

# 북한의 리더십 구조와 경제개혁: 베트남 및 루마니아 사례와의 비교 분석

김진하\* · 송문희\*\*

- I. 서론
- II. 탈(脫)사회주의 경제이행과 개혁자발성
- III. 북한의 개혁 진척과 부진의 원인 재조명
- IV. 전망 및 정책적 고려사항

## 국문요약

이 논문은 성공적인 탈(脫)사회주의 경제이행의 조건들을 북한, 베트남 및 루마니아 사례 비교연구를 통해 찾아보고, 이를 바탕으로 북한 경제개혁부진의 원인을 규명한다. 시민사회가 성숙되지 않은 전(前)사회주의 국가에서는 이행 전 통치 리더십 구조가 개혁 자발성(自發性)의 강도를 결정하며, 후자는 탈사회주의 이행성과를 좌우한다. 북한의 개혁 부진은 정치 책임성이 낮은 리더십 구조에서 연유

한다. 그러나 북한에서도 집단지도체제가 인치형 일인지배를 대체하여 당과 정부의 귀책제도들이 활성화된다면 개혁지도부가 등장할 가능성도 배제할 수는 없다.

**주제어:** 탈사회주의 경제이행, 리더십구조, 정치적 귀책제도, 개혁자발성

## I. 서론

이 논문에서는 성공적인 탈(脫)사회주의 경제이행의 조건들을 조망해 본 후 이를 통해 북한의 경제개혁 부진의 원인을 규명하고 가능한 이행경로를 탐색해 보려한다.

1980년대 말 소비에트 경제블록 붕괴 이후 전(前)사회주의국가들은 다양한 경로를 거쳐 중앙통제계획경제에서 시장경제체제로 이행해 왔다. 이행성과 역시 매우 차등적인 양상을 보여주고 있다. 비교적 유사한 역사적 문화적 전통을 계수했다 볼 수 있는 동아시아권에서조차도 결과 면에서 극명한 대조를 연출하고 있는

\* 통일연구원 부연구위원

\*\* 코리아정책연구원 연구원

데, 중국이나 베트남은 개혁 추진 20년간 각기 연평균 9.88%와 7.53%의 놀라운 고도성장을 기록해 오고 있는 반면, 북한은 1990년대 절대적 위기상황을 거치면서 GDP의 약 40%가 격감되었고 부분개혁을 단행한 2002년 이후 현재까지도 연평균 2% 미만의 저조한 실적을 보여주고 있다.

그렇다면 탈사회주의 경제로의 경로 및 성공적 이행의 결정 요인은 무엇인가?<sup>1</sup> 이 논문은 ‘시민 사회가 성숙되지 않은’ 전(前)사회주의 국가에서는 이행 전 통치 리더십 구조가 개혁 자발성의 강도를 결정하며, 후자는 탈사회주의 이행 성과를 좌우한다는 점을 보여준다.

리더십 구조는 최고 권력을 공유·분점 하는 최고위 정책결정 엘리트의 구성(집단지도체제 대 일인지배체제), 그리고 정치적 귀책성(Accountability)을 담보하는 제도적 기제들과 권력집중 견제 기구들(엘리트 선별·상승 및 권력 분산과 견제의 기능을 하는 당내 또는 정부 내 절차적·공식적 장치들)의 존치 및 활성화 정도의 두 차원에서 분석해 볼 수 있다. 집단지도체제가 보다 개혁 친화적이며, 귀책제도의 활성화는 밑으로부터의 개혁요구에 부응하는 개혁 리더십 형성에 긍정적 영향을 행사함으로써 상대적으로 성공적 이행결과를 가져온다. 대조적으로 귀책제도가 사문화 된 일인지배구도 하에서는 낮은 개혁 자발성과 미진한 이행 성과가 초래된다.

이 논문은 루마니아와 베트남의 비교 사례 분석에 그 초점을 맞추고 있는데, 1989년 탈사회주의 혁명전 루마니아 사례가 1인지배구조의 개혁 비(非)탄력성을 보여 주는 적절한 경우라면, 위로부터의 점진적 개혁의 성공적 사례들 중 하나라 할 수 있는 베트남은 집단지도체제와 귀책제도 활성화의 긍정적 결과를 보여주는 대표적 사례라는 점에 주목한 때문만은 아니다. 본 연구의 최종 분석대상은 북한이다.

<sup>1</sup> 사회주의 경제권 몰락이후 제도개혁과 경로 및 점진주의 또는 급진주의 개혁전략에 관해서는 다음을 참조. Milada Anna Vachudova and Tim Snyder, “Are Transitions Transitory? Two Types of Political Change in Easter Europe since 1989,” *European Politics and Societies*, Vol. 11, No. 1 (1997); David Stark, “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe,” *East European Politics and Societies*, Vol. 6, No. 1 (1992); James R Millar, “The Failure of Shock Therapy,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 41, Special Issue (1994); Chen Kang, Gary Jefferson, and Inderjit Singh, “Lesson’s from China’s Economic Reform,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 16, No. 2 (June 1992), pp. 201-25; Yu-Shan Wu, *Comparative Economic Transformation: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan* (Stanford: Stanford University Press, 1992); and Yu-Shan Wu, “Away from Socialism: The Asian Way,” *Pacific Review*, Vol. 9, No. 3 (1996).

루마니아와 베트남 사례연구는 북한을 비교 분석하는데 도움을 준다. 즉 첫째, 중국이나 러시아 사례들과는 달리, 루마니아와 베트남은 경제 규모 면에서 북한과 상대적으로 근접해 있다. 둘째, 혁명전 루마니아는 북한과 유사한 일인지배구조를 유지했었다는 점을 제외한 다른 요인들은(종교, 문화, 역사, 언어적 요인들) 북한과 매우 상이한 특징을 가지나 저조한 개혁 자발성이라는 공통점을 보여주었다. 셋째, 이와 대별되는 베트남 사례의 경우 북한과는 달리 집단지배구조를 유지하고 있으며 당내에 엘리트 견제 장치들이 활성화되어 있다는 점을 제외하고 많은 점에서 북한과 유사성을 보이거나(아시아, 유교문화 전통, 대미 전쟁, 분단국가, 식민지 해방 투쟁의 전통 등) 개혁의 자발성 면에서 북한과는 현격한 차이를 노정시켜 왔다. 이들 베트남 및 루마니아 사례들과 북한과의 대조를 통해 통제되지 않은 요인들의 간섭을 최소화하면서도 보다 ‘적실한’ 비교가 가능해 진다.

## II. 탈(脫)사회주의 경제이행과 개혁자발성<sup>2</sup>

실현가능한 대안적 경제체제가 실질적으로 부재하다는 점에서 사회주의경제로부터의 이행이란 결국 시장경제체제로의 전환을 의미한다. 이행의 맹아가 사회부문에 ‘불법적’ 또는 ‘반(半)공식적’으로 존재해왔다 하더라도, 주도적 경제구조로서의 시장 경제의 도입 여부 및 규모는 ‘개혁’이라 불리는 광범위한 ‘국가개입’으로 진행되어 왔다.<sup>3</sup>

이러한 사회에서 시장 경제의 구축은 ‘결연한 정치적 선택’의 결과물이라 말할 수 있다.<sup>4</sup> 혁명에 의해 밑으로부터 시도되었든, 구집권층의 위로부터의 개혁이든,

<sup>2</sup> 이 장에서 논의되는 기본 개념과 주장은 다음에서 차용. 최진욱·김진하, 「탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점」 (서울: 통일연구원 2010).

