

수령독재하 북한의 경제구조와 경제개혁, 그리고 김정은 정권의 국가전략*

박형중 | 통일연구원 선임연구위원 | tokmeju@gmail.com

I. 서론

북한경제에 대한 통상적 분석은 일반적으로 정치적 요소와 제도적 특성을 배제한다. 경제는 ‘순수하게’ 경제적인 차원으로 환원되고 고립되어 분석된다. 이러한 접근은 여러 장점을 가지고 있다. 그러나 이러한 접근이 도외시하지만 매우 중요한 여러 측면이 존재한다.

먼저 북한경제에 관한 통상적 분석에 주목해 보자. 가장 주요한 연구주제는 북한경제의 실태를 파악하는 것이다. 예를 들어 경제성장률, 식량사정, 부문별 경제현황, 그리고 (공개전명된 언급에 기초한) 경제정책 연구, 시장화 실태 연구, 기업과 가계의 경제활동에서 계획 및 시장과의 관계, 개혁개방 가능성 연구, 남북경협 관련 연구, 대외무역현황 등이 있다. 이와 관련하여 (제재로 인한 경제상황 악화 징후가 분명하지 않았던 2018년까지는) 대략 다음과 같은 결론들이 내려지는 경향이 있었다. 첫째, 김정은 위원장 등장 이후 일련의 개혁조치가 이루어졌고, 그것이 경제 상태 호전에 이바지했다. 둘째, 북한경제는 계획과 시장 또는 공식과 비공식 부문으로 이루어진 이중경제이다. 셋째, 경제/핵 병진노선은 핵억제력을 방패 삼아 경제에 집중하기 위한 노선이나, 2018년 북한은 경제집중노선으로 선회했다. 넷째, 젊은 김정은 위원장이 장기집권하려면 경제에서 성과를 내고 또한 인민생활을 개선해야 하기 때문에 경제에 집중하고자 하는 김정은 위원장의 의지는 진실일 것이다. 따라서 김정은 위원장은 핵 무기를 포기하고 경제부흥을 선택할 개연성이 높다. 다섯째, 북한경제의 호전

* 본고의 내용은 필자의 개인적 견해이며, 북한경제협의회 토론회와 편집위원회가 제기한 여러 문제를 고려하여 보완·확충한 것이다.

또는 시장화 확대는 북한주민의 삶의 개선에 이바지할 것이며, 정권의 사회통제를 더 어렵게 만들 것이다.

본고는 정치와 경제의 상관성, 그리고 북한경제의 제도적 특성을 중심에 놓고 북한경제를 분석한다. 본고는 이와 같은 측면에서 북한경제의 일반적 특성을 서술한 다음, 그것이 김정은 시대의 북한경제에 어떻게 반영되어 있는가를 밝힌다. 본고 논리의 근저에는 세 가지 기본 명제가 존재한다. 첫째, 정치권력이 경제제도와 경제정책을 결정한다. 경제제도는 자원배분을 결정한다. 정치권력의 변화는 자원배분에 변화를 일으킨다. 둘째, 권력 장악 그룹은 자신의 수익을 극대화하는 방식으로 경제를 제도화한다. 이는 사회 전반의 경제적 효율성에 부정적 영향을 미친다. 셋째, 현존 권력은 권력 균형을 변화시킬 수도 있는 경제(개혁)정책은 채택하지 않는다. 따라서 일단 성립한 정치 및 경제 제도는 쉽게 변하지 않는다. 기존의 제도는 사회갈등과 외부충격에 의해서 변할 수 있다.

본고는 네 부분으로 이루어진다. 먼저, 수령독재라는 정치구조가 북한경제 체제의 특성을 어떻게 규정하는가에 대한 분석을 시행한다. 일반적으로 독재자는 권력과 수익을 극대화하고자 하는데, 수령독재에서는 그에 대한 제약이 가장 약하다. 둘째, 수령독재하 경제는 구조적으로 비효율적이다. 그 이유는 세 가지이다. 수령독재하 경제는 수령과 엘리트의 독과점 체제를 주축으로 하고, 높은 수준의 억압과 통제로 인해 거래비용이 매우 높으며 비생산적 지출이 과대하기 때문이다. 셋째, 북한의 시장화는 수령독재에 배태되어(embedded) 전개되고 있으며, 지대-추구와 부패를 동반하고 있다. 개혁은 이러한 변화에 주기적으로 질서와 정당성을 사후적으로 부여하며, 그 변화의 성과를 정권의 입장에서 활용하고자 하는 시도이다. 넷째, 김정은 시대의 북한경제도 수령독재하의 배태성을 배경으로 하여 전개될 것이다. 북한의 국가와 경제의 핵심 중추는 핵-미사일 능력 강화이며, 경제분야를 포함, 정권의 구조와 정책의 위계는 이에 부합하게 편성되어 있다.

II. 수령독재와 북한경제

개인이 합리적이고 자기 이익 추구적이라는 가정하에서, 모든 통치자는 권력과 재부를 극대화하고자 한다. 통치자가 관장하는 재부와 권력이 증가할수록 통치자가 계속 생존할 수 있는 확률이 높아지고, 또한 통치자가 원하는 목적을 달성할 개연성도 높아진다. 따라서 대부분의 통치자는 자신이 관장하는 바의 권력과 소득을 극대화하는 방식으로 그 사회의

제도 체계를 구성하고자 노력한다. 그런데 권력의 극대화와 소득의 극대화 중에서 선행하는 것은 권력의 극대화이다. 정치권력이 경제제도를, 경제제도가 그 사회의 자원배분 그리고 경제정책을 결정하기 때문이다. 권력의 극대화가 성취되어야 재부의 극대화가 가능해진다.

물론 여러 상이한 사회의 통치자가 모두 동일한 수준으로 재부와 권력을 자신에게 집적할 수는 없다. 통치자로의 권력과 재부의 집적에는 여러 제약이 따른다. 분명한 것은 권력이 분산되고 상대적으로 공정 경쟁이 존재하며 법치가 확립된 민주사회에 비해, 권력이 집중되고 법치가 존재하지 않는 독재 체제의 경우 그 제약이 더 약하다는 것이다. 또한 독재자라 해서 혼자 통치하는 것은 아니다. 통치자는 통치 유지에 협력해 주는 엘리트들이 필요하다. 그 협력관계는 통치자가 이들에게 그들의 기여에 부합하게 보상하는 한 유지된다. 통치자가 이들에 더 많이 의존할수록 보상의 수준은 높아지고, 그 반대의 경우도 성립한다. 다시 말해 통치자의 권력과 재부의 집적 수준은 통치자의 엘리트에 대한 상대적 교섭력(bargaining power), 그리고 양자 간 계약을 성립시키고 이행하는 데 소요되는 거래비용에 따라 달라진다. 여기서 통치자와 그 엘리트들을 총칭하여, 통치연합 또는 정권이라고 하자. 정권이 주민으로부터 추출할 수 있는 경제잉여는 주민의 정권에 대한 정치적 발언권의 크기 또는 교섭력에 따라 달라진다. 주민의 정권에 대한 정치적 발언권이 약할수록, 통치연합 또는 정권이 일반 주민으로부터 추출할 수 있는 잉여는 증가한다.

그런데 북한은 수령독재 체제이다. 수령독재 체제란 독재 중에서도 정권의 주민에 대한, 수령의 엘리트에 대한 권력 집중도가 가장 큰 유형으로 그 개념을 정의할 수 있다. 즉, 수령독재란 엘리트의 수령에 대한, 아울러 주민의 정권에 대한 교섭력이 가장 낮게 제도화되어 있는 체제이다. 그런데 일반적으로 권력 집중도는 재부의 집중도와 비례하는 경향이 있다. 그 이유는 만약 권력의 집중도와 재부의 집중도가 불균형한 경우, 잉여 권력을 가진 측은 불만족할 것이고, 그 잉여권력을 사용하여 양자의 균형을 맞출 수 있기 때문이다. 따라서 수령독재에서는 단지 권력뿐 아니라 재부의 차원에서도 수령에의 집중도가 다른 어떤 유형의 정치체제와 비교하여도 가장 크다.

따라서 수령독재와 결합해 있는 북한경제 체제의 특징은 두 가지이다. 첫째, 정권이 주민들로부터 추출하는 잉여의 총량을 극대화하는 데 최적화되어 있다. 둘째, 수령이 최소의 보상으로 엘리트의 협력을 획득하는 것이 가능하도록 최적화되어 있다. 물론 이 두 가지 모두의 구체적 양상은 역사적 시기에 따라 변화를 보인다. 그 이유는 주민의 정권에 대한 교섭력, 그리고 엘리트의 수령에 대한 교섭력이 여러 이유로, 그중에서도 특히 사회적 갈등의 결과 또는 외부적 충격 때문에, 역사적 시기에 따라 변화할 수 있기 때문이다. 이러한 특징은 다른

어떠한 정치체제와 비교해도, 수령독재에서 통치자가 권력과 소득을 극대화하는 것에 대한 제약이 가장 약하다는 것을 의미한다.

북한에서 정치적으로 수령독재는 1960년대 후반기에 성립했다. 그 후 1970년대 초중반에 인민경제로부터 자립한 수령경제(또는 긍정경제)가 수립되었다. 이러한 변화는 정치권력이 경제제도를 결정한다는 일반명제에 부합한다. 즉, 개인 권력을 극대화한 정치제도인 수령독재가 수립하자 이에 상응하게 경제제도에도 변화가 발생했던 것이다. 그 결과가 수령경제이다. 수령경제는 크게 두 분야로 나누어져 있다. 그 두 분야는 정권 유지에 가장 핵심적인 분야들이다. 첫째 부문은 수령과 엘리트 층의 특권 유지, 그리고 수령정권 유지를 위한 정치적 지출을 관장한다. 여기에는 수령의 개인적 사치재 소비 욕구 충족, 엘리트에 대한 특별공급 체계의 유지, 수령의 엘리트와 주민에 대한 '선물정치', 개인숭배 관련 정치 지출이 포함된다. 둘째 부분은 군수산업의 유지 및 운영과 관련한다. 여기에는 군사부문의 연구와 개발, 재래식 군비확충, 핵과 미사일 등 비대칭 무기의 개발, 무기 거래 등이 포함된다. 그런데 북한의 군대는 국가와 국민의 군대가 아니라 '당과 수령의 군대'이다. 따라서 북한의 군수산업이 수령경제의 일부로서 수령의 사적 관리를 받는 것과 함께, 북한의 군대와 군비도 수령과 정권을 보위하는 사적 재화로서 그 위치가 설정되어 있다.

