

북한 공진화전략 연구 : 정치

우 승 지
경희대학교

2010년 07월




보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2010 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



북한 공진화전략 연구 : 정치

우승지

경희대학교 교수

1. 서론

일본 제국주의 패망과 함께 찾아온 한반도의 분단은 60여 년의 세월이 흘렀지만 아직도 지속되고 있다. 남한은 20세기 패권국인 미국과 연대하여 수출지향 전략을 채택함과 동시에 국제시장 질서에 적극적으로 뛰어들어 경제성장을 이룩하였고, 성장은 또한 점진적인 민주화의 밑거름이 되었다. 이제 남한은 경제발전과 민주화를 발판으로 삼아 선진의 과업을 수행하고 있다. 반면 북한은 항일 유격대 중심의 지배세력을 구성하여 대륙국가인 중국, 소련과 연대하고 자력갱생에 의한 자립경제 수립을 목표로 하였다. 자주와 주체를 강조하는 수령을 중심으로 한 북한의 폐쇄적 국가운영은 만성적인 정체를 불러왔다. 김정일 정권은 핵무장을 통해 정권안보를 보장받으려 하고 있지만 선군정치와 선군경제 노선을 버리지 않는 한 ‘취약국가(fragile state)’를 벗어나기 힘들 것이다.

인권, 환경, 기후, 폭력, 빈곤 등 21세기 당면과제들을 해결하는 전선에서 남한은 G20의 주요 참여국으로서 세계 표준을 추수하던 역할에서 표준을 창출하는 역할 즉 ‘룰 추종자(rule taker)’에서 ‘룰 제정자(rule setter)’로 탈바꿈하고 있다. 신흥 성장국의 일원으로 남한은 국제무대에서 선진국과 개발도상국을 이어주는 고리의 역할을 하며 21세기 새로운 세계경제질서의 창조에 나름대로 이바지하고 있다.

세계화, 정보화와 함께 21세기 국제질서는 새로운 방향으로 흘러가고 있다. 1990년대 공산주의 몰락과 함께 국가들은 번영과 평화를 향한 경주를 벌이고 있다. 그러나 유독 북한만이 이 질주에서 한 발자국 비켜 서 있다. 선군과 핵무장의 대전략으로 북한이 남한과 함께 민주, 개방, 성장, 군부의 목표들을 수행할 수 있을지 자못 의심스럽다. 남북한이 함께 공진의 선순환을 시작하기 위해서는 북한의 환골탈태가 불가피하다. 향후 북한은 ‘요새국가(fortress state)’의 정체성에서 벗어나 동아시아의 해양세력과 대륙세력을 연결해 주면서 해양성과 대륙성의 장점을 겸비한 ‘수륙양용국가(amphibious state)’로 ‘변환(transform)’하여야 할 과제를 안고 있다.



1990년대 후반 출범한 김정일의 선군정권은 남북대화를 시도하고, 미국·일본 등과 관계개선을 추진하고, 7·1 경제관리 개선조치를 취하는 등 변화의 움직임을 보이기도 하였으나 아직 정치, 경제, 사회적으로 주목할 만한 개혁 움직임을 보여주지 못하고 있다.¹ 이는 개혁·개방의 추진이 현 정권의 권위주의적 지배구조를 약화시킬 것이라는 핵심 지도부의 판단에 그 원인이 있다고 본다. 북한이 폐쇄적이고 획일적인 계획경제를 고집하고 권위주의적 지배를 강화할수록 변영과 민주의 길은 멀어지게 될 것이다.