<sup>3</sup> 과장하자면 북한경제의 이행은 이미 밑으로부터 장마당 확산과 상행위의 일상화로부터 시작되었다고 말할 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 주민들의 대응의 산물이며, 즉 극한의 위기가 위로부터의 공포에도 불구하고 밑으로부터의 이행이 개시되었다고 볼 수도 있다. 다음을 참조. Stephan Haggard and Marcus Noland, “Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea,” *PIIE Working Paper* 09-8 (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, September, 2009). 그러나 2009년 화폐개혁 등 일련의 반시장화 정책의 결과, 장마당 경제가 크게 위축된 사례에서 볼 수 있듯이, 국민경제의 전면적 이행은 국가의 ‘의지’에 결정적으로 좌우되는 것이다. 요컨대, 개혁없는 전면적 이행은 불가능하다.

<sup>4</sup> Anders Aslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

정부 주도의 ‘의도적’ 개혁이 탈사회주의 경제이행을 특징짓는다. 결국 국가가 누구에 의해 어떻게 운영되는가에 따라 개혁의 여부와 방향이 달라지는 것이다.

## 1. 개혁함수

왜 집단지도체제나 유효한 귀책제도의 존치가 개혁 친화적 지도부 형성에 유리하게 작용하는가? 이 질문에 답하기 전에 먼저 위기에 대응한 정치경제제도의 개혁과 구(舊)제도(특히 권위주의 체제) 하에서 형성된 지배이익 집단과의 함수관계에 관해 먼저 살펴본다.

개혁의 강도는 위기의 규모와 기득권적 지배이익의 크기에 따라 결정된다. 첫 번째 변수는 위기(Crisis)의 강도이다. 일상화된 구제도의 혁파와 새로운 제도의 도입은 불확실성의 문제를 유발하며, 제도 이전의 거래비용(Transaction Cost) 상승을 수반한다. 주어진 제도의 틀 안에서의 위기 대응 또는 적응비용이 개혁비용보다 상대적으로 낮을 수밖에 없다.<sup>5</sup> 따라서, 오직 기존 제도의 전술적 운영이나 적응조치만으로는 감당할 수 없는 정도의 위기만이 개혁을 불러 온다.

위기의 크기와 개혁의 정도는 정비례한다. 또한 개혁에의 요구는 위기의 발생 및 지속 시 가장 큰 불이익을 감수할 수밖에 없는 세력, 특히 밑으로부터 표출될 가능성이 높다.

구제도 하에서 형성된 기득권적 지배이익의 집중 정도가 개혁의 강도를 좌우하는 두 번째 변수이다. 비록 개혁의 실행이 공공선일지라도 이것이 독점적 기득권을 가진 엘리트 그룹의 지배이익에 반한다면 개혁이 회피될 가능성이 커진다.

지배적 기득권과 개혁가능성은 반비례한다. 지배이익의 구성이 집중적·배타적·독점적·동질적일수록 개혁 친화도가 떨어질 수밖에 없다. 위기 시 반개혁의 기회비용 및 체제유지비용이 상승하게 되는데, 지배 엘리트의 배타성과 독점 정도가 클수록, 또한 정치경제 권력이 이들에 집중되어 있을수록, 증가된 비용이 피지배층에 전가될 가능성이 높아진다.<sup>6</sup> 엘리트층의 지배이익의 수익루트가 제한적이며 단일적·동질적일수록, 집단내부에서 개혁 반대 컨센서스의 확립, 반개혁 집단행동(Collective Action)의 결집 면에서 유리해지기 때문에 가용통치자원의 조직적 동

<sup>5</sup> 이 때문에, 어떤 경제 제도나 조직이 매우 낮은 생산성에도 불구하고 상당기간 유지·존속되는 경향이 있다. Douglas C North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990) 참조.

<sup>6</sup> 1990년대 북한의 ‘고난의 행군’ 과정은 탈사회주의화에 대한 반개혁 비용의 보통 주민에 대한 전가 과정이었고, 최대 300만에 이르는 아사자는 비용 지불에 갈음한 것으로 볼 수 있다.

원이 용이해진다. 기존의 소비에트 체제하에서 국가 조직이 비대해진 반면 시민 사회 부문의 발전이 저조했었다는 점을 감안한다면 개혁과 반개혁 세력 간의 힘의 불균등은 더욱 자명해진다.

정리하면, 위기 상황에 대응한 제도적 개혁가능성은 위기의 크기와 비례하고 지배이익의 독점성과 반비례한다. 사회주의 국제체제의 붕괴 이후 북한이 감내해 오고 있는 ‘위기’상황이 여타 구공산권 국가들의 경험에 견주어 보아 그 규모나 심도 면에서 볼 때 개혁에의 압박에 크게 노출될 수밖에 없는 상황임에도 불구하고 개혁진척이 더딘 주원인은 북한 지배계급의 독점력으로 설명될 수 있다.

## 2. 리더십 구조와 개혁자발성

개혁합수는 경제적 위기상황이 지속되면 지배층과 피지배층 간의 갈등과 대립의 정치적 위기상황으로 전이됨을 예고하는데 위기 이전의 리더십 구조에 따라 통치엘리트의 상이한 대응양상이 나타나게 된다.

탈사회주의 경제이행의 주도권은 국가가 가질 수밖에 없다. 사회주의 계획경제 자체가 국가통제 하에 제도화되고 운영되어온 태생적 제한 때문이다. 개혁에 대한 요구는 기존의 생산 분배 구조에서 ‘강제적으로’ 불이익을 받아온 집단, 즉 밑으로부터 제기될 수밖에 없는 반면, 기존 사회주의체제에서 기득권을 누려온 세력은 개혁에 소극적일 수밖에 없다.

어떠한 조건 하에서 구체제에서 기원한 권위주의 통치엘리트들이 ‘자신들의 이익에 반하여 개혁을 추진하는가? 본 논문에서는 다음의 대안적 설명이 제시된다. 즉, 민주제에 비해서는 상대적으로 제한적이긴 하지만 권위주의 체제에서도 정치적 책임 제도가 존재한다. 이러한 제도가 활성화된 국가에서는 통치자의 정치적 책임성이 상대적으로 높아질 수밖에 없으므로 지배구조 외곽에 상수로 존재하는 개혁에 대한 공공적 요구가 정책결정과정에 투영될 가능성이 높아지게 된다. 이에 따라, 이행기 구사회주의 국가들 중 상대적으로 정치적 책임성 제도가 활성화된 국가들에서는 보다 급진적인 시장화 개혁이 추진될 개연성이 커진다.

정치 책임성(Accountability)이란 정치적 권력의 담지자(즉, 정책 결정자)들이나 그러한 기관에 대해 공적책임을 부과할 수 있는 ‘공적(公的)’ 구속력을 말하는데, 보다 정확한 번역은 정치적 귀책성(歸責性)이다. 시민들의 선호에 반응하여 정책결정과정에 반영하고 이를 실행해야하는 정치인(또는 정책 결정자)의 책임을 강제할 수 있는 가능성을 말한다.<sup>7</sup>

정치적 귀책제도는 정책집행의 결과물을 바탕으로 선택권자가 사후제재를 (또는 그러한 위협을 실현가능성 높게) 가함으로써 정책결정권자를 통제하는 제도적 장치를 말한다.<sup>8</sup> 정책 결정자의 선별과 정책 결정 과정을 규율하는 제도는 일회성 게임의 룰이 아니다. 정치체제가 안정적으로 정착될수록 이러한 엘리트 선별 및 정책결정 제도가 예측 가능한 확실한 패턴으로 고착된다. 이에 따라 정책결정자의 선별과정은 단순 선별이 아닌 사전(ex ante) 귀책 제도로 기능하게 된다.<sup>9</sup>

리더십 구조는 정책결정 엘리트의 구성과 규모 그리고 견책 제도 유무의 두 차원에서 살펴 볼 수 있다. 대부분의 사회주의 국가는 일당지배체제의 권위주의 구조를 가지나 귀책제도들의 존재여부와 그 활성화 정도에 따라 ‘밑으로부터의 요구’에 대해 상이한 정책 탄력성을 보이게 된다.