수령경제가 망라하는 기업과 부문은 원래 내각 산하 인민경제에 속해 있었다. 수령경제가 자립한 이후 내각의 인민경제는 수령경제에 종속적인 위치로 전락했다. 이를 반영하여, 수령경제 산하의 기업과 인민경제 산하 기업 사이에 마치 (특권) '귀족'과 (권리 없는) '평민' 사이의 차이와 같은 신분 차이가 정립되었다. 이와 관련하여 다섯 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 수령경제의 근간은 수령독재의 유지에 핵심적인 권력기관을 모태로 하는 특권 기업들이다. 수령경제는 수령독재 유지 핵심 권력기관의 비호 아래에서 인민경제 내 외화 수익 원천의 장악, 이윤을 내는 내각 산하 기업의 합병, 유능한 인재 빼오기, 인민경제 산하 기업의 설비, 자원과 노동력의 무단 사용, 독자 은행망을 통한 자금 관리 등 특권을 향유한다. 둘째, 수령경제 내 수익의 핵심은 국가가 보유한 무역독점권이라는 공적권한을 수령이 자신의 사적 이익을 위해 오용하는 것을 기본 바탕으로 한다. 국가의 공적 이익이 아니라 수령의 사적 이익을 기준으로, 북한경제에서 가장 많은 초과이윤을 획득할 수 있는 수출입 업무를 수령경제 산하의 기업들이 독과점 장악한다. 이들은 수출 원천의 생산, 수집과 유통, 수출업무의 수직 과정 및 수입업무와 수입물 국내 유통과 관련한 수직 과정을 장악한다. 셋째, 수령경제 독과점 기업은 수출입 상품의 국내 생산가격과 국제가격 사이의 격차를 활용하여 막대한 초과 수익을 거둔다. 수출상품의 경우, 국내 생산가격과 국제가격 사이의 격차가 유지되려면 국내에서

기업 간 경쟁이 배제되어야 하고, 또한 정보 유통과 야당행위에 대한 거래비용을 높게 유지하여 궁극적으로 저임금 구조가 지탱되어야 한다. 수입상품의 경우, 국내통화의 인위적 과대 평가에 따른 초과 외환 수요의 존재, 외화 배당권 및 수입 허가제를 통한 수입 행위 및 유통에서 독과점 형성, 수입품에 대한 항시적 수요 초과 상태에 따른 높은 가격 존속이 특권기업의 초과 수익의 배경이 된다. 넷째, 수령경제 산하 특권 기업의 번영 여부는 인민경제의 번영 여부와 제로섬 게임을 구성한다. 다시 말해 수령경제가 번성하는 과정에서 인민경제의 중요한 수익기반(수출입 권한), 그리고 노동력과 자원과 설비가, 즉 생산기반이 점차로 수령경제로 이전된다. 따라서 수령경제가 확대되는 만큼 인민경제는 잠식된다. 그런데 수령경제의 핵심 지출은 앞서 언급했듯이 비생산적 지출이다. 이는 두 가지로 구성되어 있다. 먼저, 수령 그 자신 및 정권 유지에 협력하는 기관과 엘리트의 특권적 소비 유지이다. 다음으로, 단순 방어 능력 수준을 초과하는 군비 확장을 통해 정권과 국가의 대외적 위신을 보장하는 것이다. 이를 보면, 수령경제는 이중으로 인민경제를 잠식한다. 먼저, 수령경제는 인민경제의 수익원천(무역권)과 생산기반을 잠식한다. 다음으로, 수령경제의 비대는 곧 비생산적 지출의 비대를 의미하며 따라서 이는 인민경제 전체의 축소재생산에 기여한다. 다섯째, 내각이 관장하는 인민경제의 역할은 수령경제의 유지와 번성에 필요한 희생을 감내하고 완충하는 것이다. 여기에는 전체 국가의 경제 유지에 필요한 최소한의 공공재를 관리하고 유지하는 것도 포함된다. 다시 말해 인민경제는 경제의 하부구조를 최소한으로 유지하며 또한 수령경제의 유지에 필요한 노동력의 재생산을, 즉 인민의 최저 생활 수준을 유지해야 한다.

결론적으로, 북한에서 일당독재가 수령독재로 변화하면서, 인민경제 내에서 수령경제가 탄생했다. 정치권력에서의 변화가 경제체제의 변화를 초래한 것이다. 북한의 전체 경제는 수령경제의 수익을 극대화하는 방식으로 재편되었다. 그리하여 수령경제는 인민경제를 숙주로 삼고 그 희생을 토대로 번성하는 것이 가능했다. 수령경제 산하 기업과 내각 산하 인민경제 관리하의 기업 사이에는 마치 ‘귀족’과 ‘평민’과 같은 신분상의 격차가 발생했다. 수령경제가 번성하면서, 내각 산하 인민경제는 쇠퇴했다. 인민경제의 역할은 자신의 내부에서 자신의 희생으로 번성하고 있는 수령경제의 존속과 번영을 우선적으로 뒷받침하도록 지향된 공공재의 체제를 관리하고 최소한 유지하는 것이다.

III. 수령독재하 경제의 구조적 비효율성

수령독재와 결합해 있는 경제체제는 근본적으로 비효율적이다. 핵심적 이유는 수령독재 체제하에서 북한경제의 최상위 가치는 (경제)효율의 극대화가 아니라 수령권력의 존속 및 수령의 소득 극대화이기 때문이다. 보다 구체적으로, 전체 인민경제의 번영보다 수령경제의 번영이 훨씬 중시된다.

일반적으로 독재와 결합해 있는 경제체제는 비효율적임에도 유지되는데, 그 이유는 바로 그 비효율 때문에 독재 체제가 존속하고 유지될 수 있기 때문이다. 독재의 여러 유형 중에서도 수령독재는 권력 및 재부의 집중을 극대화하고 있다는 점에서 수령독재와 결합해 있는 경제체제는 효율성을 가장 저해하는 방식으로 형성되어 있는 경제체제이다. 수령독재에서 수령권력의 존속과 수령의 소득 극대화라는 기본가치는 경제체제의 양태와 관련 다음과 같은 사항들을 통해 구체화된다.

첫째, 수령독재하 경제체제의 근간은 수령과 엘리트가 중심이 되는 독과점 체제이다. 가장 좋은 이권은 수령에 의해 장악되고, 그 다음 수준의 이권은 권력 엘리트에게 부여된다. 수령 직할 기업과 권력 엘리트는 배정받은 독과점 경제이권을 활용하여 독과점 초과 수익을 올리는 기회를 갖는다. 독과점 초과 수익은 두 가지로 배분되는데, 엘리트의 특권 보장과 수령 상납에 사용된다. 독과점 이권의 배분으로 창출된 수익의 분배를 놓고 엘리트와 수령 사이에 잠재적 갈등이 존재한다. 수령은 상납이 극대화되는 것을 원하고, 엘리트는 특권 유지를 위한 자기 유보를 극대화하는 것을 원할 것이다. 그것이 어떻게 배분되는가는 수령과 엘리트 사이의 상대적 교섭력에 따라 달라진다. 어쨌든 수령과 엘리트가 운영하는 독과점 체제는 경제 내에서 경쟁을 배재하며, 자원배분을 왜곡함으로써 경제 비효율성의 배경이 된다.

둘째, 수령독재하에서 수령과 엘리트, 즉 정권은 일반 주민으로부터의 추출을 극대화하는데 공동이해관계를 가지고 있다. 그러자면, 일반 주민의 정권에 대한 교섭력이 최저 수준으로 유지되어야 한다. 이는 정권의 주민에 대한 엄격한 통제와 강한 억압을 불가피하게 만든다. 그런데 통제와 강압을 높은 수준에서 유지하는 것과 관련된 직접 비용과 간접 비용은 매우 크다. 직접 비용이 크다는 것은 통제와 강압을 높은 수준에서 유지하는 조직과 정책의 수행 자체에 드는 비용이 매우 크다는 것이다. 간접 비용이 크다는 것은 통제와 억압이 높을수록 경제활동이 위축되고 그 생산성이 떨어진다는 것이다. 그 이유는 통제와 감시가 높을수록 사회 내의 정보소통이 어려워지고, 최선의 경제거래를 성사시키는 데 필요한 정보 탐색과

파트너 물색이 어려워진다. 즉, 통제와 감시의 수준이 높을수록 거래비용이 증가한다.

셋째, 이러한 경제체제를 유지하려면 비생산적 지출이 매우 높은 수준에서 유지되어야 한다. 그 핵심은 두 가지이다. 그중 하나는, 수령의 절대권력을 정당화하는 데 소요되는 정치적 비생산적 지출이다. 구체적으로 각종 동상, 연구실과 사적지의 건설, 선물정치, 기념비적 건설 등과 관련한 비용 지출이 그것이다. 다음은, 국방비용의 증가이다. 수령독재 식의 내부체제는 오늘날 지구화된 국제환경과 갈등 수준이 매우 높다. 따라서 주변 국가가 특별히 적대적이지 않더라도, 이런 내부 체제를 가진 국가는 대외 환경 자체에 대해 적대적 태도를 취하면서 스스로 고립하는 한편, 정치적·군사적 방어에 높은 비용을 지출한다. 미 국무부가 2019년 1월 발표했던 ‘2018년 세계 군비지출 무기이전 보고서’에 따르면, 북한은 2006~16년의 11년 동안 연평균 국내총생산의 23.3%를 국방비로 지출했다. 이는 세계 1위 수준이었다.

이러한 상황은 독재 치하 경제에서의 일반적 현상이, 북한의 수령독재 체제하에서 더 강하게 나타날 수 있음을 의미한다. 이와 관련하여 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 일반적으로 독재자는 급속한 성장보다는 제로 성장을 선호한다. 달리 말하면, 독재자는 파이를 확대하여 더 많은 것을 추출하는 것보다는 축소하는 파이에서 더 많은 것을 추출하는 것을 선호한다. 그 이유를 보자. 축소하는 파이에서 더 많은 것을 추출하면, 그 결과 독재자의 상대적 권력이 더 강해진다. 그렇지만 파이를 키우는 행위, 즉 경제의 성장과 발전은 추출 절대량 증가에 기여하지만, 그 과정에서 정권의 상대적 몫이 감소할 위험, 즉 정치적 세력균형이 바뀔 수도 있는 가능성이 존재한다. 다시 말해 경제발전은 통치자와 주민, 또는 통치자와 엘리트 집단 간의 세력균형을 변화시킴으로써 정치변화의 개연성을 증가시킨다. 이는 독재자가 원하지 않는 상황이다. 따라서 독재자가 성장 기회를 무시하는 것, 나아가 의도적으로 (경제적 효율성의 관점에서) 비효율적 정책을 취하는 것은 독재자의 합리적 자기 이익과 일치한다. 둘째 사항은 보다 직접적으로 정치적인 사항이다. 독재 체제에서는 일반 주민이 정보를 획득하고 정치적으로 반정부 행동을 하는 것과 관련한 거래비용이 매우 높다. 따라서 설령 제로 성장이 지속된다고 해도, 주민은 정권에 도전하지 못한다. 그런데 역으로 경제를 성장시키려면 공공재가 공급되어야 하는데, 이는 주민의 정보 수집과 반정부 행동에 대한 거래비용을 낮출 수 있다. 따라서 독재자는 일반적으로 경제성장보다는 경제침체를 선호하며, (저항능력이 부재한) 주민은 이를 ‘용납’하는 것 이외에 다른 선택이 없다. 정보 획득과 야당행위와 관련하여 주민이 부담해야 하는 거래비용이 높을수록, 주민이 인내해야 할 수밖에 없는 경제침체의 수준도 높아진다.

IV. 수령독재하 경제부진 완화의 필요성, 방법과 용도

앞서 수령독재를 포함, 독재는 일반적으로 경제성장보다 경제정체를 선호한다고 했다. 경제성장의 과정은 독재에 대한 도전을 증가시킬 수 있는 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 반면, 독재는 강력한 억압체제를 배경으로 축소하는 파이에서 더 많은 것을 자기 몫으로 가져오는 것을 선호한다. 그래야 수령의 엘리트 및 주민에 대한 상대적 세력관계가 수령에게 유리하게 유지되기 때문이다.

