

# 북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적 시각\*

정 성 윤\*\* · 차 현 진\*\*\* · 정 재 관\*\*\*\*

- I. 서론
- II. 북한체제 내구성에 대한 연구
- III. 체제 내구성에 대한 비교권위주의적 접근
- IV. 북한 정치체제의 내구성
- V. 결론

## 국문요약

실패국가로 간주되어 온 북한의 정치체제는 어떻게 유지되는가? 북한에서는 왜 반란이나 쿠데타 같은 정치 갈등이 발생하지 않나? 본 논문은 지난 10년간 괄목할만한 성장을 해온 비교권위주의 연구의 성과를 바탕으로 북한체제 내구성의 원천을 이론적으로 규명하고자 한다. 비교권위주의 연구에 의하면, 권위주의 체제는 유형에 따라 역사적으로 상이한 내구성을 보여 왔다. 북한을 권위주의 체제 유형에 따라 분류하면 일인독재와 일당독재가 혼합된 정치체제로 평가할 수 있으며, 이러한 유형의 체제들은 통상 다른 유형의 체제들보다 높은 내구성을 보여 왔다. 반면에 북한 같은 유형의 독재체제들은 민중봉기나 쿠데타와 같은 반란에 의해 붕괴될 가능성이 또한 가장 높다. 따라서 본 논문은 북한체제 내구

성의 원천을 이해하기 위해서는 반란 발생의 다층적 메커니즘에 대한 이론화와 이를 기반으로 한 체제 내구성 분석이 필요하다고 주장한다. 이러한 분석들에 따라 본 논문이 이론적 가설로서 제시하는 바는 북한체제가 놀라울 정도의 내구성을 보이는 이유는 엘리트들의 이념적·조직적 통일성과 충성심을 유지하기 위해 고안된 통제 시스템이 쿠데타와 반란의 싹을 미연에 제거하기 때문이다. 따라서 엘리트 통제 시스템이 효과적으로 작동하는 한, 북한체제가 쿠데타나 반란을 통해 붕괴할 가능성은 매우 희박할 것이다.

**주제어:** 북한체제, 내구성, 비교권위주의, 반란·쿠데타, 엘리트 통제 시스템

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5A2A03065042).  
 \*\* 주저자, 통일연구원  
 \*\*\* 공동연구자, 고려대학교  
 \*\*\*\* 교신저자, 고려대학교

## I. 서론

북한에 김정은 정권이 등장한지도 어느덧 6년차에 접어들었다. 그동안 많은 국내외 학자들과 정책결정자들은 경험과 연륜이 일천한 김정은이 통치하는 북한체제가 과연 지속될 수 있을지에 대하여 심각한 의구심을 제기해 왔다. 하지만 지난 6년 동안 김정은 정권은 체제 불안정을 의미할만한 뚜렷한 징후 없이 현재까지 비교적 안정적으로 권력을 공고화하고 있는 것으로 보인다. 국내 정치적으로는 장성택 숙청으로 대표되는 폭압적 공포정치와 권력 엘리트 교체를 통해 김정은 중심의 통치 체제를 단기간에 구축하고 핵·미사일 능력의 고도화와 함께 인민 생활의 개선이라는 핵·경제 병진 노선을 추구하고 있다. 국제 정치적으로는 지속적인 핵 실험과 장거리 미사일 발사에 따른 한국과 국제사회의 보다 강력한 제재와 압박에 따른 외교적 고립이 가중되어왔다. 이러한 대내외적 환경에서 현재까지 심각한 민심 이반이나 반체제 저항세력의 등장에 관한 소식이 전해지지 않고 있는 점을 고려하면, 북한은 김일성에서 김정일 그리고 김정은으로 이어지는 3대 세습을 성공적으로 이룩한 것으로 평가할 수 있다. 이는 2차 세계대전 이후 모든 권위주의 국가에서 어떤 독재자도 이룩하지 못한 북한체제만의 독특한 “업적”이다.<sup>1</sup>

그렇다면 북한은 어떻게 3대 세습까지 거치며 매우 독특한 고유의 정치 체제를 70년 가까이 유지해 올 수 있었나? 이 질문은 소련과 사회주의권의 붕괴 이후 북한을 연구하는 학자와 정책분석가들에 의해 끊임없이 제기되고 탐구되어 왔다. 북한체제 내구성에 대한 학문적·정책적 탐구가 지속되어 온 이유는 다름 아니라 북한체제가 보여주고 있는 지속성 자체가 쉽게 설명될 수 없는 현상이기 때문이다. 예를 들어 미국의 평화기금(The Fund for Peace)에서 매년 발간하는 취약국가 지표(Fragile State Index)에서 북한은 내전으로 찢긴 아프리카의 라이베리아, 에티오피아, 우간다 같은 나라들과 함께 정치적 불안정성이 고도로 높은 국가 중 하나로 분류되어 왔다. 북한을 이렇게 지극히 불안정한 국가의 하나로 분류하는 것은 고난의 행군 시기 수십만의 아사자를 발생시켰을 만큼 붕괴된 경제 시스템과 세계 최하위 수준의 1인당 국민소득 그리고 90년대 중반 이후 급격히 증가한 북한 이탈주민 등을 상기하면 쉽게 납득할 수 있다.<sup>2</sup> 또한 비교권위주의 연구의 관점에

<sup>1</sup> Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” *World Politics*, Vol. 59, No. 4 (2007), pp. 595~628.

<sup>2</sup> 통일부 통계로는 2016년 말 현재 한국에 입국한 탈북자 수는 3만 명이 넘었다. 중국에 거주하는 탈북자 수는 정확한 통계가 존재하지 않기 때문에 작게는 2만 명에서 많게는 10만 명 이상으로 추정하고 있다. 이외에도 미국, 영국, 독일, 러시아, 동남아 등 세계 각국에 탈북자들이 수십 명에서

서 보면, 북한과 같은 독재체제의 대다수는 권력승계 시기 지배 엘리트들의 암투와 변절 그리고 반란 등에 의해 붕괴되었다. 따라서 북한도 1990년대 이후 두 번의 권력 승계시기에 그러한 내부 갈등을 겪었을 가능성이 농후하다고 보는 것이 보편적 추측이다. 하지만 북한은 많은 대내외적 악조건에도 불구하고 1948년 정권 수립 이후 단 한 번도 반란이나 쿠데타를 겪지 않고 3대 세습을 통해 체제를 유지해 오고 있다.

이처럼 북한체제의 내구성은 쉽게 이해하기 어려운 주제이다. 따라서 본 논문은 북한체제 내구성에 대한 기존 연구들의 체계적 검토와 비교권위주의 연구에서 발견되어 온 학문적 성과를 바탕으로 북한체제 내구성에 대한 새로운 이론적 접근 방법을 제안하고자 한다. 본 논문에서 제시하는 이론적 가설의 핵심은 북한과 유사한 독재체제들이 어떻게 붕괴했는지 비교검토하면, 북한체제 내구성의 원천은 “간부”라 불리는 엘리트들이 정권에 지속적으로 충성하며 반란이나 쿠데타를 꿈꾸지 않게 해 온 엘리트 통제 시스템에 있다는 것이다.

## II. 북한체제 내구성에 대한 연구

북한체제 내구성 혹은 붕괴 가능성과 관련한 학문적 논의들의 다수는 주체사상이나 수령주의와 같이 북한 자체의 특수성에서 답을 찾고자 하는 북한 예외주의(North Korean exceptionalism)적 설명의 경향을 보여 왔다. 즉 북한체제의 지속성 자체가 매우 예외적인 현상이기에 그 설명 또한 예외주의적일 수밖에 없다는 논리이다. 따라서 이러한 관점은 북한만의 독특성을 파악하고 그러한 독특성이 어떻게 형성되었는지 분석하여 체제의 내구성을 설명하는 논리 구조를 지닌다. 따라서 이 관점에서 제시하는 체제 내구성의 원인은 다음과 같이 다양하다.

첫째, 북한의 독특한 체제 운용 및 위기관리 방식에 주목하는 연구들이 있다. 대표적으로 고유환은 북한이 구축한 유일 체제가 비록 경제난을 야기했지만 단기적으로는 정치 체제의 안정성에 기여한다고 주장한다.<sup>3</sup> 즉 유일 체제를 바탕으로 전시 공산주의적 위기관리를 지속하고 항일유격대식 생활방식을 고수해 체제 결

수백 명씩 거주하고 있다. 북한이탈주민에 대해서는 다음을 참조: 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철, 『노스코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착실태』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

<sup>3</sup> 고유환, “북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김정일 정권의 진로,” 『한국정치학회보』, 제30권 2호 (1996), pp. 225~245.