비록 다당제와 의회제도 및 자유선거의 원칙에 기반 한 제도적 민주주의에 직접 비교될 수는 없다하더라도 정당과 정부 조직 내에 엘리트의 선별 및 상승, 최고 지도부의 구성과 견제, 그리고 국민의 여론반영을 목적으로 하는 공식적 절차들이 활성화된 권위주의 국가들에서는 이러한 귀책제도들이 제도적 민주주의 하에서의 견제와 균형 장치들에 대한 부분적 대체 효과를 발생하게 된다. 중국이나 베트남 개혁 사례의 경우가 이러한 부분적 귀책 및 대의 기제를 통해 비교적 성공적 이행을 위로부터 추진하게 된 좋은 예들이라 할 수 있다.<sup>10</sup>

사회주의 국가군의 최고 정책결정체제는 집단지도체제와 일인독재체제의 양태로 분류해 볼 수 있다. 스탈린식 인치는 최고지도자와의 거리에 따라 공적 조직의 권위가 수직분배 되므로, 제도화된 공적책임보다는 독재자에 대한 충성과 인적 책임이 통치엘리트들의 운명을 좌우하게 된다. 체제전환이 요구되는 탈사회주의 요구에 대한 거부도 커지게 된다.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation* (New York: Cambridge University Press, 1999).

<sup>8</sup> Jon Elster, “Accountability in Athenian Politics,” In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds., 위의 책, p. 254.

<sup>9</sup> James D. Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance,” In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, pp. 70–72.

<sup>10</sup> Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng, “Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China,” *Harvard Business School Working Paper* 08-099 (2008; Forthcoming in *Comparative Politics*).

<sup>11</sup> 일인지배구조가 세습화 또는 가산화(家産化)되는 경우들, 예컨대 북한, 혁명전 루마니아, 쿠바와 같은 ‘가족승계 방식의 개인통치구조’가 제도화된 국가들에서는 지배이익의 동질화 정도가 심화되고 공적 조직의 사유화 현상이 보다 강해짐에 따라 변화에의 저항이 더욱 강화된 형태를

집단지도체제의 경우 [1] 지배연합을 구성하는 파벌들의 분파적 이익이 수렴되어 컨센서스가 확립되어야 정책결정이 가능해 지기 때문에 변화와 개혁에 대한 이견들이 정책결정 과정에 영향을 미치게 될 개연성이 높아지며, [2] 비교적 동질적 이해관계를 지닌 그룹들 간의 과점체제(Oligarchy)로서 집단지도 체제가 구성된다 하더라도 정책결정 집단 내 유력한 행위자의 수가 증가함에 따라 반개혁의 집단행위를 창출하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없게 된다. 이 때문에 구지도층이 주도하는 개혁적 정책으로의 전환이 가능해 진다. 고르바초프 소련이나 중국 또는 베트남의 개혁 사례들이 대표적 예라 할 수 있다.

특히 베트남의 경우 지역 당 대표들이 모두 참석하는 전국 당대회뿐만 아니라 국회도 정규적, 정례적으로 개최되어 비교적 공개적으로 지방 관료와 당원들 등 밑으로부터의 요구를 간접적으로나마 제도적으로 입법 및 당 정책에 반영하고 수렴한다. 당 중앙위원회 역시 비교적 소수의 정책 결정자가 결정적 영향력을 행사할 수 있는 정치국이나 정치국 상임위원회 못지않은 당 내 영향력을 발휘함으로써 보다 폭넓은 의견수렴이 가능해졌을 뿐 아니라 소수의 전횡 가능성을 견제하는 구실을 한다.<sup>12</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 상대적으로 높는데 이는 선거에서의 경쟁 제도가 비교적 원활하게 작동함을 뜻한다. 이른바 ‘당내 민주주의’가 활성화된 모양새이다.<sup>13</sup> 또한 총서기와 국가 주석 그리고 내각 수반이 최고 의사결정의 삼각구도를 이루는 균형 및 분립의 원칙을 고수함으로써 당과 정부조직 내부의 귀책 및 견제 장치가 여전히 작동할 수 있었다.<sup>14</sup>

---

피계 됴에 따라, 개혁자발성 또한 매우 낮을 수밖에 없게 된다. 특히 북한과 같이 최고지도자가 가문뿐만 아니라 가신 및 추종자 그룹 가족들의 권력적 지위도 세습화 승계되는 경우, 이러한 경향은 더욱 심화된다.

<sup>12</sup> Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng, “Accountability and Inequality.”

<sup>13</sup> 그 덕분에 당은 “사회 내 다양한 이해 당사자들이 토론하며 컨센서스를 형성”하는 기제로 작동해 올 수 있었다. Bill Hayton, *Vietnam: Rising Dragon* (New Haven and London: Yale University Press, 2010), p. 228.

<sup>14</sup> 베트남의 정치제도 및 리더십 구조와 개혁이행 및 경제발전에 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 (1998); Adam Fforde and Stefan de Vylder, *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam* (Boulder: Westview Press, 1996), pp. 125-161; Dang Phong and Melanie Beresford, *Authority Relations and Economic Decision Making in Vietnam: A Historical Perspective* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 1998); Martin Gainsborough, “From Patronage Politics to

리더십 구조의 하위 요소들인 지배엘리트의 연합 형태와 귀책 제도적 견제장치의 유무는 상호 상승작용을 한다. 일인지배체제보다는 집단지도체제에서 위에서 논의했던 공식적 장치들이 보다 활성화될 수 있으며 지도부의 관중비용(Audience Costs)이 상승함에 따라 개혁 지향성이 더욱 커지게 된다.

이와는 대조적으로 북한은 일인지배구조의 확립과 제도적 사문화 현상이 악순환의 고리로 연결되며 위로부터의 자발적 개혁 가능성을 저해하고 있다. 차우체스쿠 치하의 루마니아나 현재 북한의 경우는 소련 공산당 조직으로부터 계수한 공식 조직들조차도 가족계승형 일인지도체제의 악영향 하에 사문화됨으로써 개혁적 타협이나 밑으로의 의견 수렴이 원천적으로 봉쇄되어 개혁리더십 형성에 실패했다.<sup>15</sup> 특히 북한의 경우는 위기 극복의 대안으로 국방위원회 중심의 실질적인 계엄통치가 상시화 됨으로써 명맥만을 유지하던 당과 정부의 귀책 및 견제의 제도적 장치들이 완전히 사문화된 상태이다.

차우체스쿠 치하 루마니아는 밑으로부터의 개혁요구가 봉쇄당할 수밖에 없는 상황에서 현실과 유리된 최고 지도자와 그 측근들이 반개혁적 조치를 유발하여 정치적 위기 상황을 고조시킴으로써 결국 ‘1989 혁명’에 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 차우체스쿠 체제에서 소외된 전직 당료와 정부 관료들의 가세를 불러와 체제 전복에 성공할 수 있었다.<sup>16</sup>

그러나 중부 유럽국가들과 달리 루마니아의 경우 시민사회 스스로가 개혁 정권을 창출하기엔 역부족이었고 우발적, 산발적으로 진행되던 저항에 구 공산당 관료들이 동조나 가세하지 않았다면 체제 전복에 성공할 수 있었을지는 의문으로 남는다.<sup>17</sup> 실제로 혁명 후 연이은 선거에서 구 관료들이 중심이 된 구국전선

---

Outcomes: Vietnam’s Communist Party Congress Reconsidered,” *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 2, No. 1 (2007); and Benedict J. Tria Kerkvilet, *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2005); Adam Fforde, *Vietnamese State Industry and the Political Economy of Commercial Renaissance* (City University of London Cass Business School and Chandos Publishing, 2007).

