

ASAN
REPORT

북한, 결국 변할 것인가?
김정은 정권의 현상유지 편향



Asan Report

북한, 결국 변할 것인가?

김정은 정권의 현상유지 편향

필자 약력

한 병 진

현재 계명대학교 정치외교학과 부교수이다. 버팔로 뉴욕 주립대(State University of New York at Buffalo)에서 정치학 박사를 취득 했다.

주요 논저로는 “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰” (국가전략 2009), “독재 정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토” (국가전략 2012) 등이 있다.

요약문

남북 간 대화 제의를 다시 해올 것인가? 아니면 대화 모드는 이제 끝난 것인가? 또 핵 개발을 계속할 것인가? 하지 않을 것인가? 우리는 매일 북한의 이와 같은 단기 결정에 대해 촉각을 곤두세우고 있다. 이 글의 목적은 북한에 대한 이런 단기 전망뿐 아니라, 중장기적인 변화 양상을 심도있게 분석하고 예측해 보는 데 있다.

당분간 북한의 변화 가능성은 매우 낮다. 김정은 정권이 기존 정책을 그대로 유지하려는 성향이 강하기 때문이다. 북한의 현상 유지 편향은 적화통일의 기대를 포기한 이후로 더욱 분명해졌다. 북한의 현상 유지 정책은 시장개방과 개혁을 거부하고 군사대결 노선을 고집하는 정책을 의미한다. 이런 경향은 아버지 김정일 정권만큼이나 현 김정은 정권에서도 강하다. 김정일의 유훈을 상상해본다면 ‘아버지가 했던 대로’ 하라는 지시가 아닐까? 김정은 정권은 이 같은 김정일의 유훈을 열심히 따를 것으로 필자는 예상한다. 아마도 김정은 보다는 장성택을 비롯한 북한 최상층 엘리트가 더욱 강하게 기존 정책을 고수할 것으로 보인다.

북한 정권의 체제 수호 능력은 매우 뛰어나다. 북한은 국내뿐 아니라 국외적으로도 강한 내구성을 지니고 있다. 주체사상에 바탕을 둔 사회주의 발전 전략은 북한 체제를 외부와 단절 고립시키는 주요 요인인데, 이 때문에 북한은 강한 군사력과 행정적·제도적 능력을 지닌 국가가 되었다. 북한 지도층 내의 여러 분쟁, 남한이나 미국과의 끊임없는 긴장 관계 유지 등 외부적 위협과 불확실성에 대처하는 과정에서 군사력은 막강해진 반면 경제 상황은 최악으로 치닫게 된 것이다. 외부의 군사적 위협을 막아내고 내부의 저항을 잔혹하게 분쇄할 수 있는 북한은 정권 유지에 대한 엘리트의 자신감으로 충만해 있다. 물론 군사적 위협이 있을 때마다 이 과정에서 남한과 미국으로부터 경제적 지대 (rents)를 취하기도 한다.

북한 엘리트의 핵심 자산은 오직 국가이기 때문에 기회주의적으로 행동할 수 없다. 몸의 신체기관들이 협력해야만 하나의 유기체가 살아 움직일 수 있는 것처럼, 북한의 엘리트는 자신의 특권을 유지하기 위해 국가를 중심으로 뭉쳐야만 한다.

김일성의 성공적인 숙청과 개인 우상화 과정을 통해 당 독재 대신 가신 중심의 개인 독재와 소규모 지배 연합 독재 정권이 만들어지게 된 것은 바로 이 때문이다. 이러한 정권하에서 독재자는 엘리트의 충성을 쉽게 확보할 수 있으며, 지배 엘리트 역시 이 체제를 유지하는 데 이해를 같이 한다. 게다가 북한은 소규모 엘리트의 특권적인 삶을 보장할 수 있을 정도의 충분한 자원과 환경을 갖추고 있고, 든든한 버팀목인 초강대국 중국의 후원을 받고 있다. 따라서 현상 유지를 원하는 엘리트의 자신감과 엘리트 간 공고한 협력이 북한을 지탱하게 하는 중요한 요인이다.

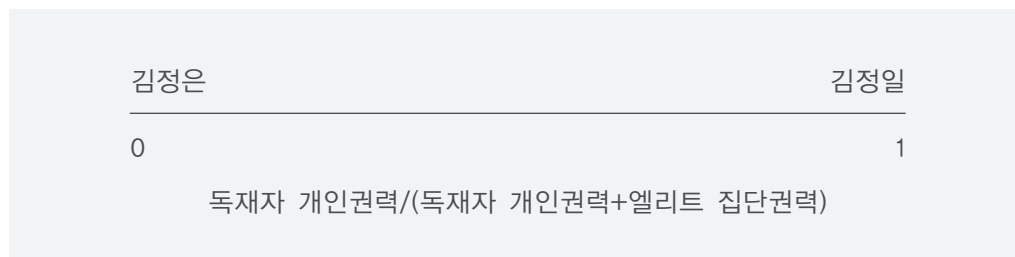
북한은 이러한 견고한 체제 밑에서 ‘정권 지키기’를 목표로 설정하므로 이를 달성하는데 별다른 어려움을 겪지 않는다. 따라서 북한 엘리트는 현재 상황을 위기로 인식하지 않는다. 전망 이론(prospect theory)에 의하면, 행위자는 현실을 자신의 주관적 준거점에 비추어 평가하며, 현실이 자신의 주관적 기대에 미치는지 미치지 못하는지에 따라 위험에 대한 태도가 변한다. 이미 북한은 체제 경쟁과 적화통일을 일찌감치 포기하고 “우리식 사회주의는 필승불패”라고 외치고 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 북한은 목표가 ‘지키기’이고 이 목표를 쉽게 달성하고 있어서 위험을 감수하면서까지 무리한 개혁을 펼칠 이유가 없다. 즉, 지는 게임을 하는 게 아니라 최소한 비기는 게임을 하고 있다고 인식한다. 전망 이론에 의하면 이러한 상황 인식하에서 행위자는 위험을 회피하는 성향을 강하게 보인다.

빅터 차는 전망 이론에 비추어 북한이 손실의 영역에 있다고 주장하는데, 이럴 경우 북한이 위험 감수형 개혁을 취할 것이라는 예상이 논리적으로 가능하다. 하지만 ‘고난의 행군’ 이후 북한이 내놓은 대표적인 정책은 선군(先軍)노선으로, 이는 철저히 현재 상태를 유지하겠다는 선언이자 군부를 중심으로 엘리트의 기득권을 보장해 주겠다는 김정의 약속일 뿐이다. 2009년 화폐개혁 등 우여곡절 속에서 작동하는 시장 경제는 정권의 적극적인 정책의지가 아니라 배급체계의 붕괴로 말미암은 사후적 추인에 가깝다. 재정 압박을 완화하기 위한 소극적 경제 재건 조치 외에 북한의 위험 감수형 개혁 시도는 아직 찾아보기 어렵다.

북한의 현상 유지 편향은 김정은 정권 들어 더욱 강해지고 있다. 김정은 정권의 북한 엘리트는 그 어느 때보다 유리한 정치적 입지를 누리고 있다. 김정은과 김정일을 비교하기 위해 다음의 일직선 상에 두 정권을 위치시켜 보자. 0~1은 독재자 개인권력의 크

기를 나타낸다. 1에 가까울수록 개인권력의 크기가 크다고 가정해 보자.

〈그림〉



나이도 어리고 경험도 없고, 무엇보다 북한 주민의 지지가 예전과 달리 현저히 낮다는 점에서 김정은의 개인권력은 김정일과 비교되지 않을 정도다. 김정일 사망 이후 북한의 개인 우상화는 개인의 비범한 능력을 강조하는 카리스마적 정당성 대신 핏줄을 중요시하는 전통적 정당성(traditional legitimacy)에 의존하고 있다. 말 그대로 북한은 왕조 국가가 되고 있다. 엘리트 입장에서 볼 때 소규모 지배연합에 기초한 정권에서 독재자의 개인권력이 상대적으로 쇠퇴하는 것보다 더 좋은 건 없다. 당연히 그들은 현상 유지를 이전보다 더욱 원할 것이다.

엘리트의 약진은 2012년 4월 당대표자회를 통해 뚜렷이 나타났다. 김정은 후계구도가 분명해지면서부터 유명무실했던 조선노동당이 신속하게 복구되었고 그 중심에 조선노동당 정치국이 서게 되었다. 4월 당대표자회를 통해 실제로 드러난 이들은 모두 정치국 위원으로 자리 잡았다. 그리고 김정은 후계구도가 본격화한 2010년 3차 당대표자회를 통해 국방위원회 대신 당중앙군사위원회가 들어서면서 명실상부 최고 군사의결기구로 확고히 자리 잡게 된다. 이는 김정일의 당·정·군 분할 지배와 상당한 차이를 보이는 부분이다. 혹자는 당·정·군의 분리와 갈등을 이유로 김정일 정권을 후기전체주의(post-totalitarianism)로 규정한다. 하지만 이는 김정일의 개인 권력을 과소평가한 것이다. 김정은은 개인 권력에 바탕을 둔 분할 지배로 북한 엘리트를 통제하고 있다. 2012년 4월 당대표자회에서 재확인된 노동당의 부활은 체제 유지에 엘리트의 도움이 더욱 필요해졌다는 의미이다.

시장 개혁과 전체주의는 양립할 수 없는데, 이 점 또한 북한의 현상 유지 편향에 기여한

다. 시장 개혁은 전체주의 정권에서 권위주의 정권으로의 연착륙을 전제로 한다. 즉, 공산 전체주의(communist totalitarianism)를 개혁하는 과정에서 부를 얻는 대신 권력을 내려놓아야만 한다는 말이다. 그런데 북한에서 엘리트의 권력 잠식을 보상할 만큼 충분한 부가 시장 개혁을 통해 발생하리라고 보기 어렵다.

권력의 잠식을 넘어 사회 통제나 감시가 제대로 이루어지지 않을 경우, 북한에서 혁명적 위기가 발생할 가능성이 매우 높다. 분명 현재까지 북한의 시민사회는 북한 당국의 통제와 억압 탓에 제 기능을 못하고 있다.

지금까지의 논의를 요약해보면 북한 주체사회주의 제도는 정권 유지에 그야말로 안성맞춤이다. 체제 수호를 기치로 내걸고 있는 북한은 현재 자신의 목표를 십분 달성하고 있다. 김정은 정권이 들어선 이래, 체제 수호에 대한 엘리트의 이해는 더욱 깊어졌다. 더 높은 목표를 새롭게 설정하지 않는 이상 북한 정권은 근본적 개혁의 필요성을 느끼지 않는다. 이와 함께 북한은 시장을 전면적으로 활성화할 때 발생할 수 있는 정치적 위험에 취약하다. 이 두 가지 이유 때문에 북한은 재정 압박을 완화하는 선에서 경제정책을 일시적으로 수정할 뿐이다.

그렇다면 ‘지키기’라는 현상 유지 전략의 장기적 의미를 살펴볼 필요가 있다. 지금까지 체제 안정에 기여하고 있는 현상 유지 전략은 장기적으로 제도를 둘러싼 환경의 변화를 가져올 수 있다. 그리고 이러한 환경의 변화로 기존 제도의 생존력이 장기적으로 변할 수 있다. 그렇다면 과연 어떻게 변할까?

먼저 인구 감소를 예상할 수 있다. 인구가 감소하면 노동의 상대적 가격이 변하면서 행위자들 사이의 역학관계가 변동할 수 있다. 그러나 통계를 보면 놀랍게도 북한에서 인구 감소는 없다. 아주 미약하나마 인구가 증가하고 있다.

북한의 군사력에는 어떠한 변화가 발생할 것인가? 앞서 북한의 내구성에서 언급했듯이 북한의 막강한 군사력은 정권의 미래에 대한 엘리트의 기대를 뒷받침하는 핵심 요소다. 북한의 군사력 역시 별다른 쇠퇴를 겪지 않으리라고 예상할 수 있다. 북한은 핵, 미사일, 특수전 부대 등 비대칭 전략-북한이 핵, 미사일, 특수전 부대 등을 ‘활용하는’-에 의지하고 있기 때문이다. 만약 북한이 대규모 군대와 재래식 무기에 의존한다면 북

한의 빈곤한 경제는 북한의 군사력에 불리하게 작용할 것이다. 하지만 비대칭 전략은 효과 대비 비용이 저렴해 북한의 전반적 사회경제 상황에 크게 영향을 받지 않는다.

북한의 버티기 전략은 북한의 중국 의존도를 심화시킬 것으로 예상할 수 있다. 북한은 원조, 무역, 경제특구 등을 통해 이미 중국에 크게 의존하고 있다. 현상 유지 전략은 버티기 전략을 지지해주는 중국에 대한 북한의 의존도를 장기적으로 더욱 심화시킬 것이다. 급속히 성장하고 있는 14억 인구의 중국이 2,500만 인구의 가난한 북한을 지지하는 것은 그리 부담스럽지 않기 때문이다.

그렇다면 현상 유지 전략은 북한 엘리트의 전체적인 복지를 장기적으로 하락시킬 것인가? 지금처럼 소규모 지배연합이 계속되면 상층 엘리트의 복지가 지금보다 많이 나빠지는 않을 것이다. 다양한 특권을 나누어 가져야 할 인원수가 적으므로 엘리트의 복지 수준은 전반적인 국민경제 악화에 큰 영향을 받지 않는다.

북한의 현상 유지 경향을 완화시킬 요인으로 엘리트의 세대교체를 들 수 있다. 현재 북한의 특징은 엘리트의 고령화에 있다. 이번 2012년 4월 당대표자회에서 실제로 드러난 인물 중 1950년생인 최룡해를 제외하면 장성택, 김경희, 김정각, 김원홍, 현철해는 모두 60대 후반에서 70을 넘은 나이다. 이들의 노령화로 말미암아 향후 10년 사이에 엘리트의 세대교체가 불가피하다. 이 과정에서 김정은은 개인 독재 권력을 강화할 수 있다. 연령층이 한층 낮아진 추종세력을 공고히 하여 정치적 자신감을 획득한 김정은이 변화를 촉발할 수 있다. 김정은이 북한은 비기는 게임이 아니라 지는 게임을 하고 있다고 판단하고 더욱 과감한 목표를 설정한다면 북한은 현상 유지 편향을 버리고 위협하지만 과감한 개혁을 추진할 수도 있다. 여기서 우리는 희미하게나마 북한이 현상 변경을 추구할 가능성을 발견할 수 있다.

끝으로 북한의 현상 유지 편향은 대북정책에 중요한 의미가 있다. 우리는 지금까지 남북관계를 다루면서 북한을 현상 변경 국가로 취급하는 경향이 있다. 북한의 현상 유지 편향을 전제로 한다면 남북관계는 치킨 게임(chicken game)보다 죄수의 딜레마 게임(prisoner's dilemma game)을 반복할 가능성이 높다. 따라서 북한의 위협에 대한 한국 정부의 확고한 보복 의지는 북한의 행동을 억지할 수 있다.

목차

요약문	03
1장. 위기의 북한, 왜 변화를 시도하지 않는가?	10
1. 전망 이론을 통해 본 북한 엘리트의 상황 판단	10
2. 북한 정권의 지키기 능력	11
2장. 김정은 정권의 현상 유지 편향: 독재자와 엘리트 관계를 중심으로	22
1. 개인 우상화에서 가계 우상화로	22
2. 북한 엘리트의 현상 유지 편향	27
3장. 북한 체제의 연착륙은 가능한가?	36
1. 중국의 점진적 시장 개혁과 정권의 연착륙	37
2. 북한 정권은 전체주의를 포기할 수 있는가?	39
4장. 북한의 내재적 변화의 가능성	44
1. 현상 유지 정책의 장기적 함의	44
2. 전망 이론을 통해 본 내재적 위기론	50
5장. 결론: 북한은 억지 가능한 국가	55
참고문헌	59

1장. 위기의 북한, 왜 변화를 시도하지 않는가?

1. 전망 이론을 통해 본 북한 엘리트의 상황 판단

정상적인 국가의 시민의 눈으로 보면 현재 북한은 심각한 위기에 처해 있다. 그러나 북한 독재자와 엘리트 역시 자신들의 국가를 이처럼 위기 상황으로 생각하고 있을까? 이 질문에 대한 답이 현재 북한의 정책과 행동을 설명하는 출발점이 될 것이다.

축구 경기를 예로 들어보자. 토너먼트 방식으로 진행되는 4강전에서 북한이 한국에 2 대 0으로 뒤지고 있는 후반 20분 상황이다. 감독은 당연히 선수 교체와 총공격이라는 카드를 꺼내야 한다. 만약 이 상황에서 어떠한 변화도 시도하지 않는다면 게임에 지는 것은 물론이고 게임 패배 후에 수많은 비난과 문책이 뒤따를 것이다. 그런데 북한은 아무런 변화를 시도하지 않으며 오히려 중앙선 아래로 모든 선수를 내려 수비에 주력하고 있다고 상상해 보자. 이는 북한이 현 상황을 패배가 임박한 위기 상황으로 인식하지 않을 때 가능한 일이다.

빅터 차(Victor Cha)는 현 상황에 대한 북한의 인식에 반대 의견을 제시하고 있다. 필자와 마찬가지로 전망 이론(prospect theory)을 통해 북한을 분석하고 있는 그는 북한이 현재 지는 게임(domain of loss)을 하고 있다고 평가한다. 따라서 북한을 위험한 현상 변경 국가로 취급한다. 전망 이론에 의하면 손실이 확실히 예상되는 상황에서 행위자는 위험 회피에서 위험 감수로 위험에 대한 태도를 변경한다고 한다.

그런데 북한은 위험스러운 현상 변경 대신 강한 현상 유지 편향을 보이고 있다. 북한의 현상 유지 편향이란, 시장 개혁과 개방을 거부하고 여러 가지 어려움에도 군사 대결 노선을 그대로 유지하려고 하는 북한의 정책과 태도를 일컫는다. 사실 2000년대 초 북한의 시장 개혁은 기존의 배급체계가 무너지면서 발생한 위기를 막기 위한 자연발생적인 정책이었다(Haggard and Noland 2011).

그렇다면 객관적 어려움에도 북한은 왜 현 상황을 위기로 인식하고 있지 않은가? 그 이유는 바로 북한 엘리트의 수구적 목표 인식 때문이다. 전망 이론에 의하면 주관적 준

거점을 어디에 두느냐에 따라 동일한 결과도 손실 혹은 이득으로 상반되게 인식할 수 있다(Kahnemann and Tversky 2000)고 한다. 북한은 D 학점을 기대했다가 D+를 받고 기뻐하는 학생처럼 보인다. 북한은 이미 오래전에 새롭게 변한 현실에 자신의 눈높이를 맞추었다고 할 수 있다. 사회주의권의 붕괴를 전후로 ‘적화통일’과 ‘사회주의 지상낙원’의 꿈을 접고 우리식 사회주의는 필승불패라고 외치며 수구적 목표로 자신의 인식을 재조정했던 것이다. 새로 조정된 북한 엘리트의 목표가 체제와 자신의 기득권 유지이기 때문에 이들은 북한 주민의 빈곤, 대외적 고립, 체제경쟁에서의 패배 등에 아랑곳하지 않는다. 오히려 새롭게 조정된 준거점-적화통일을 꿈꾸었던 이전 준거점보다 훨씬 낫다는 점은 분명하다-을 기준으로, 북한 엘리트는 현 상황을 위기로 보기는 커녕 최소한 비기는 게임을 하고 있다고 굳게 믿을 가능성이 크다.

