

연구총서 03-10

핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화

박 형 중

통 일 연 구 원

핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화

◆
목 차

I. 연구 목적과 방법	1
II. 북한 변화의 개념	7
1. 정치-경제-사회의 분화 — 7	
가. 정치-사회 영역에서의 탈전체주의 • 8	
나. 경제 영역에서의 개혁 • 9	
2. 3중의 권력 투쟁 — 10	
3. 변화 계기의 3가지 방식 — 12	
III. 1990년대 북한 변화에 대한 평가	14
1. 1990년대 퇴락에 의한 변화 — 14	
가. 변화의 내용과 성격 • 14	
나. 지배 구조 약화에 대한 정치적 대응 • 16	
다. 경제와 사회의 비정치적 자율성 증대 • 17	
2. 1998년 이후 선택에 의한 변화 시도 — 19	
IV. 북한 경제변화의 현황과 그 방향	23
1. 7월조치 - 중국과 비교 — 23	
가. <경제관리 개선강화>론의 주요 내용 • 23	
나. 7월조치의 주요 내용 • 26	
다. 중국과의 비교 • 37	
2. 예상 추가 조치와 개혁 진행 방향 <계획>과 <시장>의 공존경제로의 진입 — 47	

V. 북한 정치변화의 필요성과 전망	54
1. 정치 개혁의 내용과 기능 — 54	
2. 북한에서 정치 변화와 정치 개혁의 과제 — 68	
VI. 중장기 변화시 고려 요소와 전망	75
1. <개혁·개방>과 <폐쇄명령경제의 해체> — 76	
2. <핵문제>의 함배 — 79	
가. 3가지 시나리오 • 79	
나. 교착상태: 2003년도 한국의 대북정책과 남북관계를 중심으로 • 87	
다. 해결을 향해 상황이 진전되는 경우 • 95	
라. 대북제재가 전개되는 경우 • 101	
3. <정치변동>과 <국가능력>의 함배 — 109	
가. 국가능력 • 110	
나. 정치 변화 또는 정권 변화의 가능성과 전망 • 114	
다. 정치변동과 국가능력간의 상관관계 • 122	
4. 중장기 전망: 9가지 시나리오 — 133	
VII. 결론 및 정책 방향	143
참고문헌	153

◆

표 · 그림목차

- <표 1> 중국 개혁 초기 사천성 14개항과 북한 7월 조치의 비교 — 39
- <표 2> 1979-1984년간 중국 경제개혁과 북한 2002년 7월조치의
총괄 비교 — 44
- <표 3> 중국 개혁의 단계별 비교 — 52
- <표 4> 중국에서 경제개혁과 정치개혁의 상관도 — 65
- <표 5> 민주주의, 권위주의, 전체주의의 징표들 — 67
- <표 6> 대내외 환경 및 대내정치 변동과 북한 변화 양상의 상관도 — 79
- <표 7> 핵문제 전개에의 가능 양상 — 80
- <표 8> 대북지원액 추이 — 90
- <표 9> 북한핵 해결의 4단계 모델 — 99
- <표 10> 대북제재의 4단계와 그 주요 양상 — 103
- <표 11> 북한 국가능력의 변화 및 재편 양상 — 113
- <표 12> 중국에서 개혁 이후, 중앙정부와 지방정부의 정부 능력의
변화 — 125
- <표 13> <분절화된 폭정>의 정치와 경제(범죄적 자본주의) — 128
- <표 14> 국가와 경제와의 관계 유형 — 129
- <표 15> 경제와의 관계에 따른 국가유형 — 129
- <표 16> 북한의 정치변동과 국가능력 및 정치형태 — 131
- <표 17> <국가능력>과 <대외변수>에 따른 북한의 개혁과 개방 — 136
- <그림 1> 1990년대 및 미래의 북한의 변화 경로 — 132

1. 연구목적과 방법

2003년도 다른 해와 마찬가지로 남북관계는 복잡하게 진행되었다. 2002년도 북한은 7월조치를 취하면서 한국 및 일본과의 관계개선에 나서 는 모습을 보여주었다. 그러나 이는 10월 농축우라늄 핵개발 의혹이 불거 지면서, 핵문제가 다시 전체 정세를 규정하는 화두로 떠올랐다. 이어 핵문 제로 긴장이 격화되고 한국에서 ‘반미’ 성향의 압력이 강화되는 가운데 한 국에서 대통령 선거가 치뤄지고 노무현 후보가 대통령에 당선되었다.

2003년 초반기 한국정부와 미국정부 사이에는 여러 문제를 놓고 인식 차가 노출되었다. 미국정부는 북한에 대해 ‘압박’에 무게를 두면서 ‘대화’를 추진하고자 했고, 한국이 미국의 정책에 완전히 동조할 것을 바랐다. 북한 핵문제 및 남북관계에서 한국 정부의 정책 입장은 초반기에 과잉판단(미 국의 북한 공격 박두론에 기반한 전쟁결사반대론, 한국의 북미간 중재자 론, 미국이 다자대화를 주장할 때, 북미직접 대화 요구 등)이 있었으나, 5월 한미정상회담을 거치면서 대체로 현실적 한계와 가능한 역할에 대한 자각 속에서 ‘대화 및 지원’론으로 방향을 잡았다. 5월의 한미 정상회담은 그 공동성명에서 북한핵이 악화되는 경우 ‘추가조치’를 취할 수 있으며, 남 북관계와 경험이 연계될 수도 있음을 시사했다. 이로써 한미간의 이견은 얼마간 봉합되었지만, 이러한 합의는 상이하게 해석될 수 있는 것이었다. 실제로, 5월 이후, 미국과 일본이 ‘압박’론을 중심으로 5월 이후 사실상 초 기단계의 경제제재를 시작했으나, 한국은 대화와 지원에 무게를 두면서 ‘북핵문제와 남북관계 분리’론의 입장을 견지했다.

그러나 미국과 일본이 ‘압박’론을 중심으로 5월 이후 대량살상무기방지 구상(PSD)을 중심으로 사실상 초기단계의 경제제재를 시작했으나, 한국은

2 핵문제 전개 및 내부 정치변동의 행배와 북한 변화

대화와 지원에 무게를 두면서 ‘북핵문제와 남북관계 분리’론의 입장을 견지했다. 이 ‘분리’론을 중심으로 하지만, 미국의 강경 입장을 고려하여 남북관계에서 큰 돌파 시도 없이, 경협, 인도주의 문제 등을 축으로 남북관계의 현상 유지에 공헌하지만 큰 변화를 초래하지 않는 사안들, 남북간의 호의를 표현하는 상징성 사업을 중심으로 저위정치(low politics) 차원의 정책이 추진되고 드러내지 않는(low profile) 정책이 유지되었다. 2004년 총선을 앞두고 국내정쟁이 대선정치자금 문제와 대통령 거취 등 현란한 다른 문제로 격화된 한편, 야당의 정책판단 무능력 때문에, 대북정책은 큰 주목을 받지 않았다.

남북관계에서는 정상회담 개최와 같은 큰 돌파는 없었지만, 전반적으로 관계의 폭과 깊이가 확대되었다고 할 수 있다. 남북한은 이미 추진되고 있던 사업을 지속하고 확대해 나갔다. 남북경협과 관련해서는, 경의·동해선 철도 궤도연결(6.14), 개성공단 착공식(6.30), 금강산 육로관광 정례화(9.1)가 이뤄졌고 4개 경협합의서 발효(8.20), 원산지확인 합의서 발효(9.29), 남북직거래 확대 합의(8.28) 등이 성사되었다. 남북 교역액은 10월말 현재 5억9천만달러로 작년 같은 기간 보다 33.1% 늘었다. 왕래 인원도 1만 3천400여명으로 작년 한해 전체 왕래 인원 1만3천877명에 육박했다. 30만톤의 비료와 50만톤의 곡물이 북한에 제공되었다. 이밖에도 유니버시아드 대회(8.20-9.1)와 평양 류경정주영 체육관 개관(10.6-9)을 위해 남북이 각각 527명, 1천72명씩 상대측 지역에 파견했다.

전반적으로 볼 때, 2003년 동안 핵문제 때문에 미국 및 일본 등 서방 국가로부터 고립이 심화되었기 때문에, 북한은 한국 및 중국에 대한 의존성을 높일 수밖에 없었다. 2002년 하반기 이후, 핵문제 때문에 북한에 대한 국제적 지원은 감소추세였고, 특히 미국과 일본은 지난년도들에 비해 북한

에 대한 지원을 대폭 감소했다. 그렇지만, 한국으로부터의 지원은 2002년도에 비해서도 증가하여, 2003년도에는 한국이 북한에 대한 전체 국제지원의 60-70% 가량을 부담할 것으로 추정된다. 또한 중국이 과거와는 달리 북한핵문제와 관련 미국과 북한 사이에서 중재역할을 하기 시작하면서, 북한을 다자대화에 참여시키기 위해, 경제적 회유와 압력을 구사하는 것으로 관측되었다. 2003년 12월말 현재 핵문제에 관한 돌파구가 아직 가시권에 들어오지 않고 있다.

이같은 이러한 변화들 속에서, 앞으로 북한 내부 체제의 변화가 어떠한 양상으로 발생할 수 있는지를 연구 초점으로 삼는다. 이 연구에서 변화 전망의 출발점은 앞서 서술된 바와 같은 2003년도 정세 현황과 각 행위자가 보여준 정책 방향이다. 이 연구는 변화를 전망하기 위해서는, 대외환경과 대내요소를 함께 고려한다. 그 중 대외환경에서의 핵심 관련은 북한 핵문제의 전개 양상이다. 여기서는 국제정치적 전개상황은 자세히 다루지 않고, 3가지 전망으로 단순화한다. 즉, 핵문제를 둘러싸고 교착상태가 장기화되는 경우, 풀려가는 경우, 악화되는 경우 등이다. 각 경우가 북한의 내부 변화에 어떠한 영향을 끼치는지를 규명한다.

내부 변수로서는 정치변동의 가능성을 고려한다. 핵문제의 전개과정에서 김정일 정권이 안정적으로 유지될 수도 있지만 변란이 일어날 수도 있다. 여기서는 내부정치 변동의 가능한 유형들을 점검하고 각 경우가 중앙정부의 국가능력 또는 통치 능력에 어떠한 영향을 주는가에 대해 특히 관심을 가진다. 1990년대 북한의 상황은 중앙권력이 최소한의 내부 질서를 유지하고 있지만, 최소 생계 보장, 교육, 보건 등 국가의 공적 기능은 마비상태에 있다고 볼 수 있다. 만약 내부 정치가 안정적으로 전개되는 경우 북한의 대내외 대처능력을 증가할 수 있지만, 변란 때문에 중앙정부가 내

4 핵문제 전개 및 내부 정치변동의 행배와 북한 변화

부 통치 능력을 상실하는 경우, 대내외 대처능력이 급격히 저하할 수 있다. 또는 국가능력에 그다지 큰 변동이 없을 수도 있다. 즉 앞으로 북한의 중앙정부 또는 국가 능력의 변화 가능성을 증가, 현상유지, 감소 등 3가지로 설정한다.

대외변수와 대내변수에서 각 경우를 조합하면, 북한의 장래에 대한 9가지 가능한 시나리오를 상정할 수 있다. 즉 핵문제 전망의 3가지 유형, 국가능력변화의 3가지 가능성이 조합되어, 9개의 경우의 수를 상정하고 각 경우에 북한 내부가 어떻게 변화할 것인가를 전망한다. 단 연구의 단순화를 위해, 본 연구는 북한 국가의 붕괴나 남북한 통일 등은 상정하지 않는다.

본 연구는 이러한 문제를 풀기위해 제II장에서는 북한 변화에 대한 개념을 정의했다. 북한의 변화는 정치·경제·사회의 3가지 영역이 중앙권력에 의해 일체화되어 있던 상태에서부터 각 영역이 독립적으로 분화해가는 과정으로 상정한다. 즉 모든 것을 중앙 권력이 장악하고 중앙권력에 합리적 방향에서 유지되던 상태에서부터, 정치의 영역, 경제의 영역, 사회의 영역이 각기 독자성을 가진 영역으로 점차 분화되어 나간다는 것이다. 또한 북한 정치 변화와 관련해서 권력 상층부의 권력 동향의 변화에 대한 관심을 넘어서서, 권력 상층부, 중간간부, 일반 주민 사이의 권력관계의 변화에 주목했다. 3자의 이해관계가 반드시 일치하지 않았으며, 앓을 것이라는 것을 상정하면서, 이 3자간의 이익충돌이 변화 과정의 구체적 양상에 어떠한 영향을 주는가를 관찰한다. 또한 변화가 발생하는 계기로 3가지를 상정하는데, 지도부가 주도적으로 이끌어 가는 변화, 중앙권력과 사회주의 제도가 적응 능력을 상실하고 퇴락함에 따라 발생한 변화, 일반 주민의 요구에 의한 변화 등을 거론한다.

제Ⅲ장은 1990년대의 북한 변화에 대해 평가한다. 1990년대의 변화는 경제난으로 인해, 권력 상층이 사용할 수 있는 자원량을 크게 감소시켰고 이것이 하부 장악능력에 부정적 영향을 끼쳐서 일어난 변화, 즉 체제의 퇴락에 의해서 일어난 변화로 파악한다. 그러나 북한은 1998년 이후 헌법 개정, 2002년의 7월조치 등을 통해, 변화된 상황에 대해 적응하는 한편 약화된 당-국가 체제의 재건과 경제 정상화를 시도하고 있다. 7월조치는 단순한 경제 회생 조치가 아니라 당-국가의 기업과 개인에 대한 통제능력 감소를 반영하고 있으며, 이러한 추세의 변화는 앞으로도 불가피할 것으로 판단한다.

제Ⅳ장은 7월조치를 중국의 경제개혁 조치와 비교한다. 7월조치는 중국이 1979-1984년간에 취한 조치의 수준에 미달하지만, 대체로 유사하다. 즉 북한의 조치는 중국 개혁의 초기단계에 상응한다고 할 수 있다. 이 상태는 시장요소가 도입되지만 아직 계획이 우세한 상태이다. 만약 앞으로 북한이 개혁을 심화시켜 나간다면 계획과 시장이 공존하는 체제 즉 중국의 1985-1992년간의 '사회주의 상품경제' 체제로 변화해 나갈 수 있을 것이다. 그러나 일반적으로 상정되듯이, 개혁이라는 제도변화가 반드시 경제 효율성의 증대 및 경제성장이라는 긍정적 효과를 내지 못할 수도 있음에 주목한다. 다시 말해 개혁이 추진되더라도 경제상황이 크게 개선되지 않거나 더 나빠질 가능성도 있다는 것이다.

제Ⅴ장은 북한에서 정치 개혁의 필요성과 가능성에 대해 알아본다. 북한에서는 아직 정치개혁이 언급된 적이 없다. 또한 일반적으로 외부관찰자들이 북한의 '개혁'을 말할 때 현재까지는 논외로 되고 있다. 그러나 7월조치와 같은 조치는 북한에 일정한 정도의 '자유화'를 수반할 수밖에 없으며, 이미 어느 정도 실증적으로 관찰할 수 있다. 또한 경제개혁을 심화하고 성

6 핵문제 전개 및 내부 정치변동의 행배와 북한 변화

공시키기 위해서는 전반적으로 정부기구의 효율성을 향상시켜야 하는데, 이는 전통적인 당-정 관계에 대한 변화없이 불가능하다. 중국에서도 기업 경영 효율의 강화를 위한 기업내 정치 개혁, 하급 단위에 복수입후보자 선거를 도입하고 전반적으로 인민회의의 기능을 강화시켜, 당과 행정간부의 전횡을 견제하고 전반적 행정 능률을 향상시키고자 하는 시도가 있었다. 중국의 경험을 참고하면서, 북한에서 유사한 개혁의 가능성을 타진한다.

제II장부터 V장까지의 서술과 연구 결과를 바탕으로 VI장은 앞으로 핵문제의 전개 양상, 북한 내부 정치 변동의 전개 유형 등을 고려하면서, 북한 변화의 중장기 전망과 관련 9가지 가능한 경우를 제시한다. 제VII장은 결론과 함께 정책 방향을 서술한다.

II. 북한 변화의 개념

여기서는 북한변화를 파악하는 데 필요한 보다 이론적 차원의 3가지 명제를 제시한다. 첫째, 사회주의에서 변화란 경제와 사회가 정치권력의 전면적 침투와 통제로부터 점차 해방되어 가는 과정이었다. 둘째, 사회주의 변화는 중앙-중간관료-인민 등 사회주의 체제에서의 주요 3 집단사이에서의 세력관계 및 상호 관계 방식에 변화를 가져오는 것으로 파악되어야 한다는 것이다. 셋째, 사회주의 변화는 지도부의 의식적인 정책 선택, 또는 사회의 저항, 또는 체제의 퇴락 등에 의해서 발생할 수 있다는 것이다.

앞으로 각장에서는 이러한 3가지 명제를 기초로 1990년대 북한 변화가 파악되고, 현재 및 미래의 북한의 변화 상황에 대한 판단과 예측이 이루어질 것이다.

1. 정치-경제-사회의 분화

사회주의에서 당-국가의 권력은 단순히 정치권력이 아니라, 경제권력과 사회권력을 융합한 일반적 권력이었다. 사회주의 체제의 변화란 당-국가의 일반권력의 침투와 통제에 의해 정치, 경제, 사회가 각 영역의 자율성을 상실하고 일체화된 상태에서, 점차적으로 정치-경제-사회가 각기 독자적 영역으로서 독립 분화되어 가는 과정이었다. 변화라는 것이 권력의 침투와 통제로부터의 해방이었기 때문에, 모든 변화는 정치적 변화였다고 할 수 있다.

가. 정치-사회 영역에서의 탈전체주의

사회주의 체제의 건설 과정은 기존하는 개인 및 다양한 사회, 정치 조직체들의 자율성을 파괴하고 당-국가의 직접 지배 하에 종속시켜 내는 과정이었다.¹

1950년대 중반을 전후로 공산주의적 전체주의는 탈-전체주의로 진화한다. 탈-전체주의 유형은 보다 세분화될 수 있다. 초기 탈-전체주의, 동결된 탈-전체주의, 성숙한 탈-전체주의가 그 세분화된 유형이다. 초기 탈-전체주의는 전체주의 이념형과 매우 유사하지만, 적어도 한 분야, 즉 통상적으로 최고 지도자에 대한 일정한 제약이 존재한다는 점에서 차이가 난다. 동유럽 국가 중 불가리아는 1989년까지도 초기 탈-전체주의 단계에 머물렀다.

동결된 탈-전체주의는 탈-전체주의적 변화가 시작되다가 일정 시점이 후 동결된 경우를 말한다. 시민사회의 정권에 대한 일정한 비판이 지속적으로 관용되지만, 거의 모든 다른 분야에서의 당-국가의 통제기제는 장기간 동안 존속한 채로 변화하지 않는다. 1968년부터 1989년까지 체코슬로바키아, 브레즈네프에서 체르넨코 시기에 이르는 소련, 호네커 하의 동독 등이 이에 해당한다.

1 Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996); Zbigniew Rau, "Four Stages of One Path out of Socialism," Ellen Frankel Paul (ed.), *Totalitarianism at the Crossroads* (New Brunswick and London: Transaction Books, 1990) 참조

성숙한 탈-전체주의는 탈-전체주의 변화가 지속적으로 진행되어, 모든 분야에서 중요한 변화가 있지만, 공산당의 지도적 역할은 정치적으로 신성시된다. 상당한 정도의 사회, 정치, 경제의 다양성이 존재하며, 반대파들이 공산주의 국가의 이데올로기와 문화와는 구별되는 “이차문화(second culture)” 또는 국가의 직접 간섭으로부터 상당히 자율적인 공간으로서의 “병행사회(parallel society)”를 조직한다. 1980년대의 폴란드, 1982년부터 1988년까지의 헝가리가 이에 해당한다.

나. 경제 영역에서의 개혁

사회주의에서 정치권력은 경제 분야에 침투하여 소유권, 관리권, 정책 결정권 등을 독점적으로 행사했다. 이러한 정치적 독점은 ‘개혁’ 과정을 통해 점차로 분권화되어 가는 과정을 밟아 해체되었다. ‘경제 개혁’이라는 것은 경제라는 영역이 점차로 정치적 속박에서 해방되어, 비교적 독립적이고 자율적인 영역으로 변화하는 과정을 보여 준다.²

이러한 변화는 4단계로 진행되었다. 즉, 스탈린적 중앙집권 명령경제 체제→부분 분권화된 중앙집권 명령경제체제(부분개혁체제)→사회주의 상품경제→사회주의 시장경제 등이다. 스탈린적 중앙집권 명령체제는 소유권의 국가독점, 관리권의 중앙집권화를 특징으로 한다. 부분개혁체제에서는 경제관리체제의 분권화, 민생우선적 경제정책 추진 등이 추진된다. 부분개혁체제와 비교할 때, 사회주의 상품경제에서는 경제 관리권 차원에서 혁신적 변화가 발생한다. 즉 중앙집권명령체제의 단순 분권화 차원을 넘어서서, 계획경제와 함께 시장기구가 공식적으로 인정되고 활용되기 시작한다.

2 박형중, 『북한의 경제관리체제』(서울: 해남, 2002) 참조

그러나 주요 기업에 대한 국가소유는 여전히 존속한다. 사회주의 시장경제에서는 시장기구가 보다 주도적 위치를 차지하고 시장이 가능할 수 있는 기반으로서의 법, 제도와 문화가 성숙해가면서, 궁극적으로 국가 기업 소유권에 변동이 발생하여 민영화가 추진된다.

부분개혁체제는 1965년 코시긴 개혁 실패 이후부터 1987년까지 소련의 경우가 대표적이다. 사회주의 상품경제 또는 시장사회주의는 1960년대 이후 헝가리의 신경제기구, 1985-1992년 중국, 1987-1991년 사이의 소련 경제 등이 대표적이다. '사회주의 시장경제'는 1992년 이후 중국이 해당한다 할 수 있다.

2. 3중의 권력 투쟁

사회주의 체제는 최고지도부-중간관료층-일반 인민 등의 3 주요 집단으로 구성되어 있었다. 그런데 3자 관계가 반드시 일방적·수직적 종속 상황으로 이루어진 것은 아니었다.

이 3자 관계는 다음과 같은 3중의 권력 투쟁에 의해 특징지어져 있었는데, 그 이유는 중앙의 최고지도부는 모든 계층에 속하는 개인들을 완전히 장악하고자 시도하는데, 중간층과 일반 인민은 그러한 시도에 대해 저항했기 때문이다.³

3 박형중, 『북한의 정치와 권력』(백산자료원, 2002); Mark Luper, *Power Restructuring in China and Russia* (Boulder: Westview Press, 1996); Leszek Nowak, *Power and Civil Society. Toward a Dynamic Theory of Real Socialism* (New York: Greenwood Press, 1991) 참조

그 첫째는 상이한 파벌간에 생존을 유지하고 패권을 장악하기 위한 투쟁, 즉 상층부의 권력투쟁이다. 다시 말해, 권력엘리트 간의 상호 통제, 견제와 균형을 파괴하고 당내 헤게모니를 독점하기 위한 또는 이러한 상황의 도래를 방해하고 자기지분을 보존하기 위한 권력투쟁이다.

둘째는 권력 상층부의 권력중하층 권력집행요원에 대한 권력투쟁이다. 권력상층은 중하층 집행요원들이 완전히 상층의 이익과 요구의 한계 내에서만 가능하도록 하는 것에 관심을 가진다. 즉 상층은 중하층요원들을 무조건 항복시켜낸 완전한 통제 상태를 지향한다. 상층의 이러한 시도는 자신이 처분하는 권력과 자원을 확대하고자 하는 중하층 집행요원의 개별 및 집단 이익 그리고 생존번영관심과 반드시 일치하지 않는다. 따라서 중하층은 상층의 요구에 저항하거나 또는 형식적인 복종만을 보여주고자 시도한다.

셋째, 상층과 중하층을 포함한 권력 전체 즉, 일반적으로 공산당 일당 독재 대 사회간의 투쟁이다. 여기서 '사회'의 범주에는 개인, 노동자, 농민 등 권력의 통치대상이 되는 모든 요소들이 포함된다. 권력은 사회의 모든 자율적 행위능력과 집단적 이익표출능력을 박탈하고 자신의 권력통제 하에 두고자 한다. 이는 자신이 장악할 수 있는 처분자원과 자율성을 확대하고자 하는 사회의 이익과 일치하지 않는다. 사회는 권력의 요구에 저항하거나 또는 표면상의 형식적 복종만을 보여주고자 한다.

특히 사회주의 변화 과정, 즉 정치-경제-사회가 상호 독립 분화되는 과정에서 이익과 권력의 재편 필요성은 최고 지도부-중간관료층 일반 인민 등 주요 3집단 사이, 그리고 각 집단 내부에서 이익 갈등을 확대시켰다. 그런데 이러한 과정에서 이 3집단의 각 집단이 각각 일체화되어 있는 것도, 반드시 상호 대립만하는 것은 아니었다. 각 집단 내에서의 경쟁과 분

12 해문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화

화, 그리고 3집단 내 각 분과 사이의 수직적 연합과 대립의 관계가 발생했다. 또한 최고지도부와 일반인민이 인민주의적 연합을 형성하여 부패하거나 개혁에 저항하는 중간관료층을 견제하곤 했다. 일반적으로 개혁은 일반 인민생활을 향상하고 체제 효율을 높이지만, 시장요소를 도입함으로써 중간관료의 이익을 침해하는 경향이 있었기 때문이다.

3. 변화 계기의 3가지 방식

사회주의에서의 변화는 3가지 계기에 의해서 발생했다. 첫째 지도부의 의도적 선택에 의한 변화, 둘째, 퇴락에 의한 변화 (내키지 않은 순응에 의한 변화), 셋째, 사회적 투쟁과 쟁취에 의한 변화 등으로 구별해 볼 수 있다. 정치 변화는 세 가지 방식의 상호 혼합에 의해서 초래되고 있지만, 각 경우에 따라 그 어느 한 측면이 지배적 측면이 된다.⁴

먼저, 선택에 의한 탈-전체주의의 경우 정권엘리트가 (보통 자기 자신의 개인적 안전을 위해) 완전히 자의적이었던 최고지도자의 권력들을 제한하고, 테리의 역할을 감소시키며, (사실상 시민사회에서 완전히 말소되어 있었던) 일련의 비공식적 조직들의 탄생을 관용하기로 집단적으로 결정한 다. 이러한 대표적인 사례는 스탈린 사후 흐루시초프 주도하 소련공산당에 의한 탈스탈린화이다.

퇴락에 의한 탈-전체주의의 경우 전체주의적인 공식 지배조직은 그대로 존재하지만, 이데올로기에 대한 신조는 공허해져가며 동원은 관료적 의례로 전락한다. 의도적인 선택이 아니라, 정권의 무능력 또는 외부 압력에

4 Stepan and Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 293-294.

대한 내키지 않은 순응의 결과로서, 저항의 소영역 또는 상대적 자율성이 나타난다. 이러한 대표적인 예는 1968-1989년간 체코슬로바키아이다.

사회적 투쟁과 쟁취에 의한 탈-전체주의의 경우 시민사회의 집단들이 상대적 자율성을 획득하기 위해 투쟁하고 쟁취한다. 전형적인 사례는 헝가리와 폴란드이다. 1956년의 헝가리 봉기는 헝가리 공산당이 끊임없이 헝가리 사회에 두려움을 가지도록 했으며, 그 결과가 카다리즘이라고 할 수 있다. 폴란드에서의 1956년의 소요, 1980-1981년의 연대노조 투쟁은 폴란드 공산당의 대내 정책을 크게 변모시켰다.

-
- 5 헝가리 봉기 이후 1957년 집권한 공산당 총비서 카다르는 -스탈린주의 시대의 원칙이라 할 수 있는 ‘우리에게 적극적으로 충성을 표하지 않으면 우리의 적이다’라는 원칙 대신 - ‘우리에게 반대하지 않으면 우리편이다’라는 원칙 하에 공산당과 일반 주민과의 정치적 화해를 적극적으로 추진하면서, 일반 주민의 소비욕구 충족을 최고의 정책목표로 추구했다. Zvi Gitelman, “The Politics of Socialist Restoration in Hungary and Czechoslovakia,” Jack A. Goldstone, *Revolutions: Theoretical, Comparative, and Historical Studies* (London: Harcourt B. Jovanovich, Publishers, 1986), pp. 268-279.

III. 1990년대 변화에 대한 평가

1990년대 북한 당국이 공식적으로 의미있는 ‘개혁’을 추진한 적은 없었다. 그러나 1990년대 경제난을 거치는 동안 북한의 내부 구조는 심대하게 변화했다. 여기서는 그 변화의 내용을 의지는 없지만 능력 부족으로 어쩔 수 없이 허용되었던 성격의 변화로 파악한다. 이러한 변화에 대해 물론 지배층은 저항하고자 시도했지만 방해할 수는 없었다. 변화의 결과, 북한에서 경제와 사회 부문에서 비정치적 자율성이 향상되었다고 판단할 수 있다.⁶

1. 퇴락에 의한 변화

가. 변화의 내용과 성격

북한의 1990년대의 변화는 ‘내키지 않은 순응 그리고 퇴락에 의한’ 변화라고 할 수 있다. 그런데 일반적으로 ‘퇴락에 의한 탈-전체주의’를 말할 때, 지배자의 전체주의적 지배욕구와 능력의 ‘퇴락’이 중심이 되지만, 북한의 경우에는 전체주의적 지배욕구는 존재하지만, 그 능력이 퇴락했다는 것이 특징적으로 나타났다. 그러나 그 능력의 퇴락은 개인과 ‘사회가 전체주의적 지배에 능동적으로 도전했기 때문에 초래된 것은 아니었다. 그 퇴락은 전체주의 지배 측 뿐 아니라, 개인과 ‘사회’에게도 공히 심각한 타격을 주었던 경제난과 식량난에 의해서 초래되었다. 따라서 개인과 ‘사회’에게

6 박형중, 『1990년대 북한의 위기와 대응』(서울: 통일연구원, 1998); 박형중, 『북한의 변화 능력과 방향, 속도와 동태』(서울: 통일연구원, 2001) 참조

자율적 행위 공간이 주어졌지만, 그것은 대체로 일상의 생존유지를 위한 다소간 비정치적 공간에 한정되어서만 열렸다.

전체주의적 지배능력 퇴락의 가장 중요한 측면은 1990년대 경제난이 북한 당국이 사용할 수 있는 자원과 수단을 현저히 감소시켰다는 것이다. 먼저 경제난 때문에 권력 중앙에 집중하는 경제잉여의 양이 축소함에 따라, 중앙관리경제를 유지시키는 데 필요한 재정과 자원이 고갈되었다. 국가가 공장·기업소, 그리고 간부와 주민에게 그 경영과 생존에 필요한 자원을 충분히 제공할 수 없게 됨으로써, 국가는 공장·기업소, 간부와 주민 등의 일상 활동을 과거와 같은 수준에서 통제할 수 없게 되었다. 이와 함께 국가부문 바깥에서 비공식 경제가 광범하게 확산되었으며, 새로운 취업 기회와 소득원이 발생했다. 또한 암시장 인플레이션에 따른 생계위기는 모든 계층이 적극적으로 국가부문 바깥에서 부수입을 올리도록 강요했다. 이에 따라 1990년대 북한에서는 국가가 정치적 고려에 기초하여 특정 집단의 소득 및 생활 구조를 규정할 수 있는 능력이 현저히 약화되었다.

이러한 상황은 권력 상층의 허부 장악 능력에 심대한 영향을 끼쳤기 때문에, 당-국가 기구 내부에서의 복종과 규율의 관계, 간부와 일반 주민 사이에서의 복종과 규율의 관계에서 의미있는 변화가 일어났다. 우선 권력 상층의 중간간부층에 대한 통제능력이 감소되었다. 경제퇴락에 따라 국가의 지원공급 능력이 제한됨으로써, 권력 상층이 중간간부의 특권을 보장해 주는 한편, 그를 통해 복종과 규율을 확보하는 체계가 붕괴했다. 우선, 두드러진 현상은 경제난과 식량난에 의해 과거 사회주의 중산층(중급 간부)이 광범하게 몰락했으며, 극빈층의 대열에 합류했다는 것이다. 둘째, 경제난 속에서 당-국가의 조직사상적 규율이 현저하게 약화되면서, 중급 간부층이 자신의 정치적 권력을 남용하여 경제적 생계 수단을 획득하기 위한

노력이 현저하게 증대했다는 것이다. 여러 계급의 정치-행정 간부는 뇌물 받기, 권력을 남용한 약탈, 국가 재산의 오용 및 횡령, 암시장의 거래에의 불법적 개입 및 조직적 범죄 공모 등을 수단으로 권력을 경제력으로 바꾸어 가고 있다. 마찬가지로 이유에서 간부의 일반주민에 대한 보상과 처벌 능력이 약화됨으로써, 공장·기업소, 공공기관, 주거 지역 등에서 간부의 일반주민에 대한 복종과 규율 유지 능력이 약화되었다.

나. 지배 구조 약화에 대한 정치적 대응

1990년대, 구래의 전체주의적 지배구조는 크게 손상되고 일부 기능도 일시마비에 빠져 들어가는 양태를 보여 주었다. 그리하여 전체주의적 지배 구조 유지 능력이 현저하게 저하했음에도 불구하고, 북한의 권력 중앙은 전통적 지배구조와 통치방법을 유지하기 위해 노력했다. 결과적으로 볼 때, 극단적 개인권력에 기반하는 전체주의적 지배의 기본 틀은 흔들리지 않았다.

북한당국은 경제난에 따른 생산 능력 저하, 정치사회적 기강이완과 통제력의 약화에 대응하기 여러 조치를 취해왔다. 과거 조선노동당의 중-하부 구조는 일반 인민을 정치적으로 조직하고 감시하며, 생산을 독려하는 가장 중요한 통치기구였다. 그런데 조선노동당의 조직 및 운영의 하부체제로 기능하던 국가의 행정-경제 기구가 1990년대 경제난 과정에서 크게 약화되었다. 이에 북한의 권력 상층은 당 기구의 약화된 역할과 기능을 보완하기 위해, 공안부문과 노골적 폭력장치를 강화하는 한편, 1995년부터 ‘선군정치를 실시했다. 폭력정치경찰기구(인민보안성(구 사회안전부), 국가안전보위부, 보위시령부) 등 정규 공안 조직의 역할이 강화되었으며, 여러

형태의 비정규 공안조직을 신설하여 운영했다.⁷ 대표적으로 강제수용소와 공개 총살형과 같은 폭압적 지배 수단도 동원되었다. 그리고 군대는 전체 사회의 이데올로기적 모범으로 내세워지는 등 과거 당의 역할을 일부 담당하는 한편, 내부치안과 경제건설에도 동원되었다. 이러한 핵심 통치기구는 여러 문제점에도 불구하고 전반적으로 볼 때 성공적으로 유지되었다고 할 수 있다.

다. 경제와 사회의 비정치적 자율성 증대

1990년대의 변화는 북한의 극단적 개인독재에 기반하는 왕권적 전체주의와 부분 분권화된 중앙집권 경제체제를 크게 동요시켰지만, 그 기본 틀을 바꾸지 못했다. 1990년대의 변화는 권력 상승의 왕조적 전체주의의 유지 의지와 그 유지 능력간의 모순을 한편으로 하고, 그리고 무능력 때문에 자신의 능동적 의지와 별 상관없이 전체주의적 족쇄로부터 방기된 개인들의 생존을 위한 투쟁 속에서 비정치적 자율성이 강화되었으며, 이것이 경제 분야에서는 국가부문과 경쟁하고 대립 또는 보완하는 이차경제의 세력 확대로 나타났다.

1990년대 퇴락에 의한 내키지 않은 순응에 의한 변화 또는 개혁없는 변화가 가장 심대하게 일어난 분야는 경제부문이다. 그 결과로 북한에는 사실상의 이중경제가 성립했다. 외견상으로 또한 공식적으로 계획경제의 틀이 유지되고 있지만, 다른 한편에서 자원배분, 생산과 판매, 그리고 가격 결정에서 광범위한 분권화가 일어났다. 중앙정부는 경제난과 자원의한계에도 불구하고, 군수 중공업, 채취공업, 수출산업 등의 중요 기간산업, 특정 계층

7 박형중, 「1990년대 북한체제의 위기와 변화」, pp. 47-57.

에 대한 소비재·식량 배급제의 유지, 이 분야에서 통용되는 국정가격 등을 여전히 관장해왔다. 그러나 중앙정부가 관장하지 못하는 경제활동이 증대했다. 이에선 지방정부의 역할 증대, 국가계획 이외의 광범한 자원유통, 소비재와 식량 유통을 끼고 발생하는 다양한 소생산과 소상공업망의 발전, 농민시장 가격 등이 있다.

