

북한의 위기와 김정일정권의 변화수용 방식 연구

김 창 근(통일연구원 책임연구위원)

◁ 목 차 ▷

- I. 머리말
- II. 체제의 위기와 변화수용
- III. 북한 위기의 본질
- IV. 김정일정권의 변화수용 모색
- V. 결론

I. 머리말

북한의 위기 속에 김정일정권이 공식 출범한지 1년이 지나고 있다. 1998년 9월 김정일 총비서가 실질적인 권력이 강화된 국방위원장에 재추대됨으로써 김정일시대가 공식 개막되었지만, 당시 김정일은 김일성시대의 부정적 유산도 함께 공식적으로 물려받았다. 북한의 위기를 가져온 주역이기도 한 김정일은 자신의 힘으로 당면한 위기에 대처해 나가야 하는 상황에 직면한 것이다. 따라서 김정일정권이 지난 1년 체제 전반에서 요구되는 변화를 어떻게,

어느 정도 수용추진해 왔는지 또 앞으로의 가능성은 어떠한지는 우리에게 의미있는 관심사가 아닐 수 없다.

김정일정권의 변화수용 모색 혹은 방식은 북한이 처한 위기의 본질과 연관되어 있다. 그것은 김정일이 김일성시대의 연장선상에 있고, 북한위기에 관한 당사자의 입장에 있기 때문이다. 1990년대 들어와 북한위기를 둘러싼 논란은 국내외적으로 크게 세 차례 조기붕괴론의 파장을 일으켰다. 북한 조기붕괴론은 1990년대 초 동구 및 소련 사회주의권 붕괴, 1994년 7월 김일성 주석의 사망, 그리고 1995년에서 1996년 무렵 심화된 경제난식량난외화난 등을 근거로 대두되었다. 그러나 세 차례의 붕괴논란은 북한을 조기붕괴로 몰아갈 만큼 핵심 요인이 되지는 못했다.

그동안 세 차례 부각되었던 북한위기 논란은 북한이 겪어 온 변화의 본질을 제대로 반영하지 못한 채 붕괴론으로 이어졌으며, 북한의 개혁개방을 절대적인 처방처럼 간주해 왔다. 우리는 흔히 북한이 처한 위기나 개혁개방, 특히 전향적인 대외개방이나 '우리식 사회주의'의 전면적 철폐 등을 다분히 가치지향적인 의도나 기대의 시각에서 보아온 경향이 없지 않았다. 개혁개방과 더불어 침습할 자본주의바람을 우려하고 있는 김정일의 입장에서 전면적인 개혁개방이 자신과 북한의 생존을 위한 해결책이 될 수는 없다고 인식한 것으로 보인다.

이렇게 볼 때, 첫째, 북한위기에 관한 논의는 북한식 사회주의체제의 형성과 발전과정에서 파악되어야 할 것이다. 이를 위해 북한을 구조와 기능을 가지고 있는 하나의 '체계'로 보아야 한다.¹⁾ 둘째, 북한의 위기를 평가할 때, 북한의 모든 행위자의 역할과 위상이 김일성·김정일이 규정하는 제도적인 제약 속에서 일상화되지만, 그렇다고 해서 제도적인 제약이 형성·작용되는 과정에서 김일성·김정일 이외의 행위자들의 신념과 행동의 영향이 배제되어서는 안 된다. 제도란 게임의 규칙처럼 개별 행위자들의 역할과 위상을 규정하지만 그 속성이 靜的이지 않기 때문이다. 도로의 규칙이나 결혼제도처럼 각 행위자들의 신념에 따라 제도의 힘은 강해지거나 약해질 수 있는 것이다.²⁾

북한은 구조적인 특징과 기능을 지닌 '체계'로서 형성되어 성장하고 발전해

1) 이 논문에서 북한체제, 사회주의체제를 지칭하면서 사용하는 체제는 생산 혹은 통치양식을 의미한다.

2) Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 8~9.

왔다. 그러나 북한의 발전과정에서 김일성이나 김정일이 추구했던 정책이나 노선과는 다르게 북한식 사회주의제도에서 이탈하거나 사회주의제도를 긴장³⁾시키는 현상이 나타났다. 북한이 처한 위기는 이러한 정책적 역기능들이 누적되면서 비롯되고 있다고 할 수 있다. 물론 여기에는 스탈린식 사회주의체제 발전의 내재적 한계이기도 했던 내용들을 북한이 기본노선으로 추구한 데서 비롯된 구조적 모순도 포함된다.

그렇다면 김정일정권의 변화수용은 정책적 역기능들을 북한식 사회주의제도 내로 적절히 수용하여 다시 체제유지·발전을 위해 역할하도록 하는데 초점을 둘 수밖에 없다.

이러한 문제의식에서 본 논문은 북한체제의 형성과 발전과정에서 구체화된 위기의 본질에 대한 논의를 바탕으로 김정일정권의 정책선택과 한계, 그리고 변화수용을 분석해 보고자 한다.

II. 체계의 위기와 변화수용

일반적으로 체계는 특정 행위과정을 통해 서로 작용하는 일련의 실체나 또는 그 실체의 요소들이 집합되어서 일정한 구조를 이루고 있다. 그러나 어떤 체계가 나타내는 구조는 정태적인 개념이 아니라 체계의 지속을 위해서 구조적인 장치와 특정 기능이 존재해야 한다는 의미를 가지고 있다.⁴⁾

체계가 변화하는 동인은 분화(differentiation), 기능(function), 상호작용(interaction)에 있다. 분화는 체계 혹은 단위가 구조와 기능적으로 둘 또는 그 이상의 새로운 체계나 단위로 나누어지는 것을 말한다.⁵⁾ 본 논문에서

3) Talcott Parsons에 의하면 긴장은 체계안의 둘 또는 그 이상의 단위 사이에 규범적으로 설정된 관계를 손상시키는 조건이다. 그는 체계의 관계가 통합을 이루지 못하게끔 저해하는 것은 모두 긴장으로 간주한다. Benton Johnson, *Functionalism in Modern Sociology: Understanding Talcott Parsons* (New Jersey: General Learning Press, 1975), 벤튼 존슨 지음, 박영신 옮김, 『사회과학의 구조기능주의: 탈코트 파슨스 이론의 이해』 (서울: 학문과 사상사, 1983), p. 63. David A. Easton에 의하면 “긴장이란 정치체계의 필수적인 변수들이 임계범위라고 부르는 일정한 영역 밖으로 밀려나가는 일종의 위협스러운 상황이 발생했을 때 일어나는 현상”이다. David A. Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965), p. 25.

4) Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1957), pp. 25~37.

5) 위의 책, p. 72.

초점을 두는 부분은 북한의 형성과 발전과정에서 에나타난 분화가 어떠한 역할을 하는지에 관한 내용이다.

기능은 흔히 역기능과 순기능으로 나눌 수 있다. 역기능은 체계의 적응이나 조정을 점점 더 약화시키는 관찰된 행위결과를 의미한다. 반면 순기능은 특정 체계의 적응이나 조정을 가능하게 해주는 관찰된 행위결과를 뜻한다.⁶⁾ 주의할 것은 기능이 복합적으로 나타나기 때문에 특정 구조적인 장치가 기능적이거나 역기능적인 행위형태를 동시에 보여줄 수 있다는 점이다. 따라서 체계의 지속은 이러한 기능의 '균형'⁷⁾에 의한 것이라는 점을 유념해야 한다. 체계는 본질적으로 기능면에서 유동성과 항상성을 지니고 전반적 균형을 유지하기 위해 끊임없이 조절과 수정, 재생과 방어와 같은 자기수정활동을 전개한다. 다시 말해, 생물학적 유기체처럼 사회제도들도 상호밀접하게 관련되어 있으며, 항상적 평형을 유지하기 위해 한 제도가 변동을 경험하면 다른 제도도 작용반작용을 일으킨다는 점이다.⁸⁾

상호작용은 전체로서의 체계가 상호관련된 하위체계들로 구성되며, 외적 환경과 서로 영향을 주고 받기 때문에 나타나는 속성이다. 빈번하고 심도 있는 상호작용은 체계간의 독립성을 저하시키고 한 체계에서의 동요가 다른 체계로 쉽게 옮겨가도록 한다.

