부패라는 개념을 사용하는가를 밝히는 것이 중요하다.⁹⁹ 바꿔 말하자면 검토대상을 한정하고

⁹⁸Richard Rose, “A Diverging Europe,” *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 1 (2001), p. 104.

⁹⁹Leslie Holmes, *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis* (New York: Oxford University Press, 1993), p. 89; Paul Heywood, “Political Corruption: Problems and Perspectives,” *Political Studies*,

연구주제에 따른 문제의식을 한정하기 위해서 부패의 정의는 필요하다.¹⁰⁰ 이 글은 체제전환국의 부패가 양질의 거버넌스에 미치는 영향을 파악하는 데 목적이 있기 때문에 부패를 일반적으로 논의되는 관료부패의 정의, 즉 사적 이익을 얻기 위해 공적 권위(공직)를 남용하는 행위로 규정한다. 이런 정의에 입각해서 볼 때 관료부패는 ‘전적으로 공적 영역 내부에서 또는 공적 영역과 사적 영역의 접면에서 발생하는 부패’라고 할 수 있다.¹⁰¹ 이런 정의는 결함이 있고, 정확하지 않는 면도 있지만 적어도 사회적으로 가장 유해한 부패 행태들을 포괄할 수는 있다.¹⁰² 또 체제전환국에서 국가관료는 사유화 조치, 시장정보관리, 조세행정, 법 집행 등에서 여전히 중요한 역할을 하고 있다는 것도 중요한 이유가 된다.

이런 점들에 비춰볼 때 시장경제나 민주적 정치제도의 발전이 불안정하게 이루어지고 있는 체제전환국들에서 관료부패의 범주는 주로 행정부문에서 하급 관료들에 의해 발생하는 ‘소소한’ 부패로 한정되지 않는다는 걸 알 수 있다. ‘일반적 관료부패’라고 규정할 수 있는 이런 소소한 부패도 양질의 거버넌스의 중요한 장애요인이다. 그런데 일반적 관료부패와 별개로 재량적 특권을 행사할 수 있는 정당의 정치인이나 국가기관의 중·상급 관료들이 연루되어 있거나, 특정한 국가기관이나 부서 전체가 ‘집합적으로’ 연루되어 있는 ‘거대한’ 부패 범주도 중요하게 고려할 필요가 있다. 이런 유형의 부패를 ‘정치적 부

Vol. 45, No. 3 (1997), pp. 421~426.

¹⁰⁰ Toke S. Aidt, “Economic Analysis of Corruption: A Survey,” *The Economic Journal*, Vol. 113, Issue 491 (2003) 참조.

¹⁰¹ Paul Heywood, “Political Corruption: Problems and Perspectives,” p. 421.

¹⁰² Elemer Hankiss, “Games of Corruption: East Central Europe, 1945~1999,” Stephen Kotkin and Andras Sajo (eds.), *Political Corruption in Transition: A Skeptic’s Handbook* (Budapest: Central European University Press, 2002), p. 245.

패'라고 규정할 수 있는데, 정치적 부패는 지배엘리트의 사적 이익이나 국가기관이나 정당의 이해관계에 따라 법이나 제도적 규제를 체계적으로 왜곡하거나 남용하는 결과를 초래한다. 또 정치적 부패는 자원 할당이나 정치제도의 운용에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 정치제도 자체를 부패시키는 경향이 있다. 따라서 정치적 부패는 일반적 관료 부패와 달리 법적·제도적 개선조치만으로 억제하기 어렵고 대체로 급진적인 정치개혁에 의해 해결 방안을 모색해야 하는 유형의 부패라고 할 수 있다.¹⁰³

2. 체제전환국의 관료부패와 양질의 거버넌스의 관계

거버넌스를 한 나라에서 권위가 행사되는 제도나 전통이라고 규정할 때, 이는 다음 세 가지 요소를 포함한다: ① 정부가 선택되고 감시되고 교체되는 과정, ② 정부가 건전한 정책을 효과적으로 공식화하고 수행할 수 있는 역량, ③ '국가-사회'의 경제적, 사회적 상호작용을 지배하는 제도들에 대한 시민들과 국가의 존중.¹⁰⁴ 그런데 관료부패는 정책결정에 작용한 요인들을 의도적으로 불투명하게 처리해서 '정부 결정들이 공적 영역을 벗어나 사적 영역에서 이루어지도록 하여' 국가의 개방성과 책임성을 소멸시킨다. 또 관료부패는 '뇌물이나 금전을 제공할 수 있는 행위자들이 정부에 특권을 갖고 접근할 수 있게 해 줌'으로써 국가에 대한 대중의 신뢰를 감소시켜 불신

¹⁰³ Inge Amundsen, "Political Corruption: An Introduction to the Issues," (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 1999), pp. 3-4 <<http://www.cmi.no>>.

¹⁰⁴ Daniel Kaufman, Aart Kraay, and P.L. Lobaton, "Governance Matters," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2196 (1999), p. 1.

을 야기한다.

더 나아가 민주적 규범과 제도를 공고화하려고 하는 체제전환국에서 특히 부패한 관료들에 대한 불신은 민주주의 자체에 대한 환멸을 쉽게 확산시키는 ‘부식효과’를 산출한다는 점에서도 관료부패는 국가와 사회의 윤리를 위협하고 거버넌스의 질을 떨어뜨린다.¹⁰⁵ 왜냐하면 민주사회는 민주적 제도에 대한 신뢰와 신념에 기초하기 때문에 부패로 인해 사회적 신뢰가 약화되거나 없어지게 되면 민주적 제도에 대한 책임감이나 도덕적 의무도 무너지기 때문이다. 사적 이익을 배타적으로 추구하는 부패가 만연할 경우 참여와 시민적 책임감은 약화될 수밖에 없다.¹⁰⁶ 이런 점들과 관련해서 양질의 거버넌스의 주요 요인으로 참여, 법의 지배, 투명성, 반응성, 합의 지향성, 평등, 효과 산출, 책임성 등을 들 수 있다면¹⁰⁷ 정치적 부패와 일반적 관료부패 모두 양질의 거버넌스 실현에 치명적인 장애요인이라는 것을 알 수 있다.

여기서 양질의 거버넌스와 ‘법의 지배’의 관계에 대해 살펴볼 점

¹⁰⁵ Chris Heymans and Barbara Lipietz, *Corruption and Development: Some Perspectives* (South Africa: Institute for Security Studies, 1999) p. 18; Wayne Sandholtz, and Rein Taagepera, “Corruption, Culture, and Communism,” *International Review of Sociology*, Vol. 15, No. 1 (March 2005), p. 109. 부패 확산에 따른 신뢰의 결여는 부패 억제에 회의적인 사회 분위기를 만연하게 만들고 사람들을 부패에 무기력하게 만들기 때문에 부패를 억제하려는 정부의 노력이나 사회적 동원 시도까지도 무력화시킬 수 있다. Stephen D. Morris and Klesner, Joseph L., “Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico,” *Comparative Political Studies*, Vol. 43, Issue 10 (2010), p. 1276.

¹⁰⁶ Dorota Pietrzyk-Reeves, “Corruption and Democratization: A Civic Republican View,” *Acta Politica*, Vol. 41, No. 4 (2006), p. 381; Miro Hacek, Simona Kukovic and Marjan Brezovsek, “Problems of Corruption and Distrust in Political and Administrative Institutions in Slovenia,” *Communist & Post-Communist Studies*, Vol. 46, Issue 2 (2013), p. 256.

¹⁰⁷ UNDP, “Governance for Sustainable Human Development,” *A UNDP Policy Paper* (January 1997) 참조.

이 있다. 법의 지배가 법이 국가의 권력 행사를 제약하고 시민들 사이의 관계를 규제하는 원칙을 뜻한다고 할 때 법의 지배가 의미를 갖기 위해서는 법이 보편적 인권의 지위를 획득한 정치적·시민적 자유를 보전하고 지지할 수 있어야 한다.¹⁰⁸ 그런데 이런 식으로 법의 지배가 실질적 의미를 갖기 위해서는 달(Robert A. Dahl)이 강조한 것처럼 상호 보강적인 세 가지 지주, 즉 국가제도들 간의 견제와 균형(수평적 책임성), 강력한 시민사회(수직적 책임성), 사회와 지배엘리트의 준법적 정치문화가 필수적이다.¹⁰⁹ 위에서 언급한 양질의 거버넌스의 요인들도 이 지주들과 밀접하게 연관되어 있다. 이런 맥락에서 볼 때 법의 지배가 없는 민주적 체제전환은 피상적이 될 수밖에 없음에도 현실적으로 관료부패는 법의 지배의 물적 토대 형성 가능성을 억제하여 양질의 거버넌스의 실현 가능성을 효과적으로 억제한다.

아래에서는 체제전환국들에서 관료부패가 법의 지배와 양질의 거버넌스 실현에 미친 부정적 영향을 살펴본다. 그런데 공산당 정권의 붕괴 여부와 그에 따른 시장경제개혁의 추진방식에 따라 이 나라들은 이른바 ‘급진적’ 또는 ‘점진적’ 방식의 체제전환국들로 구분해서 검토할 수 있다.

¹⁰⁸ Thomas Carothers, “The Rule of Law Revival,” *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2 (1998), p. 96.

¹⁰⁹ Christoph H. Stefes, “Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law,” (2005). Christopher P. M. Waters (ed.), *The State of Law in the South Caucasus* (New York: Palgrave Macmillan), pp. 6~7. 법의 지배가 확립되어 있지 않으면 계약이나 재산권을 법적으로 규제할 수 없기 때문에 상품을 매매하거나 투자하기를 꺼려하고, 또 비공식적 규칙이나 규범에 의존해야 하기 때문에 경제적 행위자들은 뇌물 같은 추가비용을 지불해야 한다. 따라서 법의 지배가 무력화되면 장기적으로 경제 발전도 지장을 받을 수밖에 없다. Thomas Carothers, “The Rule of Law Revival,” p. 97.

3. ‘급진적’ 체제전환과 관료부패: 러시아와 중동부 유럽의 경우

러시아와 러시아에서 분리·독립한 나라들, 그리고 중동부 유럽 나라들은 사회주의 시기 동안 일당독재와 중앙집중적 계획경제의 틀 안에서 존속했기 때문에 관료부패의 양상도 대체로 유사했다고 볼 수 있다. 물론 뒤에서 보는 것처럼 국가가 경제개혁을 시작하기 전까지 관료들의 부패가 대체로 일반적 관료부패 형태를 벗어나지 않았던 중국과는 사정이 다르다. 왜냐하면 소련이나 중동부 유럽 나라들에서는 대체로 일반적 관료부패와 더불어 정치적 부패도 상당히 심각할 정도로 발생했기 때문이다. 여기서는 체제전환 뒤 이 나라들에서 발생하고 있는 부패와의 연관성을 염두에 두고서 사회주의 시기 소련을 중심으로 두 가지 유형의 관료부패를 먼저 살펴본다. 이어서 이 나라들의 지배엘리트에 의한 ‘자생적 사유화’ 문제와 체제전환 이후의 관료부패 문제를 검토한다.

가. 사회주의 시기 관료부패와 후견관계망의 편재성: 소련의 경우

중동부 유럽 나라들에도 해당되는 것이지만 소련 주민들은 일상 생활에서 만성적 소비재 부족상태에 있었다. 따라서 중국에서 판시(關係)를 동원해서 그랬던 것처럼 소련 주민들도 블랫(blat)에 의존해서 도움을 받았다. 블랫은 ‘공급이 부족한 재화와 용역을 얻고 공식 절차를 피하기 위해 개인적 연결망을 사용하는 것’이라고 정의할 수 있다.¹¹⁰ 블랫은 두 가지로 구분될 수 있다. 친척이나 친구들과 같이 연루자들 간의 수평적 관계에 기반한 ‘비위계적인’ 블랫과 일반주민

과 관료계급 간의 수직적 관계에 기반한 ‘위계적인’ 블랫이 있다.¹¹¹ 일반적 관료부패와 관련된 것은 위계적인 블랫이라고 할 수 있다. 예를 들면 식량, 소비재, 도서, 연극표 등을 얻는 데 주민들은 블랫을 이용했다.¹¹² 1960~1970년대 소련 주민들은 ‘자궁에서 무덤까지’ 뇌물에서 자유롭지 못했다는 말이 나올 정도로¹¹³ 소련의 부패는 고도로 제도화되고 광범하게 퍼져 있었다. 이처럼 부패할 수 있는 기회는 편재한 반면에 관료들이 뇌물로 처벌받는 일은 별로 없어서 부패에 대한 제약은 거의 없었다. 따라서 일반적 관료부패는 정상적이고 토착적인 현상으로 간주되었고, 연루된 주민들은 예컨대 여행증명서나 운전면허증을 발급받기 위한 뇌물의 ‘공정가격’과 같은 비공식적 규칙이나 규범을 능동적으로 수용했다.¹¹⁴

소련의 정치적 부패는 뇌물의 원천과 관련해서 몇 가지 형태로 구분할 수 있다. 우선 국유제에 기초한 거대한 국가부문의 중앙집권화된 경제관리체제에서 기인하는 조직화된 부패의 한 형태로서 관료들이 기업소 지배인들에게서 뇌물을 상납받는 것을 들 수 있다. 생산계획 달성에 필요한 자재, 원료, 설비 등을 제대로 공급받을 수 없었던 지배인들은 처벌을 면하고 정치적 평가를 잘 받아 승진해야 하는 문제가 중요했다. 이 문제를 해결하기 위해 지배인들은 다른 기업소들

110 Alena Ledeneva, “From Russia with Blat: Can Informal Networks Help Modernize Russia?” *Social Research*, Vol. 76, Issue 1 (2009), p. 261.

111 Ernest Raiklin, “Continuity in Russian Corruption through Changing Societal Forms,” *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, Vol. 34, No. 4 (2009), pp. 409~410.

112 Alena Ledeneva, “From Russia with Blat: Can Informal Networks Help Modernize Russia?” p. 263.

113 Christoph H. Stefes, “Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law,” p. 8.

114 Wayne Sandholtz, and Rein Taagepera, “Corruption, Culture, and Communism,” p. 114; Christoph H. Stefes, *Ibid.*, p. 9.

과 물물교환 해서 필요한 물자를 구해 계획을 수행하거나, 당이나 성 기관 관료들을 매수해서 생산계획을 조정하거나, 또는 검열을 무마해서 생산통계나 회계장부를 조작했다. 지배인들은 이런 식으로 생산계획을 달성하기 위해 지역 당기관이나 행정기관 간부들과의 담합을 필요로 했고, 이를 위해 가공의 정규직 노동자들을 종업원으로 등록해서 확보하게 된 임금분을 ‘뇌물 자금’으로 조성해서 감독기관 관료들에게 상납했다.¹¹⁵

그 다음으로 일당독재의 속성상 기밀을 이유로 내밀하게 이루어지는 국가정책 결정과정과 그에 따른 권력의 체계적 남용과 무법적이고 자의적인 행사에서 연유하는 조직화된 부패의 형태를 들 수 있다. 이런 정치적 부패는 사적인 정치적·경제적 이익을 추구하는 고위 관료들에 의한 후견관계망과 정실주의의 체계적 활용에 의해 촉진되었다. 이와 관련해서 두 가지 부패 형태를 예로 들 수 있다. 먼저 수직적 계선의 공산당 권력체계 내에서 상급 단위 책임자가 하급 단위에서 뇌물을 상납받는 부패 형태를 들 수 있다. 각급 단위 당조직의 제1서기는 자신의 담당지역에서는 절대적인 권력을 행사하지만, 해당 지역의 사회적 안정과 경제적 실적을 보장해야 하는 책무가 있다. 따라서 이에 필요한 좀 더 많은 예산을 받기 위해 하급 단위 책임자는 상급 단위 관료들에게 뇌물을 제공해야 했다.¹¹⁶ 그 다음으로 뇌물을 매개로 형성된 이런 후견관계와 정실주의에 입각해서 상급 관료가 자기 추종자나 피후견인들에게 승진 기회를 주는 부패 형태를 들 수 있다.¹¹⁷ 이는 매관매직 부패로까지 발전했는데, 코카서스 남부지역의

¹¹⁵ Virginie Coulloudon, “Russia’s Distorted Anti-Corruption Campaigns,” Stephen Kotkin and Andras Sajo (eds.), *Political Corruption in Transition: A Skeptic’s Handbook* (Budapest: Central European University Press, 2002), p. 190.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 190~191; Ernest Raiklin, “Continuity in Russian Corruption through Changing Societal Forms,” pp. 422~426.

그루지야 공화국이나 아제르바이잔 공화국에서는 지구(地區)검사나 지구 민병대장 자리만 아니라 심지어 지구 공산당 제1서기 자리까지도 매매될 정도였다.¹¹⁸

전체적으로 볼 때 소련사회는 관료부패에 의해 촉진된 다중적 후견관계망에 침윤되었다고 볼 수 있다. 비공식적 규칙과 규범에 의해 지배된 관료와 주민들은, 소련사회를 지배한 최상층 엘리트와 피라미드형 계층구조에서 배제된 소수의 최하층을 제외하고는 수직적인 후견관계망들에 연루되었다. 그런데 후견관계망 안에서 호혜적인 불법적 이득을 얻을 수 있는 기회들이 대부분 당-국가기구들 내의 공식적 직위를 매개로 해서 실현될 수 있었기 때문에 당-국가기구들의 공식 제도와 중첩되는 수많은 후견관계망이 발전했고, 이는 후견관계망들이 소련의 국가기구 전체에 침투하는 결과를 가져왔다.¹¹⁹ 소련 붕괴와 체제전환 과정에서 이런 관료부패의 후견관계망들은 부분적으로 해체되기도 했지만 체제전환 이후에도 변화된 환경에 ‘적응적으로 진화’해서 법의 지배와 양질의 거버넌스의 실현에 커다란 위협으로 작용하고 있다. 그리고 위에서 살펴본 사회주의 시기 관료부패의 주요 양태나 부패의 후견관계망에 관련된 함의는 나라별로 고유한 사정에 따라 차이는 있겠지만 소련만이 아닌 중동부 유럽의 사회주의 나라들에도 대체로 해당한다고 볼 수 있다.

117 Ernest Raiklin, *Ibid.*, p. 410.

118 Christoph H. Stefes, “Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law,” p. 9. 소련에서 공식적으로는 부패는 심각한 범죄로 간주되었기 때문에 때때로 연방국가의 KGB는 부패 척결운동을 전개해서 부패한 관료들을 처벌하기도 했지만, 일부 관료들은 살인 같은 중범죄를 저지르기도 후견관계망에 의존해서 처벌을 면했다. *Ibid.*, p. 10.

119 *Ibid.*, pp. 8~9.

나. 체제전환기 국가재산의 사유화와 정치적 부패 발생기제의 유증

소련에서 보듯이 사회주의 사회의 정치적 부패의 근원은 경제적 자원의 국가소유를 물적 토대로 한 공산당의 권력 독점체제에 있다고 할 수 있다. 그렇다면 급진적 체제전환에 의해 공산당 정권이 붕괴한 러시아나 중동부 유럽 등의 포스트 사회주의 나라들에서 정치적 부패는 근절이 안 된다고 할지라도 현저하게 감소했을 것처럼 보인다. 더구나 공산당이 권력을 상실한 체제전환 국면에서 폴란드와 같이 대안적 정치세력이 이미 있는 나라들 같은 경우에는 구체제의 정치적 부패가 더 효과적으로 억제되었을 가능성도 고려할 수 있다.¹²⁰

그런데 실제로 대다수 체제전환국들 주민들이 체감하는 인지적 부패 수준은 더 높아졌다. 또 실제로 대규모 정치적 부패도 늘어났는데, 많은 경우 국가재산의 사유화와 관계된 것이었다. 그 주된 이유 중의 하나는 공산당체제가 붕괴되기 전에 당과 핵심적 국가기관들의 지배엘리트가 체제전환 이후를 대비하여 선제적으로 ‘자생적인 사유화’ 조치를 취했던 데에 있다. 이 점은 ‘연대’라는 반체제 노동운동세력과 구체제 지배엘리트와의 ‘협약’에 의해 체제전환이 이루어졌다고 평가되는 폴란드의 경우나 공산당 내의 정파적 권력투쟁으로 구체제가 붕괴된 소련의 경우어나 체제전환국면에서 국내의 정치적 세력관

¹²⁰ Jens Andvig, “Corruption in China and Russia Compared: Different Legacies of Central Planning,” Susan Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006), pp. 298~300. 체제전환 이후 중동부 유럽 나라들의 부패에 차별적 영향을 미치는 변수들로 이 나라들의 역사적 유제, 즉 사회주의 시기의 정파간 경쟁, 반체제집단, 시장개혁, 서구 접근도, 소련 영향력 탈피 정도 등과 같은 요인들을 고려할 수도 있다. Valentina Dimitrova-Grajzl and Simon, Eszter, “Political Trust and Historical Legacy: The Effect of Varieties of Socialism,” *East European Politics & Societies*, Vol. 24, Issue 2 (2010) 참조.

계 배치에 무관하게 기본적으로 동일한 방식으로 이루어졌다.

1980년대 후반에 폴란드 공산당(통일노동자당)은 반체제집단과의 협상 방식에 의한 체제전환 가능성을 염두에 두고 그들의 특권적 지위를 보존하기 위한 복합적 전략을 수립했다. 내무성이나 군 방첩대 같은 국가보안정보기관들이 이 전략의 일부를 맡아 추진했는데, 이 기관들은 노동운동세력의 일부 분파들을 포섭하고, ‘연대’ 안에 프락치를 침투시켜서 1989년의 ‘원탁협상’에 대비했다. 또 이 기관들의 주요 간부들은 체제전환 이후에는 그들이 은밀하게 관리해 온 ‘비밀 정보자본’을 활용해서 신정부의 관료들을 협박하거나 조종하여 자신들의 영향력을 확대해 나갔다.¹²¹

지배엘리트의 체제전환 대비전략의 다른 중요한 부분은 국가재산을 그들의 사적 소유로 전환하는 것이었다. 이미 1980년대 중반에 자신들을 위해 ‘부자가 되자!’는 슬로건을 주창했던 공산당은 1980년대 말에 당의 금융자산을 늘리기 위해 당 소유 복합기업체들이나 동구 다른 나라 기업들에 당자금을 투자했다. 또 지배엘리트는 일부 기업들을 주식회사로 변경하고 자회사를 설립해서 재산권을 분할하거나 이전하는 방식으로 사실상 해당 기업들을 헐값에 사유화했다. 그리고 사유화에 당도 단체로서 참여할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 당의 자진 해산과 함께 후속 정당을 창당하여 당 자산을 인계하고 이를 선거 정치자금으로 사용할 수 있도록 조치했다.¹²² 이런 자생적인 사유화 조치는 당의 외곽단체인 농민청년연합에 의해 맨 먼저 시작되어

¹²¹ Maria Los and Zybortowicz, Andrzej, *Privatizing the Police State: The Case of Poland* (New York: Martin Press, 2000), pp. 89~101, 158.

¹²² Jacek Tarkowski, “Endowment of Nomenklatura, or Apparatchiks Turned into Entrepreneurchiks, or from Communist Ranks to Capitalist Riches,” *Innovation*, Vol. 3, Issue 1 (1990); Maria Los, and Andrzej Zybortowicz, *Privatizing the Police State: The Case of Poland*, pp. 137~145.

다른 외곽단체들에 의해 연이어 추진되었는데, 이 단체는 재정 문제 해결을 명목으로 회사를 설립해서 벌어들인 수입의 많은 부분을 단체 간부들의 부수입과 당 청년 간부들의 시간제 고용 급료로 지출했다. 또 당기관이나 정부 고위 관료들을 회사의 이사로 위촉하여 이들에게 적지 않은 보수를 지급했다.¹²³ 이런 주요 체제전환 대응전략에서 알 수 있는 것은 폴란드 지배엘리트가 국가재산의 사유화에 의해 ‘정치적 자본’을 ‘경제적 자본’으로 변형하는 ‘권력 전환’을 했고, 체제전환 뒤 ‘정치적 자본주의’발전의 토대를 마련했다는 점이다.¹²⁴ 그리고 이렇게 획득한 경제적 자원과 그들 내부의 ‘더러운 연대감’을 바탕으로 체제전환 이후에도 지배적인 후견관계망을 유지해서 한동안 유력한 정치세력으로 활동할 수 있었다는 점이다.

소련의 경우도 폴란드와 유사하게 맨 처음에 콤소몰(Komsomol)이 국가재산의 사유화에 의해 자체적으로 집단적 이익을 보호하고, 간부들의 사적 자본축적을 도모하는 조치에 나섰다. 1980년대 말 고르바초프 정권에 의해 재정분권화가 이루어지자 콤소몰 지역단체들은 여행사무국이나 청년과학기술창조센터 등과 같은 단체들을 영리 기업으로 운영하는 한편 콤소몰의 자산을 분할해서 이 단체들에게 이 전하고 자체적으로 은행도 설립했다. 또 이들 단체 간부들은 산하조직들의 자산을 활용해서 카페, 비디오 바, 디스코텍 같은 부대사업을 전개해서 수익을 확보하는 등의 방식으로 점차로 ‘사적 영역’의 유력한 자본가로 등장하였다.¹²⁵ 소련 공산당도 당 중앙위원회 자산을 상업조직들에 이전했는데, 1991년 쿠데타가 발생했을 때 각급 당조직

¹²³ Jacek Tarkowski, *Ibid.*, 참조.

¹²⁴ *Ibid.*, 참조.

¹²⁵ Steven Lee Solnick, *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions* (Cambridge: Harvard University Press, 1998), pp. 110~123.

자산은 ‘사적’ 소유자들에게 이전되고 있었다.¹²⁶ 이와 같이 소련에서도 폴란드에서 만큼 성공적이지는 못했지만, 지배엘리트는 체제전환 국면에서 국가재산을 사유화해서 기득이권을 보장하려고 했다.

체제전환의 국내적 동학이 상이한 폴란드와 소련에서 지배엘리트의 선제적인 사유화 조치가 지니는 의미는 국가재산을 불하받음으로써 이들이 변화된 정치적·경제적 환경에서 정치적 기반을 유지하고 정치활동에 필요한 경제적 토대를 마련할 수 있었다는 점에 있다. 즉 공산당이나 특권적인 국가기관들이 보유하고 있던 국가재산은 구체제의 지배적인 후견관계망을 보존하고 확장하는 데 중요한 자원이 되었다. 이렇게 유증된 정치적 자원은 체제전환 이후에 러시아나 중동부 유럽 나라들에서 국가관료의 정치적 부패가 ‘제도화’될 수 있는 중요한 한 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.¹²⁷

다. ‘급진적’ 체제전환국의 관료부패와 양질의 거버넌스의 제약

위에서 본 것처럼 러시아나 중동부 유럽 나라 등에서의 급진적 체제전환에도 구체제 지배엘리트의 ‘권력 전환’에 의한 비공식적 후견관계망의 지속은 관료부패, 특히 정치적 부패를 발생시키는 한 요인이다. 예컨대 유럽 바로미터 설문조사(barometer surveys)에 의하면 1990년대 말 중동부 유럽 나라 국민들의 70% 정도가 포스트 사회주의 정권이 공산당 정권보다 더 부패했다고 평가했다. 그 이유는 응

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 231~232.

¹²⁷ Aleksander Surdej, “Sources of Corruption in Post-Communist Poland,” *Political Corruption in Poland Working Paper*, No. 65 (Bremen: Research Centre for East European Studies, 2005); Tatiana Vorozheikina, “Clientelism and the Process of Political Democratization in Russia,” L. Roniger and A. Gunes-Ayata, (eds.), *Democracy, Clientelism, and Civil Society* (Boulder: Lynne Rienner, 1994), p. 114.

답자 대다수가 급진적인 체제전환 과정에서 국유기업들이 구체제 정치엘리트나 지배인 같은 ‘내부자’들에게 헐값에 대규모로 사유화되었기 때문이라고 생각했기 때문이다.¹²⁸

그런데 체제전환 이후에 ‘자유선거’와 시장경제제도가 불안정하고 불안정하게 실현되는 데에서 발생하는 새로운 형태의 정치적 부패도 고려할 수 있다. 예컨대 2003년 말부터 2004년 초까지의 기간 동안 체코, 슬로베니아, 불가리아, 루마니아 기업인들을 대상으로 한 개방형 심층면접조사 결과에 의하면 응답자들은 정부 조달사업의 입찰에 영향을 미치기 위해 불법적으로 비공식적 연결망이나 관료 접촉에 대체로 의존하고 있는 것으로 파악되었다.¹²⁹ 이 조사 결과는 특히 정당의 정치자금 조성이나 기업들의 정치인 혹은 정부관료 관련 로비 문제가 정치적 부패의 다른 중요한 요인이라는 것을 보여준다.¹³⁰ 그리고 이 새로운 형태의 정치적 부패도 비공식적 후견관계망과 밀접한 관계에 있다는 점을 시사한다. 따라서 비공식적 후견관계망 문제와 연계해서 체제전환 이후에 발생한 정치적 부패의 주요 형태들과 이것들이 양질의 거버넌스에 어떤 영향을 미치는지를 먼저 검토한 다음에 일반적 관료부패 문제를 살펴본다.¹³¹

첫째, 정부의 과도한 권력 집중에 따른 정치적 부패의 발생이 양

¹²⁸ Richard Rose, “A Diverging Europe,” p. 101.

¹²⁹ Ase Grodland, “Informality, Corruption and Public Procurement in the Czech Republic, Slovenia, Bulgaria and Romania,” (Norwegian Institute of Urban and Regional Research Paper, 2005) 참조.

¹³⁰ Ase Grodland, *Ibid.*, pp. 217~218.

¹³¹ 여기서 비공식적 후견관계망 문제를 ‘권력 전환’을 거친 구체제 지배엘리트에 의해 장악된 구체제의 유제로만 간주할 필요가 없다. 체제전환 이후에 정권을 장악한 비공산당 출신 정치엘리트가 사유화를 매개로 해서 새로운 후견관계망을 형성해서 구체제에서 유증된 후견관계망과 경쟁하는 경우도 있기 때문이다. 위에서 예로 든 폴란드나 러시아를 포함해서 체제전환국들의 사유화 조치도 구체제의 붕괴국면에서 일부만 이뤄졌기 때문에 1990년대 들어서도 계속되었다.

질의 거버넌스 실현을 제약하는 문제가 있다. 이는 강력한 권위주의적 대통령제 권력구조를 갖고 있는 나라들에서 잘 드러난다. 러시아의 경우를 보면 옐친 정권 이래 중앙집권화된 국가 자체가 연고주의, 횡령, 권력 남용, 공금 유용, 내부자 거래 등 다양한 형태의 부패를 조장하는 역기능적 기제로 작용하고 있다.¹³² 옐친 정권은 의회 보수파를 약화시킨다는 명분하에 연방정부가 주지사를 임명하고, 의회 감독권과 헌법을 무력화하여 고도로 중앙집권화된 정부 중심의 지배체제를 구축하고 ‘포고령 정치’에 의존하여 권력을 유지했다. 이런 비민주적 거버넌스가 가능했던 것은 옐친(Boris Yeltsin)이 자신의 분파적 추종세력과 일부 구체제 지배엘리트를 끌어들여 광범한 후견관계망을 구축할 수 있었기 때문이다.¹³³ 옐친은 후견관계망 운영자금을 확보하기 위해 무역을 자유화하고, 국채시장을 개방하며, 대규모 사유화를 단행했는데, 이는 국가권력과 올리가르히(oligarch)의 연합세력 형성을 가져왔다.¹³⁴

다른 국가기관이나 사회에 의해 견제 받지 않는 정부의 권력과 후견관계망의 상호 보강적 작용은 고위 관료들의 정치적 부패를 조장했다. 옐친의 한 측근이 자기가 운영하는 재단 명의로 은행에서 대규모 대출을 받아 금융투기를 하거나 사적 용도로 소비한 일이나, 재무성 부상이 러시아 은행들의 ‘지대 추구’ 수익사업을 도와주고, 일부

¹³² Virginie Coulloudon, “Russia’s Distorted Anti-Corruption Campaigns,” pp. 202~205.

¹³³ Peter Kneen, “Political Corruption in Russia and the Soviet Legacy,” *Crime, Law & Social Change*, No. 34 (2000), pp. 353~359; Virginie Coulloudon, *Ibid.*, pp. 194~195.

¹³⁴ Neil Robinson, *The Political Economy of Russia* (Washington, D.C.: Roman & Littlefield Publishers, 2013), p. 441. 옐친의 대통령 재선을 위해 선거를 지원한 올리가르히들은 한동안 정부의 고위직 지명이나 의회까지 조종할 정도로 막강한 지배력을 행사하여 국가를 ‘포획’했다. Vladimir Shlapentokh, *Contemporary Russia as a Feudal Society: A New Perspective on the Post-Soviet Era* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 66.

은행이 국가예산 수입금으로 금융사기를 하도록 도와주기도 한 일은 이런 사례에 해당한다. 또 푸틴 정권의 지역 전권대표를 지낸 한 고위 관료는 집에 도둑이 든 뒤에 경찰에 분실물을 알려주지 못했는데, 그가 뇌물로 받은 현금이나 보석류가 너무 많아서 전부 얼마나 되는지를 알 수 없기 때문이었다.¹³⁵ 국가 관료의 부와 영향력의 사적 축적을 위한 기생적 장치라고 할 수 있는 후견관계망은¹³⁶ 외부 감시와 견제가 불가능한 정부에 침투해서 사적 충성에 기초한 ‘이권사업화 된’ 후견관계망으로 발전하기도 한다. 국가기관 고위 관직매매나 비공식적 청탁 사례 보수(리베이트)가 공정가격에 기초해서 거래되는 것이 이에 해당한다. 실례로 주지사나 연방위원회 위원직이 5백만~7백만 유로에 거래되고, 정부 예산에 특정 항목을 끼워 넣어줄 경우 배정된 예산의 4%가 해당 작업을 해준 관료에게 비공식적으로 지급된다. 또 특정 이해관계를 대변하는 맞춤형 입법 서비스를 제공받거나, 자산 몰수 관련 법원 판결을 ‘구매’하는데 각각 50만 달러와 5만 달러의 비용이 들어간다.¹³⁷

이와 같이 체제전환국에서 정부의 권력 집중으로부터 기인하는 정치적 부패는 법의 지배를 뒷받침하는 수평적 책임성의 확립 가능성을 제거한다. 또 투명성이 결여된 후견관계망의 비공식적 규칙에 기생하는 정치적 부패는 공식 제도의 작동을 무력화한다. ‘민주주의 본질이 정부 정책에 대한 공중의 지지를 확보하는 것’이라고 할 때, 특히 주민들의 참여를 배제한 채 특정 정파의 이익만을 위해 실시된 사

¹³⁵ 이 관료는 그는 받은 뇌물을 가지고 아내 명의로 슈퍼마켓, 정육가공공장, 병원 등을 설립해서 운영했고, 일종의 뇌물로 두 군데 대학에서 박사학위를 받기도 했다. Vladimir Shlapentokh, *Ibid.*, p. 62.

¹³⁶ Neil Robinson, *The Political Economy of Russia*, p. 139.

¹³⁷ Alena Ledeneva, “From Russia with Blat: Can Informal Networks Help Modernize Russia?” pp. 277~280.

유화에 연계된 정치적 부패는 정부에 대한 주민들의 불신을 초래함으로써 시민적 참여에 의한 민주적 정치개혁 가능성을 차단했다.¹³⁸ 이런 점들에서 정치적 부패는 양질의 거버넌스 실현 가능성을 침식하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 국가정책 결정과정의 기밀성에서 비롯되는 정치적 부패가 양질의 거버넌스의 기본 요인인 투명성과 합의 지향성을 침식하고, 시민사회의 형성 가능성을 억제하는 문제가 있다. 위에서 본 정부의 과도한 권력 집중과도 관련된 것이지만 국가정책 결정과정의 불투명성과 그에 따른 정치적 부패는 러시아 같은 권위주의 정권이 지배하는 나라들뿐만 아니라 상대적으로 자유민주주의 체제에 근접한 중동부 유럽 나라들에서도 발생하고 있다. 러시아에서는 엘친 정권 때 반개혁적이고 적대적인 정책 환경을 구실로 내세우면서 정부 관료들은 주요 국가정책을 극히 내밀하게 처리했다. 이는 구체제에서와 마찬가지로 이들이 사적 이익을 위해 국가정책을 농단할 수 있는 정치적·경제적 공간을 만들어주었다.¹³⁹

폴란드에서도 유사한 부패들을 확인할 수 있는데, 1990년대 초에 제철소와 같은 대규모 국유기업의 해외 매각과 관련해서 정부 고위 관료들의 수뢰 행위가 빈번했다. 중소 규모 국유기업의 대중사유화 조치에서도 유관 국가기관과 입찰자의 사전 공모, 저가 매수, 소액증권 보유자들의 희생 등 부패가 횡행했다.¹⁴⁰ 지방정부의 공공발주 사

¹³⁸ Nina L. Khrushcheva, "Cultural Contradictions of Post-Communism: Why Liberal Reforms Did Not Succeed in Russia," *A Council on Foreign Relations Paper* (2000), pp. 3~7. 사회적 신뢰는 관료들이 주민들과 더 잘 협조할 수 있게 해주기 때문에 부패를 억제하는 데 도움이 되는 면이 있다. Johann Graf Lambsdorff, "Corruption in Empirical Research: A Review," (9th International Anti-Corruption Conference, Durban, 10-15 December 1999), p. 12.

¹³⁹ Virginie Coulloudon, "Russia's Distorted Anti-Corruption Campaigns," pp. 198~199.

¹⁴⁰ Aleksander Surdej, "Sources of Corruption in Post-Communist Poland," pp. 14~16.

업에서도 정치적 부패가 광범하고 대규모로 이루어졌다. 특히 교량 건설공사 같은 대규모 공공투자사업은 폐쇄적인 후견관계망에 의해 지배되었는데, 중앙정부 고위 관료가 후견인으로 있는 경우도 있었다. 이런 형태의 정치적 부패는 토착화되다시피 했기 때문에 기업가들은 부패 연결망에 참여하기 위해 노력할 수밖에 없다.

이런 후견관계망의 변형이라고 볼 수 있는 폐쇄적인 ‘비공식 집단’이 발전한 나라들도 있다. 실례로 불가리아에는 ‘적색 휴대폰’, ‘여피(Yuppies)’, ‘양 머리’로 지칭되는 비공식 집단들이 정당들과 연계를 가지고 활동하고 있다. 슬로베니아에도 ‘적색 휴대폰’이라는 비공식 집단이 있는데, 불가리아의 ‘적색 휴대폰’이나 루마니아나 체코의 비공식 집단들과 마찬가지로 이들은 구체제의 공산당이나 보안부서 관료 출신으로 구성되어 있다. 개인적 친분관계로 연결되어 있는 이 비공식 집단들의 구성원들은 공통의 경제적 이익 실현을 목표로 하고 있는데, 주로 기업들을 정치권이나 정부에 연결시켜 주는 브로커 역할을 하거나 선거 입후보자 지명 같은 은밀한 정치 사업을 벌이기도 한다.¹⁴¹

이런 사례들에서 알 수 있듯이 국가정책 결정과정의 불투명성과 책임성의 회피는 구체제의 후견관계망의 작동과 밀접하게 관련되어 있다. 이런 정치적 지형 위에서 발생하는 부패는 기업가들과 같은 주요 시장 참가자들이 공정하게 경쟁할 수 있는 기회를 박탈함으로써 양질의 거버넌스의 주요 축이 될 수직적 책임성을 담보할 수 있는 시민사회의 주체 형성 가능성을 억제하고 있다.

셋째, 국가기관들의 조직적 부패에 의해 법의 지배가 형해화되는 문제가 있다. 체제전환국들에서 나타나는 법의 지배의 특징적인 위반

¹⁴¹ Ase Berit Grodoland, “‘Red Mobs’, ‘Yuppies’, ‘Lamb Heads’ and Others,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, No. 2 (2007), pp. 220~222.

행태에는 관료의 자의적 사법처리, 부당한 투옥, 정치적 테러나 폭력 행사 등과 같이 특히 사법기관이 연루된 정치적 부패가 많다.¹⁴² 예컨대 아르메니아에서는 교통 위반 법규별로 달러 기준의 뇌물 공정가격이 정해져 있고, 교통경찰들의 뇌물 수입은 경찰 조직 내에서 재분배되었다. 그루지아 경찰의 뇌물 갈취 수법은 좀 더 악랄했다. 이들은 종종 개인들을 투옥하고 고문하기도 했는데, 이는 해당 개인의 가족들로부터 금품을 갈취하기 위한 것이었다. 또 어떤 기업가가 경쟁자를 제거하고 시장을 독점하기 위해 뇌물을 주면서 청탁할 경우, 경찰이나 검찰은 해당 경쟁 기업가의 은행자산을 동결하거나 범죄혐의를 씌워서 체포하기도 했다. 두 나라에서는 뇌물이 상당한 수입원이었기 때문에 교통경찰직은 소련 공화국 때와 마찬가지로 매매되었는데, 그루지아에서는 경찰직 매매로 인해 경찰병력이 2~3배 증가할 정도였다.¹⁴³ 러시아에서도 부패한 경찰이나 연방보안국 또는 철도경비대 같은 사법보안기관 간부들은 불안한 사업 환경에서 ‘지붕(보호)’을 필요로 하는 은행 같은 큰 회사들을 보호해 준다. 이들은 국가를 방패로 삼아 사익을 위해 불법적인 갱단과 마찬가지로 ‘지붕’을 제공해 준다.¹⁴⁴

이런 조직적 부패는 ‘부패의 중앙집중화’로 발전하기도 한다. 그루

142 Richard Rose, “A Diverging Europe,” p. 101.

143 Christoph H. Stefes, “Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law,” p. 11. 이 두 나라의 경찰 개인의 부패는 하급 관료의 생계유지형 부패라는 점에서 일반적 관료부패의 특징도 지니고 있지만, 일선 경찰조직 전체가 체계적이고 집합적으로 연루되어 있다는 점에서 그리고 관직 매매와 연결되어 있다는 점에서 정치적 부패로 분류할 수 있다.

144 심지어 사법보안기관들은 마피아와 손잡고 보호세 갈취사업을 하고, 양쪽 조직의 구성원들이 겹치는 경우도 있을 정도이다. 이런 ‘지붕’을 제공하는 주체는 기업의 규모에 따라 달라지는데, 노점상이나 상점을 포함한 소규모 회사들은 갱단의 보호를 받는다. Ernest Raiklin, “Continuity in Russian Corruption through Changing Societal Forms,” pp. 433~435.

지아 대통령이었던 세바르드나제(Eudard Shevardnadze)는 내무성과 보안성이라는 특권적 국가기관들에 의존해서 정권을 유지했기 때문에 이 기관들이 자행하는 광범한 부패를 용인할 수밖에 없었다. 아르메니아에서는 내무상이 마피아 사업을 인수해서 직접 관리하면서 마피아를 억제했기 때문에 대통령은 그의 부패 행위를 묵인했다.¹⁴⁵ 아래에서 살펴볼 중국의 경우와 유사하게 때로는 정부기관이나 입법기관 고위 관료들이 공식 법규를 노골적으로 위반하는 부패를 저지르기도 한다. 실례로 폴란드에서 세법을 입안한 재무성 부상은 민간 기업들에게 세법의 허점을 이용해서 세금을 회피하는 방법을 자문해 주었다. 또 의회 예결위원장인 전직 부총리는 자기 법률회사를 통해 기업들에게 탈세방법을 조언해 줄 정도였다.¹⁴⁶

이와 같이 체제전환 이후에도 국가기관, 특히 사법기관의 조직적인 부패가 대체로 후견관계망을 통해 체계적으로 자행된다는 것은 법의 지배를 확립하는데 정치적 부패가 심각한 장애요인이라는 것을 보여준다. 왜냐하면 후견관계망을 통한 부패의 지속과 확산은 수평적 책임성이나 법문화의 발전과 같은 법의 지배의 토대를 침식하고, 시민적 권리와 자유를 크게 위협하기 때문이다.¹⁴⁷

넷째, 다양한 형태의 일반적 관료부패가 사회적 신뢰를 약화시키고 시민적 참여를 제한하여 양질의 거버넌스 실현을 어렵게 만드는 문제가 있다. 체제전환 이후 시장경제가 전면적으로 전개됨에 따라 나라별로 시차는 있었지만 점차로 개인적 소비자 확보와 관련된 사회주의 시기의 일반적 관료부패는 사라졌다. 그렇지만 대다수 나라들

¹⁴⁵ Christoph H. Stefes, "Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law," pp. 14~15.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 19.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 12.

에서 체제전환 직후 사회보장제도가 급격하게 축소되고, 실업자가 급증함에 따라 사회보장 수혜대상 선정이나 고용 등 가구 생계유지 및 소득 창출 기회와 관련된 주민들의 비공식적 후견관계망은 더욱 중요해졌다. 더구나 화폐경제화와 관료제화가 더욱 진척되었지만 하급 관료들은 뇌물을 받아 생계를 유지해야 하는 경우가 많기 때문에 뇌물은 대다수 주민들의 존재수단이 되었다.

러시아의 예를 들면 주민들은 규정상 무료인 공무를 보기 위해 관료에게 뇌물을 주어야 할 정도로 뇌물은 일상생활의 유기적 일부인이 되었다.¹⁴⁸ 2000년대 이후에도 50% 이상의 러시아 국민들이 관료에게 뇌물을 주었다는 보고서들이 나올 정도로 일반적 관료부패는 만연해 있다. 주로 교통경찰, 법원, 무료 진료, 대학 진학이나 학위 취득, 부동산이나 징집과 관련해서 뇌물이 사용되고 있다. 한 조사에 의하면 러시아 주민의 70% 정도가 관료에게 줄 뇌물의 적정가액을 알고 있다고 응답할 정도로 부패가 ‘정상화’되어 있다.¹⁴⁹

이와 같이 일상성과 정상성을 특징으로 하는 일반적 관료부패의 제도화는 양질의 거버넌스에 매우 부정적인 영향을 미치고 있다. 러시아 엘리트 청년층에 해당하는 대학생들을 대상으로 한 2000년대 초의 한 조사에 의하면 응답자들은 성공의 조건으로 64%가 연줄(후견관계망)을, 49%가 가용한 물질 자원(뇌물)을 꼽았다. 또 러시아 국민들은 반부패투쟁은 희망이 없다고 생각하고 있고, 그보다는 누구에게 얼마를 줘야 되는지와 같은 정보를 획득하는 데 훨씬 더 관심이 많은 것으로 조사되었다. 더구나 이들은 1990년대의 ‘무정부주의적’

¹⁴⁸ Ernest Raiklin, “Continuity in Russian Corruption through Changing Societal Forms,” p. 412.

¹⁴⁹ Vladimir Shlapentokh, *Contemporary Russia as a Feudal Society: A New Perspective on the Post-Soviet Era*, pp. 45~46. 러시아 사법당국의 비호 하에 석·박사 학위장사를 하는 회사도 영업을 하고 있다.

부패에서 2000년대 ‘다소간 질서 있는’ 부패로 이행한 것을 ‘양호한 진보’로 간주하였다. 관료부패로 인해 원자화된 국민들이 공적 가치나 대의에 무관심하고, 일반적 관료부패에 능동적으로 연루되어 있는 셈이다.¹⁵⁰ 이는 한 집단의 생존에 도움을 주는 부패 양태는 비록 지배 권력에 의해 갈취당하는 식의 적응에 기초한 것이라고 해도 해당 집단에 의해 지속되는 경향이 있기 때문에 나타나는 현상이다.¹⁵¹ 또 지배엘리트의 부패가 오랫동안 지속될수록 대중도 부정직한 행위에 무더지고 관료에게 뇌물을 제공하는 것과 같은 위법 행위만이 개인적 이득을 추구할 수 있는 유력한 방법이라고 간주하는 데에서 나온 결과이기도 하다.¹⁵² 일반적 관료부패의 이런 특징들도 위에서 본 정치적 부패와 마찬가지로 양질의 거버넌스의 실현을 어렵게 만들고 있다. 그리고 구체제의 비공식적 후견관계망의 현재적 구속력의 작용에서 시사 받을 수 있듯이 관료부패와 관련된 이런 부정적 평가가 정도의 차이는 있겠지만 러시아에만 한정되지 않는다는 점도 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

4. ‘점진적’ 체제전환과 관료부패: 중국의 경우

급진적인 체제전환을 경험한 소련이나 중동부 유럽과 달리 중국은 국가 주도로 ‘점진적’인 경제개혁을 추진하면서 체제전환이 이루어지고 있는 나라이다. 중국은 공산당 일당지배체제를 유지하면서 계

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 155~157.

¹⁵¹ Andras Sajo, “From Corruption to Extortion: Conceptualization of Post-Communist Corruption,” *Crime, Law and Social Change*, Vol. 40, No. 2~3 (2003), p. 188.

¹⁵² Richard Rose, “A Diverging Europe,” p. 105.

획경제와 시장경제의 조정에 입각한 경제개혁정책을 추진하고 있다. 따라서 중국도 급진적인 체제전환이 이루어진 나라들처럼 사회주의 체제의 특성에서 비롯되는 부패 문제를 안고 있다. 그렇지만 경제개혁을 시작한 1970년대 말까지도 낮은 생산성의 농업 지배적인 산업 구조를 갖고 있었기 때문에 소련이나 동구 나라들처럼 공업부문의 생산계획에 연계된 정치적 부패는 상대적으로 적었던 것으로 보인다. 반면에 장기간에 걸쳐 경제개혁정책을 점진적으로 추진해 오는 동안 발생한 부패의 형태나 원인에서 이 나라들과 차이가 나는 부분이 있다.

중국의 경제개혁 이후 부패의 가장 큰 특징은 개혁정책의 변화에 따라 주요 부패 양태나 특성이 적지 않게 변하고 있다는 점이다. 그리고 경제개혁의 진척에 따라 전체적으로 부패도 증가하는 추세를 보이고 있다. 이런 추세는 부분적으로는 경제개혁 관련 입법이나 사법개혁이 실제 경제개혁에 따른 경제적 자유나 분권화조치를 따라가지 못했기 때문에 법제나 행정조치에 많은 허점이 생긴 것과도 관계가 있다. 이런 실태를 악용해서 관료들이 투기하고 공금이나 국가자산을 횡령하는 일이 빈번하게 발생했기 때문이다. 이런 점들을 고려해서 아래에서는 먼저 경제개혁 이후 최근까지 중국의 관료부패의 변화 추이를 살펴본 다음에 관료부패와 양질의 거버넌스의 관계 문제를 검토한다.

가. 경제개혁 이후 관료부패의 전개 양상과 그 특징

중국 개혁정책의 변화를 기준으로 1980년대 이후 부패의 전개 양상과 그 원인 및 특징을 대략적으로 살펴볼 수 있다. 1980년대 이전에는 고도로 중앙집권화된 공산당의 정치적 통제와 교조적인 계획경

제 실시로 부패 규모는 상당히 제한적이었다. 식량을 비롯한 대다수의 생필품이나 주택 등이 국가공급대상 품목이었기 때문에 간부들이 행정적 권한이나 판시를 이용해서 부족한 물자를 구하거나 좀더 나은 기호품이나 의료봉사 등을 받으려고 한 것이 그 당시의 전형적인 부패에 해당한다.¹⁵³ 일반 주민들의 경우에도 판시를 이용해서 부족한 생필품을 구하려는 한 것이나, 소상품 행사와 관련된 부당이득 수취가 주된 부패 형태였다.¹⁵⁴

경제개혁 초기인 1980년대에 ‘관료부패’의 주된 근원지는 이중가격제에 기반해서 시장가격보다 낮게 책정된 국정가격 상품들을 할당해 주는 국가기관들이었다.¹⁵⁵ 지방정부의 물자통제기관 관료들은 시장가격보다 낮게 책정된 통제가격(국정가격) 상품들을 공급받아 암시장에 이 상품들을 재판매해서 많은 현금 수입을 얻었다. 또 이들은 이중가격이나 이중 이자율이나 환율이 적용되는 원자재, 자금 대출, 외환 등에 투기해서 많은 부당이익을 얻었다. 이중가격제는 ‘공식적 부당이득’을 보장해 준 제도적 장치였기 때문에 고위 관료의 자식들은 부(父)의 판시와 권력을 이용해서 축재했다. 예컨대 군 고급간부

153 판시는 세 가지로 구분할 수 있다: ① 특수한 사적 관계로서 표출적, 도구적 성격이 지배적인 ‘가족 판시’, ② 상호 청탁관계로서 도구적이면서 공리주의적 성격이 강한 ‘조력자 판시’, ③ 사적 연계를 통해 사업 해결을 도모하는 관계로서 순수하게 공리주의적 성격이 지배적인 ‘사업 판시’. 경제개혁 이후 관료부패의 증가를 촉진시킨 것은 ‘사업 판시’로 후견인과 피후견인 간에 권력과 부(뇌물)가 거래되는 불평등한 관계라고 할 수 있고, 대체로 관료와 민간인(사업가나 일반 주민) 간에 형성된다고 볼 수 있다. Ying Fan, “Guanxi’s Consequences: Personal Gains at Social Cost,” *Journal of Business Ethics*, Vol. 38, No. 4 (2002), pp. 372~374.

154 Olivia Yu, “Corruption in China’s Economic Reform: A Review of Recent Observations and Explanations,” *Crime, Law and Social Change*, Vol. 50, No. 3 (2008), p. 166; Xiaogang Deng *et al.*, “Official Corruption During China’s Economic Transition: Historical Patterns, Characteristics, and Government Reactions,” *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 26 Issue 1 (2010), pp. 73~74.

155 이 절에서는 상급 관료의 정치적 부패가 주를 이루지만 부분적으로 중·하급 관료의 일반적인 관료부패도 포함하고 있다고 보여지는 경우에 ‘관료부패’로 기술한다.