1990년대 북한의 변화 속에서 개인과 ‘사회’의 비정치적 자율성이 일정하게 증가했다. 그 이유는 식량난 등이 북한 지배 구조의 장악력을 약화시켰고, 이로 인해 개인과 ‘사회’는 자신의 능동적 의지와 별 상관없이 전체주의적 족쇄로부터 방기되는 한편, 독자적으로 생존을 위한 필사적 투쟁을 전개했다. 즉 개인과 ‘사회’의 자율성 향상은 애초부터 개인과 ‘사회’의 능동적 선택과 투쟁의 결과가 아니라, 그 원인은 극심한 경제난과 식량난에 떠밀려서 이루어진 것이었다. 식량난은 지도부에게 뿐 아니라, 개인과 ‘사회’에게도 예측과 준비 없이 갑자기 들이닥친 재앙이었다. 이 재앙은 권력 상층의 지배 능력에 큰 손상을 주었지만, 개인과 ‘사회’의 일상적·물리적 생존기반을 붕괴시켰을 뿐 아니라, 그에 따른 개인과 ‘사회’ 층의 일상적 도덕규범과 사회적 기강의 광범한 퇴락을 초래했다. 이러한 자체적 퇴락과 함께 권력 상층의 폭압적 억압 때문에, 1990년대 개인과 ‘사회’의 자율성의 신장은 대체로 물리적 생존 투쟁 측면의 비정치적 분야에 한정되었을 뿐으로, 개인과 ‘사회’의 능동적 자율성, 특히 정치적 자율성을 크게 신장시키는 기반으로 발전하지 못했다.

2. 1998년 이후 선택에 의한 변화 시도

1994년 7월 4일 김일성이 사망했다. 1995-1997년은 이른바 <고난의 행군>의 시기였는데, 김정일은 <선군정치>라는 구호아래, 정권 유지를 위한 폭압정치를 취하면서, 방어적으로 현상의 악화 방지에 주력했다.

1997년 말 조선노동당 총비서 취임 이후, <새로운 환경과 조건>에 맞게 붕괴된 당-국가 체계의 재건과 구조재편에 나섰다. 그 주요 전략 방향은 다음과 같았다. 첫째, 개인숭배 유지, '선군정치'와 공안 및 폭압 체제를 활용한 내부 정치 안정이다. 둘째, 1998년 헌법 개정을 통한 국가 체계의 정비 및 정상화 노력이다. 이에는 경제실무 기구인 내각의 위상 강화, 최고인민회의의 대의원 선거의 주기적 실시, 정과 군에서 주요 실무 엘리트를 젊은 층으로 교체 등이다. 셋째, 한국, 미국, 일본 등과 관계를 개선함으로써 체제 안보와 경제 회생의 환경을 마련하는 것이다. 넷째, 1998년부터 경제 현지지도에 나서는 등 경제 회생에 보다 적극적인 정책 노선을 집행하는 것이었다.

이러한 재건과 재편의 정책적 선택이 가장 가시적으로 나타난 분야는 경제였다. 2002년의 7월 조치는 당-국가의 지배력과 침투 능력의 약화, 중앙정권과 기업관계, 중앙정권과 지방정권, 국가부문과 이차경제 사이 관계가 1990년대를 거치면서 돌이킬 수 없이 변화된 것으로 현실적으로 인정한 기반위에서, 북한 경제의 재건과 재편을 시도한 것이었다. 7월 조치를 포함하는 현재 북한의 경제 운영 방향의 주요 내용은 5가지였다. 첫째, 국가부문의 임금과 가격을 인상함으로써, 불법적 이차경제에 대한 국가부문의 경쟁력을 향상시켰다. 둘째, 배급제를 폐지하고, 각종 국가보조금을 대폭 삭감함으로써 재정지출을 억제하는 한편, 인민공채 발행 등을 통해 국

가 재정 수입 증대를 도모했다. 셋째, 계획중앙과 지방 및 기업소간에 새로운 관계를 설정함으로써 생산증대와 국가재정 수입의 강화를 지향하고 있다. 즉 국가의 자재와 자금 공급 능력이 부족한 상황에서 지방 및 기업소의 경영상의 상대적 독립성과 책임성을 증가시켜 그 생산능력을 향상하는 한편, 그 증가된 생산결과물 중에서 국가의 몫을 확실히 보장함으로써, 국가수입 증대를 시도하고 있다. 넷째, 기업의 계획 외 생산을 합법화하는 한편, 계획 외 물자유통의 합법적 기구로서, 국영기업간에 ‘사회주의 물자교류 시장’을 허용하고, 농민시장을 흡수한 ‘종합시장’을 ‘사회주의 유통의 한 방법’으로서 합법화시키고 양성화했다. 다섯째, 특수 경제 지대의 설치 등대의 개방과 협력을 강화한다.

이러한 정책 방향의 의미는 다음과 같다. 궁극적인 목표는 정치안정과 생산증대를 통해, 현 권력 체계를 안정적으로 재생산하는 것이다. 그러나 북한 당국이 1990년대의 변화에 대해 방어적 현상유지를 정책을 넘어서, 현실을 인정하고 주도적으로 적응해가고자 하는 정책 선택을 보여준다. 이러한 정책 방향은 1990년대에 이미 나타났던 최고지도부-중간관료-일반인민 간의 관계 변화, 중앙권력과 경제 및 사회와의 관계 변화를 승인하는 동시에, 합법화시키고 촉진하는 효과를 발휘하게 될 것이다. 첫째, 7월조치 등을 통해 북한의 경제 구조는 ‘국가부문 + 불법적 이차경제’라는 이중구조로부터 ‘국가부문 + 합법적 이차경제’라는 이중구조로 변화했다고 할 수 있다. 2003년 들어 북한 당국이 그동안 금기시되어 왔던 ‘시장’이라든가 ‘개혁’이라는 단어를 공식 언어로 승인하고 있는 것을 볼 때, 앞으로 ‘합법적 이차경제’의 포괄 범위와 세력은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 둘째, 7월조치 등을 통해, 당-국가에 대한 개인, 기업, 지방 정권의 ‘구조적 종속’의 완화가 공식적으로 승인되었다는 것이다. 이미 1990년대의 경제난 속에

서, 개인, 기업에 대해 과거와 같은 ‘완전한’ 침투와 통제가 상실되었지만 7월 조치 등은 이를 공식 승인했다. 따라서 과거에는 개인과 기업의 계획의 생산과 계획의 유통망에의 참여가 범죄시되었던 것에 비해, 7월 조치 이후에는 이것이 합법화되고, 개인과 기업은 이러한 활동에 대한 국가의 간섭에 대해 정치적으로 방어할 수 있는 권리를 가지게 되었다는 것이다.

따라서 7월 조치가 북한 경제의 현황을 얼마나 개선시켰는가, 또는 오히려 악화시켰는가에 대해서 논란이 있을 수 있지만, 중장기적으로 그 사회 정치적 효과는 매우 클 것으로 판단된다. 7월 조치는 단순히 경제 회생 조치가 아니라, 당-국가의 개인과 기업에 대한 통제능력 감소를 반영하며, 앞으로 개인과 기업의 자율성이 불가피 향상될 수밖에 없기 때문에, 그 정책 기조는 앞으로도 유지 확대될 가능성이 매우 높다. 이러한 기조에서 앞으로도 북한 당국은 대내 정치적 안정을 유지한 가운데서, 점진적인 분권화와 시장관계의 확산을 공식정책에 반영하여 효율성을 향상시키고자 할 것이다. 이로부터 발생하는 추가잉여는 중앙에 집중되어 기존의 권력관계와 정치제도를 재차 강화시켜야 한다. 경제잉여 생산능력이 향상되고 중앙에 집중하는 경제잉여의 절대량이 증대하는 경우, 이와 같은 정책은 일차적으로 성공했다 할 수 있다.

그러나 생산성 증대를 통해 구 권력관계를 보존하려고 노력하는 과정에서 북한당국은 모순적인 조치를 취해야 한다. 북한 당국이 과거에 독점해 왔던 경제적 자원과 정치행정적 권위는 점진적으로 하부단위에 이양되어야 하며(분권화), 각 단위의 자율적 조율에 맡겨져야 한다(시장화). 이와 같이 당국이 경제관리에서 불가피 후퇴함으로써, 중앙이 하부장악을 위해서 사용하던 핵심적 권력수단이 줄어들어 간다. 중앙이 하부단위로 자원관리권을 이양함으로써, 하부단위의 중앙에 대한 의존관계가 악화되기 때

22 핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화

문이다. 이러한 변화는, 국가-간부-주민 사이, 국가-기업·지방 사이의 권력관계에 변화를 초래한다. 이미 1990년대에 부분적으로 이러한 변화가 일어났으며, 그러한 변화에 적응하고 활용하고자 했던 7월 조치 이후 앞으로 도 이러한 경향은 더욱 강화될 것이다.

IV. 북한 경제변화의 현황과 그 방향

북한이 7월조치를 취한 이후 이를 둘러싼 논란이 있어왔다. 여기서는 7월조치를 중국의 경제개혁 조치와 비교하면서, 북한의 경제변화의 현단계 를 평가하고, 앞으로 추가조치에는 어떠한 것이 있는 것인지, 또한 중장기 적으로 어떠한 상태로 변화할 것인지에 대해 알아본다. 비교를 통해 보면, 7월조치는 중국이 1979-1984년간에 취한 조치의 수준과 유사하다. 즉 북 한의 조치는 중국 개혁의 초기단계에 상응한다고 할 수 있다. 이 상태는 시장요소가 도입되지만 아직 계획이 우세한 상태라고 할 수 있다. 만약 앞 으로 북한이 개혁을 심화시켜 나간다면 계획과 시장이 공존하는 체제 즉 중국의 1985-1992년간의 '사회주의 상품경제' 체제로 변화해 나갈 수 있 을 것이다.

1. 7월 조치 - 중국과 비교

북한은 2000년 남북정상회담이 있은 후, 2001년 초부터 '새로운 관점과 높이론 등 새로운 시대에 대한 새로운 적응을 강조했다. 이어서 2001년 10 월 북한경제의 변화강령이라 할 수 있는 김정일의 논문이 발표되었고, 이 어 2002년 7월조치가 취해졌다. 여기서는 김정일의 논문과 7월조치의 주요 내용을 설명하고, 이를 중국과 비교한다.

가. <경제관리 개선강화>론의 주요 내용

북한은 2001년 초부터 '사회주의 경제관리 개선강화'론을 내세우기 시 작했는데, 이는 2001년 10월 3일 김정일이 발표했던 <강성대국건설의 요구

에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여>에서 보다 구체화되었다. 이 글은 “사회주의경제관리를 개선하고 완성하는데서 틀어쥐고 나가야 할 종지는 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리 방법을 해결하는 것”이라고 제시했다. 이 문건은 ‘집단주의가 개인주의에 비하여 우월, 국가의 계획적 경제관리 원칙을 확고히 견지하고 옹계 구현, 정치도덕적 자극을 확고히 보장,’ ‘국가의 중앙집권적 지도를 확고히 보장’ 등 ‘사회주의 원칙’이 변함없음을 강조하는 한편, ‘아래 단위의 창발성을 높이는 것,’ 기업소와 근로자의 ‘물질적 이해관계에 깊은 관심을 돌리는 것’ 등을 기조로 ‘경제관리에서 혁신’을 일으켜 ‘실리를 보장하기 위한 여러 정책 방향을 제시했다. 이를 요약하면, 아래와 같다.

- 계획지표들을 중앙과 지방, 웃 기관과 아랫 단위에서 합리적 분담(국가계획위원회는 전략적 지표만, 그 밖의 지표는 해당기관, 기업소에서, 지방경제의 계획화의 경우 국가계획위원회는 도별로 종합지표만, 세부지표는 도시, 군들에서 자체 실정에 맞게),
- 공장, 기업소들에서 자기 생산물의 몇 프로를 자재보장을 위한 물자교류에 쓰게 하고, 물자교류시장을 조직운영,
- 계획사업에서 질적 지표 계획의 중시(기술경제적 지표 계획, 특히 원가, 이윤 재정계획을 중시, 돈에 의한 재산체계와 재정계획방법 확립),
- 자력갱생 기지들을 점차 정리하며, 공장, 기업소들을 생산을 전문화하는 원칙에서 조직 발전,
- 독립채산제를 강화하고 기업소의 생산활동과 수입분배를 합리적으로,
- 과학기술 중시, 인민경제의 현대화, 정보화,
- 남는 노력을 옹계 조직동원하여 국토건설, 농촌건설, 도시경영부문에서 방

대한 일 해제끼기,

- 일을 더 많이 더 잘한 사람은 물질적으로 높은 대우를 주는 동시에 정치적으로도 평가, 일한 것만큼, 번 것만큼 노동보수와 분배몫을 정확히 계산,
- 경제생활에서 공짜가 많은데 이런 것들을 정리.

내용상 이 문건에 나타나지 않았지만, 이 문건의 중요한 특징이 하나 있다. 그것은 더 이상 ‘사회주의 경제관리’에서 대안의 사업체계 또는 ‘경제사업(실무)에서 당조직의 (올바른) 역할’에 대해 언급하지 않는다는 것이다. 이는 2002년 10월 문건과 1991년 7월 1일부 김정일의 <주체의 사회주의 경제관리이론으로 튼튼히 무장하자>⁸를 비교해보면 명백해진다. 후자의 내용을 적극적으로 해석해보면, 전자의 많은 내용을 미리 제시했다고 볼 수 있지만⁹ 명확한 차이도 있었다. 그것은 1991년 문건이 “사회주의 경제관리체계”에 관해서는 “당위원회의 집체적 지도밑에 경제를 관리운영”하는 대안의 사업체계를 중심으로 서술했다는 것이지만, 2002년 문건에는 그에 관한 언급이 없다는 것이다. 김정일의 문건 중에서 ‘경제사업에서 경제지도일군과 당조직들’과의 관계를 마지막으로 언급한 문건은 1994년 1월 1일부의 <당사업을 잘하여 사회주의 혁명진지를 더욱 튼튼히 다지자>이다. 여기서 그는 ‘모든 경제사업을 정무원에 집중시키고, “당조직들은 경제지도일군들이 경제사업을 맡아 수행하는데 제동을 거는 현상이 없도록 하며 모든 경제지도일군들이 자기에게 맡겨진 경제과업을 책임적으로 수행하기

8 『김정일 선집 11 (1991.1 - 1991.7)』(평양 조선로동당출판사, 1997), pp. 336-378.

9 박형중, “‘부분’개혁과 ‘시장도입형’ 개혁의 구분,” 『현대북한연구』제5권 2호 (2002), pp. 11-47.

위하여 아글타글 애쓰도록 하여야 합니다”¹⁰라고 언급했다. 2002년 10월의 문건에서는 다만 “내각은 당의 사상과 의도, 노선과 정책을 높이 받들고 자기의 사명과 임무에 맞게 경제사업을 주동적으로, 적극적으로 조직전개하여야 합니다”¹¹라는 식의 표현만 등장했다. 즉 당의 역할은 내각에 정책방향을 제시하는 것으로만 나타나고 있으며, 과거와 같이 지방경제 또는 기업소의 경제실무를 담당하는 중요 조직으로서는 설정되어 있지 않다.

나. 7월 조치의 주요 내용

2001년 10월 김정일 문건에 기초하여 여러 조치가 취해지고 있던 중에, 2002년 7월 조치는 가장 대담하며, 또한 가장 많은 주목을 받았던 조치였다.

여러 정보를 종합해 볼 때, 북한의 7월 조치는 세 가지 부분으로 이루어져 있었다. 첫째, 7월 1일부터 시행된 <노임 및 물가의 전반적 인상>이다. 둘째, 7월을 전후에서 몇 가지 경제관리 개선조치들이 추가적으로 언급되었다. 셋째, 장마당에 대한 통제이다.

10 『김정일선집 13 (1992.2 - 1994.12)』(평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 397.

11 이밖에도 “내각과 국가계획위원회에서는 당의 경제정책과 현실적 조건, 경제법칙의 요구와 과학적 타산에 기초하여 ..”, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 경제분야에서 당의 유일적 영도를 실현하는 국가경제기관들의 기본사명이며 사회주의 경제의 생명선입니다,” “사회주의 경제건설에서 당의 유일적 영도를 철저히 실현하기 위하여서는 나라의 경제사령부인 내각이 당의 노선과 정책에 기초하여 경제사업을 통일적으로 장악지도해야 하며 ...” 등의 표현이 등장했다.

(1) 장마당에 대한 통제와 수용

7월 이후 북한 당국은 물리력을 동원하여 장마당에 대한 통제를 강화하는 한편, 국영상업망에 대한 공급을 강화함으로써, 국영상업망을 강화하고자 했다. 첫째, 7월 조치 이후 북한은 중국으로부터의 소비재의 수입을 증가시켜 국영 상업망에 대한 상품 공급을 늘렸으며, 둘째, 국영상점이 시중의 공산품과 식료품을 수매하여, 이를 다시 일반 주민에게 팔도록 하는 조치를 취했다.

그러나 이러한 조치는 곧바로 무의미해졌으며, 북한당국은 재차 장마당 영업을 허용했다. 나아가 북한은 2003년 3월말, 시장을 통제의 대상으로 보지 않고 사회주의 상품유통의 일환으로 인정했다. 3월말부터는 평양에서도 각 구역마다에 있는 <농민시장>을 <시장>으로 부르도록 했다.¹² 농산물만이 아니라 각종 공업제품도 거래되고 있는 현실에 맞게 이름을 고친 것이다. 이는 북한에서도 시장이라는 용어와 제도에 대한 이데올로기적 금기가 완화되고 있는 것을 보여주고 있다.

(2) <노임 및 물가의 전반적 인상>

7월부터 시작된 노임 및 물가인상의 성격은, 국가임금과 국정가격을 이차경제의 생계비 수준과 물가수준에 맞추어 인상한 것으로 판단할 수 있다. 첫째, 쌀의 국정가격은 실제로 과거 8전에서 농민시장가격과 거의 동일한 44원으로 인상되었다. 북한은 새로운 가격 설정에서 “기본식량인 쌀의 가격”을 기준으로 삼았다고 하나, “물과 전기, 비료와 박막 등에 투입되는

12 『조선신보』, 2003년 4월 1일.

자금” 즉 원가를 계산한다는 것은 북한 가격체계의 현실상 불가능하며, 실제로는 “국내에서의 수요와 공급” 즉 농민시장 가격 수준에 맞추어 설정했을 것이다.¹³ 둘째, “쌀을 구입하고 주택비를 지불하는 등 새로운 가격에 따라 근로자들이 생활을 꾸리는데 필요한 몫을 계산하고 로임의 액수를 정하였다”¹⁴고 하면서, 기본 노임은 과거 110원에서 2000원으로 인상되었다. 이 경우, 북한에서는 여성 노동참여율이 높은 것을 감안하면, 가계 소득은 월 약 4000원 정도가 될 것으로 추산할 수 있다. 이렇게 볼 때, 기본 노임 인상 수준 역시 대부분의 생필품이 농민시장에서 구매된다는 현실을 감안하고 계산된 평균 실질생계비에 맞추어 책정했을 가능성이 높다. 국내에서의 탈북자 조사에 따르면, 북한 주민의 월평균 생계비는 3000원 수준,¹⁵ 또는 농민시장 평균 지출액은 약 2000원¹⁶이라고 한다.

노임 및 물가 인상 조치는, 국가부문과 이차경제가 공존하는 이중경제 체제라는 ‘새로운 현실과 조건’에서, 국가부문과 이차경제간에 존재하는 물가 및 노임 격차를 해소하는 한편, 동시에 장마당에 대한 통제를 강화함으로써, 국가부문의 정상화를 도모한 것으로 판단할 수 있다. 첫째, 국가에 납부하는 가격과 이차경제에서의 가격간의 격차 감소는, 기업과 농장에서 생산된 생산물에 대한 국가 납부 의욕을 증대시킴으로써, 결국 영토 내 생산물에 대한 국가의 장악력을 증대시킬 수 있다(재정수입의 증가). 둘째,

13 『조선신보』는 “국제시장에서의 쌀 가격을 고려하였고 국내에서의 수요와 공급도 염두에 두었다”고 표현, 2002년 7월 26일.

14 『조선신보』, 2002년 7월 26일.

15 통일연구원 자료.

16 박석삼, “북한의 사경제부문 연구-사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정.” (서울: 한국은행 조사국, 2002).

이미 국가 수중에 장악되어 있는 재산과 자원(설비, 중간재, 배급 식료 등)의 경우, 기업소의 차원에서 볼 때, 다른 국가기업에 국정가격으로 납품하거나, 이차경제로 유출하거나 간에 차이가 줄어들어서, 이차경제로의 유출을 감소시킬 수 있다(국가재정의 유출 억제). 셋째, 비합리적으로 낮은 수준에서 고정되어 왔던 국가공급 기초생계 물자와 용역의 가격을 인상, 현실화시킴으로써, 희소 물자의 낭비를 억제할 수 있다(국가재정부담의 경감). 넷째, 국가부문에서의 임금을 실질 생계비에 거의 부합하는 수준으로 인상하고 성과급을 강화함으로써, 국가복무규율을 증대시킬 수 있다(부정과 부패 가능성 감소, 국가부문에서의 노동의욕 상승 등).

(3) 경제관리개선 조치

일반적으로 <노임 및 물가 인상>이 가장 많은 주목을 받았고, 이것이 7월 조치와 동일시되는 경향이 있다. 그러나 7월 조치를 전후해서 몇 가지 중요한 조치들이 취해졌다. 이들 조치들은 <새로운 조건과 환경>속에서 회계의 기능 강화, 재산성 지표 중시, 계획체계의 분권화 등을 통해 생산 증대와 국가재정 수입의 강화를 지향하고 있다. 즉 과거의 전통적인 중앙 집권화의 강화와 동원정책을 통해 생산을 증대하는 것과는 다른 정책 방향을 보이고 있다. 최근의 조치는, 경제난 때문에 국가의 자재와 자금 공급 능력이 부족한 상황에서 지방 및 기업소의 경영상의 상대적 독립성과 책임성을 증가시켜 그 생산능력을 향상하는 한편, 그 증가된 생산결과물 중에서 국가의 몫을 확실히 보장함으로써, 국가수입 증대를 시도하고 있다. 이는 <번수입> 지표의 도입, <지방예산편성의 개선> 조치 등에서 나타나고 있다.

<번수입> 지표의 도입

<번 수입 지표>의 도입은 7월초치 이후 본격적 관심을 끌었다.¹⁷ <번 수입 지표>도입에 따라 과거와 같이 현물지표 또는 생산액 지표가 아니라, <번수입> 지표가 기업활동을 평가하는 방법으로 사용되게 되었다. 여기서 번수입이란 공장, 기업소들에서 ‘새로이 창조된 가치를 화폐로 표현한 것’으로서, 사회순소득(이윤)에 생활비를 합한 것이다.¹⁸ <번수입> 지표의 도입은 “질적 지표, 화폐지표의 계획을 중시하는 것”¹⁹ “모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계의 확립”²⁰을 의미한다. 이와 관련 김정일은 2002년 10월의 문건에서 “경제부문일군들 속에서 노력, 물자, 자금을 낭비하든 말든 상관하지 않고 생산과 건설만 하면 된다는 식으로 경제관리는 하는 것이 최대의 결함”이라고 지적하면서, “국가계획기관들에서 기술경제적 지표계획, 돈계산과 재정계획을 심히 흘시하고 있다”고 비판하고, 이를 개선 하도록 지시했었다.²¹

17 조선신보의 한 기사는 “올해부터 공장, 기업소 등 모든 경제단위에서는 번 수입에 의한 평가가 실시되고 일한 것만큼 분배를 받는 원칙이 관철되도록 조치가 취해졌다”고 쓰고 있다. 『조선신보』, 2002년 11월 22일

18 여기서 <번수입>이란 ‘생활비 + 사회순소득’ 다시 말해 ‘인건비 + 이윤’이다. 시장경제적 계산법: 총판매수익 = 소모된 자재 및 생산재의 감가상각 + 인건비 + 이윤, 사회주의 경제적 계산법: 생산물의 가치 = 소모된 생산수단의 가치 + 생활비 + 사회순소득

19 강응철, “주체적인 계획경제관리원칙을 철저히 관철하는 것은 우리 제도 제일 주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보.” 『경제연구』 제4호 2002년, p. 12.

20 『조선신보』, 2002년 11월 22일.

21 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할데 대하여,” (2001.10.03). Nkchosun.com:원전:분야별: 김정일 문헌.

<변수입>지표의 특징은 다음과 같은 두 가지로 요약된다.²² 첫째, 과거의 현물지표와 생산액 지표 등에 의한 기업소 계획수행평가가 생산되기만 하면 판매가 안되어도 계획달성으로 평가될 여지가 있는데 비해, 새로운 지표는 판매실적의 크기가 지표달성에 크게 작용한다. 또한 원가가 아무리 높아도 생산물을 많이 만들어내기만 하면 좋은 평가를 받는 과거의 지표에 비해, 생산효율, 수익성과 같은 생산과 경영의 질적 개선을 자극하는 역할을 할 수 있다. 둘째, 생산이 정상화되지 못한 현실의 조건에서 기업이 보유하는 잠재력을 최대한으로 발양하게 하는 지표 설정이다. 그 이유는 변수입의 구성요소에 계획수행과정에서 얻은 변수입에 계획외 변수입까지 포함시키도록 되어 있기 때문이다. 따라서, 하달된 계획항목이외의 제품을 생산판매하는 경우에도 <변수입>을 증대시킬 수 있기 때문에, 자체 절약, 내부예비 동원 등이 강화된다.

이러한 <변수입>은 국가, 기업소, 생산자(개인)들 사이에 분배된다. 변수입 분배는 국가납부몫, 기업소 자체 충당금, 생활비몫을 일정 비율에 따라 분배²³하거나, “나라에 바치는 리득금과 기업소의 운영에 필요한 자금의 액수를 먼저 정하고 그보다 많은 매상고를 달성하면 종업원들의 보수에 돌리도록 하였다.”²⁴ 이 때문에 변수입 총액이 클수록 각자의 몫이 커진다. 지난 시기에는 생산계획을 달성 못해도 나라가 종업원들에게 생활비의

22 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1),” 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 제10호 2002년 10월호, p. 39.

23 장성은, “공장, 기업소에서 변수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구,” 『경제연구』, 제4호 2002년, p. 40.

24 『조선신보』, 2003년 4월 28일. 이는 고구마, 군밤 장사를 하고 있는 낙연합 작회사의 경우를 보도한 기사이다.

80%를 보장하였지만, 지금은 공장, 기업소에서 번 돈으로 종업원들의 생활비를 보장하지 않으면 안된다고 한다. 나아가 <번수입 지표> 체계 하에서는 공장, 기업소는 국가공급 이외의 남는 능력은 자체로 활용할 수 있다. 일감이 없으면 예를 들어 통나무 찍기를 할 수 있는데, 지난 시기에는 국가계획에 없는 지표의 생산을 할 수 없다고 되어 있었다. 지금은 기업소가 자체로 일감을 찾아서 판매가 실현되면 그것을 실적으로 인정하여 준다.²⁵ 생활비 지급에서는 도급제가 강화되었으며, 기업소 자체 충담금의 역할도 증대하고 있다. 기업소는 유동자금 수요를 기업소 자체자금과 은행 대부금으로 충당하는 것이 널리 활용되고 있다. 또한 대보수 자금(감가상각자금)도 기업소 자금으로 보장하도록 되었으며, 기업소 자금을 의한 자체 기본건설대상이 확대되고 있다.²⁶ 또한 자체로 자금을 마련할 수 있는 경우, 이를 신규로 사업확장을 위해 사용할 수 있게 되었다.²⁷

<계획화의 체계와 방법의 개선>

이러한 <번수입>에 의한 평가에서는 ‘아래 단위의 창발성’이 중요시된다. 이에 따라 계획화의 체계와 방법이 개선되었다. 즉, 국가계획은 경제의 선행부문과 기초공업부문을 비롯한 전략적 지표, 중요한 지표들만 계획하

25 『조선신보』, 2003년 4월 1일

26 리원경, “인민경제적 자금수요 해결의 원칙적 방도” 『경제연구』, 제3호 2002년, p. 28

27 앞의 낙연합작회사의 경우, “올해(2003년) 해 사업을 성과적으로 결산하면 내년에는 얻은 리익의 20%를 종합적인 도매시장을 내오는데 돌릴 계획”이라고 한다. 『조선신보』, 2003년 4월 28일

고 세부지표, 지방지표 등은 자체로 계획화하도록 하는²⁸ 중앙과 지방, 옷 기관과 아래 단위사이에서의 ‘지표분담의 합리화’이다.²⁹ 독립채산제의 요구를 충족시키기 위하여 나라에서 내려오는 생산지표도 아래단위가 자기 실정에 맞게 세분화할 수 있도록 되었다. 즉, 나라는 인민들의 수요에 맞게 생산계획을 내리면, 공장은 자체수입으로 지출을 보장하고 이익을 내야 하니 실정에 맞게 계획을 세분화하며, 부업같은 것을 할 수도 있다. 그러나 나라에서 주어진 현물지표를 달성 못하면 법적 제재, 범칙금이 가해진다.³⁰

<지방예산편성 개편>

‘아래 단위의 창발성’ 증대 허용에 따른 <번수입>의 증대는 기업소와 노동자의 수입증대뿐만 아니라, 곧바로 국가수입의 증대와 연계되어 있었는데, 동일한 개념이 <지방예산편성 개편>에도 드러나고 있다. 즉, 번수입분배에서는 국가기업이익금을 우선적으로 납부하며, 그 나머지로 생활비와 자체 충당금을 계산한다. 이는 과거와는 다른 방식의 분배이다. 과거에는 총판매 수입에서 생활비 및 기업소 자체 충당금을 덜고, 그 나머지로 국가기업이익금을 납부했다.³¹ 생산계획을 100%수행하는 경우에는 별다른 문제가

28 김용술, “북한 경제정책 설명,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 제10호 2002년 10월호, p. 45.

29 강응철, “주체적인 계획경제관리원칙을 철저히 관철하는 것은 우리 제도제일주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보,” 『경제연구』, 제4호 2002년, p. 9.

30 『조선신보』, 2002년 11월 22일.

31 장성은, “공장, 기업소에서 번수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구,” p. 40.

제기되지 않지만 계획수행에 미달하는 경우에는 판매수입에서 원가를 보상하고 기업소 자체 충당몫을 남기면 국가 납부몫이 적어지거나 미달되게 되어 있었다. <지방예산편성>도 아래 단위의 창발성 보장, 국가 납부몫의 우선적 징수의 원칙에서 개편되었다. 즉,

총전의 중앙예산납부금이 지방의 살림살이를 우선시한테로부터 수입에서 지출을 보장한 나머지의 일부로 규정하였다면 새로운 중앙예산납부 몫은 지방살림살이 운영에서 전반적 나라살림살이를 우선시할 데 대한 요구로부터 예산편성에서 시, 군살림살이에 필요한 지출예산을 타산하고 거기에 국가예산에 바칠 몫을 합한 지출총예산을 먼저 타산하고 그것을 보장할 수 있도록 예산수입계획을 타산하도록 하였다. 그리고 그 납부에 있어서도 총전의 중앙예산납부에서 선차성이 강조되지 않았다면 새로운 국가납부는 해도 되고 안해도 되는 성격의 납부가 아니라 법적 성격을 띠게 된다.³²

또한 새로운 지방예산편성방법에서는 국가가 아래 단위의 세부지표까지 계획화하는 것이 아니라 지방별로 국가에 바칠 몫만 규정해 주고 해당 예산집행단위가 자체로 수입과 지출계획을 세우도록 하였다. 이에 따라 해당단위살림살이가 잘되는가 못되는가 하는 것은 전적으로 군자체의 노력에 달려 있게 된다고 한다. 또한 과거 사회보장사업비 자금이 중앙예산에서 지출되었던 것이 지방예산으로 이양되었다.

32 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 제2호 2002년, p. 42.

<지역별 수납체계의 부활>

나아가, 지방정권기관들의 재정과 통제력을 강화하기위해 <지역별 수납체계>가 부활된 것으로 보인다. 북한은 2000년 후반기에 종래의 지역별 수납체계를 폐기하고, 성, 관리국들이 자기 부문의 예산 납부의무 수행을 책임지고 집행해 나가는 부문별 예산수납체계인 ‘새로운 국가예산수납체계’를 도입한 바 있었다.³³ 그런데 재차 지역별 수납체계를 도입하여, 예산 소속과 부문에 관계없이 모든 공장, 기업소들이 해당 거주지역의 지방정권 기관들을 통하여 예산수입금을 납부하도록 했다. 이러한 지역별 수납체계는 “국가예산집행을 법적으로 책임 진 지방정권기관들로 하여금 관할 지역 안의 기관, 기업소 뿐 아니라 중앙소속기관, 기업소들의 예산수입도 모두 책임지고 높은 창발성을 발휘하여 그것을 집행할 수 있게 하며 법적 예산의무수행에서 지방정권기관들의 기능과 역할을 높이고 재정적 지도와 통제를 지역을 단위로 효과적으로 실현할 수 있게 한다”고 했다.³⁴

<기업소들 사이의 물자교류 시장>

이처럼, ‘아래 단위의 창발성’이 높아지며, 기관, 기업소의 자체 판단에 따른 계획지표의 세부화, 국가계획에 없는 지표의 생산 허용(즉, 기업소의 부업의 공식 허용) 등은 불가피 계획외 물자 교류를 얼마간 공식적으로 인정하도록 할 수밖에 없다. 이와 관련되어 있는 것이 <기업소들 사이의 물

33 박성호, “새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성,” 『경제연구』, 제4호 2000년, pp. 17-19.

34 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제,” p. 44.

자교류 시장>이다. 공장, 기업소들 사이의 물자교류시장을 형성하는 것은 생산과 경영활동과정에 이려저러한 원인으로 생기는 여유 물자들과 국가가 기업소의 상대적 독자성과 창발성을 장려하기 위해 생산물의 일부를 자체로 처리하도록 허용한 물자들을 서로 연관된 공장, 기업소들 사이에 유무상통할 수 있게 한다는 것이다. 바로 이것으로 하여 공장, 기업소들 사이의 직접적인 물자교류는 자재의 계획적 공급에서 보조적 의의를 가지는 물자 보장방도로서 사회주의 경제의 계획적 발전에 이바지하게 한다고 한다.³⁵

<기타>

이밖에도 몇 가지 주목할 만한 조치가 있었다. 우선 기업소 내 당조직이 축소되었다.³⁶ 우선 초급당 비서 아래 비서와 3~4명에 이르던 비서, 지도원 직제를 없애고 대신 실무급의 부원을 2~3명 두는 쪽으로 당조직을 개편했다. 또한 초급당 산하 3~4개의 분초급당도 필수요원만 남기고 축소하거나 일부 유급당료를 무급으로 돌리는 조치를 취했다. 또한 과거 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지가 30~50평에서 400평(텃밭, 돼기밭)으로 확대되었다. 농산물 수매가격이 인상된 데 이어, 협동농장의 최하 경영단위인 작업반의 실적에 따라 분배 몫이 정해지면 그것을 작업반 산하 3~4개의 분조가 평등하게 나눠가졌던 과거와는 달리, 앞으로는 분조 까지도 개별 실적에 따라 분배 몫을 분배받는 것으로 개선돼 ‘일한 만큼 받는다는 원칙을 강화했다. 나아가 협동농장 및 개인 돼기밭에 대하여 생

35 리장희, “사회주의 사회에서 생산수단유통영역에 대한 주체적 견해,” 『경제연구』, 제1호 2002년, p. 24.

36 『조선일보』, 2002년 8월 27일.

산량의 15%(현물)를 토지사용료로 부과하기 시작했다.³⁷ 나아가, 신의주가 특별행정구로 지정된 데 이어, 금강산관광지구(10.23), 개성공업지구(11.3)가 지정되었다.

다. 중국과의 비교

그 내용의 기초와 구체적 조치들로 볼 때, 북한의 7월조치는 중국의 1979-1984년간의 개혁 단계와 여러 면에서 유사하다고 할 수 있다.

1979-1984년간 중국 경제 개혁은 중앙계획경제에 대한 신뢰를 바탕으로 했다. 즉 중앙계획경제의 기본구조를 유지하되 현실주의적이고 실용주의적 경제정책을 통해 경제문제를 풀 수 있을 것이라는 구상이었다. 구체적으로 중앙집권체제의 분권화 및 인센티브 체계의 개혁을 통해 각 경제 단위에 재정상의 책임성, 생산증대의 동기를 부여하며, 이를 통해 경제조직의 효율성을 향상시킨다는 것이었다. 이 단계 개혁의 핵심 사항은 첫째, 분권화로서, 중앙정부와 지방정부, 중앙정부와 기업간의 관계를 보다 분권적으로 개편하는 것, 둘째, 인센티브 체계의 개선으로서, 국가는 지방정부, 기업, 농가에게 생산 증대 과실의 일부를 양도함으로써, 인센티브 체계를 개선한다는 것, 셋째, 부차적으로 사적 부문의 허용, 특수 경제 지대의 실험 등과 같은 조치를 실시하는 것 등이었다.

중국과 북한을 비교해 보면, 먼저 이데올로기상으로 2002년의 7월조치는 ‘사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻는다’는 이른바 ‘실리사회주의’에 입각하고 있는데 비해, 1979-1984년간 중국 경제 개혁은 “사회주의 경제는 계획경제를 위주로하고 시장조절을 보충으로하여야

37 『조선일보』, 2002년 8월 6일; 8월 27일.

한다”는 원칙에 입각하고 있었다.