이렇게 볼 때, 체계가 위기를 맞게 되는 것은 체계의 분화(형성·발전과정) 속에서 체계가 추구한 역할(정책이나 노선)들 사이의 기능의 균형이 깨져 역기능이 증대하고, 역기능들이 상호작용하면서 체계의 유지·발전을 지체시키는 데서 비롯된다고 볼 수 있다. 이는 특정 체계가 체제내 변화를 흡수하지 못하여 지속에 위협을 받는 것으로서, 역기능적 체제내 변화라고 할 수 있다. 역

6) Robert K. Merton은 순기능과 역기능 이외에 현재적(manifest) 기능과 잠재적(latent) 기능을 증시하고 있다. 현재적 기능은 행위의 결과가 관찰자에 의해서 의도적이고 인식적인 행위형태라고 생각되는 것이다. 현재적 기능은 행위의 결과가 무의식적이고 또 비인식적인 것으로 관찰자에 의해 감지되는 것이다. 그가 의미하는 잠재적 기능은 '아직 나타나지 않은' 기능이 아니라 의도(intent)되지 않고 인식(recognition)되지 않은 결과라는 점에 주의해야 한다. Merton, *Social Theory and Social Structure*, pp. 51, 60~82.

7) Oran R. Young, *Systems of Political Science* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969), 진덕규 역, 『정치학이론체계』 (서울: 법문사, 1986), p. 58.

8) 이러한 의미에서 본 논문에서 다루고 있는 정책적 역기능들은 순기능·역기능의 단순 구별에 의한 것이 아니라 체계의 기능들의 '균형'에 의한 결과로 이해해야 한다. 예컨대, 1980년 평양 청년학생축전이 북한의 의도와는 달리 주민들 사이에 경제적 실용주의를 부추키는 역기능을 가져왔다는 평가는 축전 직후 사상교양강화 등 자기수정노력이 행해졌음에도 나타난 결과라는 의미이다.

기능적 체계내 변화에서 체계의 기본적인 속성은 유지된다. 그러나 역기능들이 체계내로 흡수되지 못하고 체계의 유지·발전에 부정적인 영향을 미치는 것이다.

특정 체계는 지속적인 유지·발전을 위해서 역기능을 수용하여 또다시 순기능의 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 그러한 것은 사후제도화와 적응적 향상을 꾀하는 일이다.⁹⁾ 사후제도화란 체계내의 역기능적인 변화들을 포용하여 발전에 또다시 기능하도록 만드는 포괄적인 노력이다. 적응적 향상이란 체계내 변화 속에서 분화된 내용이 새로운 기초적인 기능을 수행하기 위하여 기존 체계에 적용된 능력을 가지게 되는 것을 의미한다.

이 논문에서는 북한을 하나의 체계로 간주하고, 하위체계를 이념, 정치·사회, 경제 등으로 구분하고자 한다. 아울러 외부환경의 변화가 하위체계에 미치는 상호작용을 중시하고자 한다. 북한의 위기에 대한 진단은 북한이라는 체계의 분화 속에서 나타난 역기능과 그 상호작용에 초점을 두고 있다. 이를 바탕으로 북한이 사후제도화와 적응적 향상이라는 측면에서 역기능적인 체계내 변화를 어떻게 수용하고 있는지를 고찰하고자 한다.

Ⅲ. 북한 위기의 본질

1. 지배이념의 사회구속력 약화

북한은 당건설 초기에는 맑스-레닌주의에 충실하였다. 소련 사회주의체제를 이식한 북한에서 사회주의우월론에 기반한 맑스-레닌주의는 주민들에게 희망찬 미래 건설에 대한 약속이나 다름없었다.¹⁰⁾ 그러나 김일성 개인의 권력장악 과정에서 언급되기 시작한 '주체' 문제는 주체사상으로 포장되었고, 김일성주의화와 혁명적 수령관을 통해 지배자의 이념적 도구가 되었다.

주체사상에서 제시하고 있는 이념적 명제들이 주민들에게 설득력을 지니는

9) Talcott Parsons, *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives* (New York: Prentice-Hall, 1966), 탈코트 파슨즈 지음, 이종수 옮김, 『사회의 유형』 (서울: 기린원, 1989), pp. 48~49.

10) Włodzimierz Brus and Kazimierz Laski, *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 22.

것은 체제유지의 기초적인 관건이 된다. 주체사상이 계층과 시기별로 주민들에게 영향을 미친 정도는 다르겠지만, 대체적으로 김일성-김정일 부자간 권력 승계, 지도자에 대한 충성심, 북한식 사회주의 우월성, 주체사상의 자주성원칙 등의 명제들은 주민들에게 수용성을 지닌 것으로 평가된다.¹¹⁾

그러나 이상의 네 가지 명제들과 달리 주체사상은 사회경제적 환경이 변화하고 주민들의 가치의식이 변화하면서 이념의 사회구속력이 약화되고 있다. 특히 최근의 경제난식량난으로 인한 국가배급체계의 붕괴는 최고지도자와 주민들간에 수직적인 시혜관계를 내세울 수 있었던 가부장적인 지배구조의 정당성을 훼손시키면서 이념의 사회구속력을 급속히 약화시키고 있다.

부연하면, 변화되는 사회경제적인 제반 여건이 주체사상의 내용과 일치하지 않으면 주민들의 가치체계는 혼란을 겪게 되고 지배이념으로서 주체사상의 기능은 약화되기 마련이다. 대체로 1960년대 중반까지 북한은 한국전쟁 이후의 급속한 경제복구 사업의 성과와 사회주의체제의 제도적 완비로 인해 지배이념에 대한 주민들의 지지를 얻어낼 수 있었다. 그러나 1960년대 중반 이후 경제가 침체하기 시작하자 그 이후 1970년대 중반까지 주체사상에 대한 믿음도 낮아졌으며, 1980년대 초반까지는 급격히 떨어진 것으로 평가된다.¹²⁾

북한주민들의 가치의식 변화는 지배이념의 사회구속력을 약화시키는 기초가 되고 있다. 주민들이 인간으로서 지니고 있는 보편적 욕구수준의 대상을 새롭게 느끼게 되고 실상과 다른 현실을 통해 비교의 감각을 얻게 되면서 주체사상은 지배이념으로서의 정당성에 한계를 지닐 수밖에 없다. 개인주의적 소유와 물질주의적 욕구, 비교감각 등의 확산은 주민들의 획일적이고 전체주의적인 인성을 약화시키고 있다.¹³⁾ 북한에서의 개인주의적 소유와 물질주의적 욕구는 1984년 「합영법」 제정과 같은 제한적이지만 개방조치가 진전되고, 이와 함께 외화벌이사업이 증대되기 시작하면서 확산된 것으로 나타났다. 제한적인 개방조치가 시행되면서 주민들은 돈, 특히 외화의 가치를 중시하게 되었다. 뿐만 아니라 북중국경무역을 통해서 북한에 스며든 중국산 의류, 일본 및 남한 가전제품, 생활용품들은 주민들을 더 이상 주체사상에 묶어 놓기 어려운 물질주의적 욕구를 확산시키기 시작했다.¹⁴⁾

11) 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (서울: 통일연구원, 1996), pp. 31~66.

12) 김병로, 『주체사상의 내면화 실태』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 58~60.

13) 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남출판, 1995), 제6장 “인성의 이중성: 신민형 인성 對 개인주의적 인성” 참조.

특히 최근의 경제난·식량난으로 인한 국가배급체계의 붕괴는 이념의 사회구속력을 약화시키는 주된 역할을 하고 있다.¹⁵⁾ 식량난과 배급체계의 붕괴로 인해 북한의 하류층 주민들의 생활은 극도로 빈곤해져 가족이 해체되고 생존이 위협받고 있는 반면,¹⁶⁾ 암시장이나 관직이용을 통해 부를 축적하는 사람들도 늘어나고 있다. 주민들 사이에 식량난을 계기로 “돈이 많아야 사람구실할 수 있다”며 돈을 버는 일이라면 어떤 일이라도 하겠다는 풍조가 만연하고 있다고 한다. 주민들은 이러한 풍조속에 재산을 축적한 부유층을 대체로 3부류로 꼽고 있다고 한다. 그것은 자신들의 직책을 이용하여 재산을 축적한 고위간부들과 공장기업소 지배인 부류, 개인장사를 통해 폭리를 취한 장사꾼들 부류, 강절도 행위로 재산을 축적한 사람들 부류 등이라고 한다.¹⁷⁾ 과거에는 장사 행위를 비사회주의적 요소라며 멸시했으나, 식량난으로 보따리장사꾼이 더욱 늘어나고 있는 추세이고, 주민들은 “장사꾼이 선각자”라며 부러워 한다고 한다. 최근에는 평양시를 비롯한 각 지역 주민들이 국가가 무상배급한 주택을 유상으로 판매하는 행위도 나타나고 있다고 하는데, 평양시 중심구역 주택의 경우 1칸에 400원씩 매매되고 있다고 한다.¹⁸⁾

식량을 구하러 중국에 건너온 북한식량난민 770명을 대상으로 조사한 자료에 따르면 식량배급이 중단된 이후 생계유지 방법은 개인의 자체해결 방식이 주류를 이룬다. 주민들은 농민시장 등에서 나무산나물웃가구집기 등을 팔아 장사(26.1%)를 하거나 가구집기를 팔아 생계를 꾸려 나가며(20.7%), 풀뿌리·소나무껍질을 먹거나(20.3%) 친지의 도움(10.9%)을 받아 부족한 식량을 보충하는 등 어렵게 연명하고 있는 것으로 나타났다. 식량을 구하러 타 지역으로 여행하는 사람들도 2.6~4.9% 정도가 되고 있다고 한다.¹⁹⁾ 주민들을 동원하는데 있어 과거에는 이념의 논리를 경제에 우선하지만, 이러한 실정에서는 더 이상 주체사상의 이념으로는 경제적 어려움을 상쇄시킬 수 없는

14) 남북문제연구소, 『평양은 거대한 세트장: 여만철 등 42명의 귀순자 증언집』 (서울: 남북문제연구소, 1997), pp. 51~52.