이 장에서는 북한이 고립과 정체의 늪에서 벗어나 선진의 대열에 합류하기 위해 필요한 것이 무엇인지를 고민해 보고 있다. 선진화는 과정으로서의 선진화와 최종 상태로서의 선진화로 나누어 볼 수 있다. 즉 선진화는 세계표준을 모방하고 추격하려는 노력임과 동시에 세계표준의 창조자의 자리에 서려는 모든 노력의 합을 의미한다. 이 경우 북한의 선진화는 세계표준과의 격차를 줄이려는 북한 자신의 노력과 스스로 표준을 창출하려는 시도를 의미하게 된다. 이 장의 목적은 북한의 현재 조건 아래 가장 실현성이 높은 북한의 미래상을 예측하려는 것이 아니라 북한의 선진화가 필요하다는 판단에 근거하여 단계적 선진화 방안을 모색해 보는 것이다. 즉 북한 현실에 대한 분석적 접근과 아울러 북한 정책결정자들에게 점진적인 선진화 방안을 제시하는 정책 제안의 성격을 띠고 있다.

따라서 이하의 논의는 북한의 선진화가 필요하다는 당위론에서 출발하고 있다. 북한 엘리트 스스로의 구상과 의지에 의한 선진화 프로그램의 한 예를 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 강령을 제시하는 데에는 ‘고난의 행군’을 힘겹게 넘긴 북한이 선택한 선군 노선으로는 세계화, 정보화 시대의 과제들을 풀기 어렵다는 부정적 판단이 자리하고 있다. 북한이 ‘선부先富’와 ‘선민先民’의 세계적 조류에 합류하기 위해서는 어떠한 절차와 강령이 필요한가? 내폭, 외폭 등 북한 급변사태가 내외에 고통과 부담을 준다는 전제 아래 비교적 덜 고통스러운 점진적인 개혁의 노정을 상정하고 그 과정을 1단계(단기), 2단계(중기), 3단계(장기)의 3기로 나누고 있다.

1단계는 선군정치가 지속되면서 체제 안과 밖의 모순이 심화하는 쇠퇴(decay)의 시기로서 북한은 이 단계에서 선군의 지속으로 선진과 민주를 향한 탈출구를 만드는데 실패할 가능성이 높다. 2단계는 새로운 지도부가 탄생하면서 선군체제로부터 탈피하는 과도기적인 성격을 가진 이행(transition)과 개혁의 시기로 상정한다. 이 시기 계몽수령의 등장은 북한으로 하여금 부분적 개혁과 개방의 노선을 취하는 것을 가능하게 해줄 것이다. 3단계에서 수령의 지배체제가 종언을 고하면서 개혁과 보수 사이의 아슬아슬한 균형은 개혁의 우위로 귀결이 나게 된다. 즉 이 단계는 선부와 선민의 노선 아래 체제의 근본적인 변환(transformation)의 시기로 설정된다. 혁신을 용이하게 하는 개인, 사회, 제도, 국가의 등장으로 북한의 경쟁력이 신장될 것이며 선진의 목표에도 근접하게 될 것이다. 과도기와 변환의 단계에서 남한과 국제사회가 실천해야 할 과제에 대해서도 언급이 될 것이다.



2. 선군시대 정치체제의 특징

1970년대부터 폐쇄와 계획의 비효율성으로 북한은 국가운영의 어려움을 겪는 체제의 경직화 과정을 겪고 있었다. 1980년대 후반 사회주의체제의 붕괴, 1990년대 중반 김일성 사망, 그리고 ‘고난의 행군’으로 상징되는 미증유의 경제난으로 북한은 한국전쟁 이후 최대의 위기를 경험하게 된다.² 체제 전반의 위기를 극복하기 위한 김정일의 시도는 선군정치의 표방으로 나타났다.

북한은 선군정치의 시작을 1995년 1월 1일 김정일의 다박솔 초소 방문으로부터 찾고 있다. 1997년 10월 7일 중앙방송 정론을 통해 김정일의 ‘선군후로’ 발언을 소개하면서 북한은 지속적으로 경제에 대한 총대의 우위를 강조하고 있다. 김정일 정권은 탈냉전 시기 안팎의 위기를 극복하기 위해서 선군정치를 들고 나온 것으로 보인다. 북한은 ‘고난의 행군’으로 대표되는 위기를 극복하기 위해서 군이 선도역할을 해야 함을 강조하고 있다. 제국주의 포위망 속에서 군사적 위협을 물리치고 사회주의 건설을 지속하기 위해 조직화된 군대가 선봉에 서야 한다는 것이다. 북한은 군이 없으면, 인민도 없고, 사회주의 국가도 없고, 당도 있을 수 없다고 소개하고 있다. 또한 군이 약해지면 국가도 약해진다면 군이 체제수호와 자주권수호의 첨병임을 밝히고 있다. 김정일 정권은 소련의 몰락도 경제의 취약이 아닌 군대의 혁명성 부족 탓으로 돌리고 있다.