자식들은 부의 특권을 이용해서 수입 소비재를 군용 면세품으로 들여와 시장에 판매해서 폭리를 취하는 식이었다.¹⁵⁶ 상품 관련 부패와 별개로 1980년대 중후반에는 국가자금 횡령 등의 정치적 부패가 경제개혁의 ‘병목’에 해당하는 통신·운송 분야에서 많이 발생하기도 했다.¹⁵⁷

‘사회주의 시장경제’노선에 따라 경제개혁이 추진된 1990년 초 이후 점차로 상품시장, 자본시장, 외환시장에서 이중가격제는 철폐되고 가격 자유화가 이루어졌다. 그에 따라 상품의 이중가격과 관련된 관료부패 형태는 대체로 사라졌다. 그렇지만 여전히 국가통제가 심한 토지, 석유, 자동차와 관련해서는 잉여나 국가보조금을 확보하기 위해 뇌물, 판시, 청탁이 동원되었다.¹⁵⁸

1990년대에는 경제 분권화가 이루어지면서 지방정부나 국유기업들은 예산 편성, 조세정책 등 자체적인 재정운영권과 더불어 인사권, 토지사용 승인 권한을 확보했다. 이에 따라 지방국가기관 관료들의 재량적 권력 행사를 매개로 한 정치적 부패가 급증했다. 판시에 기반한 ‘권력과 부의 거래’라는 관료와 사기업가 간의 후견관계에 연계된 정치적 부패와 더불어 간부가 뇌물을 기다리지 않고 시장에 직접 참가하여 사익을 추구하는 ‘간부사업가’형 부패도 확산되었다.¹⁵⁹ 특히 금융부문의 부패가 심각했는데, 예컨대 주식시장이 개장된 뒤 금융기관 간부들은 판시로 연결된 감독기관 관료들과 공모해서 공금과

156 Olivia Yu, “Corruption in China’s Economic Reform: A Review of Recent Observations and Explanations,” pp. 75~76.

157 Tak-Wing Ngo, “The Politics of Rent Production,” Tak-Wing Ngo and Yongping Wu (eds.), *Rent-Seeking in China* (London: Routledge, 2009), p. 8.

158 Tak-Wing Ngo, “The Politics of Rent Production,” p. 9.

159 Ting Gong, “Forms and Characteristics of China’s Corruption in the 1990s: Change with Continuity,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 30, No. 3 (1997), pp. 284~286.

내부 정보를 이용한 불법거래로 축재를 했다. 지방기관 고위 관료들이 연루된 은행 부정대출 부패도 적지 않았다. 토지공급 이중제도 실시에 따른 관료부패도 증가했는데, 토지 재산권 이전이나 재지정 대상 선정과 관련해서 관료들은 많은 수뢰 기회를 얻었다. 또 부의 권한을 이용해서 자식들이 부동산 투기로 부정축재하는 경우도 많았다. 1990년대에는 면세품의 시장가격 차액이윤을 노린 밀수 관련 부패의 규모도 급증했다.¹⁶⁰ 인사제도 운용의 불투명성 때문에 매관매직 부패도 만연했다. 인사권을 가진 일부 관료들은 축재하기 위해 또는 권력과 특권을 노리는 뇌물 제공자들의 청탁을 들어주기 위해 간부 자리를 바꾸거나 박탈하기도 했다.¹⁶¹

1990년대 말 이후는 경제개혁의 가속화 시기로 정치적 부패도 규모와 금액면에서 더욱 증가 추세에 있었다고 볼 수 있다.¹⁶² 계획경제

¹⁶⁰ Olivia Yu, "Corruption in China's Economic Reform: A Review of Recent Observations and Explanations," pp. 76~78; Ting Gong, "Forms and Characteristics of China's Corruption in the 1990s: Change with Continuity," pp. 278~284. 대표적인 사례로 1999년에 적발된 푸젠성 샤먼시 위안화그룹의 라이창싱 밀수범죄 사건을 들 수 있다. 이 부패 사건은 중국 역사상 최대 규모의 관세 포탈 범죄이기도 했다. 이 부패는 국유기업, 조직범죄집단, 지방 국가기관의 여러 부서들, 군부를 포함한 중앙국가기관 고위 관료들의 연결망에 기반한 '밀수 제국'에 의해 저질러진 것으로 사적 이익을 추구하는 관료의 개인적 부패나 조직의 이익을 도모하는 국가기관 부서들의 '조직적 부패'와는 성격이 다른 '집합적 부패'라고 볼 수 있다. Shawn Shieh, "The Rise of Collective Corruption in China: The Xiamen Smuggling Case," *Journal of Contemporary China*, Vol. 14, Issue 42 (2005) 참조.

¹⁶¹ Anthony B. L. Cheung, "Combating Corruption as a Political Strategy to Rebuild Trust and Legitimacy: Can China Learn from Hong Kong?" Bidhya Bowornwathana and Clay Wescott (ed.), *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust* (Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2008), p. 62. 특히 저개발 지역이나 대도시가 아닌 지역이나 농촌과 같이 빈곤한 지역의 상급 관료들에게는 간부직 매매가 유력한 부수입이기 때문에 이런 일이 더 빈번했다. Yan Sun, "Cadre Recruitment and Corruption: What Goes Wrong?" *Crime, Law and Social Change*, Vol. 49, No. 1 (2008), pp. 70~71.

¹⁶² 중국 최고인민검찰원의 조사자료에 의하면 경제범죄로 처벌된 '공식적 부패' 건수로 보더라도 부패는 지속적으로 증가하고 있는데, 그 중에서도 심각한 부패범죄의 비율이 높은 것으로 파악되었다. Anthony B. L. Cheung, "Combating Corruption as a Political

영역 축소와 시장경제 확대와 더불어 중국의 세계무역기구 가입과 관세 인하에 따라 상품 가격차이 관련 부패는 거의 없어진 반면에 국가 독점부문으로 경쟁이 허용되지 않는 은행, 증권, 운송부문에 관료들의 지대 추구 부패가 집중되었다. 특히 고속도로 같이 천문학적 건설 비용이 소용되는 사업에서는 성기관 유관 관료들과 기업들 간의 공모에 의한 입찰정보 사전 유출 부패범죄가 많이 발생했다. 토지공급 이중제도에 따른 관료들의 정치적 부패도 극심하다고 볼 수 있다. 지방 정부 관료들은 친척이나 연고자를 토지중개인으로 내세워 권력을 남용하여 농지를 저가에 매수한 뒤에 부동산개발회사에 매도하여 수백만 달러의 수입을 불법적으로 얻는 사례들이 빈번하다. 관료의 직위가 높을수록 불법적으로 수용하여 매수하는 토지 면적도 증가하는 경향이 있다는 점은 고위 관료들의 정치적 부패의 단면을 엿보게 한다. 은행의 고위 간부들 다수가 처형될 정도로 고위 관료들이 연루된 은행부문의 부패도 지속적으로 증가했다.¹⁶³

전체적으로 볼 때 1970년대 말 경제개혁 이후 경제가 성장하면서 그에 비례해서 관료부패도 증가했다. 전국적으로 볼 때 1994년에 부패 범죄에 연루된 액수가 34억 위안이고, 기소된 고위 관료들의 수가 1,915명인데 반해 2007년에는 각기 67억 위안과 2,706명으로 늘었는데, 이 피기소자 수는 1988년에 비해 약 13배나 많은 것이다.¹⁶⁴

Strategy to Rebuild Trust and Legitimacy: Can China Learn from Hong Kong?" p. 62.

¹⁶³ Xiaogang Deng *et al.*, "Official Corruption During China's Economic Transition: Historical Patterns, Characteristics, and Government Reactions," pp. 78~80.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 80.

나. 중국의 관료부패와 양질의 거버넌스 가능성의 침식

중국의 경제개혁 이후 당국가 관료들의 정치적 부패의 주된 형태와 특성의 변화는 체제전환국의 양질의 거버넌스와 관련해서 몇 가지 점을 강하게 시사해 준다.

첫째, 일당지배체제에서 기인하는 당국가의 과도한 권력 집중에서 발생하는 정치적 부패가 양질의 거버넌스를 제약하는 문제가 있다. 당국가 고위관료의 재량권 행사를 제어할 제도적 장치가 미비하고 외부의 감시 가능성을 배제하고 있다는 점이 공금 횡령이나 유용과 같은 비거래형 부패 또는 기업으로부터의 뇌물 수수와 같은 거래형 부패가 같은 관료들의 정치적 부패의 규모와 건당 뇌물 액수를 점차 증가시킨 원인이라고 볼 수 있다. 이는 다음과 같은 사실에서도 엿볼 수 있다.

경제개혁 이후 사법처리된 부패 사건의 80% 정도는 사정기관들의 적발보다 내부자 고발이나 부패에 연루된 희생자의 제보에 의한 것이라고 한다. 이는 당의 중앙기율검사위원회나 감찰부 같은 반부패 기관이나 검찰, 법원 같은 일반 사정기관들의 독립적 반부패 조사활동이 제약받고 있다는 것을 의미한다. 실제로 핵심적인 정치적·경제적 자원을 장악하고 있고, 각급 단위 사정기관들의 예산이나 인사문제를 통제하고 있는 공산당의 절대적 권위에 사정기관들은 복속하지 않을 수 없기 때문이다. 반면에 대규모 정치적 부패는 이 기관들이 통제할 수 없는 공산당 관료들이 저지르고 있는 것이 현실이다.

근본적으로 이런 정치적 부패는 각급 당국가 단위조직 내 당서기 ‘일인자’에게 국가권력이 과도하게 집중되어 있는 공산당 지배체제의 산물이다. 왜냐하면 헌법에 영도적 지위가 규정되어 있는 최고권력기관인 공산당조직의 서기의 권력이나 독단적 결정을 견제할 수 있는

제도적 장치가 부재하고, 기밀 보장을 이유로 정책 결정과정의 불투명성이 정당화되고, 외부 감독이 실질적으로 불가능하며, 그에 따라 당 간부의 권력은 명확하게 규정된 한계도 없기 때문이다.¹⁶⁵ 2000년대 초 이후 중국에서 공직 관련 위법사항의 절반 이상을 차지하고 있는 매관매직 부패도 마찬가지로 국가권력 체제의 구조적 특성에서 기인한다. 공산당은 공식적으로 아래로부터 공민 참여와 발의를 강조하는 간부 충원제도의 실시를 강조하면서도, 현실적으로는 당 조직부가 간부사업을 배타적으로 처리하는 모순적 입장을 지니고 있다. 승진 대상 간부의 추천, 심사과정이 당 조직부의 위계적인 계선에 따라 불투명하게 이루어지기 때문에 상급 간부에 대한 사적 충성이나 뇌물 제공 같은 부패 행위가 일어날 수밖에 없다.¹⁶⁶

따라서 이런 중국 정치체제의 특성에서 기인하는 일당지배체제의 유지가 대규모 정치적 부패 발생의 근원인 셈이다. 이 점에서 정치적 부패는 양질의 거버넌스의 핵심 요인인 국가의 사회에 대한 책임성과 투명성, 그리고 국가권력의 견제장치로서 언론자유 보장이나 민주선거 실시 가능성을 구조적으로 제약하고 있다고 볼 수 있다. 중국 정부나 당 지도부가 정치적 부패의 사회정치적인 부정적 효과를 인식하고 있지만, 경제에 대한 국가통제 완화 의지는 강력하게 표명하면서 정치적 민주화를 촉진시키기 위한 이런 거버넌스 요소들의 제도화 문제는 회피하고 있는 데에서도 이를 알 수 있다.¹⁶⁷

둘째, 당국가의 권력 집중과 연관된 문제로 특히 지방 국가기관들

¹⁶⁵ Ren Jianming and Du Zhizhou, "Institutionalized Corruption: Power Overconcentration of the First-in-Command in China," *Crime, Law and Social Change*, Vol. 49, No. 1 (2008), pp. 48~54.

¹⁶⁶ Yan Sun, "Cadre Recruitment and Corruption: What Goes Wrong?" p. 71.

¹⁶⁷ Xiaogang Deng *et al.*, "Official Corruption During China's Economic Transition: Historical Patterns, Characteristics and Government Reactions," pp. 84~85.

의 ‘조직적 부패’가 법의 지배에 치명적 타격을 주는 점을 들 수 있다. 지방 국가기관들은 불법적이거나 부당한 방법으로 업무 권한을 남용하여 직접적으로 시장에 참가해서 사기업과 유사한 이익추구 활동에 몰두해 왔는데, 이는 관료 개인보다는 지방 정부기관의 한 부서 전체가 부패에 연루되었다는 점에서 ‘조직적 부패’라고 할 수 있다.

1990년대에 중앙국가의 분권화 조치에 따라 행정관리나 법 집행에서 재량권을 갖게 된 지방 국가기관 부서들은 부서 운영에 필요한 재원을 자체적으로 조달하기 위해 자의적으로 규정을 만들어 주민들에게서 금전을 갈취하거나, 자회사를 설립하여 주로 유료 서비스를 판매하는 방식으로 불법적인 ‘지대 추구’ 수익활동을 했다. 지방국가기관들은 이렇게 조성한 비공식적 자금(이른바 ‘소금고’)을 관료들이 부수입으로 소비하거나, 공식예산 부족분을 벌충하는 데 지출했다.¹⁶⁸ 다음과 같은 몇몇 사례를 들 수 있다. 먼저 주민들에게서 노골적으로 금전을 갈취한 사례로는 지방 행정기관의 유관 부서들이 고속도로 안전, 질병관리, 탈세 방지나 소금 밀수 차단 등의 명목으로 각종 잡부금을 거둔 것을 들 수 있다.¹⁶⁹ 지방 국가기관들이 자회사를 내세워 직접적으로 시장경제활동에 참여한 다음과 같은 경우들이 있다. 어떤 시 구역재판소는 법률자문회사를 설립한 뒤 재판 소송인들에게 이 회사의 자문을 받게 되면 승소할 가능성이 높다는 식으로 영업을 했다. 또 신용자문회사를 세운 한 지방은행은 이 회사를 통해 자문을 구하는 개인들은 대출에서 유리하다는 식으로 영업을 했다.¹⁷⁰ 1990년대

168 지방 국가기관 부서들이 조성한 비공식적 자금의 일부는 해당 부서들의 중앙기관들에 까지 연결되어 있었다. Andrew Wedeman, “Budgets, Extra-Budgets and Small Treasuries: Illegal Monies and Local Autonomy in China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, Issue 25 (2000), p. 509.

169 Xiaobo Lu, “Booty Socialism, Bureau-Preneurs and the State in Transition: Organizational Corruption in China,” *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 3 (2000), pp. 278~279.

초에 중앙정부는 지방국가기관들의 이런 불법적인 수익추구 활동을 금지하는 여러 조치를 내리고 실태를 조사해서 적발하기도 했지만, 1990년대 말까지도 사정은 별로 달라지지 않았다. 이 경우들에서 보는 것처럼 법의 권위와 정책의 예측 가능성을 높여야 할 국가기관들이 주도한 부패한 영리추구 활동은 국가에 대한 주민들의 신뢰를 떨어뜨리고 법의 지배 가능성을 약화시킨다고 볼 수 있다.

셋째, 관료들의 정치적 부패가 양질의 거버넌스 실현의 다른 핵심 요인인 중국의 시민사회 발전을 위한 물질 기반 형성을 억제하는 문제가 있다. 이는 경제개혁의 결과 형성된 매우 불평등한 사회경제적 계층구조가 정치적 부패와 밀접한 관계가 있기 때문이다. 위에서 본 전체적인 부패 추세의 변화에서 시사되는, 국가기관 상층부에서의 권력과 부와 부패의 상호수렴 경향은 다음과 같은 사실에서 좀 더 분명하게 드러난다. 2006년에 작성된 당과 국무원 산하 조사연구기관들의 합동조사 보고서에 의하면 국내 보유 개인자산이 1억 위안을 넘는 3,220명의 억만장자들 중 약 90%가 가족 중에 당이나 정부의 고위 관료가 있는 것으로 밝혀졌다. 또 이 보고서에 따르면 위에서 언급한 것처럼 국가가 강력하게 규제하고 있는 금융, 대외무역, 토지개발, 대규모 프로젝트 관련 회사들의 대다수 핵심 요직들도 이들의 가족이 차지하고 있는 것으로 드러났다.¹⁷¹

이와 같이 중국의 당국가 고위 관료들은 ‘관료자본주의’라고 부를 수 있는 자본주의 발전을 주도하고 있다. 이들의 자본축적 경로는 은

170 *Ibid.*, p. 280.

171 Chi Hung Kwan, “The Bureaucratic-Capitalist Class in Formation—China Must Turn Away from the Path to Crony Capitalism,” (RIETI Report, 2006), <<http://www.rieti.go.jp/en/china/06092201.html>>. 2000년대 초에 작성된 당 내부자료에서도 고위 관료들의 98%가 정부나 기업의 요직에 있는 친척들을 두고 있는데, 이들의 수입은 중국인 평균수입의 120배가 넘는다는 점을 지적했다. Melinda Liu, “China’s Princelings Problem,” *Newsweek International* (November, 2002) 참조.

폐되어 알려지지 않았지만, 폐쇄적인 혈연적 연결망에 토대한 불법적인 자산 증식방법이 동원되었을 것이라는 점은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 그런데 권력과 부의 축적에서 최상층에 위치하는 이들 이외에 지방 국가기관 관료들의 후견 하에 활동하는 사적 부문의 유력한 ‘기업가 계급’도 정치적 부패의 주된 수혜층으로 고려할 필요가 있다.¹⁷² 이들 중에는 ‘자수성가형’도 있지만 대다수는 관료 출신이거나 그 가족들로 지방기관의 경제적 자원을 거의 독점하는 ‘기생적’ 기업가들이다.¹⁷³

여기서 최상층 관료집단이나 지방의 ‘기업가 계급’의 자본축적을 가능하게 하는 정치적 부패는 부패한 혈연적 연결망이나 ‘상업화된 후견관계망’으로서 판시에 의해 촉진된다.¹⁷⁴ 혈연적 연결망이나 판시라는 비공식적 연결망들은 특혜적인 대우나 가치 있는 정보와 자원의 획득이나 법과 규제의 회피와 같은 사적 이익 추구의 중요한 매개 역할을 한다.¹⁷⁵ 그렇지만 이 비공식적 연결망들은 본질적으로 연결망 외부 사람들을 차별할 수밖에 없다. 다른 모든 이해관계보다 자가 속해 있는 집단의 이해관계를 우선적으로 고려하기 때문이다.¹⁷⁶

¹⁷² 2000년대 중반 이후 공개적 부패 중에서 비거래형 부패는 상대적으로 감소한 반면에 거래형 부패가 증가했다는 유관자료 분석 결과는 경제개혁이 진행될수록 사기업들이 관료들에게 뇌물을 제공하는 빈도가 증가했다는 것을 시사한다. 또 이 분석에 의하면 전체 부패 사건 건수는 상대적으로 감소한 반면에 뇌물 관련 부패는 만연되어 있고, 특히 정치적 부패에 해당하는 대규모 뇌물 사건은 급속하게 증가한 것으로 나타난다. Killon Ko and Cuifen Weng, “Structural Changes in Chinese Corruption,” *The China Quarterly*, No. 211 (2012), pp. 732~734.

¹⁷³ An Chen, “Capitalist Development, Entrepreneurial Class, and Democratization in China,” *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 3 (2002), pp. 411~412.

¹⁷⁴ David L. Wank, *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City* (New York: Cambridge University Press, 1999), pp. 200~203.

¹⁷⁵ Jing Vivian Zhan, “Filling the Gap of Formal Institutions: The Effects of Guanxi Network on Corruption in Reform-Era China,” *Crime, Law and Social Change*, Vol. 58, No. 2 (2012), pp. 99~103.

¹⁷⁶ Ying Fan, “Guanxi’s Consequences: Personal Gains at Social Cost,” p. 378; Suchitra

‘기업가 계급’이 특권적 위치에서 지역시장을 지배할 수 있기 때문에 연고주의나 관료적 지대 추구에 반대하지 않는 데에서 이 점은 잘 드러난다.¹⁷⁷ 그러므로 비공식적 연결망들의 작동에 의해 촉진되는 정치적 부패는 사회 성원들에게 공정하게 보장되어야 할, 경제적 자원 접근기회를 인위적으로 차별하고, 공정한 시장경쟁을 배제함으로써 경쟁적 사적 부문의 발전을 저해한다. 이 점에서 정치적 부패는 독립적인 시민사회의 물적 기반 형성가능성을 크게 제약하고 있다.

넷째, 이상에서 살펴본 정치적 부패와 별개로 중국사회의 중간층이나 하층과 관계된 일반적 관료부패가 시민사회의 자율적 주체 형성 가능성을 억제하는 문제를 고려할 수 있다. 위에서도 보았듯이 경제 개혁 이후 판시는 주로 관료와 사기업가의 부패한 거래로 한정되었기 때문에 일반주민들은 판시에 의존할 필요가 대폭 감소했다.¹⁷⁸ 그러나 이런 변화에도 부패가 ‘중국사회의 암’이라는 인식이 널리 퍼져 있는 데에서 알 수 있듯이, 중·하층 주민가구들도 일상생활에서 일반적 관료부패로부터 많이 자유롭지는 않을 뿐만 아니라 관료들에 대해 느끼는 상대적 박탈감으로 인해 적잖이 좌절하고 있는 실정이다.¹⁷⁹

중국 전역의 성인 2,000명을 대상으로 판시에 대한 중국인들의 의향을 조사한 2006년도 아시아 바로미터 조사 결과는 이 점과 관련

Punyaratabandhu, “Corruption and Government Trust: A Survey of Urban and Rural Inhabitants in the North and Northeast of Thailand,” Bidhya Bowornwathana and Clay Wescott (ed.), *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust* (Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2008), p. 181.

¹⁷⁷ An Chen, “Capitalist Development, Entrepreneurial Class and Democratization in China,” pp. 413~414.

¹⁷⁸ Mei-hui Yang, “The resilience of Guanxi and its new deployments: A Critique of Some New Guanxi Scholarship,” *The China Quarterly*, No. 170 (2002), p. 464.

¹⁷⁹ Wenfang Tang and William L Parish, “Social Reaction to Reform in Urban China,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 43, Issue 6 (1996).

해서 시사해 주는 바가 있다. ‘당국의 승인을 얻기 위해 개인이 제출한 신청서의 처리가 지연될 때 어떤 식으로 대응할 것인가’를 묻는 질문에 대해 판시를 이용하거나, 관료에게 뇌물을 준다는 응답이 각각 26%와 5%로 합해서 31%가 나왔다. 그리고 포기한다는 응답이 14%가 나왔다. 판시를 이용한다는 응답자들의 비율은 학력이나 가구 소득에 비례해서 높게 나왔는데, 직업별로는 전문직의 비율이 가장 높고 그 다음으로 사무직과 기업가 순이었다. 또 포기한다는 응답자들은 가구 소득이 낮을수록 상대적으로 높게 나왔다.¹⁸⁰ ‘부패에 물들지 않는 판시는 없고 판시를 이용하지 않는 부패는 없다’는 말처럼¹⁸¹ 직업이나 가구 소득면에서 중간층에 속하는 사람들일수록 사적 이익을 위해 판시나 뇌물을 사용해서 일반적 관료부패의 공모자가 되는 경향이 있다고 볼 수 있다. 이와 대조적으로 판시나 뇌물을 동원할 능력이 없는 하층 응답자들은 일반적 관료부패의 희생자들과라고 볼 수 있다. 판시와 뇌물에 의존하여 개별적인 해결방안을 모색하는 중간층의 태도나 기회 상실에 회피적으로 대응하는 하층의 태도 모두 부패에 대한 적극적인 대응과 규범적 합의 도출을 어렵게 한다. 양질의 거버넌스가 국가 정책에 대한 ‘시민’들의 능동적 협력과 참여를 중요한 요소로 포함한다면¹⁸² 이 점에서 일반적 관료부패는 시민사회의 자율적 주체 형성을 제약하고 있는 셈이다.

¹⁸⁰ 나머지 두 가지 응답은, 희망을 갖고 기다린다는 응답이 28%, 그리고 해당기관에 청원 편지를 쓴다는 응답이 24%가 나왔다. Neil Robinson, *The Political Economy of Russia*; Neil Munro, “Connections, Paperwork or Passivity: Strategies of Popular Engagement with the Chinese Bureaucracy,” *The China Journal*, No. 68 (2012) 참조.

¹⁸¹ Ying Fan, “Guanxi’s Consequences: Personal Gains at Social Cost,” p. 377.

¹⁸² Michael Johnston, “Corruption and Democratic Consolidation,” (2000), <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/>>.

5. 체제전환국들의 관료부패 문제가 북한에 주는 시사점

북한을 변화시키고 궁극적으로 민주주의를 성립하게 하는 데 있어서 지금까지 간과되었던 문제가 부패문제이다. 국제투명성기구(Transparency International) 그리고 세계은행의 평가에 따르면 북한은 전 세계에서 가장 부패가 심한 국가 중의 하나이다. 민주주의의 근간은 법의 지배인데, 부패는 법의 지배가 실현되지 않고 있다는 것을 가장 분명하게 보여주는 것이다. 또한 부패는 권력을 가진 자의 부익부와 권력을 가지지 못한 자의 빈익빈을 조장하여 사회불안의 잠재력을 증가시켜줌으로써 안정된 정치체제 수립에 저해요인이 된다. 아울러 부패가 만연한 사회는 개인들의 투자가 생산성 증대가 아니라 정치권력과의 결탁을 통해 이권을 획득하고자하는 방향, 즉 비생산적 투자를 조장함으로써 경제성장에도 부정적 영향을 미친다.

북한은 급진적인 체제전환을 겪은 나라도 아니고, 점진적인 방식의 체제전환을 본격적으로 추진하고 있는 나라도 아니다. 그렇지만 소련이나 중국의 두 유형의 체제전환국들에서 발생하는 것과 외견상 유사한 관료부패 현상이 북한에서도 나타나고 있다. 이는 기존의 정치적 권력구조와 일종의 ‘부분적 경제개혁’ 상태가 부정합적으로 접합되어 있는 현재 북한의 사정에서 기인한다. 한편으로 북한은 국가 부문의 계획화 틀을 고수하면서, 소련이나 중국의 당국가체제보다 더 고도로 집중화된 공산당 기반의 사인지배체제를 유지하고 있다. 그렇지만 국가공급체계가 붕괴되다시피 했기 때문에 주민들 대다수는 가족 생계나 경제적 부의 증식을 위해 시장에 적극적으로 참가하고 있다. 따라서 다른 한편으로 중앙이나 지방 국가기관들은 시장을 통제하면서도 국가기관들 자체의 재정문제를 해결하기 위해 시장에 의존

하는 행태를 보이고 있다.

이런 정치경제적 사정 때문에 북한의 당·정 국가기관이나 관료와 주민들은 두 유형의 체제전환국들과 마찬가지로 시장을 매개로 부패에 연루되게 된다. 또 이 나라들처럼 1990년대 후반 이후 주민들의 시장 활동이 확대되어 오면서 관료부패도 증가하고 있다. 이런 점에서 북한의 관료부패, 특히 일반적 관료부패의 경우에는 체제전환국들의 관료부패와 어느 정도 유사점을 지니고 있다. 그렇지만 북한은 이 나라들과 비교할 수 없을 정도로 사적 부문 자체가 취약하고, 주민들이 국가의 정치적·경제적 통제로부터 별로 자유롭지 못하다는 점에서 질적인 차이가 크다. 즉 러시아나 중동부 유럽 나라들이든, 중국이든 체제전환국들의 관료부패가 양질의 거버넌스에 미치는 부정적 영향을 검토한 위의 논의와 비교할 때 북한의 경우에는 그 영향이 훨씬 더 부정적이다.

이런 점들을 염두에 두고서 2000년대 이후 북한의 정치적 부패와 일반적 관료부패가 양질의 거버넌스 실현이라는 전망과 어떻게 연결될 수 있는지를 앞에서 검토한 체제전환국들의 유관 논점을 염두에 두고서 간략하게 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한 지배자의 과도한 권력 집중에서 기인하는 정치적 부패가 양질의 거버넌스의 잠재적 가능성을 심각하게 제약하고 있다. ‘방침’이나 현지도 ‘지시’가 공식 법보다 강한 실천적 구속력을 갖는 데에서 알 수 있듯이 북한 지배자는 당기관을 포함한 어떤 국가 기관에 의해서도 거의 견제를 받지 않는다. 이는 지배자가 국가적 외화벌이의 독점적 통제권을 가지고 지배권력의 물적 토대를 유지할 수 있는 것과 밀접한 관계가 있다. 그렇지만 이런 권력 재생산기제가 작동하는 한 지배자 자체가 정치적 부패의 중심에 놓이게 된다. 따라서 준법 정치문화와 수평적 책임성 같은 법의 지배의 지지 요소

들이나, 정책적 투명성과 사회적 책임성의 실현 가능성은 거의 기대하기 어렵다.

둘째, 국가기관의 조직적 부패가 법의 지배 가능성을 크게 침식하고 있다. 지방 당·정기관이 대상건설 같은 자체 사업에 필요한 재원을 지원받기 위해 규모가 큰 무역회사 지사급의 외화별이사업의 불법성을 어느 정도 묵과하는 경우에 조직적 부패가 발생할 수 있다. 또 불법적 수입을 얻을 목적으로 마약의 해외 밀반출을 위해 접경지역 몇몇 도시의 사법보안기관 간부들이 연결망을 구축하여 활동하는 경우도 고려해 볼 수 있다. 이런 부패는 대체로 범죄적 성격을 지닌 ‘이권사업화’된 비공식적인 후견관계망을 통해 자행되기 때문에 지방기관들의 공식 규칙이나 제도를 부분적으로 침식하는 경향이 있다. 이런 식으로 국가기관들이 비공식적으로 불법적인 활동에 연루되면 국가에 대한 주민들의 신뢰가 낮아지고 법의 지배의 실현 가능성을 더욱 어렵게 만든다.

셋째, 간부들의 일반적 관료부패가 사회적 신뢰를 약화시키고, 시민사회의 자율적 주체 형성의 잠재적 가능성을 매우 어렵게 하고 있다. 일반적 관료부패는 대체로 하급 간부가 생계유지를 위해 사민의 불법적 경제활동을 무마해 주는 조건으로 뇌물을 받는 형태가 대다수를 차지한다. 예컨대 보안원이 ‘차관장사’와 거래하는 것이나 열차 승무원이 운반 허용량을 초과하는 상인의 개인 짐을 봐주고 돈을 받는 경우가 이에 해당한다.

북한이탈주민 70여 명을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 응답자의 약 60%가 북한에서 사는 동안 뇌물을 준 경험이 있다고 했다. 또 불법 행위로 처벌을 받게 될 때 뇌물을 주거나 친인척 간부를 통하면 이를 무마시킬 수 있다는 응답자의 비율이 각각 45%와 30%였다.¹⁸³ 이는 일반적 관료부패가 북한에서 기능적으로 인식되고 있

다는 것을 보여준다. 또 뇌물이나 비공식적 후견관계망에 대한 주민들의 의존도가 높다는 점도 시사한다. 그런데 이 설문조사에 의하면 관료부패의 억제 가능성에 대해 약 60%가 부정적으로 평가했다. 또 마약 제조·밀매에 대해서 응답자의 절반이 불법적이긴 하지만 돈벌이의 한 방식이라고 간주하거나, 큰 돈을 벌 수 있는 기회라고 평가했다.¹⁸⁴ 이런 평가는 관료부패로 인해 시민적 책임의식이나 법규범에 대한 주민들의 인식이 매우 미약하고, 사회적 윤리도 크게 침식되었다는 점을 시사한다.

북한의 관료부패와 양질의 거버넌스의 관계에 대해 이와 같이 간략하게 몇 가지를 짚어볼 수 있다. 쉽게 짐작할 수 있는 것이지만 북한이 장차 ‘급진적’ 또는 ‘점진적’ 방식으로 체제전환을 한다고 상정할 때 관료부패를 억제하고 양질의 거버넌스의 실현 가능성을 보여줄 것이라고 전망하기에는 현재로서는 회의적이다. 그럼에도 그런 가능성을 전적으로 배제해서는 안 되는 이유는 본문에서 보았듯이 체제전환국들의 관료부패는 해당국의 정치·경제체제 특성이나 국가의 경제개혁정책에 영향을 받는 사회구조적 요인에 의해 일차적으로 규정되기 때문이다. 따라서 체제전환과 정치·경제개혁의 효과적인 추진에 의해 관료부패를 억제할 수 있는 국내의 정치경제적 조건과 국제적인 대북 관여 등이 복합적으로 작용할 경우, 관료부패와 양질의 거버넌스의 악순환적 관계를 약화시킬 수 있는 가능성을 찾을 수 있을 지도 모른다.

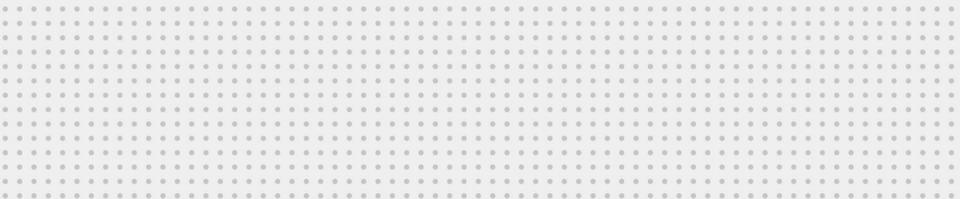
183 최봉대·김동한·이수정, “북한이탈주민 법의식 사례 연구,” (통일부 정책연구과제 보고서, 2011), pp. 48~49.

184 위의 책, pp. 42, 53.



IV

민주적 시장경제의 기초로서 ‘법의 지배’



1. 사회주의 체제전환국가에 대한 ‘법의 지배’ 원조

중남미에서 1980년대에 시작되어 동유럽과 구소련, 아시아 및 아프리카 등 전 세계에 확대된 ‘법의 지배’ 원조는 1960년대에서 1970년대 초까지 이루어졌던 ‘법과 개발’ 프로그램보다 더 오래 지속되고 있다.

민주주의와 개발에 대한 기대가 높았던 1960년대의 아시아 및 아프리카 탈(脫)식민 개도국들을 대상으로 시작된 법과 개발 프로그램이 현재 국제사회에서 완전히 종료된 것은 아니지만 이에 대한 낙관적인 시각은 확연히 줄어들었다. 법과 개발이라는 주제는 그 자체가 갖는 목표와 현실적인 성취결과 사이의 커다란 격차로 인해 전반적으로 빛을 잃은 상태다. 1960년대 많은 개도국에서 시도된 민주주의 실험이 실패하고 단기간의 개발성공에 대한 광범위한 희망은 반대의 현실로 나타났기 때문이다.

하지만 현재 전개되고 있는 법의 지배 원조는 처음 실시되던 시기의 긍정적 시각이 좀 더 오래 지속되고 있다. 법의 개발과 유사성 및 차별성을 포함하고 있는 법의 지배 원조는 개념, 운영 그리고 평가에 대한 깊이 있는 지식의 부족에도 30년 가까이 확대 지속되고 있다. 비록 세계의 여러 나라에서 진행되고 있는 민주화 및 시장경제로의 체제전환이 기대에 미치지 못하고 있지만 국제 원조사회는 법의 지배 프로그램을 통해 진행되는 민주화 및 시장경제 지원에 대하여 큰 환멸을 갖고 있지 않다.¹⁸⁵

¹⁸⁵ 법과 개발 그리고 법의 지배 프로그램은 상호간에 내용적 차이가 존재하기는 하지만 법의 지배가 더 오래 지속되고 있는 것이 그 차이에 존재하는 것이라고 보기는 어렵다. Thomas Carothers, “Promoting the Rule of Law Abroad,” *Working Papers*, No. 34 (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003), p. 5.

특히 사회주의 독재체제에서 민주체제로 전환하는 국가가 추구하고 있는 민주적 지배체제는 주민의 복지향상, 지속가능한 발전, 번영 그리고 평화라는 목적의 달성에 반드시 필요한 국가의 구성요소이다. 그리고 민주적 지배체제는 효율적인 국가조직, 공적 영역에서의 투명성과 책무성, 인권의 존중 그리고 국가의 정치과정과 자신들의 생활에 영향을 미치는 결정에 대한 전 국민의 실질적인 참여 등이 보장되는 법의 지배 실현을 내용으로 한다.¹⁸⁶ 민주적 지배체제에서 법의 지배는 경제성장을 위한 수단이며 양질의 거버넌스가 확보되고 유지되는 안전판이다. 또한 독재국가 또는 사회주의 국가에서 체제를 전환하는 국가에게 법의 지배는 국민의 안전을 확보하기 위한 수단이며 인권을 보호하는 역할을 한다.

법의 지배는 국제사회의 안정을 위해서도 중요하다. 소위 ‘아랍의 봄’으로 언급되는 중동과 아프리카에서 발생한 일련의 대규모 정치적 저항과 국내적 충돌이 사례가 될 수 있다.¹⁸⁷ 현대의 국제사회에서 경제, 운송, 커뮤니케이션, 그리고 기술의 세계화는 국제사회가 상호 행위하는 방식을 변형시켰고 여러 측면에서 국제공동체는 더욱 긴밀하고 안정화되었다. 법의 지배를 통한 안정성을 확보하지 못한 국가는 국제사회의 평화에 대한 새로운 위협이 되고 있다.¹⁸⁸ 호전적인 팽창적 제국주의 국가가 문제가 아니라 국제사회에서 법의 지배를 부정하는 폭력적 극단주의자들의 느슨한 연대에서부터 내부적 붕괴에 직면해 있는 실패한 국가와 불량국가들까지 다양한 형태의 도전들이 국제

¹⁸⁶ UN, “Report of the Secretary-General on the Work of the Organization: General Assembly Official Records,” *Support*, No. 1, A/52/1 (New York: UN, 1997), p. 5.

¹⁸⁷ Nicholas Fegen, “Thick or Thin? Defining Rule of Law: Why the ‘Arab Spring’ Calls for a Thin of Law Theory,” *UMKC Law Review* (Summer 2012), p. 1187.

¹⁸⁸ Tasilos Tasikas, “Developing the Ruler of Law in Afghanistan: The Need for a New Strategic Paradigm,” *Army Law* (July 2007), pp. 50~51.

사회의 안정을 위협하는 것이다.

역사는 아프가니스탄이나 리비아와 같은 실패한 국가들이 법의 지배없이 무법상태에서 방치되었을 때 어떠한 문제가 발생하는지 보여주었다. 이들 불안정 국가들에 의해 노정되는 위협의 다양성에 대한 분명한 인식은 위협의 완화를 위한 효과적인 장기적 계획과 함께 국가의 안보를 보호하는데 있어 매우 중요함이 입증되어 왔다.¹⁸⁹ 실패한 국가들에 있어 장기적 안정성을 서서히 확보하기 위해 미국의 경우 ‘안전, 안정, 변화 그리고 재건(Security, Stability, Transition, and Reconstruction: SSTR)’ 전략을 수립하고 있다.¹⁹⁰ 이러한 전략의 핵심적인 구성요소는 법의 지배를 확립하는 것이다. 여기에는 법의 지배에 근거하여 실패한 국가 자신을 통치할 수 있는 시민사회의 존재가 포함된다. 문제는 법의 지배가 정확하게 무엇인가를 이해하는 것이다. 이러한 경험에서 소위 실패한 국가들을 관리하는 것이 현 시대의 국제사회 안정을 도모하기 위한 주된 관심이라는 것을 인정한다면 법의 지배를 통해 이들 국가들을 재건하고 안정화시키기 위한 광범위한 양질의 거버넌스 전략을 개발하는 것은 국가의 대외정책에 있어 최우선의 대상이 되어야 할 것이다.

북한과 같은 사회주의 독재국가에서 법에 의한 통치와 법치실현의 과제는 사회주의 국가에 있어서 ‘법에 의한 통치’와 민주국가에서의 ‘법의 지배’를 구분하고 독재국가에서의 민주적 지배체제의 형성을 위해 ‘법의 지배’가 실현될 수 있는 방안의 모색에 주안점을 두어야 한다. 법의 지배는 종이 위에 활자를 인쇄하거나 모르타르에 틀을

¹⁸⁹ Jonathan B. Schwartz, “Dealing with a ‘Rogue State’: The Libya Precedent,” *America Journal of International Law*, Vol. 101 (2007), p. 554.

¹⁹⁰ Nicholas Fegen, “Thick or Thin? Defining Rule of Law: Why the ‘Arab Spring’ Calls for a Thin of Law Theory,” p. 1188.

설치하여 벽돌을 찍어내는 방식으로 수립될 수 있는 종류의 제도가 아니기 때문이다. 개도국과 체제전환국에서 법의 지배가 수립되는 과정은 고통스럽고, 상당한 비용이 수반되는 장기적 과정이다.¹⁹¹ 이와 관련하여 현재 국제사회에서는 법의 지배 원조에 대해서 두 가지 의견이 제기되고 있다. 한 가지는 개도국이나 체제전환국가에 대한 지원 현장에서 법의 지배 지원이 매우 중요하다는 입장이다. 공산주의 체제전환국가나 개도국의 민주화와 경제적 발전을 촉진하기 위한 국제적 노력의 첨단에 법의 지배 지원이 있어야 한다는 것이다. 반면에 다른 한 의견은 체제전환국가에게 법의 지배 원조를 하는 법 전문가들이 의외로 법의 지배에 대한 부족한 지식을 갖고 있다는 것이다. 물론 외국에 법의 지배를 원조하는 전문가들 중에는 큰 자신감을 가지고 있는 사람들도 있지만 현장에서 활동하는 많은 사람들은 광범위한 현장 활동과 관련된 법의 지배 지원에 관한 지식이 부족함을 인정하고 있다.¹⁹²

2. 법의 지배를 통한 독재국가의 민주화와 경제개발

가. 법의 지배 필요성에 대한 문제 제기

법의 지배 확산의 기본적 논거에 대하여는 상당한 모호함이 존재한다.

국제사회의 원조기관들은 법의 지배 프로그램을 개발도상의 사회

¹⁹¹ Jeffrey Kahn, "The Search for the Rule of Law in Russia," *Georgia Journal of International Law*, Vol. 37 (2006), p. 358.

¹⁹² Thomas Carothers, "Promoting the Rule of Law Abroad," p. 5.

주의 체제전환국에서 발생하는 성장과 외국인 투자를 방해하는 부패와 범죄 등 광범위한 문제를 해결하기 위한 수단으로 설명한다. 이러한 설명의 핵심은 법의 지배가 경제발전과 민주화라는 두 가지의 목표 달성을 위해 반드시 필요하다는 것이다.

경제적 측면에서 사회주의 체제전환 개도국들이 경제개발에 성공하고자 한다면 법의 지배가 실현되어야 한다는 것은 국제개발 분야에서 새로운 신념으로 자리 잡고 있다. 이러한 법의 지배가 갖는 경제적 측면에서의 논거는 외국인 투자에 초점을 두고 있다. 어떤 국가에서 법의 지배가 이루어지지 않는다면 실질적인 외국인 투자를 유치할 수 없으며 이에 따라 재정적 발전이 이루어질 수 없다는 것이다. 외국인 투자가 경제발전을 위해 언제나 요구되는 것인지에 대한 의문을 제외하고도 과연 국가가 외국인 투자를 유치하기 위해서 확고히 정착되고 잘 기능하는 법의 지배가 있어야 한다는 증거는 확실치 않다. 물론 외국인 투자자들이 예측가능성이나 안전성과 같은 요소들을 원한다는 것을 부인하는 것은 아니다. 하지만 세계에서 가장 많은 외국인 투자를 받고 있는 중국의 경우 서구적 의미의 법의 지배가 이루어지지 않는 국가로 평가되고 있다. 투자자들을 중국으로 유도하는 것은 단기적이든 또는 장기적이든 확실하게 수익을 얻을 수 있다는 기대 때문이다. 빈약한 법의 지배는 투자를 하는데 있어서 부정적 요인의 하나이기는 하지만 결정적 요인은 아니다. 빈약한 법의 지배는 투자를 결정하는데 있어 중대한 요인이 아니며 도리어 역의 관계가 형성되어 있다. 어떤 형태로든 최소한의 외국인 투자가 존재하는 경우에 외국인 투자자들은 자신들의 이익을 보장받을 수 있는 법제의 개혁을 통해 법의 지배를 발전시키는데 기여한다.¹⁹³ 법의 지배와 경제발전

¹⁹³ *Ibid.*, p. 6.

과의 관계에 관한 논의는 현대적 시장경제의 운영에 필요한 법적 예측가능성, 계약의 이행, 재산권의 보장과 같은 법의 지배의 요소들을 강조한다. 결국 원조기관들 사이에 통념화 되어있는 법의 지배가 경제발전에는 필요하다는 신념은 과도하게 단순화되어 있으며 여러 측면에서 잘못된 것이다. 이미 서구적 법의 지배가 정착되어 있음에도 경제적 성장을 이루지 못하고 있는 국가들은 지난 수십 년간의 중국의 지속적인 성장을 부러워하고 있다.

이러한 사정은 정치적 측면에서도 비슷하다. 분명히 법이 지배는 자유 민주주의와 결부되어 있다. 효율적으로 작동하는 법체계에 기초한 시민적 및 정치적 권리는 민주주의에 핵심적 요소이다. 그러나 법의 지배에 있어 특정한 요소의 개선이 민주주의의 실현에 필수적이라는 사상은 과도하게 단순화된 것이다. 민주주의는 종종 법의 지배에 있어 실질적 결함들과 공존한다. 확고한 서구적 민주주의를 실현하고 있는 국가들에서도 반복적으로 정의가 실현되지 않는 사법체계, 사법부를 통해 적절한 구제를 받을 수 없는 차별적 대우를 받는 소수자들의 존재, 일반적으로 사회적 소수자인 특정한 집단의 사람들에 대하여 만성적인 학대를 하는 형사사법체계, 법률을 남용하는 고위 정치인과 정치적 부패 등 다양한 결함들이 발견된다. 물론 이는 민주주의의 불완전성으로 이해될 수도 있다. 하지만 중요한 것은 이들 국가들이 국제사회에서 확고한 민주주의 국가로 인정되고 있다는 것이다. 법의 지배는 민주주의를 실현하기 위한 연계철선(tripwire)이라고 할 수 있다. 정확하게 표현한다면 법의 지배와 민주주의는 긴밀하게 상호 연결되어 있지만 법의 지배가 갖는 결함은 상대적으로 민주적인 정치체제 내에도 종종 존재한다. 민주주의의 실현을 위해 노력하는 국가들은 “법의 지배 없이 민주주의는 없다(no rule of law, no democracy)”라는 극적인 선택에 직면해야 할 필요가 없다. 도리어

어떤 정치적 이익을 얻기 위한 기대에서 어떤 법체제의 요소들을 선택해야할 지에 대한 좀 더 사소하고 복잡한 선택을 하여야 한다.

나. 국제사회에서 법의 지배 확산

표면적으로 법의 지배라는 개념은 광범위한 신뢰를 얻고 있는 개념으로 구소련의 해체 이후 국제사회에서 빈번히 언급되고 있는 개념이다. 미국을 비롯한 국제사회의 여러 국가들은 민주주의 전환국가 또는 새롭게 민주국가로 등장한 신생국들에 대하여 법의 지배 프로그램을 포함하는 대규모의 대외지원 프로그램을 시작하였다.

9·11테러 이후 국제적 환경은 ‘법의 지배’ 확립을 최종 목표로 하는 법 개혁(law reform)의 수출과 이행을 더욱 강조하도록 하였다. 국제사회는 민주국가의 창설과 유지를 강조하고 있으며 서구 선진국들은 민주주의 또는 시장친화적(market-friendly) 제도가 결여된 국가에 대하여 법의 지배를 수출함으로써 이러한 목적을 달성할 수 있다고 믿고 있다. 따라서 법의 지배 확산은 대외정책의 한 요소가 되었으며 중남미와 아프리카 및 중동의 사회주의 독재국가들에 대한 비공식적 대응원칙이 되었다.¹⁹⁴ 또한 법의 지배 개혁은 세계화의 중요한 부산물이 되고 있다. 사실 지금까지 법의 지배는 변함없이 법의 세계화 현상과 결부되어 있다. 법의 세계화는 전 세계가 하나의 법원칙 체제 하에 생활하게 되는 것을 말하며, 정부의 의사결정과정에서 투명성과 민간의 참여도가 높아지는 경향성을 의미한다.¹⁹⁵ 법의 세

¹⁹⁴ Thomas Carothers, “The Rule of Law Revival,” *Foreign Affairs*, Vol. 77 (1998), p. 110.

¹⁹⁵ Sebastian R. Astrada, “Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms,” *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 38 (Summer 2010), p. 464.

계화 이전에 대부분의 국가들은 국제적인 경제규범을 이행하거나 경제규범에 연계되어 있는 법체계 또는 법원칙을 필요로 하지 않았다. 구소련의 구성국이나 아시아 및 동유럽국가 그리고 중남미국가와 아프리카의 일부국가들은 민주적 제도의 창설을 통해 최근 체제전환을 이루었다. 이러한 체제전환의 이행은 선진국들의 적극적인 공여활동을 통해 이루어졌으며 당연히 법의 지배 개혁(rule of law reform)이 뒤따랐다.¹⁹⁶

그러나 빈번하게 지적되듯이 체제전환국에 지원을 제공하는 국가들은 법의 지배의 개념에 대한 충분한 이해 없이 법의 지배를 촉진한다는 명분으로 대규모의 재정적 지원을 하고 있다. 분명히 대부분의 지원공여자들은 법의 지배 개념에 대한 이해라는 공감대 내에서 활동하였지만 실제에 있어 경험적 연구에 기초한 활동은 드물었으며¹⁹⁷ 법의 지배에 대한 개념적 정의에 대한 컨센서스도 없었다. 이에 따라 대부분의 국제기구와 선진국들은 자신들의 법 지원이 ‘법의 지배’를 확고히 하는데 기여할 것으로 믿고 있지만 실제에 있어 개도국과 체제전환국에서 국제기구와 선진국의 법 지원이 ‘법의 지배’라는 정의에 부합되는 방식으로 작동되는 경우는 드물다. 그럼에도 불구하고 법의 지배촉진은 국제적 개발과 인권 그리고 대외정책 집단들에게 사실상 응원가(rallying cry) 역할을 하였다.

196 법률가들과 서구국가들이 사용하는 법의 지배라는 용어사용에 대하여 제국주의적이라거나 민족중심적 또는 편견에 기초한 개념이라는 공격이 존재하고 있다. *Ibid.*

197 John Hewko, “Foreign Direct Investment: Does the Rule of Law Matter?” *Democracy and Rule of Law Project*, No. 26 (2002), p. 1.

다. ‘법의 지배’의 개념정의

(1) 개발원조 현장에서 ‘법의 지배’ 개념의 이해

법의 지배를 제공하는 전문가들은 실제에 있어 법의 지배가 무엇인지를 잘 알고 있다는 확신을 가지고 있는 듯하다. 이들은 사회 내에서 일반시민과 공직자 모두에게 공정하고, 확일적으로 그리고 효율적으로 적용되는 법 그리고 정치 및 경제영역에서 개인의 자율성을 보장하는 다양한 권리를 보호하는 법의 존재를 법의 지배로 이해한다. 하지만 이러한 시각은 개도국의 사법제도에서 비서구적인 전통적 법의 존재형식을 간과하고 있다.

마찬가지로 법의 지배를 강조하는 사람들은 법의 지배를 사법부에 방점을 둔 기구조직의 체크리스트(check-list)로 오해하는 경향이 있다. 지금까지 법의 지배 프로그램은 그 방향성에 대한 의심 없이 사법부에 압도적 관심을 두어왔다. 법의 지배 원조현장에서 널리 존재하고 있는 사법부에 대한 강조는 사법부의 개혁과 법의 지배개혁을 호환적 용어로 사용한다. 이는 대부분 법의 지배 전문가들이 법률가들이며 이들이 법의 지배의 핵심을 법의 집행을 위한 기구라고 생각하고 있기 때문이다. 하지만 한 국가에서 법원의 존재가 법의 지배의 핵심인지는 분명치 않다. 대부분 서구적 법의 지배국가에서도 매우 소수의 사람들만이 직접 법원에 소송을 제기한다. 어떤 의미에서 법원은 법적 절차에서 후순위의 존재이며 입법이 법의 지배체제에서 가장 초기적인 중요성을 갖는다. 아직까지 법의 지배 프로그램은 입법부 또는 입법과정에서 행정부의 역할에 대해 크게 초점을 두고 있지 않다.

사실 한 국가에서 법의 지배를 확립하는데 있어 어떤 기구가 가장

직접적인 관련성을 가지고 있는가하는 문제는 아주 복잡하고 어려운 문제이다. 더 나아가 어떤 기구가 중요한가를 포함하여 법의 지배 발전을 위한 인식과 노력이 기구의 측면에서 검토되는 것이 유용한 것인가 하는 의문이 존재한다. 법은 법원, 입법부, 경찰, 검찰 그리고 다른 공식적 법 집행기관의 총합(sum)이 아니다. 그럼에도 많은 법의 지배 프로그램들은 한 국가 내에서 법이 준수를 제고하는 가장 직접적인 방법으로 당해 국가의 법원과 경찰조직을 개선하는데 초점을 두고 있다. 하지만 법은 사회구성원의 마음속에 자리 잡고 있는 규범의 체계이기도 하다. 법의 지배 원조주체들은 사회구성원들이 어떻게 법을 이해하고 사용하며 평가하도록 할 것인지에 영향을 주는 방법에 대하여도 고민해야 한다. 법의 준수는 공정성에 대한 인식과 법의 정당성에 가장 많이 의존한다.¹⁹⁸

(2) ‘법의 지배’ 개념정의

법의 지배는 민주주의를 위한 모든 요소들의 초석이다. 자유롭고 공평한 정치제도, 인권의 보호, 역동적인 시민사회, 경찰과 사법에 대한 공공의 신뢰, 공정하고 접근 가능한 법의 적용, 국제적 인권기준에 대한 존중 그리고 경제발전은 모두 책임 있는 정부에 의존한다. 법의 지배를 재건하는 것은 국가재건의 첫 단계이다. 평화와 안보를 확보하고 사법제도를 회복하는 것은 전환기 국가의 국민 상호간 화해, 공적 신뢰, 그리고 후속적 경제발전을 위해 필요한 환경의 조성을 돕는다.¹⁹⁹ 하지만 정의되지 않고 부풀려진 법의 지배 개념은 가치 또는

¹⁹⁸ Thomas Carothers, "Promoting the Rule of Law Abroad," p. 8.

¹⁹⁹ USAID, <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/rule_of_law/2013> (검색일: 2013.06.15).

정치와 관련 없이 법의 운영만으로 자유, 민주주의, 그리고 평등이 안정적으로 보장되거나 보장될 수 있다는 부정확한 믿음을 전달하고 있다.²⁰⁰ 이는 법의 지배 개념에 대하여 다양한 정의가 존재하기 때문이다.

법의 지배의 원래 의미는 모든 사람과 제도가 이미 정해져 있는 기준에 따라야 하며 이 기준은 모든 사람에게 평등하게 적용되어야 한다는 것이다.²⁰¹ 이러한 법의 지배에 대한 정의에 관하여 다양한 학자들의 해석과 주장이 존재하고 있지만 크게 두 개의 범주로 나눌 수 있다. 첫째는 법과 질서의 유지, 또는 예측가능하고 효율적인 판결의 제공과 같이 사회 내에서 법의 지배가 추구하는 목표를 강조하는 실체적 측면에서의 ‘법의 정의’ 개념이다. 둘째는 종합적인 법제, 효율적으로 기능하는 법원, 잘 교육된 법집행 공무원 등과 같이 정확한 법의 지배에 필요한 제도적 장치를 강조하는 절차적 최소주의에 입각한 개념정의이다. 실질적이며 역사적인 이유로 법학자들은 첫 번째 범주의 개념정의를 선호하지만 법의 지배를 현장에서 적용하는 실무가들은 두 번째의 정의를 선호하는 경향이 있다.