여기에 바로 북한의 현상 유지 편향이 존재한다. 최소한 비기는 게임을 하는 행위자는 불확실성에 대해 위험 회피적 태도를 보인다. 상황을 획기적으로 개선할 수 있는 위험한 선택을 하지 않는다는 의미다. 이 논리를 통해 우리는 자신을 둘러싼 위기에도 왜 북한이 과감한 개혁을 회피하는지를 이해할 수 있다. 그렇다면 과연 실제로도 북한은 수구적 목표하에서 비기거나 이기는 게임을 하고 있는지 다음에서 자세히 살펴보자.

2. 북한 정권의 지키기 능력

북한 정권의 지키기 능력은 탁월하다. 김일성이 만들어낸 주체사회주의는 기아와 빈곤을 초래한 반면 대내외적 위기를 견뎌낼 수 있는 내구성을 지니게 되었다. 주체사상에서부터 선군노선에 이르기까지 북한의 사상·제도·정책은 수구적 목표를 달성하기에 안정맞춤이다. 이것이 북한의 현상 유지 편향을 떠받치고 있다.

주어진 환경에서 행위자가 전략적으로 선택하여 균형 있게 만들어낸 제도는 행위자의 특정 전략을 공고히 할 뿐만 아니라 제도를 구성하고 있는 환경 일부에도 영향을 미친다. 그 결과 시간이 지나면서 제도적 기초가 약화되기도 하고 강화되기도 한다(Greif and Laitin 2004). 예를 들어 사회복지제도는 인구의 고령화를 가져와 복지제도에 대한 정치적 지지를 더욱 강화한다.

제도와 환경의 상호작용으로 북한의 주체사회주의는 더욱 공고해지고 강화되었다. 그 결과 주체사회주의 제도는 불리한 환경에서도 여전히 주요 행위자들의 지지를 받으며 이들의 전략을 제약하고 있다. 그렇다면 북한 주체사회주의의 내구성에 이바지한 역사적, 행위적 요인을 구체적으로 살펴보자.

무엇보다도 먼저 숙청과 개인 우상화를 통해 김일성은 독재의 기초를 안정감 있게 마련했다. 일제 식민통치가 막을 내리면서 북한의 사회주의 혁명은 외부로부터 갑작스럽게 주어졌다. 따라서 내전 등을 통해 강력한 국내 군사 정치 파벌 조직이 형성될 겨를이 없었고, 이 상황은 김일성이 개인 독재 권력을 공고히 할 수 있는 좋은 조건이었다. 소련과 중국의 지지를 등에 업은 김일성은 소련파, 국내파, 연안파를 차례로 숙청하고 자신의 빨치산 파벌 역시 일부 숙청했다. 성공적인 숙청과 함께 김일성과 김정일 부자는 수령에 대한 본격적인 개인 우상화를 시작했다(서대숙 1989). 개인 우상화는 주체사상에서 혁명적 수령관으로 구체화되어 주체사상 이데올로기의 핵심으로 자리 잡았다.

혁명적 수령관을 통한 개인 우상화는 두 가지 효과를 낳는다. 첫째, 대중의 지지를 통해 엘리트의 도전 의지를 사전에 봉쇄한다. 둘째, 반대 세력의 출현 가능성을 완전히 제거하여 엘리트의 집단행동 능력을 크게 저하시킨다. 김일성은 개인 우상화를 통해 엘리트의 도전 능력을 없애버림으로써 공산당의 정치 기능을 마비시키고 국가 주석이 되어 북한을 마음대로 통치했다. 이러한 일련의 과정을 통해 지배연합의 규모가 급격히 축소되었고 독재자에 대한 엘리트의 종속성이 심화되었다(Bueno de Mesquita et al. 2003). 이로써 김일성은 그와 그의 후계자들이 안정적으로 북한을 통치할 수 있는 기반을 마련했다.

소규모 지배연합에 기초한 독재정권은 살아남은 엘리트에게도 유리한 정권 형태다. 지배연합의 규모가 크게 줄어들어 자신에게 돌아오는 부와 권력의 몫이 이전에 비해 늘어난다. 또한, 이들이 누리고 있는 특권 이상의 혜택을 제공할 만한 다른 정권이 나타나기도 어렵다. 따라서 이들은 정권을 유지하는 데 독재자와 이해를 같이 한다. 북한과 같이 극단적으로 축소된 소규모 지배연합 정권의 독재자와 엘리트는 문자 그대로 한배를 탄 운명이다.

이제 독재자와 엘리트의 안정적 협력 관계인 소규모 지배연합 정권이 위기에 강한 이유

를 따져보자. 여러 가지 객관적 어려움에 얼마나 민감하게 반응하는가의 정도는 정권의 종류에 따라 다른데, 당연히 민주주의가 독재정권에 비해 훨씬 민감하다. 독재정권 내에서도 민감도는 서로 차이가 나게 마련인데, 선택권집단 이론(selectorate theory)에 의하면 정권 유지에 필요한 독재자의 지배 전략은 승리연합의 크기에 달렸다고 한다. 독재자는 지배연합 구성원에게 공공재와 사유재를 제공하여 그들의 지지를 이끌어낼 수 있다. 여기서 공공재와 사유재의 선택과 배합은 정권을 유지하는 데 필요한 승리연합의 크기에 따라 달라진다. 공공재를 생산하려고 한다면 많은 고정자본의 투자가 필요하지만, 일단 투자가 이루어지고 나면 한계생산비는 매우 저렴하게 든다. 이러한 특성으로 말미암아 공공재 생산은 일정 수 이상의 소비자가 전제될 때 경제적 타당성을 지닌다. 반대로 사유재는 지배연합 구성원의 수가 적을 때 매우 효과적인데, 사유재의 경합성으로 말미암아 구성원의 수가 줄어들수록 각자에게 돌아가는 몫이 늘어난다. 따라서 지배연합의 크기가 작을수록 독재자는 공공재 대신 사유재를 공급하여 통치한다. 심지어 국민 전체의 복리를 향상하기 위한 공공재 생산에 통치 자원을 투입할 때 독재자는 줄어든 부에 불만을 품은 지배연합의 도전에 직면할 수도 있다(Bueno de Mesquita et al. 2003).

한국의 박정희나 전두환 정권과 같은 선거권위주의(electoral authoritarianism)는 국민의 복지 저하로 대중의 지지를 상실할 때 정치적 위기를 겪게 된다. 즉, 국민의 지지를 얻지 못한 독재자에 대항하여 엘리트의 도전이 발생할 수 있다. 선거가 권력의 접근 수단으로 이용되는 선거권위주의에서 대중의 지지를 상실한 독재자의 정치적 미래는 불확실하다. 이러한 과정 중에 독재자에게 불만을 품은 일부 엘리트는 다른 세력과 연합하여 선거 공간을 통해 독재자를 위협한다. 이러한 정치적 논리 때문에 독재자는 위기에 신속히 대처하고 과감한 개혁을 시도해야만 한다(한병진 2010).

이와 달리 개인 독재 정권처럼 소규모 지배연합에 기초한 독재 정권은 경제적 사회적 위기에 둔감하다. 이러한 정권은 주민 다수의 빈곤과 기아를 해결할 능력은 없지만, 소수 지배 엘리트에게 사적 재화와 다양한 특권을 제공할 능력은 충분하다. 사실상 주민의 빈곤과 기아가 엘리트의 특권과 복리에 별다른 영향을 주지 않는다. 오히려 조직화된 소수의 엘리트는 절대다수의 주민을 노예 상태로 전락시키고 이들로부터 다양한 지대를 얻을 수 있다. 현대 민주주의에서 상상할 수조차 없는 인신적 구속과 억압, 반인륜적 범죄를 통해 자신의 욕망을 충족시키는 북한 엘리트는 그 어떤 나라의 엘리트도

부러워하지 않으며, 공공재 공급의 실패 혹은 부재로 말미암은 정치적 도전이 엘리트 내부에서 발생하지도 않는다. 이에 따라 소규모 지배연합 독재 정권은 위기에 대한 적극적인 대응 대신 현상 유지 정책을 취한다.

독재자-엘리트 간의 안정적인 관계와 성공적인 국가 건설을 바탕으로 북한 엘리트들은 정권 유지에 강한 자신감을 가진다. 주체사회주의는 외부와 단절·고립된 채 강력한 군사력을 지닌 국가를 건설했다. 이는 경제 발전에는 매우 불리하지만 독재 정권의 생존에는 안성맞춤이다.

여기서 우리는 독재 정권이 강한 국가를 만든다는 일반적 가정을 다시 상기할 필요가 있다. 사실 독재 정권하에서의 강력한 국가는 동북아시아에서 주로 발견된다. 아프리카는 반대의 상황이 오히려 비일비재하다. 아프리카의 독재 정권은 국가 건설을 고의로 하지 않거나 오히려 후퇴, 악화시킨다. 든든한 외부 후원자가 존재하거나 또는 천연자원을 비롯한 지배 자원을 쉽게 얻을 수 있을 때 강력한 국가 기구 건설을 등한시한다(Reno 2002). 국가 건설에 대한 투자를 미래의 소득을 위해 치르는 비용이 아닌 단순한 손실로 인식하기 때문이다. 막대한 고정자본이 요구되는 장기 투자 사업이라는 국가 건설의 특성 때문에 자신의 단기 이익을 극대화하고자 하는 독재자는 국가 건설을 망기한다.

북한의 주체사회주의는 국내외의 도전과 저항에 맞서면서 강한 국가를 건설했다. 북한은 소련의 위성국가로 시작했지만, 한국전쟁을 전후로 소련의 후원은 적극적이지도 지속적이지도 않았다. 외부의 지원이 불확실한 상황에서 북한은 당내 정치투쟁, 한국전쟁, 미국과의 대결, 중소분쟁 등을 극복하면서 제도적 자생력을 키웠다. 주체사상의 주체 이데올로기는 이러한 경향을 더욱 부추겼다. 특히 김일성은 아들 김정일의 권력 승계를 일찌감치 결정했다. 이는 지배자의 시간 지평이 상당히 길었다는 사실을 보여준다. 아들에게 튼튼한 국가를 물려주길 원했던 김일성은 막대한 고정자본이 투입되는 국가 건설이라는 장기 사업에 매진했고 고도의 억압능력과 통치력, 무장력을 갖춘 국가를 건설했다. 특히 북한의 군사력과 지정학적 위치는 외부로부터의 도전을 억지할 수 있다. 북한은 군사적, 행정적, 억압적, 억지적 능력을 갖추게 되면서 지배의 효과성과 지속성에 대한 엘리트의 기대수준을 크게 높였다(한병진 2009).

주체 발전노선으로 만들어진 강력한 국가는 북한 엘리트의 유일한 보물단지다. 북한 엘리트가 기댈 곳은 국가밖에 없다. 소련은 다양한 천연자원을 비롯하여 엘리트의 기회주의와 이탈을 부추길 수 있는 풍부한 경제적 부가 곳곳에 존재했다. 또한, 중국 엘리트는 시장의 성공 덕분에 경제적 부를 시장에서 취할 수 있었다. 이에 비해 북한 엘리트는 국가로부터 독립적인 물질 기반을 확보할 수 없다(한병진 2006). 국가 조직에 집단적으로 의지하지 않고 독자적으로 자신의 특권과 부를 유지하기 어렵다는 의미이다. 이는 몸속의 장기를 상상하면 쉽게 이해할 수 있다. 국가를 구성하는 기관과 조직은 그 자체로는 가치가 없으며 국가 조직이 유지되는 한에서만 존재 의의가 있다. 즉, 국가를 구성하는 각각의 요소는 상보성을 강하게 띠고 있다. 따라서 국가에 기대는 엘리트는 조직의 일부를 따로 떼어내어 다른 곳으로 옮기거나 자기 소유로 만들 수 없다.

이러한 이유 때문에 북한 엘리트는 배신의 유혹이 상존하는 죄수의 딜레마 게임(prisoner's dilemma game)이 아니라 보장 게임(assurance game)을 하고 있다. 즉, 일단 협력이 이루어지면 이 균형으로부터 일방적으로 이탈할 이유가 없다. 노루 사냥을 망치는 토끼처럼 배신을 통해 얻을 수 있는 이익이 매우 적기 때문에 북한 엘리트의 협력 게임은 안정적으로 유지된다. 거대한 시장도, 풍부한 천연자원도 없는 북한에서 보장 게임이 배신의 유혹 때문에 죄수의 딜레마 게임으로 바뀔 가능성은 거의 없다(Snidal 1991). 즉, 기댈 곳이 국가밖에 없는 엘리트의 협력 게임은 매우 공고하다.

여기에 덧붙여 ‘우리식 사회주의는 필승불패’라고 외치는 독재자의 단호한 의지는 정권 유지를 위한 북한 엘리트 사이의 조정을 더욱 공고하게 만들어 준다. 조정 게임(coordination game)은 행위자가 자신의 이익을 극대화하기 위해 다른 사람의 선택에 자신의 선택을 일치시키는 게임이다. 구조적 위기에 직면해 있는 정권을 지키기 위한 엘리트 간의 상호작용은 조정 게임과 거의 흡사하다. 이 게임에서 균형점-즉, 행위자가 일방적으로 행위를 변경할 특별한 이유가 없는 안정된 상태-에 도달하는 데 필요한 결정적 요소가 바로 기대의 수렴이다. 다양한 지점 중 행위자의 주관적 믿음이 수렴하는 한 부분으로 행위자는 조정을 하게 된다. 정권이 존속한다고 다수가 믿는다면 정권은 그대로 유지된다. 반대로 다수 엘리트가 정권이 곧 무너진다고 믿는다면 이 또한 현실이 된다. 이러한 정권 지키기 조정 게임에서 리더십은 바로 조정의 딜레마를 해결해 준다. 어떠한 일탈행위도 용납하지 않겠다는 북한 지도부의 단호한 의지가 엘리트로 하여금 정권 유지라는 선택을 할 수밖에 없게 했다.

엘리트의 주관적 믿음은 정권을 포기하는 방향으로 수렴할 수도 있다. 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 때의 소련을 예로 들 수 있다. 당시 총서기장은 시장 개혁에 대한 공산당 엘리트의 저항을 분쇄하기 위해 민주화 조치를 취했다. 민주화를 통해 새로운 정치세력을 끌어들이므로써 공산당 엘리트의 힘을 약화시키고자 했다. 이 결정으로 엘리트들은 정권의 미래를 확신하기 어려웠다. 또한, 새로운 사적 공간이 된 시장에서 공산당 엘리트는 국유재산을 마음대로 처분해 버렸지만, 소련 공산당이 이를 처벌하지 않으면서 부패행위는 전염병처럼 확산되었다. 건질 것이 하나라도 남아 있는 난파선에서 아무 물건이나 가지고 배를 이탈하듯이 엘리트는 국가의 여러 재화를 경쟁적으로 약탈했다. 이러한 사태 전개는 정권의 미래에 대한 엘리트의 믿음을 약화시키고 기회주의를 더욱 부추기는 악순환으로 이어졌다(Solnick 1998). 소련의 붕괴에 대한 가능성이 가파르게 증가하면서 마침내 엘리트 다수는 소련 정권에서 탈출하기로 결정했고 소련은 내부에서부터 무너졌다.

혁명적 수령관에 기초한 소규모 지배연합은 독재자에 종속적이며 체제수호에 강한 의지를 지닌 엘리트를 양산한다. 막강한 군사력과 고도의 억압 기구로 무장한 국가제도, 독재자의 단호한 체제 수호 의지 등에 힘입어 엘리트는 정권의 미래에 강한 자신감을 갖게 되었다. 이러한 요소들이 정권 유지를 위한 엘리트의 협력 게임을 공고하게 만드는 것이다.

김일성 사망 이후 객관적 상황이 악화되면서 북한은 더욱더 지키기 능력을 키우고 있는데, 그 대표적인 조치가 바로 선군노선이다. 선군노선을 통해 북한은 본격적인 지키기 게임에 돌입했다. 고난의 행군 이후 북한은 선군노선을 통해 군의 위상을 한층 드높였다(고상진 1999; 노동신문 2004). 김정일 정권의 이러한 전략적 선택은 2009년 4월 신헌법 채택으로 정점에 달했다. 헌법 조문에서 선군 사상은 주체사상과 어깨를 나란히 하고 있다. 북한에서 주체사상이 차지하는 위상을 감안할 때 선군노선의 중요성을 짐작할 수 있다.

〈표 1-1〉 북한의 구헌법(1998년 9월)과 신헌법(2009년 4월)의 제1장 주요 내용 비교

조항	구헌법	신헌법
3조	조선민주주의 인민공화국은 사람 중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다.	조선민주주의 인민공화국은 사람 중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상 을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.
4조	조선민주주의 인민공화국의 주권은 노동자, 농민, 근로 인테리와 모든 근로 인민에게 있다.	조선민주주의 인민공화국의 주권은 노동자, 농민, 군인 , 근로 인테리를 비롯한 근로 인민에게 있다.
8조	국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 노동자, 농민, 근로 인테리와 모든 근로 인민의 이익을 옹호하며 보호한다.	국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 노동자, 농민, 군인 , 근로 인테리와 모든 근로 인민의 이익을 옹호하며 인권을 존중하고 보호한다.

주) 굵은 글자로 표기된 부분은 신헌법에서 새로 추가된 내용임

사실 선군노선은 북한의 수구적 목표에 딱 들어맞는 통치 전략이다. 북한 엘리트가 기존 특권을 유지할 수 있는 것은 국유 재산이나 시장에서 형성된 부(富) 덕분이 아니다. 바로 비대하게 성장한 국가가 그 원천이다. 이는 국가제도의 통일성과 응집성을 유지하는 데 북한 엘리트가 내재적 이해관계를 가지고 있다는 의미이며, 이것은 그들의 자산 특정성(asset specificity)이 높다는 뜻이기도 하다. 소련의 예를 들어 설명해 보자. 소련의 공산주의 청년 정치조직인 콤소몰(komsomol)의 경우 조직이 빠르게 붕괴한 이유 중의 하나로, 조직의 자산인 화폐나 건물 등이 다른 상업적 용도로 쉽게 전환될 수 있었다는 점을 들 수 있다. 하지만, 소련의 비밀경찰은 자신의 관료적 기득권을 다른 용도로 쉽게 전환할 수 없었다. 이러한 이유로 비밀경찰 조직체계 전반은 소련의 붕괴

이후에도 대체로 온전히 유지되었다(Solnick 1998). 이와 마찬가지로 북한 엘리트는 자신의 기득권을 유지하기 위해 국가 귀속 전략을 취할 수밖에 없다. 그런 의미에서 선군정치는 엘리트의 이해관계를 더욱 단단히 고정시켜 준다. 모든 엘리트로 하여금 군을 중심으로 국가조직을 보위하도록 조정함으로써 엘리트는 정권의 미래에 더욱 확고한 믿음을 가질 수 있게 된 것이다.