속력을 유지해 올 수 있었다는 설명이다. 반면 이러한 체제와 생활방식은 경제 위기를 극복하기 위한 단기적인 전략이기 때문에 장기적으로는 체제 유지에 한계를 보일 것이라 전망한다. 이와 유사한 관점에서 우종석은 북한 특유의 선군 정치가 경제난에도 불구하고 김정일 정권이 생존할 수 있도록 했던 전략적 선택이었음을 강조한다. 군대를 최우선으로 중시하는 정치를 통해 김정일은 통치력을 확보할 수 있었고 이를 바탕으로 통제와 억압을 통한 체제 유지가 가능했었다고 주장한다.<sup>4</sup>

둘째, 북한의 정치·사회적 독특성과 가치체계를 통해 체제의 내구성을 설명하고자 하는 연구들이 있다. 예를 들어, 란코프 등은 주민들의 일상생활을 촘촘하게 조직화하고 그에 대한 철저한 감시가 이루어지는 북한 사회의 독특성이 체제 내구성의 기반이라고 주장한다.<sup>5</sup> 이와 달리 곽은경은 북한체제 내구력의 주요 요인으로 상징 정치를 제시한다. 구체적으로, 김정일 정권 시기 북한의 전략인 “선군 정치”가 그 실질적 의미보다 더욱 중요하게 외부 사상과 정보의 유입을 차단하고 내부 결속을 도모하는 상징적 가치체계이자 수단으로 작동하여 체제 유지에 기여했다는 주장이다.<sup>6</sup> 유사한 논리로 김윤애는 김일성 이미지를 이용한 수령영생주의가 북한 정권의 내구성에 영향을 미쳤다고 주장한다. 즉 수령절대주의로 실현되어 오던 김일성의 이미지가 신격화 과정을 거쳐 영생으로 완성되고 이는 체제 유지에 긍정적으로 기여해 왔다는 것이다.<sup>7</sup> 이 외에도 수령주의에 초점을 맞춘 연구들은 수령에 대한 절대적 충성이 북한식 사회주의의 도덕과 윤리의 핵심으로 자리 잡은 점을 강조하거나,<sup>8</sup> 유일신화한 수령에 대한 조직적 선전 선동이 북한 주민의 사고 체계와 사상을 통제하고 있는 점을 강조해 북한체제의 내구성을 설명한다.<sup>9</sup>

이러한 북한 예외주의적 설명은 북한의 정치 체제와 사회에 대해 깊이 있게 이해할 수 있는 학문적 기여를 해 온 반면, 북한 연구가 정치학의 다른 연구 분야와

<sup>4</sup> Jongseok Woo, “Kim Jong-Il’s Military-First Politics and Beyond: Military Control Mechanisms and the Problem of Power Succession,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 47, No. 2 (2014), pp. 117~125.

<sup>5</sup> Andrei Nikolaevich Lankov, In-Ok Kwak, and Choong-Bin Cho, “The Organizational Life: Daily Surveillance and Daily Resistance in North Korea,” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 12, No. 2 (2012), pp. 193~214.

<sup>6</sup> 곽은경, “북한 사상무장 수단으로서의 상징전략: 선군정치를 중심으로,” 『현대정치연구』, 제9권 2호 (2016), pp. 157~187.

<sup>7</sup> 김윤애, “영생하는 수령과 ‘그리움의 정치’: 김일성에 대한 집단적 기억과 유혼 전개과정을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제56권 2호 (2016), pp. 207~251.

<sup>8</sup> 남근우, “북한 영화와 탈북자 면접조사를 통해 본 사회주의 도덕의 약화와 현실 지속성: 북한 주민들은 왜 저항하지 않는가?” 『아태연구』, 제21권 4호 (2014), pp. 161~191.

<sup>9</sup> 이경직, “북한의 체제유지와 선전선동의 역할: 수령형상의 측면에서,” 『북한연구학회보』, 제18권 2호 (2014), pp. 173~202.

풍부한 지적 교류를 통해 학문적으로 더욱 발전할 수 있는 가능성을 차단하기도 했다. 예를 들어, 김정일과 김정은은 그리고 이들 주변의 권력 엘리트들 간 관계에 초점을 맞춰 체제 내구성을 설명한 연구들은 사실상 독재자와 지배 엘리트 간의 관계에 초점을 맞춰 독재체제의 생존 논리를 밝힌 일반 이론적 주장과 일맥상통하는 논리를 제시한다. 즉 김정일이나 김정은이 권력 엘리트들에게 이익을 제공할 수 있는 능력에 따라 체제에 대한 엘리트의 지지가 달라진다고 주장하는 연구들은 독재체제의 생존 메커니즘을 밝힌 메스키타 등의 “선출권자 이론(selectorate theory)”의 논리와 일치한다.<sup>10</sup> 북한 연구가 학문적으로 발전하기 위해서는 이와 같이 일반 이론적 주장과의 접점을 적극적으로 발굴하여 풍부한 학문적 함의를 지닐 수 있는 주장과 설명을 정립하는 과정을 거쳐야 한다. 그러나 북한 예외주의적 설명 방식은 이러한 지적 소통과 학문적 발전의 가능성을 제한하는 논리 구조를 지니고 있다.

이를 극복하기 위한 하나의 해법은 유사한 다른 사례들과 북한을 비교하는 연구 방법이다. 즉 북한 예외주의적 설명 방식을 통해 도출한 북한만의 독특한 특성이라 강조해 온 요인들이 과연 얼마나 예외적인지를 평가하기 위해서도 폭넓은 비교연구에 비추어 판단하는 것이 필요하다. 이는 또한 북한만의 독특성에 기반한 주장들이 일반 이론적 주장들과 비교하여 어떤 차이점과 공통점이 있는지 비교 분석하는 것을 가능하게 해 준다. 따라서 비교를 통한 북한 연구의 가장 보편화된 방법은 북한과 여타 사회주의 국가들과의 비교를 통해 북한체제 내구성의 요인을 규명하는 것이다. 예를 들어, 모종린과 메스키타는 북한이 심화하는 경제난을 극복하지 못할 경우 북한이 그 어떤 독특성을 지닌 체제라 할지라도 과거 동유럽 사회주의 국가들과 마찬가지로 체제가 곧 붕괴할 것이라고 전망하였다.<sup>11</sup> 이와 달리, 짜오징과 허만호는 공산주의 국가 내의 비공식 영역을 의미하는 “제2사회영역”이 북한에서도 나타나고 있음을 주목하였다. 두 저자는 북한 정권이 배급제가 중단되며 등장한 장마당으로 대표되는 2차 경제뿐 아니라 사회·문화 분야에서 나

<sup>10</sup> Jina Kim, “An Analysis of Political Instability in the DPRK: Identity, Interest, and Leader-Elite Relations,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 25, No.1 (2013), pp. 87~107; 한병진, “북한, 버틸 수 있을까?: 국가제도의 공고성과 시장개혁 변수를 통해 본 북한의 미래,” 『대한정치학회보』, 제22권 2호 (2009), pp. 99~119; “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰” 『국가전략』, 제15권 1호 (2009), pp. 119~141; Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (Cambridge, MA: MIT Press, 2003).

<sup>11</sup> 모종린·Bruce Bueno De Mesquita, “북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석,” 『통일연구』, 제1권 1호 (1997), pp. 49~68.

타난 다른 비공식 영역까지 포괄하는 제2사회영역을 암묵적으로 인정하고 이에 대한 감시와 통제를 통해 정권의 내구성을 확보하고 있다고 주장한다.<sup>12</sup>

이와 같이 다른 사례와의 비교를 통해 북한체제 내구성의 원천을 규명하고자 하는 노력은 예외주의적 설명 방식에 비해 더 많은 학문적·현실적 함의를 내포할 수 있다. 특히 비교의 대상과 범주를 확장할수록 더욱 포괄적인 함의들을 제시할 수 있다. 예를 들어, 피오리와 김선혁은 2011년 발생한 아랍의 봄이 지닌 체제 전환의 확산 효과가 북한에는 미치지 않을 것이라 주장하며, 그 근거로서 아랍의 봄을 맞이한 중동의 국가들과 달리 북한에는 민주화 이론에서 강조하는 지배 엘리트 내 온건파와 활성화된 시민사회의 존재 같은 조건이 부재한 점을 지적한다.<sup>13</sup> 바이만과 린드 역시 북한과 중동의 독재체제들에 대한 비교를 통해 북한체제가 지금까지 생존해 온 이유로서 주체사상에 의한 세뇌부터, 엄격한 사회통제와 탄압, 중국의 지원 등 다양한 통치기제를 제시하였다.<sup>14</sup> 이와 유사하게 박형중은 북한이 붕괴하지 않을 수 있는 요인을 정치·경제·사회적 특성으로 구분하여 제시한다. 그의 분석에 따르면, 정치적인 측면에서 북한은 최고 통치자의 권력이 주변 엘리트 권력의 총합을 초월할 만큼 강력하고, 일당독재를 바탕으로 엘리트와 주민에 대해 선별적인 포섭과 억압을 효과적으로 시행한다. 경제적인 측면에서는 지배 엘리트 집단에게 물질적 특혜를 제공하여 충성을 유도한다. 또한 광물 수출 등 지대 수입을 증가시키는 방식을 통해 정권유지 자금을 확보한다. 사회적인 측면에서 북한에는 정치 변화를 요구하는 주체가 존재하지 않고 군대를 통한 강압적 통치가 가능하다.<sup>15</sup> 따라서 이러한 다양한 통치 기제들이 함께 작동하여 북한체제가 다른 사회주의 국가들과 달리 개혁·개방도 하지 않으며 붕괴하지도 않는 독특한 내구성을 보인다는 주장이다.

그러나 이와 같은 비교적 관점의 연구들 또한 분석적 한계가 존재한다. 첫째, 이미 붕괴한 사회주의 국가들을 비교 사례로 삼을 경우, 이 국가들의 정치 체제와 북한의 체제를 비교하여 북한의 붕괴 가능성을 진단하는 논리구조를 갖게 된다.

<sup>12</sup> 짜오징·허만호, “북한사회의 2분법적 분화와 체제의 내구성: ‘제2사회영역’에 대한 수용과 통제,” 『대한정치학회보』, 제23권 2호 (2015), pp. 109~135.

<sup>13</sup> Antonio Fiori and Sunhyuk Kim, “Jasmine Does Not Bloom in Pyongyang: The Persistent Non-transition in North Korea,” *Pacific Focus*, Vol. 29, No.1 (2014), pp. 44~67.

<sup>14</sup> Daniel Byman and Jennifer Lind, “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea,” *International Security*, Vol. 35, No. 1 (2010), pp. 44~74.

<sup>15</sup> 박형중, “북한은 왜 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 않았을까?” 『현대북한연구』, 제16권 1호 (2013), pp. 37~69. 이와 유사한 접근 방식을 취한 다음의 연구도 참조: 전현준·허문영·김병로·배진수, 『북한체제의 내구력 평가』 (서울: 통일연구원, 2006).

