

## 김정은정권의 내구성 진단: 김정일체제와의 비교를 중심으로<sup>1)</sup>

김진하 (현안연구TF 팀장)

Online Series CO 12-20

북한의 유일수령제는 독재자 개인중심 독재체제의 전형을 보여준다. 수령은 체제 그 자체가 된다. 정책결정권은 허브인 수령에 절대적으로 집중되며, 정치권력은 수령이라는 인신(人身)적 허브에 바퀴살처럼 연결된 인적(人的) 통치네트워크 상의 서열과 위치에 따라 배분된다.<sup>2)</sup> 정보와 정책결정은 허브인 수령을 경유하여야만 권능이 부여된다. 반면 엘리트 및 관료조직간 수평적 교류 및 결탁은 극도로 제약·감시된다. 도전세력의 태동을 뿌리에서부터 억제하는 것이다. 이 체제에서 법과 제도는 인적통치 구조를 보완하는 매개물로 전락하며, 수령과 권력엘리트는 치외법권적 존재가 된다. 김정일 통치 하에서 수령제는 그 극치에 도달 하였다.

유일수령체제에서 절대권력자의 사망은 레짐(Regime)의 존망을 좌우하는 중대한 위기상황의 도래를 의미한다. 최고통치자의 퇴장이 체제 안정성에 대한 치열한 논쟁을 불러 오는 것도 당연한 일이다. 국가권력의 부자상속은 유일수령체제에서나 가능한 일이지만, 다른 한편 체

- 1) 2012년 3월 12일 한국프레스센터에서 개최된 세종연구소 주최 2012 대북정책 Symposium에서의 저자 발표문을 보완한 글이다. 유익한 토론으로 도움을 주신 중앙대 김동성교수님, 국방연구원 백승주연구위원님, 경기개발연구원 손광주 연구위원님, 그리고 본 연구원 박형중 연구위원님께 감사의 마음을 전합니다.
- 2) 김정일 통치기 중 성행한 공정파티가 인적 지배네트워크 관리의 최상위적 표현이었다면, 소위 ‘팩스정치’ 또는 ‘결재 통치’는 수령체제 하 정책결정권 집중 현상을 핵심적으로 보여주는 통치행태였다. 어떠한 일도 그의 재가없이 제대로 이루어질 수는 없었다. 결과적으로, 통치행위에 있어서 절대권력자의 재량권 행사가 극에 달하게 되었다. 예측 가능한 행정과 경제 운영이 불가능해진 반면, 절대결정권자의 피로도(疲勞度)는 가중되었다. 이 점에서 김정일의 뇌졸중 발병과 갑작스런 죽음은 북한체제의 성격과 밀접한 연관성이 있다 하겠다.

제의 연속성과 안정을 담보하고자 하는 최후의 수단이기도 하다. 2011년 김정일이 사망했다. 김정일의 연소한 아들 김정은은 지난 4월11일 제4차 당대표회를 통해 노동당 제1비서 및 중앙군사위원장에, 연이어 13일의 최고인민위원회에서는 선군통치 하 제1권력기구로 자리 잡아온 국방위원회 제1위원장에 등극하면서 최고지도자로 공식 데뷔하였다. 연소한 김정은이 김정일 사망으로 인한 공백을 메우며 또 다른 세습독재자로 자리를 굳힐 수 있을지의 여부는 북한체제의 존속과 변동을 결정할 중요변인은 분명하다.

1994년 김일성의 사망도 소비에트연방의 해체 및 탈사회주의화, 중국의 개혁과 독일통일 등 세계사적 변혁의 조류와 맞물려 북한 붕괴론을 촉발시켰다. 그러나 붕괴론의 예상과 달리, 구소련으로부터의 원조 중단 및 핵개발로 야기된 국제적 고립, 대기근과 경제파탄이라는 위기상황의 연속에도 불구하고, 김정일정권은 버티기(Muddling-Through)에 성공하였다. 그 결과 반(反)시장·반(反)개혁정책이 고수되었고, 통치자의 정치적 책임(Accountability)을 묻는 제도적 장치가 극소화된 수령유일체제가 그 견재를 과시하며 3대 세습에까지 이르게 되었다.<sup>3)</sup> 이미 증명된 김정일체제의 끈질긴(Resilient) 생명력은, 김일성 사망 시와 달리, 김정은 정권의 미래에 대해선 비교적 신중한 접근이 주류를 이루게 된 배경이 된다.

그러나 김정일체제의 생존원인을 북한체제의 역사적 특수성에서만 찾는다면, 이는 오류를 불러올 것이다. 민주화의 거센 국제적 조류(Wave)와<sup>4)</sup> 탈사회주의 체제변혁의 대세를 거스르며 권위주의 독재체제의 유지에 성공한 예는 비단 김정일정권 이외에도 백러시아, 우크라이나, 러시아 등 구소련 후예 국가(Successor State)들, 동유럽의 일부 탈사회주의 국가들, 그리고 중앙아시아 및 중동, 사하라사막이남 아프리카에 산재한 다수의 권위주의 국가들에서도 찾아 볼 수 있다. 이들은 독재체제 유지에 성공하였거나, 단기간의 개혁 실험 후 다시 권위주의체제로 회귀하는 모습을 보여주었다.

권위주의체제의 내구력(耐久性, Regime Persistency)에 따라 다양한 양태가 나타난 것이다. 이에 대한 사례와 자료들이 축적되었고, 효과적인 분석틀들도 등장하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 김정일체제 생존의 원인을 찾아보면서, 김정은정권의 체제내구성을 통시적·비교적 관점에서 진단, 향후 북한체제의 변화 가능성을 짚어보고자 한다. 본 연구에서는 독일통일(1990년)과 구소련의 해체(1991년)로부터 시작되어 김일성 사망(1994년)과 1998년 김정일의 국방위원장직 취임과 선군정치 정착기에 이르는 시기를 “김정일정권 초기”로 상정하고, 2008년 김정일 뇌졸중 발병으로 가시화되어 2011년 사망 이후 현재(2012년)까지 진행된 3대 세습과정을 “김정은정권 후계과도기”로 설정하여 양 기간의 체제내구성을 비교한다.

3) 탈사회주의 개혁 경로와 권위주의체제 하 정책결정권자의 정치적 책임성의 제도화 정도와의 관련성에 관해서는 다음을 참조. Malesky, Edmund, Regina Abrami, Yu Zheng, “Institutions and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China,” *Comparative Politics*, Vol. 43, No. 4 (July 2011), pp. 409-427.

4) 정보 확산효과를 국제적 민주화 물결의 원인으로 지목한 논의는 다음을 참조. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991)

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저, 비교의 이론적 분석틀이 제시된다. 이어서 김정일정권과 김정은 정권의 대외적·대내적 체제내구성을 차례로 비교·조망한 후, 결론에서는 북한의 체제 변화 가능성을 전망해 본다.