법의 지배를 절차적 최소주의(procedurally-minimalist)에 입각하여 정의해보면 두 개의 핵심적 요건과 가치로 정리될 수 있다. 첫째, 규범의 체계를 창설하는 정부의 정책결정 및 입법과정의 투명성이다. 둘째, 독립적 사법부 또는 기타 기관을 통한 사법적 구제의 실질적 가능성이다.²⁰² 물론 이외에도 최소한의 법의 지배 개념을 뒷받

²⁰⁰ David Kairys, “Searching for the Rule of Law,” *Suffolk University Law Review*, Vol. 36 (2003), p. 328.

²⁰¹ William C. Whitford, “The Rule of Law,” *Wisconsin Law Review*, No. 723 (2000), p. 724.

²⁰² Sebastian R. Astrada, “Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms,” p. 465.

침하는 기초적 개념으로 공정하고 평등한 비차별적 법률의 입법에 있어 절차적 공정성, 실질적이고 공정하며 평등한 사법적 구제를 위해 법원이나 기타 기관에 접근함에 있어서 절차적 공정성과 같은 중요한 요소들이 있어야 한다.²⁰³

그리고 법의 지배의 절차적 특징을 지원하는 학문적 인식 또한 필요하다. 중요한 것은 법의 지배가 일정한 관계와 사건들을 규율하는 규범의 체계라는 것이다. 따라서 법의 지배는 이론적으로 그리고 실질적으로 법규범과 기준 및 원칙을 통해 사람들을 이끌어 가야하고 합리적 안정성을 갖고 있어야 하며 규범적 최고성을 갖고 있어야 한다. 더욱이 투명성의 요건을 뒷받침하기 위해 사람들이 정부의 결정이 무엇인지를 알 수 있도록 정부의 결정과 입법은 사전에 발표되고 공개적으로 이용 가능해야 한다. 제도적으로는 규범의 수범자들이 분쟁을 해결할 수 있도록 공정한 법관들로 구성되고 재판의 결과가 효과적으로 집행되는 법정을 일반적으로 이용할 수 있어야 한다. 그리고 이러한 원칙들은 적절한 기록 작성 및 보관, 공정한 재판진행, 소송절차의 공개, 전문적인 재판결과의 해석 그리고 항소권과 같은 엄격한 절차적 기준에 의하여 실행되어야 한다.²⁰⁴

절차 지향적 법의 지배 개념은 민주주의적 또는 문화적 제국주의라는 시각에서의 비판을 완화시키는 장점이 있다. 또한 이러한 법의 지배 개념은 개념을 정의하는 사람의 전문적인 배경이나 문화적 가치와 이상이 포함될 수밖에 없는 실체적 법의 지배 개념이 아직까지 이를 받아들일 환경이 되어 있지 않은 국가에 광범위한 법체계로 이식

²⁰³David Kairys, "Searching for the Rule of Law," pp. 312~314.

²⁰⁴John V. Orth, "Exporting the Rule of Law," *N.C. Journal of International Law & Comparative Regulations*, Vol. 24 (1998), p. 79.

됨으로써 발생할 수 있는 문제들을 배제할 수 있다는 장점이 있다.²⁰⁵ 이러한 장점으로 인해 절차적 법의 지배 개념이 일반적으로 받아들여지고 있지만 법의 지배 개념의 이식을 담당하고 있는 사람들은 실제적인 법의 지배 개념에 익숙해 있기 때문에 절차적 법의 지배 개념이 자주 이용되고 있지는 않다. 이러한 경우 절차적 법의 지배가 강조하고 있는 실제적인 법의 지배를 위한 기반의 조성이 간과된다. 법의 지배는 전반적으로 정의로 언급되는 절차적 공정성에 확고히 기반하고 있다. 이는 규범적 또는 실제적 법의 지배 개념이 절차적 정의개념에 근거한 법의 지배에 기초하여야 한다는 것이다.

USAID의 경우 법의 지배를 통해 추구하는 핵심 전략목표를 다음과 같이 천명하고 있다. 첫째, 질서와 안전(order and security)이다. 법의 지배는 공적 질서가 붕괴되거나 시민들이 자신의 안전에 대하여 불안을 느끼는 경우 확대될 수 없다. 둘째, 합법적 정당성(legitimacy)이다. 법은 사회적 총의를 반영할 때 정당성을 갖는다. 셋째, 견제와 균형(checks and balances)이다. 법의 지배는 입법부, 사법부, 그리고 행정부 등 정부 권력이 분산되고 상호 견제할 때 이루어질 수 있다. 넷째, 공정성(fairness)이다. 공정성은 법의 평등, 절차의 공정성, 인권과 시민의 자유보장, 그리고 사법적 구제절차의 접근 등 네 가지의 하위 요소에 의하여 구성된다. 이러한 하위 요소들은 저소득층과 사회적 약자들의 역량을 도모하는데 핵심적 요소다. 다섯째, 효과적 적용(effective application)이다. 법의 시행과 적용에 있어 효과성을 포함한다. 모든 국민과 거주자들에 대한 일관된 법의 시행과 적용이 이루어지지 않는다면 법의 지배가 이루어질 수 없다.²⁰⁶

²⁰⁵ Ronald J. Daniels and Michael Trebilock, "The Political Economy of Rule of Law Reform in Developing Countries," *Michigan Journal of International Law* (2004), p. 105.

²⁰⁶ *Ibid.*

라. 법의 지배와 법의 정당성 확보

높은 수준의 민주체제 국가에서는 법의 지배가 이루어지지만 독재국가에서는 법에 의한 지배가 이루어지고 있다. 법의 지배는 실질적 정당성(legitimacy)을²⁰⁷ 중시하지만 법에 의한 지배는 형식적 합법성(legality)을 중요시한다. 법의 지배의 정당성은 일차적으로 자의적 인간의 산물인 법률의 지배의 정당성이고 그것의 확보는 곧 권리의 지배에 있다. 이는 법의 지배가 언제나 민주주의라는 네트워크를 통할 때 가능하다. 민주주의는 진정한 법의 지배로서 권리의 지배를 위한 방편이다.²⁰⁸ 결국 법의 지배를 촉진함에 있어 정당한 법질서가 만들어 질수 있는 기초적 조건을 형성하기 위해 법과 민주주의의 내부적 관계가 형성되어야 한다.

법에 의한 지배의 ‘법’과 법의 지배에서의 ‘법’은 본질적으로 자의적인 권력의 행사가 아니라 공적인 신의(public fidelity)라는 내부적인 법의 도덕성(inner morality of law)의 측면에서 다른 것이면서도 기능적으로는 국민의 알권리와 표현의 자유, 공적 구조의 투명성과 반부패, 디지털 정보의 개방성 등이 포함되는지 여부 등 당해 법이 적용되는 사회의 구조적 안정성과 예측가능성을 담보한다는 측면에서 공통점이 있다. 이러한 측면에서 영미법에서의 법의 지배가 인권보장의 절차를 강조하고 그 실질적 보장을 법원을 통해 실현하는데 반해 독일의 법치국가(Rechtsstaat)원리는 행정 권력의 작용차원에

207 정부의 통치권 행사에 대한 국민의 자발적 동의는 체제 정당성의 입증근거이다. 정당성은 정의에 기초한 통치, 통치체제 또는 통치권의 획득과 해석과정을 말하는 것으로 명백한 공정성을 통해서 국민의 자발적 복종을 이끌어 낼 수 있다. Thomas M. Frank, "Legitimacy and the Democratic Entitlement," Gregory H. Fox and Brad R. Roth (eds.), *Democratic Governance and International Law* (2000), p. 29.

208 김연미, "법의 지배," 『법학논고』, 제36집 (경북대학교 법학연구원, 2011), p. 258.

서 법률우위 원칙으로 일반 법률의 형식으로만 법규범을 형성할 수 있도록 하는 법률의 규범 창조력, 행정작용에 대한 법률의 우위 그리고 법률유보의 원칙을 특성으로 보이고 있다. 즉 법치주의는 좋은 입법의 제정차원에서 정치권력에 대하여 통치자가 스스로 권력을 법에 구속시키는 원리에 초점을 두면서 정치에 대한 법의 우위성을 강조한다. 이와 달리 법의 지배는 시민적, 정치적 질서의 관념에 기초하여 법률이 정한 권리의 확실한 보장을 넘어 법률 이전의 자연권(natural rights)의 불확실한 보장을 시도한다.²⁰⁹ 법의 지배는 입법의 목적과 취지를 중시하는 원본주의(originalism)의 측면에서 접근이 가능하고 법에 의한 지배는 제정된 현행법의 내용을 중시하는 입법주의(constitutionalism)의 측면에서 접근할 수 있을 것이다.

법의 지배는 학자마다 다르게 사용하고 있는 교묘한 개념이지만²¹⁰ 대체로 다음의 원칙들을 포함하고 있다. 첫째, 국가권력이 자의적으로 행사되어서는 안 된다. 둘째, 법은 주권자와 국가기관에게 적용되어야 하며 특정 사안에 법을 적용하는 사법부와 같은 독립기관이 필수적이어야 한다. 셋째, 법은 모든 사람에게 평등하게 적용되어야 하고 편파적인 차별 없이 동등한 보호를 제공하여야 한다.²¹¹ 그 외에도 법은 보편적 용어로 표현되고 공개되어 당해 법의 영향을 받는 사람들이 이용할 수 있어야 한다.

209 위의 글, p. 253.

210 예컨대 후쿠야마는 통치자에 대한 구속력 있는 통제수단으로 법의 지배가 효과적으로 작용하기 위해서 세 가지 조건의 충족되어야 한다고 주장한다. 첫째, 법이 권위 있는 문서의 형식으로 법전화 되어야 한다. 둘째, 법의 내용이 정치인들이 아닌 법전문가들에 의하여 결정되어야 한다. 셋째, 법이 정치적 위계로부터 독립적 지위에 있는 사법적 제도에 의하여 보호되어야 한다. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, pp. 287~288.

211 Simon Chesterman, "Rule of Law," R. Wolfrum (ed.), *The Max Plank Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008~2012, online edition) 참조.

3. 법의 지배가 요구되는 국가

국제법의 측면에서 모든 법적 정당성을 가진 국가들은 통상적으로 네 가지의 기준을 충족하고 있다. 즉 주권적 정부, 항구적인 구성원, 한정된 국경선, 그리고 국제법을 준수하고 국제관계를 형성할 수 있는 능력이다. 하지만 국제사회의 모든 법적 정당성을 갖춘 국가들이 반드시 안정적인 것은 아니다. 근본적으로 안정적인 국가들은 국제사회에 대한 책임을 다할 의지와 외국의 지원을 받고자하는 의지 외에도 합의된 법규범의 체계와 절차에 따라 기본적 국가기능을 수행할 능력을 보유하고 있는 정부를 가지고 있는 국가이다. 국가의 안정성은 당해 국가정부가 국민에 의하여 대중적으로 인정되고, 정치적 과정에 대한 참여정도가 높으며, 국가의 법이 공정하고 일관되게 적용되어야 한다.²¹²

반면에 불안정한 국가는 전형적으로 기초적 국가기능을 수행할 능력이 없는 국가 또는 국제법에 따라 자국의 대외관계를 형성하고자 하는 의지가 없는 국가로 정의될 수 있다. 비록 불안정한 국가들이 극단적으로 다양한 형태를 가지고 있지만 정부의 기능을 수행하지 못함으로써 고통을 받고 있다는 측면에서 취약국가, 실패한 국가, 그리고 불량국가로 구분할 수 있을 것이다.

가. 취약국가(fragile state)

취약국가는 국가의 기본적 기능을 수행할 수 있는 능력을 점차 상실하고 있는 정부에 의하여 통치되는 국가이다. 취약국가의 또 다른

²¹² Nicholas Fegen, "Thick or Thin? Defining Rule of Law: Why the 'Arab Spring' Calls for a Thin of Law Theory," p. 1189.

특징은 자국의 영역 내에 정부의 통치권이 행사되지 않는 ‘공백’지역이 존재한다는 것이다.²¹³ 스리랑카나 콩고 등의 사례에서 보는 것처럼 국내적 폭력상황과 정치적 투쟁은 국가의 취약성을 야기하는 원인이다. 무력충돌의 과정을 거친 동티모르, 라이베리아 등 많은 취약국가들은 안정을 회복하기 위한 노력을 하고 있다. 그렇다고 무력충돌이 국가의 불안정을 야기하는 유일한 경로는 아니다. 잠비아는 지역 경제의 정체로 인해 급속하게 국가의 안정성이 붕괴된 사례이다. 방글라데시의 경우 ‘정치적 역량의 부재(political ineptitude)’가 국가의 안정성을 파괴한 사례이며, 이집트, 바레인, 수단, 엘살바도르 그리고 과테말라의 경우 대규모의 정치적 폭동으로 인해 국가 안정성이 위협받고 있다. 북한의 경우 무자비한 독재 통치로 인해 국가의 취약성이 지속되고 있다.²¹⁴

나. 실패한 국가(failed state)

실패한 국가는 국가의 기본적 기능을 수행할 수 있는 능력을 갖춘 정부가 없는 국가로 느슨하게 정의될 수 있다.²¹⁵ 이는 매우 단순한 실패한 국가에 대한 정의라고 할 수 있으나 무엇이 기본적인 국가의 기능인가에 대한 설명을 추가적으로 요구한다. 국가의 기본적 기능이 독점적 공권력의 행사와 국가의 사회적 합의기구로서 입법부의 운영을 통해 이행된다는 데는 쉽게 동의할 수 있을 것이다. 또한 시장에

²¹³ Bipartisan Policy Center, “A Stitch in Time: Stabilizing Fragile States,” (Washington, D.C.: Bipartisan Policy Center, 2011), p. 17.

²¹⁴ Stewart J. Patrick, “U.S. Policy toward Fragile States: An Integrated Approach to Security and Development,” Nancy Birdsall (ed.), *The White House and The World: A Global Development for the Next U.S. President* (2008), p. 330.

²¹⁵ Bipartisan Policy Center, “A Stitch in Time: Stabilizing Fragile States,” pp. 14~18.

대한 규제, 공적 재정을 위한 재무회계, 교육체계, 보건복지체계, 그리고 기초적 사회간접자본과 같은 국가의 구성요소가 없는 국가의 안정성 유지가 어렵다는데 동의할 수 있을 것이다.²¹⁶

더욱이 최근 국제사회는 모든 국가정부가 자국민의 기본적 인권을 보호하기 위한 책임을 갖고 있음을 인정하고 있다. 정부의 기본적 인권침해와 자국의 주권을 보호하기 위한 정당한 국가의 권리행사 사이에 경계를 설정하는 것은 상당한 정치적 논쟁의 근원이 되어왔다. 법의 지배와 같은 인권보호를 위한 원칙은 문화적인 상대성을 가지고 있는 것으로 간주되고 있다. 따라서 국가의 인권위반이 있다고 주장되는 범위는 국가의 전체적인 안정성에 대한 평가에 의하여 고려되어야 하기 때문에 확실치 않다.²¹⁷ 서구 선진국의 경우 인권에 대한 비슷한 믿음을 공유하는 경향이 있지만 인권과 기본적 자유에 대한 사람들의 개념이 많은 측면에서 실질적으로 다른 지역이 있다는 사실을 유념하여야 한다.

여성의 권리에 대한 이질성은 인권에 대한 상이한 견해를 보여주는 대표적인 사례이다. 또 다른 사례는 표현의 자유이다. 자유롭게 자신의 정치적 견해를 표현할 수 있는 개인의 자유는 서구의 민주사회에서와 같은 기본적 인권으로서의 가치를 실패한 국가 사회에서 인정 받고 있지 못하다.²¹⁸ 이러한 기본적 불일치는 당해 국가의 국가 이념과 다른 자신의 정치적 의견을 평화적으로 표현하는 경우에도 감수해

²¹⁶ Nicholas Fegen, "Thick or Thin? Defining Rule of Law: Why the 'Arab Spring' Calls for a Thin of Law Theory," p. 1190.

²¹⁷ Helen Quane, "Rights in Conflict? The Rationale and Implications of Using Human Rights in Conflict Prevention Strategies," *Virginia Journal of International Law*, Vol. 47 (2007), p. 463.

²¹⁸ Hossein Esmaeli, "On a Slow Boat Towards the Rule of Law: The Nature of Law in the Saudi Arabian Legal System," *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 26 (2009), p. 1.

야 하는 당해 국가 정부의 공권력 행사로부터 안전을 유지할 수 없는 개인의 권리와 관련하여 커다란 논란의 근거를 제기한다.

법의 지배와 인권은 국가의 안정성과 긴밀한 관련성을 가지고 있다. 공정하고 효과적인 국가적 사법체계와 경찰권을 통해 지속적으로 법의 지배를 유지할 수 없는 국가는 실패한 국가라고 할 수 있다. 일반적 전제조건 하에서 이러한 실패한 국가에 대한 정의는 논리적으로 수용될 수 있다. 현재 국제사회에서 미국과 함께 G2의 지위에 올라선 중국의 경우 이러한 정의에 따르면 실패한 국가라고 할 수 있다.²¹⁹

다. 불량국가(rogue state)

국가의 기본적 기능을 적절하게 수행할 수 있는 정부라고 할지라도 국제법을 준수할 의지가 없으며 국제사회의 구성원으로서 참여하지 않는 국가는 일반적으로 불량국가로 간주된다.²²⁰ 국가의 기본적 기능을 수행할 수 있는 능력의 부재와 달리 국제법을 준수할 의지가 없다는 점에서 실패한 국가와 불량국가는 구분된다. 지난 수십 년간 미국은 이라크, 코소보 그리고 콜롬비아와 같은 일부 불량국가에 대해 개입정책을 펼쳤다.²²¹ 불량국가가 가지고 있는 저항적이며 위협적인 성격으로 인해 이러한 형태의 불안정성은 국제사회로부터 크게 주목을 받고 있다. 부시 전 대통령이 이란, 이라크 그리고 북한을 빈

²¹⁹ Nicholas Fegen, "Thick or Thin? Defining Rule of Law: Why the 'Arab Spring' Calls for a Thin of Law Theory," p. 1191.

²²⁰ Anthony Clark Arend, "International Law and Rouge States: The Failure of the Charter Framework," *New England Law Review*, Vol. 36 (2002), p. 735.

²²¹ Danielle L. Simmons, "Noam Chomsky's Rogue State: The Rule of Force in World Affairs," *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 25 (2002), pp. 711~713.

번히 ‘악의 축(axis of evil)’으로 지칭했던 사실은 이미 잘 알려져 있다. 최근에는 시리아의 바샤르 알-아사드(Bashar al-Assad) 대통령이 자국민에 대한 보호의무(Responsibility to Protect: R2P)라고 하는 국제법의 새로운 원칙을 위반하여 자국민의 평화적 시위에 대하여 공권력을 사용하여 무자비한 진압행위를 함으로써 이러한 악의 축 국가의 범주에 추가되었다.

4. 법의 지배를 통한 민주화 및 경제발전

국제사회의 많은 국가들은 자국의 국민들이 국가의 미래를 결정함에 있어 완전한 참여를 하고자 하는 의지와 희망에 부응하기 위해 민주적 거버넌스의 형태를 채택하고 있다. 민주적 거버넌스란 일반 국민의 자유로운 다수의사에 의하여 선출되는 정부와 다수가 아닌 국민을 보호하는 법의 지배가 갖춰진 자유주의적 또는 입법주의(constitutionalism)적 민주주의 정치체제를 말한다.²²²

이러한 측면에서 서구적 법 전문가들은 법의 지배에 따른 개혁이 민주주의와 시장경제의 양 측면을 공고히 하기 위한 1단계의 정치적·경제적 개혁이라는 판단을 하고 있다. 법의 지배의 부활은 라틴 아메리카, 사하라이남 아프리카, 중동 그리고 아시아 일부 등 각각 다른 지역에서 전개된 정치적 개방과 함께 이루어져왔다. 법의 지배 개혁은 동구권 국가들의 몰락과 함께 눈에 띄게 확대되었다. 이들 국가의 시장경제 및 민주주의 전환은 정치적·경제적 개혁이라는 양대 기둥

²²² Steven R. Rather, “Democracy and Accountability: The Crisis-Crossing Paths of Two Emerging Norms,” Gregory H. Fox and Brad R. Roth (eds), *Democratic Governance and International Law* (2000), p. 449.

의 발전에 있어 법의 지배의 역할에 새로운 관심을 갖도록 하였다.²²³

체제전환국에 법의 지배를 구조화하기 위한 법 전문가들의 파견은 경제지원을 하는 국가의 정부부처에 의한 체제전환국의 새로운 시스템개발 지원 또는 국제개발은행이나 비정부간 국제원조기구 등의 대규모 재정지원 프로그램의 일부로서 이루어졌다. 선진국 또는 국제기구에 의하여 파견된 법 전문가 및 개발 전문가들은 법 개혁의 적절한 범위와 전략을 위한 새로운 계획을 수립한다. 국가적 또는 국제적 파견의 어느 경우든 법의 지배는 민주주의를 구체화하고 공고히 하며, 경제적 발전과 사회적 진화를 달성하기 위한 포괄적(catch-all) 용어로 사용된다.

가. 법의 지배를 통한 민주주의 개혁

민주주의에 대한 일반적 정의는 “공적인 결정과정과 정책결정권 자들에 대한 일반 국민에 의한 통제 및 이러한 통제의 실행에 있어 국민의 평등”이라고 할 수 있다.²²⁴ 그리고 민주주의 원칙을 달성하기 위한 제도적 방법은 법 제도를 통해 현실화된다. 법의 지배개혁은 민주주의 그 자체가 아닐지라도 민주적 이상의 실현과 결합되어 있다. 민주적 제도는 법에 의하여 보호되며 당연히 법의 지배에 의존하게 된다.²²⁵

법의 지배가 퇴보하거나 약한 국가들은 일반적으로 독재 또는 자

²²³ Thomas Carothers, “The Rule of Law Revival,” p. 103.

²²⁴ International Institute for Democracy & Electoral Assistance(IDEA), *Democracy Assessment: The Basics of the International IDEA Assessment Framework* (Stockholm: IDEA, 2002), p. 3.

²²⁵ USAID, “Rule of Law Program,” <http://www.usaid.gov/our_governance/technical_areas/rule_of_law/>.

국의 헌법질서를 존중하지 않는 비민주적인 국가이다. 더욱이 인도주의 담론과 인권법의 세계화는 법의 지배 개념에 영향을 미쳤다. 국민개인의 권리가 절대화되고 보호되면서 인권은 법의 지배와 결부된 민주주의의 핵심적 요소가 된 것이다. 법의 지배가 곧 민주주의는 아니지만 법의 지배에 따른 법 개혁의 수행은 이미 확립된 민주적 제도들을 강화하고 절대화한다.

법의 지배를 통해 시장을 창출하고 보호할 수 있을 뿐만 아니라 시장과잉을 억제하고 사회보장을 지원하며 사회취약계층에 대하여 직접적인 구호를 제공할 수 있다. 그러나 정치적으로 법의 지배를 촉진하는 과정에서의 혼란은 피할 수 없다. 민주화는 종종 새로운 그리고 더욱 사악한 국내의 내부적이며 관료적인 분쟁을 야기하기 때문이다. 예컨대 엄격한 법집행으로 인한 범죄율의 상승, 만족스럽지 못한 시민사회, 그리고 시민의 일상생활에서 법을 사용해야한다는 강박감은 전반적인 사회의 불안정을 가져오기도 한다.²²⁶

나. 경제개발과 법의 지배

냉전체제의 해체 이후 세계 각국에서 진행된 민주화는 안보 및 정치적 그리고 경제적 이유에서 법의 지배를 확대 강화하려는 노력을 수반하였다. 특히 재산권 및 계약의 안정성은 경제적 발전을 유지하기 위한 중심적 문제로 인식되었다. 법의 지배 구축이 그 자체로 개발 전략이 될 수 있다는 생각은 법의 선택이 종래 개발정책결정의 중심에 놓여 있었던 혼란스런 정치적, 경제적 선택을 대신할 수 있다는

²²⁶ Diane Davis, "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico," *Latin America Politics and Society*, Vol. 48 (2006), pp. 58~59.

희망에 힘을 실어주었다.²²⁷

이러한 측면에서 서구의 경제개발 지원국들은 민주주의의 촉진뿐만 아니라 신자유주의적 규제완화와 자유시장경제, 그리고 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)를 포함하는 양질의 거버넌스를 모든 국가들이 채택하도록 시도하고 있다.

워싱턴 컨센서스는 1989년 윌리엄스(John Williams)가 자신의 남미연구보고서에서 제시한 남미 개도국들에 대한 개혁처방을 근거로 1989년 미국과 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 그리고 남미의 금융당국자들이 미국의 워싱턴에서 모여 합의한 열 가지의 주요 경제정책이다. 내용은 건전재정 보장과 재정적자 억제, 경제적 유발효과가 적은 정치적으로 민감한 분야에서 공공지출을 축소하고 보건 및 교육과 사회기반시설에 대한 투자증대, 조세기반확대와 효율적 집행을 목적으로 하는 세제개혁, 시장이 금리를 결정하는 금융자유화, 수출주도성장을 지원하는 경쟁환율, 수입허가제 폐지와 관세인하를 수반하는 무역자유화, 외국인 직접투자 장려, 국영기업 민영화를 통한 경영효율화와 실적 향상, 경제의 규제철폐, 재산권을 보호하는 법체제 등이다. 하지만 이는 UN의 원칙과 일치할 수 없는 경제적 제국주의의 형태로서 보호자의 입장에서 통치대상 주민들의 혜택을 위해 그들의 동의 없이 부과하는 단지 과거의 ‘문명화를 위한 사명’을 재생산한 것에 불과하다는²²⁸ 지적과 함께 이를 대체하기 위한 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)가 제시되어 있다.²²⁹

²²⁷ David Kennedy, *Laws and Development in Law and Development: Facing Complexity in the 21st Century*, p. 17.

²²⁸ Jose Alejandro Carballo Leyda, “The Laws of Occupation and Commercial Reform in Occupied Territories: Clarifying a Widespread Misunderstanding,” *European Journal of International Law*, Vol. 23 (2012), p. 179.

²²⁹ Deepak Lal, “Is the Washington Consensus Dead?” *Cato Journal*, Vol. 32 (Fall

법의 지배가 경제발전과 인과적 관련성이 있다는 말은 당연하게 여겨진다.²³⁰ 법의 지배는 통일적으로 적용되는 보편적 규범을 포함하는 시장체제에 필요한 요소들을 제공하기 때문에 거래의 안전과 신뢰를 위해 필수적이다. 보편적 경제규범은 예측가능성을 제공하고 계획을 수립할 수 있도록 해 준다. 즉 계약법은 미래에 대한 기대가능성을 확보해주고 재산법은 노동의 결과를 보호해 준다. 법의 지배는 계약법, 재산법 등 민법분야와 외국인직접투자법과 같은 상사법 같은 사법(私法)체계 뿐 아니라 헌법의 개정이나 형법의 현대화와 같은 공법(公法)의 측면에서도 이루어져야 한다. 사회주의 체제전환국에서 정부는 사회의 모든 측면에서 개혁을 이루어야 하기 때문이다. 국제원조기관이 펼치고 있는 광범위한 법의 지배에 대한 홍보활동과 함께, 공정하고 투명하며 안정적인 신뢰가 확보된 법과 사법제도는 외국의 직접투자를 끌어들이 수 있는 필수적 유인이다. 체제전환 및 개도국에서 법의 지배는 그 자체로 경제성장과 발전에 있어 중요한 요인인 것이다.²³¹ 최소한 사회주의 또는 독재 체제전환국가에서 법 개혁은 공정하고 기능적인 시장경제를 형성하는데 꼭 필요하다. 다른 개도국의 경우, 광범위한 법제개혁은 시장경제의 형성보다 좀 더 시장친화적인 법체계를 구축하기 위하여 추진된다.²³² 이러한 법의 지배체제 구축에 대한 압력은 제도에 대한 조언자들에 의해 언급되거나 원조의 패키지에 포함된 요건이 아니라 경제의 세계화가 각국 정부에게 수용하도록 부과하는 구조적 요구사항이다. 자유주의적 외국인직

2012), p. 493.

²³⁰ Ronald J. Daniels and Michael Trebilock, "The Political Economy of Rule of Law Reform in Developing Countries," *Michigan Journal of International Law*, No. 26 (2004), p. 102.

²³¹ *Ibid.*, p. 29.

²³² John Hewko, "Foreign Direct Investment: Does the Rule of Law Matter?" p. 3.

접투자를 통한 세계화를 수용하지 않는 국가는 무역과 투자의 확대와 같은 세계화의 혜택을 상실하게 된다.²³³

경제개혁을 위한 의제에서 법의 지배가 민주주의에 따른 혜택을 달성하도록 해준다는 사실도 중요하다. 예컨대 법의 지배는 중심적·경제적 제도들이 작동하도록 보호하고 경제에 대한 정부의 차별적이고 비효율적이며 불법적인 행위들로부터 개인을 보호한다. 사실 법의 지배개혁에 기초하는 실질적인 정치적, 경제적 및 사회적 혜택이 존재할 뿐만 아니라 법의 지배는 이러한 혜택을 통합한다.

다. 법의 지배실현을 위한 경로

체제전환 독재국가에서 법의 지배가 성공적으로 이루어지기 위한 중심과제는 공직을 담당하고 있는 공무원들이 법령을 준수하도록 요구하고 이를 따르지 않을 때 그들에게 책임을 지도록 하는 책무성의 개념을 도입하는 것이다. 궁극적으로 법의 지배는 정치적 그리고 경제적 지도자들의 지원 하에 정부와 공공기관을 구속하는 것을 목적으로 하는 정치적 사업이다. 정부와 공공기관에 책무성을 부여하는데 있어 본질적 위험은 공적 권력을 행사하는 자들은 자신들의 기득권을 거부하는 모든 개혁에 대하여 저항한다는 것이다.²³⁴ 이들은 거대한 압박이 가해지지 않는 한 자신들의 전통적 면책권을 포기하지 않는다. 빈번히 국내적 압박만으로는 이러한 포기를 달성하는데 충분하지 않기 때문에 국외로부터의 압박은 분명한 효과가 있다.²³⁵ 법의 지배에 대

²³³ Sebastian R. Astrada, "Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms," p. 471.

²³⁴ Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival," p. 96.

²³⁵ Ronald J. Daniels and Michael Trebilock, "The Political Economy of Rule of Law Reform in Developing Countries," pp. 128~134.

한 강조는 법의 지배를 거부하는 지도자와 공직자들의 감축 및 궁극적 제거를 목표로 한다. 법의 지배 개혁작업은 초기단계부터 이러한 저항과 싸우거나 타협해야 한다. 법의 지배가 성공할 수 있을 것인가의 여부는 법의 지배를 거부하는 지도자들을 어떻게 이해시키느냐에 달려있다. 강조되어야 할 것은 법의 지배 개혁이 기술적 또는 행정적 과제가 아니라 정치적 과제이므로 그 성공은 본질적으로 또는 내부적으로 정치적 불확실성에 종속된다는 것이다. 지도자들의 마음자세를 바꾸는 것은 행위자들이 법의 지배에 대한 양보와 그로부터 얻는 혜택, 비용 그리고 현실을 비교 형량하는데 있어 반드시 필요한 정치적 운동이다. 결과적으로 이러한 공식은 개혁의 성공이 기술적 또는 재정적 지원에 의존하는 것이 아니라 정치적 또는 인적 장애물(human obstacles)들과의 투쟁에 의존하는 것임을 보여준다.²³⁶

정치적으로 법의 지배는 단계별 발전을 달성해야 한다. 이에 따라 많은 원조기관들과 전문가들은 법의 지배를 이행하기 위해 다음과 같은 단계를 이용하고 있다.

- 1단계 - 헌법 및 법령의 개정
- 2단계 - 사법 개혁의 이행: 독립적 사법부의 설립; 법률가 직업의 전문직화; 사법적 효율의 제고; 사법부에 대한 접근가능성의 제고; 법조계와 사법연수과정을 지원하기 위한 법학전공 과정의 개선을 통한 사법부의 권한과 전문적 기준의 향상; 그리고 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution: ADR)의 수립
- 3단계 - 양질의 거버넌스를 통한 입법 및 행정의 개혁 추진
- 4단계 - 법률지원 프로그램과 비정부 단체를 통한 법적 주

²³⁶ Carothers는 인적 장애를 법의 지배실현에 있어 중심적 어려움으로 설명한다. Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival," p. 96.

장과 접근성 제고

- 5단계 - 경찰, 검찰, 그리고 교도소 개혁 등 사법 집행 조직 개혁의 착수²³⁷

물론 이러한 법의 지배 개념에 내재된 요건들은 아니지만 법의 지배를 지원하는 요건들이 있다. 첫째, 독립적이며 능동적으로 활동하는 언론은 정부 결정의 투명성을 압박하고 의사결정 과정에 의미 있는 참여를 이끌어내는데 큰 작용을 한다. 독립적 언론은 정부활동에 국민이 참여할 수 있도록 하는 중요한 소통구조를 만든다. 활동적인 언론은 여론의 비판을 보도하고 경각심의 수준을 제고하며 사회적 약자들의 목소리를 전달하게 된다. 중요한 것은 정부가 책임을 다하고 투명성과 수용성을 높이도록 강제해야하며, 언론의 자유에 대한 권리가 법적으로 보호되어야 한다. 둘째, 사회적 책임에 대한 공적인 관심은 사회적 도전과 변화를 이끌어 내고 법의 지배 문화를 확산하는데 기여한다. 더 나아가 실질적인 사회적 환경에 대한 민감성은 법의 지배 개혁에 중요한 측면이다.²³⁸

5. 저개발 독재국가에서의 법의 지배도입 사례: 몽골

가. 몽골의 체제전환 배경

1921년 7월 11일 독립 이후 70년간을 사회주의 국가로 존재해 온 몽골은 구소련 이외의 국가들에게 수수께끼 같은 존재였다. 몽골은

²³⁷ John V. Orth, "Exporting the Rule of Law," p. 77.

²³⁸ Ronald J. Daniels and Michael Trebilock, "The Political Economy of Rule of Law Reform in Developing Countries," pp. 128~134.

오로지 구소련과만 외교관계를 가져왔기 때문이다. 몽골은 구소련이 붕괴되고 동구권 위성국가들이 자주적 독립국가로 거듭나는 과정에서 국제사회에 독립국가로서 그 존재가 알려지게 되었다. 1990년대의 다른 구소련의 위성국가들과 마찬가지로 몽골은 중앙집권적 계획 경제의 사회주의국가에서 자유시장경제의 민주국가로 전환을 시도하였다. 체제전환의 초기에 몽골의 의회지도자들은 지속가능하면서도 신중한 체제전환과정을 기대하였지만 복수정당제를 포함하는 헌법의 전면적 개정과 함께 시작된 체제전환 과정은 처음에 기대했던 체제전환의 범위를 넘는 것이었다.²³⁹ 동구권 국가들의 사회주의 체제 거부, 소련의 해체, 소련을 중심으로 하는 경제블록의 붕괴, 소련의 몽골에 대한 지원중단 등으로 몽골은 해체되었다. 그 결과 몽골은 최악의 경제적 고난을 겪게 되었고 체제전환 과정은 몽골의 내부 사회구조를 철저히 재구성하는데 목표를 두게 되었다.²⁴⁰

그 결과 몽골의 정치지도자들은 점진적 변화의 혜택을 누리지 못하고 ‘충격요법(shock therapy)’의 방식을 통해 국경을 개방하고, 무역장벽을 해체하였으며, 가격통제를 중단하고 국영자산을 민영화하였다. 이러한 과정을 통해 지난 20년간 몽골은 인적, 기술적 그리고 재정적 자본의 형식으로 대규모 달러지원의 유입을 수용하였다. 그리고 놀랍게도 몽골의 체제전환은 상당한 성공을 이루었으며 사회체제는 광범위하게 확고한 민주사회가 되었고 국내적으로나 국제적으로 존중받게 되었다.²⁴¹

²³⁹ Julia S. Bilskie and Hugh M. Arnold, “An Examination of the Political and Economic Transition of Mongolia Since the Collapse of the Soviet Union,” Vol. 19 (2002), p. 209.

²⁴⁰ Sebastian R. Astrada, “Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms,” p. 462.

²⁴¹ *Ibid.*

몽골의 국민들은 자신들이 전 세계적인 민주화 추세에 참여하고 있음을 알고 있었다. 몽골정부의 공산주의 포기과 이에 따른 국민투표의 성공은 많은 것을 상징한다.²⁴² 넓은 범위에서 변화의 단초는 몽골의 수도와 대학 그리고 청년들과 합리적 지도자들에 의하여 시작되었다. 비록 몽골정부는 민주적 전환을 시작하였지만 국가 전반은 과거의 공산주의에서 벗어나지 못하고 몽골 국민들은 사회주의적 제도에 젖어 있었다. 몽골정부는 절차적 법의 지배를 장려하였으며 민주적 체제전환 성공을 지원하였다. 다른 한편 몽골의 경제적 몰락은 몽골국민들에게 큰 충격을 주었다. 결과적으로 시장경제와 정치적 민주주의의 장기적 목표를 달성하기 위해서 몽골의 정치지도자들은 경제적 안정과 몽골 국민들의 심리적 기초의 변화를 도모하는 단기적인 초기 개혁이 반드시 성공해야 한다는 것을 깨달았다. 절차적인 법의 지배는 이러한 필수적 경제개혁을 달성하는데 유용한 수단이 되었다.

나. 몽골의 체제전환과 법의 지배 실현

법의 지배 개혁은 사회주의적 법문화를 가지고 있는 계획경제 국가에서 시장경제로 전환하는 국가의 출발점이다. 법의 지배는 계약법, 재산법 등 민법분야, 외국인투자법과 상사법 같은 사법체계 뿐 아니라 헌법의 개정이나 형법의 현대화와 같은 공법의 측면에서도 이루어져야 한다. 사회주의 체제전환국에서 정부는 사회의 모든 측면에서 개혁을 이루어야 하기 때문이다.

몽골의 경우 새로운 헌법을 제정한 이후 정치적 민주화와 시장경제의 목표를 달성하기 위해 정치적, 경제적 그리고 사회적 분야에서

²⁴² Tom Ginsberg, "Political Reform in Mongolia: Between Russia and China," *Asian Survey*, Vol. 35 (1995), p. 463.

광범위한 개혁을 단행하였다. 시장경제 및 자본주의 체제로의 전환은 국민 개개인의 입장에서 경제적 성공과 실패로 귀결되며 결과적으로 사회적 불평등이 발생한다. 특히 사회주의는 체제 하에서 모든 국민의 기본적 수요를 충족시켜왔기 때문에 법제개혁이 성공하기 위해서는 체제전환 과정에서 발생하는 모든 사회적 이해관계들이 반드시 고려되어야 한다. 몽골의 정치지도자들은 법 개혁을 추진하기 전에 보수정당제도의 도입과 새로운 헌법의 채택을 통해 이러한 기초적 조건을 충족하였다. 새로이 현대적 헌법을 도입한 이후 헌법 규정을 이행하는데 있어 직면하는 어려움은 새로운 권리들을 이행하는데 필요한 경제적, 정치적 그리고 법적 체제를 재구축하는 것이다.

몽골의 법의 지배 개혁은 네 가지 측면에서 이루어졌다.

(1) 사법부의 독립

사법부의 독립은 법의 지배에 있어 초석이다. 사법부 독립은 자명한 듯 하지만 많은 경우 법의 지배에 대한 정의는 법의 지배요건으로서 이를 생략하고 있거나 핵심적 가치의 순위에서 매우 낮은 단계에 이를 위치시키고 있다. 몽골의 경우 몇 가지 중요한 이유로 사법부의 독립은 어려움을 겪었다. 첫째, 몽골의 사회주의 체제 시절에는 행정부가 사법부를 통제했다. 행정부는 자국 영역에 대한 국가 통치수단의 하나로 사법부를 이용했다. 따라서 법관은 낮은 사회적 지위를 가졌으며, 당의 강령과 행정부의 지시에 따라 사건을 심리하고 판결을 집행했다. 둘째, 몽골 공산당의 존속과 공산당에 대한 지지는 사법부의 독립에 부정적인 영향을 미쳤다. 몽골의 공산당은 민주적 체제전환 이후에도 권력을 행사했으며 많은 법원의 법관들은 여전히 공산당원이었다. 당연히 체제전환 이후에도 몽골은 과거와 단절되지 못하였

으며 행정부와 입법부는 일부 법관의 판결에 영향력을 행사했다. 셋째, 공산주의 시절과 구분되는 법사상의 변화는 단기간에 이루어지기 힘들었다.²⁴³

(2) 정부의 법의 지배 추진계획 공식화

공식적인 정부의 법의 지배 추진계획은 생각보다 더 큰 효과를 얻을 수 있다. 이는 원조국가 또는 원조기구의 재원이 유한함을 인정하는데서 출발한다. 원조주체가 지원할 수 있는 자금, 자원 그리고 인적 자원은 예산의 제약과 원조를 받는 국가에서 법의 지배실현을 위해 어느 정도 관심을 가져야 할 것인가 하는 정치적 의지에 영향을 받는다. 예컨대 2001년 9·11테러 이후 미국은 정부가 주도하는 프로그램과 재원을 자국 정부의 양대 대외정책 대상인 아프가니스탄과 이란에 집중적으로 사용하였다. 이와 관련된 재원은 다른 국가에 사용될 예산으로부터 차출된 것이다. 사용가능한 재원의 한계에 대한 인정은 법의 지배 원조제공에 도움을 줄 수 있다. 몽골의 경험은 공식적 정부의 행동계획이 이러한 제한에 대응할 수 있는 하나의 방법을 제공한다.²⁴⁴

몽골의 법 개혁 추진계획은 확실히 구분되는 두 단계로 나누어진다. 1단계는 ‘조정되지 않은 비상개혁(uncoordinated emergency reforms)’과정으로 지속적인 정치적 갈등과 몽골 정부와 몽골에 지원을 하는 주체 간에 그리고 몽골에 지원을 하는 지원주체들 간에 지원체계가 존재하지 않았다는 특징을 갖는다.

2단계는 ‘정부의 개혁 계획(government reform plans)’단계이다.

²⁴³ Sebastian R. Astrada, “Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms,” p. 485.

²⁴⁴ *Ibid.*

2단계의 특징은 시민사회와 원조주체 뿐만 아니라 정부의 각 부처와 산하기관들이 공식적인 정부의 개혁계획을 이끌어 나가게 된다. 이는 더욱 역동적이며 지속적이고 광범위한 개혁과정으로 귀결된다. 공식적인 정부의 행동계획은 전 단계의 개혁과 규범창설에 대한 정부의 공식적인 수용의사를 표시하는 것 외에 개혁의 다음 단계에 관해 행정부, 입법부 그리고 사법부에 지침의 제공, 개혁과정의 확대와 심화, 그리고 원조주체들에 대하여 효과적인 단일조직(single organization) 형성을 통해 함께 개혁 작업을 해나갈 수 있도록 압박하는 등 수많은 긍정적인 효과로 이어졌다.²⁴⁵ 법제 개혁은 대체로 2단계에서 더욱 신중하고 완벽하게 진행된다.

(3) 국민의 참여와 공감

일반국민의 참여와 공감은 법의 지배 개념과 문화의 제도화를 위한 매개로서 역할을 한다. 법제를 통한 규범의 제도화가 징검다리의 의미를 갖는 반면에 법이 공식적으로 사법부의 독립을 규정하는 경우 이러한 규범의 진정한 제도화를 방해하는 다른 다양한 요소들이 존재한다. 사실 이러한 방해요소들 중의 일부는 몽골의 특별한 법제와 공산당에 의한 사법부의 통제와 같이 표면적으로 명백한 것들도 있고 미묘해서 확인하기 어려운 것들도 있다. 이러한 규범들의 형성과 이행을 직접적으로 확인하는 것은 어렵기 때문에 전문가들은 이러한 내용을 확인하기 위한 매개들을 이용한다. 법의 지배를 위한 문화와 규범이 도입되었는지를 확인할 수 있는 매개중 하나가 일반국민의 참여

²⁴⁵Chimid B., "The New Constitution of Mongolia and Legal Reform," *Mongolia's Political and Economic Transition: Challenges and Opportunities* (The Asia Foundation, September 2000), pp. 13~14.

와 공감이다. 즉, 일반국민이 법의 입법과정에 참여하는지, 사법부에 분쟁을 제기하는지, 그리고 법의 지배가 이루어지고 있음을 확인할 수 있는 다른 측면들에 참여하고 있는지 등은 실질적으로 이들 규범과 문화가 제도화되어 있는지를 나타낸다.²⁴⁶ 이러한 매개는 법제전문가들과 연구자들에게 종합적인 방향을 제공하며 특정한 규범이 형성되어 있는지에 대한 복잡한 이해를 피할 수 있도록 한다. 이는 원조 수원국에 원조주체의 지원효과를 판단하는데 도움이 되는 중요한 지침을 제공하고 필요한 경우 법의 지배를 위한 노력과 지원의 방향을 수정하거나 재조정할 수 있는 기회를 제공한다.

몽골의 경험은 매우 유용한 사례를 제공한다. 몽골의 법제와 사법부 그리고 사회적 개혁의 이행에 있어 의회의 의원들과 정부지도자들은 일반국민의 적절한 참여 없이 1차 4개년 개혁입법을 마련하였다. 이는 공산주의 시절 정부의 의사결정이 비공개적이고 불투명하였기 때문에 다소 예상되었던 일이다. 그래서 민주화 시대의 첫 개혁은 대부분 투명하지 않거나 최소한의 일반국민 참여가 이루어진다. 몽골에는 시민사회나 이익단체가 거의 존재하지 않았다는 사실은 이러한 일반국민의 참여결핍에 원인이 되었다. 몽골인들은 특정한 이상적 시장 경제형태를 창설하기 위해 필요한 특정한 이익형성의 기초에 투자할 수 있는 자신들의 재정 상태에 대하여 지나치게 우려했으며 시장경제의 작동에 대하여 알고 있는 전문가가 거의 없었다. 어느 요소가 일반국민의 참여를 막고 있는지 확실하게 이야기하는 것이 어려웠던 반면에 일반국민들이 개혁과정의 주체가 아니었다는 사실은 개혁의 도입 초기에 법의 지배문화가 없다는 것을 분명하게 보여주었다.

²⁴⁶ Sebastian R. Astrada, "Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms," p. 496.

(4) 국제사회 원조제공자들 간의 협력

국제사회 원조제공자들 간의 협력은 긍정적 효과를 발생시킨다.

세계은행이 법수요 평가 사업을 통해 얻은 주요한 소득은 원조주체들 간의 종합적 원조계획 수립으로 원조주체들의 활동을 조정하게 된 것이다.²⁴⁷ 법수요 평가 보고서는 원조프로젝트 활동을 조정하기 위한 노력이 이루어지지 않고 있음을 지적하고, 원조주체들과 국제기구들은 종합적인 접근 없이 단편적인 법제개혁이 매우 느린 속도로 진행되고 있다고 평가하였다. 원조주체들은 이러한 지적에 따라 지원주체들의 역량을 통합할 뿐만 아니라 경쟁적이고 중첩적인 사업을 줄이기 위해 프로젝트와 자금조달에 있어 원조주체들 간의 실질적 협의와 조정을 하였다.²⁴⁸ 정부의 행동계획과 법적 수요평가에 뒤따른 몽골 원조주체들의 협의 조정은 향후 원조주체들의 활동모델로서 평가되고 있다. 독일기술공사(German Technical Corporation: GTC)는 실제로 이러한 구조를 원조주체들의 협의 조정에 있어 최우수 사례로 언급하고 있다. 1999년 초에 처음 원조주체들 간의 협력이 시작된 이래 몽골의 사법 및 다른 분야에서의 개혁은 속도와 깊이에 있어 놀라울 정도로 제고되었으며 영속적인 법의 지배와 시민사회를 위한 신뢰할 수 있는 구조를 만들어냈다.²⁴⁹ 확실히 상호보완적인 활동과 중첩의 예방을 위한 원조주체들 간의 협력은 몽골의 법의 지배개혁 성공에 있어 중요한 요인이었다.

²⁴⁷ USAID, *The Judicial Reform Program in Mongolia: Accomplishments, Lessons Learned, and Recommendations for the Future* (Washington, D.C.: USAID, 2009), p. 13.

²⁴⁸ Sebastian R. Astrada, "Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms," p. 502.

²⁴⁹ Heike Gramckow, "The Long Winding Road: Judicial Sector Reform in Mongolia," *International Judicial Monitor*, Vol. 2 (2007), p. 1.

다. 몽골의 법제 및 사법개혁에 대한 평가

지난 20년 이상 몽골은 절차적 법의 지배 개념에 따른 개혁을 추진해 왔다. 문제가 없었던 것은 아니었지만 전체적으로 몽골의 법제 및 사법개혁은 성공적이었다. 원조주체들은 사업협력에 있어 대단한 능력을 보여줬으며 몽골의 진지하고 심도 있는 변화에 영향을 주었다. 몽골인들은 자신들의 역할을 받아들였으며 비정부기구들이 확대되고 개혁과정을 촉진하였다. 그리고 몽골의 지도자들은 모든 몽골인들의 이익을 위해 자국의 사법체계에 대한 적절하고 진정한 변화를 기꺼이 수용하였다.

민주화가 처음 시작되었을 때 원조기구들과 외국 정부들이 몽골의 법제에 대하여 광범위한 영향을 주었지만 몽골은 개혁을 위한 큰 방향전환을 이루지 못했다. 이들 원조기구들은 새로운 법률의 입법과 새로운 절차의 이행 그리고 정부조직의 구조조정을 위해 몽골정부의 관계부처와 작업을 수행하였다. 하지만 몽골의 지도자들 사이에는 개혁의 정확한 효과에 대한 이해가 부족하였다. 마찬가지로 초기단계에 몽골의 기관들은 각각의 분야에서 통합과 협력을 이끌어내지 못하고 완벽하게 개혁을 이끌어가지 못함으로써 매우 낮은 수준의 이행율을 보였다.

민주화의 초기 7년 동안 몽골과 원조주체들은 법제의 개혁에 초점을 두었다. 법원조직에 대한 약간의 재구성을 제외하고 몽골정부와 원조주체들은 사법부의 개혁에 소극적이었다. 새로운 입법은 어설픈 초안 작성으로 인해 문제를 안고 있었으며 중복과 일관성 부족으로 이행에 어려움이 있었다. 몽골이 직면한 문제의 해결을 위한 초기의 대응은 법과 행정절차의 기초를 만드는 것이었으며 그 결과 법률의 입법은 몽골의 수요를 충족하는데 신중하고 정확한 해결방안이 되지

못했다. 법률 초안을 만드는데 있어 외국의 법제와 법리에 따른 법령은 독특한 몽골의 문화적 맥락에 부합되지 않는 것이었다.

하지만 몽골 정부가 개혁을 위한 계획을 통과시키면서 전환이 이루어졌다. 몽골 정부가 개혁계획을 공포하기 전에 만들어진 개혁은 일관성이 없고 조정되지 않아 근본적으로 하자가 있었다. 그럼에도 불구하고 정부의 행동계획은 최소한 기왕에 이루어진 개혁의 속도와 방향에 대한 높은 수준의 수용을 보여주었다. 더욱 중요한 것은 행동계획의 수립과 확인과정에서 몽골의 지도자들은 자신들의 개혁상황에 대해 더욱 긴밀하게 이해하게 되었다.

정부의 행동계획은 또한 다른 실질적인 긍정적 결과를 이끌어들었다. 국제사회의 원조주체들은 몽골 정부의 주도적 역할에 동의하였고 자신들의 지원계획을 정부의 계획 틀에 맞도록 조정하였다. 이러한 계획의 존재는 시민사회가 더욱 심도 있는 개혁을 촉진하도록 지원하는 역할을 하였다.

이러한 행동계획의 영향력이 낮게 평가되어서는 안된다. 행동계획은 법의 지배라는 목적에 근거한 기구설립보다는 법의 지배개혁의 개념과 규범 그리고 목표를 제시하였다. 이는 몽골사회와 지도자들의 인식에 영향을 주었다. 개혁과정에 대한 통제권 이전은 의회의 의원들과 시민사회가 자신들이 개혁의 주체임을 깨닫도록 하였으며 이는 법의 지배문화를 형성하고 받아들이는데 적극성을 갖도록 하였다. 현재 몽골의 법제와 사법체계는 수많은 몽골 사회의 행위자들이 그 틀을 조정하고 만드는 결정과정에 참여하여 만들어낸 것이다.

아직 사법부의 특정한 문제는 해결되지 않은 채 남아 있지만 전체적으로 몽골의 사법개혁은 크게 성공적이라고 할 수 있다. 개별적인 법관의 연수는 법관의 역량을 향상시켰으며, 절차 및 법률 업무지침은 의사결정 능력과 사법의 통일성에 도움을 주고 있다. 법교육은 변

화의 성과를 생산하고 있으며 전문가들은 법교육의 수준이 향상되고 표준화되고 있다는데 동의하고 있다. 표준의 승인과 변호사협회의 존재는 사법의 전문화가 이루어지는 첫 출발점이다.

원조주체들은 일반국민의 정부의 조직과 법의 개혁과정에 대한 인지도, 이해 및 지원의 정도를 판단하기 위해 적절히 여론조사를 활용하였다. 몽골 정부와 원조주체들은 몽골 국민들의 사법부 및 다른 정부조직에 대한 이해도를 높이기 위해 효과적으로 대응하였다. 일반국민이 수용하지 않으면 행동계획에 기초를 이루고 있는 법의 지배 개념은 지속될 수 없다. 입법부나 행정부에 의하여 마련된 법령이 최고의 지침이라는 인식과 분쟁의 해결에 있어 사법부에 대한 신뢰가 일반국민 사이에 존재해야만 하는 것이다.

몽골의 법체계가 아직 완벽하게 몽골화 되지는 않았지만 몽골 정부는 지금도 시장경제에 적용할 수 있도록 새로운 법체계를 조정하는 과정에 있다. 몽골의 민주주의와 시장경제의 성공을 위해서는 부패라는 큰 장애가 해결되어야 한다. 부패문제는 몽골의 민주주의와 시장경제, 외국투자와 사법부의 독립, 일반국민의 인식과 법의 지배에 심각한 악영향을 미치고 있다. 이를 위해서 정치지도자들과 법관, 공무원들은 현실에서 법의 지배를 근본적으로 수용하고 이들의 행위는 국내적인 상향식(bottom-up)의 압력과 국제적인 하향식(top-down) 압력을 통해 통제되어야 한다. 어쨌든 몽골에는 법의 지배문화를 위한 씨앗이 뿌려졌고 몽골 정부와 원조의 주체들은 심도 있고 성공적인 민주주의와 시장경제로 성장할 수 있는 법의 지배 기반의 조성을 지속적으로 추구하고 있다.²⁵⁰

²⁵⁰ Sebastian R. Astrada, "Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms," p. 507.

