

KINU 연구총서 10-02

# 탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점

최진욱 · 김진하

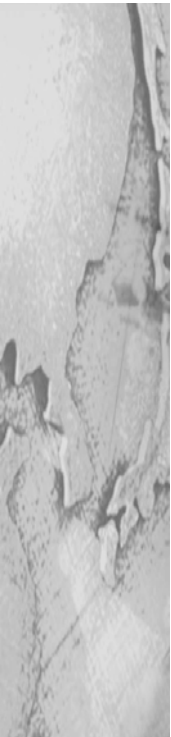




# 탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: **포스트-김정일 체제에 대한 시사점**

최진욱 · 김진하





탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점

인 쇄 2010년 12월

발 행 2010년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울특별시 강북구 4·19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 (주)세원문화사 (02-2265-1141)

ISBN 978-89-8479-582-2 93340

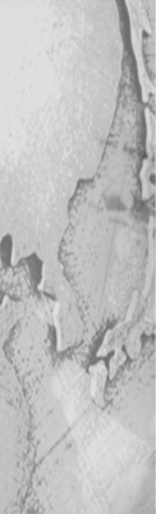
가 격 ₩8,000

© 통일연구원, 2010

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



# 탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구 목적 .....	3
2. 연구 쟁점 .....	4
3. 로드맵 .....	12
<b>II. 탈사회주의 경제이행 경로</b> .....	13
1. 급진개혁과 점진개혁정책 .....	16
2. 개혁최소화정책 .....	33
<b>III. 권력구조와 개혁정책</b> .....	47
1. 정치적 책임성과 권위주의 체제 .....	49
2. 탈사회주의 개혁경로 모델 .....	67
<b>IV. 포스트-김정일 권력구조 유형</b> .....	89
1. 정치적 책임성과 권력구조 시나리오 .....	91
2. 네 가지 권력구조 유형 .....	113

탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점

V. 유형별 북한의 예상 정책방향과 우리의 대응방안 .....	119
1. 유형 I: 베트남식 전면 개혁·개방 .....	121
2. 유형 II: 급진적 개혁 .....	123
3. 유형 III: 부분적 개혁·개방/현정책 고수 .....	125
4. 유형 IV: 예측 불허 대혼란 .....	128
VI. 결 론 .....	133
참고문헌 .....	139
최근 발간자료 안내 .....	153

# 표 목 차

<표Ⅱ-1> 경제이행 개혁정책의 분류 .....	17
<표Ⅱ-2> Washington Consensus 개혁권고 .....	17
<표Ⅱ-3> 중국에서의 대중 저항(Mass Protests) 발생 추정 건수 .....	25
<표Ⅱ-4> 간부(Cadres)와 대중(Masses) 간 이해 상충(Interest Conflicts)에 대한 중국 각 계층의 관점 .....	26
<표Ⅱ-5> 경제-사회적 불평등 비교, 중국과 베트남 .....	31
<표Ⅱ-6> 재정이전을 통한 배분, 중국과 베트남 .....	32
<표Ⅱ-7> ‘7.1조치’ 평가 .....	37
<표Ⅱ-8> 북한, 베트남, 루마니아의 GDP 변화 추이 (1975~2000) .....	41
<표Ⅱ-9> 북한, 베트남, 루마니아 GDP(2001~2008) .....	42
<표Ⅱ-10> 북한, 베트남, 루마니아의 GDP 성장률 추이 (1980~2008) .....	44
<표Ⅱ-11> 북한의 곡물 수급현황(1995~2005) .....	45
<표Ⅲ-1> 전환기 동유럽 탈사회주의 국가에서 국민 다수에 대한 현직 정책결정자의 선거 귀책성(1990~2000) .....	69



탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점

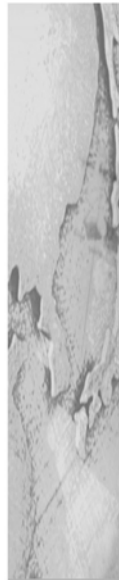
<표Ⅲ-2> 감찰 및 감독제도 .....	72
<표Ⅲ-3> 당 중앙위원 선출제도 .....	80
<표Ⅳ-1> 노동당 정치국 명단(2010.9.28) .....	98
<표Ⅳ-2> 11기 최고인민회의와 12기 최고인민회의 국방위원회 비교 .....	100
<표Ⅵ-1> 포스트-김정일 권력구조와 개혁경로에 따른 우리의 대응책 .....	137

# 그림 목 차

<그림Ⅱ-1> 중국의 소유권 형태 .....	23
<그림Ⅲ-1> 지배구조의 변동 .....	65
<그림Ⅲ-2> 탈사회주의 4개국의 Freedom House 순위 (1991~2006) .....	67
<그림Ⅲ-3> 민주주의 발전과 시장개혁(2005) .....	75
<그림Ⅲ-4> 책임성 수준으로 분류한 지배구조 유형 .....	77
<그림Ⅲ-5> 중국과 베트남의 당-국가 체제 .....	82
<그림Ⅲ-6> 지배구조 사례 .....	83
<그림Ⅲ-7> 책임성과 개혁경로 .....	87
<그림Ⅳ-1> 포스트-김정일 권력구조의 유형 .....	113
<그림Ⅴ-1> 포스트-김정일 개혁 가능성 .....	121

# I. 서론

탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점





## 1. 연구 목적

본 연구의 목적은 김정일 이후 북한의 체제이행 가능성을 체계적으로 점검하고 맞춤형 대북 대응전략을 도출하는 것이다. 이를 위해 체제이행국가의 권력구조 유형과 체제이행경로의 모형을 개발하고, 북한에 적용하고자 한다. 이 연구는 다음의 세 가지 문제에 대한 적실한 해답을 구하려는 것이다. 첫째, 탈사회주의 ‘국가’에서 시장경제로 개혁적 이행 여부 및 경로를 결정하는 요인은 무엇인가? 둘째, 김정일 이후 북한에서 ‘시장-친화적’ 개혁이 진행될 가능성이 있다면, 그 방향은 어떻게 예측될 수 있는가? 셋째, 김정일 이후 대북정책은 어떻게 조정되어야 하는가?

이 연구가 보여주고자 하는 것은 탈사회주의 경제체제 이행 중에 있는 국가에서 지배권력의 구조가 시장경제로의 전환과 개혁의 경로를 결정한다는 것이다. 여기서 지배권력 구조의 유형을 분류하는 기준은 ‘정치적 책임성의 제도화 정도’와 통치자의 정치적 책임의 대상 집단인 ‘선택권자(Selectorate)의 규모’이다.<sup>1</sup> 민주제 리더십 구조의 경우, 정치적 책임의 공적 제도화 수준이 높으며,<sup>2</sup> 보편, 평등 선거의

<sup>1</sup> 이하 서론에서 차용된 개념들은 제2장 참조.

<sup>2</sup> 민주주의는 근본 목적(이념, 이상, 또는 정당성의 근원)에 주목하여 실제적으로 정의되거나, 민주정치의 제도적 또는 절차적(Procedural) 특징에 따라 규정될 수 있다. 그간의 전체주의 또는 독재 국가에서 전자의 정의들을 빌미로 민주체제로서의 정당성을 주장하는 모순적 상황들이 집적되면서 슈페터(Joseph Schumpeter)류(類)의 절차적 정의 방식이 힘을 얻게 되었다. 본 연구와 같이 후자의 전통에 따른다면, 어떤 정치 체제가 “가장 힘 있는 정책결정자 집단이 자유롭게 득표 활동을 할 수 있으며, 모든 성인들에게 투표할 자격이 보장되는 공정하고, 정직하며, 주기적으로 실시되는 투표에 따라 선택되는(Selected)한 민주적”이라 할 수 있다. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p. 7.

원칙에 따라 선택권자는 성인 국민 대다수를 포함하는 유권자 전체로 확대된다. 따라서 공적 책임성이 높아지고, 구(舊)특권-엘리트계층(Nomenklatura)의 기득권적 지배이익에 반하는 급진주의 개혁(Radical Big-Bang) 정책이 채택될 가능성이 높아진다. 반면 권위주의 체제의 극한 형태로서 일인독재의 경우, 정치적 책임은 제한된 소수에 대한 비공식적 ‘후원관계(Clientele)’ 또는 유일지배자의 ‘자기-책임(Self-Accountability)’의 형태로 나타나며, 기존체제의 고수 정책이 유력해진다.<sup>3</sup>

이 연구의 대상은 탈사회주의 경제체제로의 이행이 끝났거나 진행 중인 국가들이며, 이후에서는 이러한 대상 국가들을 탈사회주의 국가라 부르기로 한다. 김정일 이후 북한의 권력 구조를 이러한 분류에 따라 예상해 보면, 완화된 형태의 일인독재정치(Autocracy) 또는 과점(寡占)형 집단지배체제(Oligarchy)로 개편될 가능성이 크며, 이에 따라 ‘최소개혁(Minimalist)형’ 체제고수 정책 또는 중국식 ‘축적(蓄積)형 점진주의(Accumulative Gradualism)’ 정책의 부분적 도입을 예상할 수 있다. 그리고 대안적인 대북정책으로는 국제적 공조와 ‘억제’ 정책, 상호주의 원칙에 입각한 ‘평화공존’ 정책 등이 있다.

## 2. 연구 쟁점

### 가. 탈사회주의 개혁과 국가 개입

이행과 개혁은 다르다. 탈사회주의 국가에서 실현가능한 대안적 경

---

<sup>3</sup> 이론상으로 유일수령영도체제에서 선택권자는 1인이며, 통치자는 모든 공식적 제도적 책임제도에서 제외되는 초법적 존재이다.

제 체제가 실질적으로 부재하므로 사회주의경제로부터의 이행이란 결국 시장경제체제로의 전환을 의미한다. 사례별로 방향성이나 정도에 차별은 있을지언정, 탈(또는 후기)사회주의 경제 이행은 ‘국가에 의해서 주도’되어 왔다. 물론 이행의 맹아가 사회부문에 ‘불법적’ 또는 ‘반(半)공식적’으로 존재해왔다 하더라도, 주도적 경제구조로서 시장경제의 도입과 그 규모의 결정은 ‘개혁’이라는 이름 아래 광범위한 ‘국가개입’으로 진행되어 왔다.<sup>4</sup>

이는 이행 전 사회주의 경제 자체가 국가의 개입정책으로 탄생했으며, 그 통제와 관리도 국가를 통해 이뤄져 왔다는 역사적·제도적 사실에서 기원한다. 이행 과정 역시 국가를 경유할 수밖에 없는 이유이다. 요컨대, 개혁 없는 전면적 이행은 불가능하다. 이러한 사회에서, ‘시장경제의 구축은 대부분 중대한 정치적 선택’의 결과물이라 할 수 있다.<sup>5</sup> 그리고 혁명에 의해 밑으로부터 시도되었든, 구(舊)집권층의 강요에 의해서든, 정부 주도의 ‘의도적’ 개혁은 탈사회주의 경제 이행의 특징이다.<sup>6</sup> 이러한 이행의 경로는 국가의 개혁 정책 방향에 좌우된다.

<sup>4</sup> 과장하자면, 북한경제의 이행은 이미 밑으로부터 장마당 확산과 상행위의 일상화로부터 시작되었다고도 할 수 있다. 실제로 북한의 경우, 시장화, 화폐경제화, 사유경제화의 진전 등 개혁 친화적 변화의 움직임은 계획·배급경제가 실질적으로 해체된 1980년대 말 이후 생존의 위기에 몰린 하부계층 주민들이 대응한 산물이다. 즉, 극한의 위기가 위로부터의 공포에도 불구하고 밑으로부터의 이행을 개시했다고 볼 수 있다. **Stephan Haggard and Marcus Noland (eds.), “Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea,” *PIIE Working Paper* 09-8 (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, September 2009).** 그러나 2009년 화폐개혁 등 일련의 반시장화 정책으로 장마당 경제가 크게 위축된 사례에서 볼 수 있듯이, 국민경제의 전면적 이행은 국가의 ‘의지’에 결정적으로 좌우되는 것이다.

<sup>5</sup> **Anders Åslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia* (New York: Cambridge University Press, 2007).**

I
II
III
IV
V
VI

‘탈사회주의 경제 이행은 주로 국가의 개혁 정책에 의해 주도 된다’는 사실이 암시 하는 바는 결국 국가가 누구에 의해 어떻게 운영되는가에 따라 개혁의 여부와 방향이 달라진다는 점이다.<sup>7</sup>

그간의 탈사회주의 체제 이행은 ‘정치자유화’ 그리고 ‘경제자유화’ 과정의 두 측면에서 접근되어 왔다. 정치자유화의 문제는 주로 정치학자들에 의해 민주화의 ‘제3물결(The Third Wave)<sup>8</sup>’ 또는 역으로 민주화의 거센 압력을 견뎌내는 ‘내구력 있는 권위주의(Durable Authoritarianism)’에 대한 논쟁의 연장선상에서 논의되었다.<sup>9</sup> 요컨대, 탈사회주의 민주화에 대한 성공/실패 원인 규명에 논쟁의 초점이 맞춰져 왔다. 반면 경제적 이행의 측면에서는 주로 경제학자들에 의해 점진주의/급진주의 논쟁으로 다루어졌으며, 개혁 전략의 유효성이나 이행 전 경제 구조 또는 제도적 유산의 파급 효과 규명 등에 매진해 왔다.<sup>10</sup> 탈사회주의 체제이행에 대하여 정치경제적 접근 말고도

---

6. 예외적 상황은 북한과 같은 개혁최소화 정책을 취하는 국가에서 나타난다. 정부부문에서는 이행의 속도를 늦추기 위해 노력하는 반면, 사회부문에서는 억제제를 회피하며 자생적으로 경제이행이 진행된다. 다음 장 참조.

7. 우리가 흔히 무의식적으로 북한의 (저조한) 개발 실적을 통치구조(수령유일지배체제)와 연관 짓거나 한국의 경제 발전 과정(예컨대, 박정희개발독재)을 통치자와 연결하여 명명하는데, 이는 양자 모두 ‘국가주도형’ 경제 구조를 가졌었던 역사적 기원에서 연유된 것이라 할 수 있다.

8. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*.

9. Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (New York: Cambridge University Press, 2007).

10. Milada Anna Vachudova and Tim Snyder (eds.), “Are Transitions Transitory? Two Types of Political Change in Eastern Europe since 1989,” *European Politics and Societies*, Vol. 11, No. 3 (September 1997); David Stark, “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe,” *East European Politics and Societies*, Vol. 6, No. 1 (Winter 1992); James R. Millar, “The Failure of Shock Therapy,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 41 (Fall 1994); Maria Christina



지역연구도 있으나, 개별 지역 연구는 각 사례의 역사적 특수성에 보다 전념함으로써 보편적으로 적용 가능한 이론적 설명의 틀을 만드는 데 기여해 왔다고는 할 수 없다.<sup>11</sup>

그러나 전술한 바와 같이, 탈사회주의 경제이행시 국가의 통치 엘리트 구성과 지배구조의 형태에 따라 개혁의 여부와 방향이 결정된다면, 상이한 강조점을 두고 개별적으로 진행되어 오던 탈사회주의 정치 체제와 경제 체제의 변화에 관한 그간의 논의들을 접목하는 통합적인 접근이 필요한 시점이다. 즉, 정치경제학적 이해와 비교정치학적 접근이 동시에 요구된다. 따라서 본 연구에서는 탈사회주의 이행 국가의 지배구조 유형을 분류하고 그에 따른 개혁 정책의 선택을 모델화해보려 한다.

---

Sirbu, "Towards a Market Economy: The Romanian Effort," *Eastern European Quarterly*, Vol. 28, No. 4 (January 1995); Chen Kang, Gary Jefferson, and Inderjit Singh (eds.), "Lesson's from China's Economic Reform," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 16, No. 2 (June 1992), pp. 201~225; Wing Thyee Woo et al, "How Successful Has Chinese Enterprise Reform Been? Pitfalls in Opposite Biases and Focus," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 3 (June 1994), pp. 410~437; Yu-Shan Wu, *Comparative Economic Transformation: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan* (Stanford: Stanford University Press, 1994); Anita Chan, Benedict J. Kerkvliet, and Jonathan Unger (eds.), *Transforming Asian Socialism: China and Vietnam Compared* (Boulder: Rowman & Littlefield, 1999); Yu-Shan Wu, "Away from Socialism: The Asian Way," *Pacific Review*, Vol. 9, No. 3 (1996); Jeffrey Sachs and Wing Thyee Woo (eds.), "Introduction: Experiences in the Transition to a Market Economy," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 3 (June 1994), 참조.

<sup>11</sup> 이러한 개별화의 오류는 특히 북한 사례 연구에서 두드러진다. 내재적 접근법 논쟁에서 보듯, 방법론 자체가 이념 논쟁의 장으로 변질되는 일조차 빚어졌다.

I
II
III
IV
V
VI

## 나. 국가와 탈(후기)사회주의 개혁

국가사회주의 경제체제의 몰락은 경제 운영의 비효율과 불균등 자원 배분에서 기인한 장기적 침체와 임계점을 넘은 공공복지의 하락에서 그 원인을 찾을 수 있다. 소비에트 경제 구조 영속의 비용 부담자, 즉 피해자는 전체 국민이고, 이점에서 탈사회주의 개혁은 공공선이라 할 수 있으며, 사회주의 지배 엘리트층은 기존 체제의 족속으로 특권을 유지할 수 있다는 점에서 렌트 수취자(Rent Seekers)라 부를 수 있다.

개혁의 강도는 위기의 규모와 제도화된 지배이익의 크기에 따라 결정된다. 첫번째 변수는 위기의 강도이다. 구조화·일상화된(Routineized) 구제도의 개혁과 새로운 제도의 도입은 불확실성의 문제를 유발함과 동시에, 제도이전의 거래비용(Transaction Cost) 상승을 수반함으로써, 기존제도 안에서는 개혁비용보다 위기대응비용 또는 적응비용이 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 기존 제도의 전략적인 운영이나 적응조치만으로 감당할 수 없는 위기가 개혁을 불러 온다. 위기의 크기와 개혁의 정도는 정비례하며, 개혁에 대한 요구는 위기가 발생하고 지속될 때에 가장 큰 불이익을 감수할 수밖에 없는 세력, 특히 밑으로부터 표출될 가능성이 높다.<sup>12</sup>

개혁이 공공선일지라도(보다 정확하게는, 공공선이기 때문에) 기존 제도에서 독점적 기득권을 가진 지배이익에 반한다면, 그 개혁은 회피될 가능성이 높다. 기득권의 입장에서 개혁에 따르는 불확실성은

---

<sup>12</sup>.이 때문에, 어떤 경제 제도나 조직이 매우 낮은 생산성에도 불구하고 상당 기간 유지·존속되는 경향이 있다. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).

더욱 커 보이며, 지불해야하는 이행비용 역시 더욱 클 수밖에 없다. 기존 제도에서 얻는 수익에 대한 지배권력의 배타적 독점력과 개혁가능성은 반비례한다.

지배이익의 구성이 집중적·배타적·독점적·동질적일수록 개혁 친화도가 떨어질 수밖에 없기 때문에, 밑으로부터의 개혁 요구와 충돌 또는 대립되어, 개혁 양극화(Polarization) 현상이 빚어지게 된다. 이는 [1] 위기 시, 반개혁의 기회비용 및 체제유지비용이 상승하게 되는데, 지배 엘리트의 배타성과 독점성이 클수록, 정치경제 권력이 이들에 집중되어 있을수록, 증가된 비용이 피지배층에 전가될 가능성이 높아진다.<sup>13</sup> 또한 [2] 엘리트층 지배이익의 수익 루트가 제한적이며 단일적·동질적일수록, 집단내부에서는 개혁 반대의 컨센서스가 확립되고, 반개혁적 집단행동이 유리해지면서, 가용통치 자원을 조직적으로 동원하기가 용이하기 때문이다.<sup>14</sup>

기존의 소비에트 체제하에서 국가 조직이 비대해진 반면, 시민 사회 부문의 발전이 저조했었다는 점을 감안한다면, 개혁과 반개혁 세력 간의 힘의 불균등은 더욱 자명해 진다.<sup>15</sup> 정리하면, 위기 상황에 대응하는 제도적 개혁가능성은 위기의 크기와 비례하고, 지배이익의 독점성과 반비례한다. 사회주의 국제체제의 붕괴 이후, 북한이 감내

---

<sup>13</sup>-1990년대 북한의 ‘고난의 행군’ 과정은 탈사회주의화에 대한 반개혁 비용을 보통 주민에게 전가하는 과정이었고, 최대 300만에 이르는 아사자는 비용 지불에 갈음한 것으로 볼 수 있다.

<sup>14</sup>-특히 중앙 집중적 계획경제로 운영되는 고전적 사회주의 국가에 있어서 경제적 이익, 정치적 권위, 사회적 특권 및 지위 등이 당과 정부, 군부 등의 국가 엘리트에 편중됨으로써, 지배이익의 동질화 현상이 더욱 강해지기 쉽다.

<sup>15</sup>-김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제,” 『주요국제문제분석』, No. 2009-42 (서울: 외교안보연구원, 2009), pp. 149~150.

I
II
III
IV
V
VI

해 오고 있는 ‘위기’ 상황을 규모나 심도 면에서 여타 구공산권 국가들의 경험에 견주어 보면, 북한은 개혁의 압박에 크게 노출될 수밖에 없는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 북한의 개혁 진척이 매우 더디었는데, 이것은 북한 지배계급의 독점력으로 설명될 수 있다.

이상의 일반적 조건 하에서 살펴본다면, 탈사회주의 이행 개혁의 성공은 매우 비관적으로 전망될 수밖에 없다. 실제로, 일부 중부 유럽 국가군을 제외한 대부분의 탈사회주의 국가들은 소비에트 체제 몰락 후에도 여전히 전시대 엘리트들이 권력 기관을 점거하고 있었다. 이 점을 상기하면, ‘체제 고수’ 또는 ‘최소한의 개혁’이 보다 쉽게 예상될 수 있는 결과물이다. 집단선 이론이나 거래비용이론과 같은 보다 보편적인 이론의 관점에서 볼 때, 북한의 저조한 개혁 실적 또는 반개혁은 예외적 특수 사례라기보다는 오히려 ‘합리적’으로 가장 예측 가능한 결과라 할 수 있다.<sup>16</sup> 중앙아시아에 산재하는 강력한 탈(또는 말기)사회주의 권위주의 국가군에서 북한과 유사한 저조한 개혁 성적을 보이는 것은 그리 놀라운 일이 아니다.

오히려 보다 설명을 요하는 경우는 구지배층과 지도자들이 여전히 국가 권력을 틀어쥐고 있는 대부분의 탈사회주의 권위주의 국가에서 ‘개혁이 발생하는 사례들’이다. 구체제에서 기원한 권위주의 통치엘리트가 어떠한 조건 하에서 ‘자신들의 이익을 양보하여(또는 반하여) 개혁을 추진하는 가’와 ‘개혁의 추진 방향이 다양해지는가’에 대한 질문을 던져보아야 한다. 즉, 특정 사례에서, 기득권적 구 지배계층에 의한 탈사회주의 신권위주의 프로젝트 추진이 매우 유리한 환경적

---

<sup>16</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press 1965); Russell Hardin, *Collective Action* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982).

(예컨대, 국가개입주의 전통과 구제도의 유습) 또는 구조적(예컨대, 강력한 국가 개입 정책 도구의 유증과 자율적 사회 집단의 부재) 조건에도 불구하고 그러한 시도가 포기되거나 또는 설혹 시도되었더라도 실패하게 된 요인을 찾아보아야 할 것이다.

본 연구에서는 다음의 대안적 설명을 제시한다. 즉, 민주제에 비해서는 상대적으로 제한적이긴 하지만, 권위주의 체제에서도 정치적 책임 제도가 존재한다. 이에 따라 통치자의 정치적 책임성이 높아질수록, 지배구조 외곽에 상수로 존재하는 개혁에 대한 공공적 요구가 정책결정과정에서 투영될 가능성이 높아진다. 개혁의 방향 역시 책임성 제도의 공식화 정도와 선택권자의 규모, 두 요인에 의해 결정되는 지배구조의 유형에 따라 조건 지워진다.

탈사회주의 경제이행 국가들에서 나타나는 권위주의 통치 구조에서 정치적 책임성이 높을수록, 보다 급진적 시장화 개혁이 추진될 개연성이 커진다. 요컨대, 사회주의 위기 이전에 자리 잡힌 정치적 책임성 제도의 존재 및 그 양태에 따라 개혁 여부 및 방향을 진단해볼 수 있다는 것이 본 연구의 핵심 주장이다.

#### 다. 권력구조-개혁 모델의 유용성

탈사회주의 경제이행 권위주의국가들의 ‘권력구조’ 유형과 ‘개혁경로’ 선택의 상관성에 대하여 모델을 만든 후, 이에 기초하여 김정일 이후 권력구조의 재편과 이에 따른 개혁 가능성 및 경로를 체계적으로 전망할 수 있다면, 북한의 향후 정치체제와 정책방향에 대한 대부분의 연구에서 흔히 나타나는 상황 또는 인물에 초점을 맞추는 ‘상황적 시나리오 전개’식 예측의 한계를 극복할 수 있을 것이다. 아울러

I
II
III
IV
V
VI

북한의 특수성에 기초하여 자의적 상황설정이나 희망적 기대를 투사함으로써 초래할 수 있는 편향적 해석의 오류를 최소화하는 데도 기여할 수 있을 것이다. 예상되는 북한의 변화 방향에 따라 바람직한 권력구조 유형과 바람직하지 않은 권력구조 유형을 밝혀내고, 이에 기초하여 바람직한 권력구조 유형을 유도하고 바람직하지 않은 권력구조 유형을 예방하는 대비책들을 유형별로 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3. 로드맵

이어지는 제2장에서는 먼저 설명되어야 하는 목표, 즉 종속변수로서 개혁 경로의 각 유형을 분류 비교한다. 제3장에서는 정치적 책임성의 고저에 따라 권위주의 지배구조 유형을 분류하여 대표적 사례들을 살펴본 후, 권위주의 지배구조의 변화와 개혁 경로 간 상관성을 설명한다. 제4장에서는 이상의 지배구조 유형에 맞추어 포스트-김정일 권력구조 유형을 제시하고, 이어서 북한의 포스트-김정일 정치체제에 대한 분석 및 다양한 변화상황을 상정해 본다. 제5장에서는 유형별 개혁 가능성과 정책 방향을 예측하여, 각 상황에 맞춤형 대응 전략을 제시한다.

## II. 탈사회주의 경제이행 경로

탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점





앞에서 살펴보았듯이, 탈사회주의 경제개혁은 구 소비에트 블록 국가들의 경제재건 및 발전 재도약을 위한 대전제라 할 수 있으며, 개혁 정책의 선택은 이행경로의 결정에 지대한 영향을 준다. 본 연구에서는 탈사회주의 ‘권력구조-이행경로’ 모형을 개발하여 다양한 개혁 정책을 유형별로 정리하고, 이를 바탕으로 각각의 이행경로들을 설명하고자 한다.<sup>17</sup>

본 연구에서는 개혁 정책을 ‘개혁의 속도’와 ‘개혁 결과의 분배’라는 두 차원에서 접근하여 크게 4가지 유형으로 다음과 같이 분류한다. [1] 최소개혁 정책(Minimalist Under-Reform: 김정일 북한); [2] 축적(蓄積)형 점진개혁 정책(Accumulative Gradualism: 중국); [3] 균분(均分)형 점진개혁 정책(Distributive Gradualism: 베트남); [4] 급진개혁-시장화 정책(Radical Marketization 또는 Shock Therapy: 대부분의 중동부 유럽국가들)이 있다. 과거 루마니아 혁명기에서 보였듯이, 특정 경로로 정해지기 전 과도기적 혼란 상황이 도래하기도 하는데, 본 연구에서는 이를 ‘혁명적 과도기’라고 부르기로 한다.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> 즉, 탈사회주의 경제개혁정책의 방향과 이에 따른 이행경로가 본 연구에서 설명되는 종속변수이다. 개혁을 시도한 국가가 모두 성공한 것은 아니나, 개혁이 없이 재발전에 성공한 국가가 전무하다는 점에서 탈사회주의 개혁은 발전의 충분조건은 아닐지라도 필수조건이라 할 수 있다.

<sup>18</sup> Peter Siani-Davies, *The Romanian Revolution of December 1989* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2005), pp. 144~286.

## 1. 급진개혁과 점진개혁정책

### 가. 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)와 빅뱅(Big-Bang) 접근법

일군의 미국 거시경제학자 그룹과 미국 정부, IMF, World Bank 등의 국제기구들은 1980년대 남미 거시경제의 안정을 위해 보다 근본적이고 포괄적인 시장자유화 개혁조치들을 제안한 바 있다.<sup>19</sup> 후일 윌리엄슨에 의해 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’로 명명되면서 유명세를 얻게 된 이 개혁 프로그램은 탈사회주의 경제개혁의 시금석 역할을 하게 된다. 이 프로그램의 근본이 되는 다음 10가지 항목들은 경제이행 개혁의 지침으로서 뿐만이 아니라, 개혁 정책의 도입 여부와 그 정도를 판정할 수 있는 중요한 지표로서 기능할 수 있다.([표 II-2] 참조)<sup>20</sup>

급진적 개혁주의는 위에서 예시된 시장주의 원칙과 개혁방향에 동의할 뿐만이 아니라, 시장 실패(Market Failure)보다는 국가실패(State Failure)가 더욱 위험하다고 간주한다. 일단 정부가 [통제와 간섭을 줄이고] 뒤로 물러나면 [법(치)과 금융(제도)이 투자와 기업 활동에 적적할 인센티브 구조를 제공하기 때문에], “시장 자본주의가 자연적으로 부상한다”는 자유주의적 믿음에 기초한다.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>- John Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990).

<sup>20</sup>- 이 표는 Anders Åslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, pp. 31~33의 내용을 요약하였다.

<sup>21</sup>- Annette Miae Kim, *Learning to Be Capitalists: Entrepreneurs in Vietnam's Transition Economy* (New York and Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 5.

● 표 II-1 경제이행 개혁정책의 분류

<p>급진개혁-시장화 정책 (Radical Reform, Shock Therapy, Big-Bang Approach) 엘친 러시아, 중동부 유럽국가</p>
<p>축적(蓄積)형 점진개혁 정책 (Accumulative Gradualism) 중국</p>
<p>균분(均分)형 점진개혁 정책 (Distributive Gradualism) 베트남</p>
<p>최소개혁 정책 (Minimalist Under-Reform) 김정일 북한</p>

● 표 II-2 Washington Consensus 개혁권고

- [1] 규율 잡힌 긴축 재정(Fiscal Discipline)
- [2] 임의적 보조금 감소 및 공공 투자의 확대
- [3] 징세 기반(Tax Base) 확대
- [4] 시장 결정 금리 정책
- [5] 경쟁적 환율 정책
- [6] 대외무역 자유화
- [7] 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 우대
- [8] 국영기업 사유화(Privatization)
- [9] 규제 철폐(Deregulation)
- [10] 사유재산권(Property) 보장 및 확대

I
II
III
IV
V
VI

요컨대, 완전한 경제 자유화(Economic Liberalization)가 개혁의 핵심이 되어야 한다는 것이다. 이에 따르자면, 경제개혁은 포괄적이면서도 급격한 속도로 그리고 즉각적으로 추진될수록 안정적인 시장경제 시스템을 구축하는 데 유리하다.

폴란드 개혁파 경제학자인 발세로비치(Balcerowicz)가 주장하듯, “경제 개혁과정의 다르다면, 가능한 최대 속도도 다르다(Different processes of economic reform have different maximum possible speed)”고 믿는다.<sup>22</sup> 오랜 기간 다져진 사회주의경제 구체제의 근본적이며 반전 불가능한 개혁은 쇼크 요법(Shock Therapy)으로 이루어져야 한다는 처방전을 제시한다. 신기원을 이루는 빅뱅의 대단위 쇼크로 시장이 국가 계획 및 통제의 질곡에서 벗어나게 되면, 시장 제도들의 진화가 자연 발생적으로 이루어진다는 것이다. 보다 점진적 개혁 양상을 보여 준 헝가리를 예외적 사례로 본다면, 폴란드 등 대부분의 중동부 유럽 국가군 및 옐친 러시아 등이 급진적 개혁 정책을 채택한 바 있다.