<sup>15</sup> 차우체스쿠 루마니아의 정치구조에 관한 대표적 저서로서 다음을 참조. Vladimir Tismaneanu, *Stalinism for All Seasons: A Political History of Romanian Communism* (Berkeley: University of California Press, 2003)

<sup>16</sup> 보다 자세한 논의는 다음을 참조. Peter Siani-Davies, *The Romanian Revolution of December 1989* (Ithaca: Cornell University Press, 2005); and Vladimir Tismaneanu, “Rebellion of the Old Guard,” *East European Reporter*, Vol. 3, No. 4 (1989).

(National Salvation Front: NSF)의 연이은 승전은 이러한 점을 확인시켜준다.<sup>18</sup>

다시 말해, 비록 ‘도둑맞은(Stolen) 혁명’이란 오명을 쓰긴 했지만 루마니아 혁명은 보다 개혁적 의지를 가진 구 엘리트층에 의한 정권 교체를 불러 왔고,<sup>19</sup> 이는 밑으로부터의 혁명이 가미된 ‘위로부터의 개혁’의 또 다른 모습이라 할 수 있으며 차우체스쿠 소수 권력집단에 의해 사문화된 당 내 견책 및 대의제도를 혁명적 방법으로 대체했다고도 볼 수 있다. 이후 지배구조가 일인독재에서부터 과도기적 민주제, 유사민주주의 권위체제 등으로 이전되었으며 이에 조용하여 격심한 경제적 혼란기를 겪은 후 시장화 개혁이 정착되기 시작하였다.<sup>20</sup> 이상 논의들로 비추어보아 루마니아 사례는 변형된 형태의 위로부터의 개혁 이행의 경우로 간주해도 큰 무리는 없을 것이다.

### 3. 개혁 리더십의 이행 효과

개혁 리더십의 성립과 이에 따른 자발적 개혁정책의 추진은 어떠한 경제적 효과를 가져왔는가? 베트남, 북한, 루마니아의 탈사회주의 개혁 또는 반개혁적 고수 정책의 결과물들을 비교해 본다.

현재의 북한 상황과 유사한 1989년 탈사회주의 혁명전의 루마니아가 혁명적 과도를 거쳐 정치 불안성에 시달리다<sup>21</sup> 1990년대 중반 이후 불안정하나마 민주화 진행과 더불어 급진개혁 조치를 시도하고 있는 사례라면,<sup>22</sup> 베트남은 위로부터의

<sup>17</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*, 13:3 (Fall 1999).

<sup>18</sup> 예를 들면 NSF의 후신인 민주구국전선 (Democratic National Salvation Group)과 일리에스쿠 (Iliescu) 대통령은 1992년 의회 및 대통령 선거에서 과반 이상을 획득할 수 있었다. 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. 즉 “거의 과반수의 루마니아인들은 부패하고 무능력한 일리에스쿠 정권의 연장이 전반적인 개혁의 진행보다는 덜 위험하다고 인식했다”고 볼 수 있다.

<sup>19</sup> 보다 자세한 논의는 다음을 참조. Elisabeth Bakke, “Central and European Party Systems since 1989,” In: Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989* (Cambridge University, 2010), p. 71.

<sup>20</sup> 그럼에도 불구하고 루마니아는 정치 및 경제 자유화와 관련된 EU 가입 기준을 충족시키는 점에 있어서도 고전을 면치 못했다. Tom Gallagher, *Romania and the European Union: How the Weak Vanquished the Strong* (Manchester: Manchester University Press, 2009) 참조.

<sup>21</sup> Mark Almond, *Decline without Fall: Romania under Ceausescu* (London: Institute for European Defense and Strategic Studies, 1988) 참조.

<sup>22</sup> Lavina Stan, “Romania in the Shadow of the Past,” In: Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989* (Cambridge University, 2010) 참조.

점진적 개혁의 성공적 사례들 중 하나로 볼 수 있다는 점에 주목한다. 즉 과도기를 거쳐 급진개혁 조치들을 취하기 시작한 루마니아, 점진적 개혁노선을 택한 베트남, 그리고 최소화 개혁정책을 고수하는 북한의 사례를 통해 각 개혁 정책의 성과를 극명히 드러내고 비교해보려 한다.

먼저 개혁 리더십의 성립시기를 특정하여 그 이전과 이후의 차이를 각 나라별 GDP 수준의 변동추이를 통해 자발적 개혁의 효과를 검토해본다. 또한 개혁 자발성이 매우 높은 베트남과 개혁의지가 희박한 북한과의 국가 간 비교를 통해서도 거듭 개혁리더십 창출의 상반된 효과를 확인할 수 있을 것이다.

베트남의 경우 6차 당 대회를 통해 도이모이 정책이 공식 주창된 1986년 12월을 그 기점으로 삼는다. 루마니아는 1989년 12월 혁명 발생을 그 분기점으로 볼 수 있는데 혁명 이후의 불안정 상황을 고려한다면 민주제도가 어느 정도 정착되기 시작한(즉 제도이전 비용을 어느 정도 지불한) 1990년대 중반 이후를 주목하는 것이 보다 타당할 것이다. 북한의 경우는 개혁 리더십 자체가 성립된 적이 없으며 아래에서 살펴보겠지만 밑으로부터의 반(半)독립적 시장화 경향을 통제하기 위한 수단으로 행해진 2002년 7.1. 경제관리 개선 조치에 주목해 볼 필요가 있겠다.

국제사회주의경제권의 몰락으로 가속화된 총체적 경제구조의 붕괴현상으로 인해 1990년대 중반 북한 GNP는 1980년대 말의 절반 이하의 수준으로 급감하였으며 햇볕정책 및 국제 긴급원조가 개시된 1995년 이후 2000년까지 축소된 경제 규모에서 더 나아가지 못하는 저개발의 담보 상태를 보여준다.

<표 1>은 개혁 리더십의 성립실패로 인한 위기가 그대로 경제파탄으로 이어졌음을 보여주고 있다. 최근까지도(2001~2008년간) 미미한 상향 또는 담보의 전형적 저개발 패턴이 정착화되는 양상을 보여주고 있는 데 햇볕지원 등 외부 원조에 의존하여 발전보다는 위기의 재발방지 및 현상유지에 주력하는 보수적 경제운영 방식의 결과물로 간주할 수 있다. 이는 체제 유지용의 부분적 체제내적 개혁의 한계를 여실히 보여 주는 것이다.

이와 대조적으로 베트남은 개혁정책 개시 이래 놀라운 성장을 보여 왔다. 베트남은 북한에 비해 언제나 2배 이상의 인구를 가졌음에도 불구하고 80년대 중반까지 오히려 북한보다 GDP 규모가 작았다. 그러나 80년대 중반 이후 북한의 GNP 규모가 절반으로 반감되는 동안 개혁정책을 추진했던 베트남의 GNP 규모는 두 배로 증가되었다.

<표 1> 북한, 베트남, 루마니아의 GDP 변화 추이, 1975~2000  
 (Million 1990 International Geary-Khamis Dollars)

	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

출처: OECD, The World Economy: Historical Statistics (Paris: OECD), 2003, pp. 99 & 178.

<표 2> 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>> (검색일: 2010.8.15)

특히 개혁정책 초기이행 기간 동안에는 실질적으로 외부원조나 지원에 의지할 수 없었다는 점을 감안한다면 자발적 개혁의 추진력은 보다 선명해진다. 이러한 발전의 추세는 2000년 이후 급물살을 타면서 2008년 기준으로 베트남의 GDP는 북한의 그것보다 거의 7배수 되는 것으로 나타났다(<표 2> 참조).<sup>23</sup>

루마니아의 경우는(구지배층의 한 부분이 혁명 후 정권을 장악했던 1990년대 기간 동안 오히려) 사회주의경제권 몰락의 직격탄을 맞았다.<sup>24</sup> 비록 개혁의 몸짓조차 없었던 북한보다는 덜 심각했다 하더라도 이 기간 동안의 루마니아의 GNP는 80년대 GNP의 약 60~70% 수준으로 격감했다.<sup>25</sup> 체제이전과 제도적 정착이 끝난 2000년대 이래 루마니아는 기하급수적인 경제발전을 이룩했는데 이로써 급진적 빅뱅 처방이 보다 효과적일 수 있다는 주장의 타당성을 보여주는 한 사례가 될 수도 있을 것이다.