김일성 주석의 사망과 경제위기로 포스트 김일성 체제의 불안정성에 대한 예측이 많았으나 현재까지 북한체제는 생존하고 있다. 1990년대 후반 김정일이 노동당 총비서와 국방위원장의 자리에 앉았고, 2000년대 들어와 두 명의 남한 대통령과 정상회담을 가졌고, 두 차례의 핵실험을 단행하였다. 선군체제는 대내외적 위기 상황을 선군정치와 핵무장으로 탈출하려는 위기관리체제의 성격을 갖고 있다. 선군 북한은 재래식 전력의 열세를 만회하려는 자강전략 아래 핵과 미사일 능력의 개발에 전력을 쏟고 있다. 군사기술 면에서 우위에 있는 한미동맹을 무력화시키기 위해 다양한 비전통적 공격수단을 강구하고 있는 것으로 보인다. 선군을 물리적으로 뒷받침하기 위한 군수산업에 대한 과도한 투자는 소비경제의 비효율성을 가져오고 있고, 군부 인사의 지나친 증용은 체제의 경직화를 초래하고 있다.

선군 시기 북한은 경제적으로 IT, 소프트웨어, 애니메이션에 집중하는 단번도약 전략, 남한 자본의 활용, 특구와 관광에 의존하는 발전 전략을 추진하고 있다. 국가의 자원배분 능력이 한계에 달하면서 북한 지도부가 일부 시장과 자율화의 정책을 취하기도 했으나 기본적으로 선군 북한은 사회주의 계획경제의 근간을 훼손하는 정책을 취할 의사가 없는 것으로 판단된다. 북한은 2000년부터 2004년까지 일부 제한적인 성격의 개혁 조치를 취했다. 2002년에는 7·1 경제관리 개선조치를 취했고 2003년에는 종합시장의 등장을 용인하였다. 2003년 9월 임명된 박봉주 총리의 지휘 아래 개혁 노력이 탄력을 받으면서 계획과 시장이 병행되는 운영방식이 등장하게 된다. 그러나 개혁의 확대가 특권경제의 기득권 침해로 이어졌고 당과 군의 권력기관 등은 2005년 초부터 개혁에 저항하기 시작한다. 2007년 4월 박봉주 총리가 실각하였고, 2009년 11월 말 화폐개혁이 단행되었다. 현재 북한의 경제운영 방식은 시장을 억압하고 국가통제를 강화는 보수노선으로 급격히 선회하고 있다.³



선군시대를 앞 시대와 구분시켜 주는 주요 특징은 국가-사회관계의 성격의 변화이다. 국가는 여전히 전사회적인 가부장적 질서를 유지하려 하지만 인민의 의식주를 책임지지 못하는 상황에서 국가의 권위 또한 추락할 수밖에 없다. 인민에 대한 감시체제도 예전과 같은 위력을 발휘하지 못하고 있다. 국가가 경제운영에 실패한 만큼 자생적 시장화가 진행되고 있다. 시장 매대와 사적 상업 활동의 다수를 여성이 차지하고 여성의 수입이 남성을 앞서는 현실은 전통적인 가부장적 질서의 붕괴를 가져오고 있다.⁴ 대중에 대한 국가의 완벽한 통제가 주체시대의 특징이었다면 국가와 대중이 유리된 채 서로 생존의 길을 가는 ‘표류하는 정체(drifting regime)’가 선군시대의 특징이라고 할 수 있다.⁵