6. 북한의 민주화와 경제개발을 위한 법의 지배도입의 과제

국제사회에서 실패한 국가의 재건은 거의 언제나 안전한 환경의 조성 and 유지를 명분으로 군사력이 사용되지만 내구성 있는 안정은 중요한 장기적·사회적 및 경제적 목표의 달성을 통해서만 도모할 수 없다. 실패한 국가의 경제적 발전과정에는 국제사회의 지원이 필수적이며 기본적인 인프라가 우선적으로 개선되어야 한다. 전략적 측면에서 실패한 국가의 주민들과 소통채널을 위한 인도적 지원 또한 매우 중요하다. 이러한 노력은 국민적 지지를 통해 대표성을 갖는 정부와 함께 법의 지배가 반드시 확보되어야 가능하다.²⁵¹

북한에서의 법의 지배 정착은 현재로서는 매우 비관적이다. 북한의 경우 법치주의가 지배하고 있다기보다는 북한 당국의 책임자들은 최고통치자의 결단을 더욱 중시하는 경향이 있기 때문에, 실제의 법 적용이 어떠한 모습으로 나타날 지에 대한 예측이 곤란하다. 북한은 외국인투자유치를 필요로 하면서도 이로 인한 경제개방이 국내 정치 체제에 미칠 부정적인 영향을 우려하여 외국인 투자기업의 경제활동의 자유를 일정한 한도로 제한하고 있으며 외국인 투자법제의 근본적인 문제점으로 지적되어온 투자자 보호를 위한 절차규정이 제대로 마련되어 있지 않다.²⁵²

북한은 헌법에 기초하여 수많은 부문별 법과 검찰소 및 재판소를 조직화하고 있지만 법의 지배는 단지 형식적 법치주의나 법집행기구

²⁵¹ Nicholas Fegen, "Thick or Thin? Defining Rule of Law: Why the 'Arab Spring' Calls for a Thin of Rule Law Theory," p. 1188.

²⁵² 신현운, "최근 북한 외국인투자관계법 개정의 과제와 전망," 『저스티스』, 제131호 (한국법학원, 2012), p. 277.

의 존재만으로 실현될 수 없으며 실질적 민주주의의 실현과 실정법 규범을 넘어서는 자연법적 권리실현의 인정, 정치로부터 독립된 법적 용 및 집행기구와 법조영역의 형성이 동반되어야 한다. 하지만 이는 처음부터 동시적으로 존재해야하는 것은 아니다. 도리어 최근 북한이 언급하고 있는 초보적인 ‘법치’의 필요성 인식을 디딤돌로 하여 법치의 개념에 대한 전면적 수용과 법의 지배로의 전환, 그리고 이 과정에서 수반되는 사법부의 독립과 법조영역의 전문화를 통한 실질적 민주주의의 실현이라는 단계별 과정을 고려해야 한다. 법의 객관적 존재는 법의 규범적 내용을 아는 것만으로는 충분하지 않으며 규범의 내용이 어떻게 사회적 관계, 즉 ‘삶의 물질적 조건들’ 속에서 구체화되는지가 파악되어야 한다.²⁵³

국제사회에서 사회주의 개도국이 법의 지배를 수용하는 과정을 고려할 때 북한의 경우에도 법의 지배를 위한 첫 작업에서부터 법의 지배가 시행될 수 있는 토대가 만들어지기까지의 단계는 다음과 같은 ‘법의 지배를 통한 경제사회개발 프로세스’로 구성될 수 있다.

첫 단계는 북한의 헌법 및 법령을 개정하여 경제행위주체들의 권리를 실정법의 규정에 따른 권리를 넘어 자연권에 기초한 권리로 확대하고 법령을 통한 권리실현 및 구제의 절차를 명확하게 규정하고 공개하여야 한다. 북한이 2012년 12월 19일 ‘공화국 법제정법’을 새로 제정하여 2013년 7월 1일부터 시행하는 조치는 북한에서의 법의 지배가 시도될 수 있는 초보적 법적 환경의 조성이라는 측면에서 큰 의미가 있다. 동 법은 “법 제정과 관련한 사회관계를 규제하는 법규범들의 총체”로서 “법제정법을 제정하는 것은 현 시기 법제정 사업을 개선하는 중요 방도”라고 규정하였다. 이는 김일성 주석이 사회주의

253 김종곤, “북한법연구와 ‘법의 지배’원리,” 『통일인문학논총』, 제49집 (건국대학교 인문학연구원, 2010).

헌법과 노동법, 토지법, 보건의법 등 기본법들을 직접 작성하고, 김정일 국방위원장이 헌법과 중요 부문법 개정에서 직접 관여하였던 과거에서 벗어나 법 제정사업의 규범화 수준을 한 계단 높이려면 법제정법이 제정이 필수적임을 인식하고 “법을 제정하는데도 의거할 규범이 있어야 한다”고 판단한 것이다. 특히 “사회에 정연한 법질서를 세우려면 법치를 해야 한다”며 “법치는 국가기관의 법 제정활동도 법에 따라 진행할 것을 요구 한다”고 밝힌 점에서 북한이 초보적 단계에서나마 법의 지배에 대한 필요성을 인식하고 있음을 알 수 있다.

두 번째 단계는 사법개혁을 이행하는 것이다. 사법개혁은 당과 정치권력으로부터 독립된 사법부를 수립하고, 법률가 직업을 전문직화함으로써 기반이 조성된다. 또한 사법적 효율을 제고하기 위한 절차의 투명성을 확보하고, 법률에 따른 권리의 침해가 발생한 경우에 사법부에 대한 접근가능성을 제고하여야 한다. 좀 더 광범위하고 간접적인 사법개혁의 지원방법은 법조계와 사법연수과정을 지원할 수 있도록 법학전공 심화과정을 운영하여 사법부의 권위와 전문적 역량을 향상하고 ADR을 도입하는 것이다. 북한은 2011년 11월과 12월 합영법, 합작법, 외국국인기업법과 노동, 금융, 재정, 세금 등 외국인 투자관련법제에 대한 대대적인 법제 정비를 단행하였다. 북한은 외국인투자관련 법제 개정을 통해 관련 법률 간의 체계적 정합성을 유지하고, 법조문의 형식을 통일하여 법률용어를 정비하였을 뿐만 아니라 그 의미전달이 불명확하거나 잘못된 표현방식을 개선하였다. 실제적 측면에서도 행정규제의 완화, 노동력 채용의 경직성 완화, 투자인센티브 제공 등 투자유치를 위한 제도적 장치를 보완하였다. 특히 국유화에 대한 보상 및 분쟁해결을 위한 조정제도를 도입하여 북한에 투자한 외국인 투자자들이 분쟁을 적정하고 효율적으로 해결할 수 있도록 하였으며, 국유화로 인한 보상과 관련하여 ‘사회공공의 이익’이라는 일

반적 요건을 명시하고 사전에 통지하도록 하였으며 충분한 보상의 원칙을 규정한 것은 의미 있는 제도의 변화로 평가된다.²⁵⁴

세 번째 단계는 양질의 거버넌스를 통한 보다 광범위하고 심도 있는 입법 및 행정체제의 개혁을 추진하는 것이다. 최근 언론보도에 따르면 김정은 체제의 통치방식이 카리스마와 전통적 권위에만 의존하던 과거의 방식에서 벗어나 절차와 시스템에 의한 통치로 전환되고 있다고 한다. 예컨대 과거에는 최고지도자가 법의 제정이나 개정의 방향을 제시하였으나 김정은 체제에서는 규범과 절차에 따라 이뤄지고 있다는 것이다.²⁵⁵ 이러한 변화를 양질의 민주적 지배체제로의 전환을 위한 시작이라고 할 수는 없지만 권위주의적 독재정치체제에서 절차에 기초한 독재체제로의 변화라는 측면에서 북한사회의 변화가능성을 엿볼 수 있는 단초라고 할 수 있다.

네 번째 단계는 법률지원 프로그램과 정부기관이 아닌 단체를 통해서 법적 권리의 주장과 사법적 구제절차의 접근성을 제고하는 것이다. 북한의 경우 현재의 정치적, 사회적, 경제적 상황이 법률지원 프로그램을 생각할 수 있는 상태가 아니며 비정부 시민사회단체의 조직은 체제구조상 시기상조라고 할 수 있다.

다섯 번째 단계는 경찰, 검찰 그리고 교도소 개혁 등 사법 집행조직의 개혁을 통해 사법적 정의실현을 위한 조직정비를 대대적으로 진행하는 것이다. 국가질서를 담당하는 권력기관의 개혁은 법의 지배를 위한 핵심적 요소로서 법률상 그리고 자연법상 권리를 존중하는 조직적 기반의 조성이라는 의미를 갖는다.

북한을 포함한 실패한 독재국가에서는 비공식적 제도들이 공식적

254 신현윤, “최근 북한 외국인투자관계법 개정의 과제와 전망,” pp. 277, 294.

255 “북 김정은 체제, 규범·절차 강조…통치방식 변화나,” 『연합뉴스』, 2013년 8월 18일.

인 법체제를 대체하는 경향이 있다. 문제는 이러한 국가에서 민주화와 시장화를 도모하기 위해서 차선적인(second-best) 변형을 통한 법의 지배를 추구하는 것이 바람직할 것인지 그리고 이러한 변형된 법의 지배가 공식적 제도에 대한 효과적인 대안이 될 수 있는가에 대한 판단이다.²⁵⁶ 독재국가에서 법의 지배가 실현되어야 하지만 과연 어느 정도의 수준에서 민주체제와 법의 지배가 실현되어야 할 것인지에 대한 판단이 필요한 것이다.

사회주의 저개발국가에서 민주적 경제발전을 도모하는 국가로 전환된 사례들은 법의 지배와 높은 수준의 민주체제가 정착되는데 오랜 시간이 소요됨을 보여 주고 있다. 또한 법의 지배가 도입됨으로 인하여 형성되는 기득권층이 후속적인 법의 지배 심화과정에 도리어 장애가 되는 사례도 유의하여야 한다.²⁵⁷

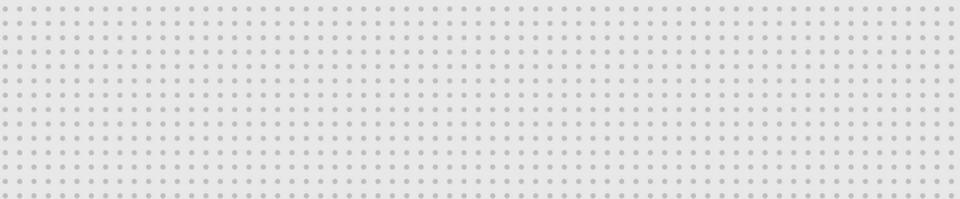
²⁵⁶ Stephan Haggard, Andrew MacIntyre and Lydia Tiede, "The Rule of Law and Economic Development," *Annual Reviews of Political Science* (2008), p. 206.

²⁵⁷ Mariana Mota Prado, "The Paradox of Rule of Law Reforms: How Early Reforms Can Create Obstacles to Future Ones," *University of Toronto Law Journal*, Vol. 60 (2010), p. 536.



제 3 부

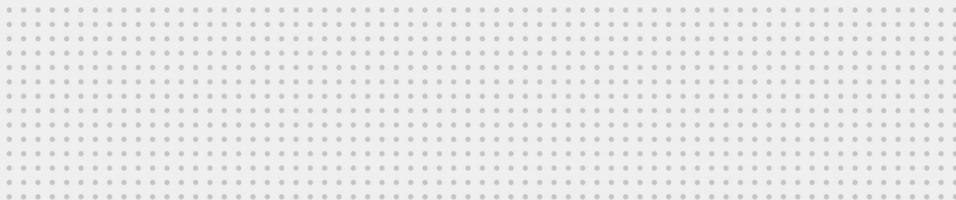
독재정권의 민주화





V

독재국가에서 민주정치 수립 저해 요인



2010년 12월 17일 대졸 청년 과일노점상 모하메드 부아지지의 분신자살로 촉발된 튀니지의 시민혁명은 23년을 통치한 독재자 벤 알리(Zine El Abidine Ben Ali)를 축출하였다. 튀니지로부터 비롯된 북아프리카·중동 지역의 ‘재스민 혁명(Jasmine Revolution)’은 이집트, 예멘, 리비아, 시리아 등지로 이어졌다. 이집트의 30년 독재자 무하마드 호스니 무바라크(Muhammad Hosni Said Mubarak), 예멘의 34년 독재자 알리 압둘라 살레(Ali Abdullah Saleh), 리비아의 42년 독재자 무아마르 카다피(Muammar Gaddafi)가 축출되었으며, 이중 카다피는 시민군에 저항하다 총상으로 사망하였다. 아버지 하페즈 알-아사드(Hafez al-Assad)의 30년 독재에 이어 아들 바샤르 알-아사드가 10년 이상 독재자로 군림하고 있는 시리아의 시민혁명은 2011년 1월에 시작되었으나 바샤르 알-아사드가 시민저항을 강경 진압하면서 무고한 많은 시민이 희생되는 내전으로 전개되고 있다.

사회주의 진영의 붕괴와 냉전체제의 종식을 민주주의의 승리가 자 역사의 종언으로 평가한 후쿠야마에 따르면, 1970년부터 2010년까지 40년 동안 민주주의 체제의 엄청난 증가가 있었으며, 1990년대 후반까지 지구상 독립국가의 60% 이상인 약 120개국이 선거 민주주의 체제가 되었다.²⁵⁸ 이러한 변모를 그의 스승 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 제3의 민주화 물결이라고 규정하였다.²⁵⁹

북아프리카·중동의 시민혁명이 제3의 물결의 지속인지는 아직 불확실하다. 튀니지, 이집트, 예멘, 리비아에서 독재체제를 무너뜨리고 선거를 통해 새 정부들이 구성되었으나 이들 국가에서는 여전히 권위주의 체제가 유지되고 있다. 예를 들어 이집트의 경우 경제는 나아질

²⁵⁸ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, p. 3.

²⁵⁹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma University, 1991) 참조.

기미를 보이지 않고 정치사회적 혼란은 계속되고 있다. 이집트 역사상 60년 만에 처음으로 2012년 6월 민주선거를 통해 직선으로 선출된 무르시(Mohamed Mursi) 대통령이 2013년 7월 군부에 의해 축출되고 새로운 과도정부가 수립되었다. 그러나 군부의 개입은 무르시 대통령의 사퇴를 요구하는 수백만 명의 이집트인 시위 후에 나왔으며, 과도정부의 성립은 군부, 주요 종교 지도자, 범야권 등의 합의로 결과된 것으로 권위주의 체제 붕괴 후의 상황은 매우 복잡하게 전개되고 있다.

또 시리아의 경우 2011년 3월에 시작된 아사드 부자의 40여 년 장기 독재정권에 대한 민중의 저항은 이슬람 분파, 종족 분파 등의 요소가 개입된 복잡한 성격의 내란으로 전환되었다. 시리아의 독재자는 권력유지를 위해 자국민에 대해 화학무기를 사용하는 등 2013년 9월 현재 12만 명 이상의 희생자와 수백 만 명의 난민이 발생했지만 해결의 기미는 보이지 않고 있다. 유엔 안전보장이사회의 5개 상임이사국들은 미국, 영국, 프랑스를 한편으로 중국, 러시아를 다른 한편으로 하여 시리아 사태에 대한 개입 여부에 의견이 대립되어 있다.

오늘날 지구상에 220여 개에 달하는 국가 또는 정치체가 있다. 그 중 2010년 현재 세계국가들의 약 1/3이 독재정권의 통치 아래에 있다.²⁶⁰ 또한 2차 세계대전 이후 지난 60년 동안 모든 독재국가의 1/4 정도와 현존하는 모든 국가 중 1/10이 단일 통치자의 지배를 받고 있다.²⁶¹ 지난 60년 동안 모든 독재국가의 약 3/4은 입법부를 가졌

²⁶⁰ Erica Frantz and Natasha Ezrow, *The Politics of Dictatorship: Institutions and Outcomes in Authoritarian Regimes* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2011), p. 1.

²⁶¹ Carles Boix and Milan W. Svobik, "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions and Power-sharing in Dictatorships," (April 2008), p. 1. <<http://www.princeton.edu/~piirs/Dictatorships042508/Boix%20and%20Svobik.pdf>> (검색일: 2013.04.20).

고 약 60%는 정치적 지지를 조직화하기 위하여 정당에 의존하였다. 독재자는 이러한 제도를 통해 권력엘리트들과 권력을 나눔으로써 정권의 장기화를 추구한다.

그러나 이러한 방식을 통한 권력의 장기화는 독재자와 결탁하는 엘리트들이 반역의 위협을 할 수 있을 경우에만 가능하다.²⁶² 독재자가 당의 제도를 활용한 권력 분배는 권력의 공유보다는 권력의 장기화를 목적으로 한다. 독재자들의 권력 유지에는 엘리트집단, 당, 군부의 역할이 매우 중요하다. 일원론적 이데올로기가 지배하는 극단적 권위주의 국가 또는 전체주의국가에서는 독재자의 이데올로기에 대한 권위 있는 해석과 이데올로기의 목표를 프로그램식으로 실현하기 위한 정치적 자원에 대한 공약이 중요하다.²⁶³

이와 같은 전통적인 권력 유지의 기제 이외에도 21세기의 독재 국가(광의로 권위주의 국가)들은 정보의 유통, 경제생활, 국제경제관계, 사회적 이동 등 정치·경제·사회생활의 제반 측면에서 냉전시대의 독재국가와는 다른 측면이 있다. 특히 21세기의 독재국가들은 과거와 같이 억압과 압제 등 폭압기제를 위주로 독재체제를 유지하기 보다는 국민들의 경제생활의 수요 충족, 사회적 이동의 자유화, 일정한 정도의 정보 유통 허용 등의 기제를 활용하여 ‘민주화’로의 욕구를 통제하고 있다. 즉 민주주의의 중요 요소와 양질의 거버넌스 구성요소들을 기준으로 할 때 부분적인 자유화 허용, 경제사회적 욕구의 일정한 수준 충족 등을 통한 민주적 욕구 통제, 세련된 이데올로기 교육을 통한 왜곡된 사회화 과정 등을 통해 민주주의 체제 수립의 요구를 통제하고 있는 것이다.

²⁶² Carles Boix and Milan W. Svoblik, “The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions and Power-sharing in Dictatorships,” pp. 25~26.

²⁶³ Jaroslaw Piekalkiewicz and Alfred Wayne Penn, *Politics of Ideocracy* (Albany: State University of New York Press, 1995), pp. 69~70.

북한은 2차 세계대전 이후 독립한 국가 중에서 가장 오랜 기간 동안의 독재체제를 유지하고 있다. ‘프롤레타리아 독재’를 내세운 사회주의 체제로 출범했으나 현실 사회주의 체제에서 가부장적, 봉건적 요소를 가미한 전체주의적 독재체제가 되었다. 최고통치자의 위상, 이데올로기, 권력구조, 지배엘리트, 억압기제, 정치사회화, 개인의 자유와 권리, 경제작동 양식 등 체제의 작동구조가 일반적인 권위주의 국가보다 훨씬 더 중앙집권화된 독재체제이다. 북한체제는 전체주의적 요소를 여전히 강하게 유지하고 있다. 전체주의 개인지배의 최고 통치자들은 세습왕자(prince), 독재군주(tyranny), 예언자(prophet) 또는 폭군(despot)의 성격을 가진다.²⁶⁴ 이른바 ‘유일영도체제’를 세워 현대판 봉건왕조 세습권력을 누려온 북한의 독재자는 이러한 속성을 부분적으로 모두 가지고 있다. 김정일은 소수의 기생권력엘리트들과 봉건적인 ‘임금-신하 관계’를 유지하면서, 그들의 충성과 협력, 지지를 끊임없이 추구해야 했다.²⁶⁵ 김정일의 사망으로 젊은 나이에 권력을 승계한 김정은도 마찬가지이다. 이러한 북한에서 북아프리카·중동 지역에서 발생했던 장기지배 독재자의 축출이라는 혁명적 변화가 가능할 것인가, 보다 광의로 말하면 북한의 독재체제는 민주화로의 이행으로 진입할 가능성이 있는가.

이 장에서는 이러한 문제 인식을 배경으로, 민주주의의 핵심 기본 요소와 양질의 거버넌스의 구성요소들을 논의의 준거로 삼아 21세기의 독재국가들에서 민주화로의 이행을 저해하는 요인들을 찾아보고, 북한 변화에의 함의를 찾아본다. 그러나 본 장에서는 21세기의 독재

²⁶⁴ Robert H. Jackson and Carl G. Rosberg, *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant* (Berkeley: University of California Press, 1982), pp. 77~82.

²⁶⁵ 박영호·김한교, “북한의 대남정책과 남북 교류·협력의 전망,” 『세계지역연구논총』, 제13집 (세계지역연구학회, 1999), p. 39.

국가들을 지속시키는 요인 내지는 민주주의로의 이행을 저해하는 요인에 대한 탐구를 주목적으로 하기 때문에 북한에 대한 적용을 추구하지는 않을 것이다. 본격적인 민주주의 체제 수립 저해 요인들에 대한 분석은 경험과 이론적 논의들에 대한 문헌 검토를 중심으로 수행될 것이다.

1. 민주주의의 기본 요소와 양질의 거버넌스: 이론적 준거

가. 민주주의의 기본 요소

독재체제 또는 권위주의 정권은 그들의 국민들의 삶을 피폐하게 만들뿐 아니라 국제질서의 평화와 안정 등에도 부정적인 영향을 준다. 탈냉전시대 사회주의 체제 및 독재국가들에서 발생한 민주화의 물결에도 불구하고 많은 국가들이 여전히 독재체제를 유지하고 있다. 또 체제전환을 이룬 국가들 중 많은 나라들이 민주화되지 않고 새로운 형태의 권위주의 체제를 운영하고 있다. 이러한 국가들에 대한 ‘민주주의 증진(democracy promotion)’이 미국을 중심으로 서방국가의 주요 외교정책 사안이 되었다. 특히 미국의 경우 이라크, 아프가니스탄 등지에서 테러와의 전쟁을 수행하면서 개발협력과 함께 민주주의 증진을 독재체제를 종식시키고, 혼란 지역의 안정을 촉진하며, 가난한 나라의 번영을 증대시키는 외교정책의 핵심적인 요소이자 수단으로 간주하게 되었다.²⁶⁶

²⁶⁶ Susan B. Epstein, Nina M. Serafino, and Francis T. Miko, “Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?” *CRS Report for Congress* (December 2007), p. 1.

인류역사에서 민주주의 체제는 오랜 기간의 발전과정을 겪으면서 오늘날에 이르렀다. 서구의 역사에서 자본주의의 발전과 민주주의의 발전은 장기적인 관점에서 보면 정(正)의 상관관계에 있다고 볼 수 있다. 민주주의 체제는 국민들의 안녕과 번영에 기여할 뿐 아니라 국제질서의 안녕과 번영에 기여하는 것으로 간주된다. 그러나 민주주의 국가가 반드시 경제적 성장을 구가하는 것은 아니다. 권위주의 체제 아래서 경제발전을 이룬 많은 사례들이 있다. 그러나 경제발전에 따른 시민사회의 성장은 권위주의 체제의 민주주의로의 이행을 가져오기도 한다.

민주주의에 대한 아주 명확한 정의는 내리기 어려우며 따라서 다양하게 정의되고 있다. 일반적으로 (서구식)민주주의란 헌법에 입각하여 직접적 또는 대의제를 통한 간접적 방식의 국민의 효율적인 정치참여, 인권에 대한 존중, 소수와 다수 모두의 법 앞의 정치적 평등과 같은 일정한 요소를 가진 정치체제를 의미한다.²⁶⁷ 화이트헤드(Laurence Whitehead)에 따르면, 민주주의에 대한 정의는 시대에 따라서 변화가 있으며 문화 간에도 차이가 있고, 그 개념의 외적 경계는 상당한 정도로 늘일 수도 있고 절충이 가능하다고 주장한다.²⁶⁸

또한 민주주의는 현실에서 스스로를 민주주의라고 부르는 서로 다른 유형의 체제를 지칭하기도 하는데, 이들에는 선거민주주의, 자유민주주의, 가짜민주주의, 반(半)권위주의정부 등이 있다.²⁶⁹ 선거민주주의는 보편적 선거로 복수정당 경쟁에 의해 정기적 선거를 통해 선출된 입법부와 행정부로 구성된 민간의, 입헌적 체제이다. 자유민

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 3.

²⁶⁸ Laurence Whitehead, *Democratization: Theory and Experience* (New York: Oxford University Press, 2002), p. 14; Susan B. Epstein, Nina M. Serafino, and Francis T. Miko, "Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?" p. 4 재인용.

²⁶⁹ Susan B. Epstein, Nina M. Serafino, and Francis T. Miko, *Ibid.*, pp. 6~7.

주주의는 선거민주주의에 더해 정부기관, 법의 지배, 모든 시민들에 동등한 시민의 자유를 총괄하는 헌법을 보유한 체제이다. 또한 자유를 보호하는 독립적인 사법부가 있다. 가짜민주주의, 비(非)민주주의와 반(反)자유 민주주의는 최소한의 민주적 정부 유형을 말한다. 복수정당과 같은 선거민주주의의 어떤 측면을 가지고 있다는 점에서 권위주의 체제와는 미미한 차이가 있다. 비(非)민주주의는 반(半)권위주의 정권과 권위주의 정권을 말하는데, 일정한 정도의 자유를 허용하거나 선거를 하는 것처럼 보이기도 한다. 그러나 실제에 있어서는 매우 폐쇄적인 전체주의 정권일 수도 있다.

이처럼 민주주의가 현실에서 다양하게 사용되지만, 우리가 말하는 민주주의는 서구 사상에서 발전한 민주주의를 의미한다. 즉 링컨 대통령이 게티스버그 연설에서 언급한 ‘국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부’를 말한다. 그의 연설은 민주주의의 세 가지 핵심 요소를 보여준다. ‘국민의(of)’ 의미는 모든 사람들에게 영향을 미치며 그들의 동의에 의해 정부의 정통성이 나옴을 의미한다. ‘국민에 의한(by)’의 의미는 국민들이 정부의 과정에 광범위하게 참여함을 말하며, ‘국민을 위한(for)’은 공동의 복지를 실현하고 각 개인의 권리를 보호함을 의미한다.²⁷⁰ 요컨대 민주주의는 국민에 의해 통치되는 정치체제를 말하며, 이러한 민주주의의 기본적인 성격과 그 중요 요소들은 다음과 같다.²⁷¹

- 권리와 자유(rights and freedoms): 민주주의는 표현의 자유, 결사의 자유, 사적 재산권, 정보의 자유, 언론·출판의

²⁷⁰ Stephen D. Tansey, *Politics: The Basics* (London: Routledge, 2001), p. 177.

²⁷¹ Kim Eric Bettcher (ed.), *The CIPE Guide to Governance Reform: Strategic Planning for Emerging Markets* (Washington, DC: Center for International Private Enterprise, 2009), pp. 6~7.

자유 등 시민적 권리와 정치적 권리를 존중한다. 민주주의 체제 아래서 시민들은 생활의 모든 측면에서 자유를 향유한다.

- 경쟁(competition): 공무를 담당하는 공무원의 선출과 이익의 대표는 모든 사람에게 적용되는 일관성 있는 게임의 법칙에 의해 정의되는 공개경쟁을 통해 이루어진다. 각종 아이디어, 여론, 정책 등은 공개적으로 토론된다.
- 참여(participation): 민주주의 체제의 정통성과 유효성은 정치과정에서의 광범위한 참여로부터 발생한다. 모든 시민들은 동등한 참여가 보장되며 정당, 이익단체, 비정부기구(Non Government Organization: NGO), 정보화 매체 등 각종 매개체를 통해 다양한 방식으로 정치과정에 참여한다.
- 책임성(accountability): 민주주의 정부는 법의 지배에 의해 구속되며 권위는 견제를 받는다. 시민과 시민사회는 정부의 행위와 업적에 대해 선거, 소환 등의 방식으로 책임을 지도록 만들 수 있는 권리를 보유한다.

이와 같은 민주주의의 핵심 요소를 제도적 차원에서 보면, 정치참여와 직접 또는 대의민주주의제도, 통치자의 선출, 선거제도, 집행부, 입법부, 사법부, 헌법과 법률에 기반을 둔 법치주의, 다원주의 정책결정과정, 정치커뮤니케이션, 복수 정당, 이익집단, 매스미디어 등의 존재로 표현할 수 있다.²⁷²

세계 100여개 국가를 회원으로 하고 있는 민주주의 공동체(The Community of Democracies)는 민주주의에 대한 공통의 정의를 내리는 대신에 민주주의 국가가 갖추어야 할 필요조건의 항목을 다음과 같이 제시하였다.²⁷³

²⁷² Stephen D. Tansey, *Politics: The Basics*, pp. 177~209.

²⁷³ <http://www.democoalition.org/pdf/cd_participation_criteria.pdf> Susan B. Epstein, Nina M. Serafino, and Francis T. Miko, "Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?" pp. 26~27 재인용.

- 보통, 평등, 비밀 투표에 의한 자유롭고 공정한 주기적 선거
- 선거에 참여할 수 있는 민주적 정당을 형성하는 자유
- 모든 사람이 직접 또는 자유롭게 선택한 대표를 통해 정부에 참여하는 권리의 보장
- 법의 지배
- 선출된 정부는 헌법을 보호하고 수호할 의무가 있으며, 초법적인 행동을 자제하고 법적 위임이 종료되었을 시 권력을 포기
- 법 앞의 평등, 법에 대한 동등한 접근을 포함 법 아래서의 동등한 보호
- 권력 분립, 입법·행정·사법의 분립, 정치권력 또는 어떤 권력으로부터도 독립적인 사법부, 군부는 선출된 민간정부에 대해 책임을 짐을 보장
- 인권, 기본적 자유 및 인간의 존엄성에 대한 존중
- 사상·양심·종교·믿음·평화적 집회 및 결사의 자유, 경계 없이 어떠한 미디어를 통해서 아이디어와 정보를 교환하고 받을 수 있는 것을 포함하는 말·의견·표현의 자유
- 자의적 체포 및 구금으로부터 자유로울 수 있는 권리, 고문 또는 어떤 잔인하고 비인간적으로 취급 또는 징벌로부터 자유로울 수 있는 권리
- 공정한 재판받을 권리, 죄가 증명될 때까지 무죄 추정, 범죄에 비례한 징벌
- 성·인종·피부색깔·언어·종교와 무관하게 정치, 경제 및 문화 생활에 완전하고 비차별적으로 참여할 수 있는 권리
- 성 평등의 증진
- 어린이, 노인 및 장애인의 권리
- 민족, 인종 및 종교 또는 언어적 소수자의 권리(자신들의 정체성을 자유롭게 표현하고 보전하며 발전시키는 권리를 포함)
- 어떤 비합법적인 제한으로부터 자유롭게 자신의 운명을 형성할 수 있는 개인의 권리

이론적으로 민주주의에 충실한 정부는 이와 같은 모든 권리와 자유를 방어하고 보호해주어야 하며, 이를 위해 적절한 입법을 할

것으로 기대되며 또 민주주의의 성숙을 위하여 입법을 할 것을 권유받는다. 현실에 있어서 서구의 선진 민주주의 국가에서도 이러한 모든 권리와 자유를 완벽하게 이행하기란 쉬운 일이 아니다. 그러나 인류가 창출하고 시행한 여러 정치제도 중에서 인간의 자유와 권리를 최대로 보장하고 보호해줄 수 있는 제도라는 점에서 민주주의의 가치가 있다.

나. 양질의 거버넌스

현대 국가의 발전과정에서 민주주의 제도에 기반한 정치공동체의 구성원들의 자유와 권리의 단순한 보호를 넘어서 이를 신장시켜주고 경제·사회·문화·법제도 등 제반 측면에서 인간다운 삶을 지향하는 포괄적인 개념으로서 거버넌스가 등장하였다. 거버넌스는 정치제도, 경제제도는 물론 한 정치공동체의 구성원, 다양한 계층 및 집단 등에 대해 공공재를 제공하는 국가의 능력, 그 속에서의 상호작용 등을 포함하는 개념이다.

테러와의 전쟁을 주도한 미국은 물론 그 전쟁에 일원으로 참여한 영국 등 서방국가들은 제3세계, 특히 이슬람권의 저개발국에 대한 개발원조의 제공 과정에서 그 사회가 안고 있는 근본문제에 관심을 기울였다. 낮은 소득수준이나 사회간접시설과 같은 생활환경의 개선을 위한 물질적 지원도 중요하지만 그러한 나라들이 자생적인 경제사회적 발전의 과정으로 진입하기 위해서는 교육을 통한 의식의 개혁, 즉 민주화를 증진시키기 위한 교육이 필요하며, 시민사회의 성장과 정부가 사회의 다양한 요구를 반영하여 정책에 반영시키는 양질의 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다고 보았다.

양질의 거버넌스를 구축하는 것은 독재체제를 민주화의 과정으로

전환하는 데에도 유용한 준거가 될 수 있다. 양질의 거버넌스란 민주화 요소의 핵심인 정부의 국민에 대한 책임, 국민의 참여, 다양한 사회적 집단과 계층의 요구의 합리적인 반영의 절차와 제도, 그리고 민주주의의 가장 기본적 요소인 개인의 자유와 권리에 바탕을 둔 정치운영의 시스템이기 때문이다.

양질의 거버넌스는 정부가 국민들의 요구와 투입에 반응하고 효과적이며 책임을 지는 정부를 말한다. 참여적인 정책과정을 통해서 양질의 정책결정을 이루는 것이다. 민주적 거버넌스는 선거와 정당 등을 통해 이루어지는 민주적 대의제를 보완하여 민주주의가 제대로 작동하도록 만든다.²⁷⁴ 양질의 거버넌스는 특히 정치경제적 후진국에 있어서의 정치발전과 경제발전의 필수적 조건으로 간주된다. 양질의 거버넌스는 민주주의에 더해 법의 지배, 참여, 책임, 효율적인 정부 등을 요구하며 물질적인 복지와 함께 선진적 사회의 이상향 달성을 지향한다.²⁷⁵ 따라서 양질의 거버넌스는 발전의 핵심 목표, 즉 목적이자 동시에 더 좋은 정책결정과 개선된 정치경제적 산출을 달성하려는 수단이다.²⁷⁶ 미국 민주주의 원조기금(The National Endowment for Democracy: NED) 산하 기구로서 사적 기업 및 시장개혁을 통해 민주주의를 신장시키려는 역할을 사명으로 하는 국제사기업센터(The Center for International Private Enterprise)가 현지 행동가를 위한 전략 기획에서 정의한 양질의 거버넌스의 구성요소들은 다음과 같다.²⁷⁷

²⁷⁴ Kim Eric Bettcher (ed.), *The CIPE Guide to Governance Reform: Strategic Planning for Emerging Markets*, p. 7.

²⁷⁵ Dani Rodrik, "Thinking about Governance," Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama, and Dani Rodrik, *Governance, Growth, and Development Decision-making* (Washington, D.C.: The World Bank, 2008), p. 17.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 18.

- 정책결정 참여: 공중과 그들을 대표하는 이익집단은 선거 기간에는 물론 선거와 선거 사이에도 정책결정에 참여하고 영향을 미칠 수 있는 기회를 갖는다.
- 선출공직자의 위임 수행 수단 및 동기: 선출된 공직자들은 위임된 임무를 수행할 수 있는 수단과 동기를 갖는다.
- 사법부의 독립: 독립적인 사법부는 법을 공정하게 집행하며 법의 지배를 유지시킨다. 시민들은 법아래 동등한 보호를 받으며 정부는 법 위에 있지 않다.
- 공무원 조직: 공무원 조직은 선출된 전문적인 공직자들이 책임을 진다.
- 법과 규제: 법과 규제는 명백하고, 일관성이 있으며, 비용보다 더 큰 사회적 혜택을 제공해야 한다.
- 입법의 투명성: 입법, 법의 집행 및 정부의 행위는 투명해야 한다.

거버넌스는 단순히 말하면 정책결정과정에 결정된 정책의 집행 또는 미집행의 과정을 말한다. 유엔 아시아-태평양 경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)의 정의에 따른 양질의 거버넌스의 구성요소 내지는 특성들도 상기의 요소들과 크게 다르지 않다. 즉 책임성(accountability), 투명성(transparency), 반응성(responsiveness), 공정성과 포괄성(equity and inclusiveness), 효과성과 효율성(effectiveness and efficiency), 법의 지배, 참여(participation), 합의 지향(consensus oriented) 등 여덟 개의 특성을 제시하고 있다.²⁷⁸

양질의 거버넌스는 다른 말로 민주주의의 거버넌스라고 할 수 있다. 그러나 오늘날의 민주주의의 국가 또는 정치공동체는 전체의 안녕과 복

²⁷⁷ Kim Eric Bettcher (ed.), *The CIPE Guide to Governance Reform: Strategic Planning for Emerging Markets*, pp. 7~8.

²⁷⁸ ESCAP, <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>> (검색일: 2013.5.21).

지, 번영 등을 위해 단순히 민주주의 제도의 올바른 운영 차원을 넘어 정치 이외에도 경제·사회·문화 등 일상생활의 모든 영역에서 제도, 규범, 상호작용, 가치와 행위자의 능력 배양 등을 포괄하는 융합 개념으로서의 ‘민주주의’ 거버넌스를 지향한다. 정부제도의 운영과 정치과정에서의 투명성, 효율성의 증대, 부패의 방지, 정책결정과정에서의 이익의 합리적인 대변 및 투영, 다양한 제도와 규범, 매개체를 통한 요구의 투입과 직간접적 방식에 의한 활발한 참여 등이 주요 요소이며, 이러한 요소들은 경제와 사회 등 민간 영역에도 해당한다.

이러한 요인들은 최선의 기준이다. 이미 지적인 바와 같이 가장 앞선 민주주의 국가로 평가되는 나라들에서도 이러한 준거들을 완전하게 충족시키기는 어렵다. 그러나 이러한 준거는 민주주의를 채택·운영하는 국가들이 지향하는 목표이자 그러한 목표를 달성하기 위한 수단이다. 지구상의 많은 권위주의 국가 내지는 독재국가들, 특히 21세기 개방화·지구화·상호의존의 시대에 민주화의 물결을 거스르는 독재국가들에서는 이러한 준거에 비추어볼 때 명백히 민주화로의 이행을 저해하는 요소들이 발견될 수 있을 것이다.

2. 민주화 저해 요인 분석

가. 권위주의 국가의 특성

정치체제를 독재체제와 민주체제의 두 부류로 나눌 경우, 일반적으로 민주체제의 지도자들이 권력을 위임 받은 기간 동안 권력을 유지할 것으로 기대하기 쉽다. 그러나 현실 사례연구는 이러한 기대와는 다르게 나타나고 있다. 독재체제와 민주체제 각각의 지도자들의

권력 생존기간에 대한 비교연구에 따르면, 집권 첫 6개월 이내에는 독재자의 축출 비율이 민주적 지도자보다 높고 민주적 정치지도자는 첫 6개월을 넘겨 2년 이내에 축출될 비율이 43%인 반면, 독재체제의 지도자들이 축출될 비율은 29%로 훨씬 낮은 것으로 나타났다.²⁷⁹ 그 기간을 10년 이상으로 늘리면 민주적 지도자가 축출될 가능성은 독재자에 비해 3배 이상 높다.²⁸⁰ 이는 독재자의 경우 첫 6개월을 넘기면 시간이 갈수록 장기 집권 가능성이 상대적으로 훨씬 크다는 것을 의미한다. 현실 사례에서 장기 집권의 가장 대표적인 경우는 북한과 쿠바이며, 2010년 이후 축출된 북아프리카·중동지역의 독재자들도 20년 이상 40년을 전후한 기간에 걸쳐 장기 집권을 하였다.

이들의 장기 집권에는 단일 이데올로기에 의한 민중의 교화를 통한 충성심 확보, 군대와 비밀경찰 등 억압기제를 통한 공포와 폭력의 사용 등과 같은 전통적인 독재 기제뿐 아니라 다수 빈곤층의 착취를 통한 소수 특권층에 대한 시혜 제공, 석유 자원과 같은 천연자원의 독과점을 통한 자원(재원) 확보, 해외 차관과 공여 원조의 불법적 활용, 해외 차관의 감면, 부패를 통한 권력 장악 등의 수단을 활용하고 있다.²⁸¹

프리덤 하우스(Freedom House) 등 민주주의 확산을 추진하는 국제 NGO들이 공동으로 실시한 현장연구에 따르면, 21세기의 권위주의 국가들은 다음과 같은 특성을 공유하고 있는 것으로 나타났다.²⁸²

²⁷⁹ Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (Cambridge: MIT Press, 2003); Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics* (New York: Public Affairs, 2011), p. 73 재인용.

²⁸⁰ Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *Ibid.*, pp. 73~74.

²⁸¹ *Ibid.*, pp. 75~194.

²⁸² Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty and Radio Free Asia, *Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians* (June 2009), p. 6.

첫째, 권력엘리트 내부의 경쟁관계가 매우 제한된 상태에서 소규모의 엘리트 내 핵심집단이 통치하고 있다.

둘째, 국가의 권력과 부는 이 소수 핵심집단의 이익에 봉사하며, 대중의 지지를 유도하기 위해서는 부수적으로 사용될 뿐이다.

셋째, 1인 독재자 또는 소수의 과두통치 구조를 유지하기 위해서 대내외적으로 반민주적 기준과 가치를 적극적으로 고무한다.

넷째, 국민들에게 책임을 지는 제도적 장치가 결여됨으로써 억압적이고 자의적인 거버넌스가 유지되고 부패는 만연하며 사회 저변에 뿌리 내려 있다.

다섯째, 경쟁 선거, 자유로운 미디어, 독립적인 시민사회 조직, 법의 지배 등 제도적인 교정 메커니즘이 없기 때문에 불안정성을 내재하고 있다. 그러나 강력한 국가의 억압기제를 통해 잠재하고 있는 불안정 요인들의 분출을 억제하고 있다. 독재체제들은 본질적으로 불안정하며 근본적인 문제들과 무책임한 정책들 때문에 결국 상처가 깊어 위기에 처하게 될 가능성이 있다.

동아시아의 중국, 이슬람권역인 이란과 파키스탄, 탈공산주의 체제이자 유라시아국가인 러시아와 남미의 베네수엘라 등 21세기에 세계 각 지역에서 대표적인 권위주의 국가들에 대한 경험적 사례연구의 분석 결과에서 나타나는 공통점들은 다음과 같다.²⁸³

첫째, 민주주의 개념을 왜곡되게 정의하고, 심하게 오도된 민주주의 개념을 국가가 지배하는 미디어를 통해 국민들에게 전파하고 있다는 점이다. 이들 권위주의 정권은 자신들의 업적을 강조하는 반면 진정한 민주주의의 핵심제도를 ‘서구식’ 또는 ‘서구식 민주주의’로 부르면서 과소평가한다. 러시아의 경우, 정부 당국이 독립적인 미디어를

²⁸³ *Ibid.*, pp. 3~6.

장악하고 외국 뉴스 방송을 체계적으로 차단시킨다. 그 대신에 통제된 국내 미디어를 통해 국가의 부활, 과거에 대한 향수, 반서구 혐오, 권위주의 지도자들의 자의적 지배를 옹호하는 ‘주권 민주주의’라는 개념 등을 전파 사상적으로 오염시킨다. 중국 공산당도 민주주의의 개념을 왜곡하기는 마찬가지이며, 이란과 베네수엘라도 자신들의 자치체제를 민주주의라고 홍보선전하고 있다.

둘째, 21세기의 소통방식의 대표적 수단인 인터넷 등 소프트웨어 매체는 독재국가들에 대하여 민주주의를 전파하는 유용한 수단으로 각광을 받고 있다. 정보화와 뉴미디어 기술의 확산은 전자정부, 전자민주주의 등 새로운 민주주의를 시험하고 있다. 정보화시대의 거버넌스는 더욱 복잡해지고 있다. 그러나 동시에 테러집단, 근본주의 종교 지도자, 범죄 집단 등 국내외의 안정을 위협하는 행위자들도 뉴미디어의 수단을 활용한다.²⁸⁴

권위주의 체제도 그러한 뉴미디어의 수단들을 지배기제의 홍보·선전에 활용하고 있다. 중국, 이란, 러시아 등 대표적인 권위주의 정권은 정당한 온라인 담론을 제거하기 위해 충분한 자금을 지원 받는 발달된 기술을 사용하고 있다. 권위주의 정권은 물리적·기술적·경제적 수단 등을 통한 통제된 정보를 소통시키고 정부의 의도에 따른 정보소통 방식을 운용한다.

이에 더하여 충성스런 논평가나 선동가들을 동원하여 체제에 대한 옹호·선전을 강화한다. 더욱이 이들 정권은 기탄없는 온라인상의 비평가들을 처벌하고, 그들을 추종하는 사람들을 매우 엄하게 처벌

²⁸⁴ Jonathan D. Aronson, “Causes and Consequences of the Communications and Internet Revolution,” John Baylis and Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics*, Third Edition (New York: Oxford University Press, 2006), pp. 623~636.

한다. 중국의 인터넷은 정부가 통제하고 있으며, 세계적인 SNS (Social Networking Service: SNS) 수단인 페이스북(facebook), 유튜브(youtube), 트위터(tweeter) 등의 사용이 금지되고 있다. 중국의 인터넷 통제 및 감시는 인터넷에 대한 대중 모니터링이 비현실적 이란 이유로 2003년 11월에 시작되었으며, 황금방패계획(金盾工程, Golden Shield Project) 또는 만리방화벽(防火長城, Great Firewall of China)으로 불린다.²⁸⁵

권위주의 정권들이 인터넷, SNS 등 뉴미디어 정보소통 수단을 통제·장악함으로써, 인터넷과 SNS 등이 사상의 자유로운 교환과 건설적인 민중 활동의 공개토론의 장으로서 역할을 할 것이라는 생각에 의문을 제기하도록 만든다. 파키스탄에서는 권위주의 제도의 실패가 탈레반과 여타 극단주의의 형식으로 나타났으며, 그들은 자신들의 활동을 조직하고, 인원을 모집하며, 반민주주의 이념을 퍼뜨리기 위해서 인터넷을 적극적으로 활용한다.

셋째, 대표적인 권위주의 체제들은 국제적으로 자신들의 이익을 증진시키기 위해 소프트파워를 사용하며, 수십 억 달러의 개발원조비용을 제공한다. 중국의 경우가 대표적이다. 중국은 이른바 ‘윈-윈 독트린(win-win doctrine)’을 내세워 남아메리카, 아시아, 아랍 국가들과 상호 불간섭원칙에 기반을 둔 상호관계 수립에 매우 적극적이다. 중국은 현재 아프리카, 러시아, 인도에 가장 많은 자금을 빌려주는 나라이다. 중국은 서방의 원조가 원조공여국의 이익을 추구하고 이질적인 ‘민주주의 의제’를 강요한다고 주장하는 반면 자국의 원조는 공여국과 수혜국 모두에게 도움이 되는 것이라고 주장한다.

²⁸⁵ Angela Romano, “Asia,” Pippa Norris (ed.), *Public Sentinel: News Media & Governance Reform* (Washington, D.C.: The World Bank, 2010), p. 360.

그러나 중국의 경제 자원을 활용한 무조건적인 원조는 제3세계의 개발도상지역에 걸쳐 주로 책임감이 덜하고 부패가 심한 권위주의 정권으로 지원되고 있다. 이들에 대한 원조는 민주주의 지원국의 경우와는 달리 인권문제에 대한 고려나 재정적인 안정성과 같은 조건을 달고 있지 않다.

넷째, 법에 토대를 둔 기구들이 위협을 당하고 있다. 지역적 및 국제적 수준에서, 권위주의 체제는 UN, 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE), 미주국가기구(Organization of American States: OAS)와 같은 법에 기반한 기구들의 민주주의 증진과 인권에 대한 노력을 잠식하거나 무력화시키려고 한다. 러시아와 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS) 국가들은 OSCE에 대해 선거 감시, 민주주의 기준 증진, 인권 감시의 활동으로부터 철수하라는 압력을 가하고 이들 국가에 경제, 환경, 안보 이슈에 대신 관심을 가지기를 강요하고 있다. 권위주의 체제들은 또한 비판을 둔화시키고, 제재를 막고, UN의 활동을 방해, 차단하기 위한 비민주주의 수단을 발전시킨다.

다섯째, 자유를 제한하는 교육을 통해 차세대를 오염시킨다. 매우 국수주의적이거나 극단주의적 관점에 입각하여 역사를 왜곡하는 것을 적극적으로 고무하고 장려함으로써 권위주의 체제는 차세대에게 민주주의에 대한 적개심과 외부 세계에 대한 불신을 심어준다.

중국에서, 정권이 승인한 교과서에는 인권의 확장을 요구하는 것은 중국을 억누르려는 서방의 그랜드디자인의 한 도구라고 강조되고 있다. 역사 수업에서는 대약진, 문화대혁명, 1989년 천안문 광장 학살 사태와 같은 공산주의의 어두운 부분을 무시하거나 교묘하게 변명한다. 러시아의 교과서도 스탈린을 위대한 지도자로 기술하고, 이란의 교과서는 신정주의 이데올로기를 영구화하고 왜곡된 세계관을 심어

주고 있다. 이와 같은 과도된 교육을 통해 차세대의 민주주의에 대한 관념을 왜곡시킴으로써 민주주의 체제의 수립을 억제하고 있다.

나. 민주화의 저해 요소

독재정권 중 쉽게 몰락하는 경우가 있는 반면 북한, 쿠바 등은 마치 독재체제가 일상적인 제도인 것처럼 장기화되고 있다. 21세기 전 후에 권력을 유지하고 있는 독재자와 독재정권에 관한 에즈로우와 프란츠(Natasha Ezrow and Erica Frantz)의 연구에 따르면, 독재정권의 생존에 영향을 미치는 요소는 크게 결정적 요인과 구조적 요인으로 나뉜다.²⁸⁶

결정적 요인으로는 대중의 지지, 파편화되고 약한 반대세력, 엘리트의 충성 등이 있다. 구조적 요인의 경우, 군사독재정권, 단일정당 독재정권, 개인주의 독재정권으로 구분하여 제시되었다.²⁸⁷ 군사독재정권의 경우, 내부 분열 및 분파주의 경향(군부 내부의 의견 불일치 정도, 사회와의 격리 정도), 정부 직위를 벗어나고자 하는 인센티브의 크기(군부는 당파적 세력으로서 권력에 머물기보다는 병영으로 돌아가는 것을 선호, 정권 담당자들에게는 군부통치 이후의 미래를 걱정해야 함) 등이 정권의 생존에 영향을 미친다. 단일정당 독재정권의 경우, 민주화를 촉구하는 국제적 또는 외부의 압력, 경제적 렌트에 대한 국가의 통제에 영향을 미치는 심각한 경제 위기와 정권의 억압 능력, 엘리트 갈등을 유발하는 화해 불가능한 당파적 내부 투쟁 등이

²⁸⁶ Natasha Ezrow and Erica Frantz, *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders* (New York: Continuum, 2011), pp. 55~61.

²⁸⁷ *Ibid.*, pp. 59~61.

독재정권의 지속 여부에 영향을 미치는 요인이다. 개인주의 독재정권의 경우, 지지자들에게 혜택을 제공할 수 없게 만드는 경제위기 또는 해외원조의 상실과 같은 외부의 충격, 혁명 또는 외부의 개입, 독재자의 사망 등이 독재정권의 생존에 영향을 미치는 요인이다.

1946년부터 2002년까지의 기간 동안 490여 개의 독재정권에 대한 경험적 분석을 수행한 간디(Jennifer Gandhi)는 제도의 관점에서 독재자의 권력유지 가능성을 파악하였다.²⁸⁸ 그에 따르면, 첫째, 평의회, 혁명위원회 및 정치국이 독재자들의 제도적 안전장치 역할을 수행한다. 이처럼 소규모의 기구는 지배엘리트 내부로부터의 위협을 중립화시키는 데 도움이 된다.

둘째, 독재자들은 사회의 보다 큰 집단을 흡수할 목적으로 의회와 정당을 디자인한다. 의회는 집단들이 요구를 하고 제한된 정책 양보를 정권과 타협하는 통제된 포럼으로써 활용할 수 있다. 정당은 경력 승진과 이권(직위) 배분의 시스템을 제공한다. 의회와 정당은 권위주의 정권 지도자들이 연합을 유지하기 위한 정책 및 물질적 양보를 제공하는 수단이다.

셋째, 권위주의 정권 지도자들은 비밀경찰 같은 기관을 활용하여 의회와 정당을 자신의 권력을 유지하기 위한 최적의 조건을 만드는 데 이용하며, 지지와 반대의 정도를 파악하는 정보 획득에 이용한다.

넷째, 경쟁적 선거 또한 표면적으로 속이는 것일지라도 정권의 유지를 위한 유용한 수단이다. 많은 독재자들이 비밀경찰과 선거를 활용하여 잠재적 반대세력의 힘을 비교적 정확하게 측정하여 그들을 중립화하기 위해 필요한 양보의 수준을 결정할 수 있다. 요컨대 독재자들은 형식적인 제도적 장치 또는 기구를 활용하여 민주화로의 이행을

²⁸⁸ Jennifer Gandhi, *Political Institutions Under Dictatorship* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 165~169.

차단하여 권위주의 정권의 장기화를 추구하는 것이다.

벨린(Eva Bellin)에 따르면, 1972년 이후 2000년대 초까지 선거 민주주의 국가가 거의 두 배로 증가하였다.²⁸⁹ 이 조사는 후쿠야마의 주장과 일치한다. 그러나 중동·북아프리카지역은 오히려 절대적 감소를 보였다. 이 지역의 민주화 이행의 실패에 관한 기존 연구에서 그 원인으로 지적되는 것은 다음과 같다.²⁹⁰

첫째, 시민사회가 빈약했기 때문에 민주주의 대한 요구가 비효율적이었다. 노동조합은 빈 껍질에 불과했으며 기업인협회는 자율성을 결여했고, 비정부기구들은 자생력을 갖지 못했다. 이처럼 결사의 생활이 약했기 때문에 국가로 하여금 민중의 요구에 반응하도록 만드는 사회의 힘을 발전시키는 것이 어려웠다.

둘째, 경제의 주도권은 대체적으로 국가의 수중에 있었다. 20년 이상의 구조 조정에도 불구하고 대부분의 나라에서 공적 영역이 고용과 국민총생산(Gross National Product: GNP) 산출의 과반 이상을 점유하였다. 국가 중심의 이데올로기와 지대 추구 기회는 자율적이며 국가에 대응하는 사회의 힘을 건설하는 능력을 잠식했다.