분권화 및 인센티브 체제 개선과 관련, 7월조치와 당시 중국은 공히 기업 자율성 확대의 원칙에 입각하고 있다고 볼 수 있다. 중국의 경우, 1958-1978년까지는 개혁의 주요 방향은 기업 관리권을 그 기업에 지리적으로 가까운 지방정부로 이전하여 보다 정확하고 시기적절한 결정을 내리도록 한 것이었다. 이는 ‘관리권 하방’의 성격을 갖는 ‘행정분권’이었다. 이 기간 동안 기업 관리권은 지방정부로 하방되었다가 중앙으로 거두어 들었다 하는 과정이 반복되었다. 이 경우 기업에 대한 행정적 관할권만 변동되었지, 기업 자체의 경영상의 자율성에는 변화가 없었다. 그러나 1978년 이후, 중국은 더 이상 ‘행정분권’이 아니라 ‘기업 자율성’ 확대 개념으로 변화하였다.³⁸ 즉, 계획지표의 단순화, 기업자율성 확대, 이윤유보제도 실행하여 기업의 물질적 자극 확대 등이 주 내용이 되었다. 이를 총괄하여 보여주는 것이 기업관리에 관한 <사천성의 14개 항목>이었다. 북한의 7월조치도 이와 같은 기업의 자율성 확대개념에 입각하고 있다고 볼 수 있다. 우선 7월조치에 의해 도입된 주요 조치는 그 내용상 <사천성 14개>항 중 처음 6개항과 동일한 것으로 판단할 수 있다. 이를 도표로 비교해 보면, <표 1>과 같다.

38 임금숙 (역), 『중국개혁의 개념과 역사』(미출간 초고) 제4장 기업개혁, p. 16; 이는 1965년 소련의 코시긴 개혁과 개념적으로 동일하다.

<표 1>중국 개혁 초기 사천성 14개항과 북한 7월 조치의 비교

	중국 사천성 14개항	북한의 7월조치
1	기업은 비용절감과 생산발전에 관한 자체 장기 잠정 계획을 자신이 처한 상황에 맞추어 수립할 수 있음.	계획지표 수립 분권화, 국가계획위원회는 전략적 지표만, 그 밖의 지표는 해당기관, 기업소에서
2	연간 국가계획을 달성한 이후, 기업은 자율적으로 계획외 생산물을 생산할 수 있으며, 또는 다른 기업의 하청 작업을 할 수 있음.	<번수입지표>체계 하에서 공장, 기업소는 국가공급 이외의 남은 능력을 자체로 활용할 수 있음. 계획에 없는 지표도 생산 가능, 실적으로 인정
	또한 상업자재공급국이 구매하지 않는 물품도 팔 수 있음.	사회주의 물자교류시장
3	총임금량과 계획 이윤에 의해 기업 부분의 크기가 결정되도록 기업소 기금체계를 개선시킴.	번수입(생활비 +이윤)에 따른 분배의 원칙
4	기업의 기술개선과 장비 갱신을 촉진하기 위해, 기업의 고정자산 감가상각금에서 기업이 차지하는 비중을 높임.	대보수 자금(감가상각기금)은 기업 자체로 보장, 기업소 자금을 의한 자체 기본건설 확대
5	생산의 변화가 고려될 수 있도록 기업의 유동자금 필요량을 재산정함. 이러한 재산정은 기업의 감독기관인 재정국과 은행에 의해 정기적으로 이루어져야 함.	유동자금 수요를 기업 자체자금과 은행대부금으로 충당
6	“노동에 따른 분배” 원칙에 따라 임원과 노동자의 물질적 자극을 개선함.	일한 것만큼, 번 것만큼 노동보수와 분배 몫을 정확히 계산, 생활비 지급에서 도급제 강화
7	기업은 자체로 임원과 노동자의 승진에 관한 평가절차를 세울 수 있음.	언급 없음.
8	기업은 생산 노동자의 배치를 재조정할 수 있음.	

40 해문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화

	중국 사천성 14개항	북한의 7월조치
9	기업이 해외시장에 진입하는 것을 장려하고 대외무역 협상과 수출 계약에 참여하는 것을 허용	큰 기업과 지방들에 무역회사를 조직, 국가의 것을 이양 ³⁹
10	기업이 맺을 수 있는 경제적 계약과 거래의 범위를 확대. 기업의 감독 당국은 국가계획의 “5개 고정항목”을 기업에 보장하여, 기업의 생산을 안정시켜야 함.	논리상으로 볼 때, 함축되어 있음 (실정에 맞게 계획을 세분화, 부업이 가능, 계획외 생산, 사회주의 물자교류시장).
11	일반 고용자를 문제해결에 참여시키는 등, 기업 내에서의 민주적 참여를 장려함.	언급없음.
12	기업 당위원회는 중하급 간부를 임명하고 해임할 수 있음.	
13	기업은 내부 행정체제를 자체 상황에 맞게 조직할 수 있음.	
14	기업은 태만한 임원과 노동자에 대하여 경제적 제재, 문책 조치를 취할 수 있으며, 법적 소송까지 제기할 수 있음.	

이 시기 중국 개혁은 국가와 기업간의 재정관계에도 변화를 가져왔으며, 이는 북한의 ‘변수입 지표’도입과 유사한 점이 있다. 이 시기 동안 기업기금제, 이윤유보제, 이윤계약제, 이개세제 등이 실시되었다. 이중 기업기금제를 발전시킨 이윤유보제는, 첫째, 기업이 획득한 이윤의 대부분은 기업 소유자인 국가에 귀속, 둘째, 기업이 국가계획명령을 보다 효율적으로 달성하게 한다는 두 가지 원칙에 입각했다. 1979년부터 기업이 수량, 품종, 품

39 김용술, “북한경제정책설명,” p. 45.

질, 이윤 등의 4개 계획명령을 완수한 경우, 계획 이윤의 5%, 초과 이윤의 10-30%를 기업이 보유할 수 있게 했으며, 초과 유동자금의 사용, 재화와 자재의 재고 등에 대해 높은 이자율로 은행 대부금을 사용하도록 했다. 이와 같이 이 시기 중국의 개혁 내용이 기업이 벌어들인 이윤을 기업에 보다 많이 남김으로써, 기업에 동기부여 한다는 것을 원칙으로 하는 한편, 국가와 기업 간에 이윤을 어떻게 나눌 것인가에 대한 방법에 관한 것이었다. 그에 비해, 북한의 ‘번수입’ 지표는 국가와 기업이 나누는 몫이 단순히 기업 이윤 부분에 한정하지 않았다. ‘번수입’ 지표는 임금총액과 이윤을 한 몫으로 보고, 이를 국가, 기업, 노동자가 나누는 방법을 논하고 있다. 중국에서처럼, 이윤만을 국가와 기업 간의 배분홍정의 대상으로 하면, 기업의 이윤이 줄거나 손해를 보더라도, 임금 부문에는 영향이 없다. 그러나 북한에서처럼, 임금총액과 이윤을 국가, 기업, 노동자 간의 배분 홍정 대상이 되면, 기업이 손해를 내는 경우, 이는 자동적으로 임금 부문의 축소와 연계되고 있다. 기업 내에서 임금 총액은 경직적이라고 한다면, 유동적인 것은 이윤이기 때문에, 번수입 지표를 도입하는 경우, 기업은 이윤 극대화에 노력할 수밖에 없게 된다. 현실적으로 이윤량에 따라 임금액이 결정되는 것으로 볼 수 있다. 또한 번수입 지표가 계획항목의 달성에 대해 언급하고는 있지만, 생산효율, 수익성, 모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계 등을 강조하고 있는 것을 볼 때, 번수입 지표의 도입은 중국에서 1983년부터 시행되었으며, “이윤납부를 세금납부로 고친다”는 뜻의 이개세(利改稅)제와 보다 유사하다고 볼 수 있을 것이다. 이개세제는 국가계획 달성이 아니라 이윤을 기업 실적의 핵심지표로 삼았으며, 이윤량에 따라 총임금량을 결정했다. 과거 이윤유보제가 국가계획명령을 효율적으로 달성 하면서 이윤을 내도록 장려하는 제도였다면, 이개세제는 기업경영이 이윤

극대화 원칙에 따라 이루어지도록 하는 것이었다.

이 시기 중국 개혁의 주요 내용 중의 하나는 중앙정부와 지방정부간의 재정세수체계의 개혁이었는데, 이도 7월초치 이후 북한의 중앙과 지방 간의 재정관계의 수립과 유사한 점이 있다. 중국에서는 1979년 이전의 재정 및 세수 체계는 국영기업의 세금 후 이윤은 전부 재정에 납부하며 기업 투자와 영업 손해도 재정으로 지불하여 매우는 ‘통수통지(統受統支)’ 제도였다. 이는 1980년 이후 ‘각기 나누어 먹는 체계’ 다시 말해 각 지역별로 세수 실적에 따라 지출하는 체계로서의 재정체제로 변화였다. 이는 첫째, 지방 세수 중에서 중앙정부에 속하는 것과 지방정부에 속하는 것을 구분하며, 둘째, 이중 지방정부 세수의 일정비례를 중앙에 납부하거나, 정액을 납부하도록 하는 제도를 도입했다. 북한의 새로운 지방예산제도는 해당 거주지역의 모든 기업이 지방정권기관들을 통해 예산수입금을 납부하도록 함으로써 지방정권기관의 위상을 높이는 한편, “지방별로 국가에 바칠 몫만 규정하고 해당 예산단위가 자체로 수입과 지출 계획을 세우도록” 함으로써, 해당단위 살림살이에 대해 자체로 책임지도록 했다.

이와 같은 변화는 기업 운영 및 투자 자금에 대한 조달 양식을 변화시켰고, 이에 맞추어 은행제도 및 금융수단도 변화했다. 1979년 이전시기까지 중국에서 기업은 기본 투자와 기본 유동자금은 국가예산에서 지불받고, 임시 유동자금만 중국 인민은행의 단기대부에 의존했다. 그러나 1983년 이후 기업은 유동자금의 부족분을 차츰 은행 용자로 충당했으며, 기업의 기본권 설투자에 대한 ‘유상사용’ 원칙이 적용됨으로써, 그 회계적 감독이 강화되었고, 이어 1985년 이후 완전히 대부금으로 교체되었다. 은행제도는 1979년 이전에는 단일은행제로서, 중국인민은행은 중앙은행으로서 화폐발행을 책임지는 동시에, 공상업 신용, 농촌신용, 주민예금 등을 포함한 거의 모든

상업은행 업무도 도맡아 하였다. 몇 개의 전문은행이 존재했지만, 재정성의 교부금 대리인 작용을 하거나 중국인민은행의 한 개의 업무부분으로만 존재했다. 그러나 1979년부터 인민은행은 전문은행을 설립하고 차츰 “상업성” 업무를 분리시켜 전문은행에서 처리하게 하였다. 새로운 금융수단도 활용되기 시작했는데, 1980년 상업 어음이 시범적으로 활용되었으며, 1981년 20년 만에 처음으로 국채가 발행되었다. 국채는 행정적 배분방식을 통해 국영기업, 집단단위와 정부기구를 통해 개인들에게 판매되었다.⁴⁰ 북한에서도 7월초치 이후 2003년 5월부터 7월간 거의 50여년 만에 인민생활공채가 ‘판매’되었다.⁴¹ 금융문제에서는 신탁은행이 신설되었으며,⁴² 11월 이후 변동환율제를 실시하고 있는 것으로 알려졌다. 최근에는 은행 합병 현상도 있었다.

이밖에도 중국에서는 비국영 향진 기업의 장려, 경제특구 설치, 무역 개혁 등이 있었다. 특히 이시기 중국에서는 거시경제 혼란, 국영기업 개혁의 곤란 등 때문에, 개혁 방향이 주로 농촌과 비국영기업 진흥 쪽으로 이

40 임금숙 (역), 『중국개혁의 개념과 역사』(미출간 초고) 제7장 은행개혁과 자본시장의 형성, pp. 2-4.

41 공채판매사업은 5월1일부터 7월 31일까지 3달간 예정되었으나 7월 이후에도 공채판매 종료를 선언하지 않았다. 공채 ‘판매’의 주요 대상은 당과 국가 관리, 군 고위 장교, 해외근무경험자, 해외에 친척을 둔 인사 등 부유층이었다. 공채 구입은 표면상 애국적 소행 및 자원성에 입각한 자발적 구매를 중심으로 했으나, 실제에서는 도·시·군별로 조직된 비상설 ‘인민생활공채위원회’와 기관, 기업소, 단체들, 리·읍·구·동 사무소들에 조직된 ‘공채협조상무’ 등 기간 조직망에 의거한 할당 사업이었다. 북한은 또한 ‘공채를 구입해 국가에 헌납하는 주민들이 잇따라 나오고 있다’며 공채 구입 및 국가헌납을 유도했다. 『주간북한동향(제655호)』:2003-08-01 - 2003-08-07.

42 김용술, “북한 경제정책 설명,” p. 45.

44 핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화

전했다.⁴³ 중국과 북한을 비교할 때, 특히 이러한 분야에서의 개혁은 북한에서 훨씬 미흡한 것으로 나타난다.

북한과 중국의 가장 큰 차이라면, 중국에서는 이 시기부터 농가생산책입제가 실시되었으나, 북한에서는 이에 대한 언급이 없다는 것이다. 이를 도표화해서 비교해 보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 1979-1984년간 중국 경제개혁과
북한 2002년 7월조치의 총괄 비교

	1979-1984년간 중국	북한의 2002년 7월조치
이데올로기	‘계획을 위주로 하고 시장조절을 보충으로 한다’	‘사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻는다 (실리사회주의)’
기업 자율성 확대	기업 자율성 확대 (사천성 14개항)	기업 자율성 확대 (계획의 분권화, 계획의 활동 인정, 사회주의 물자교류시장)
국가와 기업 재정관계	기업기금제, 이윤유보제, 이개세계	변수입지표
	국가와 기업간의 이윤배분 홍정	국가, 기업 노동자간에 임금총액과 이윤총액의 배분을 놓고 홍정
중앙과 지방의 재정관계	‘각기 (실적에 따라) 나누어 먹는다’ 재정관리 시스템	지방정권은 국가납부 몫 우선 납부 후 자율로 수입과 지출을 맞춤

43 임금숙 (역), 『중국개혁의 개념과 역사』(미출간 초고) 제2장 중국개혁전략의 변화, pp. 10-11.

	1979-1984년간 중국	북한의 2002년 7월조치
은행, 금융	유동자금 부족분, 기본건설투자를 은행융자로 충당	유동자금은 은행융자로, 감가상각 및 기본건설 투자는 기업소 자체 자금으로
	국채발행(1981)	인민생활공채 발행
	‘상업적인 전문은행 설치(외환전문은행, 건설은행, 농업은행, 공상은행 등)	신탁은행신설, 현금 유통 및 대부계획 수립, 변동환율제 실시, 환전소 설치 ⁴⁴
사적 부문, 특수경제지대	비국영기업(향진기업) 성장 고무	매대 허용
	광동성, 복건성 개방, 4개 경제특구(삼수, 주해, 산두, 하문)	개성, 금강산, 신의주 경제 특구 설치
무역	소수 지방정부 및 (대외경제 관계·무역성에 속하지 않는) 소수 기업에 수출입권 허용, 인민폐 환율 조정 ⁴⁵	큰 기업과 지방들에 무역회사를 조직, 국가의 것을 이양, 외화벌이 기업의 외화 자체 활용 비율 증대 (20%에서 40%로) ⁴⁶
농업	농가생산책임제	언급 없음

44 『연합뉴스』, 2003년 10월 4일 (아사히 신문 인용보도).

45 Zhang Amei and Zou Gang, “Foreign Trade Decentralization and Its Impact on Central-Local Relations,” Jia Hao and Lin Zhimin (ed.), *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity* (London: Westview Press, 1994), pp. 154-156.

이와 같은 비교를 통해 보면, 북한의 2002년 7월조치는 중국의 1979-1984년간의 개혁조치와 기초와 구조에서는 동일한 맥락에 서있지만, 여러 면에서 미흡하다고 할 수 있다. 첫째, 이데올로기적 차원에서 중국은 1978년 12월 중국공산당 중앙위원회 제11기 3차 전원회의 이후, ‘계획경제하에서 시장조절을 채택한다’는 등 시장에 대한 활용과 지향을 명확히 하기 시작했다. 그러나 북한은 아직도 ‘사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻는다’는 논리에 입각, 이데올로기상으로 시장 위상을 높이지 않고 있다.⁴⁷ 둘째, 기업의 자율성 확대에 관하여, 북한의 7월조치는 중국의 <사천성 14개항> 중에서 상위 6개항과 9항 및 10항의 내용을 포함하고 있는데, 이는 주로 기업의 경제적 경영활동에 관한 것이다. 사천성의 14개항 중, 7항, 8항, 11항, 12항, 13항, 14항은 기업 내부의 인사관리, 노무관리, 행정체계 등에 대한 것인데, 북한은 이에 대해 명시적으로 언급하고 있지 않다. 셋째, 상업적 전문은행 설치와 관련, 북한은 중국에 비해 뚜렷한 변화를 아직까지 보여주고 있지 않다. 넷째, 중국이 이 시기의 개혁 추진 중점을 농촌 부문으로 설정하고, 농가생산책임제의 도입과 비국영기업인 향진기업 육성책을 펴으로써, 큰 성과를 보았다.⁴⁸ 그러나

46 『연합뉴스』, 2003년 10월 4일 (아사히 신문 인용보도).

47 물론 “최근에 조선의 경제행정 일꾼들은 시장도 상품유통의 한 형태라고 하면서 사회주의를 하지만 시장의 기능을 소홀히 해서는 안된다고 강조한다”고 한다. 그러나 이는 일본에서 발행되는 <조선신보>의 보도(2003.6.16)이며, 북한의 경제관련 이데올로기 논리전개에 공식 구성체제로 등장하는 것은 아니다.

48 계획체계 외에서 비국영기업이 급속하게 성장한 것이 이 시기 개혁의 중요한 성공 배경이었다. 즉, 첫째, 인민대중과 간부들이 개혁의 이익을 맛보게 함으로써 개혁에 대한 확신을 강화했다. 둘째, 개혁과정에서 나타나는 경제적 진통완화, 정치안정에 기여했다. 셋째, 시범작용과 경쟁압력으로 국영 경제부문

북한은 개혁 추진이 국영기업의 경영 환경과 조건 개선에 두고 있다. 농가 생산책임제라든가 비국영기업의 적극적 육성 등에 대해서는 언급하고 있지 않다. 북한에서는 일반적 물가인상과 관련하여 농산물 가격 인상, 그리고 도시에서의 매대의 허용 정도가 보도되고 있다.

2. 예상 추가 조치와 개혁 진행 방향:

<계획>과 <시장>의 공존경제로의 진입

북한의 공식 논리는 여전히 ‘사회주의 경제관리의 개선과 완성’론을 전 개하고 있지만, 2003년 6월 이후, 북한의 일부 대외 홍보성 문건과 발언은 2002년 7월 이후의 조치들을 두고 ‘개혁’이라는 표현도 썼다. <조선중앙통신>은 6월 10일 “공화국 정부는 여러 기회에 걸쳐 경제개혁을 추진시켜 왔다. 시장운영이 처음인 만큼 다른 나라로부터 전문가 양성, 경험 도입을 비롯한 협조를 가능한 한 받으려고 하고 있다”고 보도했다. 이어 10월 16일 이탈리아에서 열렸던 <북한경제발전과 유럽과의 협력의 장래>라는 학술회의에서, 북한 대표는 ‘북한이 개혁조치를 취했으며, 추가개혁도 계획하고 있다’⁴⁹고 말했다.

앞으로 북한이 취할 추가 개혁 조치는 단기 당면 조치와 중장기 조치

의 개혁을 촉진하였다. 임금숙 (역), 『중국개혁의 개념과 역사』(미출간 초고) 제2장 중국개혁 전략의 변화, p. 15.

49 “Economic Stability and Security Environment for attracting Global Market, Investment and Trade into the DPRK,” *Keynote speech by the Head of the DPRK delegation at the multilateral Forum on Economic Development of DPR of Korea and the Future of Co-operation with Europe* (October 20–21, 2003).

의 두 단계로 나누어 볼 수 있다. 단기 당면 조치는 7월조치들을 보완하는 한편, 7월조치와 같은 단계라고 할 수 있는 중국의 1979-1984년간의 경제개혁과 비교할 때, 미진한 점을 보충할 수 있다. 중장기 조치는 1979-1984년간 중국 개혁의 다음 단계라고 할 수 있는 1985-1992년간 중국이 취해던 경제개혁 조치들을 취할 수 있다.

<당면조치>

먼저 단기 당면 조치에 해당하는 것으로는 첫째, 점진적으로 '시장'에 대한 이데올로기적 금기를 완화하는 한편, 시장 기능을 확대해 갈 수 있다. 이와 관련 북한은 2003년 3월말부터 평양에서 국가가 투자하고 건물도 마련하여 구래의 '농민시장' 또는 '장마당'을 '시장'으로 전환하여 시범적으로 운영하기 시작했다. 여기에는 농산물 뿐만 아니라 각종 공업제품도 거래할 수 있게 하였다.⁵⁰ 또한 9월초 종합시장을 개설하면서 개인적 상행위를 허용하였으며, 11월 경에는 국영기업소가 생산한 소비재의 일정 부분을 국영상업망이 아니라 종합시장에 내다팔 수 있도록 허용했다.⁵¹ 통일거리에는 종합시장인 '통일시장'이 시범적으로 운영되고 있는데, 앞으로 광복거리, 문수거리, 락랑거리, 대성거리, 리평천거리 등 평양 시내에 11개 종합시장이 건설되고 있다고 한다.⁵² 이와 같이 새로 건설될 시장건물에는 개

50 남북 경제협력추진위원회 최영건 북측 위원장의 발언, 그는 이것을 '시장경제'가 '아니라' '시장사회주의'라고 불러야 한다고 말했다. 『중앙일보』, 2003년 11월 6일.

51 2004년에는 '국영기업소가 종합시장에 내다파는 소비재의 양을 처음부터 생산계획에 포함시킬 가능성도 있다고 한다. 『중앙일보』, 2003년 11월 4일.

인매대 설치도 허용할 방침이라고 한다.⁵³ 둘째, 북한은 상업적 전문은행들을 신설할 가능성이 있다. 7월초치 이후, 경제활동의 전반적 화폐화가 가속화하는 가운데, 기업 자체 충당금의 역할 강화, 유동자금의 자체 충당 및 은행 융자, 계획외 생산 및 판매에 따른 수입과 지출 등은 구래의 국가 재정 중심의 금융체계로는 적극적으로 소화하기 어려운 것들이다. 7월초치 이후, 현재까지는 북한이 신탁은행을 창설했다는 것 이외에는 이 분야에서 이렇다할 보도가 존재하지 않고 있지만, 앞으로 상업적 전문은행들이 신설될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 셋째, 비국영기업의 경영활동의 적극적인 장려책이 나올 수 있다. 현재까지 볼 때 북한의 조치는 국영기업의 계획외 생산을 활성화하는 것에 중점을 두고 있는 것으로 보이지만, ‘농민시장’을 종합시장으로 확대개편하고 여기에 개인매대를 허용하기 시작한다는 것은 앞으로 비국영부문에 대한 금기가 약화되고 있다는 것을 보여준다. 넷째, 농가생산책임제의 도입이다.

<중장기 조치>

북한의 개혁이 지속된다면, 북한은 중국의 1984-1992년 단계의 개혁에 진입하게 될 것이다. 1984년 10월 중국공산당 중앙위원회 12기 3차 전원회의는 “경제체제 결정에 대한 중공중앙의 결정에서” 사회주의 상품경제”라는 용어가 최초로 사용되었으며, 이후 도시를 중심으로 한 전면적 경제체제 개혁이 시작되었다. 이 결정은 세 가지 목표를 제시했다. 첫째, 정

52 남성욱, “시장도입하고 성과급제 강화하는 북한 경제개혁,” 2003년 제2회 북한 전문가 워크숍 보고서, 『북한의 경제개혁』(경남대 북한대학원, 2003), p. 5.

53 『중앙일보』, 2003년 8월 13일.

부의 행정적 부속물이었던 국유기업을 독자 경영 기업으로 만들어, 경영상의 결정과 이윤과 손실에 대해서 책임을 질 수 있게 만든다. 둘째, 경쟁적 시장체계를 발전시킨다. 셋째, 명령 계획체계를 폐기하고 유도적 계획을 즉, 거시경제통제 체제를 건설한다는 등이다. “사회주의 상품경제”를 간략히 도식화하면 아래와 같다.

○“사회주의 상품경제”(중국에서 1984-1991)

- 기본신조: 사회주의 계획경제의 보조 수단으로서 시장요소를 도입하여 사회주의 경제의 효율성을 향상시킴.
- 계획명령으로부터 유도계획으로: 국가는 기업에 직접 계획명령을 내리는 것이 아니라, 주로 거시경제정책을 통해 기업 경영을 일정방향으로 유도
- 정부와 기업의 분리의 추진: 계획명령을 폐기함으로써, 정부는 기업의 일상적 경영에 간섭하지 않음. 기업에게 경영상의 완전한 자율권 부여. 그러나 기업 소유권이 국가에 속하며, 이 소유권에 의거 국가는 기업 경영자를 임명하고 경영을 위탁
- 사경제의 극적인 팽창: 국영기업이 근간을 이루지만, 비국영기업, 사기업 등의 계획외 경제부문이 발전하여 국영 기업과 경쟁
- 시장제도의 초기 발전단계: 소유권 및 계약 등에 대한 법체제, 자본시장과 상업 금융 체계가 발생하지만, 미숙함. 정부, 기업 등의 행위와 기능은 시장경제와 유사하지만, 정부는 거시경제 운영 능력, 기업 및 노동자는 시장경제 적응 능력이 미숙

이 시기 중국의 “사회주의 상품경제” 체제를 그 이전의 시기, 그리고 1992년 10월 중국공산당 14차 당대회로부터 시작하는 “사회주의 시장경제”

단계의 체제와 비교해서 도표로 제시하면, <표 3>과 같다.

<표 3> 중국 개혁의 단계별 비교⁵⁴

	1979-1984	1984-1992	1992-이후
이데올로기	‘계획을 위주로 하고 시장조절을 보충으로 한다’	사회주의 상품경제 (사회주의 경제는 계획경제하에서의 상품경제이다)	사회주의 시장경제 (계획수단보다 시장조절수단은 사회자원을 유효하게 배분할 수 있다)
	계획우세	계획과 시장공존	시장 우세
개혁 중점	농촌 (농가생산책임제 및 향진기업 발전)	개혁은 농촌에서 도시로	재정세무, 금융-은행, 외환관리, 국영기업 (회사법), 사회보장
기업 자율성 확대	기업 자율성 확대 (사전성 14개항)	도급제 경영 (소유권과 경영권 분리) ⁵⁵	대형 국유기업의 회사화 (현대기업제도, 재산권 확정, 주식회사형 기업 지배구조 설립)
국가와 기업 재정관계	기업기금제, 이윤유보제, 이개세제	이개세제의 전면 확대 후 기업도급제도 실시	현대적 기업 조세제도 (세법통일, 공평납세, 세제 단순화)
	국가와 기업간의 이윤배분 흥정		
중앙과 지방의 재정관계	‘각기 (실적에 따라) 나누어 먹는’ 재정 관리 시스템	재정도급제	분세제(현대 시장경제 국가 보편적 예산제도)

54 임금숙 (역), 『중국개혁의 개념과 역사』(미출간 초고) 및 박형중, 『북한의 경제관리체계』, pp. 290-304 참조하여 종합 정리.

55 임금숙 (역), 『중국개혁의 개념과 역사』(미출간 초고) 제4장 기업개혁, p.

	1979-1984	1984-1992	1992-이후
은행, 금융	유동자금 부족분, 기본건설투자를 은행용으로 충당		자본시장에서 동원
	국채발행(1981)	채권시장 출현 예금증서(CD) 출현	채권시장 발전 자본시장발전
	'상업적인 전문은행 설치(외환전문은행, 건설은행, 농업은행, 공상은행 등)		중앙은행 거시경제 수단 사용(자금준비율, 대출 금리변동, 공개시장조작) 정책성 은행 설치, 상업적 은행 발전 (예금금리 자유결정)
사적 부문, 특수경제지대	비국영기업(향진기업) 성장 고무 광동성, 복건성 개방, 4개 경제특구(심수, 주해, 신두, 하문)	경제개방지구 확대(양자강 삼각주, 주강 삼각주, 복건 광동의 하문, 장강, 전주 및 교동반도, 요동반도), 해남성 경제특별구	상해포동지구 개발, 장강양안을 대개방지역으로, 개방지역을 내륙성으로 확대
무역	소수 지방정부 및 (대외경제관계·무역역성에 속하지 않는) 소수 기업에 수출입권 허용, 인민폐 환율 조정 ⁵⁶	국기무역독점해체, 지방별, 기업별 무역 계약도급제, 대외무역중사업체의 점차 증가, 인민폐 평가절하 및 환율제 도입, 재정보조 제거, 외환보유제 실시	
농업	농가생산책임제		

56 Zhang Amei and Zou Gang, "Foreign Trade Decentralization and

V. 북한 정치변화의 필요성과 전망

여기서는 북한에서 정치 개혁의 필요성과 가능성에 대해 알아본다. 북한에서는 아직 정치개혁이 언급된 적이 없지만, 7월조치와 같은 조치는 북한에 일정한 정도의 ‘자유화’를 수반할 수밖에 없으며, 이미 어느 정도 실증적으로 관찰할 수 있다. 또한 경제개혁을 심화하고 성공시키기 위해서는 전반적으로 정부기구의 효율성을 향상시켜야 하는데, 이는 전통적인 당-정 관계에 대한 변화없이 불가능하다. 중국에서도 기업 경영 효율의 강화를 위한 기업내 정치 개혁을 시작으로, 하급 단위에 복수입후보자 선거를 도입하고 전반적으로 인민회의의 기능을 강화시켜, 당과 행정간부의 전횡을 견제하고 전반적 행정 능력을 향상시키고자 하는 시도가 있었다. 중국의 경험을 참고하면서, 북한에서 유사한 개혁의 가능성을 타진한다. 제1절은 정치 개혁의 내용과 가능, 제2절은 북한에서 정치변화의 의미와 정치 개혁의 과제를 서술한다.

1. 정치 개혁의 내용과 가능

사회주의 국가에서의 정치개혁은 두 가지 상이한 것을 목표로 해서 추진될 수 있다. 그 첫째는 지배를 인간화하는 것이다. 그 둘째는 경제개혁을 원활히 추진하기 위해서이다. 지배를 인간화하기 위한 개혁을 위해서는 반드시 구조적 변화가 필수적인 것은 아니고 통치 방법과 수단이 바뀌는

Its Impact on Central-Local Relations,” Jia Hao and Lin Zhimin (ed.), *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*, pp. 154-156.

차원에서 해결될 수도 있다. 경제개혁을 원활히 추진하기 위한 정치 개혁은 두 가지 내용을 갖는다고 볼 수 있다. 그 첫째는 개혁에 대한 저항을 분쇄하고 지지기반을 넓히기 위한 것이다. 둘째는 정책의 입안과 집행에 대한 건설적 비판을 허용함으로써, 그 효율성을 높이기 위한 것이다. 역사적으로 볼 때, 공산주의적 지배를 보다 인간화했던 개혁은 스탈린 사망 이후 1950년대 중반 탈스탈린화라는 이름으로 이행되었다. 체제의 효율화를 위한 정치개혁은 동유럽의 대부분의 국가에서는 1950-1960년대, 중국에서는 1979년 경제개혁의 시작과 함께 수행되었다 그런데 이러한 두 종류의 정치개혁에서 지배의 인간화 개혁은 체제의 효율화를 위한 개혁이 발생할 수 있는 필요조건이 될 수 있으며, 진척된 경제개혁은 체제효율화를 위한 그 충분조건이 될 수 있을 것이다.

과거 소련의 경험에 비추어 볼 때, 북한에서 지배의 인간화를 위한 탈스탈린주의 또는 탈전체주의 정치 개혁은 다음과 같은 조치들로 구성될 수 있을 것이다.⁵⁷ 첫째, 앞으로 등장하는 최고 지도자는 김일성이나 김정일처럼 권력을 집중하지 못한다. 둘째, 상층엘리트는 자의적 구금과 감시 및 테러로부터 제외되며, 일정한 신분상의 안정성을 누린다. 비밀경찰의 권력은 무제한적으로 행사되지 않는다. 셋째, 강제수용소에 수감되어 있는 수많은 죄수들을 석방하며, 과거처럼 주민의 대다수에 대한 시도 때도 없는 자의적 조사와 구금 및 추방은 제한된다. 물론 일반주민에 대한 자의적 체포와 구금 자체가 소멸하는 것은 아니다. 넷째, 일반 주민 일상생활에서의

57 George Schöpflin, *Politics in Eastern Europe 1945-1992* (Oxford: Blackwell, 1992), pp. 108-109; György Konrad and Ivan Szelenyi, *Die Intelligenz auf dem Weg zur Klassenmacht* (Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1978), pp. 294-317의 내용을 참조하여 서술.

탈정치화가 진행된다. 탈정치화와 함께 사생활과 비정치적 영역(취미, 친목 등)이라는 것이 등장하게 된다. 다섯째, 사회의 여러 전문분야에 대한 최고지도자 및 조선노동당의 자의적 지시와 간섭을 축소한다. 물론 조선노동당이 사회의 모든 분야에 대해 정치적으로 간섭하고 규제할 수 있는 상황이 소멸하는 것은 아니다. 그러나 전문 분야의 지식인들이 자신의 본원적 기능을 수행할 수 있는 공간이 과거에 비해 넓어진다. 여섯째, 조선노동당의 운영이 보다 정상화된다. 당대회의 소집, 당중앙위원회의 여러 기관과의 구성과 회의 소집 등이 당규약의 규정에 보다 부합하도록 운영된다. 일곱째, 대중의 지지를 획득하기 위하여, 군수 및 중공업 중심 노선, 축적우선노선을 완화하고, 인민생활을 향상시키기 위한 소비재 경공업에 보다 많은 관심을 돌린다.

그러나 7월초치 이후 북한에서 관찰할 수 있는 것과 같이 이러한 탈스탈린주의 개혁없이도 일련의 초보적 경제개혁 조치가 취해질 수 있다는 것을 발견할 수 있다. 그러나 이러한 경제개혁이 더욱 진척되고 또한 기대되었던 효과를 내기 위해서는 체제 효율화를 위한 정치개혁이 필요해진다. 중국의 경험을 토대로 그 이유를 설명해보면 다음과 같다.⁵⁸ 첫째, 경제개혁에서 가장 주요한 개혁 대상은 기업의 경영체제이다. 권력, 생산, 개인의 복지가 기업과 밀접하게 연관을 가지고 있었기 때문에, 경제적 효율성

58 이하 정치개혁에 관한 서술은 An Chen, *Restructuring Political Power in China: Alliances and Opposition, 1978-1998* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999)의 주요 명제를 요약한 것임. 이밖에도 유사한 서술로서, Mark Luper, *Power Restructuring in China and Russia* (London: Westview, 1996); Schöpflin, *Politics in Eastern Europe 1945-1992* 참조

과 이윤을 증대시키고자하는 어떠한 개혁도 초기단계부터 경영구조를 실질적으로 재편하는 작업과 결부되어야만 하기 때문이다. 이러한 경영구조 개혁의 핵심은 노동자를 경영에 참여시키는 것과 함께, 기업 경영에 대한 당 조직의 영향력을 약화시키는 것이었다.

둘째, 정치개혁은 경제개혁에 대한 중간 간부층의 반대를 봉쇄하며, 지지기반을 확대하기 위한 것이었다. 개혁 과정에 들어서면, 최고 지도부 또는 그 내부의 개혁파는 대체로 개혁을 추진함으로써 생활수준을 향상시키고 정권의 지배 정당성을 높여서 주민의 지지를 획득하고자 했다. 이러한 개혁과정에서 가장 많은 이익을 얻는 층은 일반주민이었고, 가장 많은 피해를 보던 층은 간부였다. 물론 간부들이 경제개혁의 필요성 자체를 부정하는 것은 아니었다. 그 이유는 경제개혁이 주민들의 불만을 완화하고 궁극적으로 정권이 공고화되는데 이바지한다면 중간 간부층 개개인적으로도 큰 이득을 볼 수 있기 때문이다. 그러나 구체적 개혁조치들은 그들의 권력과 특권을 직접적으로 침해할 수도 있는데 이 경우 체제 정당성과 사회안정과 같은 추상적 이득을 거론하면서, 그들이 개인적으로 희생하라고 설득하는 것이 쉽지 않다. 실제로 당간부들은 개혁으로부터 가장 직접적이며 가장 많은 손해를 보는 피해자들이었다. 특히 경제개혁이 시장기구를 확대도입하게 되고, 중앙 계획체계를 약화시키게 되자, 당-국가 관료체 속에 뿌리박혀 있던 권력과 특권이 위협받게 되었고, 이에 따라 개혁에 대한 저항이 증대했다. 모든 측면에서 보았을 때, 일반 주민은 경제개혁의 최대 수혜자였다. 생활의 물질적 개선 때문에, 이들은 대부분의 개혁기간 중에 개혁에 대해 많은 기대를 가지고 있었으며, 경제개혁이 실업과 인플레이션의 위험을 대두시키기 전까지, 경제개혁을 가장 지지했다. 이들은 개혁이 성공해야 한다는 데서 중앙의 엘리트와 공동의 이해를 가지고 있으며 따라

서 당지도부를 전적으로 지지할 준비가 되어 있었다.