선군정치를 통해 북한 독재자는 정권의 미래뿐만 아니라 개개인의 미래에 대해서도 굳건한 믿음을 군부 엘리트에게 심어주고자 한다. 선군정치는 독재자가 군부 엘리트를 우대하겠다는 약속에 강한 신뢰를 하게 한다. 이는 북한 정권의 갑옷이라 할 수 있는 군부 엘리트의 더욱 강한 충성으로 이어진다.

북한의 선군정치 이데올로기를 통해, 군부의 중요성에 대한 엘리트의 상호주관적(inter-subjective) 기대가 형성된다. 특정 집단을 특권화하는 이데올로기는 개인의 주관적 신념을 넘어 상호주관적인 공통의 인식을 가능케 한다. 독재자와 엘리트 사이의 힘의 균형은 엘리트들끼리 서로 얼마나 협력하는가에 달렸다. 엘리트가 독재자의 자의적 권력 남용에 반대할 수 있기 위해서는 다른 엘리트의 동참을 믿어야 한다(Weingast 1997). 조선시대를 예로 들어보자. 조선은 군주의 권력이 제한된 양반 관료국가라 규정할 수 있다. 군주의 권력 남용에 대해 양반이 집단적 저항을 함으로써 군주권을 제한할 수 있었다. 필자는 양반의 집단적 저항을 가능케 한 요소가 유교라고 본다(한병진 2010). 유교를 통해 군왕의 권력 남용에 대한 정의(定義)를 내릴 수 있었고 권력 남용 시 행동적 저항을 해야 한다는 상호주관적 믿음이 가능했던 것이다. 상대 양반의 기대에 대한 기대가 유교를 통해 수렴되면서 권력 남용에 대한 집단적 저항은 엘리트 누구에게나 당연한 행동이었다. 이는 군주가 권력을 남용했을 때 벌이는 엘리트의 집단적 저항이 군주에게는 중대한 위협이 되었다는 의미다. 결과적으로 엘리트의 행동을 예측한 군주는 자신의 권력 남용을 스스로 자제했다.

선군정치는 유교와 마찬가지로 단순히 흘러 지나가는 정치 구호가 아니라 북한 엘리트의 상호주관적 믿음에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 선군노선을 통해 군의 지위와 역할에 대한 북한 엘리트의 상호 기대가 수렴하면 되돌리는 것은 어렵다. 즉, 자기 결박의 효과가 있다(Elster 2000). 이러한 사후적 결과에도 북한 독재자가 강력하게 선군노선을 내세우고 있는 데에는, 군부 엘리트에 대한 약속을 철저히 믿게 하려는 의도가

숨어 있다. 이는 엘리트의 신뢰는 체제에 대한 충성도를 높여 정권의 안정에 기여하기 때문이다.

그러나 선군노선이 군부의 절대적 우위를 보장하는 정도로까지 발전한 것은 아니라는 점은 분명하다. 선군노선의 최정점에서 발생했던 당과 군의 분할통치 구조는 최근 들어 변화를 맞고 있다. 김정은의 권력 승계가 가시화되면서 군부에 대한 당의 통제권이 복원되는 양상을 보이고 있는데, 이는 2012년 4월 당 대표자회를 통해 더욱 분명해졌다. 최룡해, 김정각, 김원홍, 현철해 등 현 김정은 정권의 당 핵심들은 인민군 총정치국장, 인민무력부장, 국가안전보위부장, 인민무력부 제1부부장 겸 후방총국장 등 군부 내 요직을 차지하고 있는데, 이들 모두 노동당 정치국 (후보)위원이다. 이에 앞서 북한 당국은 2010년 8월 당 규약을 개정하여 당중앙군사위원회를 상설 최고군사기관으로 격상시켰다. 군부의 주요 정책 결정자를 총망라한 당중앙군사위원회가 국방위원회를 대신한다는 점에서 당의 위상이 군부에 비해 높아졌다는 사실을 알 수 있다.

북한 정권의 내구성을 높이는 또 다른 요소로는 손쉽게 얻는 경제적 지대(rents)를 들 수 있다. 중국의 대북한 원조는 꾸준히 지속되고 있고 남한 정부의 지원 역시 상당액에 달했다. 원조와 더불어 북한은 광물자원 수출, 무기 및 마약 밀매 등을 통해 일정한 외화를 벌어들이고 있다. 북한 독재자는 소수의 엘리트에게 사유재를 공급할 능력이 충분하다고 할 것이다.

협력할 이유만큼이나 갈등이 발생하지 않을 이유 역시 뚜렷하다. 북한은 현재 대안 부재의 사회다. 중국식 개혁 개방마저도 위험한 상황에서 뚜렷한 정책대안이 없으며, 오랫동안 지속된 개인 우상화와 전체주의 통치로 말미암아 대안의 정치세력 역시 부재한 상태다. 이러한 상황에서 새로운 선택을 하고자 하는 집단의 조정 행동은 근본적으로 불가능하다. 집단행동에는 무엇보다도 구심점이나 새로운 아이디어가 필요한데, 협력할 구체적인 지점과 뚜렷한 주장이 없다면 권력투쟁이 발생할 수 없다. 김정은을 대체할 경쟁 인물과 선군노선을 대체할 경쟁 정책이 부재한 가운데 엘리트 스스로 새로운 조정점으로 이동할 가능성은 전무하다. 갈등이 발생할 전제 조건이 없는 상태인 것이다.

그뿐만 아니라 북한 엘리트는 지금 당장 권력투쟁을 벌여 얻게 될 이득이 거의 없다. 무엇보다도 대내외적 위기는 무분별한 권력 의지를 제어한다. 일반적으로 독재정권은

권력 승계로 말미암은 갈등을 제어할 공동의 이해를 가지고 있다. 권력투쟁을 하게 되면 다 함께 망할 위험이 클 뿐 아니라, 현재 북한의 상황을 고려할 때 권력투쟁으로 인한 내부 분열과 혼란은 정권의 붕괴를 의미한다. 일단 김정은이라는 구심점이 만들어진 이상 그를 중심으로 북한 체제를 유지하는 것이 북한 엘리트가 지금 당장 취할 수 있는 최선의 선택이다. 이상의 여러 가지 이유들을 종합해 보면 권력 이양이 짧은 시간 동안 순조롭게 이루어진 점은 전혀 놀랄 일이 아니다.

엘리트 간의 협력은 굳건한 반면 북한 시민사회는 어떠한 공고한 조직도 가지고 있지 않은데, 이 점이 북한 정권의 지키기 능력에 기여하는 또 다른 요인이다. 레닌(Vladimir Lenin)의 말처럼 조직 없이 혁명은 없다. 목숨마저도 위태롭게 하는 정치적 저항에 참여하기 위해서는 강한 인적 유대를 지닌 조직이 필수적이다. 서로에 대한 믿음과 감정적, 재정적 지원 등을 통해 자기 헌신이 가능할 때 혁명의 마차를 움직일 수 있는 임계대중(臨界大衆, 억압의 한계를 넘어서는 대중)이 발생한다(Coleman 1990, 466-503). 우리는 동독, 시리아, 리비아 등에서 저항운동의 거점이 있었음을 확인할 수 있다. 저항운동의 확실한 거점이 존재했기 때문에 혁명분자는 과감하게 위험한 혁명을 주도한다. 하지만, 북한에는 용맹한 시민 조직 대신 북한 주민의 탈출과 정권에 대한 불만만이 있을 뿐이다. 계획성과 실천력을 갖춘 인재들이 북한을 빠져나가면서 북한 주민의 저항능력은 더욱 고갈되고 있다.

여기서 우리는 북한 정권의 내구성은 정부 정책과 내재적으로 긴밀히 연결되어 있다는 점을 분명히 상기할 필요가 있다. 국가의 법적, 제도적 기초가 부재하고 경제적 기반과 정치적 정당성이 극도로 취약한 북한에서 엘리트의 협력은 북한을 지탱하게 하는 절대적 기초다. 엘리트의 협력은 어떤 정책을 펼치는가에 따라 크게 흔들릴 수 있고, 그 결과 북한 정권의 내구성이 심각하게 약해질 수 있다. 이른바 강한 국가, 약한 국가를 주창하는 구조주의적 국가론에 의하면 국가의 상태와 성격을 불변하는 상수로 바라보며, 따라서 정책의 성공과 실패를 국가 능력 탓으로 돌리게 된다. 그러나 소련의 사례를 통해 우리는 정책 내용에 따라 국가제도의 성격이 급격히 변할 수도 있음을 확인할 수 있다. 고르바초프의 개혁이 시도되기 전 소련의 행정적, 정치적, 제도적 능력은 강했다. 사실 소련 전문가들이 소련의 붕괴를 예상하지 못한 이유가 여기에 있다. 대통령제, 선거제도, 부분적 시장 도입이라는 개혁 정책이 맞물리면서 고도의 행정적, 정치적 능력을 자랑하던 소련 당국가는 내부로부터 허물어졌다(Solnick 1998). 개혁 정책 때

문에 제도를 지탱하던 행위자의 선택이 사라지면서 제도의 안정성이 내부로부터 허물어진다.

이러한 가능성은 북한 사회에도 상존한다. 그동안의 경험을 통해 알 수 있듯이 이념으로 사회를 통치하려고 하는 공산주의에서 엘리트의 부패와 기회주의는 심각한 수준이다. 희소 자원을 주관적 신념에 의해 배분하면서 법적, 합리적 정당성 대신 전통적 정당성(traditional legitimacy)에 기초를 둔 사회제도가 탄생한다. 그 결과 엘리트와 대중은 신념 대신 이익에 따라 움직이며 사회 전반에 부패가 만연하게 되는데, 북한 역시 예외는 아니다. 따라서 현상 변경을 시도할 때 엘리트와 대중의 혼란스러운 이합집산이 발생하고 기존 균형이 무너지면서 체제 안정성이 급속히 저하될 수 있다. 이러한 가능성에서 대해서는 이후 본격적으로 다루도록 하겠다. 다음 장에서는 독재정권의 핵심 변수인 독재자와 엘리트의 관계를 우선 다루고자 한다.

2장. 김정은 정권의 현상 유지 편향: 독재자와 엘리트 관계를 중심으로

1. 개인 우상화에서 가계 우상화로

권력은 총구에서 나온다는 마오쩌둥(毛澤東)의 유명한 명제와 달리 데이비드 흄(David Hume)은 권력의 원천이 여론이라고 주장한다(Tullock 1987). 필자는 데이비드 흄과 의견을 같이한다. 권력의 원천은 행위자의 조정에서 나오며, 행위자의 조정은 행위자 상호 간의 상호주관적 기대에서 출발한다. 권력은 누가 권력을 가지고 있는가에 대한 주관적 기대, 좀 더 정확히 말하자면 상호주관적 기대에서 발생한다. 나 자신만의 주관적 기대를 넘어 다른 사람의 기대에 대한 기대를 통해 행위자는 누가 권력을 지니고 있는지를 안다. 다른 사람의 기대에 대한 나의 기대는 다시 관찰 대상자의 기대를 강화한다. 이렇듯 권력의 소재에 대한 기대는 상호의존적, 자기 강화적, 자기 예언적이다. 이러한 기대의 수렴을 통해 권력자에 대한 엘리트의 조정이 발생하는데, 엘리트의 조정이 특정 개인으로 쏠리면서 그 개인은 권력을 행사하게 된다. 요약하면 권력의 원천은 엘리트의 여론이며 여론은 엘리트의 조정을 가져오고 그 결과 권력이 발생한다.

여기서 우리는 권력을 창출하는 조정 과정을 더 자세히 분석할 필요가 있다. 무엇보다 권력을 창출하는 조정은 일시에 모든 행위자가 선택을 일치시키는 과정이 아니다. 대부분의 힘겨루기가 그렇듯 초기 권력투쟁 과정은 불확실성이 가득한 상황이다. 이 상황에서는 한쪽으로 행위자의 선택이 쏠리기보다는 양쪽으로 분산되어 세력의 균형이 발생한다. 엘리트는 더 믿음직스럽고 좀 더 자신의 선호에 가까운 야심이 진영에 합류하여 다른 세력에 대항한다. 이 상황에서는 권력의 독점이 발생하지 않는다. 하지만 우연한 계기에 주요한 엘리트의 선택이 한 쪽으로 몰리게 되면, 이는 다른 이의 선택에 영향을 미친다. 한국 역사의 대표적 사례인 왕건과 견훤의 권력투쟁 과정을 참조하면 쉽게 이해할 수 있다. 견훤을 비롯한 후백제 세력의 일부가 왕건을 선택하면서 권력투쟁은 빠르게 종지부를 찍었다. 이들의 선택은 누가 승리할 것인가에 대한 다른 호족세력의 인식에 영향을 미쳤다. 선택이 선택을 낳으면서 권력 축적에 가속도가 붙었고 그 결과 권력의 독점이 일어났다.

또한, 야심가의 승리 가능성뿐만 아니라 신뢰성에 바탕을 두어 엘리트의 선택이 이루어진다. 엘리트는 독재자에게 지지를 보내는 대신 반대급부로 독재자로부터 보상받기를 원한다. 따라서 야심가의 언행, 태도, 정책 등을 보고 독재자의 약속이 믿을 만하다고 생각될 때 세력에 동참한다(Myerson 2008).

신뢰성이 약한 야심가는 엘리트의 선택을 받을 수 없고 이는 다시 야심가의 승리 가능성을 저하시킨다. 후삼국 시대 궁예의 사례에서 이 사실을 확인할 수 있다. 궁예가 자신의 부하를 마음대로 다루고 심지어 무자비하게 죽이기도 하는데, 이를 경험한 호족세력은 궁예를 버리고 왕건을 선택한다.

독재자의 평판과 함께 다양한 권력 분담 장치와 집단적 의사 결정의 제도화 역시 약속과 신뢰의 문제를 해결해 준다. 권력 분담 장치를 통해 엘리트는 독재자의 기회주의적 행동을 억지하고 처벌할 수 있는 능력을 가진다. 이로써 독재자와 엘리트 간의 약속은 신뢰성을 확보한다. 역사적으로 약속의 문제를 해결한 대표적인 권력 분담 장치로는 전제권력의 자의적 행사를 봉쇄하기 위해 마련한 의회제도를 들 수 있다(Weingast 1997). 의회를 통해 마련된 집단 토의와 합의 장치에 힘입어 영국 귀족은 왕의 전제적 권력행사를 미연에 방지할 수 있었고 사후에 이를 처벌할 수 있었다.

공산주의 체제에서 독재자는 공산당 일당 독재를 통해 엘리트의 신뢰를 확보한다. 공산당의 집단적 의사 결정을 제도화하여 독재자의 자의적 결정권을 제한하는 것이다. 집권 초 독재자는 공산당 일당 독재이론에 따라 중앙상임위원회와 정치국 회의를 개최하고 집단적 토의를 거쳐 정책을 의결했다. 이러한 집단적 의사 결정 제도를 통해 자신의 권력을 제한함으로써 공산 독재자는 개인 독재 권력이 아직 공고히 확립되지 않은 집권 초기 엘리트의 지지를 끌어낼 수 있었고, 건국 초기의 북한 역시 여기서 벗어나지 않는다.

엘리트의 집합적 선택을 받아 권력을 잡은 독재자의 다음 선택은 엘리트 집단의 정치적 능력에 따라 달라진다. 예를 들어 엘리트의 힘이 약하면 독재자에 대한 엘리트의 효과적 도전은 어렵다. 이 경우 독재자는 엘리트와의 약속을 지키기보다는 자신의 권력을 강화하기 위해 숙청을 시도하는데, 이것이 최소승리연합의 논리다. 승리연합을 최소화하여 독재자는 자신의 이익을 극대화할 수 있다.

엘리트의 정치적 능력과 관련하여 필자는 개인 우상화 정책에 주목한다. 상호 기대의 내용은 엘리트가 집단행동을 통해 성공적인 조정을 하느냐 하지 못하느냐를 결정짓는데 중요하다. 독재자에 대한 절대적 충성을 공적으로 표현하는 개인 우상화는 독재자에 대한 엘리트의 무조건적 충성이라는 상호 기대를 최대치로 끌어올린다. 그 결과 엘리트는 수평적 조정 능력을 잃고 독재자의 자의적 권력 행사를 처벌하고 억지할 수 없게 된다. 다시 말해 보상의 약속을 파기하는 독재자의 기회주의를 처벌하고 억지하겠다는 엘리트의 의지는 더 이상 믿을 만하지 않게 된다. 이제 독재자는 자신의 기회주의를 스스로 억제할 정치적 이유가 없다. 독재자는 개인 우상화를 통해 엘리트의 조정 능력을 충분히 약화시킨 이후 숙청을 통해 당 독재 대신 개인 독재를 구축한다.

이렇듯 공산 독재 정치의 전개 과정에서 개인 우상화의 가능성과 성공 여부는 정권의 향배에 지대한 영향을 미친다. 개인 우상화가 어려울 때 개인 전체주의는 후기전체주의(post-totalitarianism) 체제로 전환된다. 스탈린(Joseph Stalin)과 마오쩌둥의 죽음 이후 벌어진 권력 투쟁 과정에서 소련과 중국의 후계자는 개인 우상화 정책을 비판하면서 자신의 정당성을 확보하고 지지연합을 구축했다. 그 대표적인 예로 흐루시초프(Nikita Khrushchyov)의 유명한 비밀연설을 들 수 있다. 그는 핵심 당원 앞에서 스탈린의 인간적 결함과 정책적 오류를 장시간에 걸쳐 적나라하게 폭로했다. 덩샤오핑(鄧小平) 역시 마오쩌둥의 개인 우상화를 이어나가려는 화궈펑(華國鋒)과의 대결에서 승리하면서 권력을 잡았다. 권력 투쟁 과정에서 개인 우상화 금지에 대한 상호 기대가 수렴되었고, 그 결과 개인 우상화를 재개할 가능성이 완전히 봉쇄되었던 것이다.