그러나 이러한 방식의 비교는 소련이 붕괴한 이유와 소련에 의해 정치·경제·군사적으로 뒷받침되던 동유럽 사회주의 국가들의 붕괴 이유가 질적으로 다르다는 점을 간과하게 된다. 따라서 붕괴의 원인을 분석하는데 있어서 소련과 다른 동유럽 사회주의 국가들을 동일하게 놓고 비교하여 공통점을 찾아내는 것이 어려운 것처럼, 북한과 소련 혹은 북한과 특정 동유럽 국가를 짝지어 비교하여 북한체제의 붕괴 가능성을 진단하는 것이 논리적으로 어렵다. 둘째, 중국이나 베트남 등 현존하는 사회주의 국가들과 북한을 비교하는 경우는, 이러한 국가들과 북한의 공통점을 찾아 체제 내구성의 원인을 규명하는 논리구조를 갖게 된다. 하지만 오랜 개혁·개방을 통해 자본주의 시장경제와 사회주의 정치체제를 결합한 중국·베트남과 극도로 폐쇄되고 고립된 북한은 매우 이질적이기에 북한과 이들 사이의 공통점을 찾아내 북한체제의 내구성을 설명하는 것이 논리적으로 무척 어렵다.

이처럼 붕괴되었거나 혹은 아직 생존해 있는 소수 사회주의 국가들과 북한을 비교하여 이들과의 공통점과 차이점을 도출해 이를 북한체제의 내구성 혹은 붕괴 가능성의 원인으로 규명하는 비교 방법은 비교 대상이 되는 사례 수가 적어서 발생하는 “과다변인 과소사례”의 문제에 쉽게 봉착하게 된다. 따라서 본 논문은 비교 사례의 범위와 지평을 질적으로 확대할 수 있는 비교권위주의(comparative authoritarianism) 연구의 분석틀과 경험적 자료를 통해 북한체제 내구성에 접근할 것을 제안한다. 즉 본 논문은 북한체제 내구성에 대한 체계적 설명을 위해 북한 예외주의적 시각보다 비교적 시각이 적절하다는 관점을 견지하며, 더불어 “과다변인 과소사례”와 같은 방법론적 문제를 극복하기 위해 비교의 대상을 획기적으로 확대할 것을 제안하는 바이다. 이는 또한 북한체제 내구성에 대한 연구와 비교권위주의에서 발전한 독재체제 내구성에 대한 연구 사이의 이론적 접점을 적극적으로 발굴하자는 제안이기도 하다.

### III. 체제 내구성에 대한 비교권위주의적 접근<sup>16</sup>

#### 1. 권위주의 체제에 대한 비교 연구

1974년 포르투갈에서부터 시작한 민주화의 제3의 물결은 남유럽과 중남미를

<sup>16</sup> III장과 IV장은 본 논문의 저자가 작성한 이동선·정재관·최강, 『북한 체제안정성 분석에 기초한 대북 영향력 증진 방안』, 통일부 용역보고서 (2014)의 일부에 기초해 작성한 것이다.

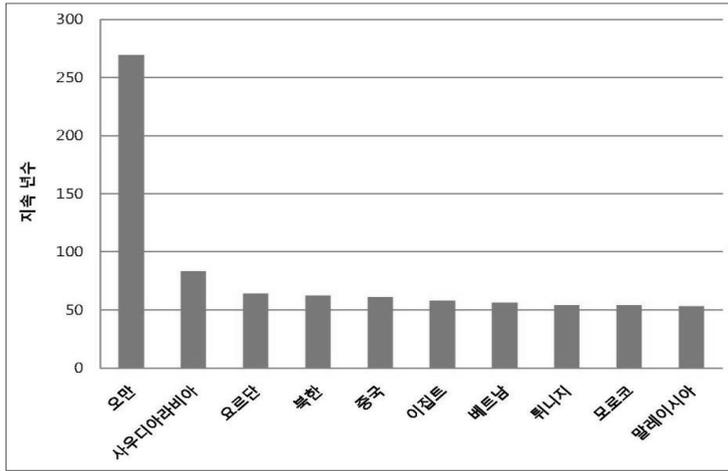
거쳐 아시아, 동유럽, 아프리카 등으로 20여 년 동안 확산되었다. 1980년대 말 냉전의 해체는 이러한 민주화의 물결이 붕괴한 사회주의 국가들에게도 영향을 미쳐 자본주의를 기반으로 한 민주주의와 경쟁할 정치체제는 역사상 더 이상 존재하지 않을 것임을 선포하게 했다.<sup>17</sup> 하지만 새로운 세기에 접어들어 모두를 의아하게 만든 현실은 여전히 지금도 전 세계 절반 이상의 국가들이 민주주의가 아닌 권위주의 체제를 유지하고 있는 것이었다. 권위주의 체제의 붕괴는 당연히 민주주의 체제의 수립으로 이어질 것이라는 낙관적 사고에 커다란 의구심을 던지게 만든 현실이자, 기존 권위주의 체제가 붕괴하고 새로이 등장하는 체제가 또 다른 유형의 권위주의일 수 있음을 깨닫게 해준 현실이었다. 대표적으로 사회주의권 붕괴 이후 동유럽에 등장한 정치체제의 다수는 구 공산당 간부들에 의해 지배되는 새로운 유형의 권위주의 체제이거나 벨라루스, 우즈베키스탄, 아제르바이잔처럼 사회주의 국가 시절보다 더 폭압적인 독재체제였다. 또한 최근 중동에도 드디어 민주화의 물결이 도달한 것처럼 열광하게 만든 아랍의 봄 사례를 들여다보아도, 민중봉기에 의해 기존 정권이 붕괴한 튀니지, 이집트, 리비아, 예멘 등은 여전히 정치적 혼란과 불안정에 휩싸여 있거나 다른 형태의 권위주의 정부가 재등장하는 과정을 겪었다.

비교권위주의 연구에서 축적해 온 통계 자료를 보아도, 1946년부터 2010년 사이 절반 이상의 경우 기존 권위주의 체제가 붕괴한 이후 다른 유형의 권위주의 체제가 등장하였고 민주주의 체제로 전환이 일어난 경우는 약 25% 정도 밖에 되지 않는다.<sup>18</sup> 이러한 권위주의 체제의 생명력과 복원력은 <그림 1>에서도 확인할 수 있다. 2010년 말을 기준으로 전 세계에 존재하는 백만 명 이상의 인구를 가진 국가들 중 59개 국가를 권위주의 혹은 독재체제로 분류할 수 있다. <그림 1>은 그 중 가장 오랫동안 지속된 10개 권위주의 체제의 지속연수를 보여주고 있다.

<sup>17</sup> Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest*, Vol. 16 (1989), pp. 3~18.

<sup>18</sup> 본 논문의 통계 자료는 게디스 등이 최근 수집한 다음의 자료를 이용하였다: Barbara Geddes, Joseph Wright, and Erica Frantz, "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set," *Perspectives on Politics*, Vol. 12, No. 2 (2014), pp. 313~331.

<그림 1> 2010년 현존하는 가장 오래 지속된 독재체제



<그림 1>에서 우선 확인할 수 있는 것은 오만의 왕정이 1741년부터 지금까지 단 한 번의 체제 전환 없이 지속되어 왔고, 사우디아라비아와 요르단의 왕정도 각각 1927년과 1946년부터 지속되어 왔다는 사실이다. 이러한 중동의 세 왕정 국가들을 제외하고 나면, 북한의 독재체제가 1948년부터 지금까지 가장 오랫동안 지속되고 있다. 그 외 중국, 이집트, 베트남, 튀니지, 모로코, 말레이시아가 그 다음으로 오래 지속된 권위주의 체제들이다.

이 중 주목할 것은 튀니지와 이집트는 각각 2011년 1월과 2월에 54년과 58년 동안 지속되어 오던 독재체제가 전복되었고, 모로코 또한 아랍의 봄 열풍 속에서 2011년 국왕 무함마드 6세가 민주적 헌법 개정과 부패 척결을 골자로 하는 정치적 타협을 제시해 체제 전환을 시도하기 시작했다는 점이다. 이와 같은 독재자의 정치적 양보와 타협에 따른 체제 전환의 움직임은 그 정도 차이가 있으나 오만, 사우디아라비아, 요르단에서도 2011년 이후 나타나고 있다. 즉 <그림 1>에 나타난 6개의 아랍 국가들 중 왕정이 아닌 두 개의 권위주의 국가들은 2011년 체제가 붕괴되었고, 네 개의 왕정 국가들은 정치경제적 개혁을 통해 아랍의 봄이 불러일으킨 체제 전환의 압력을 부분적이거나 수용하고 있는 상황이다. 아랍 국가가 아닌 나머지 네 개 국가들도 좀 더 자세히 살펴보면, 말레이시아는 비록 한 정당이 53년 동안 장기집권하고 있지만 주기적인 선거를 통해 상·하원 의원들을 선출할 정도로 민주적 규칙과 제도를 받아들이고 있어 “경쟁적 권위주의(competitive authoritarianism)”로 분류되는 연성적 독재체제이다. 중국과 베트남 역시 공산당

일당 독재가 지속되고 있긴 하지만, 1980년대 이래 적극적으로 추진해 온 경제개혁의 결과 더 이상 전통적 의미의 공산주의 독재체제로 구분하기 어려울 만큼 경제적 차원의 변화가 이루어져 왔다. 즉 <그림 1>의 10개 국가에서 오직 북한만이 전통적 의미의 사회주의 정치경제체제에 입각한 조선노동당 독재정치를 유지하고 있다.