이와 같은 상황 때문에, 지도부의 입장에서 정치개혁의 목표는 일반주민의 개혁에 대한 지지와 열망을 동원하는 한편, 간부층의 불만을 무력화하는 것이었다. 따라서 중국의 경우, 개혁과 최고 지도부는 개혁에 대한 대중의 열망을 이용하여 당간부에게 압력을 행사하는 방향에서 정치개혁을 추진했다. 이러한 전략의 핵심 조치는 인민회의를 강화시키고 이를 개혁에 반대하는 당간부에 대한 견제력으로 활용하는 것이었다. 그런데 만약 인민회의가 당의 통제를 받으면서 사실상 과거와 별 다름없이 또 하나의 당-국가 관료기관으로 기능하게 되어 버리면, 개혁정책의 성공적 추진도 보장되지 못하며, 당위원회 권위도 견제할 수 없게 되는 것이 명확했다. 따라서 중앙의 정책 결정자들은 주민들의 개혁에 대한 열정을 고무하는 한편, 대의원 선거를 보다 개방적으로 만들어 입법기구에 주민의 실지 목소리가 실리도록 했다. 지도부가 경제개혁을 꾸준히 추진하고 통치과정에 주민의 참여와 대표성을 높이는 방향에서 정책을 꾸려 가는 것에 대한 보답으로 일반주민들은 정권에 대해 문제를 제기하지 않는다고 하는 묵시적 사회협약을 만들어 내는 전략이 존재했다고 보아야 한다.

셋째, 정책입안과 집행이 보다 합리적이며 주민의 필요에 부응하도록 하기 위해서는 정치구조가 개편되어야 했다. 물론 이러한 개편은 공산주의적 통치의 테두리를 벗어나서는 안되었다. 그런데 정책합리화도, 심대한 경제 재편도, 당간부가 모든 행정 계층에서 정책입안과 집행을 완전히 통제하며, 최소한의 견제와 균형도 제도적으로 갖추어 놓지 않은 구래의 정치구조의 개편없이는 불가능했다. 그럼에도 불구하고 이러한 변화를 초래하는데서, 중앙지도부는 딜레마에 직면했다. 그 이유는 중앙지도부가 그 권력의 하부 기반인 간부들을 저버리거나 개혁집행 대체 세력도 구할 수

없었기 때문이었다. 대신, 그들은 당위원회와 정부의 기능이 완전히 중복되고 있는 상황을 바꾸어 당과 정부를 분리하기로 했다. 이 둘을 분리함으로써, 일부 당간부는 당내부 직책만을 가지고 당위원회에 의해 제도적으로 대표된다는 뜻에서 전문간부로 전환되었다. 다른 일부는 정부관료가 되는데, 당원이거나 당내 직책을 계속 보유한다고 해도, 당기구의 이익과는 다르거나 또는 충돌하는 정부기구의 관료적 이익을 대변하고 발전시키도록 했다. 동시에, 다른 일부 간부들은 주민들이 정책 결정과정에 제도적으로 참여할 수 있는 제도로써 기능하도록 복원되고 강화되었던 인민회의로 전직했다. 다른 한편에서, 지도부는 정부 관료를 선거하는 데서 다수 입후보 원칙을 세움으로써, 당간부가 정부 관료의 선거와 임명을 완전히 통제할 수 없도록 만들었다. 그렇다고 해서 대의원들이 선임에서 주도적 역할을 하도록 허락하지는 않았지만, 당위원회가 다수 후보를 추천하도록 함으로써, 대의원들이 이들 중에서 친 개혁성을 기준으로 선택할 수 있도록 했다.

이러한 정치 개편은 정부로부터 당을 분리하는 한편, 인민회의의 위상을 강화시켜, 당-정-인민회의 간에 견제와 균형의 원칙이 작동하도록 하는 것이었다. 이는 또한 정부가 당위위원회의 부속물에 불과하던 것을 서방 의원내각제의 내각과 유사한 집행기구로 변화시키는 것이었다. 이 때 정부 관료는 이제 당위원회 뿐만 아니라 인민회의 양자에 대해 자신의 직위 임명 문제와 업무 책임성을 의존하게 되었다. 그 결과로 그들은 두 기관의 얼마간 효율적인 이중 감독 하에 놓이게 되었다. 이 같은 개혁은 전반적으로 볼 때, 중앙의 정치권력에 대한 제한 장치들을 만들어 내는 것이 아니라, 관료체의 기능을 개선하는 방향으로 작용했다.

이와 같은 정치 개혁은 중국에서 2단계로 진행되었다. 첫 단계는 1978-1986년, 둘째 단계는 1986-1998년이였다. 첫 단계는 경제개혁과

거의 동시에 실시되었다. 정부 차원에서는 1978년 인민회의 대의원 선거가 복원되고 각급 인민회의가 활성화되었다. 1980년대초, 일부 지방인민회의에서 의원들은 당의 임명에 의해서가 아니라, 복수입후보자에 대한 직접 선거를 통해 선출되었다. 1978년에는, 공업 기업과 일부 직장에서 지배인을 직접 선거에 의해 선임했다. 공업 기업의 경우에서만, 경제적·정치적 개혁이 처음부터 통합되어 있었는데, 그 이유는 권력 재편 없이는 경제적 효율성을 개선할 수 있는 경영체를 꾸릴 수 없었기 때문이었다. 기업 개혁은 기업에서의 선거와 운영에 노동자들의 자발적이며 직접적인 참여를 의미했다. 이러한 새로운 양태의 참여는 모택동주의적인 대중 노선과 동원 정책과는 전혀 다른 것이었다. ‘당의 영도’에 도전하지 않는 한에서 기업의 일반 노동자와 관리직군은 제도화된 통로를 통해 특히 그들의 복지와 관련한 문제에 대해서 기업 경영에서 약간의 권력을 나누어 가질 수 있었다. 나아가 당위원회보다는 기업 지배인이 기업 업무에서 주도권을 쥐게 되었으며 당 간부는 행정 권력을 박탈당했고 의사결정과정에서 주변화되었다.

그러나 80년대초에는 유동적인 정치 상황 때문에 당의 지배를 유지하는 것이 우선으로 간주되었다. 선거와 같이 주민의 참여를 제도화하는 통로가 존재하기는 했지만, 당의 헤게모니와 관련해서는 거의 구조변화가 없었다. 이 기간 동안 농가생산책임제, 기업의 자율성 신장, 특구 설정, 비국영기업의 육성 등의 경제개혁이 추진되었지만, 이것이 정치구조의 전통적 구조에 이렇다할 충격을 주지 못했다. 경제개혁이 이론상으로 모든 층위를 포함하고 있었지만, 1980년대 중반까지 경제개혁은 당간부의 행정권의 독점에는 즉각적인 영향을 끼치지 못했다.

1984년부터 도시에서 보다 본격적인 시장개혁이 실시되고, 그것이 정치구조 때문에 애로상황에 직면하면서부터, 보다 실질적인 정치 개혁이 불

가결해졌다. 경제운영에서 시장의 힘이 보다 중요해지게 되면서, 모든 행정단위의 당-국가 관료제는 경제와 사회에 대한 전통적인 권위를 상당 부분 상실하게 되었다. 어떻게 해서 직장을 유지하게 되었다더라도, 대부분의 관료들은 대부분의 권력을 상실했고, 거의 할 일이 없게 되어 버렸다. 뿌리 깊게 박혀 있는 관료적 이익이 위협받게 되자 절박한 저항이 나타났다. 다른 사회주의 국가에서 경제개혁은 이러한 저항 때문에 실패했었다. 이는 중앙의 지도부를 근본적 딜레마에 빠뜨렸다. 등소평은 구 관료를 새롭고 개혁 친화적 관료로 교체하고자 시도했지만, 이는 완만하고 제한적 규모로만 가능했었다. 나아가 이러한 접근은 만병통치약이 될 수 없었다. 그 이유는 개혁은 간부 개인들의 복지뿐만 아니라 당-국가 기구의 제도적 특권을 침해했기 때문이었다. 또한 등소평의 관료제 규모를 축소시키려는 애초의 노력이 구 관료의 다수가 적절한 직장을 발견할 수 없었기 때문에 실패했다. 그들은 경제계획과 정치통제 이외의 영역에서 직업적 훈련을 받은 바 없었기 때문이었다.

1986년 경 이러한 궁박한 상황에서 등소평은 정치개혁을 재시도했다. 사실 그 때까지 정치개혁은 실질성없이 보다 상징적인 차원에 머물러 있었다. 등소평의 후견하에 행정 권력이 상당한 정도로 재편되었다. 이러한 둘째 단계 정치개혁에서 등소평은 일련의 견제와 균형 기제를 도입했는데, 여기에는 일반 시민도 일정한 역할을 할 수 있도록 했다. 그는 이러한 견제와 균형 장치를 통해 당-국가 관료제를 분할하고 통제하고자 시도했다. 등소평은 두가지 구체적 조치를 취했다. 그 하나는 당위원회를 정부(집행행정체)로부터 분리하고, 각기 고유한 기능을 규정하는 것이었다. 다른 하나는 인민회의의 권위를 세우는 것이었는데, 그 방편의 하나로 선거제도를 개혁함으로써 인민회의에서 시민의 대표성이 높아지도록 했다. 대표적으로,

1980년대 후반, 일부 지역의 마을에서는 마을 지도자와 인민회의가 복수입 후보자 직접선거를 통해 선출되었다. 이러한 개혁에 의해, 부패하고 약탈적인 지도자를 제거하는 한편, 지도자들이 유권자의 요구에 더 많은 관심을 가지도록 만들었다. 이러한 지도자들은 상급 기관의 부패하고 약탈적 요구로부터 마을의 이익을 지키는 한편, 국가정책에 대한 마을 주민의 호응도를 높이는데 기여했다.⁵⁹

정치개혁의 둘째 단계는 기관들간에 새로운 조직관계를 탄생시켰는데, 이는 약간의 민주적 요소를 함축하고 있었다. 이러한 정치 권력게임에서 등소평은 전통적으로 유일체적으로 구조화되어 있던 당-국가의 관료체를 세부분으로 분할했다. 등소평은 지방당기구로부터 행정권을 박탈하여, 이를 얼마간 자율적으로 행위하는 집행체가 될 수 있도록 구조화된 정부에 이양했다. 당기구에 남아있는 주요 기능은 이른바 정치적·이데올로기적 지도력을 행사하고 지방에서의 정책결정이 당중앙이 제시한 지침을 준수하고 있는가를 보장하는 것이었다. 동시에, 인민회의를 재편하여 얼마간의 지방 정책결정권을 부여했다. 그 결과로, 당위원회, 인민회의가 정책결정체로 공존하며 정부의 실행에 대해 이중으로 감시했다. 이러한 동안 등소평은 양자에 대해 두개의 카드를 능숙하게 활용했다. 중앙의 기본 요구는 여러 당문서와 법적 문서들에 체현되어 있었는데, 인민회의는 ‘영도적 세력’이라고 정의되어 있던 당위원회의 ‘정치적 지도’를 수용해야 하며, 당위원회는 ‘국가권력의 최고기관’으로서의 인민회의의 지위를 인정해야 했다.

59 Merle Goldman and Roderick MacFarquhar, “Dynamic Economy, Declining Party-State,” Merle Goldman and Roderick MacFarquhar, *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Massachusetts: Harvard University Press, 1999), pp. 12-13.

보기에 따라서는 모순적인, 이러한 기관들간의 새로운 조직관계는 당위원회와 인민회의가 권력을 놓고 경쟁하도록 하는 한편, 상위 기관은 중재자로 역할하고, 등소평이 지배하는 당중앙이 최고 재판관으로 기능하도록 하는 그러한 상황을 의도적으로 만들어 내어 놓은 것이었다. 정책 주도권을 잡고자하는 측은 자신의 경쟁자보다 등소평 노선과 핵심노선에 더 충실하다는 것을 보여주어야 했다. 당위원회와 인민회의의 직접 충돌을 피하며, 당이 헤게모니를 가지고 있다는 외양을 유지하기 위해, 정부는 기본적으로 양자사이에 완충지대로 역할했다.

견제와 균형 장치는 당-국가 관료체 내부에만 설치되었다면, 중국은 민주주의에서 많은 진보를 이루지 못했을 것이다. 그러나 당위원회, 정부, 인민회의간의 3각 권력관계에서, 인민회의는 단순히 또 하나의 전형적 당-국가 기관에 머무르지 않고, 그것을 넘어서는 대표기관으로서의 역량을 발전시켰다. 분명히, 인민회의 대의원의 선거는 개혁의 어느 시기에도 민주적이었다고 할 수 없었다. 군 이상에서는 간접선거가 실시되었기 때문에, 당 간부는 최종 입후보자들 중에서 정치적으로 의심이 가고 신뢰할 수 없는 누구라도 제거할 수 있는 수단을 가지고 있었다. 다른 말로, 정치적으로 야당적 인사가 인민회의에 진입하는 것은 불가능했다. 그러나 인민회의에 주민의 진짜 의사를 반영해야할 필요가 있었고 입법기관이 제 기능을 하도록 해야 할 필요가 있었다. 따라서 중앙 당국자들은 인민회의 대의원 및 정부 기관장을 선거하는 데서, 당간부가 명시적으로 지배적인 역할을 하지 못하도록 했다. 물론 후보자들은 검열되었다. 그러나 복수 후보자를 내세워 반드시 동일하지 않은 개혁 정책이나 복지 공약을 내세우고 경쟁하도록 하는 한편, 입법과정에서 다수 대의원이 결정권을 가지도록 만들었다. 따라서 인민회의가 당기구에 대해 구조적 제약을 가하는 경우, 이는 당의 두 기관간,

또는 당간부의 두 집단간의 대결과는 상이한 정치적 양상을 가지는 것이었다. 유권자의 이익을 내세우고 옹호하는 데서 중국 입법기구의 대표성과 그 제도적 역량은 전형적 공산주의 입법기관의 그것들을 훨씬 능가하는 것이었다. 이는 거의 모든 사회, 경제, 정치 생활에서 당간부의 헤게모니를 약화시키는데 이바지했다.

이와 같은 과정 속에서 중국의 전반적인 사회정치적 조건이 현저히 변화했으며, 그 속에서 정권에 대한 일반 주민의 태도가 변화했다. 주민의 태도가 근본적으로 변화하게 됨에 따라 정권의 성격에도 궁극적으로 변화가 발생했다. 즉, 공산주의 통치의 두 개의 핵심 특징이라 할 수 있는 공산당의 당의 지도력과 이데올로기가 형해화되어 갔다.⁶⁰

중국에서 경제개혁과 정치개혁의 상호 관련을 도표로 표시하면 <표 4>와 같다.

60 Jie Chen and Peng Deng, *China since the Cultural Revolution: From Totalitarianism to Authoritarianism* (London: Praeger, 1995), pp. 1-12.

<표 4> 중국에서 경제개혁과 정치개혁의 상관도

북한 7월조치		
부분개혁체제	사회주의 상품경제	사회주의 시장경제
1978-1984	1984-1992	1992 이후
계획우세, 시장보조	계획과 시장의 공존	시장우세
기업 자율성 확대	도급제 경영	현대 회사제
정부와 기업의 일체화	정부와 기업의 경영분리	정부와 기업의 소유권 분리
당에 의한 정 의 지배	당과 정 의 분리 (지배인책임제 실시)	당과 인민회의가 정부를 이중으로 통제
전통적 정치구조 온존	넓은 정치구조가 경제개혁 추진의 장애, 정치개혁 본격화 대중의 개혁 열망을 이용, 당간부에 압력 행사	
정치개혁 1단계	2단계	
1978-1986	1986-1998	
기업내 정치 개혁 주도기	국가 차원 정치개혁 주도기	
기업 지배인 선거, 노동자 경영참여 확대	당위원회와 정부의 분리, 인민회의에서 공직 선거시 복수 입후보	
군, 구에서 대의원 직접 선거, 인민회의 활성화	인민회의의 권위 확대, 대표성 증대	
당의 지도력과 이데올로기의 점진적 약화, 강제의 역할 증대		
전체주의 → 성숙한 탈전체주의 (또는 권위주의)		

이로써, 중국의 정치체제는 전체주의 지배로부터 권위주의 지배로 변화했다고 할 수 있다. 전체주의 체제에서는 지배접근성이 폐쇄되어있으며, 지배구조는 유일체적, 다시 말해 유일한 지배중추를 정점으로 하는 구조이며, 지배권역은 총체적이며, 지배방식은 억압적, 공포정치적이며, 지배는 절대진리를 주장하는 포괄적 세계관의 아래에서 행사된다. 이와는 달리 권위주의 체제에서는 지배에의 접근이 현저히 제한되어 있고, 지배구조에서의

다원주의는 분명히 제한적이며, 지배는 개인영역에까지 깊이 행사되며, 지배방식은 비 법치주의적으로 규범화되어 있으며, 지배정당회는 일정한 민족주의, 애국주의 등과 같은 심성들(mentalities)을 활용하고 있다.⁶¹ 전체주의, 권위주의, 민주주의의 주요 특징들을 도표로 비교하면 <표 5>와 같다.

61 Wolfgang Merkel, *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung* (Opladen: Leske+Budrich, 1999), p. 27.

<표 5> 민주주의, 권위주의, 전체주의의 징표들⁶²

	전체주의 체제	권위주의 체제	민주주의
중국의 경우	개혁이전	개혁이후	미래?
사회주의 국가		폴란드, 헝가리	
지배 정당화	폐쇄된 세계관	민족주의, 애국주의 등 심성들	인민주권
지배 접근성	폐쇄 (선거권이 없음)	제한적임 (제한된 선거권)	열려 있음 (보편선거권)
지배독점	세계관에 의해 정당화되고 억압에 의해 군림하는 지도자	심성들을 통해 정당화되고, 억압을 통해 확보된 지도자 또는 과두집단	민주적으로 정당화된 제도와 기관
지배구조	유일체적 (권력분립, 권력제한, 권력통제가 부재)	준다원적 (권력분립, 권력제한, 권력통제는 현저히 제한되어 있음)	다원적 (권력분립, 권력제한, 권력통제)
지배권역	무제한적	포괄적	매우 제한적
지배방식	비 법치국가적, 체계적으로 억압적, 공포정치적	법치국가적으로부터 비-법치국가적까지 다양, 억압적	법치국가적

62 Merkel, *Systemtransformation*, p. 28; 전체주의와 권위주의를 구분하고, 특히 후자를 개념화한 것에 대해서 Juan J. Linz, *Totalitarian and authoritarian regimes* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000) 참조

2. 북한에서 정치 변화와 정치 개혁의 과제

1990년대의 변화에도 불구하고, 극단적 개인독재에 기반하는 왕권적 전체주의의 기본틀은 크게 손상받지 않았다. 북한에서는 여전히 최고지도자에 대한 개인숭배, 공산당의 일당독재가 아니라 개인에 의한 인치적(patrimonial) 독재, 지도부 성원 및 일반 주민에 대한 자의적 테러, 집단 수용소의 유지 등 고전적 스탈린 정치체제의 여러 요소들이 존속하고 있다.

그러나 기본틀이 변화하지 않았음에도 불구하고, 1990년대 변화를 거치면서, 북한의 지배 체제는 그 이전의 북한과 동일하다고 할 수 없다. 경제난의 여파로 중앙권력과 체제의 전반적 규율이 크게 약화되었으며, 지방, 기업, 개인의 비정치적 자율성이 증대했다. 경제는 국가부문과 이차경제의 이중경제 구조를 이루고 있는 가운데, 두 부문이 자원과 노동력을 놓고 경쟁하게 되었다.

2002년 7월 조치는 북한이 이러한 현실을 공식적으로 인정했다는 것을 보여준다. 7월 조치는 단순히 경제 회생을 위한 조치라고 볼 수는 없다. 이는 1990년대 변화의 결과로 발생한, 권력 중앙-기업, 중앙정부-지방정부, 국가-개인 등의 세력관계, 그리고 당-국가 대 경제 및 사회와의 관계 변화를 반영하고 있다. 그리하여 장사나 폐기물 경작 등 과거에 불법적이던 것이 이제는 양성화됨에 따라 범죄적 행위가 일종의 권리 행사로 인정될 수 있게 되었다. 북한 경제에서 여전히 국가부문이 지배적이지만, 7월 조치는 국가부문의 인센티브 체계의 개선에 그치는 것이 아니라, 계획외 생산과 계획외 유통을 합법화시켰으며, ‘개혁’과 ‘시장’이라는 단어에 대해 금기를 약화시켰다.

현재 북한은 경제적으로 중앙집권적 명령경제로부터 사회주의 상품경제로 진입하는 문턱에 서 있다고 할 수 있다. 중앙집권적 명령경제에서는 계획중앙이 기업소에 직접 계획명령을 하달하면서, 기업소 경영에 직접적으로 간섭한다. 다만, 그 분권화의 정도에 차이가 있을 수 있다. 그런데 사회주의 상품경제 단계에 이르면 계획중앙의 기업소에 대한 계획명령은 폐기되고, 국영기업은 상업적 차원에서 경영된다. 이 시기에는 계획과 시장이 공존하면서 점차로 시장제도의 근본 요소라고 할 수 있는 시장가격, 상업은행, 금융시장, 소유권 및 계약법 등 상법체계 등을 비롯한 시장경제의 하부구조가 발전하기 시작한다. 이와 같은 사회주의 상품경제의 건설에 따라 국내 경제와 자본주의 세계시장과의 호환성이 높아지며, 따라서 대외 개방과 교류를 대폭적으로 확대할 수 있게 된다.

앞서 북한의 7월조치가 중국의 1979-1984년간의 초기 개혁단계에 상응한다고 했다. 중국의 경험에서 볼 때, 이러한 단계에서는 아직까지 본격적인 정치 개혁이 없이도 경제개혁이 진척될 수 있었다. 그러나 이 단계에서 중국에서도 이미 인민회의 대의원 선거가 복원되고 각급 인민회의가 활성화되었다. 같은 해에, 공업 기업과 일부 직장에서 지배인을 직접 선거에 의해 선임했으며, 노동자의 경영 참가 가능성이 확대되었다. 그러나 북한에서는 7월조치에도 불구하고 정치적 차원에서 중국의 경우에 상응할 수 있는 개혁조치가 발견되지 않고 있다. 반면 최근의 북한 정치를 보다 긍정적인 차원에서 해석한다면, 1998년 이후 최고인민회의 대의원 선거와 회의 개최가 정기적으로 이루어지고 있으며,⁶³ 경제정책 집행에서 내각의 비중

63 1997년 2월부터 리 관리위원장 및 작업반장, 분조장, 그리고 리당 일꾼 등이 선거로 선출되었다. 좋은 벗들 편, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』(서울: 정토출판, 2000), p. 357.

이 커지고 있으며, 경제관료들이 젊고 실무에 밝은 인물들로 꾸준히 교체되고 있고, 2003년 9월 3일 개최된 11기 1차 최고인민회의의 대의원 구성에서 고학력, 전문가 비중이 높아진 것을 변화라면 변화하고 해석할 수도 있을 것이다.⁶⁴ 또한 7월조치 이후 북한 기업의 당기구가 축소되었다는 보도도 있었다. 그러나 중국에서도 이 단계의 개혁에서는 구래의 정치지배 질서에 큰 변화가 없었다는 것을 생각하면, 북한에서도 이렇다할 정치개혁 없이 경제개혁이 앞으로 얼마간 진척될 가능성도 있다고 볼 수 있다.

어쨌든 여러 조치와 변화들로 인해, 1990년대 중반과 비교할 때, 북한 내부는 훨씬 느슨해졌다고 볼 수 있다. 첫째, 장사행위, 사적 경작 행위 등은 과거에는 ‘비사회주의 현상’이었으나, 지금은 일종의 ‘권리’로 인식되는 것으로 판단된다. 전반적으로 과거에는 ‘범죄 현상’이 현재에는 일종의 ‘당연하고 자연스러운 것’으로 인식되는 변화가 발생했다는 것이다. 둘째, 남측 사절단 방북의 빈번화 및 대규모화, 남북한간 인적 접촉에서 상호 방어적 공격성의 이완, 노무현 정부의 대북정책에 따른 ‘민족공조’의 전개 등 때문에, 이를 감시 감독하는 북측의 내부 규율이 상당히 약화된 것으로 판단된다. 셋째, 1990년대 중반과 비교할 때, 김정일 및 북한 체제에 대한 신심이 전반적으로 약화되고, 배급제의 공식 철폐, 일상생활에서 국가보조금의 대폭폐지 등에 의해, 일반 개인의 국가에 대한 의존도가 현격히 약화되었다. 이것이 개인들의 사회 및 정치에 관한 의식형태에 영향을 끼칠 것이다. 그 대표적인 변화와 관련하여 한 탈북자의 증언을 참고할 수 있다.⁶⁵

64 박형중, 『11기 1차 최고인민회의의 개최 동향분석』(서울: 통일연구원, 2003. 9)

65 정영숙(가명), “최근 북한사회 실상,” 『탈북자들』 제30호 (2003.11), pp. 12-23.

첫째, 당 및 근로단체의 조직생활에 대한 참여 기피가 만연되어 있고, 그것들이 점점 더 마지못해 형식적으로 진행되고 있다는 것이다. 둘째, 직장에 출근해도 할 일이 없기 때문에 도장만 찍고 나면, 집에 가든, 공장에서 놀든, 장사를 하든 마음대로 할 수 있다. 셋째, 당원인가 아닌가 보다는 재산과 돈이 많은가가 중요해졌기 때문에, 입당에 대한 관심이 줄어들었다. 넷째, 입당에 대한 관심이 줄어들었고, 군대에서의 생활상도 마찬가지로 좋지 못하기 때문에 군대기피 풍조가 만연되어 있다. 다섯째, 북한주민들이 한국이 식량을 보내는 것에 대해 알고 있는 등, 한국에 대한 인식이 달라지고 있다. 전체적으로 보면, 이제는 하층민들도 한국에 대한 인식이 옛날보다 많이 달라져, 한국이 발전되고 대단히 잘사는 나라라는 것, 또 자유로운 국가라는 인식이 지배하고 있다. 또한 전민군사복무제 도입, 민생활공채 발행 등은 특히 북한의 상층과 부유층에 대한 부담을 증가시키고, 이 계층의 잠재 불만을 키울 수 있을 것이다. 북한은 국가적으로는 빈곤하지만 상대적으로 소비수준이 높은 계층이 다소 형성되어 있어 북중 교역에서는 이들의 수요를 충족시키기 위한 다소간 고급물품들이 수입되고 있다.⁶⁶ 북한에서 부유층 사람들의 수는 북한 전체 인구의 10%에 해당되는 것으로 알려져 있다. 이는 주로 당과 국가 관리들, 인민군 고위 장교들, 그리고 해외 근무 경험이 있거나 해외에 친척을 두고 있는 사람들로 구성되어 있다.⁶⁷ 북한이 2003년 5월-7월에 발행했던 10년 만기 공채 3

66 KOTRA 북한경제 속보, “북-중 무역현황을 통해 본 북한경제,” 2003년 8월 22일; 북한은 과거에 중국으로부터 흑백 텔레비전을 주로 수입했으나, 2003년 들어서 21-29 인치급 컬러 텔레비전을 약 6만 9천대 수입했다. 김광일, “2003 상반기 북중 교역 동향,” KOTRA 북한팀 (2003.10.7) 참조

67 이타르타스통신, 2003년 5월 23일; KOTRA 북한경제 속보, “공채발행, 부

종의 ‘판매’는 북한내 부유층을 주대상으로 했다. 또한 2002년 10월부터 본격 시행되고 있는 전민군사복무제의 시행은 식량난으로 인한 군대징집자원의 감소에 대한 대처의 성격이 주를 이루고 있다. 그러나 북한의 특권층 자녀들의 군대 기피를 어렵게 함으로써, 계층간 위화감을 감소하고자 하는 시도라고 할 수 있다.⁶⁸

7월조치는 국가와 사회와의 관계가 변했다는 것을 공식적으로 부분 인정하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 이에 부응하는 통치구조의 내부적 개편이 필요하며, 이는 부문별 영향력 관계 변화, 정책방향 및 우선순위 변화, 그 상층에서의 당-군-정-보위부 간의 관계변화, 중앙정부-지방관계 변화 등이 점진적으로 진행되고 있는 것으로 보인다. 이 때문에 앞으로 북한 내부 통치의 구체적 전개 양태가 영향 받을 수 있다. 첫째, 국가 재정 능력의 약화, 통제 침투력의 약화에 따라, 내부적으로 ‘개혁’ 조치가 지속될 수 있는데, 이것이 제대로 관리되지 못하면, 빈부격차 확대, 극심한 인플레이 등 부정적 측면이 강화될 가능성이 있다. 이러한 상황에 대처하면서 내부 치안 안정 및 국가의 정책 관철력을 유지하고자 하는 것이 ‘선군정치’로서 이는 일종의 계엄통치라고 할 수 있다. 정부의 사회에 대한 장악력이 약화되어 있기 때문에, 국가의 경제정책은 ‘사회의 요구와 불만’을 고려해야 할 것이며, 이는 전반적 경제정책이 상당한 정도로 ‘인민생활 향상 또는 유지에 지향되어야 한다는 것을 의미한다. 이 때문에 북한은 최대 지원국인 한국과 보조 지원국인 중국과의 관계에 치명적 손상이 가지 않도록 유의할 것이며, 이것이 대남 정책 및 핵문제 관련 정책에서 일정한 정도로 온건 노선을 취하

유층이 주대상,” 2003년 5월 23일

68 정영태, 박형중, 『북한의 병역제도 변화와 병력감축 가능성』(서울: 통일연구원, 2003), p. 5.

도록 하는 내부 압력이 될 것이다.

그러나 이러한 변화들에도 불구하고, 왕권적 전체주의의 기본들과 사회주의 상품경제는 서로 화합하지 못하는 특성을 가지고 있다. 폐쇄적이고 중앙집권적인 명령경제는 개인독재형 전체주의와 양립할 수 있지만, 경제적인 결정권의 광범한 분권화, 대외 개방과 교류의 확대를 수반하는 사회주의 상품경제로의 변화는 정치적으로 극도로 권력 집중적인 개인독재형 전체주의와는 전혀 양립할 수 없기 때문이다. 또한 사회주의 상품경제로 진입하는 과정에서 북한 경제는 자본주의 세계경제에 점차적으로 편입해야 하며, 이 가운데서 한국, 미국, 일본 등 주변국의 협조를 받아야 한다. 그런데 만약 북한이 안보와 내부 인권 문제에서 여전히 ‘불량국가’로 남아있는 경우, 이는 불가능하다. 따라서 북한이 두 가지 문제를 해결해야 하며, 그때에야 대외개방과 교류확대에 기초한 사회주의 상품경제 단계로의 완전한 이행이 가능해질 것이다.

중국의 경험에 비추어 볼 때, 북한에서 앞으로 경제개혁이 더욱 진척되는 경우, 가장 먼저 나타날 수 있는 정치 개혁은 기업 내부개혁으로써, 지배인 선거, 노동자의 경영 참여 확대, 당기구의 역할 추가 축소 등을 예상할 수 있을 것이다. 그 다음으로, 각급 인민회의를 더욱 활성화하라는 중앙의 지시가 있을 수 있다. 만약 김정일 개인 권력 자체가 동요하면서, 집단지도체제나 후계체제가 등장하는 경우, 지배의 인간화를 위한 탈스탈린화 조치가 취해질 수도 있다. 그렇지만 만약 김정일 개인 권력의 안정성이 유지되는 가운데 경제개혁이 더욱 진척된다면, 폭압정치 구조가 유지되는 가운데, 정부로부터 당이 분리되며, 인민회의의 위상이 높아짐으로써, 정책의 입안과 집행을 합리화하는 방향에서만 정치개혁이 발생할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

결론적으로 볼 때, 7월 조치의 심화, 또는 사회주의 상품경제로의 진입은 불가역적이다. 그 이유는 이러한 조치들이 1990년대에 발생한 최고지도부-중간관료-인민간의 세력관계의 변화, 그리고 당-국가 대 경제 및 사회와의 관계변화를 반영하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 방향의 변화는 현재까지 북한의 기본틀로 유지되고 있는 왕권적 전체주의와 상호 방해관계에 있다. 따라서 왕권적 전체주의가 유지되는 한 사회주의 상품경제로의 진입속도가 늦추어질 것이며, 설령 진입한다고 해도 성공할 수 없을 것이다.

VI. 중장기 변화시 고려 요소와 전망

IV장은 앞으로 북한 경제 개혁이 추가로 심화되면, 점차적으로 북한경제는 계획과 시장이 공존하는 체제로 변화할 것이라고 했다. 또한 V장은 이러한 경제 개혁 과정은 불가피 정치개혁을 수반할 수밖에 없다는 것을 밝혔다. 그런데 이러한 서술은 마치 ‘북한’이라고 하는 사람을 놓고 이 사람은 현재 ‘청소년’이기 때문에 앞으로 성숙하면 ‘어른’이 될 것이라는 보다 일반적 판단을 한 것에 불과하다. 보다 구체적 언명은 이 ‘청소년’이 현재 처해있는 여러 상황을 놓고 볼 때, 이 사람은 앞으로 어떤 ‘어른’이 될 것이라고 말하는 것이다. 다시 말해, 모든 ‘청소년’은 ‘어른’이 되지만, 그 어른들 속에는 속된 말로 ‘성공한 어른’도 있고 ‘실패한 어른’도 있다는 것이다. 어떤 ‘청소년’이 어떤 ‘어른’이 되는 가는 그 사람의 성격과 의지, 그리고 주변환경 등에 의해 좌우된다.

앞 장들에서 서술한 것처럼 북한이 경제개혁을 심화시켜 나가고, 정치개혁의 압력을 받을 것이다. 그렇지만 그것이 구체적으로 어떤 양태로 나타나고 전개될 것인가에 관한 대답은 북한 핵문제의 항배와 내부 정치 변동의 효과 등을 고려할 때, 가능해진다. 여기서 제1절은 일반적으로 긍정적으로 이해되는 <개혁>·<개방>과 <명령폐쇄경제의 해체>를 대비시킨다. 제2절은 핵문제의 항배에 따른 북한의 변화 양태를 서술한다. 제3절은 내부 정치 변동이 북한 중앙정부 또는 국가의 정책 입안 및 집행 능력, 전반적 질서 유지 및 하부 통제 능력에 어떠한 영향을 끼치는가를 중심으로 북한 변화를 서술한다. 이어 4절은 핵문제의 항배, 내부 정치 동태의 항배를 종합하여 9가지 경우의 수를 상정하고 그 구체적 내용을 서술한다.

1. <개혁·개방>과 <폐쇄·명령경제의 해체>

일반적으로 <개혁>, <개방>, <시장화> 등의 개념은 지나치게 또는 일방적으로 그 성과에 있어 낙관적이며 따라서 비람직하다는 식의 연상(connotation)과 연계되어 있다. 그러나 북한의 제도가 ‘중국식’ 개혁·개방과 유사하게 변화하더라도, 그 성과가 반드시 ‘중국식’(정치안정+지속적 경제성장)으로 되는 것은 아니다. 그 성과가 ‘중국식’이 되기 위해서는 북한 당국과 외부 국가가 모두 현명한 정책을 취할 수 있는 대내외적 여건이 마련되어야 하며, 얼마간 ‘국운’도 작용한다.

‘시장기구’는 일반적으로 여러 합리적이고 긍정적 기능을 수행하는 것으로 인식되고 있으며, 북한에서도 ‘시장관계’가 확대되면 자동적으로 그러한 긍정적 기능이 발현하게 됨으로써 현 북한경제의 문제를 풀어낼 수 있는 ‘묘약’으로 인식되고 있다. 안정적으로 가능하고 있는 명령경제에 비해 안정적으로 가능하고 있는 시장경제의 효율성이 높은 것은 사실이나 시장기구 또는 시장경제가 효율성을 발휘할 수 있으려면, 그것을 가능하게 하는 비시장적 관리조절체계(governance)가 갖추어져야 한다. 그렇지 못한 경우, 시장기구는 약탈과 투기, 영속적 경제실패와 연계될 수도 있다.

7월조치 및 그 이후에 나타나는 바의 북한경제의 변화는 앞으로도 지속할 것이다. 그 이유는, 변화된 여건상, 중앙정부가 지방정부, 기업, 개인 및 이차경제 등에 대해 과거 명령경제 시절에 준하는 통제력을 확보하는 것이 불가능한 한편, 하부단위의 자율성 신장 및 이차경제의 세력 확대 등의 추세가 불가역적이기 때문이다. 또한 북한의 ‘개혁’이 아직까지는 (‘선제 및 적극적 방향 제시형’이 아니라) ‘사후 적응 및 관리형’ 성격을 띠고 있기 때문에, 북한의 공식 논리나 제도는 이미 발생한 현실을 추수하며 한발

뒷 서기는 것으로 평가할 수 있다. 공식 논리나 제도에 비해, 전반적 경제 현실, 일부 엘리트 및 일반대중의 경제인식은 한 걸음 앞서가고 있다는 것이다. 이러한 중앙정부와 하부단위간의 세력관계의 변화, 경제현실의 변화는 북한당국의 심리적 호불호와는 관계없는 객관적인 추세이기 때문에, 북한당국이 직면하는 것은 이것을 얼마나 합리적이고 현명하게 관리하여 전반적 생산증진과 정치안정을 이끌어 내는가의 문제이다. 즉 낙관적으로 그리고 추세상 볼 때, 7월조치 등을 통해 북한당국은 점진적으로 중앙집권적 명령경제를 해체해가는 '사회주의 상품경제를 도입하는 과도기의 초입에 부분적으로 들어섰다고 볼 수 있지만, 그 성공은 아직 장담할 수 없다는 것이다.