급진개혁 정책을 취하는 국가들도 경제 민주화 및 시장 자유화에 역점을 둔 ‘미국형 자본주의의 길’을 택한 국가들(예, 폴란드, 옐친 러시아)이 있는 반면,<sup>23</sup> 복지 및 분배에도 관심을 배분하는 ‘유럽형 자본주의의 길’을 택한 중동부 유럽 국가들도 있다.<sup>24</sup> 이러한 차이점에

---

<sup>22</sup>-Leszek Balcerowicz, “Understanding Postcommunist Transitions,” *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4 (October 1994), p. 82.

<sup>23</sup>-고르바초프 이후 옐친 개혁기에 이르기까지 급진적 시장화 개혁이 이뤄졌으나, 이후 개혁이 탄력이 없고 국가 통제 및 렌트 수취형(Rent-Seeking) 경제 구조로 회귀하는 양상을 보임으로써 러시아의 이행은 ‘불완전한 변환(Incomplete Transformation)’으로 분류하는 실정이다. Anders Åslund, *How Capitalism Was Built* 참조.

<sup>24</sup>-이러한 차이가 ‘정치적 책임성의 정도가 경제적 개혁의 경로를 결정한다’는

도 불구하고, 급진주의 개혁을 채택한 사례들에서 보이는 공통점은, 이행(Transition by Negotiation or Revolt)은 협상을 통해서든 또는 민중 봉기를 통해서든 ‘밑으로부터의 혁명’ 방식으로 진행되었다는 점 그리고 대폭적으로 구정치 엘리트 집단이 교체되고 공산당이 몰락 하면서 정치적 민주화 현상도 병행되었다는 점이다.

급진개혁은 근원적으로 시장 중심적이며 경제 문제에 대한 국가의 개입에 반대함으로써 사회주의 국가 통제 계획 경제의 대척점에 서게 된다. 그럼에도 불구하고 간과해서 안 될 점은 급진개혁이 민주주의 정부에 의해서든 또는 혁명적 방식에 의해서든 ‘국가의 개혁 입법 또는 정책 드라이브’에 의해 주도 되었다는 역설이다. 제1장에서 지적했지만 전-사회주의 경제 체제에서 누적되어온 통제형 국가 개입의 도구와 제도적 유산의 철폐 역시 개혁 정부의 혁신과 선의의 개입에 의해서만 이루어질 수 있다는 태생적 한계가 엄연히 존재하는 것이다. 마치 전근대 프랑스 절대 왕정의 앙시앙 레짐(Ancien Regime)의 철폐가 혁명적 과도 정부와 나폴레옹 정부의 강력한 제도 개혁으로 이뤄질 수밖에 없었던 전례와 유사하다.

독일이나 일본의 과거 근대화 과정에서 계몽절대군주와 구 엘리트는 위로부터의 개혁과 절충을 주도하였는데, 이는 국가 주도형 점진주의 개혁 경로로서, 현재 중국의 사례 등에서 유사하게 재현되고 있다. 급진개혁에서는 국가 주도하에 경제 권력이 시장에 이양되는 역설적 현상이 나타났다면, 점진개혁에서는 국가 자체가 경제 개혁의 전면에 나서는 또 다른 역설이 나타난다. 즉, 사회주의 국가에서 경제 권력은 통제 개혁이 실패하면서 쇠퇴하였다가, 자본주의 경제에 적응

---

본 연구의 기본 주제가 시사하는 바는 이 장 후반부에서 다시 다루어진다.

I
II
III
IV
V
VI

한 국가의 경제 부문 형태로 일정 부분 재건되거나 오히려 강화되어 나타난다. 다음에서 점진주의 개혁에 대해 알아본다.

#### 나. 점진주의 개혁의 두 유형: 축적(蓄積)형과 균분(均分)형

급진주의 개혁방식의 대척점에 선 점진주의 개혁방식은 중국, 베트남 등 아시아 사회주의권에서 주로 채택된 노선이다. 북한이 혁명적 변화 없이 ‘위로부터 개혁에 나서게 된다면,’ 준거 틀로서 채택될 가능성이 높은 방식이므로 보다 ‘면밀히’ 살펴볼 필요가 있다. 축적형 점진주의 노선을 택할 경우, 폭발적 성장이 가능한 대신 사회적 불평등이 심화되어 신권위주의 체제의 정당성이 도전 받게 될 가능성이 커진다. 반면 균분형의 경우, 수직상승과 집중 개발 논리가 수평적 분배의 원칙에 견제 받으면서 상대적으로 체제 유지 가능성이 높아진다. 급진주의 개혁방식과의 차별성에서부터 점진주의 방식에 대한 논의를 풀어보자.

자유주의적 해법에 근거한 급진주의 개혁방식은 그 이행 초기에 살인적 인플레이션, 실업과 고용불안, 사회적·지역적 대량 이탈, 안전 및 복지망의 일시적 붕괴, 그리고 이에 따른 정치적·사회적 혼란과 불확실성의 증대 등의 부작용을 보이게 된다. 그래서 신자유주의(즉, 급진적 개혁)에 호의적이지 않은 일군의 서구 학자들은 급진주의 개혁방식을 호되게 비판을 한다. 세브르스키(Przeworski)에 따르면, “다음의 세 가지 근본적인 문제점들 때문에 표준화된 신자유주의적 처방전에 비판적일 수밖에 없다: 신자유주의적 해법은 경제 침체를 유발하고, 불필요하게 많은 사회적 비용을 지불하게 하며, 발생기에 있는 [따라서 아직 미약한] 민주적 제도들을 약화시킬 수 있기 때문이다.”<sup>25</sup>

급진개혁 정책이 불리울 수 있는 후유증에 대한 대안으로서 중국과 베트남의 이행 과정에서 특징적으로 나타나는 점진개혁 정책이 제시되곤 한다. 점진주의 요법은 중국의 이행 경험에 근거한 다음의 세 가지 교훈에서 정당성을 찾는다.<sup>26</sup> “[교훈 I] 농업부문에서의 개혁이 산업부문 개혁에 선행되어야 한다. [교훈 II] 국가소유 기업(State Owned Enterprises: SOEs)의 개혁이 만족스럽게 이뤄질 수 있다면, 그 이상의 사유화는 불필요(superfluous)하게 될 수도 있다. [교훈 III] 경제자유화가 정치자유화에 선행되어야 한다.”<sup>27</sup>

<sup>25</sup>-Adam Przeworski et al., *Sustainable Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 85.

<sup>26</sup>-중국형 점진주의 개혁과 관료적 행정국가의 진화에 대해서는 다음을 참조. Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 1~109; Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth* (Cambridge, M.A.; London: MIT Press, 2007); Barry Naughton, “What Is Distinctive about China’s Economic Transition? State Enterprise Reform and Overall System Transformation,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 3 (June 1994), pp. 470~490; Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993); Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999); Garry Jefferson, Thomas Rawski, and Yuxin Zheng (eds.), “Growth, Efficiency, and Convergence in China’s State and Collective Industry,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 40, No. 2 (January 1992), pp. 239~266; Joseph C.H. Chai, “Transition to a Market Economy: The Chinese Experience,” *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 6, No. 2 (1994), pp. 231~246; Carsten A. Holz, “China’s Economic Growth 1978~2025: What We Know Today about China’s Economic Growth Tomorrow,” *Center on China’s Transitional Relations Working Paper*, No. 8 (Hong Kong University of Science and Technology, 2005).

<sup>27</sup>-Wing Thyee Woo, “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 3 (June 1994), p. 277.

I
II
III
IV
V
VI

점진개혁 정책을 취하는 국가군에서 계몽된(Enlightened) 당-국가는 시장경제화와 산업 근대화를 목표로 하는 ‘위로부터의 발전프로그램’의 주체가 되어 탈사회주의 경제개발-드라이브를 이끄는 엔진으로 재부상 한다. 전세기 근대화 일본이 그 효시를 보인 후, 한국 등 소위 사룡(四龍)의 계보로 이어져온 동아시아 관료적 개발 권위주의 국가들에서 ‘위로부터의 발전프로그램’이 재림한 것으로 볼 수 있다. 이러한 유형의 탈사회주의 경제이행 국가들에서는 국가 개입의 타당성이 주장되며, 정치화된 ‘사회 공학(Social Engineering)’에 대한 강한 신념을 유지하는 경향을 보인다.<sup>28</sup> 따라서 이행의 범위와 속도는 국가 통제 하에 사회적 비용을 최소화하여 안정을 유지하는 선에서 점진적으로 추진할 수 있다고 가정된다. 다양한 형태의 소유권이 산재하게 되며([그림 II-1] 참조), 점차 그 비중이 높아지긴 하지만, 전체 경제에서 순수 사유기업이 차지하는 비중 또한 급진주의 개혁을 취한 국가들에 비해 높지 않게 나타난다.<sup>29</sup>

선택과 집중의 개발 논리에 보다 충실한 ‘축적’형 점진주의 개혁정책이 본격적으로 추진될 경우, 시장경제의 도입이 증상주의 국가의 개발 목적에 따라 선별적으로 또한 정부의 자원 배분 정책에 따라 차별적으로 이루지는 반면, 개발의 사회적 비용과 위험은 국가의 강력한 정책적 지원을 통해 분산된다. 물론 자원 배분의 선택과 집중에 대한 정책 결정은 국가 행위자(또는 정치 엘리트)에 의해 이뤄지게 된다. 누가 개혁과 개발의 과실을 보다 많이 수취하고, 누가 그리고

<sup>28</sup>-Anders Åslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, p. 37.

<sup>29</sup>-OECD, *OECD Economic Surveys: China 2005* (Paris: September 16, 2005)에 따르면, 사적 부문(Private Sector)이 중국 GDP에서 차지하는 비중은 50%정도인 것으로 조사된 바 있다.



어떻게 개발의 사회적 비용을 부담하게 될 것인가도 역시 국가가 결정하게 된다. 축적형 점진주의 개혁정책들이 추진된 대표적인 사례는 중국에서 찾을 수 있는데 좀 더 자세히 살펴보자.

그림 II-1 중국의 소유권 형태



\*출처: Bruce J. Dickson, *Wealth into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 60.

불가피하게(또는 의도적으로), 국가(즉, 통치 엘리트)가 ‘렌트의 창출 및 분배 능력’을 유지(또는 시장 경제의 통제된 도입 및 규모의 확장을 통하여, 오히려 확대)할 수 있게 된다.<sup>30</sup> 사적부문 자체가 국가의 주도로 창출되며, 자본가 계급은 통치 집단과 당에 의해 선택(co-opted)되고 종속된다. 가족관계 등 인적(personal), 비공식적 네트워크가 공적 부문과 사적 부문과의 연결 고리가 되며, 사적 영역에서 독자적으로 성장한 자본가들도 직접 당에 가입하거나, 당 산하(또는 각급 정부와 결연된) 사업자 대표단체에 소속됨으로써 기업 활동

<sup>30</sup> 이러한 이유로 권위주의 개발독재 국가에서는 급진적 빅뱅 어프로치가 선호될 수 없다고 주장된다. Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 2006), pp. 29~44.

과 국가의 정책 기조가 연동되도록 제도화되었다.<sup>31</sup>

한마디로 다수의 자본가들이 당에 깊이 삽입(embedded)되어 존재하게 된다.<sup>32</sup> 정보와 부를 공유하는 막강한 ‘관민 이익공동체’가 탄생하게 된 것이다. 이들 간 내부 거래가 이익 창출의 수단이 되고 불법 거래와 합법적 거래의 경계선이 모호해지게 되면서 부패가 구조화되는 모순을 가져오게 되었다.<sup>33</sup> 심지어 당원들이 치부의 선두 그룹을 이루도록 (daitou zhifu) 장려하는 전략이 추진되고,<sup>34</sup> 국가소유기업(SOEs) 경영자들에 의한 ‘관료적-공적 치부(Official Profiteering)’와 ‘관상(官商, Bureaucratic Commerce)’이 공공연히 용인(또는 장려)되었다. 이에 따라 국영기업체 경영진 또는 당원들이 소위 ‘적색 자본가(Red Capitalists)’들로 변신하면서 떠오르는 중국 자본가 계급의 중요한 부분을 이루게 되었다.<sup>35</sup> 개발독재 국가에서 만연하던 관료적

---

<sup>31</sup>-여기에는 ‘개체노동자협회(個體勞動者協會, Self-Employed Laborers’ Associations: SELA)’, ‘私營企業協會(Private Enterprises Association: PEA)’, ‘공상협회(工商聯合, Industry and Commerce Federation: ICF)’ 전국조직은 ‘중화전국공상업연합회(中華全國工商業聯合會, All-China Federation of Industry and Commerce: ACFIC)’ 등이 포함된다.

<sup>32</sup>-Bruce J. Dickson, *Wealth into Power: The Communist Party’s Embrace of China’s Private Sector* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 9.

<sup>33</sup>-관료는 정치적 보호와 축재의 기회를 제공하고, 자본가는 부와 정치 자금을 지원하는 개발독재국가에서 보여주는 전형적인 공생관계가 재현된다. 중국과 같은 탈사회주의 개발권위주의국가에서는 이러한 공생관계가 이익 공유의 차원을 넘어서서 ‘인식’공동체의 형성에까지 도달하게 된다. 이는 본문에서 살펴보았듯이, 이들 관료와 자본가 그룹들이 그 계급적, 혈연적 기원을 공(共)히 개혁 전 사회주의 엘리트 계층(Nomenclature)에 두고 있기 때문이다.

<sup>34</sup>-물론 관상 결탁에 의한 부패 문제가 당과 정부 기관의 관료적 임무의 핵심적 근간을 해칠 경우, 이러한 유착 또는 이익 동질화 문제에 대한 강력한 억제 및 징계 조치가 뒤따르게 된다. ‘관료적 지배’의 정당성 유지를 위한 통치자 그룹의 자기 통제 또는 보존 조치로 볼 수 있을 것이다.

<sup>35</sup>-Bruce J. Dickson, *Wealth into Power: The Communist Party’s Embrace*

통제와 부패에 기생하는 관료유착(官僚癒着) 자본주의라는 문제가 소위 ‘매관공산주의(買辦共產主義)’ (Crony Communism)의 형태로 재현되는 것이다.<sup>36</sup>

●표 II-3 중국에서의 대중 저항(Mass Protests) 발생 추정 건수

1993	1994	1999	2003	2004
8,700	10,000	32,000	58,000	74,000

\*출처: Susan L. Shirk, *China: Fragile Super Power* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 57.

축적형 점진주의 개혁과 이에 편승한 국가 자본주의화 경향은 필수적으로 자본과 부의 집중, 사회적 비용을 기층 민중에게 전가, 상대적 빈곤의 급증, 사회적 상승 기회의 박탈, 농민의 대량 이탈과 도시 빈민의 급증, 관료형 축재와 부정부패를 불러올 수밖에 없으며, 결국 사회적·경제적 ‘불평등’의 확산으로 귀결될 수밖에 없는 것이다. 즉, 개발 체제가 발전할수록, 체제 위협이 증가되는 아이러니에 봉착하게 되는 것이다. [표 II-3]은 중국에서 나타났던 급증하는 대중 저항의 사례를 정리한 것이다.

결국 이러한 갈등은 당 간부층과 하위 계층 간 이해의 충돌로 비취질 수밖에 없으며, [표 II-4]에서 정리된 설문 조사 결과에서 보이듯, 하위 계층에 속한 응답자일수록 충돌의 심도가 체증하고 있는 것으로 나타난다.<sup>37</sup>

*of China's Private Sector*, pp. 204~211.

<sup>36</sup>-*Ibid.*, 참조.

I
II
III
IV
V
VI

표 II-4 간부(Cadres)와 대중(Masses) 간 이해 상충(Interest Conflicts)에 대한 중국 각 계층의 관점

계층구분	충돌 없음	극소한 (Very Little) 충돌	약간의 (Some Small) 충돌	상당한 (Much) 충돌	심각한 (Serious) 충돌
최상위	9.1	22.7	31.8	22.7	13.6
상위	5.6	18.9	42.7	22.4	10.5
중상 (Upper Middle)	6.2	19.5	48.6	19.7	5.9
중간	5.8	17.9	46.6	21.6	8.1
중하 (Lower Middle)	5.6	14.9	46.3	23.7	9.5
하위	3.6	13.3	41.4	30.4	11.4
최하위	5.4	6.2	36.4	28.0	24.0

\*이 설문 조사는 2002년 11월~12월 간 31개 도시에서 11,094명의 응답자를 대상으로 행하여졌음.

사회적 불평등은 결국 체제 정당성의 하락으로, 국가와 시민사회의 충돌과 저항으로 귀결될 개연성이 높아진다. 또한 사회적 불평등은 권위주의 체제의 생존 자체를 위협할 정도로 체제 유지 관리비를 상

37-[표 II-4]는 다음에서 차용하였다. Joseph Fewsmith, "Staying in Power: What Does the Chinese Communist Party Have to Do?," Cheng Li (eds.), *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009), p. 217.

승시키는 직접적 요인이 된다.<sup>38</sup> 사회주의 경제구조의 붕괴와 더불어 시작된 체제 수호적 점진주의 개혁 정책은 양극화 과정을 거치면서 다시 체제 안위가 위협 받는 탓에 걸린(Trapped) 개발의 딜레마에 빠지게 될 소지가 커졌다.<sup>39</sup>

중국의 축적형 점진주의 개혁과정이 선택과 집중을 강조하는 ‘발전’의 원리에 충실한 사례를 보여준다면, 중국과 더불어 점진주의 개혁에 성공한 베트남의 경우는 수직적 발전 논리와 수평적 분배 원리가 상대적으로 보다 조화를 이룬 또 다른 유형의 ‘국가 주도’ 개혁 사례로 꼽을 수 있다. 본 연구에서는 중국식 개혁개발 유형과의 차이점을 강조하여 베트남식 개혁 정책을 균분형 점진주의로 부르기로 한다.

베트남 역시 국가와 당 엘리트들이 탈사회주의 시장화 개혁의 주도권을 쥐고 국가가 ‘경제 경영의 주무 기관’으로 변신을 시도 하면서 체제 유지를 꾀하는 ‘점진주의 개혁’ 방식을 택했다는 점에서는 중국 사례와 유사점이 많을 수밖에 없다.<sup>40</sup> 흔히 장벽 깨기(Fence Breaking)로 불리는 비공식 시장과 공식 부문 간의 반합법적 거래관계를 실제적으로 인정한 간이역을 거치면서 몇 차례 개혁-복귀의 순환 끝에 당과 국가가 공식적으로 개혁 프로그램을 시행하게 된 우여곡절과 실패의 과정도 비슷하다.<sup>41</sup>

<sup>38</sup>-북한이 선뜻 중국식 개혁·개방에 나설 수 없는 고민도 여기에 있을 것이다. 수령체제형의 극단적 독재국가가 축적형 개혁에 나설 경우 더욱 큰 딜레마에 봉착할 수 있다.

<sup>39</sup>-Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, pp. 206~215.

<sup>40</sup>-Adam Fforde and Stefan de Vylder (eds.), *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam* (Boulder: Westview Press, 1996), pp. 125~161.

<sup>41</sup>-베트남의 개혁 과정에 대해선 다음을 참조. Adam Fforde and Stefan de Vylder (eds.), *Ibid.*; Per Ronnås and Oerjan Sjoeborg (eds.), *Doi Moi*:

중국과 마찬가지로 베트남의 개혁 정책(Doi Moi)도 부의 집중과 부패, 관료주의적 경제 운용으로 대변되는 개발독재 국가의 문제점을 고스란히 답습하고 있다. 그리고 국영기업체 자체가 자본주의 시장화의 근간이 되는 한편, 정부 및 당과 결탁된 적색 자본가(Communist Capitalists)는 국가에 의해 분배되는 금융 및 자원 배분에서 특혜를 누리면서 실질적 지도 그룹으로 부상했다. 결국 자본 축적이 사적 부문에서 발생할 수 없었으며, 대규모 투자를 결정할 권력을 가진 소수와 이들을 후원자로 둔 유착 집단에 의해 이루어졌던 것이다.<sup>42</sup>

유착의 논리 역시 동일하다. “(베트남의) 공산당 지도부는 국영기업체를 선호한다. 국영기업체들은 당의 정책을 (효과적으로) 이행할 수 있기 때문이다. 국영기업체를 운영하는 당원들에게 당 정책을 실천하도록 (효과적으로) 명령할 수 있기 때문이다. 반면에 다수의 국영기업체 사장들은 역시 개인의 치부를 위한 풍부한 기회를 제공 받을 수 있으므로 국영기업체 경영을 기꺼이 떠맡는다. … (주)변에 쉽게 널려진 돈으로 그들의 후원자들, 관리들, 감독관들을 매수하는 일은 식은 죽 먹기이다.”<sup>43</sup>

---

*Economic Reforms and Development Policies in Vietnam* (Stockholm: Swedish International Development Authority, Stockholm School of Economics, and Central Institute for Economic Management, 1990); Dean K. Forbes et al. (eds.), *Doi Moi: Vietnam's Renovation Policy and Performance* (Canberra: Australian National University, 1991); Adam Fforde, *Vietnamese State Industry and the Political Economy of Commercial Renaissance: dragon's tooth or curate's egg?* (Oxford, UK : Chandos Publishing, 2007).

<sup>42</sup>-Melanie Beresford, “The Political Economy of Dismantling the ‘Bureaucratic Centralism and Subsidy System’ in Vietnam,” Kevin Hewison, Richard Robinson, and Garry Rodan (eds.), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy, and Capitalism* (St. Leonards: Allen & Unwin, 1993), p. 231.

<sup>43</sup>-Bill Hayton, *Vietnam: Rising Dragon* (New Haven and London: Yale

1986년 이후, 본격 가동된 ‘도이모이’ 정책을 보좌하기 위해 진행된 법률 개편 작업 역시 개발 국가가 특정한 국가 이익과 우선순위 도구적 역할을 수행할 수 있도록 안배되었고, 정부가 시민사회를 개발 논리 하에 효과적으로 통제하면서, 개혁 비용의 부담을 하층 국민들에게 전가 시킬 수 있는 기반을 마련하였다.<sup>44</sup>

이러한 공통점들이 암시하는 바는 불평등의 심화이다. 그런데, 놀라운 것은 베트남의 경우 상대적으로 불평등의 정도가 크지 않다는 사실이다. [표 II-5]에서 사회적·경제적·문화적 불평등 수준을 가늠해 볼 수 있는 다양한 지표를 통해 개혁이 무르익어가는 시점인 1993년과 2007년간 양국의 불평등 정도를 비교해 보았다.<sup>45</sup> 2007년의 경우, 상위 20%와 하위 20% 계층의 가계 지출 비율 간 비교 지수를 살펴보면, 11.37대 6.24로 중국에서의 가계 지출상의 불균등이 베트남에 비하여 약 2배 정도 높은 것으로 나타난다. 절대 빈곤층 비율, 의료기관 접근 가능성, 개선된 식수원에 대한 접근성, 초등교육 접근 가능성, 유아사망률 등 거의 모든 지표에서 베트남의 평등지수가 중국의 경우보다 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 누적 통계도 역시 마찬가지이다. 개혁과 개발이 진행될수록 중국에서의 불평등 심화 정도가 베트남보다 두 배 정도 높았던 것이다. 즉, 불평등의 가속화 면에서도

---

University Press, 2010), p. 19. 물론 중국에서와 마찬가지로 부패 문제가 관료적 임무의 핵심적 근간을 건드릴 경우 강력한 징계와 함께 규율 잡기 조치가 뒤따르게 된다.

<sup>44</sup> Mark Sidel, *Law and Society in Vietnam* (New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 141~165.

<sup>45</sup> [표 II-5]와 [표 II-6]은 다음에서 차용하였다. Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng (eds.), “Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China,” *Harvard Business School Working Paper 08~09* (Harvard Business School, May 2008).

I
II
III
IV
V
VI

베트남은 훨씬 양호한 상태를 보이는 것이다.<sup>46</sup>

두 국가 모두 선택과 집중을 통한 국가 중심 개발 전략을 택했음에도, 그래서 불평등이 심화될 조건들을 공유함에도, 그 상대적 차이가 현저히 보이는 이유는 무엇인가? 그것은 바로 개발 과실의 균등 분배를 목표로 하는 국가의 의도적 개입 때문이다. 지역과 계층 간 불균등 분배를 조절하고 전체 국민의 복지 향상을 기하기 위하여, 국가가 직접 투자에 나서거나 개혁과 개발의 과실이 집중되기 마련인 중앙 정부의 재정을 지방정부에 정책적으로 이전시킴으로써 가능해진 일이다. [표 II-6]에서 보듯이, 2001~2006년의 기간 동안 베트남 중앙 정부는 균등화 목표를 위해 중국보다 5배(GDP 대비)에 가까운 재정을 지방 정부에 이전하였으며, 인프라 구축, 복지 및 인간 안보 향상을 위한 사회 안전망 확충에도 4배(GDP 대비) 이상의 투자를 하였다.

특히, 빈곤 탈출을 돕기 위한 교육과 의료 부문에 대한 중점적 투자와 밀(지방 정부 또는 사회 부문)으로부터의 요구와 주도권 행사를 간섭하기 보다는 적극적으로 부양하는 정책을 취함으로써, 개발 수익의 재분배에도 무게를 두어왔던 것이다.<sup>47</sup>

자원 집중과 급속 개발의 논리는 동일하다. 분배를 위한 자원 할당은 오히려 자본의 집중과 발전 가속화에 짐이 될 수 있다. 사정이 그러한 데도 베트남의 경우 상대적으로 보다 균등한 발전에 착목하게 된 까닭은 무엇인가? 이 퍼즐은 바로 본 연구에서 제시되는 정치책임성 제도에 따른 권위주의 국가 유형과 개혁 경로의 상관관계 모델로 풀 수 있을 것이다. 다음 절에서 자세히 설명된다.

---

<sup>46</sup>-Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng (eds.), *Ibid.*, 참조.

<sup>47</sup>-Adam Fforde and Stefan de Vylder (eds.), *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam*, pp. 227~240.



● 표 II-5 경제-사회적 불평등 비교, 중국과 베트남

불평등 지표	중국	베트남	출처
지니(GINI)계수 (2004)	47.25	37.08	ADB
상위 20%의 가계지출 비율/하위 20%	11.37	6.24	ADB
하루 1\$ 이내로 생활하는 인구비율 (2004)	10.8	8.4	ADB
출생시 기대 수명	72.5	73.7	HDR
1,000명 출생 시 유아사망 수 (2004)	23	16	WDI
성인 문자체득률	90.9	90.3	HDR
개선된 식수원에 접근 불가능한 인구 비율(%)	23	15	HDR
초등교육기관 접근(Access)성 (가장 낮은 지역 기준, 2004)	57.79	99.3	WDI
의료기관 접근성(가장 낮은 지역 기준, 2004)	61.1	96.6	WDI
<b>불평등 변화 양산</b>	<b>중국</b>	<b>베트남</b>	<b>출처</b>
1993년 이래 지니계수 연평균 증가율	1.35	0.55	ADB
1993년 이래 가계지출 연평균 증가율	2.68	1.31	ADB
1993년 이래 상위 20%의 가계지출 연평균 증가율 / 1993년 이래 가계지출 하위 20% 연평균 증가율	7.1/3.4	4.69/3.37	ADB
1993년 이래 하루 1\$ 이내로 생활하는 인구비율 연평균 증가율	-21.7	-42.3	ADB
1993년 이래 1,000명 출생 시 유아 사망률 연평균 증가율	-15	-22	WDI

ADB: Asian Development Bank, Key Indicators (Asian Development Bank, 2007).

WDI: World Bank, World Development Indicators (Washington, D.C.: World Development Bank, 2007).

HDR: United Nations Development Program, Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate.

Change-Human Solidarity in a Divided World (New York: UNDP, 2007).

I

II

III

IV

V

VI

표 II-6 재정이전을 통한 배분, 중국과 베트남

연도	지방으로의 평등화 재정이전(Equalizing Transfers to Provinces)/GDP (%)		개발 투자(Development Investment)/GDP (%)	
	중국	베트남	중국	베트남
2001	2.72	5.73	2.32	8.36
2002	1.37	5.00	2.63	8.44
2003	1.16	7.03	1.98	9.72
2004	1.40	5.53	2.04	9.24
2005	1.40	5.84	2.26	9.44
2006	2.21	5.25	2.22	8.84
평균	1.71	5.73	2.24	9.01

Equalizing Transfer는 지방 정부의 국민 사회복지 증진 및 환경 프로그램 지출을 보조하기 위한 중앙정부의 재정 지원액으로 중앙정부와의 세입 공유 약정에 따라 행정적으로 이전되는 재정은 제외됨.

Development Investment는 인프라 구축, 기업과 사회경제단체 지원, 사회복지 및 빈곤구제 등을 위한 국가 계획 보조 등등의 공공복지 증진에 투입되는 법정 투자액을 말함.

\*출처: [1] China National Bureau of Statistics; [2] China Finance Year Book; [3] Vietnamese General Statistical Office; [4] Vietnamese Ministry of Finance National Budget.

마지막으로 한 가지 짚어 둘 필요가 있는 문제가 있다. 일반적으로, 점진주의 개혁 경로라는 동일한 범주로 이해되어온 베트남과 중국의 사례를 다른 경로로 차별지어 살펴보는 본 연구의 접근법은, 위에서 살펴 본 바와 같이, 경험적으로 드러난 경로 상의 부분적 차이(즉 집중 우선/분배의 동시 추구)를 구분 지어 분석해야 하는 필요성 때문만은 아니다. 중국 사례에서 지적했듯이, 축적형 개발은 사회적, 경제적, 정치적 불평등의 심화를 불러와 체제 불안정성(즉, 권위주의 생존 능

력)과 체제 유지비용을 높일 개연성이 있기 때문이다.

포스트-김정일 북한 체제에서 개혁이 시도될 경우, 개혁의 경로뿐만이 아니라, ‘개혁 체제의 안정성 정도’에 대한 예측은 다양한 상황에 대한 대응책을 마련해야 하는 우리의 입장에서 중대한 문제가 아닐 수 없다. 본 연구에서 점진주의의 두 경로를 특정하여 분류하는 또 다른 이유가 거기에 있다.

## 2. 개혁최소화정책

### 가. 이행 없는 개혁: 북한의 사회주의적 실용주의의 한계

속도와 규모 면에서 점진-급진적 이행으로 분류될 수 있을지라도, 개혁파들은 앞에서 친(親)시장경제적 개혁에는 원칙적으로 동의하는데 반하여, 최소개혁파(Minimalists)들은 이들 개혁정책의 부분적 도입, 즉, 수단적 차원에서의 부분 도입으로 통제 경제의 근본 원칙을 고수하려는 경향을 보인다. 예컨대, 북한의 소위 ‘사회주의적 실용주의’ 기조에서는 사회주의 경제를 불변의 근간으로 유지하면서 체제고수의 한계 내에서의 최대수익 창출을 목표하게 되는데, 바로 최소개혁파의 전형적인 행위 패턴으로 볼 수 있다.<sup>48</sup>

최소개혁정책은 개혁 이전 또는 위기 봉합 수준의 체제 내 위기 적응을 목표로 속도와 규모 면에서 미진한 현상 유지 정책을 말하며, 부분 개혁과 이를 뒤따르는 통제 경제 체제로의 회귀를 반복하는 특징을 보여주었다. 체제 내적 적응으로 위기를 모면, 버티기

<sup>48</sup>-유운철, “사회주의 경제관리에서 틀어지고 나가야 할 종자,” 『경제연구』, 3호 (2003) 참조.

I
II
III
IV
V
VI

(Muddling-through)하려는 전략에 근거한 것이다. 정도의 차이는 있으나, 북한, 쿠바 등의 체제수호(守護)형 국가군들은 물론 아제르바이잔, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 세르비아 등이 이 유형에 포함된다. 이러한 국가군들은 비록 사회주의 계획 경제의 허울을 벗었다 하더라도, 시장 기제 억제정책에 힘입어 또 다른 반시장적 ‘렌트 편취’형 경제정책들을 시행하였고, 전형적인 저개발의 악순환 현상을 보인다.

최소개혁정책을 추구해온 대표적인 예로서, 본 연구에서 주안점을 두고 있는 북한의 경우를 보다 자세히 살펴보자. 탈사회주의 경제체제로의 변화는 근본적으로 ‘시장 기제’와 ‘사유권’제도의 도입 및 제도적 정착 정도에 따라 다양한 이행의 양상을 가진다. 코르나이(János Kornai)식 분류 기준에 따르면, 북한은 현재에도 초기 이행 수준에 미달하는 고전적 사회주의경제체제(Classical Socialist Economy) 내적 ‘적응’단계에 머무르고 있는 것으로 보인다.<sup>49</sup>

사회주의 경제권 붕괴 위기 이후, 북한의 대표적 개혁 정책으로 ‘자칭’ 되는 2002년 7.1경제관리개선조치(이하 ‘7.1조치’)에는 비공식 시장

---

<sup>49</sup>-János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992); János Kornai, *Vision and Reality, Market and State: Contradictions and Dilemmas Revisited* (New York: Routledge, 1990) 참조.