따라서 <그림 1>이 함의하는 바는 독재체제가 사실상 놀랍도록 긴 수명과 복원력을 가진 정치체제이자, 오랫동안 지속되어 오면서 국가별로 다양한 체제적 특성을 보이고 있다는 점이다. 비교권위주의는 21세기에 접어들어 이처럼 기대치 않았던 현실을 맞닥뜨린 비교정치학계의 성찰을 바탕으로 최근에 활성화된 연구 분야이다. 즉 비교권위주의 연구의 출발점은 후쿠야마가 “역사의 종언”을 선포했을 때의 기대에 가득 찬 희망과 달리 아직도 전 세계 절반에 가까운 국가들이 권위주의 체제를 유지하고 있으며 기존 권위주의 체제의 붕괴가 더 많은 경우 새로운 유형의 권위주의 체제의 등장으로 이어져 온 현실에 대한 학문적 성찰이었다. 이로부터 시작하여 비교권위주의 연구는 지난 10년 동안 권위주의 체제의 다양한 유형과 그 유형에 따라 존재하는 체제 내부 제도적 기제들의 작동 원리를 규명하고 통치자와 엘리트의 관계를 이론적으로 정립하는 등 중요한 학문적 성과를 축적해 왔다.

이러한 과정을 거쳐 발전해 온 비교권위주의 연구에서 보편적으로 받아들여진 주장 중 하나는 지금까지 다양한 형태의 권위주의 체제들이 존재해 왔으며 이들은 공통적 속성을 중심으로 체계적인 유형화가 가능하다는 것이다. 따라서 민주주의 체제의 다양성과 유형화에만 초점을 맞춰 온 학자들 역시 권위주의 체제의 유형화에 보다 더 세심한 주의를 기울이게 되었으며, 권위주의 체제에 초점을 맞춰 연구하는 학자들은 보다 정교한 권위주의 체제의 유형을 제시하였다.

예를 들어 전 세계 국가들의 정치제도를 민주주의와 권위주의의 발전 정도별로 구분하여 -10부터 +10까지 21점 척도로 측정해 온 Polity IV 지표는 -10부터 -6까지 점수로 측정되는 체제는 전제정, +6부터 +10까지 측정되는 체제는 민주주의, 그리고 -5부터 +5로 측정되는 체제는 “어노크라시(anocracy)”라고 분류한다. 특히 어노크라시는 완전히 공정하고 자유롭지는 않더라도 선거를 통해 입법부 의원과 행정부 수반을 선출하며 복수의 정당이 선거에서 경쟁하는 것을 법적으로 허용하기도 하는 정치체제이다. 하지만 그러한 경쟁과 제도가 특정 정당이나 집단에 절대적으로 유리하도록 왜곡되어 있기 때문에 준민주주의(semi-democracy)나 준권위주의(semi-authoritarianism)로 불리는 정치체제들을 포괄하는 개념이기

도 하다. 어노크라시는 또한 경제 위기나 인접국과의 군사적 긴장 등 특정 계기에 의해 쉽게 권위주의로 회귀할 가능성이 높다. 따라서 전통적 의미의 권위주의 체제가 붕괴한 후 많은 국가들에서 새롭게 등장한 정치체제는 사실 이처럼 민주주의도 아니고 권위주의도 아닌 혼합형 체제로서 어노크라시였다.

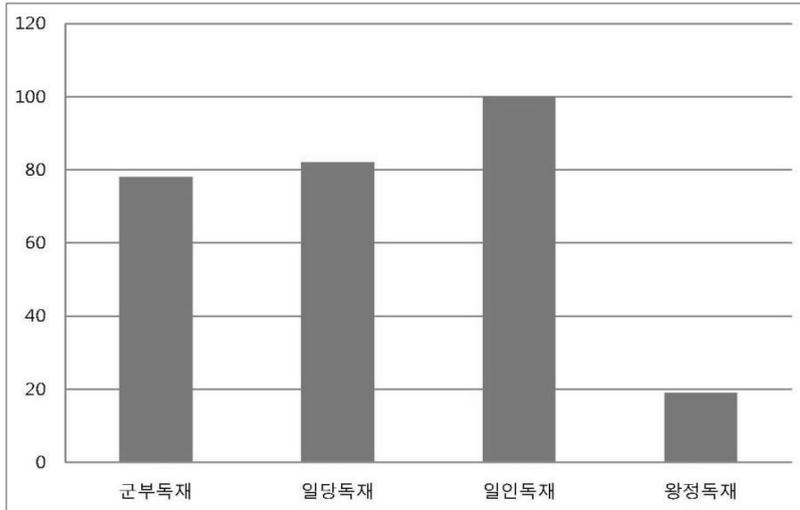
정치체제에 대한 Polity IV의 이러한 유형화는, 권위주의에서 민주주의로의 이행과 공고화에만 초점을 맞추어 온 기존 민주화 이론의 개념 및 지표와 비교하면, 분명 진일보한 시도이다. 하지만 지금까지 존속해 온 다양한 권위주의 체제를 단순히 전제정과 어노크라시 두 유형으로만 구분한 것은 본질적 한계로 지적될 수 있다. 더구나 혼합형 정치체제로서 어노크라시는 특정 권위주의 체제들의 공통적 속성을 추출하여 유형화한 것이 아니라, 민주주의도 아니고 권위주의도 아닌 이질적 정치체제 모두를 그냥 하나의 이름으로 몽뚱그려 놓은 개념적 모호성을 내포하고 있다.

## 2. 권위주의 체제 유형과 내구성

Polity IV의 어노크라시와 같은 모호한 개념에 의존하지 않기 위해서, 본 논문은 비교권위주의 연구를 선도해 온 게디스 등이 제안한 권위주의 체제 유형화를 채택한다. 게디스 등은 2차 대전 이후부터 존재한 총 279개 권위주의 체제들의 공통점과 차이점을 체계적으로 분류하여 네 가지 유형의 권위주의 체제를 제시하였다. 그들이 설정한 권위주의 체제 구분의 핵심적 기준은 국가원수 선택의 권한, 주요 정책결정권, 군과 경찰 같은 국가안보 기구에 대한 통제력이 군부, 지배정당, 독재자 개인, 혹은 왕족에 있는지 등의 여부이다. 이 기준에 따르면, 전 세계 권위주의 체제는 군부독재(military dictatorship), 일당독재(dominant-party dictatorship), 일인독재(personalist dictatorship), 왕정독재(monarchy)로 구분될 수 있다.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 317~320.

<그림 2> 독재체제 유형별 국가의 수(1946~2010)



<그림 2>는 그러한 네 가지 유형의 권위주의 체제 분포를 보여준다. 우선 군부독재 체제는, 한국도 박정희 시대와 전두환 시대를 통해 경험한 바와 같이, 군부라는 국가 강압 기구를 장악하고 있는 장교들이 행정부 수반과 각료를 선택하며 주요 정책 결정권을 독점하는 정치체제이다. 이 정의에서 주의해야 할 점은 군부독재와 군 출신 독재자에 의한 일인독재 체제는 구분되어야 한다는 것이다. 군부독재 체제는 특정 그룹의 장교들이 정권을 장악하고 있더라도 다른 그룹의 장교들이 정권을 견제하는 등의 정치적 제약이 존재할 수 있지만, 군 출신 독재자에 의한 일인독재 체제는 그러한 정치적 긴장관계를 형성할 수 있는 대항적 엘리트 그룹이 존재할 수 없는 체제이다. 군부독재 체제는 또한 비록 명목상이라도 복수의 정당과 주기적 선거를 허용할 수 있는 체제이다. 하지만 체제 안정에 위협이라고 느껴지는 정당을 해산시키거나 선거를 통해 누가 입법부 의석과 행정부 수반의 자리에 오를지 등에 대한 최종 결정권은 군부가 실질적으로 독점하고 있는 체제이다. 1946년부터 2010년까지 총 78개의 군부독재 체제(약 28%)가 존재해 왔고, 대표적으로 알제리와 미얀마 등의 국가는 현재까지 군부독재 체제에 의해 통치되는 국가로 분류된다.

일당독재 체제는 법적으로 복수의 정당이 존재할 수 있는지 여부와 상관없이 지배정당이 행정부 수반 및 각료의 선택과 정부정책 결정을 독점하는 체제로서 2차 대전 이후 총 82개의 사례(약 29%)가 존재해 왔다. 공산당이 이러한 정치적

권한을 독점하는 모든 사회주의 국가들이 이 유형에 해당하며, 통일 말레이 국민 조직(UMNO)이 53년째 집권하고 있는 말레이시아같은 비사회주의 국가들도 포함된다.

이와 달리 일인독재는 독재자 개인과 그의 주변에 있는 소수의 지배 엘리트들이 모든 정치적 권한을 독점하는 체제로서, 1946년 이후 전체 빈도에서 가장 많은 총 100개의 권위주의 체제(35.8%)가 이 유형에 해당한다. 특히 사회주의권 붕괴에 따른 일당독재 체제의 감소에 따라 일인독재 체제는 2000년대 접어들어 권위주의 체제의 가장 대표적인 유형이 되었다. 2010년까지 이러한 일인독재 체제는 공산당 정권 붕괴 이후 더 폭압적인 정치체제가 등장한 동유럽과 중앙아시아의 벨라루스, 아르메니아, 아제르바이잔, 타지키스탄, 키르기스스탄, 카자흐스탄 등의 국가들과 콩고와 채드 등 다수의 아프리카 권위주의 국가들에서 존속하고 있다. 2011년 아랍의 봄 열풍 속에서 전복되기는 하였지만, 중동에서는 대표적으로 리비아의 카다피가 일인독재 체제를 이끌던 통치자였다.