개인 우상화 정책이 불가능한 상황에서 독재자는 자신의 정치적 입지를 튼튼히 하기 위해 엘리트와의 약속 문제에 더욱 주의를 기울인다. 이제 엘리트의 집단행동 능력을 파괴할 수단을 잃어버린 독재자는 당 독재를 복원시킨다. 대표적인 예로 브레즈네프(Leonid Brezhnev)의 소련을 들 수 있겠는데, 브레즈네프 시기는 이른바 침체의 시대라 불린다. 총서기장은 간부에 대한 존경을 기치로 내걸면서 당 간부의 정치적 권리를 적극적으로 보호했다. 정치국 위원의 교체는 생물학적 죽음으로만 가능했는데, 정책 결정 과정에서는 공산 관료와의 힘겨루기가 자주 있어서 심지어 조합주의(corporatism)라 불릴 정도였다. 사실 전임 총서기장 흐루시초프는 스스로 일당 독재를 복원했지만 당 엘리트의 집단적 위력에 대해서는 과소평가했다. 그의 무리한 관료 개혁은 결국 그의 실각으로 이어졌다. 그리고 놀랍게도 그의 실각은 쿠데타가 아니라 당 정치국 및 중

양상임위원회의 투표를 통해 매우 평화적인 방식으로 결정되었다(Roeder 1993).

중국의 덩샤오핑은 자신이 복원한 당 독재하에서 현명하게 처신했다. 중국의 시장 개혁이 다소 비일관적이며 불연속적으로 진행된 측면이 있는데, 이는 당 엘리트의 집단 반발을 피하기 위해서였다. 집단적 의사 결정이 복원된 상황에서 포괄적이고 표준적으로 개혁을 추진한다면 엘리트의 집단 반발이 일어날 가능성이 있고, 이는 덩샤오핑의 시각으로 이어질 수 있었다. 이러한 정치적 위험을 피하고자 중국의 시장 개혁은 점진적이고 복잡하게 진행되었다(Shirk 1993). 우리는 이처럼 개인 우상화가 후퇴하면 당 독재의 복원을 예상할 수 있다.

소련이나 중국과 달리 북한에서는 엘리트에 대한 독재자의 절대적 우위를 김일성 사후에도 유지할 수 있었다. 필자는 지속적인 개인 우상화가 그 이유임을 강조하고자 한다. 흐루시초프나 덩샤오핑과 달리 후계자 김정일은 아버지에 대한 개인 우상화를 주도하면서 자신의 정치적 기반을 다져나갔다. 사실 김정일이 개인 우상화에 성공했기 때문에 그는 일찍부터 후계자 자리를 공고히 할 수 있었다. 독재자로서 가장 두려운 존재는 후계자다. 왜냐하면, 선정된 후계자는 엘리트의 또 다른 구심점의 역할을 하기 때문이다. 영조와 사도세자의 예에서 알 수 있듯이 부자관계라고 해도 예외는 아니다. 그래서 대부분의 경우 독재자는 임종이 가까울 때까지 후계자를 지목하지 않는다. 스탈린과 마오쩌둥 역시 예외가 아니었다. 그런데 후계자가 독재자를 극진히 우상화한다면 독재자와 후계자 사이의 갈등은 미연에 방지될 수 있다. 김정일은 혁명적 수령관을 핵심으로 하는 주체사상과 더불어 효 등의 유교적 이데올로기를 일찍부터 강조했다. 이러한 김정일의 노력으로 개인 우상화는 권력 승계과정을 거치면서 약화되기는커녕 더욱 강화되었다.

이렇듯 정치적 정당화의 내용은 정치적 지지를 끌어낼 수 있을 뿐 아니라 정권의 제도적 성격까지 결정짓는다. 엘리트의 상호주관적 기대는 독재자와 엘리트의 권력관계를 규정하며, 엘리트의 간주관적 기대의 내용에 따라 엘리트의 집단 행동력이 달라질 수 있다. 만약 개인 우상화 등으로 말미암아 엘리트의 집단 행동력이 약하고 독재자의 개인 권력이 강할 경우에는, 권력을 분담하는 제도 대신 권력을 집중시키는 정치제도가 자리 잡는다.

따라서 북한 정권이 김정일 사후 어떻게 (불)변하게 될 것인가를 예상하기 위해 우리는 북한의 정치적 정당화 수단에 주목할 필요가 있다. 어린 나이에 갑작스럽게 권좌에 앉은 김정은에 대한 개인 우상화는 그리 평탄해 보이지 않는다. 특히 주체사상의 핵심인 수령론을 지속적으로 선전 선동하기에는 북한의 현실이 너무 참혹하다. 수령의 오류가 너무나 분명해서 극단적 주지주의(intellectualism)인 주체사상으로 현실을 포장하려고 해도 쉽지가 않다. 이러한 어려움에도 북한이 개인 우상화 정책을 포기할 의사가 전혀 없다는 점이 올해 4월 조직 개편에서 여실히 드러났다. 김정은은 아버지 김정일이 맡았던 총비서와 국방위원장직은 그대로 남겨두고 대신에 노동당 제1비서직과 국방위원회 제1위원장직을 맡았다. 그리고 조선 노동당을 김일성과 김정일의 당으로 수정 규정했다.

이러한 개인 우상화는 카리스마적 정당성이 아니라 전통적 정당성을 닮은 듯하다. 개인의 비범한 능력에 더 이상 의지하지 않고 그 대신 가계의 혁명 전통을 강조하는 전통적 정당성에 기대고 있다. 말 그대로 왕조화되고 있다고 할 수 있다. 김정은이 김일성의 손자이고 김정일의 아들이기 때문에 북한을 통치하는 것이 당연하다는 식의 정당성이다.

이러한 가계 우상화는 여전히 당 독재 대신 개인 독재에 유리하다. 북한 엘리트가 김일성과 김정일에 의지하여 통치의 정당성을 확보하고자 하는 상황에서 새로운 대안 세력의 출현은 사실상 불가능하다. 따라서 후기전체주의와 같은 집단 지도 체제가 당장에 제도화될 가능성은 여전히 없다. 김정은 체제가 출범한 2012년 신년공동사설에서 북한 정권은 인민 생활 개선과 같은 경제 목표는 언급조차 하지 않고 유일의 영도 체계 확립을 최대의 목표로 삼고 있다.

하지만 카리스마적 정당성과 달리 전통적 정당성에 기반을 둘 때 독재자 개인의 자의적 권력은 제한될 수밖에 없다. 오극렬의 사례를 통해 이러한 변화를 감지할 수 있다. 2012년 당대표자회에서 김정남을 후계자로 적극 지지했던 오극렬을 숙청하는 대신 체면을 유지할 수 있도록 당중앙위원회 정치국 후보위원 자리를 그에게 주었다. 혁명 전통의 한 갈래를 차지하는 집안을 숙청하기에는 부담스러웠던 모양이다. 이와 함께 오극렬계로 분류되는 김영춘 역시 숙청을 당하는 대신 인민무력부장 직에서 노동당 군사부장으로 밀려나는 정도로 일단락되었다.

전통적 정당성은 좀 더 근본적으로 독재자의 개인 권력을 제한하는데, 이는 선택권집단 이론을 통해 이해할 수 있다. 전통적 정당성은 지배연합에 들어갈 수 있는 구성원의 범위를 제한한다. 즉, 지배연합에 포함되기 위해서는 독재자의 개인적 충애를 받아야 함은 물론, 혁명 가문에서 출생하거나 이들과 인적으로 연결되어야 한다. 이는 지배연합에 들어갈 수 있는 후보 집단의 규모가 축소됨을 의미한다. 또한, 오극렬 사례에서 알 수 있듯이 전통적 정당성하에서는 지배연합 구성원을 숙청하는 일이 여의치 않다. 그 결과 $W(\text{지배연합규모})/S(\text{지배연합에 들어갈 수 있는 집단})$ 의 비율 값이 증가한다. 이 값은 독재자에 대한 엘리트의 충성도를 간접적으로 나타내 주며, 이 값이 늘어날수록 충성도는 낮아진다. 이제 지배 엘리트의 충성을 유지하기 위해 독재자는 더욱 많은 자원과 권력을 엘리트에게 양보할 수밖에 없다.

엘리트의 입장에서 본다면, 지배연합 후보군의 축소는 더할 나위 없이 좋은 변화다. 엘리트는 자신이 지배 엘리트의 구성원으로 남아 있는 한 지배 엘리트의 규모가 작기를 바란다. 사유재의 경합성으로 말미암아 인원수가 적으면 적을수록 자신에게 돌아오는 몫이 커지기 때문이다. 이 때문에 북한 엘리트는 김씨 일가만큼이나 현상 유지를 원한다. 나아가 지배연합 후보군이 축소되면서 독재자 개인 권력에 비하여 엘리트의 집단 권력이 개선된다면 엘리트 입장에서는 금상첨화라 할 수 있다. 이전보다 더 많은 부와 권력을 누릴 수 있기 때문이다. 이렇듯 김일성과 김정일에 비해 훨씬 약화된 김정은의 개인 독재 권력하에서 북한 엘리트의 현상 유지 편향은 더욱 강해졌다. 다음에서는 김정은 시대 독재자와 엘리트의 관계 변화를 제도적 측면에서 좀 더 구체적으로 살펴보자.

2. 북한 엘리트의 현상 유지 편향

김정은 정권 들어 가장 눈에 띄는 변화는 엘리트가 노동당으로 결집되고 있다는 사실이다. 김정일 시대에 나타난 엘리트 편제와 큰 차이를 보이는데, 김정일 시대 노동당은 한마디로 빈사상태였다. 여기에 대해서는 북한 전문가들 사이에 이견이 없는 듯하다(김근식 2002; 이종석 2000). 대표적인 예로 정치국의 유명무실화와 당중앙군사위원회를 대신한 국방위원회의 권한 강화를 들 수 있다. 1980년 정위원 19명과 후보위원 15명으로 구성된 정치국은 1999년 정위원 7명과 후보위원 8명으로 크게 축소되었다.

조직 축소와 함께 김일성 사망 이후 정치국 회의는 ‘개점휴업 상태’였다고 황장엽은 증언하고 있다(이종석 2000, 261-262). 김정일 측근들은 당연히 정치국원들이 아닌 당 비서와 전문부서 부부장들이었다(김근식 2002, 360).

국방위원회의 부상은 노동당의 위상이 추락했음을 뜻하는 것이고, 국방위원회가 당중앙군사위원회를 대신했다는 점은 김정일 시대 당·군 관계를 상징적으로 나타내는 것이다. 당내 군사부문 지배 조직인 당중앙군사위원회가 관리하던 군수산업 관련 제2경제부문의 권한이 1998년 이후 국방위원회로 이관되었는데(이종석 2000, 262) 이는 선군 노선의 주체인 군부에 대한 통제권이 당을 벗어났다는 의미다. 1998년 헌법 개정으로 권한이 강화된 국방위원회 위원장직을 김영남 최고인민회의 상임위원장은 다음과 같이 묘사하고 있다.

“나라의 정치, 군사, 경제 역량의 총체를 통솔, 지휘하여 사회주의 조국의 국가 체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 조직 영도하는 국가의 최고 직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 직책”이라고 했다(노동신문 1998/9/7; 김근식 2002, 358에서 재인용). 조직의 위상이 높아짐에 따라 2001년 4월 최고인민회의의 10기 4차 회의 주석단 서열에서 국방위원들이 정치국 위원과 후보위원보다 앞에 위치해 있다(김근식 2002, 358).

김정일 시대 당·정 관계 역시 당의 위상이 하락했음을 보여준다. 1994년 정무원 책임제 정무원 중심제의 체제를 갖추으로써 김정일은 내각의 경제적 권한을 강화했다. 1998년 헌법 개정을 통해 정무원 책임제가 내각책임제, 내각중심제로 변경되면서 내각의 정책적 독립성은 더욱 높아졌다.

이렇듯 김정일 시대는 주요 조직의 인적, 제도적 결합도가 높지 않다는 점이 두드러진 특징이다. 당·정·군 엘리트가 유기적으로 연결되기보다는 자신의 임무와 권한을 독자적으로 행사하고 김정일에게 직접 책임지는 상황이었다(이종석 2000, 269-271). 이러한 분할 지배 방식은 김정일 개인 권력이 강했기 때문에 가능하다. 김정일은 특정 파벌 세력의 집중적 지지 없이도 자신의 권력을 유지할 능력을 지니고 있었다. 따라서 필자는 김정일 시대 당·정·군의 갈등과 반목을 후기전체주의로 해석하는 입장에 반대한다(McEachern 2010). 후기전체주의는 제도적 이해를 가진 집단의 갈등이 존재할 뿐만

아니라 개인 독재자의 권력이 심각하게 약화된 상태를 지칭하기 때문이다. 예를 들어 흐루시초프, 브레즈네프, 덩샤오핑이 통치한 정권을 후기전체주의라고 한다. 이들 지도자와 비교해 본다면 김정일의 개인 권력은 막강하다고 할 수 있다. 그리고 후기전체주의의 또 다른 특징으로 당 독재의 양상을 보인다는 점을 들 수 있다. 당 독재의 대표적 특징은 당과 다른 정부 사이의 조직적, 인적 결합에 있다. 당 조직과 정부 조직이 일대일로 대응하며 당 주요 인사가 정부 주요 보직을 겸임하고 있다. 그리고 정부 요직을 차지한 자들은 모두 당중앙위원회 소속 위원이다. 후기전체주의의 이러한 제도적 특징은 김정일의 분할 지배와는 거리가 멀다. 개인 우상화를 금지하는 점도 후기전체주의의 특징이다.

북한은 최근 김정은 개인의 독재 권력이 약한 상태에서 엘리트의 충성과 정치적 안정을 도모하기 위해 노동당의 의결기구가 제도화되는 양상으로 변화하고 있다. 사실 이는 자신의 어린 아들에게 권력을 안정적으로 물려주기 위한 김정일의 자구책으로 보아야 할 것이다. 대표적인 예가 바로 김정은을 공식 추대하기 위해 44년 만인 2010년 제3차 당대표자회를 소집한 사실이다. 이때부터 당·정·군의 분산 대신 당 중심으로 국가조직이 재편되기 시작했다. 후계자 작업이 본격화된 2010년 9월 제3차 당대표자회와 김정일 사후 개최된 2012년 4월 당대표자회에서 우리는 주요한 제도적 변화를 목격할 수 있다. 당중앙군사위원회는 2010년 30년 만에 이루어진 당 규약 개정을 통해 ‘당 대회와 당 대회 사이에 군사 분야의 모든 사업을 당적으로 조직 지도하는’ 상설최고 군사기관으로 그 지위가 격상되었다. 당과 분리된 국방위원회를 당중앙군사위원회로 대체함으로써 군에 대한 당의 통제가 더욱 확고해졌다. 아래 표에서 알 수 있듯이 제3차 당대표자회와 제4차 당대표자회를 통해 성립된 당중앙군사위원회는 육해공, 보위, 공안, 군수 등 군 관련된 주요 간부를 총망라하고 있다. 이렇듯 당중앙군사위원회의 부상은 김정은 시대를 맞아 당의 위상이 급상승했다는 사실을 여실히 보여주고 있다.

〈표 2-1〉 당중앙군사위원회 위원

	2011년 12월 기준	2012년 제4차 당대표자회
위원장	김정일	김정은
부위원장	김정은 리영호	최룡해 인민군 차수 총정치국장(4.11) 리영호 군참모총장
위원(16명)	김영춘 김정각 김명국 김경옥 김원홍 정명도 리병철 최부일 김영철 윤정린 주규창 최상려 최경성 우동측 최룡해 장성택	김정각 총정치국 제1부국장 장성택 인민군 대장(민간인) 김영춘 인민무력부장 김경옥 인민군 대장 현철해 인민군 대장 김원홍 국가안전보위부장(4.11) 리명수 인민보안부장 정명도 해군사령관 리병철 공군사령관 윤정린 호위사령관 주규창 인민군 상장(민간인) 핵개발 최부일 총참모부 부총 김영철 인민군 대장 경찰총국장 최상려 인민군상장 미사일 지도국장 최경성 11군 단장 김락겸

주) a. 굵은 이름은 교체 명단임

b. 통일부 (www.unikorea.go.kr)

더 중요한 변화는 정치국의 위상이 높아졌다는 점이다. 2012년 제4차 당대회 결과 권력의 핵심 인사 모두가 노동당 중앙위원회 정치국 위원으로 진입했는데, 당대표자회의를 통해 실제로 드러난 인물들이 대표적이다. 인민군 총정치국장 겸 당중앙위원회 정치국 상무위원 겸 당중앙군사위원회 부위원장으로 승진한 최룡해, 국가안전보위부장 겸 당중앙위원회 정치국 위원으로 승진한 김원홍, 인민무력부 제1부부장 겸 후방총국장 겸 당중앙위원회 정치국 위원으로 승진한 현철해, 인민무력부장 겸 당중앙위원회 정치국 위원으로 승진한 김정각 등을 들 수 있다. 이들은 모두 노동당의 최고 의결 기구인 정치국의 상무위원 및 정위원이다. 이들과 함께 김정은의 고모부 장성택 역시 당중앙위원회 정치국 후보위원에서 정위원이 되었다. 김정일 시대 정치국이 권력서열을 제대로 반영하지 못한 반면, 김정은의 측근은 모두 정치국에 포진하고 있다. 정위원 7인과 후보위원 8인으로 구성된 보잘 것 없었던 김정일의 정치국과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

〈표 2-2〉 노동당 정치국 위원 및 후보위원 명단

	2010년 제3차 당대회 이후	2012년 제4차 당대회
상무위원	김정일 김영남 최영림 리영호	김정은 김영남 최영림 최룡해 리영호
위원	김영춘 전병호 김국태 김기남 최태복 양형섭 강석주	김경희 김정각 장성택 박도춘 김영춘 김국태 김기남

	2010년 제3차 당대회 이후	2012년 제4차 당대회
위원	변영림 리용무 주상성 홍석형 김경희	최태복 양형섭 강석주 리용무 현철해 김원홍 리명수
후보위원	김양건 김영일 박도춘 최룡해 장성택 주규창 리태남 김락희 태종수 김평해 우동측 김정각 김창섭 문경덕	오극렬 김양건 김영일 태종수 김평해 곽범기 김창섭 로두철 리병삼 조연준
총	30명(2011. 12 기준)	29명

주) 통일부 (www.unikorea.go.kr)

당을 중심으로 결집한 엘리트는 독재자에게 양날의 칼이다. 독재자가 개인적 능력이나 업적이 부족하면 단합된 엘리트는 권력을 튼튼히 하는 데 도움이 된다. 하지만, 당을 통해 엘리트가 결집을 한다는 사실은 독재자의 개인 권력을 제한할 수 있는 엘리트의 능력이 향상되었음을 의미한다. 엘리트의 충성과 권력 분점을 맞바꾼 것이다.