따라서 개념상으로 그 성과가 긍정적으로 기대되며 따라서 바람직하다는 의미에서 <개혁>, <개방>, <시장화>와 그렇지 않고 사회주의 경제의 단순해체만을 뜻하는 <명령·폐쇄경제의 해체>를 구분할 필요가 있다. 후자는 중앙정부의 재정악화 및 통제능력 감소 때문에 '시장관계'의 적용범위가 넓어질 수밖에 없고 개방도 확대될 수밖에 없지만, 그것이 정치억압의 개선, 생산성 향상과 주민생활안정, 정부의 '합리적' 정책능력 향상 등을 초래하지 않는 경우를 지칭하기로 한다. 역사적 경험으로 볼 때, 시장경제와 폭압적 독재체제가 결합하거나, 국가실패 때문에 무정부상태에서 약탈과 투기를 근간으로 하는 시장경제가 가능한 경우가 존재했다는 것을 기억할 수 있다. 현실적으로 북한의 내부 실태라고 하는 것은 중앙정부가 폭압을 통해 최소 질서를 유지하고 있지만, 내부적으로는 이미 경제 유지 및 공공용역 제공과 관련한 국가가 최소 기능이 상당히 상실되었다고 할 수 있다. 만약 최소 질서를 유지하던 중앙정부가 점차 약화되거나 붕괴해버리는 경우, 다른 여타 국가실패와 동일한 현상이 북한에서도 나타나게 될 것이다.

긍정적 의미에서 <개혁>, <개방>, <시장화>는 북한의 내부정치가 안정적이며 북한의 시도에 대한 외부 지원이 증진되는 두 가지 조건이 동시에 충족될 때 실현될 개연성이 크다. 내부정치가 안정적이라도, 핵개발 및 기타 여러 문제들로 대외지원이 증대되지 않으면, 북한 자체로 성공적 변화에 필요한 지혜와 자원을 동원하는 것이 어려워질 것이다. 외부환경의 악화에 따른 지원 수취 및 대외협력 기회의 감소는 중앙정부의 정책 선택에서 운신의 폭을 한층 좁히며, 내부 경제상황 악화를 초래해, 중앙정부의 변화 관리능력을 저하시킬 가능성이 있다. 중앙정권이 안정적이고 정책관철능력이 존재하는 경우, 이러한 변화는 보다 방향성이 존재하고 질서있게 일어날 것이나, 중앙권력이 약해지면서 통제능력이 저하하는 경우, 중앙정부의 쇠약화가 가속화하고, 하부단위의 무질서한 자율성 증가 등이 나타나 경제가 전반적으로 혼란에 빠질 것이다.

여기서는 북한은 앞으로 7월조치에서 나타난 바와 같은 변화를 계속해 나갈 것인데, 그것이 경제적으로 성공할 수 있는가의 여부는 첫째, 핵문제가 해결의 방향으로 나가는가, 대립격화의 방향으로 나가는가의 항배, 둘째, 이러한 과정을 헤쳐 나가는 데서, 북한 내부정치가 얼마나 안정적일 수 있는가 이다. 대내외 환경 및 대내정치 변동과 북한 변화 양상의 상호관련을 보면, <표 6>과 같다.

<표 6> 대내외 환경 및 대내정치 변동과 북한 변화 양상의 상관도

	중앙정부 안정	중앙정부 붕괴
핵문제 해결 방향으로 전개	개혁개방 성공 가능성이 높아짐	개혁개방 진행이나 경제적 성공을 거두기 곤란
핵문제 대결 심화	변화가 진행되나 경제상황은 현상 유지 또는 악화	내부 붕괴 가능성

2절에서는 핵문제의 항배에 따라 북한의 경제와 정치가 어떤 문제에 직면하는지를 서술한 다음, 3절에서는 북한 내부 정치의 안정과 혼란 여부가 북한의 국기능력 및 정치와 경제의 변화에 어떠한 영향을 주는지를 서술한다.

2. <핵문제>의 항배

가. 3가지 시나리오

지난 2002년 10월 북한이 핵개발을 시인한 이후, 미국과 북한은 상호 강압을 통한 위협수단과 대화와 양보 의사 표명을 통한 회유 수단을 번갈아 구사해 왔다.

미국이 중유 공급을 중단한 이후, 북한은 핵개발 시인으로부터 핵개발 재개의지 표명을 거쳐, 핵 보유 시사에 이르기 까지, 주변국기의 우려를 급격히 증대시키는 조치를 취해왔다. 미국은 이러한 긴장 고조 행위에 대해 우려하지만 무시하면서 자극적이며, 즉각적 대응을 자제했다. 그러나 동시에 미국은 무력시위와 위협, 국제적 고립 강화와 저장도 경제제재를 통해 시간을 끌면서 북한을 압박해 왔다.

이러한 가운데, 문제의 평화적 해결을 위해, 북한과 미국 사이에는 4월의 북경 3자회담, 8월의 6자회담 등 공식 접촉을 비롯한 비공식 접촉이 있어 왔다. 그러나 기본적으로 양측은 상대방이 먼저 양보하고 태도를 바꾸도록 고집하면서, 높은 긴장 상태를 유지해왔다. 또한 상대방이 먼저 양보하지 않으면 사태가 더욱 악화될 것이라고 양측 공히 상대측을 위협해 왔다. 공식·비공식적 이러한 위협에는 전쟁 불사의 의지표명도 들어 있었다.

상황을 종합하면, 미국과 북한에게 열려있는 주요 위협수단, 해결 방법, 북한의 미래 상황 등을 <표 7>로 나타내 볼 수 있다.⁶⁹

<표 7> 핵문제 전개의 가능 양상

핵관련 선택지

(A) 핵보유—(B) 핵개발 진행—(C)현상동결——(D)완전폐기

해결 방법 선택지

(E)협상—(F)대화—(G)외교적 압력—(H)경제제재(‘전쟁선포’)—(I)무력제재

북한상황 선택지

(J)체제보장—(K)경제지원—(L)무력공격배제—(M)고립과 봉쇄—(N)정권교체

69 아래 표는 다음의 것을 참고하여 수정한 것, 이홍영, “한반도 핵문제: 그 원인과 위기해소 방안,” 『북핵 위기와 한반도 평화 - ‘한반도 평화 프로세스’의 제언 -』, (한국통일포럼 학술회의 자료집, 2003.6.10), p. 27.

북한은 핵보유(A)와 핵개발(B) 사이에서 모호성 전술을 구사하면서 미국을 압박하는 한편, 미국의 압력에 대해서는 '전쟁선포론'(H)과 전쟁 위협(I)을 통해 방어하고 있다. 미국은 무력제재(I)위협과 정권교체(M)론을 비공식으로 들먹이는 한편, 공식적으로는 외교적 압력(G)과 경제제재(H) 사이에서 모호성을 구사하면서 북한을 압박하고 있다. 이와 동시에 미국과 북한은 협상(E)과 대화(F)를 시도하고 있다.

최종해결 상황으로서, 북한은 현상 동결(C) 또는 완전폐기(D)를 시사하면서, 체제보장(J)과 경제지원(K)을 대가로 획득하고자 한다. 미국은 선 완전폐기(D)를 요구하면서, 이것이 충족되면 무력 공격배제(L)와 경제지원(K)을 보상으로 지불할 수 있다고 말하고 있다.

현재까지 북한 핵문제의 진행 상황은 위기 압박과 협상 압력이 동시에 높아지는 단계라고 할 수 있다. 북한이 핵개발 또는 보유 의도를 점차로 분명히 함에 따라(B→A) 북한에 대한 고립과 봉쇄가 점차로 강화되어 가고있는(K→L) 한편, 그에 비례하여 위기 악화(군사적 충돌 위협)도 높아감에 따라(G→H(H) 또는 I), 협상압력도 증가하고 있다(G→B 또는 E).

이는 일종의 갈림길 상황이라 할 수 있다. 당사자들의 종합적 선택은 첫째, 위기 압박과 협상압력을 동시에 더욱 고조 둘째, 위기 고조 국면으로 전환 셋째, 협상 국면으로 전환, 또는 넷째, 이 세 가지 중 어느 하나를 거쳐, 위기 압박과 협상 압력의 동시 고조 국면에 재도달할 수도 있다.

이러한 과정에서 어느 시점 이후, 국면의 순환을 멈추고 종결 국면에 진입할 수 있다. 그 종결은 세 가지 양상을 갖는다. 첫째, 상호 타협과 어느 일방의 굴복에 의한 평화적 해결, 둘째, 전쟁 발발, 셋째, 교착 상태의 장기화 등이다.

<평화적 해결론>

북한 핵의 해법과 관련 미국은 북한이 핵개발 시인을 발표(10.16)한 이후, 북한을 침공할 의사가 없음과 핵문제의 평화적 해결 및 주변국과의 협력 원칙, 북한의 선 핵폐기, 후 북미 대화 및 협상의 원칙을 견지해 왔다. 또한 부시 대통령은 이라크전 종결 이후, 북한의 대량살상무기 문제를 대화에 의해 해결하겠다는 점을 밝힘으로써 대북 군사적 공격의 가능성을 배제하였다.

일반적으로 평화적 해결론의 가장 중요한 논점은 한반도에서의 무력 사용의 비현실성이다. 북한을 억제하기 위한 협박으로서 선제공격의 위협을 거론하는 것하고, 실제로 그것이 미국의 입장에서 실현가능한지는 다른 문제라는 것이다. 따라서 평화적 해결론은 북미간의 핵 위기가 조기 타결될 가능성은 많지 않지만, 우여 곡절을 거치면서 점진적으로 타협안을 마련할 것으로 예상된다.

이러한 타협은 어느 쪽도 우세하지 않지만, 양측 모두 대결을 지속하는 것이 너무 위험하다는 것을 인식할 때, 발생한다. 북미 핵 위기 종결 국면에서, 상호 타협은 북한 핵의 현상동결(C)과 완전폐기(D) 사이의 어느 점, 그리고 경제지원(K)과 체제보장(J) 사이의 어느 점을 상호 교환하는 것이다. 타협은 다소 균형잡힌 해결을 의미한다. 이는 각 측은 상대측의 시초 요구를 받아들이기보다는 전쟁을 불사할 결의를 가지고 있으며, 또는 전쟁을 초래할 확대과정을 밟을 용의가 있다는 것을 결국 양측이 인식하게 되고, 최초 요구에 모자라는 것을 수용하게 되었을 때, 가능해진다. 흥정력은 대체로 동등한 것으로 인식된다. 이러한 상호 인식은 내부적으로 목표를 재평가하는 과정, 상호 양보 과정을 열어 주게 된다.

평화적 해결의 방식에는 상호 동등한 타협에 의한 것 이외에도 어느 일방이 굴복하는 경우도 포함된다. 굴복은 한쪽이 약세를 인정하고 불평등한 타협을 받아들이거나 일방적으로 항복하는 경우이다. 이는 어느 한 측이 다른 측에 대해 결의의 비동등성을 상호 인식했기 때문에 가능하다. 걸린 문제에서 한 측의 이익이 기대이상으로 훨씬 큰 것으로 드러나거나, 한 측이 기대이상으로 더 많은 동맹국의 지원을 확보하거나, 이익 또는 분노 때문에 최초에는 확고한 입장을 취했지만, 나중에 전쟁을 감수할 만한 군사력이 부족하다는 것을 깨달았을 수 있다. 불균형이 매우 큰 경우, 결의가 부족한 쪽은 완전히 항복하는 수밖에 없다.

북한이 굴복하게 되는 경우, 북한의 정권교체(N)가 이루어지고, 핵이 완전폐기(D)된다. 미국이 굴복하는 경우는 핵을 보유한 북한(A)과 정상적인 관계를 수립하는 것(J, K, L)이다.⁷⁰ 여기서 현실적 가능성은 북한의 굴복에 의한 해결이다. 이는 미국의 '매파적 포용정책'이 평화적 외교적 해결론을 통해 실질적으로 목표하는 바일 수 있다. 북한이 핵개발 인정, IAEA 감시 폐기, 원자로 가동, 핵보유 선언, 핵재처리 완료 공언, 지하 핵실험 용의 시사 등을 통해 사태의 긴박성을 알리면서 미국을 협상으로 유인하고자 했지만, 미국은 이에 대해 무시하는 태도를 보이는 한편 북한의 '악행'에 대한 국제적 압박 공조 체제를 형성시켜가고 있다. 미국은 북한의 이러한 '악행'을 이유로 중국을 대북 압박 대열에 동참시켰으며, 한국과 일본에 대해 앞으로 상황 악화시 '추가 조치' 또는 '보다 강경한 조치'에

70 Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis* (Princeton: Princeton University, 1977), p. 20.

대한 합의를 끌어내는 데 성공했고, 국제적인 대량살상무기확산방지구상(PSD)을 추진하고 있다.

<대북제재의 전개 및 전쟁>

미국 정부는 북한 핵의 평화적 해결을 원하지만 그 어떤 선택도 배제하지 않는다고 강조하고 있다. 또한 미국의 전문가와 신문들은 북한이 추가로 플루토늄을 추출하거나 이를 대외로 수출하거나, 지하핵실험을 실시하는 경우, 선제공격도 고려하고 있다는 식의 보도들을 흘리고 있다. 북한 역시 매우 호전적인 언어를 구사하고 있으며, 미국에 의한 경제제재의 개시도 '선전포고'로 간주하겠다고 공언하고 있다.

전쟁은 첫째, 핵 보유에 접근해 가는 (B→A) 북한에 대해 외교적 압력으로부터 경제제재를 거쳐 무력 제재로 압박을 높이는 과정(G→H→I)의 어느 시점에서 우발적 또는 의도적인 전쟁이 발생할 수 있다. 둘째, 북한의 핵동결(C), 또는 핵 포기(D) 또는 협상 용의 표시에도 불구하고 미국이 북한의 고립과 봉쇄(M) 또는 정권교체(N)를 추구하는 경우이다. 셋째, 미국의 협상(E) 용의 표시에도 불구하고, 북한이 핵 보유에 접근해 가는 경우(B→A)이다.

뉴욕타임스에 의해 보도되었던 바에 따르면(2.28),⁷¹ 외교적 시도가 실패한 경우에 대비해, 미국 정부내의 매과들은 군사적 타격도 고려하고 있다고 한다. 구체적으로 보면, 순항미사일에 의한 정밀타격으로부터 대량 폭격에 이르는 군사적 대안이 있으며, 서울을 겨냥하고 있는 지하 포대에

71 The New York Times, 2003년 2월 28일.

대한 전술핵무기 사용까지도 거론된다고 한다. 군사적 정밀타격은 한국정부의 승인없이도 이루어질 수도 있다고 한다. 이러한 공격에 대해 김정일이 보복하지 않을 것이라 가정되고 있는데, 보복은 자살을 의미하기 때문이라고 한다. 북측은 1만 3천개의 장거리포를 가지고 있는데, 이는 2천 백만이 거주하는 서울지역에 대한 공격 한 시간 내에 4십만 발의 포탄을 발사할 수 있으며, 이들 포탄 중에는 사린과 탄저병균이 포함될 것이라고 한다.

그런데 이론상, 강압외교와 위기관리의 목표는 무력사용을 공언하지만, 또는 바로 그 공언을 통해 전쟁을 회피하면서, 목표를 달성하는 것이다. 따라서 실제로 전쟁 상황으로 발전하게 되는 경우, 미국과 북한이 지불해야 하는 비용은 매우 크기 때문에, 공히 정책에서 실패했다는 것을 의미한다. 즉 “한반도에서 전쟁이 일어날 경우 미국은 아프가니스탄, 이라크 전쟁과는 비교할 수 없는 정치군사적 위험을 감수해야 할 것”이며, “미국이 전쟁에서 승리하더라도 한국은 미국과 동맹관계를 지속해야 할지 심각한 고민에 빠지게 될 것”이라는 관측도 있다.⁷²

미국의 북한에 대한 선제공격은 사실상 한반도에서의 전면전의 시작이라고 간주된다. 그런데 전략 연구가들에 따르면 선제공격은 상대방의 방어망이 튼튼한 경우에는 매력적인 대안이 될 수 없다고 한다. 이러한 점에서 볼 때 이라크는 확실히 정복하기 쉽고, 세계 2위의 원유매장량이라는 구체적인 보상도 기대할 수 있다. 그러나 북한은 세계 7위의 군사강국으로 군사시설을 지하 요새화했고 신약지형이기 때문에 정복하기 어려우며 정복해서 얻을 수 있는 경제적 보상은 거의 없을 뿐 아니라, 이라크에 투입한 것

72 폴 챔버린의 견해, 『연합뉴스』, 2003년 7월 29일

보다 훨씬 많은 전비를 들여야 한다. 또한 아프가니스탄, 이라크에 미군 병력의 대부분이 묶여 있는 상황, 이라크 전쟁의 종결이 공식 선언되었지만 게릴라전식 충돌이 완전히 종결되지 못하고 있는 상황에서 북한에 대해 또 하나의 전쟁을 수행하는 것은 이성적이지 못한 판단일 것이다.

나아가 미국의 북한에 대한 공격에 의한 전면전의 발발은 한국과 미국 뿐 아니라, 동북아 경제권과 세계경제에 심대한 타격을 가하게 될 것이다. 1994년 핵 위기 당시 미 국방부는 한반도에서 전면전이 발생할 경우 8만에서 10만 명의 미국인을 포함해 1백만 명이 목숨을 잃게 되고, 미국은 1천억 달러 이상의 전쟁비용을 쓰게 될 것이며, 재산 파괴와 경제활동 중단으로 관련 당사국들 및 주변국들이 입는 총 피해액은 1조 달러에 이를 것으로 예상했다고 한다. 이러한 막대한 전쟁피해는 한국경제의 붕괴뿐만 아니라, 세계 제2의 경제인 중국경제와 제3의 경제인 일본경제에 심대한 타격을 가져올 수 있다는 것이다.

<교착 상태의 장기화>

앞서 서술했던 평화적 해결이나 전쟁 모두 미국과 북한이 쉽게 받아들일 수 없는 해결이다. 따라서 북한핵문제는 평화적 해결 또는 전쟁의 방향으로 매우 느리게 움직이거나, 개선과 악화를 반복하면서 장기 교착 상태에 빠질 가능성도 배제할 수 없다. 이하에서는 각 경우가 북한 변화에 어떠한 영향을 주는가를 서술한다.

나. 교착 상태:

2003년도 한국의 대북정책과 남북관계를 중심으로

현실적으로 2002년 핵 문제 재발 이후 2003년의 상황은 교착 상황이었다고 할 수 있다. 2002년 10월 북한 핵문제 발발 이후, 2002년 11월 15일 케도의 북한 중유 공급 중단에서 2003년 1월 10일 북한의 NPT 탈퇴로 긴장이 급격히 고조되었다. 이어 3월 20일 이라크 전쟁 개시, 3월 28일 북한의 5 MW 원자로 재가동 등을 거쳐 4월 23일 북경 3자회담이 개최되었다. 그 이후 높은 긴장이 유지되는 상황에서 상대측에 대한 강압과 설득이 시도되었다. 북경 3자 회담에서 핵 보유 선언 이후, 한미, 한일 정상회담을 거치고, 북한의 마약 거래 등 불법 행위에 대한 단속이 강화되며, 7월 북한의 폐연료봉 재처리 완료 주장 이후, 다시 한번 긴장이 고조되는 가운데 핵문제 해결을 위한 추가 회담 논의가 가시화되었으며, 8월 중순 제1차 6자회담이 개최되었다.

이러한 가운데, 미국과 일본은 대북정책의 원칙으로서 '대화과 압력'론을, 한국은 '대화 우선론'을 견지해왔다. 미국은 5월경 한미 정상회담에서 북한핵문제 악화시 한국의 경제협력을 연계하며 추가 조치를 취할 수 있다는 합의를 주도했으며, 이어 열린 북일 정상회담에서는 '보다 강경한 조치'를 취할 수 있음을 합의했다. 이러한 가운데 미국 주도하에 대량살상무기 확산방지구상(PSI)이 출범했으며, 일본은 북한의 선박에 대한 선상검사 강화조치를 실시했다.

2003년도 한국 정부의 대북정책은 크게 보아 두 가지 목적을 추구했다.⁷³ 그 첫째는 한반도 상황의 안정적 관리였다. 통일부에 따르면, 북한과 대화의 문을 열어놓는 것은 핵문제에 대한 우리 입장을 전달하고 북측

상황을 직접 파악할 수 있는 채널인 동시에, 한·미 공조 차원에서도 중요하다. 남북대화 및 협력의 지속을 통해 한반도 상황을 안정적으로 관리하는 것은 우리 경제에도 직접적 영향을 미치는 사안이라는 것, 정부는 대화채널을 통해 북한의 한반도 위협증대 행위에 대한 경고와 핵문제 해결을 지속 촉구하고, 국제사회와의 협력을 강화한다는 것 등의 원칙이 견지되었다. 둘째 목표는 남북대화 유지와 관계개선이었다. 통일부는 북핵문제 등 어려운 여건 속에서도 남북장관급회담과 경협관련 분야별 실무협의 등을 통해 교류협력의 모멘텀을 유지하면서 남북관계 개선 노력을 경주하며, 북핵상황이 악화되지 않는 한, 교류협력의 지속을 통해 중장기적으로 경제 및 사회 공동체 건설의 기반을 마련하고, 군사분야의 진전도 도모한다고 하면서, 개성공단, 금강산관광, 경의선 철도 연결 등 3대 경협사업과 같이 진행 중인 사업을 지속 추진하는 한편 사회문화분야 교류(대구 하계 U대회, 8.15 민족공동행사, 제주도 평화축전 등)도 적극 지원하는 정책을 추진했다.

대북식량지원은 이러한 대북정책 목표를 실현하는 데 있어서 핵심수단으로 간주되었다. 통일부는, 첫째, 대북식량지원은 남북간 대화와 협력을

73 다음 참조하여 종합. 통일부, “최근 남북관계현황” (411 통일부장관이 국회 「남북관계발전지원특별위원회」에 보고한 자료); 통일부, “평화변영정책 추진 현황” (424 통일부장관이 제2회 서울 「열린 통일 포럼」에서 보고한 자료); 통일부, “대북정책 추진현황” (2003년 6월 2일); 통일부, “평화변영정책과 남북관계 주요 현안” (2003년 6월 30일); 통일부, “평화변영정책과 남북관계 주요 현안 (제9회 열린 통일포럼)” (2003년 7월 25일); 통일부, “평화변영정책과 남북관계 주요 현안 (제10회 열린 통일포럼)” (2003년 8월 11일); 통일부, “평화변영정책과 남북관계 주요 현안(제11회 열린 통일포럼)” (2003년 9월 8일).

이러하게 함으로써 북핵문제로 인한 대내외 위기감 확산 방지와 한반도 상황의 안정적 관리에 기여한다는 것, 둘째, 대북식량지원은 북한을 남북대화 로 유도하고, 남북대화를 우리가 주도해 나가기 위한 유력한 수단이라는 것, 셋째, 반면에 우리가 매년 해오던 인도적 지원을 보류할 경우, 남북대화 협력을 지속시켜 나갈 고리를 상실할 우려가 있다는 등의 입장을 견지했다.⁷⁴

실제로 핵문제에도 불구하고 2003년 한국의 대북지원과 경제교류는 급상승했다. 2002년 5월 이후, 한미정상회담, 한일정상회담, 대량살상무기방지구상 등의 실시 이후, 국제적으로는 1단계 제재 조치에 진입한 것으로 판단할 수 있지만, 한국은 북핵문제와 남북관계의 분리라는 기존의 정책을 고수했다. 유관국들에 의해 미약, 위폐 등에 대한 단속, 일본의 조총련 활동에 대한 제한 강화 및 선박 감시 강화, 달러 유입 제한 등은 북한에 공급되는 경화량을 감소시켰을 것으로 보이지만, 2002년에 비해 2003년 대북 인도적 지원이 증가하고 있으며, 한국은 북한에 가장 중요한 인도적 지원제공자(전체의 62.9%부담) 및 경화 수입원으로 등장했다. 또한 1-9월 남북 교역 액은 5억565만9000달러를 기록, 지난해 같은 기간의 3억4307만1000달러에 비해 47.4%가 증가했다(<표 8> 참조).

74 통일부, “대북 쌀 제공 관련 해설자료” (2003년 5월 28일)

<표 8> 대북지원액 추이

구분		2000	2001	2002	2003.9 완료 및 예정
한 국	정부	17,963	7,045	18,975	20,592
	민간	3,513	6,494	5,117	5,000
	계(A)	21,476	13,539	24,092	25,592
국제사회(B)		18,177	35,725	25,727	15,127
총계(A+B)		39,653	49,264	49,819	40,719
A/A+B(%)		54.2	27.5	48.4	62.9

*통일부 발표 인도지원통계를 수장 2000년 외국산 곡물 50만톤, 2002년과 2003년도 국
내 쌀 40만 톤 등의 차관을 국제가로 계산하여, 정부차원의 인도적 지원에 포함시켰음.

아울러 2003년 들어 북중 무역 관계는 더욱 확대되었다.⁷⁵ 북핵 문제
로 인한 국제사회의 대북 식량원조 급감, 지속된 흉년으로 인한 식량 부족
등으로 중국으로부터 식량 수입이 확대되었다. 또한 2002년 11월 미국의
대북 증유지원 중단 등으로 북한은 2002년말부터 중국으로부터 원유 수입
을 증가시켜 2003년 상반기 원유수입량은 2002년도 전체 수입량의 86%
에 달했다. 아울러 7월 북한을 방문한 다이빙귀 중국 특사는 중국이 미국
과 북한 간에 중재 역할을 하는 것을 수용하는 경우, 과거에 비해 북한에
대한 원조를 늘리겠다고 약속했다.⁷⁶ 이러한 가운데 2003년도 상반기 중
국으로부터 식량 및 광물성 연료의 도입 증가 때문에, 북한과 중국간의 교
역은 3억7천772만 달러로 작년 같은 기간 3억2천541만 달러에 비해

75 김광일, “2003 상반기 북중 교역 동향,” KOTRA 북한팀 (2003.10.7) 참조

76 “Hu Jintao writes to Kim Jong-il to open door to six-party talks,”
Hong Kong Economic Journal, 2003.8.28, *Northeast Asia Peace
and Security Network*, September 5, 2003에서 재인용.

16% 증가했다. 10월에는 중국이 북핵 6자회담 개최를 촉진하기 위해 북한에 300억원 상당의 유리공장을 건설하여 제공하며, 연료용 원유 50만톤과 식량 20만톤을 제공키로 약속했다는 보도가 있었다.⁷⁷

북한으로서, 2003년도 한국정부의 대북정책은 매우 환영할 만한 정책이라고 할 수 있다. 첫째, 북한핵문제와 관련하여 한국정부가 미국과 일본의 '압력' 정책에 호응하는 경우, 북한은 엄청난 부담 속에서 운신해야 할 것이다. 한국정부의 이러한 정책 때문에, 북한핵문제에 관한 미국과 일본의 압력에도 불구하고 북한은 얼마간 운신의 여유를 가질 수 있으며, 극단적 행동을 자제할 수 있다. 둘째, 북한은 미국과 일본으로부터 인도주의적 지원 감소에도 불구하고, 한국으로부터 2002년, 2003년 매년 비료 20-30만톤과 옥수수 10만톤, 쌀 40만톤을 안정적으로 지급받고 있는 바, 이는 2002년 전체 국제지원의 48%수준, 2003년은 63%수준에 달한다. 이러한 한국의 지원은 대내경제 안정 및 국가 재정 확충, 그리고 경제개발자금동원에서 핵심적인 요소이다. 북한은 한국이 지원한 쌀 40만톤을 1kg당 46원에 주민에게 판매하고 있는데,⁷⁸ 만약 전량 판매하면, 그 총 수입은 184억원이다. 북한은 2003년 5월부터 7월까지 3개월간 400억원에서 500억 원가량의 인민생활공채를 판매할 것을 예견했었다.⁷⁹ 다시 말해, 한국 쌀 40만톤을 전량 판매한다면 그 수익금은 인민생활공채판 판매 계획금액의

77 『연합뉴스』, 2003.11.29.

78 통일부, “1차 식량분배 현장 확인 결과보고(2003년 식량차관)” (2003년 10월 10일)

79 로동신문, 2003년 5월 4일; 조선신보, 2003년 5월 6일. 러시아의 이타르타스 통신은 북한의 공채발행 계획규모가 200억-500억원이라고 밝혔다(2003.5.23).

37-46%에 달한다.⁸⁰ 셋째, 일본으로부터의 송금 감소, 마약·위폐·무기수출 등의 단속 강화로 경회수입원이 감소했는 바, 한국은 이를 보충해 줄 수 있는 기회를 제공하고 있다. 따라서 여러 내부 문제에도 불구하고 북한은 대규모 관광단을 남쪽으로부터 초청하기 시작했다. 2003년도에 북한에 간 한국관광객은 2월 154명, 4월 68명, 4월 68명, 6월 107명, 7월 120명, 8월 124명, 9월 466명, 10월 818명 등으로 북한은 특히 후반기 들어 대규모 남측 관광단을 수차례에 걸쳐 받아들였다.

넷째, 한국정부의 대북정책은 미국과 상당히 큰 이견을 보이고 있는 바, 한국정부는 미국으로부터의 유형무형의 상당한 압력 때문에 마지못해 한미공조의 외견을 보여주고 있지만, 실제상으로는 그러한 압력에 굴하지 않고 현 정책을 고수하고 있다. 이러한 한국 정부의 정책은 한국과 미국간의 공조를 균열하는 일정한 효과를 보이고 있다. 다섯째, 한국 내부의 정치가 혼란에 빠져들고 이것이 지속됨으로써, 야당으로부터의 대북정책에 대한 견제가 사실상 존재하지 않으며, 또한 한국정부가 남북한간 긴장고조 가능성에 대해 상당한 불안감을 가지고 있기 때문에, 한국 정부는 대북 협상에서 북한에게 부담스러운 여러 조건을 내걸지 않고 있다. 여섯째,

80 북한은 공채발행 목적을, “인민경제를 현대화하고 생산을 정상화해 나가는데 필요한 자금수요 충족, 화폐의 유통량 조절을 통한 통화의 안정성 보장”에 있다고 밝혔다. 『로동신문』, 2003년 3월 30일 북한은 공채판매를 통해 마련된 수익금으로 평양시 개건현대화공사, 발전소 건설과 화력발전소 개건 현대화 공사, 평양시·평남·남포시 토지정리, 객차현대화, 강서약수기공공장 건설, 양강도 백두산혁명사적지 미화사업 등 2003년도 북한경제 주요 핵심 사업에 투자한 것으로 알려졌다. 『주간북한동향(제65호) :2003-08-01 - 2003-08-07』

2003년도 초중반에는 한국에 극우파가 극좌파에 직접 맞서는 등 혼란 양상이 나타났으며, 한국정부 내부에 ‘자주의교과’와 ‘동맹파’가 등장하여 대립과 혼선을 노출하고 있다. 북한은 이러한 분열을 즐기는 동시에, 자신에게 유리하게 활용하고자 궁리하고 노력할 것이다(대표적으로 북한은 대구 유니버시아드 대회에 불참을 통보했다가 대통령의 사과를 받고 참가를 결정). 일곱째, 남북경협사업과 사회문화교류 사업에 대해 한국정부는 매우 큰 의미를 부여하고 있으며, 대부분 한국정부 또는 한국측의 요청과 주도, 재정지출로 이루어지고 있기 때문에, 북한으로서는 당장 이렇다할 투자리스크나 부담 없이 동의해줄 수 있으며, 만약 성공하는 경우 북한도 이득을 보게 될 것이다.

앞으로도 한국이 ‘북한핵문제와 경제협력 분리’론을 견지하면서, 2003년과 같은 대북정책을 취하는 가운데, 핵문제가 교착 상태에 빠지는 경우를 상정할 수 있다. 이 경우 미국과 일본 등 국제적 지원은 증대하지 않을 것인데, 북한 경제의 안정성 또는 현상유지 여부는 한국과의 경제관계 유지 여부에 달리게 되며, 개성공단, 관광사업 등의 한국향 개방이 심화될 것으로 보인다. 2002년 및 2003년 한국은 각각 옥수수 10만톤, 쌀 40만톤, 비료 30만톤을 지원했는데, 이것이 중단될 경우 북한의 식량사정은 심각한 위기에 봉착할 것이다. 2002년과 2003년 정도 수준의 정부차원 대북 경제지원을 유지하기 위해서는 정부재정에서 연간 7-8억 달러가 소요(일인당 20,000원 부담 수준), 여기에 경수로 건설비용이 연3억 달러가 추가될 수 있다.⁸¹

81 박형중, “핵문제 해결과정에서 한국의 대북정책과 대북지원,” 『세계평화와 동북아 안보』 통일연구원 및 충남대 평화안보대학원 공동주체 국제학술회의 논문집 (2003.10.25), pp. 74-83.

핵문제가 풀리지 않는 한, 북한의 미국, 일본을 비롯한 서방국가에로의 개방은 어려울 것이기 때문에 북한의 한국향 개방이 강화될 것이다. 한국의 정부와 민간은 2003년 9월 현재, 국제사회의 지원이 감소하고 있는 가운데, 대북지원의 63%를 부담하고 있으며, 공식 무역외 경화수입의 대부분을 제공하고 있는 것으로 판단된다. 북한의 한국향 개방은 일차적으로 경화수입 극대화를 지향할 것이며, 이차적으로 투자유치를 통한 임가공 능력 향상, 삼차적으로 개성공단, 남북철도 연결 등 한국측 부담에 의한 홍보성 미래형 사업에 응해올 것이다. 단중기적으로 한국측의 북한경제에 대한 일방적 지원 및 투자 구조로 전개될 것이며, 이는 한국측 재정에 상당한 부담을 지우게 될 것이다. 교착상태가 장기화하는 경우, 당장 별 실익없는 여러 가지의 주요 홍보성 상징적 사업이 지속 추진될 가능성이 높으며, 비용은 증가하고 수익은 없을 것이고, 남북관계에 이렇다할 돌파도 없이 북한에 지속적으로 이득을 줄 것이다. 따라서 국내정치적으로 또한 미국과 일본 등 강경 국가로부터의 중단 압력에 직면할 수 있다.

북한의 한국향의 일방적 개방은 당분간 더욱 심화되어야 할 정치적 필요도 존재하는 바, 구조적 종속으로 얽어 낼 필요가 있다(시장선점, 한국 국가이미지 개선 및 고양, 문화침투, 지도엘리트 선점, 전체주의적 지배 이완 등). 그러나 한국이 북한경제의 가장 중요한 버팀목으로 등장했기 때문에, 상황 악화시 일차적으로 압력에 노출될 수 있다. 북한이 한국에 대한 의존을 강화하며 한국향 일방적 개방을 추진할 경우, 이는 장기적 국익에 부합하는 것이나, 단기적으로 이데올로기적이며 경제적 비용이 상승할 것이며, 미국과 일본 등과의 정치적 비용도 점차 증가할 것이다. 단중기적 정치적 비용을 축소하기 위해서는 국내정치적 설득과 합의, 그리고 미국 및 일본에 대한 설득이 필요하다. 단 국내정치적 설득과 합의는 ‘통일교육’

과 ‘홍보’를 통해서가 아니라, 여야간의 대북전략상의 초당적 합의를 끌어 낼 수 있는 대북정책 논리 개발 및 정책 구사, 그리고 재원조달 방안 등을 통해 이루어져야 할 것이다.

다. 해결을 향해 상황이 진전되는 경우

2002년 10월 이후 북한핵문제를 둘러싼 긴장의 고조와 협상 개시 징후 등이 번갈아 교차하는 과정 중에서도 한국과 미국은 핵 위기 타결 시 북한에 대해 어떠한 관계가 수립할 것인가에 대한 비전을 제시해 왔다. 이와 관련하여 한국은 대대적 경제 원조를 시사한 바 있으며, 미국 측은 이른바 ‘대담한 접근’(bold approach)을 제안한 바 있다.

미국의 ‘대담한 접근’은 부시 정부에 의해 대북정책 검토가 끝나고 그 정책 방향을 밝힌 2001년도 6월의 포괄적 대화를 기초로 한다. 대담한 접근 방안은 2002년도 5월 샌프란시스코 대북정책조정감독그룹(TCOG)회의를 통해 한국 측에도 통보되었다. 이는 포괄방식에 따른 단계·진전적인 해결이 시일이 너무 걸리므로 북측이 핵·미사일·재래식 무기·인권 문제 등을 한꺼번에 해소하면, 미국도 일거에 많은 것을 내주어 북·미 관계를 급속도로 진전시킨다는 것이었다. 2002년 11월 5일 부시 대통령은 북한의 핵문제 때문에 이러한 대담한 접근을 취할 수 없게 되었음을 밝히면서, 북한이 미국의 오랜 우려를 해소한다면, 미국은 북한주민의 생활을 현저히 개선할 수 있는 중요한 조치를 취할 용의가 있다고 밝혔다. 이와 관련 미국은 구체적으로 농업개발 원조와 에너지 제공을 거론하기도 했다.