그렇지만 경제적 비효율성과 경제부진이 독재의 존속에 위협을 제기하는 경우도 존재한다. 이는 두 가지로 대별해 볼 수 있다. 두 요인은 독재정권이 세상에 홀로 존재하는 것이 아니라 주변국과의 대외적 경쟁관계 속에서 존속하고 있다는 것과 관련한다.

첫째, 장기화된 경제부진은 독재 체제의 대외적 안전을 보장하는 데 불가결한 국방건설의 충분성을 위협할 수 있다. 경제부진과 대외안보 위협 증가 간의 상관성은 북한과 같이 주변 속적국가와의 안보경쟁이 매우 높은 수준으로 유지되는 경우 증가한다. 이와 같은 맥락은 독재정권이 내포하고 있는 경제침체를 향한 구조적 조건에도 불구하고, (라틴아메리카 국가들과 비교할 때 동아시아 국가들의 경우처럼) 독재 치하에서 경제발전이 추진되고 또한 성공했던 경우를 설명하는 중요한 요인 중의 하나이다.

둘째, 주변 국가가 급속히 경제성장하는 지역 내에 독재국가가 위치하는 경우, 독재국가의 경제부진은 국내정치 불안정을 야기할 수 있다. 주변국의 경제성장에 따라 지도자의 과소비, 엘리트에 대한 보상 제공, 그리고 인민의 생활 수준과 관련하여 주변국에 비견하는 수준을 맞추려면, 독재국가의 부담이 현저히 증가할 수 있다. 마찬가지로 주변국과의 격차가 증가하는 경우, 통치 정당성 강화를 위한 정치적 지출, 일반 주민의 정치적 불만을 관리하는 데 필요한 감시와 억압의 비용, 그리고 관련한 내부 안보기구의 운영의 비용이 증가할 수 있다.

그런데 이 두 가지 위협은 공히 북한의 경우 냉전 종결 이후 현저히 증가했다. 첫째, 남북간 경제격차 확대, 그에 따른 군비조달 능력의 격차의 확대에 따라, 북한의 재래식 군사 우세는 유지되기 어려워졌고, 러시아와 중국의 북한에 대한 안보상의 후원은 (적어도 현재까지는) 약해졌다. 둘째, 주변국과의 경제격차 확대가 국내정치 안정을 위태롭게 할 수도 있다는 것과 관련된 위협의 잠재성이 현저히 증가했다. 냉전 시기, 다시 말해 북한 정권이 북한 사회 내부와 바깥 세계 간의 정보 유통과 의사소통을 거의 차폐했던 시기에는 북한 정권이 북한주민에게 북한 체제가 '세상에서 가장 우월한 체제'이고 그 속에서 사는 '우리는 행복하다'

라는 것을 설득하는 데 상대적으로 그다지 많은 비용이 들지 않았다. 그런데 1990년대 이래 점차로 북한의 내부와 외부 사이의 정보 유통과 의사소통과 관련한 거래비용이 낮아졌고, 북한 내부에서도 내부와 외부 간 상대적 격차에 관한 인식과 비교가 훨씬 용이해졌다.

수령독재를 유지하는 한 경제부진을 극복하는 것은 불가능하지만, 적어도 완화할 수 있는 가능성은 존재했다. 경제부진 완화와 관련, 북한 정권에는 두 가지 종류의 선택이 존재했다. 첫째는 경제부진 완화의 방법에 관한 선택, 둘째는 완화로 발생한 수익을 어떻게 사용할 것인가와 관련한 선택이다.

먼저 경제부진 완화와 관련한 방법을 보자. 여기에는 세 가지 선택이 존재한다. 첫째, 기존 제도체계는 그대로 둔 채, 전 국가 차원 또는 기업 차원에서 자원과 노동의 투입을 증가시킴으로써 총생산을 증가시키는 것이다. 달리 말하면 동원적 경제정책을 실시하는 것이다. 둘째, (북한 측의 투입 노력에 비해 현저히 많은 성과를 얻는 방식으로) 외부로부터 자원유입을 증가시키는 것이다. 여기에는 다양한 방법이 있다. 이에는 우호국가로부터 원조 수취 증가, 핵 외교와 군사도발 등을 활용하여 외교적으로 관련국으로부터 원조를 획득 또는 갈취, 국제사회로부터 인도주의 또는 개발 원조를 수취, 자연적 특성과 지리적 위치의 이점을 활용한 수익 창출(관광, 항구 대여, 각종 통과료와 관련한 수익 등), (국내가격과 국제가격의 현격한 격차를 유지한 상태에서) 1차 상품의 수출, 노동력 수출(개성공단, 해외 노동력 파견, 탈북민 송금 등) 등이 있다. 셋째, 현존하는 재산권 체계의 기본 구조는 침해하지 않은 상태에서 제도 개선과 정책 변화를 통해 그 효율성을 증가시키는 것, 즉 경제개혁의 실시이다. 여기서 현존하는 재산권 체계의 기본 구조를 침해하지 않는다고 하는 것은 수령독재의 기본 틀, 그리고 여타 경제 내부의 특권구조를 손상시키지 않는다는 것을 의미한다.¹⁾ 북한은 경제부진을 극복하는 방법으로 이 세 가지 방법을 공히 사용했다고 할 수 있지만, 그 배합의 양상과 비율은 역사적으로 변화했다.

다음으로 증가된 생산물의 사용처를 보자. 앞서 언급했던 경제부진 극복과 관련한 세 가지 방식은 그를 통해 생산된 추가 생산물의 배분 또는 사용 방향과 관련하여 각각 상이한 바의 중요한 제약을 제기한다. 여기서는 추가 생산물의 두 가지 용처를 서술하고, 앞서 언급한 세 가지 방법이 두 가지 용처와 관련하는 구조적 관계를 서술한다. 먼저 여기서의 관심 주제와 관련하여, 추가 생산물은 두 가지 상이한 방향으로 사용될 수 있다. 첫째, 정권을 강화하는 방식, 둘째, 인민생활을 향상하는 방식이다. 여기서 정권을 강화하는 방식이란 추가 생산된 잉여가 수령의 권위를 유지하고, 엘리트의 생활 수준을 향상시키며, 대내 억압기구

1) 참고로, 만약 재산권 체계의 기본구조를 바꾸는 경우 그것은 이른바 '체계전환'(그 중의 한 경우는 민주적 시장경제의 수립)을 의미하며, 그러한 경우 기본적으로 정치권력의 개입에 의해 유지되는 조과 수익 수취(즉, 지대 획득)의 가능성과 기회가 구조적·질적으로 감소한다.

를 강화하는 데 사용되고, 또한 군비증강을 위해 사용되는 것을 의미한다. 인민생활을 향상하는 방식이란 일반 주민의 소비 증가 및 인민생활의 편의와 자율성의 확대(교육, 보건, 교통과 통신 등의 하부구조 개선)를 위해 사용되는 것을 의미한다.

다음으로 세 가지 방법이 두 가지 용처와 맺는 관계를 보자. 첫째, 동원 강화와 투입 증대는 적어도 단기적으로 생산 증대와 정권 강화에 이바지한다. 동원적 경제방식은 대체로 ‘국가를 치명적으로 위협하는 바의 당면하는 외부의 적에 맞서자면, 혁명의 수뇌부에 굳게 뭉치고, 국가와 가족을 구하기 위해, 극도의 내핍 속에서도 있는 힘보다 더 많은 힘을 다해 생산을 증대하자’는 식의 논리와 연계되어 있다. 실제로 동원적 경제방식은 정권의 주민 장악 강화와 동시에 생산 증대를 달성하는 것을 목표로 하고 있으며, (애국적 동원과 내핍을 강조하는 자체 논리상) 정권은 추가 생산물 배분과 사용처의 결정에서 현저히 유리한 위치를 차지한다. 이 방식은 정권이 외부 위협의 위협성과 절박성을 강조할수록 더 효과적이며, 또한 그 잉여 생산물 분배에서도 정권이 더 유리해진다. 이 방식은 또한 국가의 내부와 외부 사이의 차폐 수준이 높을수록, 정권의 주민 장악이 강할수록 더 효과적이다.

둘째 방식, 즉 외부 자원 유입의 증대 조치를 보자. 이 방식은 내부 동원이나 내부 개혁 없이도 정권이 장악하는 자원의 양을 증대시키도록 해준다. 이 방식의 장점은 정권이 획득하는 자원의 증대와 관련하여, (물론 조달 방식에 따라 차이가 있기는 하지만) 정권이 일반 주민에게 거의 빚을 지지 않는다는 점이다. 따라서 외부 조달 잉여의 용처를 선정하는 데서 정권은 일반 주민의 의사를 그만큼 고려할 필요가 없다. 정권은 유입된 외부 자원을 정권의 대내외적 강화를 지향하는 다양한 방식으로 사용할 수 있다. 물론 노동력 수출(개성공단 노동자, 해외 노동력 송출, 탈북민 송금 등)의 경우 다른 경우에 비해 소득 증대에서 해당 개인의 기여도가 높다. 그러나 (개성공단, 해외 노동력 송출의 경우) 북한 정권은 사업을 장악하고 관리하는 역할 및 ‘문지기 역할’(즉 누가 해외 취업을 할 수 있는지에 관한 결정 권한)을 통해, 그리고 (탈북민 송금의 경우) 정치적 탄압과 몰수 위협을 통해 정권은 주민과의 해당 거래에서 거래조건을 자신에게 현저히 유리하게 만들 수 있다.

세 번째 경제개혁의 경우를 보자. 이 방식은 파이를 키워 더 큰 파이로부터 더 많은 것을 정권이 추출하는 것을 목적으로 한다. 그런데 여기서 정권에 문제가 되는 점은 파이 증대 과정에서 정권이 절대수량에서 과거보다 더 많은 것을 추출하게 되더라도 두 가지 위험을 감수해야 한다는 것이다. 이는 전체 잉여에서 정권 측 추출이 차지하는 상대적 비율은 감소될 위험, 그리고 주민의 자율성과 자유가 증가할 위험이다. 상대적 추출 비율이 감소하면 수령 이외의 정치 세력의 힘이 커질 수 있다. 그리고 주민의 자율성과 자유가 증가하면 수령과

정권에 대한 도전 능력이 강화된다. 다시 말해 수령독재의 입장에서 볼 때, 경제개혁에는 이익과 손실의 측면이 존재한다.