2003년 종합시장의 용인 이후 북한사회에는 노동력이란 상품을 매개로 노동자와 자본가가 거래하는 노동시장이 형성되고 있고 다양한 형태의 노동이 분출하고 있다. 노동계층이 상류층·중산층·하류층으로 분화하는 것과 동시에 정상 가동되는 공장이 축소되면서 정상적 노동일상이 붕괴되고 주변노동이 팽창하고 있다. 여기서 주변노동이란 공식적 경제활동 통계에 잡히지 않고, 일의 성격상 통상적 사회규범의 허용범위를 벗어나 있고, 최저 수준의 생계유지 정도의 물질적 보상만이 주어지는 경우를 말한다. 소작인·가정부·대리동원 노동·삿군·개인교사·외화별이 고용원 등 품삯노동·일당제 노동·서비스업이나 매춘·도박·마약거래 등이 구체적 예이다. 이러한 형태의 노동의 증가는 노동자 자신의 고용과 소득의 불안정과 함께 국가의 노동자에 대한 통제의 약화라는 이중적 의미에서 북한 체제의 취약 요소로 대두하고 있다.⁶

경제가 침체하고 이념이 퇴색하면서 ‘회의와 냉소’의 공간은 넓어지고 있다. 인민이 직접 의식주의 문제를 해결하는 과정에서 국가의 직접 간섭으로부터 자율적인 공간이 생겨나고 이것이 확대되고 있는 것이다. 동유럽 일부 국가의 경우 저항 엘리트가 지하 네트워크로 연결되고 국가의 규범에 대한 대안을 제시하기도 하였다. 지배문화와 구별되는 ‘2차문화(second culture)’가 형성되고 자율적 공간인 ‘병행사회(parallel society)’가 탄생하였다.⁷ 북한의 경우 아직 여기까지 진전되고 있지는 않지만 국가의 통제가 미치지 못하는 영역과 집단이 확대 중인 것만은 사실로 보인다.

국가는 인민에게 제공자(provider), 보호자(protector)의 역할을 할 수도 있고, 약탈자(predator), 침범자(perpetrator)의 역할을 할 수도 있다. 현재 북한 국가의 성격을 어떻게 규정할 수 있을까? 현재 자주 논의되는 취약국가 또는 실패국가의 개념들은 북한의 정체성을 파악하는데 많은 시사점을 준다. ‘취약국가’는 국가가 응당 수행해야 할 기본적인 기능을 발휘하지 못하고 있는 국가를 의미하며 이러한 국가 아래 국민들의 인간적 삶은 큰 폭의 제한을 받게 된다. 보다 구체적으로 취약국가는 (1) 물리적 강제력을 독점하지 못하고, (2) 국민들의 기본적 욕구와 필요를 충족시켜 줄 공공재를 생산하지 못하며, (3) 영토 내에서 통일성과 대표성을 지닌 정부를 갖지 못한 국가를 의미한다.⁸ ‘실패국가(failed state)’는 복지의 제공, 국경의 방어, 국민을 대표하는 등의 국가의 임무를 충족시키지 못하는 경우를 가리킨다.⁹

현재 북한의 국가는 실패하고 있는 국가이며 취약국가이다. 인민들에게 기본적 삶을 영위하기 위한 정도의 재화와 서비스를 제공하지 못하고 있다는 점에서 북한의 국가경영은 성공적이지 못하다. 그러나 여타 취약국가와 구별되는 특징 또한 지니고 있다. 북한은 취약국가이면서



동시에 안보적으로 위협적이며 내부적으로 권력이 집중화되어 있는 상태이기 때문이다. 선군시대 북한은 경제적으로는 취약하지만 군사적으로는 위협적인 이중성을 갖고 있다.