셋째, 민중은 가난했으며 문맹률이 높았고 불평등이 심했다. 대부분의 나라에서 국민의 1/5 이상이 최저생활을 위한 소득에 미치지 못하는 빈곤선 이하였다. 일부 나라의 엄청난 부에도 불구하고 이 지역은 유엔인간개발지수의 바닥에 위치하였다. 이러한 조건들로 인해 대중은 민주화를 우선순위로 생각하지 않았고, 엘리트는 민주화를 두려워했다. 그 양자 사이에 민주주의 주창자들은 거의 없었다.

²⁸⁹ Eva Bellin, "The Robustness Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective," *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 2 (January 2004), p. 139.

²⁹⁰ *Ibid.*, pp. 139~141.

넷째, 이 지역은 민주화의 중심지로부터 지리적으로 멀리 떨어져 있으며, 터키를 제외하고는 민주적 통치의 성공적 모델국가들과 국경을 직접 접하는 나라가 거의 없다. 따라서 다른 지역에서 민주화를 촉발하는 데 매우 중요했던 과시 효과가 이 지역에서는 뚜렷하지 않았다.

다섯째, 이 지역의 문화, 특히 이슬람문화가 이 지역을 타 지역과 구분한다. 이슬람문화가 민주주의에 호의적이지 않다고 추정되기 때문에 이 지역이 민주화의 흐름으로부터 예외적이라고 어느 정도는 설명할 수 있다.

요컨대 중동·북아프리카지역은 민주화의 전제조건이 결여되어 있다는 것이다. 즉 강력한 시민사회, 시장이 견인하는 경제, 적정한 소득 및 글자해독률, 이웃의 민주주의국가들, 민주적 문화 등의 요인들이 결여되어 있기 때문에 이 지역이 민주화되지 못한다는 것이다.

그러나 이러한 요인들이 중동·북아프리카지역에만 해당되는 것은 아니다. 이 지역에서도 민주화로의 충동이 있었고, 시민사회의 새로운 출현이 있었으며 경제의 자유화가 있었다. 그러나 많은 나라에서 아래로부터의 개혁 이니셔티브를 으스르뜨리려는 예외적 능력과 의지를 가진 억압기구들이 존재하였으며, 이는 권위주의가 매우 강력하게 유지될 수 있는 기반이 되었다. 결국 민주화로의 이행을 추동하는 조건들이 있어도 이를 진압할 수 있는 강력한 억압기제의 작동은 민주화로의 이행을 저해하는 것이다.

벨린은 중동·북아프리카지역에서 강건한 권위주의를 지속하게 만드는 억압기구가 존재하는 이유를 네 가지로 들었다.²⁹¹ 첫째, 권위주의 정권의 건전한 재정이다. 보안집단과 군대 등 억압기구는 재정이

²⁹¹ *Ibid.*, pp. 144~147.

튼튼할 때 잘 유지될 수 있다. 그들에 대한 물질 지원은 정권 보위의 충성심을 유지시키고 억압기제를 효율적으로 작동시킴으로써 민주화 요구의 공간을 축소시킨다. 둘째, 국제적인 지원네트워크의 성공적인 유지다. 보안집단은 결정적인 국제적 지지를 상실할 때 권력을 지킬 의지와 능력을 상실하게 될 가능성이 높다. 강압정권이 특히 대규모 해외원조의 수혜자였을 경우 더욱 그럴 가능성이 크다. 셋째, 억압기구의 강건함과 개혁 이니셔티브를 탄압할 의지는 제도화의 수준과 반비례한다. 보안집단의 제도화 수준이 낮을수록 권력에 개입하고 정치 개혁을 탄압한다. 제도화의 수준이 낮은 억압기구는 정실인사, 부패, 권력남용 등이 만연해 있다. 특히 세습통치(가산제)는 선택적인 시혜 제공 및 후원을 통해 체제 충성기반을 구축하고 반대세력을 제거함으로써 권위주의 정권의 장기화에 기여한다. 가산제는 권위주의 정권이 특히 민주적 개혁에 저항하도록 만들며, 억압기구에서 가산제 조직은 정치적 개방에 덜 수용적이다. 넷째, 억압기구의 권력 유지를 위한 능력과 의지는 그 기구가 직면할 대중동원의 수준에 영향을 받는다. 1987년 6월 한국에서 중산층을 포함 광범위한 계층이 참여하여 민주적 개혁을 요구한 대규모 시위는 권위주의 정권 지도자로 하여금 시위를 진압하는 것을 포기하게 만들고 개혁을 선택하도록 하였다.

이와 같은 네 가지 요인 중 어느 하나가 억압기구가 권력으로부터 후퇴하는 필요조건이나 충분조건이 되는 것은 아니다. 네 가지의 요인들의 상황에 따라서 권위주의 정권이 장기화되고 따라서 민주적인 개혁을 방해하게 된다.

앞에서 독재국가의 지도자가 집권 후 첫 6개월을 넘길 경우 시간이 지날수록 오랜 기간 통치할 수 있다는 경험사례를 지적하였다. 독재정권의 장기화는 독재자의 리더십과 독재자와 엘리트 집단 간 관계에서 살펴볼 수 있다.

호킨스(Darren Hawkins)는 카스트로(Fidel Castro) 형제에 의해 북한 다음으로 오랫동안 독재체제를 유지하고 있는 쿠바의 경우를 분석하였다.²⁹² 그는 쿠바가 미국 등 국제사회의 오랜 경제제재, 국제 경제 환경에 따른 경제적 위기의 직면에도 불구하고 권위주의 정권이 유지되고 민주화로의 이행이 추동되지 않은 이유를 체제의 정통성과 정권의 단합이라는 요인에서 찾았다. 쿠바가 남미의 다른 국가들과는 달리 구조적 경제요인에 직면해서도 상대적으로 높은 체제 정통성과 정권의 단합이 민주화로의 영향을 제약하였다는 것이다.²⁹³ 또한 쿠바에는 정권 내 유회파와 강력한 사회집단이 존재하지 않기 때문에 정권을 민주화로의 진화로 이끌 수 없다고 보았다. 두 요인의 결합이 안정된 권위주의 지배를 촉진한다는 것이다.

그리고 쿠바의 지도자 카스트로는 자신의 카리스마적 리더십과 함께 권위주의 정권의 지속을 위한 정책과 전략을 사용하였다.²⁹⁴ 첫째, 카스트로는 자신과 체제에 대한 충성심을 확보하기 위해 오랜 경쟁자들을 숙청하고 젊은 세대를 권력의 자리로 승진시켰다. 둘째, 그는 대중의 지지를 얻기 위해 지속적으로 미국에 대한 민족주의적 반감을 고취시키고 국제적으로 잘 알려진 자신의 이미지를 활용하였다. 셋째, 그는 인권 주장 집단과 여타 체제 저항자들을 탄압하면서 동시에 혼합 경제개혁과 ‘교회-국가’ 관계의 완화를 활용하였다. 결국 쿠바의 독재 리더십은 체제가 직면한 경제적 난관에도 불구하고 오랜 기간 동안 정권의 민주화로의 이행을 미루도록 만드는 요인이다. 다시 말하면, 쿠바의 사례에서 권위주의 정권의 민주화로의 이행은 주

²⁹² Darren Hawkins, “Sustaining Authoritarian Rule: Democratization Theory Meets Cuba,” (Paper Prepared for Presentation at the XXI Latin American Studies Association Conference in Chicago, September 1998).

²⁹³ *Ibid.*, p. 13.

²⁹⁴ *Ibid.*, pp. 22~23.

변의 환경과 조건보다는 지도자와 정권엘리트의 정책선택에 달려 있는 것을 볼 수 있다.

이러한 점은 독재정권에서 대부분의 정치적 결과는 지도자와 엘리트 간의 권력투쟁으로부터 나온다는 점과 상통한다. 엘리트집단은 독재자들의 운명을 결정하는 중요 요소로 작용한다. 따라서 독재자들의 제도적 장치는 자신들의 권력 장기화의 여부를 결정하는 데 매우 중요하다. 당, 군부와 같은 독재정권의 내부 권력구조가 어떻게 작동하는가에 따라서 독재자의 권력 유지, 엘리트집단과의 권력 공유, 그들 간의 상호 작용이 영향을 받는다.²⁹⁵

그러나 독재국가에서도 제도적 구조의 차이는 독재정권의 지속, 즉 독재자의 권력 생존에 결정적 요인으로 작용할 수 있다. 133개의 독재정권 사례들을 대상으로 한 경험분석에 따르면, 군부 독재정권, 단일정당 독재정권, 개인주의 독재정권 중에서 독재자의 권력 생존에 가장 유리한 경우는 개인주의 독재정권이다.²⁹⁶ 군부 독재정권에서는 군부엘리트가 무기와 군대를 통제하고 군부 조직이 엘리트 간 조정의 장벽을 낮추기 때문에 독재자는 자신의 지지집단에 의해 쫓겨날 수 있는 위험성이 높다. 단일정당 독재정권의 경우, 엘리트집단 간의 조정 장벽은 낮으나 그들에게 힘으로 독재자를 쫓아내는데 필요한 자원을 통제하는 권한을 주지는 않는다. 이에 반해 개인주의 독재정권의 경우, 자신의 지지집단을 구성할 인물의 선택에 대한 통제력이 매우 크며, 자신의 지속적인 지배를 위협할 가능성이 가장 낮은 인물들을 선택할 수 있다.

²⁹⁵ Erica Frantz and Natasha Ezrow, *The Politics of Dictatorship: Institutions and Outcomes in Authoritarian Regimes* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2011), p. 107.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 108.

북한체제의 경우 권력의 극단적 개인화가 이루어진 독재국가이자 당과 군부에 대한 1인 독재자의 통제력이 통상적인 권위주의 국가와는 다르다는 점에서 민주화로의 이행이 매우 어렵다는 시사점을 얻을 수 있다.

가나의 경우 통치자와 반대세력 간의 반목이 민주주의로의 이행을 가로막는 핵심요인이었다. 정당의 지도자들은 깊은 적대감으로 서로를 증오했다. 이러한 반목이 완화되기까지 민주주의의 공고화를 언급하는 것은 적절하지 않다.²⁹⁷

한편, 제3세계의 여러 권위주의 국가들에 대한 사례연구에서 각각의 고유한 민주화 저해요인을 찾아볼 수 있다.

나이지리아의 경우 정치적 위기는 식민지시대로 그 기원을 거슬러 올라간다. 그러나 식민지로부터 독립한 이후에도 나이지리아에 민주주의가 뿌리를 내리지 못하는 이유로 다음의 요인들이 지적되고 있다. 양질의 거버넌스의 부재와 심각한 부패, 종족 간 갈등, 종교적 편견, 지속적인 정치적 폭력, 지역주의, 위장된 정의 등이 권위주의 정권의 장기화를 가져오는 원인으로 작용하였다.²⁹⁸

방글라데시와 파키스탄의 사례는 시민사회의 힘과 자율성이 권위주의 지배로부터의 이행과 민주주의의 공고화의 성공과 전망에 결정적인 요소임을 보여준다. 방글라데시는 비교적 강한 시민사회가 중요한 순간에 정치인과 군부에 압력을 가해 민주화로의 이행을 촉진시킨 반면, 파키스탄은 약하고 인종적으로 나뉜 시민사회가 민주주의로의

²⁹⁷ Jeffrey Haynes, "Democratic Consolidation in Africa: The Problematic Case of Ghana," *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 41, No. 1 (March 2003), p. 73.

²⁹⁸ Lamuel Ekedegwa Odeh, "Analysis of Factors Inhibiting Democracy and Democratization in Nigeria, 1999-2007," Talla Ngarka Sunday and Terhamba Wauam (eds.), *The Fourth Republic in Nigeria: A Decade of Democratization Reviewed* (Makurdi-Abuja-Ibadan: Aboki Publishers, 2009), pp. 135~141.

이행을 가로 막았다. 그러나 시민사회가 완전히 독립적인 변수는 아니다. 시민사회는 국가의 억압으로 약해질 수도 있으며, 종족분쟁을 해결하지 못함으로써 약해질 수도 있다.²⁹⁹

멕시코의 경우 군부 권위주의 정권이 장기화된 것은 지배정당인 제도혁명당(Partido Revolucionario Institucional: PRI)의 권력 상실로부터 비롯되었다. 군부를 통제할 다른 법적인 메커니즘이 없었으며, 군대와 군부의 특권에 대한 행정적, 입법적 통제의 결여로 인해서 민주주의로의 이행이 방해되었다.³⁰⁰

인도네시아의 경우 오랜 군부 권위주의 정권이 유지될 수 있었던 요인은 체제 저항세력으로 역할을 할 수 있었던 학생집단과 정치엘리트집단에서 민주적 문화가 결여되었음이 지적되었다. 이러한 조건에서 군부는 자신들을 국가의 수호자로 인식하였으며, 군부정치는 민주화로의 이행을 위협하였다.³⁰¹

멕시코와 인도네시아의 사례는 많은 군부 지배 또는 군부의 영향력 아래에 있는 권위주의 국가에서도 발견된다. 1960~1970년대에 걸쳐 칠레, 아르헨티나 등 남미 국가와 한국의 경우에서 군부 권위주의 정권이 민주화로의 이행을 저해하였다.

캄보디아의 경우는 막 도입된 민주주의가 권위주의로 전환된 사례이다. 즉 캄보디아는 1993년에 민주주의를 처음 도입하였으나 경제발전과 정치적 안정을 선호하는 국내 및 국제적 환경 속에서 체제

299 Steven I. Wilkinson, "Democratic Consolidation and Failure: Lessons from Bangladesh and Pakistan," *Democratization*, Vol. 7, No. 3 (Autumn 2000), pp. 203~223.

300 Sergio Villarreal, "The Military as a Hindrance in Mexico's Consolidation of Democracy," (M.A. Thesis, Naval Postgraduate School, December 2001).

301 Ikrar Nusa Bhakti, "The Transition to Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems," <<http://www.apcss.org/Publications/Edited%20Volumes/RegionalFinal%20chapters/Chapter12Bhakti.pdf>> (검색일: 2013.5.15).

없는 경쟁적 권위주의가 안정적인 패권정당이 지배하는 권위주의로 변화하였다. 이 과정에서 최소한의 민주적 요소들이 심각하게 침해받게 되었다.³⁰²

브라운리(Jason Brownlee), 레비츠키(Steven Levitsky)와 웨이(Lucan Way) 등은 21세기 권위주의 정권이 지속되는 요인들을 파악했다. 브라운리는 다당제 선거제도를 가진 권위주의 정권으로의 전환이 완전한 민주주의로 이행하는 것을 의미하지는 않으며 조작된 선거가 국제압력을 축소하고 반대세력을 순화함으로써 자동적으로 독재자를 보호하지는 않는다는 점을 보여주었다.³⁰³ 요컨대 가짜 민주주의는 권위주의를 강화하기도 하고 약화시키기도 한다. 레비츠키와 웨이는 경쟁적 권위주의에 대한 사례연구를 통해서 다음과 같은 결론을 내렸다.³⁰⁴

첫째, 권위주의 정권은 서방의 압력 및 레버리지가 제한되고 서방과의 연계가 적을 때 생존 가능성이 높아진다. 그러나 싱가포르와 말레이시아의 사례는 이와는 상반된 결과를 보여준다. 미국이 주도하는 반테러 연합은 테러 위협에 대응하기 위해서 말레이시아와 싱가포르의 권위주의 정권이 계속 유지될 수 있도록 정당화에 도움을 주는 반면 국내의 반대세력의 약화를 가져왔다.³⁰⁵

둘째, 억압능력과 효율적 지배정당을 가진 기능하는 국가의 존재는 권위주의 정권의 생존을 지탱해주는 중요한 요소이다.

³⁰² Kheang Un, "Cambodia: Moving Away from Democracy?" *International Political Science Review*, Vol. 32, No. 5 (2011), pp. 546~562.

³⁰³ Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 9; Ivan Krastev, "Paradoxes of the New Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Vol 22, No. 2 (April 2011), p. 11 재인용

³⁰⁴ Ivan Krastev, *Ibid.*, p. 11.

³⁰⁵ Mark R. Thompson, "Pacific Asia after 'Asian Values': Authoritarianism, Democracy, and 'Good Governance,'" *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 6 (2004), p. 1091.

셋째, 서구 식민지 경험이 없는 영토가 큰 핵보유 국가, 강력한 지배정당에 의해 통치되는 국가, 시위 군중에 대해 아무렇지 않게 총격을 가할 수 있는 국가에서 권위주의 정권이 붕괴되는 것이 매우 어렵다.

넷째, 약소국, 유럽연합이나 미국의 주변에 있는 국가, IMF 차관이 필요하고 서방과 경제적·문화적 관계를 맺고 있는 국가, 강력한 정당이 없는 국가, 시위 군중을 쉽게 살상하거나 그럴 의지가 없는 국가들의 권위주의 정권은 장기적으로 생존하기 어렵다.

대체적으로 권위주의 정권은 민주주의와 권위주의의 중간 지대에서 생존 가능성이 매우 높다. 현대 권위주의 정권에 대한 저항이 약한 것은 효율적인 억압에 의한 결과라기보다는 그러한 정권들의 개방성이다. 민주화이론의 가정과는 달리 국경의 개방은 신(新)권위주의 정권을 불안정하게 만들기보다는 안정화시키는 경향이 있다. 신권위주의 정권의 비(非)이데올로기적 성격 또한 정권을 취약하게 만들기보다는 정권을 강화시킬 수 있다.

혁명적 이데올로기가 뿌리를 내린 전체주의 정권은 전통적 권위주의 정권보다 훨씬 더 억압적이고 자유화 또는 민주화하기가 훨씬 더 어렵다. 이데올로기는 초월적 정통성의 근거이자 신정주의적 속성을 주는 원천이자 통치엘리트들의 응집력을 유지시켜주는 수단이다.³⁰⁶

서구에서 민주적 절차에 해당하는 것이 레닌주의 독재정권에서는 ‘올바른 당 노선’이었다. 이데올로기에 뿌리를 둔 지배정당의 존재가 권력 계승 문제를 해결하는 데 결정적인 요인이었다. 독재정권에서 계승문제는 불안정을 유발하는 가장 위험한 요인이다. 지배이데올로기는 또한 정치적 동원의 수단이다.³⁰⁷ 이데올로기는 때로는 정권을

³⁰⁶ Jeane Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics* (New York: Simon and Schuster, 1979) 참조.

³⁰⁷ Ken Jowitt, *New World Disorder: The Leninist Extinction* (Berkeley: University

위해 모든 것을 희생할 수 있다는 동원의 원천으로 기능하기도 한다.

독재정권에서 권력계승의 문제는 가장 위험한 불안정의 요인이다. 독재자와 그의 추종세력, 특히 권력대리인의 관계는 집단적 이해관계를 공유한다. 그러나 그들의 관계는 권력배분의 안정화와 ‘후원-피후원’ 관계의 안정적 조작을 통해 유지된다. 독재자는 권력대리인에 대한 신뢰를 언제든 거두어들일 수 있으며, 권력의 위기에 직면한 극단적 상황에서는 권력대리인이 독재자를 쫓아내는 도전을 할 수 있다.³⁰⁸ 김일성-김정일의 권력승계 과정은 이러한 점을 고려하여 단계적인 후계계승 작업을 진행하였다. 김정일-김정은으로의 권력승계 과정은 갑작스럽게 진행되었으나, 김정일 역시 김정은으로의 권력승계가 정권에 영향을 미치지 않도록 세심한 주의를 기울였다.

그러나 이데올로기에 뿌리를 둔 지배정당의 존재가 권력계승 문제를 해결하는 데 결정적으로 중요하다. 독재정권의 지배이데올로기는 총력동원의 수단이다. 모든 개인은 지속적인 투쟁에 동원되며 다양한 형태의 사상주입, 각급의 학교 교육 과정에서 집단내의 기능적 도구가 되도록 훈련 받는다. 또 지배이데올로기를 준봉하는 내에서의 자아비판, 공포와 폭압 기제 등의 사용을 통해서 체제에 순응하는 인간형으로 만들어진다.³⁰⁹

경제적으로 세계자본주의에 편입된 중국은 탄력적이고 세련된 방식으로 권위주의 체제를 유지하고 있다.³¹⁰ 중국 당국은 첫째, 국가능력을 활용하여 다면적인 정치·법·사회·미디어 영역을 아우르는 포괄

of California Press, 1992), pp. 50~87.

³⁰⁸ Jaroslaw Piekalkiewicz and Alfred Wayne Penn, *Politics of Ideocracy*, pp. 71~72.

³⁰⁹ *Ibid.*, pp. 82~89.

³¹⁰ Joshua Kurlantzick and Perry Link, “China: Resilient, Sophisticated Authoritarianism,” *Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians* (Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty and Radio Free Asia, June 2006), pp. 27~28.

적이고 세련된 정책을 통해 민주주의 발전을 저해하고 있다. 둘째, 중국 공산당은 의도적으로 중국 민족주의를 자극 형성하며, 많은 중국인들이 중국 공산당의 권위주의 발전에 자부심을 느끼고 있다. 중국 공산당의 사상 작업은 언론 검열 이외에 국정 교과서, 텔레비전 다큐멘터리, 박물관, 매우 왜곡된 중국 역사를 전파하는 미디어 등을 포함한다. 이러한 수단을 통해 민주주의는 심각하게 왜곡되어 전달되고 있다. 셋째, 미디어를 통제하기 위해 괴롭힘, 위협, 구금 등의 수단이 여전히 사용되며, 동시에 중국 당국은 내용 조작과 자기 검열의 유인 등과 같은 더 세련된 수단을 개발하고 있다. 넷째, 중국 정부는 여러 가지 방식으로 국제적 영향력을 행사하고 있다. 중국은 수단, 버마, 우즈베키스탄, 북한, 짐바브웨 등 중국으로부터 재정지원과 유엔 및 여타 국제기구에서의 보호를 추구하는 독재국가들을 지원한다. 또 중국과 경제적, 정치적, 문화적 유대를 추구하는 아시아, 남미와 아프리카의 개발도상국가들(권위주의 국가들)에 대한 지원을 통해 중국의 소프트파워를 수출한다. 다섯째, 미국과 여타 민주주의 국가들은 중국 공산당의 전 세계에 걸친 소프트파워 이니셔티브의 작동과 특히 권위주의 지배를 보호하고 증진시키는 방법을 보다 잘 이해해야 한다. 중국은 소프트파워 프로그램을 활용하여 권위주의를 전파함으로써 민주주의를 왜곡할 뿐 아니라 독재국가에서의 민주화를 차단하는데 영향을 미치고 있다.

21세기의 권위주의 체제에 대한 이론적, 경험적 연구결과들의 검토 결과는, 첫째, 권위주의 체제들이 전통적인 통제억압의 수단뿐만 아니라 발달된 소통의 수단들을 권위주의 체제의 지배기제의 정당화에 활용하고 있다는 점이다. 둘째, 강력한 지배기제, 즉 강압기구 등 제도적 장치가 잘 되어 있다는 점이다. 전통적인 권위주의 체제의 경우에도 억압기제를 독재자의 장기지배에 활용한 공통점이 있으나, 이

들 제도들은 변화하는 상황에 스스로를 적응시키지 못했다.

오늘날의 민주주의 체제 아래서도 모든 시민들이 정부에 대해 동등한 발언권을 갖고, 그 정부 또한 시민들에게 평등하게 책임을 갖는 완벽한 민주주의는 존재하지 않는다. 민주주의가 더욱 민주적으로 진화할 수 있는 것처럼, 민주주의는 후퇴할 수 있고, 자신의 국민들에게 폭력적이고, 부패하고, 무책임하게 될 수도 있다. 칠레, 필리핀, 폴란드, 남아프리카 등 1980년대에 권위주의 체제로부터 민주화로의 이행이 성공적으로 전개되어온 국가들은 현재와 미래의 민주주의로의 성공에 대한 희망을 준다. 칠레와 필리핀은 권위주의 정권으로부터, 폴란드는 공산주의 정권으로부터, 남아프리카는 인종차별 정권으로부터 민주주의로 이행되었다.³¹¹ 그러나 권위주의의 민주주의로의 이행은 여전히 아주 불확실한 모험이다. 최근의 연구에 의하면 1972년부터 2003년 까지 30여 년 동안 23%만이 독재정부에서 민주정부로 이행했으며, 77%는 또 다른 독재정권으로 전환되었다.³¹²

3. 독재국가에서 민주정치 저해 요인의 극복과 북한문제

북한은 21세기의 혁명적 변화의 시대에 가장 오랜 기간 독재정권을 유지하고 있는 국가이다. 북한은 독재국가 또는 권위주의 국가의 민주화를 저해하는 공통적인 특징들을 보유하고 있다. 예를 들어 단일의 신정주의적 이데올로기, 유일 패권정당, 경찰·비밀경찰 등 폭압

³¹¹ Susan B. Epstein, Nina M. Serafino and Francis T. Miko, "Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?" p. 11.

³¹² *Ibid.*, p. 11.

적 억압기제, 소수의 권력엘리트 집단과 그들 간의 높은 응집력, 부와 권력의 극단적인 편중, 독재자와 엘리트 간의 과도적 지배연합, 경쟁 선거·자유미디어·법의 지배·시민사회의 부재, 강한 국가능력, 강력한 군부와 군부의 높은 체제 충성심 등 독재국가를 장기간 유지시킬 수 있는 조건들이 잘 갖추어져 있다.

오늘의 북한에서는 권리와 자유, 경쟁, 참여, 책임성과 같은 민주주의의 본질적 요소를 전혀 찾을 수 없다. 또 민주주의가 잘 작동하는데 기여하는 양질의 거버넌스의 어떠한 요소도 찾을 수 없다.

특히 북한은 독재국가 중에서도 생존 능력이 가장 높은 것으로 분류되는 개인주의 독재정권이다. 독재정권의 불안정을 유발할 수 있는 권력계승의 문제도 원만하게 해결하였으며, 독재자와 권력엘리트 간에는 이익의 공유를 통한 지배구조가 튼튼하게 형성되어 있다. 북한의 지도자와 권력엘리트들은 권력의 유지를 위해서는 정권 저항 인사나 집단에 물리적 폭력을 사용하여 쉽게 제거하며, 만약 집단적 저항이 발생할 경우 대규모 살상을 수행할 의지를 갖추고 있다. 이데올로기의 창조 및 전파 능력도 여전히 매우 강력하다.

또한 북한은 영토적으로 작은 나라이며 지리적으로 미국, 일본 등 민주주의, 시장경제체제 국가의 영향을 받지만, 동시에 중국이라는 막강한 후원 세력을 가지고 있다. 더욱이 북한은 핵능력을 보유함으로써 체제 생존에 대한 자신감이 증대하게 되었다.

북한이 당면해 있는 경제적 난관이나 국제사회의 제재는 북한의 독재체제에 위협을 주는 위기 요인임에는 틀림이 없으나, 이 글에서 검토한 바와 같이 독재정권을 민주화로 이행하도록 추동하는 최소한의 필요조건으로도 작동하기 어렵다.

북한은 21세기의 독재국가들이 제한된 자원을 체제의 장기 생존을 위해 사용하기 위한 수단도 갖추고 있다. 깊이 뿌리를 내린 체제

정당화를 위한 이데올로기 학습 및 전파구조는 당과 국가에 의해 엄격하게 통제된 방식으로 유지·운영되고 있다. 독재자와 당 및 정부가 원하지 않는 정보가 유통되기 어려운 차단체계가 비교적 잘 유지되고 있다. 만약 정권 및 체제에 위협이 되는 정보 소통이 발견되는 경우 폭압적 억압수단이 쉽게 작동한다.

이처럼 북한은 본 장에서 검토한 독재국가에서 민주화를 저해하는 제반 요소들이 어떤 독재국가들보다 잘 갖추어져 있으며, 그 작동 체제도 비교적 원활하다. 요컨대 북한 독재국가의 구조적 조건과 환경은 민주화로 이행할 거론하기 어렵게 만든다. 그러나 제3세계의 많은 권위주의 국가와 사회주의 권위주의 국가들이 오랜 기간에 걸쳐 민주화로 이행하는 데 성공하거나 그 과정에 있다. 일부 국가에서는 기존의 권위주의 정권을 대체한 새로운 권위주의 정권이 들어서기도 하였다. 그렇다고 하여 민주화의 과정이 포기되는 것은 아니다.

독재국가에서 민주화로 이행할 구조적 조건과 환경, 그리고 그 원인은 영원불변의 것이 아니다. 독재정권의 민주화로 이행은 많은 경험사례에서 알 수 있듯이 상당한 시간을 요구하며 또 소요된다. 독재의 수준이 매우 높고 강하며 그 적용 범위 또한 매우 광범위하고 깊은 북한에 대해서도 마찬가지다. 장기적인 차원에서 북한의 민주화로 이행의 시작과 그 성공적인 진행을 어떻게 추동하고 실현시킬 수 있는가는 우리에게 계속 주어진 도전적 과제이다.



VI

독재정권에 대한 민주주의 원조



1980년대 말에서 1990년대 초반에 진행된 탈냉전의 영향으로 인해서 사회주의 국가들이 시장경제를 채택하는 동시에 민주화를 추진하였다는 것은 주지의 사실이다. 1990년대의 민주주의 확산현상은 미국과 유럽연합의 민주주의 지원정책에 의해서 가속화된 측면도 있으며, 그 이전의 공산권 국가를 포함한 독재정권에 대한 서방 선진국들의 끊임없는 민주주의 전파 노력도 큰 역할을 한 것으로 평가된다. 이와 같은 민주화 확산은 민주주의 자체에 대한 연구와 민주주의를 증진시키는데 대한 연구의 중요성을 높이게 되었다. USAID의 시민사회에 대한 지원활동 고찰, 미국의 민주주의 증진 정책 분석, 분쟁이후 민주화 지원 분석³¹³ 등과 같은 연구들이 진행되었다. 또한 민주화 지원에 관한 포괄적인 연구를 통해 UN, EU 등 기관별 민주화지원 및 분쟁 후 지원, 라틴 아메리카에 있어서의 사법개혁·법적 기술지원 등의 사례를 분석하는 연구³¹⁴도 진행되었다. 이처럼 다양한 연구가 진행되고 있는 이유는 민주주의의 확산이 국가 간의 분쟁을 감소시켜 주며 더 나아가 세계평화를 유지시켜주는 하나의 장치로 작용할 수 있다는 점에서 비롯되었다.³¹⁵

민주주의를 확산하고자 하는 데에는 근본적으로 ‘국가이익(national interest)’이라는 목적이 있다. 즉, 강대국들의 민주주의 확산 및 지원은 자국의 외교전략을 위한 하나의 도구로서 작용한다는

³¹³ Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999); Krishna Kumar (ed.), *Post Conflict Elections, Democratization, and International Assistance* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998); Larry Diamond, *The Spirit of Democracy* (New York: Henry Holt and Company, 2008)을 참조.

³¹⁴ Peter Burnell (ed.), *Democracy Assistance: International Co-Operation for Democratization* (London: Frank Cass, 2000)을 참조.

³¹⁵ Jack Levy, “Domestic Politics and War,” *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18 (1988), pp. 653~673.

비판을 많이 받고 있으며, 수원국의 상황을 고려하지 않은 일방적 지원이라는 점에 대해서 문제가 제기되고 있다.³¹⁶

본 연구는 민주주의 지원과 관련한 이론과 실재를 포괄적으로 분석하고자 한다. 이를 위해서 첫째, 민주주의 지원의 전략적 측면을 살펴보고, 민주주의 지원의 실재를 미국과 EU를 중심으로 분석하고자 한다. 이러한 분석을 바탕으로 북한의 민주화와 관련된 시사점을 제시하고자 한다.

1. 민주주의 지원 관련 개념과 정의

민주주의 지원이라는 본 연구의 주제와 관련한 이론적 배경을 살펴보는 데는 우선적으로 민주주의가 의미하는 것이 무엇인가 하는 근본적 문제가 중요하다고 볼 수 있다. 하지만, 본 연구의 주안점이 민주주의 자체의 다양한 측면을 전반적으로 완벽하게 개념 규정을 하고자 하는데 있는 것이 아닌, 탈냉전 이후 민주주의 지원이 어떻게 추진되었는가를 파악하여 북한의 민주화와 관련된 시사점을 찾아내는데 있기 때문에 아래에서는 민주주의 지원과 관련된 개념만을 간략히 살펴보고자 한다. 우선 민주주의를 어떻게 개념규정하는 문제와 관련해서는 보편적으로 받아들여지고 있는 개념을 염두에 두고 연구를 진행하고자 한다. 즉, 일정한 국가에 대해서 민주주의가 도입되고 해당 국

³¹⁶ 민주주의의 역행(backward)과 반발(backlash)에 대한 내용은 다음을 참조. Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998); Andreas Schedler, *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2006); Oliver Stuenkel and Jabin T. Jacob, "Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: The Case of Brazil and India," *Portuguese Journal of International Affairs* (2010), pp. 22~30.

가의 지도자 그룹과 시민사회가 민주주의 원리에 의해서 정치를 운영해 나가서 정상적인 민주주의 체제가 자리 잡는 상태를 우리는 민주주의가 정착되었다고 한다는 점을 감안하여 민주주의 정착에 대한 개념 규정을 소개하고자 한다. 다시 말하면, 민주주의가 제대로 작동하지 않는 독재국가에 대해서 민주주의를 받아들일도록 선진국의 입장에서 지원하는 과정을 연구한다고 할 때, 이러한 민주주의 지원의 궁극적인 모습이 무엇인가에 대한 개념 규정이 필요하다는 점을 생각할 수 있는 것이다. 따라서 민주주의 지원이 추진되어 독재국가가 변화되었을 때의 최종 모습 또는 민주주의 지원의 궁극적 목적은 민주주의의 정착이라 할 수 있는 것이다.

이러한 맥락에서 민주주의 체제의 ‘정착(settlement)’의 의미는 기존 체제에서 민주주의로 이데올로기가 완전히 자리 잡았을 때 회귀(回歸)하지 않는 상태를 의미한다. 이를 위해서는 민주주의 원칙이 ‘사회적, 제도적, 심리화적인 생활에서 일상화되고 깊게 내면화 되는 것’³¹⁷ 필요하다. 다시 말해 ‘완벽한 민주주의의 정착’을 추구하기 위한 노력을 경주 하는 것이며, 끊임없는 변화의 과정이자 진보의 과정이라 할 수 있다. 이러한 방식의 민주주의를 정의하기 위한 끊임 없는 노력은 달, 오도넬(Guillermo O’Donnell), 슈미터(Philippe C. Schmitter), 그리고 다이아몬드(Larry Diamond)가 대표적인 연구가라 볼 수 있다. 달은 “어떠한 체제도 완벽히 민주화가 될 수는 없다”³¹⁸ 라고 주장하면서 이상적인 민주주의에 가장 가까운 체제를 ‘폴리아키(polyarchy)’라 칭하였다. 그는 폴리아키를 ‘불완전하나 상

317 Juan J. Linz and Alfred C. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 5.

318 Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1972), p. 8.

대적으로 민주화된 체제'라 하며 '불완전하나 민주주의의 이상적 형태'라고 하였다.³¹⁹ 또한 평상시 정치활동이 경쟁적 선거를 담보하는가에 관심을 갖고 자유발언, 반대 관점에 대한 출판, 조직 또는 기구를 구성하고 가입하는 것에 대한 자유 등이 확보될 것을 요구하였다. 오도넬과 슈미터 또한 '민주주의는 특정 정당이나 이데올로기적 흐름의 제한금지' 원칙을 언급하며 민주주의는 단계적 변화를 갖는다고 하였다.³²⁰ 반면, 다이아몬드는 '민주주의의 발달적 관점'을 언급하며 국가가 민주주의 특정 범주에 속해 있다 하더라도 끊임없이 민주주의의 발전을 추구해야 하는 과제라고 하였다.³²¹

이와 같은 학자들의 민주주의에 대한 정의가 투영되었다고 할 수 있는 USAID의 민주주의의 요건을 살펴보면 아래 <표 VI-1>과 같다.

<표 VI-1> 정착된 민주주의의 요건

요 건	내 용
국가주권	국가주권이 있는가?
시민자유	시민들은 정치에 관여하면서 시민자유를 즐기고 있는가?
국민주권	주권이 국민에게 있는가?
투명성	정치시스템을 투명하게 운영하고 있는가?
사법의 독립	사법제도가 얼마나 독립적이고 힘을 갖고 있는가?

³¹⁹ *Ibid.*, p. 9.

³²⁰ Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead, "Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies," Philippe C. Schmitter (eds.), *An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain, and Turkey* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), p. 9.

³²¹ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999), p. 18.

요 건	내 용
행정부에 대한 제재	행정부에 대해 효과적인 제재를 하고 있는가?
선거참여	선거 참가자들이 구속받지 않고 광범위한 영향을 미치는가?
선거관리	선거관리가 공정하게 진행되는가?
선거결과	민주화 과정에서 발생하는 선거결과에 대해 시민들이 받아들일 수 있는가?
리더십 전환	최고의 정치지도자가 정기적으로 전환되는가?
시민사회	시민사회가 역동적, 독립적 그리고 정치적으로 활발한가?
정당	정당들이 잘 운영되고 있는가?
지역민주주의	정치권력이 어떻게 지방분권화 되고 어떻게 민주주의가 지방 단계에서 정치화 하는가?

출처: National Research Council, *Improving Democracy Assistance: Building Knowledge Through Evaluations and Research* (Washington, D.C.: The National Academies Press, 2000), p. 87.

이러한 13개의 민주주의 조건들을 어떻게 구성하여 민주주의를 만들어 가야하는가가 가장 큰 과제라 할 수 있다. 따라서 비민주주의 국가들에 위의 요건을 충족하고 동시에 민주주의를 더욱 공고히 하기 위한 방안으로는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 그것은 민주주의 촉진(democracy promotion)과 민주주의 지원(democracy assistance)이다.³²²

322 OPPD (Office for Promotion of Parliamentary Democracy), "Getting Acquainted: Setting the Stage for Democracy Assistance," <<http://www.europarl.europa.eu/oppd>> (검색일: 2013.06.12).

미국과 EU의 지원방식에는 분명한 차이가 발생하고 있기 때문에 본 연구에서는 이를 나누고자 한다. 민주주의 촉진은 약 세 가지로 나뉘 볼 수 있는데 강제적 접근(coercive approach), 조건 접근(conditionality approach), 합의적 접근(consensual approach)이 있다. 강제적 접근은 무력 또는 무력제제와 같이 직접적인 영향을 주는 방법이며, 조건 접근은 지원 프로그램 또는 국가간 동의하에 정치적 조건 조항에 따른 접근 방식이다. 이는 EU의 가입 조건, 관리방식 조건(governance initiative) 등이 이에 해당한다. 마지막 합의적 접근은 민주화 지원, 정치적 의견 조율 및 모니터링이 포함된다고 볼 수 있다. 따라서 민주화지원은 민주주의 촉진의 하위 개념으로 봐야 할 것이다. 다음을 참조. Timm Beichtl, "The Research Field of Democracy Promotion," <<http://democracy>

민주주의 촉진은 민주화 이후 민주주의를 제도화하기 위해 지원해주는 방식이며 오랜시간 동안 지속되어온 독재정권에 직접 개입하여 이를 제재 및 무력화 시키는 것을 의미한다. 이러한 방식은 미국의 대외전략과도 일치한다. 미국은 ‘관여(engagement)’와 ‘확대(enlargement)’ 전략을 통해 무력사용과 더불어 선거감시 같은 직접적이고 적극적인 민주화를 추진하였다. 미국의 이러한 대외정책 전략에 대해 윌리엄 로빈슨(William Robinson)은 ‘새로운 정치적 개입’이라는 표현을 사용하였다.³²³ 미국의 이러한 논리는 현실주의적 측면에서 ‘강대국의 영향력 증진’이라는 점도 있지만 중장기적으로 민주주의 세력을 확대하여 ‘미국의 안보를 더욱 굳건히 유지’ 할 수 있다는 판단을 반영하고 있다.

〈표 VI-2〉 민주주의 촉진과 지원의 특징

구분	민주주의 촉진	민주주의 지원
목적	지원국의 영향력 확대	갈등 예방을 위한 지원
지원방법	직접지원	간접지원
힘의 사용	일방적	제한적, 민간적 수단에 보충적
장점 및 단점	장점: 신속, 효과적인 민주적 제도 건설 단점: 국가의 정치적 의도 파악이 용이하여 민주주의의 역행 초래	장점: 점진적인 시민사회의 능력강화 단점: 시간 및 비용의 투자 장기화에 따른 민주화 개혁 불확실

livingreviews.org/index.php/lrd/article/view/27/40>; Steven E. Finkel, Anibal Perez-Linan, and Mitchell A. Seligson. “The Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building,” *World Politics*, Vol. 59, No. 3 (2007) pp. 404~439.

³²³ William I. Robinson, “Promoting Polyarchy: The New U.S. Political Intervention in Latin America,” <<http://www.tanbou.com/2006/PromotingPolyarchy.htm>> (검색일: 2013.06.12).

민주주의 지원은 강압적 또는 무력을 사용하는 것과는 다른 시민 문화, 제도 등을 안정화시켜 민주주의를 더욱 공고하게 하기 위한 방식이다. 이러한 지원방식은 다양한 방법을 활용한 지원이 가능하다는 점과 특정 국가의 정치적 의도가 분명히 드러나지 않기 때문에 반감이 낮을 수 있다는 점이 특징이다. 민주화를 정착시키기 위한 행위자(actor)들의 대부분이 정부가 직접 나서는 방식이 아닌 NGO, 전문기관과 같은 행위자들로 구성되어 있기 때문이다.³²⁴ 그러나 이러한 방식은 장기적이면서 점진적인 특성을 가지고 있기 때문에 많은 시간과 비용이 투자되는 반면 다양한 변수가 민주주의 발전을 저해시키는 요소로 작용한다. 따라서 외부지원에서 오는 정형화된 선입견을 부과하기보다는 수원국의 지역적 특수성과 창의성을 강조할 필요가 있는 것이다.³²⁵

이러한 조건을 충족하기 위해서는 세 가지 기본 요건이 뒷받침되어야 한다. 첫째, 지원의 근본 취지인 민주화에 초점을 뒤편어야 한다. 예를 들어 공여국이 정치적 목적을 갖고 있다 하더라도 수원국의 민주화에 최우선을 두어야 하며 만약 민주화가 제대로 이루어지지 않는다면 다양한 시도의 접근이 필요하다. 둘째, 평화적인 목적으로 추진되어야 한다. EU회원국들에서 볼 수 있듯이 작게는 EU회원국 주변 국가, 크게는 제3세계 국가들까지 이들의 법적, 제도적 지원은 민주주의의 기능을 유지시키기 위한 ‘조력자’ 역할이라 할 수 있다. 물론 민주주의 촉진과 비교하였을 때 지원이라는 용어가 반드시 평화적인 목적만을 갖고 있다고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 정치적 의도가 희석되는 이유는 오래전부터 수원국들에게 제공하는 장려책

³²⁴ Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World* (New York: Henry Holt and Company, 2008), p. 316.

³²⁵ *Ibid.*

(incentive), 보상, 긍정적인 효과 등이 입증되어 있으며 교육뿐만 아닌 하드웨어까지 제공하므로 제도적 역량 구축을 자체적으로 이끌어 낼 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 이러한 민주주의 지원 방식은 시민들의 정치적 권리와 자유를 촉진시키는 인도적 개입의 한 형태로써 긍정적으로 작용하고 있다.

2. 민주주의 지원의 전략적 측면

민주주의 지원은 상기한 바와 같이 수원국의 민주주의를 촉진시키고자 하는 것이지만, 민주주의 지원을 제공하는 공여국의 의도도 중요하며, 지원을 받아들이는 대상국의 상황에 따라 민주주의 지원의 효과는 다르게 나타날 것이다. 이러한 맥락에서, 아래에서는 민주주의 지원의 주요 공여주체인 미국과 EU의 전략적 사고에 대해서 살펴보는 한편, 수원국의 상황에 따른 민주주의 지원의 전략을 분석하고자 한다.

가. 공여국의 전략적 이해

후진국의 민주주의를 발전시키기 위한 지원은 주로 전 세계적인 패권국가인 미국과 근대 민주주의의 발상지라고 할 수 있는 유럽에서 주로 추진되었다. 민주주의 지원을 ‘민주주의 공고화를 위한 노력’이라는 관점에서 본다면 미국의 외교정책이 시기상으로 EU보다 더 빨랐고 규모면에서도 크다고 볼 수 있다. 다른 국가의 분쟁 발발시 자국의 이익에 저촉될 경우 민주화 촉진의 일환으로 신속하게 병력 및 민간단체가 투입되어 미국의 영향력을 확대 시킬 수 있었기 때문이다.

그러나 내부적인 조정의 문제가 발생하면서 USAID가 집중한 정통적인 개발 방식이 각 조직 간에 유기적으로 작동되지 않았기 때문에 민주주의 전략에 대한 핵심이 부족했다는 지적을 받는다.³²⁶ 그러나 이 같은 문제는 EU회원국들과는 다른 미국의 외교정책의 핵심 부분으로 인식하여 진행되는 과정에서의 오류라고 볼 수 있다.

미국의 전략은 지역에 따라 달랐다. 사하라이남 지역, 동유럽 및 러시아가 미국 민주주의 지원의 가장 큰 수혜자였다. 이는 미국의 '영향권'에 포함되어 있는 국가들 중 중장기적 관점에서 자국의 이익을 가져다 줄 수 있는 국가를 지원국으로 결정했다고 볼 수 있다.

미국의 민주주의 증진을 위한 중요한 요소 중 하나는 '조건부여(conditional agreement)'이며 이는 대외원조에 대한 결정 또는 경제적 제재와 같은 일반적인 상호 관계에 적용된다. 그러나 원조의 형태와 수준은 이러한 기준 뿐만 아니라 특정 국가의 정책 목표가 미국의 지리 및 전략적인 이익과 일치하고 있는지 그리고 우선순위를 어디에 두는지의 여부를 중요시 하고 있다.

미국과는 다르게 EU회원국들은 민주주의 증진을 위해 협조 또는 대립 방식을 이용한다. 그러나 정책 문서와 이들의 전략이 '전 세계적인 확산'이라는 점에서 EU는 대립적인 접근방식보다는 협조적인 방식에 우선권을 부여하고 있음을 볼 수 있다.

나. 수원국 상황별 지원전략

공여국들의 노력은 지난 20년 이상 지속되어 왔음에도 불구하고

³²⁶ Thomas Carothers, "Revitalizing U.S. Democracy Assistance: The Challenge of USAID," (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2009), pp. 23~24.

전 세계의 민주화 속도는 더디게 움직이고 있다. 수원국들의 정치적 상황이 과도기 상태에 놓여있어 그에 따른 체제 방향이 확실히 정해지지 않기 때문이다. 따라서 수원국들의 정치 패러다임이 앞으로 어떻게 변화되고 안정화 단계에 들어서는지를 생각해 봐야 할 것이다.

효과적인 민주주의 지원전략은 수원국의 각기 다른 레짐과 지역적 특수성을 기반으로 좀 더 효과적인 차원에서 접근하여 패러다임의 변화를 이끌어 내야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 이상적 모델에 대한 명확한 가이드라인이 없어 이와 같은 방법이 널리 받아들여지고 있지 않다. 소위 ‘변화’라 불리는 일부 공여국의 주장과는 다르게 수원국들은 기존의 모델을 답습하고 있는 경우가 대다수이다. 따라서 이와 같은 상황을 극복하고 민주주의의 후퇴 현상을 막기 위해서는 수원국 내 변화의 패러다임이 갖는 더 나은 의미와 그에 따른 방안이 필요하다.

카로터스(Thomas Carothers)는 수원국의 다섯 가지 패러다임 변화에 대한 가정을 내리고 있다.³²⁷ 첫째, 독재체제로부터 벗어난 국가들은 상당수 민주주의 체제를 고려하고 있다. 특히 1990년대 중반 많은 지역에서 나타난 정치 변화의 가속화는 다양한 정치 지도자 및 혁명가들이 독재체제에 있는 국가에 정착하여 ‘전환국가(transitional country)’로서 정치적 자유를 시도하려 하였다. 소위 변화의 패러다임의 중심에 놓인 이들의 공통적인 현상은 다른 국가의 민주주의 체제를 답습하거나 과감한 개혁을 통해 체제를 변화시켰다. 콩고민주공화국이 대표적 예인데 민주주의 변화 및 자유시장 확대를 강조하면서 이들이 겪는 내부갈등의 구조가 점차 완화되기 시작하였다.³²⁸

³²⁷ Thomas Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004), pp. 168~170.

³²⁸ Cristina Barrios, “Assessing Democracy Assistance: Democratic Republic of the

둘째, 민주주의 체제를 구성하기 위한 단계적 접근을 펼칠 수 있다. 이는 ‘개방(openness)’에서 시작되는데, 독재국가에서 벗어나 민주화의 동요와 정치적 자율성을 펼쳐 나가기 위한 밑바탕이라 볼 수 있다. 이것을 시작으로 강경파와 온건파간의 대립 및 충돌이 발생하며, 결국 헌법구조의 개편과 국민선거를 통한 새로운 정부의 등장으로 기존 체제의 붕괴와 동시에 새로운 체제가 급부상 되는 것이다. 변화를 통해 가져오는 이러한 과정들(국가구조 개편, 선거제도 변화, 시민사회 강화)은 민주주의 체제를 국가 시스템에 적용시키기 위한 절차라 할 수 있다.³²⁹

셋째, 선거가 민주주의에 결정적 영향을 끼친다. 일반적으로 선거의 투명성과 민주주의의 성숙도가 동등한 위치에서 평가된다는 점은 부정하지 않는다. 그만큼 선거가 민주주의에 미치는 영향은 크다고 볼 수 있다. 오래전부터 공여국들은 선거에 중점을 두는 것보다는 지원프로그램을 다양화하는데 초점을 두었다. 그럼에도 불구하고 이들은 선거가 민주주의에 미치는 역할에 대해서 매우 큰 관심을 보여 왔다. 따라서 수원국의 투표권자들에게 선거가 민주주의의 책무이자 다양한 정치참여활동을 위한 필수적인 요건이라 볼 수 있는 것이다. 대표적인 예로 USAID는 지역별로 다양한 선거 및 정책 지원을 하고 있다.

Congo,” pp. 14~15, <http://www.fride.org/download/IP_WMD_Congo_ENG_jul10.pdf> (검색일: 2013.06.28).

³²⁹ USAID, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators* (Washington, D.C.: USAID, August 1998), pp. 59~62.

〈표 VI-3〉 USAID의 선거 및 정책지원 지역별 지원 현황

지원 내용		국 가
기본사안	정당계획	베냉, 아이티, 헝가리, 리투아니아, 몽골, 루마니아, 러시아, 남아공, 유고슬라비아
	정부조직 개편	알바니아, 베냉, 캄보디아, 크로아티아, 말라위, 몽골, 모잠비크, 파라과이, 러시아, 남아공, 우크라이나, 잠비아
	지역정당기관	보츠와나, 조지아, 라트비아, 리투아니아, 마케도니아, 몽골, 모로코, 나미비아, 폴란드, 루마니아, 러시아, 남아공, 잠비아
	예산할당	베냉, 아르메니아, 코트디부아르, 모잠비크, 남아공, 잠비아
	메시지 개발	베냉, 보스니아, 불가리아, 캄보디아, 중앙아시아지역 프로그램, 코트디부아르, 조지아, 기니, 아이티, 라트비아, 마케도니아, 모잠비크, 니카라과, 파라과이, 러시아, 남아공, 유고슬라비아, 잠비아
	멤버십 구축	베냉, 아르마니아, 캄보디아, 코트디부아르, 헝가리, 라트비아, 유고슬라비아, 잠비아
	기금조성	아이티, 헝가리, 남미지역 프로그램, 말라위, 남아공, 유고슬라비아
	미디어 개발	아르메니아, 아이티, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 말라위, 모잠비크, 슬로바키아, 남아공, 잠비아
선거	소통 전략	앙골라, 베냉, 보스니아, 캄보디아, 조지아, 헝가리, 라트비아, 마케도니아, 몽골리아, 파라과이, 남아공, 유고슬라비아
	유권자 참여	아프리카지역 프로그램, 앙골라, 아르메니아, 불가리아, 부룬디, 캄보디아, 아이티, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 마케도니아, 말라위, 러시아, 남아공, 예멘, 유고슬라비아
	선거전략 및 계획, 선거캠프관리	알바니아, 아르메니아, 부룬디, 코트디부아르, 크로아티아, 말라위, 몽골, 모잠비크, 폴란드, 러시아, 슬로바키아, 남아공, 우크라이나, 잠비아
	후보자 교육	아프리카지역 프로그램, 코트디부아르, 크로아티아, 아이티, 남미지역 프로그램, 라트비아, 마케도니아, 나미비아, 네팔, 남아공, 우크라이나
	민중 확산	앙골라, 베냉, 불가리아, 아이티, 리투아니아, 마케도니아, 말라위, 폴란드, 루마니아, 러시아, 슬로바키아, 남아공, 유고슬라비아, 잠비아
	여성 및 소수자 참여 확대	코트디부아르, 아이티, 남미지역 프로그램, 폴란드, 루마니아, 러시아, 남아공, 우크라이나, 잠비아

지원 내용	국 가
정당 설립	아프리카지역 프로그램, 부룬디, 헝가리, 말라위, 몽골, 모로코, 파라과이, 남아공, 잠비아
법 체제 구축	아프리카지역 프로그램, 부룬디, 중앙아시아지역 프로그램, 아이티, 마케도니아, 말라위, 몽골, 모잠비크, 나미비아, 세네갈, 남아공
정당연합 구축	불가리아, 조지아, 리투아니아, 말라위, 몰고, 모로코, 나미비아, 러시아, 슬로바키아
투표참관인 교육	아프리카지역 프로그램, 앙골라, 보스니아, 부룬디, 캄보디아, 크로아티아, 기니, 레소토, 마케도니아, 말라위, 모잠비크, 나미비아, 남아공, 예멘, 잠비아

출처: Office of Democracy and Governance, "USAID Political Party Development Assistance," *Technical Publication Series* (April 1999), pp. 18~20.

이와 같이 USAID는 지역별 정당 지원 프로그램을 맞춤형식으로 지원하고 있다. 특히 민주주의 체제로의 변화를 촉진시키기 위한 방안으로 정당 및 체제 구축에 중점을 두고 있다. 이를 통해 각 국가들이 발전하고자 하는 목적에 부합시켜 이들의 전략 목표를 분명히 하고자 하는 것이다. 즉, 정부조직 개편과 지방 정부 기관의 확대를 위해 국가와 지방 정부로의 연계 및 공동 프로그램을 추진하여 역할을 조정하게 한다. 또한 미디어를 통해 국민들의 정치 참여를 유도하여 올바른 정당 이미지 구축을 동시에 진행하며 아이티, 남아공, 우고슬라비아와 같은 저개발국가들에서 빈번히 나타나는 검은 돈의 유통을 방지하기 위한 정당 및 후보자 선거기금 조성에 대해서도 교육을 한다. 장기간에 걸친 공여국의 기초 교육 및 지원을 통해 이들이 선거에 국민적 관심을 갖도록 유도하고 더불어 정부기관과 연결되어 있는 정당들의 지원과 유권자 구성을 위한 지원을 하는 것이다.