정권은 주어진 대내외 조건하에서 세 가지 방식의 추진과 관련한 각각의 거래비용과 효과를 비교하면서, 가장 적절한 것을 선택하고 배합해야 한다. 정권의 최우선 관심은 추가 생산물 생산과 관련한 거래비용을 최대한 축소하고, 추가 생산물에 대한 정권의 장악을 강화함으로써 그를 정권 강화에 이바지하는 방식으로 사용하는 것이다. 이와 같은 고려에서, 정권은 가능하면 첫째 둘째 방법, 즉 동원 강화 및 외래 자원 유입 증대를 통해 정권 수입을 증대하고자 한다. 이 경우가 추가 수익에 대해 정권이 자신의 압도적 몫을 주장할 수 있는 능력과 정당성이 강력하기 때문이다. 그렇지만 동원 강화와 관련한 거래비용이 증가하고 외부 자원 유입 증대가 충분하지 않은 경우, 부득이 정권의 입장에서는 가장 내키지 않는 방법인 세 번째 방법, 즉 개혁을 활용해야 한다. 개혁에 의한 잉여 증대에서는 정권의 기여와 일반 경제주체의 기여에서 후자의 비율이 증가하기에 분배와 관련한 교섭력이 증가한다. 따라서 정권은 그 수익의 압도적 부분을 차지하는 것이 구조적으로 어려워진다. 그렇지만 주어진 조건하에서 다른 방법을 선택하는 것이 어렵거나, 또는 효과가 없는 경우에는 개혁이 불가피해질 수밖에 없다. 이 경우, 정권은 개혁 과정에서 생산 증대 또는 수익 증대라는 수익을 누리면서 동시에 정치적으로 상당한 비용을 감수해야 한다.

V. 수령독재하 경제에서 시장화 진전과 개혁 시도

특히 1990년대 이래 경제분야를 포함 북한에 많은 변화가 발생했다. 여러 변화가 있지만, 여기에서는 시장적 거래의 증가, 경제개혁의 시도, 그리고 부패의 확산에 관심을 둔다. 이 세 가지 사항에 대해 그간 여러 분석이 존재했다. 그런데 대부분의 분석은 이러한 변화가 수령독재에 배태된(embedded) 상태에서 발생하고 있다는 것을 충분히 고려하지 않는다. 여기서의 기본명제는 그간 북한에서 발생했던 경제적 변화를 포함해서 여러 변화에도 불구하고, 수령독재에의 배태성에는 기본적으로 변함이 없다는 것, 따라서 그러한 변화를 분석할 때 반드시 수령독재에의 배태성을 고려해야 한다는 것이다. 수령독재에의 배태성에서 가장 기본적인 구조적 사항은 수령의 엘리트에 대한, 그리고 정권(수령+엘리트)의 일반 주민에 대한 세력 격차가 극대화되어 있고, 그에 부합하게 경제체제가 성립하고 자원배분이 이루어진다는 것이다. 이하에서는 이러한 수령독재에의 배태성 명제에 입각하여, 시장적 거래의 확산,

부패의 만연, 그리고 경제개혁 시도에 대해 분석한다.

1990년대 이래 시장적 거래의 확산의 배경과 양상

북한에서 ‘시장적 거래’는 1990년대에 들어서 갑자기 확산된 것은 아니었다. 1980년대 말에 이르기까지 북한에서 ‘시장적 거래’에는 두 가지 종류가 존재했다. 그 하나는 사회주의식 계획경제가 구조적으로 야기하는 물자부족과 물자거래의 난맥상을 보완하는 시장적 거래이다. 이는 생산재도 소비재도 망라했다. 따라서 시장적 거래는 기업 간에도 존재했고, 소비재를 주로 취급하는 ‘장마당’의 형태로도 존재했다. 물자부족 및 물자거래의 난맥상과 (음성적) 시장거래의 활성화는 경제운영이 동원적일수록, 그리고 소비억제가 강했을수록 심했다. 이러한 시장적 거래는 그 정도는 다르지만 계획경제를 실시한 어느 사회주의 국가에서건 존재했다.

그런데 이외에도 북한에서는 시장적 거래를 활성화시키는 추가 동력이 존재했다. 그것은 수령경제 산하 기관, 그리고 여타 권력기관이 주도하던 외화벌이 원천 확보 사업이었다. 그 시초는 수령경제 산하 39호실과 당기관 주도의 외화벌이 원천 확보 사업으로 1970년대 초반에 시작되었다. 70년대 후반과 80년대에는 군부를 비롯한 각종 특수(권력)기관이 외화벌이 원천 확보 사업에 경쟁적으로 참가했다. 특수기관의 월권을 매개로 원천수매 과정에 동원된 각종 직업의 사람들에게 노동 보수로 설탕, 시계, 전자제품과 같은 ‘사치품’이 지불되었다. 이것들은 장마당에서 식량 등 일상 소비품과 교환되었다. 원천수매사업의 확대에 따라 이 같은 시장교환이 활성화되고, 원천의 채집, 수매, 집산, 유통과 수송 및 수출 업무를 따르는 수직 계열을 따라 임노동 관계 및 초기 ‘돈주’도 형성되었다. 다시 말해 시장적 거래는 1990년대 들면서 급격히 확장되었지만, 그 맹아와 골간이 그 이전에 이미 형성되어 있었다.

1990년대 들어서서 ‘사회주의 국가와의 우호적 무역관계’의 폐지라는 외적 충격은 이와 같은 전래의 두 가지 종류의 시장적 거래가 극적으로 확대되는 계기를 마련해 주었다. 첫째, 북한경제 내 조율기구의 근간을 이루던 계획과 배급의 기본체계가 붕괴되었다. 물론 계획과 배급 체계는 수령경제의 확산, 평양축전 준비와 같은 무리한 동원적 건설 등과 그로 인한 경제난으로 인해 80년대 후반에 이미 상당히 취약해진 상태였다. 계획과 배급의 기본체계가 붕괴에 따라 경제조율에서는 계획과 배급을 대신하여 일부 기업의 경우 처벌의 위협 아래서 상부의 (생산)지시를 무조건 수행해야 하는 상황이 등장했고, 보다 일반적으로 시장적 거래의 역할이 현저히 높아졌다. 둘째, 정권, 기업, 가계를 망라하는 총체적 재정난이 발생했고, 각 주체는 공격적으로 새로운 방식의 수익창출 활동에 나서야 했다. 외화벌이 원천 확보를

위한 상업적 활동은 상층 권력기관을 넘어서 하급기관에까지 일반화되었다. 가계와 개인의 돈벌이 중 상당 부분은 기관/기업소의 외화벌이 원천 사업 확보 사업에 직접·간접적으로, 또한 시장적으로 참여하는 것을 통해 이루어졌다.

이러한 양상은 90년대 이래 북한에 많은 변화를 초래했다. 그러한 변화를 언급하기에 앞서, 여기서는 먼저 변화하지 않는 것을 먼저 언급한다. 그것은 수령독재라는 기본 정치권력 체계, 그리고 그와 결부되어 있는 재산권 체계이다. 물론 수령독재가 1990년대 이래로 지금에 이르기까지 위기에 직면하지 않았던 것은 아니고, 정치적·경제적으로 그 체현의 양상에서 변화가 없었던 것도 아니다. 그러나 수령독재는 2012년 김정은 위원장으로의 권력 세습을 통해 성공적으로 재생되었고, 현재에 이르기까지 (일련의 변화에도 불구하고) 그 기본 골격을 손상받지 않은 상태로 유지하고 있다. 다시 말해, 1990년대 이래 발생한 북한경제의 양상과 관련한 여러 변화는 수령독재라는 상위의 권력체계를 배경으로, 또는 경제사회학의 표현을 빌리자면 그에 배태된(embedded) 상태에서 발생하고 전개된 것이었다.

그렇다면 1990년대 이래 어떠한 변화가 발생했는가? 주지하다시피, 시장적 거래가 급속히 확장되었다. 이러한 확장에는 정권, 기관/기업소, 그리고 가계와 개인이 공히 참여했다. 그런데 여기서 유의할 것은 시장적 거래 참여에의 목적과 방법이다. 우선 목적은 정권, 기관/기업소, 그리고 가계와 개인에게 동일했다. 경제주체의 경제활동 목적과 관련한 막스 베버의 구분을 참고해 보자. 그에 따르면, 현대 자본주의식 기업의 활동 목적은 극대이윤추구와 확대재생산이다. 가계의 경제활동 목적은 가계의 운영재정, 즉 생계비를 확보하는 것이다. 이러한 구분에 비추어 보면, 아직도 명목상 사회주의 이데올로기를 표방하고 또한 수령독재라는 틀에 배태되어 있는 각 기관/기업소의 외화벌이 또는 영리행위의 목적은 (극대이윤추구나 확대재생산이 아니라 단순하게) 기관/기업소의 재정을 충당하는 바의 가계식 경제활동이었다. 이것이 기관/기업소의 시장적 영리활동 참여의 1차적 목표이자 또한 정당성이었다. 이는 기본적으로 정권 차원에서도, 기관/기업소 차원에서도, 그리고 개인/가계 차원에서도 동일했다. 그런데 방법과 관련해서는 3자가 다른 모습을 보여주었다. 그 이유는 각 주체가 수령독재를 형성하고 있는 권력 위계와 재산권 체계에서의 위치가 달랐기 때문이었다. 권력과 재산권 위계의 상층으로 갈수록 지대의 창출과 배분의 비중이 높고, 하층으로 갈수록 지대추구와 부패의 비중이 높아졌다.

시장적 거래의 확산, 그리고 지대-추구와 부패의 만연

시장적 거래의 확산에 따라 수령의 엘리트 및 주요 정권 기관에 대한 경제적·정치적 통제 방식에 변화가 있었다. 과거 계획경제 체제는 수령이 엘리트와 주요 정권 기관의 특권의 성격과 분량을 직접 관장하고 배분하던 체제였다. 새로운 체제에서도 수령이 엘리트와 주요 정권 기관의 특권을 궁극적으로 배분하지만, 그 특권배분은 수령에 의한 지대의 창출과 배분 또는 (와크를 비롯한) 특권적 영업권의 배분을 통해 매개되는 방식, 즉 보다 간접적인 방식에 입각한다. 분배되는 영업권의 기대수익과 관직의 고하는 서로 비례하는 경향이 있다. 다시 말해, 관직 부여는 그 관직의 공적 역할을 수행하라는 것과 그 관직을 활용하여 자신의 특권적 수효를 충족시키라는 것을 동시에 의미한다. 과거의 특권배분 체계는 수령의 입장에서 보면 투명함과 동시에 통제력이 높지만, 수령의 돈지갑에서 직접 지출된다. 새로운 체계는 수령이 특권 영업권/관직을 배분하면 엘리트와 주요 정권 기관은 그에 기초하여 영업성과를 올려야 하고, 그 영업성과를 기초로 자신의 특권 보장 여부를 스스로 책임지며 수령에게 상납의무를 완수하는 체계이다. 이러한 체계는 수령이 엘리트와 주요 권력기관에 독자적 영업 활동, 즉 일정한 자율성을 허가해야 한다는 점, 그리고 그 영업 활동이 성공 또는 실패할 수도 있기에 해당 엘리트와 권력기관의 능력과 책임성의 문제가 존재한다는 점, 그리고 금전적 상납의무를 동반한다는 점에서 과거 체계와 다르다. 이러한 체계를 통해 수령은 특권을 직접 보장하는 책임이 경감되고, 또한 엘리트와 주요 권력기관의 능력을 측정할 수 있는 점에서 유리하지만, 그들에게 자율성을 허용해야 하고, 또한 수익에서 일정한 불확실성을 감내해야 한다는 점에서 불리하다. 이러한 과정은 수령의 입장에서는 지대의 창출과 배분 과정이고, 엘리트 및 권력기관의 입장에서는 (수령이 관장하는 지대를 따내기 위해 경쟁을 벌이고 비용을 지출해야 한다는 뜻에서) 지대-추구의 과정이다.