각기 다른 경로를 거치면서 개혁 리더십의 성립에 성공한 베트남과 루마니아의 경우 비록 이룩의 시차 면에서 차이가 있을지언정 위기를 극복하고 경제발전애 매진할 수 있게 된 반면 개혁 리더십의 구성에 실패한 북한의 경우 경제파탄의 위기를 전면적으로 맞이하게 되었고 위기 이후에도 저발전이 영속화되는 쇠락의 길을 걷게 된다.

북한 경제회생(또는 향후 지속가능한 경제개발 및 발전)의 징후로서 식량난 해소여부를 먼저 검토해 본다. 대량아사의 형태로 경제위기가 비극적으로 표출되고 체제정당성을 의심할 수준까지 집단 스트레스가 점증하는 가운데 북한도 정상적

<sup>23</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>24</sup> 루마니아 경제개혁과 발전 재가동의 상세한 논의는 다음을 참조. Maria-Cristina Sirbu, "Towards a Market Economy: The Romanian Effort," *East European Quarterly*, Vol. 28, No. 4 (January 1995).

<sup>25</sup> 사실 개혁 초기의 경제파탄은 급격한 제도 변동을 추구했던 러시아 등 동유럽권 일반에 나타났던 현상으로 제도이전의 비용을 지불하는 과정이라 볼 수 있을 것이다.

국가운영을 목표로 하는 국가라고 전제한다면 이러한 위기상황에서 식량난 해소에 개발의 최우선 순위가 부여될 것이라 예상되기 때문이다.<sup>26</sup>

그러나 <표 3>이 보여주듯이 90년대 중반 최악의 식량난 이후에도 곡물 생산량은 거의 증가하지 않은 반면 부족분의 수입량은 큰 편차를 보인다. 이는 곡물수입 자체가 정상적 상거래가 아닌 원조에 의존하고 있음을 보여주는 것으로 2008년까지도 인구 상당수가 원조에 의지하여 기아와 투쟁 중이라 추산되고 있다.<sup>27</sup>

<표 3> 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』, p. 142; [2] KOTRA, 북한의 대외무역, 각 년도

\* 총수요량은 정상 1일 배급 기준(1인당 700g)으로 추산

대외경제에의 개방도 개혁의 한 표상일 수 있는데 그 지표로는 무역 등 대외거래 규모의 확대 정도 등을 들 수 있다. 1995년 2,339백만 달러에서 2005년 4,047백만 달러로 대외거래 규모가 증가하였고, GNP 대비 총대외거래량의 비율도 19.49%(1995년)에서 31.03%(2005년)로 확대됨으로서 얼핏 경제개방의 면에서 긍정적인 결과가 초래된 듯 보인다. 그러나 구조적 배경과 현행 거래 패턴의 양상

<sup>26</sup> 이석, 『1994-2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』 (서울: 통일연구원, 2004).

<sup>27</sup> Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, "The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis," *CRS Report for Congress* RL 32493 (Congressional Research Service, Updated Aug. 26 2008).

을 구체적으로 분석해 보면 전혀 다른 이해를 얻게 된다.

소비에트 경제권 붕괴 이후 북한은 전략물자의 수급을 전적으로 중국에 의존할 수밖에 없는 상황에 처했다. 그러나 시장경제로의 순조로운 이행을 위해 자본 결집이 절실했던 중국은 1995년 이후 대북교역을 비결제성 거래에서 결제성 거래로 전환하였다. 이와는 극히 대조적으로 같은 해 북한은 양대 거래국 중 하나인 한국으로부터는 약 630백만 달러에 이르는 비결제 거래 (원조 및 지원금 등을 포함) 수지상의 흑자를 기록했다.

이상을 종합해 보면 대외거래 규모의 확대가 개방화의 긍정적 신호라기보다는 과거 소련 등 사회주의 대국으로부터 지원받았던 실질적 무상원조가 대체 반영된 것이며 오히려 경제 발전의 적신호로서 경제의 원조 의존성이 심화된 결과로 볼 수 있다. 결국 자발적 경제개혁으로 위기를 정면 돌파하는 대신 대외원조에 의존해서 구체제의 생존을 도모하는 전형적 실패국가로서의 양상을 보이기 시작한 것이다.

베트남 사례에서 알 수 있듯이 장기적 안목을 가지고 점진적 개혁을 추진할 경우 비교적 안정적으로 저개발의 질곡에서 벗어날 가능성이 높아지며 루마니아 사례처럼(급변적) 과도기 과정의 경험과 뒤이은 급진적 개혁의 추진은 성장이 제자리를 잡기까지 상당 기간을 필요로 함을 알 수 있다. 최악의 경우는 최소개혁 조치를 취하고 있는 북한의 경우로 경제의 규모 자체가 반감되어 가는 실패국가의 전형을 보여주고 있다.<sup>28</sup>

### Ⅲ. 북한의 개혁 진척과 부진의 원인 재조명

#### 1. 개혁 현황

북한의 경제개혁 정도는 [1] 여타 구 공산권 국가들에서 보여준 탈사회주의 이행 경로와 개혁정책들과의 비교를 통하여 [2] 북한 군산복합체 경제구조의 재조정과 합리화 수준으로 판별해 볼 수 있을 것이다.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Rotberg에 따르면, 실패국가는 정해진 국경 내에 살고 있는 사람들(즉, 국민)들에게 국민국가로 제공하여야 할 공공선(예, 치안, 안전, 생존권 보장 등)을 제공하는데 실패한 국가를 말한다. Robert I. Rotberg, ed., *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004)

<sup>29</sup> 북한의 군산복합체적 국가독점 경제구조와 소위 제2(군)경제에 관해서는 다음을 참조. Young-Sun Lee and Deok Ryong Yoon, "The Structure of North Korea's Political Economy: Changes and Effects," *KIEP Discussion Paper* 04-03 (Seoul: Korea Institute

탈사회주의 경제체제로의 변화는 근본적으로 ‘시장 기제’와 ‘사유권’제도의 도입 및 제도적 정착 정도에 따라 다양한 이행의 양상을 보이는데 코르나이(János Kornai)식 분류 기준에 따르면 북한은 현재에도 초기이행 수준에 미달하는 고전적 사회주의 경제체제(Classical Socialist Economy)내적 ‘적응’단계에 머무르고 있는 것으로 보인다.<sup>30</sup>

사회주의경제권 붕괴위기 이후 대표적 개혁정책으로 ‘자칭’되는 2002.7.1 조치에는 비공식 시장의 일부 합법화, (비공식)시장가격에 준하는 임금 및 상품 가격의 현실화, 화폐경제 부활(remonetization), 공적배급제도(Public Distribution System: PDS)의 철폐, 불법(또는 반합법적) 사설 농업행위의 탈범죄화, 국영기업(SOEs) 운영에 독립채산제 부분 도입, 특별무역지구 및 관광특구설치 등 외견상 개혁으로<sup>31</sup> 불릴만한 일련의 조치들이 포함되어 있다.<sup>32</sup>

<표 4>에서 요약했듯이 7.1 개혁 조치들 역시 2005년 이후 순차적으로 유예 또는 철폐(Retrenchment)되어 왔다. 북한 체제정비 패턴의 반복성은 차치하더라도 비교의 관점에서 살펴볼 때 80년대 말 90년대 초 사회주의 경제권 붕괴 이후 급진적 체제 변화의 빅뱅처방을 도입한 동유럽 국가들은 물론 중국과 베트남 등 점진적 개혁전략을 채택한 아시아 국가들과 대조해 보아도 7.1 개혁은 부분적·제한적이라 할 수 있다.<sup>33</sup>

---

for International Economic Policy, 2004); 임강택, 『북한의 군수산업정책이 경제에 미친 효과 분석』 (서울: 통일연구원, 2000); and Vasily V. Mikheev, “Reforms of the North Korean Economy: Requirements, Plans, and Hopes,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 5, No. 1 (Summer, 1993).