## 권위주의체제의 지속과 변화

본 연구는 Levitsky와 Way의 권위주의체제 변동모델을 원용하여,<sup>5)</sup> 북한 권위주의체제 내구력을 저울질 해본다. 비록 그들의 모델이 소련 붕괴 후 ‘제4물결’ 과정에서 두드러지게 나타난 권위주의 유형인 ‘선거하는 권위주의’, 즉 ‘경쟁적 권위주의(Competitive Authoritarianism)’체제를 주 설명대상으로 하고는 있으나, 그 체계적 분석 방법으로 말미암아 북한과 같은 폐쇄체제에 대한 예측모델로도 유효하리라 판단된다. 이 모델은 권위주의체제 내구력을 ①국제적 압력에 대한 내구력(대외내구성)과 ②국내적 불안요인에 대한 내구력(대내내구성) 양 차원에서 비교한다. 대외내구성은 ①민주국가군 및 국제사회와의 연계성(Linkage), ②민주국가군 및 국제사회와의 영향력 행사(Leverage)에 대한 취약성(Vulnerability) 정도 (그리고 이에 대한 중국, 러시아 등 소위 권위주의 “흑기사” 세력에 의한 상쇄효과) 등의 요소로 나누어 살펴본다. 대내내구성은 권위주의 통치체제의 조직력(Organization), 즉, 당 및 국가기계에 의한 조직력 억압능력(Coercive Capabilities)의 규모(Scope)와 응집력(Cohesion)을 중심으로 판단된다.

권위주의체제 국가의 대외적 내구력의 강도는 ①서구 민주국가군들과의 경제적, 외교적, 인적, 기술적, 사회적, 정보 상의 연계(Linkage) 정도와 ②서구 및 국제사회의 체제변화 압력(Leverage)에 대한 회피능력 및 제재조치에 대한 취약성에 따라 결정된다.

국제적 레버리지의 효과는 ①대상 권위주의체제의 경제와 국가 규모가 작을수록, ②레버리지를 행사하는 서구국가들 간 정책목표가 일치할수록, ③반과권적 권위주의 대국이 해당 지역에 존재하지 않거나, 존재하더라도 적극적 개입을 자제하는 경우 배가된다. 반면, 연계성과 유대가 폭 넓고 강할수록 해당 권위주의국가의 내구력은 낮아진다. 국제사회와의 연계성이 높으면, ①반민주적 탄압과 침해행위에 대한 국제적 반항에 대한 노출이 커지고, ②권위주의 국가 내부에 민주적, 시장주의적 가치와 규범에 대한 지지자층(Constituencies)이 자생적으로 발생할 뿐만 아니라 이들이 세력이 강해지며, ③종국적으로 권위주의체제 내부 세력균형이 재조정되어 개혁세력에 유리한 정치적 환경이 조성됨으로써, 체제개혁 및 민주화 과정이 강력하게 추진되는 경향이 나타난다. 역으로, 해당 권위주의국가의 서구 및 국제사회와의 연계성이 낮을수록, 또한 국제적 압박 또는 레버리지에 대한 대응력이 높을수록, 그 체제의 대외적 내구성은 높다고 볼 수 있다.

대내적 내구력은 현직 독재자의 조직적 장악력에 좌우된다. 조직력의 증핵은 ①규모가 크고 ②응집력

5) 제시된 모델에 대한 본문에서의 설명은 다음에 기반. Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 37-83.

이 강한 지배정당 및 국가기제(특히 군 등 억압조직)의 존재라 할 수 있다. 권위주의체제에 대한 도전은 밑으로부터 뿐만이 아니라 내부에서도 발생한다. 기존의 민주화 이론들이 주로 반대세력의 형성과 동원의 원인을 찾는데 치중하였다면, 제3 민주화 물결 이후에 성립된 설명모델들은 국가 및 통치조직의 견고성 및 강압능력에 초점을 맞춘다. 즉, 내구력이 강한 권위주의체제는 강력한 시민사회나 반대 세력의 존재에도 불구하고 생존력이 높았다는 경험적 사실이 반영된 것이다.<sup>6)</sup>

지배정당의 조직적 장악력 정도는 ①정당의 규모 및 시민사회에 대한 침투통제력(Penetration)과 ②현직 독재자가 지지자(Partisans)의 협조 확보능력으로 가늠해 볼 수 있는 응집력(Cohesion)의 두 요소에 의해 결정된다. 규모가 큰 대중정당은 체제의 군중 동원력 및 통제력을 떠받치는 한편, 반대세력의 동원공간을 선점하는 효과를 불러온다. 조직 응집력이 높은 정당은 내부 엘리트 간 경쟁과 갈등에 대한 조율장치를 구조적으로 제도화하여 통치엘리트의 변질 가능성을 최소화한다.<sup>7)</sup> 또한 규모가 크고 응집력이 강한 지배정당은 지도자 선출 및 후계과정을 안정적으로 진행하는 데에도 기여한다.

정당이 엘리트 규율 및 통합에 기여한다면, 국가의 강제 능력은 사회 통제 및 반대 세력 차단에 보다 유용하다. 국가강제능력의 규모는 강제 기제의 유효한 통제 범위로 판정된다. 억압조직의 응집력은 통치 집단의 지시(폭력적 진압명령 등)에 대한 순응도로 표출된다. 국가강제 기제의 규모가 크고 사회 침투력이 강하다면, 단지 그 존재감만으로도 기층 반대 세력의 형성을 사전에 억제할 수 있을 것이다. 그러나 위기 시 체제수호는 군 및 보안 기구의 응집력에 의존하게 된다. 최종적 관건은 독재자의 명령에 순응하여 군이나 경찰이 실제로 발포할 것인가의 문제에 귀착된다. 억압기제의 규모가 작거나 응집력이 약할 경우, 국내적 소요 및 반란에 직면 했을 때, 권위주의 정부는 쉽게 무력화되곤 한다. 응집력이 약화되면, 군대조차도 진압 명령에 불응 또는 소극적으로 대응하거나, 최근 리비아 가다피의 몰락에서 볼 수 있듯이, 오히려 반대 세력에 가세하여 독재자의 몰락을 가속화시키기도 한다.

규모의 확대나 응집력 강화는 체제의 재정능력에 달려있다. 위기 시에, 특권과 렌트의 분배를 매개로 독재자와 인적 후원관계(Patronage Networks)로 연결된 가산제(家産制) 군대(Patrimonial Army)는 공공의 조직으로서 제도화된 군대(Institutional Army)와 비교하여 독재자의 유혈진압 명령에 따를 가능성이 높다.<sup>8)</sup> 그러나 가산제 군대가 경제적 특권 및 정치권력 배분 등 물질적 요소에만 의존하여 운영된다면, 재정능력 고갈 또는 지도자의 통치 능력 약화 시에는 오히려 체제 위협요인으로 전

6) 강력한 억압기제의 존재로 김정일정권의 지속성을 설명하는 다음의 논문을 참조. Daniel Byman and Jennifer Lind, "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea," *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010), pp. 44-74.

7) 권위주의체제 지배정당의 엘리트 통합 기능에 관해서는 다음을 참조. Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 35-43; and Barbara Geddes, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, Vol.2 (June 1999), pp. 115-144.

8) 권위주의체제 위기 시, 가산제 군대 및 제도화된 군대의 진압명령 순응도에 관한 비교는 다음을 참조. Eva Bellin, "Reconsidering the Authoritarianism in the Middle East," *Comparative Politics*, Vol. 44, No.2 (January 2012), pp.127-149.