이러한 경제체제는 수령을 꼭지점으로 하는 차별적 독점 체제이다. 즉, 수령은 자신의 권력유지와 수입창출에 공헌하는 수준에 따라 기관이나 개인에게 수익창출의 난이도가 상이한 영업권 또는 무역권을 차별 배분하고 그 수익을 상호 차별적으로 나누는 가운데, 최상위 독점자인 자신의 수익을 극대화한다. 수령이 관리하는 이러한 독점 체계의 구성원으로서 독점적 영업권을 배분받는 경우, 해당 기관이나 개인은 (정치적으로 보장된 경쟁의 배제 때문에) 거의 자동으로 엄청난 수익을 올릴 수 있다. 이러한 독점 체계의 구성원으로 편입할 자격을 획득하려면 수령의 권력유지와 수입창출에 대한 기여를 증명해야 하고, 또한 경쟁자를 배제하는 지대-추구 경쟁 또는 ‘충성 경쟁’을 해야 한다. 이른바 ‘충성경쟁’은 경쟁 기관을

뛰어넘는 실적의 실현 또는 충성 표현을 통해 해당 기관이 수령으로부터 배분받아야 하는 이권의 증대 경쟁, 그리고 위임받아야 하는 권력 지분의 확대 경쟁, 즉 지대-추구 경쟁에 다름 아니다. 그런데 수령이 배분/위임할 수 있는 이권/권력의 총량은 고정되어 있기 때문에, 하급 기관과 개인들 사이에 이권/권력 배분은 제로-섬의 경쟁이다. 따라서 수령으로부터의 이권/권력 배분을 증가시키려면, 실적을 통해 수령에의 '충성'을 증명해야할 뿐 아니라, 경쟁자들을 정치적으로 탈락시켜야 한다. 수령독재에서는 엘리트의 수령에 대한 권력 투쟁은 존재하지 않지만, 엘리트 사이의 권력 투쟁은 만연한다. 수령은 교통정리를 통해 이러한 경쟁과 투쟁이 지나치게 소모적이 되지 않고 또한 정치불안정을 야기하지 않으면서도 수령에의 소득 상납을 극대화하는 방식으로 전개되도록 관리한다.

수령독재 권력 위계의 중하위로 갈수록 자체 재정충당을 위한 시장적 영업활동의 과정에서 지대-추구와 부패가 더 중요해진다. 권력 위계에서 하급 기관은 자신의 차 상급 기관의 지대-추구 행위를 통해 확보된 또는 창출된 지대를 분배받기 위한 지대-추구 행위를 해야 한다. 이 과정에서 부패가 전 사회적으로 만연하게 된다. 그 이유를 보자. 첫째, 부패 억제와 관련한 당적 규율의 이완이다. (민주적 체제와 비교할 때) 전체주의 체제는 원래 부패 수준이 높다. 전체주의 체제는 통제 강화의 목적에서 높은 비율의 국민들을 공무원으로 만들어 관료적·공적 기율을 적용하지만, 그들에 대한 급여는 충분히 지급하지 않는다. 따라서 공무원은 자신의 봉급 이외에, 자신의 공적 권한을 사적으로 오용한 행위(즉, 부패 행위)를 통해 부족한 생활비를 보충한다. 그리고 이러한 부패는 (민주정치 체제에서처럼) 예외적 일탈이자 경제에 해를 끼치는 행위가 아니라, 당연하고도 정당한 행위로 인식된다. 당적 규율은 사회적으로 목인된 수준을 넘어서는 부패를 감시하고 처벌하는 기능을 가지고 있었다. 그런데 경제난 속에서 1990년대 들어 이러한 당적 규율이 급속히 이완되었다. 둘째, 부패 공급의 엄청난 증가이다. 1990년대 북한에서 공적 기관은 그 공적 권한을 활용한 상업적 돈벌이를 통해 자신의 재정을 충당하도록 장려받았다. 이를 시대적 배경으로 하여, 모든 위계의 기관과 공무원(당정군 간부)이 (자신의 공적 권한을 사적으로 오용하는) 부패행위를 통해 기관의 재정충당에 기여할 뿐 아니라 소속 공무원의 생계비를 스스로 버는 행위에 보다 공격적으로 나섰다. 셋째, 부패에 대한 수요가 엄청나게 증가했다. 권력 위계의 모든 행위자들, 그리고 그러한 권력 위계에 대면해 있는 일반 주민은 과거에는 허용되지 않았던, 또한 현재에도 법적으로는 허용되지 않은 (시장적) 거래 행위에 참여해야만 했다. 상급자는 하급자에 대해, 관료는 주민에 대해 허가권을 쥐고 있는데, 그 허가권은 뇌물을 통해 구매되어야 했다. 이러한 수요가 엄청나게 증가했다.

수령독재하에서 이와 같은 부패는 체제 안정에 기여하며 또한 정당하고 당연한 것으로, 수령독재의 정당한 구성 요소로 인식된다. 이 같은 부패는 첫째, 기관과 개인이 상업적 창의성을 발휘하고, 그리하여 시장이 번성할 수 있게 하는 촉진제가 된다. 둘째, 부패가 매개한 상업적 활동을 통해 (구체제에서는 불가능했던 새로운) 잉여가 창출되고, 이를 통해 정권, 기관/기업, 가계와 개인의 재정 위기가 완화된다. 셋째, 부패행위는 부패가 매개한 상업적 활동이 창출한 잉여를 재분배하는 장치이다. 상급자 또는 관료가 받는 뇌물은 자신이 불법적으로 허용한 생산적 활동에서의 기대수익 중 일부를 자신이 선취하는 행위이기 때문이다. 부패 수익은 그에 의해 허용된 상업 행위의 행위자가 적절한 이윤을 내면서 영업을 계속할 수 있게 하는 수준에서 결정된다. 넷째, 부패는 정권을 재정적으로 안정시킬 뿐 아니라, 그 위계 기율을 강화한다. 부패는 일상적이고 만연하지만, 그로부터의 재정적 수입에 의해 당정군 관료체는 붕괴하지 않고 존속되어 관료적 위계가 유지된다. 나아가 부패는 법적으로는 여전히 불법행위이기 때문에, 상급자의 하급자에 대한 처벌 위협을 통해 관료체 내부에서 상-하 복종의 규율을 강화할 수 있는 수단이다.

참고로, 사회전반에 부패에 대한 수요와 공급이 증가하고 부패가 만연할수록, 돈벌이 영업이 잘되며, 그를 통해 기관의 내부 기강과 경제력, 그리고 대외 영향력을 강화하는 기관이 존재한다. 그러한 기관은 특정 시기, 수령 산하에서 가장 위세를 누리던 기관에 다름아니다. 김정일-김정은 수령 치하에서 시기별로, 국방위원회, 당중앙 행정부, 국가보위부, 조직지도부 등이 그러한 기관이었다. 이는 어느 곳에 뇌물을 지불해야, 지불한 뇌물이 원하는 실적을 낼 수 있는가라는 문제와 관련한다. 그 여부는 해당 기관이 다른 기관에 대하여 정치적 영향력의 상대적 우위를 누리느냐의 여부에 따라 달라지기 때문이다. 김정일-김정은으로의 후계 과정에서 일정 시기 가장 위세를 자랑했던 기관 중의 하나는 장성택이 관장했던 중앙당 행정부였다. 중앙당 행정부는 검찰과 재판소, 인민보위부, 국가안전보위부를 관장하던 중앙당 기관이었다. 부패가 만연할수록, 다시 말해 법적으로 볼 때 비법활동이 증가할수록, 행정부가 관장하는 ‘법 기관’들이 개입하여 뇌물 영업을 할 수 있는 기회가 증가했다. 따라서 이 네 기관은 내부 정세 풍파의 변함없이 뇌물 영업이 잘되는 기관이었다. 이러한 뇌물 소득을 바탕으로 해당 기관의 내부 기강과 경제력, 그리고 대외 영향력이 증가한다. 간략히 말하면, 뇌물 수입 덕택에 이러한 내부 억압기구가 강성하게 유지되는 것이었다. 여기에 더하여 행정부장 장성택은 자신의 위세를 활용하여 2010년 이래 2013년말 처형되기 까지 대중 석탄 무역을 거의 독점하다시피 했다. 장성택과 중앙당 행정부에 특권 증대는 다른 기관의 입장에서 볼 때 제로섬이었다. 끝으로, 유사한 맥락에서 경제관리를 주도하는 문제를 두고,

내각과 인민위원회가 중앙과 지방의 당기관에 대해 경쟁력을 가질 수 없는 상황이 설명된다. 중앙과 지방의 당기관은 권력 위세, 경제이권 장악, 뇌물 수입, 내부 규율, 강제자원동원능력 등, 총칭하면 정책 관철력에서 내각이나 인민위원회와 비교할 수 없이 월등했다. 원칙상, 중앙과 지방의 경제운영은 내각과 인민위원회의의 책임이며, 적어도 공식 문건은 이것이 그렇게 되어야 한다고 강조해왔다. 그러나 현실은 공식 레토릭과 항상 대체로 달랐다. 다시 말해, 중앙과 지방의 경제문제를 처리하는 데서, 내각이나 인민위원회가 아니라 중앙과 지방의 당기관이 주도했다.

분권적 부패로부터 집권적 부패로의 이행

그런데 부패 양상에는 두 가지 유형이 있다. 그 하나는 조율되지 않은 부패 또는 분권적 부패이고, 그 다른 하나는 중앙집권적 부패이다. 북한의 1990년대를 보자. 이 시기는 지대-추구 및 부패의 수요와 공급이 엄청나게 급팽창하던 시기였고, 경제적으로 매우 어려웠던 위기의 시기였으며, 또한 관료체의 기강이 해이해졌던 혼란의 상황이었다. 이 시기에는 첫째, 새로이 등장한 부패 행위에 대한 (사회적으로 합의된) 가격이 불명확했다. 즉, 뇌물을 통해 구매되어야 하는 관료의 특정 허가권이 어느 정도의 시장가치가 있는가에 대한 사회적 합의가 부재했다. 둘째, 뇌물 공여자의 입장에서 뇌물의 부담 때문에 영업이 고사될 개연성이 존재했다. 혼란과 위기가 강할수록 관료들은 단기 수익 극대화의 관점에서 걸려든 대상에 대해 최대한의 뇌물을 요구하는 경향이 있다. 또한 동일 사안에 대해 한 번 뇌물을 주면 허가가 확립되는 것이 아니라, 다른 기관 또는 다른 관료에 수 차례 뇌물을 주어야 하는 경향이 존재했다. 셋째, 관료의 뇌물 수익 수준이 불투명했고, 또한 그것을 기관 내에서 재분배하는 것과 관련한 합의된 관행과 체계가 존재하지 않았다. 따라서 한 개인 관료의 뇌물 수입 증가가 기관의 재정, 상급자의 재정, 동료의 재정에 기여하는 분배 몫이 불분명했다. 이 경우 뇌물 수익이 수령에까지 상납되는 비율에 비해 중하층 관료들에 의해 무단으로 차지되는 비율이 현저히 크다. 즉, 분권적 부패이다.