3. 점진적 쇠퇴와 탈출의 모색

(1) 선군체제의 쇠퇴

김정일의 집권이 지속되는 동안 북한은 선군노선을 고집할 것으로 예상된다. 이 시기 수령 통치는 지속되며, 그 속에서 선군체제의 모순이 증가할 것이고, 인민들은 ‘선군 피로감’에 젖게 될 것이다. ‘정통성의 부재(legitimacy deficit)’ 또는 ‘업적의 부재(achievement deficit)’에 시달리는 독재자의 불안 심리로 선군 북한은 계속해서 내부와 외부의 적을 만들어 끊임없이 인민을 총동원하고 통제하려는 시도를 하게 될 것이다. 국방위원회와 노동당의 조직, 감시, 선전기구가 엘리트와 대중을 동원하고 관리하는 중심 역할을 지속할 것이다.

선군 북한에서 소련 및 동구 사회주의의 몰락 이후 닥친 경제의 침체에서 탈출하기 위해 근본적인 개혁과 개방 프로그램이 등장할 가능성은 적어 보인다. ‘21세기 강성대국론’은 요새국가의 존속을 전제로 한 개발 모델로서 북한은 정권의 존재를 위협할 수 있는 근본적인 처방보다는 미봉적인 대처에 머무르게 될 것이다.

선군의 구호 아래 국가가 인민에게 약속한 ‘과실’을 제공해 주지 못하는 상황은 지속될 것이다. 주체와 선군의 통치 목표와 현실의 괴리가 커지는 현실에서 선군先軍을 주창하는 국가와 선부先富를 희망하는 인민 사이의 기대의 차이는 좁혀지기보다는 넓어질 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 인민의 기본적인 의식주 문제가 해결되지 못하고 빈부격차가 커지는 상황에서 인민의 정보량이 증가함에 따라 상대적 박탈감 증대와 정권의 정통성 하락은 지속될 가능성이 크다. 주민의 복지가 김정일 정권의 대전략 우선순위에서 밀리면 밀릴수록 국가와 주민이 각자 생존을 위해 협조하는 체하면서 실지로는 상이한 목표를 추구하는 ‘표류’의 상태가 지속될 것이다.

향후 북한의 미래를 결정지을 주요 사안 중의 하나는 바로 후계문제라고 할 수 있다. 포스트 김정일 문제는 북한의 미래뿐만 아니라 한반도 및 동북아질서에 커다란 영향을 미칠 수 있는 초미의 사안이다. 후계 방법론의 모색은 1단계의 가장 중요한 과제 중 하나이다. 지도자가 집권당을 창설하였거나 권력이양의 제도화가 성숙되지 않은 경우 불확실성을 줄이고 권력의 공백을 피하려는 엘리트는 종종 권력세습에 의존하게 된다. 실제 1946년부터 2006년 사이 독재국가에서 9건의 핏줄에 의한 세습이 이루어졌다. 이 경우 아버지가 아들에게 권력을 넘김으로써 권력자와 피임명자 모두의 안위를 보장받으려는 동기가 작용한다. 주변 엘리트 또한 승리를 예측할 수 없는 권력투쟁보다 승계를 선호하는 경향이 있다. 세습은 정권의 해체나 권력공백에 비해 훨씬 매력적일 수 있는 것이다. 즉 일견 이단적으로 보이는 세습은 권력자와 엘리트 모두에게 이익을 가져다주는 ‘합리적인’ 행위가 될 수도 있다.¹⁰