<sup>30</sup> János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992)과 *Vision and Reality, Market and State: Contradictions and Dilemmas Revisited* (New York: Routledge, 1990).

<sup>31</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; 서재진, “북한의 7.1 경제관리개선조치가 주민 생활에 미칠 영향,” 『통일정세분석』 2002-5 (서울: 통일연구원); 이석, 『북한의 경제개혁과 이행』 (서울: 통일연구원, 2005).

<sup>32</sup> 최고위 인사들 중 한 명인 김영남 국가주석은 2002년 8월 UN 사무관을 만난 자리에서 7.1 조치를 개혁(Reform)이라 자칭하였다. United Nations, Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic Republic of Korea (2002), p. 127, <<http://www.reliefweb.nt/appeals/2003/files/dprk03dprf>> (검색일: 2010.4.15).

<sup>33</sup> 표의 지표들은 다음의 두 논문에 기초하여 작성하였음. Jeffrey Sachs and Wing Thye Woo, “Introduction: Experiences in the Transition to a Market Economy,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18 (1994), p. 271; and Wing Thye Woo, “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18 (1994).

<표 4> 7.1 개혁조치 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

\* 표시는 점진적 개혁 전략 특유의 프로그램.

1979~80년간 중국의 초창기개혁과 유사한 정책항목들을 포함하고 있다 하더라도 유사한 조치가 상이한 맥락조건과 타이밍에서는 상이한 효과를, 더 극단적으로는 반개혁적 결과도 초래할 수 있음에 주목해야 한다. 북한의 경우 7.1. 조치는 국가가 기존의 물리적 강제 대신 기정사실화된 비공식 부문의 일부를 사후 인정하여 체제 내에 흡수함으로써 공식경제 부문을 희생시켜보려는 의도로 집행되었을 개연성이 농후하다. 즉 개·보수된 ‘앙시앙 레짐’으로의 복귀가 궁극적 목표일 수 있다.

조치시행 후 시장경제부문의 상당 부분이 국가통제경제 부문에 재흡수되었고, 비공식 부문의 확장이 둔화되는 추세를 보여 왔다. 화폐금융제도의 재활성화 조치들도 비공식부문에 대한 국가통제력을 강화하고 국가재정을 확충하여 계획·배급 경제로의 회귀 또는 재활을 의도했던 것으로도 해석될 수 있다. 실제로 7.1조치 후 부분적으로 국가배급제도는 물론 중앙정부 및 당에서 직접 관할·통제하는 전통적인 방식의 국가주도 계획프로그램들이 부문별로 재가동되기 시작하였다.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> 2009년 화폐개혁은 시장경제 일부용인 후 다시 국가통제를 강화하려는 또 다른 후퇴 (Retrenchment)정책의 일환으로 볼 수 있다. 부활된 중앙통제계획 조치들로는 식량증산 5개년 계획(2003~2007), 연속적으로 수립·집행되기 시작한 ‘기초산업·농업발전 3개년 계획’, ‘에너지

즉 개혁에의 의지를 가지고 위로부터 이행을 추동해 나간 것이 아니라, 오히려 수구적 체제보호 정책들을 시행함으로써 밑으로부터의 ‘개혁 없는 이행’의 맹아조차 그 성장을 억제시키는 역기능적 역할을 수행해 온 것이라 할 수 있다. 2009년 이후 최근에 이르기까지의 일련의 반개혁 조치들은 그간의 최소개혁 정책들마저 무효화하는 수구적 요소를 함의하고 있다. 북한에서 자발적 의지에 의한 개혁가능성이 매우 낮다고 할 수 있으며, 이행은 사회 기층에 존재하는 시장화경향에 근근이 기대면서 반합법적으로 존재한다.

## 2. 개혁부진의 원인

이상의 북한 개혁 현황을 총괄적으로 고려해 보면, 북한개혁의 비자발성으로 인해 이행이 효과적으로 이루어져 왔다고 할 수는 없으며, 오히려 밑으로부터의 개혁 및 개발 요구를 회피 또는 부분 수용하는데 집중해 왔다 할 수 있을 것이다. 이미 제 2장에서 살펴보았듯이, 이러한 개혁의 지연은 경제 위기의 일상화에 한 몫을 다 함으로써, 저개발이 구조화되는 역효과를 불러왔다 할 수 있다.

북한 개혁 자발성의 부족은 스탈린주의의 강도를 넘어서는 일인지배 체제가 영속화되어 당과 정부 조직의 귀책 및 견제 제도들이 사문화되어, 밑으로부터의 개혁 요구가 귀책제도의 제도화된 경로를 통해 정책결정과정에서 반영되지 못해왔기 때문이다. 사상 및 정치적 행위에 대한 강력한 국가 통제로 시민사회 자체가 미성숙하여 반개혁 지배 세력에 대한 대항의 구심점이 실질적으로 존재치 않았으므로, 루마니아에서와 같은 혁명적 동원이 여의치 않았던 반면, 통치 엘리트의 독점적 권력과 지배 이익의 동질화는 반개혁 동원 및 강제 수단의 동원이 매우 용이하게 이루어져 왔다. 이러한 요인들은 위기의 지속에도 불구하고 심각한 그리고 진정한 개혁 조치 없이도 구체제를 수호해 올 수 있는 배경이 되어 왔다.

스탈린 통제 경제의 수립 정착과 현 북한의 기득권 세력의 독점적 특수 계급으로의 성장은 사실 역사적으로 운명을 같이 해 왔다. 초창기 만주 게릴라파 인사들은 동시에 중공업론자이기도 하였으며, 치열한 권력 투쟁 승리 후<sup>35</sup> 만주파의 권력 독점은 결국 경제 정책적으로도 대안 없는 획일적 주체경제 체제로의 고착을

난 해결 3개년 계획(2003~2005), 과학기술발전 5개년 계획(2003~2007) 등의 예를 들 수 있다.  
<sup>35</sup> Balázs Szalontai, *Kim Il Sung in the Khrushchev Era: Soviet-DPRK Relations and the Roots of North Korean Despotism, 1953-1964* (Stanford: Stanford University Press, 2005); and Andrei Lankov, *Crisis in North Korea: The Failure of De-Stalinization, 1956* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2005).

불러 왔다.<sup>36</sup> 치열한 권력투쟁과정에서 만주파는 지도자(김일성) 중심의 전투 대  
형으로 결집 해왔으며, 거둬드는 속칭 속에 ‘결가지’들이 사라져 충성파(Kimist  
Royalists)로 핵심 중의 핵심으로 독점적 지위를 차지하게 되었다.<sup>37</sup>

이 점에서 북한 내 스탈린니즘의 실패를 불러왔던 1956년 종파 투쟁이 가장 중  
요하다 할 수 있으며, 민간 소비 및 경공업 분야 중시 정책을 견지했던 연안파의  
동반 몰락은 오늘날 북한의 실패를 예견케 하는 사건이라 할 수 있다. 이들의 공  
업화 방식과 중화학 군수 공업에 대한 독점적 구조는 북한 특유의 제2경제 체제로  
오늘날에까지 이르고 있다.