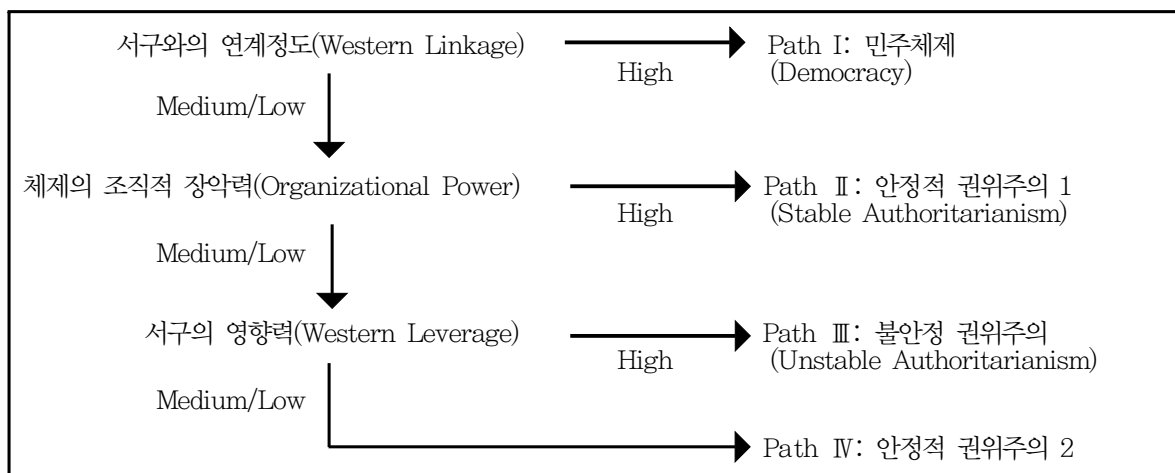
환될 수 있다. 응집력 유지에 보다 중요한 것은 이념 및 혈연적 동질성, 그리고 전쟁 또는 혁명 등 극한적인 역사적 경험의 공유에서 비롯된 강력한 연대의식 등의 비물질적 요소들이다. 재정파탄에 직면한 권위주의 독재체제가 강력한 조직 응집력을 유지하여 생존에 성공하는 경우도 규칙적으로 관찰되는데, 이들의 강력한 내구력은 비물질적 단결요인의 존재에서 기인하는 것이다.

[그림 1]은 Levitsky와 Way의 권위주의체제 내구성에 기초한 체제변동 예측모델을 도해하였다. 해당 권위주의 국가의 서구와의 연계성이 커질 경우, 대내적 내구력의 강도와 상대적으로 무관하게, 체제 변동성이 커지며, 또한 민주체제가 정착될 가능성도 높아진다(Path I). 동구권 개혁 및 제3, 4 민주화 물결 과정에서 권위주의체제를 개혁하거나 무너뜨리고, 민주제도 정착에 성공한 국가들의 사례에서는 예외 없이 서구와의 높은 연계성이 발견된다.

연계성이 낮은 폐쇄형 권위주의체제의 경우, 체제의 생존 여부는 독재 권력의 조직적 장악력(즉, 대내적 내구력)에 따라 결정된다. 대내내구성이 강한 경우, 서구 및 국제사회의 레버리지 행사의 강약에 크게 영향을 받지 아니하며, 기존의 권위주의체제가 안정적으로 유지되는 경향을 보인다(Path II). 뒤에서 다시 살펴보겠지만, 김정일 북한체제의 생존이 바로 이 제2 경로에 해당하는 사례이다.

국제연계성이 낮고, 대내적 내구력도 미약한 경우, 해당 권위주의국가가 단지 한 서구의 영향력 행사(레버리지)에 대한 대응력의 강약에 따라 체제 안정성이 좌우된다. 레버리지의 영향력이 강한 경우(즉, 대응력이 약한 경우), 외부의 영향으로 체제 내 지지 및 반대세력 간 세력균형의 변동성이 커지게 되어 체제 불안정성이 높아진다. 이 경우 국제사회 영향력 아래 체제개혁이 시도되더라도 실패하거나, 후속 정권 자체가 권위주의화 하는 경향이 나타난다(Path III). 잦은 정권 교체와 정치 불안고조가 예견된다. 반면, 레버리지의 영향력이 낮은 경우, 체제의 대내 내구력 수준이 낮더라도 기존의 권위주의체제 하에서 형성된 권력질서가 유지될 가능성이 높아진다(Path IV).

[그림 1] 권위주의체제 내구성과 변동



[출처] 다음에서 원용. Levitsky, Steven and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, p. 72.

[표 1] 모델 예측 실패 사례

	연계성	조직적 장악력	레버리지	모델에 따른 예상	실제 결과
Albania	High	Low	High	민주정	불안정 권위주의
Belarus	Low	Low	Medium	안정적 권위주의	불안정 권위주의
Benin	Low	Low	High	불안정 권위주의	민주정
Ghana	Low	Medium	High	불안정 권위주의	민주정
Mali	Low	Low	High	불안정 권위주의	민주정
Peru	Medium	Low	High	불안정 권위주의	민주정
Ukraine	Low	Low	High	불안정 권위주의	민주정

[출처] 다음에서 발췌. Levitsky, Steven and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, pp. 341-342.

제2 경로나 제4 경로의 경우, 공히 권위주의체제의 안정성이 예견되나 제2 경로를 밟은 안정적 권위주의체제 제1 유형의 국가들은 강력한 대내 내구력을 바탕으로 제2 유형 안정적 권위주의체제 국가들보다 상대적으로 보다 안정적으로 체제를 관리할 수 있다. 연계성 수준은 지리적 근접성 및 역사성 등 상대적으로 장기적인 요인들에 주로 영향을 받게 되므로 상대적으로 비가역적인 반면, 레버리지 수준은 국제적 역학관계의 변동에 영향을 받아 정치적·단기적으로도 변화가능하다. 다시 말해, 제2 유형 안정적 권위주의체제의 경우 레버리지의 영향력 변화에 따라 상대적으로 단기간 내에 체제 불안정성이 높아질 가능성도 늘 상존하는 것이다.

탈냉전 이후 권위주의체제 변동 사례 35개를 분석하여 모델의 예측가능성을 검증해본 결과, 7개 사례(표 I 참조)를 제외한 대다수 사례에서는 모델적용에 따른 예상 치와 실제 결과가 합치되는 것으로 나타났다. 예측실패 사례들도 내구력 판정의 경계선에 위치하여 판정이 쉽지 않았던 한계적 사례들인 경우가 대다수였다는 점을 감안하면, 모델의 예측능력은 상대적으로 높은 것으로 보인다. 모든 구조주의적 분석틀이 그러하듯, 이 모델에서도 행위자(Actor 또는 Agents)의 역할이 상대적으로 과소평가되는 문제점이 드러나기도 했다. 페루사례에서 보이듯, 지배 및 반대세력의 리더십의 질도 경우에 따라서는 결과에 상당한 영향력을 발휘할 수도 있는 것이다. “인적” 가산제적 통치방식과 수령지배체제의 유산을 풍부하게 물려받은 북한 사례에 이 모델을 적용할 경우에는 행위자의 역할에 대한 면밀한 검토도 요구된다.

북한 사례에 적용할 때, 안정적 권위주의 제1 유형은 “수령세습 독재체제”의 안착으로, 불안정 권위주의체제 경로(Path III)는 수령체제의 불안정화 또는 권위주의체제 내 이행 가능성을 의미하는 것으로 재해석되어야 할 것이다. 또한 중국의 영향력에 대해서도 다각적 분석이 필요하다. 한반도의 안정 또는 현상유지를 바라는 중국의 목표가 “반드시” 김정은 수령체제의 안착으로만 귀착될 것으로 볼 수는 없다. 중국은 상황에 따라 “안정적 체제 관리”를 위해 체제 내 변화를 도모할 수도 있다.