이러한 조율되지 않은 부패 또는 분권적 부패는 시간이 지나고, 특히 위기가 완화되고 중앙통치력이 회복되면서 중앙집권화된 부패로 점차 변화해 갔다. 이러한 과정은 부패의 체제 안정에 대한 효과를 높이는 작용을 한다. 구체적으로 보면 첫째, 시간이 흐르면서 부패 행위가 반복되는 가운데, 매 부패 행위에 대한 (시행착오를 통해 사회적으로 도달한 합의된) 정상 가격이 등장한다. 둘째, 뇌물 총량 수준은 뇌물 공여자의 영업 행위를 고사시키지 않는

수준에서 정착하게 된다. 위기와 혼란이 완화되면서 관료들은 과도한 뇌물 요구를 통해 단기 수익을 극대화하는 것보다는 적절한 뇌물 수준을 통해 뇌물 공여자의 영업이 지속되는 것이 유리하다고 판단했다. 마찬가지로, 시행착오를 통해 한 가지 행위에 대해 설령 뇌물을 여러 기관과 개인에게 주어야 하더라도 그 총량이 영업의 고사를 초래하지 않는 수준으로 정착되었다. 셋째, 반복되는 과정을 통해 특정 관직의 뇌물 수입에 대한 시장적 기대 가치가 정립되었고, 이에 기초하여 그 수익을 해당 개인, 소속 기관과 동료, 상급 기관과 상급자 사이에 적절하게 재배분하는 체계가 정착되었다. 물론 이 재배분의 분할 비율은 수령-엘리트-중간관료 간의 세력관계에 조응하여 따라 달라졌다. 공고화된 수령독재에서 이러한 체계는 수령에 도달하는 뇌물 수입 상납분을 극대화하고, 중하층 관료들이 차지하는 부분은 극소화하는 방향에서 운영된다. 즉, 중앙집권적 부패이다. 내부 통치 체제가 안정될수록 이러한 부패 체계가 기능할 개연성이 높아지고, 또한 이를 통해 뇌물 수익이 체제의 안정에 이바지할 개연성도 높아진다. 이러한 전반 상황은 여러 부작용에도 불구하고, 부패가 체제의 생산성 증진과 통치 능력 강화에 이바지하는 방식으로 작용한다는 것을 뜻한다.

대체적으로 볼 때, 북한에서도 초기에는 조율되지 않은 부패 또는 분권적 부패의 양상이 등장했지만, 동일행위가 반복되는 가운데 시간이 지나면서 점차 중앙집권적 부패 양상으로 이행한 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 1990년대 중후반의 김정일 전 위원장 집권 초기에 분권적 부패의 양상에 더 접근했던 것이, 2012년 김정은 위원장 집권 출발 시기에는 중앙집권적 부패의 양상에 더 접근했다고 할 수 있다. 이는 그 동안 무엇보다도 앞에서 서술한 방식으로 시장과 부패가 확산된 덕택에 정권, 기관/기업, 가게와 개인의 재정이 상대적으로 안정되고, 또한 국가와 정권의 운영체제와 기율이 점차로 개선된 것에 기인한다. 이를 배경으로 볼 때, 김정은 위원장이 2019년 4월 12일 14기 1차 최고인민회의 시정연설에서 '세도와 관료주의 부정부패에 대해 단호한 전쟁과 강도 높은 투쟁'을 선포한 것의 의미를 해석할 수 있다. 이는 우선 부패 투쟁을 엘리트와 전체 관료체의 기강 잡기에 적극 활용할겠다는 의지를 표명한 것이다. 또한 과거에도 그러했듯이, 김정은 위원장의 입장에서 상층간부뿐 아니라 중하층 간부가 뇌물 수입을 상납하지 않고 무단으로 취하는 것에 대해 투쟁하겠다는 경고이다.

경제개혁 시도의 목적, 비용과 효용, 그리고 추진/억제의 양상

이상에서 서술한 맥락에 북한 정권의 개혁 시도가 존재한다. 북한에서의 개혁은 이미 진행되고 있는 여러 사회경제적 변화에 사후적으로 질서와 정당성을 부여하며, 그러한 변화를

정권 차원에서 더욱 효과적으로 활용하기 위한 시도이다. 여기서 기억해야 할 것은, 개혁은 수령독재의 권력 및 재산권의 기본 구조를 침해하지 않는 선에서 변화된 상황에 부합하게 경제제도와 경제정책을 수정하고 개선하여 효율성을 높이고자 하는 시도라는 것이다. 개혁은 이미 진행되고 있는 경제변화를 더욱 촉진하는 역할과 함께, 그것을 수령독재에 부합하게 관리하는 역할을 해야 한다. 이러한 것은 개혁이라기보다는 수령독재 체제가 변화된 상황에 부합하게 부분적으로 재조율하고 변화해 가는 바의 적응이라 하는 것이 더 적절할 수도 있다. 이러한 개혁은 정권의 입장에서 보았을 때 양가적 측면을 갖는다. 한편에서 개혁은 경제적 효율성을 증가시켜 정권이 수취할 수 있는 경제잉여를 증가시키지만, 다른 편에서는 수령 이외의 경제 주체, 즉 엘리트와 일반 주민의 수령에 대한 상대적 세력을 증가시켜 중장기적으로 수령에 대한 도전능력을 키울 수 있다.

이와 같은 개혁의 효용과 비용에 관한 정권의 계산과 인식은 개혁의 지속 여부와 전개양상에 중요한 영향을 미친다. 물론 현실세계에서는 주관적 판단에 따르겠지만, 경제개혁은 통치자(수령)와 정권이 획득하는 이익과 부담하는 손실이 동등해지는 수준까지만 추진된다. 물론 이것은 수령의 주관적 판단에 따르는 것이므로, 손실과 이익에 대한 과잉 또는 과소 평가가 일어날 수 있다. 또한 주요 정책결정자마다 서로 다른 평가가 존재할 수 있다. 그러나 어쨌든 기본적으로 개혁으로 인한 이익과 손실의 분기점은 개혁의 추진 및 관리의 방식에 관한 결정에 중요한 영향을 미친다. 그런데 수령독재 체제에 다행인 것은, 경제개혁 개시 시점과 경제개혁 때문에 수령독재의 안정이 위협받을 수도 있는 시점 사이에는 일반적으로 상당한 시차가 있다는 것이다. 따라서 수령독재는 이득이 손실을 초과하는 국면에서는 경제개혁을 적극 추진하지만, 이익과 손실이 비슷하거나 동등해지는 국면에서는 이미 취한 개혁조치를 철회하지는 않되, 그 부정적 효과를 보다 적극적으로 제어하고 저지하는 조치를 취하는 관리국면을 실행한다. 관리국면의 목표는 개혁조치로 인한 손실이 그 이득을 초과하지 않도록 방지하는 것이다. 경험적으로 보았을 때, 북한의 경우 적극적 개혁 국면은 대략 3~4년 가량 지속되었으며, 그 이후 그보다 더 긴 관리국면을 경험했다. 2002년 7.1 개혁 조치 도입 이후 2005년경 시장화 확대가 절정에 이르렀고, 이후 2005년부터 2011년말까지 관리국면을 경험했다. 관리국면의 시기에는 다양한 방식으로 정권의 통제를 벗어나는 바의 시장활동 및 주체에 대한 강압적 억제조치가 취해졌다. 김정은 위원장의 집권과 함께 2012년 시작된 개혁국면은 2015년까지 지속되었다. 이후 2016년부터 관리국면에 진입하여 자립경제와 동원정책을 강화하는 정책이 취해졌다. 2019년은 이러한 관리국면의 4번째 해였다.

다음으로 수령독재에서 경제개혁을 추진할 때 최대 관심사 중의 하나는 개혁으로 인해

기존하는 수령독재를 지탱하고 있는 내부 세력균형이 변화하지 말아야 한다는 것이다. 이는 두 가지 방도로 실현될 수 있다. 첫째, 개혁조치는 주로 경제적 효율성을 향상시키는 공공재를 공급하는 데 집중하는 한편, 엘리트 또는 주민의 정치적 저항을 증가시킬 수도 있는 공공재의 공급은 최대한 억제해야 한다. 그런데 경제효율성 향상에 도움이 되는 모든 공공재는 시민의 저항능력도 증가시킬 수 있는 잠재성을 가지고 있다. 어떤 공공재의 확대 공급이 언급한 두 가지 측면을 공유하고 있는 경우, 독재정권은 그것이 단지 경제적 효율성의 증진에만 기여하고 정치적 저항능력 증대에는 기여하지 못하도록 통제하면서 편향적으로 공급한다. 이러한 대표적 사례는 북한에서의 핸드폰 사용 확대이다. 핸드폰 사용의 확산은 경제 관련 정보소통 및 거래 파트너 발견과 관련한 거래비용을 획기적으로 감소시킨다. 그러나 언론과 결사의 자유가 존재하지 않는 한, 핸드폰 사용이 북한주민의 저항 능력 증가를 유발하지 않는다. 핸드폰의 확산과 마찬가지로, 이동의 자유의 증가, 정보 유통에 대한 통제 완화, 교육 개혁 도입, 개혁적 경제입법 등 경제개혁과 관련된 대부분의 조치가 경제효율성 증진과 함께 시민 저항 잠재력 증대라는 양가성을 갖는다. 독재정권은 이 양가성을 자신에 유리하게 통제해야 한다. 따라서 개혁의 진행 과정에서 수령에 대한 엘리트의, 그리고 정권에 대한 일반 주민의 교섭력이 증가하는 것을 방지하는 데 기여하는 여러 정치적 조치가 취해진다. 예를 들어 집합행동의 문제(collective action problem)를 증폭하는 방식으로 엘리트와 주민에 대한 공포정치 유지, 내부 억압과 감시 기구의 강화, 그리고 대외 긴장 고조를 통한 수령 중심의 내부 단결 강화 필요성/정당성 창출, 핵무기 보유 성취 등을 통한 수령의 위대성 강화 조치 같은 것들이 취해진다.

둘째, 개혁으로 창출된 이득의 분배는 수령, 엘리트 그리고 주민이라는 이 삼자 간의 세력균형에 비례하여 분배되어야 한다. 개혁은 수령독재하에서 진행되기 때문에 이것을 실현하는 것은 상대적으로 용이하지만, 항상 관심과 관리를 요구한다. 수령은 엘리트나 주민과 비교할 때, 가장 많은 이득을 취해야 한다. 그렇지 않은 경우, 수령이 허락한 개혁의 결과로 엘리트나 주민의 힘이 수령에 비해 상대적으로 강해질 수 있다. 다시 말해, 개혁의 성과가 통치자 수령의 권력 지위에 대한 위협으로 나타나는 것이다. 그런데 이러한 상황이 예견되는 경우, 애초에 수령이 그러한 개혁을 시작해야 할 이유가 없다. 따라서 수령은 개혁에 의해 가장 많은 이득을 취하는 것이 확실한 경우에만, 또는 그러한 방식으로만 경제개혁을 시작한다. 같은 논리에서 수령 다음으로 원칙적으로 엘리트가 상대적으로 많은 이득을 취해야 한다. 수령독재에서 수령에 대한 교섭력의 차원에서 보면, 엘리트는 일반 주민에 비해 현저한 우위를 누린다. 또한 수령이 허락한 개혁의 추진 실무는 엘리트에 의해 담당된다. 따라서

개혁의 구체적 내용과 추진과정에는 엘리트와 주민 사이의 대 수령 교섭력의 현저한 격차가 반영되어 있을 수밖에 없다. 설령 엘리트에 비해 일반 주민이 더 많은 이득을 획득하는 상황이 등장한다고 해도, 엘리트는 우세한 힘을 활용하여 주민으로부터 더 많은 것을 추출하게 될 것이다.