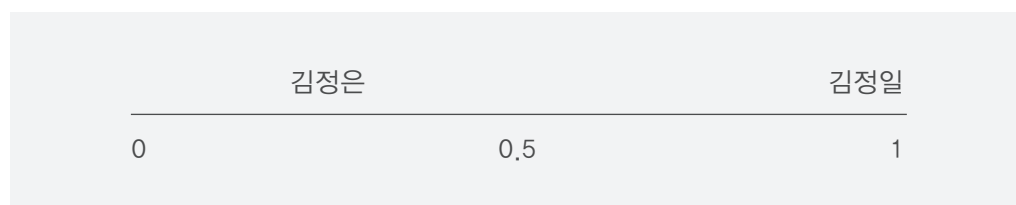
이상의 논의를 통해 우리는 김정은 시대 독재자와 엘리트의 역관계를 대충 짐작할 수 있다. 여기서 우리는 앞서 논의한 개인 우상화의 지속, 지배연합 후보군의 축소, 정치국을 중심으로 한 당의 제도화 등을 고려해야 한다. 개인 우상화의 지속은 독재자 개인에게 유리한 요소이고, 지배연합 후보군의 축소와 당의 제도화는 엘리트에게 유리한 측면이 있다. 독재 정권에서 독재자의 권력 정도를 다음의 수식으로 표현할 수 있다.

독재자 개인 권력

(독재자 개인 권력+엘리트 집단 권력)

이 값은 0보다 크고 1보다 작다. 김정일 정권이 1에 가깝게 위치했다면 김정은 정권은 0과 0.5 사이에 위치한다고 볼 수 있다. 이를 아래와 같이 표시할 수 있다.

〈그림 2-1〉 김정일과 김정은 개인 독재 권력 비교



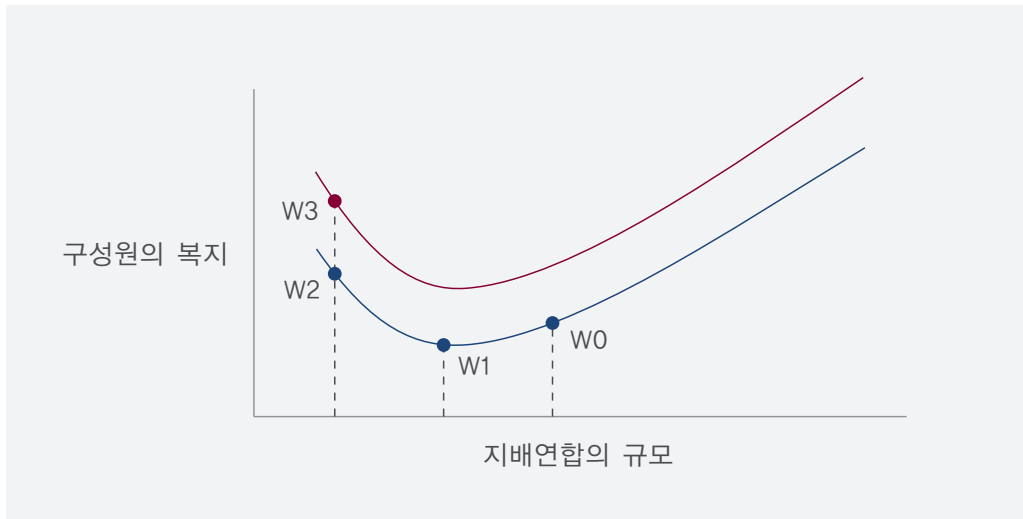
김정은 정권의 이러한 권력의 배분 상태는 현상 유지로 이어지고, 엘리트에게 유리한 권력 배분은 엘리트의 현상 유지 경향을 더욱 강화한다. 현재 북한의 정치적 상황은 북한 엘리트에게는 가장 좋은 조건이다. 앞서 분석했듯이 북한 독재 정권을 지탱하는 극소수 엘리트의 소규모 지배연합은 엘리트의 복지에 매우 유리하다. 또한, 지배연합 후보군이 축소되고 노동당의 제도화를 통해 엘리트의 집단행동력이 제고되면서 엘리트

집단이 갖게 된 상대적 권력이 크게 신장되었다. 이는 엘리트의 복지 수준이 더 높아진다는 의미이고, 따라서 엘리트는 현상 변경을 원할 이유가 없다.

선택권집단 이론이 제시하는 그림(Bueno de Mesquita et al. 2003)을 이용하여 북한 엘리트의 복지 상태 변화를 추적해 보자. 김일성이 권력을 장악할 당시에 북한 엘리트의 복지 수준은 W0에 위치했는데, 김일성의 숙청이 진행되면서 W0는 W1을 거쳐 W2로 상향 조정됐다. 이 과정에서 살아남은 엘리트는 체제를 유지해야 한다는 점에 독재자와 이해를 같이한다.

김정일 정권 시절에는 북한의 전반적 국내 경제 사정의 악화 등으로 그림 전체가 하향 조정되면서 엘리트에 대한 복지는 별로 좋지 않았다. 김정은 정권 들어 그림은 다시 상향 조정되면서 엘리트의 복지는 이전보다 좋아지는데, 이는 엘리트 집단의 상대적 권력이 향상되고 개인 독재 권력이 약해졌기 때문이다. 즉, 엘리트의 복지가 W3에 위치한다.

〈그림 2-2〉 지배연합의 규모(W)와 구성원의 복지



- 주) a. ●으로 표시된 점의 위치가 지배연합 엘리트의 복지수준
 b. W0 → W2는 지배연합의 규모가 변화하는 순서를 의미
 c. W2 → W3은 엘리트의 복지가 향상됨을 의미

전반적인 노령화 역시 엘리트의 현상 유지 편향에 이바지하는 요소다. 생물학적인 한계로 이들의 시간지평은 짧기 때문에 북한 엘리트는 정권의 지속 가능한 발전보다는 정권의 유지와 생존에 더욱 관심을 보인다. 따라서 위험스러운 개혁 대신 현상 유지 정책을 선호한다.

향후 김정은의 개인 독재 권력은 빠르게 확대 강화될 것이다. 무엇보다도 김씨 일가에 대한 우상화 정책은 김정은의 전략적 우위를 보장해 주는 요소이고, 이런 상황에서 새로운 대안 세력이 등장하는 것은 쉽지 않다. 또한, 엘리트의 노령화 역시 김정은 자신의 권력을 확대하는 데 도움을 준다. 비슷한 예로 고르바초프를 들 수 있다. 흐루시초프가 스탈린의 개인 독재를 철폐하고 당 독재를 복원하면서 당 엘리트의 정치적 기득권이 철저히 보장되는 정치 체제가 형성되었다. 브레즈네프 시대를 거치면서 당 엘리트의 노령화는 더욱 심해졌으며 브레즈네프를 이은 두 명의 총서기장은 노환으로 곧바로 사망했다. 이들로부터 권력을 넘겨받은 50대의 젊은 고르바초프는 그 어느 총서기장보다 신속하게 당 엘리트를 교체하면서 자신의 권력을 공고히 했다. 김정은의 북한 엘리트들 역시 거의 한계수명에 다다른 듯 하다. 이들이 사망할 때 김정은은 자연스럽게 자신에게 좀 더 종속적인 인물로 권력 집단을 새롭게 편성할 수 있다. 이러한 변화가 북한의 정책과 정권의 안정성에 미칠 영향에 대한 자세한 논의는 4장에서 다루도록 하겠다.

3장. 북한 체제의 연착륙은 가능한가?

김정일은 이른바 주체적 개혁 개방을 외치고 있지만 북한은 아직까지 마땅한 대안을 찾지 못하고 있다. 개혁을 위해서는 현재 상태에 불만을 품은 독재자와 엘리트, 그리고 이들의 욕구를 구체화할 수 있는 정책이 마련되어야 한다. 그런데 공산 경제를 성공적으로 개혁한 중국과 베트남의 점진적 개혁 개방 정책을 북한이 흉내내기 어렵다. 그 정치적 이유는 크게 두 가지로 구분해서 살펴볼 수 있다.

첫째, 개혁으로 말미암아 예상되는 정치적 연착륙을 북한 엘리트는 원하지 않는다. 규모가 매우 작은 지배연합의 엘리트는 다양한 정치적, 경제적, 사회적 특권을 배타적으로 독점하고 있다. 지배연합의 규모와 엘리트 후보군 집단을 확장할 이유가 전혀 없는 것이다. 이러한 정치적 변화는 현재 엘리트가 향유하고 있는 권력을 나누어 갖는 결과를 가져온다. 시장 개혁에는 새로운 엘리트의 출현과 지배연합의 확장이 뒤따르는데, 이는 신흥 세력의 재산권에 대한 보호를 의미하는 것이기도 하다. 뚜렷하고 충분한 보상이 기대되지 않는 상황에서 엘리트는 권력을 양보해야 하는 개혁에 별다른 매력을 느끼지 않는다.

둘째, 남한의 존재로 말미암아 북한 정권의 연착륙은 어려워 보인다. 중국처럼 시장의 자유가 허용되면 그 영향이 시장의 영역을 넘어 정치적 영역으로 번지기 쉽다. 먼저 남한과의 통일이라는 뚜렷한 목표가 있고, 단기적인 시장 개혁의 성과가 북한 주민의 정치에 대한 누적된 불만을 달래기에는 역부족일 것이다. 북한의 경제 여건상 시장 개혁의 급속한 성공 가능성은 희박하고, 개혁과 경제 발전 사이의 시간적 간극은 매우 클 것이다. 북한이 개혁의 ‘계곡’을 무사히 건너기에는 정치적 정당성이 극도로 허약하고 탈냉전과 민주화라는 세계적 조류가 너무나도 거세다. 이러한 상황에서 전체주의에서 발전권위주의로의 전환은 현 북한 엘리트에게는 가당치 않다. 발전권위주의가 허용하는 소극적인 자유는 대중의 위험한 집단행동으로 발전할 수 있다. 시민사회가 전혀 부재한 북한이지만 자유로운 시장 경제를 허용할 때 시민사회가 폭발적으로 형성되어 정권을 위태롭게 할 수 있다. 혁명은 상황이 악화되기보다 개선되는 시점에서 발생한다는 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 말은 북한에 딱 들어맞는 표현이다.

다음으로 중국의 개혁 개방과 정치적 연착륙이 성공한 요인에 대해 우선 살펴보기로 하겠다.

1. 중국의 점진적 시장 개혁과 정권의 연착륙

북한의 경제 개혁은 중국처럼 점진적 방식을 통해 이루어져야 마땅하다고 모두들 말한다. 왜냐하면 중국은 점진주의적 방식으로 정치 개혁 없이 경제 개혁을 달성했기 때문이다. 북한이 중국식 경제 개혁을 과연 이룰 수 있을지에 대해 따져보아야 하겠는데, 이를 위해 중국의 성공 요인을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

쌍궤(雙軌) 제도로 명명된 이중 가격 제도를 필두로 하여 시장과 계획의 공존을 통해 중국은 이른바 ‘패자 없는 개혁(reform without losers)’을 달성할 수 있었다. 중국의 덩샤오핑과 자오쯔양(趙紫陽)은 전면적 시장 개혁으로부터 야기되는 정치적 반발과 저항을 미연에 방지하기 위해 부분적 시장 개혁을 시도했다. 중국 개혁 입안자들은 부분적, 점진적 시장 개혁을 통해 개혁으로 말미암아 손해를 입는 집단이 발생하는 것을 사전에 막을 수 있었다. 이를 가능하게 한 개혁 조치로 먼저 쌍궤 제도를 들 수 있다. 쌍궤 제도는 동일 생산품에 통제 가격과 시장 가격의 이중 가격을 적용하는 제도를 말한다. 전면적 가격 자유화 대신 시행한 이 제도로 말미암아 국영 기업은 생산한 물품의 일부를 통제 가격으로 국가 계획 분야에 넘기고 나머지를 시장 가격으로 시장에 내다 팔 수 있었다. 이와 더불어 국가에 양도해야 할 물품의 양을 절대적 수준으로 고정함으로써 계획 경제 영역은 축소되고 시장은 확대되었는데, 이러한 점진적 시장 개혁 정책마저도 부분적이고 임의적으로 집행되었다. 중국 공산당은 일괄적이고 표준적인 개혁 정책을 입안하여 강제적으로 집행하는 대신 개혁을 원하는 경제행위자와 일 대 일 계약을 맺는 방식으로 시장 개혁을 추진했다(Shirk 1993). 이 정책으로 비효율적인 계획 경제 분야가 시장 경쟁 때문에 경제적 피해를 입는 것을 막을 수 있었고, 혁신적 행위자는 좀 더 과감하게 시장에 뛰어 들 수 있었던 것이다 (Naughton 1995). 이러한 경제적 성공은 정치적 지지로 이어졌다. 중국은 점진적 개혁을 통해 개혁의 이점을 증명하고 개혁의 수혜 집단을 늘리면서 친 개혁 연합을 구축할 수 있었다(Roland 2000).

그런데 이 모든 과정이 양성의 되먹임을 통해 시장 경제에서 선순환 할 수 있었던 가장

중요한 이유는 중국 시장의 규모가 컸기 때문이다. 농업 개혁을 통해 농민의 구매력이 개선되면서 중국 시장은 기하급수적으로 커졌다. 중국 시장의 크기로 인해 시장에서 막대한 이윤을 취할 수 있었고, 이것이 바로 공산주의자들을 시장으로 유인한 힘이다. 이 힘이 한 번 풀리자 중국은 돌아올 수 없는 다리를 건너게 된다. 공산주의자들 스스로 더 이상 관료로 남아 있기를 거부했고 국유 재산을 이용하여 시장 이윤을 추구했으며, 당 간부에서 간부-사업가로 변신했다. 시장과 당, 시장과 국가가 자연스럽게 결합하면서 중국의 시장 개혁은 전진했다.

그런데 중국의 개혁 개방으로 말미암아 공산당 엘리트의 권력 축소는 불가피한 일이 돼버렸다. 분명 덩샤오핑의 중국식 개혁 개방의 대전략은 정치 개혁 없는 경제 개혁이었다. 하지만, 이미 그 시작부터 경제 개혁은 기존 중앙당 엘리트 정치 권력의 침식을 전제로 하고 있었다. 개혁에 대한 정치적 지지를 끌어내기 위해 중앙상임위원회를 확장시킴으로써 지방당 서기장을 비롯한 지방당 엘리트의 정치적 영향력을 넓혀 나갔다. 이러한 권력 분산이 점진적이고 부분적인 시장 개혁을 가능하게 한 정치적 요인이었다 (Shirk 1993).

중국 공산 엘리트가 자신의 정치적 독점을 약화시키는 시장권위주의(market authoritarianism)의 국가로의 이행을 묵인한 이유는 바로 중국의 눈부신 경제 발전에 있다. 엘리트는 자신의 이익을 위해 부와 권력을 추구한다. 군사력과 생산의 관계에서처럼 부와 권력도 상쇄 효과가 발생할 수 있다. 즉 부를 취하면 권력을 포기해야 하는 것이다. 부를 취할 경우 포기해야 하는 권력 혹은 권력을 취할 경우 포기해야 하는 부처럼 부와 권력의 기회비용이 중요하다. 중국의 경우 폭발적으로 증가한 부가 감소한 권력을 충분히 보상할 수 있었기 때문에 공산당 엘리트는 권력의 감소에 반대하지 않았다. 즉 거대 중국 시장의 폭발력으로 말미암아 부와 권력의 교환이 무난히 이루어졌다고 할 수 있다. 시장 개혁을 통해 중국 공산당 엘리트는 정치권력을 어느 정도 포기하고 세계적 갑부가 될 수 있었던 것이다. 보시라이 사태(Bo Xilai scandal)로 유명해진 1세대 공산 엘리트 자식들의 모임인 태자당(太子黨)의 면면을 살펴보면 이를 쉽게 확인할 수 있다.

특히 시장 경제를 통해 부를 획득하는 과정에서 중국 엘리트는 국가에 다분히 의존적이다. 사유화를 배제한 국유 재산권의 개혁, 이중 가격을 통한 계획 경제와 시장 경제의

병존은 엘리트에게 시장과 국가 사이에서 경제적 지대를 얻는 능력을 갖게 했다. 공산 정권이 지지하는 국유 재산권에 대한 이들의 권리가 그 핵심이다. 그런데 만약 공산 정권의 권위가 흔들린다면 자신들이 향유하고 있는 국유 재산에 대한 실질적 재산권도 흔들릴 것이다. 따라서 이들은 공산 질서 유지를 위해 더욱 힘을 모은다. 이러한 이유로 중국은 계획 경제에서 시장 경제로의 전환과 독재 정치의 안정을 동시에 달성할 수 있었다(Solnick 1998). 과연 이러한 행복한 시나리오를 북한에서 기대할 수 있을까?

2. 북한 정권은 전체주의를 포기할 수 있는가?

시장 경제와 권위주의는 공존 가능하다. 심지어 헌팅턴(Samuel Huntington)을 비롯한 주요 정치학자들은 권위주의가 시장 경제에 바람직하다고까지 주장한다. 그렇다면 과연 전체주의와 시장 경제는 공존 가능한가? 주민의 일거수일투족을 감시하는 전체주의 정권은 시장 경제에서 전제로 하고 있는 경제적 자유를 허용할 수 없다. 시장의 정상적인 작동을 위해서는 전체주의가 추구하는 정치적 독점을 느슨하게 할 수밖에 없다. 전체주의와 개혁 개방이 공존할 수 없다면 경제 개혁은 북한의 정치적 연착륙을 전제로 해야 한다. 이것이 시장 개혁과 개방을 둘러싼 북한의 딜레마다.

앞서 분석했듯이 지금까지 중국은 전체주의에서 권위주의로 안전하게 옮겨갈 수 있었는데, 그 밑거름에 농민을 비롯한 중국의 거대한 시장 수요가 있다. 이러한 거대 시장의 힘으로 계획 경제에서 시장 경제로 넘어가는 위험한 여정에 많은 중국인들이 동참했다. 폭발하는 시장이 제공하는 기회를 잡기 위해 국내 경제 행위자들의 투자뿐만 아니라 해외 직접 투자가 활발히 이루어졌고, 이 과정에서 엘리트는 권력 대신 부를 선택했다.

중국은 농업 개혁을 통해 농민의 구매력을 개선할 수 있었다. 장기 임대 형식으로 농민에게 토지에 대한 실질적 소유권을 주었고 농업 생산물의 상당 부분을 시장에 내다팔 수 있게 함으로써 농촌 구매력을 폭발시켰다. 이와 달리 북한의 내수 시장은 매우 작기 때문에 농업 개혁을 통해 국민 다수의 구매력을 급속히 향상시키는 일은 어려워 보인다.

이렇듯 북한이 중국식 개혁 개방으로 엘리트층을 유인하기에는 예상되는 부의 증가가 충분하지 않다. 따라서 더 많은 부를 생산하기 위해 전체주의 권력을 양보하기보다 현재

가지고 있는 권력을 통해 부를 착취하는 방식을 고집할 것으로 예상된다. 특히 현재 북한 엘리트의 권력은 그 어느 때보다 확대되어 있다. 김정은 개인의 카리스마가 매우 약한 상태에서 극소수로 이루어진 엘리트 층원이 친인척을 중심으로 이루어지고 있으며 엘리트는 노동당으로 결집하고 있다. 이러한 변화는 독재자에 대한 엘리트의 전략적 위치를 개선한다. 또한, 엘리트에게 권력 대신 부를 제공하기에는 북한 경제가 너무나 허약하다.