넷째, 수원국들은 대부분 경제 수준, 역사적 배경, 제도상의 특징, 사회문화적 전통과 같은 특정한 '구조적' 형태를 내포하고 있다. 민주

화 열풍이 확산되기 이전 대부분 민주화는 몽골, 알바니아, 모리타니 같은 불특정하고 전혀 예측하지 못한 곳에서 발생하였다. 민주주의로 한발 더 나아가기 위해서는 반민주주의 세력에 대항하여 이들의 공격을 막기 위한 정치엘리트들의 능력이 필요한 것이다.

마지막으로 패러다임의 변화는 수원국의 민주주의 체제를 구축하는데 있어 기능적인 역할을 해준다는 점이다. 민주화 과정은 새로운 선거제도, 의회 재건, 사법부 신설과 같은 국가기관의 재구축을 포함하는 것이다.

따라서 공여국은 위와 같은 가정을 염두에 두어 위의 다섯 가지 가정이 민주주의로 가기 위한 변화 과정으로 고려되어야 하며 민주주의 지원정책은 정치경제적 전략뿐만 아니라 나비효과에 따른 수원국 주변 지역으로의 확대도 염두에 두어야 하는 것이다.

3. 민주주의 지원의 실제

가. 지원기구

미국과 EU의 민주주의 지원에 대한 차이는 구조적인 특징에서부터 시작된다. 전담기관인 USAID를 중심으로 민주주의 원조기금은 종종 미국 민주주의 지원을 위한 하위기관으로서의 역할을 하며 그 아래 네 개의 재단인 국제문제연구소(National Democratic Institute: NDI), 공화당국제연구소(International Republican Institute: IRI), 기업 및 노조로 구성되어 있다. EU는 각 회원국들의 활동이 유럽공동체(European Community: EC)를 중심으로 진행되는 것보다 더 활발하다. 특히 영국과 스웨덴은 EU회원국들 사이에서 민주주의 지

원 규모가 상당한 규모를 자랑 하고 있다. 영국과 스웨덴은 각각 영국국제개발부(Department for International Development: DFID), 스웨덴국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency: SIDA)을 전담기관으로 두고 있다. 영국은 의회 산하 단일 조직으로 웨스트민스터 민주주의재단(Westminster Foundation for Democracy: WFD)을, 스웨덴은 민주주의 선거지원 국제연구소(International Institute for Electoral Assistance: IDEA)를 두고 있다. 이러한 미국과 EU회원국들의 구조적 형태를 보았을 때, NED 아래 조직된 구성은 통합된 형태를 보여주며 참여기관의 전문성을 강화하고 있는 반면, EU회원국들은 정당과는 직접적인 연계 없이 독립성을 유지하며 민주주의 지원전략을 수행하고 있다. 이는 미국과는 다르게 민주주의와 관련된 연구 및 교육사업에 중심을 두는 간접적 형태를 보이고 있다.

〈표 VI-4〉 미국과 EU의 민주주의 전문 기구

구분	전담기관	하위기관	형태	비고
미국	USAID	NED	통합형	NED라는 우산조직산하에 민주당, 공화당, 기업 및 노조가 재단 설립
EU	DFID(영국)	Westminster Foundation for Democracy (WFD)	분산형	의회 산하 단일 조직
	SIDA(스웨덴)	IDEA		정부지원

출처: 한국인권재단. “공적개발원조(ODA)를 통한 민주주의 증진 방안 연구.” (국제개발협력과 민주주의 연구 영역 최종보고서, 2013), p. 22.

나. 지원방식과 현황

(1) 미국

냉전 이후 강대국으로 부상한 미국은 자유주의 전파 및 민주화 지원에 적극적이었다. 유럽에서 제1차 세계대전이 진행 중이던 1917년 4월, 윌슨(Woodrow Wilson)대통령은 의회에 대독선전포고를 요청하였다. 그는 ‘민주주의가 보장될 수 있는 세계’를 만들고 이를 통해 세계 평화의 초석을 세우기 위해 참전해야 한다며 미국 참전의 의미와 정당성을 설명하였다.³³⁰ 마찬가지로 제2차 세계대전 당시 루즈벨트(Franklin Roosevelt)대통령은 의회연설을 통해 미국이 독일과 전쟁을 벌이고 있던 영국을 지원해야 하는 이유를 ‘인류의 보편적인 자유 수호’ 때문이라고 설명하였다. 여기서 그가 언급한 네 가지 자유, 즉 종교의 자유, 언론의 자유, 공포로부터의 자유, 빈곤으로부터의 자유는 일본의 진주만 공습이후 미국의 제2차 세계대전 참전 목적을 상징적으로 표현하게 되었다. 제2차 세계대전 이후 세계체제는 미-소 양축으로 대립하면서 각각 세력을 확대해 나갔다. 양대 진영은 극도의 긴장상태 속에서 여러 차례 고비를 맞기도 했다. 미국은 자국을 중심으로 하는 자본주의 진영이 확대 및 강화되는 방향으로 대외정책을 펼쳤고, 라틴 아메리카, 아시아 등 제3세계에서 공산주의가 급속히 확산되는 경향을 지지하는 방향을 모색했다. 미국이 유럽에서 마셜플랜(Marshall Plan)을 실행하고 일본의 전후재건을 시행한 것은 공산화를 예방하기 위함이었다. 미국은 경제원조뿐만 아니라 군사원조도 제공하면서 자본주의 국가들의 결속을 다졌고 소련도 공산주의

³³⁰Robert H. Fenell, *Woodrow Wilson and World War I: 1917~1921* (New York: Harper & Row, 1985), p. 8.

진영을 지원하며 세를 과시했다.

강화되는 냉전대결구도 때문에 미국의 민주주의 확산전략은 실질적인 행동으로 연결되기 어려웠다. 미국을 비롯한 자본주의 진영은 경제발전이 민주주의 체제를 이끈다고 생각하게 되었는데 이는 자본주의 시장질서가 공고해져야 공산주의 세력에 대항할 힘이 생긴다는 논리를 바탕으로 한 것이었다.³³¹ 민주주의 확산은 국제사회의 핵심 의제로서 냉전으로 인해 실질적인 영향력을 끼치기 어려운 환경을 만들었다.

냉전 말기 해외 민주주의 지원에 관한 논의가 다시 부상하였다. 1980년대 초 레이건 정부는 과거 미국정부가 지원한 군사적·경제적 원조보다 수원국의 동의를 이끌 수 있는 우회적인 지원이 효과를 거둘 수 있다는 판단을 내렸다. 그리하여 USAID와 같은 행정부처와 독립기구인 민주주의를 위한 NED는 이를 실현할 방편으로 설치 및 운용되었다.

미국은 민주주의가 보편적인 관점에서 수원국의 지지를 이끌어낼 수 있음을 인지하였고, 부시 정부와 클린턴 정부는 민주주의 증진을 미국의 도덕적·실용적 이해를 연결하는 고리로 주목하며 미국 대외 정책의 주요 요소 가운데 하나로 꼽았다.

미국은 탈냉전기 대외정책의 기본 방향을 ‘관여’와 ‘확대’ 전략으로 설정하였다. 이 전략의 최종 목표는 세계를 시장경제와 민주주의 체제를 겸비한 하나의 공동체로 이끌어 가는 것이었다. 이 같은 목표에는 미국의 이익을 증진하기 위한 목적이 자리 잡고 있었다. 이는 클린턴 정부로 오면서 민주주의 촉진을 위한 방안이 구체화 되었고 아래와 같은 단계적 발전을 통한 체계적인 민주화 지원에 집중하게 된다.

³³¹ Steve Smith *et al.* (eds.), *US Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 65~66.

〈표 VI-5〉 민주화를 위한 미국의 대외전략

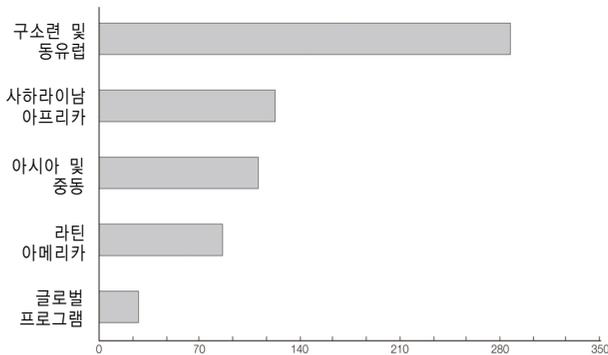
- 미국의 대표적인 네 개의 핵심적 정책 중 하나로서 민주주의와 거버넌스 제공
- 민주화와 거버넌스를 위한 센터 구성
- 민주화와 거버넌스 업무에서의 전문가 설정
- 프로그램 센터 설립
- 주요 연구 시리즈서 발간

출처: Thomas Carothers, *Revitalizing U.S. Democracy Assistance: The Challenge of USAID*, p. 10.

이러한 노력은 전 세계적인 민주화 촉진을 위한 예산 증가로 이어지면서 1991년 약 1억 6천 5백만 달러에서 1999년에는 6억 3천 5백만 달러로 증가하였다. 그에 따른 지원 국가의 범위가 점차 확대되어 1999년 구소련과 동유럽지역의 지원금은 약 2억 8천 8백만 달러, 사하라이남 지역에 1억 2천 3백만 달러, 아시아와 중동지역에 1억 1천 1백만 달러, 남미에는 8천 6백만 달러, 그리고 글로벌 프로그램으로 써 약 2천 7백만 달러 증가하였다.

〈그림 VI-1〉 민주주의와 거버넌스 수립을 위한 미국의 지원현황

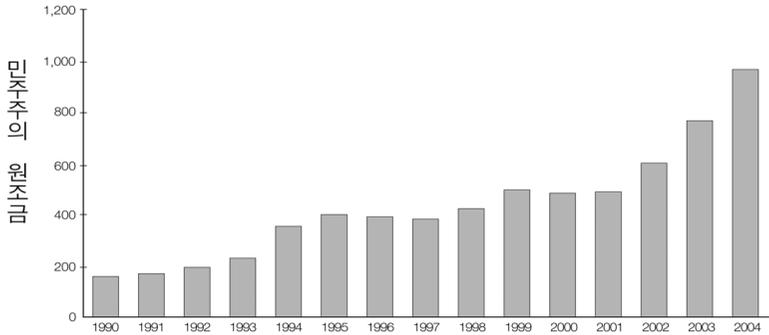
(단위: 백만 달러)



출처: Thomas Carothers, *Revitalizing U.S. Democracy Assistance: The Challenge of USAID*, pp. 11~12.

〈그림 VI-2〉 미국의 민주주의 원조금 추이

(단위: 백만 달러)



출처: USAID, *U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance* (Washington, D.C.: USAID, 2006).

미국의 ‘민주주의 확장(democratic enlargement)’ 전략은 미국의 전략적 이해추구에 도움이 되는 것으로 이해되고 있다. 즉, ‘경제적 번영과 지구적 위협으로부터 안전보장을 포함하는 미국의 모든 전략적 이해는 민주주의와 자유 시장경제를 따르는 국가들의 공동체가 확대됨으로써 확보될 수 있다’는 것이다. 이 연장선에서 냉전종식 이후 민주화를 겪고 있는 국가들이 민주주의를 계속 유지 발전시킬 수 있도록 돕는 것이 미국 ‘안보전략의 핵심적 부분’으로 인식되었다.³³²

민주주의와 거버넌스 지원은 부시 정부에서도 이어지게 된다. 특히 9·11 테러 이후 미국의 민주주의 전파를 대외정책의 핵심적 목표로 강조하기 시작하였으며, 비록 이라크와 아프가니스탄 재건을 위한 비용이 증가했지만 미국의 전 지구적 지원은 끊이지 않았다. 미국의 이러한 지원 전략은 2006년 미국 국가안보전략(National Security Strategy: NSS)에서 작성한 보고서에 잘 나타나 있는데 ‘전제정치를

³³² Francis Fukuyama and Michael McFaul, “Should Democracy Be Promoted or Demoted,” p. 28, <<http://www.stanleyfoundation.org/publications/other/fukuymcfaul7.pdf>> (검색일: 2013.07.31).

종말·종결시키고 더불어 모든 국가 및 그들의 문화에서 민주주의 운동과 제도를 찾고 지원하는 것은 미국의 방침³³³이라 언급하며, 이 목적을 위해 사용되어야 하는 전략 및 적용에 대해 말하고 있다.³³⁴ 부시 정부는 사담 후세인 정권 제거를 위해 전쟁을 시작하면서도 이라크의 민주주의 전파를 전쟁의 중요한 명분 중 하나로 내세웠다. 그러나 이라크의 대량살상무기 개발 증거의 확보에 실패하게 되면서 민주주의 전파의 명분은 사라지고 전쟁이라는 유일한 명분만 남게 되었다. 이러한 맥락에서 부시는 ‘자유의 전진전략(forward strategy of freedom)’을 주장하였고, 이 전략을 통해 민주주의 촉진에 기반을 둔 지역 평화를 추구하였다.

〈표 VI-6〉 부시 정부의 네 가지 지원방안

구분	내 용
법의 지배	민주적인 법적 책임 증진, 권리 및 민주주의 과정 보장, 정의 제공
거버넌스	부패방지, 안보분야의 민주적 거버넌스, 입법기능 강화 공공부문 개선
시민사회	개혁을 위한 군사력동원, 민주적·정치적 문화 강화, 미디어 발전, 민주적 노동운동 그리고 시민사회 발전을 위한 법적 권능부여
선거 및 정치 과정	자유 및 공정한 선거 지원, 민주노동당 및 민주합의 구성

출처: Thomas Carothers, *Revitalizing U.S. Democracy Assistance: The Challenge of USAID*, pp. 12~13.

그러나 오바마 정부의 민주주의 촉진 방향은 부시 정부와는 다른 양상을 보이게 된다. 오바마 정부는 미군의 이라크 철수를 계기로 세계적으로 신뢰받는 역할자로서 긍정적이며, 협력적인 대외 이미지를

³³³ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: White House, 2006) pp. 37~42.

³³⁴ *Ibid.* 이와 동시에 미국은 ‘억압적인 체제에서 공식적으로 민주적인 개혁가를 지지하는 것’에 대한 공개적인 관여를 언급하고 있다.

추구하였다. 또한 전 지구적인 민주화와 인권보호를 강조하였으며 정치적으로 덜 민감한 부분을 통해(예를 들어 개발, 투명성) 민주주의를 확대시킬 수 있는 효과적인 방법에 대해 집중하였다. 또한 민주화 적응을 위한 다자간 접근 방식을 찾고 지원하는 모습을 앞장서서 보여주었다.³³⁵ 그럼에도 불구하고 아직까지도 일부 아랍국가에서는 미국의 대외전략에 크게 호감을 갖고 있지 않다. 민주주의 확산을 위한 지난 노력들이 상당수 부정적인 인상을 남긴 것이다. 따라서 미국의 직접적이면서 적극적인 개입은 민주주의의 역행을 초래해왔다고 평가할 수 있다.

미국은 민주주의 증진을 위한 모든 도구를 종합적으로 갖추고 있고, 협력 또는 대립 사이에서 하향식(top-down), 상향식(bottom-up)의 접근방식을 함께 또는 선택적으로 사용한다고 볼 수 있다. 미국의 민주화 지원방식을 선거, 국가제도, 시민사회라는 분야로 나누어 본다면 아래와 같다.

〈표 VI-7〉 미국의 민주화 지원내용

분야	부문 목표	형태	USAID의 지금까지 주요 지원내용
선거	자유롭고 공정한 선거	선거 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 민주적 정치 문화의 촉진 • 선거의 준비, 실시, 모니터링, 감시 지원 • 분쟁 후의 선거 지원 • 선거관리위원회의 강화 • 선거법의 정비 지원 • 선거 교육
	국가레벨의 강력한 정당	정당 구축 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 정당 시스템 강화 지원

³³⁵ Thomas Carothers, *Democracy Policy Under Obama: Revitalization or Retreat?* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), pp. 40~42.

분야	부문 목표	형태	USAID의 지금까지 주요 지원내용
국가제도	민주적 헌법	헌법지원	• 헌법 기초 지원
	독립되고 효과적인 사법제도, 그 외의 법에 근거한 제도	법의 지배 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰, 검찰, 법조 인재육성 • 사법개혁 지원(재판소 관리 전체의 합리화와 강화, 사법 예산의 증대 등 포함) • 사법에 대한 접근 강화 • 법률 보조 • 인권보호에 관한 법 정비 • 인권보호를 위한 정부 기구 강화 • 인권 교육 • 변호 활동 강화 • 재정 관리, 세관행정, 채무관리의 개선, 무역정책 등의 개선
	권한이 있는 대의제 의회	입법강화 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 입법기관의 강화(투명성, 독립성, 능력 개발)와 인재 육성 • 사회적 분쟁 화해 능력 개선 • 경제 관련법 정비 지원
	반향이 있는 지방정부	지방 정부 개발지원	<ul style="list-style-type: none"> • 민주적 분권화 촉진을 위한 법 정비 지원 • 지방정부의 능력향상 및 지방 레벨의 선거 실시, 정보제공에 의한 사람들의 참가촉진 메커니즘 형성
	민주적인 군사 섹터	문민과 군의 관계개선 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 정보 공개·시민 통제의 법적 기반 정비 • 시민 경찰에 의한 치안 체제 강화 • 군사 섹터의 규모 축소 지원
시민사회	활발한 주창형 NGO	NGO 육성 지원	• NGO 활동 지원, NGO 육성 지원
	정치 교육을 받은 시민	시민교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 정치 프로세스에 있어서의 시민 참가의 촉진 • 시민 단체의 재정적 책임성(accountability) 향상 • 여성이나 약자를 대상으로 한 개발 지원 • 여성이나 약자의 정치적 권리의 보장에 관한 법 정비와 시행 지원
	강력하고 독립된 미디어	미디어 강화지원	• 정보의 자유로운 흐름의 촉진(독립 미디어 지원)
	강력하고 독립된 노동조합	노동조합 육성지원	• 노동조합 지원(노동조합 육성을 위한 활동가 지원, 교섭, 노동법 지원 등)

출처: Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999).

(2) EU

EU는 유럽통합의 역사가 시작된 시점부터 민주주의에 대한 국제협력의 전통을 가져왔다. 이러한 전통의 시작은 EU의 시발점인 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)가 창립된 1957년으로 거슬러 올라간다. EEC는 서구 민주주의 가치를 바탕으로 회원국 간의 평화유지를 목적으로 하였다. 미국, 소련과 달리 ‘비군사적 강대국(civilian superpower)’으로서 위상을 정립한 유럽 국가들은 경제무역발전, 민주주의, 양질의 거버넌스, 법치주의를 공유하며 인접국과 역내안정화를 추구했다.³³⁶ 그 과정에서 EEC는 개별 국가 단위로는 제공하기 어려운 유인을 제공했고 초국가적 관료제를 운영할 능력과 물질 자원을 축적했다.

EU는 인권과 양질의 거버넌스의 증진을 바탕으로 대외관계를 형성하며 협력을 통한 민주주의 지원정책을 펼쳤다. 민주주의가 세계 정치질서로 자리 잡게 되자 민주주의 국제협력은 활동반경을 더욱 넓히게 되었다. EU 인접국가인 북아프리카, 지중해 동부, 중동, 서부 신생독립국(Western Newly Independent States: WNIS), 신생독립국(Newly Independent States: NIS), 러시아, 걸프지역 등의 체제 안정을 우선시하여 회원국들의 주요 지원 대상이 되었다.³³⁷ 그리하여 유럽인근국정책(European Neighbourhood Policy: ENP)을 추진하며 인접국의 민주주의 지원체계를 공고화 했다. 더 나아가 아태 지역 국가들과의 관계를 발판으로 협력개념을 발전시켰다. 장기적인

336 최진우, “EU의 전략적 동반자 관계 구축 현황과 한-EU 관계,” 『유럽연구』, 제28권 3호 (한국유럽학회, 2010), p. 56.

337 Elena Baracani, “The European Union and Democracy Promotion: A Strategy of Democratization in the Framework of the Neighbourhood Policy?” p. 12, <<http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/baracani.pdf>> (검색일: 2013.07.31).

관점에서 상호간 대화를 증진하고 정치제도를 개혁하기 위해 소수집단의 권리신장활동과 시민사회단체 지원활동을 동시에 추진했다. 협력에 바탕을 둔 EU의 개발정책은 1990년대 초반 민주주의 국제협력활동의 시초가 되었다.

냉전종식을 기점으로 EU는 중동부 유럽의 민주주의 이행과정을 적극 지원하며 중동부 유럽과 발칸지역의 회원국 가입에 필요한 정치적 기준을 마련하고 민주주의 지원정책을 추진했다. EU는 1993년 EU회원 가입을 위한 정치경제적 기준(copenhagen criteria)을 마련하여 민주주의 체제를 기본요건으로 제시했다. 새로 제정된 요건은 과거 권위주의 체제에서 EU로 통합된 기존회원국보다 훨씬 더 높은 수준의 민주주의를 요구한 것을 골자로 했다. 유럽이사회(European Council: EC)는 EU가입에 필요한 정치적 기준으로 ‘민주주의, 법치, 인권, 사회적 약자 보호 등을 보장하는 정치제도의 안정성’을 기준으로 내세웠다. 이러한 기준은 민주주의 증진정책의 기반이자 구공산권 국가의 정치개혁을 유도하는 요인으로 작용했다.

1994년 제정된 민주주의 인권증진 유럽발안(European Initiative for Democracy and Human Rights: EIDHR) 역시 중동부 유럽과 발칸지역이 민주주의로 이행하도록 유인하는 효과를 냈다. 이는 1991년 유럽의회발안의 일환으로 등대프로그램(PHARE program)의³³⁸ 물자를 활용해 중동부 유럽을 지원했던 것을 발판으로 하였다. 민주주의·

³³⁸ 1990년대 초 EU의 협력지원활동은 중동부 유럽국가들(Central and East European Countries: CEECs)의 자본주의로의 이행을 지원한 등대프로그램(Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies: PHARE), 독립국가연합을 지원한 독립국가연합기술지원프로그램(Technical Aid to the Commonwealth of Independent States: TACIS) 등으로 대표된다. Mary Braithwaite, Eva Eberhardt and Toby Johnson, “The European Union’s PHARE and TACIS Democracy Programme: Compendium of Ad-hoc Projects 1993~1997,” p. 6, <<http://aei.pitt.edu/41800/1/A5942.pdf>> (검색일: 2013.08.05).

인권증진유럽발안은 연간 약 1,200만 유로를 예산으로 NGO, 지역협력 프로그램, 시민사회 프로그램의 정책예산을 지원했다. 매년 예산을 지원하는 프로그램 수가 늘어나는 추세인 민주주의·인권증진 유럽발안은 EU의 민주주의 지원을 유도하는 효과를 나타냈다. 2000년 이후에는 유럽선거감시활동(European Election Observation Missions)에도 관여해 이를 지원했다.

1990년대 초 아르헨티나를 상대로 진행한 협정에 인권조항을 삽입한 것이 시초가 되면서 중동부 유럽을 중심축으로 라틴 아메리카지역에 대해 민주주의 지원정책을 실행했다. 인권, 민주주의, 법치를 포괄적으로 적용한 집행위원회의 연례보고서와 유럽의회결의안 등을 바탕으로 라틴 아메리카와 관련된 민주주의 증진기준을 설정했다. 이후 1995년부터 제3국과 협정을 맺을 때 민주주의 증진조항을 필수조항으로서 첨부해 그 수가 2009년 현재 120개를 넘었다. EU는 다자주의원칙에 기초해 국제사회에서의 민주주의 증진활동을 벌였다.

EU는 아프리카에서도 민주주의 국제협력의 발판을 마련하고자 ‘인권, 양질의 거버넌스, 민주주의’를 근간으로 삼은 개발협력 프로그램을 실시했다. 인권과 민주주의를 증진하는 협정을 맺으며 실효성 증진을 꾀했으며 로메협정(Lomé IV Agreement)과 코토누협정(Cotonou Agreement)을 맺어 개발협력정책과 민주주의의 융합을 포함했다. 2000년대 이후로도 세계의 민주주의를 증진시키려는 노력을 강화했다. 2003년 거버넌스 개발정책을 수립하며 민주주의 증진과 개발협력의 강도를 높였으며, 민주주의, 인권, 양질의 거버넌스를 주요 활동 영역으로 천명한 새로운 유럽개발정책 공동성명(Joint Statement on EU Development Policy)을 발표했다.³³⁹ 이를 통해

³³⁹ CIDSE, “European Commission Consultation on the Future of EU Development Policy Joint CIDSE and Caritas Europa Contribution,” <<http://www.caritas-europa>

역내통합과 인접국의 민주주의 이행을 동시에 추구하며 국제협력의 큰 그림을 그려나갔다.³⁴⁰

장기적인 관점에서 상호간 대화를 증진하고 정치제도를 개혁하기 위해 소수집단의 권리신장활동과 시민사회단체 지원활동을 동시에 추진했다. EU의 협력에 기초한 개발정책은 민주주의 국제협력활동의 기초가 되었다.

〈표 VI-8〉 EU의 민주주의 지원 현황

국가	지원 분야	지원액 (단위: 백만(유로))	ODA 비율	연도
유럽연합 집행위원회	민주주의와 인권을 위한 유럽기구 (EIDHR)	135	2	2007
덴마크	인권, 민주화	201	13	2006
프랑스	거버넌스	52	1	2006
독일	민주주의, 시민사회 공공행정	410	9	2006
네덜란드	양질의 거버넌스, 인권과 평화구축	467	12	2006
스페인	정부와 시민사회	150	5	2006
스웨덴	민주화 거버넌스, 인권	401	24	2007
영국	거버넌스	508	7	2006

출처: Richard Youngs, "What has Europe been doing?" *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2 (April 2008), p. 162.

EU회원국 대부분은 위와 같은 지원분야가 점진적으로 발전되지 않으면 민주주의 원조가 이루어지지 못한다고 생각하고 있다. 그러한 결과로 영국은 2001년 이후부터 거버넌스 지원부분이 약

org/module/FileLib/DPS-CIDSEandCaritasEuropa.pdf> (검색일: 2013.07.31).

³⁴⁰ *Ibid.*

3배 이상 증가하며 2006년부터 정치적 대외원조 지출에서 독일을 뛰어 넘었다.³⁴¹ 2005년부터 2006년까지 영국은 거버넌스 사업에 약 5억 8백만 유로를 배정하였으며 이는 영국의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 7%나 되는 천문학적 액수이다. 더불어 2007년 2월 영국 국제개발부(U.K. Department for International Development: DFID)는 개발도상국가들에 있는 NGO, 민간단체, 미디어와 같은 비영리단체들을 평균 5년 동안 약 1억 2천만 파운드를 지원할 수 있도록 거버넌스와 투명성기금(Governance and Transparency Fund: GTF)을 조성했다. 독일은 민주화, 시민사회 그리고 공공행정을 위한 예산을 2000년 약 1억 8천만 유로(ODA대비 약 6.2%)에서 2006년 4억 천만 유로(ODA대비 약 9%)로 증액하였다. 스웨덴은 관련분야의 민주화 지원에 적극적 지원국가로 알려져 있다. 특히 민주화와 인권에 대한 지원정책은 스웨덴 개발지원의 가장 대표적인 분야라고 할 수 있다. 민주화 지원을 위해 2005~2006년 사이 약 23% 정도 예산이 증가 하였다. 네덜란드는 자국의 외교통상부로부터 지원을 받아 2006년부터 적극적인 추진이 시작되었다. 이러한 자금지원 방식은 2004년에 1억 2천 7백만 유로 즉, 개발협력 총 예산의 4%이하였다. 그러나 2년 뒤 4억 6천 7백만 유로로 증가하게 되면서 민주화 노력의 박차를 가하게 된다. 덴마크의 인권 및 민주화의 확산과 관련된 예산은 2006년 국민총생산의 6.5%인 9천만 유로에서 2005년에는 1억 6천만 유로로 증가하였다. 이는 약 13%가 증가한 액수인 2억 1백만 유로이다.³⁴²

EU의 민주주의 지원을 받는 비율이 가장 큰 지역은 사하라이남

341 Richard Youngs, "What has Europe been doing?" *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2 (April 2008), pp. 160~161.

342 *Ibid.*, p. 163.

지역이다. 이들은 특히 프랑스 정부로부터 약 80% 이상을 지원받고 있으며 더불어 2000~2006년 사이에 덴마크 정치지원의 약 40%, EIDHR 예산의 약 30%를 각각 지원받았다.³⁴³ 비록 스페인은 전통적으로 라틴아메리카에 집중하고 있었으나 2006년을 기점으로 매해 사하라이남 지역에 정치적 지원을 하고 있다.³⁴⁴ 이러한 적극적인 지원정책에도 불구하고 EU의 대표적인 공여국(프랑스, 독일, 네덜란드, 스페인, 스웨덴)의 지원 현황은 중동지역에는 의외로 소극적이며 다른 지역과는 다른 양상을 보인다. 걸프연안 8개국³⁴⁵에 속해있는 국가들의 대부분은 천연가스 및 석유국가이기 때문에 민주주의와 관련한 지원정책은 오히려 이들에게는 큰 이점이 없다고 판단하는 것이다. 그러나 팔레스타인 지역에 대한 EU의 지원은 예외라 할 수 있다. 영국, 덴마크, 네덜란드는 주류(主流)의 개발지원목표와는 조금 거리가 있는 아랍 정치개혁과 연결된 이니셔티브를 구성하였다. 그러나 이와 같은 이니셔티브는 규모가 한정되어 있으며 중동 내에서의 정치적 개혁보다는 EU 내에서 ‘온건화’에 초점을 맞추고 있다.

이에 반해 EIDHR의 지원 방식은 특정 지역 또는 국가에 한정되어 있는 것이 아닌 전 지구적인 지원을 하고 있다. 2007년 예산의 1억 3천 5백만 유로 중 약 3천만 유로를 역사적으로 소외되어 왔던 ‘어려운 국가’³⁴⁶를 위해 사용하였다.³⁴⁷ 예산의 25%는 라틴아메리카로 지

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 164.

³⁴⁵ 걸프연안 8개국: 이란, 이라크, 쿠웨이트, 사우디아라비아, 바레인, 카타르, 아랍에미리트, 오만.

³⁴⁶ 어려운 국가는 다음과 같다. 벨라루스, 미얀마, 중국, 쿠바, 시리아, 튀니지, 우즈베키스탄, 짐바브웨.

³⁴⁷ Sonia Herrero, “A Decade of Democracy Promotion through the European Initiative for Democracy and Human Rights,” *The EPD Working Papers Series on Democracy Support* (January 2009), pp. 12~14.

금까지도 지원되고 있다. 이러한 배정은 수원국의 우선순위보다는 회원국 간 교섭이 반영된 것이다. 이는 EU의 ‘이웃국가’ 즉, 북아프리카, 중동, 그리고 유라시아에 있는 16개국들이며 지금까지도 많은 원조를 공유하고 있다.

〈표 VI-9〉 EU의 민주주의 지원을 받는 국가 현황

국가명	가장 지원을 많이 받는 지역	두 번째로 지원을 많이 받는 지역	최소한으로 지원을 받는 지역	연도
유럽연합 집행위원회	사하라이남	전 세계적운동	중앙아시아	2005
덴마크	사하라이남	아시아	유럽	2006
프랑스	사하라이남	유럽	아시아	2006
독일	사하라이남	아시아	오세아니아	2006
네덜란드	사하라이남	라틴 아메리카	유럽	2006
스페인	라틴 아메리카	사하라이남	유럽	2006
스웨덴	사하라이남	유럽	중동, 북아프리카	2006
영국	사하라이남	아시아	아메리카, 태평양	2006~2007

출처: Richard Youngs, “What has Europe been doing?” p. 164.

독일정부는 지원 예산의 약 20% 정도를 남아메리카에 그리고 17%는 유럽, 그리고 그 외의 지역인 아프리카와 아시아에 각각 지원하고 있다. 그러나 프랑스의 경우 불어를 사용하는 국가 및 사하라이남 지역에 미약하게나마 지원을 하고 있고 이들 국가는 프랑스 정부 예산의 약 86%를 받은 반면 북아프리카와 중동에는 1% 지원밖에 되지 않았다. 2003년 이들 국가에 쌍무적인 프랑스 개발지원은 3억 6천 5백만 유로였으나 그중 약 5백만 유로는 거버넌스 사업으로 투입되었다. 비록 최근에는 프랑스가 레바논에 대한 지원액이 증가했다고는

하나 이는 민주화를 위해서라기보다는 레바논 수상 포아드 시니오라(Fouad Siniora)의 정부 보호차원에서 이루어진 것이다. 스웨덴은 몇 개의 글로벌 프로그램을 통해 2007년 민주화 거버넌스와 인권지원을 위해 아프리카(1억 2천 1천만 유로), 유라시아(9천 1백만 유로), 라틴 아메리카(6천 9백만 유로), 아시아(6천 8백만 유로), 중동과 남아프리카(2천 5백만 유로)를 지원하였다. 2007년 당시의 스웨덴의 민주주의 지원의 가장 큰 단독 국가로서는 세르비아, 몬테네그로, 모잠비크, 케냐, 아프가니스탄, 니카라과가 있다. 스페인은 거버넌스 지원의 절반 이상을 라틴아메리카에 지속적으로 지원하고 있다. 스페인은 EU회원국들과는 다르게 중진국들을 지원하는 것을 선호한다. 2006년에 스페인 민주주의 원조의 약 61%는 중진국들에게 갔으며 이러한 형태는 아프리카의 지원이 점차 낮아지는 결과로 이어지게 되었다. 영국의 거버넌스 예산은 아프리카와 아시아로 극명하게 나뉘는데, 2005년부터 2006년까지 각각 2억 2천 9백만 유로, 2억 1천 8백만 유로를 분배하였다.

EU는 회원국으로 구성된 하나의 기구(機構) 성격이 강하기 때문에 사업기금을 책정하고 업무를 수행하는데 있어서 다소 어려운 점이 있다. 2007년 하반기 EU 인권위원회의 권한 확장을 목적으로 더 광범위한 민주주의 사업을 제시하였으나 다른 EU회원국들에게 제지당하였다. EU회원국 정부들은 의회 정당, 민간군사 개혁과 관련된 곳에 개발지원금이 할당되어 있다. EU 지원국들은 다양한 채널을 통해 지원을 하는데 독일의 경우 유엔개발 프로그램 거버넌스 프로젝트에 거액의 투자를 하고 있다. 정치적 그리고 민주주의적인 것에 중점을 두기보다는 EU는 사회적 이슈를 더 강조하고 있다. EU의 민주주의 촉진 전략에 대한 접근 방법은 상당히 간접적이라 볼 수 있다. 아래 표에서 나타난 것처럼 EU는 수원국 체제에 직접 개입하는 것보다는

양질의 거버넌스에 초점을 맞추어 간접지원방식을 택하고 있다. 대표적인 예로 EU는 아프리카 가나의 ‘아프리카 내 전문가 심사제도 (African Peer Review Mechanism: APRM)’ 위원회에 가장 큰 거버넌스 지원을 하고 있으며 기술적인 거버넌스 개혁에 가장 성공적인 사례로 꼽히고 있다.³⁴⁸

〈표 VI-10〉 EU의 민주주의 지원 내용

국가명	우선순위 1	우선순위 2	연도
EIDHR	민주화 과정	인권문화	2005
덴마크	인권	분쟁예방	2006
프랑스	재정적 거버넌스	사법	2006
스페인	시민사회	양성평등	2006
스웨덴	인권	공공행정	2006
영국	거버넌스 정책	공공부분 개정	2006

출처: Richard Youngs, “What has Europe been doing?” p. 165.

ENP를 통해 우크라이나, 모로코 지역의 정치적 지원은 크게 증가 하였으며, 역내외의 국제정치상황을 반영하면서 지역을 통합하여 민주주의의 촉진을 위한 국제협력을 시도했다. 과거 제국주의의 역사를 반성하는 차원에서 1960년대부터 EU 주요회원국(벨기에, 프랑스, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 영국)이 아프리카, 카리브해, 태평양 지역 그룹(African, Caribbean and Pacific Group of States: ACP)을

³⁴⁸ 다음의 Steven Gruz, “The African Peer Review Mechanism: Assessing Origins, Institutional Relations and Achievements,” *South African Institute of International Affairs* (April 2009); Steven Gruz, “Africa’s Evolving Governance Architecture: Reflections on the African Peer Review Mechanism,” <http://saia_sop_29_gruz_20090415_en.pdf> (검색일: 2013.07.23)를 참조.

지원한 것도 민주주의 국제협력의 발판이 되었다.³⁴⁹ 이와 같은 일련의 과정을 거쳐 EU는 민주주의 촉진을 개발원조의 중심과제로 설정해 나가게 되었다.

4. 수원국 유형에 따른 민주주의 원조 방식

가. 수원국 상황별 민주주의 지원

상기한 민주주의 지원 패러다임의 변화에 대한 가정을 토대로 본다면 100여 개 국가들은 최근에도 이들의 정치체제가 과도기상태에 머물러 있다고 볼 수 있다. 이 중 약 20개 국가들만이 민주주의의 긍정적인 요소를 받아들이며 안정적 노선으로 나아가고 있다.³⁵⁰ 대표적 국가들로 중앙유럽과 발틱지역(폴란드, 헝가리, 체코, 에스토니아, 슬로베니아)에서 잘 나타나고, 남아메리카와 동아시아(칠레, 타이완, 우루과이)에서 점차 그러한 움직임이 보이고 있다.³⁵¹ 또한 브라질, 불가리아, 멕시코, 가나, 필리핀, 루마니아, 슬로바키아는 진보과정이 더디긴 하나 여전히 민주화가 진행되고 있다.³⁵²

민주주의가 수원국의 정치체제로 자리잡아 가는데도 불구하고 몇몇 국가들(우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 벨라루스, 토고)은 민주주

³⁴⁹ 지원 금액 및 현황은 다음의 Ulrika Kilnes, Niels Keijzer, Jeske van Seters and Andrew Sherriff, "More or Less?: A Financial Analysis of the Proposed 11th European Development Fund," *Briefing Note*, No. 29 (Brussels, 2012)을 참조.

³⁵⁰ Adam Przeworski *et al.*, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950~1990* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 36~50.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Thomas Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, p. 171.

의가 잘 작동하지 않거나 이들의 자발적 구축을 통한 성과는 보여주지 못하고 있다.³⁵³ 즉, 과도기 상태의 국가들은 현재 독재체제도 민주주의도 아닌 상황에 놓인 것이다. 물론 민주주의 성격을 일부 포함하며 야당과 분리되어 있는 독립된 시민사회를 선거와 헌법을 통해 유지하고 있다.³⁵⁴ 그럼에도 불구하고 시민들의 낮은 정치참여/투표율, 정부기관에 의한 법의 남용이 빈번히 발생하며 민주화 과정에서 심각한 고통을 받고 있다.³⁵⁵

따라서 공여국은 민주화 단계를 토대로 지역별 구분을 통해 접근하는 것이 효율성에 있어서는 더 나은 방법이 될 것이다. 이를 민주주의의 단계별 분석으로 보면 공고화된 독재주의(consolidated authoritarian regimes), 전환 정부(transitional governments), 반 통합 민주주의(semi-consolidated democracies), 공고화된 민주주의(consolidated democracy)로 나뉘 볼 수 있다.³⁵⁶ 이 중에서 전환 정부, 반통합 민주주의와 같은 분류들은 혼합체제(hybrid regime) 즉 ‘약한 민주주의

353 USAID Regional Mission for Central Asia, “USAID’s Assistance Strategy for Central Asia 2001~2005,” pp. 11~14.

354 Monty G. Marshall, Benjamin R. Cole, “Global Report 2011: Conflict, Governance and State Fragility,” pp. 8~10.

355 *Ibid.* 선출된 지도자와 투표자 간의 연결고리가 존재하지 않는 이러한 현상을 오도넬은 ‘위임 민주주의(delegateive democracy)’라 칭하였다. 이 견해에 따르면 민주주의는 정치적 제반 권리를 완전히 보장하는 것에 그치지 않고 시민적인 권리와 사회적 권리를 또한 완전히 행사할 수 있도록 보장해야 한다는 것이다. Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy?” <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/wps/172.pdf>> (검색일: 2013.07.31)을 참조.

356 민주주의에 대한 단계별 분류는 이미 다양한 방식으로 분류가 되어 왔다. 본 연구에서는 다음과 같은 분류를 기준으로 레짐의 단계별 접근을 하고자 한다. 각 연구를 참조할 것. Monty G. Marshall and Benjamin R. Cole, “Global Report 2011: Conflict, Governance and State Fragility,” *Center for Systemic Peace* (2011); The Economist, “Democracy at a Standstill: A Report from the Economist Intelligence Unit,” *Democracy Index* (2012); David Collier and Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research,” *World Politics*, No. 49 (April 1997), pp. 430~451.

(weak democracy)’ 또는 ‘부분적 민주주의(partial democracy)’를 포괄적으로 수용하고 있다.³⁵⁷ 아래 표에 나타난 것처럼 공고화된 민주주의는 오직 25개국에 불과하며 54개국들이 반 통합 민주주의를 지향하고 있다. 나머지 88개국 중 51개국만이 공고화된 독재주의이며 37개국은 전환 정부 상태이다. 전 세계 국민의 절반에 약간 못 미치는 인구가 민주주의 체제에 살고 있다. 비록 이들이 공고화된 민주주의 체제에서 11% 밖에 되지 않지만 반통합 민주주의와 전환 정부를 통틀어 약 세계인구의 절반이 넘는 비율이 민주주의 또는 독재주의의 사이에서 있다.

〈표 VI-11〉 정치적 레짐의 분류

(단위: %)

구분	국가 수	국가 비율	전 세계 인구 대비
공고화된 민주주의	25	15.0	11.3
반통합 민주주의	54	32.3	37.2
전환 정부	37	22.2	14.4
공고화된 독재주의	51	30.5	37.1

출처: The Economist, "Democracy Index 2012: Democracy at a Standstill," pp. 3~4 (http://portoncv.gov.cv/dhub/porton_por_global.open_file?p_doc_id=1034) (검색일: 2013.06.22).

이러한 분류를 바탕으로 공여국의 레짐별 지원전략은 혼합체제와 지배권력 정치(dominant-power politics) 사이에서 유사점을 발견할 수 있다. 혼합체제와 지배권력 정치는 고정되어 있는 정치적 패턴은 아니며 시스템 운용 방식에 대해 윤곽이 잡힌 것도 아니다. 따라서 몇 가지 공통된 특성이 있다 하더라도 방법과 기본 요소 등에서 차이점이 드러난다.

³⁵⁷ Thomas Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, p. 172.

(1) 혼합체제

앞서 언급하였듯이 전환 정부, 반 통합 민주주의는 독재/민주주의가 공존하고 있다는 점에서 혼합체제로 엮을 수 있다. 이 범주에 속한 국가들은 정치적 자유, 보통 선거, 서로 다른 정치그룹 사이에서의 팽팽한 힘겨루기를 한다. 이러한 긍정적인 형태에도 불구하고 민주화의 질적 단계는 상당히 떨어지며 동시에 문제점이 다수 발견되고 있다. 선거 기간에 시민들의 참여를 독려한다 하더라도 모든 정당의 정치엘리트들은 부정확한 방법으로 정치에 참여한다. 따라서 공정성은 심각한 수준으로 떨어지고 민주주의는 국가의 정치적 생명을 극도로 불안하게 한다.³⁵⁸ 더불어 경제문제 해결을 위해 민주주의를 도입 및 정착시키기에는 힘든 상황이다. 이는 복지 및 치안 문제와도 직결되는데 범죄, 건강, 교육 공공복지와 같은 국가가 직면한 주요 이슈들에 대해 진전을 보이지 않고 있다.

혼합체제가 갖고 있는 또 다른 특징은 볼리비아, 에콰도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파나마와 같이 이미 오래전부터 다양한 정치 집단들에 의해 민주화 과정에서 다양한 진통을 겪었음에도 불구하고 지금까지도 정부기관의 역할이 낮다는 점이다. 비단 남아메리카 뿐만 아닌 동유럽(알바니아, 보스니아, 몰도바, 우크라이나), 아시아(네팔, 방글라데시, 몽골, 태국), 아프리카(마다가스카르, 시에라리온, 기니)에서도 이와 비슷한 상황을 겪고 있다.

물론 이들은 다양한 변수를 내포하고 있다. 방글라데시의 정당들은 자력(自力)으로 계파(係派)간의 악감정을 무력화시키고 다른 정당으로부터 발생되는 힘을 억제시키는데 주력하고 있다. 1990년대

³⁵⁸ Juan J. Linz and Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy*, Vol. 7 No. 2 (1996), pp. 9~10.

니카라과에서 발생한 것처럼 공식, 비공식적으로 주요 경쟁 그룹들과
 결탁하여 다른 방식으로 힘을 대체하는 모습을 보여준다.³⁵⁹

〈표 VI-12〉 혼합체제에서의 지역별 국가 분류

구분	국 가
남아메리카	볼리비아, 에콰도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파나마
동유럽	알바니아, 보스니아, 몰도바, 우크라이나
아시아	네팔, 방글라데시, 몽골, 태국
사하라이남 지역	마다가스카르, 시에라리온, 기니

출처: Thomas Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, p. 173.

(2) 지배권력 정치

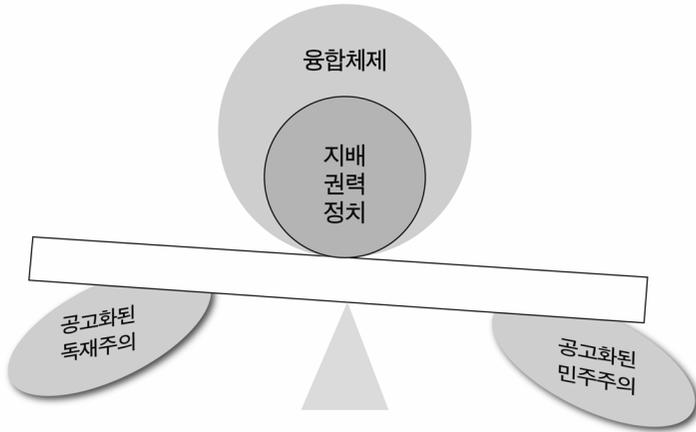
혼합체제에서 민주주의 후퇴 또는 형성을 결정짓는 중요한 요소
 는 지배권력 정치이다. 물론 국가들마다 이러한 양상은 차이가 있
 나 이들의 정치적 행동 양식에서 공통적으로 드러나는 요소이며, 이
 러한 현상은 보편적인 형태를 띠고 있다.

지배권력 정치의 문제점은 국가와 여당 사이를 구분 짓는 기준이
 명확하지 않다는 점이다. 혼합체제 내에서의 선거는 투명하고 자유롭
 게 진행되는 반면 지배권력 국가들의 전형적인 선거 방식은 불투명
 할 뿐만 아니라 국제적 지지를 얻기 위한 하나의 이벤트로 작용하여
 선거의 본질적인 방식과는 거리가 멀다.³⁶⁰

³⁵⁹ Randall S. Wood, "Democratic Consolidation in Nicaragua: 1979-2003," pp. 11~13,
 <<http://theerandymon.com/papers/nica-democracy.pdf>> (검색일: 2013.07.18).

³⁶⁰ Lincoln A. Mitchell and David L. Phillips, "Enhancing Democracy Assistance,"
The Atlantic Council (January 2008), p. 11.

〈그림 VI-3〉 체제 공고화를 위한 지배권력 정치의 중요성



혼합체제처럼 지배권력 정치도 국민들의 정치적 참여를 제한한다. 이들이 정치적 불만을 갖는다 하더라도 저항할 만한 대체수단이 없기 때문에 정치적 감정을 분명하게 표출하는데 어려움이 있다. 지배권력 정치가 갖고 있는 시스템의 폐쇄성으로 인해 지도자들은 이들의 힘을 이용하여 강압적인 모습을 종종 보인다.³⁶¹ 물론 이들의 주장은 분쟁을 뿌리 뽑기 위한 목적으로 법의 지배를 강화시켜야 한다고 하지만 기본적인 정치 구조가 제한되어 있어서 오히려 더욱 악화되는 것이다. 그럼에도 불구하고 지배권력 정치는 민주화 열풍으로 인해 제한된 개방을 하여 국가 내부로부터의 변화를 이끌어 내기도 하였다. 사하라 이남 지역은 1990년대 초반 민주화 열풍이 널리 확산되면서 카메룬, 가봉, 케냐, 탄자니아 등에서 매우 제한된 개방을 하였다. 그에 따라 기존의 레짐은 붕괴되거나 소멸하면서 새로운 형태의 지배권력 구조

³⁶¹ Armine Ishkanian, "Democracy Promotion and Civil Society," pp. 12~13, <<http://eprints.lse.ac.uk/37038>> (검색일: 2013.07.16).

가 나타났다. 비슷한 시기 중동에서도 지배권력 하에 있던 독재정권 국가들로 하여금 점진적인 변화를 유도하였다. 알제리, 이집트, 이란, 요르단, 모로코, 예멘이 그 대표적 국가이다. 이후 지배권력 체제는 아시아(캄보디아, 말레이시아)와 남아메리카(파라과이, 베네수엘라)로 확산된다.

〈표 VI-13〉 지배권력 정치에서의 지역별 국가 분류

구분	국 가
남아메리카	파라과이, 베네수엘라
동유럽	아제르바이잔, 조지아
아시아	캄보디아, 말레이시아
중동	알제리, 이집트, 이란, 요르단, 모로코, 예멘
사하라이남 지역	카메룬, 가봉, 케냐, 탄자니아

출처: Thomas Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, p. 174.

지배권력 정치는 이들 국가의 정치적 방향과 자유의 단계에 변화를 주었다. 일부 국가는 정치적 공간이 매우 제한되어 있어 독재정권에 가까우나 일부는 부분적인 자유가 제공되기도 하였다. 크로아티아, 인도네시아, 나이지리아, 세르비아는 장기적인 개혁 운동을 통해 공고화된 민주주의 체제로 조금씩 진행하고 있다.

나. 단계적 추진의 전형

민주주의의 발전은 제도와 절차들이 적절히 기능하는 것을 전제로 한다. 미국과 EU회원국의 민주주의 지원방식을 살펴보았을 때, 공여국의 지원방식에 대한 단계별 추진방식을 유추해 볼 수 있다.

첫 단계로서 이들은 전 인류의 평등과 평화유지가 민주주의 지원의 밑바탕에 자리 잡고 있다는 것이다. 이는 안정적인 기초 단계 수립을 위한 필수적인 요소이며 그에 따라 공여국은 수원국 정부기관들로 하여금 인권보호에 대한 별도의 측정 및 평가 기준을 세우고 있는 것이다.³⁶²

〈표 VI-14〉 인권보호를 위한 측정 기준 및 평가

지표	측정 단위 정의	지표와의 연관성	데이터 수집 방식
경찰 및 사법기관을 상대로 고발된 인권침해 사례의 수 (10만 명 당)	경찰 및 사법기관을 상대로 고발된 인권침해 사례 수를 전체인구 /10만 명으로 나눈 값	인권기관들에 대한 시민 신뢰도 및 인권문제 해결에 대한 정부의 의지 측정	전국 통계자료, 국제 기구, 국무부 보고서 참고

출처: USAID, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators* (Washington, D.C.: USAID, 1998).

이를 통해 소수자의 정치 및 사회활동의 적극적 참여를 이끌어 낼 수 있고 비로소 민주화를 위한 출발점이 되는 것이다.

두 번째 단계는 선거절차 지원이다. 공여국은 수원국의 선거절차에 대한 지원정책을 수립, 시행, 평가를 통해 준법적이면서 다각적 시각에서 선거 및 정당 시스템을 발전시킨다. 공여국은 투표자 교육과 선거기획부터 선거법의 투명성까지 선거 전 과정에 직간접 개입이 필요하다. 선거법의 투명성은 의석(議席) 배분을 위한 규제와 선거 후 분쟁해결에 도움이 되기 때문이다. 공여국은 독립적인 선거 위원회, 투표자 교육, 선거모니터링에 참여하는 시민사회단체들에게 선거의 절차적 교육을 시행하고 인권보호와 연계하여 여성과 젊은층, 소수자 그룹, 장애인을 대상으로 하여 수원국 내 중앙정부 및 지역선거의 투

³⁶² USAID, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*, pp. 13~14.

명성 확보를 통해 최소한의 개입이 이루어질 수 있도록 유도하고 있는 것이다.

〈표 VI-15〉 선거절차에 대한 기준 및 평가

내 용	목 표	평가지표
선거절차	순수하고 경쟁적인 정치적 프로세스 구축	선거법 및 선거규칙이 국제 기준에 순응하는가?

출처: USAID, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators* (Washington, D.C.: USAID, 1998).

세 번째 단계는 의회 강화 및 정당 체계화로 정치 과정에서 시민 개개인에게 미치는 영향력을 강화시키는 것을 목적으로 하고 의회의 발전을 위해 정치 전 과정을 모니터링 하며 동시에 수원국의 정부와 시민들이 나서서 의회와 정부의 책임, 의무, 대표성, 투명성을 위한 기준을 마련하는 것이다.

지원은 여러 가지 방식으로 제공될 수 있다. 수원국의 시스템 내에 직접 개입 하는 것 보다 특정 부분 또는 위치에서 다양한 채널을 통해 접근하는 것이 바람직한 방법이라 볼 수 있다. 이러한 방법은 지역 특성 의해 달라질 수 있으므로 상황에 맞춰 접근하는 것이다. 특정 정책사항에 대한 활동을 중심으로 계획하여 추진하는 것이 일반적인 지원방식보다는 더욱 효과적일 수 있다.

민주화 수립을 위해서는 정치, 경제적 개혁을 추진할 능력이 있고 신뢰할 수 있는 정당이 필수적이다. 다각적이면서 민주적인 정당시스템 구축 및 발전에 우선권을 두어 공여국의 정당조직들과 연계 및 협력하여 정당의 다양화를 위한 별도의 평가기준이 필요하다.³⁶³

³⁶³ *Ibid.*, p. 9.