15) 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의』 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 55~59.

16) 귀순자들에 의하면 북한주민들은 6.25로 인해 제1분단을 겪은 후 최근에는 극심한 식량난으로 인해 국민계층들의 가족이 해체되는 제2분단을 맞고 있다며 한탄하고 있다고 한다. 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근 북한실상』, 제182호 (1999.4), pp. 29~30.

17) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근 북한실상』, 제181호 (1999.3), pp. 9~10.

18) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근 북한실상』 (1999.4), p. 49.

19) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 『북한 식량난의 실태』 (1998.5), p. 17.

것이다.

이렇게 볼 때, 대내적으로 경제침체가 계속되고 제한적이지만 점진적인 대외개방을 통해 지속적으로 상인, 상품, 정보가 유입된다면 북한주민들의 의식 변화는 심화되고 지배이념의 사회구속력은 급속히 약화될 수밖에 없다.

2. 정치·사회 통제력의 이완

북한의 정치·사회체제는 스탈린식의 당국가체제의 오류로 출발하였지만 북한은 이에 더하여 수령의 존재를 당국가 조직단위의 최고정점에 위치시켰다. 북한은 사회주의 국가에서 총체적 지도의 핵심으로 자리잡고 있는 당의 역할을 수령이라는 초월적 존재에게 이양하였다. 수령이라 불리우는 최고지도자의 권위가 이념, 법, 제도, 규범, 절차 등을 규정하며, 그 규정력이 항구적으로 제도화되었다. 수령의 유일영도체제는 부자세습을 정당화하는 계속혁명론을 통해 더욱 공고화되었다.

그러나 사회일탈현상 증가, 관료주의 병폐 심화, 불평등구조의 재생산, 김일성 사망과 김정일의 공식승계에 따른 영향 등으로 북한의 정치·사회 통제력은 점차 이완되고 있다.

북한에서 나타나고 있는 사회일탈현상은 당 중심의 사회통합과 지속적인 사회동원에 위협이 되고 있다. 북한의 사회일탈현상은 물질적 유인이 없는 사회동원의 한계와 부족의 문제에서 비롯되고 있다는데 문제가 있다. 국가재산에 대한 줌도독질과 절취행위가 확산되고 있는 것은 이를 반증해 준다. 또한 사상 및 출신성분을 근거로 낙인을 찍어 관리하는 계급정책은 오히려 계층간의 차별화, 직업의 편차, 신분상승 기회의 제약 등으로 이어져 일탈세력을 양산시키고 있다. 북한에서 낙인찍힌 사람은 자신뿐만 아니라 가족과 후손들까지도 당원이 되기 어려우며, 대학입학, 간부직 등용에서도 배제되기 때문이다.

아울러 북한의 철저한 내부단속에도 불구하고 합영법 도입, 외화획득을 위해 추진된 외국관광객 유치, 해외동포 방문, 시베리아 벌목공 파견 등 일련의 부분적 대외개방들은 북한내에 외부의 정보를 확산시키면서 사회일탈을 부추기고 있다. 특히 중국의 개혁·개방은 북한에 큰 영향을 미치고 있다. 친척방문, 보따리장사 등의 목적으로 방북하는 사람들의 수가 급증하면서 중국의 변화가 북한에 전파되고 있다. 북한에 장사하기 위해 방문하는 조선족동포는 한국을 방문한 경험이 있는 경우가 많기 때문에 한국의 실상이 북한에 전달되

는데도 중요한 역할을 하고 있다.²⁰⁾

북한에서 당과 국가의 위계적 관료제가 강화되면서 특권독점, 賣官賣職, 뇌물수수, 책임회피 등과 같은 관료일탈이 심화되고 있다. 북한의 관료일탈은 일반대중과 관료 사이의 호혜관계에서 발생한다는 점에서 정치·사회적 통제의 효율성이 낮아진다는 점을 의미한다.²¹⁾ 경제난·식량난의 심화 속에 간부들의 부정·부패는 더욱 증가하고 있다. 그 양상도 매우 다양해져 뇌물공여와 같은 단순한 형태를 넘어서서 주택사용권의 암거래, 골동품과 귀금속의 밀매, 무역 일꾼들의 외화회령, 불법적 개인기업의 운영 등으로 나타나고 있다.²²⁾ 간부들 스스로도 “간부로 있을 때 살 궁리를 확실히 해야 한다”며 개인적인 이득 챙기기에 바쁘다고 한다.²³⁾ 간부들이 밀거래자와 연계하여 편의를 봐주면서 뇌물을 받기도 하고 자신들이 직접 암거래에 참가하기도 한다. 이에 주민들은 간부들에 대하여 “앉아서 놀고 먹는 것들, 인민들 피나 빨아먹는 놈들, 뭐하나 해결하자고 해도 뇌물, 뭐하나 승낙받자고 해도 뇌물”이라며 불만하고 있다.²⁴⁾

평등사회를 추구하는 이데올로기적인 선언과는 달리 북한사회 자체가 재생산하고 있는 불평등구조는 거꾸로 북한 사회통제의 이완을 가져오고 있다. 북한에서 사적 소유와 시장원리에 의한 계급적 불평등은 소멸되었지만 국가에 의해 정치적이고 행정적 배분이 이루어짐으로써 정치적 계층화(political stratification)에 따른 또다른 불평등구조가 출현한 것이다.²⁵⁾ 그것은 북한에서의 정치적 계층화가 경제적, 사회문화적 자원의 불평등과 상대적 박탈감을 의미하기 때문이다. 북한에서 성분이나 토대는 의식주, 진학, 직장선택 등에 있어서 엄격한 차별을 수반하기 때문에 이는 사회통제를 이완할 잠재적 요인이 되고 있다.

북한이 오랫동안 권력세습을 준비하였고 김정일세습이 공식 마무리되었지만, 김일성 사망과 수령교체는 북한에 적지 않은 변화를 주고 있다. 김일성에 대한 주민들의 지지 보다 김정일에 대한 인식이 상대적으로 부

20) 귀순자 차성근(잠비아주재 외교관)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1996.6.3.

21) 김성철, 『북한 관료부패 연구』(서울: 통일연구원, 1994), pp. 67~79.

22) 위의 책, 제4장.

23) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근북한실상』(1999.3), p. 10.

24) 귀순자 이정국(조선인민군 제838호 관리소 무역과장)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1997.5.22.

25) 통일연구원, 『북한사회의 불평등구조와 주민의 가치체계』(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 97~99. 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의』 참조.

정적인 것은 그 자체가 정권에 대한 비교의 출발이 된다는 점에서 시사하는 바가 크다. 귀순자들을 대상으로 그 지지도를 추정한 한 보고서에 의하면 김일성에 대해서는 60~70%, 많게는 99%의 북한 주민들이 지지하는 반면 김정일에 대해서는 40~50% 정도만 지지하고 있다고 나타났다.²⁶⁾ 주민들 사이에 “김일성 시대에는 김정일 시대보다 배고픔이 덜했다는 인식”이 강하며, 김정일의 경우, 주민들에게 경제를 망친 주범으로 인식되고 있다.²⁷⁾

이렇게 볼 때, 북한이 정치·사회 통제력을 강화하기 위해서 주민의 물질적 이익추구와 같은 방식이 아닌 철저한 사회통제나 이념교양에 의존한다면, 북한당국의 의도와 일반주민의 실생활과 의식은 더욱 괴리될 것이다.