한국의 경우, 북한이 핵개발을 포기하면 대대적인 경제원조를 제공할 수 있다는 것은 김대중 정부 하에서 천명되었으며, 노무현 정부로 계승되

었다. 2001년 3월 미국 방문을 전후하여 김대중 대통령은 북한과 ‘세 가지를 주고 세 가지를 받는다’ 포괄적 상호주의를 제안했다. 북한에 요구된 것은 첫째 제네바 협정을 지키고, 둘째 미사일 개발과 수출을 포기하고, 셋째 남쪽에 대해 무력도발을 하지 않아야 한다는 것이다. 이에 대해 한국은 첫째, 북한의 안전을 보장하고, 둘째, 적절한 경제적 지원을 하고, 셋째, 국제사회의 일원으로 참여하는 것을 지원해 주어야 한다는 것이었다.⁸²

노무현 대통령도 대통령 후보 및 당선자 시절부터 핵포기와 경제 지원을 교환하는 것에 대해 말해왔다. 노무현 후보는 10월초 농축핵 개발 시인이 알려진 이후인 10월 31일, 1단계로 북한의 핵개발 중단과 미국의 대북 적대관계 중지를 함께 타결한 후 2단계로 북한의 핵사찰 등 대량살상무기에 대한 양보와 국제기구와 한·미·일이 대북지원을 맞교환 하는 방식에 대해 언급했다.⁸³ 노무현 대통령 당선자는 1월 하순 다보스 포럼에 참가한 정동영 의원을 통해, “만약 북한이 핵개발을 포기하고 다른 안보상의 우려 요인을 제거한다면 북한은 그들이 상상하는 것 이상의 보상을 받을 수 있다”고 천명했다.⁸⁴ 또한 대통령 인수위원회는 북한 경제 재건을 위한 국제협력체 구축 방안을 밝히기도 했다. 이 구상에 따르면, 북한을 국제부흥개발은행(IBRD), 아시아 개발은행(ADB) 등 국제 금융기구에 가입시키며, 이들 기구로부터 각종 양허성 차관을 받아 내도록 한다는 것, 이들 기구와 주변국이 분담해 총 자본 200억 달러 규모로 동북아 재개발 은행을 건립하여 북한 경제 재건의 재원을 조달한다는 것이었다. 한국은 이 중에서 3-5

82 김대중, “미국방문 대통령 귀국인사” (2001.3.11.)

83 동아시아 국제포럼 노무현 후보 연설, “새로운 시대, ‘동북아시아’의 구상과 제언” 2002-10-31 오전 12:00.

84 『동아일보』, 2003년 1월 23일

억 달러 정도를 부담할 것으로 예상되었다. 또한 남북한의 정보·통신망을 연결하는 사업을 추진하기로 계획했다.

2003년 2월 발족했던 노무현 정부는 새로운 대북정책의 명칭인 ‘평화 변영정책’을 “북한 핵문제를 계기로 갈등과 분쟁으로 점철된 한반도를 평화와 번영의 지역으로 거듭나게 하기 위한 보다 구체적인 전략적 구상”으로서 제시했다. 그 핵심적 내용 중의 하나는 “북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결하면, 문제해결 단계에 맞추어 대규모 대북 경제협력 조치 단행”한다는 것이었다.⁸⁵ 이러한 정책 기조는 그 후 반복해서 천명되었다. 노무현 대통령은 정전협정 50주년 기념 연설(7.27)에서 ‘북한이 하루속히 대화의 장으로 나오며 핵을 포기할 것을 촉구하면서, 그 경우, 한국과 국제사회는 필요한 모든 지원을 아끼지 않을 것을 천명했다.⁸⁶ 8월 북경 6자회담에서의 기조연설에서도 한국은 “북한이 핵을 폐기하는 과정에서 대북 경제협력·지원과 인도적 지원을 확대할 수 있다”⁸⁷고 밝혔다.

이와 같은 한국과 미국의 정책 입장에서 볼 때, 핵문제 해결이 개시되면서 북한 경제의 변화와 재건을 위한 국제적 협력이 진행될 것이 확실시된다. 한국과 미국은 북한 핵문제를 해결하기 위한 3단계 전략을 구상하고 있는 것으로 알려졌다. 한국 정부가 주장한 로드맵은⁸⁸ 1단계에서 북한이 핵재처리 중단, 미사일 시험발사 유예, 핵 전면폐기 의사를 밝히면 한·미·일이 대북 불침공 의사를 확인하는 방안을 담고 있다. 이어 2단계에서 북한이 고농축 우라늄 핵계획 폐기 개시, 핵확산금지조약(NPT) 복귀, 지

85 통일부, “『참여정부』의 평화변영정책,” (2003. 3).

86 www.cwd.go.kr/대통령 새소식/대통령 연설

87 『연합뉴스』, 2003년 8월 28일

88 『연합뉴스』, 2003년 8월 18일

난해 10월 후 추출된 플루토늄 폐기 개시를 실행하면 3국 공동 명의로 대북 안전보장을 선언하고 이를 중국과 러시아가 연대보증한다는 내용이다. 3단계에서는 북한이 핵시설 폐기·검증, 국제 군비통제 체제 가입, 인권개선, 반(反) 테러협약 가입 등의 조치를 취하면 미국은 의회 결의로 대북 안전보장을 보장하고 테러지원국 명단에서 북한을 삭제하고 대규모 경제 및 에너지를 북한에 지원한다는 내용을 골자로 하고 있는 것으로 알려졌다. 미국도 핵 폐기 의사 천명과 구체적 이행, 폐기 완료 등 3단계로 나뉘 질 것으로 알려졌다.⁸⁹ 1단계는 1차 6자회담에서도 거론되었듯이 북미 양측이 서로 상황악화 조치를 취하지 않는 이른바 ‘현상동결 선언’이다. 북한은 핵·미사일 활동 동결, 미국은 대북 불가침 의사 및 정권교체 불원 의사 표명을 교환하는 내용이다. 2단계는 북한의 핵확산금지조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 핵안전협정 복귀, 고농축 우라늄 핵계획 폐기 등이 거론될 수 있다. 여기에는 국제사찰단의 핵 활동 감시도 포함된다. 이에 따른 상호조치는 대북 안전보장의 서면보장 및 회담 참여국 보증, 인도적 대북 식량 지원 확대, 테러지원국 명단 삭제 등이다. 3단계는 북한이 핵폐기 완료와 국제군비통제체제 가입, 인권보장 등의 조치를 취하면 미국은 대북 안전보장 의회 결의, 북미 국교 정상화, 대북 에너지·경제지원 대책 등을 제공하는 내용이 포함될 것으로 전망된다. 또 미국은 6자회담에서 북핵이 해결되면 평화협정 체결 등 한반도 평화체제 구축 방안까지 논의한다는 구상을 검토 중인 것으로 알려졌다.

핵문제가 대략 이러한 3단계를 거쳐서 해결될 수 있다면, 그에 상응하여 북한에 대한 경제 지원이 증가할 수 있을 것이다. 이러한 대외 지원을

89 『연합뉴스』, 2003년 9월 5일.

배경으로, 북한에서 개혁과 개방에서 나타나는 내부 안정화 비용 뿐만 아니라 경제발전을 위한 외부 자본과 기술을 동원할 수 있을 것이다. 이러한 경우 북한 경제의 내부 개혁은 '사회주의 상품경제' 단계로 보다 순조롭게 진전될 것이다. 그 과정을 대략 표로 제시하면 <표 9>와 같다.

<표 9> 북한핵 해결의 4단계 모델

단계	북·미관계		남·북관계	북일 관계	국제 기구	북한 변화
	미국	북한				
북·미 대립 단 계	상호 강압 전략		핵/남북관계분리, 전반적 관계 담보 장관급 회담, 육로연결, 개성/금강산 이산가족상봉 인도지원	북일 수 교 교 섭 중단 인 도 지 원 중단	인도 지원	'7월조 치
	경제제재 미실 시 인도주의 지원	핵재처리, 핵실험, 핵보유선언, 대포동 2 시 험 발사 등 자제				
I · 북 미 다 자 협 상 진 입	II-1 북· 미 접촉	긴장의 추가적 고조 중지 상호 탐색을 위한 접촉 개시 다지틀 속, 양자접촉 유지		인도지원 지속 전반적 관계 유지	인도 지원 지속	
	II-2 북· 미 협상 개시	대북불가침 및 정권 교체 불 원 의사 표시	핵미사일활동 동결			
		중유공급재개	NPT 가입, IAEA감시복 구		인도 지 원 지속	

단계	북·미관계		남·북관계	북·일 관계	국제 기구	북한 변화
	미국	북한				
II. 의제설정 과 이행	다국간 체제안 전보장, 테러지원국 명단에서 삭 제, 경제지원 확대	핵개발 계획 의 검증 가능 한 폐기, 미사일협상재 개	전반적 관계가속, 경제특구기동 활성화, 대담한 경제지원개시, 2차 정상회담, 북한 경제호전, 개혁/개방 재개시	납 치 문 제 해결 인 도 지 원 확대	국제 금융 기구 가입, 유엔 대북 경제 지원 Task Force 구 상 추진	사 회 주 의 상 품 경 제 성숙
III 핵 폐 기 완료 및 협상종결	‘대담한 접근’ 경수로 완공 또는 대북에너지지 원	핵폐기 완료, 미사일 포기, 인권보장	신뢰구축과 군축협상, 재래식무기감축 및 후방배치 개혁개방 본격화	국교 정 상 화 진 입, 배 상 금 지 급 개시	북한 개발 동북 아은 행	사 회 주 의 시 장 경 제 진 입 초기
		한반도 평화체제 수립 논의	평화체제수립, 남북기본합의서 이 행			

라. 대북제재가 전개되는 경우

미국은 북한핵문제가 재발한 직후부터, 북한의 공격적 행동에 대한 제재 구상을 흘러왔다. 2002년 12월말 미국의 주요 신문⁹⁰은 미국 정부가 ‘맞춤형 봉쇄’를 구상하고 있다는 것을 보도했다(12.29). 이는 첫째, 유엔 안전보장이사회 결의에 의한 대(對)북한 경제 제재 추진, 둘째, 북한의 돈을 줄을 끊기 위한 미사일 수출 선박 나포, 셋째, 주변국들에 북한과의 경제 교류 감축 요구 등의 내용을 담고 있었다. 또한 상황이 호전되지 않을 경우 북한과의 모든 협력을 중단하도록 남한에 요청하는 방안을 고려하고 있다고 밝혔다.

2003년 3월 북경 3자회담과 그 이후, 핵무기 보유, 핵재처리 종료 등 북한의 강경 선언 등을 배경으로 미국은 한국 및 일본과 연쇄적으로 정상 회담을 개최하여 북한핵문제를 논의했다. 한미 정상회담 공동성명(5.14)에서, 두 나라는 평화적인 수단을 통해 북한 핵무기 프로그램의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 제거, 한반도에서의 평화와 안정에 대한 위협이 증대될 경우에는 추가적 조치의 검토가 이루어지게 될 것 등과 핵 문제의 평화적 해결의 원칙을 확인했다. 노대통령은 향후 남북교류와 협력을 북한 핵문제의 전개상황을 보아가며 추진해 나갈 것이라는 입장을 표명했다. 미일 정상회담(5.23)에서 다자회담에 일본 참여의 중요성, 북한의 추가적 상황 악화시에는 보다 강력한 조치의 필요성, 일본이 북한의 불법적 행위를 더욱 엄격히 단속할 것 등이 천명되었다. 아울러 부시 대통령은 대량살상 무기 확산방지구상(PSI)을 발표하고(5.31), 이를 추진했다. 미국은 마드

90 The New York Times, 2002년 12월 29일

리드 1차 회의(6.12)에 이어, 호주에서 제2차 대량살상무기확산방지구상(PSI) 회의를 개최(7.9)하여, 미약, 무기 불법 수출 등을 명분으로 북한 등에 대한 봉쇄 방안을 구체화했다.

상황 악화시 관련국이 북한에 대해 취할 수 있는 압박조치는 다음과 같은 4단계로 구분될 수 있을 것이다.⁹¹ 1단계는 선택적 저지(selective interdiction)로서, 그 주요 내용은 대량살상무기 생산과 관련된 전략적 물자 및 기술의 수출입 통제, 미약, 위조지폐에 대한 검색활동 강화, 달러의 유입 차단 등이다. 2단계는 경제제재 확대로서, 그 주요 내용은 일반물자의 수출입통제, 금융자본의 유입 차단, 일본의 대북송금 중단, 관련국의 대북무역 중단 등이다. 3단계는 외교·군사적 압박의 단계이며, 유엔안보리의 결의, 한반도주변 군사적 대응태세 강화, 함대시위, 전술무기 배치 증가, 해상봉쇄 등이 추진된다. 4단계는 북한에 대해 제한적으로 군사공격(surgical strike)이 가해진다. 이러한 4단계의 주요 상황 및 북한의 대응은 <표 10>과 같이 나타낼 수 있다.

91 여기서 4단계론은 ICG, *North Korea: A Phased Negotiation Strategy*, ICG Asia Report No.61 (Washington/Brussels, 1. August 2003), pp. 21-33 그리고 통일연구원 박종철의 자문에 의거하여 설정.

<표 10> 대북제재의 4단계와 그 주요 양상

제재단계		북한	계기
1 단계	선택적 저지	한국, 중국과 경제관계 강화	북한 핵개발에 따른 제네바협약 폐기, 6자회담
	대량살상무기 생산과 관련된 전략적 물자 및 기술의 수출입 통제, 미약, 위조지폐에 대한 검색활동 강화, 달러의 유입 차단	선군정치, 국방공업우선론 7월 경제개혁조치, 남북경협제도화 추진 한국과 관광사업 확대	한국의 핵문제와 남북경협 분리 정책 미국의 무시방임정책, 미일공조, PSI 추진 중국의 중재역할과 북한안정화 정책
2 단계	경제제재 확대	제2의 고난의 행군 선포	6자회담 결렬, 안보리 회부, 부시 재선
	일반물자의 수출입 통제 한국, 일본의 대북송금 중단 한국, 중국 대북원조 삭감	선군정치, 국방공업우선론 견지 자립주체경제론, 제3의 천리마운동 먹는 문제 최우선해결론, 석탄, 운수, 전력, 금속 등 4대 선행산업 명령, 폐쇄경제의 부분적 강화나 전반적으로 접진 해체 (7월조치 지속)	북한의 핵보유선언, 장거리 미사일 발사 실험 한국의 추가조치, 핵과 경협 연계, 북한 관광중단, 문화교류 중단, 정부차원 지원 감축 일본의 보다 강경한 조치 중국의 중재실패와 대북 압박개시

제재단계		북한	계기
3 단계	외교·군사적 압박	준전시상태선포	북한의 지하핵실험 또는 중규모 무력도발
	대북무역 중단, 대북 원조 중단 한반도주변 군사적 대응태세 강화, 함대 시위, 전술무기 배치 증가 해상봉쇄	군대가 주요 농공 생산 시설물 장악, 공개총살 등 테러정치 재개 핵심계층과 지역에 대한 배급제 도입, 1990년대 중반 수준의 대량이사 발생 명령, 폐쇄경제 해체에 따른 내외부 무정부 상태, 대량 탈북, 마약 및 위폐 수출 증가	중국은 에너지 공급을 점차 축소 하며, 이어 식량교역 중단, 이어 국경폐쇄 한국의 정부 및 민간 지원 완전 중단
4 단계	군사적 조치	전시동원체제	북한의 핵물질 수출 기도 적발
	제한적 군사적 공격 (surgical strike)		

각 단계에서 북한의 대응을 보다 자세히 서술하면, 다음과 같다.

<1단계: 선택적 저지>

2003년 5월 대량살상무기확산방지규약(PSI)의 출범을 계기로 1단계 대북제재는 이미 시작되었다고 할 수 있다. 따라서 그 이후에 전개된 상황은 1단계에서의 북한 및 주변국의 대응을 보여준다. 이는 이미 이 글의 2절 ‘교착상태: 2003년도 대북정책과 남북관계를 중심으로’에서 서술했다. 그런데 이러한 상황은 6자회담이 진행되며, 핵문제관련 상황이 급격하게

악화되지 않는 한, 계속될 수 있다. 이 경우 한국과 중국의 대북정책은 지속될 것으로 전망되며, 북한경제의 내부 상황은 2003년경의 양태로 현상 유지할 가능성이 높다. 북한핵문제를 둘러싼 주변국가의 대북정책과 인도적 지원 규모에 따라 북한 내부 경제 상황과 대외 경제 정책이 영향 받을 수 있다. 핵문제가 악화되는 경우, 우선 한국과 중국으로부터의 지원량이 감소할 때에만 북한 내부 경제에 대한 가시적 영향이 발생할 것이다. 교착 상황이 장기화된다면, 우선 7월조치의 연장선상에서 북한의 <개혁·개방>이 꾸준히 진척될 것이다. 2002년의 7월 조치는 당·국가의 지배력과 침투 능력의 약화, 중앙정권과 기업관계, 중앙정권과 지방정권, 국가부문과 이차경제 사이 관계가 1990년대를 거치면서 돌이킬 수 없이 변화된 것으로 현실적으로 인정한 기반위에서, 북한 경제의 재건과 재편을 시도한 것이기 때문이다. 그러나 커다란 성과가 없는 채, 경제 혼미 상황이 진행될 것이며, 시간이 지남에 따라 북한당국의 내부 장악력이 점차로 더욱 악화될 것이다. 또한 북한은 다른 서방 국가로부터의 경제 지원을 기대할 수 없기 때문에, 북한으로서는 위험스럽지만 한국과 중국에 대한 과도한 경제적 의존상태가 점차로 확고히 고착화되어 갈 것이다.

<2단계: 경제제재 확대>

2단계에 들어서면, 경제제재가 확대될 것이다. 북한이 지하 핵실험을 하거나 핵보유를 선언하거나, 6자회담에서의 문서로 된 5자안전보장안 등 주변국가의 타협안 제시에도 불구하고 북한이 이의 수용을 거부하면서 도발적 언사와 행동을 취함으로써, 6자회담이 종결되고 북한핵문제가 안전보장이사회로 회부되어, 대북경제제재가 가결될 것이다. 이렇게 되면 한국

은 핵문제와 남북경협을 연계하지 않을 수 없게 되지만, ‘추가적 조치’를 가급적이면 단계에 따라 점진적으로 취하고자 노력하게 될 것이다. 가장 우선적으로 한국의 대규모 관광단 파견, 금강산 관광, 기타 사회문화 교류 등 경회를 북한에 제공할 수 있는 사업이 중단될 것이다. 다음으로 정부차원에서는 비료 지원량이 감소하며, 경수로 건설 현장으로부터 철수하며, 지자체 주관 행사들이 중단될 것이다. 다음으로 곡물차관의 양이 대폭 감소하거나 중단될 것이나, 정부가 2000년 이후 WFP를 통해 제공해온 옥수수 10만톤 수준은 인도적 차원에서 유지될 가능성이 있다. 이러한 과정에서 민간업자들 피해가 최소화될 수 있도록 점진적으로 북한으로부터의 1차상품 환금성 수입을 제한하는 조치가 취해질 것이며, 전반적으로 남북관계에 긴장이 높아지고 불확실성이 증가함에 따라 임가공 등 남북무역관계는 점차로 사실상 불가능해질 것이다. 이 때 만약 중국이 경제제재에 참가한다면, 우선적으로 에너지, 곡물 교역 중에서 무상지원성 교역이 중단될 것이며, 우호가격 교역물품에 대해서는 국제가격을 요구하게 될 것이다. 중국의 대북제재는 외견상 독자적으로 비공개적으로 진행될 가능성이 많으며, 식량, 에너지원 등과 관련 북한에 미치는 충격을 고려하면서, 일정량을 감소시킨 다음 그 효과를 보고, 점차 강화해가는 방식을 취할 것이다.

이러한 주변환경의 변화에 대해 북한은 우선 대북경제제재 개시와 함께, <준전시상태> 및 <제2의 고난의 행군>을 선포할 것이다. 경제제재에 직면하는 경우, 경제난의 심화에 따라 중앙정부의 재정능력과 자원동원능력이 현저히 약화되기 때문에, 중앙정부의 정책은 ‘선택과 집중’의 원칙에 따르게 될 것이다. 정권의 존속과 유지를 위해서는 핵심적으로 필요한 부문에 대해서는 확고하게 중앙의 장악력을 강화하며, 명령경제적 요소를 강화하는 한편, 그 외의 경제주체와 영역에서의 ‘자력갱생’을 유도하고 방임

하게 됨에 따라 국가가 직접 간섭하지 않는 이차경제(농민시장경제)의 영역이 더욱 방대해질 것이다. 한국과의 경화 수입원이 막히고, 비료 및 식량 지원량이 다소 감소되는 수준에서, 북한 당국은 국방공업 우선론의 원칙 하에서 가장 우선적으로 '농업과 석탄공업, 전력공업과 철도운수, 금속공업'을 일정 수준에서 유지하는데 관심을 가질 것이다. 석탄 등의 증산을 위하여 '제3의 천리마 운동' 등 대중운동을 재조직할 것이다. 북한당국은 필요한 물자를 확보하기 위하여, '경제관리개선조치'의 일부를 폐지하는 등 중앙의 전반적 장악력을 높이고자 시도할 것이다. 즉 주요 기간산업, 주요 농업지역 등에 군대를 주둔시킴으로써, 생산의 정상화 및 생산물의 국가 장악을 시도할 것이다. 중소형발전소 건설이 대대적으로 독려될 것이고 식량배급제가 일부 부문과 지역에 부활되며, 화폐임금 대신 정치도덕적 자극이 재강조될 것이고, 미생물복합비료 등 대대적이고 전국적인 퇴비 증산운동이 벌어질 것이다. 1990년대와 2000년대 초의 중앙정부의 장악력 약화, 7월조치 등의 경험으로 인해, 일반 인민의 각성과 자율성이 상당히 향상되어 있기 때문에, 일부 영역에서 '경제관리개선' 조치가 폐지될 수 있지만 전반적으로 개인, 기업과 지방정부의 자율성 향상, 화폐경제의 발전 등이 가속화될 것이다. 일부 경제 핵심 분야를 제외한 일반인민들의 일상생활과 관련된 소비재, 식료품 생산 및 유통 분야는 중앙의 간섭에서 해방되어 사실상 '시장경제'로 회할 가능성이 있다. 1990년대 경제난의 경험에서 볼 때, 감량배급기준으로 식량의 절대부족량이 50만톤이상(정상배급기준으로는 150만톤이상)일 때, 총 발전량이 200억kwh 이하로 내려 갈 때, 1990년대 중반 <고난의 행군>과 같은 사태가 재현될 수 있다.

<3단계 외교·군사적 압박>

주변국가의 북한에 대한 외교·군사적 압박은 북한이 지하핵실험을 행하거나 중규모의 무력 도발을 감행할 때 시작될 것이다. 한국은 정부 및 민간 지원을 완전히 중단할 수밖에 없을 것이며, 중국도 에너지 공급을 점차 축소하며, 이어 식량교역을 중단하고 국경을 폐쇄할 수도 있다. 북한은 내부적으로 준전시 상태를 선포하고, 군대가 주요 농공 생산시설을 장악하여, 국방유지 및 내부 치안에 필요한 부문에 그 생산물을 우선 배분할 것이다. 내부 치안을 위해 공개총살 등 1990년대 중반과 같은 테러정치가 재시도될 것이다. 핵심 계층과 지역에 대한 배급제가 재도입되지만, 외부식량 지원의 완전 중단으로 일반 주민의 대량 아사사태가 재발할 가능성이 높다. 내부적으로 국가의 공공기능이 거의 마비됨에 따라 내부 무정부 상태가 발생하는 한편, 대량 탈북이 시작되고, 다른 편에서는 일부 세력들에 의해 마약수출과 위폐 유통이 증가할 수 있다.

<4단계: 군사적 조치>

정밀타격과 같은 극단적 군사조치는 북한의 핵물질 수출 시도가 적발되는 경우와 같이 북한의 극단적 행위에 대한 대응으로서만 가능할 것이다. 북한 내부적으로는 위 3단계와 동일한 내용의 보다 악화된 상황이 전개될 가능성이 있다. 특히 북한이 고도의 군사대응태세를 유지해야 함에 따라 경제적 대응 능력이 현저히 저하될 것이다.

3. <정치변동>과 <국가능력>의 항배

북한에서는 오랜 동안 사실상 국가가 유일한 행위주체였다. 거의 모든 사람이 국가에 고용되어 있으며, 영토 내의 거의 모든 활동이 국가재정에 기초한 국가행위로 이루어져 왔다. 그러나 북한은 1990년대를 지나면서, 국가의 재정능력이 현저히 약화되었다. 단적인 예를 보면, 북한이 공식발표한 국가예산은 꾸준히 증가하여 1994년에 416억원에 이르렀다가, 1995년 243억원으로 급감한 후, 1997년 197억원으로 최저 수준에 도달했다. 그 후 점차 상승하여 2002년에는 221억까지 도달하지만, 이는 1994년의 53%에 불과한 수준이었다. 북한의 중앙정부는 1995년 이후 '선군정치'를 필두한 계엄통치를 통해 최소한의 국가질서를 유지해오고 있지만, 최저생계보장, 교육·보건, 경제하부구조 유지 등 통상적 국가의 기초업무를 제대로 수행하고 있지 못하다.

앞으로 북한 내부 정치의 안정성 여부는 북한의 변화가 안정적이고 성공적으로 이끌어질 수 있는가의 여부에 매우 큰 영향을 끼친다. 만약 앞으로 김정일 정권 또는 다른 지도자가 이끄는 북한의 중앙정부가 안정적으로 유지된다면, 북한은 대내외의 여러 문제를 처리하는 데서 효율성을 발휘할 수 있을 것이다. 그렇지 못하는 경우에는 설령 외부환경이 개선된다고 해도, 북한은 대내외문제 처리에서 보다 큰 어려움을 겪을 것이다. 이러한 상황을 연구하기 위해 제1절은 국가능력이라는 개념을 도입한다. 제2절은 앞으로 발생할 수 있는 북한의 정치 변동의 여러 가능 유형에 대해 서술하며, 제3절은 정치변동이 국가능력에 어떠한 영향을 주며, 이에 따른 변화가 북한 변화의 항배에 어떠한 영향을 주는가를 서술한다.

가. 국가능력

북한핵문제의 전개 양상이 북한의 변화가 전개하는 데서 외부 환경의 핵심 변수라고 한다면, 북한에서의 국가능력의 변화는 내부 환경의 핵심 변수라고 할 수 있다. 여기서 국가능력이라 함은 “지도자들이 국가계획, 정책과 행위들을 통해 사회 내에서 의도한 변화를 달성하는 능력”을 말한다. 이 능력은 사회 침투 능력, 사회관계 조절 능력, 자원 추출 능력, 자원을 특정 목적에 동원하고 사용할 수 있는 능력을 포함한다.⁹²

이와 같은 국가능력을 기준으로 하여 보면, 지구상에 존재하는 국가에는 두 종류가 있다. ‘강한 국가’와 ‘약한 국가’가 그것이다.⁹³ 사회과학의 문헌들에서 일정 부류의 국가들에 관한 연구에서는 정치 - 특히 국가가 무대 핵심에 등장하며, 국가는 사회를 새로운 형태나 모양으로 반죽해 냄으로써, 공업화나 기타 자극이 제기하는 위기 상황에 대한 적응력을 증대시킬 수 있다. 이러한 이미지의 국가는 (적어도 ‘상대적’) 자율성을 가지고 있으며 사회집단을 조직한 것을 바탕으로 사회의 근간 구조에 깊숙이 침투할 수 있다. 국가는 어떤 집단이나 계급을 후견하고 다른 것들을 억압함으로써, 전체적으로 볼 때 어떤 단일 집단이나 계급으로부터도 자율적인 단위로 행위할 수 있다. 이것이 강한 국가이다. 이와 반대로 일정 부류의 국

92 Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 4-5.

93 Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one another* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 58-59.

가들에서는, 변화는 대체로 국가가 지향하는 바와는 무관하게 일어나는 가운데, 사회를 엄습한 변화의 어지러운 소용돌이 속에서 국가는 거의 아무 것도 할 수 없는 상황에 빠져있다. 이것이 약한 국가이다. 그런데 현실적으로 많은 약한 국가는 ‘강한 약한 국가’로 존재한다.⁹⁴ 국가는 사회에 대한 탁월한 침투 능력을 가지고 있지만, 목적 지향적 사회변화를 초래하는 데서는 놀랍게도 무능력하다. 이와 같은 국가는 작은 연못에 던져진 큰 돌에 비유할 수 있다. 돌이 던져지면 커다란 소용돌이가 일어나지만, 고기를 잡는 경우는 거의 없다는 것이다.

그런데 북한의 경우는, 1990년대 경제난에 따른 체제의 전반적 퇴락에 의해, 국가능력이 현저히 저하했다고 할 수 있다. 국가 능력의 주요 징표라고 할 수 있는 수출능력, 조절능력, 분배능력, 상징능력, 호응능력⁹⁵이 현저히 약화되었음을 관찰할 수 있다. 경제난에 따른 하부 단위의 경영 붕괴 때문에 하부 단위로부터의 경제잉여의 중앙 납부가 현저히 감소했다. 경제난에 따라 하부 단위의 경영이 난관에 빠지자, 각 단위에 기생하고 있다고 할 수 있는 당기구의 기능이 마비에 빠지게 되었는데, 이에 대한 보완으로써 선군정치가 내걸어졌으며, 군은 과거 당을 대신하여 이데올로기 상의 모범으로 내세워지고 있으며, 치안과 생산에서의 역할이 강화되었다. 또한 경제난에 따라 수입이 줄어들면서 국가의 분배능력이 전반적으로 감소했다. 상징능력에 있어서도, 지도자 및 이데올로기 그리고 당 등 핵심적 상징의 정치적 이데올로기적 권위가 그간에 상당히 실추되었다고 볼 수 있

94 Migdal, *Strong Societies and Weak States*, p. 9.

95 Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little Brown, 1966), pp. 194-203.

다. (국민의 여망에의) 호응능력에서는 역의 변화가 발생했다. 북한은 왕권적 전체주의로서 중앙권력의 일방적 지배체제이기 때문에 원래 호응능력은 매우 취약하지만, 국가능력의 다른 부문에서의 약화를 보완하기 위한 지배에서 폭력 투입 강화를 통한 지배의 일방성에서 강화 현상이 발생했다고 할 수 있다.

북한의 7월조치 전후의 여러 조치와 현상은 이러한 국가능력에서의 각 부문의 상황을 개선시키기 위한 재편 노력을 보여주고 있다. 이를 도표화해서 제시해 보면 <표 11>과 같다.

<표 11> 북한 국가능력의 변화 및 재편 양상

	1980년대	1990년대	7월조치 전후
추출 능력	정상	급격히 저하	저하 상태 계속 재편을 통한 효율화 모색
		재정능력 40-50%로 축소 ⁹⁶	60%대로 회복, 인민공채 발행
조절 능력	미시 관리	미시 관리 명목상 유지나 실질 능력 상실	분권화에 따른 미시 관리 능력 일부 포기, 거시관리 영역 신설
		생산과 치안에 군부 개입으로 전반적 조절 능력 유지 노력	선군정치 지속
분배 능력	당의 칙투, 국가경제계획	당의 칙투능력 마비 국가경제계획 마비	분권화를 통한 재편과 기능강화 노력
	총체적 평균적 분배 시도	특권층과 일부 부문에 제한적 몰자 배급	국가보조 대폭 감축, 배급제 폐지
상징 능력	빈부격차 미미	빈부격차 발생	빈부격차 심화
	사상과 지도자에 대한 회의 부재	회의 발생	회의 증가
호응 능력	주체사상	당의 이데올로기적 정치적 위신 약화	당에서 군으로 이데올로기상 모범을 대체
	부채 및 일방지배	강성대국론, 선군정치론	선군정치론, 물질자극론
호응 능력	부채 및 일방지배	부채 및 일방지배	소비몰자 생산 증대 노력
		공개처형 등 공포정치	물질적 자극론 허용
호응 능력		털발 장사 묵인	털발 장사 공식화

96 북한 발표 예산액은 1994년 416억원으로 최고수준에 도달한 이후, 1995년 243억원으로 급격히 하락한다. 이후 1997년 197.1억원으로 최저수준에 도달했다. 이후 점차 증가하여 2003년에는 252.3억원으로 추정된다. 다시 말해, 1995년 이후 2003년 동안 북한의 예산액은 1994년 수준의 47.4%에서 60.8%에 머무르고 있다.

나. 정치 변화 또는 정권 변화의 가능성과 전망

앞서 서술한 바와 같이 1990년대 변화 및 2000년대 초 정책 선택의 결과로, 북한에서는 경제 부문의 변화가 정치 부문의 변화를 앞서나가고 있다. 또한 앞으로 경제 부문의 변화를 가능하게 하고 성공시키기 위해서도, 정치부문이 경제 부문의 변화에 적응하고 변화의 길을 터줄 수 있도록 제도적으로 변화해야할 필요성이 제기되어 있다. 그러나 이러한 필요성이 제기되어 있더라도, 그것이 반드시 현실화되는 것이 아니다. 그 필요성을 현실화시켜 줄 수 있는 주체와 환경이 필요하다.

북한의 경우 현재 변화의 주체는 김정일 정권이다. 그러나 앞으로 정치 변동을 거쳐 그 주체가 변화될 수도 있다. 여기서의 주체는 바로 그러한 내부 정치 변동의 양태, 그 정치변동의 주체 등에 대해 알아보는 것이다. 여기서, 제II장 3절에서 서술했던 변화의 3가지 계기론을 중심으로 분석한다. 그러나 북한의 경우에는 외생적 간섭의 가능성이 존재하기 때문에 이를 첨가한다. 3가지 계기를 다시 기억해 보면, 첫째 지도부의 의도적 선택에 의한 변화, 둘째, 퇴락에 의한 변화 (내키지 않은 순응에 의한 변화), 셋째, 사회적 투쟁과 쟁취에 의한 변화 등을 구별해 볼 수 있다. 정치 변화는 세 가지 방식의 상호 혼합에 의해서 초래되고 있지만, 각 경우에 따라 그 어느 한 측면이 지배적 측면이 된다.⁹⁷ 앞으로 변화의 여러 유형들을 상정하며 각 유형의 경우 북한에서 정치 변화의 필요성이 현실화될 수 있는 또는 현실화를 어렵게 만들 가능성과 전망을 서술한다.

97 Stepan and Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 293-294

(1) 선택에 의한 변화

<김정일의 정책적 선택에 의한 변화>

1998년 이후 내부 변화 및 대외 접촉 확대에 대해 북한이 보여준 적응능력과 내부 개혁 및 대외 개방에 대한 정책 방향을 보면, 김정일의 권력이 유지되는 가운데, 탈전체주의 정치 개혁이 반드시 불가능한 것이 아님을 시사한다.

만약 김정일의 지휘 하에, 핵문제를 원만히 해결함으로써 미국과의 관계 정상화에 성공하고, 일본과 수교에 성공한다면, 그 가능성은 더욱 커진다. 이 경우, 김정일은 국제적 지도자 중의 하나로서 확고한 위치를 차지하게 될 것이며, 더불어 대내적 위상도 보다 확고해질 수 있을 것이다. 이 경우, 북한에 대한 국제적 지원이 강화되는 가운데, 북한 내부의 개혁과 개방이 진행되고, 전반적으로 북한의 경제사정이 눈에 띄게 향상될 수 있을 것이다.

이러한 경우, 김정일은 정치와 정책 일선에서 한 걸음 더 후퇴하는 한편, 당-정(내각)-최고인민회의-군-비밀경찰 등의 각 권력 계선들을 상호 견제와 균형을 통해 통제하게 될 것이다. 전반적으로 정(내각)은 경제 건설의 실무에 집중하며, 각급 인민회의는 내각과 행정계통의 실무를 비판하여, 일정한 정도의 민의를 반영하는 역할을 하게 될 것이다. 김정일은 과거에 일어난 인민에 대한 범죄적 탄압조치와 정책 실패의 책임을 몰아, 상층 엘리트의 상당 부분을 교체하고, 부패하고 퇴락한 중하급 당조직을 쇄신함으로써, 통치의 정당성을 확보하는 한편, 자신의 개인적 권력 기반을 확대할 것이다. 정치 경찰은 여전히 중요한 역할을 할 것이지만, 그 활동

은 보다 은밀해 질 것이다. 군부는 생산과 치안의 영역에서 후퇴하지만, 여전히 군수 경제와 무력 때문에, 비중있는 역할을 하게 될 것이다. 김정일 개인을 직접 거론하지 않는 선에서, 체제에 대한 ‘건설적 비판이 가능해지며, 경제와 사회 영역에서의 비정치적 자율성이 급속히 확대할 것이다.

<김정일 사망 후 집단지도체제의 등장>

어느 시점에서 김정일이 자연사하고, 그 이후에 비교적 안정적인 집단지도체제가 들어 설 가능성이 있다.

일부에서 김정일의 아들 중의 하나에게 또다시 세습될 것이라는 전망이 있으나 그 가능성은 낮다. 김정일의 경우, 김일성 생존시 20여년이 넘는 기간 동안, 자신의 독자적 권력 기반을 확보했기 때문에, 김일성 사후에 권력의 안정적으로 계승할 수 있었다. 그러나 김정일 집권기에 과거 지명된 후계자로서의 김정일에 견줄만한 인물은 아직 등장하지 않고 있다.

실령 누군가가 후계자로 지명되었다고 해도, 스스로 권력 기반을 확보하지 못하면 권력 승계에 실패하게 된다. 그런데 현지도자가 생존해 있는 동안, 지명된 후계자가 자신의 권력을 독자적 기반을 확대해나가게 되면, 이는 현 지도자 자체에 대한 위협으로 작용할 수 있다. 그러나 현지도자가 생존해 있는 동안, 후계자가 자신의 독자적 권력 기반을 확보하지 못하면, 현지도자 유고시 권력을 실제로 승계하는 것이 불가능해진다.

김정일 사후에는 당-정-군-비밀경찰의 모든 조직을 통괄할 수 있는 개인이 등장할 수 있는 가능성은 낮다. 따라서 이들 주요 권력 분파들의 대표자들로 이루어진 집단지도체제가 등장한다. 이들은 스스로의 신변안전을

위해, 그리고 통치의 정당성을 확보하기 위해, 스탈린 사후에 일어난 것과 비견할 수 있는 조치들을 취할 가능성이 높다. 이 집단지도체제는 전반적으로 과거와 비교할 때 내부 통일성과 사회에 대한 장악력이 약화될 것이다. 이 집단지도체제는 북한 사회를 일방적으로 지배하지 못할 것이며, 사회의 여러 요구에 보다 순응적인 통치를 해갈 것이다.