〈표 VI-16〉 정당시스템의 투명성 확보를 위한 평가

내 용	목 표	평가지표
정당시스템	시민참여 확대	A 또는 B 중 한 가지를 충족할 경우 A. 지역정부가 주관하는 주민 회의에 참석한 총 인원수 또는 평균 인원수 B. Y명 이상이 참석한 주민 회의(town meeting)를 X회 이상 소집한 지역정부의 비율(%)

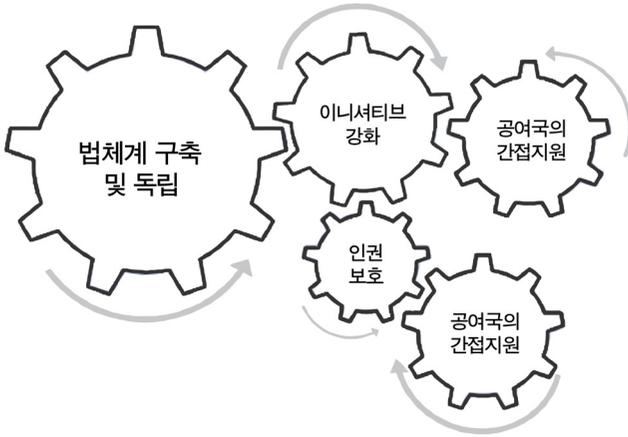
출처: USAID, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators* (Washington, D.C.: USAID, 1998).

네 번째 단계는 효과적인 공공행정 촉진 및 부패척결이다. 행정적 개혁은 기능적이고 정치적인 성격을 동시에 갖는다. 이러한 개혁들은 기존의 권력구조와 가치에 도전하기 때문이다. 공여국의 지원을 통한 효과적인 공공행정은 수원국으로 하여금 적절히 응용된 개발정책들을 시행하는데 도움이 된다.

공여국은 수원국의 공공행정 체계가 국가적, 지역적 차원에서 개방적, 효율적 단계로 발전시키는데 주안점을 두고 있는데 이는 공공행정을 보다 효율적으로 만들고 부패를 척결하고 차별을 방지 할 수 있기 때문이다. 부패는 민주주의가 정착되지 않는 이유 중 하나이기 때문에 국회, 독립된 검찰 시스템, 행정 감찰관 제도, 미디어, 시민단체들의 역할을 신장시켜야 하는 것이다.

마지막 단계로, 사법 체계 구축 및 독립유도이다. 공여국의 단계별 지원방식은 수원국이 자력으로 법체계를 구축 및 독립할 수 있도록 유도하기 위한 절차이며, 수원국은 단계별 절차에 따라 평화의 원칙을 강화하면 법 시스템의 독립을 강화할 수 있다.

〈그림 VI-4〉 법체계 기능 구축을 위한 단계



위의 그림과 같이 공여국의 직접적인 개입을 통해 인권 신장과 수원국의 이니셔티브를 강화 시켜 독립적인 법체계를 운용 할 수 있도록 유도해야 한다. 이러한 지원방식은 국가와 개인 부분에서 개혁에 대한 특별한 가능성을 제공해 줄 수 있다. 뿐만 아니라 시민사회는 정보를 확산시키고 시민들의 정치적 관심과 그에 대한 책임 등에 대한 ‘민주화과정’ 인식을 증가시키게 되며 공여국은 노동자의 집단 목소리(collective voice)의 역할지원이 한층 용이해 진다.³⁶⁴ 따라서 공여국은 수원국의 정책 발전을 위해 시민 참여를 늘리고 지역적, 국가적 차원에서의 민주화 구축을 위한 시스템 개발을 독려해야 한다.

³⁶⁴ Ministry for Foreign Affairs, *Change for Freedom: Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation: 2010~2014* (Stockholm: Swedish Government Offices, 2010), pp. 16~18.

〈표 VI-17〉 민주화 구축 단계

구축단계	목 표	초 점
1. 인권보호	인권보호	여성, 어린이, 노인, 장애인의 인권신장
2. 선거절차	투표와 정치적 과정	공정한 선거 체계 확립
		독립적이고 신뢰성 있는 선거위원회
		선거과정의 효과적인 관라감독
		투표자 교육과 적극적인 시민의식 확립
민주적인 정치정당	다원적이며 경쟁적인 정당시스템	
	효과적인 정치권력 교체	
도덕적인 합의 구축 과정	민주적 개혁을 향한 합의 구축	
	유지 가능한 지역적 참여 및 활동	
3. 적극적 시민사회 및 미디어의 역할	시민참여 및 부패척결	시민사회 및 노동단체 법적체계 지원
		표현의 자유와 집회의 자유가 보장된 환경 확립
	민주적이며 관용적인 정치문화	언론 및 미디어의 법적체계 지원
		정치·문화적 관용정신에 관한 시민 교육 민주적 원칙에 대한 노동자 교육
선거구 동원을 통한 정치개혁	다양한 지지단체의 적극적인 개혁 의사 옹호	
4. 법체계 구축	사법 독립 및 효력 강화	사회질서 및 안정 확립
		합의에 의해 제정된 법의 통치
		공권력의 분립과 지속적인 모니터링
	인권 및 민주적 절차 보장	법의 공정성 확립 소수계층의 인권보장과 법의 접근성 강화
효과적인 법적 서비스 제도	효과적인 실질적인 법의 적용	

출처: GAO, "Democracy Assistance: U.S. Agencies Take Steps to Coordinate International Programs but Lack Information on Some U.S.-funded Activities," pp. 14~16, <<http://www.gov.org/new.items/d09993.pdf>> (검색일: 2013.06.11); USAID, "Foreign Operation: FY 2011 Performance Report: FY 2013 Performance Plan," <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget>> (검색일: 2013.06.13); USAID, "Guide to Rule of Law Country Analysis: The Rule of Law Strategic Framework," <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Jan-2010_FINAL.pdf> (검색일: 2013.06.13).

5. 민주주의 지원론과 북한 민주화

일반적으로 대북지원은 경제분야에 한정되어 생각되고 있다. 그러나 이제까지 논의에서 나타난 것처럼 한 나라의 경제가 번영을 기약하도록 만들려면, 재산권 보장, 계약 준수 장치, 법의 지배와 같은 추가적 보장이 필요하다. 그런데 이러한 보장은 해당국가에 민주주의가 성립해 있을수록 그 확실성이 증가한다. 따라서 해당 국가의 경제를 발전시키기 위해서는 단순한 경제원조가 아니라 경제성장의 법적·정치적 배경이 될 수 있는 민주주의를 성립하게 만드는 차원의 지원이 필수적이다.

민주주의 지원은 시민문화, 제도 등을 안정화시켜 민주주의를 더욱 공고하게 만드는 것을 돕는 것이다. 민주주의 지원은 강압적 또는 무력을 사용하는 것과는 다른 수단을 통해 민주주의 수립을 지원한다. 이러한 지원방식은 다양한 방법을 동원할 수 있다는 점과 특정 국가의 정치적 의도가 분명히 드러나지 않기 때문에 거부감이 상대적으로 낮을 수 있다. 민주화를 정착시키기 위한 행위자들의 대부분이 정부가 직접 나서서 방식이 아닌 NGO, 전문기관과 같은 행위자들로 구성되어 있기 때문이다. 그러나 이러한 방식은 장기적이면서 점진적인 특성을 가지고 있기 때문에 많은 시간과 비용이 투자되는 반면 다양한 변수가 민주주의 발전을 저해시키는 요소로 작용한다. 따라서 외부지원에서 오는 정형화된 선입견을 부과하기 보다는 수원국의 지역적 특수성과 창의성을 강조할 필요가 있는 것이다.

미국과 EU회원국들에 의해 주도되고 있는 민주주의 지원전략은 개발협력의 목적과 전략이 동시에 이루어진다는 것과 양자 및 다자 협력 구조에 따른 이해관계 형태로 동시다발적으로 진행되는 특징이 있다. 이러한 현상은 민주주의 확산을 좀 더 효과적으로 진행하기 위

한 이들의 전략이었던 것이었다. 이 같은 노력에도 불구하고 일부 지역에서 나타나는 민주주의 지원에 대한 반발 현상은 이들 국가들이 피해 갈 수 없는 하나의 장애물이 되고 있다. 따라서 공여국은 제도상의 이상적 형태의 틀을 모든 국가에 적용시키기보다는 혼합체제에서 어떻게 주요 정치행위자들의 질적/양적 향상을 이끌어 낼 수 있는지 그리고 어떻게 하면 시민과 기존 정치시스템과의 간격을 좁힐 수 있는지에 대해 초점을 두어야 한다. 정당 발전을 위해 법제도, 정당구조 변화, 정당과 시민사회간의 상호 긴밀한 의사소통은 필수적이다. 지배권력 정치의 작용을 위해 다양한 방법으로 도움을 주며 수원국들의 도전과제에 대한 중요성을 인식하도록 도와줘야 한다. 비정부기구의 확산을 위한 자금 지원은 이러한 변화를 가져다주기 위한 것과는 거리가 멀다.

혼합체제 국가들은 민주주의로 공고화하는 과정이 쉽지 않다. 따라서 민주화 구축에 직접적인 지원프로그램과 경제사회 개발에 집중하는 것을 분리시켜 장기 전략차원에서 접근해야 한다. 그 예로서 남아메리카 지역의 USAID 지원방식 중 하나는 일방적 지원보다는 수원국과 공여국이 결합하였을 때 효과가 극대화되는 프로그램을 일부 시행하고 있다.³⁶⁵ 이러한 전략은 어떻게 파워가 분배되고, 정치제도가 국가에 정착되었는지, 더 나아가 어떻게 주요 공공 정책 결정으로써 참여를 이끌게 되었는지를 알 수 있게 해준다. 공여국들은 이러한 프로그램이 계획되었을 때 정책적으로 이행될 수 있는 신뢰할만한 프로그램을 진행시켜야 한다.

북한의 변화를 이끌어 내기 위해서는 미국의 '통합형'과 EU의 '분산형'의 장점을 살리되 한반도 상황을 고려한 창조적인 제도 구축

³⁶⁵ John Mceldowney *et al.*, *Democracy Assistance: International Co-Operation for Democratization*, p. 332.

이 필요하다. 이 과정에서 몇 가지 고려할 사항이 있다. 서방 공여국과 한반도를 포함한 주변국가들은 민주주의와 인권에 대해 정치사회적으로 큰 차이가 있다는 것이다. 미국, EU회원국 같은 서구 공여국은 민주주의와 인권이 사회적 합의된 윤리적·정치적 가치로 공유되어 있다. 비록 정치적으로 진보와 보수로 구분되어도 민주주의라는 큰 틀 속에서 이들의 생각은 어느 정도 일치한다. 따라서 큰 정치적 논란 없이 민주주의와 인권을 개발협력과 연결시킬 수 있는 것이다. 그에 반해 한반도 및 주변국들은 아직 민주주의와 인권을 매우 이념적이고 정파적으로 이해하려는 경향이 강하다. 그러므로 이러한 차이를 고려한 제도적 구상이 필요하다.



VII

독재국가와 비폭력 평화 저항



1. 민주주의의 전(全) 지구화와 북한

오늘날 지구상의 국가 가운데 민주주의를 거부하거나 부정하는 나라는 없다. 민주주의의 핵심 원리는 ‘인민에 의한 지배’로, 이는 국민 다수의 동의에 의한 통치를 의미한다. 군부 쿠데타로 권력을 장악 하든 군주체제를 유지하든 명백히 한사람 또는 소수에 의한 권력 독점이 이루어진 독재체제도 ‘민주적’인 정부라고 주장한다. 말하자면 폭압적인 독재체제도 국민 대다수의 합법적인 동의와 지지에 의한 통치라는 민주주의의 대의와 근본 명제를 부정하지 않는다. 이처럼 인권 존중의 가치와 함께 통치의 원리로서 민주주의는 문명사회의 규범이자 국가사회 운영의 지침으로 자리 잡았다.

지난 20세기 후반기 전 지구적 차원에서 전개된 민주화의 흐름은 인류사의 진전에 새로운 전망을 제시했다. 독재체제와 권위주의 체제의 붕괴로 민주주의로 향한 거대한 변화는 아프리카에서 동구에 이르기까지, 그리고 아시아에서 남미에 이르기까지 전 지구적 차원에서 거역할 수 없는 시대적 추세로 전개되었다. 그렇지만 지금 민주주의의 원칙과 실질적 내용이 일치되는 진정한 민주주의 국가의 수는 우리의 기대에 미치지 못한다. 그럼에도 역설적인 현상은 어느 누구도 민주주의의 가치와 명분을 외면하지는 않는다는 사실이다.

그러나 북한은 예외이다. 북한은 지구촌 인류의 삶의 양식과 완전 동떨어진 형태로 세계사적 흐름과 거의 절연된 채, 민주주의나 시장 경제와는 무관한 폐쇄체제를 고집하면서 민주주의의 정치 원리와 가치와는 극단적으로 대립되는 독재체제를 존속시켜왔다. 더욱이 김정 은정권은 문명사회의 정치적 규범과는 전혀 조화되기 어려운 세습후 계체제로 ‘핵무기와 빈곤’을 유산으로 물려받은 가운데, 핵무기를 자산으로 경제회복 전략을 추구하고 있다. 세습후계체제는 수령 독재와

선군사상(military first)을 기반으로 체제 안정을 위한 경제회복을 모색하고 있지만 정치적 차원에서의 변화 즉, '선민정치(people first)'에 대한 전망은 여전히 닫혀 있다.

북한의 정치적·경제적 변화에 대한 연구 방향과 기대 수준은 현 단계 북한 사회의 정치사회적 발전 양태에 조응하는 형태로 즉, 북한 주민의 '눈높이'에 맞춰 접근하는 방식이 바람직하다고 할 수 있다. 그런 점에서 북한에서의 민주주의 문제는 오늘날 한국 사회나 선진 서구 사회에서의 민주주의를 향유하는 수준을 기대해서는 곤란하며 또한 그러한 내용에 초점을 맞출 필요는 없을 것이다. 지금 우리가 바랄 수 있는 북한 체제의 변화 방향은 수령 독재체제와 선군정치로부터 한걸음 진전된 당-국가 중심의 사회주의국가의 전형적인 형태로 되돌아가는데 있으며, 경제성장을 통한 인민 생활의 향상과 함께 최소한의 인권이 보장되는 사회를 지향하는데 있다.

민주주의의 이념과 가치에 대한 인류 보편적인 합의와 예찬에도 불구하고 민주주의 문제에 대한 이해와 접근 방식은 매우 다양하다. 여기서 먼저 민주주의 체제의 이해 방식에 있어서 정치와 경제의 상호 관계에 대한 해명이 필요하다고 본다. 이를테면 경제발전의 수준이 낮은 저개발국가나 개발도상국가에서 정치적 민주주의에 대한 기대가 가능한가 하는 문제가 제기될 수 있다. 물론 이러한 사례가 없는 것은 아니다. 인도의 경우 경제발전의 수준에 비해 정치적 민주주의가 상당한 수준으로 구현되고 있는 아주 예외적인 국가라고 할 수 있다. 그러나 지구상 대부분 나라들의 경우 저발전 국가 상태에서 사이비(似而非) 민주주의가 아닌 실질적인 민주주의를 향유하는 사례를 찾기는 매우 힘들다.

민주주의와 경제와의 관계에서 보면, 적정한 단계의 경제발전의 토대 구축 없이 민주주의의 정착을 기대하기 어렵다는 명제가 도출될

수 있다. 그러나 경제 성장과 발전은 엄청난 천연 자원의 보유 또는 외부의 우호적 지원 등으로 해결될 수 있는 문제가 아니다. 이는 중동 지역 산유국인 아랍 국가들과 사하라이남의 아프리카 지역 등을 살펴 보면 누구나 이해할 수 있다. 이런 점에서 민주주의의 토대가 되는 경제 성장과 발전의 문제는 다시 ‘정치의 문제’로 귀결되게 된다. 달리 말하면 경제 발전이 자유, 인권, 법의 지배 등을 보장하는 민주주의의 토대가 되지만, 경제 성장과 발전은 저절로 이루어지는 것이 아니라 바로 경제 성장과 발전을 끌어내고 추동하는 특정 국가의 정치적 모멘텀(momentum) 즉, 정치적 결단과 역량에 달린 문제라고도 할 수 있다. 이런 점에서 저개발국가 또는 저성장의 질곡에서 빠져나오지 못하는 독재국가에서 민주주의로의 이행의 문제에 앞서 경제 성장과 발전 전략을 성공적으로 추진하기 위해서는 정치적 변화가 먼저 이루어져야 할 필요가 있다.

민주주의 문제에 있어서 경제와 정치의 문제는 서로 분리될 수 없는 사안이다. 독재국가 또는 저개발국가 모두 경제발전을 통해 통치의 정당성을 마련하고자 한다. 이런 점에서 북한도 예외는 아니다. 지난 세기 ‘민주화의 도미노’ 또는 독재체제 또는 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 이행에 있어서 경제발전의 문제가 가장 중요한 요인으로 접근되었고, 이에 미국을 비롯한 민주주의 지원 국제기구는 외부의 지원을 통한 민주화를 추구했다. 그러나 최근 독재국가와 저개발국가의 민주주의 이행에 관심을 가졌던 미국 주도의 아카데미즘과 정책 그룹들 사이에서는 경제성장과 발전을 독립 변수로 여겼던 이해 방식을 넘어 각 국가의 역사적, 제도적, 정치적, 문화적 요인들의 의미와 중요성에 주목하기 시작하면서 이 분야 연구의 지평을 한층 확대시켰다.

본 장은 통일대비 연구를 보다 심화시키는 작업의 일환으로 북한

체제의 변화 방향 즉, 궁극적으로 민주주의 이행 가능성의 문제를 염두에 두면서 독재체제와 저개발국가의 민주주의 문제를 살펴보고자 한다. 특히, 민주주의에 대한 경제적 변수 못지않게 폭압적 통치체제에 대한 ‘비폭력 평화 저항’의 의미와 가능성의 문제를 검토할 필요도 있다고 생각한다. 물론 ‘비폭력 평화 저항’의 다양한 경험치로부터 도출된 일반 명제가 과연 북한에 얼마나 통용될 수 있을까 하는 의문을 배제하기는 어렵지만 그야말로 철벽같은 북한체제의 조그마한 틈새를 만들 수 있는 실마리를 찾을 수 있지 않을까 하는 문제의식에서 접근하고자 한다.

2. 비폭력 평화 저항의 논리와 방법

민주주의는 ‘인민에 의한 지배’의 이념에 기반을 둔 정치 제도로 누구도 이러한 민주주의의 가치와 규범을 거부하지 못한다. 민주주의에 내포된 가치와 규범, 나아가 삶의 방식에 이르기까지 모든 문명사회의 인류가 민주주의를 통치의 원리와 방식으로 받아들이고 있다. 하지만 민주주의의 이념과 민주주의의 구현은 전혀 별개의 문제이다. 말하자면 모든 통치자 특히, 현대판 전제군주나 독재자의 경우도 민주주의의 이념과 가치를 부르짖지만 정작 민주주의 구현의 문제는 단순히 슬로건에 불과할 뿐이다. 그런 점에서 민주주의의 이념, 가치, 규범 못지않게 어떻게 민주주의를 성취하는가 하는 실천의 문제가 중요하다. 민주주의는 자의적 권력 행사 방식인 독재와는 반대되는 위치에 자리 잡고 있다. 또한 민주주의는 문명사회의 인류가 지향하는 궁극적인 목표이지만, 독재를 극복하고 민주주의로 나아가는 데에는 폭력적 방법과 수단 사용의 수용을 수용하지 않는다. 따라서 전제정치나

독재를 지양하는 민주주의의 성취와 이행의 길은 반드시 ‘비폭력적이고 평화적인 방법’으로 나아가지 않으면 안 된다.

가. 독재체제의 붕괴와 자유화

1980년대 이래 다양한 독재체제는 무너져갔다. 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 동독, 체코슬로바키아와 슬로베니아, 마다가스카르, 말리, 볼리비아, 그리고 필리핀에서 독재체제가 붕괴했다. 그즈음 비폭력 저항은 우리 한국을 비롯한 구소련의 통제하에 있었던 지역의 민주화를 더욱 고무시켰다.

〈표 Ⅶ-1〉 ‘자유’ 국가군 분류

연도	자유(Free)	부분 자유(Partly Free)	부자유(Not Free)
1983	54	47	64
1993	75	73	38
2003	89	55	48
2009	89	62	42

출처: Freedom House, *Freedom in the World*, (<http://www.freedomhouse.org>).

한편 이 시기 대중의 정치적 저항이 중국, 버마, 그리고 티베트 등 지에서도 일어났다. 이 지역에서의 민주화 투쟁이 비록 독재체제를 끝장내지는 못했지만 세계에 억압적인 독재체제의 야만성을 드러냈으며 투쟁 방식에서 매우 가치 있는 경험을 제공했다. 독재체제의 붕괴는 최소한 압제로부터 고통 받는 수많은 희생자를 억압에서 벗어나게 했고, 한 단계 진전된 정치적 민주화, 개인적 자유, 그리고 사회적 정의를 재구축할 수 있는 길을 열어주었다. 분명 지난 수 십 년 동안

자유와 민주화 부문에서는 괄목할 만한 진전이 있었다. 이러한 분위기 속에서 프리덤하우스는 ‘자유’ 국가군으로 분류될 수 있는 나라의 수는 매우 증대되었다는 보고서를 내놓았다.

자유화의 괄목할만한 추세에도 불구하고 아직도 많은 나라의 사람들은 독재체제 아래 살고 있다. 2008년의 경우 66억 8천 만 세계 인구 가운데 34%의 인구가 정치적 권리와 시민적 자유가 극도로 제한된 ‘부자유’ 상태에서 살고 있었다. ‘부자유’ 국가군에 포함되는 42개국은 군부독재에 억압받거나(버마), 전통적이면서 억압적인 군주체제(사우디아라비아, 부탄), 일당독재체제(중국, 북한), 외세 점령(티베트, 서부 사하라) 지역 등으로 분류되었다.

최근 ‘자유’ 국가군에 해당하는 나라들이 늘어나고 있으며, 것처럼 급속하고 근본적인 변화에 직면했지만 그들 국가 가운데 많은 나라에서는 민주화가 역행되고 있으며 새로운 독재체제 형태를 만나는 매우 우려되는 상황이 나타나고 있다. 군사과별, 야심적인 개인, 선출직 공무원, 교조적인 정당 등은 끊임없이 그들의 의지를 국민에게 강요하려고 든다.

이에 프리덤하우스는 전 지구적 차원에서 자유가 침식당하고 있는 현실에 경종을 울려 우리의 주목을 끈다.³⁶⁶ 지금 민주주의에 대한 권위주의적 도전이 무척 우려되는 상황이 확산되고 있다.³⁶⁷ 특히, 우리 한국 사회에서는 보수기득권 세력의 집권에 의한 권위주의로의 회귀 현상이 나타나고 있는 분위기이다. 전 세계에서 군사 쿠데타는 계속 일어나고 있고 앞으로도 꾸준히 일어날 것이다. 사람들은 그들의

³⁶⁶ Freedomhouse, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/-2010>>; Fred Hiatt, “Around the World, Freedom is in Peril,” <<http://washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/04>>.

³⁶⁷ Freedomhouse, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/-2011>>.

뜻대로 자유를 얻고 서로를 신뢰한다고 하더라도 그들의 뜻대로 무엇을 함께 할 수 없을 정도로 원자화(고립된 개개인들로 이루어진 대중)되고 말았다. 이렇게 되면 사람들은 점차 약해지고 자신감을 잃게 되며 저항이 불가능해진다.

이런 까닭에 비인간적이고 폭압적인 독재체제는 반드시 해체되어야 한다. 문제는 어떻게 독재를 무너뜨리느냐 하는데 있다. 그렇다면 폭력을 통해 즉, 무력이나 폭력적 수단을 동원한다면 독재체제를 붕괴시킬 수 있는가 하는 문제를 생각해 볼 수 있다. 필자는 독재체제의 폭력은 극복 대상이지만 폭압이나 폭력에 대해 무력적 방법 혹은 또 다른 형태의 폭력으로 대항하는 것은 저항 행위의 정당성에 대한 의혹을 불식시키지 힘들뿐만 아니라, 방법론적 차원에서도 그다지 효과적이지 않다고 본다.

나. 폭력 저항의 한계

독재체제를 극복하는 ‘비폭력 평화 저항’의 논리를 체계적이고 실천적으로 제시한 진 샤프의 연구와 대안은 상당히 주목할 만하다. 미국의 정치학자 진 샤프는 비폭력 평화주의 운동의 길을 개척한 인물이다. 그는 버마 민주화 운동과 관련한 『독재에서 민주주의로』를 저술하여 민중이 스스로를 해방하는 방법에 대해 이야기했다. 1993년 태국 방콕에서 미얀마의 망명 민주화 운동가들을 위해 처음 출간된 이 책은 88쪽짜리 소책자로 20여 국가에서 번역되어 세계 민주화운동의 바이블로 자리 잡았다.³⁶⁸ 샤프는 비폭력을 평화투쟁의 무기로 승화시키는 방법을 제시했으며, 그의 비폭력 평화 저항의 논리에 따

³⁶⁸ Gene Sharp, *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation* (Boston: The Albert Einstein Institution, 2010) 참조.

라 중앙아시아와 동유럽 지역까지 민주화 혁명이 잇따라 일어날 수 있었다.³⁶⁹

샤프의 평화 저항의 지침은 ‘발칸의 독재자’ 슬로보단 밀로셰비치 정권을 붕괴시킨 2001년 구(舊)유고의 시민혁명을 비롯하여 2003년 세바르드나제 대통령의 하야를 가져온 그루지야의 장미혁명, 2004년 우크라이나의 오렌지혁명, 2005년 키르기스스탄의 레몬혁명 등의 성공을 이끌어내는데 크게 기여했다고 평가된다. 당시 시민혁명을 주도했던 세르비아의 ‘오토포르(저항)’, 그루지야의 ‘크마라(이제 그만 됐다)’, 우크라이나의 ‘포라(때가 왔다)’, 키르기스스탄의 ‘켈켈(우리 와 함께)’ 등 저항 운동 그룹들이 한결 같이 샤프의 책을 혁명의 기본 지침서로 삼아 독재정권을 축출할 수 있었다.³⁷⁰

(1) 폭력을 통한 자유의 한계

우선 ‘폭력을 통한 자유(freedom through violence)’는 바람직하지 않다고 평가된다. 그렇다면 완벽한 독재의 통제 아래 우리는 무엇을 해야 할까? 뚜렷한 가능성이 보이지 않고 자유의 희망이라고는 거의 찾아볼 수 없는 상황을 상상해보자. 헌법적 및 법적 규정, 사법적 결정, 그리고 여론조차 독재자에게 철저히 외면당하는 환경에다 독재자의 야만성, 고문, 실종, 처형이 어느 때나 일어나는 상황에서 사람들은 오로지 폭력적 타도만이 극한적 테러와 압제를 끝장낼 수 있다고 결론짓는다. 분노한 희생자들은 때때로 승산이 없음에도 불구하고 그들이 동원할 수 있는 물리적 역량이 어느 정도이든 야만적인 독재

369 “독재정권 끌어내린 책이 여행…버마에서 시리아까지,” <<http://www.mediaus.co.kr/news/articlePrint.html>> (검색일: 2013.05.17).

370 “독재정권 약점 17가지를 공략하라,” 『동아일보』, 2005년 6월 16일.

와 싸우기 위해 조직을 꾸리기도 한다. 그들은 종종 엄청난 고통과 목숨을 걸고 용감히 싸우기도 한다. 성과를 얻는 경우도 있지만 자유를 얻기는 쉽지 않고, 무장 반란은 이전보다 더욱 잔인하고 야만적인 압박을 불러오게 된다. 무장 봉기의 장점이 무엇이든 간에 하나는 분명하다. 폭력적 방식에 확신을 품으로써, 독재자가 항상 압도적으로 우세한 바로 그 폭력적 방식을 덩달아 선택한다. 그러나 독재자는 월등히 우세한 폭력을 언제든지 사용할 수 있는 기구와 장치들을 장악하고 있다. 독재자는 언제나 군사 장비, 무기, 운송수단, 군사력 규모에서 우세를 과시할 수 있기에 자유 투사들이 아무리 용감해도 좀처럼 그들의 상대가 못 된다.

재래식 무장 반란이 비현실적임을 깨닫게 될 때, 그 다음에는 대개 게릴라전으로 전환된다. 그러나 게릴라전도 피압박 대중에게 별 도움이 되지 못하며, 자유화와 민주주의로 나아간다는 보장도 없다. 게릴라전을 지지하는 이론과 전략적 분석, 여기에 국제적 지원에다 게릴라전의 뛰어난 전략전술의 노하우를 구사한다 하더라도 성공 가능성은 그다지 높지 않다. 게릴라 투쟁이 성공적일 때조차 가끔 장기적이고 매우 부정적인 구조적 결과가 초래되는데, 당장 공격당한 독재체제는 반격의 대가로 훨씬 더 파괴적이고 폭력적으로 주민들을 통제하게 된다. 게릴라들이 중국적으로 성공하더라도 종종 그들의 새로운 정권은 과도하게 팽창된 무력집중예다 투쟁 기간 동안 그 사회의 자율적이고 독립적인 그룹과 제도가-민주주의 사회를 확립하고 유지하는데 사활적인 실체들인-파괴되거나 약화됨으로써 그전 독재보다 더욱 독재적인 모습으로 나타날 수도 있다.

(2) 쿠데타, 선거, 외부 지원 등의 한계

독재체제를 허물어뜨리는데 쿠데타, 선거, 외부지원 등의 방식은 어떨까? 먼저 쿠데타를 생각해보자. 독재에 대한 군사쿠데타는 아주 혐오스런 정권을 제거하는데 상대적으로 손쉽고 빠른 길로 보일 수 있다. 그러나 여기에는 매우 심각한 문제가 있다. 쿠데타로 정권을 장악한 후에 군부와 민간인 사이에는 잘못된 권력 배분을 낳는데, 군사 쿠데타로 독재정부의 특징인이나 특정 계파는 제거되더라도 이들이 단순히 다른 그룹으로 대체되는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.³⁷¹ 이론적으로는 권력을 장악한 새로운 세력이 인권 문제에 관심을 기울이고 보다 부드러운 통치로 바뀔 것 같지만 실제로는 정반대로 나타날 개연성이 크다.

선거 또한 독재체제 아래에서 의미 있는 정치적 변화를 이끌어내는 도구로는 한계가 있다. 과거 소련의 통제 아래 놓여 있던 동구사회에서와 같은 독재체제의 경우 선거를 민주주의의 선전도구로 활용했다. 그러나 독재자가 미리 내정한 후보에게 투표하는 형태의 허울 뿐인 선거였다. 북한도 마찬가지다. 버마나 나이지리아의 독재 권력의 경우, 야당 후보가 당선되면 곧장 체포, 구금, 국외 추방, 당선 무효 등 온갖 방법으로 탄압하였다. 독재체제에서는 선거조작이 쉽게 이루어지는데, 선거로 독재체제가 붕괴될 가능성이 있다면 선거 자체는 결코 용인되지 않는다.

그렇다면 마지막으로 외부의 도움이 독재를 타도하는데 도움이 될까? 독재정권의 탄압아래서 신음하는 사람들은 외부의 지원을 애타게 기다리는 마음이 강렬할 수 있다. 이들은 외부 세력에 큰 기대를

³⁷¹ 이는 한국의 1979년 '12·12 사태'로 권력을 장악한 신군부의 권력 배분 방식에 그대로 적용된다.

갖고 국제적 지원만이 독재를 무너뜨릴 강력한 힘이라고 믿는 경향이 있다. 물론 억압받는 민중의 대부분이 다른 사람에게서 자유와 구원의 손실을 기다리는 심정은 이해할 만하다. 이들이 기대하는 외부세력은 세계여론이거나, 유엔, 특정 국가, 혹은 독재정부에 대한 국제사회의 경제적·정치적 제재 등이 될 수 있다. 그런데 이런 기대는 어느 정도 위안이 될 수 있을지는 몰라도, 외부 세력이나 외부 구원자에 대한 지나친 의지는 심각한 문제를 초래할 수 있다. 어떤 외부세력도 이해관계의 득실 없이 지원하지 않으며 오히려 피압박 민중의 이익을 독재자와 흥정할 수도 있기 때문이다. 특히, 다른 나라가 독재 권력을 반대하고 자유를 요구하는 민중의 지원자로 나설 경우에도 결코 신뢰해서는 안 된다.

여기서 말하고자 하는 결론은 다음과 같다. 즉, 냉혹한 현실 세계에서 독재세력을 타도하고 자유와 민주주의의 미래를 열어가기 위해서는 민중 스스로의 의지와 역량이 가장 중요하다는 사실이다.³⁷²

- 억압받는 민중 스스로 자결, 확신, 저항 역량을 강화시키도록 해야 한다.
- 억압받는 민중의 독립적인 사회그룹과 기구들을 강화시켜야 한다.
- 강력한 내부 저항력을 창출해야 한다.
- 자유화를 위한 세련된 전략플랜을 개발하고 능수능란하게 수행해야 한다.

이처럼 독재 타도와 자유화는 민중 스스로의 의지와 역량에 달려 있으며, 이에 확고한 결의와 치밀한 준비가 요구된다.

³⁷² Gene Sharp, *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation*, pp. 7~8.

다. 비폭력 평화 저항: 민중 스스로의 힘으로!

독재를 무너뜨리려면 독재의 작동 메커니즘을 파악해야 하며, 독재 메커니즘의 허점이나 약점을 적절히 파고들어야 한다. 예를 들면 독재정권의 권력의 원천을 약화시키면서 억압과 폭력적 대응에 맞서 끈질기게 저항을 지속할 수 있어야 한다. 다양한 저항 방법을 통해 독재정권의 통치 메커니즘 작동을 훼손시켜 억압적인 통치 방식의 양보를 얻어내거나, 어떤 형태로든지 독재체제가 민중의 요구를 수용하지 않고는 통치가 불가능하다는 생각을 갖게 만들어야 한다.

(1) 독재체제의 약점

독재체제는 종종 난공불락인 것처럼 보인다. 정보기구, 경찰, 군사력, 감옥, 정치범 수용소, 처형단 등은 소수 권력의 수중에 놓여 있다. 국가재정, 자연자원, 그리고 생산역량 등은 가끔 독재자들에 의해 마음대로 약탈되고 그들이 원하는 대로 활용된다. 이처럼 약자에게 난공불락이라는 인식은 효율적인 저항을 어렵게 만든다. 그러나 사실은 그렇지 않다.

독재의 아킬레스건을 건드려야 한다. 독재자는 타도될 수 있다. 독재자의 약점을 충분히 파악하고 그곳에 집중한다면 독재를 덜 힘들이고 보다 손쉽게 타도할 수 있다. 샤프는 독재체제의 약점 열일곱 가지를 정리하여 평화 저항을 위한 지침을 제시하였다.³⁷³

³⁷³ *Ibid.*, pp. 26~27.

〈표 VII-2〉 독재체제의 약점

1. 다중, 그룹들의 협력, 그리고 독재체제를 작동시키는 데 필요한 제도들은 억제되고 철폐될 수 있다.
2. 독재체제의 과거 (잘못된) 정책과 결과는 갈등적인 정책들을 보완해야 하는 현재의 역량을 약화시킨다.
3. 독재 시스템의 작동은 점점 느슨해지고, 새로운 상황에 재빨리 적응하는데 한계를 드러낼 수밖에 없다.
4. 독재 수행에 할당된 인원과 자원이 더 이상 새로운 요구에 부응하지 못한다.
5. 두려움 때문에 불쾌한 뒷사람에게 복종하는 사람은 독재자에게 필요한 정보를 정확하고 완전하게 보고하지 않는다.
6. 독재체제의 신화와 상징들을 침식하는 이데올로기로 점차 불안정해진다.
7. 사람들의 현실관에 영향을 미치는 강력한 이데올로기가 제시되고 그 이데올로기에 집착할수록 실제적인 상황과 수요에 대해 부주의를 초래할 수 있다.
8. 관료제의 효율성과 역량 저하 혹은, 과도한 통제와 규제는 독재 시스템의 정책과 작동을 비효율적인 것으로 만든다.
9. 내부의 제도적 갈등, 권력 내 경쟁, 상호 적대의식 등은 독재 시스템의 작동을 크게 해친다.
10. 지식인과 학생들은 조건, 제한, 교조주의, 억압에 대응하여 종종 들쭉날쭉해진다.
11. 일반 대중은 시간이 지날수록 독재체제에 무감각해지고 회의적으로 변하며 심지어 적대적으로 된다.
12. 지역적, 계급적, 문화적, 민족적 차별이 첨예해진다.
13. 독재 권력의 위계는 때로는 극단적일 정도로 매우 불안정하다. 개개인들은 동일한 지위에 남아있기 힘들 뿐만 아니라, 부침을 거듭하거나 새로운 사람에 의해 완전히 축출되거나 대체되고 만다.
14. 경찰 집단이나 군부는 쿠데타를 모의하거나 심지어 확고한 권력기반을 굳힌 독재자의 뜻에 반하면서 그들 스스로의 목표 달성을 위해 행동할 수도 있다.
15. 독재가 이제 막 시작되었다면 확고히 자리 잡는 데는 시간이 필요하다.
16. 독재에서는 아주 적은 소수의 사람들에 의해 매우 많은 결정들이 이루어지기 때문에 판단, 정책, 행동 등에 실수가 발생하기 쉽다.
17. 독재체제가 이러한 위험을 회피하거나 통제와 정책결정을 탈(脫)집중화시키고자 한다면, 권력의 중심 지렛대는 더욱 침식될 것이다.

독재체제를 공격할 때에는 상대의 문제점을 명확히 파악해야 한다. 독재체제는 막강해 보이는 외형에도 불구하고 슬한 약점, 내부적 비효율성, 정적들, 제도적 비효율성, 그리고 조직과 각 부서들 간의 갈등에 시달리고 있다. 시간이 갈수록 독재체제는 이러한 약점들에 의해 비효율적이 되면서 변화된 조건과 잘 준비된 저항에 더욱 취약해질 수밖에 없다. 이 경우 점차 독재정권이 착수한 그 어떤 사안도 쉽

게 이루어질 수 없게 된다. 예컨대 히틀러가 지시한 것도 때로는 그의 부하가 수행하기를 거부하였기 때문에 이루어질 수 없었다. 이러한 독재체제는 우리가 이미 보았듯이 쉽사리 무너지게 된다. 그렇다고 술한 위험과 희생 없이 독재체제가 하루아침에 거덜 나는 것은 아니다. 자유를 향한 모든 가능한 경로는 많은 위험과 당장 드러나지 않는 고통을 안고 있으며, 오랜 시간이 걸릴 수 있다. 그러나 독재의 뚜렷한 약점을 타깃으로 삼는 투쟁 방식은 강력한 독재와 직접 맞서 싸우는 방식보다 성공할 기회가 훨씬 높다. 문제는 이러한 투쟁이 어떻게 수행될 것인가 하는데 달려 있다.

(2) 정치적 저항 실행

독재와 싸우는데 있어서 정치적 저항을 중요한 평화적 투쟁 방식으로 삼아야 한다. 경험적으로 볼 때, 독재체제는 끈질긴 정치적 저항과는 싸우기가 힘들기 때문이다. 정치적 저항은 독재자가 구사하는 통제 방식이 쉽게 효과를 볼 수 없도록 해야 한다. 공식적·반(半)공식적 행동이 넓게 확산되도록 하면서 특정한 목표에 정치적 저항력을 집중시켜 나가야 한다. 이처럼 집요한 정치적 저항은 때때로 독재자의 판단과 행동을 오류로 이끌게 된다. 이렇게 되면 정치적 저항은 대중을 보다 효과적으로 끌어들이 수 있고 투쟁 상태에 있는 사회 내 다양한 그룹과 기구들로 하여금 소수의 야만적인 지배를 끝장내도록 할 수 있다. 나아가 정치적 저항은 권력의 효율적인 배분을 이루어 내면서 민주적인 사회가 수립되고 유지되도록 하는데 큰 힘으로 작용한다.

여기서 비폭력 투쟁은 폭력 투쟁보다 다양하고 복합적인 투쟁 수단을 활용해야 한다. 이를테면 저항, 파업, 비협조, 보이콧(boycott),

대정부 불만, 피플 파워(people power) 등 그야말로 다양한 수단이 모두 동원될 필요가 있다. 대개의 정부는 대중과 사회기구들의 협력, 신복, 복종으로부터 그들의 필요한 권력 자원을 지속적으로 끌어낼 수 있어야 통치가 가능한데 폭력 투쟁과는 다른 방식인 정치적 저항은 독재자의 그러한 권력 자원을 차단하고 대중의 지지를 철회시키는데 안성맞춤이다.

이러한 문제의식 위에서 샤프는 비폭력 행동의 특별 수단과 실천 규율을 198개로 상세히 제시하였는데, 그 후 이 책은 관련 분야의 연구와 비폭력 평화 운동의 매뉴얼이 되었다. 그는 198개의 비폭력 수단을 크게 시위와 설득, 비협조, 개입 등의 세 부류로 나누었다. ‘비폭력 행동 방식’ 매뉴얼은 세 분야로 나뉘어 아주 상세한 실천 방안의 리스트를 제공하고 있는데, 이는 다음과 같다.³⁷⁴

- 상징적 행동(symbolic action): 일반적인 표현(말, 글, 탄원 등의 시위와 설득); 슬로건, 리플렛, 배너; 데모, 가두행진, 철야농성, 피켓시위; 반대를 상징하는 복장(나치 점령기 노르웨이 시민들이 반대 문구가 적힌 표식을 옷에 부착한 사례); 집회, 성토대회 등을 적절히 구사한다.
- 비협조(non-cooperation): ㉠ 사회적 비협조로 선거 기권, 소비자·노동자·상인 등의 집단적 보이콧 등, ㉡ 경제적 비협조로 파업, 여론 등을 통한 압력, 준법투쟁, 아프다고 결근하기, 납세 또는 채무이행 거부, 은행예금 인출 등, ㉢ 정치적 비협조로는 정부 시설에 대한 보이콧, (명령, 법규 등에 대한) 불복종, 기피 및 연기, 정부 무능 조롱 등을 배합하여 활용할 수 있다.
- 개입 및 대안적 기구 설립: 단식, 연좌농성, 비폭력적 방해 및 점거, (정보나 기록 파기 등) 사보타주; 정부, 대중매체,

374 198 Methods of Nonviolent Action, <<http://www.aeinstein.org/organizations103a.html>>.

운송, 복지, 보건, 교육제도 등에 필적하는 기구 설립 등을 제안하였다. 특히, 효율적인 비폭력 평화 저항을 위해 역사적 사례를 참조하는 것이 중요하다.

이처럼 비폭력 투쟁이 강조되는 까닭은 군사적 무력 투쟁에 비해 희생을 줄일 수 있기 때문이다. 평화적인 정치적 저항을 통한 비폭력 투쟁과 군사적 무력 투쟁의 사상자 수는 비교할 필요가 없을 정도다. 그리고 이 과정에서 대중의 반향을 불러일으키게 되어 흔히 독재체제에 순응적인 일반 대중이나 관망적인 제3세력까지 동조세력으로 끌어들이 수 있다. 뿐만 아니라 비폭력 투쟁은 독재와 폭력적 억압에 대한 두려움을 해소시키기도 하는데, 사실 두려움의 해소야말로 독재 권력을 분쇄하는 핵심 요소라고 할 수 있다. 독재정권을 무너뜨리는 정치적 투쟁의 성공 여부는 민중 스스로의 의지와 역량에 따라 판가름이 난다. 이를 위해 신중하고 철저한 사전 준비가 필요하다. 따라서 충분한 전략적 기획아래 정치적 저항 운동을 전개해 나가면서 궁극적인 목표인 독재 와해와 더불어 지속가능한 민주주의 구현을 위한 준비 작업을 추진해 나가야 한다.

3. ‘비폭력 평화 저항론’의 북한체제에의 함의

비폭력 평화 저항론은 독재와 투쟁하는 데 있어서 폭력적 방법을 배제하고 민중 스스로의 역량에 의거하여 강력한 내부 저항력을 창출하는 가운데 독재를 평화적으로 타도하는 방법에 관한 이론이다. 독재체제는 겉으로 보기에 난공불락처럼 보이지만 실제적으로는 여러 가지 취약점을 가지고 있다. 비폭력 저항 운동은 독재자가 구사하는 통제방식이 쉽게 효과적으로 효력을 볼 수 없게 만드는 다양하고

복합적인 투쟁의 방법에 관한 이론이다.

그런데 과연 북한에서 이러한 비폭력 평화 저항에 기초한 반체제 민주화 활동이 가능할까? 어느 누구도 현재의 북한 체제아래서 민주화 운동의 가능성을 말하기는 힘든 실정이다. 이는 북한체제의 특수성에서 기인한다. 세계사에 유례가 없을 정도로 오랜 기간 동안 외부 세계와의 단절을 유지해온 폐쇄체제인 데다가 엄청난 수준의 정보공안 통치의 효율적 작동은 전체 속에 매몰된 개인 이외의 인간 존재를 허용하지 않고 있다.

역사적으로 조선 봉건국가가 일본제국주의에 의해 강제 통합됨으로써 정상적인 자주적·자립적 근대화의 길을 걷지 못하고 조선 민중은 곧바로 일제 강점기의 폭압 속에서 자유와 인권의 의미를 인식하지 못한 채 노예적 상황으로 전락하고 말았다. 해방 후 북한은 소련의 점령, 전쟁, 그리고 김일성 유일독재체제 확립 등 연속적인 비정상적 통제와 억압체제가 이어져 인간의 존엄성, 종교·사상·양심의 자유, 집회·결사의 자유 등 인간 존재의 고유한 천부인권의 가치를 접할 기회조차 없었다. 이처럼 북한 주민들은 백년 이상 ‘비인간적’ 존재로 전락되고 말았다. 그 결과 전체주의적 국가의 외부에 존재하는 ‘사회’가 나타날 수 있는 계기가 거의 없었으며, 전체 속에 매몰된 개체뿐이었다. 더욱이 북한은 수령을 ‘신격화’하면서 모든 인민으로 하여금 역사적 ‘허위’를 진실로 인식하도록 의식화시키면서 동의하지 않는 사람들을 철저히 배제·말살시켰다.

북한은 너무나 예외적인 체제이다. 1950년대 중반 소련은 스탈린 사망 후 점차 통제와 억압의 수준을 낮추면서 인민 생활의 개선 문제에 관심을 갖기 시작했지만, 오히려 북한은 소련을 ‘수정주의’로 비판하고 통제와 억압의 수준을 강화하면서 김일성 독재체제를 한층 강화시켜 인민 삶의 모든 부분을 옹죄어 나갔다. 1950년 중반부터 사회주

의 종주국인 소련과 소련에서 사회주의를 수입한 북한은 이처럼 전혀 다른 길을 걸었다.

북한 학자 란코프(Andrei Lankov)의 경험에 의하면 1970~1980년대 소련은 지금 2013년 북한에 비해 훨씬 자유로운 분위기였다고 한다. 당시 소련에서는 외국 책, 신문, 잡지 등이 팔렸고, 일반인도 돈만 있으면 공산권 안에서 해외여행도 할 수 있었다. 외국 방송을 쉽게 청취할 수 있는 단파 라디오도 마을 상점에서 많이 팔렸고, 국제 결혼이나 합법적인 해외이주도 가능했다고 한다. 1970년대 소련에서 수용소에 갇힌 정치범의 수는 600~900명 정도에 불과했지만, 북한에는 약 20만 명의 정치범이 있다는 통계이다. 소련에서는 비정치적인 성격을 띤 활동은 허용되었는데, 1970~1980년대 문화예술계의 비롯한 반체제 민주화운동은 이러한 조건 속에서 가능했다.³⁷⁵ 말하자면 당시 소련에서는 비정치적인 활동은 어느 정도 허용되었다고 하겠다. 그러나 북한은 지금도 비정치적인 어떠한 사회적, 문화 예술적, 심지어 종교적 활동마저 철저히 통제되고 억압받고 있는 실정이다. 이처럼 북한에서는 시민사회의 싹이 좀처럼 허용되지 않고 있다.

북한은 과거 동구의 체제전환국과는 달리 지리적으로도 개방과 외부정보 유입에 매우 불리한 조건에 처해 있다. 동서 양쪽은 바다로 둘러싸여 있고, 육지 쪽으로는 독재체제의 붕괴를 바라지 않는 후견국인 중국과 비록 지금은 시장경제체제로 전환되었으나 북한체제의 민주화에 전혀 관심이 없는 러시아로 이어져 있다. 이런 지리적 조건 위에서 북한 주민은 체제비판과 민주화에 대해 우호적인 인접국가가 존재하지 않는 가운데 외로운 섬처럼 떠있는 상태로, 민주화 운동 측면에서는 거의 고립무원의 상태라고 할 수 있다. 이런 점에서 북한

³⁷⁵ 안드레이 란코프, 『북한 워크아웃』 (서울: 시대정신, 2009), pp. 46~47.

민주화 문제는 버마 군부독재체제에 저항한 버마 민주화 운동의 사례에서 얻을 수 있는 시사점도 많지 않고, 중앙아시아 지역의 선거로 수립된 독재체제하의 민주화 운동 방식도 북한과는 거리가 멀다.

최근 북한의 김정은 체제는 선군정치 시대로 대변되는 김정일 체제와는 달리 인민의 기본적인 삶을 충족시키기 위한 경제회복을 추구하고 있다. 그런데 김정일 국방위원장의 선군정치 시대에 이미 북한은 계획경제의 근간인 배급체제가 무너지면서 ‘아래로부터’의 시장화 추세가 통제할 수 없는 수준으로 진전되었다. 이에 체제유지에 불가결한 군부, 특권·특혜층, 그리고 국가기간산업 분야 종사자들 즉, 국가배급체제에서 배제된 대다수의 주민들은 기본적으로 시장을 통해 생계를 유지하게 되었다.

시장화 추세와 함께 최근 몇 년 사이 뒤늦은 경제회복 정책의 추진 과정은 북한 정치의 실체를 변화시키고 북한 사회의 새로운 정치적, 사회적 단위를 형성하고 있는 중이다. 이런 변화 속에서 새로운 사회세력, 시장세력, 기업체, 이권집단 등이 나타나고 있다. 북한 통치세력이 이러한 변화를 어떻게 통제하느냐에 따라 북한체제의 미래가 좌우된다. 어쨌든 북한은 더 이상 거대한 일괴암적(monolithic)이고 획일적인 사회가 아니며, 외부 세계에서 전혀 알 수 없는 ‘이상한 나라’도 아니다. 북한은 권력, 특권, 부를 열망하는 파벌과 정치사회적 세력들의 개인적 집단적 이익에 따라 움직이며 서로 결탁하거나 갈라서는 경우가 점차 일상적인 삶의 행태가 되어가고 있다. 이처럼 점차 개인, 집단, 관료 등이 서로 사적 이해관계를 기반으로 이합집산하면서 새로운 변형으로 나아가고 있는 중이다.

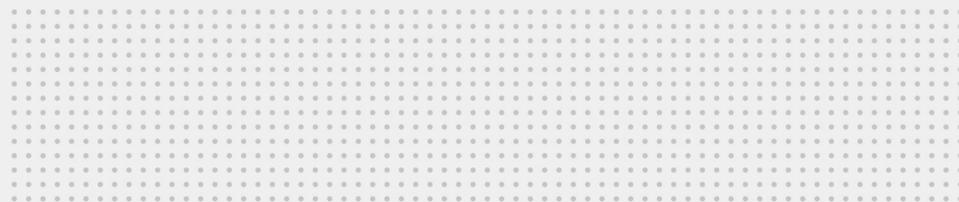
지금 중앙과 지방, 계획과 시장, 정부와 기업, 통제와 이완, 군과 당(정) 등의 분리·해체 현상이 드러나고 있다. 바로 여기서 독재체제로부터 자율성을 갖는 영역이 나타나면서 독재체제의 기반을 잠식하

는 반체제 의식의 맹아를 기대할 수 있을 것이다. 물론 현재는 체제유지를 위한 공안통치 기능과 폭압기제가 제대로 작동하고 있는 실정이다. 그러나 ‘실패국가’의 반열에서 벗어나기 위해서는 ‘자연국가’의 속성을 극복하고 비록 낮은 수준이나마 ‘개방접근사회’로 나오지 않으면 안 된다. 이에 국가발전전략의 전제로 국가의 성패가 달린 ‘제도 구축’의 기반을 마련해야 한다. 그리하여 수탈적인 제도를 지양하면서 점차 포섭적인 정치적, 경제적 제도를 확립해야 할 것이다. 이러한 과정의 진전 속에서 북한 민주화 운동의 싹이 자라날 수 있고, ‘비폭력 평화 저항’의 가능성과 발전 방향을 기대할 수 있다. 그와 더불어 북한이 어느 단계의 개혁·개방과 민주화 과정에 진입할 경우 한국의 경험과 지원이 이루어질 수 있다는 기대 또한 북한 민주화의 지평을 크게 확대시킬 수 있다.



VIII

결론: 대북통일정책과 남북통합에 대한 시사점



본 연구는 남북합의 통일 마스터플랜이란 장기적이며 거시적인 시각에서 ‘기본이 되는 계획’으로서 민주화와 양질의 거버넌스 건설과 관련된 다양한 주제를 다루었다. 이상의 논의를 종합하여 볼 때, 민주화라는 것은 단순하게 북한에서 자유로운 선거가 이루어지도록 하는 것은 아니다. 물론 자유선거는 민주화를 이루는 데 있어서 최소한의 전제조건이 될 것이다. 그렇지만 경제적 번영, 그리고 인권과 같은 가치와 결합된 민주주의의 실현은 더 많은 것을 요구한다. 이 많은 요구를 한 마디로 요약한다면 북한 지역에 현재 존속하고 있는 ‘실패한 체제’를 ‘성공을 기약하는 또는 성공하는 국가’로 바꾸는 것이다. 이러한 전환에서 핵심적인 것은 민주화와 양질의 거버넌스를 동시에 건설하는 것이다.

본 연구는 이러한 화두 아래서 이와 관련되어 있는 정치학, 경제학 및 사회학에 걸쳐서 다양한 주제를 연구하였다. 본 연구는 통일연구를 추상적 담론이 아니라 보다 세분화된 구체적 영역으로 ‘미세화’시켜 진전시키는 데서 선도적 역할을 할 것으로 기대된다. 또한 북한 통일 연구에 각 학문 분과의 칸막이 현상을 극복하며, 각 주제에서 국제적으로 발전되어 있는 논의 수준을 수용하는 것에도 기여할 것으로 기대된다. 그렇다면 이제까지 앞에서 수행한 여러 연구는 북한에서의 ‘실패한 국가’를 ‘성공하는 국가’로 바꾸는 데 어떠한 논리적 정책적 함의를 선사하는가? 이에 관해서는 아래에서 서술한다. 서술하는 순서는 이제까지 진행된 연구 차례와 동일하다.