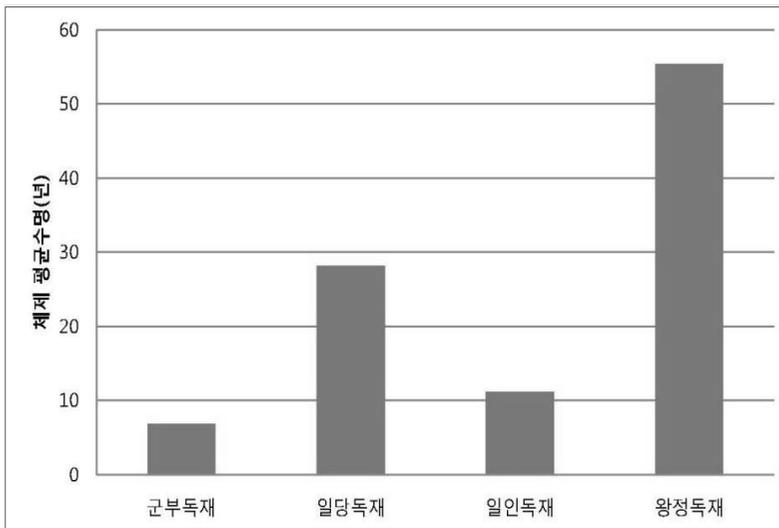
왕정독재는 왕족이 세습을 통해 지속적으로 국가와 정부 수반의 자리를 차지하며 그 외 모든 정치적·정책적 결정을 내리는 체제로서 중동의 산유국인 사우디아라비아, 쿠웨이트, 요르단, 아랍 에미리트, 오만 등이 대표적인 사례이다. 왕정독재는 1946년부터 2010년까지 빈도 상 19개의 권위주의 체제(6.8%)에서만 수립된 가장 흔하지 않은 유형이며, 2010년에는 단지 7개의 국가만 이러한 체제를 유지하고 있다.

이와 같은 권위주의 체제 유형화에 따르자면 북한은 일인독재와 일당독재 체제가 혼합된 정치체제로 규정할 수 있다. 한편으로는 김일성부터 김정일 그리고 김정은으로 이어져 온 세습에 의한 독재자 선택 방식과 독재자 개인이 지닌 정치권력의 크기와 범위를 고려하여 북한을 일인독재 체제로 분류하는 것이 타당해 보인다. 또 다른 한편으로는 조선노동당의 우월적 지위와 정치적 지도에 따른 당·정·군 국가체제와 권력서열을 고려하여 다른 사회주의 국가들처럼 북한도 일당독재 체제로 분류하는 것이 타당할 수 있다. 따라서 게디스 등은 북한을 일당독재와 일인독재가 혼합된 권위주의 체제로 규정한다. 이와 달리 하테니우스와 티오렐은 북한을 다른 사회주의 국가들과 본질적 차이가 없는 일당독재 체제로 분류하기도 하며,<sup>20</sup> 체이븀 등은 김일성 통치 시절을 군부독재 그리고 김정일 통치시절은 군

<sup>20</sup> Axel Hadenius and Jan Teorell, "Pathways from Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 1 (2007), pp. 143~157.

부독재와 다른 민간독재(civilian dictatorship)로 구분한다.<sup>21</sup> 그 외에도 비교권위주의를 연구해 온 학자들은 후기전체주의(post-totalitarianism)나 신가장제(neo-patrimonialism)와 같은 개념을 통해 북한체제를 이해하고자 하였다.<sup>22</sup> 이처럼 학자들마다 북한의 체제 유형을 다르게 분류하는 이유는 각각의 유형화 작업이 기초하는 권위주의 체제의 개념과 구성요소 그리고 사용하는 지표들이 조금씩 다르기 때문이다. 본 논문은 게디스 등이 제안한 권위주의 체제 유형화와 기준이 비교 범위와 대상을 가장 체계적이고 포괄적으로 확장시켰다고 평가하며, 따라서 북한체제의 내구성을 비교적 관점에서 연구하는 데 가장 적합하다고 판단한다.

<그림 3> 독재체제 유형별 평균 수명(1946~2010)



게디스 등의 권위주의 체제 유형화를 바탕으로 우선 각 유형에 따라 정치 안정성과 수명이 어떻게 다른지 살펴보자. <그림 3>은 군부독재, 일당독재, 일인독재, 왕정독재들이 평균수명에 있어서 확연한 차이가 존재한다는 점을 보여준다. <그림 3>에서 제일 높은 내구성을 보이는 체제는 평균 55년 이상 존속한 왕정독재이

<sup>21</sup> Jose A. Cheibub, Jennifer Gandhi, and James R. Vreeland, "Democracy and Dictatorship Revisited," *Public Choice*, Vol. 143, No. 1~2 (2010), pp. 67~101.

<sup>22</sup> Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996); Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1997).

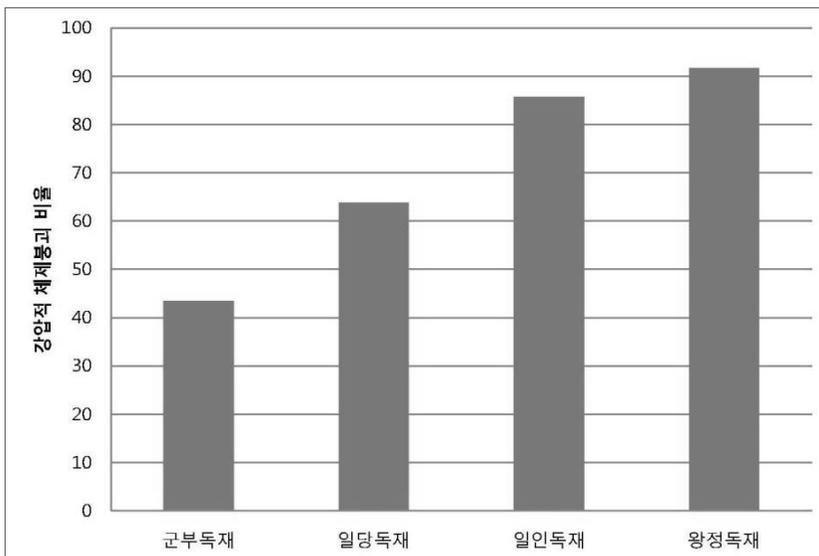
다. 하지만 왕정독재는 가장 드문 유형의 권위주의 체제일 뿐만 아니라 석유자원에서부터 취득하는 지대에 의존해서 체제 유지를 해온 독특성을 내포하고 있다. 따라서 정치체제로서 왕정 자체가 가진 속성 때문에 높은 내구성을 지녔다기보다 석유수출을 통해 벌어들인 막대한 정부재정을 통해 체제를 존속시켜 왔다고 이해하는 것이 보편적이다. 두 번째로 높은 내구성을 보이는 체제는 평균 28년 이상 존속해 온 일당독재이다. 반면 일인독재의 평균 수명은 일당독재의 절반에도 한참 못 미친 11년 밖에 되지 않는다. 왕정이나 일인독재가 통치자 개인과 그 주변의 소수 엘리트에게 모든 권력이 집중된 체제라면, 일당독재는 지배정당을 통한 통치를 하기에 권력과 국가기구들이 보다 더 제도화될 수 있는 체제이다. 즉 일당독재제가 일인독재보다 평균적으로 월등히 수명이 긴 이유는 권력의 제도화 차원에서 찾을 수 있을 것이다. 마지막으로 수명이 가장 짧은 유형의 권위주의 체제는 군부독재이다. 제도로서 군부는 단일한 엘리트 집단이라기보다 내부에 경쟁적 장교집단이 복수로 존재할 수 있는 특성을 지니고 있다. 따라서 특정 장교집단이 쿠데타를 통해 정권을 장악할지라도 해당 집단이 모든 권력을 독점하기 어려운 본질적 한계를 지니고 있다. 그 결과 군부독재는 평균 7년도 채 지속되지 못하고 전복되어 민주화의 길을 걷거나 아니면 다른 유형의 권위주의로 전환되었다. 즉 권위주의 체제의 네 가지 유형 중 군부독재가 가장 취약한 내구성을 지니고 있다.

이와 같은 유형별 내구성과 더불어 또한 중요하게 주목해야 하는 것은 각 유형에 따라 붕괴하는 방식이 다르다는 점이다. 사실 권위주의 체제가 붕괴하는 방식은 매우 다양하다. 중남미의 군부독재 체제들은 종종 정치 자유화의 일환으로 선거를 도입하고 선거 결과에 따라 평화적으로 권력을 민간 엘리트에게 이양하기도 했으며, 아프리카의 특정 종족집단에 기반을 둔 일인독재 체제들은 다른 종족집단의 무장반란에 의해 전복되기도 했다. 또한 아랍의 봄 당시 무너진 튀니지, 이집트, 리비아, 예멘의 경우처럼 독재체제들은 민중봉기에 의해 무너지기도 하며, 2001년과 2003년 미국의 침공으로 무너진 아프가니스탄의 탈레반 정부와 이라크의 사담 후세인 정부처럼 외국의 개입에 의해 붕괴되기도 했다.

이처럼 다양한 권위주의 체제 붕괴의 모습을 분석적으로 단순화해서 보자면, 평화적 방식을 통해서 붕괴되었는지 또는 강압적 방식을 통해서 붕괴되었는지로 나누어 볼 수 있다. 강압적 방식의 붕괴는 기존 권위주의 체제가 민중봉기, 혁명, 내전, 쿠데타 등 폭력적 정치 갈등에 의해 무너지거나 또는 외국의 압력이나 패전에 따른 국가자체의 소멸 등에 따라 무너지는 경우들을 의미한다. <그림 4>는 권위주의 체제 유형별로 그러한 강압적 방식에 의한 붕괴 비율을 보여준다.

우선 강압적 방식을 통한 붕괴 비율이 가장 높은 체제는 왕정독재이다. 1946년 이래 왕정독재가 쿠데타, 혁명, 내전 등 내부 정치적 갈등이나 외국의 침략 등을 통해 붕괴된 비율은 무려 92%에 달한다. 달리 표현하자면 2차 대전 이후 무너진 총 11개의 왕정독재 중 10개의 사례는 모두 폭력적 정치 갈등에 의해 체제 전환이 이루어졌다. 이를 왕정독재의 높은 체제 지속성과 통합해서 사고해 보면, 왕정독재는 오래 지속되는 내구력을 지닌 반면 체제 내구성이 수명을 다하고 붕괴하게 될 때 열에 아홉 이상의 경우 강압적 방식에 따른 폭력적 붕괴 과정을 거치게 된다는 함의를 지니고 있다.