코르나이는 다음 4단계의 사회주의 경제 진화 모델을 제시한 바 있다. [제1단계] 혁명-이행 단계는 국가사회주의 통제 경제 시스템이 이식되기 시작하는 초기단계로 소비에트 전시 공산주의 및 신경제(NEP) 시기를 포괄한다. [제2단계] 고전적 사회주의 경제체제는 스탈린 체제를 그 전형으로 하며, 후르시초프(Khrushchev, 1953~1964)와 브레즈네프(Brezhnev, 1964~1982) 집권기의 체제내(within-system) 완충-조정기를 포괄하며, 쿠바나 북한에서는 여전히 유효하게 지탱되는 것으로 파악된다. [제3단계] 개혁 체제는 브레즈네프 이후 소련이나 중국에서 보인 과도기적 개혁기를 의미하며, [제4단계]에서는 탈사회주의 경제 시스템이 정착되는 시기이다.

의 일부 합법화, (비공식) 시장가격에 준하는 임금 및 상품 가격의 현실화, 화폐경제 부활(remonetization), 공적배급제도(Public Distribution System: PDS)의 철폐, 불법(또는 반합법적) 사설 농업 행위의 탈(脫)범죄화, 국영기업(SOEs) 운영에 독립채산제 부분 도입, 특별무역지구 및 관광특구설치 등 외견상 개혁으로,<sup>50</sup> 불릴만한 일련의 조치들이 포함되어 있다.<sup>51</sup> 그러나 여기 대부분의 세부조치들은 햇볕정책 추진 이전에도 체제 재정비 작업의 일환으로 시행하였다가 철폐해본 이력이 있는 조치들이었다. 부분 개혁조치의 시행-체제 재정비-개혁요소 철회, 이러한 일련의 ‘반복적 재정비 순환’은 1970년대 이후 지속적으로 나타나는 전형화된 북한의 정책 패턴이다.

[표 II-7]에서 요약했듯이, 금번 “7.1조치”들 역시 2005년 이후 순차적으로 유예 또는 철폐(Retrenchment) 되었다.<sup>52</sup> 북한 체제정비 패턴의 반복성은 차치하더라도, 1980년대 말 1990년대 초 사회주의 경제권 붕괴 이후 급진적 체제 변화의 비맹치방을 도입한 동유럽 국가들은 물론, 중국과 베트남 등 ‘점진적 개혁전략’을 채택한 아시아 국가들과 대조해 보아도, 7.1 개혁은 부분적·제한적이라 할 수 있다.<sup>53</sup>

<sup>50</sup>-7월 개혁과 북한의 이행에 대한 보다 상세한 논의는 다음을 참조. Christopher D. Hale, “Real Reform in North Korea? The Aftermath of the July 2002 Economic Measures,” *Asian Survey*, Vol. 45, No. 6 (November/December 2005), pp. 823~842; Ruedinger Frank, “North Korea: ‘Gigantic Change’ and a Gigantic Chance,” (Nautilus Institute Policy Forum Online Paper PFO 03-31, May 9, 2003) <[http://nautilus.org/fora/security/0331\\_Frank.html](http://nautilus.org/fora/security/0331_Frank.html)>; 서재진, “북한의 7.1 ‘경제관리개선’ 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향,” 『통일정세분석』, 2002-5 (서울: 통일연구원, 2002); 이석, 『북한의 경제개혁과 이행』 (서울: 통일연구원, 2005).

<sup>51</sup>-United Nations, *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic Republic of Korea* (2002), p. 127 <<http://www.reliefweb.nt/appeals/2003/files/dprk03dcpf>> 최고위 인사들 중 한 명인 김영남 국가주석은 2002년 8월 UN 사무관을 만난 자리에서 ‘7.1조치’를 개혁(Reform)이라 칭하였다.

<sup>52</sup>-김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제.”

I
II
III
IV
V
VI

1979~1980년간 중국의 초창기 개혁과 유사한 정책항목들을 포함하고 있다 하더라도, 유사한 조치가 상이한 맥락 조건과 타이밍에선 상이한 효과, 극단적으로는 반개혁적 결과를 초래할 수 있음을 주목해야 한다. 북한의 경우, 시장화·화폐경제화·사유경제화 등 변화의 움직임은 계획·배급경제가 ‘실질적’으로 해체된 1980년대 말 이후 생존 위기에 몰린 하부계층 주민들이 만들어낸 산물이라 볼 수 있다. 극한의 위기가 위로부터의 강제와 공포에도 ‘불구하고’ 밑으로부터의 개혁을 추동하였다 볼 수 있으며, ‘7.1조치’는 국가가 기존의 물리적 강제 대신 기정사실화된 비공식 부문의 일부를 사후 인정하여, 체제 내에 흡수함으로써 공식경제 부분을 희생시키려는 의도로 집행되었을 개연성이 농후하다. 개·보수된 ‘양시양 레짐’으로의 복귀가 궁극적 목표일 수 있다.

‘7.1조치’ 시행 후 시장경제부문의 상당 부분이 국가통제경제 부문에 재흡수 되었고, 비공식 부문(제4경제)의 확장이 둔화되는 추세를 보여 왔다. 화폐 금융제도의 재활성화 조치들도 비공식부문에 대한 국가 통제력을 강화하고 국가재정을 확충하여, 계획·배급 경제로의 회귀 또는 재활을 의도했던 것으로도 해석될 수 있다.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> 표의 지표들은 다음의 두 논문에 기초하여 작성하였다. Jeffrey Sachs and Wing Thye Woo (eds.), “Introduction: Experiences in the Transition to a Market Economy,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 3 (June 1994), p. 271; Wing Thye Woo, “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 3 (June 1994).

<sup>54</sup> ‘7.1조치’로 비교적 큰 규모의 암시장 또는 장마당은 세금을 납부하는 국가 감독 하에 상행위를 하는 ‘종합시장(예: 평양 대동시장)’으로 ‘공식화’되었다. 2009년 화폐개혁 및 일련의 시장 봉쇄 정책이 단행되기 전에는 전국에 300개 정도의 종합시장이 존재했던 것으로 추산된다.

표 II-7 '7.1조치' 평가

개 혁 지 표 (Indications)	현 황
시장화(Marketization) 및 화폐 금융화(Monetization)	비공식적으로 부분의 일부 수용. 임금·가격 인상 및 평가절하, 2005 이후 유예·담보·철회 등 반동적 재수정
SOEs와 집단·국가 소유 재산사유화	채택하지 않음
*전반적 사유화 과정 없는 SOEs 개혁	경영효율 증대를 위한 부분적 개혁 조치
서비스 산업 부문을 중심으로 한 개발전략 채택	채택하지 않음. 고전 스탈린체제의 중공업 우선 발전전략 고수(선군정치 및 군수공업 우선 전략)
*농업개혁으로 선도 (Agricultural Reform first)	일부 수용 후 유예·담보·철회
비공식 사유경제의 합법화	선택적 탈범죄화 후 국가 감시 및 통제 강화
무역과 투자의 자유화	실험적 시도(한국정부의 보조로 엄격한 통제 하에 부분적·제한적 운영)
정치 자유화	전무

[주] 지표들은 탈사회주의 경제이행에 관한 기존의 학문적 성과들을 반영하였음.

\* 표시는 점진적 개혁 전략 특유의 프로그램.

실제로 '7.1조치' 후, 부분적으로 국가배급제도는 물론 중앙정부 및 당에서 직접 관할·통제하는 전통적인 방식의 국가중심 계획 프로그램들이 부문별로 재가동되기 시작하였다.<sup>55</sup> 부활된 중앙통제계획 조치 들로는 '식량증산 5개년 계획(2003~2007)', 연속적으로 수립·집행되기 시작한 '기초산업·농업발전 3개년 계획', '에너지난 해결 3개년 계획(2003~2005)', '과학기술발전 5개년 계획(2003~2007)' 등의 예를 들 수 있다.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> 2009년 화폐개혁은 시장경제의 일부용인 후 다시 국가통제를 강화하려는 또 다른 후퇴(Retrenchment)정책의 일환으로 볼 수 있다.



즉, ‘7.1조치’는 개혁 의지를 가지고 위로부터 이행을 추동해 나간 것이 아니라, 오히려 수구적 체제 보호 정책들을 시행함으로써, 밑으로부터의 ‘개혁 없는 이행’의 맹아조차 그 성장을 억제시키는 역기능적 역할을 수행해 온 것이라 할 수 있다.<sup>57</sup> 2009년 이후 최근에 이르기까지의 일련의 반개혁 조치들은 그간의 최소개혁 정책들마저 무효화하는 수구적 요소를 함의하고 있다. 요컨대, 현재의 정책 기조 하에서 북한에서 자발적 의지에 의한 개혁 가능성은 매우 낮다고 할 수 있으며, 이행은 사회 기층에 존재하는 시장화 경향에 근근이 기대면서 반합법적으로 존재하게 되었다.

#### 나. 개혁의 방향과 성과: 북한, 베트남, 루마니아 사례비교

마지막으로 우리의 대응정책 마련에 시사점을 제시하는 사례들을 선정하여, 각 개혁 경로에 따른 개혁의 성공도와 그 궤적을 간략하게 비교해 보고자 한다.

베트남, 북한, 루마니아의 탈사회주의 개혁 또는 반개혁적 고수 정책의 결과물들을 비교해 보려한다. 1989년 탈사회주의 혁명전 루마니아 사례가 현재의 북한 상황과 유사한데, 혁명적 과도기를 거쳐 여전히 정치적 불안정에 시달렸으며,<sup>58</sup> 1990년대 중반 이후 불완전하게나

<sup>56</sup> 구조화된 경제 붕괴로 총체적인 중앙계획 경제체제로의 복귀는 실질적으로는 요원해 보인다.

<sup>57</sup> Haggard와 Noland는 새터민을 대상으로 한 설문 조사를 통해, 국가의 개혁 조치 없이도 밑으로부터의 변화로 시장 지향적인 인식, 행위 방식이 북한 주민에 체득되고 있다는 주장을 펼친 바 있다. Stephan Haggard and Marcus Noland (eds.), “Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea,” *PIIE Working Paper* 09-8.

<sup>58</sup> Mark Almond, *Decline without Fall: Romania under Ceausescu*



마 민주화가 진행되고 있고 더불어 급진개혁 조치를 시도하고 있는 사례이다. 반면,<sup>59</sup> 베트남은 위로부터의 점진적 개혁을 성공적으로 이뤄낸 사례라는 점에 주목한다. 즉, 과도기를 거쳐 급진개혁 조치들을 취하기 시작한 루마니아, 점진적 균분 노선을 택한 베트남, 그리고 최소화 개혁 정책을 고수하는 북한의 사례를 통해, 각 개혁 정책의 성과를 극명히 드러내고자 한다. 루마니아와 베트남의 개혁 사례는 동일한 분석의 틀로 포스트-김정일 북한의 가능한 변화 상황과 그 변화의 성과를 보다 적실성 있게 예측하려는 시도에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

먼저, 개혁 리더십의 성립 시기를 특정하여 각 나라별로 그 이전과 이후의 차이를 GDP 수준의 변동 추이를 통해 자발적 개혁의 효과를 검토해 보려 한다. 또한 개혁 자발성이 매우 높다 할 수 있는 베트남과 개혁의지가 희박한 북한 간의 국가 간 비교를 통해서도 거듭 개혁 리더십 창출의 효과를 확인하고자 한다.

베트남의 경우, 6차 당 대회를 통해 도이모이 정책이 공식 주창된 1986년 12월을 그 기점으로 삼는다. 루마니아의 경우는 1989년 12월 혁명 발생을 그 분기점으로 볼 수 있는데, 혁명 이후의 불안정한 상황을 고려한다면, 민주제도가 어느 정도 정착되기 시작한(즉, 제도 이전 비용을 어느 정도 지불한) 1990년대 중반 이후를 주목하는 것이 보다 타당할 것이다. 북한의 경우는 개혁 리더십 자체가 성립된 적은 없으며, 다시 뒤에서 살펴보겠지만, 밑으로부터의 반(反)-독립적 시장화

(London: Institute for European Defense and Strategic Studies, 1988).

<sup>59</sup>-Lavina Stan, "Romania in the Shadow of the Past," Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989* (Cambridge: Cambridge University, 2010).

I
II
III
IV
V
VI

경향을 통제기 위한 수단으로 행해진 2002년 ‘7.1조치’에 주목해 볼 필요가 있겠다.

북한의 경우, 국제 사회주의 경제권의 몰락으로 경제구조의 총체적 붕괴 현상을 가져왔다. 1990년대 중반 북한 GDP는 1980년대 말의 절반 이하의 수준으로 급감하였으며, 햇볕정책 및 국제 긴급 원조가 개시된 1995년 이후 2000년까지 북한 GDP는 축소된 경제 규모에서 더 나아가지 못하는 저개발의 담보 상태였다. [표 II-8]를 살펴보자.<sup>60</sup> 이로써 개혁 리더십의 성립 실패로 위기가 그대로 경제 파탄으로 이어졌음을 알 수 있다. 최근까지도 (2001~2008년간) 미미한 상향 또는 담보의 전형적 저개발 패턴이 정착되는 양상을 보여주고 있는데, 햇볕지원 등 외부 원조에 의존하여 발전보다는 위기의 재발 방지 및 현상 유지에 주력하는 보수적 경제 운영 방식의 결과물로 간주할 수 있을 것이다([표 II-8] 참조). 또한 체제 유지용의 부분적인 체제 내적 개혁의 한계를 여실히 보여 준다.

이와 대조적으로, 베트남은 개혁 정책 개시 이래 놀라운 성장을 보여 왔다. 북한에 비해 2배 이상의 인구를 가졌음에도 불구하고 80년대 중반까지 오히려 북한보다 GDP 규모가 작았다. 이는 북한이 고전적 스탈린식 동원 경제구조에 빨리 적응했던 반면, 베트남은 전형적 개발도상국가에 머무르고 있었음을 나타낸다. 그러나 1980년대 중반 이후 북한의 GDP 규모가 절반으로 반감되는 동안, 베트남은 개혁 정책의 추진과 더불어 GDP 규모는 배가 되어왔음을 쉽게 알 수 있다.

---

<sup>60</sup> [표 II-8]은 다음의 자료집을 이용하여 만들었다. OECD, *The World Economy: Historical Statistics* (Paris: OECD, 2003), pp. 99, 178.

표 11-8 북한, 베트남, 루마니아의 GDP 변화 추이(1975~2000)

	북한	베트남	루마니아
1975	44,891	34,130	79,911
1976	45,652	39,879	83,998
1977	46,379	41,343	85,906
1978	47,104	41,622	88,702
1979	47,842	41,873	91,266
1980	48,621	40,671	91,517
1981	49,388	42,103	90,957
1982	50,138	45,526	91,035
1983	50,905	48,042	90,225
1984	51,695	52,355	93,811
1985	52,505	55,481	93,657
1986	53,331	57,056	95,257
1987	54,172	59,127	93,252
1988	55,033	62,685	93,020
1989	55,934	65,615	90,051
1990	56,874	68,959	80,277
1991	57,846	72,963	69,921
1992	53,391	79,312	63,768
1993	53,552	85,718	64,725
1994	39,468	93,292	67,249
1995	32,758	102,192	72,024
1996	27,091	111,736	74,833
1997	25,249	120,845	70,268
1998	25,130	127,851	66,895
1999	25,310	133,221	66,092
2000	25,310	140,548	67,282

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

표 II-9 북한, 베트남, 루마니아 GDP(2001~2008)

(Current Million US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
북한	11,022	10,910	11,051	11,168	13,031	13,764	14,375	13,337
베트남	32,685	35,064	39,553	45,428	52,917	60,914	71,016	90,645
루마니아	40,181	45,989	59,466	75,795	99,173	122,696	169,286	203,317

\*출처: UNSD Databases <<http://www.unstats.un.org/unsd/databases.htm>> as of August 14, 2010.

특히, 개혁 정책 초기 이행 기간 동안에는 실질적으로 외부 원조나 지원에 의지할 수 없었다는 점을 감안하면, 자발적 개혁의 추진력을 선명히 알 수 있다. 이러한 발전의 추세는 2000년 이후 급물살을 타면서 2008년 현재 현시가 기준으로, 베트남의 GDP는 북한의 GDP보다 거의 7배수나 되는 것으로 나타났다.<sup>61</sup>

루마니아의 경우는 (구지배층의 한 부분이 혁명 후 정권을 장악했던 1990년대 기간 동안 오히려) 사회주의 경제권 몰락의 직격탄을 맞았다.<sup>62</sup> 비록 개혁의 몸짓조차 없었던 북한보다는 덜 심각했다 하더라도, 이 기간 동안의 루마니아의 GNP는 1980년대 GNP의 약 60~70% 수준으로 격감했다.<sup>63</sup> ([표 II-8] 참조) 체제 이전과 제도적 정착

<sup>61</sup>-Adam Fforde, "Economics, History, and the Origins of Vietnam's Post-war Economic Success," *Asian Survey*, Vol. 49, No. 3 (May/June 2009).

<sup>62</sup>-루마니아 경제 개혁과 발전 재가동의 상세한 논의는 다음을 참조. Maria-Cristina Sirbu, "Towards a Market Economy: The Romanian Effort."

<sup>63</sup>-사실, 개혁 초기의 경제 파탄은 급격한 제도 변동을 추구했던 러시아 등 동유럽권 일반에 나타났던 현상으로 제도 이전의 비용을 지불하는 과정이라 볼 수 있다.

이 끝난 2000년대 이래 루마니아는 기하급수적인 경제 발전을 이룩했는데, 급진적 빅뱅 처방이 보다 효과적일 수 있다는 주장을 뒷받침한다. ([표 II-9] 참조)

GDP 규모의 증감을 통해 3개국 사례에 나타났던, 패턴이 경제 성장률 추이에도 그대로 반영되고 있음을 [표 II-10]을 통해서 알 수 있다. (각기 다른 경로를 거치면서) 개혁 리더십의 성립에 성공한 베트남과 루마니아의 경우, 이룩의 시점에서 차이가 있을 지라도 위기를 극복하고 경제 발전에 매진하였다. 반면, 개혁 리더십의 구성에 실패한 북한의 경우, 경제 파탄의 위기를 전면적으로 맞이하였고, 위기 이후에도 저발전이 영속화되는 쇠락의 길을 걷게 된다.

북한 경제 회생(또는 향후 지속가능한 경제개발 및 발전)의 징후로서 식량난 해소 여부를 우선 살펴보자. 대량 아사의 형태로 경제위기가 비극적으로 표출되었고, 북한 주민이 겪게 된 집단 스트레스도 체제의 정당성을 의심케 할 수준으로 높아졌기 때문이다.<sup>64</sup> 북한도 정상적 국가운영을 목표로 하는 국가라고 전제 한다면, 이러한 위기 상황에서 식량난 해소에 개발의 최우선 순위가 부여될 것이라 예상할 수 있다.

그럼에도 불구하고, [표 II-11]에서 살펴 볼 수 있듯이, 1990년대 중반 최악의 식량난 이후에도 곡물 생산량은 거의 증가하지 않았고 부족분의 수입량은 큰 편차를 보이는 데, 곡물 수입 자체가 정상적 상거래가 아닌 원조에 의존하고 있음을 확인할 수 있다. 2008년 현재에도 인구 상당수가 원조에 의지하여 기아와 투쟁 중이라 추산된다.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> 이석, 『1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』 (통일연구원, 2004).

<sup>65</sup> 다음을 참조. Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery (eds.), "The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis," *CRS Report*

I
II
III
IV
V
VI

●표 II-10 북한, 베트남, 루마니아의 GDP 성장률 추이(1980~2008)

(%)

	북한	베트남	루마니아
1980	4.1	-3.5	4.3
1981	3.7	5.8	0.1
1982	3.7	8.2	3.9
1983	3.7	7.1	6.0
1984	3.7	8.4	6.0
1985	3.7	5.6	-0.1
1986	1.4	3.4	2.3
1987	1.4	2.5	0.8
1988	1.4	5.1	-0.5
1989	1.4	4.7	-5.8
1990	-3.7	5.1	-5.6
1991	-3.5	6.0	-12.9
1992	-6.0	8.6	-8.8
1993	-4.2	8.1	1.5
1994	-2.1	8.8	3.9
1995	-4.1	9.5	7.1
1996	-3.6	9.3	3.9
1997	-6.3	8.2	-6.1
1998	-1.1	5.8	-4.8
1999	6.2	4.8	-1.2
2000	1.3	6.8	2.1
2001	3.7	6.9	5.7
2002	1.2	7.1	5.1
2003	1.8	7.3	5.2
2004	2.2	7.8	8.5
2005	3.8	8.4	4.2
2006	-1.1	8.2	7.9
2007	-2.3	8.5	6.2
2008	3.7	6.2	8.5

\*출처: UNSD Databases <<http://www.unstats.un.org/unsd/databases.htm>> as of December 14, 2009.

for Congress RL 32493 (Congressional Research Service, Updated August 26, 2008).

●표 II-11 북한의 곡물 수급현황(1995~2005)

(단위: 만톤)

연도	총수요	총생산	수입필요	총수입량 (KOTRA 추정)	절대부족
1995	620	413	207	96.2	110.8
1996	618	345	273	105	168
1997	617	369	248	163	85
1998	583	349	234	111.2	122.8
1999	591	389	202	107	95
2000	606	422	184	122.5	61.5
2001	613	359	254	140	114
2002	626	395	231	100.5	130.5
2003	632	413	219	80.9	138.1
2004	639	425	214	58.1	155.9
2005	645	431	214	86	128

\*출처: [1] 통일부, 『2008 북한이해』 (서울: 통일부, 2008), p. 142; [2] KOTRA, 북한의 대외무역, 각 년도.

\*총수요량은 정상 1일 배급 기준(1인당 700g)으로 추산.

베트남 사례를 통해 알 수 있다시피, 점진적 개혁이 장기적 안목을 가지고 추진 될 경우 비교적 안정적으로 저개발의 질곡에서 벗어날 가능성이 높아지며, 루마니아 사례가 보여주듯 (급변적) 과도기 과정의 경험과 뒤 이은 급진적 개혁의 추진은 성장이 제자리를 잡기까지 상당 기간이 소요됨을 알 수 있다. 최악의 경우는 최소개혁 조치를 취하고 있는 북한의 경우로 경제의 규모 자체가 반감되어 가는 실패 국가의 전형을 보여주고 있다.<sup>66</sup>

<sup>66</sup>-Rotberg Robert I. Rotberg ed. *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004).







### Ⅲ. 권력구조와 개혁정책

탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점



제2장에서는 본 연구에서 설명되는 종속 변수로서 탈사회주의 개혁의 경로(와 성과)를 살펴보았다. 그렇다면 다양한 경로(와 그 편차)는 무엇이 결정하는가?

본 장에서는 [1] 개혁의 여부와 심도는 정책결정자들의 정치적 책임성의 크기에 의해 좌우되며, [2] 개혁의 경로는 권위주의 국가의 권력 구조 유형에 따라 결정된다는 점을 보여줄 것이다. 권위주의 국가의 권력 구조 유형을 분류하기 위해 정책결정자들에 정치적 책임성을 부담케 하는(즉, 정책결정권자를 선별할 수 있는) ‘선택권자의 규모’와 ‘정치적 책임성의 제도화 수준’을 살펴볼 것이다. 이상으로부터 도출되는 권위주의 지배구조-개혁 경로 모델을 통해, 향후 포스트 김정은일 북한의 권력 구조 변화에 따른 북한의 개혁 가능성과 가능성 있는 경로를 적실성 있게 예측해 볼 수 있을 것이다. 앞서 지적했듯이, 지배권력 구조의 유형을 분류하는 기준은 ‘정치적 책임성의 제도화 정도’와 통치자의 정치적 책임의 대상 집단인 ‘선택권자(Selectorate)의 규모’이다.

## 1. 정치적 책임성과 권위주의 체제

제1장에서 지적하였다시피, 탈사회주의 경제개혁의 주도권은 국가 부문이 가질 수밖에 없다. 사회주의 계획 경제 자체가 국가 통제 하에 제도화되고 운영되어온 태생적 제한 때문이다. 요컨대, 국가 통제 경제의 해체 역시 정부(개혁 정부이든 혁명 정부이든)의 정책적 결단에 의해 이뤄질 수밖에 없는 것이다.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> 바로 이러한 요인 때문에 주어진 조건에서 반드시 가장 효과적이며 효율적인 개혁 노선이 채택될 것이라고 보장할 수 없다. 점진-급진 개혁을 둘

I
II
III
IV
V
VI

개혁에 대한 요구는 기존의 생산 분배 구조에서 ‘강제적으로’ 불이익을 받은 집단, 즉 밑으로부터 제기될 수밖에 없는 반면, 기존 체제에서 기득권을 누려온 세력은 공산주의적 권위주의 체제에서 국가 정책 결정 과정을 장악해온 지배 집단이므로 개혁에 소극적일 수밖에 없다. 구-사회주의권은 국가 부문이 비대할 뿐만 아니라, 사회부문과의 단절성이 큰 국가 지배형 통치 구조를 물려받았다. 덕분에 밑으로부터의 요구가 실제 정책 결정으로 수렴될 가능성은 낮은 것이다. 그럼에도 불구하고, 예외적 사례를 제외하고 대부분의 탈사회주의 권위주의 국가들은 개혁에 나서게 된다.

이 퍼즐을 풀기위해 본 연구에서는 ‘정치적 책임성’이라는 개념을 도입하고자 한다. 혁명적 방식으로든(예: 급진 개혁을 취한 대부분의 국가군) 또는 정치 체제 내 개혁으로든(예: 점진주의 개혁을 택한 국가군), 정책결정자의 정치적 책임성 제도의 확립은 태생적으로 단절된 고리를 다시 이어주는 역할을 할 수 있다.<sup>68</sup> 지배그룹의 정책결정

---

러싸고 벌어진 많은 논쟁 중 이행 이전의 산업화 수준과 점진주의 개혁의 효과 논쟁은 제한적 의미를 지닐 뿐이다. 개혁 정책의 실시 여부 및 그 방향은 정치적으로 정해진다.

북한에서는 도시화 비율이 높은 점, 공업화 진척도가 상대적으로 높았던 점 등을 들어 전면적 시장화 및 빅뱅 처방이 농업 생산력 향상과 이를 통한 자본의 초기 축적 및 잉여 농업 노동력의 도시 유입(즉, 저렴한) 노동력을 통한 산업화 전략을 근간으로 하는 점진주의 개혁보다 효과적일 것이라는 주장은 북한의 극도로 국가주의적인 지배구조를 도외시한 주장이라 아니 할 수 없다. 현재의 수령 지배 구조와 선군 통치 엘리트층이 지배력을 유지하는 한, 그리고 혁명적 변혁이 벌어지지 않는 한, 북한에서 전면적 급진 개혁이 채택될 여지는 거의 없다.

<sup>68</sup> 제도란 개인들 간의 관계를 규제하고 조율하는 상호간 행위의 패턴으로서 게임의 규칙이다. Douglass C. North, John J. Wallis, Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2009), p. 13. 여기서 제도란 ‘외적-공식적 제재를 수단으로 정해진 규칙을 집행하는 장치’로서 보다 제한된 범위의 제도들을 의

자가 피-통치 집단의 요구에 부응케 만드는 장치가 정치적 책임제도인 것이다.

### 가. 정치적 귀책제도(歸責制度)

정치적 책임성이란 정치적 권력(또는 권위)의 담지자(즉, 정책결정자)들이나 그러한 기관에 대해 공적 책임을 부과할 수 있는 ‘공적(公的)’ 구속력을 말한다. Political Accountability의 보다 정확한 번역은 정치적 귀책성(歸責性)이다. 정치적 귀책성이란, 시민들의 (정책적 또는 정치적) 선호에 반응(Responsiveness)하여, 이를 실(實) 정책결정 과정에 반영-실행해야하는 정치인(또는 정책 결정자)의 책임(Responsibility)을 강제할 수 있는 가능성을 말한다.<sup>69</sup> 즉, 귀책제도는 정책 결정과 집행의 결과물에 대해 정치적 책임을 묻는(즉, 제재를 가하는) 제도이다.<sup>70</sup>

이상적 민주체제에서는 전체 시민이 유권자로서 선택권자로 기능하여 정치적 결정과 집행을 담당할 대리인을 선택하며, 정치적 대리인은 유권자로부터 위임받은 권한을 기초로 정책을 결정·집행하며, 그 결과에 대해서 유권자에 책임을 진다. 반면, 순 독재체제에서는 독재자 일인이 선택권자이자 정책결정자로 권력을 독점한다. 독재자

---

미한다. Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 1989), p. 147.

<sup>69</sup>-본 연구에서는 일상에서의 용어 사용 관습을 고려하여 Accountability의 번역으로 책임성과 귀책성을 호환해서 사용한다. 정치적 책임성에 대한 다양한 논의는 다음을 참조. Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

<sup>70</sup>-*Ibid.*, pp. 9~25.

I
II
III
IV
V
VI

는 오직 그 자신에 대해서만 책임을 진다. 예컨대, 북한의 경우, 부자 승계에 의한 최고 지도자 교체는 (장식적, 형식적 절차를 무시한다면) 일인의 선택권자(예컨대, 김일성)에 의한 일인의 후계자(여기서는 김정일) 옹립을 의미하며, 김정일은 김일성에 대해서만 정치적 책임을 지면된다.

정치적 귀책제도는 정책 집행의 결과물을 바탕으로 선택권자가 사후(ex post) 제재(Sanctions)를 (또는 그러한 위협을 실현가능성 높게) 가함으로써 정책결정자를 통제하는 제도적 장치를 말한다.<sup>71</sup> 사후 제재 가능성을 제도적으로 정착시킴으로써 선택권자는 정책 결정에 관한 정책결정자의 반응도와 정책 이행의 수행 정도를 통제할 수 있다. 귀책제도가 정착될수록 정책결정자는 정해진 룰에 순응하게 되며, 선택권자의 요구를 반영하기 위해 노력하게 될 것이다. 결과적으로 ‘선택권자들의 의지’(또는 요구)와 ‘정책결정자들의 실제 집행’이 보다 일치하게 된다.

정책결정자의 선별과 정책 결정 과정을 규율하는 제도는 일회성 게임의 룰이 아니다. 정치 체제가 안정적으로 정착될수록 이러한 엘리트 선별 제도와 정책 결정 제도가 예측 가능한 확실한 패턴으로 고착된다. 선별에서부터 책임을 부담시키는 일련의 제도화된 과정이 반복적으로 실현되는 것이다. 이에 따라 정책결정자의 선별과정은 단순 선별이 아닌 사전(ex ante) 귀책 제도로 기능한다. 평생 직업으로서 정치나 정책 집행을 택한 직업 정치인 또는 직업 관료에 대해서는 사후 귀책 및 소환 제도에 못지않게, 선별과정 역시 책임성을 높이는

---

<sup>71</sup>-Jon Elster, “Accountability in Athenian Politics,” Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 254.

강력한 제도적 정치로 기능하게 된다.<sup>72</sup>

이와 유사하게 권력의 분점 및 상호 견제 장치, 정책 결정과정의 투명성 제고 제도, 심의 및 의결 기구의 활성화 그리고 여론의 수렴 장치들도 정치적 책임성을 높이는 제도로서 기능한다. 소비에트-형당-국가 체제를 가진 경우에도 당 그리고 정부 조직에 도입된 권력 분립, 감시, 그리고 귀책 제도의 활성화 수준은 다양하게 나타나며, 이에 따라 정치적 책임성의 수준과 밑으로부터의 요구에 대한 정책결정자의 반응도 역시 차별적으로 나타나기 마련이다.<sup>73</sup>

한 체제의 정치적 책임성 정도는 다양한 차원에서 살펴 볼 수 있다. 본 연구의 기본 목표는 탈사회주의 개혁 경로의 분기 요인을 알아보는 것이다. 이런 목표에 맞춰 정치적 책임성을 ‘**선택권자 집단의 범위 및 규모**’와 ‘**책임성 제도의 공식화 정도**’의 두 차원에서 분석해 보고자 한다.

선택권자 집단이란 정책결정자를 낙마시킬 수 있다는 위협을(또는 그러한 위협을 퇴치할 수 있다는 권능을) 신뢰할 수 있게 주장할 수 있는 집단을 의미한다.<sup>74</sup> 앞에서 지적했다시피, 직업 정치인 또는 관료의 입장에서 기존의 직무 수행 결과에 따라 선별과정에서의 재임용-탈락 여부를 결정지을 수 있는 선택권자의 존재는 그들의 정책 결정 및 집행 과정에서의 책임성을 높이는 가장 강력한 장치가 된다.