북한 개혁이 미진하다는 평가는 ‘국가독점 군산복합체’의 구조조정 또는 개혁이  
사실상 전무하다는 점에서 더욱 탄력을 받게 된다. 국제사회주의경제권의 몰락 이  
전부터 수령유일영도체제 하에서 가산제(家産制) 방식으로 운영되어 온 국가독점  
군산복합경제 구조의 폐해는 비합리적 운영(즉, ‘계획 없는 계획경제’)과 비생산적  
부문 및 체제유지 자체를 위한 과다출혈로 북한이 ‘실패국가’로의 길을 걷게 한  
구조적 병인으로 볼 수 있다.<sup>38</sup> 7.1 조치는 물론 그 이후에도 이들 부문에 대한  
가시적인 개혁이나 구조조정정책은 전무하며 선군정치와 군수산업중심발전 전략  
의 추진으로 북한 지도부의 개혁의지 또는 자발성의 부족이 선명히 드러난다.

유일지도자를 중핵으로 한 혈연적 동지적 결합은 수령 유일영도체제 및 가족국  
가 이념과 가계적 권력과 혁명의 계승의 전통으로 표출되었고, 가산제 방식으로  
운영되는 국가독점 군산복합체는 이러한 정치 사회 구조의 경제적 재 표현이라

<sup>36</sup> 과거 냉전 과정의 심화 속에, 60년대 이래 중공업 우선론은 실질적으로 군수공업 우선론으로  
전개되어 왔으며, 최근의 선군정치와 국방공업우선 개발전략의 강조는 실질적으로 체제고수 의  
지의 재천명이며, ‘북한 체제 내에 내재화 된 냉전구조’의 해체불가 선언이기도 함.

<sup>37</sup> Adrian Buzo, *The Guerilla Dynasty: Politics and Leadership in North Korea* (Boulder:  
Westview, 1999).

<sup>38</sup> 북한 군산복합체제는 국방위원회 산하 ‘제2경제위원회’가 직접 관할하는 ‘제2 (군) 경제’부문과  
38호실, 39호실 등 당내 김정일 친위조직들에 의해 관리되는 ‘제3 당(공정) 경제’부문들로 구성  
되어 있으며, 정부 관할 제1 인민경제와 분리 운영되어 왔다. 즉, 북한의 공식경제는 삼분되어  
독립 관리되며 현재 제2 및 3 경제 부문은 실질적으로 김정일 국방위원장의 직접 관할 하에 있  
다. 제2 및 제3경제 부문은 국가예산의 70~75%를 점용해 왔으며 직접군사비 지출 역시 극도  
의 경제위기가 지속되는 상황에서도 국가예산의 25~30%를 점유해 온 반면 대다수 북한주민의  
복지에 관계하는 인민경제부문의 경우 25% 정도의 예산으로 운영되어 왔다.

더구나 제2경제 부문은 방대한 군수 산업체 및 관련 민수 기업들을 그 산하에 두고 있을 뿐만이  
아니라 이들의 운영·확장비용 충당을 위해 ‘먹을 알 있는’, 즉 실질적으로 수익을 창출할 수 있는  
북한 내 최우수 산업체, 무역, 금융 및 외환 관리 기관, 그리고 수출 가능한 상품을 생산할 수  
있는 광산, 농장, 목장, 어장 등의 기본시설들을 인민경제로부터 분리·차출하여 문어발식으로 확  
장해 왔다. 미국 측 금융체제의 대상이 된 창광은행, 단천은행 등등의 외환 관리 조직들의 상당  
수가 제2경제 직접 관할기관들이다.

할 수 있다. 이들의 자녀, 즉, 혁명 2세대 및 유가족들도 엘리트 교육 체제를 거쳐 군·당·정의 핵심적 지위를 계승, 독점적 통치계급으로서 가족사회주의형 국가귀족(State Nobilities)을 형성해 왔다. 이들의 특권적 지배이익은 기존 체제의 유지를 위해 결속되어 있을 뿐만이 아니라, 경제적·정치적·이념적 권력 독점은 친개혁 반체제 세력의 결집마저 실질적으로 불가능하게 하여왔다 할 수 있다.

#### IV. 전망 및 정책적 고려사항

이상의 논의들로부터 지도자 일인통치구조 및 세습체계가 지속되는 한, 그리고 사문화된 북한의 당기구들이 비상계엄하의 준(準)-군사 통치방식의 극단적 인치의 한계를 벗고 제 기능을 찾지 않는 한 북한이 자발적 개혁에의 길로 들어설 가능성은 매우 낮음을 추론해 볼 수 있다. 역으로, 북한에서 집단지도체제가 인치적 일인지배를 대체하고 이와 더불어 당의 공식 제도들이 정상화된다면 이를 바탕으로 개혁지도부가 구성될 가능성도 배제할 수 없다.

이와 관련하여 루마니아 이행의 경로는 북한의 향후 개혁전개 과정에 대해 하나의 시사점을 던져준다. 비록 북한 시민사회가 굳건히 형성된다든가 또는 저항의 축으로서 조직적 사회세력이 단시간 내에 자발적으로 구축될 가능성은 사실상 희박하다.<sup>39</sup> 그러나 미약하나마 밑으로부터의 시장친화 세력의 증가는 장기적으로 북한 지배층에 큰 압박감으로 다가올 수 있고 무리한 회귀정책 또는 체제수호 정책이 구사될 경우엔 우발적인 정치적 혼란상황이 초래될 수도 있을 것이다. 이러한 사태의 전개에 김정일 이후 후계자 계승 문제와 관련하여 소외될 가능성이 있는 현 지도부의 일부분이 가세한다면 루마니아 식으로 혁명적 상황에 편승한 위로부터의 개혁추진 세력이 등장하지 않으리란 보장도 없다.

자발적 개혁의지의 존재여부가 근본적으로 체제내적인 문제라면 외부로부터의 개혁유인은 사실상 한계를 보일 수밖에 없을 것이다. 그 한 예로 민족공조 또는 민족주의 정서에 의존한 원조나 경제지원 정책이 북한지도부의 개혁의지를 고양시킬 확률은 매우 낮다. 개혁 ‘조건부적 원조(conditioned aid)’<sup>40</sup>가 아닌 체제변

<sup>39</sup> 북한을 탈전체주의 국가로 묘사하는 McEachern 조차도 “지속적인 숙청과 광범위한 탄압의 결과로 현재 조직적 저항 세력이 부재하다는 점에는 동의한다. Patrick McEachern, *Inside the Red Box: North Korea's Post-Totalitarian Politics* (New York: Columbia University Press), p. 218.

<sup>40</sup> 개발지향의 ‘Conditioned Aid’는 수혜국의 개발과정에 공여국의 기업 진출 등의 조건을 부가하

화에의 부담이 덜한 ‘정치원조’를 외부로부터 얻어낼 수 있다면 지배계층의 개혁 자발성은 더욱 축소될 것이다.<sup>41</sup>

한반도의 전략적 위치에 더하여 북핵 위기라는 근본적인 정치 및 안보상의 문제가 걸려있는 상황에서 어떠한 원조 및 지원의 형태도 정치 원조로 변질될 가능성이 농후하며, 북한 경제위기의 근원적 해결에 큰 도움이 될 수는 없을 것이다. 북한에 원조를 제공하는 국가 모두 북핵 위기 해소 (비핵화 또는 비확산) 및 동북아 세력 균형의 현상 유지 또는 자국에 유리한 변경이라는 전략적 이해관계를 가지고 있으므로, 북한원조 역시 대부분 보상 또는 비용 지불이라는 측면이 있었다. 이 점 때문에, 북한의 핵카드는 체제 개혁의 부담 없이 체제유지비용을 외부로부터 각출하는 수단으로서 기능해 왔던 것이다.