1. 북한을 ‘실패국가’에서 ‘성공국가’로 전환시키는 문제

이 문제의 핵심은 북한에 성립해 있는 제도를 바꾸는 것이다. 기본적으로 어떤 국가가 실패하는 국가가 되느냐, 성공하는 국가가 되느냐를 결정하는 것은 그 나라에 존재하는 제도에 의해서 결정되기 때문이다. 1,300년의 역사를 같이하던 남북한이 현재와 같은 격차를 보이게 된 근본 원인은 분단 이후 남북한에 성립하게 된 상이한 제도 때문이다.

그런데 실패국가의 성공국가로의 전환에 관해서 애석하게도 현재의 사회과학은 효과적인 처방을 제시하지 못하고 있다. 다만 그러한 효과가 없는 처방이 어떠한 것인가에 대한 일정한 합의는 존재한다. 그것은 선진 산업 국가에 기초한 개발 수단은 개발도상국의 목표를 달성하는데 있어 부적절하다는 것이다. 가장 대표적으로 선진국가에서 기능하는 제도와 정책을 곧바로 개발도상국에 이식하는 시도이다. 이러한 시도는 피(被)이식국가에 이식된 정책과 제도의 존속과 운영에 대해 깊은 이해관계를 가지는 세력이 존재할 때만 성공가능할 수 있다. 그러나 애초부터 이러한 정책과 제도가 그 나라에 성립하지 않았던 이유는 그러한 정책과 제도를 지지하는 정치세력이 존재하지 않기 때문이다.

제도의 성격을 국가의 성공과 실패의 기준이라는 것을 주장했던 노스 등의 학자들은 실패국가를 성공국가로 전환시키는데 있어서 2단계 접근을 제안한다. 그 첫 단계의 문제는 개발도상 사회가 일인당 소득을 400달러로부터 8,000달러로 끌어올릴 수 있도록 하는 것이다. 그 둘째 단계의 개발문제는 제한접근질서로부터 개방접근질서로 이행하도록 하는 것이다. 즉, 일인당 소득을 8,000달러로부터 35,000달

러로 올리는 것인데 1단계와 2단계의 전환은 근본적으로 다른 성격을 갖는다. 그 이유는 1단계의 전환은 노스 등의 이론에서 제한접근질서 속에서의 변화이지만, 2단계의 전환은 제한접근질서를 개방접근질서로 바꾸는 전환이기 때문이다. 단순화시킨다면, 제한접근질서는 접근의 제한, 지대창출 그리고 경쟁의 선택적 억압을 특징으로 하고 개방접근질서는 열린 접근과 경쟁을 특징으로 한다. 정당, 의회, 미디어, 시장, 은행 등이 두 제도에 공히 존재하지만, 그 존속과 기능의 배경이 다르기 때문에, 동일한 제도 형태도 두 사회 질서에서 상이하게 작용한다. 그런데 지구상의 대부분의 나라는 제한접근질서로 분류되는데, 여기에는 크게 세 가지 유형이 존재한다. 취약한 제한접근질서, 기초적 제한접근질서, 성숙한 제한접근질서이다. 앞서 말한 첫 번째 단계의 변화는 취약한 또는 기초적 제한접근질서에 속하는 국가를 성숙한 제한접근질서로 변화시킨다는 것이다. 이러한 변화에서 핵심 과제는 민간 조직을 등장시키는 것이며, 상당한 정도의 빈곤감소를 성취하는 것이다. 2단계의 변화는 성숙한 제한접근질서를 개방접근질서로 변화시키는 것을 의미한다. 이러한 변화에서 핵심은 법치와 결사의 자유를 일반 사회 전체로 확장하는 것이며, 군대와 경찰과 같은 폭력에 대한 중앙집권적이고 공고화된 통제를 수립하는 것이다. 북한의 변화도 이와 같은 2단계 도식에 따라 상정할 수 있을 것이다.

2. 양질의 거버넌스 우선론과 개발독재론

위에서 실패국가의 전형이라 할 수 있는 북한에서의 제한접근질서를 성공국가의 전형이라 할 수 있는 개방접근질서로 바꾸는 데 있어서 2단계적 사고가 필요하다고 했다. 현재 국제사회에서 이러한 단

계적 접근방법의 첫 단계 이행과 관련하여 주류적 사고를 형성하는 것이 양질의 거버넌스 우선론이다. 그런데 한국에서는 이와는 달리 개발독재론이 빈번하게 거론된다. 이 두 가지 사고 모두는 북한에 적용되기에는 상당한 문제점을 내포하고 있다.

양질의 거버넌스는 재산권 보호, 정부신뢰도 증가 등과 같은 제도들의 발전이 빈곤감소 및 투자와 경제성장에 기여할 수 있다는 주장이다. 세계은행이 제시하는 양질의 거버넌스 실현을 위한 주요 아젠다는 다음과 같다. 첫째, 사법 개혁이다. 둘째, 반부패전략이다. 셋째, 친(親)시장 거버넌스이다. 이와 같은 양질의 거버넌스의 실현을 위한 세계은행의 주요 아젠다의 기본적인 목적은 ‘발전’이다.

한국에서 개발독재 담론은 경제성장과 관련하여 가장 중요한 담론 가운데 하나로 자리매김하고 있다. 개발독재론은 정치권과 언론 등에 의해서 만들어져 확산된 이데올로기적 담론의 성격을 가지고 있다. 개발독재는 통상적으로 “경제성장을 위해서는 정치적 안정이 불가결하다는 이유로 정치참여를 크게 제한하는 독재를 정당화하는 체제”로 규정되고 있다.

북한체제의 변화와 경제발전을 위해서는 점진적인 개혁조치를 추진하는 ‘충분한 양질의 거버넌스’론이 일정정도 가능성을 가지고 추진될 수 있다. 북한체제가 단기간의 급속한 개혁을 추진하는 것을 기대하기 어려운 상황에서 최선의 것을 찾기 보다는 ‘충분한 양질’을 찾을 수 있을 것이다. 첫째, 현재 북한체제에 가장 중요한 것은 ‘생산의 복원’이다. 둘째, 경공업 부문에 대한 획기적인 투자확대가 진행되어야 한다. 물론 경공업과 농업 부문의 개혁은 제도적 개혁을 동반해야 한다. 충분한 양질의 거버넌스론은 정책적 우선순위를 고려하여 사회의 시스템 개혁과 시민사회의 위상과 역할 변화를 모색한다.

3. 체제전환국에서의 관료부패 문제와 북한 변화에의 시사점

북한을 변화시키고 궁극적으로 민주주의를 성립하게 하는데 있어서 지금까지 간과되었던 문제가 부패문제이다. 국제투명성기구와 세계은행의 평가에 따르면 북한은 전 세계에서 가장 부패가 심한 국가 중의 하나이다. 민주주의의 근간은 법의 지배인데, 부패는 법의 지배가 실현되지 않고 있다는 것을 가장 분명하게 보여주는 것이다. 또한 부패는 권력을 가진 자의 부익부와 권력을 가지지 못한 자의 빈익빈을 조장하고 사회불안의 잠재력을 증가시켜줌으로써 안정된 정치체제 수립에 저해요인이 된다. 아울러 부패가 만연한 사회는 개인들의 투자가 생산성 증대가 아니라 정치권력과의 결탁을 통해 이권을 획득하고자하는 방향, 즉 비생산적 투자를 조장함으로써 경제성장에도 부정적 영향을 미친다.

북한의 관료부패, 특히 일반적 관료부패의 경우에는 체제전환국들의 관료부패와 어느 정도 유사점을 지니고 있다. 그렇지만 북한은 이 나라들과 비교할 수 없을 정도로 사적 부문 자체가 취약하고, 주민들이 국가의 정치적·경제적 통제로부터 별로 자유롭지 못하다는 점에서 질적인 차이가 크다. 즉 러시아나 중동부 유럽 나라들이든, 중국이든 체제전환국들의 관료부패가 양질의 거버넌스에 미치는 부정적 영향을 검토한 위의 논의와 비교할 때 북한의 경우에는 그 영향이 훨씬 더 부정적이다. 첫째, 북한 지배자의 과도한 권력 집중에서 기인하는 정치적 부패가 양질의 거버넌스의 잠재적 가능성을 심각하게 제약하고 있다. 둘째, 국가기관의 조직적 부패가 법의 지배 가능성을 크게 침식하고 있다. 셋째, 간부들의 일반적 관료부패가 사회적 신뢰를 약화시키고, 시민사회의 자율적 주체 형성의 잠재적 가능성을 매우 어

럽게 하고 있다.

북한이 장차 ‘급진적’ 또는 ‘점진적’ 방식으로 체제전환을 한다고 상정할 때 관료부패를 억제하고 양질의 거버넌스의 실현 가능성을 현실화 하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 그런 가능성을 전적으로 배제해서는 안 되는 이유는 체제전환국들의 관료부패는 해당국의 정치·경제체제 특성이나 국가의 경제개혁정책에 영향을 받는 사회구조적 요인에 의해 일차적으로 규정되기 때문이다. 따라서 체제전환과 정치·경제개혁의 효과적인 추진에 의해 관료부패를 억제할 수 있는 국내의 정치경제적 조건과 국제적인 대북 관여 등이 복합적으로 작용할 경우, 관료부패와 양질의 거버넌스의 악(惡)순환적 관계를 약화시킬 수 있는 가능성을 찾을 수 있을 지도 모른다.

4. 북한에서 민주화와 경제발전을 위한 법의 지배 실현의 과제

법의 지배는 경제발전과 민주화라는 두 가지의 목표 달성을 위해 반드시 필요하다. 민주적 지배체제에서 법의 지배는 경제성장을 위한 수단이며 양질의 거버넌스가 확보되고 유지되는 안전판이다. 또한 독재국가 또는 사회주의 국가에서 체제를 전환하는 국가에게 법의 지배는 국민의 안전을 확보하기 위한 수단이며 인권을 보호하는 역할을 한다. 사회주의 저개발국가에서 민주적 경제발전을 도모하는 국가로 전환된 사례들은 법의 지배와 높은 수준의 민주체제가 정착되는데 오랜 시간이 소요됨을 보여 주고 있다.

북한에서의 법의 지배 정착은 현재로서는 매우 비관적이다. 북한의 경우 법치주의가 지배하고 있다기보다는 북한 당국의 책임자들이

최고통치자의 결단을 더욱 중시하는 경향이 있기 때문에, 실제 법적 용이 어떠한 모습으로 나타날 지에 대한 예측이 어렵다. 북한은 외국인투자유치를 필요로 하면서도 이로 인한 경제개방이 국내 정치체제에 미칠 부정적인 영향을 우려하여 외국인투자기업의 경제활동의 자유를 일정한 한도로 제한하고 있으며, 외국인투자법제의 근본적인 문제점으로 지적되어온 투자자 보호를 위한 절차규정이 제대로 마련되어 있지 않다.

국제사회에서 사회주의 개도국이 법의 지배를 수용하는 과정을 고려할 때 북한의 경우에도 법의 지배를 위한 첫 작업에서부터 법의 지배가 시행될 수 있는 토대가 만들어지기까지의 단계는 다음과 같은 ‘법의 지배를 통한 경제사회개발 프로세스’로 구성될 수 있다.

첫 번째 단계는 북한의 헌법 및 법령을 개정하여 경제행위주체들의 권리를 실정법의 규정에 따른 권리를 넘어 자연권에 기초한 권리로 확대하고 법령을 통한 권리실현 및 구제의 절차를 명확하게 규정하고 공개하여야 한다. 두 번째 단계는 사법개혁을 이행하는 것이다. 사법개혁은 당과 정치권력으로부터 독립된 사법부를 수립하고, 법률가 직업을 전문직화함으로써 기반이 조성된다. 또한 사법적 효율을 제고하기 위한 절차의 투명성을 확보하고, 법률에 따른 권리의 침해가 발생한 경우에 사법부에 대한 접근가능성을 제고하여야 한다. 세 번째 단계는 양질의 거버넌스를 통한 보다 광범위하고 심도 있는 입법 및 행정체제의 개혁을 추진하는 것이다. 네 번째 단계는 법률지원 프로그램과 정부기관이 아닌 단체를 통해서 법적 권리의 주장과 사법적 구제절차의 접근성을 제고하는 것이다. 다섯 번째 단계는 경찰, 검찰 그리고 교도소 개혁 등 사법 집행조직의 개혁을 통해 사법적 정의 실현을 위한 조직정비를 대대적으로 진행하는 것이다.

5. 독재국가에서 민주정치 저해 요인의 극복과 북한

민주주의는 현실에서 다양하게 사용되지만, 우리가 말하는 민주주의는 서구 사상에서 발전한 민주주의를 의미한다. 그 중요 요소들은 권리와 자유, 경쟁, 참여, 책임성이다. 이와 같은 민주주의의 핵심 요소를 제도적 차원에서 보면, 정치참여와 직접 또는 대의민주주의제도, 통치자의 선출, 선거제도, 집행부, 입법부, 사법부, 헌법과 법률에 기반을 둔 법치주의, 다원주의 정책결정과정, 정치커뮤니케이션, 복수 정당, 이익집단, 매스미디어 등의 존재로 표현할 수 있다.

이러한 민주주의 원칙을 실현하지 못하는 나라가 권위주의 또는 독재국가이다. 이들 국가에서 민주주의가 실현되지 못하고 독재가 유지되는 이유는 다양한 각도에서 포착될 수 있다. 그 중에서 21세기 독재국가의 특징은 두 가지이다. 첫째, 권위주의 체제들이 전통적인 통제억압의 수단뿐만 아니라 발달된 소통의 수단들을 권위주의 체제의 지배기제 정당화에 활용하고 있다는 점이다. 둘째, 강력한 지배기제, 즉 강압기구 등 제도적 장치가 잘 되어 있다는 점이다. 전통적인 권위주의 체제의 경우에도 억압기제를 독재자의 장기지배에 활용한 공통점이 있으나, 이들 제도들은 변화하는 상황에 스스로를 적응시키지 못했다.

북한은 21세기의 혁명적 변화의 시대에 가장 오랜 기간 독재정권을 유지하고 있는 국가이다. 북한은 독재국가 또는 권위주의 국가의 민주화를 저해하는 공통적인 특징들을 보유하고 있다. 예를 들어 단일의 신정주의적 이데올로기, 유일 패권정당, 경찰·비밀경찰 등 폭압적 억압기제, 소수의 권력엘리트 집단과 그들 간의 높은 응집력, 부와 권력의 극단적인 편중, 독재자와 엘리트 간의 과도적 지배연합, 경쟁선거·자유미디어·법의 지배·시민사회의 부재, 강한 국가능력, 강력한

군부와 군부의 높은 체제 충성심 등 독재국가를 장기간 유지시킬 수 있는 조건들이 잘 갖추어져 있다.

이처럼 북한은 독재국가에서 민주화를 저해하는 제반 요소들이 어떤 독재국가들보다 잘 갖추어져 있으며, 그 작동체제도 비교적 원활하다. 그렇지만 독재국가에서 민주화로의 이행을 저해하는 구조적 조건과 환경, 그리고 그 원인은 영원불변의 것이 아니다. 독재정권의 민주화로의 이행은 많은 경험사례에서 알 수 있듯이 상당한 시간을 요구하며 또 소요된다. 독재의 수준이 매우 높고 강하며 그 적용 범위 또한 매우 광범위하고 깊은 북한에 대해서도 마찬가지다.

6. 민주주의 지원론과 북한 민주화

일반적으로 대북지원은 경제지원에 한정되어 생각되고 있다. 그러나 이제까지 논의에서 나타난 것처럼 한 나라의 경제가 번영을 기약하도록 만들려면, 재산권 보장, 계약 준수 장치, 법의 지배와 같은 추가적 보장이 필요하다. 그런데 이러한 보장은 해당국가에 민주주의가 성립해 있을수록 그 확실성이 증가한다. 따라서 해당 국가의 경제를 발전시키기 위해서는 단순한 경제원조가 아니라 경제성장의 법적·정치적 배경이 될 수 있는 민주주의를 성립하게 만드는 차원의 지원이 불가결해진다.

민주주의 지원은 시민문화, 제도 등을 안정화시켜 민주주의를 더욱 공고하게 만드는 것을 돕는 지원이다. 민주주의 지원은 강압적 또는 무력을 사용하는 것과는 다른 수단을 통해 민주주의 수립을 지원한다. 이러한 지원방식은 다양한 방법을 활용한 지원이 가능하다는 점과 특정 국가의 정치적 의도가 분명히 드러나지 않기 때문에 반감

이 낮을 수 있다는 점을 특징으로 한다. 민주화를 정착시키기 위한 행위자들의 대부분이 정부가 직접 나서는 방식이 아닌 NGO, 전문기관과 같은 행위자들로 구성되어 있기 때문이다. 그러나 이러한 방식은 장기적이면서 점진적인 특성을 가지고 있기 때문에 많은 시간과 비용이 투자되는 반면 다양한 변수가 민주주의 발전을 저해시키는 요소로 작용한다. 따라서 외부지원에서 오는 정형화된 선입견을 부과하기 보다는 수원국의 지역적 특수성과 창의성을 강조할 필요가 있는 것이다.

미국과 EU회원국들에 의해 주도되고 있는 민주주의 지원전략은 개발협력의 목적과 전략이 동시에 이루어진다는 것과 양자 및 다자 협력 구조에 따른 이해관계 형태로 동시다발적으로 진행되고 있다는 특징을 갖고 있다. 이러한 현상은 민주주의 확산을 좀 더 효과적으로 진행하기 위한 이들의 전략이었던 것이었다. 북한의 변화를 이끌어 내기 위해서는 미국의 ‘통합형’과 EU의 ‘분산형’의 장점을 살리되 한반도 상황을 고려한 창조적인 제도 구축이 필요하다. 한반도 및 주변국들은 아직 민주주의와 인권을 매우 이념적이고 정파적으로 이해하려는 경향이 강하다. 그러므로 이러한 차이를 고려한 제도적 구상이 필요하다.

7. ‘비폭력 평화 저항론’의 북한 정치변화에의 함의

비폭력 평화 저항론은 독재와 투쟁하는 데 있어서 폭력적 방법을 배제하고 민중 스스로의 역량에 의거하여 강력한 내부 저항력을 창출하는 가운데 독재를 평화적으로 타도하는 방법에 관한 이론이다. 독재체제는 겉으로 보기에 난공불락처럼 보이지만 실제적으로는 여러

가지 취약점을 가지고 있다. 비폭력 저항운동은 독재자가 구사하는 통제방식이 쉽게 효과적으로 효력을 볼 수 없게 만드는 다양하고 복합적인 투쟁의 방법에 관한 이론이다.

비폭력 투쟁론은 군사적 무력 투쟁에 비해 희생을 줄일 수 있기 때문에 강조되고 있다. 평화적인 정치적 저항을 통한 비폭력 투쟁과 군사적 무력 투쟁의 사상자 수는 비교할 필요가 없을 정도다. 그리고 이 과정에서 대중의 반항을 불러일으키게 되어 흔히 독재체제에 순응적인 일반 대중이나 관망적인 제3세력까지 동조세력으로 끌어들이 수 있다. 뿐만 아니라 비폭력 투쟁은 독재와 폭력적 억압에 대한 두려움을 해소시키기도 하는데, 사실 두려움의 해소야말로 독재 권력을 분쇄하는 핵심 요소라고 할 수 있다. 독재정권을 무너뜨리는 정치적 투쟁의 성공 여부는 민중 스스로의 의지와 역량에 따라 판가름이 난다. 이를 위해 신중하고 철저한 사전 준비가 필요하다. 따라서 충분한 전략적 기획아래 정치적 저항 운동을 전개해 나가면서 궁극적인 목표인 독재 와해와 더불어 지속가능한 민주주의 구현을 위한 준비 작업을 추진해 나가야 한다.

그런데 과연 북한에서 이러한 비폭력 평화 저항에 기초한 반체제 민주화 활동이 가능할까? 어느 누구도 현재의 북한 체제아래서 민주화 운동의 가능성을 말하기는 힘든 실정이다. 이는 북한체제의 특수성에서 기인한다. 세계사의 유례가 없을 정도로 오랜 기간 동안 외부 세계와의 단절을 유지해온 폐쇄체제인 데다가, 엄청난 수준의 정보공안 통치의 효율적 작동은 전체 속에 매몰된 개인 이외의 인간 존재를 허용하지 않고 있다. 그렇지만 시장의 확대, 외래사조의 유입확대, 국제사회와의 접촉면 증가 등은 북한에도 변화가 불가피하다는 것을 보여준다. 이러한 변화가 북한 내부의 정치적 상황에 중대한 영향을 끼치게 될 때 비폭력 평화 저항론은 점차 의미를 가지게 될 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 김건. “한국의 중화학공업화과정에서의 국가개입의 양상 및 귀결.” 『오늘의 한국 자본주의와 국가』. 서울: 한길사, 1988.
- 담비사 모요 지음. 김진 옮김. 『죽은 원조』. 파주: 알마, 2012.
- 맨슈어 올슨 지음. 최광 옮김. 『국가의 흥망성쇠』. 서울: 한국경제신문사, 1990.
- 안드레이 란코프. 『북한 워크아웃』. 서울: 시대정신, 2009.
- 윌리엄 이스털리 지음. 황규득 옮김. 『세계의 절반 구하기』. 서울: 미지북스, 2012.
- 이경태. 『산업정책의 이론과 현실』. 서울: 산업연구원, 1996.
- 전성우. 『막스베버의 역사사회학 연구』. 서울: 사회비평사, 1996.
- 찰머스 존슨 지음. 장달중 옮김. 『일본의 기적: 통산성과 발전지향형정책의 전개』. 서울: 박영사, 1984.
- 파리드 자카리아 지음. 나상원·이규정 옮김. 『자유의 미래』. 서울: 민음사, 2004.
- 팽희은·임종웅 지음. 김철수 외 옮김. 『臺灣 經濟發展 四十年』. 서울: 성균관대학교 출판부, 1990.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishers, 2012.
- Adams, Miller. *The World Bank: New Agendas in a Changing World*. London: Routledge, 2002.
- Amsden, Alice H. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- Brownlee, Jason. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Burnell, Peter (ed.). *Democracy Assistance: International Co-Operation for Democratization*. London: Frank Cass, 2000.
- Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

- _____. *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004.
- _____. *Democracy Policy under Obama: Revitalization or Retreat?* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- _____. *Promoting the Rule of Law Abroad*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- _____. *Revitalizing U.S. Democracy Assistance: The Challenge of USAID*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2009.
- Dahl, Robert A. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- _____. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1972.
- De Mesquita, Bruce Bueno and Alastair Smith. *Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs, 2011.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- _____. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Henry Holt and Company, 2008.
- Eric Bettcher, Kim (ed). *The CIPE Guide to Governance Reform: Strategic Planning for Emerging Markets*. Washington, D.C.: Center for International Private Enterprise, 2009.
- Escobar, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Ezrow, Natasha and Erica Frantz. *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders*. New York: Continuum, 2011.
- Fenell, Robert H. *Woodrow Wilson and World War I, 1917~1921*. New York: Harper and Row, 1985.

- Frantz, Erica and Natasha Ezrow. *The Politics of Dictatorship: Institutions and Outcomes in Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2011.
- Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty and Radio Free Asia. *Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians*. 2009.
- Fukuyama, Francis. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- _____. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Gandhi, Jennifer. *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- Haggard, Stephan. *Pathways from Periphery*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- Heymans, Chris. and Barbara Lipietz. *Corruption and Development: Some Perspectives*. South Africa: Institute for Security Studies, 1999.
- Holmes, Leslie. *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis*. New York: Oxford University Press, 1993.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma University, 1991.
- International Institute for Democracy & Electoral Assistance(IDEA). *Democracy Assessment: The Basics of the International IDEA Assessment Framework*. Stockholm: IDEA, 2002.
- Jackson, Robert H. and Carl G. Roseburg. *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkeley: University of California Press, 1982.
- Jowitt, Ken. *New World Disorder: The Leninist Extinction*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- Kennedy, David. *Laws and Development, in Law and Development: Facing Complexity in the 21st Century*.
- Khan, Mushtaq. *Political Settlements and the Growth-Enhancing Institutions*. London: University of London College Press, July 2010.

- Kumar, Krishna (ed.). *Post Conflict Elections, Democratization, and International Assistance*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Los, Maria and Andrzej Zybertowicz. *Privatizing the Police State: The Case of Poland*. New York: Martin Press, 2000.
- Mceldowney, John et al. *Democracy Assistance: International Co-Operation for Democratization*. New York: Frankcass, 2000.
- Ministry for Foreign Affairs. *Change for Freedom: Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation: 2010~2014*. Stockholm: Swedish Government Office, 2010.
- Myrdal, Gunnar. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon, 1968.
- National Research Council. *Improving Democracy Assistance: Building Knowledge Through Evaluations and Research*. Washington, D.C.: The National Academies Press, 2000.
- Piekalkiewicz, Jaroslaw and Alfred Wayne Penn. *Politics of Ideocracy*. Albany: State University of New York Press, 1995.
- Przeworski, Adam et al. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950~1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Robinson, Neil. *The Political Economy of Russia*. Washington, D.C.: Roman & Littlefield Publishers, 2011.
- Schedler, Andreas. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- Sharp, Gene. *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation: 4th U.S. Edition*. Boston: The Albert Einstein Institution, 2010.
- Shlapentokh, Vladimir. *Contemporary Russia as a Feudal Society: A New Perspective on the Post-Soviet Era*. New York: Palgrave Macmillan,

- 2007.
- Smith, Alastair, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press, 2003.
- Smith, Steve *et al.* (eds.). *US Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Solnick, Steven Lee. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- Tansey, Stephen D. *Politics: The Basics*. London: Routledge, 2001.
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: White House, 2006.
- USAID. *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Washington, D.C.: USAID, August 1998.
- _____. *The Judicial Reform Program in Mongolia: Accomplishments, Lessons Learned, and Recommendations for the Future*. Washington, D.C.: USAID, 2009.
- _____. *U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance*. Washington, D.C.: USAID, 2006.
- Wade, Robert. *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Wank, David L. *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Whitehead, Laurence. *Democratization: Theory and Experience*. New York: Oxford University Press, 2002.
- World Bank. *From Crisis to Sustainable Growth—sub Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study*. Washington, D.C.: World Bank, 1989.
- _____. *Governance and Development*. Washington D.C.: World Bank, 1992.
- _____. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, D.C.: World Bank, 1994.
- _____. *World Development 2002: Building Institutions for Markets*.

Washington, D.C.: World Bank, 2002.

_____. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: The Oxford University Press, 1997.

2. 논문

- 강철규. “재벌의 지대 추구와 사회적 비용.” 한국경제학회 학술대회 발표논문, 1992.
- 김문겸. “기업의 사회적 책임과 렌트추구행위에 대한 인식연구.” 『렌트추구행위의 사회적 비용』. 성남: 세종연구소, 1995.
- 김연미. “법의 지배: 관리와 권력의 관점에서.” 『법학논고』. 제36집 (경북대학교 법학연구원), 2011.
- 김일영. “1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물질 기초의 형성을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제33집 4호 (한국정치학회), 1999.
- _____. “농지개혁을 둘러싼 신화의 해체.” 『정치외교사논총』. 제22집 1호 (한국정치외교사학회), 2000.
- 김종곤. “북한법연구와 ‘법의 지배’ 원리.” 『통일인문학논총』. 제49집 (건국대학교 인문학 연구원), 2010.
- 마인섭. “선진국 첨단산업정책의 신증상주의적 성격과 한국의 대응방향.” 『한국정치학회보』. 제35집 4호 (한국정치학회), 2001.
- _____. “자본주의적 발전과 민주화: 한국 산업화의 단계, 계급구조와 국가.” 『한국정치학회보』. 제26집 2호 (한국정치학회), 1993.
- 박영호·김한교. “북한의 대남정책과 남북 교류·협력의 전망.” 『세계지역연구논총』. 제13집 (세계지역연구학회), 1999.
- 서창록. “미·일 산업정책 비교연구.” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 1995.
- 신병식. “동아시아와 라틴아메리카 토지개혁 비교.” 『한국과 국제정치』. 4권 2호 (경남대학교 극동문제연구소), 1989.
- 신현윤. “최근 북한 외국인투자관계법 개정의 과제와 전망.” 『저스티스』. 통권 제131호 (한국법학원), 2012.
- 안승국. “자본축적의 정치경제: 세계경제의 구조변동과 동아시아 신흥공업국의 축적사례.” 『국제정치논총』. 제36집 3호 (국제정치학회), 1998.

- 윤철기. “북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일 시대 ‘정치적 렌트수취국가’으로의 이행과 ‘과도기 사회’적 특성.” 『한국정치학회보』, 제47집 1호 (한국정치학회), 2013.
- 이가중. “개발도상국가의 기술이전과 근대화.” 한국정치학회 제4회 합동학술대회 발표논문집 4권, 1981.
- 이국영. “수출지향산업화의 정치경제학적 고찰.” 『한국과 국제정치』, 제9권 1호 (경남대학교 극동문제연구소), 1993.
- 이병천. “개발독재의 정치경제학과 한국의 경험.” 『개발독재와 박정희 시대: 우리 시대의 정치경제적 기원』. 파주: 창비, 2003.
- 이성복. “공기업 민영화의 전개와 방향.” 한국정치학회 세계화와 민영화방안 특별학술회의 발표논문, 1999.
- 정관용. “중화학공업화를 통해 본 한국의 국가성격.” 『오늘의 한국자본주의와 국가』. 서울: 한길사, 1988.
- 정연승·유항근. “렌트추구와 소득불평등.” 『렌트추구행위의 사회적 비용』. 성남: 세종연구소, 1995.
- 조성렬. “일본의 국가기술혁신시스템과 첨단기술전략.” 『사회과학』, 제35권 2호 (성균관대학교 사회과학연구소), 1996.
- 최명주. “부패와 개혁의 정치경제학(I): 이권경쟁에서 기술경쟁으로의 전환.” 『한국경제학회지』, 제44권 4호 (한국경제학회), 1996.
- 최봉태·김동한·이수정. “북한이탈주민 법의식 사례 연구.” 통일부 정책연구과제 보고서, 2011.
- 최승두·박일렬. “국영기업 민영화의 경제적 성과: 이론과 실증.” 『재정논집』, 제14집 1호 (한국재정학회), 1999.
- 최진우. “EU의 전략적 동반자 관계 구축 현황과 한-EU 관계.” 『유럽연구』, 제28권 3호 (한국유럽학회), 2010.
- 한국인권재단. “공적개발원조(ODA)를 통한 민주주의 증진 방안 연구.” (국제개발협력과 민주주의 연구용역 최종보고서), 2013.
- Elsenhans, Hartmut 지음. 이국영 옮김. “국가 부문의 역할.” 『제3세계의 정치와 경제』. 서울: 성균관대학교 출판부, 1989.

Acemoglu, Daron. “Interactions between Governance and Growth: What World Bank Economists Need to Know.” *Governance, Growth, and*

- Development Decision-Making*. Washington, D.C.: The World Bank, April 2008.
- Adelman, Irma. "Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy." Gerald Meier and Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Aidt, Toke S. "Economic Analysis of Corruption: A Survey." *The Economic Journal*. Vol. 113, Issue 491, 2003.
- Andrews, Matt. "The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory." *Oxford Development Studies*. Vol. 36, No. 4, 2008.
- Andvig, Jens. "Corruption in China and Russia Compared: Different Legacies of Central Planning." *International Handbook on the Economics of Corruption*. Susan Rose-Ackerman (ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.
- Aoki, Murdock and Okuno-Fujiwara. "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View." Kim Aoki and Okuno-Fujiwara (eds.). *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Arend, Anthony Clark. "International Law and Rouge States: The Failure of the Charter Framework." *New England Law Review*. Vol. 36, 2002.
- Aronson, Jonathan D. "Causes and Consequences of the Communications and Internet Revolution." John Baylis and Steve Smith (eds.). *The Globalization of World Politics*. Third Edition. New York: Oxford University Press, 2006.
- Astrada, Sebastian R. "Exporting the Rule of Law to Mongolia: Post-Socialist Legal and Judicial Reforms." *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 38, Summer 2010.
- Bellin, Eva. "The Robustness Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective." *Comparative Politics*. Vol. 36, No. 2, January 2004.
- Bhakti, Ikrar Nusa. "The Transition to Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems." <<http://www.apcss.org/Publications/Edited%2520Volumes/RegionalFinal%2520chapters/Chapter12Bhakti.pdf>>.

- Bilskie, Julia S. and Hugh M. Arnold. "An Examination of the Political and Economic Transition of Mongolia Since the Collapse of the Soviet Union." *The Journal of Politics*. Vol. 19, 2002.
- Bipartisan Policy Center. "A Stitch in Time: Stabilizing Fragile States." Washington, D.C.: Bipartisan Policy Center, 2011.
- Boix, Carles and Milan W. Svolik. "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions and Power-Sharing in Dictatorships." *The Journal of Politics*. Vol. 75, Issue 2, 2013.
- Carothers, Thomas. "The Rule of Law Revival." *Foreign Affairs*. Vol. 77, 1998.
- Chen, An. "Capitalist Development, Entrepreneurial Class, and Democratization in China." *Political Science Quarterly*. Vol. 117, No. 3, 2002.
- Chesterman, Simon. "An International Rule of Law." *American Journal of Comparative Law*. Vol. 56, 2008.
- Cheung, Anthony B. L. "Combating Corruption as a Political Strategy to Rebuild Trust and Legitimacy: Can China Learn from Hong Kong?" Bidhya Bowomwathana and Clay Wescott (ed.). *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2008.
- Chimid, Biraa, "The New Constitution of Mongolia and Legal Reform." *Mongolia's Political and Economic Transition: Challenges and Opportunities*. The Asia Foundation Conference, September 2000.
- Collier, David and Steven Levitsky. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics*. No. 49, April 1997.
- Collingwood, Vivien (ed.). "Good Governance and the World Bank." *Research Paper in Nuffield College*. Oxford: University of Oxford, 2002.
- Coulloudon, Virginie. "Russia's Distorted Anticorruption Campaigns." Stephen Kotkin and Andras Sajo (eds.). *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press, 2002.
- Daniels, Ronald J. and Michael Trebilock, "The Political Economy of Rule

- of Law Reform in Developing Countries.” *Michigan Journal of International Law*. No. 26, 2004.
- Davis, Diane. “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico.” *Latin America Politics and Society*. Vol. 48, 2006.
- Deng, Xiaogang *et al.* “Official Corruption During China’s Economic Transition: Historical Patterns, Characteristics, and Government Reactions.” *Journal of Contemporary Criminal Justice*. Vol. 26, Issue 1, 2010.
- Dimitrova-Grajzl, Valentina and Simon, Eszter. “Political Trust and Historical Legacy: The Effect of Varieties of Socialism.” *East European Politics & Societies*. Vol. 24, Issue 2, 2010.
- Elsenhans, Hartmut. “State Mining Enterprise and National Economic Development.” *Raw Material Report*. Vol. 6, No. 2, 1989.
- _____. “The Politico-Economics Basis of Limits and Opportunities of Development Administration under Condition of Globalization.” 한양대학교 공공정책연구소 국제포럼 발표문, 1997.
- Epstein, Susan B., Nina M. Serafino and Francis T. Miko. “Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?” *CRS Report for Congress*, December 2007.
- Esmaeli, Hossein. “On a Slow Boat Towards the Rule of Law: The Nature of Law in the Saudi Arabian Legal System.” *Arizona Journal of International & Comparative Law*. Vol. 26, 2009.
- Evans, Peter and James Rauch. “Bureaucracy and Development.” *American Sociological Review*. Vol. 64, No. 5, 1999.
- Fan, Ying. “Guanxi’s Consequences: Personal Gains at Social Cost.” *Journal of Business Ethics*. Vol. 38, No. 4, 2002.
- Fegen, Nicholas. “Thick or Thin? Defining Rule of Law: Why the ‘Arab Spring’ Calls for a Thin of Law Theory.” *UMKC Law Review*, Summer 2012.
- Finkel, Steven E. Anibal Perez-Linan, and Mitchell A. Seligson. “The Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building.” *World*

- Politics*. Vol. 59, No. 3, 2007.
- Frank, Thomas M. "Legitimacy and the democratic entitlement." Gregory H. Fox and Brad R. Roth (eds.). *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Fukuyama, Francis. "What Do We Know about the Relationship between the Political and Economic Dimensions of Development?" *Governance, Growth, and Development Decision-Making*. Washington, D.C.: The World Bank, April 2008.
- Ginsberg, Tom. "Political Reform in Mongolia: Between Russia and China." *Asian Survey*. Vol. 35, 1995.
- Gong, Ting. "Forms and Characteristics of China's Corruption in the 1990s: Change with Continuity." *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 30, No. 3, 1997.
- Gramckow, Heike. "The Long Winding Road: Judicial Sector Reform in Mongolia." *International Judicial Monitor*. Vol. 2, 2007.
- Grindle, Merilee. "Good Enough Governance Revisited." *Development Policy Review*. Vol. 25, No. 5, 2007.
- _____. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 17, Issue 4, 2004.
- Grodland, Ase Berit. "'Red Mobs', 'Yuppies', 'Lamb Heads' and Others." *Europe-Asia Studies*. Vol. 59, No. 2, 2007.
- _____. "Informality, Corruption and Public Procurement in the Czech Republic, Slovenia, Bulgaria and Romania." *Norwegian Institute of Urban and Regional Research Paper*, 2005.
- Gruzd, Steven. "The African Peer Review Mechanism: Assessing Origins, Institutional Relations and Achievements." *South African Institute of International Affairs*, April 2009.
- Hacek, Miro, Kukovic, Simona and Brezovsek, Marjan. "Problems of Corruption and Distrust in Political and Administrative Institutions in Slovenia." *Communist & Post-Communist Studies*. Vol. 46,

Issue 2, 2013.

- Haggard, Stephan. Andrew MacIntyre, and Lydia Tiede. "The Rule of Law and Economic Development." *Annual Reviews of Political Science*. Vol. 11, June 2008.
- Hankiss, Elemer. "Games of Corruption: East Central Europe, 1945~1999." Stephen Kotkin and Andras Sajo (eds.). *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press, 2002.
- Hawkins, Darren. "Sustaining Authoritarian Rule: Democratization Theory Meets Cuba." *Paper Prepared for Presentation at the XXI Latin American Studies Association Conference in Chicago, Illinois, September 1998*.
- Haynes, Jeffrey. "Democratic Consolidation in Africa: The Problematic Case of Ghana." *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 41, No.1, March 2003.
- Hellman, H. K. Murdock, and J. Stiglitz. "Financial Restraint: Toward a New Paradigm." Aoki, Kim and Okuno-Fujiwara (eds.). *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Herrero, Sonia. "A Decade of Democracy Promotion through the European Initiative for Democracy and Human Rights." *The EPD Working Papers Series on Democracy Support*. January 2009.
- Hewko, John. "Foreign Direct Investment: Does the Rule of Law Matter?" *Democracy and Rule of Law Project*. Paper No. 26, 2002.
- Heywood, Paul. "Political Corruption: Problems and Perspectives." *Political Studies*. Vol. 45, No. 3, 1997.
- IMF, "International Capital Markets: Development, Prospects, and Key Policy Issues." *World Economic and Financial Survey*. September 1998.
- Jianming, Ren and Du Zhizhou. "Institutionalized Corruption: Power Overconcentration of the First-in-Command in China." *Crime, Law and Social Change*. Vol. 49, No. 1, 2008.

- Kahn, Jeffrey. "The Search for the Rule of Law in Russia." *Georgia Journal of International Law*. Vol. 37, 2006.
- Kairys, David. "Searching for the Rule of Law." *Suffolk University. Law Review*. Vol. 36, 2003.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay and Lobaton, P.L. "Governance Matters." *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 2196, 1999.
- Khan, Mustaq H. "The Efficiency Implications of Corruption." *Journal of International Development*. Vol. 8, No. 5, 1996.
- Kiely, Ray. "Neoliberalism Revised?: A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention." *Capital & Class*. Vol. 22, 1998.
- Kilnes, Ulrika Niels Keijzer, Jeske van Seters and Andrew Sherriff. "More or Less?: A Financial Analysis of the Proposed 11th European Development Fund." *Briefing Note*. No. 29, 2012.
- Kim, Hyung-Ki and Jun Ma, "The Role of Government in Acquiring Technological Capability: The Case of the Petrochemical Industry in East Asia." Aoki, Kim and Okuno-Fujiwara (eds.). *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Kirkpatrick, Jeane. *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics*. New York: Simon and Schuster, 1979.
- Kneen, Peter. "Political Corruption in Russia and the Soviet Legacy." *Crime, Law & Social Change*. No. 34, 2000.
- Ko, Kilkon and Cuifen Weng. "Structural Changes in Chinese Corruption." *The China Quarterly*. No. 211, 2012.
- Krastev, Ivan. "Paradoxes of the New Authoritarianism." *Journal of Democracy*. Vol. 22, No. 2, April 2011.
- Krueger, Anne O. "Government Failure in Development." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, 1990.
- Kurlantzick, Joshua. and Perry Link, "China: Resilient, Sophisticated Authoritarianism." *Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians*. Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty and Radio Free

Asia, June 2009.

- Lal, Deepak. "Is the Washington Consensus Dead?" *Cato Journal*. Vol. 32, Fall 2012.
- Lambsdorff, Johann Graf. "Corruption in Empirical Research: A Review." 9th International Anti-Corruption Conference, Durban, 10~15 December 1999.
- Laws, Edward and Adrian Leftwich. "Bringing History Back in: Three Big Books, Summaries and Some Questions." *Development Leadership Program Background Paper*. No. 09, July 2012.
- Ledeneva, Alena. "From Russia with Blat: Can Informal Networks Help Modernize Russia?" *Social Research*. Vol. 76, Issue 1, 2009.
- Levy, Jack. "Domestic Politics and War." *Journal of Interdisciplinary History*. Vol. 18, 1988.
- Leyda, Jose Alejandro Carballo. "The Laws of Occupation and Commercial Reform in Occupied Territories: Clarifying a Widespread Misunderstanding." *European Journal of International Law*. Vol. 23, 2012.
- Linz, Juan J. and Alfred C. Stepan. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy*. Vol. 7, No. 2, 1996.
- Liu, Melinda. "China's Princelings Problem." *Newsweek, International* (ed.). November 25, 2002.
- Lu, Xiaobo. "Booty Socialism, Bureau-Preneurs, and the State in Transition: Organizational Corruption in China." *Comparative Politics*. Vol. 32, No. 3, 2000.
- Marshall, Monty G. and Benjamin R. Cole. "Global Report 2011: Conflict, Governance, and State Fragility." *Center for Systemic Peace*, 2011.
- Mauro, Paolo. "Corruption and Growth." *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110, No. 3, August 1995.
- Mitchell, Lincoln A., David L. Phillips. "Enhancing Democracy Assistance." *National Committee on American Foreign Policy*, 2008.
- Morris, Stephen D. and Joseph L. Klesner. "Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico." *Comparative Political*

- Studies*. Vol. 43, Issue 10, 2010.
- Munro, Neil. "Connections, Paperwork or Passivity: Strategies of Popular Engagement with the Chinese Bureaucracy." *The China Journal*. No. 68, 2012.
- Ngo, Tak-Wing. "The Politics of Rent Production." Tak-Wing Ngo and Yongping Wu (eds.). *Rent Seeking in China*. London: Routledge, 2009.
- North, Douglass C. "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History." *Governance, Growth, and Development Decision-Making*. Washington, D.C.: The World Bank, April 2008.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast. "Limited Access Orders: Rethinking the Problems of Development and Violence." Washington, D.C.: The World Bank, April 2009.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead. "Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies." Philippe C. Schmitter (eds.). *An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain, and Turkey*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Odeh, Lamuel Ekedegwa. "Analysis of Factors Inhibiting Democracy and Democratization in Nigeria, 1999~2007." Talla Ngarka Sunday and Terhemba Wauam (eds.). *The Fourth Republic in Nigeria: A Decade of Democratization Reviewed*. London: Aboki Publishers, 2009.
- Office of Democracy and Governance. "USAID Political Party Development Assistance." *Technical Publication Series*, April 1999.
- Orth, John V. "Exporting the Rule of Law, N.C." *Journal of International Law & Comparative Regulations*. Vol. 24, 1998.
- Patrick, Stewart J. "U.S. Policy toward Fragile States: An Integrated Approach to Security and Development." Nancy Birdsall (ed.). *The*

- White House and The World: A Global Development for the Next U.S. President*, 2008.
- Pietrzyk-Reeves, Dorota. "Corruption and Democratization: A Civic Republican View." *Acta Politica*. Vol. 41, No. 4, 2006.
- Pollitt, Christopher. "Managerialism Revisited." *Taking stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queens University Press, 1997.
- Posnor, Richard A. "The Social Cost of Monopoly and Regulation." *Journal of Political Economy*. Vol. 83, No. 4, 1975.
- Prado, Mariana Mota. "The Paradox of Rule of Law Reforms: How Early Reforms Can Create Obstacles to Future Ones." *University of Toronto Law Journal*. Vol. 60, 2010.
- Punyaratabandhu, Suchitra. "Corruption and Government Trust: A Survey of Urban and Rural Inhabitants in the North and Northeast of Thailand." Bidhya Bowornwathana and Clay Wescott (ed.). *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2008.
- Quane, Helen. "Rights in Conflict? The Rationale and Implications of Using Human Rights in Conflict Prevention Strategies." *Virginia Journal of International Law*. Vol. 47, 2007.
- Raiklin, Ernest. "Continuity in Russian Corruption through Changing Societal Forms." *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*. Vol. 34, No. 4, 2009.
- Rather, Steven R. "Democracy and Accountability: The Crisis-Crossing Paths of Two Emerging Norms." Gregory H. Fox and Brad R. Roth. (eds.). *Democratic Governance and International Law*. 2000.
- Rodrik, Dani. "Thinking about Governance." Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama, and Dani Rodrik, *Governance, Growth, and Development Decision-Making*. Washington, D.C.: The World Bank, 2008.
- Romano, Angela. "Asia." Pippa Norris (ed.). *Public Sentinel: News Media*

- & *Governance Reform*. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.
- Rose, Richard. "A Diverging Europe." *Journal of Democracy*. Vol. 12, No. 1, 2001.
- Sajo, Andras. "From Corruption to Extortion: Conceptualization of Post-Communist Corruption." *Crime, Law and Social Change*. Vol. 40, No. 2~3, 2003.
- Sandholtz, Wayne and Rein Taagepera. "Corruption, Culture, and Communism." *International Review of Sociology*. Vol. 15, No. 1, March 2005.
- Schneckner, Ulrich. "States at Risk: Zur Analyse Fragiler Staatlichkeit." *States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*. Berlin: SWP-Studie, 2004.
- Schneider, Volker. "Staatlichkeit und Organisationsdilemma." Vortrag auf dem Symposium. "Der Arbeitender Staat in der Organisierten Gesellschaft." *Konstanz Universität*, 2008.
- Schwartz, Jonathan B. "Dealing with a 'Rogue State': The Libya Precedent." *America Journal of International Law*. Vol. 101, 2007.
- Senker, Peter. "A Dynamic Perspective on Technology, Economic Inequality." S. Wyatt, F. Henwood and N. Miller (eds.). *Technology and Inequality: Questioning the Information Society*. London: Routledge, 2000.
- Shieh, Shawn. "The Rise of Collective Corruption in China: The Xiamen Smuggling Case." *Journal of Contemporary China*. Vol. 14, Issue 42, 2005.
- Shihata, I. F. "Judicial Reform in Developing Countries and the Role of World Bank." *OGEL Archive Issue*, 1993.
- Simmons, Danielle L. "Noam Chomsky's Rogue State: The Rule of Force in World Affairs." *Suffolk Transnational Law Review*. Vol. 25, 2002.
- Stefes, Christoph H. "Clash of Institutions: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law," Christopher P. M. Waters (ed.). *The State of Law in the South Caucasus*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Stuenkel, Oliver and Jabin T. Jacob. "Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: The Case of Brazil and India." *Portuguese*

- Journal of International Affairs*, 2010.
- Sun, Yan. "Cadre Recruitment and Corruption: What Goes Wrong?" *Crime, Law and Social Change*. Vol. 49, No. 1, 2008.
- Surdej, Aleksander. "Sources of Corruption in Post-Communist Poland." *Working Paper No. 65 Political Corruption in Poland*. Bremen: Research Centre for East European Studies, 2005.
- Tang, Wenfang and William L Parish, "Social Reaction to Reform in Urban China." *Problems of Post-Communism*. Vol. 43, Issue 6, 1996.
- Tarkowski, Jacek. "Endowment of Nomenklatura, or Apparatchiks Turned into Entrepreneurchiks, or from Communist Ranks to Capitalist Riches." *Innovation*. Vol. 3, Issue 1, 1990.
- Tasikas, Vasilos. "Developing the Ruler of Law in Afghanistan: The Need for a New Strategic Paradigm." *Army Law*, July 2007.
- The Economist. "Democracy at a Standstill: A Report from the Economist Intelligence Unit." *Democracy Index*. 2012.
- Thompson, Mark R. "Pacific Asia after 'Asian Values': Authoritarianism, Democracy, and 'Good Governance'." *Third World Quarterly*. Vol. 25, No. 6, 2004.
- Un, Kheang. "Cambodia: Moving Away from Democracy?" *International Political Science Review*. Vol. 32, No. 5, 2011.
- UN. "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization: General Assembly Official Records." Support No. 1, A/52/1. New York: UN, 1997.
- Villarreal, Sergio. "The Military as a Hindrance in Mexico's Consolidation of Democracy." Master's Thesis, Naval Postgraduate School, December 2001.
- Vorozheikina, Tatiana. "Clientelism and the Process of Political Democratization in Russia." L. Roniger and A. Gunes-Ayata. (eds.). *Democracy, Clientelism, and Civil Society*. Boulder: Lynne Rienner, 1994.
- Wedeman, Andrew. "Budgets, Extra-Budgets, and Small Treasuries: Illegal Monies and Local Autonomy in China." *Journal of Contemporary China*. Vol. 9, Issue 25, 2000.

- Whitford, William C. "The Rule of Law." *Wisconsin Law Review*. No. 723, 2000.
- Wilkinson, Steven I. "Democratic Consolidation and Failure: Lessons from Bangladesh and Pakistan." *Democratization*. Vol. 7, No. 3, Autumn 2000.
- World Bank. "Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank." *Poverty Reduction and Economic Management*. Washington, D.C.: World bank, 1997.
- Yamamoto, Takehiko. "International Politics of Technology Transfer in East Asia: Techno-Regionalism or Techno-Nationalism?" 한국정치학회 추계국제학술회의 발표논문, 2001.
- Yang, Mei-hui. "The Resilience of Guanxi and its New Deployments: A Critique of Some New Guanxi Scholarship." *The China Quarterly*. No. 170, 2002.
- Youngs, Richard. "What has Europe been doing?" *Journal of Democracy*. Vol. 19, No. 2, April 2008.
- Yu, Olivia. "Corruption in China's Economic reform: A Review of Recent Observations and Explanations." *Crime, Law and Social Change*. Vol. 50, No. 3, 2008.
- Zhan, Jing Vivian. "Filling the Gap of Formal Institutions: the Effects of Guanxi Network on Corruption in Reform-Era China." *Crime, Law and Social Change*. Vol. 58, No. 2, 2012.

3. 기타자료

『동아일보』.

『연합뉴스』.

The Economist.

미디어스. <<http://www.mediaus.co.kr>>.

AEI. <<http://aei.pitt.edu>>.

Albert Einstein Institute. <<http://www.aeinstein.org>>.

APSS. <<http://www.apcss.org>>.
Caritas Europa. <<http://www.caritas-europa.org/>>
Citeseerx. <<http://citeseerx.ist.psu.edu>>.
CMI. <<http://www.cmi.no>>.
DLP. <<http://www.dlprog.org>>.
DSPS. <<http://www.fscpo.unict.it>>.
European Parliament. <<http://www.europarl.europa.eu>>.
Freedomhouse. <<http://www.freedomhouse.org>>.
GAO. <<http://www.gao.gov>>.
Kellogg Institute. <<http://kellogg.nd.edu>>.
Living Reviews in Democracy. <<http://democracy.livingreviews.org>>.
LSE. <<http://eprints.lse.ac.uk>>.
Naturis. <<http://naturis.kr>>.
Princeton University. <<http://www.princeton.edu>>.
Tanbou. <<http://www.tanbou.com>>.
The Stanley Foundation. <<http://www.stanleyfoundation.org>>.
UNESCAP. <<http://www.unescap.org>>.
USAID. <<http://transition.usaid.gov>>.
White House. <<http://whitehouse.gov>>.

박근혜. 「외교안보통일 정책발표 기자회견」, 2012.11.5.
18대 대통령직 인수위원회. 「박근혜정부 국정과제」, 2013.2.

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병근, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장웅석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안		
	- EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원

2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(1) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 대한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원

2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01 한반도 통일공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기타

2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011 US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구(통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략배정호, 구재희 편		22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China Bae Jung-Ho, Ku Jae H.		22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 콘텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원

- 2013 전환기 중국의 정치경제
(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)
배정호 외 15,500원
- 2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia
(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)
Bae Jung-Ho, Ku Jae H. 17,500원

연례정세보고서

- 2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012 6,000원
- 2012 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013 7,000원
- 2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014 7,000원

통일정세분석

비매품

- 2011-01 2011년 북한 신년 공동사설 분석 최진욱 외
- 2011-02 미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항 배정호 외
- 2011-03 2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의 황병덕 외
- 2011-04 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향 이규창
- 2011-05 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점 임순희
- 2011-06 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석 임강택, 최진욱
- 2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의 배정호, 박영호, 박재적, 이기현
- 2011-08 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향 임순희, 김수암, 이규창
- 2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서 최진욱 외
- 2012-01 2012년 북한 신년 공동사설 분석 최진욱 외
- 2012-02 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향 임순희, 조정아, 이규창
- 2012-03 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응 배정호 외
- 2012-04 제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석 박형중 외
- 2012-05 최근 국제사회의 북한인권 논의동향 이금순, 한동호
- 2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석 전성훈 외
- 2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책 전성훈 외
- 2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석
전병곤, 이기현
- 2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향 박형중, 박영호, 김동수
- 2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의 임강택
- 2013-06 한미정상회담 결과 분석 김규륜 외
- 2013-07 한중정상회담 결과 분석 이기현
- 2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향 박영자
- 2014-01 2014년 북한 신년사 집중분석 박형중 외

KINU 정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

Studies Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup

2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03 Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

궁극적 통일은 북한 지역에 현재 존속하고 있는 ‘실패한 체제’를 ‘성공을 기약하는 또는 성공하는 국가’로 바꾸는 것이다. 여기서 핵심적인 것은 민주화와 양질의 거버넌스를 동시에 건설하는 것이다. 이는 쉽지 않으며 또한 장기적 과제이다.