<외세 개입과 지도부내의 분란에 의한 변화>

북한 정치체제의 특성상 내부적 이유에서 지도부내의 분란이 벌어질 가능성은 낮다. 북한에서는 김정일이 유일하게 당, 정, 군, 비밀경찰 등을 상호 견제하고 감시하며 수평적 연계를 가지고 있지 않은 각 계선의 수뇌들을 정점에서 연계하고 통합할 수 있다. 또한 포괄적이고 다중적인 감시 체계가 유지되고 있으며, 전통적으로 김정일 개인에 대한 충성을 중심으로 한 내부 통합과 단결이 이데올로기적 덕목으로 간주되어 왔다. 내부 분란이 가능해지려면, 어느 한계선의 반란 또는 계선간의 연합들 사이의 대결이 벌어져야 한다. 그런데 이러한 분열 자체가 이데올로기적 비난의 대상이 될 것이며, 김정일의 중재와 개입에 의해 진압될 수 있을 것이다.

만약 지도부 내부에 분란이 발생한다면, 그것은 외부의 영향력이 개입할 때만 가능할 것이다. 그럴 때에만, 분파적 행위가 반대파를 진압하고 성공할 가능성을 가질 수 있기 때문이다.

만약 김정일이 핵을 끝까지 포기하지 않으면서, 동북아 지역에 군사적 불안 요소로 상존하게 될 때, 중국은 북한 내부 정치에 대한 개입을 고려하게 될 것이다. 이러한 개입은 주변국의 양해를 얻을 수 있을 것이다. 만약 성공하게 되는 경우, 새롭게 성립하는 지도부는 친중국 노선을 견지하

면서, 중국의 기대수준에 부합하게 내부 개혁을 가속화하며, 주변국과의 관계를 정상화하는 가운데 외부 지원에 기초하여 개방 정책을 확대하게 될 것이다.

(2) 퇴락에 의한 변화

<김정일의 대응 능력 부재에 의한 변화>

핵문제 해결이 교착상태에 빠져 장기화하는 가운데, 북한의 인도적 대외 원조가 감소하고, 무기수출, 마약, 위폐 등에 의한 불법적 외화 획득의 가능성이 좁아지는 경우이다. 이러한 경우 북한의 내부경제는 더욱 어려워지며, 중앙의 통제 능력이 더욱 저하하게 될 것이다. 또한 외부세력에 의해 영향을 받는 탈북 증가, 내부 반체제 선동의 증가에 직면할 수 있다.

1990년대 초중반 시기에서처럼, 폭압적 정치 수단에 의해 정치적 안정은 유지될 수 있을 것이다. 그러나 북한의 국가로서의 외교적 품위, 상층 지배 집단의 위신과 특권, 가장 긴요한 지배도구를 유지 운영하는데 어려움이 발생할 것이다. 이에 따라 지배 엘리트 및 충성 중간 집단에서 개별적 생존을 위한 불법적 시도들이 증가함으로써, 핵심 집단의 내부 규율이 저하할 것이다.

또한 일반 통치에 필요한 외환의 감소, 내부 경제 자원의 부족 때문에 사회 내부에 원심력적 경향이 증가하고, 국가기구의 규율이 저하하여, 김정일은 내부의 경제 사회 상황을 주도적으로 장악하지 못하게 될 것이다. 경제부진 때문에 국가부문과 중앙의 통제력이 지속적으로 약화될 것이며, 지방과 기업의 자율성이 강화되며, 계획의 생산이 증대하여 시장경제가 번

성하게 된다. 경우에 따라 1990년대 중반의 상황과 유사한 상황이 재도래할 수도 있다.

설령 핵문제로 대외관계가 악화되고, 내부의 어려움이 가중하더라도, 북한 지도부는 과거와 같은 보다 전통적 체제로는 복귀하지 못할 것이다. 이는 당-국가는 그러한 복구 시도를 성공시킬 만한 경제적 자원을 확보하지 못하고 있으며, 또한 보다 자립적으로 변화한 사회의 저항에 직면하게 될 것이다.

<김정일 사망 후 지도부 내의 혼란>

핵문제 해결 과정에서 김정일이 어떤 이유로 자연사함으로써, 북한의 구심점이 사라지면서, 조속한 시일 내에 집단지도체제가 형성되지 못하고 지도부 내의 분란이 장기화하는 경우이다.

과거 김정일에 의해 통합되어 왔던 각 계선의 대표자들 간에 주도권을 둘러싼 쟁투가 벌어진다. 군부가 무력으로 상황을 정돈할 수도 있으며, 군부가 치안 유지와 경제 건설에 중추적 역할을 강화할 수 있다. 그러나 군부 자체가 분열하고, 우세한 파벌 형성을 위한 복잡한 합종연횡의 협상이 벌어질 수 있다. 어떠한 경우에도, 새로운 통치체제에서도 권력 상층을 재정리하는데 상당한 시간이 걸릴 수 있다.

또한 새로이 등장하는 어떤 지도자 또는 지도집단도 과거 김정일과 같은 통합력을 발휘할 수 없을 것이다. 이러한 경우, 특히 대외 안보 문제, 경제적 개혁 개방, 내부 통치 방법을 둘러싸고, 지도부 내부의 쟁투가 장기화될 수 있다. 물론 경제적인 문제 때문에, 개혁과 개방을 표방하는 비교적 온건한 파벌 연합이 궁극적으로 주도권을 장악할 가능성이 높다. 그

러나 이 파벌은 내부 분열과 반대파의 도전 때문에 매우 취약할 가능성이 많다.

(3) 사회의 투쟁에 의한 변화

<실패한 투쟁에 의한 변화>

북한은 1990년대 여러 어려움에도 불구하고, 내부에서 인민의 정치적 저항을 효과적으로 억압해 왔다.

앞으로 어떠한 형태이든지 일반 주민의 정권에 대한 저항이 가시화되어 나타나면, 이는 북한의 내부 개혁을 촉진하는 역할을 하게 될 것이다. 가시적 저항 직후 당분간 상황이 경색되더라도, 지도부 내에서 스스로의 쇄신과 변화를 통한 예방적 정권 방어에 대한 위기감을 높이게 될 것이다. 특히 일반 주민의 저항의 직접적 계기가 중간관료의 부정과 부패에 인한 것으로 드러나게 될 경우, 광범한 내부 숙청과 정풍 조치가 취해질 가능성이 있다.

이는 앞에서 거론된 어느 경우에도 일어날 수 있다. 다소간 충격과를 던지는 한 번의 저항이 일단 발생하게 되면, 이는 사회 내의 여러 세력들에게 자신감을 주게 될 것이다. 실패한 저항은 여러 번에 걸칠 수 있다. 반복되는 과정을 통해, 정권과 통치의 성격이 점차로 온건한 방향으로 진행하며, '시민사회'는 보다 조직적인 역량을 갖추게 될 것이다.

<성공한 투쟁에 의한 변화>

현재로서는 인민의 광범한 저항에 의한 정권의 붕괴 또는 새로운 엘리트 집단의 권력 장악의 가능성은 매우 낮다.

그러나 북한 내부의 상황 악화, 외세의 개입과 선동, 지도부 내부의 분열 등의 여러 요소가 우연적으로 중첩되어 상황을 첨예화시킬 때, 대규모 폭동이 발생할 가능성도 배제할 수는 없다. 당분간 이러한 내부 변란은 지도부 내부의 한 분파 또는 외세에 의해 정치적으로 활용될 가능성이 높을 것이다.

(4) 외생적 정치선택에 의한 변화

<선제공격 족집게 타격에 의한 김정일의 제거>

핵문제 처리 과정에서, 미국은 군사적 정밀타격에 의해 북한의 지도부를 제거하고자 시도할 수 있다. 이러한 시도는 정치적으로 심대한 부작용을 초래할 가능성이 높다. 먼저 악화되기는 했지만, 북한 주민의 상당수는 김정일에 대한 종교적 신망을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 김정일이 군사적 수단으로 제거된다면, 설령 현 북한 정권이 붕괴하더라도 이는 북한 내부에서 광범한 반미, 반서방 감정, 외국인 공포 감정을 부추길 수 있으며, 한반도 군사 불안정을 초래할 가능성이 높다. 이러한 상황에서 김정일 정권의 후계 정권은 반서방 감정과 외국인 공포증에 기반을 둔 또 다른 폭압적 독재 정권이 될 가능성이 많다. 이러한 정부는 주변국과의 관계 정상화와 국제적 경제 지원 획득, 그리고 내부 개혁과 경제 재

건에서 심대한 어려움에 직면하게 될 것이다.

<대량 탈북 유도에 의한 붕괴 유도>

대량 탈북이 가능하기 위해서는 중국의 협조가 필수적이다. 따라서 이러한 조치가 활용될 수 있으려면, 중국과 북한간의 관계가 극도로 악화되어 있어야 한다. 즉 북한측이 무엇인가 중국의 이익을 치명적으로 침해하는 조치를 취했을 때이다. 현재의 상황에서 이러한 경우로, 북한의 공격적 긴장유발행위, 지하 핵실험 또는 핵물질 유출 등이 해당할 수 있을 것이다. 이러한 경우, 대량 탈북 유도는 북한 정권을 붕괴시키기 위한 전략의 하나의 구성수단으로 활용될 가능성이 있다. 그 외의 수단에는 북한 지도부 분열 공작, 내부 반란을 선동하고 지원하는 여러 공작 등이 존재할 수 있다.

다. 정치변동과 국가능력간의 상관관계

일반적으로 볼 때, 북한을 비롯한 사회주의 국가는 ‘강한 국가’로 분류될 수 있다. 그러나 주지하다시피, ‘강한 국가’가 반드시 효율적인 국가는 아니다. ‘강한 국가’를 효율적인 국가로 만들기 위해서는 개혁이 시도되었다. 사회주의 체제 개혁의 핵심은 중앙이 가지고 있던 의사결정권, 그리고 이와 더불어 재정수입의 처분권을 지방정부와 기업 차원으로 하방하는 것을 주요 내용으로 한다. 이러한 조치의 의도는 사회주의 경제체제를 보다 효율적으로 만들어 생산성을 증대함으로써 정치체제의 안정적 재생산을 도모하는 것이었다. 이러한 분권화 조치들의 결과로 하급 단위는 중앙이 직

접 관장하지 않는 자기만의 자원을 확보할 수 있게 되는데, 이와 같은 상황은 ‘국가 능력’의 약화를 의미하지만, 이를 통해 국가의 효율성이 상승하게 될 경우, 그 ‘약화’는 보상받을 수 있게 된다.

그러나 ‘국가능력’의 약화와 효율성 증대를 통한 그 ‘약화’에 대한 보상은 불균형하게 발생할 수 있다. 개혁을 주도하는 중앙지도부가 의도하는 바는 보상이 ‘약화’보다 커야 한다는 것이다. 역사적으로 볼 때, 이는 대체로 중국에서 실현되었지만, 소련에서는 역의 결과가 발생했다. 소련의 경우에서 알 수 있듯이 개혁 조치가 중앙과 하급 단위간의 제로섬 게임을 유발하며 원심력만을 강화시키면 실패하게 된다. 역사적 경험에서 볼 때, 소련 또는 러시아에서는 분권화에 의해 새로운 자원을 획득한 하부 단위가 구래의 정치적, 경제적 위계에 종속당하는 것을 거부함으로써, 전체 체제가 붕괴해 버렸다. 마치 파산이 염려되는 은행의 고객들이 너도 나도 예금을 빼내 가면 파산하지 않을 은행도 파산하는 것과 마찬가지로의 현상이 발생한 것이다.⁹⁸ 중국의 경우에는 개혁과정에서 중앙의 정책결정권이 분산되며, 중앙의 재정능력은 약화되었지만,⁹⁹ 당-국가 중앙지도부의 하부간부에 대한 감시와 통제 능력은 증가했다. 상급단위는 성공적인 향(鄉)의 지도자를 진급시켜서 상급 단위의 직책을 겸직하게 하는 한편, 상이한 행정단위간

98 Steven L. Solnick, “The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China: A Neoinstitutional Perspective,” *World Politics* 48 (January 1996), pp. 209-238.

99 Jia Hao and Lin Zhimin, *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*; Wang Shaoguang and Hu Angang, *The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform* (Armonk: ME. Sharpe, 2001) 참조.

그리고 지역간에 순환시킴으로써, 하급단위의 간부에 대한 관리를 보다 효율적으로 만들었다.¹⁰⁰

중국의 경우에는, 국가 권력이 단순히 감소했다거나 증가했다고 하는 것 보다는 재편(reconfiguration)되었다고 말할 수 있다. 중국에서는 훨씬 강력한 분권화가 추진되었고 하급 단위가 더욱 경제적으로 번성했지만, 중앙지도부는 하급 단위에 대한 영향력을 상실하지 않았다.¹⁰¹ 중국의 경우 국기와 사회, 간부와 지배인, 상급단위와 하급단위, 전문성과 붉음 등의 관계 방식과 상호작용의 유형이 변화했다. 국가능력은 일정부분에서는 약화되고 다른 부분에서는 강화되었기 때문에 전반적으로 보아 거의 변함이 없다고 할 수 있지만, 그 성격, 양태와 배분은 상당히 변화했다고 할 수 있다. 예를 들어 중앙정부와 지방정부는 과거보다는 현저히 덜 침투하고 간섭하며, 사회경제적 및 문화생활에서 미세-관리의 영역을 감소시켰지만, 거시 관리에서는 훨씬 능숙해지게 되었다. 다시 말해 통치는 덜 하지만, 더욱 효율적으로 통치한다는 것이다. 개혁 과정에서 중앙정부와 지방정부의 능력이 어떻게 변화했는가를 비교해보면 <표 12>와 같다.

100 Maria Edin, "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective," *The China Quarterly* (2003), pp. 35-52.

101 Solnick, "The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China," pp. 209-238.

<표 12> 중국에서 개혁 이후, 중앙정부와 지방정부의 정부 능력의 변화

		지방정부	중앙정부
추출 능력	이득	재정자원과 수입의 급격한 증가 조세 관련 감시 및 수취 능력 향상	중앙수입이 약간 증가 재정기제의 규범화와 일상화의 증가
	손실	부패와 재정 약취가 상당히 증가	조세 수입 기능액과 실제 수취액간에 상당한 격차
조절 능력	이득	지방정부는 미세 관리 대신 이권에 대한 특별 허가권을 구사 종속의 조직화 대신 조합주의적 특채	미시경제적 관리 대신에 거시경제적 조절이 등장
	손실	국가의 행위 조절 영역이 감소	위계적 명령 대신 중앙-지방정부간 쌍무적 협상이 등장 국가 계획 분야가 줄어들음
분배 능력	이득	사회 용역과 하부구조에 대한 지방 정부의 책임이 증가	조세와 투자 특혜가 해안지역의 급격한 성장을 고무
	손실	부자와 가난한자 간의 간격이 증대 간부와 기업가들이 부의 재분배에서 혜택을 봄	사회용역과 하부구조에 대한 중앙정부의 책임이 감소 경제성장과 소득에서 지역간 격차가 증가

		지방정부	중앙정부
상징 능력	이득	없음	경제성장 때문에 감소하던 정권의 명성이 유지됨
	손실	공식 이데올로기가 일상생활에서 의미 상실 봉건적 미신과 가족적 충성이 증가 쉽게 돈벌고자하는 심리가 만연	부패 때문에 공산당의 정당성이 감소 4개 원칙이 대체로 망각됨 시민들이 대안적 가치, 규범, 문화 상징 등을 향유할 수 있음
호응 능력	이득	기업가, 상인들이 이차적 결사를 형성	최고인민회의의 자문 역할이 증대 대대적 반부패 방침이 천명됨
	손실	농촌의 민원 절차가 제도화 마을 인민회의가 농민의 이익을 표출 조합주의적 정실주의와 고객주의가 급격히 증가	고위급 부패 만연 그에 대한 소추가 제도화되어 있지 않음 자율 이익집단이나 비정부단체들에 대해 정권이 허용하지 않음

중국과는 달리, 소련에서 발생했던 것은 ‘국가의 실패’¹⁰² 또는 ‘국가의 구조적 몰락’¹⁰³ 현상이었다. 근대 국가는 폭력을 독점하면서, 내부적으로 공공선을 위해 정치, 경제, 사회 질서를 유지하고, 외부적으로는 주권을 내세우면서 국가경계를 보호해야 한다. 약화된 또는 실패한 국가는 시민들에게 국가가 담당해야 할 기본적 기능을 제공하지 못한다. 경제가

102 David Carment, “Assessing state failure: implications for theory and policy,” *Third World Quarterly*, Vol. 24, No.3(2003), pp. 407-423.

103 Vadim Volkov, *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism* (Ithaca: Cornell University Press, 2002), p. 166.

약화되고 교육과 보건에 대한 공공용역은 존재하지 않으며, 물리적 허부구조가 붕괴하고, 범죄와 폭력이 증가하여, 통제 불가능한 상태에 빠지게 된다. 특히 두드러진 특징은 근대 국가의 특징이라 할 수 있는 국가의 폭력 독점의 해체이다. 경우에 따라서는 내란상태에 빠지면서, 통일국가가 해체될 수도 있다. 통일국가가 유지되는 경우에는 일상생활에서 폭력기업가(violent entrepreneurs)가 등장한다. ‘조직 폭력’(organized violence)의 여러 형태가 협박하고, 보호하고, 정보를 수집하고, 분쟁을 해결하며, 보장을 제공하고, 계약을 이행시키며, 조세를 부과한다.¹⁰⁴ 공공영역에서 사적인 폭력 행사가 만연하게 되며, 이른바 마피아 자본주의가 발생하는 데, 그 기본 목적은 정치적 영향력을 경제적 가치로, 또는 그 경제적 가치를 정치적 영향력으로 바꾸는 것이다.¹⁰⁵ 일부 주민 집단이 폭력 행사를 통해 경제적·정치적 특권을 확보하고자 노력하게 되면, 공공제도 본연의 업무와 공공선이 훼손된다. 공공재로서의 국가 폭력 독점이 이완되면서, 여타 국가능력이 동시에 하락함에 따라, 순수한 의미에서 경제 거러라든지 자유로운 의사표현은 거의 불가능해진다. 이에 따라 정치 생활은 ‘분절화된 폭정’에 흡사하게 된다. 이는 강제를 위한 폭력이 다양하게 존재하고, 작은 폭군, 대규모 권력을 손에 넣고자 하는 경쟁 등이 존재하지만, 효율적인 중앙정부가 부재하는 상태이다.¹⁰⁶ 이와 같은 상황을 도표로 표시하

104 Ibid., p. 10.

105 Philipp Hessinger, “Mafia und Mafiakapitalismus als totales soziales Phänomen: Eine vergleichende Perspektive auf die Entwicklung in Italien und Russland,” *Leviathan*, 30. Jahrgang, Heft 4 (Dezember 2002), p. 486, p. 495.

106 Doug McAdam, Sidney Tarrow and Charles Tilly, *Dynamics of Contention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p.

면, <표 13>과 같다.

<표 13> <분절화된 폭정>의 정치와 경제 (범죄적 자본주의)¹⁰⁷

경제	탈취, 재분배, ‘보호금’, 폭력을 통해 조직되고 통제되는 마피아적 “시장들”
국가	무정부/주먹에 의한 법, (소유권 부재, 계약 준수 부재)
정치	범죄집단이 선거를 통해 합법적으로 정치권력을 장악 (machine politics)
사회	원자화, 사회적 공백, 대중의 궁핍화 (90%)
도덕적 자원	이노미, 비도덕적 가족주의(두목-교봉주의), 규범을 대상에 따라 차별 적용(기회주의)

이념형적으로 보았을 때, 사회주의의 개혁과정에서 나타나는 국가와 경제 간의 관계는 <표 14>에서와 같이 4가지 유형을 상정할 수 있다.¹⁰⁸ 사회주의 변화 과정에는 어느 경우에도 한 영토 안에 4가지 유형이 혼재할 수밖에 없지만, 소련·러시아식의 ‘분절화된 폭정’의 경우에는, 2)와 4)

266.

107 박형중, 『북한의 변화 능력과 방향: 속도와 동태』(서울: 통일연구원, 2001).

108 Richard Baum and Alexei Shevchenko, “The ‘State of the State,’” Merle Goldman and Roderick MacFarquhar, *The Paradox of China’s Post-Mao Reforms* (Massachusetts: Harvard University Press, 1999), p. 345.

의 유형이 지배적이며, 중국형의 개발 권위주의 형의 경우 1)과 3)의 유형이 지배적이게 된다. 각 유형의 지배적 특징은 <표 15>와 같다.

<표 14> 국가와 경제와의 관계 유형

		신출과 생산성 증대에 관심이 있는가	
		있다	없다
기업과 연계가 있는가	있다	국가=기업(1)	마피아적 후견국가(2)
	없다	발전국가(3)	약탈국가(4)

<표 15> 경제와의 관계에 따른 국가유형

국가유형	특징
국가=기업	지방 국가기관이 스스로 기업을 신설하거나 주주로 참여하거나 또는 합작/합영에 참여함으로써, 직접 이익 창출 사업에 관여하는 형태
마피아적 후견국가	국가 관료 또는 기관이 지방 기업가들과 후견적 관계를 맺고 창업자금을 유리하게 대부하거나, 특혜를 배분하거나 투입물을 구매하거나 기업지배인을 임명하고, 그밖에 다른 방법으로 지방 피후견자에게 특혜를 주는 형태
발전국가	지방정부는 지방 사업을 계획하고 자금을 마련하고, 지방 하부구조에 투자하며, 외부기관과 경제협력을 추진하는 등을 통해 보다 간접적인 경제 역할을 하는 유형, 이러한 간섭을 통해, 지방정부는 경제에 우호적 환경을 발전시키지만, 중립적 입장을 유지하며, 기업이나 피후견자와 '특혜적'이고 편파적 관계를 전개하지 않음.
약탈국가	약탈-국가기관을 활용하여 비생산적 지대를 추출하고 분배한다는 의미 - 국가는 부의 재생산에도, 지방경제활동의 확대에도 관심이 없고, 단지 현존하는 잉여를 최대한 추출하여 차지하는데만 관심이 있음.

북한에게 최선의 상황은 북한의 개혁이 중국의 경로를 따라 변화하는 것이다. 그러나 북한이 소련의 전철을 밟을 것인지, 중국의 궤도를 따라갈 것인지, 현재로서는 명확히 장담할 수는 없다. 아직까지는 이 두 가지 가능성을 놓고 관찰해야 할 것이다. 그런데 북한이 앞으로 어떠한 경로를 밟게 될 것인가에 대한 결정에서 심대한 영향을 끼치는 변수는 북한에서의 정치변화 또는 정권 변화의 가능성이다. 김정일이 장기 집권할 수도 있지만, 경우에 따라서는 그렇지 않을 수도 있으며, 상황에 따라서 북한 내부의 여러 변화에 대한 방향성있는 관리 능력이 유지될 수도 있지만, 때로는 심대하게 손상받을 수도 있기 때문이다.

이상의 경우에서 <김정일의 정치적 선택에 의한 변화> 또는 <김일성 사망 후 집단지도체제의 등장> 등의 경우에는 위에서 언급한 <중국식 경로>를 따라 변화할 가능성이 보다 높다. 북한의 정치변동, 국가능력, 각 경우 정치 형태는 <표 16>과 같이 나타낼 수 있다.

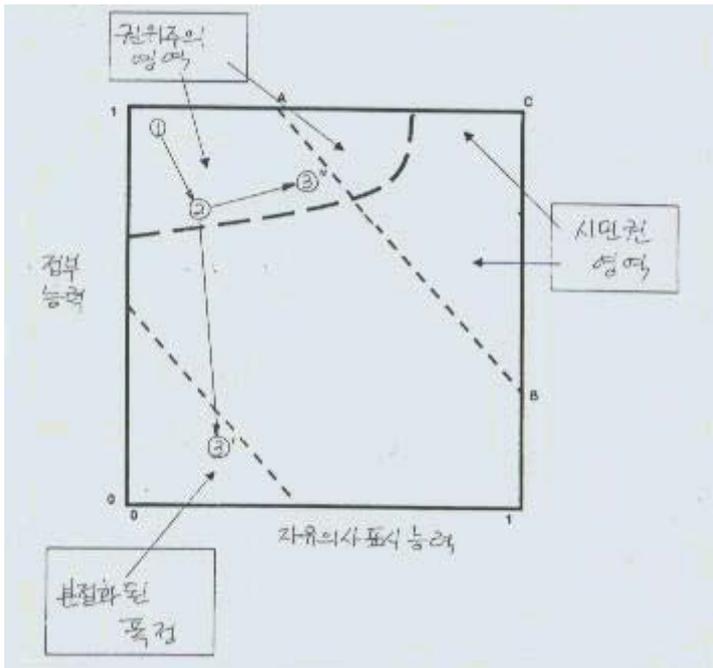
<표 16> 북한의 정치변동과 국가능력 및 정치형태

국가능력	경우	개연성이 높은 정치형태
높음	김정일의 정책적 선택에 의한 변화	개발 권위주의
	김정일 사망 후 집단지도체제의 등장	개발 권위주의
보통	실패한 투쟁에 의한 변화	
낮음	외세 개입과 지도부내의 분란에 의한 변화	분절화된 폭정
	김정일의 대응 능력 부재에 의한 변화	분절화된 폭정
	김정일 사망 후 지도부 내의 혼란	분절화된 폭정
	성공한 투쟁에 의한 변화	
	선제공격·죽집게 타격에 의한 김정일의 제거	
	대량 탈북 유도에 의한 붕괴 유도	

이상의 내용을 종합하여, 1990년대 북한의 변화, 그리고 앞으로 가능할 수 있는 변화 결과를 그림을 사용하여 나타내 볼 수 있다(<그림 1>). 아래 그림에서 수직축은 정부 능력의 강도를 나타내며, 수평축은 자유의사표현의 보장 정도를 나타낸다. 좌측 아래쪽은 위에서 정의한 바의 ‘분절화된 폭정’의 영역이 존재한다. 우측 위쪽에는 ‘시민권의 영역이다. 여기서 시민권의 영역이란 정부의 권위 하에 종속되어 있는 모든 종류의 사람들과 정부 측 행위자가 권리와 의무에 의해 상호 구속되는 상태이다. 시민권의 삼각 영역에서 A점은 자유의사표현 가능성이 거의 없고 정부능력이 극도로 높은 시점을 나타낸다. 이는 전체주의라고 할 수 있다. B점에서는 자유의사표시능력이 극대이지만, 정부능력은 매우 낮아서, 정부는 내외의 공격에 취약하다. C점은 정부능력 극대, 자유의사표시능력 극대로서 현실에서는 존재하지 않는 가상의 상황이다. 좌측 상단의 권위주의 영역은 시민권 영역

과 일부 겹치고 있다. 북한과 관련하여, 아래 그림에서 ①은 정부능력이 극대화되어 있고, 자유의사표시 능력이 거의 없었던 80년대까지의 상황을, ②는 정부능력이 현저히 약화되었고, 자유의사표시 능력이 미약하나마 증가한 것으로 볼 수 있는 2000년대 초반을, ③은 앞으로의 전망을 표시하는데, ③은 정부능력이 극도로 약화되지만 자유의사표시능력은 거의 증가하지 않는 분절화된 폭정 상황을, ④는 정부능력과 자유의사표시 능력이 동시에 증가한 상황을 표시한다.

<그림 1> 1990년대 및 미래의 북한의 변화 경로



4. 중장기 전망: 9가지 시나리오

앞서 이 글은 7월초치 및 그 이후에 나타나는 바의 북한경제의 변화는 앞으로도 지속할 것으로 전망했다. 그 이유는, 변화된 여건상, 중앙정부가 지방정부, 기업, 개인 및 이차경제 등에 대해 과거 명령경제 시절에 준하는 통제력을 확보하는 것이 불가능한 한편, 하부단위의 자율성 신장 및 이차경제의 세력 확대 등의 추세가 불가역적이기 때문이다. 이러한 중앙정부와 하부단위간의 세력관계의 변화는 북한당국의 심리적 호불호와는 관계없는 객관적인 추세라는 것이다.

북한당국이 직면하는 것은 이것을 얼마나 합리적이고 현명하게 관리하여 전반적 생산증진과 정치안정을 이끌어 내는가의 문제이다. 이와 같은 중앙당국의 정책 능력과 관련해서 이 글은 두 가지 변수를 지적했다. 첫 번째는 핵문제의 향배였다. 이는 북한의 변화가 외부 지원을 받는 속에서 전개해갈 수 있느냐, 또는 역으로 봉쇄당하는 속에서 진행되는가와 관련이 있다. 외부 환경 악화에 따른 지원 수취 및 대외협력 기회의 감소는 중앙정부의 정책 선택에서 운신의 폭을 한층 좁히며, 내부 경제상황 악화를 초래해, 중앙정부의 변화 관리능력을 저하시킬 가능성이 있다. 외부 환경이 개선되는 경우, 변화 과정 속에서 발생하는 인플레이션, 사회불안정 가능성 등 변화 역기능을 북한의 중앙정부가 원만하게 처리할 뿐 아니라, 경제성장의 초석이 될 수 있는 외부 자본과 기술이 도입될 수 있는 가능성이 증대한다. 두 번째 문제는 내부 정치 안정의 문제이다. 여기에는 여러 가지 가능성이 열려있다. 김정일 정권이 안정적으로 지속할 수도 있지만, 승계과정에서 권력 다툼이 발생할 수도 있으며, 내부정치적 불만이 폭발할 수도 있고 또는 대외 관계에서의 불협화음 때문에 내부 교란시도가 행해질

수도 있다. 어쨌든 이러한 경우들에서, 중앙정권이 안정적이고 정책관찰능력이 존재하는 경우, 북한 변화는 보다 방향성이 존재하고 질서있게 일어날 것이나, 중앙권력이 약해지면서 통제능력이 저하하는 경우, 중앙정부의 쇠약화가 가속화하고, 하부단위의 무질서한 자율성 증가 등이 나타나 경제가 전반적으로 혼란에 빠질 것이다.

여기서는 대외환경과 내부정치 상황 추이에 따라 발생할 수 있는 몇 개의 주요한 경우들을 상정하고자 한다. 이를 위해 대외환경(핵문제 전개) 변수를 개선(6자회담 성공), 현상유지(2003년과 같은 상황의 지속), 악화(추가적 조치의 진전) 세 가지로 세분화했다. 6자회담 성공의 경우, 북한 관련한 안보문제가 해결되고, 주변국가의 대북지원이 본격적으로 전개된다. 현상유지의 경우는 핵문제 때문에 미국과 일본은 '대화와 압력'의 원칙을 기초로 북한에 대해 대화와 함께 초보적 대북제재를 추진하나 한국과 중국은 '대화를 통한 해결'을 주원칙으로 견지하는 가운데 북한에 대한 상당한 지원을 계속하는 경우이다. 악화의 경우는, 한국과 중국이 북한에 대한 '대화 지원'을 약화시키거나 포기하는 가운데, 한국, 미국, 일본, 또는 중국을 포함하여 북한에 대한 대북 제재가 추진되는 경우이다.

내부 정치 변수는 국가능력의 상, 중, 하로 세 가지로 나누었다. 여기서 북한의 국가능력 증은 대략 2003년과 같은 상황이라고 할 수 있다. 북한은 7월조치 등을 통하여 변화된 상황에 맞게 경제 체제를 변화시키고자 노력하는 등 중앙정부의 기능은 상당한 정도로 유지되고 있다. 국가능력 상의 상황은 중앙정부가 정책 주도권을 행사하는 가운데 경제난 과정에서 흐트러진 하부 단위의 규율을 얼마간 복원하게 되는 경우이다. 국가능력 하의 상황은 중앙정부가 정책 주도 능력을 상실하며, 하부 단위에 대한 규율 기능이 한층 이완되는 경우이다.

이를 바탕으로 3 X 3의 9가지 경우로 분류하고, 각 경우에 북한의 경제정책과 경제상황을 전망한다. 또한 9개의 각 경우에 발생할 수 있는 변화를 당국의 선택에 의한 주도적 변화, 적응에 따른 수동적 변화, 사회의 요구에 따른 변화 등 3가지로 구분한다. 이와 같은 요소들을 종합하여 앞으로의 북한 변화에 관한 매트릭스를 만들어 보면 <표 17>과 같다.

<표 17> <국가능력>과 <대외변수>에 따른 북한의 개혁과 개방

		대외변수		
		개선 (6자회담 성공)	중립(2003년 현상황)	악화 (추가조치의 점진 강화)
국가능력	상	(I)선택에 의한 변화 고속+균형 경제성장 및 생활 개선+대내 '자유화' 및 정권안정 +국민경제 독자성 유지 +국방공업의 질서 있는 민수전환	(II)선택에 의한 변화 중속+경제 현상 유지 +대내 '자유화' 및 정 권안정+독자성 유지 +국방공업우선 발전 론 견지	(III)선택에 의한 변화 저속+경제상황의 점진 적 악화+폭력·감시기 구 강화+주체경제 유 지+국방공업 우선론 견지
	중 (현 상 황	(IV)적응과 선택에 의 한 변화 고속+기업 및 지방의 자율적 역 할이 증대+재정압박 +점진적 주변부화 +국방공업의 민수전 환	(V)선택과 적응에 의 한 변화 중단/진행 반 복+정권 현상유지(이 해조정압력증대) +재정압박+한국에 대한 개방 진행이나 성과 낮음+국방/민수 경제 공존발전	(VI)선택과 적응에 의 한 변화 중단과 진행이 나 저속+정권 원심력 증대, 기업, 지방 독자 성 증대+재정압박 +중국과의 현상유지 +국방공업 우세 하 민 수 위축
	하	(VII)사후적 적응에 의 한 변화 고속+불균형 성장, 재정압박+마피 아식 내부 외해+마피 아식 개방+특정 지역 외부 영향력 증대 +국민경제 독자성과 해+국방공업의 자연 발생적 민수 전환	(VIII)사후적 적응에 의 한 변화 가속+통제력 의 점진적 악화+내부 외해+마피아경제 +재정압박+마피아식 개방+한국과의 독자 개방 진행이나 성과 낮음+국방공업우선론 붕괴	(IX)적응에 의한 변화 중속/고속+중간, 주변 에 대한 통제력 붕괴 +재정과탄+마피아 경제, 마피아 개방 +중국과의 교역 감소 +국방공업우선론 붕괴

<경우 I>

이는 6자회담이 성공하여 핵무기를 비롯하여 대량살상무기 등 위협이 해소되고, 북한은 5개국으로부터 안전을 보장받는 가운데, 증가된 대외원조를 배경으로 개혁 개방 정책이 본격적으로 추진되는 경우이다. 이 경우 북한의 중앙정부는 정책적 주도권을 행사하며 하부단위에 대한 감시와 통제를 향상시킴으로써 국가 정책 집행 능력을 개선한다. 경제정책은 소비재 증산을 통한 인민생활향상과 외화 획득을 위한 수출주도 중심으로 편성된다. 일반 국민들의 생활수준이 가시적으로 개선됨으로써, 개혁 주도적 지도부에 대한 지지가 상승하고 북한 내부 정치는 안정을 유지하는 가운데, 점차로 일상생활에서 '자유화'가 진척되게 된다. 북한의 대외안보문제가 해결됨으로써, 과거와 같은 수준에서 국방공업을 유지할 필요가 없기 때문에, 국방공업의 질서있는 민수화가 진행된다.

<경우 II>

핵문제에 대해 이렇다할 악화나 돌파도 발생하지 않은 상태에서, 한국 및 중국의 대북지원이 계속된다. 북한은 내부적으로 개혁 조치를 취해 나감으로써, 내부 생산성을 향상시키고, 하부 단위 간부에 대한 규율을 강화함으로써 정책 집행 능력을 향상한다. 그러나 대외지원이 충분하지 않기 때문에, 인플레이션, 빈부격차 심화 등의 '개혁 비용' 문제에 직면하여, 정책 추진의 속도는 그다지 빠르지 않다. 경제적 개혁 조치와 함께 일정한 정도의 '자유화'가 발생하게 되지만, 대외위협론이 지탱되고 있기 때문에 정치적으로는 이렇다할 내부 저항에 직면하지 않는다. 대외개방이 보다 본격적으로 추진되지만, 이에 호응하는 상대가 한국에 불과하기 때문에, 한

국과의 무역이 증가하며, 한국으로부터의 투자가 증대함으로써, 경제운영에 일정한 숨통이 트인다. 대외위협론이 존속하기 때문에 국방공업 우선 원칙은 견지된다.

<경우 III>

핵문제가 악화되어 한국과 중국으로부터의 지원이 감소하거나 중단됨으로써, 북한 경제 내부에 어려움이 증가한다. 이러한 내부 상황의 악화에 대한 대응으로서 내부정치적으로 폭력 억압 기구의 역할이 증대한다. 내부 경제 정책은 '자급자족'과 '주체'의 원칙을 강조하는 가운데, 채취, 전력, 수송, 농업 등 기초 산업의 유지에 역점을 두게 된다. 대외위협론을 근거로 국방공업론이 강화된다.