3. 중앙관리경제의 한계

북한의 현재 경제위기가 초래된 것은 중앙집권적 계획경제를 중심으로 한 발전전략에서 비롯되었다고 할 수 있다. 중앙집권적 계획경제는 그 자체가 지속적인 성장을 보장하기에 비효율적이다. 중앙집권적 계획경제는 경제발전단계에서 자본과 기술이 요구되는 질적 전환을 어렵게 하며, 계획기간에 따른 생산목표 제1주의로 인해 기술혁신을 기본적으로 봉쇄하기 때문이다. 또한 중앙집권적 계획경제는 높은 계획목표 설정과 강제적 계획추진, 양적 목표달성을 추구하도록 하는 인센티브체계로 인해 생산단위가 추진실적이나 수행능력과는 다른 허위보고를 하게 되고, 통계자료를 쉽게 조작하게 된다. 따라서 연성예산이 제약될 수밖에 없어 생산단위는 경제의 타당성보다는 확장용 투자를 선호하게 되고, 양적 목표달성을 위해 과도한 투입재를 신청·비축하게 된다.²⁸⁾

북한의 중앙집권적 계획경제는 현재 북한경제의 불균형발전과 부족현상을 심화시킨 구조적 환경이 되고 있다. 그것은 중공업분야에 대한 집중적인 투자로 인해 소비재공업 및 농업과 사회간접자본 부문이 필요로 하는 물자 및 재원마저도 중공업분야에 흡수될 수밖에 없었으며, 군사비에 대한 과도한 지출은 그만큼 여타부문의 부족현상을 가중시키기 때문이다.

26) 김병로, 『주체사상의 내면화 실태』, pp. 81~100.

27) 귀순자 서병립(탄광노동자)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1996.6.28.

28) Janos Kornai, *Economics of Shortage* (Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1980), ch. 5, 14 참조.

북한경제의 불균형발전과 부족현상 심화는 인민경제의 위축을 의미한다. 인민경제 위축의 장기화는 지배이념의 규정력을 쇠퇴시키고 사회통합을 이완시키며 김정일정권에 대한 잠재적 불신으로 연결되고 있다. 특히 계속되는 경제난은 주민을 통제하는 근거이기도 했던 국가배급체계를 붕괴시키고 있다.

중앙계획경제에서 나타나는 소비재의 만성적 부족현상과 계속된 경제난은 경제의 이원적 작동으로 이어지고 있다.²⁹⁾ 특히 1990년대 들어서 당국에서 추구하는 공식적인 경제영역과는 다른 비공식부문이 급성장한 이유는 식량배급체계의 붕괴 때문이다.³⁰⁾ 국가가 보장해주지 못하는 공백을 메꾸기 위해서라도 개인의 자구적인 테크놀로지는 발달될 수밖에 없다. 부족현상을 주민 스스로가 생존을 위해 자구적으로 보완하려는 것이다. 주민들 사이에는 “국가만 바라보다가는 굶어 죽는다”고 생각하여 국가로부터 자립해야 한다는 사회분위기가 만연하고 있으며, “모두가 먹고 살기 위해 뛰고 있다. 노력하면 잘 살 수 있다”는 자본주의적 인식이 확산되고 있다고 한다.³¹⁾

김정일은 식량난과 관련하여 “각 지방단위는 식량이 외부에 유출되지 않도록 규율을 세우고 통제하여 자체적으로 식량문제를 해결하라”고 지시하였다고 한다. 이로 인해 식량이 생산되지 않는 지역의 주민들은 “그나마 자체적으로 물물교환으로 바꾸어 먹던 식량도 이제는 못먹게 만들고 있다”며 당국을 원망하고 있다고 한다. 김정일의 ‘각 지방별 식량의 자급자족’ 지시는 가뜩이나 식량배급체계가 붕괴되어 있는 상황에서 오히려 지역간 갈등을 고조시키고 있고, 주민들로 하여금 비공식 경제부문에 더욱 의존하게 만들고 있는 것으로 보인다.³²⁾

장기적인 면에서 보면, 북한경제의 이원적 작동은 사회적 부정·부패현상을 심화시키고, 개인주의·물질주의에 기초한 경제적 실용주의의 확산을 가져와 계획부문의 공식적 통제력을 상실시키게 된다.

4. 주민들의 외부환경 인지도 증대

북한은 전체주의적 통치기반을 강화하고 유일지배체제를 유지하기 위해 의

29) 최수영, 『북한의 제2경제』 (서울: 통일연구원, 1997), pp. 17~49.

30) 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (서울: 통일연구원, 1997), pp. 17~24.

31) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근북한실상』, 제183호 (1999.5), pp. 9~11.

32) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근북한실상』 (1999.4), pp. 27~29.

부사조나 정보가 북한내로 스며들지 못하게 철저히 내부를 단속해 왔다. 주민들이 외부세계와 비교를 못하게 하고 현실만족적인 사고를 하도록 유지시키려는 북한의 노력은 체제유지에 중요한 역할을 해왔다.³³⁾

그러나 그럼에도 불구하고 주민들의 외부변화 인지도는 증대하고 있다. 외부변화는 당국의 철저한 내부단속에도 불구하고 주민들에게 공식이념의 규율과는 다른 사고관행을 추구하도록 하고 있으며, 북한지도부에게도 위기의식을 갖게 하여 주체사상의 이론적 변화를 가져오게 한다.

주민들의 외부변화 인지도 증대가 북한에 위협적인 것은 체제와 환경의 상호작용에서 발생하는 연결효과(coupling effect)와 코르나이(Janos Kornai)가 지적한 것처럼 여타 사회주의 국가들의 사례가 북한 내부에 도미노영향(domino effect)을 미칠 수 있기 때문이다.³⁴⁾

북한지도부가 중소분쟁의 와중에서 생존전략으로서 외부와의 단절을 시도한 것도 크게는 북한이 외부변화의 내부 인지도 증가를 우려한 것으로 볼 수 있다. 주체사상의 이론적 변화로서 나타난 우리식 사회주의, 조선민족제일주의, 사회정치적 생명체론, 강성대국론 등도 모두 외부변화의 침습에 앞서 이념적으로 내부를 단속하려는 것이었다.

중요한 것은 외부변화 인지도가 북한에 미치는 영향이다. 1989년 개최된 평양 청년학생축전은 북한에서 심리적 이반이 확산된 좋은 사례로 평가된다. 이 행사는 북한이 국제적으로 높은 명성을 지니고 있다는 것을 주민들에게 과시하려고 계획했으나 실제 기대와는 반대의 결과를 초래하였다. 대다수 주민들에게 이 행사는 외국인, 외국상품, 외국문화와 접촉할 수 있는 기회가 되었고 정권에 대한 심리적 이반이 확산되는 계기가 되었다.³⁵⁾ 귀순자들도 유사하게 평양축전 때부터 사회주의에 대한 매력이나 집단주의 의식이 낮아지기 시작했다고 평가한다. 많은 주민들은 평양축전이 정치적으로는 성공했지만,

33) 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, pp. 44~46.

34) 연결효과에 관한 이론적 논의는 Robert B. Glassman, "Persistence and Loose Coupling in Living Systems," *Behavioral Science*, Vol. 18 (1973), pp. 83~98; Herbert A. Simon, *The Science of the Artificial* (Cambridge MA: MIT Press, 1981), pp. 200~202; David Easton, *The Analysis of Political Structure* (New York: Routledge, 1990), p. 248. 도미노영향에 관해서는 Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 386 참조.

35) 오레그 다비도프(Oleg Davydov), "북한의 정치체제 변화와 대외정책," 민족통일연구원, 『북한체제의 변화: 현황과 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 506~507.

경제적으로는 실패한 행사라고 생각한다고 한다. 평측시기에 외국인들은 대동강변을 옷옷을 벗은채 걸어 다녔고 이런 자유로운 행동이 평양시민의 의식변화에 영향을 미쳤다고 하며, 실제로 평측 이후 사람들의 옷이 화려해지는 등 외국물이 나타나기 시작했다고 한다. 평측이 끝난 뒤 국가안전보위부 정치범수용소 경비대에 입대한 신병들마저 디스코풍의 유행춤을 추어 놀랐다고 한다.³⁶⁾

북한당국의 철저한 내부단속에도 불구하고 평양축전이 주민들에게 외부변화 인지도를 높여주는 계기가 되었던 것과 유사하게 임수경의 석방소식도 북한당국의 기대와는 달리 주민들에게 충격을 주었다고 한다. 한 귀순자에 의하면, 1990년 12월 12일 제3차 남북고위급회담때 북한기자들이 임수경씨 자택을 방문했던 모습을 텔레비전으로 방영했는데, 그 방영을 보고 집이 좋고 잘 산다고 생각했다고 한다. 저녁식사 모습을 보여줄 때는 딸이 국가보안법으로 구속됐는데 부모는 어떻게 그냥 잘 살고 있는 것일까를 궁금하게 여겼다고 한다. 북한당국은 주민들의 반응을 의식해서인지 이튿날부터 텔레비전방송을 내보내지 않았다고 한다. 다른 귀순자들도 임수경이 남한으로 돌아간 뒤 사형당하지 않고 징역만 시는 것을 보고 놀랐으며, 나중에 임수경이 석방된 것과 그녀의 가족이 무사한 데 놀랐다고 한다.