## 북한의 대외내구성 변동

### 김정일정권 수립기 대외내구성

김정일은 김일성으로부터 외부, 특히 서방세계와 고립된 폐쇄형 권위주의체제를 물려받았다. 냉전시 대 남북 및 미소 대결구도는, 지리적 인접성에도 불구하고, 서방 및 한국 측과의 정치·경제·사회·문화 제 영역에서의 “연계”가 철저히 차단되는 효과를 가져왔다. 미약한 연계성은 레버리지 효과도 반감시켰다. 한미동맹의 영향력도 북한의 체제 변화가 아닌 군사적 억제 또는 정치적 봉쇄에 초점을 맞추고 있었다. 봉쇄정책은 북한의 자발적 폐쇄주의 정책을 도와주는 결과를 가져왔고, 북한의 독재 체제는 외부의 관여 없이 뿌리를 내리게 되었다. 서구 및 한국의 간접적 영향력마저도 반패권국가들로서 소련과 중국의 존재와 북한에 대한 이들의 군사·경제적 지원으로 무력화되었다. 김정일 이전 시기 북한의 국제사회와의 연계는 중소공산대국들과의 사회주의 연대의 형식으로서만 명맥을 유지할 수 있었다. 북한의 소련에 대한 높은 의존도에도 불구하고 또 다른 사회주의 경쟁국 중국의 존재와 관여 그리고 북한의 지정학적 위치로 말미암아 소련의 영향력조차도 제한적이었다.

북한의 국가체제는 구소련으로부터 이식되었다.<sup>9)</sup> 자력갱생의 구호에도 불구하고 호혜적 구상무역체제의 보호막이 없었더라면, 북한의 경제는 보다 이른 시점에서 파탄을 겪게 되었을 것이다. 비단 북한뿐만이 아니라 대다수의 공산권블록 국가들도, 거대제국 소련의 국제사회주의 권역의 유지를 위한 광대한 정치경제적 비용지불의 맥락 하에서, 사회주의체제와 계획경제구조를 유지할 수 있었던 것이다. 이를 증명이라도 하듯 구소련이 비용지불과 정치군사적 개입을 거부하고 자국의 개혁에 몰입하자마자 동구공산권은 도미노(통독-소연방해체-동구권체제전환)와 같이 붕괴되었다. 즉, 소련의 지원이 끝나는 순간 소련 발(發) 역(逆)레버리지 효과가 거세게 발생한 것이다.

서유럽과 경제적·역사적·문화적 연계성이 강했던 중동부유럽 지역 국가들은 과도기적 혼란을 거쳐 대다수 민주정으로 체제를 전환하였다. EU 가입 조건 등을 무기로 한 서구의 레버리지도 승수 효과를 가져왔다. 반면, 서구와 연계성이 낮은 지역의 경우, 대내적 내구력의 정도가 권위주의체제의 존속여부를 결정지었다. 특히 강제기제가 상대적으로 비대하게 발전되었던 국가들, 예컨대, 북한, 카자흐스탄, 중국 등 중앙 및 동아시아국가들에서는 기존의 권위주의정치체제가 약간의 수정을 거쳐 유지되거나, 새로운 권위주의구조가 재장착 되는 경향이 나타났다.

김정일정권은 핵무기 개발을 매개로 미국 등 서방의 잠재적 개입 가능성을 비핵화 게임의 테두리에 국한시켜, 외부압력을 중화시키는 한편, 핵협상을 미끼로 오히려 지원과 원조를 얻어냄으로써 소련 붕괴가 가져온 역레버리지 효과도 감쇄시킬 수 있었다. 또한 소위 비사회주의 요소의 유입 차단에 주력하면서, 그나마 유지되던 러시아, 중국 등 구(舊)사회주의권 국가들과의 인적·기술적·문화적 교

9) 소비에트 국가 및 당 체제의 북한 이식 과정에 대해선 다음을 참조. Andrei Lankov, *From Stalin to Kim II Sung: The Foundation of North Korea, 1945-1960* (New Brunswick: Rutgers University Press, 2002).

류마저 제한하여 외부세계의 영향력을 최소화할 수 있었다.<sup>10)</sup>

결론적으로, 김정일은 서구와 연계 정도가 매우 낮은 폐쇄형 권위주의체제를 세습하였고, 공산권 붕괴의 도미노와 역레버리지 효과를 북한의 지정학적 위치와 핵 게임을 통해 차단할 수 있었다. 연계성이 매우 낮은 조건 하에서 재제와 원조 등을 주요 메뉴로 한 미국 및 국제사회의 레버리지도 큰 효력을 거둘 수 없었다. 김정일정권 수립기 북한은 대외적 내구성이 매우 강하였던 것이다.

### 김정은정권의 대외내구력과 한국의 대북 레버리지

소련의 붕괴와 더불어 북한에의 계획·분배경제도 사실상 종언을 고했다. 북한의 대내내구력을 논하는 부분에서 언급되었지만, 김정일정권은 기득권 세력의 보호를 위해 경제 회생을 위한 필수적 조치라 할 수 있는 개혁개방을 최소화하면서, 버티기 전략으로 일관하였다. 입구 및 출구 통제가 상대적으로 용이한 외부의 경제 원조와 지원에 의지하여 생존에 주력하였다. 북한경제의 자체 재생산 능력이 상실되면서, 외부 지원의 획득은 체제의 사활을 결정할 수도 있는 중대 사안이 되었다. 그 결과, 김정일정권 하에서, 북한은 계획경제국가에서 원조의존국가로 전략하게 된다.<sup>11)</sup>

[표 2] 연도별 남북교역액

(단위: 백만 US달러)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
186	194	287	252	308	222	334	425	403
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
641	724	697	1,055	1,350	1,797	1,820	1,679	1,912

[출처] 다음에서 발췌. 통일교육원, 「통일문제이해 2011」, (서울: 통일부, 2011년 6월), p. 134.

다른 한편, 북한의 이러한 생존전략과 경제적 취약성을 활용하여 대북레버리지를 확보해 보려는 미국과 한국의 시도도 지속되었다. 김정일 치하에서 이뤄진 북한의 서방세계와의 경제교류 측면에 주목해 보면, 인도적 지원이나 핵 게임의 결과물로서 ‘정치적 원조(Politicized Aid)’에<sup>12)</sup> 치중한 미국보다는

10) 빅터 차는 김일성 사후 진행된 국수주의·쇄국주의 정책의 후과로 북한 차세대 엘리트 그룹의 국제화 수준이 저하되었다는 점에 착목하여, 근본주의 경향의 ‘신(新)주체 북고주의(Neo-Juche Revivalism)’의 광풍이 도래할 수 있음을 경고한다. 다음 참조. Victor D. Cha, “The End of History: ‘Neojuche Revivalism’ and Korean Unification,” *Orbis*, Vol. 55, No. 2 (Spring 2011), pp. 290-297.

11) 소련의 몰락 후 북한에서 전개된 이중경제(Parallel Economy) 구조와 이를 유지하기 위해서는 국제원조의 필수성에 관해 논한 다음의 저작 참조. Benjamin Habib, “North Korea’s Parallel Economies: Systemic Disaggregation Following the Soviet Collapse,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, Issue 2 (June 2011), pp. 149-159.

12) 개발원조에 대비되는 정치원조의 개념과 문제점에 대해서는 다음을 참조. Alberto Alesina and David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *NBER Working Paper* 6612 (National Bureau of Economic Research, 1998).