---

<sup>72</sup>-James D. Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance,” Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 70~72.

<sup>73</sup>- 다음 IV장 참조.

<sup>74</sup>-Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

I
II
III
IV
V
VI

직업 정치인에게 있어서 선거구민(즉, 선택권자)의 선호에 부응하는 것은 그의 장래를 결정하는 중차대한 일이 아닐 수 없다. 사회주의 당-국가 체제에 있어서도 비록 민주체제에 비하여 선택권자의 범위가 제한적일지라도 후보 간 경쟁성 제고, 하위 선출 기구(예컨대, 당 대회)의 상위 정책 결정 기관(예컨대, 중앙위원회)에 대한 영향력 증대(선거제도의 활성화 등의 방법으로) 등을 통하여 정책결정자의 책임성을 증대시킬 수 있는 것이다.

**선택권자의 규모**가(즉, 정책결정자가 책임을 져야할 대상의 범위가) 커질수록 보다 공공의 이익에 부합되는 요구가 정책결정자에게 영향을 줄 개연성이 높아진다. 민주체제의 경우, 절대 다수의 성인 유권자가 선택권자가 되는데, 평시에는 (비-엘리트층을 포함한) 밑으로부터의 다양한 요구가 수렴될 가능성이 높아지며, 위기 시에는 기존 체제에 대한 개혁 요구가 집중된 형태로 표출될 수 있다. 소수의 선택권자 그룹만이 가질 수 있는 사적인 이익보다는 다수의 공공선(예컨대, 사회주의 계획 경제 실패에 따른 개혁 요구)이 정책결정자의 반응을 이끌어 낼 수 있게 된다.<sup>75</sup> 요컨대, **선택권자의 범위가 넓어질수록, 정책 결정자는 (시민 다수의 이익을 대변하는) 공공의 요구에 보다 부합하는 정책을 결정 집행할 가능성이 증대한다.**

역으로, 선택권자의 범위를 넓힘으로써, 기존의 권위주의 체제보다 더 많은 지지 세력을 체제 내로 흡입할 수 있을 것이다.<sup>76</sup> 선택권자

---

<sup>75</sup> 이런 의미에서 현직 정책결정자들의 정치적 책임성은 (선거 등을 통하여) 성인 주민 51 퍼센트 이상의 동의로 현직자를 해임할 수 있을 가능성으로 정의하여 측정할 수 있다. Philip G. Roeder, "The Rejection of Authoritarianism," Richard D. Anderson, Jr and M. Steven Fish (eds.), *Postcommunism and the Theory of Democracy* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001).

<sup>76</sup> 민주체제에서는 독재체제나 권위주의 체제에 비하여 밑으로부터의 요구



규모의 증가 속도나 방식에 차이가 있을지라도, 일반적으로 (권위주의 체제에서의) 위로부터의 개혁은 비-엘리트 계층의 일정부문을 점진적으로 선택권자 집단에 포용하는 선거권 확대 정책을 취하는 경향이 있는데, 이는 혁명적 변환에 대한 예방적 성격이 짙다할 것이다.<sup>77</sup>

탈사회주의 개혁 경로 결정에 중요한 영향을 미칠 수 있는 또 다른 요소는 ‘정치적 책임성 제도의 공식화 수준’을 들 수 있다. 일반적으로 제도화가 진행될수록 정해진 행위의 패턴(즉, 규칙)이 ‘규칙적으로’ 그리고 게임 참여자의 인적 특성(계층, 지연, 혈연 등 귀속적 특징)에 관계없이 ‘평등하게’ 적용될 수 있다. 탈인격화(脫人格化) 정도는 제도의 공식화 수준과 비례한다.<sup>78</sup> 물론 비공식적(Informal) 규제(예컨대, 관습과 관행)도 참여자의 순응도가 높을 경우 제도로 정착되었다 말할 수 있을 것이다.<sup>79</sup> 그러나 귀책제도와 같은 정치적 권위의 분배와 관련된 공공을 위한 제도일수록 비공식적 제도는 편의에 따른 또

---

가 무게를 가지고 위에 전달된 가능성이 커지나, 형식상 민주제의 모습을 띤 경우에도, 위로부터의 여론 조작, 선거 개입 등의 방식으로 이러한 요구를 회피하려는 보이지 않는 권위주의적 통치가 시도될 수 있다. ‘내구력 있는 권위주의 체제’나 ‘보이지 않는 권위주의 통치 방식’ 등에 대해서는 다음을 참조. Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization*.

<sup>77</sup> 보편선거권 확대의 역사는 이러한 경향을 역사적으로 보여주는 가장 중요한 예일 것이다.

<sup>78</sup> “탈인격화란 모든 사람을 평등하게 대우함을 의미한다,” Douglass C. North, John J. Wallis, Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, p. 23. 법제도의 탈인격화가 높은 수준에 도달했을 때 법의 지배(Rule of Law)가 가능해진다.

<sup>79</sup> 공식적 제도가 가지는 탈인격화 및 평등으로의 경향에 극적 대척점을 이루는 것이 카리스마의 혈통적 계승에 근거한 ‘전인격적 지배 구조’라 할 수 있다. 현재 북한의 세습 통치 구조는 이 점에서 책임성 제도의 공식화 방향과 극단적인 대조를 이루는 권력 승계 방식으로 이해 할 수 있다. 지배 유형으로서 카리스마적 권위에 대한 가장 설득력 있는 설명은 여전히 Weber에서 찾을 수 있다. Max Weber, *Economy and Society* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1978), pp. 1111 ~ 1157.

I
II
III
IV
V
VI

는 사적 이해관계의 조합에 따른(사적 이해관계의 편의나 조합에 따른) 독단적 운영에 빠질 가능성에 취약해진다.

예를 들면, 권위주의 정치구조를 유지하고 있는(즉, 민주적 정치 귀책 제도가 미약한) 중국에서도, 지역 정치에 있어서 정책결정자나 정치가들이 인적 관계로 연결된 지역 유대관계 집단(Solidarity Group)의 요구에 부응하며 정치적 책임을 다하는 경향이 나타난다. 유대 집단 관계가 신뢰 네트워크로 기능하면서 책임성을 고양시킬 수 있는 것이다.<sup>80</sup> 당 관리나 정책결정자가 지역 사회의 일원으로서 지역 주민과 인적, 윤리적, 공동체적으로 긴밀해질수록, 지역 정치엘리트들의 책임성도 높아진다. 그리고 정책결정자가 일탈하는 경우, 이들에게 비공식적, 윤리적 압력과 제제를 가하는 것도 가능해진다. 즉, 지역 관리가 지역 공동체에 깊게 연관되어 있을수록, 그의 정치적 책임성은 커지게 되는 것이다.<sup>81</sup>

이상의 사례는 정치적 귀책성의 제도화 문제와 관련하여 다음의 두 가지 점을 말해준다. 일정 수준 비공식적 책임성(Informal Accountability)도 공공선을 생산할 수 있다는 점과 바로 그 비공식성 때문에 지역이나 인물에 상관없이 동일한 질과 양의 공공선을 생산할 수 없다는 점이다. 다시 말해, 비공식적 제도는 정치적 책임성이라는 공공선을 사적 이익으로 전환시키는 역할을 한다. 비공식적 책임성을

---

<sup>80</sup>찰스 톨리(Charles Tilly)는 민주제도를 향한 하나의 발생론적 기초로서 '이민, 인종, 종교, 친족관계(Kinship), 친분관계, 그리고 직업' 등 공유 관계에 기반을 둔 신뢰 네트워크(Trust Network)의 중요성을 강조한 바 있다. Charles Tilly, *Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).

<sup>81</sup>중국 사례연구는 다음을 참조. Lily L. Tsai, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2007).

담지하는 사회적 네트워크는 정치적·경제적 거래관계에 기반한 후원 관계(Patron-Client)로 변질될 소지가 ‘매우’ 다분한 것이다. 즉, 공적 통제가 아닌 사적 부패 고리로 역기능 할 수 있으며, 국가 집중형 발전 구조를 가진 개발권위주의 국가의 경우 그 위험성은 더욱 커진다. 책임성 제도가 보다 공식화되어 투명하게 작동할 때, 정치적 귀책의 실현가능성이 높아지는 것도 이러한 이유 때문이다.<sup>82</sup>

근대이후에 나타난 대부분의 독재 또는 권위주의 체제도 형식상 공식화된 엘리트 선별 및 귀책 제도를 구비하고 있는 경우가 흔하다. 또한 성문화된 보통-일반 선거제도의 도입에도 불구하고, 다양한 방식으로 투표에 개입하는 권위주의 국가들이 존재하는 것이다.<sup>83</sup> 따라서 귀책 제도의 공식화, 제도화 정도는(공식화 수준정도는) 단지 법적 구비의 문제가 아니라 운영의 면에서 경험적, 실제적으로 가늠되어야 할 것이다(소위 ‘선거하는 권위주의’의 문제). 이러한 점에서 제도화 수준이 높다는 의미는 정치적 책임성 제도들이 행위자들의 가치 체계와 행위 패턴에 녹아들어 일상화되고 살아있는 제도로 정착된다는 것을 의미한다.<sup>84</sup>

선택권자의 규모가 넓어질수록 정치적 책임성의 범위가 커지며, 책임성제도의 제도화 수준이 공식적일수록 귀책 가능성이 높아져, 정책 결정자의 책임성이 확고히 정착된다. 이에 따라 민주주의 체제에서는 공공선이 책임성 제도를 통하여 구현될 가능성이 보다 높아지며, 대

<sup>82</sup>-개발독재국가에서 개발이익이 구조화된 부패 구조를 통해 불균등하게 분배되는 것도 유사한 논리로 설명될 수 있을 것이다.

<sup>83</sup>-구 소비에트 체제에서의 공산주의 국가들이나 현재의 북한 등은 그 대표적인 예이다. 이들 모두 선거제도와 국민 투표제를 받아들였다.

<sup>84</sup>-Douglass C. North, John J. Wallis, Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*.

I
II
III
IV
V
VI

조적으로 일인 독재 체제에서는 귀책 가능성이 현저히 떨어진다. 양극단 사이에 위치해 있는 다양한 권위주의 체제들에서는 민주체제에 비하여 상대적으로 선택권자의 규모가 작고 귀책 제도의 공식화 수준이 떨어짐으로 인하여 정책결정자(즉, 파워 엘리트)들의 책임성이 낮아지게 된다.

대부분의 사회주의 국가는 일당지배체제의 권위주의 구조를 가지나, 귀책 제도들의 존재 여부와 그 활성화 정도에 따라 ‘밑으로부터의 요구’에 대해 상이한 정책 탄력성을 보이게 된다. 비록 다당제와 의회제도, 자유선거의 원칙에 기반을 둔 제도적 민주주의에 직접 비교될 수는 없다하더라도, 정당과 정부 조직 내에 엘리트의 선별 및 상승, 최고 지도부의 구성과 견제, 그리고 국민의 여론 반영을 목적으로 하는 공식적인 절차들은 물론, 정치 엘리트의 공적 책임성 확보를 위해 공식적인 기제들이 존재한다. 이들이 활성화되면 될수록 제도적 민주주의 하에서의 견제와 균형 장치들에 대한 부분적 대체 효과가 발생할 가능성이 커진다.

공적, 제도적 장치들이 활성화될수록, 밑으로부터의 요구가 정책 결정 및 지도부 구성에 영향을 미칠 수 있음은 어찌 보면 당연하다 할 수 있다. 다양한 이해관계의 대변이나 파벌 간 정책 대립이 가능해짐으로써 밑으로부터의 변화 요구가 정책 결정에 제도적으로 투영될 가능성이 높아지기 때문이다. 특히, 시민사회의 다양성과 성숙도가 떨어지는 국가들에서 이러한 공식 제도의 존치와 활성화는 정치적 위기의 극복 및 위로부터의 개혁을 유인해 낼 수 있는 거의 유일한 수단이다. 시민사회의 다양성과 성숙도가 떨어진다는 것은 시민사회가 국가에 조직적으로 압력을 가하거나 저항이 쉽지 않음을 의미하고, 결국 직접 정부부문을 장악하여 새로운 정치 체제를 창출할 수

있는 시민사회의 조직 능력은 감소할 수밖에 없다. 중국이나 베트남 개혁 사례의 경우가 이러한 부분적 귀책 및 대의 기제를 통해 비교적 성공적 이행을 위로부터 추진하게 된 좋은 예들이라 할 수 있다.<sup>85</sup>

**[요약] 정치적 책임성(Accountability)**

- **개념**
  - 정치권력에 대한 (공적 책임을 부과하는) 구속력
  - 통치자 選擇權者(Selectorate)와 정책결정자 간 합치(Principal-Agent Agreement)
  - 선택권자의 규모가 클수록 책임대상의 범위가 넓어지며, 공적 제도화 수준이 높을수록 歸責 가능성 상승
- **권위주의 체제와 책임성**
  - 권위지배구조는 ‘상대적으로’ 선택권자의 규모가 작고, 제도화 수준이 낮음
  - 당-국가 유형에서도 책임성의 활성화 수준은 차별적임 (예, 당내 민주화)

**나. 권위주의 체제의 딜레마**

권위의 집중(즉, 시민 사회의 배제)과 정책 결정과정의 소수 독점을 권위주의 정치 구조의 중요한 특성이라 본다면, 개혁 전 소비에트 방식의 당-국가 체제는 가장 강력한 형태의 권위주의 체제의 전형이라 할 수 있다. 레닌-볼셰비키 당-국가 모델을 수입한 개별 국가들의 제도적 운영은 그야말로 천차만별이다. 선택권자의 규모나 책임성 제도의 공식화 수준 등에서 살펴볼 때, 스탈린 독재, 김일성-김정일 세습 독재에서 중국식 그리고 베트남식 집단체제에서 차별적으로 드러나는 정치적 책임성의 수준별 격차는 이들을 동일한 범주의 권위주의 구조로 묶기 어렵게 한다.

<sup>85</sup>-Regina M. Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng (eds.), “Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China” 참조. 중국 및 베트남 체제 비교는 다음 절에서 논의한다.

I
II
III
IV
V
VI

이러한 간극은 사회주의 이후 개발 권위주의 국가의 재건 과정에서 더욱 증폭되어 나타난다. 북한과 같이 개혁을 최소화하고 권위주의 소수 지배 구조를 강화하는 국가가 있는가 하면, 극단적으로는 혁명적 전환을 거쳐 (유사)민주주의 구조로 체제 전환한 국가에 이르기까지 그 폭이 더욱 넓어졌다. 급진 모델을 택한 선진 동 유럽국가군에서는 이들 공산주의 엘리트들이 민주주의 개혁자로 변신하거나, 심지어 그들 자신의 결정에 따라 새로이 도입된 제도적 절차와 규칙에 순응하며 선거 패배 후에도 소수당으로서의 지위를 받아들인다.

여기서 하나의 중대한 의문점이 등장한다. 구-사회주의권 국가엘리트들은 권위주의 체제 하에서 권위와 권력을 독점해 왔다. 그렇다면, 혁명으로 권력의 축이 변환된 경우를 제외하고, 권위주의 정치가들이 여전히 사회주의 이후 권력 구조에서 중요한 자리를 틀어쥐고 있는 경우에, 일견 자신들의 이익(배타적 정치권력의 유지) 증진에 부합되지 않은 듯 보이는 ‘정치적 책임의 증가를 초래할 수도 있는 체제 개조의 불리한 결정’을 어떻게 내릴 수 있는가?

그 해답으로 이 연구에서는 ‘권위주의 정치의 딜레마 게임’이 제시된다. 권력의 효과적 과점을 위해서는 권위의 집중이 필요하지만, 권력의 집중이 결국 최고 지도자의 권력 독점을 초래하여 다른 권위주의 체제 정책 결정 참여자의 권력을 제약하게 된다. ‘권위주의 정치의 딜레마 게임’은 자기 이익 추구에 합리적으로 접근하는 (경력 추구자로서의) 전문화된 직업 정치인(또는 정책 결정자)의 가정과 이들 행위자들 간의 협상과정의 결과로서 권력 분배(게임)의 룰이 정해진다는 제한적 협상과정(制憲的 協商過程) 모델에 기초한다.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup>-Richard D. Anderson, Jr. and M. Steven Fish (eds.), *Postcommunism and the Theory of Democracy*, pp. 25~29.

개별 국가 행위자(정치가 또는 정책 결정자 및 관료)들도 경제 활동에 참가하는 플레이어들과 마찬가지로 개별 이익을 극대화하고자 하는 합리적 선택자로 간주된다.<sup>87</sup> 이들이 극대화하고자 하는 이익은 (정치인 또는 관리들로서의) 성공적인 경력이다.<sup>88</sup> 성공적인 경력은 개별 정치인이 자리를 보존하거나 진급하는 데 도움을 주고, 보다 큰 권력을 향유하는 데 기여할 것이며, 반대의 경우 (특히 권위주의 국가의 경우에 있어서는) 정치적 생존 자체가 위협을 받게 될 것이다.<sup>89</sup>

이들 직업 정치인(과 당 및 정부 관료)들이 경력상-직업상의 이익을 극대화하는 전략은 공식적 제도 또는 비공식적 게임의 룰로 정해진 역할을 전략적으로 효과적으로 수행하는 것이다. 기존의 제도적 룰이 개별 행위에 대해 인센티브와 디스인센티브를 제공하고 행위 후에는 벌칙과 보상을 제공함으로써 그들의 행위 패턴과 선택의 방향을 결정한다. 엘리트의 선택과 행위의 감시, 결과에 대한 평가를 좌지우지하는 책임성 제도는 기존 엘리트의 선택과 행동 방식을 제한하는데 결정적 역할을 한다. 선거를 통해 자리가 결정되고 성과를 평가받는 체제에서 정치인은 유권자의 요구에 맞는 결정을 하는 데 주력할 것이며, 일인 지배 당-국가 체제에서의 정책결정자 및 집행자는 최고 권력자의 의지를 철저히 수행함으로써 그들의 이익을 극대화하고 이

<sup>87</sup> 이하의 개념 설명은 다음에 기초하고 있다. Barbara Geddes, *Politicians' Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1994), pp. 7~42.

<sup>88</sup> 전문직 직업인으로서 정치인 개념은 다음에서 차용하였다. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Row, 3rd Edition, 1962).

<sup>89</sup> 정치적 생명이 생물학적 생명에 우선한다는 북한의 전체주의적 주체사상의 주장은 이러한 정치적 생존 논리를 전 시민에 총체적으로 적용한 논리이다. 유일수령 체제에서 정치적 생명은 수령이 정치적 생명을 하사하는 절대자로 주장된다.

I
II
III
IV
V
VI

에 따라 보상을 받을 수 있게 된다.<sup>90</sup> 이들 직업 정치인들의 운명은 그들이 정치적 책임을 져야하는 대상의 평가(예, 민주선거에서의 유권자 집단)와 의지에 좌우될 것이다.

평상시에 엘리트 선택과 권력 및 책임을 분배 기능을 유지하는 기존의 제도적 장치는 직업 정치인의 운명을 좌우한다. 그렇다면, 기존의 권위주의(공식-비공식의) 제도적 장치가 총체적으로 붕괴하거나(예, 혁명적 상황) 또는 기능 부전에 빠지게 되는 위기의 순간에는 어떻게 될까? 이와 같은 헌법적 위기 상황에서 또는 혁명적 상황에서 신진 엘리트들이 등장하기 전에 기존 권위주의 엘리트들은 새로운 게임의 룰을 만들기 위한 협상과정을 만들어 낸다. 이제 협상자로 재등장하는 이들 간의 이합집산과 새로운 엘리트들의 참가로 제한적 협상과정이 개시되는 것이다. 제한적 협상자 참가자들의 입장에서는 위기 극복을 위한 새로운 질서(즉, 새로운 권력 분배 및 책임의 룰)를 창출하는 것이 목표이나, 개별 협상자들은 이 새로운 질서(와 게임의 법칙)가 자신들의 이익에 부합(또는 반영)하도록 노력할 것이다.<sup>91</sup>

이에 따라 새로운 룰과 지배구조는 위기에 대한 대응은 물론 엘리트 그룹내부의 세력 균형과 집산의 결과물로서 창출된다. 이를 순서대로 그리자면, 먼저, 기존의 룰과 지배구조 하에서 이에 적응을 잘한

---

<sup>90</sup> 스탈린 치하 아파라치(Apparatchik)이나 수령체제 하 북한의 간부들을 상상해보자.

<sup>91</sup> 일인 유일 지배 체제의 북한에서는 [1] 사회주의권 붕괴, [2] 최고 권력자의 사망, 및 [3] 지도자 계승의 문제와 같은 상황들이 헌법적 위기 상황을 만들어 낸다. 김정일의 건강 악화와 더불어 지도자 승계 과정의 필요성이 증대하였다. 최근 몇 년간 그동안 자주 개최되지 않았던 최고인민회의나 당대표자회 등을 연속적으로 개최하였고 최고 지도부의 인원을 교체하였으며 헌법을 자주 개정하는 등의 일련의 움직임이 나타났다. 이들은 모두 기실 헌법적 위기 상황에 대한 대응으로서 권력자간 협상과정 또는 물밑 협겨루기가 진행되고 있음을 암시하는 것이다.



플레이어(엘리트)들이 정도에 따라 권력과 책임을 분점한다. 기존의 지배 제도가 붕괴할 때에는 붕괴 시점의 신진엘리트와 기존 엘리트 간에 분배된 힘이 기초하여 각 플레이어들은 새로운 지배 구조와 룰을 창출한다. 이것이 시사하는 바는 기존의 제도와 그 제도 하에서 형성된 행동과 인식의 패턴이 행위자(즉, 개혁가들로 변신한 구 엘리트층이나 ‘개혁 전 형성된 카운터 엘리트 중 제도권에 진입한 신진 엘리트’)들을 경유하여 신질서에도 영향을 미치게 된다는 점이다.<sup>92</sup> 이들 제도적, 역사적 유산이 엘리트들 간의 힘의 배분 상태 형성에 영향을 줄 뿐만 아니라, 제헌적 협상 시점에서의 배분 상태와 참가자들의 성향은 새로운 제도와 룰의 형성에 지대한 힘을 미친다.<sup>93</sup>

시초는 강력한 권위주의 체제였다. 그런데 극소수 예외국가를 제외하고 탈사회주의 국면에서 제헌적 힘을 소유한 엘리트 집단은 정도의 차이를 보일 지라도 다양한 형태의 권력 제한 장치, 다시 말해 책임

<sup>92</sup>-G.M. Tamás는 기존 구-사회주의 ‘이념적 체제’ 하에서 형성된 반체제 엘리트층(현재 엘리트층)에서는 역으로 이념적 모호성과 정치적 도그마에 대한 불신의 정향이 나타난다고 한다. 이는 기존 제도의 영향이 반작용하는 경우로 또 다른 역사적 유산인 셈이다. G.M. Tamás, “The Legacy of Dissent,” Vladimir Tismaneanu ed. *The Revolutions of 1989* (London and New York: Routledge), pp. 181~197.

<sup>93</sup>-소위 제도적-문화적 유산을 강조하는 일군의 학자들은 혁명 또는 개혁 이전의 환경적 이념적 행태적 환경요소들이 탈사회주의 (경제 및 정치) 이행의 성공 여부를 좌우한다고 주장한다.

예를 들면, Ekiert는 개혁 전의 중요한 변혁 촉진 요소들로 [1] 과거 정치 갈등과 개혁의 역사, [2] 구체제 하에서의 경제 자유화 경험, [3] 공산주의 엘리트들의 실용주의화 정도, [4] 강력한 정치/문화적 반대 세력의 존재 및 저항의 전통, [5] 서방 세계와의 강한 유대 등을 들고 있다. Grzegorz Ekiert, “Patterns of Postcommunist Transformation in Central and Eastern Europe,” Grzegorz Ekiert and Stephen E. Hanson (eds.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 89~119.

I
II
III
IV
V
VI

제도를 도입하는 경우가 나타난다. 비록 또 다른 유형의 권위주의 구조를 채택하더라도, 최고 권력으로의 집중과 독점을 견제하기 위한 제도적 장치를 도입하는 경우가 많다는 말이다. 권위주의 구조에서의 정책 결정의 효율성과 효과를 극대화 시키고자하는 욕구는 권위주의 체제에서 일반적일 것이다. 즉, 권력의 집중이야 말로 권위주의 정치가들의 입장에서 권위주의 체제를 굳건히 하는 공공선인 것이다. 사정이 그러한데도 선택권자의 규모를 넓히거나 귀책 제도의 도입에 눈을 돌리게 되는 요인은 무엇일까?

이는 제한적 협상 과정에 참여한 행위자들의 안전보장 때문이다. 최소한 현재 향유하고 있는 물질·권력적 기초가 일인 독재자의 출현으로 위협 받는 상황에 노출되는 것을 꺼릴 수밖에 없는 것이다. 권력 집중의 권위주의적 효율성은 참여 협상자의 안전보장의 문제와 충돌할 수밖에 없다. 즉, 권력 공고화를 위한 권위의 집중과 행위자들의 안전보장을 위한 최고 통치자의 책임성 증대 요구가 상호 충돌하는 모순적 상황이 발생하는 것이다. 지배구조 재편 시, 행위자간 힘의 균형 상태에 따라 적절하게 권위의 배분제도(또는 책임제도)가 결정되는 것이다.<sup>94</sup> 신진 엘리트의 흡수, 선택권자 규모의 확대, 책임 제도의 (부분)도입 모두 기존 참여자들의 권력의 크기를 제한하는 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 불확실성이 증대하는 위기 상황, 이후의 권력 재편에서 최고 권력자의 집중과 독점으로 파생될 수 있는 자신의 권력 감소라는 최악의 상황을 방지하기 위한 보험의 수단으로 이를 받아들일 수 있는 것이다.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup>-이상의 논의는 Barbara Geddes, *Politicians' Dilemma: Building State Capacity in Latin America*와 Philip G. Roeder, "The Rejection of Authoritarianism"에 기초하였다.

뒤에서 살펴보겠지만, 선택권자의 수가 늘어날수록, 귀책 및 평가 제도가 공식화 되고 정착될수록, 보다 선택권자들 공공의 이익에 맞는 정책을 결정하고자 하는 행위자 또는 선택권자와 (정책)결정자 간의 연결을 통해 자신의 영향력을 키워나가려는 정치적 사업가 (Political Entrepreneur) 그룹도 생겨날 것이다. 정치적 거간꾼들의 존재는 개혁이 공중의 선임에도 불구하고 이를 공통의 요구로 승화시킬 수 없는 선택권자 다수의 요구를 정책 결정 과정에 반영시키는데 개혁의 매개자로서 역할을 하게 된다. 물론 이들의 존재와 영향력은 개인의 능력뿐만이 아니라 이들이 행위 할 수 있는 공간을 마련해주는 엘리트 선택과 귀책을 위한 제도적 구조가 필요한 것이다.

### ◉그림 III-1 지배구조의 변동

#### ■ 가정

- 정치인은 Career-Seeker
- 제한적 협상과정 모델(Constitutional Bargaining Process Model)



#### ■ 권위주의 체제의 딜레마 (Authoritarians' Dilemma)

- 권력 집중의 Decisiveness versus 안전보장
- 최고지도자 외의 여타 행위자들의 안전보장 욕구 → 책임 제도의 활성화  
또는 선택권자의 규모 확대 → 개혁정책 시행 개연성 확대

95. 책임성의 증가를 초래하는 제도 변경 여부나 그 방향은 협상자들 간의 힘의 분배 상황에 달린 것이다. 이미 기존 체제에서 강력한 일인이나 그의 후원을 받는 절대적 참여자가 위기 이후에도 견재할 경우, 협상참여자들의 최적의 선택은 '최소한의 체제 개보수 또는 수호'일 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

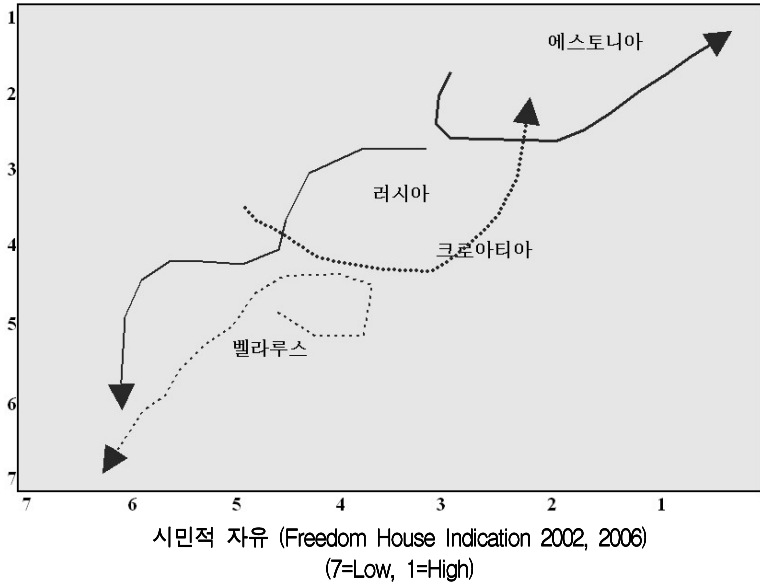
구 소비에트 경제권 붕괴와 시민저항의 결과로, 즉 헌법적 위기의 발생과 이를 극복하기 위한 제한적 협상 및 갈등의 산물로 다양한 수준과 형태의 책임성 제도를 채용한 신권위주의 또는 유사 민주주의 체제가 동유럽과 아시아의 구-사회주의 경제권 국가에 들어서게 되었다. 러시아나 벨라루스처럼 민주적 선거 제도와 책임 제도의 도입이 새로운 위기를 초래하여 다시 탈민주화-신권위주의 체제로 회귀하는 새로운 제한적 협상이 타결되기도 하였다. [그림 III-2]에서 볼 수 있듯이, 크로아티아나 에스토니아에서는 민주적 선거 대의 제도와 책임 제도가 정착되면서 국민의 정치적 권리와 시민사회의 자유가 증진하는 반면, 러시아나 벨라루스는 후퇴하는 모습을 보여주었다. 핵심은 제한적 협상과정에서의 갈등과 협력, 행위자간 세력 균형의 변화는 지배구조의 유동성을 가져온다는 점이다.<sup>96</sup>

이러한 책임성의 증감 변동과 시장화 개혁의 속도와 방향 간에는 어떠한 관련성이 있을까? 다음 절에서 ‘경제체제 이행과 책임성 제도의 제도화 수준’ 간의 관계와, ‘선택권자의 증감에 따른 지배구조의 변화와 개혁 경로’ 간의 관계에 대해 알아본다.

<sup>96</sup> 탈사회주의 변천 과정에서 나타난 지배구조의 변화의 역사, 정당체제 재편과 민주화, 선거 및 책임제도의 도입 등의 관련된 모든 사항을 본 연구에서 다루는 것은 무리일 것이다. 이에 대해서는 이미 방대한 비교 사례 연구(특히, 중동 유럽 및 전 소비에트 소속 국가들에 관한)가 축적되어 왔다. 몇몇 연구를 간추려 소개한다. Anna M. Grzymala-Busse, *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); John S. Dryzek and Leslie Templeman Holmes (eds.), *Post-Communist Democratization: Political Discourses across Thirteen Countries* (Cambridge: Cambridge University, 2002); Richard D. Anderson, Jr. and M. Steven Fish (eds.), *Postcommunism and the Theory of Democracy*; Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, and Gabor Toka (eds.), *Post Communist Party System: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation* (Cambridge University, 1999).

그림 III-2 탈사회주의 4개국의 Freedom House 순위(1991~2006)

정치적 권리 (Freedom House Indication 2002, 2006)  
(1=Free, 7=Not Free)



\*출처: Charles Tilly, *Democracy*, p. 47.

## 2. 탈사회주의 개혁경로 모델

### 가. 이행과 책임성 제도

구-사회주의 경제 체제에서 가장 큰 손해를 감수해야 했던 집단은 대다수의 일반 시민을 포함하는 소비자 그룹과 일반 노동자들이다. 특정 산업 부문에 대한 국가 자원의 집중, 강요된 소비 억제와 임금 고정 등은 그들의 복지를 해치는 주요한 요인들이었다. 소비에트 경제

I
II
III
IV
V
VI

블록의 총체적 부실과 붕괴는 누적되어온 이들 집단의 손실 차원을 넘어서 생존권 자체를 위협하는 절대적 경제 파국의 위기 상황을 연출했다. 경제 개혁은 이들에 있어서 공공선인 것이다. 반면에 구체제에서부터 권력과 특권을 향유해 온 권위주의형 정치가 그룹의 입장에서 개혁의 실시는 자신들의 특권적 지위의 부분적 또는 전면적 상실을 의미한다.