<그림 4> 독재체제 유형별 강압적 붕괴 비율(1946~2010)



일인독재 역시 그러한 강압적 방식에 의해 무너진 비율이 상당히 높은 86%에 달한다. 앞서 밝힌 바와 같이, 왕정독재와 일인독재는 공통적 속성으로서 통치자 개인과 그 주변에 있는 소수의 지배 엘리트들에게 모든 정치권력이 집중된다. 따라서 정당이나 의회와 같은 기제들을 이용한 세련된 통치제도가 발전되기 어려운 특징을 보인다. 즉 왕정독재와 일인독재는 국가 통치기구들이 상대적으로 제도화 수준이 낮고 효과적이지 않다. 그렇기 때문에 이들은 쿠데타나 민중봉기와 같은 폭력적 정치 갈등을 통해 붕괴되기 쉬운 체제들이다.

이와 달리 지배정당을 통해 권위주의 통치기구들을 효과적으로 제도화 할 수

있는 일당독재 체제는 강압적 방식에 의해 무너질 확률이 상대적으로 낮다. 1946년부터 2010년까지 전복된 일당독재 체제 총 58개의 사례 중 37개의 경우에서만 (63.8%) 쿠데타, 민중봉기, 내전, 전쟁 등을 통한 체제 전환이 이루어 졌다. 하지만 <그림 4>에서 보면, 강압적 방식에 의해 무너질 확률이 가장 낮은 권위주의 체제는 군부독재이다. 군부독재는 단지 43%의 경우에서만 붕괴하는 방식이 내부의 폭력적 정치 갈등이나 외부의 침략에 의해 이루어 진 것이었다. 이러한 자료는 군부독재 체제가 민주주의로의 이행 가능성이 가장 높은 권위주의 체제라는 경험적 패턴과 결부시켜 이해할 수 있다. 즉 군부가 권좌에서 퇴진하는 보편적인 방식이 민간 엘리트들과의 협상을 통한 것임을 상기하면, 군부독재의 체제 전환은 상대적으로 덜 강압적이고 보다 평화적으로 진행되어 온 경향이 있음을 파악할 수 있다. 특히 이러한 타협에 의한 전환에서 중요한 것은 기존 권위주의 체제를 장악해 왔던 군부 엘리트들의 안위를 민주화 이후에도 보장해 주는 것이기에, 체제 전환 과정이 상대적으로 평화로울 수 있는 것이다.

## IV. 북한 정치체제의 내구성

### 1. 북한의 체제 유형과 내구성

앞 장에서 밝힌 권위주의 체제의 유형에 따라 내구성과 붕괴 방식이 다르다는 점은 북한체제 내구성 연구에 다음과 같은 직접적 함의를 던진다. 첫째, 북한을 어떤 유형의 권위주의 체제로 분류하는지에 따라, 북한체제가 지니고 있는 내구성을 같은 유형에 속한 다른 사례들과 체계적으로 비교하여 평가할 수 있다. 둘째, 만약 북한체제가 무너진다면 어떤 방식으로 붕괴할 것인지에 대해 체계적 예측을 가능케 한다. 이는 북한과 동일한 유형에 속한 사례들이 어떤 방식으로 붕괴했는지 분석하는 것을 통해 가능하다.

이러한 의미에서, <표 1>은 독재체제 유형 중 북한과 유사한 유형에 속한 체제들이 어떻게 무너졌는지를 보여주고 있다. 즉 케디스 등이 북한을 일당독재와 일인독재가 혼합된 형태로 분류했기에, <표 1>은 일인독재, 일당독재, 일당-일인 독재에 속하는 사례들을 그룹으로 묶어 각 유형에 속하는 권위주의 체제들이 구체적으로 어떻게 붕괴했는지를 보여준다. 붕괴 방식으로서 “평화적” 혹은 “강압적”이라는 이분법적 구분을 넘어서기 위해, <표 1>은 또한 강압적 방식을 민중봉기, 쿠데타, 반란·내전·혁명, 외부 강제 또는 침략, 국가 소멸 등으로 세분화하였다.

우선 일인독재는 1946년 이후 총 77번의 체제 전복이 발생하였는데 가장 빈번한 방식은 쿠데타에 의해서 무너진 사례들(41.6%)이다. 그 다음은 민중봉기에 의한 경우(23.4%), 반란·내전·혁명에 의하여 붕괴된 경우(13%), 외부 강제 또는 침략(6.5%)의 순으로 일인독재 체제가 붕괴된 빈도를 보여주고 있다. 그리고 1958년 시리아의 일인독재 체제가 이집트와 병합을 통해 아랍연합공화국(United Arab Republic)을 세우며 독립국가로서 시리아의 존재가 잠시 소멸된 아주 독특한 경우를 제외하고, 평화적 방식으로 일인독재가 무너진 경우는 14.3%에 달한다. 즉 84.4%의 경우에서 일인독재 체제는 평화적 방식보다는 폭력적 방식을 통해 붕괴되었다.

<표 1> 북한과 유사한 독재체제 붕괴 유형(1946~2010)

일인독재		
붕괴 유형	빈도	%
선거 등 평화적 방식	11	14.3
민중봉기	18	23.4
쿠데타	32	41.6
반란·내전·혁명	10	13.0
외부 강제 또는 침략	5	6.5
국가 소멸	1	1.3
계	77	100
일당독재		
붕괴 유형	빈도	%
선거 등 평화적 방식	21	36.2
민중봉기	7	12.1
쿠데타	23	39.7
반란·내전·혁명	1	1.7
외부 강제 또는 침략	3	5.2
국가 소멸	3	5.2
계	58	100
일당-일인 독재		
붕괴 유형	빈도	%
선거 등 평화적 방식	2	18.2
민중봉기	2	18.2
쿠데타	6	54.5
반란·내전·혁명	1	9.1
계	11	100

일당독재 역시 가장 빈번하게 발생한 체제 붕괴 방식은 쿠데타에 의해서였다(39.7%). 그 다음으로 선거 등 평화적 방식(36.2%), 민중봉기(12.1%), 외부 강제 또는 침략(5.2%), 국가 소멸(5.2%), 반란·내전·혁명(1.7%)의 순서로 일당독재가 붕괴되는 방식을 보였다. 여기서 주목할 점은 앞서 <그림 4>에서도 확인할 수 있었던, 일당독재는 일인독재보다 평화적 방식에 의한 체제 전환이 더 빈번하게 발생했다는 것이다. 따라서 폭력적 정치 갈등에 의해 체제 전환이 일어난 경우(58.7%)가 상대적으로 적다. 특히 반란·내전·혁명에 의해 붕괴된 일당독재는 소련이 침공해서 세운 아프가니스탄 공산당 정부가 소련의 철군과 해체에 따라 이슬람주의로 무장한 무자히딘 반군에 의해 전복된 사례가 유일하다.

마지막으로 북한과 유사한 체제 속성을 가장 많이 지닌 권위주의 체제들은 일당독재와 일인독재가 혼합된 유형의 국가들인 일당-일인 독재체제들이다. 차우셰스쿠 통치하의 루마니아, 유고 연방이 붕괴된 후 등장한 밀로셰비치 치하의 세르비아, 카다피의 리비아 등이 북한과 가장 유사한 일당-일인 독재체제로 분류되며 이러한 체제들이 어떻게 무너져 왔는지를 보면, 가장 빈번한 방식은 역시 쿠데타에 의해서였다(54.5%). 그리고 민중봉기로 무너진 사례들과 반란·내전·혁명에 의해서 무너진 사례 등의 순으로 붕괴 방식과 빈도를 보인다.

<표 1>에서 세분화해서 분석한 북한과 유사한 유형의 권위주의 체제 붕괴 방식과 빈도를 통해 확인할 수 있는 것은 이러한 체제들이 무너지는 가장 보편적인 방식은 쿠데타를 통해서라는 점이다. 따라서 북한체제가 향후 어떤 계기에 의해서 붕괴된다면 그건 아마도 쿠데타를 통해서일 가능성이 가장 높다고 추측할 수 있다. 현재 북한을 집권하고 있는 김정은 스스로 권력을 내려놓고 군부 엘리트 그룹에게 권력을 양도하는 방식의 평화적 체제 전환이 일어날 가능성과 한국이나 미국에 의해 체제 전환이 일어날 가능성이 현실적으로 상당히 낮다는 점을 고려하면, 그 다음으로 가능성이 큰 북한체제 붕괴의 방식은 민중봉기와 반란·내전·혁명 등에 의해서일 것이다. 그렇다면 만약 북한체제를 뒤흔들 수 있는 잠재력을 지닌 쿠데타, 민중봉기, 반란·내전·혁명 등과 같은 폭력적 정치 갈등은 어떠한 메커니즘을 통해 발생하며 북한은 이를 방지하기 위해 어떠한 노력을 해왔는가? 본 논문은 이것이 북한체제 내구성의 원천이라고 생각한다.

## 2. 북한체제 내구성의 원천

북한체제 내구성의 원천을 규명하기 위해 지금까지 비교권위주의 연구의 시각

에서 북한을 어떤 독재체제 유형으로 분류하고 그러한 유형의 체제들은 어떤 속성을 공통적으로 지녔는지를 파악하였다. 이 과정에서 주목한 것은 북한과 같은 체제가 무너지는 가장 보편적 방식은 쿠데타나 민중봉기 등 내부의 정치적 반란을 통해서라는 점이었다. 그렇다면 이러한 정치적 반란은 어떻게 발생하는지 체계적으로 이해해야, 북한이 어떻게 반란을 방지하며 지금까지 체제를 유지해 왔는지 제대로 이해할 수 있을 것이다.