상대적으로 상시(常時)적 기초에서 점진적으로 이뤄진 한국과의 교류확대가 보다 눈에 띈다. [표 2]가 보여주듯, 남북교역 총량은 꾸준히 증가해 왔다. 액수 면에서 남북경제교류는 김정은정권 준비기인 2000년대 말에 이르러서는 김정일정권 수립기인 1990년대 초에 비해 10배 이상 증가했다. 남북관계 경색 여부와 상관없이 꾸준한 증가세를 보인 것도 특징적이다. [표 3]이 보여 주듯, 최근(2008~2009년) 북한의 무역액에서 남북교역이 차지하는 비중이 북중무역 비중보다도 큰 것으로 나타났다. 한국의 대표적 직접투자사업이자 경협 사례라 할 수 있는 개성공단의 규모도 생산액과 참여업체 및 남북노동자 수의 면에서 점진적으로 증가해 왔다. ([표 4] 참조)

[표 3] 북한의 무역, 2008~2009

(단위: 백만 US달러)

북한의 수출액			북한의 수입액		
년도	2008	2009	년도	2008	2009
총수출액	3,052.3	2,235.0	총수입액	5,196.6	3,488.2
대중국수출액	754.0	793.0	대중국수입액	888.0	744.8
대한민국수출액	932.3	934.3	대한민국수입액	2,033.2	1,887.7

[출처] 다음에서 발췌. Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, "China-North Korea Relations," CRS Report for Congress R41043 (Last Update: December 28, 2010), p. 16.

[표 4] 개성공단 통계

회계연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
한국제조업체 수	11	15	65	93	118	121
북한노동자수 추산	6,000	11,000	23,000	39,000	42,000	47,000
한국노동자수 추산	N.A.	700	800	1,500	960	약 500
년생산(백만US달러)	15	74	185	250	256	323

[출처] 다음에서 발췌. Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, "The Kaesong North-South Korean Industrial Complex," CRS Report for Congress R34093 (Last Update: March 17, 2011), p. 1.

순원조성 사업과 지원을 제외하더라도, 김정일 통치기간을 관통하여 남북 간 경제교류의 규모가 비약적으로 확대된 것만은 사실이다. 그렇다면, 이러한 외연적 교류 확대가 김정은정권에 대한 한국의 레버리지(북한의 취약성) 증가로 이어질 수 있을까? 결론적으로 교류 확대의 효과는 제한적이고 조건부적일 것으로 전망된다.

첫째, 경제 분야에 지나치게 집중된 남북 간 교류 양상은 연계성 증대 면에서 한계를 지닌다. 연계 효과는 인적·물적·문화적 연결성이 총체적으로 확대될 때 나타난다. 한 분야로의 집중적 연계확대는 전략적 대응과 통제가 가능하다. 실제로 북한은 투자지역에 대한 고립화 정책(모기장 개방), 인적 감시 및 통제, 군 및 보안 기구를 동원한 운영 및 감시를 통해 교역 및 투자를 경유한 연계 효과(시장 가치나 민주적 규범양식의 확산)의 차단에 진력하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 통제된 상황에서 경제교류 증

13) 인적교류가 상대적으로 빈번했던 햇볕정책 시기에도 선별적 접촉과 통제를 통해 북한이 오히려 한국 내 갈등과

가가 연계확대로 이어져서, 북한 내에 친한 세력의 근거 마련 또는 자발적 개혁세력의 확산에 기여할 가능성은 매우 낮다.

둘째, 현재까지 그래왔던 것처럼, 지역 내 반패권 국가로서 중국의 존재감과 중국의 북한체제 지원은 교류확대로 얻어진 한국 또는 미국 등 서방세력의 잠재력 레버리지 효과를 상쇄시킬 것이다. 중국은 비핵화 등을 위한 국제사회의 대북 압박이 북한의 체제 붕괴로는 이어지지 않도록 노력할 것이며, 김정은정권도 유사 담보효과(Collateral Effects)를 지닌 북한의 지정학적 위치를 십분 활용하여 중국의 이러한 의도를 활용하려 할 것이다. 한반도의 전략적 위치는 효과적인 대북국제공조체제 확립에 근본적 제약을 가한다. 상반된 국익 추구는 심지어 동맹국 간 정책 조율조차 어렵게 만들 수 있다. 예컨대, 북한제재의 시기와 방법에 있어서 한미 간에서 조차 간헐적으로 균열이 있어왔고, 향후에도 재연될 가능성이 상존한다. 남북교류 확대가 레버리지 강화로 연결된 가능성은 지역 내 잠정적 반패권국가로서 중국의 부상과 국제정책공조 상의 어려움으로 한계가 분명하다. 국제공조체제의 수립 또는 전략 환경의 우호적 변화라는 조건 등의 조건이 충족될 때, 비로소 레버리지 효과가 나타날 수 있을 것으로 전망된다.

이상의 한계에도 불구하고, 경제교류 증가에 기초한 한국의 제한적 대북 영향력은 김정은정권에는 일정 영향력을 행사할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 김정일정권의 위기관리 전략의 일환으로 북한체제가 이념과 조직에 기초한 일당체제에서 전형적 가산제형 권위주의체제로 전환됨에 따라 추종자에게 배분할 물적 자원을 확보하는 능력은 통치자의 생존을 좌우할 주요 변수가 되었다. 한국의 경제적 레버리지가 김정일정권 수립기에 비하여 상대적으로 영향력을 발휘할 수 있는 조건이 주어지긴 한 셈이다. 이런 맥락에서 한국의 레버리지 크기를 결정할 중요한 매개변수는 결국 중국의 영향력이라 할 수 있다.

[표 5] 최근 북한의 대중국 무역

(단위: 백만 US달러)

년도	수출	수입	총액
2010	1,187.9	2,277.8	3,465.7
2011	2,464.2	3,165.0	5,629.2

[출처] 다음에서 발췌. 정형곤·김지영, “2011년도 북한의 대외경제 실적분석과 2012년도 전망,”

「KIEP 지역경제 Focus」 Vol. 6, No. 5 (March, 2012), p. 1.

## 차이나 팩터

김정일 통치기간을 거쳐 현재에 이르기까지 북한의 중국에 대한 정치경제적 의존도는 심화되어 왔다. [표 5]를 통해 확인할 수 있듯이, 북중교역의 증가세는 김정은정권으로 이어지는 근래에 더욱 가속화되고 있는 형국이다. 단순 무역에 그치지 않고 중국은 나선 및 황금평 개발, 북한 내 지하자원 장

불화를 야기하는 역(逆)확산 효과를 불러오기조차 했다.

기재굴권 확보 및 개발 인프라 구축 등 직접투자에도 적극 뛰어 들면서 북한의 대중의존도를 더욱 심화시키고 있다. 역사적 유대관계를 기초로 양국의 연계는 경제 부문을 넘어서 군사·정치·문화·인적교류 면에서도 깊이를 더하고 있다. 이러한 배경 하에, 중국은 김정일 사후 김정은 승계를 즉각적으로 지지하는 등 후견국가로서 북한 신정권의 조기 안착에 지대한 영향력을 행사하고 있다. 즉, 두터운 연계성을 바탕으로 중국의 대북 레버리지는 더 강해지는 모습이다. 중국의 후원이 북한의 대남대미 내구력을 보완·강화시켜 한국 및 국제사회의 영향력을 중화시키는 기능을 한다는 점은 이미 살펴보았다.