이들 밑으로부터의 개혁에 대한 요구와 개혁 방향의 설정이 권력을 장악하고 있는 권위주의 정책결정자의 개혁 정책 결정으로 이어질 가능성은 정치적 책임성 제도의 공식화 정도와 선택권자의 규모에 따라 결정된다. 정책결정자가 더 많은 선택권자들에게 더욱 공식화되고 완비된 정치적 귀책제도에 노출될수록, 이들의 개혁 요구를 더 적극적으로 수용할 수밖에 없다. 직업 정치인(또는 관료)으로서의 성공은 이제 제도적 틀 안에서 얼마나 적절히 반응하고 이를 정책 결정에 반영하여 잘 집행하는가에 달려있기 때문이다. 정치적 책임성이 높아질수록 탈사회주의 국가 시민들의 공공선으로서 시장경제로의 개혁 속도가 빨라지며, 그 범위 또한 확대된다.

책임성 제도의 공식화 정도가 크며, 성인 시민 모두가 유권자로서 선택권자로 기능하는 민주체제에서는 탈사회주의 경제이행의 개혁적 요구가 전면적으로 신속하게 추진될 개연성이 커진다. 반면 선택권자의 규모가 작아질수록 그리고 공식적 귀책제도가 제한적으로 도입되거나 비정상적 편법 운영으로 그 기능이 현저히 떨어지게 될 경우, 선택권자로 기능하는 소수의 특권 엘리트층의 요구가 비공식적인 방식으로 투영되는 권위주의 지배구도에서는 개혁 정책이 점진적 방식으로 추진된다. 민주체제의 대척점에는 유일독재 체제가 위치하는데, 선택권자가 일인이며 공식적 귀책 제도가 거의 작동하지 않는 인

적(personal) 통치가 지배한다. 김정일 치하 북한은 1인의 자기책임성에 근거한 유일독재체제를 유지하고 있으며, 개혁 친화성이 매우 낮게 나타날 수밖에 없다.

● 표 III-1 전환기 동유럽 탈사회주의 국가에서 국민 다수에 대한 현직 정책결정자의 선거 귀책성(1990~2000)

51%의 성인 국민의 의지로 현직자를 철직시킬 수 있는 확률로서의 귀책성 수준

	낮은 귀책성 ( $p \rightarrow 0$ )		불확실 ( $p \rightarrow 0.5$ )		높은 귀책성 ( $p \rightarrow 1$ )	
	의회	대통령	의회	대통령	의회	대통령
아르메니아			1995 2000	1996 1998		1991
아제르바이잔	1995 2000	1991 1993 1998		1992		
벨라루스	1995 2000			1994		
에스토니아			1992 1995 1999	1992		
조지아		1992	1992 1995 1999	1991 1995 2000		
카자흐스탄	1994 1995 1999	1991 1995 1999				
키르기즈스탄		1991 2000	1995 2000	1995		
라트비아			1993 1995 1998			

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

리투아니아					1992 1996 2000	1993 1997/ 1998
몰도바		1991	1994		1998	1996
러시아				1996 2000	1993 1995 1999	1991
타지키스탄	1995 2000	1991 1994 1999				
투르크메니스탄	1994 1999	1990 1992 1994				
우크라이나			1994	1991	1998	1994 1999
우즈베키스탄	1994 1999	1991 1995 2000				

[주] p→ 0: 집권당의 단독 후보 출마로 귀책 가능성이 없어진 경우.

p→ 0.5: 경쟁적 선거제도의 도입에도 불구하고 다음과 같은 조건들로 귀책가능성에 불확실성이 증대 (1) 성인인구 중 최소한 1/3 이상이 투표에 참여하지 못하는 경우; (2) 국제 감시단에 의해서 심각한 불공정, 강요, 협박, 기망, 또는 기타 불규칙한 사례들이 보고된 경우; (3) 현직자가 선거에서 패하더라도 권력을 이양하지 않을 것임을 협박했던 경우.

p→ 1: 공정한 자유선거로 현직자의 유임이 보장되지 않았던 경우.

정치적 책임성 수준에 있어서 격차가 현저히 드러나는 동유럽 및 구소련 소속 국가들의 사례를 통해 이를 살펴보자. 사전귀책 제도로서 비밀-보통-자유 선거제도의 도입 및 운영 실태는 정치적 책임성의 수준을 보여주는 중요한 지표로 기능한다. 그리고 모든 성인이 유권자로서(즉, 선택권자) 실제로 기능하는 정도와 투표 방식, 운영의 공정성은 선거제도가 사전귀책제도로써 기능하는 정도를 보여줄 수 있다.



[표 III-1]은 51%의 성인 국민의 의지와 투표로 현직자를 경질할 수 있는 확률로서의 귀책성 수준(한 국가의 성인 51%가 의지와 투표로 현직자를 경질 할 수 있는 귀책성 수준 확률)을 1990년부터 2000년까지 선거제도를 받아들인 구소련 소속 국가들에서 실시된 선거 사례들을 조사하여 나열하였다.<sup>97</sup> 라트비아, 몰도바, 옐친 러시아, 개혁기 우크라이나 등이 비교적 공정한 선거를 통해 성인 유권자 대다수의 의지로 현직 정책 결정자나 정치인들을 경질함으로써 비교적 책임성 제도가 효력을 나타내는 것으로 나타난다. 귀책성 수준 확률은 한 국가의 성인 51%가 의지와 투표로 현직자를 경질 할 수 있는 정도, 즉 선거제도가 사전귀책제도로써 기능 정도를 확인 할 수 있었다.

[그림 III-2]에서 보여주었다시피 러시아나 우크라이나의 경우 2000년 이후 권위주의의 구조로 회귀하면서 이전에서 보여주었던 선거 귀책성을 기대하기는 어렵다. 그러나 여기서 중요한 점은 2000년 이전 러시아나 우크라이나 모두 ‘급진시장화 개혁’의 전형적 모습을 보여 주었다는 점이다. [표 III-2]에서 나타나겠지만, 책임성 수준이 떨어진 신권위주의 정권이 태동된 이후, 개혁의 속도와 규모가 축소되었음을 확인할 수 있다. 중앙아시아에 위치한 대부분의 구소련 소속 국가들은 선거 귀책성 면에서 매우 후진적으로 나타난다.

I
II
III
IV
V
VI

<sup>97</sup>-[표 III-1]은 Philip G. Roeder, “The Rejection of Authoritarianism,” Richard D. Anderson, Jr. and M. Steven Fish (eds.), *Postcommunism and the Theory of Democracy*, p. 44에서 원용하였다.

표 III-2 감찰 및 감독제도

	공무원법	옴부스만 제도	정부 회계 관리 부처	증권거래위원회
헝가리	1992 비정치적 광범위(한 관할권)	1993 의회 인권 감찰관(1인) 마이너리티 권리 및 자료 보관(2인) 비정치적, 광범위	1990 국가감사원 비정치적	1993 금융감독원 비정치적 광범위
에스토니아	1995 비정치적 광범위	1993 법무 총리 (Chancellor of Judiciary) 광범위	1995 국가감사원 비정치적 광범위	1993/1997 증권검사위원회 1997년까지 재무부 산하
슬로베니아	1992 비정치적 광범위	1994 인권 보호관 광범위	1994 감사법원 비정치적 광범위	1992 유기증권 및 시장 감독원 비정치적 엄격한 신고 요건
리투아니아	1995/1999 (모호한 규정의 개정)	1994 사이마스 감찰관 (Seimas Ombudsman) 비정치적 정당도 통제	1995 국가통제원 비정치적 (의회 소환제도) 광범위 (수사발동권한)	1996 증권 위원회 비정치적 의회 귀책권 광범위
폴란드	1996/1999 (1996년 법은 정치화된 입법/ 1999년 개정)	1990 시민권리 감찰관 비정치적	1994 국가최고 감찰국 야당 성향 광범위 (정당 감시)	1991 유기증권 및 시장 위원회 비정치적 엄격한 신고 요건 월례 신고 의무

체코	2002 (EU 요구로 도입)	2000 권리 공공 보호관 비정치적 제한적 권위	1992/2000 최고 감사국 2000년까지 정부가 통제 독립수사권 없음	1998 증권거래위원회 재무부 통제 하 제한적 권한 자본시장에 대한 구속력 있는 규제 없음
슬로바키아	2002	2002 권리 공공 보호관 비정치적	1993 최고 감사국 정부가 통제 독립수사권 없음	2002 금융시장국 1998년까지 주식 시장 규제 부재
라트비아	1994 (정치적 입법: 러시아계 소수 민족 배제/ 1999년 개정)	2002 국립 인권 보호관실	1994 국가감찰국	2000 증권시장 위원회
불가리아	2000 (EU 요구에 대한 직접 반응으로 입법)	없음	1995/2001/2002 국립감찰원 재무부의 통제 제한적 감찰 (독립적 감찰 개시 권한 없음)	1995 증권 및 주식 거래 위원회 제한적 권한 자본시장에 대한 구속력 있는 규제 없음

유효한 선거제도가 사전 귀책성을 보장하는 중요한 제도적 도구라면, 국가 행정을 직접 감시, 관찰, 문책하는 다양한 사후 귀책 제도의 도입은 정치적 책임성을 높여주는 후방 기지가 된다. [표 III-2]는 선거혁명을 통해 구-사회주의 권위체제를 허물고, 신규 엘리트들이 비교적 새로이 도입되어, 민주적 법규와 절차들에 적응했던 중-동 유럽 및 발틱해 연안 국가들의 국가감사제도 도입 및 운영 실태를 도표로 정리하였다.<sup>98</sup> 이 국가들은 민주 선거제도를 잘 정착시켜 선택권자의

<sup>98</sup>-[표 III-2]는 Anna Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan: Party Competition*

I
II
III
IV
V
VI

규모를 넓혔을 뿐만이 아니라 정부 감시 기구들을 적극 운영하여 정치 책임성을 고양시킨 모범사례들이다. 이 사례들에서 나타난 책임성의 수준과 개혁 정책 이행과는 어떠한 관련성이 나타날까?

[그림 III-3]은 Freedom House가 지표화한 시민의 정치적 권리와 시민적 자유 향후 지표와 World Bank가 발표한 경제구조의 개혁 지수(x 축)와의 관계를 도표화한 것이다.<sup>99</sup> 정치적 책임성의 제도화 정도가 비교적 낮게 나타났던 구소련 소속 중앙아시아 권위주의 국가들과 권위주의로 회귀한 러시아의 경우, 개혁의 구조적 변화가 매우 낮게 나타난다. 반면 책임성 제도가 보다 안정적으로 정착되었다고 판단되는 중동부유럽의 체코, 슬로바키아, 헝가리 등의 국가군에서는 높은 구조적 지표가 구해졌다.

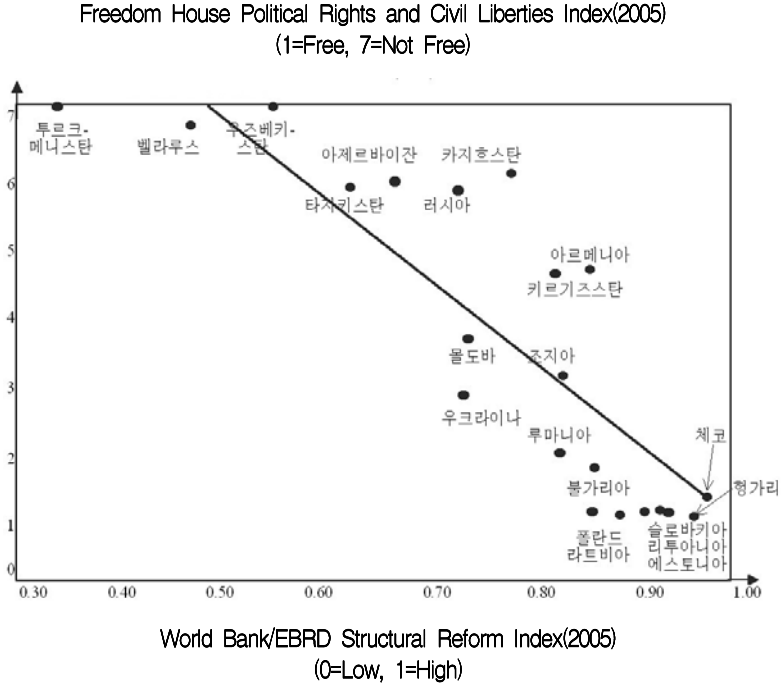
비록 이러한 지표 비교 등을 통해 완벽한 인과관계를 구성, 증명하는 것은 어렵지만, 실제로 나타나는 하나의 경향은 알 수 있다. 탈사회주의 경제이행 국가가 책임성 높은 지배구조로 탈바꿈할수록 개혁의 이행 속도가 빨라지고 구조적 변환의 규모가 커지는 경향이 나타난다는 것이다. 정치적 책임성이 제도적으로 커질수록, 보다 (신속하고) 구조적인 이행 개혁이 이뤄진다.

---

*and State Exploitation in Post-Communist Democracies* (New York: Cambridge University Press, 2007), p. 101.

<sup>99</sup>-Anders Åslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, p. 212.

● 그림 III-3 민주주의 발전과 시장개혁(2005)



- **[요약] 이행과 책임성제도 (Institutions of Accountability)**
- 脫사회주의 권위주의 체제에서 책임성이 높아질수록 지배구조 외곽의 公共善 (Public Good)으로서 시장경제로의 개혁 속도가 높아짐.
- 김정일 치하 북한은 1인 자기-책임성 (Self-Accountability)에 근거한 유일독재체제를 유지하고 있으며, 개혁 친화성이 매우 낮음.

I
II
III
IV
V
VI

## 나. 권위주의 지배구조 유형과 개혁 경로

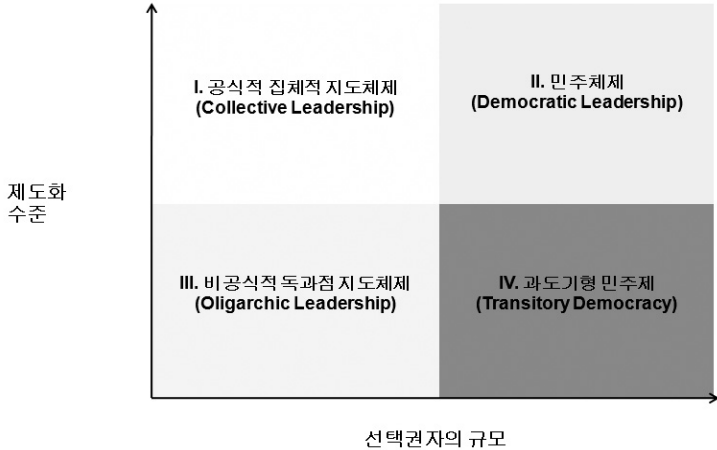
이상의 논의에 기초하여, 지배구조를 [그림 III-4]와 같이 선택권자의 규모와 제도화 수준이라는 두 차원을 축으로 하여 분류해 볼 수 있다.<sup>100</sup> 먼저, 민주체제부터 살펴보자. 다양한 사전-사후 귀책제도가 정치 사회의 기본적 틀로서 제대로 공식화되고, 선택권자 역시 시민 중 전체 성인을 포괄하는 규모로 확대되어 정치적 책임성이 큰 지배체제를 ‘민주체제’로 규정한다. 이 체제에서 최고정책결정자들(또는 지도자들)은 전체 유권자 집단(즉, 시민)에 의해 정해진 제도에 따라 정치적 책임을 지며, 다른 유형에 비해 선택권자의 요구에 대한 반응도가 상대적으로 높게 나타난다(선택권자의 요구에 대한 반응도가 가장 높게 나타난다).

대중 혁명 등의 계기를 통해 선택권자의 규모가 급격히 팽창했지만, (정치적)책임제도들이 아직 정착되지 않은 상태를 ‘과도기적 민주제’로 부르기로 한다. 극단적인 상황에서는 혁명적 직접민주주의(예, 주민 자치 혁명 **Soviet**)가 나타나기도 한다. 시민들의 자발적 참여와 자생적 공동체 질서가 한시적으로 운영되기도 하지만, 이는 과도기적 현상이며, (극도의 혼란기와 아나키 상태가 이어지기도 하며), 민주제로 발전할 지 또는 극단적 독재체제나 집정부형 권위주의 체제로 전황될 지는 예측하기 어렵다.

---

<sup>100</sup> 전술한 바 있지만, 이러한 방식으로 체제 분류를 시도하는 이유는 지배구조의 유형과 개혁 경로의 유형 간의 고리를 잘 설명해 줄 수 있기 때문이다. 예컨대, 통치자의 수를 기준으로 지배구조를 분류할 경우 개혁 경로와의 연관 고리를 밝혀내는데 어려움에 직면하게 된다.

●그림 Ⅲ-4 책임성 수준으로 분류한 지배구조 유형



권위주의 지배구조의 전형적 형태로 ‘소수지배-제한적 책임’ 정치의 두 유형인 공식적 집체적 지도체제와 비공식적 독과점 지도체제에 관해 알아보자. 비록 현실세계에서 소수지배-제한적 책임 정치체제가 그 규모나 양태가 다양할 지라도, 이들 모두 선택권자의 규모가 제한적이라는 점에서 동일하다.<sup>101</sup> 극단적인 경우에는 선택권자가 일인이고 그 자신이 최고 통치자인 경우에 일인독재가 발생할 수도 있으며, 유일 선택권자이자 통치자인 최고지도자가 어떤 책임성 제도에도 구애받지 않는 경우 유일독재가 성립하게 된다. 김정일 유일체제가 이에 가장 근사한 형태를 띠다 할 수 있다. 비록 정도의 차이는 있을지라도 다양한 독재적 권위주의 체제가 성립될 수 있는데, 중앙

<sup>101</sup> 가상적으로는 선택권자의 수보다 통치자의 수가 많은 경우도 상상해 볼 수 있지만, 현실에 있어서 통치자의 수가 선택권자의 수보다 언제나 적다고 보는 것이 타당할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

아시아 구소련 소속국가들이 이에 해당한다 할 수 있다.

비록 선택권자의 수가 제한된 권위주의형 집단지도 지배구조일지라도 정치적 책임제도의 공식화, 활성화 정도에 따라 공식적인 집체적 지도체제와 비공식적인 독과점 지도체제로 이를 세분해 볼 수 있다. ‘공식적 집체적 지도체제’에서는 비록 선택권자 수나 그들의 귀책 및 선별활동이 제한적으로 운영되더라도 지배구조의 제한적 귀책 제도들이 공식적으로 효과적으로 가동되어 권력의 독점화 및 인적(personal) 통치로의 퇴락을 견제 할 수 있다. 비교적인 의미에서, 레닌, 스탈린 그리고 고르바초프에 이르기까지 운영된 소련의 당-국가 체제가 비교적 이에 근사한 지도체제를 가지고 있다고 볼 수 있다. 공적 선출 및 귀책 제도가 실지로 가동되는 경우라 할 수 있다.<sup>102</sup>

‘비공식적인 독과점 지도체제’에서는 소수의 선택권자 집단이 (상대적으로) 비공식적 네트워크를 형성하여 공식적, 제도적 장치의 장막 뒤에서 주요 참가자들 간의 컨센서스를 형성하고 권력을 분점하면서 국가 지도력을 과점하는 체제라 할 수 있다. 여기서 공식적인 당 또는 국가의 헌법 제도들은 이들의 결정과 선택을 제도적으로 정당화시켜주는 기능을 한다. 많은 경우 권력의 제도적 견제 및 분립 그리고 심의 의결 및 선출 장치 등 정치책임성을 보장하는 데 관련된 공식적 제도들이 생략되거나 형식적으로 운영되며, 지배 독과점 참가자들 상호간의 후원 및 충성 관계에 따라 과점 그룹 내 지도 그룹이 형성된다.

---

<sup>102</sup> 초기 북한 역시 소련식 당-국가 헌법적 제도와 기구들을 계승하였다. 그러나 김일성 유일독재가 수립되고, 특히 최고지도권의 부자 계승이 공공연히 되면서 이러한 공식 제도들은 사문화 되었다. 김정일 이후 위기 극복의 대안으로 국방위원회 중심의 실질적인 공안 계엄 통치가 상시화 됨으로써, 명맥만을 유지하던 당과 정부의 귀책 및 견제의 제도적 장치들이 완전히 사문화된 상태이다. 최근 당대표자회(2010.9.28) 당규 개정을 통해 노동당은 김일성당임을 천명하는 데 이르렀다.



근대화 초기 일본의 메이지 올리가크(oligarch)들에 의한 지배가 대표적 사례라 할 수 있다.

탈사회주의 경제이행 권위주의 국가들 중 베트남과 중국의 지배구조는 각기 공식적인 집체적 지도체제와 비공식적인 독과점 지도체제의 대표적인 사례이다. 간략한 비교로도 두 지배구조가 지니는 책임성 제도화의 수준 차이가 극명히 들어난다.

특히 베트남의 경우, 지역 당 대표들이 모두 참석하는 전국 당 대회 뿐만이 아니라, 국회도 정규적으로 정례적으로 개최되어, 비교적 공개적으로 지방 관료와 당원들 등 밑으로부터의 요구를 간접적으로나마 제도적으로 입법 및 당 정책에 반영하고 수렴한다.<sup>103</sup> 당 중앙위원회 역시, 비교적 소수의 정책결정자가 결정적 영향력을 행사할 수 있는 정치국이나 정치국 상임위원회 못지않은 당 내 영향력을 발휘함으로써 보다 폭 넓은 의견 수렴이 가능해졌을 뿐 아니라, 소수의 전횡 가능성을 견제하는 구실을 한다.<sup>104</sup>

중국 공산당에 비교하여, 베트남에서는 정치국보다 비교적 심의 의결 기능이 강한 중앙위원회가 상대적으로 강력한 결정 기구 역할을 한다. 책임성 제도의 활성화 차원에서 더욱 두드러지는 점은 당 중앙위원 선출 방식의 차이이다. 형식적으로는 양 당의 중앙위원회 모두 당의 공식 의결 및 선출 기구로서 당 대회 또는 당대표자회를 통해 구성된다.

<sup>103</sup>. 공식적, 비공식적 네트워크로 일반 시민들과 긴밀히 연결되어 있다.

<sup>104</sup>. Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng (eds.), "Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China" 참조.

표 III-3 당 중앙위원 선출제도

제도		2007 중국 17차 전국당대회	2006 베트남 10차 전국당대회
지명 절차	전 중앙위원 지명	있음	있음
	당대회의원 지명	없음	있음
	자기 지명	없음	있음
경쟁	전임위원 의석수	198	160
	전임위원 후보자 수	208	207
	전임위원 후보자 부결 비율	4.8%	22.7%
	후보위원 의석수	158	21
	후보위원 후보자 수	167	46
	후보위원 후보자 부결 비율	5.4%	54.3%
	지방(Subnational)당 출신		
	전임위원	65(32.8%)	68(42.5%)
	후보위원	89(56.3%)	15(71.4%)

그러나 중국의 당 대회가 비준 기구로서 주로 역할하는데 반하여, 베트남 당 대회는 실질적 선출 및 대의 기구로서도 기능한다.

[표 III-3]에서 정리했다시피,<sup>105</sup> 베트남의 경우 당 대회 대의원들이 직접 중앙위원 후보를 추천하는 권한을 가지며, 심지어 후보자 자신이 스스로를 추천할 권한조차 제도적으로 보장된다. 또한 상임 및 후보위원 후보자의 부결 비율 역시 베트남에서는 상대적으로 높은 비율을 보이는데, 선거에서의 경쟁 제도가 비교적 원활하게 움직이는 것으로 나타났다. 결과적으로 중앙당 출신이 아닌 지방당 출신 후보들이 상당수 중앙위원에 선출되어, 지방 당의 견해나 의견이 직접 당 정책 결정 과정에 투영될 수 있는 토대를 구축한다. 이른바 ‘당내 민주

<sup>105</sup>-[표 III-5]와 [표 III-6]은 Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng (eds.), “Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China”에서 차용하였다.

주의(*Inner-Party Democracy*)’가 활성화된 모양새이다.<sup>106</sup>

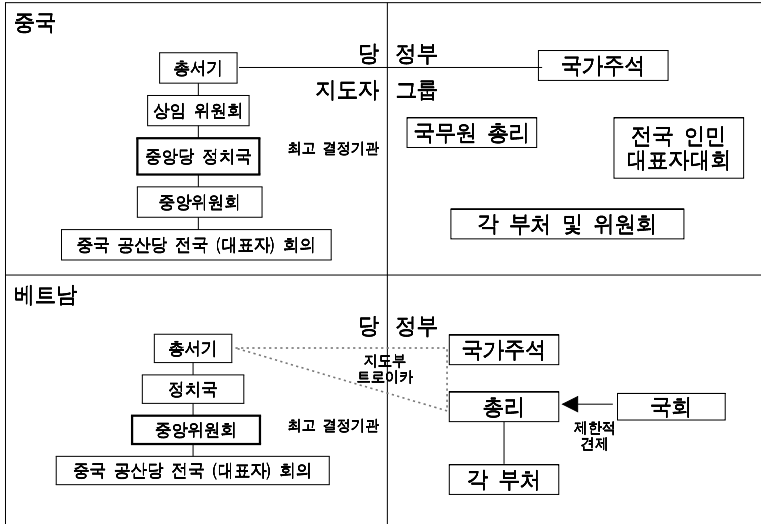
이러한 점은 최고 지도부의 권력 분립에서도 드러난다. 비록 중국도 지도 그룹 간 권력 분점이 이뤄진 집단지배체제를 유지하고 있으나, 천안문 사태 이후 당 총서기가 국가 주석 및 국방 주석 직을 겸임함으로써, 기구 간 분립을 인적 통합으로 봉인하여 보다 단일한 최고 권력을 창출하였다. 반면 베트남의 경우, 총서기와 국가 주석 그리고 내각 수반이 최고 의사 결정의 삼각구도를 통해 균형 및 분립의 원칙을 고무함으로써, 당과 정부 조직 내부의 귀책 및 견제 장치가 여전히 작동할 수 있었다.<sup>107</sup> 이상의 모든 점에 비추어볼 때, 비록 선택권자의 규모가 민주제에 비해 제한적인 권위주의 지배구조를 가졌지만, 책임성의 제도화 및 활성화 측면에서 공식적인 집체적 지도체제와 비공식적인 독과점 지도체제는 분명한 차이가 있음을 알 수 있다.<sup>108</sup> [그림 III-5]에 표시하였다.

<sup>106</sup> 다음을 참조. Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng (eds.), “Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China”; Minxin Pei, *China’s Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*.

<sup>107</sup> 베트남의 정치 제도 및 리더십 구조와 개혁 이행 및 경제 발전에 관해서는 다음을 참조. Zachary Abuza, “The Lessons of Le Kha Phieu: Changing Rules in Vietnam since the 8th Party Congress,” *Asian Survey*, Vol. 38, No. 12 (December 1998); Do Muoi, *Vietnam: New Challenges and New Opportunities* (Hanoi: The Gioi, 1995); Dang Phong and Melanie Beresford (eds.), *Authority Relations and Economic Decision-Making in Vietnam: An Historical Perspective* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 1998); Martin Gainsborough, “From Patronage Politics to Outcomes: Vietnam’s Communist Party Congress Reconsidered,” *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 2, No. 1 (February 2007); Benedict J. Tria Kerkvilet, *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

<sup>108</sup> 뒤에서 설명되겠지만 이상의 제도상의 책임성 수준을 기반으로 양 지배 구조를 별도의 유형으로 분류하는 이유는 중국 및 베트남의 개혁 경로상의 차이를 잘 설명해 줄 수 있기 때문이다.

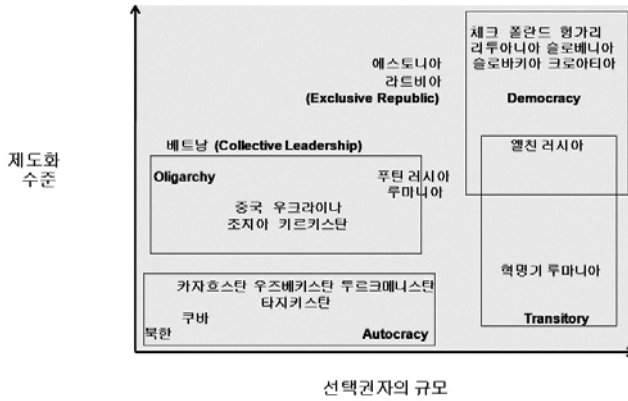
●그림 III-5 중국과 베트남의 당-국가 체제



그러나 이러한 유형 분류를 객관적, 절대적 관점에서 바라보는 것은 한계가 있다. 그러나 탈사회주의화 추세가 본격화된 지 20년 이상 경과하면서, 상세한 사례 연구가 축적되어 왔다. 이들을 통해 각국의 역사적 사례들을 상대적 관점에서, 그리고 적실성을 가지고 비교해 볼 수 있는 근거가 마련된 것이다. 기존의 연구들에 기초하여 각국의 지배구조를 [그림 III-6]에서 지도화해 보았다.<sup>109</sup>

<sup>109</sup>.[그림 III-6]은 그간 본 연구에서 인용한 참고 목록들 중에서도 주로 Sabrina P. Ramet가 편집한 *Central and Southeast European Politics since 1989* 와 Ekiert와 Hansen 편집한 *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule* 의 내용을 참조하여 작성하였다.

그림 III-6 지배구조 사례



여기서 특이한 점은 에스토니아, 라트비아의 두 발틱해 국가를 책 임제도의 공식화 수준이 높은 체제를 가진 것으로 평가하면서도, 선택권자의 규모에 제한이 있는 제한적 민주주의 국가로서 ‘배타적 공화국(Exclusive Republic)’으로 분류한 것이다. 이는 이들 국가가 소수 민족(러시아계)의 투표권과 정치적 시민권의 일부를 제한하고 있기 때문이다.<sup>110</sup>

위기의 발생과 권위주의 딜레마를 푸는 해법(그리고 협상과 타협을 통한 정치적 지배 연합의 재구성과 게임의 룰 변경) 차이는 지배구조의 변동을 초래한다. 혁명적(과도기) 민주주의의 성격을 띠었던 옐친 러시아와 신 권위주의 과독점 집단이 권력을 장악한 유사민주주의

<sup>110</sup>-Philip G. Roeder, “The Rejection of Authoritarianism,” 참조. 발해 연안 국가들의 정치체제 비교 연구는 Hermann Smith-Sivertsen, “The Baltic States,” Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989*, pp. 447~472.

I
II
III
IV
V
VI

(또는 석유 자원과 군에 기초한 신-권위주의 렌트수취 국가)체제로 전환된 푸틴 이후의 러시아는 대조적 모습을 보인다. 푸틴 이후 러시아는 절차적 민주주의의 형식을 유지한 채로 국가주의 이념을 공유하고 있었기 때문이다. 과도적 민주주의 외양을 갖고 있던 러시아는 절차적 민주주의의 외양을 갖춘 민족주의 국가로 변모하였으나, EU 가입 및 제도 권고안 수용으로 정치적 민주제도의 활성화 및 경제 자유화 방향으로 진전을 이뤄나가고 있다.

제2장에서 서술된 대표적 개혁 경로들, 즉, 급진시장화 개혁정책, 축적형 점진개혁, 균분형 점진 개혁, 그리고 개혁 거부 또는 최소한 개혁정책을 통한 이행 경로의 선택과 제3장에서 살펴 본 정치적 책임성의 수준으로 분류한 지배구조 유형과의 관계를 살펴보자. 제도와 선택권자 양면에서 ‘정치적 책임성이 높은 민주(적) 체제’가 수립된 경우, 밑으로부터의 요구가 전면적으로 수용될 수밖에 없으며, 구-사회주의 경제의 부조리에 대한 강한 반작용으로 전면적 시장화 정책이 채택될 개연성이 매우 높다. 민주적 책임정치 구현에 있어 시행착오를 겪을 수밖에 없는 ‘불안정하고 미성숙한 민주 체제’의 경우 밑으로부터의 포퓰리즘, 위로부터의 권위주의 회귀 욕구가 맞물리며 정치적 불안과 급진 경제 개혁의 추진의 후유증이 동시에 맞물리며 체제 불안정성이 가중된다. 탈사회주의 러시아는 후자의 대표적 사례이다. 탈사회주의 이전부터 시장화 개혁에 우호적인 역사적·환경적 요인을 전승한 중·동부 유럽 국가들은 전자의 경우로서, 비교적 빠른 시기에 시장경제가 안착하는 모습을 보였다.