전체주의 권력을 양보할 특별한 이유가 없을 뿐만 아니라 시장 개혁은 북한에게는 매우 위험한 도박이다. 만약 중국식 개혁 개방을 시도하면 북한은 개혁의 골짜기를 무사히 건너기 어렵다. 개혁 개방 당시 중국을 둘러싼 세계사적 분위기는 위협적이지 않았으며, 냉전이 여전히 유지되던 상황에서 거대 중국을 흔들 정치적 소요가 발생하기는 어려웠다. 현재 북한은 남한의 눈부신 경제 발전, 탈냉전과 민주화, 세계화 등 훨씬 위험한 주변 환경에 둘러싸여 있다. 이 때문에 북한 전체주의가 중국처럼 시장의 자유를 광범위하게 허용하는 발전 권위주의로 연착륙하기 어려워 보인다.

억압이 있는 곳에 혁명 대신 순응이 있지만 억압이 느슨해지는 순간 모든 것이 가능해진다. 호랑이 등에 얹혀 있는 사냥꾼과 같이 북한은 만일의 사태 때문에 기존 상태를 변경할 수 없을 것이다. 전체주의를 유지하지 않으면 체제가 전복될 수 있기 때문이다. 즉 북한은 현상 유지에는 강하지만 개혁에는 아주 취약한 정권으로 규정할 수 있다. 빈곤과 고립이라는 상황에서도 생존할 수 있는 내구성을 지닌 북한 정권이지만 중국식 개혁 개방이 전제로 하는 기본적인 경제 자유조차도 허용할 수 없는 정권이다.

전체주의의 통제가 느슨해진 틈에 일어나게 되는 북한의 급변사태를 예상하기 위해 우리는 혁명의 전형적 양상은 진지전이 아니라 들불과 같다는 사실을 명심할 필요가 있다. 혁명은 선택의 상호의존성을 통해 양성의 되먹임이 발생하고 무임승차 대신 거대 다수의 집단행동이 있어야만 일어날 수 있다. 이러한 집단행동은 많은 경우 사소한 사회적 이슈 혹은 소수의 우연한 선택에 의해 발생한다(Ball 2004; Buchanan 2001; Biggs 2003; Kuran 1991). 소수의 과감한 일탈자의 혁명적 선택이 연쇄반응을 일으키면서 거대 다수의 동참으로 이어진다.

최근 몇몇 사례에서 이를 확인할 수 있다. 루마니아는 동유럽 공산국가 중 가장 억압이

심한 나라였지만, 시민의 집단행동으로 순식간에 무너졌다. 루마니아의 악명 높은 독재자 차우세스쿠(Nicolae Ceaușescu)는 자신의 집무실 발코니에서 가진 대중 집회에서 시작된 혁명의 불꽃 때문에 권좌에서 쫓겨나 시민군의 즉결처분에 따라 길거리에서 죽음을 맞는다. 바로 한 달 전만 하더라도 시민들의 집단행동을 탱크로 진압할 정도로 강력한 억압 능력을 자랑했던 루마니아 독재 정권은 한 청년의 외마디 외침으로 종말이 시작되었다. 독재자의 연설 도중 “독재자는 물러가라”라는 한 시민의 외침은 더 큰 메아리로 되돌아왔고 한 달 후 시민의 저항과 엘리트의 동조로 독재자는 자신의 부인과 함께 총살당했다. 이러한 우연적인 혁명의 도미노 현상은 동유럽에만 그치지 않는다. 튀니지 청년의 분신자살로 무바라크(Hosni Mubarak)와 카다피(Muammar Gaddafi)는 몰락했고, 이제 중동의 가장 억압적 정권이라 할 수 있는 시리아도 혁명의 소용돌이에 휩싸이고 있다.

북한은 지금 오랜 가뭄에 의해 메마른 들판과 같은 상황이다. 정권의 정치적 정당성은 땅에 떨어졌고 국민 대다수는 굶주림과 억압에 허덕이고 있는데, 이런 처지에 있는 북한 주민이 공공연히 북한 정권에 대해 충성을 표시하는 행동은 위선에 가깝다. 사회심리학에서는 ‘다원적 무지(pluralistic ignorance)’로 말미암아 사적 선호와 어긋나는 공적 행동이 팽배해 있다고 설명한다(Miller, Monin, and Prentice 2000; Noelle-Neumann 1984). 사회적 박해를 피하기 위해 공적 공간에서 사회 구성원은 집단의 지배적 의견 혹은 여론에 순응하는 것처럼 행동한다. 개개인의 거짓된 공적 행위는 다른 사람의 오해를 더욱 심화시키고, 이러한 상호작용을 통해 사적 선호의 집합과 여론 사이에 상당한 불일치가 발생한다. 자유로운 의사 표현이 금지된 북한에서 이와 같이 다원적 무지로 말미암은 거짓된 충성도 존재할 것이다. 하지만 필자는 북한 주민의 공적 행위는 위선이라고 평가한다. 위선은 다른 주민들의 지배적 의견에 대한 오해가 없는 상태다. 즉 위로부터 가해지는 정권의 탄압 때문에 거짓된 선호를 표현하고 있지만 북한 주민들 사이에서 정권에 대한 불만과 분노는 공적 지식이 아닐까 한다. 북한 사회에서도 주민들 사이에 정치적 농담이 퍼져 있다는 사실에서 이를 간접적으로 확인할 수 있다. 위선은 다원적 무지보다도 무리 행동에 더욱 취약하다. 다원적 무지의 경우 정권에 대한 광범위한 불만이 공적 지식은 아니기 때문이다. 이렇듯 북한의 정치적 평온은 매우 불안한 균형 상태다.

북한 정권은 극단적인 억압을 통해서만 이 불안한 균형 상태를 유지하고 있다. 가차 없

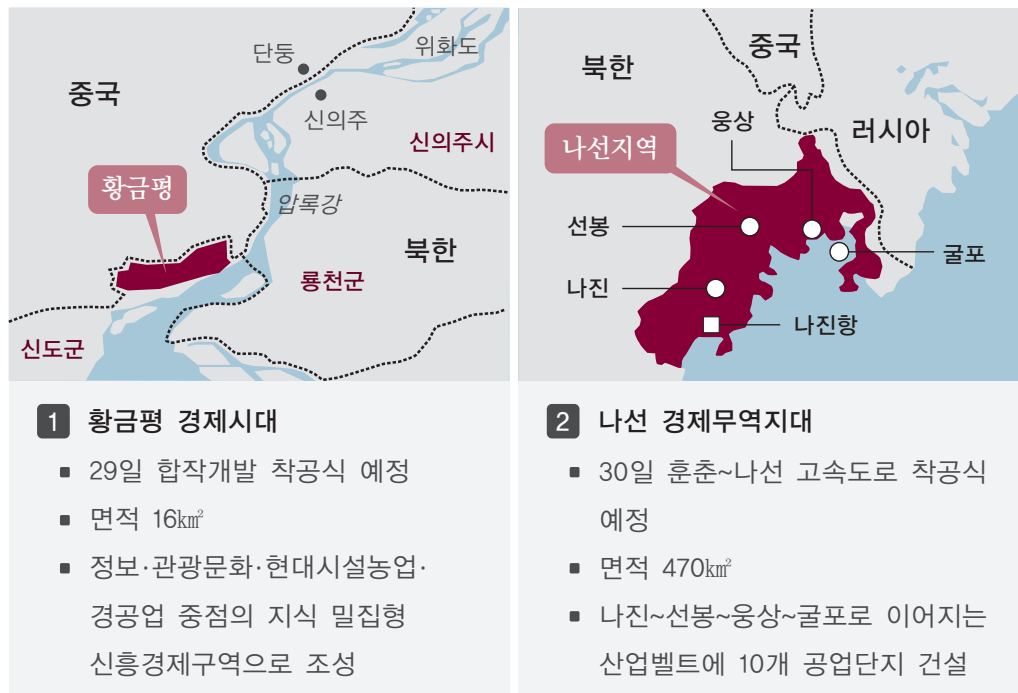
는 처벌을 통해, 혁명의 마차를 움직일 수 있는 임계대중의 출현을 철저히 봉쇄하고 있는 것이다. 들불과도 같은 혁명에서 임계대중의 역할은 매우 중요하다(Oliver, Marwell, and Teixeira 1985). 혁명이 전염병처럼 퍼지기 위해서는 선각자, 또는 돈키호테와 같은 이단자가 위협을 무릅써야 한다. 그리고 이들의 선도적 행동이 다른 행위자의 참여를 유발하면서 ‘나 하나쯤’이 아니라 ‘나도’라는 생각으로 이어진다. 이러한 임계대중 없이 혁명은 없다. 북한의 반인도주의적 억압과 감시는 바로 임계대중의 출현을 철저히 봉쇄하고 있다. 처형, 투옥, 그리고 탈북 역시 임계대중의 형성을 저해하고 있다. 잠재적 임계대중이 형장에서 혹은 북한 땅에서 사라지고 있는 것이다. 그런데 정치적 통제가 느슨해지면서 임계대중이 출현할 수 있는 권위주의 정권이 등장한다면 삼시간에 북한 전역으로 혁명의 불길이 번질 수 있다. 북한이 극단적 억압을 포기하기 힘든 이유가 바로 여기에 있다.

이렇듯 북한은 수구정책을 취할 때 극도로 안정감을 보이지만 역설적으로 현상 변경에 매우 취약한 정권이기 때문에 근본적 개혁을 선택하기 어려워 보인다. 분명 북한 경제가 파탄 난 상태에서 해외 원조는 턱없이 부족하기 때문에 북한 당국의 재정 압박은 상당할 것이다. 이러한 북한 당국이 조세수입을 확대하고 정부 재원을 마련하기 위해 주기적으로 경제 재건을 위한 정책 변화를 시도하게 된다. 대표적인 예가 바로 김정일 시대 7.1조치라 할 수 있다. 하지만 시장의 정치적 위험성 때문에 북한의 경제 정책 변화는 제한적이고 일시적일 수밖에 없다. 즉 북한의 부분적 시장 개혁은 경제 발전을 위한 중국식 개혁의 전조가 아니라 재정 문제 해결의 수단일 뿐이다.

종합하면 북한의 현상 유지 편향은 이중적인 방향에서 뒷받침된다. 북한 정권은 뛰어난 지키기 능력이 있다. 이 때문에 체제 유지를 목표로 하고 있는 북한 엘리트는 지는 게임이 아니라 이기는 게임을 하고 있다고 인식한다. 따라서 개혁 정책의 불확실성에 대해 엘리트는 위협 회피적 태도를 취하며 근본적인 개혁의 필요가 이들에게 절실하지 않다. 북한의 지키기 능력과 대조적으로 북한의 내구성은 개혁 정책에 매우 취약하다. 혁명은 상황이 개선될 때 발생한다는 토크빌의 말은 북한에 딱 들어맞는 표현이다. 개혁의 정치적 위험 때문에 북한은 현상 유지 정책에 더욱 매달릴 수밖에 없다. 북한의 정책 결정자가 ‘우리식 사회주의는 필승불패’라는 수구적 목표에서 벗어나지 않는 이상 경제 정책 변화는 재정적 압박에 따른 일시적이고 제한적인 조치에 불과하다.

따라서 시장 개혁에 대한 북한의 현실적 대안으로는 경제특구 방식의 점분산형 개방 정책을 들 수 있다. 이러한 경제 개발 방식은 정치적 위험을 최소화하면서 경제적 필요를 해소할 수 있을 것이다. 현재 나선지구와 황금평을 중심으로 추진 중인 북·중 경협은 북한이 이러한 해결책을 찾고 있음을 여실히 보여주고 있다. 최근 들어 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령에 의거하여 황금평·위화도 경제 지대법을 채택했으며 나선 경제 무역 지대법을 수정 보충했다(중앙통신 2011/12/8). 이는 북·중 특구 개발에 대한 북한의 의지 표명이다. 이 법안에는 투자 자금 보호 및 송금 등 투자자 보호에 관한 법률 장치가 포함되어 있을 것으로 추정되는데, 경제특구 개발에 참여하는 기업이 북한군 산하 기업인 강성무역과 묘향무역이라고 한다(문화일보 2011/11/25). 이는 선군노선과 경제특구의 절묘한 결합을 매우 잘 보여주는 것이다.

〈그림 3-1〉 황금평 특구와 나선 경제무역지대



주) a. 문화일보 2011/11/25

b. 중앙통신 2011/12/8

4장. 북한의 내재적 변화의 가능성

1. 현상 유지 정책의 장기적 함의

북한의 현상 유지 편향은 앞으로도 계속될 것인가? 이에 답하기 위해 북한의 현상 유지 정책의 장기적 함의를 살펴볼 필요가 있다. 단기적으로 체제 안정에 기여하는 현상 유지 정책은 점차 제도를 둘러싼 환경의 변화를 가져온다. 주변 환경이 변함에 따라 기존 제도의 생존력이 장기적으로 변할 수 있다(Greif and Laitin 1994). 생존력은 강화될 수도 있고, 유지될 수도 있지만 약화될 수도 있다.

그렇다면 주체사회주의를 고수할 때 장기적으로 어떠한 환경의 변화를 예상할 수 있을까? 무엇보다도 주요한 환경 변화로 인구 감소를 예상할 수 있다. 인구가 감소하면 노동의 상대 가격이 변할 수밖에 없는데, 이는 이익집단 사이에 새로운 협상과 요구로 이어지면서 제도의 변화를 가져올 수 있다.

그런데 북한이 제시하고 있는 통계자료에 따르면 1퍼센트 미만이지만 고난의 행군 이후 북한 인구는 꾸준히 증가하고 있는 추세다. 이는 아마도 해외 원조의 결과일 것이다. 한국과 중국의 원조로 말미암아 현상 유지 정책의 부정적 효과가 감소한 것인데, 이는 원조가 독재 정권의 생명을 연장하게 한다는 원조에 대한 부정적 견해를 뒷받침해준다.

〈표 4-1〉 1993년과 2008년 북한의 인구

연도	인구 수	비고
1993년	20,522,351명	UNFPA의 도움으로 북한당국이 작성한 수치
2008년	24,052,231명	북한 중앙통계국이 2008년 10월 1~15일 까지 실시한 인구 일제조사의 결과
2008년 평양시(도시) 거주인구	2,823,414명	

이 시점에서 몇 가지 문제를 제기해 볼 필요가 있다.

북한 주민의 탈북이 북한 체제를 약화시킬 것인가? 탈북이 대탈출로 이어지지 않는 이상 북한 체제의 안정성을 위협하지는 않을 것이다. 오히려 역설적으로 탈북은 북한 체제의 안정성에 기여할 수 있다. 탈북을 통해 체제불만 세력을 정리함으로써 임계대중의 형성을 사전에 막을 수 있기 때문이다. 탈출을 감행할 정도의 계획성과 용맹성을 지닌 자는 저항을 시작하는 임계대중의 역할을 감당할 만하다. 따라서 북한이 이들의 유출을 마다할 이유가 없다. 알버트 허쉬만(Albert Hirschman)이 갈파했듯이 탈출은 분명 또 하나의 저항이기는 하지만, 소규모 탈출은 정권에 치명적이지 않다(Hirschman 1993). 만약 탈출하는 자가 정권에 필요한 자원과 지식을 지니고 있다면 탈북은 북한 정권을 위협할 것이다. 그러나 불행히도 탈북자들은 북한 정권에 필요한 전략적 자원을 보유하고 있지 않다.

다음으로 북한의 현상 유지 전략은 장기적으로 북한의 군사력에 어떠한 변화를 가져올 것인가? 북한의 내구성 논의에서 언급했듯이 북한의 막강한 군사력은 정권에 대한 엘리트의 높은 기대 수준을 뒷받침하는 핵심 요소인데, 이 역시 장기적으로 별다른 약화를 보이지 않을 것으로 예상할 수 있다. 왜냐하면 북한 정권은 재래식 전력 대신 비대칭 전략에 매달려 군사적 문제를 해결하고 있기 때문이다. 만약 북한의 군사 운용이 대규모 군대와 재래식 무기에 의존한다면 북한의 현상 유지 전략은 군사적 역지력에 불리하게 작용할 것이다. 하지만 북한은 미사일, 핵, 특수전 전략 등을 통해 대외 역지력을 제고하고 군사적 위협을 가하고 있다. 이러한 비대칭 전략은 효과 대비 비용이 저렴하여 북한의 전반적인 사회 경제 상황에 크게 영향을 받지 않는다. 다시 말해 북한은 비대칭 전략 구축을 통해 경제력과 군사력 사이의 연계를 차단했다.

마지막으로 북한의 계속되는 빈곤으로 엘리트 역시 심각한 복지 하락을 경험할 것인가? 북한 지배 엘리트의 규모가 너무나 작기 때문에 북한의 경제적 어려움과 상관없이 현재와 같은 복지 수준을 유지할 것으로 예상할 수 있다.

그렇다면 북한의 변화를 촉발하는 요인은 과연 어디에서 올까? 엘리트의 노령화와 이로 인한 이들의 생물학적인 죽음은 조만간 북한에 피할 수 없는 변화를 가져올 것이다. 2012년 당대표자회의를 통해 다시 한번 실세로 입증된 장성택과 그의 추종 세력의 출

생년도를 잠시 살펴보자. 장성택 1946년생, 김경희 1946년생, 최룡해 1950년생, 김정각 1946년생, 김원홍 1945년생 현철해 1934년생으로, 모두가 60대 후반이다. 이들의 노령화 때문에 향후 10년 사이에 엘리트의 세대교체가 불가피한데, 이 과정에서 김정은의 개인 독재 권력이 강화되고 신규 엘리트 사이의 갈등이 발생할 수 있다.

엘리트의 세대교체와 함께 북한의 장기적 안정성에 영향을 줄 수 있는 환경 변화 요소로 북한 엘리트의 이질성 심화를 들 수 있다. 다양한 사회주의 경험에 입각하여 필자는 북한 엘리트가 주체사상으로 무장되었다는 기존 통념에 반대한다. 소련과 중국의 경험을 통해 알 수 있듯이 공산주의의 부패는 제도의 불가피한 부산물이 아니라 제도 그 자체에서 비롯된다. 전체주의의 소용돌이가 멈추고 난 뒤 이데올로기로 무장한 공산주의자 대신 입신양명과 부귀영화를 추구하는 기회주의자가 득세한다.