그렇다면 중국의 영향력 확대가 김정은정권 유지에 유리하게만 작용할까? 첫째, 중국은 한반도 현상 유지를 바라며, 김정은정권이 이와 배치되는 방향으로 나아갈 때, 적극적으로 개입에 나설 수 있다. 중국의 입장에서 북한에 친중적인 정권이 안착되어 한반도 현상유지에 도움이 된다면 지원을 멈추지 않을 것이다. 특히, 혁명적 급변 사태를 거쳐 한국주도로 통일이 이뤄진다고든가, 또는 북한에 민주체제가 도입된다고든가 하는 유리하지 않은 상황이 전개 될 때, 이를 수수방관하지만은 않을 것이다. 그러나 다른 한편, 신정권이 극도의 모험주의적 정책을 추구하며 동북아 국제질서의 안정을 저해한다면 이에 대해서도 방관만 하지는 않을 것이다.

둘째, 김정은정권 유지 및 보수비용이 상대적으로 보다 중국에 유리한 정권으로의 교체 및 안정화 비용을 능가한다고 인식된다면, 정권 교체 또는 교정을 위해 중대한 영향력을 행사할 수도 있다. ‘김정은’에 의한 ‘유일수령제’에만 집착하지 않을 수 있는 것이다.

셋째, 중국은 전면적 개혁을 통해 민주제 사회로 전환 된 것은 아닐지라도, 당과 국가를 중심으로 위로부터의 경제개혁을 통해 이행에 성공한 개발형 권위체제를 유지하고 있다. 북한에도 이러한 중국의 체제에 보다 친연(親然)성 있는 체제가 수립되기를 은연 중 바랄 것이다. 이는 북한체제 유지비용 절감 차원에서도 중요한 사안이다. 김정은정권의 진화 또는, 최악의 경우, 체제개조를 위해 영향력을 행사하려 할 수 있다.

요약하자면, 중국은 자국의 전략적 이익에 부합되는 방향으로 김정은정권을 유인하기 위해 영향력을 행사할 것이다.<sup>14)</sup> 김정일정권 수립기에 비하여 상대적으로 낮아진 북한의 대중국 내구력을 고려할 때, 김정은의 입장에서 중국도 잠재적 위협요인의 하나로 간주될 수 있을 것이다.<sup>15)</sup> 김정일의 중국에 대한 경계 및 거부감은 널리 알려진 사실이다. 그는 중국에 대한 의존도 심화가 불러올 수 있는 위험

14) 동북아 지역에서의 중국의 이익의 우선순위(Hierarchy of Interests)에 대해서는 다음을 참조. David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003).

15) 개인독재국가의 극단 형태인 술탄체제에 미칠 수 있는 후견국가의 절대적 영향력에 대해서는 다음을 참조. Richard Snyder, "Paths out of Sultanistic Regimes: Combining and Voluntarist Perspectives," in H.E. Chehabi and Juan J. Linz, eds., *Sultanistic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998).

성을 인지하고 있었을 것이다. 김정일이 핵무기 개발 이슈를 통해 미국과 한국을 한반도상의 게임 판에 끊임없이 끌어들이려 했던 것도 대중국 의존도 심화의 위험성을 상쇄시키려는 김정일의 의도가 배경에서 작용하고 있었을 것이다. 아마도 별다른 대안이 없는 김정은정권도 이를 답습할 것이다. 핵 게임에 대한 의존은 오히려 심화될 수 있다.

김정일정권 수립기와 비교해 김정은정권의 대외적 내구력이 상대적으로 약화된 것은 분명해 보인다. 그러나 서구 및 한국과의 연계성은 여전히 낮은 수준에 머물고 있으며, 또한 중국 팩터를 감안할 때, 김정은 북한이 Levitsky · Way 모델에서 제시된 제1 경로(path)를 밟아 전면적 개혁의 길로 나아가게 될 가능성은 낮아 보인다. 다음에서 논의되겠지만, 다만 김정은정권의 대내내구력에 균열이 발생할 경우, 외부의 레버리지 효과가 북한체제 변화 유인의 동력으로 작용할 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우에도, 중국의 영향력으로 제3 경로를 밟게 될 가능성이 보다 커 보인다. 그러나 이러한 시나리오가 현실화 될 때에는, 김정은에 의한 유일수령제가 유지되기는 힘들 것으로 전망된다. 또는 한미의 영향력과 중국의 영향력이 상쇄되어 북한이 제4 경로를 따르게 될 수도 있을 것인데, 이 경우에는 북한 내부의 정치 동학에 따라 김정은 수령체제의 존속 여부가 갈릴 것이다. 김정은 또는 잠재적 경쟁자들의 리더십이 중요한 변수로 떠오르게 되는 순간이기도 하다.

## 대내적 내구력 평가

### 김정일정권의 생존

소련으로부터의 지원 중단과 국민총생산 규모를 두 동강이 낸 경제파탄으로 체제유지 비용 자체의 조달이 어려워짐에 따라 파국적 상황이 도래되었다.<sup>16)</sup> 이러한 심대한 위기상황에서도 김정일정권이 생존할 수 있었던 근본원인은 당 및 국가강제기구, 특히 군의 조직적 내구력에서 찾아야 할 것이다.

김정일의 시각에서, 체제의 몰락을 가져올 것이 분명한 동구(東歐)식 급진개혁이나 권위주의 일당 독재의 틀을 유지하되 위로부터의 경제개혁을 단행한 중국식 모델이나 모두 부자계승으로 물려받은 독재자 개인중심 수령체제의 고수에는 위협적이었다. 마지막 대안은 반개혁의 비용을 피지배 국민에 전가하는 한편<sup>17)</sup>, 체제유지에 필수적인 국가억압기계에 희소자원배분을 선택적으로 집중하는 것이었다.

16) 이러한 구조적 위기상황과 동구권 붕괴 및 통독의 세계사적 조류의 영향 하에 김일성 사후 북한의 체제붕괴를 예단한 붕괴론자의 득세를 가져왔다. 붕괴론자들의 주장에 대해선 다음을 참조. Marcus Noland, *Korea after Kim Jong-il*, "Policy Analyses in International Economics," No. 71 (Washington, DC: Institute for International Economics, 2004), pp. 12-19; Robert S. Litwak, *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007)

17) 주체체제는 본질적 의미에서 자신을 부정하는 결과를 초래할 수밖에 없는 개혁이 나설 수 없음을 보여준 다음의 논문 참조. Samuel S. Kim, "The Future of the Post-Kim Il Sung System in North Korea," in Wonmo Dong, ed., *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Society, and Economic Cooperation* (Armonk: East Gate, 2000).

전자의 결과물이 대량아사라면,<sup>18)</sup> 후자의 정치적 구현물이 선군정치다.

대내내구력이 존속할 수 있었던 원인을 살펴보자. 첫째, 김정일은 비대한 군 및 폭압기구 그리고 동원 기제로서 대규모 당 조직과 전체주의적 통제로 허약해진 시민사회를 김일성으로부터 물려받았다.<sup>19)</sup> 대규모 폭압조직에 동원 가능한 최대한의 자원을 분배하면서,<sup>20)</sup> 동시에 이들을 동원, 생존의 한계치에 내몰린 피지배층을 통제할 수 있었다. 오랜 전체주의적 통제의 결과로 파편화된 개인들이 위기 상황의 도래에 때 맞춰 신속하게 동원조직을 결성하여 저항과 반대의 집단행동을 조직적으로 양산한다는 것은 애초부터 불가능한 일이었다. 내몰려진 피지배 집단의 선택은 대량이탈(Mass Dislocations)과 탈북이었다.