이렇게 볼 때, 북한이 서방세계와의 교류협력이 증가하고, 경제협력 과정에서 지속적으로 상인, 상품, 정보가 유입되면서 이러한 흐름이 대내적인 경제침체 지속과 맞물린다면 주민들의 외부변화 인지도는 높아질 수밖에 없다. 그렇게 되면 장기적으로 북한실정에 대한 주민들의 현실인식이 확산되면서 북한내부가 일깨워질 가능성이 크다. 김정일은 자신의 집권을 유지시키기 위해 주민들의 외부변화에 대한 인지를 통제해야 하지만, 이것은 물리적으로 불가능한 현실로서 북한당국이 안고 있는 중대한 딜레마이다.

IV. 김정일정권의 변화수용 모색

북한위기의 본질로 볼 때, 북한은 유일영도체제나 경제문제, 그리고 정치이념적인 대중동원정책에 대한 지속적이고 근본적인 진단과 처방을 통하지 않고서는 실질적인 효과를 거두기 어려운 상황에 처해 있다. 그러나 김정일정

36) 남북문제연구소, 『평양은 거대한 세트장』, pp. 65~71.

권의 변화수용은 김일성 노선의 기본골격을 허물지 않는 범위 내에서 제한적으로 추진될 수밖에 없다.

이 장에서는 북한위기에 대한 김정일정권의 정책선택과 한계, 그리고 최근 김정일정권의 변화수용 모색을 살펴보고자 한다.

1. 김정일정권의 정책선택과 한계

가. 김정일 리더십의 독자성 부각

김일성이 사망한지 5년이 지났고 김정일시대가 공식 출범한지 1년이 지났지만, 김일성 수령의 유일영도의 영향력은 여전히 지속되고 있다. 1998년 8월 22일자 「로동신문」 정론을 통해 발표한 「강성대국」론에서 북한은 “수령중심의 주체의 사회주의 강성대국”을 이룩해 나갈 것이라고 호언하고 있으며, 강성대국건설이 “위대한 수령님께서 생전에 그토록 바라신 소원이었고, 우리 후손들에게 남기신 최대의 유훈”이라고 명시하였다. 또한 북한은 김일성을 사회주의위업을 개척한 「선대국가수반」(「선대수령」)으로 지칭하고 김정일을 「사회주의강성대국건설 위업의 위대한 영도자이자 완성자」로 선전했다.

1998년 9월의 개정헌법에서도 북한은 기존헌법에 없던 서문을 신설하여 김일성을 “공화국의 창건자이시며 사회주의 조선의 시조”로 칭송하였다. 개정헌법 서문은 또한 김일성을 「공화국의 영원한 주석」으로 추대하여 주석직을 폐지하였으며, 북한사회주의 헌법을 「김일성헌법」으로 규정하였다. 이는 김일성에 비해 카리스마가 부족한 김정일이 「김일성 유훈통치」를 헌법에 규범화함으로써 통치에 필요한 권위와 안전판을 확보해 나가려는 의도를 내비친 것이라고 할 수 있다. 수령 김일성은 사망하였지만 김정일정권은 당면한 경제난식량난, 국제적 고립 등을 탈피하고 내부안정과 주민들로부터의 정당성을 획득하기 위해서 수령 김일성의 권위를 필요로 하는 것이다.

그러나 김일성 사후 김정일의 효성심 과시라는 명분으로 전면에 나서기를 꺼려했던 김정일은 국방위원장 취임을 계기로 김정일 유일지배체제의 구축을 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 김정일정권은 김일성의 권위에 의존하면서 동시에 김정일 리더십의 독자성을 점차 부각시키고 있다.

이러한 의도는 금년 1월 1일 「당보·군보·청년보 공동사설」(“올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”)에서 가장 큰 특징으로 나타나고 있

다. 금년 「공동사설」의 가장 큰 특징은 「김일성유훈」 관철이라는 용어가 없는 대신 김정일을 「민족의 태양」, 「국가당」이라고 공식 호칭하고 있으며, 주체사상 대신에 「김정일사상」이라는 용어를 사용함으로써 김정일을 「위대한 사상가」로 높이고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 북한은 「김정일사상」을 김정일시대의 강성대국의 정신적 지주가 될 새로운 사상으로 부각하면서, 자본주의 황색바람의 침습을 막을 불패의 사상으로 동원하고 있다.

「공동사설」에서 김정일사상이 공식제기된 것으로 볼 때, 지난해 최고인민회의 제10기 1차회의를 통해 등장한 국방위원장 중심체제는 한시적인 것이 아니라 김정일 유일지배체제 구축을 위한 장기적인 국가기구체제임을 나타내 주는 것이라고 할 수 있다.

「공동사설」은 또한 「제2의 천리마 대진군」을 강조하였다. 이는 1958년부터 본격화된 천리마운동이 김일성체제 구축의 기반이 되었던 것처럼 제2의 천리마운동을 통해 김정일체제의 공고화를 수립하기 위한 것으로 보인다.

최근에는 종래 김일성에 국한해서 사용해 오던 ‘민족의 위대한 태양’, ‘민족의 아버지’ 등의 경칭을 김정일 국방위원장에게 호칭하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁷⁾ 이러한 호칭의 변화 역시 김정일시대가 개막됨에 따라 김정일의 위상을 김일성과 같은 수준으로 점차 끌어올리려는 시도로 해석된다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 부자세습을 통해 권력을 장악한 김정일 정권은 본질적으로 김일성 수령의 권위를 허물지 않는 범위 내에서 제한적으로 리더십을 행사할 수밖에 없다. 따라서 북한식 사회주의체제가 제도적으로 침체되어 실질적 능력이 떨어져 가고 있으면서도 제한적인 변화수용의 테두리에서 사후제한적이고 수동적인 제도화를 추진할 수밖에 없는 것이 김정일 정권의 정책변화 한계이다.

최근 특이하게 나타나고 있는 것은 북한이 지난해부터 되풀이 강조해 오고 있는 사회주의 강성대국 건설이 김일성 주석 생전의 뜻이었고 웅대한 목표였다고 주장하고 나서는 점이다.³⁸⁾ 4월 19일 「로동신문」 논설에서는 김일성 주석이 일생을 바쳐 강성대국 건설의 튼튼한 토대가 이룩되었고, 김정일 총비서의 현명한 영도가 있기에 강성대국 건설의 승리는 확정적이라고 주장하고 있다.³⁹⁾ 이는 김정일 리더십의 독자성을 부각하기 위해 김일성의 권위를 토대로

37) 『연합뉴스』(보도판), 1999.1.20, 1999.3.17.

38) 『연합뉴스』(보도판), 1999.4.17.

39) 『연합뉴스』(보도판), 1999.4.22.

할 수밖에 없음을 다시금 보여주는 것이다.

나. 군사우선주의정치

김일성 사망후 김정일이 군부를 통한 위기관리체제를 구축함으로써 강한 군사국가화의 경향을 띤 것은 주지의 사실이다. 김대중 정부 출범 이후만 보더라도 북한의 잠수정 침투사건, 「강성대국」론 선언과 「광명성 1호」 시험발사, 김정일 국방위원장체제의 공식출범 등 의견상 군사동원체제를 강화하고 있음을 볼 수 있다.

특히 김정일의 국방위원장 재추대 2주일 전 북한이 발표한 「강성대국」론은 “위대한 수령님께서 언제나 그렇게 하시었던 것처럼 사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국 건설에서 근본을 틀어쥐게 된다”고 주장함으로써 앞으로도 북한의 사상통제와 군사력 증강을 통한 사상군사토대론이 계속될 것임을 분명히 보여주었다.