이러한 결과를 이해하기 위해 공산주의 제도의 특징을 살펴볼 필요가 있다. 공산주의 제도의 근본적인 문제는 정보에 있다. 공산주의사회는 단일 위계 조직이기 때문에 정보의 흐름은 단지 하나뿐이다. 정보가 아래에서 위로 원활히 흐르지 못하기 때문에 주인-대리인 문제가 만연해 있다. 명령권은 조직 위계상 상부가 갖고 있지만 정보는 실제 사업을 집행하는 단위에서 철저하게 통제하고 있다. 사업 집행자가 정보를 상부 기관과 공유하지 않으려고 할 때 이를 알아낼 수 있는 제3의 정보통이 공산주의 제도에는 존재하지 않는다. 명령과 정보의 흐름이 반대로 진행되면서 하부의 실정을 제대로 알지 못하는 상부는 자신의 공식 권위를 제대로 사용하지 못한다. 북한은 이 부분에서는 예외적이다. 북한은 다수의 정보 기구가 경쟁하는 체제를 아직까지 유지하고 있기 때문이다.

정보의 부재와 함께 이데올로기 중심 사회 역시 문제점으로 지적할 수 있다. 공산주의 사회는 양적으로 계측할 수 있는 객관적인 기준으로 사회 구성원을 평가하지 않고 주체형의 공산주의 인간형을 최고로 칭송한다. 국가 권력이 규정한 덕을 얼마나 잘 체현했는가에 따라 출세와 교육의 기회 등 희소자원이 배분되는데, 이는 직속상관의 자의적 권력을 매우 강화한다. 객관적 기준이 부재한 상황에서 직속상관의 호의가 아랫사람을 평가하는 절대적 잣대가 되기 때문이다. 법적 합리적 정당성이 뿌리내릴 토양이 전무하다.

정보를 통제할 수 있는 하급자와 자의적 권력을 지닌 상급자 사이에 인적 유대가 강화

되면서 후원자-추종자 관계가 형성된다. 이는 소위 전체주의 사회의 전형적 이미지를 보이는 원자화된 사회와는 큰 차이를 보인다. 일상적인 동원과 자율적인 결사체가 파괴된 별거벗은 사회 대신 공산주의가 진행되면서 인적 유대에 기초를 둔 사회관계가 위계질서를 따라 형성된다(Walder 1988).

이렇듯 공산주의가 전체주의의 일상적인 동원을 벗어나 제도화되면서 전체주의적 집단주의 대신에 일신의 영달을 위해 법과 원칙을 쉽게 위반하는 기회주의가 만연하게 된다. 후견인-추종자 관계가 만연한 공산주의에서 부패는 제도의 부산물이 아니라 제도 그 자체라고 할 수 있다.

그렇다면 북한 엘리트가 기회주의적이라는 주장은 현재 이들이 보여주고 있는 응집력과 모순되지 않는가? 분명 북한 엘리트는 현재 대단한 결속력을 과시하고 있다. 하지만, 동일한 집단행동을 보인다고 해서 여기에 참여한 자의 선호가 동일하다고 가정하는 것은 생태적 오류일 가능성이 크다. 대부분의 경우 집단행동에 나타나는 구성원의 선호는 동일하지 않다. 문턱 값 모델(threshold model)을 통해 더욱 자세히 알아보자.

일반적으로 집단을 이루고 있는 구성원의 선호는 다양하다. 특정 집단행동에 대한 선호의 다양성을 각 행위자가 지니고 있는 주관적 임계점으로 표현할 수 있다. 여기서 행위자는 수수방관하거나 동참하는 쪽으로 선택할 수 있다. 임계점은 수수방관에서 참여로 넘어가는 데 필요한 최소한의 동참 행위자의 수를 의미한다. 의지가 강한 자는 다른 이의 선택과 상관없이 독자적으로 행동하게 되는데, 이 경우 임계점은 0이다. 다음 사람은 1, 2, 3의 순서로 연결되었다고 가정하자. 이 경우 집단 구성원의 선호는 서로 다르지만 도미노가 무너지듯이 각 행위자는 순차적으로 집단행동에 참여한다. 이렇듯 상호 의존적 영향력을 통해 이질적 선호를 지닌 구성원이 단일한 집단행동을 달성할 수 있다(Granovetter 1978).

엘리트의 전략적 선택이 현재 북한 정권의 향방을 가늠하게 해주는 유동적 상황에서 북한 엘리트의 선택은 상호의존적 영향력 하에 놓여 있다. 여기서 다른 이가 어떤 선택을 할 것인가에 대한 믿음이 각자의 선택을 결정하는 주요한 변수다. ‘우리식 사회주의는 필승불패’라고 외치는 독재자의 단호한 체제 수호 의지, 핵과 장사포로 무장한 강력한 군사력, 한국과 일본 등을 손쉽게 위협할 수 있는 지정학적 위치, 인권을 무자비하

게 유리하고 있는 고도로 발달한 국가 억압 기구, 군대 등을 통해 정권 유지에 대한 엘리트의 상호주관적 믿음이 유지 강화된다. 정권 유지라는 조정 게임에서 엘리트의 미래에 대한 자신감은 다른 이의 자신감에 영향을 미치고 이는 다시 상대방의 자신감을 강화시킨다. 북한 위기에 대한 진단과 대안, 개혁 방향, 주체사상에 대한 신념, 독재자에 대한 충성도 등에서 보이는 차이와 상관없이 엘리트는 정권 유지에 대한 자신감의 되먹임을 통해 응집성을 유지한다. 다수 엘리트의 선택이 분명한 상황에서 자신도 이에 동참하는 것이 지금 당장 최선의 선택이기 때문에 엘리트는 협력한다. 이렇듯 체제와 독재자에 대한 엘리트의 충성은 주체사상을 통한 흔들지 않는 사상 무장에 따른 결과라 아니라 엘리트의 상호작용을 통한 조정의 결과다.

따라서 겉으로 반복되는 북한 엘리트의 동일한 집단적 표현이 개개인의 사적 선호의 산술적 합과는 큰 차이를 보일 수 있다. 최근 노동신문 등 공식 채널을 통해 흘러나오는 자료에서 그 징후가 감지되고 있다. 한 연구에 따르면 경제 개혁, 남북관계, 북미관계 등 북한의 운명이 걸린 중대 사안에서 엘리트의 정책 선호가 상당히 이질적이다. 노동신문 등 공식 통로를 통해 표방하는 당·군·정의 정책 차이는 사실상 논쟁적인 양상을 보이고 있다(McEachern 2010). 주체사상화가 얼마나 훼손되었는지는 엘리트의 다양한 부패 행위에서 감지할 수 있다.

이렇듯 엘리트의 구성원이 다양하기 때문에 북한이 현상 유지를 벗어나면 엘리트의 갈등과 양극화가 견잡을 수 없는 양상으로 발전할 수 있다. 북한이 현상 유지라는 균형점 대신 새로운 균형점을 모색하면 이합집산을 통해 이질적인 엘리트가 양극화될 수 있다. 정책적 친화성과 승리 가능성에 따라 엘리트가 양분되면서 지금과 같은 공고한 협력 대신 대결과 갈등이 발생할 수 있다.

엘리트의 이질성과 생물학적 세대교체가 북한 체제에 미치는 안정성을 논의하기 위해 소규모 엘리트 승리연합에 기초하는 독재 정권을 세 가지 유형으로 분류해보자. 개인 독재자와 엘리트의 권력의 배분 상태를 기준으로 독재정권을 세분할 수 있다. 독재자 개인이 엘리트 집단을 압도하는 개인 독재 체제와 집단적 의사 결정이 제도화된 집단 지도 체제를 양극단에 놓을 수 있다. 그리고 개인 독재 체제와 집단 지도 체제 사이에 존재하는 정권을 상정할 수 있다. 결론부터 미리 말하자면 개인 전체주의와 집단 지도 체제 사이에 위치한 정권이야말로 정책 변동성과 정치적 불안정성이 가장 높다고 할

수 있다.

먼저 집단 지도 체제는 정책 변화가 매우 어렵다. 부분적이고 점진적인 변화가 대부분인데, 여기에 관료주의적 의사 결정 모델이 적용될 수 있다. 의사 결정 단위의 각 행위자는 이익집단의 대표자처럼 행동한다. 위계에 따라 조직된 각 부서는 자본주의 사회의 이익집단처럼 자신의 집단 이익을 관철하기 위해 다른 집단과 흥정하며, 이 흥정은 과거의 합의에서 크게 벗어날 수 없다. 이는 북구 유럽의 복지국가 전성시대에 나타난 조합주의와 거의 비슷한데, 브레즈네프 시기 소련 일당 독재를 조합주의에 빗대기도 한다. 의사 결정 규칙에 따라 각 집단에 거부권이 부여되면 오히려 현상 유지적 속성은 더욱 강해진다. 이는 현상 변경을 제안하는 정책은 거부권을 지닌 행위자 모두를 만족시켜야 하기 때문이다(Tsebelis 2002).

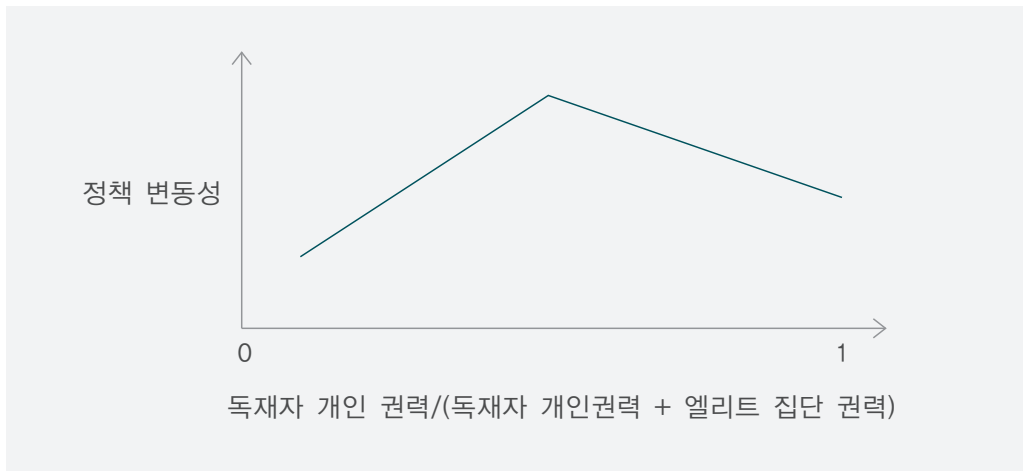
독재자가 마음대로 정책을 변경할 수 있다는 점에서 개인 전체주의는 집단 지도 체제에 비해 정책의 급선회가 가능하다. 또한, 개인 전체주의 체제는 정책의 단기적 변동에 대한 저항력을 지니고 있다. 즉, 단기적으로 부정적 결과가 나온다 할지라도 독재자는 자신의 의지를 관철시킬 수 있으며, 자신의 실패를 자인하기 싫어하는 독재자는 기존 정책을 고수한다.

이에 반해 강력한 1인자와 더불어 다수의 2인자가 존재하면 정책의 변동성이 커지고 일관성이 결여된 정책이 나올 수밖에 없다. 각 세력은 독재자의 호의를 등에 업고 자신이 선호하는 정책을 추진하기 위해 경쟁하는데, 이는 합의를 위한 흥정이라기보다는 상대방을 압도하기 위한 경쟁이다. 따라서 단기적으로 실패가 발생할 때 독재자와 또 다른 2인자 세력은 대안을 제시하면서 기존 정책을 뒤집는다. 또는 후원자-추종자 관계에 있는 복수의 세력이 독재자의 호의를 받음으로써 상호 모순되는 정책이 동시에 추진되는 상황이 발생할 수도 있다. 세 가지 정권 유형 중 권력 투쟁의 가능성이 가장 높다고 할 수 있다(한병진 2012).

지금까지 논의를 그림으로 표현하면 다음과 같이 나타낼 수 있다. 세로축은 정책의 변동성을 의미하고, 가로축은 총 권력에서 독재자 개인 권력이 차지하는 비율을 표시한다. 이를 통해 앞서 소규모 승리연합에 기반을 둔 독재 정권을 명목변수(nominal variable) 대신 기수변수(cardinal variable)로 분류할 수 있다. 0에 가까울수록 집단 지도 체제며

1에 가까울수록 개인 독재 체제다.

〈그림 4-1〉 독재자 개인 권력과 정책 변동성



생물학적 세대교체로 김정은의 개인 독재 권력이 강화된다면 이는 김정은 체제가 화살표 방향으로 이동한다고 할 수 있다. 위의 그림에 비추어 봤을 때 이는 정책의 변동성이 강화된다는 의미다.

정책의 변동성이 강화되면 이질적인 엘리트의 이합집산이 활발하게 일어나는데, 이는 정권의 안정성을 해칠 수 있다. 권력의 배분 상태 변화라는 구조적 요소만으로 북한의 현상 변경 가능성을 논하는 데에는 여전히 한계가 있기 때문에, 독재자가 왜 위험한 개혁을 근본적으로 원하는가에 대해 논의할 필요가 있다. 다음에서 이를 전망 이론에 의거하여 살펴보도록 하겠다.

2. 전망 이론을 통해 본 내재적 위기론

소규모 지배연합에 기초하고 있는 정권의 경우 현상 유지 정책보다 위험스러운 개혁 정책을 설명하는 것이 더 어렵다. 앞서 1장에서 살펴보았듯이 북한처럼 소규모 지배연합에 기초한 독재 정권은 다른 어떤 정권 형태보다도 현상 유지를 선호한다. 역사 제도주

의와 합리적 제도주의는 경로 의존성 혹은 균형이라는 개념에 입각하여 제도의 일관성을 설명하고 있다. 혁명과 정치 변동의 역사를 살펴보면 구조적 위기가 지속되는 과정에서 독재 정권은 대부분의 시간 동안 현상 유지 혹은 소극적인 개혁 정책으로 일관한다. 하지만 독재자는 장기간의 현상 유지를 마감하는 위험 감수형 개혁을 급작스럽게 시도한다. 구조적 위기가 매우 심각한 상황에서 왜 장기간의 현상 유지와 급작스러운 개혁이 공존하는지를 설명해야 한다. 즉, 구조적 위기의 시작과 위험스러운 개혁 시도 사이에 존재하는 상당한 시차에 대한 설명이 필요하다. 이를 설명하기 위해 외부적 충격에 대한 행위자의 인식이 고려되어야 한다. 외부적 충격과 구조적 위기에 대한 인식에 따라 개혁의 위험성에 대한 행위자의 태도가 변한다. 이 문제를 본격적으로 다루는 이론이 바로 전망 이론이다.

최근까지 전망 이론을 바탕으로 한 북한 연구는 주로 북한의 모험적 군사 행동의 가능성 및 국제관계 분야에 집중되어 왔다. 대표적인 예가 궁지에 몰린 북한이 위험 감수형 대외 정책을 감행할 것이라는 빅터 차의 주장이다.

필자는 전망 이론의 핵심 주장을 이용하여 북한의 내재적 위기론을 구성하고자 한다. 본고와 관련하여 전망 이론의 핵심 주장을 다음과 같이 요약할 수 있다. 1) 이득의 영역(domain of gains)에서 행위자는 위험 회피형 태도를 보이고 손실의 영역에서는 위험 감수형 태도를 취한다. 이득과 손실에 대한 평가는 행위자의 주관적 준거점에 기초한다. 2) 자신이 소유한 것을 잃을 때 느끼는 상실감은 같은 양의 이득을 얻을 때 느끼는 행복감보다 크다. $U(-X)$ 의 절대값 $> U(X)$ 이라는 공식이 성립한다.

여기서 우리는 상황 판단의 기준은 행위자의 준거점이라는 사실을 명심해야 한다. 독재자가 엘리트의 지지를 유지함으로써 정권의 안정을 도모하겠다는 수구적 목표를 설정한 경우를 가정해보자. 이때 구조적 상황이 이러한 목표 달성을 막지 않는다면 독재자는 위험 감수형 정책을 취하지 않는다. 왜냐하면 독재자는 여전히 이득의 영역에 있다고 인식하기 때문이다. 일반적으로 소규모 지배연합에 기초한 독재 정권은 외부 충격에 강한 내구성을 지니고 있다. 독재 정권은 통제, 감시, 처벌을 통해 시민사회를 파괴하고, 독재자는 숙청을 통해 엘리트를 자신에게 종속시킨다. 독재자와 살아남은 엘리트는 모두 체제 유지에 이해를 같이 한다. 이에 덧붙여 외부 행위자의 간섭을 억지할 수 있는 군사적 능력이 더해진다면 내구성은 한결 공고해진다. 이렇듯 탄탄한 정치적

기반을 지닌 독재 정권은 악화된 상황에서도 여전히 인민을 착취해서 자신이 누리고 있는 부와 권력을 유지할 수 있다. 대표적인 예가 바로 북한이다. 북한의 이러한 수구적 능력 때문에 북한의 독재자와 지배 엘리트는 현 상태를 정권 유지라는 자신의 목표를 충분히 달성하고 있는 상황으로 평가할 가능성이 높다. 즉, 손실 대신 이득을 경험하고 있다. 그렇기 때문에 북한 지배 집단은 위험 회피적인 태도를 보이며 현상 유지 정책에서 크게 벗어나지 않고 있다.

흥미롭게도 북한이 남한과의 체제 경쟁과 적화통일을 포기하지 않았다면 현재의 상황을 손실로 인식했을 것이다. 체제 경쟁을 지속하고 남한의 공산화 목표를 그대로 유지했다면 현재는 손실이 발생하는 상황이며, 나날이 벌어지는 경제적 격차로 말미암아 손실감을 피할 수 없게 된다. 따라서 북한은 남한과의 체제 경쟁에서 손실을 피하기 위해 과감한 개혁을 시도할 것이다. 그런데 북한은 체제 경쟁과 적화통일 대신 우리식 사회주의는 필승불패라고 외치며 정권 유지로 목표를 하향 조정했다. 선군노선은 바로 북한의 이러한 목표인식을 반영한 산물이다.

북한의 목표 인식이 변경되지 않는 이상 북한의 위험 회피적 현상 유지 정책은 유지될 것으로 예상할 수 있다. 현상 유지 정책이 장기적으로 구조적 위기를 더욱 악화시켜 정권 유지가 위협받는 상황이 예상된다면 북한은 좀 더 과감한 개혁에 돌입할 것이다. 하지만, 이러한 가능성이 희박하다는 사실을 이미 위에서 확인했다. 한국 중국 등에서 들어오는 원조는 구조적 위기가 정권 유지를 위협하는 단계로 발전하는 것을 막고 있다. 경제 위기에도 비대칭 전략을 통해 북한은 지금과 같은 수준의 군사 억지력과 위협 능력을 유지할 수 있다.