북한 당국은 북한의 독특한 수령제 사회주의를 지속시키는 방법은 백두혈통에서 후계자가 나오는 수밖에 없다는 결론을 내린 것으로 보인다. 후계의 주력군과 관련 남한에서는 국방위원회 주도설, 군부 주도설, 조선로동당 주도설이 엇갈리고 있다.¹¹ 아직 20대에 머무르고 있는 김정은이 ‘150일 전투’, 국제노동절 기념행사 등 대중동원 운동과 행사를 기획, 지휘하면서 후계수업을 받고 있는 것으로 전해지고 있다.¹² 2009년 1월 8일경 김정일이 당 조직지도부에 김정은 후계자 결정 교시를 하달하였다는 보도가 있었으며, 현재 노동당 조직지도부(리제강 제1부부장, 리용철 제1부부장, 김경옥 제1부부장), 노동당 선전선동부(최익규 부장, 리재일 제1부부장), 인민군 총정치국(김정각 제1부국장), 국방위원회(장성택 노동당 행정부장, 우동측 국가안전보위부 수석부부장, 주상성 인민보안상)가 후계체제 구축작업을 주도하고 있는 것으로 보인다.¹³ 후계의 성공 여부는 북한 파워 엘리트의 단결, 대중의 저항과 조직화, 미국과 핵대결의 향방에 달려 있다고 할 수 있다. 김정일의 선군 북한은 백두혈통에 의한 권력세습이라는 목표를 달성하기 위해 전력을 집중할 것이며 짧은 기간에 북한의 엘리트가 세습 이외의 대안을 마련하거나 통치 엘리트의 기도를 좌절시킬 저항세력이 등장할 가능성은 높지 않은 것으로 관측된다.

북한은 지속적으로 남한의 보수와 진보 사이의 갈등을 조장하고 활용하는 대남정책을 전개할 것이다. 북한 지도부는 경제적 어려움을 극복하기 위해 남한의 대북 투자 및 지원을 받아내면서도 동시에 남북 사이 긴장을 고조시켜 체제결속을 다지는 이중적 정책을 지속할 것이다. 남북국력의 차가 극심한 상황에서 북한은 남남갈등을 부추기고 민족공조 대 외세공조의 이분법으로 남한과 미국 사이의 동맹관계를 약화시키는 전략을 택할 것이다. 중국, 러시아와 전통적인 협력관계를 회복하기 위해 노력하는 한편 미국, 일본과는 대결의 구도 속에서도 관계개선과 협력의 가능성을 열어놓고 협상에 임할 것이다.

이 시기 북한은 체제 모순에 대한 근본적인 처방을 내놓지 못한 채 선군의 구호 아래 정권안보에 사활을 거는 정책을 지속할 것이다. 대외적으로 핵 대 안전보장과 경제지원을 둘러싼 지루한 협상과 공방이 지속될 것이다. 핵문제의 해결은 북한의 미래, 북한의 선진화 과정의 제일 화두가 될 것이다. 핵문제 해결의 지연은 선진화를 더디게 할 것이고, 해결 시점이 앞당겨 질수록 선진화 과업도 앞당겨 질 공산이 크다. 선군을 표방하는 단계에서 북한의 핵문제 해결은 지난한 과제가 될 것이다.

(2) 탈출의 모색

김정일 정권은 선군정치를 고집하고 있으며, 그의 집권 기간 중 선군의 레토릭과 실천이 근본적으로 바뀔 가능성은 미약해 보인다. 따라서 이 글은 김정일 정권에서 선군의 노선이 지속되며 그의 퇴진과 더불어 국가, 사회에 전반적인 변화가 가능해질 것이라는 전제 위에 출발한다. 김정일 퇴진 이후 새롭게 등장한 지도부는 과거 정권의 그늘에서 벗어나 새로운 정책들을 추진하게 될 것이다. 포스트 김정일 체제의 제한된 개혁의 경험은 그 다음 단계에서 보다 혁신적인 변화를 가능하게 하는 밑거름이 되어 줄 것이다. 즉 북한의 변화는 쇠퇴, 전이, 변환의 과정을 겪게 될 것이다. 북한체제 변화의 기본 가정(assumption)은 다음과 같다.