둘째, 오진우, 조명록 등 소위 혁명1세대가 생존하여 군 및 당을 장악, 엘리트들의 조직적 이탈과 분열을 방지하며 김정일정권 안착에 기여하였다.<sup>21)</sup> 이들은 소위 항일유격전과 한국전쟁 등의 고난의 과정을 거치면서 연대감을 공고히 해온 유사 혈연집단이다.<sup>22)</sup> 이들의 단결은 김정일을 권좌에 앉히는 물론, 군과 당의 응집력을 유지하는데도 유용하였다.

셋째, 이념 결사체적 응집력을 들 수 있다. 소련의 붕괴는 막시즘 신봉자들에게 극복하기 힘든 아노미 상태를 유발했다. 그러나 북한체제는 김정일로의 통치권 승계가 사실상 결정된 1970년대 이래 나름의 독재자 교리라 할 수 있는 유일수령제원리를 수립, 이를 극단적 민족주의의 전형이라 할 수 있는 주체사상에 접목시켜 중단 없는 이상화 작업 및 이념교양 사업을 통해 확산시켜 왔다. 특히 독재자중심 독재체제의 근본 교조라 할 수 있는 유일사상 10대 원칙을 헌법, 당 규약에 우선하는 최고의

18) 북한 대기근의 양태와 정치경제적 분석은 다음을 참조. Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2001) 및 Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Famine in North Korea: Causes and Cures," *Economic Development and Cultural Change* 49: 4 (Jul. 2001), pp. 741-767.

19) 다음을 참조. Marcus Noland, "North Korea: The Tyranny of Deprivation," in Robert I. Rotberg ed., *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rouge Nations* (World Peace Foundation/Brookings Institution, 2007).

20) 약자의 자원을 약탈하여 강자에 이전하는 것은 사실 독재자의 존립을 위해서는 효과적인 수단이 된다. Bruce Bueno De Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics* (New York: Public Affairs, 2011), pp.75-99.

21) 동독체제는 시민들의 반정부 집단행위에 이렇다 할 저항도 없이 무너졌다. 반면 중국정부는 천안문 시위자들을 유혈진압하며 내구성을 증명해 보였다. 동독은 주저한 반면, 중국은 가차 없이 진압을 결행했다. Mark Thomson은 혁명과정의 시련 속에서 유대감과 집단적 결단력을 단련한 중국 혁명1세대의 건재가 이러한 차별적 결과를 초래한 주요 원인들 중 하나로 지목한다. Mark R. Thomson, "To Shoot or Not to Shoot: Posttotalitarianism in China and Eastern Europe," *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1 (October 2001), pp. 63-83.

22) 북한의 주체사상 자체가 소위 만주에서의 혹독한 항일 게릴라 투쟁에서 쌓여진 산 경험과 배타적 혈연주의적 동지애에서 비롯되었다는 논의에 대해서는 다음을 참조. Hyun Ok Park, *Two Dreams in One Bed: Empire, Social Life, and the Origins of the North Korean Revolution in Manchuria* (Durham: Duke University Press, 2005).

원칙으로 율법화하는데 충력을 기울여 왔었다.<sup>23)</sup> 결과적으로 이는 사회주의권 몰락이 가져온 이념적 공백을 최소화하는 역할을 수행할 수 있었다. 또한 수령에 대한 절대 복종을 신념화함으로써 군 및 당의 결속력을 견인할 수 있었다. [표 7]은 최근 탈북한 군 경력자들을 대상으로 한 설문조사의 결과이다. 김정일정권이 말기에 도달한 최근까지도 김정일 개인에 대한 충성심은 비교적 굳건히 유지되어 왔음을 보여준다.

[표 7] 군부대 주둔지별 김정일에 대한 충성도

(5.00=매우 높음)

북중국경	군사분계선	기타	평균
3.22/5.00	4.00/5.00	4.05/5.00	4.00/5.00

[출처] 이교덕 외, 「북한군의 기강해이에 관한 연구」 (서울: 통일연구원, 2011), p. 118.

김정일정권은 대규모의 당과 군 등의 통치조직을 유증 받았고, 재정적 파산 상태에도 불구하고 이산에서 지적인 비물질적 동기들을 활용하여 이들 조직들의 결집력을 견지할 수 있었다. 김정일정권의 생존은 이 같은 조직적 통제 기제에 기초하여 강력한 대내내구성을 견지함으로써 가능했다.

### 김정은정권의 대내내구력 약화요인

김정일정권이 김일성 통치기 동안 내재화 된 전체주의적 억압조직과 당 조직을 유증 받았다면, 이제 막 걸음마를 시작한 김정은 정권은 김정일 통치기간 동안 진행된 가산제 개인독재형 정치체제를 계수했다. 이 차이가 의미하는 바를 검토해 본다.

첫째, 김정일 수령체제의 전개는 당 공식적 조직과 기능을 형식화 시켰다.<sup>24)</sup> 즉, 사회주의 국가 일당독재체제로서 당의 최고정책결정권한이 사실상 와해되어, 개인의 사당(私黨)으로서 김씨분파의 시녀로 전락한 것이다.

독재자 개인중심 독재체제는 당 중심의 제도적 통치와 양립할 수 없었던 것이다. 개인독재체제가 재정과탄으로 정상적 운영이 난망했던 당 중심 통치체제를 기능적으로 대체하면서 위기극복과 정권생존에 부분적으로 기여한 바도 있다. 그러나 수령체제는 독재자 개인의 장악력에 따라 정권의 안정성이 변동될 수 있다는 점에 착목한다면, 어린 후계자 김정은이 수령 역할을 수행하면서 느끼게 될 부담을

23) 김정일 후계 준비과정에 대한 간략한 설명을 위해서는 다음을 참조. Kong Dan Oh, *Leadership Change in North Korean Politics: The Succession to Kim Il Sung* (Santa Monica: Rand Corporation, 1988).

24) 김정일 통치기간 중 선군통치 기간 전개된 개인중심 독재정치, 측근통치 및 가산제, 그리고 이에 따른 당의 위상과 조직력의 와해 현상에 관해서는 다음을 참조. Ken E. Gause, "North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point," *Strategic Studies Institute (SSI) Report* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, September 2006).

감지할 수 있을 것이다. 정치적 연륜, 충성심 있는 친위세력의 확보, 카리스마적 장악력 등 유일체제 하 수령이 반드시 구비해야 할 통치능력의 모든 면에서 김정일을 단시간에 따라가기는 불가능 할 것으로 예상되는 김정은이 수령독재체제를 강건히 유지한다는 것은 매우 어려운 일이다.

이를 제도적으로 보완하기 위해서 2010년 당규 개정 등을 통해 당 기능 부활을 시도했던 것이다. 서장에서 당이 엘리트 간 균열을 제도화된 방식으로 규율함으로써 내구력 유지에 기여함을 지적한 바 있다. 그러나 이미 가산제 및 인적통치에 익숙해져 있는 엘리트들을 통솔하여 당 재건에 나선다는 것 자체가 김정은으로서는 여간 버거운 일이 아닐 수 없다. 더구나 선군통치 기간 체제유지의 중핵으로 물질적 특혜와 특권을 향유하면서 ‘충분히 정치화된’ 군 조직과 군부 엘리트들이 손안에 들어온 권력을 순순히 당에 이양한다는 것은 상상하기 힘들다.<sup>25)</sup> 이제 막 정권을 출범시킨 김정은과 후견세력들이 무리하게 당 복원에 나선다는 것은 기대하기 힘들다. 정권의 생명연장을 위한 임시방편적 봉합만이 난무하게 될 것이고, 정치적 불확실성의 증대로 이어질 것이다.