민주 체제의 대척점에는 일인지배의 독재 체제가 있다. 독재 체제의 특권계급은 정치적 책임성의 문제에서 비교적 자유로우며, 사회 그리고 밑으로부터의 요구로부터 절연되어 있다. 이러한 극소수의 특

권계급은 보수적 체제 수호에 개혁의 목표를 두며, 개혁의 문제를 체제 수호를 위한 하나의 부분적 수단으로 인식한다. 때문에 개혁은 쉽게 최소화 되거나, 끝없는 반동적 뒤집기 현상이 벌어진다. 김정일 통치하의 북한이 그 대표적 사례이다.

일인지배 체제보다는 집단지도 체제에서는 제한적이지만 선택권자의 규모가 늘어나고 공식적-비공식적 책임성이 증대되면서 지도부의 관중 비용(Audience Cost)이 상승함에 따라 개혁 지향성이 더욱 커진다. 늘어난 선택권자들(실제에 있어선 선택된 간부들로 이뤄진 엘리트 그룹들)은 다양한 네트워크로 사회 부문과 연결되어 있으므로, 이들을 통해 밑으로부터의 개혁요구에 부응하는 개혁 리더십 형성의 개연성이 보다 높아진다. 집단지도 체제에서는 국가부문에 집중된 권위주의 엘리트들을 중심으로 국가 주도 하에 순차적, 점진적 개혁을 추구한다. 탈사회주의형 개발권위주의 국가들이 재등장하는 것이다. 베트남과 같이 제한적이긴 하지만 공식적 귀책 제도가 보다 활성화된 경우는 개혁과 개발의 성과를 보다 균등하게 배분하려는 균분적 점진주의 전략이 추구되는 반면, 중국처럼 국가 및 당 부문 통치 집단의 독점력이 큰 경우는 고속 개발과 발전의 효율성에 보다 집중하는 축적형 점진주의 개발 전략이 추진되어 압축 성장의 길을 걷게 된다. 중국의 정치 엘리트들도 비공식적 유대 관계망의 무게 하에 비공식적으로 정치적 책임을 부담하지만, 역으로 이러한 비공식 네트워크는 후원관계로 이어져 개발 이익의 불평등한 분배, 부의 과도한 집중, 부패(매판 사회주의) 문제의 근본 요인으로 작용하기도 한다.

루마니아의 경우는 혁명의 역동성을 거치면서 다양한 과도기적 체험을 하였다. 차우세스쿠 치하 루마니아는 밑으로부터의 개혁 요구가 봉쇄당할 수밖에 없는 일인 독재형 체제를 유지하고 있었다. 현실과

I
II
III
IV
V
VI

유리된 최고 지도자와 그 측근들은 반개혁적 조치를 시행하였고 정치적 위기 상황이 초래되어, 결국 1989년 혁명에 이르게 된다. 비록 중유럽 사회주의 국가에 비해 시민사회의 발전이 뒤떨어졌다 할지라도, 각종 직능 단체와 종교 및 학생 조직들은 혁명적 상황을 유발하기에 충분한 능력을 보유하고 있었고, 이는 차우세스쿠 체제에서 소외된 전직 당료와 정부 관료들의 가세를 불러와 체제 전복에 성공할 수 있었다.<sup>111</sup>

그러나 여기서 주목할 점은 중동부 유럽국가와는 달리, 루마니아의 경우 시민사회 스스로가 개혁 정권을 창출하기엔 역부족이었다는 점이다. 구 공산당 관료들이 우발적, 산발적으로 진행되던 저항에 동조하거나 가세하지 않았다면, 체제 전복에 성공할 수 있었을 지는 의문으로 남는다.<sup>112</sup> 실제로 혁명 후의 연이은 선거에서 구 관료들이 주도한 구국전선(National Salvation Front: NSF)의 연이은 승전은 이러한 점을 확인 시켜준다. 예를 들면, NSF의 후신인 민주구국전선(Democratic National Salvation Group)과 일리에스쿠(Illiescu) 대통령은 1992년 의회 및 대통령 선거에서 과반 이상을 획득할 수 있었는데, 이는 “거의 과반수의 루마니아인들은 부패하고 무능력한 일리에스쿠 정권의 연장이 전반적인 개혁의 진행보다는 덜 위험하다고 인식했다”<sup>113</sup>고 볼 수 있는 것이다. 비록 ‘도둑맞은 혁명’이란 오명을 쓰긴

<sup>111</sup>-보다 자세한 논의는 다음을 참조. Peter Siani-Davies, *The Romanian Revolution of December 1989*; Vladimir Tismaneanu, “Rebellion of the Old Guard,” *East European Reporter*, Vol. 3, No. 4 (Spring/Summer 1989).

<sup>112</sup>-이러한 모호한 상황들은 다양한 음모이론이 시중에 유포되는 계기가 되었다. Richard Andrew Hall, “The Uses of Absurdity: The Staged War Theory and the Romanian Revolution of December 1989,” *East European Politics and Societies*, Vol. 13, No. 3 (Fall 1999).



했지만, 루마니아 혁명은 보다 개혁적 의지를 가진 구 엘리트층에 의한 정권 교체를 불러 왔고, 이는 밑으로부터의 혁명이 가미된, ‘위로부터의 개혁’의 또 다른 모습이라 할 수 있다. 차우세스쿠 소수 권력 집단에 의해 사문화 된 당 내 견책 및 대의 제도를 혁명적 방법으로 대체했다고도 볼 수 있는 것이다. 지배구조가 일인독재에서부터 과도기적 민주제, 유사 민주주의 권위체제 등으로 이전되었으며, 이에 조응하여 격심한 경제적 혼란기를 겪은 후 시장화 개혁이 정착되기 시작했다.

●그림 III-7 책임성과 개혁경로



요약하면, 공식적인 정치적 책임성의 제도화 수준과 선택권자의 범위를 기준으로 탈(또는 후기)사회주의 지배구조를 [1] 민주체제 [2]

<sup>113</sup> Vladimir Tismaneanu, "The Quasi-Revolution and Its Discontents: Emerging Political Pluralism in Post-Ceausescu Romania," *East European Politics and Societies*, Vol. 7, No. 2 (Spring 1993), p. 313.

공식적 집체적 지도체제 [3] 독과점 집단 지도체제 [4] 혁명적 과도체제로 유형 분류하였다. 각 지배 구조는 그들이 갖는 책임성 수준의 차이에 따라 각기 다른 이행 개혁 정책을 채택하게 되는데, 이를 [그림 III-7]에서 요약하였다. 다음 장부터는 포스트 김정일 체제의 개연성 높은 지배 구조 변동 시나리오를 도출해 본 후, 각 시나리오별로 위에서 설명된 유형별 개혁 경로 모델을 응용하여, 가능성 있는 개혁 정책 경로를 예측해 보려한다.

## IV. 포스트-김정일 권력구조 유형

탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점



## 1. 정치적 책임성과 권력구조 시나리오

김정일 이후 북한의 권력구조는 정치적 책임성이라는 개념을 통해 시나리오를 구성할 수 있다. 정치적 책임성이란 정책결정을 포함한 통치행위에 있어서 정치권력을 구속하는 힘이다. 예컨대, 민주주의 체제에서 권력의 분립과 선거가 정치적 책임성을 높이는 주요한 제도라고 할 수 있다.<sup>114</sup>

정치적 책임성은 비민주주의 체제보다 민주주의 체제에서 높게 나타나지만, 비민주주의 체제에서도 각종 회의체를 통한 정책결정과정, 집체적 지도원칙, 권력기관 간의 상호견제 등을 통해서 정치적 책임성이 존재할 수 있다. 전혀 민주적이지 않은 봉건적인 체제에서도 지배계층과 피지배계층의 가족관계, 지역적 유대 등에 의해서 정치적 책임성은 존재할 수 있다.<sup>115</sup>

본 장에서는 정치적 책임성에 영향을 미치는 주요 요인으로 책임성의 제도화와 선택권자의 규모 두 요소에 따라 포스트-김정일 권력구조를 4개의 유형으로 구분하고자 한다. 책임성의 제도화 정도는 책임성을 묻는 제도적 장치들이 공식적인지, 비공식적인지로 구분한다. 민주주의 체제에서 정책결정 과정의 제도화, 정당제도, 이익단체, 언론 등이 정치적 책임성에 영향을 미친다고 할 수 있다. 포스트-김정일 체제에서 공식적/비공식적 책임성 여부는 당-국가체제가 복원되는지, 선군정치가 지속되는 지로 구분한다. 한편, 선택권자의 규모는 정치권력이 책임성을 갖는 대상이 소수인지, 다수인지로 구분한다.

<sup>114</sup>-Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*.

<sup>115</sup>-Lily L. Tsai, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*.

I
II
III
IV
V
VI

민주주의 체제에서는 책임성을 갖는 대상은 전체국민이 되나, 독재국  
가일수록 책임성을 갖게 되는 대상의 수는 줄어들게 된다. 포스트-김  
정일 권력구조에서 선택권자의 소수/다수 여부는 김정일 체제의 권  
력 구조가 계승되는지, 아니면 혁명적 상황으로 새로운 권력 구조가  
창출되는 지로 구분된다.

## 가. 선택권자의 규모

정치권력은 정치적 책임의식을 갖는 대상이 소수인지 다수인지에  
따라 정치적 책임성은 영향을 받는다. 진정한 민주주의 국가에서는  
전체국민이 책임성의 대상이 되는 반면 가장 극단적인 일인독재국가  
의 경우 책임성의 대상은 독재자 자신 이외에 없다. 포스트-김정일 권  
력구조에 대하여 다양한 시나리오가 가능하나, 김정일을 계승하는 정  
도가 높을수록, 책임성의 대상이 소수이고 계승정도가 낮을수록 책임  
성의 대상이 다수가 될 경향이 높을 것이다.

현 북한체제는 정치적 책임성을 갖게 되는 대상이 거의 없다고 할  
수 있으며, 책임성의 대상이 전체 국민 수준으로 높아지려면 대규모  
민중봉기 등 정치적 혼란 이후에나 가능할 것이다. 정치적 책임성을  
갖게 되는 선택권자의 규모는 포스트-김정일 권력구조가 김정일 체  
제를 계승하는 체제인지 김정일 체제와 단절된 체제인지에 따라 결정  
될 것이다. 계승형 체제란 현 기득권 세력이 권력을 장악하는 경우를  
의미하며, 단절형 체제란 쿠데타 혹은 민중 봉기 등에 의해서 현 기득  
권 세력과 차별화되는 반김세력의 권력장악을 의미한다. 계승형 체제  
의 경우 선택권자의 규모가 여전히 소수에 머무르겠지만, 단절형 체  
제일 경우 선택권자의 규모가 다수일 가능성이 높다.

포스트-김정일 권력구조를 논함에 있어서 흔히 일인지배체제와 집단지도체제의 두 가지 가능성이 주된 논쟁의 대상이 된다. 그러나 포스트-김정일 권력구조의 책임성에 관한 일인지배체제/집단지도체제 여부보다 더 중요한 것은 계승/단절 여부이다.

### (1) 소수의 선택권자

#### 〈계승형 일인지배체제〉

김정일 퇴장 후 김정일에 버금가는 권력자가 등장하는 것으로서 김정은이 권력을 계승하는 경우와 김정은 이외 현재의 권력실세 중 한명이 권력을 장악하는 경우가 있다.

김정일 퇴장 후, 김정일에 버금가는 권력자가 등장하는 것은 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 김정은이 권력을 계승하는 경우와 김정은이 아닌 현재 권력실세 중 한명이 권력을 장악하는 경우이다.

#### □ 김정은 일인지배체제

이 시나리오는 9월 28일 당중앙군사위원회 부위원장에게 오른 것을 계기로 김정은 후계구도가 본격적으로 추진되어 김정은 일인지배체제가 형성되는 것이다. 김정일이 향후 4~5년 이상 건강을 유지한다면 김정은으로의 권력이양은 더 순조로울 것이다.

과거 김정일의 권력 승계경험을 참고하면 조만간 김정은은 당정치국 상무위원회에 진입할 것이며, 향후 1~2년 동안 김정일이 살아있다 하더라도 국방위원회 제1부위원장과 최고사령관에 오를 수 있다.

김정은 일인지배체제는 당총비서, 당중앙군사위원장, 국방위원장 등 김정일의 모든 지위를 차지하는 것을 의미하지만, 김정일이 사망

I
II
III
IV
V
VI

한 직후에 가능할지, 사망 후 순차적으로 장악할지는 불확실하다. 김정일의 경우, 오랜 기간 김일성의 후계자이자 김일성의 권력에 버금가는 2인자의 지위를 유지하였으나, 막상 1994년 김일성 사후 3년간의 ‘조문기간’을 거치고 나서야 1997년 당총비서에 올랐으며, 그로부터 1년이 더 지나 1998년 국방위원장에 오르면서 공식 승계를 마무리하였다. 김정일이 조기 사망하는 경우 김정일-김정은의 공식승계는 짧은 기간이나마 과도기적으로 집단지도체제 형식을 거친 후 나타날 수도 있다. 이 경우 김정은 자신은 권력기반이 약하기 때문에 실세그룹의 절대적인 충성과 지지가 필요하다.

김정은 일인지배체제가 성립될 경우, 제도적 통치보다는 인적 통치, 직할 통치, 분할통치의 선군통치 방식이 유지될 가능성이 높다. 즉, 당의 기능이 정상화되지 못하고 여전히 선군정치가 지속된다.

### □ 제3자 일인지배체제

이 시나리오는 김정은이 아닌, 현 실세그룹 중 제3자에 의한 일인지배체제가 형성되는 것이다. 이 시나리오의 주장은 김정은 후계구도가 정착되기 전, 향후 1~2년 내 김정일이 사망한다면 김정일의 승계구도가 와해된다는 것이다.

20대 후반의 김정은은 권력기반이 약하기 때문에 김정은이 권력을 승계하기 위해서는 실세그룹들의 절대적인 충성과 지지가 필요하나, 김정일 유고 발생 당시 실력자들이 김정은 후계구도를 무시하고 자신의 권력을 장악하고자 할 경우 김정은 후계구도가 와해될 수 있다. 이 경우 제3자가 김정일 사망 후 곧바로 권력을 장악할 수도 있지만, 포스트-김정일 정권의 정통성을 뒷받침하기 위해 초반에는 김정은이 명목적으로 한자리를 차지하는 집단지도체제가 형성될 수 있다.<sup>116</sup>



그러나 김정은은 궁극적으로 권력의 핵심에서 밀려나고 제3자를 중심으로 한 일인지배체제가 형성되는 것이다.

김정은이 2010년 9월 28일 후계자로 공식화되었음에도 불구하고 이 시나리오가 여전히 주목을 받는 이유는 장성택의 존재 때문이다. 김정일 퇴장 후에 실질적으로 권력의 정점에 있는 장성택이 권력의 속성상 순순히 김정은에게 권력을 이양하겠느냐는 것이다. 더욱이 역사적으로 김정일이 권력을 장악한 후 한 때 2인자 지위에 있던 삼촌 김영주의 실각에서 보듯이, 김정은이 권력을 잡게 되면 장성택의 운명은 매우 불확실하다.

2010년 6월 2일 최고인민회의 12기 3차회의에서 장성택의 급부상은 김정은 후계구도의 불확실 요인이라고 할 수 있다.<sup>117</sup> 김정일 위원장은 가장 신임하는 장성택을 자신의 제안에 의해 국방위원회 부위원장으로 선출함으로써 장성택을 중심으로 체제안정을 이루려는 의도를 드러냈다고 할 수 있다. 장성택은 9.28 당대표자회에서 정치국 상무위원회에 포함되지 않았으나 정치국 후보위원, 중앙군위원회에 올랐으며, 특히 처 김경희와 측근인 이영호, 최용해 등이 급부상함으로써 여전히 막후 실세임을 과시하였다. 일각에서는 당대표자회의 자체가 장성택이 연출한 것이라 보고 있다.

더욱이 장성택과 알력이 있었던 것으로 알려진 오극렬이 당대표자

<sup>116</sup> 예컨대, 김정은, 이영호, 장성택, 김경희 등이 최고사령관, 국방위원장, 총비서 등의 자리를 분점할 수 있다.

<sup>117</sup> 총리를 비롯하여 내각에 대한 대대적인 교체는 화폐개혁 실패에 따른 민심이완을 추스르려는 것으로 보인다. 특히, 신임 최영림 총리는 김일성의 책임서기 출신으로 김일성 시대의 비중 있는 총리를 통해 체제의 안정감을 유지하려는 의도로 해석된다. 굳이 2개월 만에 최고인민회의를 개최한 것은 내부결속을 위해 인민들의 지지를 모으는 모양새가 필요하였기 때문이다. 최진욱, “5.24 대북제재 이후 북한의 태도 평가와 남북관계 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제12권 6호 (2010.6).

회를 계기로 퇴진함으로써 그의 지위는 더욱 확고해졌다. 이미 장성택과 불편한 관계였던 인사들이 사라진 이례적 사건과 겹쳐보면 이 시나리오는 더욱 흥미를 끈다. 화폐개혁을 주도하였던 박남기 당계획 재정부장의 처형에 이어 김정은 후계체제 확립에 중추적 역할을 해온 이제강 조직지도부 제1부부장의 교통사고 사망도 우연이라고 하기에는 시점이 미묘하다. 4월 말 이용철 조직지도부 제1부부장이 심장마비로 사망한 것과 5월 중순 김일철 인민무력부 제1부부장이 고령을 이유로 모든 직위에서 해임된 것도 장성택의 독주를 가능케 할 수 있다.

김정일 이후 집단지도체제를 거쳐 새로운 실력자를 중심으로 한 권력구조가 형성될 때까지 최소 1~2년이 소요될 것이나, 이 경우 후계구도를 둘러싼 권력투쟁의 가능성이 있다. 김정일 사후 초기 집단지도체제 권력구조는 형식상 평화롭게 보여서 외부에서 쉽게 권력투쟁이 파악되지 않을 것이다.

그러나 장성택이 권력을 장악하고 김정은을 권력구도에서 배제하려 한다면, 갈등이 노출될 수 있다. 장성택이 권력을 장악할 경우 김정은 측근들과 김정일 시대 측근이었으나 장성택과 라이벌 관계였던 세력에 대한 대규모 숙청이 단행될 것이며 김정은 지지 세력이 반발하면서 권력투쟁 가능성이 있다.

김정은 후계구도 지지세력이 권력투쟁에서 승리할 경우에도 김정은의 일인지배체제가 확립되기 보다는 집단지배체제가 연장되다가, 결국 새로운 실력자를 중심으로 한 일인지도체제가 나타날 가능성이 높다.

## 〈계승형 집단지도체제〉

김정일이 조기 사망할 경우 일인지배체제 보다는 집단지도체제의 형태가 등장할 가능성도 있다. 9월 28일 김정일과 김정일의 친족들, 측근들은 당조직 정비를 통해 정치국 상무위원회와 정치국, 비서국 등을 장악함으로써 이 기구들을 정상화 하였다.

권력구조의 측면에서 볼 때, 당조직 재편이후 당기능이 정상화된다면 김정일 이후 일인통치가 정치국 상무위원회나 정치국을 통한 집단지도체제로 대체될 수 있다. 정치국 상무위원회에서 김영남과 최영림은 각각 국가 수반과 내각의 수반으로서 명목상의 지위에 불과하며 조명록은 와병중이기 때문에 실질적으로 김정은과 함께 이영호, 김경희, 최용해, 장성택 등이 집단지도체제의 핵심을 구성할 것이다.

김정일 이후 집단지도체제의 가능성은 이미 2009년 4월 국방위원회의 확대강화 당시 나타났다. 북한은 군, 공안기관, 제2경제위원회 등 핵심인물들을 모두 국방위원회에 포함시켰다. 2009년 2월 11일 김영춘 국방위 부위원장을 인민무력부장으로 임명하고 오극렬 작전부장을 국방위원회 부위원장에 임명한 데 이어, 4월 최고인민회의의 12기 1차회의에서 장성택(당 행정부장), 주상성(인민보안상), 우동측(국가안전보위부 수석부부장), 주규창(군수공업부 제1부부장), 김정각(총정치국 제1부국장) 등을 새로이 국방위원회에 포함시켰다. 그리고 2010년 6월 7일 개최된 12기 3차 최고인민회의에서는 장성택이 국방위원회 부위원장에 선출되었으며 김일철이 탈락하였다.

I

II

III

IV

V

VI

표 IV-1 로동당 정치국 명단(2010.9.28)

<p>정치국 상무위원회 (5)</p>	<p>김정일 (총비서, 국방위원장) 김영남 (최고인민회의 상임위원장) 최영림 (내각 총리) 조명록 (국방위원회 제1부위원장) 리영호 (총참모장)</p>
<p>정치국 위원 (상무위원 포함 17)</p>	<p>김영춘 (국방위원회 부위원장) 전병호 (당 군수공업부장) 김국태 (비서) 김기남 (비서) 최태복 (비서) 양형섭 (최고인민회의 상임위원회 부위원장) 강석주 (부총리) 변영립 (최고인민회의 상임위원회 서기장) 리용무 (국방위원회 부위원장) 주상성 (인민보안상) 홍석형 (비서) 김경희 (부장)</p>
<p>정치국 후보위원 (15)</p>	<p>김양건 (비서) 김영일 (비서) 박도춘 (자강도 당책임비서) 최용해 (비서, 전 황해북도 당책임비서) 장성택 (행정부장) 주규창 (기계공업부장) 리태남 (부총리) 김락희 (황해남도 당책임비서) 태종수 (비서, 총무부장 전 황해남도 당책임비서) 김평해 (평안북도 당책임비서) 우동측 (국가안전보위부 수석부부장) 김정각 (총정치국 제1부국장) 박정순 (조직지도부 제1부부장) 김창섭 (국가안전보위부 정치국장) 문경덕 (비서)</p>

선군정치 아래 김정일이라는 절대 권력자가 핵심 기관들을 분할하여 직할통치하면서 기관과 기관 사이의 횡적소통이 차단되었다. 그러나 컨트롤 타워가 고장 난 상태에서 확대·강화된 국방위원회는 포함된 기관들 간의 칸막이가 낮아지고 소통이 원활해진 것으로 보인다. 나아가 국방위원회가 실질적으로 의미 있는 협의체로서 기능할 수 있게 되었다. 김정일의 유고시, 국방위원회가 김정일의 권한을 부분적으로 위임받을 수 있을 뿐만 아니라 집단지도체제의 뿌리를 구성할 수도 있을 것이다.

국방위원회의 확대·강화는 장성택에게 권력이 지나치게 집중되는 것을 예방하기 위한 것도 있다. 국방위원회에 김영춘, 오극렬, 장성택 등을 함께 포함시킴으로써 상호 견제와 균형을 이루도록 한 것으로 보인다.

## □ 김정은 중심 집단지도체제

김정은 중심 집단지도체제 시나리오는 김정일 사망 후 김정은이 즉시 김정일의 모든 직책을 승계하는 일인지배체제가 출범되지는 않지만, 여전히 김정은 후계체제가 유지되는 상태에서 김정은을 중심으로 한 집단지도체제가 형성되는 것이다. 이 시나리오는 김정일이 1~2년내 사망하는 경우에 가능성이 높다고 할 수 있다. 김정일 사망 후 김정은 후계체제가 유지되기는 하겠지만, 김정은이 절대적 위치를 차지하지 못하는 것이 아니라 장성택을 중심으로 한 후견인 세력과 권력을 나누어 갖는 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

표 IV-2 11기 최고인민회의와 12기 최고인민회의 국방위원회 비교

구분	제11기 1차 최고인민회의 국방위원회 명단 (2003.9.3)	제12기 1차 최고인민회의 국방위원회 명단 (2009.4.9)	제12기 3차 최고인민회의 국방위원회 명단 (2010.6.7)
위원장	김정일(총비서, 인민군 최고사령관)	김정일(총비서, 인민군 최고사령관)	김정일(총비서, 인민군 최고사령관)
1부위원장	조명록(총정치국장)	조명록(총정치국장)	조명록(총정치국장)
부위원장	연형묵(자강도당 책임 비서) 리용무(인민군 차수)	김영춘(인민무력부장) 리용무(인민군 차수) 오극렬(당 작전국장)	김영춘(인민무력부장) 리용무(인민군 차수) 오극렬(당 작전국장) 장성택(당 행정부장)
위원	김영춘(총참모장) 전병호(당 군수공업부장) 김일철(인민무력부장) 백세봉(제2경제위원회 위원장) 최용수(인민보안상)	전병호(당 군수공업부장) 김일철(인민무력부 제1부부장) 백세봉(제2경제위원회 위원장) 장성택(당 행정부장) 주상성(인민보안상) 우동축(국가안전보위 부 수석부부장) 주규창(당 군수공업부 제1부부장) 김정각(총정치국 제1부 국장)	전병호(당 군수공업부장) 백세봉(제2경제위원회 위원장) 주상성(인민보안상) 우동축(국가안전보위 부 수석부부장) 주규창(당 군수공업부 제1부부장) 김정각(총정치국 제1부 국장)

이 시나리오에서는 김정은이 국방위원장, 당중앙군사위원장, 당총비서, 최고사령관 중 하나 혹은 두 개의 직책을 차지한 후 점차 권력을 확대하는 과정이 진행될 것이다. 집단지도체제에서 김정은은 장성택을 비롯한 실세들과 불편한 동거를 감수하여야 할 것이다. 김정은의 나이와 경력 등을 감안할 때 일인지배체제가 형성되는 데는 김정일 사망 후 최소 4~5년의 시간이 필요하다. 그러나 김정은이 조급하게

권력 확대를 도모할 경우 권력 내에 긴장이 조성될 수도 있다. 장성택 등이 김정일의 유훈에 따라 김정은을 충실히 지원한다면 시간이 단축 되겠지만, 집단지도체제의 장기화를 추진하는 경우에도 긴장은 조성 될 수 있다.

### □ 3자 중심 집단지도체제

이 시나리오는 제3자를 중심으로 한 집단지도체제가 형성되고 김정은은 부분적인 역할에 머무는 것이다. 정치국 상무위원회나 정치국을 중심으로 한 집단지도체제를 형성하고, 김정은은 포스트-김정일 체제의 정통성을 위하여 명목상 한 자리를 차지하는 데 불과하다. 김정은은 권력 정상에 오르지 못하고 장성택을 비롯한 실세들을 중심으로 집단지도체제가 형성된다.

김정은이 중심적인 역할을 하는 집단지도체제에 비해 보다 집체적 지도원칙의 성격이 강할 것이다. 이미 국방위원회의 확대·강화와 당조직의 재정비가 집단지도체제를 위한 사전 작업이라고도 볼 수 있다.

이 시나리오의 주장에 의하면, 김정은의 후계자 내정 자체가 기득권 세력의 권력유지를 위한 타협의 산물이라는 것이다. 현 기득권 세력은 어리고 경험 없는 김정은을 후계자로 내세우고 자신들이 권력을 분점하겠다는 계획일 수 있다.

한편, 김정은의 배제에 불만을 품고 친김정은 세력이 쿠데타를 일으킬 가능성도 있으나, 쿠데타가 성공하더라도 김정은이 권력을 독점하기보다는 쿠데타의 실세들과 권력을 공유할 가능성이 높다.

I
II
III
IV
V
VI

## (2) 다수의 선택권자

### □ 반김 일인지배체제

이 시나리오는 현재 국방위원회 위원이나 정치국 등 당, 군의 실세들이 아닌 제3의 인물을 중심으로 일인지배체제가 형성되는 것이다. 이 시나리오는 가능성이 높지 않으나 포스트-김정일 후계체제에 불만을 품은 세력이 쿠데타에 성공하거나 암살, 민중봉기 등을 통해 기존 권력을 무너뜨리고, 새로운 한명에 의한 새로운 일인지배체제가 수립되는 것이다.

이 시나리오는 김정일 사후에 발생하는 경우와 김정일 생존 시에 발생하는 경우로 나눌 수 있다. 반김정일 쿠데타 혹은 반후계체제 쿠데타가 성공하여 쿠데타의 리더가 권력을 장악하고 일인지배체제가 성립되는 경우도 가능하다. 쿠데타가 실패할 경우 쿠데타를 진압한 세력의 리더가 권력을 장악할 수도 있다. 민중봉기로 김정일 정권이 나 포스트-김정일 정권이 무너질 경우 기존의 실세들이 아닌 제3의 인물이 등장할 수 있다. 김정일 생존 시에 발생하는 경우는 김정일을 직접 겨냥하는 경우와 달리 김정일의 중병상태에서 장성택 등이 국정을 장악한 것에 불만을 가진 세력이 반발함으로써 발생할 수 있다.

암살의 경우는 조직적인 암살의 경우와 배후가 없는 개인적인 암살의 경우가 있을 수 있다. 어느 경우든 현 체제에 대한 불만에 기인하는 것이나, 개인적인 암살일 경우는 현 기득권 세력이 권력을 장악하겠지만 조직적인 경우는 반김 세력이 권력을 장악할 가능성이 있다.

반김 세력의 일인지배체제가 형성된다면 김정일 시대 엘리트에 대한 인적 쇄신이 단행될 것이다. 그러나 현재의 기득권 세력 이외의 세력이 권력을 장악한다는 것은 현실적으로 볼 때 가능성이 희박하다.

이 시나리오가 성립된다면 새로운 지도자는 외부의 강력한 지원을



받고 있을 가능성이 매우 높다. 예컨대, 중국이 북한의 핵문제와 호전성으로 인해 역내 안정이 위협 받고 미·중관계가 악화되는 것을 우려하여 북한의 정권교체를 묵인내지 지원할 수 있다. 궁극적으로 중국은 북한의 붕괴 가능성을 예방하고 새로운 정부에 대한 중국의 영향력을 확대할 수 있다.

### □ 반김 집단지도체제

이 시나리오는 김정일 혹은 후계체제에 대한 불만 세력이 쿠데타를 일으키거나 민중봉기, 조직적 암살 등에 의해서 권력을 잡는 것이다. 앞서서도 설명한 바와 같이 북한에서 현 기득권세력이 아닌 제3의 세력이 권력을 장악할 가능성은 매우 낮으나 반김 일인지배체제 보다 훨씬 상황이 혼란스러운 경우이다. 예컨대, 현 기득권 세력이 무너졌으나 새로운 구심점이 없이 여러 세력들이 공존하는 것이다. 친중국파, 친러파, 친남한파, 기득권세력 등 다양한 세력들이 타협책으로 집단지도체제에 타협할 수 있다.

## 나. 정치적 책임성의 제도화

정치적 책임성의 제도화는 정치적 책임을 묻는 제도적 장치들이 어느 정도 공식적인가에 따라 결정된다. 북한은 해방직후 소련식 당-국가체제의 원칙하에 공식적 제도들을 도입하였다. 다양한 파벌이 공존하면서 집체적 지도원칙, 당적 영도 원칙, 당과 내각의 이중 구조를 통해 정치적 책임성을 유지하였다. 예컨대, 당대회, 중앙위원회 전원회의, 정치국회의, 비서국회의 등 당조직과 최고인민회의, 지방인민회의 등 정부조직이 비교적 정상적으로 작동하였다.

I
II
III
IV
V
VI

그러나 1956년 종파사건 이후 북한은 김일성 일인지배체제가 강화되기 시작하였고, 1967년 유일사상체계확립운동을 거치면서 신격화, 우상화의 수령제가 정착되었다. 정치적 책임성을 묻는 공식적 장치들은 크게 훼손될 수밖에 없었다.

1990년대 중반 선군정치가 시작되면서 그나마 남아있던 당적 영도체제의 틀마저 크게 훼손되었고, 측근정치와 가신정치가 강화되면서 공식적 제도들이 대부분 유명무실해졌다.

포스트-김정일 권력구조의 책임성 회복은 선군정치가 종식되고 당-국가체제가 복원되는지에 달려 있다. 즉, 전통적인 당-국가체제가 복원되어 기존의 공식적 통치조직이 부분적이거나 복원될 것인가, 아니면 측근정치가 지속될 것인가이다. 나아가 1956년 이전의 집체적 지도원칙과 내각의 자율성 회복이 가능할 것인가의 문제이다. 즉, 당대회, 중앙위원회 전원회의, 정치국회의, 비서국회의 등 당조직과 최고인민회의, 지방인민회의 등 정부조직이 정상적으로 작동하는지에 따라 정치적 책임성이 영향을 받을 것이다.

### (1) 공식적 책임성

포스트-김정일 체제의 정치적 책임성을 말할 때 민주주의 국가에서 말하는 선거나 권력의 배분 여부를 기준으로 하기 보다는 북한이 선군정치를 포기하고 당-국가체제의 틀로 돌아가는지 여부를 기준으로 삼는 것이 보다 현실적이다.