지난해 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 김영남은 김정일을 국방위원회 위원장으로 추대하는 연설을 통해 「국방위원장」에 대해 “나라의 정치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직 령도하는 국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책”이라고 밝혔다.⁴⁰⁾ 개정헌법에는 국방위원장에 대한 국가원수의 지위와 권한이 부여되어 있지 않았으나, 이러한 추대사로 미루어 볼 때, 북한에서 국방위원장은 국가의 실질적인 최고직책이자 권력의 핵심인 것이다. 금년 「공동시설」에서도 북한은 김정일의 「선군혁명령도」가 없었다면 오늘날 인민군대는 존재하지 못했을 것이라며, 김정일의 위상을 거듭 강조했다.

김일성 사망후 북한에서 군부중시정책이 지속되어 왔고, 개정헌법에서 국방위원회의 위상과 기능이 강화되었다는 것은 주목할 만한 사실이다. 그러나 군의 역할이 증시된 만큼 북한에서 당의 위상이 약화되었다고 단정할 수는 없다. 물론 전반적으로 당의 기능은 과거에 비해 상대적으로 위축되고 있으며, 최근 극심한 경제난식량난으로 공식배급체계가 무너지면서 경제지도부면에서는 당의 관리통제기능이 훼손되고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 현실적으로 배급제의 붕괴로 당의 권위가 훼손되었을 뿐만 아니라, 당이 인민경제부문

40) 『로동신문』, 1998.9.6, 4면.

에서 행정경제기구들을 총괄하면서 경제정책의 과정을 관리하고 지도하는 기능이 매우 약화되었다. 또한 비공식부문의 확산에 따라 당과 행정경제기구를 통해서도 각급 공장기업소, 협동농장, 철도 등을 운영할 수 없는 상태에 빠지게 되었다. 그 결과 협동농장, 철도, 공장기업소가 군부대에 위탁경영하거나, 협동농장과 작업반에 군관들이 배치되어 모든 작업에 대하여 처음부터 끝까지 간섭하고 관장하고 있는 실정이다.⁴¹⁾

그러나 북한이 대내외적 어려움에 처해 있으면서도 사회주의체제를 유지하고 있는 중요한 이유중의 하나는 당적 지도를 통한 통제기능의 유지에 있다고 할 수 있다. 이는 특히 김정일 권력승계과정에서 가장 집중적으로 관여한 부분으로서 대체로 오늘날까지도 그 원칙은 지켜지고 있다. 김정일 정권의 입장에서 여전히 당은 간부, 당원, 일반주민에게 최고권력자의 의도와 지시를 침투시키는 동원과 통제 메카니즘이다. 김정일의 집권유지를 위해서 당에 의한 사회통제가 필수적인 만큼 김정일은 당의 통제를 마다할 이유가 없다.

이렇게 볼 때, 현재 북한에서 김정일정권이 군부의 역할을 보다 중시하고 있는 것은 북한의 위기상황과 김정일정권의 정책변화의 한계를 반증해 주는 것으로 볼 수 있다. 또한 김정일은 기본적으로 위기상황에서 기존에 익숙한 병영국가적 행태에 의존하면서 경쟁자의 등장을 배제하기 위하여 당과 군을 분리지배(divide and rule)하려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다.⁴²⁾

다시 말해, 김정일정권은 위기상황에서 내부를 단속하고 노동력을 지속적으로 동원하기 위해 군부의 역할을 부각시킬 수밖에 없는 처지이다. 또한 김정일정권은 강대국 이미지를 주는 미사일과 같은 전략무기기술 개발을 지속적으로 추진함으로써 대내적으로 주민들에게 군사강대국의 위용을 보이고, 대외적으로는 대미·대남협상력을 제고하려는 것이다. 따라서 김정일정권은 군사적 기풍을 사회에 강조하는 군사우선주의정치를 지속할 수밖에 없으며, 이는 군부가 체제수호 세력으로서 뿐만 아니라 민간부문의 통제 및 지원에 이르기까지 역할하지 않으면 안되는 현실과 김정일의 입장을 반영한 것이라고 할 수 있다.

현재로서는 김정일정권이 위기에 대처하기 위하여 좀 더 본질적인 대안을 찾기 보다는 기존에 익숙한 병영국가적 행태에 의존함으로써 장기적으로는

41) 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』, pp. 17~34.

42) 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 58~62, 68~70.

비효율을 낳게 하는 악순환을 되풀이 할 가능성이 없지 않다.

다. 경제강국 건설과 실리주의적 대외경제사업 강조

북한이 군대를 중시하는 데는 또한 경제강국과 자본주의국가들과의 관계개선을 통해 실리주의적 경제이익을 추구하려는데 앞서 노동력의 효율적 동원과 사회기강 확립 등 내부적 토대를 먼저 굳건히 하려는 의도가 있다. 이미 「강성대국」론에서 김정일정권은 북한이 정치·사상·군사대국화를 위한 「고난의 행군」을 강행함으로써 부득이 경제적 침체를 감수하고 허리띠를 졸라맬 수밖에 없었음을 주민 앞에 합리화하였다. 김정일정권은 「강성대국」론에서 김일성 시대의 「고난의 행군」을 통해 사상강국, 정치대국, 군사강국을 이루었으나, 경제강국은 「미구에 달성」할 수 있는 사안이라고 밝혀 경제적 궁핍과 침체 현실을 시인하였다.

「공동사설」에서도 북한은 강성대국 건설을 위해서 경제강국 건설이 중요한 과업임을 인정하고 특히 「먹는 문제」 해결을 위해 전국가적 역량을 집결할 것이라고 강조하였다. 경제강국 건설을 위해 북한은 농업생산을 「강성대국 건설의 천하지대본」으로 설정하고 「감자농사혁명」을 비롯하여 「두벌농사종자혁명·토지정리사업」 등을 강조하였으며, 아울러 전력·석탄·금속공업을 강조하고, 「긴장한」 철도수송해결·인민소비품 보장지방산업공장 만부하 가동·고속도로 건설·과학기술 발전 등을 강조하였다.

또한 북한은 경제난으로 인해 파괴된 중앙계획경제체제 복원을 위해 신국가기구체제에 맞게 경제에 대한 중앙집권적, 통일적 지도강화를 강조하였다. 「공동사설」은 가동률이 20%대로 떨어진 공장, 특히 지방공장의 정상가동을 위해 모든 역량을 집중투입할 것과 「지방의 예비화 가능성을 남김없이 동원하여 모든 지방산업공장들을 만부하로 돌려야 한다」라고 강조하였다. 1999년 4월 8일 북한의 제10기 제2차회의에서 「인민경제계획법」을 제정한 것도 중앙계획경제체제 복원을 위해 경제에 대한 중앙집권적, 통일적 지도강화를 강조하기 위한 맥락에서 비롯된 것으로 보인다.

「공동사설」은 지난해 개정헌법 24조에 명문화한대로 「경제사업에서 실리를 보장하고,」 「자연부원을 대대적으로 개발하여 경제적 부흥의 밑천을 마련」할 것을 다시금 천명하였다. 실리추구는 자본주의국가들과의 관계개선을, 자연부원개발은 금강산 관광 및 개발사업에 이어 백두산·칠보산 등에 대한 점진적 확대개방을 시사하는 것으로 분석된다.

현재 북한은 경제대국 건설을 위해 주민들의 내뱀을 강요하고 노력의 배가 운동을 계속하고 있다. 주민들에게는 '어려울수록 낙천적으로 살고 일하도록' 강요하고 '고난의 행군을 낙원의 행군으로' 설득, 주민들의 노동력을 동원하고 있다. 이러한 맥락에서 북한은 김정일의 자강도 현지지도(1998.1.16~21) 이후 등장한 구호인 '강계의 혁명정신'을 「시대정신」으로 강조, 김정일에 대한 절대충성만이 미덕임을 강요하고 있다.

실리주의적 경제관계의 강조를 위해서 북한은 '당국간 대화기피, 비당국간 대화강화'라는 대남 기본노선을 크게 변화하지 않을 것이다. 그러나 급년 「공동사설」에서는 통일의 개념을 추상적·개념적으로 정의하는 한편, 구체적 통일 방도의 언급을 회피함으로써 실리획득을 위한 여지를 열어 놓았다고 할 수 있다. 북한은 "은 민족이 화합하고 단결하면 그것이 곧 조국통일"이라고 언급 하면서 종래의 조국통일 3대원칙, 민족대단결 10대강령, 고려민주연방국가창립방안 등은 일체 언급하지 않았다. 또한 「공동사설」은 남북당국간대화, 기본 합의서 이행문제, 정전체제의 평화체제로의 전환문제, 남북경협 등의 주요 사안을 언급하지 않음으로써 향후 「강성대국」론에 입각한 김정일지도자상 부각과 경제재건을 비롯한 정치·경제·군사·사회문화 등 대내분야에 역점을 둘 것으로 분석된다.