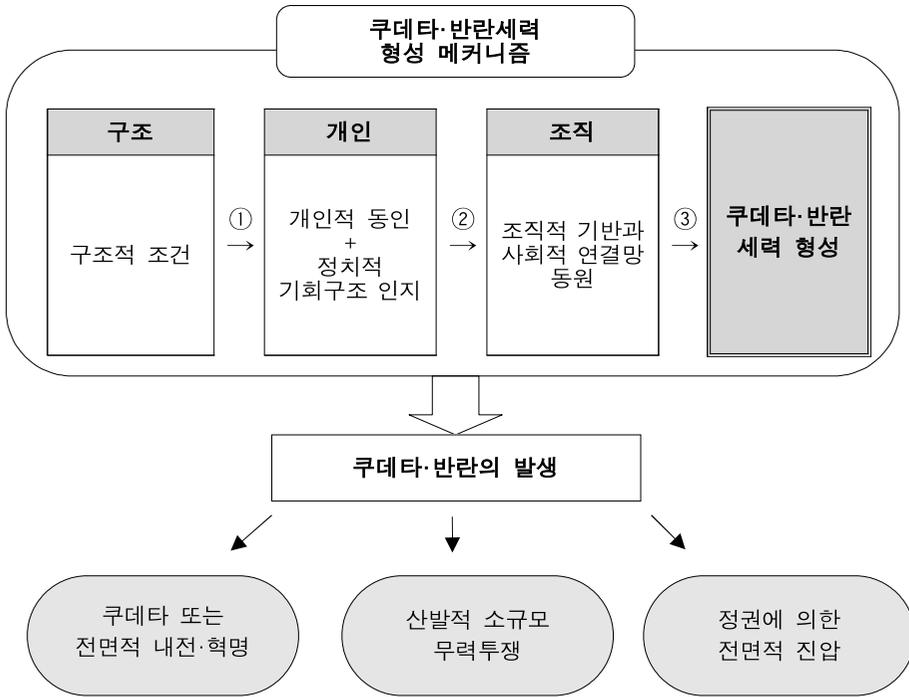
우선 반란이 발생하는 메커니즘을 이해하기 위해서는 다음과 같은 이론화 과정이 필요하다. 첫째, 반란이라는 정치 현상을 이해하기 위해서는 어떤 조건 하에서 체제에 저항하고자 하는 개인적 불만과 정치적 동기가 응축되고 폭발하는지를 이해하는 것으로부터 출발해야 한다. 즉 반란과 같은 집합 행동은 행위자들이 열악한 구조적 조건에 대한 불만과 이를 타개하기 위한 명확한 동기를 가져야만 가능하다는 점을 직시하자는 것이다. 따라서 거시적 조건과 미시적 요인을 인과적으로 연결하여 포괄하는 다차원적 분석틀이 필요하다.<sup>23</sup> 둘째, 개인적 차원의 정치적 불만과 동기는 집단 수준으로 집합될 수 있어야만 반란이나 쿠데타 같은 정치적 행동을 발생시킬 수 있다. 이러한 집합과정의 핵심은 개인적 차원의 정치적 불만과 이해를 집단적 차원의 정치적 요구로 묶어낼 수 있는 행위자들의 존재와 이들이 초기에 반란 그룹을 형성할 때 동원 가능한 조직적 자원과 사회적 연결망(social networks)의 존재 여부이다. 셋째, 이렇게 형성된 초기 반란 그룹은 지도자와 그의 사회적 연결망을 통해 충원한 소수의 헌신적 참여자들로 구성되어 그 규모가 작을 수밖에 없다. 이는 근대 역사에서 대부분의 반란은 극소수의 혁명가들에 의해 조직되어 시작되었다는 아렌트의 오래된 관찰과 일맥상통하는 것이다.<sup>24</sup> 넷째, 반란 그룹이 전복하고자 하는 정권이 강력한 탄압능력을 갖추었다면 반란은 초기에 진압될 것이다. 반대로 기존 정권이 그러한 능력을 갖추지 못한 채 상대적으로 취약하다면, 반란 그룹은 정권에 불만을 가진 세력들로부터 지지를 폭넓게 동원하여 체제를 붕괴시킬 수도 있을 것이다. 이상의 논리적 추론 과정을 바

<sup>23</sup> 이러한 다차원적 분석틀의 필요성은 반란과 내전 등에 대해 미시적 이론에만 초점을 맞추거나 거시적 조건에만 초점을 맞춘 연구 그리고 이를 통합적으로 포괄해야 한다는 주장을 담은 다음의 연구들을 비교하면 명확해진다. Paul Collier and Anke Hoefler, "Greed and Grievance in Civil War," *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, No. 4 (2004), pp. 563~595; James D. Fearon and David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency and Civil War," *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1 (2003), pp. 75~90; Doug McAdam, Sidney Tarrow, and Charles Tilly, *Dynamics of Contention* (New York: Cambridge University Press, 2001).

<sup>24</sup> Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York: Schocken Books, 2004).

탕으로 본 논문에서 제시하는 쿠데타·반란 발생의 메커니즘은 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 쿠데타·반란 발생 메커니즘



<그림 5>에서 제시하는 분석들은 거시적 조건이 개별적 행위자들에게 정치적 동기를 부여하고, 행위자들이 주어진 구조적 조건을 기존 정권에 대해 저항할 수 있는 “정치적 기회(political opportunity)”로 인지하는 것으로부터 인과 메커니즘이 시작한다고 본다. 그 다음으로 행위자 개개인의 개별적 인식과 동기가 반란이라는 집합 행동으로 발전하기 위해서, 반란의 잠재적 지도자가 본인의 조직적 기반과 사회적 연결망을 바탕으로 소수의 헌신적 동지들을 규합하여 초기의 반란 그룹을 형성하는 것이 필수적이다. 따라서 본 논문은 <그림 5>의 ②와 ③의 연결고리에 대한 분석이 쿠데타와 반란 발생 혹은 역으로 이와 같은 정치적 갈등의 부재를 이해하는데 핵심이라고 본다.

이러한 관점은 구조주의적 이론들이 반란과 같은 정치적 갈등을 겪지 않은 국가들은 공통적으로 높은 수준의 강압 능력(coercive capacity)을 지녔다고 주장해 온 것과는 다른 이론적 함의를 지니고 있다. 경찰과 군대 등 국가 탄압 기제에

대한 과도한 강조는 북한 같이 경제적으로 낙후되고 정치적으로 억압적인 국가에서 왜 반란이 일어나지 않는지에 대해 절반의 해답만 제시할 뿐이다. 즉 이러한 설명은 북한에서 왜 소규모 반란의 원형(prototype)조차 등장하기 어려운지에 대해 답을 제시하지 못하는 한계를 지니고 있다. 따라서 <그림 5>의 이론적 분석들은 반란이 발생하기 위한 거시적, 미시적, 조직적 요인들의 복합적 관계에 대한 것이다. 이를 통해 특히 1990년대 이후 경제 시스템이 붕괴되어 수십만의 아사자를 낳은 북한에서 왜 지금까지 소규모 반란조차 발생하지 않았는지에 대한 이론적 가설을 추출할 수 있다.

따라서 <그림 5>의 분석들에서 볼 때, 북한 같은 독재체제는 두 가지 방식을 통해 쿠데타나 반란 때문에 체제가 전복되는 것을 방지할 수 있다. 하나는 정권을 전복하려는 반란 조직이 등장하거나 폭정에 짓눌린 민중들이 폭동을 일으키면 경찰과 군대를 동원해 철저히 진압하여 체제를 유지하는 방식이다. 또 다른 하나는 개인적 차원의 정치적 불만이 집단화되지 않도록 반란의 싹을 아예 제거하는 것이다. 이 방식은 반란의 잠재적 지도자가 등장하는 것을 방지하거나 혹은 등장하더라도 그가 속한 조직적 기반과 사회적 연결망이 초기 반란 그룹 형성을 위한 자원으로 활용되지 않도록 철저히 사회를 통제하고 감시하는 것을 필요로 한다.

그렇다면 초기에 반란 그룹을 조직하는 잠재적 지도자와 헌신적인 동지들은 어디에서 등장하는가? 역사적으로, 쿠데타나 반란의 지도자들 대부분은 높은 수준의 교육을 받았으나 기존 체제에서는 지배 엘리트로 편입될 수 없는 “좌절한 엘리트”들이었다.<sup>25</sup> 따라서, 반란의 잠재적 지도자들이 등장하지 않게 하기 위해서 혹은 등장할지라도 개인적 수준에서 팽배한 정치적 불만을 집단적 저항으로 조직화하는 것을 방지하기 위해서, 북한 같은 독재 체제가 수립할 수 있는 가장 효과적인 제도적 기제는 철저한 엘리트 통제 시스템일 것이다.

결국 본 논문이 제안하는 북한체제 내구성의 원천에 대한 이론적 가설은 철저한 엘리트 통제 시스템이 지금까지 반란이나 쿠데타 없이 북한특유의 정치체제를 유지하게 했다는 것이다. 이 가설의 핵심적 설명 변수인 엘리트 통제 시스템은 북한만의 예외적 특성이 아니라, 독재체제에서 일반적으로 엘리트 집단의 충성심을

<sup>25</sup> 예를 들어, 베트남 공산주의 혁명의 상징인 호치민은 베트남 최고의 고등학교에 진학할 정도로 유복한 집안 출신의 똑똑한 엘리트였지만 프랑스 식민지배 기구의 관료로 편입되지 못한 좌절을 겪은 후 33년 동안 해외를 떠돌았다. 그러는 동안 프랑스, 소련, 중국의 공산주의자들과 교류를 통해 베트남 공산주의 혁명의 이상과 조직적 기반을 마련하였다: A. J. Joes, *Victorious Insurgencies: Four Rebellions That Shaped Our World* (Lexington: The University Press of Kentucky, 2010), pp. 73~76.

유지하고 변질을 방지하기 위해 고안하는 일련의 제도적 기제를 의미한다. 따라서 엘리트 통제 시스템은 기본적으로 엘리트들의 사상적·조직적 통일성을 고양시키는 동시에 이들에게 배타적 혜택을 제공하여 충성심을 고취시키고자 하는 제도이다. 또한 반란의 지도자가 될 수 있는 “좌절한 엘리트”들이 등장할 가능성을 줄이기 위해 충성심과 능력에 따라 정치적 신분상승이 가능하게 하는 기제도 포함하는 제도이다.