마지막으로 개혁에 대한 일반 주민의 입장을 보자. 그 성과 배분이 매우 불공정할지라도, 개혁의 도입은 일반 주민 경제활동의 생산성을 증가시키고, 다소간 생활 수준을 개선시킨다. 또한 개혁의 과정에서 일반 주민은 비록 생계활동과 관련된 것에 국한되지만 더 많은 자유를 누린다. 나아가 일반 주민은 수령독재 체제에 반감을 가지고 있다고 하더라도, 수령독재 체제를 전복하는 것은 원천적으로 불가능하다고 체념하는 것이 일반적이다. 따라서 일반 주민은 개혁으로 인한 경제 생산성 증대의 과실의 대부분을 수령과 엘리트가 차지한다는 것을 설령 인지하는 경우에도, 개혁의 도입을 환영한다. 즉, 일반 주민은 수령독재의 영속화와 개혁 수혜를 동시에 수용하는 것이다.

이러한 사항들은 고려하면 개혁은 여러 이유에서 취해질 수 있지만, 수령독재가 안정적일수록, 수령과 엘리트, 정권과 주민 사이의 권력 격차가 클수록, 또는 전자의 후자에 대한 장악의 강도가 클수록 경제개혁 조치가 취해질 개연성이 높아진다. 수령독재가 안정적일수록 개혁이 유발하는 정권 불안정 잠재력에 대한 통제가 용이하며, 또한 개혁 시발점으로부터 개혁에 의해 정권 안정이 위태로워지는 시점까지의 시간차가 커져 독재가 개혁의 이점을 보다 오랫동안, 또한 더 크게 누릴 수 있게 될 개연성이 증가하기 때문이다. 반대로 정권이 불안정할수록 개혁은 취해지기 어렵다. 그 이유는 정권이 불안정할수록 개혁이 동반하는 바의 정권 안정성에 대한 위협을 통제하기가 어려워지고, 또한 개혁으로 인한 이득과 손실의 분기점까지의 도달 시간이 짧아지기 때문이다.

VI. 김정은 정권하의 국가전략과 북한경제

1994~98년 김정일 정권 출범 시기와 2012년 김정은 정권의 출범시기를 비교하면 많은 것이 변화했다. 무엇보다도 북한의 수령독재는 그동안의 여러 어려움과 위기를 극복하고 권력 세습을 통해 재정착되었다. 물론 북한의 핵-미사일 개발을 둘러싸고 아직도 높은 수준의 대외 갈등이 존속하고 있지만, 1990년대 중반과 비교할 때 2012년 이후 김정은 정권 시기의 북한은 인민생활 측면에서, 경제의 위기 회복탄력성(resilience)에서, 그리고 외교안보 측면에

서 보았을 때 주변국과의 상대적 세력관계에서 많은 개선을 이루었다. 그러면 김정은 정권 하의 북한은 여기로부터 어디를 향해 가고 있는가? 이 질문에 대한 대답을 위해 여기서는 두 가지 사항을 다룬다. 첫째, 권력세습의 성공과 함께 북한경제의 수령독재에의 배태성이 지속한다는 것, 둘째, 김정은 정권이 추구하는 국가전략의 핵심은 ‘조선반도의 비핵화’를 내걸면서 한국 및 미국과의 협상에 응하는 한편, 핵-미사일 능력 향상을 지렛대로 활용하여 현존 북한의 존속과 변영을 위한 국제적 기본틀을 주변국가로부터 쟁취하는 것을 목표로 한다는 것이다.

권력 세습의 성공과 북한경제의 수령독재 배태성의 지속

2009년 1월 김정은이 후계자로 공표되었을 때, 북한은 대내외적으로 매우 어려운 문제들에 직면해 있었다. 2009년 이후 남북관계가 갈등관계로 변화했고, 한국으로부터의 경제지원이 중단되었으며, 비핵화 문제를 둘러싸고 국제사회와 갈등이 재개되어 격화되었고, 내부에서는 시장억제책을 둘러싸고 정권 대 사회 간 갈등이 격화하는 가운데, 무엇보다도 권력 승계 과정에서 정치불안정 가능성이 존재했다. 그렇지만 2012년 권력 승계 및 현재까지의 시점에서 보면, 김정은으로의 권력 세습은 성공적으로 이루어졌고, 정권의 대내외 입지와 안정성도 크게 향상되었다.

권력세습의 성공 그리고 그밖에 북한이 성취한 성과를 보면, 그간에 발생한 시장확대, 국가 통제의 완화, 부패의 만연, 각 경제 주체의 자율성의 일정한 향상, 정보 유통의 확대 등이 정권을 불안정하게 만들기보다는 안정시키는 방향에서 작용했다는 것을 보여준다. 앞서 서술했다시피, 여기서 언급된 사항은 정권 안정과 관련하여 양가적 성격을 갖는다. 이러한 변화는 정권의 통제를 약화시키고, 정보 유통을 증가시키는 것을 통해 정권에 반대하는 잠재 세력의 능력을 키운다. 그렇지만 이러한 변화는 동시에 경제적 효율성을 개선하여 정권이 관장하는 잉여를 증가시키고, 정권에 충성하는 엘리트층의 특권 보존과 유지에 기여하고, 전반적으로 당-국가의 행정과 억압 체계의 유지와 존속에 이바지하며, 또한 무엇보다도 군비증강에 투입할 수 있는 자원량을 증가시킨다. 만약 그 반대였다면, 오늘날의 김정은 정권은 존재하지 않았을 것이다. 다시 말해, 만약 1990년대 중반부터 2012년까지 발생한 변화와 관련하여 정권에 유리한 측면이 불리한 측면을 상회했다는 것이다. 그렇지 않았다면, 김정은 정권으로의 세습 성공과 수령독재의 재정착, (뉴욕의 맨해튼을 빗대어 표현하는 바의) 평양의 ‘평해튼’의 등장, 빈곤하더라도 굶어죽는 상황의 소멸, 2017년 북한의 ‘국가핵무력

완성', 그리고 2018년과 2019년의 일련의 외교적 성취는 불가능했을 것이다.

이러한 의미에서 2012년 출범한 김정은 정권 하에서도 북한경제의 수령독재에의 배태성은 지속되고 있다. 다시 말하면, 북한에서 시장적 거래가 증가하는 등 여러 변화가 발생한 것과 북한경제의 수령경제에의 배태성이 변화했다는 것은 서로 다른 차원의 문제이다. 한편에서 시장적 거래가 증가하고 또는 개혁을 시행하고 그리하여 경제잉여 생산이 증가하고 정보유통의 거래비용이 감소하고 있더라도, 다른 편에서 수령독재가 증가된 경제잉여 및 감소된 정보유통 거래비용을 활용하여 통치제제와 억압기구의 재정비, 그리고/또는 대외위기 조장을 통해 (기존의 수령독재식) 내부 기강과 내부 세력관계를 새롭게 재생산하는 데 성공하고 있다면, 북한경제의 수령독재에의 배태성은 변화했다고 볼 수 없다. 이와 관련하여 김정은은 아버지로부터 물려받은 수령독재 권력을 자신의 방식대로 재정립 및 재공고화 과정에서 세 가지 능력을 보여주었다는 것을 기억할 수 있다. 첫째, 수령의 엘리트 장악 능력을 증명했다. 권력 계승 후 김정은은 정권기관 및 고위 엘리트들이 향유하던 권력 및 이권의 체계를 자기식대로 재편하고자 했으며, 이 과정에서 높은 수준의 단호성과 잔혹성을 보여주었고, 궁극적으로 반발을 제압하고 자기식 수령독재를 수립할 수 있는 능력을 보유하고 있다는 것을 보여주었다. 둘째, 시장의 확대와 정보유통의 확산이 의미하는 바의 일반 주민의 일정한 자율성 증대에도 불구하고, 정권의 주민에 대한 극대 통제에서 기본적으로 변한 것은 없다. 김정은은 통치 3년째인 2014년 발표된 유엔의 북한인권조사위원회(COI) 보고서는 “북한에서 벌어지고 있는 인권 침해의 심각성과 규모, 그리고 본질은 현대 사회의 어떤 국가에서도 찾아볼 수 없다”고 했다. 셋째, 김정은은 남북 갈등 및 핵 문제와 관련한 대외 위기를 수령-엘리트-주민의 운명적 일체성을 강화하는 데 활용했다. 김정은으로의 권력 세습 시기(2009-2011) 중 2010년 천안함 공격과 연평도 포격이 발생했다. 김정은은 정권 출범과 함께, 북한의 핵-미사일 개발 속도, 그리고 능력 신장이 현저하게 가속화되었다. 북한의 이러한 공세적 행동은 매우 위험스러운 대외 긴장과 위기를 유발했으며, 이는 수령을 중심으로 한 국내정치적 단결 증진을 위해 활용되었다. 관심전환전쟁이라는 이론(diversionary theory of war)은, 지도자 또는 정권이 스스로가 의도적으로 유발한 대외위기를 또는 기존 위기를 대내통치 안정의 목적에서 활용한다는 것을 주장한다. 그에 따르면 일반적으로 대외위기는 정치적으로는 지도자를 중심으로 한 내부 단결을 강화시키며, 경제적으로는 지도자의 엘리트에 대한 그리고 정권(지도자 + 엘리트)의 주민에 대한 교섭력을 높인다. 국가적 위기 상황은 엘리트와 주민이 가까이 감내하고자 하는 내핍의 수준과 정권에 대한 수동적 충성을 현저히 높이며, 정권에 대한 도전의지를 현저히 낮추기 때문이다.