<경우 IV>

6자회담이 성공적으로 진행되어 안보문제가 해결되고 대외원조가 증가한다. 상층 지도부가 정책 주도권을 행사하지만, 지도부의 보수적 성향 또는 경제개혁 과정이 내부에서 원심력을 증가시키기 때문에 정책의 성격이나 집행 과정이 원활하게 추진되지 못한다. 대외지원은 중앙정부의 능력을 향상시키는 대신, 기업 및 지방정부의 자율성을 증가시키기 때문에, 중앙정부는 재정압박에 처하게 된다. 북한 내부 경제 결정에서 원조제공국인 한국, 일본 그리고 국제기구의 역할이 증대함으로써, 북한 경제가 점차적으로 이들의 영향력 하에 들어가게 되는 주변화 현상이 진행된다. 대외위협감소 때문에 국방공업의 민수전환이 일어난다.

<경우 V>

이는 2003년 중후반의 상황을 보여준다고 할 수 있다. 한국 및 중국으로부터의 지원에 기초하여 내부 경제의 안정이 유지되고 내부적으로 개혁이 진행되는 한편, 한국을 향한 개방은 진행되고 있지만, 안보정세의 불안정으로 대내 개혁, 대외개방은 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있다. 개혁 추진 때문에 민수부문의로의 자원배분 압력이 높지만 안보정세 불안정에 따른 국방공업에의 자원 배분 압력이 동시에 제기된다. 그러나 이를 둘러싼 공개된 잡음은 발생하지 않는다.

<경우 VI>

김정일 정권은 안정되어 있지만, 핵문제 악화로 인한 북한에 대한 '추가적 조치'가 발생하여 한국 및 중국과의 경제관계가 타격을 받고, 그 여파로 내부 경제 상황이 악화된다. 국방공업 우선론에 더욱 힘이 실리면서 민수 부문이 위축되며, 중앙정부의 재정이 고갈되고 내부경제상황 악화에 따라 지방, 기업 등의 지구책을 위한 독자성 추진 경향이 강화되며, 암시장이 더욱 번성하게 되는 등 원심력적 경향이 강화된다. 안보상황 악화는 중앙정부에서 보수적 경향을 강화시키며, 국방공업우선을 위해 경제에 대한 통제력을 강화하고자 하는 구심력적 경향도 발생한다. 한국으로부터의 현금성 수입원인 금강산 관광사업이 일차적 타격을 받고, 이어 개성특구 개발이 중단되고, 대북 인도지원이 감소하는데, 이와 동시에 또는 한걸음 늦게 중국으로부터의 원조성 원유 및 식량 수입이 감소할 수 있다.

어떠한 이유에서든지 김정일의 신상에 유고가 발생하는 경우, 김정일

의 경우에서처럼 권력을 집중하는 것이 힘들어 지게 될 것이다. 김정일 유고 후, 상층 엘리트 내부에서 권력 암투가 발생하고 이것이 장기화되는 경우, 북한은 정책 방향없이 표류하거나, 지방 및 기업에 대한 중앙 정부의 통제력이 현저히 약화될 수 있다. 이러한 경우의 공통된 특징은 중앙정부의 통제력 및 관리능력의 약화에 따라 첫째, 실효성있는 경제정책이 부재하게 되며, 둘째, 시장형 관계와 거래가 보다 빠른 속도로 증대하지만 그 효과는 경제성장보다는 내부경제 체제의 붕괴 및 암거래 번성, 마피아형 경제형성 등의 방향으로 더 강하게 나타난다.

<경우 VII>

6자회담이 성공적으로 끝나 대외안보문제가 해결되고 대외지원이 증가하게 되나, 내부정치적 이유로 중앙정부의 정책 능력과 하부 장악 능력이 현저히 감소하는 경우이다. 대외 지원 때문에 전반적으로 경제상황은 개선되지만, 중앙정부의 정책 및 규율 능력 실종 때문에 하급 단위의 부패가 현저히 증가하며, 나라 전체의 전반적 치안 상황이 악화될 수 있다. 개선된 경제상황에도 중앙정부는 재정압박에 처하게 되며, 각종 하급 단위는 독자적으로 또는 불법적으로 대외 경제를 맺기 위해 노력하기 때문에, 한국, 중국, 일본에 인접한 지역들이 이들 국가의 영향력 하에 들어갈 수도 있다. 전반적으로 마피아식 자본주의와 마피아식 개방이 진행된다. 국방공업의 민수화가 진행되지만, 이는 전반적 정책 구도 속에서 진행되는 것이 아니라 각 기업의 독자적 생존 활로 개척의 차원에서 무질서하게 진행된다.

<경우 VIII>

대외안보문제가 해결되지 않은 가운데, 내부 분란에 의해 북한 중앙정부의 장악력이 약화된 상태이다. 분권화, 자율화가 더욱 빠른 속도로 진행되는 가운데, 지방정부, 기업 및 개인의 영업활동이 중앙의 전반적 통제를 벗어나는 경향이 강화됨에 따라 내부 외해가 점진적으로 진행된다. 중앙의 통제 약화에 따라 관료체의 기강과 규율이 붕괴하고 부정과 부패가 증대함에 따라 권력에 기생하고 부정부패와 결탁한 마피아식 시장경제가 발전하게 된다. 한국을 향한 대외개방이 진행되더라도 성과가 낮을 것이지만, 중앙의 간섭을 벗어나서 독자적인 차원의 대외무역관계 또는 밀무역관계를 성립시키고자하는 경향이 증대하게 될 것이다. 중앙의 하부단위에 대한 통제력이 약화됨에 따라 재정압박이 강화되고, 이에 따라 국방공업 우선론이 사실상 붕괴된다.

<경우 IX>

대외안보 및 경제환경이 악화되는 가운데 북한 권력 상층부에서 분란이 발생하여 내부 장악력이 현저히 악화되는 경우이다. 중앙 정부의 재정 고갈, 권위 실추 및 분열책동의 강화에 따라 중앙정부의 하부 단위에 대한 통제력이 붕괴한다. 내부 경제는 최소핵심 부문만 유지되는 가운데 중앙의 통제가 사실상 붕괴하고 극심한 인플레이션 압력 때문에, 물물교환과 투기를 중심으로 한 물물·투기 시장경제가 발생하게 되는 한편, 관료들의 부정부패의 현저한 증가로 말미암아 내부 경제는 마피아식 시장경제로 변화한다. 중앙정부의 통제력 약화에 따라, 불법적 대외 경제접촉이 현저하게 증가

고 밀거래와 투기성·사기성 대외 교섭 및 거래가 번성하게 된다. 또한 중앙의 하부단위에 대한 통제력이 약화됨에 따라 재정압박이 강화되고, 이에 따라 국방공업 우선론이 사실상 붕괴한다.

이상에서 서술한 것처럼 앞으로 10년간 북한경제 상황은 <대외>, <대내>, <경제협력수준> 등 3가지 변수와 관련 각 변수의 운동방향, 각 변수의 조합 양태 등에 따라 크게 달라 질 수 있다. 이러한 중에서 10년 후 <최선의 상황>은 다음과 같다. 즉, 핵문제가 2004년 내로 해결의 확고한 가닥이 잡히며, 북한에 강력하고 현명한 지도부가 개혁과 개방 정책을 과단성있고 지속적으로 추진하는 한편, 북한이 한국, 일본, 중국, 미국, 러시아 등과 6자 컨소시엄을 구성하여 북한경제 재건에 협력하고, 특히 한국의 정치와 경제가 지속적 안정을 유지하는 가운데, 한국 정부가 북한 경제재건에서 주도적 역량을 발휘할 수 있는 의지와 능력, 그리고 지혜를 가지고 있는 경우이다. 10년 후 <최악의 상황>은 핵문제 교착 상태가 상당기간 지속되고, 해결의 가닥이 잡힌 후에도 마약, 인권 등의 문제로 북미관계가 장기간 교착상태에 빠짐으로써 북한의 대외적 고립이 장기화되고, 북한 지도부내에 분란이 발생하여 정치 혼미가 장기화되는 가운데, 마약, 무기 등이 정경결탁 마피아집단에 의해 대외수출되며, 중앙정부가 효과적인 정책을 입안하지도 집행하지도 못하는 상태가 지속되며, 외국자본이 북한의 내부사정에 신뢰를 가지지 못하기 때문에 진출에 소극적인 한편, 한국에서는 정치적 지도력 부재 상황, 사회혼란 상황이 장기간 지속되는 가운데 대량 탈북이 시작되는 경우라고 할 수 있다.

VII. 결론 및 정책 방향

2002년도 북한은 7월조치를 취했지만 내부 경제난에 가시적인 성과를 얻지 못하고 있다. 또한 10월 이후 핵문제로 미국과 일본과의 관계가 악화되고 국제적 지원이 줄어드는 대신, 한국과 중국에의 의존을 높여 가고 있다.

1990년대 경제난을 거치면서, 북한 중앙정부의 재정능력취약 때문에 하부 기업 및 지방정부, 그리고 개인에 대한 장악력이 현저히 약화된 것으로 평가된다. 이 때문에 중앙정부의 정책 집행과 의도 관철 능력도 함께 저하한 것으로 보인다. 7월 조치, 공채 발행 등은 이들 상황을 인정하고 적응해 가면서 중앙정부의 장악력을 새로운 방식으로 유지 또는 강화하는 가운데, 상황을 다스리려고 하는 시도라고 볼 수 있다. 어차피 과거와 같은 방식으로 중앙정부가 기업과 개인, 지방정부의 활동을 장악할 수 있는 능력이 부재하기 때문에, 분권화, 재정지출 감소, 화폐기능의 강화, 시장적 요소의 도입 등을 통해 중앙정부의 부담을 덜고, 하부 단위의 자율성과 책임성, 그리고 생산성을 높이고자 시도하는 것이다. 이것이 성공하는 경우, 중앙정부의 재정수입도 함께 증가할 수 있다.

7월 조치의 정책목적으로 취해진 경제조치들은 중국의 1980년대초 수준에 상응한다. 7월조치와 관련해서, 번수입 지표 도입, 계획외 생산과 수입의 승인, 공장당의 개입 약화 승인, 소영업에 대한 승인, 노동보수에서 성과급 확대 등이 실시되었는데, 이는 중국이 1979년 개혁 시작 때 기업 경영과 관련 실시했던 ‘사천성 14개 조항’ 및 1982-1983년에 시도했던 이 개세(利改稅) 제도를 섞어 놓은 것으로 볼 수 있다. 중국과 비교할 때, 북한의 경우, ‘번수입 지표’에 의한 경영평가는 기업 노동자에게 대단히 불리

한 것이며, 북한의 경우 거시경제 불균형이 심했기 때문에, 가격과 임금 분야에서 훨씬 급진적 정책이 취해졌다고 볼 수 있다. 앞으로 북한 정부는 약화된 재정능력을 강화하기 위해 여러 조치들을 추가로 취할 가능성이 높다. 북한 정부는 재정지출 축소, 생산 증대를 통한 조세수입 증대에 노력해야만 할 것이다. 이와 같은 여러 조치에 의해 공장 및 기업, 개인의 자율성이 증가했기 때문에, 이들은 국가의 추출 증대 시도에 대해 여러 형태로 저항하게 될 것인데, 특히 지난 조치들로 지방정부의 역할이 강화된 것에 주목할 필요가 있다.

여러 조치와 변화들로 인해, 1990년대 중반과 비교할 때, 북한 내부는 훨씬 느슨해졌다고 볼 수 있다. 장사행위, 사적 경작 행위 등은 과거에는 '비사회주의 현상'이었으나, 지금은 일종의 '권리'로 인식되는 것으로 보이는데, 전반적으로 과거에는 '범죄' 현상이 현재에는 일종의 '당연하고 자연스러운 것'으로 인식되는 변화가 발생했다. 또한 남측 시절단 방북의 빈번화 및 대규모화, 남북간 인적 접촉에서 상호 방어적 공격성의 이완, 노무현 정부의 대북정책에 따른 '민족공조'의 전개 등 때문에, 이를 감시 감독하는 북측의 내부 규율이 상당히 약화된 것으로 판단된다. 1990년대 중반과 비교할 때, 김정일 및 북한 체제에 대한 신심이 전반적으로 약화되고, 배급제의 공식 철폐, 일상생활에서 국가보조금의 대폭폐지 등에 의해, 일반 개인의 국가에 대한 의존도가 현격히 약화되었으며, 이것이 개인들의 사회 및 정치에 관한 의식형태에 영향을 끼칠 것으로 보인다. 전민군사복무제 도입, 인민생활공채 발행 등은 특히 북한의 상층과 부유층에 대한 부담을 증가시키고, 이 계층의 잠재 불만을 키울 수 있다.

만약 핵문제가 급격한 위기 상황에 빠지지 않는다면, 북한의 변화는 핵문제와 관계없이 지속될 가능성이 높다. 사실상, 부시 정부가 집권해 있

는 동안 핵문제에 대한 급격한 타결은 힘들며, 설령 타결이 진행된다고 해도 사안 자체가 복잡하고 해결이 어려운 문제이기 때문에, 당분간 핵문제는 지리한 교착 상태를 유지할 가능성이 높다. 미국의 행동을 제약하는 것으로 특히 중국의 역할, 한국에 노무현 정부 존재, 이라크 내부 사정 악화와 국제적인 테러 빈발, 미국내 매파와 온건파의 세력 관계, 11월의 대통령 선거 등을 고려할 수 있다. 북한으로서도 북한이 원조 수취를 통해 내부 사정을 완화해야 할 필요 때문에, 한국과 중국의 요구를 완전히 무시할 수 없을 것이다. 따라서 개선과 악화가 주기적으로 반복되는 지리한 회담이 지속될 가능성이 높다. 다만 미국이 주도하는 대량살상무기방지구상(PSD)이 강화될 가능성이 있으며, 북한의 대응 엄포와 협박성 발언이 진행될 수 있으나, 미국도 북한도 사태를 극적으로 악화시키는 조치를 취하기는 쉽지 않을 것이다.

이렇게 된다면, 북한 내부의 변화는 2003년도의 진행방향에서 지속될 것으로 평가된다. 한국과 중국의 대북지원이 2003년도 수준을 유지하며, 기상이변 등으로 특별히 작황이 나쁘지 않는 한, 2003년도와 대차없는 수준에서 경제 상황을 유지할 것이다. 또한 7월조치 등은 '적극적이고 주도적 개혁'이라기 보다는 변화된 상황에 대한 '사후 적응과 관리'의 성격을 띠고 있으며, 공식 정책이 현실보다 뒤따라가고 있기 때문에, 당분간 '적응적 조치'가 계속될 것이다. 예를 들어 '종합시장'을 전국에 확대 설치, 가두 매대 등을 공식적으로 가족에게 위탁경영(현재는 기관에서 위탁경영하는 형태), '사회주의 물자교류 시장'의 확대 등을 취할 수 있다. 지방별로 가족 단위로 토지 위탁 생산, 또는 협동농장 별로 실제로 그렇게 실행할 수 있다. 국가의 경제활동을 점차로 합법화하는 대신 여러 명목의 조세를 신설할 수 있다. 식료 및 일상잡제품의 생산과 판매에 관해서 국가통제가 훨

션 완화되고, 사적 소규모 생산을 장려하는 법과 조치가 나올 수 있다. 재정압박, 인플레이션 등 거시경제 불균형이 극심한 바, 이를 개선하기 위한 조치가 있을 가능성이 있다. 인민공채 사업의 재추진도 가능하며, 화폐개혁 등도 생각해 볼 수 있지만, 내부정치적 반발이 위험스럽다.

이러한 변화와 관련하여 주목되는 것은 북한 내부의 정치 변화이다. 이 경우 정치변화라 함은 상층부 내부의 권력관계만을 지칭하는 것이 아니라, 권력상층-중간간부-일반주민간에도 주목한다. 1990년대 경제난 속에서 중간간부의 규율은 크게 약화되었으며, 특히 7월조치와 같이 하급 단위의 자율성이 증가하는 경우 중하급 간부의 부패가 증대할 수 있다. 중급 간부의 기강해이는 그 일차적 피해자인 일반주민의 불만을 증가시키기 때문에 중앙권력의 입장에서는 정치적 문제로 간주될 수 있다. 뿐만아니라 중간간부의 기강해이가 깊어지는 경우, 권력 상층의 정책 집행 능력이 심히 저하할 수 있다. 따라서 북한의 경제개혁을 성공시키며 행정능률을 고양하고, 주민 불만을 완화시키기 위한 복합적 목적의 정치 개혁을 필요로 하게 된다. 중하급 간부의 기강 잡기는 전통적으로 당성 강조와 당생활 강조의 형식으로 진행되어 왔다. 그러나 7월조치 이후 북한에서처럼 보다 당의 정치적 권위와 규율이 저하되어 있으며 국가의 배급권이 약화되며 보다 분권화된 체제에서는 전통적 방법으로는 별 효과가 없을 것이다. 따라서 북한에서도 불가피, 기업 내부에서의 당의 권위와 책임 약화 등 보다 제도적으로 당의 권위를 제한하고, 정과 인민회의 측의 권위를 높여 이를 견제·균형할 수 있는 체제가 필요하게 될 것이다.

대남 정책에 있어서는, 북한은 기본적으로 그들의 표현으로 '민족공조' 정책을 유지하고자 할 것인바, 현재 진행되고 있는 남북한 간의 모든 교류와 협력을 진척시킬 가능성이 높다. 북한의 입장에서는 앞으로 4년 정도

노무현 정부의 대북정책 방향, 남한 정부 내부 알력, 한미 알력, 한국 내의 전반적 사회 알력 상황 등을 고려하면서, 대핵정책, 대남 정책, 대내 경제 정책 등을 입안 추진할 것으로 예상된다. 북한으로서는 최대 원조 제 공국으로서의 한국 정부의 국내정치적 입장을 배려해야 할 필요, 한국의 내부 여론을 일정정도 비적대적으로 만들어야 할 필요가 있다. 한국과의 교류와 협력은 북한에게 가장 손쉬운 경화 획득 및 자원 획득의 가능성이기 때문이다. 다만, 2003년도 관광사업, 기타 남북접촉에서 북측의 규율과 관리 해이 현상에 대해 북한이 내부적으로 단속을 할 가능성이 있다. 또한 남측 정부가 주체가 되어 추진하는 개성공단, 남북철도연결, 무역투자관련 남북한간 협약 체결 등은 북한측으로서는 전혀 손해날 것이 없는 것들이다. 북한은 한국정부가 실적을 올릴 수 있는 이량을 배품과 동시에, 한국의 돈이 들어가는 사업을 진행하게 할 수 있으며, 한국으로부터의 외상 수입 능력을 높여주며, 당장 실효성이 없는 여러 조치에 대해 남쪽에 합의해 주는 것 등을 통해 대내외에 북한의 개방 의지를 홍보하는 효과가 있다. 앞으로 기관본위주의-자력갱생 때문에 북한측 기관들이 경쟁적으로 남측 정부 및 민간 기관에 대한 접촉 시도가 증가할 가능성이 있다.

이러한 과정이 계속된다면, 전반적으로 앞으로도 북한의 한국향 개방이 확대 심화될 가능성이 있다. 다만 북측으로서는 이러한 관계 증진에서 레버리지를 가져야 하는 바, 일단 회담을 위한 회담을 지속적으로 개최하면서 (한국측에서 말하는 이른바 ‘대화의 모멘텀 유지’), 남측에 대해 공식적으로 고지세를 유지하고, 남측 내의 여러 사건, 한미 관계 등을 재료로 트집을 잡을 수 있다. 북한이 ‘불량야로 낙인찍혀, 미국, 일본, 서방 국가들로부터 고립된 가운데, 현재와 같은 내부적 변화, 그리고 대남 관계가 진척될 경우, 북한의 중앙정부의 재정능력은 한층 약화될 것이며, 내부 규

율이 악화되어 북한은 과거와 같은 방식으로 통치하기도 어려워질 것이고, 한국으로부터의 오염이 증가할 것이며, 한국에 대한 의존이 높아질 것이다.

또한 국가 재정 능력의 악화, 통제 침투력의 약화에 따라, 내부적으로 '개혁' 조치가 지속될 것인데, 이것이 제대로 관리되지 못하면, 빈부격차 확대, 극심한 인플레이 등 부정적 측면이 강화될 가능성이 있다. 이러한 상황에 대처하면서 내부 치안 안정 및 국가의 정책 관철력을 유지하고자 하는 것이 '선군정치'로서 이는 일종의 계엄통치라고 할 수 있다. 정부의 사회에 대한 장악력이 악화되어 있기 때문에, 국가의 경제정책은 '사회의 요구와 불만'을 고려해야 할 것이며, 이는 전반적 경제정책이 상당한 정도로 '인민생활 향상 또는 유지'에 지향되어야 한다는 것을 의미한다. 이 때문에 북한은 최대 지원국인 한국과 보조지원국인 중국과의 관계에 치명적 손상이 가지 않도록 유의할 것이며, 이것이 대남 정책 및 핵문제 관련 정책에서 일정한 정도로 온건 노선을 취하도록 하는 내부 입력이 될 것이다. 7월 조치는 국가와 사회와의 관계가 변했다는 것을 공식적으로 인정한 것으로 볼 수 있으며, 이에 부응하는 통치구조의 내부적 개편이 필요하며, 이는 부문별 영향력 관계 변화, 정책방향 및 우선 순위 변화, 그 상층에서의 당-군-정-보위 계통간의 상호관계변화, 중앙정부-지방관계 변화 등이 점진적으로 진행되고 있을 것이며, 이 때문에 앞으로 북한 내부 통치의 구체적 전개 양태가 영향 받을 수 있다. 이러한 변화를 염두에 두고 후계 문제의 발전과 방향에 대해 관찰해야 할 것으로 판단된다.

나아가 2003년 들어 북중 관계는 새로운 단계에 접어들고 있는 것으로 보인다. 7월 북한을 방문한 다이빙귀 중국 특사는 중국이 미국과 북한 간에 중재 역할을 하는 것을 수용하는 경우, 과거에 비해 북한에 대한 원조를 늘이겠다고 약속했다. 2003년도 상반기 중국으로부터 식량 및 광물

성 연료의 도입 증가 때문에, 북한과 중국간의 교역은 3억7천772만 달러로 작년 같은 기간 3억2천541만 달러에 비해 16% 증가했다. 중국이 북한 핵문제에 공개적으로 개입하고 중재에 나서고 있으며, 미국이 북한 문제를 동북아의 다자 문제화하고 있는 것이 심히 중대한 사항이라고 볼 수 있다. 북한핵문제 해결에 중국의 국가적 체면과 위상이 걸려있고, 북한으로서는 중국과의 관계가 꺾끄럽지만 마지막 은신처가 될 수 있기 때문이다. 중국의 역할은 북한 핵문제에 의한 상황이 극도로 악화되는 것을 방지할 수 있을 것이다. 전반적으로 볼 때, 앞으로 핵문제가 해결되는 가운데서 북한을 관리하기 위한 (북한을 포함한) 6자 체제가 형성되는 것으로 판단해야 할 것으로 보인다.

7월조치는 일반적으로 '시장요소'를 도입한 것으로 긍정적으로 평가받고 있다. 또한 일반적으로 '시장요소'의 기능공간이 확대될수록 북한경제가 개선될 것으로 기대되었다. 그러나 7월조치 이후 1년의 경험은 그것이 반드시 그렇지 않을 수도 있다는 것을 보여준다. 1990년대에 진행된 것은 북한식 '명령폐쇄경제'의 해체과정이었다고 할 수 있다. 그런데 설령 중앙정부가 '개혁·개방'으로 나가고자 해도, 중앙정부의 올바른 정책입안 및 집행능력이 존재해야 한다. 특히 '개혁'은 중장기적으로는 긍정적 효과를 발휘할 것이지만, 단기적으로 비용을 수반한다. 따라서 북한의 7월조치의 경우에도 '전환기'의 충격을 완화시킬 수 있는 외부 지원이 절실했었다고 볼 수 있다. 만약 '개혁' 조치가 초래한 단기 충격이 과도할 경우, 이는 북한 중앙정부의 관리 능력에 심각한 손상을 가할 수도 있을 것이다. 비유하자면, 체력이 극도로 약화되는 위험한 시기에 보약을 먹고 잘 넘기면 죽을 사람도 살아날 수 있지만, 만약 보약이 없으면 살 사람도 죽을 수 있는 이치이다.

이와 같은 관점에서 보았을 때, 앞으로 핵문제가 어떤 방향으로 전개 되는가하는 것은 북한 경제 또는 북한의 전반적 변화의 항배에 결정적인 영향을 끼칠 것으로 보인다. 만약 핵문제가 해결되어 가면, 북한은 대외지원에 힘입어, ‘개혁’이 초래하는 단기비용을 안정적으로 관리하면서, ‘개혁’이 유발시킬 것으로 기대되는 중장기적 플러스 효과를 활용할 수 있을 것이다. 그러나 만약, 핵문제가 악화된다면, 북한은 내부 문제를 처리하는 데서 운신의 폭이 한층 좁아질 것으로 판단된다. 또는 핵문제에 관련한 교착 상태가 지속될 수도 있는데, 2003년의 상황은 사실상 이러한 교착 상태를 보여준다. 미국은 ‘압력’, 일본은 ‘대화와 압력’ 중에서 ‘압력’, 한국과 중국은 ‘대화’ 중심의 엇갈린 정책을 보여주고 있다. 이러한 가운데 2003년도 북한 경제 또는 북한 사회정치 전반의 현상유지는 한국과 중국으로부터의 지원에 힘입은 것으로 볼 수 있다. 특히 2002년과 2003년 한국의 대북지원은 전체 대북지원의 48%와 63%에 달하는 절대적 위치를 차지하고 있다. 또한 개성, 금강산 등 북한의 개방 시도는 사실상 한국만을 향하고 있다. 이처럼 한국에 대한 경제적 의존이 깊어지는 가운데, 중국이 미국과 북한 사이 핵문제의 중재자로 등장했다. 중국은 미국과 북한의 중재자이지만, 중국은 미국과의 관계를 보다 중요시하면서 북한핵문제를 다루고 있을 것이기 때문에, 중장기적으로 반드시 북한에 우호적인 중재자는 될 수 없을 것이다.

핵문제의 항배와 함께 앞으로 북한 변화에서 핵심적인 변수는 내부 정치 변동이다. 지난 50년 동안 북한은 내부 정치는 매우 안정되어 있었다. 또한 1990년대의 극심한 경제난 속에서 최소 생계, 교육·보건, 교통운수 등 국가의 공공서비스 제공 능력은 거의 붕괴했지만, 그럼에도 불구하고 내부 정치 불안정 징후는 보이지 않았다. 그러나 1990년대 경제난 속에서

중앙정부의 통제력이 약화되고, 김정일과 체제, 그리고 이데올로기에 대한 신심이 약화되고 있으며, 김정일의 권력 승계 문제가 대두하고 있다. 앞으로의 개혁 과정과 대외안보문제를 해결하는 과정은 북한의 내부 정치에 상당한 압박 요인으로 작용하면서 운신을 제약할 것이다. 만약 북한이 이러한 과정을 안정적으로 다스리면서 김정일 정권의 지속이든 후계 정권이든 정치안정을 지속한다면, 북한이 대내외적으로 직면한 문제를 풀어내는 것이 보다 용이할 수 있다. 그러나 역사적으로 소련방의 해체 과정에서 볼 수 있듯이, 이러한 과정에서 중앙정부의 권위와 통제력이 붕괴할 수 있으며, 이 경우, 북한 내부는 '분절화된 폭정'에 빠질 위험성이 존재한다. '분절화된 폭정'이란 국가의 폭력 독점이 해체되면서, 폭력과 결합한 시장경제가 발전하는 가운데, 개인들의 경제적·물리적 안전이 심히 위협당하는 상황이다. 이러한 상황은 핵문제가 악화되는 가운데 내부 부담이 증가할 때 발생할 가능성이 보다 높지만, 핵문제가 풀러가는 가운데서도 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

전반적으로 보았을 때, 1990년대 경제난 속에서 발생한 내부 변화 때문에 북한의 내부 변화는 불가역적이다. 문제는 이러한 변화는 경제성장과 지배의 인간화라는 기준으로 볼 때, '성공'할 수도 있고 '실패'할 수도 있다는 것이다. 즉 일반적으로 상정되듯이 '개혁과 개방'의 여부가 북한경제의 재건과 지배의 인간화와 경제성장과 직결되지 않을 수도 있다는 것이다. 그 '성공'과 '실패' 여부는 핵문제 전개에 따른 방향 및 북한 내부 정치 변동의 방향이 어울려서 형성하는 상황전개에 따라 달라질 것이다.

단기적으로 보면, 2002년 10월 이후 현안으로 재대두한 북한 핵문제를 둘러싸고, 한국과 미국간에 여러 이견이 있었지만, 결과적으로 보아, 한국과 미국이 '나쁜 경찰과 선한 경찰'의 분업을 수행하고 있다고도 볼 수 있

다. 이러한 가운데 북한의 대한민국 경제적 의존이 증가했으며, 한국에 대한 사상적 경계심도 약화되었다. 북한이 미국 및 일본과 핵문제 및 기타 문제로 긴장 상태를 유지하고 있는 가운데, 한국으로부터의 지원이 감소하는 경우 북한은 큰 타격을 받을 수 있다. 2002년과 2003년 한국의 대북지원은 북한이 내부적으로 현상을 유지하고 핵문제를 풀어가는데서 운신의 폭을 넓히는 데 핵심적 기능을 하고 있는 것이다. 한국 정부의 대북정책은 이와 같은 점을 고려하면서, 한편에서는 핵문제 진행 중 한반도 상황을 안정적으로 유지하는데 주력하면서, 높아진 대북 기여도를 매개로, 북한으로부터 남북관계에 관련한 많은 것을 양보받아야 할 것이다. 이에선 이산가족상봉, 국군포로 문제 등 인도적 문제로부터 시작하여, 남북한간에 사회문화 교류를 확대하는 문제, 남북한 간에 군사적 신뢰구축의 문제 등을 지적할 수 있다. 아울러, 핵문제의 전개과정에서 만약 북한의 중앙정부가 붕괴하여, 내부 혼란이 극심해지고, 북한에 마피아적 자본주의가 발전하게 될 때, 나중에 한국이 부담해야 하는 정치적·사회적 비용이 극도로 증가할 수 있다는 것도 고려해야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 『김정일 선집 11 (1991.1 - 1991.7)』, 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 『김정일 선집 13 (1992.2 - 1994.12)』, 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 박형중. 『1990년대 북한의 위기와 대응』, 서울: 통일연구원, 1998.
- _____. 『북한의 변화 능력과 방향, 속도와 동태』, 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 『북한의 경제관리체계』, 서울: 해남, 2002.
- _____. 『북한의 정치와 권력』, 서울: 백산자료원, 2002.
- _____. 『11기 1차 최고인민회의 개최 동향분석』, 서울: 통일연구원, 2003. 9.
- 임금숙 (역). 『중국개혁의 개념과 역사』, 미출간 초고
- 정영태, 박형중. 『북한의 병역제도 변화와 병력감축 가능성』, 서울: 통일연구원, 2003.
- 좋은 벗들 편. 『북한사람들이 말하는 북한이야기』, 서울: 정토출판, 2000.
- Almond Gabriel A. and G. Bingham Powell. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little Brown, 1966.
- An Chen. *Restructuring Political Power in China: Alliances and Opposition, 1978-1998*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Chen Jie and Peng Deng. *China since the Cultural Revolution*:

- From Totalitarianism to Authoritarianism* London: Praeger, 1995.
- Hao Jia and Lin Zhimin, *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*. Boulder: Westview Press, 1994.
- ICG. *North Korea: A Phased Negotiation Strategy*. ICG Asia Report No.61. Washington/Brussels, 1. August 2003.
- Konrad György and Ivan Szelenyi, *Die Intelligenz auf dem Weg zur Klassenmacht*. Frankfurt/M: Suhrkamp, 1978.
- Linz Juan J. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Linz Juan J. and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lupher Mark. *Power Restructuring in China and Russia*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Merkel Wolfgang. *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Opladen: Leske+Budrich, 1999.
- Migdal Joel S. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Migdal Joel S. *State in Society: Studying How States and*

- Societies Transform and Constitute one another.*
Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Nowak Leszek. *Power and Civil Society. Toward a Dynamic Theory of Real Socialism.* New York: Greenwood Press, 1991.
- McAdam Doug, Sidney Tarrow and Charles Tilly, *Dynamics of Contention.* Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Schöpflin George. *Politics in Eastern Europe 1945-1992.* Oxford: Blackwell, 1992.
- Wang Shaoguang and Hu Angang. *The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform.* Armonk: ME Sharpe, 2001.
- Snyder Glenn H and Paul Diesing. *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis.* Princeton: Princeton University, 1977.
- Volkov Vadim. *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism.* Ithaca: Cornell University Press, 2002.

2. 논문

강응철. “주체적인 계획경제관리원칙을 철저히 관철하는 것은 우리 제도 제일주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보.” 『경제연구』, 제4호, 2002.

강일천. “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1).” 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 제10호, 2002. 10.

김용술. “북한 경제정책 설명.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 제10호, 2002. 10.

김광일. “2003 상반기 북중 교역 동향.” KOTRA 북한팀 (2003.10.7.)

김대중. “미국방문 대통령 귀국인사.” (2001.3.11.)

김정일. “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할데 대하여.” Nkchosun.com 원전 분야별: 김정일 문헌 (2001.10.03).

남성욱. “시장도입하고 성과급제 강화하는 북한 경제개혁.” 2003년 제2회 북한전문가 워크숍 보고서. 『북한의 경제개혁』. 경남대 북한대학원, 2003.

노무현. “새로운 시대, ‘동북아시아’의 구상과 제언” 동아시아 국제포럼 노무현 후보 연설(2002-10-31 오전 12:00).

리원경. “인민경제적 자금수요 해결의 원칙적 방도” 『경제연구』, 제3호, 2002.

리장희. “사회주의 사회에서 생산수단유통영역에 대한 주체적 견해.” 『경제연구』, 제1호, 2002.

박석삼. “북한의 사경제부문 연구- 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정.” 한국은행 조사국, 2002.

- 박성호. “새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성.” 『경제연구』, 제4호, 2000.
- 박형중. “‘부분’개혁과 ‘시장도입형’ 개혁의 구분.” 『현대북한연구』, 제5권 2호, 2002.
- 이홍영. “한반도 핵문제: 그 원인과 위기해소 방안.” 『북핵 위기와 한반도 평화 - ‘한반도 평화 프로세스’의 제언 -』. 한국통일포럼 학술회의 II자료집, 2003.6.10.
- 오선희. “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』, 제2호, 2002.
- 장성은. “공장, 기업소에서 변수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구.” 『경제연구』, 제4호, 2002.
- 정영숙(가명). “최근 북한사회 실상.” 『탈북자들』, 제30호, 2003.11.
- 통일부. “『참여정부』의 평화변영정책.” 2003. 3.
- _____. “최근 남북관계현황.” 411 통일부장관이 국회 『남북관계발전지원 특별위원회』에 보고한 자료
- _____. “평화변영정책 추진현황.” 424 통일부장관이 제2회 서울 『열린 통일 포럼』에서 보고한 자료
- _____. “대북정책 추진현황.” 2003년 6월 2일
- _____. “평화변영정책과 남북관계 주요 현안” 2003년 6월 30일
- _____. “평화변영정책과 남북관계 주요 현안(제9회 열린 통일포럼).” 2003년 7월 25일
- _____. “평화변영정책과 남북관계 주요 현안(제10회 열린 통일포럼).” 2003년 8월 11일
- _____. “평화변영정책과 남북관계 주요 현안(제11회 열린 통일포럼).”

2003년 9월 8일

_____. “대북 쌀 제공 관련 해설자료.” 2003년 5월 28일.

_____. “1차 식량분배 현장확인 결과보고(2003년 식량차관).” 2003년 10월 10일.

Amei Zhang and Zou Gang. “Foreign Trade Decentralization and Its Impact on Central-Local Relations.” Hao Jia and Lin Zhimin (ed.). *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*. London: Westview Press, 1994.

Baum Richard and Alexei Shevchenko. “The ‘State of the State.’” Goldman Merle and Roderick MacFarquhar. *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Massachusetts: Harvard University Press, 1999.

Carment David. “Assessing state failure: implications for theory and policy.” *Third World Quarterly*, Vol. 24, No.3, 2003.

Edin Maria. “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective.” *The China Quarterly*. 2003.

Gitelman Zvi. “The Politics of Socialist Restoration in Hungary and Czechoslovakia.” Goldstone Jack A. *Revolutions: Theoretical, Comparative, and Historical Studies*. London: Harcourt B. Jovanovich Publishers, 1986.

Goldman Merle and Roderick MacFarquhar. “Dynamic Economy,

Declining Party-State.” Goldman Merle and Roderick MacFarquhar. *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Massachusetts: Harvard University Press, 1999.

Hessinger Philipp. “Mafia und Mafiakapitalismus als totales soziales Phänomen: Eine vergleichende Perspektive auf die Entwicklung in Italien und Russland.” *Leviathan*, 30. Jahrgang, Heft 4. Dezember 2002.

Solnick Steven L. “The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China: A Neoinstitutional Perspective.” *World Politics* 48. January 1996.

Rau Zbignew. “Four Stages of One Path out of Socialism” Paul Ellen Frankel(ed). *Totalitarianism at the Crossroads*. New Brunswick and London: Transaction Books, 1990.

“Economic Stability and Security Environment for attracting Global Market, Investment and Trade into the DPRK.” Keynote speech by the Head of the DPRK delegation at the multilateral Forum on *Economic Development of DPR of Korea and the Future of Co-operation with Europe*. October 20-21, 2003.

3. 기타

「동아일보」

「연합뉴스」

『조선신보』

『조선일보』

『중앙일보』

『KOTRA 북한경제 속보』

『주간북한동향』

The New York Times

Northeast Asia Peace and Security Network