「강성대국」론을 통해 김정일정권이 경제강국건설을 다그치고 있는 것 자체가 경제적 어려움의 현실을 주민들 앞에 인정하고 있는 것이다. 또다른 한편으로는 김정일정권이 경제적 어려움의 타개여부로 주민들 앞에 시험대에 올라있다고 볼 수 있다. 김정일정권은 경제난식량난을 해결하지 못한다면 독자적인 김정일의 지도방식을 구축하는데 정당성의 위협을 받을 가능성이 크다. 따라서 경제강국의 건설, 실리주의적 대외경제사업을 통한 가시적인 성과를 이루어 내야 하는 것은 김정일정권으로서는 앞으로 정책선택의 부담스러운 한계로 작용할 것이다.

2. 김정일정권의 변화수용 방식

이상과 같은 김정일정권의 정책선택과 한계 속에서 최근 김정일정권은 자기 방식으로 변화를 수용해 가고 있는 것으로 보인다. 그러한 방식은 사후제 한적·수동적 제도화와 경제현대화의 모색으로 요약할 수 있다.

가. 사적 관행·자율화에 대한 사후제한적·수동적 제도화

김정일은 북한주민들 사이에 비공식적으로 확산되고 있는 사적 관행이나 자율화들을 제한적이지만 점진적으로 묵인·허용하는 방식으로 변화를 수용하고 있는 것으로 보인다.⁴³⁾ 그러나 김정일의 사후제한적·수동적 변화수용 모색은 중국의 덩소평에 의한 실용주의 개혁에는 미치지 못하는 수준이 될 것이다. 중국의 경우 모택동이 사망하였고 그의 급진노선 추종자들조차 1개월만에 덩소평의 쿠데타에 의해 제거됨으로써 중국은 毛의 그림자에서 벗어나 새로운 노선을 펼 수 있었다.⁴⁴⁾ 반면 김정일은 덩소평이 모택동의 노선을 뒤집어 덮은 것처럼 김일성의 유산에서 벗어날 수 없다. 따라서 김정일은 우리식 사회주의를 벗어나지 않는 범위내에서 변화를 시도할 수밖에 없다.

최근 김정일은 배급경제의 마비로 제한적이지만 주민들 사이에 서서히 확산되어 가고 있는 사적·자율적인 경제관행들을 점차 사후제한적이고 수동적으로 인정하고 허용하고 있다. 그것은 1998년의 개정헌법에서 국민의 경제활동에 조금이나마 자율권을 부여하고 있는 데서 구체적으로 찾아 볼 수 있다.

개정헌법에서 북한은 첫째, 생산수단의 소유주체를 '국가와 협동단체'에서 '국가와 사회·협동단체'로 규정하여(제20조) 사회단체를 추가함으로써 경제활동의 주체로서 사회단체의 영역을 확대하였다. 동시에 북한은 국가소유의 대상을 축소하여 종전의 교통운수 부문을 철도·항공운수로 한정(제21조)하였으며, 반면 사회·협동단체 소유의 대상을 종전의 농기구, 고기배에서 배로 다소 포괄적으로 확대규정하였다(제22조). 아울러 종래 협동단체 소유로 되어 있던 '부림집승'(가축)과 건물을 삭제함으로써(제22조) 가축, 주택에 대한 개인소유도 가능하게끔 여지를 두었다.

둘째, 개인소유의 주체를 근로자에서 공민으로 바꾸고(제24조), 동시에 개인소유의 대상중에 "협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물"을 "터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물"로 수정하였다(제24조). 또한 "그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입"도 개인소유에 속한다(제24조)고 하여 개인소유의 대상을 확대하였다. 이

43) 박형중, 『'90년대 북한체제의 위기와 변화』, pp. 58~76.

44) 서재진 외5인, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 360~371.

는 그동안 묵인해 왔던 주민의 상거래 등의 사적 경제활동을 허용하는 것으로 볼 수 있다. 예컨대, 텃밭경작에 의한 이윤 뿐만 아니라 농민시장이나 물물교환 등을 통해 얻는 개인적 이득을 인정한 것이라 볼 수 있다.

셋째, “국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가 가격 수익성같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다”는 규정을 신설하였다(제33조). 북한에서 독립채산제는 국영공장·기업소를 중심으로 실시되었으며, 점차 농업부문과 비생산적 부문인 유통부문에 이르기까지 확대되어 왔는데, 앞으로 독립채산제의 확대실시로 경제관리운영에서의 자율성도 확대될 것으로 보인다. 특히 원가, 가격, 수익성 등과 같은 시장경제개념의 도입은 북한경제에 활력소가 되도록 하려는 정책의지를 보여주는 것이다.

넷째, 공민의 거주여행의 자유를 인정하는 조항을 신설하였다(제75조). 이러한 조항 신설도 식량난으로 인한 주민의 지역간 이동확대의 현실을 반영한 것이라 할 수 있다.

나. 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화를 위한 방안 모색

김일성 사후 3년 권력이양기 동안 김정일의 대외정책은 체제에 대한 위험부담을 최소화하고 정치·사회의 불안정을 야기할 수 있는 경제에서의 변화를 피하면서 서방으로부터의 대북지원을 확대 유치하기 위한 협상을 추진했던 것으로 요약할 수 있다. 특히 1994년의 북한핵위기와 1995년 이후의 식량 위기는 대표적인 예라고 할 수 있다.

1994년의 북한핵위기는 제네바합의와 KEDO의 탄생으로 일단락되었다. 그러나 김정일정권의 경제적인 입장에서는 미국 및 여타 KEDO 회원국들의 재정지원하에 북한에 대한 지속적인 중유공급과 2기의 경수로 건설사업이 시작되는 등 부분적인 성과를 거두었다고 할 수 있다. 또한 1995년의 식량위기를 이용하여 김정일정권은 경제침체와 천재지변에 처한 북한주민을 지원해야 한다는 국제사회의 인식을 증대시키고 결과적으로 국제사회로부터 대규모의 식량지원과 인도적 지원을 이끌어 내는데 성공한 것이다. 이를 통해 북한은 과거 중국, 러시아로부터 가능했던 식량지원을 미국, EU, 남한, 일본 등으로 확대하는 경제적 효과를 가져왔다.

김정일정권의 변화수용은 향후에도 이와 같이 내부에 대한 위험부담을 최소화하면서 외국자원 유치는 극대화하려는 기본틀을 유지할 것이다. 단지, 최

근 김정일은 북한의 경제현대화를 위한 방안을 조심스럽게 모색하고 있는 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 최근 북한은 아시아개발은행에의 가입의사를 밝히는 한편, 1997년 9월 IMF 실상조사단의 입국을 허용하고, 1998년 2월 세계은행 방문단을 받아들이는 등 국제금융기구에 대한 접근을 시도하고 있다. 물론 북한은 국제기구 가입을 위해 요구되는 자국 경제에 대한 정확한 정보제출을 꺼리고 있고, 미국과 일본 등이 북한과의 안보·정치문제가 해소되기 이전에는 북한의 가입을 유보할 수도 있기 때문에 북한의 국제금융 가입은 쉽지 않다.

그러나 이는, 성급한 기대이기는 하지만, 국제경제체제를 배우고 그에 바탕한 북한의 정책변화를 모색하려는 조심스러운 움직임이라고 할 수 있다. 북한은 시장경제원리와 자본주의 경제학을 연구하기 위해 일부 간부들에게 해외 연수를 확대시키고 있으며, UNDP, IMF, 세계은행 등에 시장경제 및 금융분야 교육을 요청하고 있는 점도 경제현대화를 통해 제도적 침체를 극복하기 위한 모색으로 평가할 수 있다.⁴⁶⁾

이러한 의미에서 1998년 5월 28~29일 제네바에서 UNDP 주최로 열린 “북한 농업복구와 환경보호를 위한 주제별 원탁회의(Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic People’s Republic of Korea)에 북한이 참석한 것은 주목할 만하다. 이 회의를 위해 북한정부는 UNDP의 도움을 받아 최근 북한의 농업생산을 저해해온 문제들을 구체적으로 규명하고 국제사회의 지원을 받아 생산능력을 회복할 수 있는 전략과 방안을 제시하는 보고서를 준비하였다.⁴⁷⁾ 원탁회의 참석자는 25개국의 관리와 EU 대표들을 비롯하여 북한 내에서 활동중인 각종 유엔기구, IMF, 세계은행 등의 관계자 및 북한에 인도적 식량 지원을 제공하고 있는 여러 NGO의 대표들이었다. 원탁회의는 북한당국이 자국의 경제문제를 논하고 그에 대응하기 위한 지원을 호소하기 위해 기부국 및 지원기관과 공식 대화를 갖는 자리였던 것이다.