본 논문의 이러한 이론적 가설은 북한의 엘리트 통제 시스템에 대한 체계적 분석들을 제시한다. 즉 북한체제 내구성을 이해하기 위해서, 북한에서 “간부”라 칭하는 엘리트들의 이념적·조직적 통일성을 고양시키기 위한 제도적 기제들은 무엇이며, 간부들에게 주어지는 배타적 혜택은 무엇인지, 그리고 정치적 신분상승의 통로는 얼마나 열려 있으며 이를 통해 간부들을 어떻게 포섭하는지 등을 파악하는 것이 필요하다는 점을 제시하고 있다. 이는 주체사상, 유일사상 10대 원칙, 반당중과주의에 대한 감시와 통제, 선물정치 등 북한체제의 특성이라 간주되었던 일련의 통치기제들이 사실상 엘리트들의 변질과 반란·쿠데타 등을 방지하기 위한 독재체제의 보편적 통치기제로서 이해될 수 있다는 점을 강조한다. 이것은 또한 북한체제 내구성 연구와 비교권위주의 연구 사이의 중요한 학문적 접점이다. 따라서 본 논문의 이론적 가설은 이를 바탕으로 한 경험적 분석과 다른 독재체제들과의 체계적 비교연구를 추동하여, 향후 북한체제 내구성 연구의 새로운 한 축을 형성하는데 기여할 수 있을 것이다.

## V. 결론

본 논문은 비교권위주의적 관점을 통해 북한체제 내구성의 원천을 이론적으로 규명하고자 하였다. 이 연구를 통해 본 저자들이 강조하고자 했던 점은 크게 다섯 가지이다. 첫째, 북한체제에 대한 연구는 예외주의적 접근보다 비교적 시각에서 접근하는 것이 현재 필요하다. 둘째, 독재체제 유형에 따라 역사적으로 상이한 패턴의 내구성과 체제 전환 방식이 존재한다. 북한은 일인독재와 일당독재가 혼합된 정치체제로 평가할 수 있으며, 이러한 유형의 독재체제는 상대적으로 높은 내구성을 지닌다. 셋째, 북한과 유사한 유형의 체제들에 대한 비교분석 결과, 북한체제가 붕괴한다면 민중봉기나 쿠데타 같은 정치적 반란에 의해 붕괴될 가능성이 제일 높다. 넷째, 북한체제 내구성의 원천에 대한 탐구는 북한에서는 왜 반란이 발생하

지 않는지에 대한 해답을 찾는 것으로부터 출발해야 한다. 이를 위해 반란이 발생하기 위한 거시적, 미시적, 조직적 요인들의 복합적 관계에 대한 이론적 분석들이 유용하다. 다섯째, 이러한 분석들에 근거하면, 북한이 심각한 경제난에도 불구하고 3대 세습까지 거치며 체제를 유지하고 있는 이유는 간부라 불리는 엘리트들에 대한 통제 시스템이 효과적으로 작동하여 이들의 이념적·조직적 통일성과 체제에 대한 충성심을 아직까지 유지하고 있기 때문이다.

본 논문이 제시한 이러한 가설에 비추어 보면, 국제사회의 강력한 제재와 외교적 봉쇄 등 북한을 둘러싼 대외적 조건의 변화만을 통해 북한체제의 변화를 기대하는 것은 이론적 논거가 부족한 희망사항일 뿐이다. 엘리트 통제 시스템이 효과적으로 작동하는 한, 제재와 압박만으로 북한체제 변화의 동력을 만들어낼 가능성은 매우 희박하기 때문이다. 따라서 북한체제 내부로부터 변화의 동력을 만들기 위해서는, 엘리트 계층의 이념적·조직적 통일성과 체제에 대한 충성심을 약화시키기 위한 다양한 접근이 필요하다. 예를 들어 해외 사상과 문화 그리고 민주주의 체제에 대한 노출이 많은 엘리트일수록 북한체제에 대해 의구심을 가질 가능성이 높을 것이기에, 북한의 엘리트들이 한국을 비롯한 민주주의 국가들과 다양한 영역에서 빈번하게 접촉할 수 있도록 인적교류의 장과 기회를 획기적으로 확대하는 것이 북한체제의 변화를 유도하기 위한 효과적 정책일 수 있다. 즉 독재체제도 엘리트들의 변절을 방지하고 충성심을 유지하기 위해 당근과 채찍 모두를 이용하듯이, 그러한 독재체제의 변화를 유도하기 위해서는 제재와 압박뿐 아니라 교류와 협력 모두를 이용하는 정책이 필요할 것이다.

■ 접수: 5월 7일 ■ 심사: 5월 15일 ■ 채택: 5월 30일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철. 『노스코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착실태』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012.
- 전현준·허문영·김병로·배진수. 『북한체제의 내구력 평가』. 서울: 통일연구원, 2006.
- Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Schocken Books, 2004.
- Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- Joes, A. J. *Victorious Insurgencies: Four Rebellions That Shaped Our World*. Lexington: The University Press of Kentucky, 2010.
- Linz, Juan, and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly. *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press, 2001.

### 2. 논문

- 고유환. “북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김정일 정권의 진로.” 『한국정치학회보』. 제30권 2호, 1996.
- 곽은경. “북한 사상무장 수단으로서의 상징전략: 선군정치를 중심으로.” 『현대정치연구』. 제9권 2호, 2016.
- 김윤애. “영생하는 수령과 ‘그리움의 정치’: 김일성에 대한 집단적 기억과 유혼 전개과정을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제56권 2호, 2016.
- 남근우. “북한 영화와 탈북자 면접조사를 통해 본 사회주의 도덕의 약화와 현실 지속성: 북한 주민들은 왜 저항하지 않는가?” 『아태연구』. 제21권 4호, 2014.
- 모종린·Bruce Bueno de Mesquita. “북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석.” 『통일연구』. 제1권 1호, 1997.
- 박형중. “북한은 왜 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 않았을까?” 『현대북한연구』. 제16권 1호, 2013.
- 이경직. “북한의 체제유지와 선전선동의 역할: 수령형상의 측면에서.” 『북한연구학회보』. 제18권 2호, 2014.
- 짜오징·허만호. “북한사회의 2분법적 분화와 체제의 내구성 -‘제2사회영역’에 대한 수용과 통제.” 『대한정치학회보』. 제23권 2호, 2015.
- 한병진. “북한, 버틸 수 있을까?: 국가제도의 공고성과 시장개혁 변수를 통해 본 북한의

미래.” 『대한정치학회보』. 제22권 2호, 2014.

\_\_\_\_\_. “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 제15권 1호, 2009.

Brownlee, Jason. “Hereditary Succession in Modern Autocracies.” *World Politics*. Vol. 59, No. 4. 2007.

Byman, Daniel, and Jennifer Lind. “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea.” *International Security*. Vol. 35, No. 1. 2010.

Cheibub, Jose A., Jennifer Gandhi, and James R. Vreeland. “Democracy and Dictatorship Revisited.” *Public Choice*. Vol. 143, No. 1~2. 2010.

Collier, Paul, and Anke Hoeffler. “Greed and Grievance in Civil War.” *Oxford Economic Papers*. Vol. 56, No. 4. 2004.

Fearon, James D., and David D. Laitin. “Ethnicity, Insurgency and Civil War.” *American Political Science Review*. Vol. 97, No. 1. 2003.

Fiori, Antonio, and Sunhyuk Kim. “Jasmine Does Not Bloom in Pyongyang: The Persistent Non-transition in North Korea.” *Pacific Focus*. Vol. 29, No. 1. 2014.

Fukuyama, Francis. “The End of History?” *The National Interest*. Vol. 16. 1989.

Geddes, Barbara, Joseph Wright, and Erica Frantz. “Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set.” *Perspectives on Politics*. Vol. 12, No. 2. 2014.

Hadenius, Axel and Jan Teorell. “Pathways from Authoritarianism,” *Journal of Democracy*. Vol. 18, No. 1. 2007.

Kim, Jina. “An Analysis of Political Instability in the DPRK: Identity, Interest, and Leader-Elite Relations.” *Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 25, No. 1. 2013.

Lankov, Andrei Nikolaevich, In-Ok Kwak, and Choong-Bin Cho. “The Organizational Life: Daily Surveillance and Daily Resistance in North Korea.” *Journal of East Asian Studies*. Vol. 12, No. 2. 2012.

Woo, Jongseok. “Kim Jong-Il’s Military-First Politics and Beyond: Military Control Mechanisms and the Problem of Power Succession.” *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 47, No. 2. 2014.

Abstract

**An Essay on the North Korean Regime's Durability:**  
*A Comparative Authoritarianism Perspective*

*Sung-Yoon Chung, Hyun-Jin Cha, and Jai-Kwan Jung*

How could North Korea have been sustained so far despite that it has been considered as a failed state? Why there has been no coup d'état or rebellion in North Korea? This article aims to seek the sources of the North Korean regime's durability by drawing on the insights of comparative authoritarianism that has made remarkable progress in the past decade. According to comparative authoritarianism, regime durability varies by the type of authoritarianism. North Korea is classified as a mix of personalist and one-party dictatorship, which is considered more durable than other types of dictatorships. However, this type of dictatorship is most likely to break down by a coup or rebellion. This article thus proposes a multi-level theory of rebellion and calls for an analysis of the North Korean regime's durability based on the multi-level theory. As a theoretical hypothesis, we also speculate the reason why the North Korean regime shows a surprising longevity is that it developed an elite control system that has maintained an ideological and organizational unity of elites and their loyalty to the regime, thereby removing the seed of rebellion. As long as its elite control system functions effectively, it is unlikely that the North Korean regime collapses by a coup or rebellion.

**Key Words:** North Korean Regime, Regime Durability, Comparative Authoritarianism, Rebellion & Coup d'état, Elite Control System