더욱이 과거와 같은 잘게 썰어 교환하는 방식은 매년 정치협상과 타협에 원조 및 지원이 연계되면서 원조의 정치화 현상을 더욱 가속시켜왔다. 북한 경제난의 근본적인 해결 프로그램을 제시하며 또한 정치 원조화의 기폭제 역할을 해온 핵문제를 해결하려는 의지의 일환으로서 ‘비핵개방 3000’ 구상과 ‘그랜드 바겐’ 방안의 동시적 추구는 북한체제 바깥에서 북한의 개혁을 촉구하고자 했던 시도로 볼 수 있을 것이다.<sup>42</sup>

또한 북한을 제외한 다른 주요 당사자들과의 공고한 공조 못지않게 북한의 일반 주민들, 특히 밑으로부터 형성된 시장친화 세력들에게도 새로운 정책의 취지를 충분히 설득 주시키는 노력을 해야 한다.<sup>43</sup> 이와 병행하여 자발적 개혁을 통한 평화적, 타협적 위기극복 노력은 충분히 지원받을 것이며 모두가 승자가 될 수 있는 길임을 북한 지도부에 무겁게 인지시킬 필요가 있다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 6월 8일 ■ 채택: 6월 13일

여 개발이익의 공유를 의도하는 ‘Tied Aid’형태의 원조 제공과는 구별 되는 개념임.

<sup>41</sup> Alberto Alesina and David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *NBER Working Paper* 6612 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998).

<sup>42</sup> 북한 최고위층의 결단을 가시적으로 촉구할 수 있을 뿐만 아니라 지도부를 구성하는 중요 인물들에게도 또 다른 가능성을 제시하는 기능을 할 수도 있다.

<sup>43</sup> 북한의 비공식 시장 경제의 태동과 확산에 관해서는 다음을 참조 할 것. 최수영, 북한의 제2경제 (서울: 통일연구원, 1998).

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 이 석. 『북한의 경제개혁과 이행』. 서울: 통일연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『1994-2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 임강택. 『북한의 군수산업정책이 경제에 미친 효과 분석』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최진욱·김진하. 『탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점』. 서울: 통일연구원 2010.
- 통일부. 『2008 북한이해』. 서울: 통일부, 2008.
- Almond, Mark. *Decline without Fall: Romania under Ceausescu*. London: Institute for European Defense and Strategic Studies, 1988.
- Aslund, Anders. *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Buzo, Adrian. *The Guerilla Dynasty: Politics and Leadership in North Korea*. Boulder: Westview, 1999.
- Fforde, Adam. *Vietnamese State Industry and the Political Economy of Commercial Renaissance*. London: City University of London Cass Business School and Chandos Publishing, 2007.
- Fforde, Adam·Vylder, Stefan de. *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Gallagher, Tom. *Romania and the European Union: How the Weak Vanquished the Strong*. Manchester: Manchester University Press, 2009.
- Hayton, Bill. *Vietnam: Rising Dragon*. New Haven and London: Yale University Press, 2010.
- Kerkvilet, Benedict J. Tria. *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- 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.
- Lankov, Andrei. *Crisis in North Korea: The Failure of De-Stalinization, 1956*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2005.
- McEachern, Patrick. *Inside the Red Box: North Korea's Post-Totalitarian Politics*. New York: Columbia University Press.
- North, Douglas C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*.

- New York: Cambridge University Press, 1990.
- OECD. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD, 2003.
- Phong, Dang·Beresford, Melanie. *Authority Relations and Economic Decision Making in Vietnam: A Historical Perspective*. Copenhagen: Nordic Institutttttte of Asian Studies, 1998.
- Przeworski, Adam·Stokes, Susan C·Manin, Bernard. eds. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Rotberg, Robert I., ed. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.
- Siani-Davies, Peter. *The Romanian Revolution of December 1989*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- Szalontai, Balázs. *Kim Il Sung in the Khrushchev Era: Soviet-DPRK Relations and the Roots of North Korean Despotism, 1953-1964*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- Tismaneanu, Vladimir. *Stalinism for All Seasons: A Political History of Romanian Communism*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- Wu, Yu-Shan. *Comparative Economic Transformation: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan*. Stanford: Stanford University Press, 1992.

## 2. 논문

- 서재진. “북한의 7.1 경제관리개선조치가 주민 생활에 미칠 영향” 『통일정세분석 2002-5』. 서울: 통일연구원, 2002.
- Abrami, Regina·Malesky, Edmund·Zheng, Yu. “Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China.” *Harvard Business School Working Paper* 08-099, 2008. Forthcoming in *Comparative Politics*.
- Abuza, Zachary. “The Lessons of Le Kha Phieu: Changing Rules in Vietnam since the 8th Party Congress.” *Asian Survey*. Vol. 38, No. 12, 1998.
- Alesina, Alberto·Dolla, David. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *NBER Working Paper* 6612. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998.
- Elster, Jon. “Accountability in Athenian Politics.” In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*.
- Fearon, James D. “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance.” In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*.
- 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, 2007.
- Haggard, Stephan·Noland, Marcus. “Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea.” *PIIE Working Paper* 09-8. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, September, 2009.
- 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.
- 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.
- Kang, Chen·Jefferson, Gary·Singh, Inderjit. “Lesson’s from China’s Economic Reform.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 16, No. 2, June 1992.
- Lee, Young-Sun·Yoon, Deok Ryong. “The Structure of North Korea’s Political Economy: Changes and Effects.” *KIEP Discussion Paper* 04-03. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2004.
- Mikheev, Vasily V. “Reforms of the North Korean Economy: Requirements, Plans, and Hopes.” *Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 5, No. 1, Summer 1993.
- Millar, James R. “The Failure of Shock Therapy.” *Problems of Post-Communism*. Vol. 41, Special Issue, 1994.
- Nanto, Dick K·Chanlett·Avery Emma. “The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis.” *CRS Report for Congress* RL 32493, Washington, DC: Congressional Research Service, Updated Aug. 26, 2008.
- Sachs, Jeffrey·Woo, Wing Thye. “Introduction: Experiences in the Transition to a Market Economy.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 18, 1994.
- Sirbu, Maria-Cristina. “Towards a Market Economy: The Romanian Effort.” *East European Quarterly*. Vol. 28, No. 4, January 1995.
- Stan, Lavina. “Romania in the Shadow of the Past.” In: Sabrina P. Ramet. *Central and Southeast European Politics since 1989*. New York: Cambridge University, 2010.
- Stark, David. “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe.” *East European Politics and Societies*. Vol. 6, No. 1, 1992.
- Tismaneanu, Vladimir. “The Quasi-Revolution and Its Discontents: Emerging Political Pluralism in Post-Ceausescu Romania.” *East European Politics and Societies*. Vol. 7, No. 2, Spring 1993.
- \_\_\_\_\_ . “Rebellion of the Old Guard.” *East European Reporter*. Vol.

3, No. 4, 1989.

Vachudova, Milada Anna·Snyder, Tim. “Are Transitions Transitory? Two Types of Political Change in Easter Europe since 1989.” *European Politics and Societies*. Vol. 11, No. 1, 1997.

Woo, Wing Thye. “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 18, 1994.

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

### 3. 기타자료

UNSD Databases. <<http://www.unstats.un.org/unsd/databases.htm>> (검색일: 2010.8.15).

United Nations. *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic Republic of Korea*, 2002. <<http://www.relefweb.nt/appeals/2003/files/dprk03dpf>> (검색일: 2010.4.15).

Abstract

**North Korea's Leadership Structure and Post-Socialist Transition:**  
*Comparing with the Cases of Vietnam and Romania*

*Jin-Ha Kim & Moon-Hee Song*

This article aims to explore the favorable conditions for successful post-socialist transitions to market economies and to unearth the underlying causes of North Korea's under-reform and ill economic performance. It demonstrates that the pre-transition leadership structures in the former-communist countries decides the intensity of reform initiative, which, in turn, determines the paths and outcomes of post-Socialist reforms. North Korea's under-reform and poor economic performance can be thus explained by its ruling structures with characteristically low political accountability.

**Key Words:** Post-Socialist Transition, Reform Initiative from Above, Leadership Structure, Institutions of Political Accountability