그렇다면 목표 인식과 위협에 대한 북한의 태도 변화는 어디에서 올 것인가? 두 가지 가능한 경로를 상정할 수 있다. 첫째, 대외적 환경 변화로 북한 엘리트가 정권 유지에 더욱 큰 자신감을 갖게 되는 경우다. 둘째, 세대교체에서 발생할 수 있는 일련의 변화들이다. 예를 들어 독재자의 개인 권력이 강화되는 경우다. 이 경우 독재자는 좀 더 자유롭게 자신이 원하는 정책을 입안하고 보다 많은 권력 자원을 국가 전체의 장기 이익에 투입할 수 있다. 왜냐하면 사유재를 원하는 엘리트의 도전을 무마시킬 힘이 있기 때문이다. 노령화된 엘리트의 구속에서 벗어나면 김정은은 어린 나이와 경험 부족 등의 약점을 보완하기 위해 새로운 목표를 설정할 가능성이 크다. 엘리트의 세대교체는 또

한 새로운 아이디어가 도입될 수 있는 기회이기도 하다. 무엇보다 젊은 세대는 정권의 미래를 좀 더 멀리 바라볼 것이고, 노령화된 엘리트가 바라보는 미래와는 사뭇 다를 수 있다.

다양한 이유로 북한 엘리트의 정책 목표가 변경된다면 위험을 인식하는 태도도 바뀔 것이다. 새로운 목표 설정은 객관적 상황 변화와 관계없이 인식의 전환을 가져온다. 다시 말해 외부적 충격 없이도 스스로 현재 상황을 위기로 인식하고 선수 교체를 준비하는 초조한 감독처럼 행동한다. 손실과 이득을 판단하는 준거점이 높아진 상태에서 북한 엘리트는 기존의 경제 위기와 침체를 손실로 인식한다. 손실을 만회하고 국면을 전환하고자 북한 엘리트는 위험 감수형 개혁 정책을 추진한다.

그런데 위험 감수형 정책의 낮은 성공 확률 때문에 개혁이 일관성 있게 추진되기보다는 개혁과 반개혁의 소용돌이가 발생할 가능성이 더 크다고 하겠는데, 특히 이러한 가능성은 과도기 정권에서 높다.

김정일 시대 북한 정책의 순환 양상이 이러한 전조를 보여주고 있다. 선군정치와 함께 김정일은 강성대국의 구호를 주창했다. 여전히 애매모호하지만 김정일 사망 이전 북한 정책은 강성대국의 한 요소로 경제 문제 해결을 포함하고 있다. 김정일의 신년사에서 인민 생활 개선에 대한 언급을 자주 찾아 볼 수 있다. 실제로 화폐개혁이 단행되기 이전 시장 거래를 사실상 허용하면서 농민을 비롯한 경제 행위자가 시장 활동을 통해 사적 부를 축적할 수 있었다. 하지만 2009년 화폐개혁이라는 보수 정책으로 회귀했고, 북한 주민은 이제 정부에 대해 노골적으로 불만을 드러내고 있다(Haggard and Noland 2011).

정책의 변동으로 말미암아 개혁파와 보수파 모두 번갈아 손실을 보면서 대척점에 서게 된다. 현 상태를 변경하려는 개혁파의 정책은 보수파에게는 손실을 의미하지만, 반대로 보수파의 성공적인 반격은 개혁파의 손실이다. 양쪽 모두 손실을 피하고 자신이 믿고 있는 현 상태로 복귀하기 위해 갈등한다. 양쪽 모두 이득이 아닌 현 상태를 지키고자 하기 때문에 투쟁 양상이 비타협적이다. 이 과정에서 시민들 역시 잦은 손실감 때문에 정권에 대한 불만을 노골화하게 되고 이로써 급변사태가 발생할 조건이 무르익는다.

이러한 시나리오의 가능성을 경험적으로 보여주는 사례가 소련이다. 소련의 위기는 내재적으로 발생했다. 소련의 붕괴는 객관적 힘의 피치 못할 작용으로 몰락을 겪게 되는 것과는 상당한 차이를 보인다. 고르바초프의 개혁 의지는 새로운 목표 설정을 낳았고, 그의 새로운 목표는 정책의 성공과 실패를 평가하는 준거점으로 작용했다. 이 새로운 준거점 때문에 그는 과거 지도자에 비해 소련 체제에 비판적이었다. 자신의 목표를 달성하기 위해 좀 더 과감한 개혁을 시도했고 이는 더욱 모험적인 정책으로 이어졌다. 개혁 정책의 나선형적 연결 끝에 소련 엘리트는 양극화되어 극단적인 권력 투쟁을 벌였다.

내재적 위기가 무르익으면서 발생하는 시민의 저항은 다른 시민에게 매우 큰 영향을 끼친다. 시민의 참여는 혁명이 성공할 확률, 피해를 입을 확률 등 다양한 확률 값을 변경시킨다. 기대효용의 계산에 미치는 영향을 넘어 선택의 상호의존성은 좀 더 근본적으로 작동한다. 주위 시민의 저항으로 말미암아 혁명이 하나의 대안으로 등장한다. 동료 시민의 참여로 자신의 선택의 정당성과 정권의 야만성을 자각한다. 이 결과 혁명운동은 양성의 되먹임 양상을 보이며 참여의 폭과 강도가 급격히 상승한다. 즉, 더 많은 수의 시민이 더욱 과감하게 혁명운동에 동참한다.

5장. 결론: 북한은 억지 가능한 국가

지키기 목표를 세운 북한의 독재자와 엘리트는 성공적으로 자신의 목표를 달성하고 있고, 이러한 상태에서 행위자는 지는 게임을 하고 있다고 인식하지 않는다. 따라서 북한은 위험한 개혁과 변화를 추구할 필요가 없다고 여긴다.

북한 정권의 지키기 능력은 뛰어나다. 북한 정권은 위와 아래, 외부로부터 정권을 지킬 수 있는 강한 내구성을 지니고 있다. 주체사회주의 발전전략에 의해 북한은 강력한 군사력과 행정적 제도적 능력을 지닌 국가가 되었다. 중소분쟁, 남한과 미국과의 대치 등 외부적 위협과 불확실성에 대처하는 과정에서 강력한 군사력과 빈곤한 경제가 공존하는 국가가 탄생했다. 외부의 군사적 위협을 억지할 수 있고 내부의 저항을 잔혹하게 분쇄할 수 있는 북한은 정권 유지에 대한 엘리트의 자신감을 공고히 했다.

북한 엘리트의 핵심 자산은 국가뿐이기에 기회주의적으로 행동할 유인이 없다. 몸의 신체 기관들이 협력해야만 자신의 존재를 유지할 수 있듯이 자신의 특권을 유지하기 위해 엘리트는 국가를 중심으로 뭉치고 있다.

김일성의 성공적인 숙청과 개인 우상화는 당 독재 대신 가신 중심의 개인 독재와 소규모 지배연합 독재 정권을 만들었다. 이러한 정권하에서 독재자는 엘리트의 충성을 수월하게 확보할 수 있다. 독재자뿐만 아니라 지배 엘리트 역시 이 체제를 유지하는 데 이해를 같이 한다. 북한은 소규모 엘리트의 특권적인 삶을 보장할 수 있을 정도의 충분한 자원과 환경을 지니고 있다. 여기에 덧붙여 고도성장을 구가하고 있는 초강대국 중국의 후원은 북한의 든든한 버팀목이다. 북한 정권의 내구성을 한마디로 요약하면 현상 유지를 원하는 엘리트의 자신감과 독재자와 엘리트의 공고한 협력게임이 북한을 지탱하고 있다.

이러한 이유로 북한은 지키기 목표를 달성하는 데 별다른 어려움을 겪지 않으며, 따라서 독재자와 엘리트는 현재 상황을 위기로 인식하고 있지도 않다. 우리는 북한이 체제 경쟁과 적화통일을 일찌감치 포기하고 ‘우리식 사회주의는 필승불패’라고 외치고 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 북한의 목표는 지키기이고, 이 목표를 수월하게 달성하고 있

다. 이런 상태에서는 행위자는 지고 있는 게임을 하는 것이 아니라 최소한 비기는 게임을 하고 있다고 인식한다. 따라서 북한이 위협을 감수하면서까지 무리한 개혁을 펼칠 이유가 없다.

북한 정권은 비기기만 하더라도 골득실에 의해 다음 단계 진출이 보장된 팀처럼 행동하고 있다. 총공격 대신 모든 선수를 중앙선 아래로 내리고 수비에 총력을 기울이는 상황이다. 그리고 수비에 꽤 자신 있는 모습을 보이고 있다. 북한은 골을 넣을 능력은 없지만 골문을 지키는 데 탁월한 능력을 보유하고 있기 때문이다.

북한의 현상 유지 편향은 김정은 정권 들어 더욱 강해지고 있다. 김정은 정권의 북한 엘리트는 그 어느 때보다 유리한 정치적 입지를 누리고 있다. 나이도 어리고 경험도 없으며 무엇보다 북한 주민의 지지가 예전보다 현저히 낮다는 점에서 김정은의 개인 권력은 김정일과 비교되지 않을 정도다. 사실상 현재 북한의 개인 우상화는 개인의 비범한 능력을 강조하는 카리스마적 정당성 대신 핏줄을 중요시하는 전통적 정당성에 기초한다. 북한은 말 그대로 왕조화되고 있다. 소규모 지배연합에 기초한 정권에서 독재자의 개인 권력이 약하다면 엘리트 입장에서 이보다 더 좋을 순 없다. 당연히 이들은 현상 유지를 이전보다 더욱 원하게 된다.

당을 중심으로 한 엘리트의 재편제는 2012년 4월 당대표자회에서 뚜렷이 나타나는데, 당 정치국으로 핵심 엘리트가 결집하면서 당이 제도화되는 양상을 보인다. 4월 당대표자회를 통해 실제로 드러난 이들이 모두 정치국 위원으로 자리 잡게 되면서 김정일의 당·정·군 분할 지배와 상당한 차이를 보이고 있다. 정치국과 당중앙군사위원회를 중심으로 노동당이 재활성화되고 있다.

시장 개혁과 전체주의가 양립할 수 없다는 점 또한 북한의 현상 유지 편향에 기여한다. 시장 개혁은 전체주의 정권에서 권위주의 정권으로의 연착륙을 전제로 한다. 즉, 공산 전체주의(communist totalitarianism)를 개혁하는 과정에서 부와 권력 사이에 상쇄가 발생한다. 그런데 북한에서 엘리트의 권력 잠식을 보상할 만큼 충분한 부가 시장 개혁을 통해 발생할 것으로 보기는 어렵다.

권력의 잠식을 넘어 감시와 통제까지 느슨해지면 북한에서 혁명적 위기가 발생할 가능

성이 매우 높다. 분명 북한의 현재 시민사회는 북한 당국의 통제와 억압으로 박살이 난 상태다. 하지만 북한 주민에게 정치적 자유가 조금이라도 주어진다면 다양한 집단행동이 발생하면서 견잡을 수 없는 상황으로 변질 수 있다.

북한의 현상 유지 편향은 이중적으로 지지되고 있다. 북한의 주체사회주의 제도는 정권 유지에 안성맞춤이며, 체제 수호를 기치로 내걸고 있는 북한은 현재 자신의 목표를 십분 달성하고 있다. 김정은 정권에 들어와 체제 수호에 대한 엘리트의 이해는 더욱 깊어졌고, 목표를 새롭게 설정하지 않는 이상 북한 정권은 개혁의 필요성을 느끼지 않는다. 이와 함께 북한은 시장 개혁에서 발생하는 정치적 변화를 감당할 능력도 없다. 이러한 이유로 북한은 현상 유지로 일관하고 있는 것이다.

북한의 현상 유지 편향을 정확히 인식할 때 한국의 대북정책도 제대로 자리 잡을 수 있다. 일반적으로 언론에서는 주기적으로 벼랑끝 전술에 의거하여 위험천만한 치킨 게임(chicken game)을 하는 현상 변경 국가로 북한을 바라보고 있다. 북한의 상시적인 위협 발언과 군사 도발을 고려할 때 이러한 분류가 얼핏 타당해 보인다. 하지만 북한 독재자와 엘리트의 위협 회피적 현상 유지 편향에 비추어 볼 때 대외정책 분야에서 북한이 과도한 위험을 감수하지 않을 것으로 예상된다. 북한은 배신을 통해 자신의 이익을 추구하는 기회주의적 속성을 가지고 있지만, 위험을 감수하지 않는 현상 유지 국가라고 평가할 수 있다.

군사력이 체제 안정에 미치는 절대적 영향력을 고려할 때 북한은 핵정책을 포함한 기존의 대외 군사노선을 계속 유지할 것이다. 북한의 군사적 능력은 무엇보다도 정권의 미래에 대해 엘리트에게 자신감을 심어 주는 데 있다. 이러한 자신감이 북한 엘리트의 응집성과 체제 내구성의 바탕이 된다.

북한 정권은 또한 군사력과 자신의 지정학적 위치를 들먹이며 지속적으로 자신이 원하는 것을 주변국에 압박할 것이다. 이는 역사적으로 문명이 발달하지 않은 국가가 군사력에 집중 투자하여 문명국을 위협하는 형상과 비슷하다. 북한은 군비 확장과 군사적 대결로 말미암은 손실(기회비용)이 크지 않다는 점을 십분 활용하여 계속해서 한국과 주변 열강에게 여러 가지 양보를 받아내려 할 것이다.

하지만 한국 정부가 확고한 보복 의지를 보여준다면 북한의 실제 도발은 충분히 억지 가능하다. 북한의 현상 유지 편향을 전제로 할 때 남북관계는 치킨 게임이 아니라 반복적인 죄수의 딜레마 게임을 닮았다. 치킨 게임과 마찬가지로 죄수의 딜레마 게임에서도 북한은 공격적 대외정책을 펼칠 만한 충분한 이유가 있다. 하지만 현상 유지 편향을 지닌 북한은 대외정책에서도 위험을 과도하게 감수하지는 않을 것이다. 남한이 정말 보복을 할 것이라고 믿는다면 현상 변경을 위한 자신의 기회주의적 행위를 자제하고 철회할 것이다. 즉, 남북관계에서 북한의 도발을 억지할 수 있다. 북한의 소위 벼랑끝 전술에 한국이 확고한 처벌 의지로 대응한다면 북한은 벼랑 끝에서 한 발 물러설 것이다.

참고문헌

- 고상진. 1999. “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징.” 『철학연구』 1999년 1호, 17-20.
- 김근식. 2002. “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계의 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제36집 2호, 349-371.
- 노동신문. 2004. “선군사상을 우리 시대 혁명의 지도적 지침으로 튼튼히 틀어쥐고 나아가자.” 2004년 6월 16일 편집국 논설
- 서대숙 저, 서주석 역. 1997. 『김일성: 북한의 지도자』 서울: 청계연구소.
- 이종석. 2000. 『새로 쓴 현대 북한의 이해』 서울: 역사비평사.
- 한병진. 2006. “사유화와 러시아(1991~1999) 국가 하부구조 권력의 쇠퇴: 중국(1984~1992)과의 대비.” 『국제·지역연구』 제15권 1호: 67-93.
- 한병진. 2006. “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로.” 『국제·지역연구』 제15권 4호, 1-29.
- 한병진. 2009. “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』 제15권 1호, 119-141.
- 한병진. 2010. “합리주의적 국가건설론과 한국적 함의.” 『세계지역연구논총』 제28집 3호, 317-336.
- 한병진. 2012. “독재 몰락의 급작성과 북한의 급변사태에 대한 이론적 검토.” 『국가전략』 제18권 1호, 89-109.
- 한병진. 2012. “혁명이론의 재정립을 위한 시론: 무리행동과 전망이론을 중심으로.” 『국제정치연구』 제15집 1호, 109-128.
- Ball, Philip. 2004. *Critical Mass: How One Thing Leads to Another*. New York: Farrar, Straus and Giroux
- Buchanan, Mark. 2001. *Ubiquity: Why Catastrophes Happen*. New York: Three Rivers Press.
- Biggs, Michael. 2003. “Positive Feedback in Collective Mobilization: The American Strike Wave of 1886.” *Theory and Society* 32 No.2, 217-254.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson and James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Cha, Victor D. and David Kang. 2003. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press.

- Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Elster, Jon. 2000. *Ulysses Unbounded*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Granovetter, Mark. 1978. "Threshold Models of Collective Behavior." *The American Journal of Sociology* 83 No.6, 1420–1443.
- Greif, Avner and David Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review* 98 No.4, 633–652.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2011. *Witness to Transformation Refugee Insights into North Korea*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Hirschman, Albert. 1993. "Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: an Essay in Conceptual History." *World Politics* 45 No.2, 173–202.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. 2000. *Choices, Values, and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kuran, Timur. 1991. "Now out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989." *World Politics* 44 No.1, 7–48.
- Kurzman, Charles. 2005. *The Unthinkable Revolution in Iran*. Cambridge: Harvard University Press.
- McEachern, Patrick. 2010. *Inside the Red Box: North Korea's Post-totalitarian Politics*. New York: Columbia University Press.
- Miller, Dale T., Benoit Monin, and Deborah A. Prentice. 2000. "Pluralistic Ignorance and Inconsistency Between Private Attitudes and Public Behaviors" in Deborah Terry, ed. *Attitudes, Behavior, and Social Context: The Role of Norms and Group Membership*. 95–113. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Myerson, Roger B. 2008. "The Autocrat's Credibility Problem and Foundations of the Constitutional State." *American Political Science Review* 102 No.1, 125–139.
- Naughton, Barry. 1995. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978–1993*. New York: Cambridge University Press.
- Noelle-Neumann, Elisabeth. 1984. *The Spiral of Silence: Our Social Skin*. Chicago: University of Chicago Press.

- Reno, William. 2002. "Mafiya Troubles, Warlord Crises." in Mark R. Bessinger and Crawford Young, eds, *Beyond State Crisis?: Post-Colonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 105–27.
- Oliver, Pamela, Gerald Marwell and Ruy Teixeira. 1985. "A Theory of the Critical Mass," I. Interdependence, Group Heterogeneity, and the Production of Collective Action *The American Journal of Sociology* 91 No.3, 522–556.
- Roeder, Philip G. 1993. *Red Sunset*. Princeton: Princeton University Press.
- Roland, Gérard. 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*. Cambridge: MIT Press.
- Shirk, Susan. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. California: University of California Press.
- Snidal, Duncan. 1991. "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation." *American Political Science Review* 85 No. 3, 701–726.
- Solnick, Steven. 1998. *Stealing the State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tsebelis George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tullock, Gordon. 1987. *Autocracy*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Walder, Andrew 1988. *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. California: University of California Press.
- Weingast, Barry. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91 No. 2, 245–263.

Asan Report

북한, 결국 변할 것인가?

김정은 정권의 현상유지 편향

발행일 2013년 6월 20일

지은이 한병진

펴낸곳 아산정책연구원

주소 서울시 종로구 신문로2가 1-176번지

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5876

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 978-89-97046-96-6 93340 비매품

※ 본 문건의 내용은 저자의 견해로서 본 연구원의 공식 입장과는 다를 수도 있습니다.



비매품
ISBN 978-89-97046-96-6