북한 나름대로 정치적 책임성이 높았던 시기는 북한정권 수립부터 1956년 종파사건 이전이라고 할 수 있다. 북한의 1948년 정치체제는 소련식의 모델에 바탕을 두었다. 소련식 당-국가체제의 원형에서는

권력의 집중보다는 분산이 강조되었다. 당과 내각이 각각 독립적인 수직적 위계질서 하에 있었다.<sup>118</sup> 중앙에서는 당적 영도원칙이 철저히 준수되었으나, 지방으로 갈수록 당적 지도 원칙이 약화되었다.

김일성은 내각 수상과 노동당 위원장의 지위를 겸직하고 있었으나, 당위원장보다는 내각 수상으로서의 지위로 통치하였으며, 당의 내각에 대한 지도는 미약하였다. 권력의 최상층에서는 당이 내각, 경제기관, 사회단체 등에 대하여 지도 감독하는 권한이 유지되었으나, 지방에서 당위원회와 인민위원회의 관계는 중앙과 큰 차이가 있었다. 최상층부에서 당적 영도원칙은 당정치국 상무위원회의 집체적 지도원칙을 통해 구현되었는데, 상무위원회는 다양한 파벌의 공존으로 권력의 견제와 균형 효과가 있었다. 당시에는 김일성의 빨치산파, 국내파, 소련파와 연안파 등 여러 파벌과 공존하고 있었고, 이들로 구성된 당 정치국 상무위원회에서 각 분야별로 상충되는 이해관계를 조정하였다.

권력의 최상층부와 달리 지방, 하급기관으로 갈수록 당의 국가에 대한 영도기능은 약화되었다. 공업관리의 경우, 내각의 각 성부터 지방의 행정위원회, 공장·기업소의 수직적 위계질서가 형성되었고, 지방 단위에서 당적 영도 보다는 행정적 위계질서가 보다 강력하였다. 예컨대, 기업관리를 분야별로 세분화하여 중공업, 경공업, 금속기계 공업 등의 부처가 수직적 행정체계를 통해 담당하였다. 중공업성이 수직적으로 지역의 공장·기업소를 관리하였으며, 구체적으로 중공업성의 사무관이 공장·기업소의 지배인을 지휘하는 체제였다.<sup>119</sup> 소련

<sup>118</sup> 박형중, 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 148.

<sup>119</sup> 최진욱, “북한정치체제에서 당·정관계의 변화시도와 전망,” 『통일논총』, 제26호 (2007), p. 14.

I
II
III
IV
V
VI

식의 당-국가체제에서는 내각의 각 성들이 자신의 분야에서는 독점적 권한을 행사함에 따라 부처 간의 이기주의가 문제점으로 지적되었으며, 이러한 문제점은 당의 집체적 지도원칙에 의해서 해소하도록 되어 있다.<sup>120</sup>

당과 군의 관계 역시 1956년 종파사건 이전에는 당적 영도가 강력하지 않았다. 건국 초기에는 인민군대내에 초급당 조직만 두었다. 북한은 6·25전쟁 발발 후인 1950년 10월 21일 당 중앙위원회가 “인민군대에서의 당조직과 정치기구제도에 관한 결정”을 채택한 후에야 군대에 정치위원들을 파견하면서 군에 대한 당의 영도와 정치교양사업을 강화하기 시작하였다.<sup>121</sup> 하지만 인민군대 전체적으로 인민군당위원회가 정식으로 조직되고, 당의 지도 밑에 군대의 사업을 하도록 한 것은 종파사건 이후인 1958년부터이다.

1956년 이전 북한의 공식적 책임성은 다음의 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째, 빨치산파, 연안파, 소련파, 국내파 등 다양한 파벌의 존재이다. 이는 초기 북한의 권력구조가 일종의 집단지도체제 성격을 띠고 있었다고 할 수 있다. 둘째, 소련식 당-국가체제에서 내각이 비교적 자율성을 갖고 있었다. 셋째, 지방에서 당적 지도가 약하였다. 넷째, 당정치국은 비교적 실질적인 토의가 가능하였으며 정책조정 기

---

<sup>120</sup> 공장의 운영에 대한 전권을 행사하는 공장 지배인은 중공업성 사무관의 생산 요구량에 대하여 기술적으로 이의를 제기하거나 목표량 달성을 위해서 더 많은 투입을 요구하곤 하였다. 또 목표량 달성에 미달할 경우, 공장 지배인은 여러 가지 기술적, 경제적 이유를 들었다. 그러나 중공업성 사무관과 공장 지배인간 소위 ‘정보의 비대칭성’으로 인해, 중공업성 사무관은 공장지배인의 요구에 대한 기술적 판단을 하는 데 한계가 있었다.

<sup>121</sup> 즉, 민족보위성 문화훈련국을 총정치국으로 개편하고 각급 문화부를 정치부로 개편하였으며, 정치부 부대장, 구분대장 직제를 만들고 중대까지 당세포를 조직하였다. 김일성, “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할 데 대하여(1950.10.21),” 『김일성저작집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

능을 갖고 있었다. 포스트-김정일 권력구조가 이와 같은 특징들 중 일부를 회복할 수 있는지가 책임성의 공식화에 영향을 미친다고 할 수 있다.

## (2) 비공식적 책임성

### □ 일인지배체제의 성립과 전개

1956년 종파사건 이후 소련파와 연안파가 제거되고 북한은 급격히 권력의 집중현상을 보이기 시작하였다. 1961년 제4차 당대회에서 조선노동당이 “조선공산주의자들의 항일 무장투쟁에서 이룩한 영광스러운 혁명전통의 직접적 계승자”임을 명시함으로써 마르크스-레닌주의와 함께 혁명전통을 당의 이념으로 규정하였다. 이후 북한은 강력한 관료제에 바탕을 둔 소련식의 당-국가체제로부터 당위원회가 중심이 되는 중국식으로 변모하기 시작하였고, 경제관리체제에서도 성 중심체제에 바탕을 둔 ‘지배인 유일제’로부터 중국식의 ‘당위원회 지도하 지배인 책임제’로 변화를 모색하기 시작하였다.

1960대 초반 도입된 청산리방법이나 대안의 사업체제는 모두 경제관리체제에 있어서 성 중심(ministerial system)의 중앙집권제를 시정하고 당조직을 통한 중앙계획적 질서와 조직화, 그리고 규율을 중시하는 것이었다. 중앙정부에 소속된 각 행정부처들은 업무를 함에 있어서 중·상위 행정부처의 수직적인 영도가 약화되었고, 조선노동당과 지방당의 정치적·사상적 통제가 강화된 것이다. 당·군관계에서도 1960년대부터 군을 당중앙위원회의 영도 하에 철저히 예속시키도록 하였다. 1962년 12월 당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 당중앙위원회의 군사위원회가 설치되었다. 1970년 4차 당대회에서는 군사위원회의 기능을 규정하였다. 당 규약 제3장 27조에 의하면, “당중앙

I

II

III

IV

V

VI

위원회 군사위원회는 당 군사정책 집행방법을 토의 결정하며 군수산업과 인민군대와 모든 무력의 강화를 위한 사업을 조직하며 우리나라의 군사력을 지도한다.” 1969년 김창봉, 최광 등 군별숙청 등을 거치면서 당이 본격적으로 군을 통제하기 시작하였다. 이전까지만 해도 연대급까지만 설치되었던 정치기관이 중대단위에까지 파견되었다. 인민군대내 당정치사업의 방향은 정치생활, 당조직생활을 더욱 강화하는 것과 사상교양사업을 한층 강화하는 것이었다.<sup>122</sup> 또한 즉 집체적 지도원칙 하에 군대에서의 최고조직은 당위원회가 되었고, 군단에서는 군단당위원회, 사단에서는 사단당위원회가 최고조직이 되었다. 당위원회는 군사지휘관과 정치위원이 모두 포함되며, 군사행동에 관한 명령은 연명에 의해서 효력이 발생하도록 하였다.<sup>123</sup>

즉 중간부에 대해서 당중앙위원회 군사위원회와 비서국의 비준을 받도록 하고, 아래 간부에 대해서는 해당 당위원회 비서처회의에 보고하고 비준을 받도록 하였다. 군에 대한 당적 영도의 강화과정에서 당과 군대를 분리하려는 음모로 총정치국장 최종학이 숙청(1958년 3월)되기도 하였다.

군에 대한 당의 영도원칙은 1980년 채택된 당규약에 잘 나타나 있다. 당규약 제46조는 “조선인민군은 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통을 계승한 조선로동당의 혁명적 무장력이다”고 규정하고 있다.

<sup>122</sup> 김일성, “인민군대내 당정치사업을 개선강화하기 위한 과업(1958.3.8),” 『김일성저작집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1981); 김일성, “인민군대내에서 정치사업을 강화할데 대하여(1960.9.8),” 『김일성저작집 24』 (평양: 조선로동당출판사, 1983); 김일성, “현 정세와 인민군대앞에 나서는 몇가지 정치군사과업에 대하여(1969.10.27),” 『김일성저작집 24』 (평양: 조선로동당출판사, 1983).

<sup>123</sup> 군사행동에 관한 최고명령은 민족보위상, 총참모장, 총정치국장이 연명 수표하여 하달되도록 하였다.

또한 제47조는 조선인민군대내의 각급 단위에 당조직이 구성되며 조선인민군의 전체 당조직을 망라하는 조선인민군 당위원회가 조직된다는 것을 밝히고 있다. 또한 조선인민군 당위원회는 도당위원회와 같은 기능을 수행함을 밝히고 있는 데, 이는 군당위원회가 중앙당의 직속 통제 하에 있음과 그 지도 밑에 사업하고 자기 사업에 대하여 당중앙위원회에 정기적으로 보고함을 의미한다.

북한의 당-국가체제는 1966년 2차 당대표자회에서 비서국이 신설되면서 당위원회 중심체제의 기틀을 마련하였다. 비서국은 “당의 선과 정책들을 집행하기 위한 사업과 일상적인 당 상업을 조직”하기 위해 신설되었으며, 1970년 5차 당대회에서 “간부문제, 대내문제 및 그 밖의 당면문제를 정기적으로 토의결정 하며 그 결정의 집행을 조직·지도”하도록 위상이 강화되었다. 비서국의 신설과 함께 김일성이 총비서에 그리고 10여명의 비서가 선출되었다. 무엇보다 중요한 것은 유일사상체계확립운동에 따라 김일성을 수령으로 하는 정치체제가 뿌리를 내렸다는 것이다. 당-국가체제의 보다 근본적인 변화는 1972년 헌법에서 확인할 수 있다. 주석제가 신설되어 김일성이 국가의 수반이자 행정의 수반이 되었다. 중앙인민위원회는 당과 정의 혼합체가 되었고 하부 조직으로는 지방에 인민위원회가 조직되었다. 수상제는 폐지되었으며, 최고주권기관의 행정적 집행기관으로 정무원이 신설되었다.

#### □ 선군정치

북한은 1956년 종파사건 이후 당 중심의 권력집중 현상이 심화되면서 정치적 책임성은 크게 약화되었다. 당적 영도 원칙은 1970, 1980년대 지속적으로 강화되면서 당중심의 권력 집중이 심화되었다. 그러나

I

II

III

IV

V

VI

김일성 시대에는 당적 영도체계의 틀을 통해 정책결정의 제도화 수준을 유지할 수 있었다. 당내 결정기구인 중앙위원회 전원회의, 정치국 회의 등 제도적 장치들은 1990년대 중반 김정일 선군정치의 등장과 함께 사라졌고 당-국가체제는 왜곡되기 시작하였다.<sup>124</sup>

선군정치 하 북한체제는 전체주의(totalitarianism) 보다는 폭정(tyranny)이라는 개념으로 더 잘 설명될 수 있을 것이다.<sup>125</sup> 전체주의는 권력을 극대화하기 위하여 고도의 억압과 고도의 충성을 이용한다. 전체주의 독재자는 충성심이 높아지는 한 억압을 증대시킴으로써 권력을 확대하나, 억압이 오히려 반발을 불러일으켜 충성심이 저하되는 시점이 오면 억압을 중단하는 것이 권력을 확대하는 데 유리하다고 본다.<sup>126</sup> 한편, 폭정은 백성들이 부유한 것 보다는 궁핍한 것이 권력유지에 더 유리하다는 믿음 하에 오직 억압에 의해서만 권력을 유지하고자 한다. 폭정하의 백성들은 독재자를 따르거나 충성하지 않지만 적극적으로 항거할 능력도 없다. 국민들로부터 착취한 자원은 군이나 경찰과 같이 충성이 절대적으로 필요한 기관들에 우선적으로 공급된다.<sup>127</sup>

전체주의 성격이 강하였던 1990년대 중반까지의 북한에서는 충성과 억압을 결합시키는 데 당의 역할이 중요하였다. 당의 생활지도 및 정책지도가 체제유지의 핵심 기능으로서 조직지도부와 선전선동부

---

<sup>124</sup> 북한의 선군정치가 공식화된 것은 1997년 10월 7일 중앙방송 정론을 통해 김정일이 ‘경제사정이 아무리 부담이 크더라도 선군후로(先軍後勞)하라’고 한 발언에서 찾을 수 있다.

<sup>125</sup> 이러한 분석은 통일연구원 박형중 박사와의 토론(2009.7.14)에 크게 도움을 받았다.

<sup>126</sup> Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. 59.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 83.



가 핵심적인 역할을 하였다. 그러나 1990년대 중반이후 북한은 폭정의 성격을 강화했다. 외부의 위협을 막고 내부의 일탈행위를 억압하는 기구인 군, 국가안전보위부, 인민보안성의 역할이 두드러지게 강화되었다. 즉, 당의 상대적 위상약화는 군과의 관계에서 뿐만 아니라 억압과 통제를 담당하는 국가안전보위부와 인민보안성과의 관계에서도 나타났다. 1997년부터 3년간 계속된 당·정·군 간부들에 대한 대규모 숙청(심화조 사건)은 당검열에 의해서가 아니라 인민보안성의 주도하에 이루어졌고, 이것은 북한이 전체주의에서 폭정으로 변모하는 상징적 사건이라고 할 수 있다.<sup>128</sup>

폭정 하에서는 과거 김일성 시대 정치국이나 비서국과 같은 정치적 협의체나 토론의 장이 불필요한 것이다. 국방위원회는 위상이 과거 정치국 못지않게 높아졌으나, 기능면에서 정치국의 역할을 대체하지 못하였다. 또한 핵문제 등 주요 이슈가 발생할 경우, 관련 기관들에서 차출된 전문가들로 구성된 ‘상무조(Task Force)’를 운영하지만, 이는 어디까지나 사안별 기능에 국한되며 위상 역시 최고 정책결정기구와는 거리가 있다.<sup>129</sup> 김정일의 서기실 또한 과거 보다는 기능이 강화되었다고 하나, 여전히 정책 보좌보다는 행정적인 비서역할에 머물고 있다.

김정일이 주요 기관들을 직접 관리하는 선군정치 특성상 김정일이라는 컨트롤 타워의 역할이 체제의 관리·운영에 필수불가결이었으

<sup>128</sup> 숙청대상에는 농업비서 서관희, 본부당 책임비서 문성술, 평안남도 책임비서 서운석 등 핵심 당간부들도 포함되었다. 『신동아』, 10월호, 통권 553호 (2005), pp. 120~136.

<sup>129</sup> 대표적인 상무조로는 1980년대 중반 ‘인권 상무조’, 1990년대 초반 ‘조일 회담 상무조’와 ‘핵 상무조’ 등이 있다. 현성일, 『북한의 국가전략과 파워 엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 선인, 2007), pp. 423~424.

며, 가장 중요한 것은 김정일 자신의 명령에 의해서만 일사불란하게 움직이는 군과 억압기구들이었다. 이외 다른 기관들로는 외무성과 통전부와 같이 특수한 목적을 수행하는 기관들도 컨트롤 타워의 직접적 명령 하에 활동하였다.

북한의 공식매체들은 선군정치에도 불구하고 당과 군의 관계에 있어서 당이 앞자리에 있음을 강조하고 있으나,<sup>130</sup> 선군정치 하에서 북한의 정치체제는 과거와 구별되는 몇 가지 중요한 특징을 보이고 있다. 제도화된 통치가 아닌 김정일의 인적통치, 당적지도가 약화되고 당을 거치지 않는 김정일의 직할통치, 주요 기관들 간의 유기적인 협력연대가 차단되는 분할통치 등이 선군정치의 대표적인 특징이라고 할 수 있다.

---

<sup>130</sup> “군대는 당의 령도를 생명선으로 하며 당의 령도를 받아야만 군력강화도 령사적 사명 수행도 이루어 낼 수 있으며, 당도 군대를 틀어 쥔 때만이 자기의 위력을 높이고 전사회에 대한 령도력을 확실하게 실현할 수 있다.” 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 50~51.

## 2. 네 가지 권력구조 유형

앞에서 살펴본 두 가지 변수(책임성의 제도화와 선택권자의 규모)에 따라 포스트-김정일 권력구조는 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.

그림 IV-1 포스트-김정일 권력구조의 유형

		선택권자의 규모	
		소수	다수
책임성의 제도화	공식적	유형 I 전통 사회주의	유형 II 체제전환
	비공식적	유형 III 완화된 독재 혹은 선군정치 지속	유형 IV 급변사태

### 가. 유형 I: 전통 사회주의

유형 I은 정치적 책임성이 공식적이고 선택권자가 소수인 경우이다. 김정일 시대의 기득권 세력이 권력을 계승하나, 2010년 9월 28일 당대표자회 이후 당-국가체제가 복원되어 당대회, 중앙위원회 전원회의, 정치국 회의 등이 정상 작동되면서 정치국이 권력의 핵심으로 등장한다. 선군정치가 퇴조하고 내각의 자율성과 당을 통한 집체적 지도원칙이 강조된다. 정치적 책임성을 갖게 되는 대상이 대폭 증가하면서 보위부나 인민보안부와 같은 통제기구의 역할이 축소된다. 1950년대 북한의 정치체제와 유사하다고 할 수 있다. 계승형 권력구조 중에서도 김정일이 배제된 상태의 집단지도체제가 형성될 경우 더욱 가능성이 높다고 할 수 있다.

절대권력자 김정일의 퇴장은 불가피하게 정치적 혼란을 야기할 것

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

으로 보이나, 정치적 혼란이 장기화되고 엘리트들 간의 갈등이나 민중봉기로 인한 파국으로 가기 보다는 새로운 정치질서가 형성되어 안정을 찾는 것이다. 일부 엘리트에 대한 숙청, 갈등, 주민들의 반발, 소요 등은 발생할 것이나 체제에 위협적인 수준은 되지 못할 것이다.

김정일의 퇴장 후, 김정은, 장성택, 김경희, 이영호를 중심으로 집단지도체제를 구성할 가능성이 있으며, 운명공동체라는 인식하에 차츰 새로운 실력자를 중심으로 결집할 가능성이 높다. 김정일 퇴장 후 정치권력이 주민들의 불만에 대하여 두려움을 갖게 되나, 책임성을 갖게 되는 대상을 확대하기 보다는 스스로 책임성을 묻는 제도적 장치를 공식화하는 것이다. 김정일 건강이상 후 북한이 서둘러 국방위원회를 확대·강화시키는 조치를 취한 것은 핵심 실세들의 협력관계를 도모하기 위한 것이라고 할 수 있다.

집단지도체제가 얼마나 지속될 것인지는 불확실하다. 초기에는 집단지도체제 성격이 강하게 나타나다가 차츰 강력한 권력자가 부상할 가능성도 있다. 한동안 외부에서는 집단지도체제와 일인지배체제의 구분이 쉽지 않을 뿐만 아니라 집단지도체제의 중심인물이 누구인지 당분간 파악하기가 상당히 어려울 수 있다. 어느 경우든 이들은 선군정치와 수령제를 벗어나 전통 사회주의를 추구할 것이다.

## 나. 유형 II: 체제 전환

유형 II는 정치적 책임성이 공식적이고 선택권자가 다수인 경우이다. 실제로 열친의 러시아나 체제전환 이후의 동구와 같이 민주화가 정착된 경우이다. 이 유형은 김정은 보다는 반김 세력이 정권을 잡을 경우 나타날 가능성이 높다고 할 수 있다. 그러나 고르바초프와 같이

기득권세력 중에서 나올 가능성도 배제할 수 없다.

김정일 사후 이 유형이 등장할 가능성은 현실적으로 매우 낮다. 북한은 과거 루마니아와 같이 현 기득권 세력을 대체할 반체제그룹이 전혀 존재하지 않기 때문이다. 동구사회주의 국가들 중에서도 폴란드, 체코, 슬로바키아에서는 체제전환 시, 1950~1960년대의 개혁과정을 거치면서 형성된 지식인, 종교인, 노조 등 소위 ‘시민사회’가 공산당의 대안세력으로 등장하였다. 그러나 루마니아에서는 개혁·개방 경험의 부재, 극단적인 폐쇄·억압정책, 우상화 등으로 인해 스탈린식 차우셰스쿠 일인독재가 지속되었고, 시민사회의 부재로 인해 혁명이 후에 집권할 대안세력이 없었으며, 혼란기를 거친 후 공산당 시절의 노멘클라투라가 재집권하게 되었다.

따라서 유형 II는 김정일 이후 곧 바로 나타나기 보다는 유형 I이나 유형 IV를 거쳐 나타날 가능성이 오히려 높다. 민중봉기와 같은 정치적 충격 이후 김정일 시대의 핵심세력들이 물러나고 새로운 세력이 권력을 장악하는 것이다. 혹은 정치적 책임성을 묻는 공식적 제도를 복구한 후 권력구조의 개혁을 추구하는 것이다.

#### 다. 유형 III: 완화된 독재 혹은 선군정치 지속

유형 III은 정치적 책임성이 비공식적이고 선택권자가 소수인 경우이다. 김정일 이후 북한이 경제난 극복과 민심수습을 위해 다소 완화된 독재체제로 전환될 가능성이 있다. 김정일 시대의 권력이 계승되지만 누가 후계자가 되는지와 관계없이, 군, 보위부, 인민보안부를 중심으로 통제 일변도 체제에서 벗어나 당의 영도원칙을 부분적으로 회복하는 것이다. 잘되면 중국식 개혁·개방에 나설 수도 있다.

I
II
III
IV
V
VI

이 유형의 극단적인 경우는 현재와 같은 선군정치가 지속되는 것이다. 김정은 일인지배체제가 형성될 때 가능성이 더욱 높아진다고 할 수 있다. 김정은이 권력을 승계하고 김정일 시대의 실세들이 대부분 직위를 유지하기 때문이다. 당대표자회 이후 당조직 일부가 정상화되거나 선군정치의 특성대로 군, 보위부, 인민보안부 등을 통한 체제 통제가 우선시된다. 김정은이 권력의 핵심에서 인적통치, 직할통치, 분할통치가 지속되는 것이다.

김정일 이후 집단지도체제가 형성될 경우, 일인체제에 비해 정책적으로 다소 온건한 정책으로 이어질 것이라는 기대가 있으나 집단지도 체제 자체가 반드시 개혁·개방이나 온건한 정책을 추구한다고는 할 수 없다. 실제로 2009년 김정일의 와병상태에서 국방위원회의 확대·강화될 당시 외무성과 통전부의 수장들이 제외되었으며,<sup>131</sup> 국방위원회를 장악한 군부와 공안부서의 입장이 강화되면서 내부적으로 통제 강화와 대외적으로 강경정책을 취하였다.

## 라. 유형 IV: 급변 사태

유형 IV는 비공식적 책임성과 다수의 선택권자가 결합된 경우이다. 즉, 정치적 책임성은 제도화되지 못하였으나 선택권자는 대폭 증가한 것으로 체제 붕괴 상태를 의미한다.

북한의 급변사태는 크게 두 가지 경우로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 경우는 김정일 이후 기득권 세력이 재집권하나 곧 바로 무정부 상태가 발생하는 경우이다. 두 번째 경우는 새로운 정부가 등장하나

---

<sup>131</sup> 실제로 김정일 건강악화 이후 외무성 제1부부장 강석주와 통전부장 김양진이 김정일과의 접촉이 차단된 것으로 알려지고 있다.

이 정부로 인해 급변사태가 발생하는 경우이다.

첫 번째 경우, 즉 김정일 이후 재집권 세력이 권력 유지에 실패하는 경우는 다시 1)보수정책을 지속하려 시도하는 가운데 일반 국민과 반대파의 조직적 저항이 발생하는 경우, 2)기득권 세력 내부에서의 정권 쟁탈전이 벌어지는 경우, 3)루마니아와 같이 파편화된 국가기구의 지도력이 실종됨으로써 전체 사회기구가 일시에 작동 중지예 빠지는 경우로 나눌 수 있다.

두 번째 경우, 즉 새로운 정부가 구성되지만 이러한 정부로 인해 급변사태로 나아가는 상황은 다시 1)소련과 같이 개혁파와 보수파의 갈등이 고조되어 급변사태가 발생하는 경우, 2)헝가리와 같이 기존 기득권 세력이 개혁세력으로 변신하여 적극적으로 사회주의 시스템을 파기하고 체제전환을 시도하는 경우, 3)폴란드와 같이 일단 보수파 정권이 등장하나 이에 반대하는 세력도 적극적으로 조직화를 시도하여 보수정권이 전복되고 체제전환 정권이 등장하는 경우로 나눌 수 있다.

어느 경우든 김정일의 퇴장 이후 권력의 구심점이 상실되어 체제장악과 통제, 정책결정을 위한 제도가 무력화된 상태이다. 권력 공백 상태에서 선군정치로 돌아가려는 세력, 중국에게 의지해서 권력을 장악하려는 세력, 완전히 새로운 체제를 원하는 세력 등이 있을 것이다. 이 때 대규모 민중봉기나 쿠데타 등이 수반될 수도 있다.

김정일 퇴장 후 바로 발생하기 보다는 유형 III을 거쳐 짧으면 1~2년 길면 4~5년이 소요될 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI





# V. 유형별 북한의 예상 정책방향과 우리의 대응방안

탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점



●그림 V-1 포스트-김정일 개혁 가능성

		선택권자의 규모	
		소수	다수
책임성의 제도화	공식적	유형 I 베트남식 전면 개혁·개방	유형 II 급진적 개혁
	비공식적	유형 III 부분적 개혁·개방 현정책 고수	유형 IV 예측불허 대혼란

## 1. 유형 I: 베트남식 전면 개혁·개방

### 가. 예상 정책 방향

당-국가체제가 복원되고 명실상부한 집체적 지도원칙이 등장하는 것이다. 최고지도자는 권력층 내에서 민주적인 선거방식에 따라 선출되고 임기가 제한될 것이다. 그리고 최고인민회의 등 입법기구와 내각의 지위와 역할이 강화될 것이다. 이 과정에서 권력층 내에 여러 파벌이 등장하여 권력투쟁이 난무하고 정책갈등이 발생할 수도 있다. 자칫 사회혼란이 야기되거나 정치적 통제력이 약화되어 쿠데타나 시위 등 체제 불안정으로 이어질 수 있다.

취약한 정부는 국민의 지지 확보를 위해 선군정치를 공식적으로 끝내고 적극적 개혁·개방을 추진할 가능성이 높다. 김정일이 배제된 집단지도체제가 형성될 경우 대외개방과 개혁의 가능성은 더욱 높아진다고 할 수 있다. 인민생활의 향상을 위해 비핵화와 대외관계 정상

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

화를 추진하고, 이 과정에서 중국뿐만 아니라 서방과의 관계개선도 추구하면서 비핵화, 미·북수교, 평화체제 논의가 본격화할 것이다.

새로운 지도부는 사회주의의 포기나 체제전환을 추진하기 보다는 체제의 생존과 발전을 위하여 전략적 결단을 하는 것일 가능성이 있다. 이 경우 북한의 최대 목표는 남한과의 경쟁에서 승리하는 것이며 당장 남한으로 흡수를 가장 염려할 수 있다. 따라서 남북관계 개선이 자칫 흡수통일로 이어질 가능성을 철저히 경계하여 체제 내구력이 일정수준 회복될 때까지 신중한 대남정책을 추진할 가능성이 있다.

## 나. 우리의 대응방안

북한의 개혁·개방을 촉진하고 남북관계에 획기적 전기를 마련하기 위해 대규모 지원이 가능한 환경이다. 그러나 한국의 과도한 대북 개입정책은 자칫 북한 권력층의 경계심을 자극하여 남북관계 보다 대중 의존도를 더욱 확대시킬 가능성이 있다. 따라서 정책적 신뢰를 쌓는데 주력하면서 신중한 접근이 필요하다. 초기에는 북한의 내부 불안을 야기할 수 있는 정책이나 통일문제협의보다 민감하지 않은 분야에서 교류협력을 시작할 필요가 있다. 북한의 정책변화 수준에 따라 점차 대북지원과 협력을 확대함으로써 북한 권력층과 주민들로 하여금 대남 피해의식과 의구심을 해소할 수 있을 것이다. 궁극적으로 북한의 대남 의존도를 극대화하는 방향으로 가는 것이다.

이 유형에서는 북한이 대외 개방을 통해 체제 위기를 벗어나면서 남북관계는 새로운 경쟁관계로 변모하는 것이다. 자칫 분단의 고착화가 우려되는 시나리오이다. 대 주변국 외교를 강화하여 북한의 개혁·개방이 남북관계 개선으로 이어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 2. 유형 II: 급진적 개혁

### 가. 예상 정책 방향

유형 II는 기득권 세력보다는 쿠데타 혹은 민중봉기에 의해서 현재와는 완전히 차별화되는 정권이 등장하는 것이다. 사회주의를 포기한 상태에서 새로운 정권이 기득권 세력 중에서 나오더라도 김정일 노선을 부정하는 급진적인 개혁·개방을 추진하는 것이다.

다양한 정치세력들이 경쟁하면서 정치적 혼란이 수반될 수 있다. 북핵 문제가 조속히 해결되고 미·북관계 정상화, 평화체제 등 현안들에 돌파구가 일거에 마련된다. 대남정책에 있어서도 긴장이나 갈등보다는 화해와 협력의 분위기가 조성될 것이나, 우선순위에 있어서 대중, 대미, 대남 관계가 경쟁할 가능성도 있다.

급진적인 개혁을 추진하는 과정에서 과거 공산당 세력들의 조직적 반발 등 불가피하게 여러 가지 불안정 요인이 나타날 수 있다.

### 나. 우리의 대응방안

남한 정부에 우호적인 북한 지도부가 등장할 수 있도록 북한 정세 변화에 빠르게 대응해야 한다. 새로운 지도부가 경제적, 정치적 어려움을 해소하고 안정적으로 개혁·개방 정책을 추진할 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 특히, 새 지도부가 중국보다는 한국에 의존할 수 있도록 주의해야 할 것이다.

남북협력의 확대가 통일로 이어질 수 있도록 신뢰를 쌓고 통일에 대하여 본격적으로 대비하여야 할 것이다. 우리 정부와 우리의 경제 정책에 우호적인 정권이 북한에 있다는 것은 통일을 논의하고 통일비

I
II
III
IV
V
VI

용을 절감하기 위한 절호의 기회이다. 이는 단순한 남북경협을 양적 확대를 넘어서 북한경제의 재건을 체계적으로 지원할 수 있는 환경을 의미한다. 통일 이전의 남북경협은 상대적으로 북한주민들의 의사와 관계없이 우리의 의사대로 추진할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 경협의 규모와 속도 등 조건에 대해서 국민적 합의가 필요하다.<sup>132</sup> 항만, 도로, 철도 등 인프라 구축을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

일정한 기간의 남북경협이 추진되면 다음 단계의 통합으로 넘어가는 합의가 이루어져야 할 것이다. 통일비용의 절감과 급속한 통일의 충격을 완화하기 위해서 북한지역을 경제적으로 분리 관리하는 방안 에 대하여 국민적 합의가 필요하다. 예컨대, 중국·홍콩식의 일국양제, 특별행정구역, 경제특구 등이 고려될 수 있다. 점진적 경제통합의 추진 여부와 형태는 통일이전에 결정되어야 할 것이다. 일단 정치통합이 이루어지면 통일한국의 동등한 유권자가 된 북한주민들이 우리와 똑같은 권리와 의무를 갖게 되며 이들은 당연히 급진적 경제통합을 원할 것이다. 이는 통일이후 북한지역에 대한 투자 통제가 더 이상 통일 이전과 같지 않음을 의미한다.