둘째, 재정파탄 속에서도 강력한 연대의식 속에 당 및 군 조직의 규율을 버리고 조직적 결속력을 담지 하던 소위 혁명1세대 원로들이 김정일 통치기간 중 대다수 사망하거나 거세 되었다. 이들이 여전히 활동하던 김정일 시대와는 달리, 만약 김정은정권이 대내외적 위기 상황이나 균열에 봉착하게 된다면, 당 및 군 조직의 통합을 유지하는 데 어려움을 겪게 될 것이다. 김정일정권 후견인들 간의 결속은 혁명적 전란의 외증에서 단련된 끈끈한 동지애나 소명의식이라기 보다는 정치적, 특권적 이해관계의 합치로 유지된다. 엘리트 간 경쟁과 분쟁을 조율할 수 있는 당 제도 자체가 무력화된 현 상태에서, 이들 신흥 엘리트들 간에 이해관계의 분리와 정치적 경쟁이 발생할 경우 급격한 분열양상이 도래할 가능성도 배제할 수 없다.<sup>26)</sup>

셋째, 김정은정권이 마주하게 될 또 다른 난관은 이념의 종언이다. 물질적 결핍을 극복하며 조직의 결속력을 유지해 나아가는 데 있어, 이념에 기초한 조직적 신념체계의 공유는 앞서 지적한 연대의식만큼이나 중요한 자산이다. 김정은정권은 사회주의 실험의 실패로 인한 정신적 공황을 수령에 대한 절대적 믿음과 충성심을 근간으로 하는 유일주체 사상으로 별충 할 수 있었다. 그러나 가산제체제 하에서 불가피하게 만연될 수밖에 없는 구조적 부패와 물질주의는 유일사상의 유사종교적 신념체계를 뿌리에서부터 흔들어 놓았다. 이념의 종언은 단지 엘리트 간 결속력을 저해시키는데 그치지 않았다. 경제 실패의 만성화와 장마당경제의 확산으로 야기된 세속주의 경향이 비록 시민들의 조직적 저항으로 직접 연결되지는 않겠지만, 국가와 정권의 권위주의적 이념 통제에 의한 통치를 사실상 불가능하게 만들었다.<sup>27)</sup>

25) 군부쿠데타 가능성과 가능 시나리오를 논한 다음의 저작 참조. 고재홍, 「김정일 체제의 북한군 연구」, (서울: 국가안보전략연구소, 2011), pp.119-145.

26) 다음을 참조. Jin-Ha Kim, “North Korea's Succession Plan: Stability and Future Outlook,” IIRI Working Paper, No. 8, Korea University Ilmin International Relations Institute (December 2010).

27) 북한의 밑으로부터의 세속화 추세에 관해서는 다음을 참조. Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea* (Washington, DC: Peterson Institute for

넷째, 가산제 통치 양식의 전반적 확산은 부패의 구조화를 초래함으로써 엘리트층의 봉건화 및 공적 기구의 사유화 현상이 가속화되었다. 예컨대, 가산제 군대가 독재자의 지시에 보다 순응적인 것은 결국 특권의 향유 때문이다. 그런데 실패경제가 영구화된 북한의 사정상, 이러한 가산제 군대의 욕구를 충족 시켜줄 만한 자원의 확보가 항상적으로 부족해짐에 따라 군대 내부로부터 착취 및 부패현상이 만연하게 되었다. 이는 규율 문란과 조직 와해로 연결될 공산이 크며, 굶주린 가산제 군대는 위기 발생 시 이를 진압하기 보다는 오히려 악화시키는 촉매제 역할을 할 수도 있다.

군부 엘리트층은 특권 확보를 위해 파벌적 분열양상을 보이게 될 것이고, 군대 내부 피지배층으로서 일반 병사들은 임무를 방기하고 이탈할 가능성이 높아질 것이다. [표 8], [표 9] 및 [표 10]에 표시된 탈북군경험자를 대상으로 한 설문조사 결과는 가산제 운영 방식의 폐해가 이미 일상화되어 군의 조직력 약화로 귀착되고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 가산제의 폐해는 비단 군의 문제만은 아니다. 국가 행정 및 당 기구 전반에 확산되었다.<sup>28)</sup> 정권의 조직적 장악력이 이로 인해 저하될 것임은 명백하다.

[표 8] 군부대 주둔지별 군수물자 착복 및 유용 정도

(5.00=매우 많음)

북중국경	군사분계선	기타	평균
4.11/5.00	3.50/5.00	3.15/5.00	3.30/5.00

[출처] 이교덕 외, 「북한군의 기강해이에 관한 연구」, p. 128.

[표 9] 군부대 주둔지별 탈영 정도

(5.00=매우 많음)

북중국경	군사분계선	기타	평균
2.89/5.00	3.35/5.00	2.44/5.00	2.73/5.00

[출처] 이교덕 외, 「북한군의 기강해이에 관한 연구」, p. 157.

[표 10] 군부대 주둔지별 식량사정

(5.00=매우 부족)

북중국경	군사분계선	기타	평균
4.33/5.00	3.90/5.00	3.30/5.00	3.53/5.00

[출처] 이교덕 외, 「북한군의 기강해이에 관한 연구」, p. 187.

International Economics, 2011).

28) 가산제 통치체제의 자기파괴 메커니즘에 관해서는 다음을 참조. Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).



김정은정권의 한국 및 미국 그리고 국제사회와의 연계(의존)성은 원조 및 교역 증가 등을 매개로 김정일 시대 초기와 비교해 다소 증가한 듯 보이나, 이러한 효과는 핵무기 개발의 진전 및 중국의 부상과 관여 등의 요인으로 중화될 것으로 예상된다. 다만 중국에 대한 북한의 의존증대는 양날의 칼로 작용할 수 있다. 중국은 북한 신정권이 친중적인 자세를 견지한다는 전제하에 체제 유지에 지원을 마다하지 않을 것이나, 다른 한편, 북한이 反시장·反개혁적 버티기 전략을 고수하려 할 경우, 김정일 시대보다 취약해진 북한의 대응력을 바탕으로, 보다 강력한 영향력을 행사하려 들 것으로 예상된다. 대내적 내구성 면에서 국가억압기제, 특히 군부의 경우, 그 외형적 규모 면에서는 김정일 시대와 큰 차별이 없다고 말할 수 있을지 모르나, 가산제적 운영방식으로 보다 증가될 것으로 예상되는 군부 내 알력, 군수배급의 파탄으로 인한 약화된 조직력 등으로 인해 응집력 면에서는 균열이 예상된다. 배급 경제의 붕괴 및 시장경제 요소의 확산 그리고 심화된 부정부패로 국가의 사회 장악력 역시 저하될 것으로 예상된다. 김정일 시대에 심화된 가산제적 인적독재의 여파로 노동당의 조직력 및 응집력도 상대적으로 약화될 것으로 보인다.

결론적으로, 중국 등 대외적 현상유지 세력의 안정화 정책(필요시 위로부터의 개혁 추동) 등으로 인하여 아래로부터의 변혁 등 급변에 의한 체제붕괴는 그 가능성이 그다지 높아보이지는 않는다. 그러나 대내적 내구력의 전반적 약화로 유일수령체제를 대체하는 보다 완화된 형태의 권위주의체제 내적 이행가능성은 상대적으로 높아 질 것으로 판단된다.