그렇다면 김정은 정권하에서 북한경제를 제약하는 요인들은 어떤 것들이고, 그 종합적 양상은 어떠한 것인가? 첫째, 앞으로 김정은 시대의 북한경제도 수령독재라는 정치구조 안에 배태된 경제가 될 것이다. 다시 한 번 반복하자면, 정치권력은 경제제도와 경제정책을 결정하고, 경제제도는 자원배분을 결정한다. 둘째, 북한경제가 수령독재 안에 여전히 배태될 것이라는 것은 북한경제에 변화가 없을 것이라는 것을 의미하지 않는다. 지금까지 북한경제는 수령독재 안에 배태되었지만 크게 변화되었다. 수령독재는 정권 유지 측면에서는 경제정체를 선호하지만, 주변국과의 군사력 및 소비수준 경쟁에 대응하려면, 끊임없이 생산성 증가조치를 도입해야만 한다. 이는 앞으로도 시장화가 더욱 진전되고, 생산성 신장에 이바지하는 공공재도 추가 도입될 것이라는 것을 의미한다. 그렇지만 이 양자는 단지 생산성 증대에만 이바지하고, 내부 정치적 균형을 변경시키지 않는 방향에서 관리될 것이다. 시장화 심화 및 생산성 신장에 기여하는 공공재 공급은 이러한 제약 때문에 공급이 제한되거나 또는 공급 방식이 영향을 받을 것이다. 정권 유지 보장 조치 실행과 생산성 증대 조치 도입 필요, 이 양자 간의 충돌을 관리하는 것이 앞으로 김정은 정권이 당면하게 될 핵심 문제가 될 것이다. 북한의 수령독재가 여기서 반드시 실패할 것이라는 또는 성공할 것이라는, 확실한 보장은 없다. 셋째, 생산성 증대 조치에 의해 발생한 추가 잉여의 분배와 사용처에 관한 문제이다. 수령독재가 내포하는 정치적 세력관계는 그 잉여의 대부분을 수령과 지지세력이 차지하게 하며, 또한 사용 용도 역시 수령독재를 강화하는 방식으로 지출되도록 할 수 있는 잠재성을 높인다. 그런데 수령독재에 대한 가장 큰 도전은 내부적 도전이 아니라 외부 주변 국가와의 안보 및 소비수준 경쟁이 될 것이다. 수령독재가 지속되고 있다는 것은 수령독재가 내부 도전에 대한 충분한 대응력을 재생산하는 데 성공하고 있다는 것을 보여준다. 더 힘겨운 도전은 외부와의 안보경쟁이 될 것이다. 따라서 앞으로의 북한경제에서도 구조적으로 군사 지출이 과거에서처럼 높은 비율을 차지하게 될 수밖에 없을 것이다. 이와 관련, Mark Harrison이 스탈린 치하 소련경제의 군수생산과 관련하여 말한 것을 김정은 시대 북한경제에도 적용해 볼 수 있다. 즉, ‘군수생산은 주로 사적 재화이다. 군사 생산은 스탈린/김정은 정권의 안전을 보장해줄 뿐 아니라 대외긴장을 증가시켜 스탈린/김정은에게 국가적 정당성을 부여한다’는 것이다. 이와 관련, 김정은 위원장 등장 이후 2013년 봄의 위기, 그리고 2016/2017년의 위기에서의 북한발 핵 위기는 출범 초 취약한 김정은의 수령독재가 정착하는 데 기여했다는 것을 환기할 수 있다.

이와 같은 전망은 김정은 정권 초기에 등장했던 한 가지 희망스러운 전망과는 정반대의 것이다. 그 희망스러운 전망이란, ‘젊은 김정은 위원장은 앞으로 수십 년간 통치를 해야 할 것인데, 수십 년간 안정적인 통치를 하려면 인민생활을 향상시켜 통치 정당성을 확보해야

할 것이며, 그렇다면 김정은 위원장은 북한경제를 발전시킬 수밖에 없을 것이고, 그러자면 김정은 위원장은 핵을 포기해야 할 수밖에 없을 것이다’는 것이었다. 이러한 논리는 경제를 발전시키고 인민생활이 향상될수록 독재가 안정적으로 유지될 수 있다는 논거에 입각한다. 이러한 전망과 논리가 오류라는 것은 이미 앞에서 서술했다. 독재자는 경제를 발전시키기보다는 정체된 상태를 선호한다. 경제발전과 인민생활의 향상은 독재의 존속을 위협할 수 있는 잠재력을 성장시키기 때문이다. 그런데 만약 주변국과의 경쟁 때문에 경제를 발전시키는 것이 불가피하다면 경제성장과 함께 등장할 수 있는 정권 도전 잠재력의 성장을 최소화하고, 또한 그것이 존재하는 경우 제압할 수 있는 정권의 능력을 동시에 발전시켜야 한다. 이는 이 정권의 지지세력이 그 과실을 대부분 차지하는 방식으로, 또한 내부 억압기구를 강화시키고 대외 군사 능력을 향상시키는 방식으로 경제발전이 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 이것이 1990년대 중반 이후 김정일 시대를 거쳐 현재의 김정은 시대에까지 북한이 걸어온 길이자, 앞으로의 김정은 시대에도 북한이 그렇게 성공시켜 가고자 지향하는 방향이 될 것이다.

‘조선반도의 비핵화’와 김정은 정권의 국가전략

그런데 수령독재가 지속하는 데서 핵심은 북한이 주변국과의 안보경쟁에서 패배하지 않는 것이다. 주변국가와의 안보경쟁에서 패배하지 않는다면, 적어도 상당 기간 동안 내부적으로 김정은 정권을 위태롭게 할 만한 세력은 등장하지 않을 것이다. 1990년대 경제능력 및 안보보장의 측면에서 북한의 대 한국 입지는 급격하고 현저하게 불리해졌다. 북한은 한국에 대한 불균형을 시정할 목적으로 핵-미사일 개발에 많은 투자를 했다.

이러한 투자는 김정은 정권 시기에 이르러 가속화되었고 또한 2017년 ‘국가핵무력완성’이라는 괄목할 만한 성과를 거두었다. 김정은 정권 출범 이후 2012.4~2017년말 동안 북한은 4회의 핵실험(2013.2, 2016.1, 2016.9, 2017.9)과 87회의 미사일 실험을 했다. 이는 김정은 정권 출범 이전 시기 북한의 핵/미사일 실험 동향과 대비된다. 과거 북한은 두 번의 핵실험(2006.10, 2009.5)과 31회의 미사일 실험(1984.4~2009.7)을 했을 뿐이었다. 이 시기 동안 북한이 이룩한 핵-미사일 능력 신장의 속도와 성과는 국제적 경험에서 볼 때 놀라운 것이었다. 또한 이러한 성과는 북한의 국제적 지위와 협상력의 획기적 향상으로 반영되었다. 북한은 2017년 11월 ‘국가핵무력완성’을 선언하고, 한국과 미국 그리고 여타 주변국을 상대로 긴장완화 정책을 시도했다. 그 결과 김정은 정권은 2018~19년간 미국과 2번, 한국과 2번, 중국과 5번, 러시아와 1번의 정상회담을 성사시켰다. 추가적으로 북한은 판문점에서 미국 및 한국의

수뇌와 잠시 또는 비공식적으로 회동하기도 했다. 2018~19년 미북 및 남북한 정상회담에서 북한은 ‘조선반도/한반도의 완전한 비핵화’라는 목표를 공동 선언에 담아내는 데 성공했다.

김정은 정권 출범 이후 북한경제를 비롯하여 국가 전체가 북한 정권이 이러한 능력을 유지할 수 있도록 뒷받침했을 것이다. 이와 관련하여 북한 경제 그리고 북한 국가가 저야 했던 부담과 취했던 조치, 그리고 김정은 정권이 그에 부여했던 중요성은 북한 경제의 정책 및 현황 분석에서 무시해도 좋을 만한 수준은 아니었을 것이다. 이러한 부담과 노력의 궁극적 목표는 핵-미사일 능력을 지렛대로 현존 북한체제의 존속과 번영을 지속하는 데 필요한 국제적 보장 틀을 타협해 내는 것이다.

VII. 요약과 결론

본고는 북한경제를 ‘순수하게’ 경제적 측면에서만 다루지 않았다. 본고는 북한경제를 분석함에 있어 수령독재라는 정치적 특성에 우선적으로 주목하고, 이 정치적 특성이 경제제도와 정책을 규정하고 있음에 주목했다. 다른 말로, 북한경제와 그 변화는 수령독재라는 정치틀 안에 배태되어 있다는 설정 아래서 분석을 수행하였다. 그러한 배태성은 김정은 치하에서도 계속되고 있다. 이러한 새로운 접근은 북한경제와 관련하여 순수-경제 중심의 전통적 접근에서와는 상이한 새로운 분석적 스토리를 제공하는 한편, 부분적으로 상충하는 결론에 도달한다.

모든 통치자, 특히 독재자는 권력과 소득의 극대화를 원하지만, 그에는 여러 제약이 존재한다. 북한의 수령독재는 그러한 제약이 가장 약한 체제이다. 수령독재에 배태된 경제는 구조적으로 비효율적이며 경제정체를 일상화한다. 그 이유는 경제가 수령과 엘리트의 독과점과 특권을 보장하고, 주민들로부터의 추출을 극대화하며, 나아가 높은 수준의 비생산적 지출을 내포하고 있기 때문이다. 독재경제의 비효율성이 독재의 존속에 이바지하기 때문에, 일반적으로 독재정권은 경제성장보다는 경제정체를 선호한다.

경제부진은 독재정권 유지에 기여하지만, 동시에 위협과 도전을 제기한다. 경제부진으로 독재정권은 주변국과의 군비경쟁과 소비수준 경쟁에서 뒤쳐질 수 있기 때문이다. 북한의 경우 이러한 위협이 냉전 종결 이후 현저히 증가했다. 수령독재가 경제부진을 극복하는 것은 불가능하지만, 적어도 완화할 수 있는 방법은 존재했다. 여기에는 세 가지 방법이 있는데, 동원적 경제의 운영, 외부 지원의 수취, 그리고 경제개혁이 그것이다. 경제개혁은 정권에 상대적으로 위협스러운 방법이지만, 불가피해지는 상황이 도래할 수 있다. 경제개혁에는

이익과 손실이 존재하는데, 손실의 측면이란 경제개혁의 과정에서 정권 도전의 잠재력이 증가하는 것이다.

수령독재의 틀이 유지되는 가운데서도 경제에서 많은 변화가 발생할 수 있다. 1990년대 들어 북한에서 시장적 거래가 급속히 증가했다. 정권, 기업/기관, 가계는 자체 운영자금 확보를 위한 상업적 거래에 공격적으로 뛰어들었다. 그런데 수령독재상 권력 위계에서의 위치에 따라, 시장적 거래에의 참여 방법이 달랐다. 상층으로 갈수록 지대 창출과 배분의 측면이, 아래로 갈수록 지대-추구와 부패 행위의 비중이 커졌다. 이러한 가운데 부패가 만연했다. 부패의 수요와 공급이 급팽창했기 때문이다. 부패의 만연은 그만큼 시장행위가 번성할 수 있는, 또한 경제주체의 창의성이 발휘될 수 있는 공간을 열어주는 생산적 효과를 산출했다.

북한에서의 개혁은 이미 진행되고 있는 여러 사회경제적 변화에 사후적으로 질서와 정당성을 부여하고 그러한 변화를 정권차원에서 보다 효과적으로 활용될 수 있는 가능성을 열어주는 역할을 했다. 개혁은 효용과 비용을 수반했는데, 이에 관한 정권의 주관적 계산이 개혁의 진전과 중단의 결정에 중요한 영향을 주었다. 개혁은 생산성은 증가시키지만, 기존하는 수령독재의 정치적 세력관계를 변화시키지 말아야 했다.

김정일 정권이 출범한 1990년대 중후반 이래, 김정은 정권이 출범한 2012년까지 북한 내에서 여러 변화가 발생했다. 이러한 변화는 정권 불안정 야기 잠재성과 안정 강화 잠재성을 동시에 내포하고 있었다. 그리고 김정은 시대가 성공적으로 출범한 것은 후자가 전자보다 강했기 때문이라고 할 수 있다. 김정은식 수령독재에 대한 최대의 도전은 주변국과의 안보경쟁 및 소비수준 경쟁이 될 것이다. 안보차원에서 김정은식 수령독재는 핵-미사일 강화를 통해 이러한 도전에 대응하고자 한다. 김정은 체제와 북한경제는 이러한 도전에서 승리하고자 전력을 다할 것이다.