통일과정에 대한 국민적 합의가 이루어지면 이를 바탕으로 통일준비를 실행에 옮길 수 있을 것이다. 통일에 대한 준비는 미래에 대한 불확실성을 제거하고 두려움을 줄임으로써 통일에 대한 관심과 의지를 회복하는 데 도움을 줄 수 있다. 여기에는 인력양성, 법적·제도적 준비, 재정적 준비, 통일교육, 통일외교 등이 포함된다. 남한의 젊은 세대에게 통일에 대한 관심을 제고시키는 것은 통일준비에 가장 중요한 것이라고 할 수 있다.

---

<sup>132</sup>-이석, “통일의 경제적 문제: 개념과 시각,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제12권 8호 (2010.8), p. 22.

경제적으로 북한을 분리 관리하는 데 국민적 합의가 이루어진다면, 경제단위의 성격에 맞추어 북한지역 주민들의 참정권 및 선거제도, 보건제도, 교육제도, 사법제도 등과 관련한 법적·제도적 준비가 필요하다. 통일 이전 우리의 재정 건전성을 강화하고 경제체질을 강화하는 것도 통일 기금을 마련하는 것 못지않게 통일대비를 위해 필요한 것이다.

대외적으로 남북통일의 당위성과 통일과정에서 한국이 주도적 역할을 수행해야 함을 국제사회에 확산시키면서 우리의 통일비전을 주변국과 공유하고 지지를 확보하기 위한 통일외교를 강화하여야 할 것이다. 남북통일은 동북아 평화와 안정, 지역통합에 기여할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다.

### 3. 유형 III: 부분적 개혁·개방/현정책 고수

#### 가. 예상 정책 방향

현재 북한이 당대표자회를 통해 준비하는 것이 이 유형과 유사하다. 김정은 3대 세습이 성공하거나 소수 특권층을 중심으로 한 과도정치체제가 출현하는 경우를 상정할 수 있다. 선군정치가 유지되고 제3의 권력자가 등장하더라도 미얀마와 같이 전형적인 군부독재가 유지될 것이다.

김정일 시대의 유혼을 철저히 이행하는 모습을 보이면서, 후계체제의 안착을 위해 대내결속을 도모하는 데 주력할 것이다. 김정은의 공식 등장 하루 만에 공개된 김정은 사진은 김정은의 부족한 자질을 만회하기 위해 김일성을 연상케 하는 이미지를 연출하려 하였다. 선

I
II
III
IV
V
VI

천적 비만 체질 덕분에 젊은 시절 김일성의 복고풍 헤어스타일과 인민복이 어울릴 수 있었던 것은 북한지도부에게 다행이 아닐 수 없다. 김정은 공식 등장 직후 핵무기 포기 불가와 핵능력의 강화를 언급한 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 경우에 따라서는 내부의 불만을 누르고 안정을 유지하기 위해 대외 긴장을 조성하는 익숙한 방법을 택할 가능성도 있다.

그러나 다른 한편, 북한 지도부가 부족한 정통성을 만회하고 주민들의 반발을 무마하기 위해 통제일변도의 정책에서 벗어나 주민생활의 향상에 관심을 기울이게 될 동인은 김정일 시대보다 더 클 것이다. 이를 위해 중국에 의존하거나, 남한으로부터 경제지원을 확보하려 하거나, 미·북관계 돌파구 마련 시도를 해보는 등 다양한 옵션을 타진할 것이다.

이 경우 선군정치가 퇴조하여 지금과 같은 비정상적인 국방위원회 중심의 권력구조에서 탈피, 최소한 1970~1980년대와 같은 당중심의 당-국가체제가 부분적으로 복원될 것이다. 권력은 여전히 최고지도자에게 집중되어있지만 노선과 정책의 수립과 실행은 당의 정책지도 기능회복을 통한 제도적 장치에 의해 뒷받침될 수 있을 것이다. 그러나 새 지도부가 적극적인 대외정책을 추진하면서 군부의 반발을 무마할 수 있을 만큼 정치적 리더십을 발휘할지는 미지수이다.

잘 진행된다면 정치체제가 다소 완화된 독재체제의 성격을 띠게 되고 개혁성향의 경제정책을 취하는 등 북한의 변화 현상이 나타나거나 중국식 등 다양한 형태가 가능하다. 새로운 정책이 진정한 개혁인지 확인할 수 있을 때까지 시간이 걸릴 것이므로 당분간 북한의 개혁 진위여부를 둘러싼 논란이 있을 수 있다. 어느 경우든 김정일 이후 북한은 경제회생을 위해 대중국 의존도가 높아지면서 중국 역시 영향



력이 확대될 것으로 보인다. 중국은 경제적 지원, 정치적 후원 등을 통해 새로운 지도부에 대한 영향력을 확대하려 할 것이다.

## 나. 우리의 대응방안

북한 지도부의 동향을 예의주시하면서 주변국과의 긴밀한 협조체제 하에서 다양한 대비책을 마련하여야 할 것이다. 북한이 대중 관계를 확대강화하고 부분적이거나 개혁·개방 정책을 취할 경우 우리가 적극적으로 남북경협을 확대하고 북한을 지원해야 한다는 주장이 힘을 얻을 것이다. 특히, 중국의 대북 영향력 확대에 대한 견제심리도 인해 남북관계 개선 필요성이 제기될 것이다.

북한이 비핵화 의지를 내비치면서 적극적으로 미국과 관계개선을 추진하는 한편, 남한에는 평화공세를 취하면서 남북관계에서 주도권을 장악할 가능성이 있다. 그러나 실제로 북한의 변화가 제한적인 상태에 머물 경우 우리의 대북정책이 딜레마에 빠질 가능성이 있다.

북한의 개혁·개방과 비핵화를 촉진하고, 친중국화 역지를 대북정책의 당면목표로 제시하는 한편, 한반도 평화체제 구축과 평화통일을 실현 가능한 중장기적 목표로 제시해야 할 것이다. 북한의 변화를 유도하기 위한 적극적인 개입정책의 일환으로 남북한 간의 대화와 협력, 교류의 제도화를 추진할 필요가 있다. 남북관계를 경제협력으로부터 정치대화, 군축회담 등 다양한 분야로 확대, 북한의 대남 의존도를 극대화하도록 하는 것이다. 그러나 이러한 대북 유화정책은 철저한 상호주의에 입각하여, 북한 지도부의 대남 적화통일 전략 포기, 비핵화 실현, 평화공존에 대한 결단을 전제로 추진하여야 할 것이다.

북한이 현 체제와 정책을 유지할 경우 권력세습 혹은 새로운 독재

I
II
III
IV
V
VI

출현 과정에서 새 지도부가 남북관계 긴장이나 도발을 통해 내부결속을 다지려는 시도를 조기에 좌절시키는 전략을 수립할 필요가 있다. 강력한 대북 억지력을 유지하면서 동시에 새 지도부를 남북관계 개선과 비핵화, 한반도 평화구축을 위한 대화와 협상으로 유도하는 전략을 병행할 필요가 있다.

새 지도부가 기존 노선을 고집할 경우 남북경협 최소화와 대북 지원 최소화는 불가피할 것이다. 국제적 공조체제 강화를 통한 대북압박을 추진하여 북한의 행태를 변화시키는 데 집중해야한다. 북한상황이 더욱 악화될 것으로 예상되는 바, 북한 급변사태에 대한 대비를 본격화하여야 할 것이다.

## 4. 유형 IV: 예측 불허 대혼란

### 가. 예상 정책 방향

김정일 시대의 권력구조가 민중봉기 혹은 엘리트 자신들의 결정 등에 의해서 붕괴될 수 있다. 북한은 선군정치를 유지하면서 변화를 거부하려고 하나 결국 주민들의 불만이 쌓이면서 민중봉기와 같은 대규모 소요가 발생할 가능성이 높다. 일시적으로 단결했던 엘리트들이 악화일로에 경제 상황, 사회통제 이완으로 인한 사회불안, 중국의 영향력 확대 등 다양한 원인에 의해 분열할 가능성이 있다.

정책 방향과 관련하여, 급진적 개혁·개방과 비핵화를 주장하는 세력과 체제붕괴 방지와 기득권 유지를 위해 이에 반대하는 세력 등으로 노선과 정책 갈등이 발생할것이다. 그러나 체제붕괴 과정에서 정책결정 기구와 과정도 마비되기 때문에 확실한 정책방향이 설정되지

못할 것이다. 중국의 개입 가능성이 높아질 것이다. 무력과 핵을 장악한 군부와 정찰총국 등이 사태반전을 위해 대남 무력도발을 결정할 가능성도 상존한다.

## 나. 우리의 대응방안

북한의 정치적 불안정이 한반도의 평화와 한국의 사회·경제안정에 미칠 부작용을 최소화하기 위한 내부 안정대비책을 구축해야 할 것이다. 북한 권력층과 주민들이 위기 상황에서 남한을 경계하기보다 기대하도록 적극적인 대북 지원정책과 통일비전을 제시하여야 할 것이다. 무엇보다 북한 급변사태를 두려워하거나 피하려 하지 말고 북한 붕괴를 통일의 기회로 삼는 자세가 필요하다.

그 동안 통일비용에 대한 두려움으로 조기통일을 회피하여 왔으나, 통일비용을 절감하는 방법도 다양하고 비용에 비해 이득이 무궁무진하다는 것도 새삼 알게 되었다. 우선 통일비용이 너무 과장되었다. 통일비용은 포괄적이고 추상적인 개념으로 연구자의 목적과 방법, 통일의 방식, 북한주민의 생활수준 향상 목표치 등에 따라 달라지는데,<sup>133</sup> 천문학적 수치만 자극적으로 제시함으로써 통일에 대한 두려움을 조장하였다.

통일비용은 통일을 통해서 얻을 수 있는 이득은 계산하지 않고 투입된 비용만 계산한 것이나, 실제로 통일이득이 비용보다 훨씬 크다.<sup>134</sup> 여기에는 통일과 동시에 자동적으로 소멸되는 분단비용, 통일

<sup>133</sup> 김정수, “이명박 정부의 ‘통일세’제안 배경과 실효적 논의를 위한 제안,” 미발표 논문, p. 13.

<sup>134</sup> 서재진, “통일비전과 학교 통일교육의 과제,” (제주지역 학교통일교육 대

I
II
III
IV
V
VI

비용을 투입해서 통일 후 북측의 경제건설과정에서 얻게 되는 남측의 경제적 이득, 장기적 소득 증대를 중심으로 하는 편익의 증대 등은 포함되지 않았기 때문이다.<sup>135</sup>

더욱이 정치, 경제, 군사, 사회 등 다양한 분야에서 통일편익이 무궁무진하다. 군사안보적으로 남북통일은 대한민국에 대한 가장 큰 위협이 영원히 사라지는 것을 의미한다. 북한의 핵문제와 장거리 미사일 문제 등 한반도와 동북아 안정을 해치던 악재들이 해결된다. 대규모 국방비 절감, 전쟁에 대한 우려로 인한 투자기피 해소, 국가신용등급 상승 제약 요인의 제거 등은 경제적 이익으로 이어질 것이다.

정치외교적으로 북한 문제를 둘러싼 정치적 갈등이 소멸되면서 경제발전과 사회통합에 국력을 결집시킬 수 있을 것이다. 통일을 계기로 역내 통합과 평화에 기여하는 통일한국의 국제적 이미지를 고양시킴으로써 국가브랜드를 강화하고 경쟁력 제고에 기여할 수 있을 것이다.

경제적으로 남북통일은 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력의 결합으로 시너지 효과가 크다.<sup>136</sup> 국방비와 같은 분단비용의 감소와 동북 3성으로 연결되는 새로운 시장기회의 창출과 러시아 극동 지역의 석유와 천연가스 사용 등이 모두 통일로 기대되는 경제적 이익들이다.

사회문화적으로 분단으로 인한 갈등과 적대감을 치유하고 지역주

---

토론회 기초연설, 2010.9.17).

<sup>135</sup> 신창민, “통일비용 및 통일편익,” 『분단관리에서 통일대비로』 (통일연구원 국내학술회의, 2010.9.1), p. 24.

<sup>136</sup> 독일식 흡수통일이 아닌 중국·홍콩식의 관리가 가능하다면, 통일한국의 실질 GDP가 2050년 6조 5천억 달러로 프랑스, 독일, 일본도 능가할 것으로 전망하였다. Kwon Goo-hoon, “A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part 1),” *Global Economic Paper*, No. 188 (Goldman Sachs, September 21, 2009).

의 갈등을 완화시킴으로써 민족의 자긍심을 고취하고 내적 동력을 극대화할 수 있을 것이다.

북한 붕괴시 국제사회와의 긴밀한 협의는 중요하나 중국 등 국제사회의 개입을 정당화시키는 국제적 관리(신탁통치) 등의 문제에 대하여는 신중한 접근이 필요하다. 중국의 개입 가능성에 대한 우려가 있어 왔으나 북한은 중무장한 상태에 있기 때문에 어느 누구도 쉽게 진입할 수 없다. 북한에 대한 국제적 관리는 외국군의 장기 주둔과 세력 확대를 ‘합법적’으로 용인하는 결과를 초래할 수 있다. 자칫 일정 기간 북한에 대한 국제적 관리가 지속된 이후 통일보다는 분단이 지속될 우려가 있다. 중국 개입시 남한내 반중국 정서의 확산으로 한미 동맹이 강화될 수 있음을 중국에게 주지시킬 필요가 있다.

이를 위해 남북통일의 당위성과 통일과정에서 한국이 주도적 역할을 수행해야 함을 국제사회에 확산하면서 우리의 통일비전을 주변국과 공유하는데 목표를 두고 통일외교를 강화하여야 할 것이다. 남북통일은 동북아 평화와 안정, 지역통합에 기여할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 남북통일은 동북아 경제가 획기적으로 발전하고 지역 평화가 공고히 자리 잡는 계기가 될 것임을 주지시켜야 한다. 천안함 침몰의 가장 큰 교훈은 북한의 현 체제가 유지되는 한 남북관계와 동북아 안정은 언제나 위험한 상태에 있다는 것이다. 미국, 중국과 긴밀히 협력하여 한반도 긴장완화와 북한의 변화, 북한의 급변 가능성에 대한 협의를 본격화하여야 할 것이다. 중국 역시 이번 천안함 사건을 계기로 북한문제의 심각성을 새삼 깨달았을 것이므로 중국과도 긴밀히 협력할 필요가 있다. 북한 붕괴 시 예상되는 중국의 개입 가능성, 주한미군의 북진 가능성, 북핵 관리, 난민, 소형 무기 확산 등 다양한 의제에 대한 논의에서 주도적 역할을 수행해야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI



## VI. 결론

탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로:  
포스트-김정일 체제에 대한 시사점





북한은 2010년 9월 28일 당대표자회를 개최하여 김정은 후계체제를 공식화하고 당조직을 재정비함으로써 본격적으로 권력 이양기에 진입하였다. 포스트-김정일 권력구조는 어떠한 형태이며 어떠한 정책을 택할지 북한관련 학계와 정책결정자, 언론의 최대 관심이다.

본 연구에서는 권력구조-개혁경로 모델을 만든 후, 포스트-김정일 권력구조의 유형을 분석하고 유형별 정책방향을 전망하여 이에 맞는 우리의 대응책을 제시하였다. ‘모델 기법’은 모든 가능한 상황을 망라하고자 하는 ‘상황적 시나리오 전개식’이나 다양한 전문가들이 참여하는 ‘시나리오 워크숍’에 비해 자의적 상황설정이나 특정 상황의 누락 위험성을 줄이면서 다양한 상황에 대한 맞춤형 대비책을 수립할 수 있다는 장점을 보여주었다.<sup>137</sup>

모델 적용 결과, 포스트-김정일 권력구조는 선군정치의 지속, 완화된 독재, 당-국가체제의 복원, 체제전환, 급변사태 등 다양한 가능성을 보여주었으며 정책 전망 역시 급진적 개혁, 전면적 개혁, 부분 개혁, 개혁 거부, 대혼란 등 다양하였다.

현실적으로 김정은 후계체제의 공식화를 전후해 북한이 보여준 일련의 태도는 선군정치의 지속과 핵무기 능력을 증대시키겠다는 것이며 개혁·개방을 의미하는 어떠한 신호도 발견되지 않는다. 그러나 포스트-김정일 체제에 대한 우리의 대응책은 하나의 시나리오를 전제로 하기보다는 다양한 시나리오에 대비하여야 함을 본 연구의 모델은 말해주고 있다. 즉, 연구자의 희망적 기대가 개입되어 어느 특정한 시나리오의 가능성이 과장되고 이를 전제로 대책을 세우는 데 몰입함

<sup>137</sup> 상황적 시나리오 전개는 수십 개의 권력구조를 나열하고 이에 대한 대책을 수립하는 것이다. 한편, 시나리오 워크숍의 예는, 최진욱 외, 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』 (서울: 통일연구원, 2008).

I
II
III
IV
V
VI

으로써 다른 가능성을 간과하는 오류를 줄이는 것이 중요하다.

이러한 차원에서 기존의 통일정책과 같이 통일비용과 사회혼란을 줄이기 위해 점진적·단계적 합의 통일방식에만 집착하며 통일을 가급적 뒤로 미루는 일이 계속되어야 하는지에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 포스트-김정일 정세는 반드시 점진적이고 단계적인 합의 통일뿐만 아니라 조기 통일, 급변 사태의 가능성 등 다양한 상황에 대한 대비가 필요함을 보여주고 있다. 북한의 도발 가능성에서부터 북한의 전면적 개혁·개방에 이르기까지 다양한 상황을 염두에 두고 대북정책과 통일정책을 추진하여야 할 것이다. 북한 지도부의 호응이 있을 경우 평화공동체와 경제공동체를 동시에 추진하여 통일을 앞당기는 노력에서부터 북한의 급변 가능성에 대하여도 성역 없이 대비해야 할 것이다.

표 VI-1 포스트-김정일 권력구조와 개혁경로에 따른 우리의 대응책

권력 구조	전반적 정책방향	대남정책	우리의 대응책
·전통 사회주의의 복귀 ·선군정치 포기 ·민주적/분권형 리더십	·베트남식 전면 개혁·개방 ·핵문제, 미·북관계 돌파구	·대남 경계심 ·새로운 차원의 남북경쟁	·남북 신뢰회복 주력 ·북한의 대중국 의존 심화 대비 ·주변국 외교 강화
·체제전환 ·사회주의 포기 ·자유 민주주의와 시장경제 도입 ·사회불안	·급진 개혁 ·핵포기 ·미·북관계 정상화	·남북관계 전면 개선 ·남북경협 확대	·북한 안정 지원 ·대규모 남북경협 ·통일의 기회로 활용 ·친남한 세력 적극 지원
·선군정치지속/완화된 독재 ·선군정치세력, 친중 세력, 제3의 세력 등이 경쟁 ·대규모 민중봉기나 쿠데타	·변화거부/부분적 개혁·개방 ·내부안정 중시 ·대외 긴장 필요 ·중국식 개혁 탐색 ·대중국 의존 심화	·대남 평화공세 ·남한으로부터의 지원 모색	·북한의 의도 예의 주시 ·대중국 의존 심화 대비 ·상호주의 원칙 견지 ·남남갈등 대비 ·대남 도발 억지력
·급변사태 ·친중, 친러, 친남, 선군 세력 경쟁	·예측불허 대혼란 ·대중국 의존 심화	·대남 무력도발 가능성 ·일부세력 남한 접근 ·난민 유입	·대남 도발 억지력 ·북한 안정 지원 ·친남한 세력 지원 ·통일 준비 본격화 ·통일외교 강화

I  
II  
III  
IV  
V  
VI



## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김철우. 『김정일장군의 선군정치』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 박형중. 『김정일시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이 석. 『1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』. 서울: 통일연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 경제개혁과 이행』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 최진욱. 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 최진욱 외. 『북한개방유도전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2007.
- Anderson, Jr., Richard D. and M. Steven Fish. (eds.) *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.
- Almond, Mark. *Decline without Fall: Romania under Ceausescu*. London: Institute for European Defense and Strategic Studies, 1988.
- Åslund, Anders. *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*.

- New York: Cambridge University Press, 2007.
- Brownlee, Jason. *Authoritarianism in an Age of Democratization*.  
New York: Cambridge University Press, 2007.
- Chan, Anita., Benedict J. Kerkvliet, and Jonathan Unger. (eds.)  
*Transforming Asian Socialism: China and Vietnam  
Compared*. Boulder: Rowman & Littlefield, 1999.
- Dickson, Bruce J. *Wealth into Power: The Communist Party's  
Embrace of China's Private Sector*. Cambridge: Cambridge  
University Press, 2008.
- Dryzek, John S. and Leslie Templeman Holmes. (eds.) *Post-Communist  
Democratization: Political Discourses across Thirteen  
Countries*. Cambridge: Cambridge University, 2002.
- Elster, Jon. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. New York:  
Cambridge University Press, 1989.
- Fforde, Adam. *Vietnamese State Industry and the Political  
Economy of Commercial Renaissance: dragon's tooth or  
curate's egg?* Oxford UK: Chandos Publishing, 2007.
- Fforde, Adam and Stefan de Vylder. (eds.) *From Plan to Market:  
The Economic Transition in Vietnam*. Boulder: Westview  
Press, 1996.
- Forbes, Dean K. et al. (eds.) *Doi Moi: Vietnam's Renovation Policy  
and Performance*. Canberra: Australian National  
University, 1991.
- Geddes, Barbara. *Politicians' Dilemma: Building State Capacity in  
Latin America*. Berkeley and Los Angeles: University of

- California Press, 1994.
- Grzymala-Busse, Anna. M. *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Hardin, Russell. *Collective Action*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.
- Hayton, Bill. *Vietnam: Rising Dragon*. New Haven and London: Yale University Press, 2010.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Kerkvilet, Benedict J. Tria. *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- Kim, Annette Miae. *Learning to Be Capitalists: Entrepreneurs in Vietnam's Transition Economy*. New York and Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Kitschelt, Herbert., Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, and Gabor Toka. (eds.) *Post Communist Party System: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge University, 1999.
- Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of*

- Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Vision and Reality, Market and State: Contradictions and Dilemmas Revisited*. New York: Routledge, 1990.
- Muoi, Do. *Vietnam: New Challenges and New Opportunities*. Hanoi: The Gioi, 1995.
- Naughton, Barry. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA and London: MIT Press, 2007.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. (eds.) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2009.
- OECD. *OECD Economic Surveys: China 2005*. Paris: September 16, 2005.
- OECD. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD, 2003.
- Oi, Jean C. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.



- Pei, Minxin. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- Phong, Dang and Melanie Beresford. (eds.) *Authority Relations and Economic Decision-Making in Vietnam: An Historical Perspective*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 1998.
- Przeworski, Adam, et al. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, Bernard Manin. (eds.) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Roeder, Philip G. *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Ronnås, Per and Oerjan Sjoeborg, (eds.) *Doi Moi: Economic Reforms and Development Policies in Vietnam*. Stockholm: Swedish International Development Authority, Stockholm School of Economics, and Central Institute for Economic Management, 1990.
- Rotberg, Robert I. (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Haper & Row, 3rd Edition, 1962.
- Shirk, Susan. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press, 1993.

- Siani-Davies, Peter. *The Romanian Revolution of December 1989*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2005.
- Sidel, Mark. *Law and Society in Vietnam*. New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Tilly, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Tsai, Lily L. *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Weber, Max. *Economy and Society*. Berkely and Los Angeles: University of California Press, 1978.
- Wintrobe, Ronald. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Williamson, John. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- Wu, Yu-Shan. *Comparative Economic Transformation: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan*. Stanford: Stanford University Press, 1994.
- Yang, Dali L. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

## 2. 논문

- 김일성. “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할 데 대하여 (1950.10.21).” 『김일성저작집 6』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “인민군대내 당정치사업을 개선강화하기 위한 과업 (1958.3.8).” 『김일성저작집 12』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “인민군대내에서 정치사업을 강화할데 대하여(1960.9.8).” 『김일성저작집 24』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- \_\_\_\_\_. “현 정세와 인민군대앞에 나서는 몇가지 정치군사과업에 대하여(1969.10.27).” 『김일성저작집 24』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- 김정수. “이명박 정부의 ‘통일세’ 제안 배경과 실효적 논의를 위한 제안.” 미발표 논문.
- 김진하. “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제.” 『주요국제문제 분석』. No. 2009-42, 2009.
- 서재진. “북한의 7.1 ‘경제관리개선’ 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향.” 『통일정세분석』. 2002-5, 서울: 통일연구원, 2002.
- 신창민. “통일비용 및 통일편익.” 『분단관리에서 통일대비로』. 통일연구원 세미나, 2010.9.1.
- 유운철. “사회주의 경제관리에서 틀어지고 나가야할 종자.” 『경제연구』. 3호, 2003.
- 이 석. “통일의 경제적 문제: 개념과 시각.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제 12권 8호, 2010.

- 최진욱. “5.24 대북제재 이후 북한의 태도 평가와 남북관계 전망.”  
『KDI 북한경제리뷰』. 제12권 6호, 2010.
- \_\_\_\_\_. “북한정치체제에서 당·정관계의 변화시도와 전망.” 『통일논  
총』. 제26호, 2007.

- Abrami, Regina., Edmund Malesky, and Yu Zheng. (eds.)  
“Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A  
Comparative Analysis of Vietnam and China.” *Harvard  
Business School Working Paper 08-099*. Harvard  
Business School, May 2008.
- Abuza, Zachary. “The Lessons of Le Kha Phieu: Changing Rules  
in Vietnam since the 8th Party Congress.” *Asian Survey*.  
Vol. 38, No. 12, December 1998.
- Anna, Milada Vachudova and Tim Snyder. (eds.) “Are Transitions  
Transitory? Two Types of Political Change in Eastern  
Europe since 1989.” *European Politics and Societies*. Vol.  
11, No. 3, September 1997.
- Balcerowicz, Leszek. “Understanding Postcommunist Transitions.”  
*Journal of Democracy*. Vol. 5, No. 4, October 1994.
- Beresford, Melanie. “The Political Economy of Dismantling the  
‘Bureaucratic Centralism and Subsidy System’ in  
Vietnam.” Kevin Hewison, Richard Robinson, and Garry  
Rodan. (eds.) *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism,  
Democracy, and Capitalism*. New York: Allen & Unwin,  
1993.

- Chai, Joseph C. H. "Transition to a Market Economy: The Chinese Experience." *Communist Economies & Economic Transformation*. Vol. 6, No. 2, 1994.
- Ekier, Grzegorz. "Patterns of Postcommunist Transformation in Central and Eastern Europe." Grzegorz Ekier and Stephen E. Hanson. (eds.) *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Elster, Jon. "Accountability in Athenian Politics." Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin. (eds.) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Fearon, James D. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance." Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin. (eds.) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Fewsmith, Joseph. "Staying in Power: What Does the Chinese Communist Party Have to Do?" Cheng Li. et al. (eds.) *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.
- Fforde, Adam. "Economics, History, and the Origins of Vietnam's Post-war Economic Success." *Asian Survey*. Vol. 49, No.

3, May/June 2009.

Gainsborough, Martin. "From Patronage Politics to Outcomes: Vietnam's Communist Party Congress Reconsidered." *Journal of Vietnamese Studies*. Vol. 2, No. 1, February 2007.

Haggard, Stephan. and Marcus Noland. (eds.) "Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea." *PIIE Working Paper 09-8*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, September 2009.

Hale, Christopher D. "Real Reform in North Korea? The Aftermath of the July 2002 Economic Measures." *Asian Survey*. Vol. 45, No. 6, November/December 2005.

Hall, Richard Andrew. "The Uses of Absurdity: The Staged War Theory and the Romanian Revolution of December 1989." *East European Politics and Societies*. Vol. 13, No. 3, Fall 1999.

Holz, Carsten A. "China's Economic Growth 1978~2025: What We Know Today about China's Economic Growth Tomorrow." *Center on China's Transitional Relations Working Paper*. No. 8, Hong Kong University of Science and Technology, 2005.

Jefferson, Garry. Thomas Rawski, and Yuxin Zheng. (eds.) "Growth, Efficiency, and Convergence in China's State and Collective Industry." *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 40, No. 2, January 1992.

- Kang, Chen., Gary Jefferson, and Inderjit Singh. (eds.) "Lesson's from China's Economic Reform." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 16, No. 2, June 1992.
- Kwon, Goocheon. "A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part 1)." *Global Economic Paper*. No. 188, Goldman Sachs, September 21, 2009.
- Millar, James R. "The Failure of Shock Therapy." *Problems of Post-Communism*. Vol. 41, Fall 1994.
- Nanto, Dick K. and Emma Chanlett-Avery. (eds.) "The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis." *CRS Report for Congress RL 32493*. Congressional Research Service, Updated August 26, 2008.
- Naughton, Barry. "What Is Distinctive about China's Economic Transition? State Enterprise Reform and Overall System Transformation." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 18, No. 3, June 1994.
- Roeder, Philip G. "The Rejection of Authoritarianism." Richard D. Anderson, Jr and M. Steven Fish. (eds.) *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.
- Sachs, Jeffrey. and Wing Thye Woo. (eds.) "Introduction: Experiences in the Transition to a Market Economy." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 18, No. 3, June 1994.
- Sirbu, Maria Christina. "Towards a Market Economy: The

- Romanian Effort.” *Eastern European Quarterly*. Vol. 28, No. 4, January 1995.
- Smith-Sivertsen, Hermann. “The Baltic States.” Sabrina P. Ramet. *Central and Southeast European Politics since 1989*. Cambridge: Cambridge University, 2010.
- Stan, Lavina. “Romania in the Shadow of the Past.” Sabrina P. Ramet. *Central and Southeast European Politics since 1989*. Cambridge: Cambridge University, 2010.
- Stark, David. “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe.” *East European Politics and Societies*. Vol. 6, No. 1, Winter 1992.
- Tamás, G. M., “The Legacy of Dissent.” Vladimir Tismaneanu. (ed.) *The Revolutions of 1989*. London and New York: Routledge.
- Tismaneanu, Vladimir. “Rebellion of the Old Guard.” *East European Reporter*. Vol. 3, No. 4, Spring/Summer 1989.
- \_\_\_\_\_. “The Quasi-Revolution and Its Discontents: Emerging Political Pluralism in Post-Ceausescu Romania.” *East European Politics and Societies*. Vol. 7, No. 2, Spring 1993.
- Woo, Wing Thy. “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 18, No. 3, June 1994.
- Woo, Wing Thy., et al. “How Successful Has Chinese Enterprise



Reform Been? Pitfalls in Opposite Biases and Focus.”  
*Journal of Comparative Economics*. Vol. 18, No. 3, June  
1994.

Wu, Yu-Shan. “Away from Socialism: The Asian Way.” *Pacific  
Review*. Vol. 9, No. 3, 1996.

### 3. 기타자료

『신동아』.

서재진. “통일비전과 학교통일교육의 과제.” 제주지역 학교통일교육  
대토론회 기조연설, 2010.9.17.

Frank, Ruedinger. “North Korea: ‘Gigantic Change’ and a Gigantic  
Chance.” *Nautilus Institute Policy Forum Online Paper  
PFO 03-31*. May 9, 2003 <[http://nautilus.org/fora/security/0331\\_Frank.html](http://nautilus.org/fora/security/0331_Frank.html)>.

United Nations. *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003:  
Democratic Republic of Korea 2002* <<http://www.relefweb.nt/appeals/2003/files/dprk03dpf>>.



연구총서

2008-01	북한체제의 안정성 평가 시나리오 워크숍	최진욱 외	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 합의 전병곤, 구기보		7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원

2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15( I )	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색( I )	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원

### 학술회의총서

2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원

### 협동연구총서

2008-07-01	한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	6,000원
2008-07-03	북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘송 외	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	10,000원

2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서) 김국신 외		6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안(총괄보고서) 여인곤 외		9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

## 논문

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	20,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	20,000원

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2008	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원

### 기 타

2008 2006 독일통일백서		8,000원
2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009 북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009 오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010 김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010 2010 독일통일백서		13,000원
2010 21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010 Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010 NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010 Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원

### 연례정세보고서

2008 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

## 통일정세분석

비매출

2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	아로슬라블 한·러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하

## KINU정책연구시리즈

비매출

2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II):	

	접경지역 평화적 이용을 위한 기존제한 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV):	
	2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창

### 월간 북한동향

비매출

2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구소
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구소
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제1호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제2호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제3호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제4호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제5호	북한연구센터



## Studies Series

비매출

- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy  
Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo  
Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee  
Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change  
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae  
Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah  
Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho

## 기타

비매출

- 2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea Park Young Ho
- 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







탈사회주의 경제이행 국가의  
권력구조 유형과 개혁 경로:  
**포스트 - 김정일 체제에 대한 시사점**

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)