원탁회의는 또한 북한의 농업생산을 향상시키기 위해서 국제사회의 대북지

45) Bradley O. Babson의 “North Korean Economy Today(North Korea on the Brink),” 참조, 보고서 내용은 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』 (1999.3), pp. 56~61.

46) 임동원 전 외교안보수석은 “1998년 북한의 국장, 과장급 중견간부 120여명이 경제학, 경영학, 국제법 등을 배우기 위해 해외연수를 나갔으며, 이는 1997년 10여명에 비해 월등히 늘어난 것”이라고 밝힌 바 있다. 『세계일보』, 1999.3.1

47) 원탁회의와 보고서에 대해서는 통일부, 『북한의 헌법개정과 향후 경제정책 변화전망』 (1998), pp. 63~122 참조.

원이 인도적 식량지원으로부터 점차적으로 개발지원 방향으로 옮겨가야 한다는 사실을 참석자 모두에게 인식시키고, 북한에게는 농업뿐만 아니라 경제 전반에 걸친 광범위한 문제점들과 정책적 사항들에 대한 논의를 시작해야 한다는 사실을 깨닫게 해주는 의미있는 자리였다.

1998년 9월의 개정헌법에서 북한이 농촌 기술혁명을 '공업화'한다는 규정에 '현대화'를 추가하여 농업부문의 생산성을 향상시키려는 의지를 내비친 것도(제28조) 경제현대화를 위한 방안을 검토하고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 변화수용 평가

김정일정권은 본질적으로 김일성정권의 연장선상에 있다. 김정일은 권력의 단순한 수혜자가 아니라 김일성시대의 부정적 유산도 함께 물려받았다. 따라서 위기상황을 타개해 나가기 위한 김정일정권의 정책변화 한계는 명백해 보인다.

첫째, 김정일정권은 김일성노선의 기본골격을 허물지 않고 정권의 정통성에 대한 국내정치적 안정을 유지하면서 조심스럽게 사후적·점진적·제한적인 정책변화를 통해 북한이 당면한 위기 상황에 대처해 나갈 수밖에 없다.

둘째, 김정일정권은 김정일 리더십의 독자성을 점차적으로 부각시키면서 군사우선주의정치를 골간으로 경제강국 건설과 실리주의적 대외경제사업을 추진하고 있다. 그러나 이러한 정책선택에는 김정일정권이 부자세습을 통해 김일성정권을 승계하였다는 태생적 한계가 있다. 따라서 김정일정권은 전향적인 변화수용이나 우리식 사회주의의 전향적 철폐와 같은 방식을 추구할 수 없다. 이로 인해 김정일정권은 주민들 사이에 비공식적으로 확산되고 있는 사적 관행이나 자율화를 사후제한적·수동적으로 묵인·허용하면서 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화 방안을 조심스럽게 모색하고 있는 것이다.

셋째, 김정일정권의 변화수용 모색은 현재로서는 근본적인 개혁·개방과는 거리가 멀지만 장기적으로는 북한내부의 더 큰 변화를 축적해 주는 모티브가 될 것이다. 그것은 북한위기가 스탈린식 사회주의체제 발전의 내재적 한계에서 야기된 모순의 누적과 당국이 추구하는 정책·노선과는 다르게 북한식 사회주의제도에서 이탈하거나 사회주의제도를 긴장시키는 정책적 역기능에서 비롯되었듯이 김정일정권의 사후제한적·수동적 제도화나 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화의 과정에서 또다른 변화요인이 야기될 것이기

때문이다. 구체적으로 보면, 사적인 관행이나 자율화들을 조금씩 묵인·허용하는 과정에서 북한은 장기적으로 중앙집권적이었던 경제관리를 불가피하게 하부단위로 점차 이양할 수밖에 없다. 북한은 동시에 전체주의적인 정치·사회통제도 완화할 수밖에 없다. 그렇게 되면 하부단위의 중앙집권적 계획경제에 대한 의존이 점차 흔들리게 되며, 중앙과 지방, 당의 영도 등 사회 내부의 통제 관계 역시 변모할 가능성이 있다. 궁극적으로는 중앙의 국가권력이 이완되고 하부단위의 자율성이 점차 신장될 것이다. 철저한 내부통제와 제한적인 대외 교류협력 속에서도 외부환경 변화의 여파와 외부사조는 불가피하게 유입될 수밖에 없다. 외부환경 변화에 대한 주민들의 인지도가 증대할수록 북한의 내부는 동요될 수밖에 없다.

V. 결론

북한이 처한 체제적 위기는 북한식 사회주의체제의 제도화과정에서 이미 비롯되었다고 할 수 있다. 위기 속에서도 북한체제의 기본적인 속성은 대체로 유지되고 있는 것으로 보인다. 그러나 스탈린식 사회주의체제 발전의 기본노선과 북한식 사회주의체제의 발전과정을 통해 형성된 북한 사회주의의 제도적인 역할은 북한의 체제발전과 정책 추진에 역기능적인 영향을 미치고 있다. 북한에서 나타나고 있는 정책적 역기능들은 확일적이고 전체주의적인 의식이나 제도와는 다른 사적인 관행이나 자율화에 가까운 것이라는 점에서 북한에 위협적이다.

북한이 처한 위기의 본질을 감안할 때, 김정일정권이 북한식 사회주의체제를 유지하면서 생존하려면 정책적 역기능들을 사회주의제도 내로 적절히 수용하여 북한의 발전을 위해 역할하도록 만들어야 할 것이다.

그러나 부자세습을 통해 김일성정권을 승계한 김정일정권으로서는 현재 전향적으로 변화를 수용할 수도 없고 우리식 사회주의를 철폐할 수도 없다. 따라서 김정일정권은 아버지 김일성의 노선을 허물지 않는 범위내에서 주민들 사이에 비공식적으로 확산되고 있는 사적 관행이나 자율화를 사후제한적·수동적으로 묵인·허용하면서 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화 방안을 조심스럽게 모색하고 있는 것이다.

김정일정권의 변화수용 방식은 현재로서는 전향적인 개혁·개방과는 거리가 멀다. 그러나 북한의 위기가 스탈린식 사회주의체제 발전의 내재적 한계에서

아기된 모순의 누적과 북한당국이 추구하는 정책·노선과는 다르게 북한식 사회주의제도에서 이탈하거나 사회주의제도를 긴장시키는 정책적 역기능에서 비롯되고 있듯이, 사후제한적·수동적 제도화나 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화과정은 장기적으로 북한내부에 더 큰 변화의 모티브를 제공해 줄 것이다.

사적인 관행이나 자율화들을 조금씩 묵인·허용하는 과정에서 북한은 장기적으로 중앙집권적이었던 경제관리를 불가피하게 하부단위로 점차 이양할 수밖에 없다. 북한은 동시에 전체주의적인 정치·사회적 통제도 완화할 수밖에 없다. 그렇게 되면 하부단위의 중앙집권적 계획경제에 대한 의존이 점차 흔들리게 되며, 중앙과 지방, 당의 영도 등 사회 내부의 통제관계 역시 변모할 가능성이 있다. 궁극적으로는 중앙의 국가권력이 이완되고 하부단위의 자율성이 점차 신장될 것이다. 철저한 내부통제와 제한적인 대외교류협력 속에서도 외부환경 변화의 여파와 외부사조는 불가피하게 유입될 수밖에 없다. 외부환경 변화에 대한 주민들의 인지도가 증대할수록 북한의 내부는 동요될 수밖에 없다.

이렇게 볼 때, 우리의 대북정책은 북한의 지배엘리트나 주민들로 하여금 북한식 사회주의체제 이외의 다른 체제와 방식을 경험할 수 있도록 하는 장기전략적 구도속에서 추진되어야 할 것이다. 예를 들어, 북한경제의 제도적 취약성을 극복할 수 있도록 북한관리들의 해외연수를 돕는 교육지원 및 확대 노력이 필요하다. 또한 현재 김정일정권이 모색중인 것으로 보이는 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 노력 및 경제현대화의 실질적 진전을 위한 기술 지원이나 개발지원에 초점을 두어 북한당국 및 주민들과 잦은 접촉을 할 수 있는 계기를 만들어 가는 전략이 필요하다. 이를 위해 북한의 정치·안보사안과 인도적 지원을 대북 기술지원 및 개발지원과 연계시키는 전략도 검토할 필요가 있다.