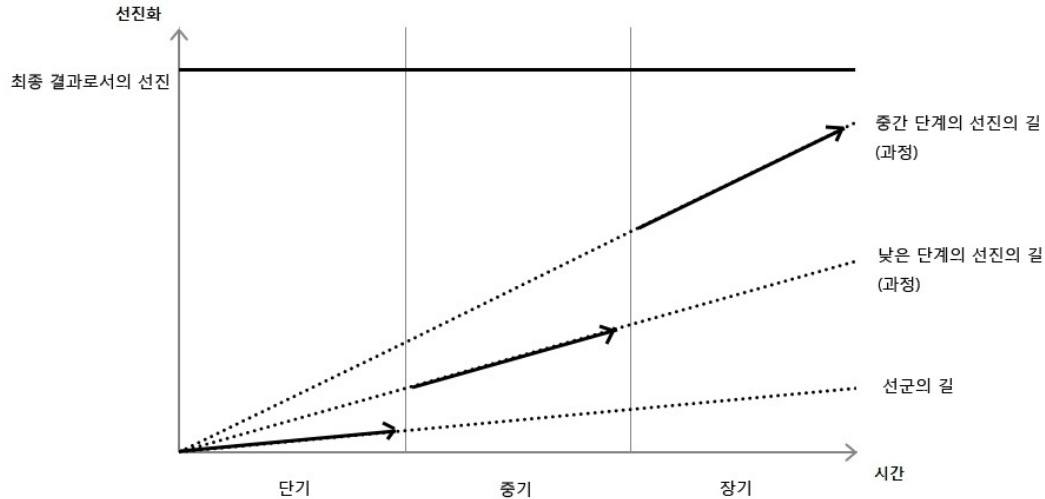
- 1) 북한 체제의 모순, 취약성, 후진성에도 불구하고 내폭(implosion)이나 외폭(explosion)의 가능성은 그리 높지 않다.¹⁴
- 2) 북한의 현상유지는 체제에 가해지는 부담의 증가로 어렵다.
- 3) 북한의 변화는 일직선의 발전(linear progress)은 아닐 것이며 시행착오와 그에 따른 학습효과가 반영될 것이다. 북한은 전진, 퇴보, 정체를 거듭하면서 점진적으로 발전해 나갈(muddling forward) 것이다.
- 4) 북한 변화의 제일 주체는 북한 엘리트와 인민이다.¹⁵
- 5) 우호적인 환경(environment 또는 structure)의 조성은 북한의 변화를 촉진시키며 용이하게 해줄 것이다. 따라서 북한의 변화는 단위(안)와 환경(밖)이 상호작용하며 함께 변하는 ‘공진共進’의 모습을 보여야 한다.¹⁶
- 6) 북한의 변화는 가장 바람직한 시나리오에는 미치지 못하지만 선군노선의 고수에서 오는 정체보다는 긍정적인 모습을 보이는 중간노선을 탈 가능성이 크다.¹⁷
- 7) 각 단계별 과제를 성공적으로 수행하고 단계별 위험요인을 효과적으로 제거할수록 변화의 동력은 커진다.
- 8) 정치·경제·군사·사회·문화·인권·과학기술 분야에서 북한의 발전은 입체적으로, 병렬적으로 진행될 것이다.
- 9) 효율적인 정부와 능동적인 시민사회는 변화의 폭을 높여줄 것이다.
- 10) 시간이 흐를수록 북한은 선진화의 목표에 근접하게 될 것이다.

이런 가정 아래 <그림 1>은 북한 변화의 궤도를 묘사하고 있다. 논의의 간결성을 위해 3개의 노선을 상정하고 있다. 첫 번째 길인 선군의 길은 현재 정권의 노선이며 이 노선을 지속할 경우 북한의 발전은 더디게 진행될 수밖에 없고 여타 국가와의 성장의 격차는 벌어질 것이다. 그림이 시사하듯 선군의 길과 선진의 길은 일치하지 않는다. 북한은 단기적으로 선군의 길을 걷다가 중기에 이르르면 낮은 단계의 선진의 길로 말을 바꾸어 타게 된다. 이 노선 아래 북한은 과거보다 훨씬 비약적인 성장을 기록하게 된다. 장기적으로 북한은 중간 단계의 선진의 길에 들어서게 된다. 이 노선 아래 북한은 부분적으로 선진의 목표를 달성하게 되며 최종 결과로서 선진에 근접하게 될 것이다. 북한이 낮은 단계, 중간 단계 선진의 길을 선택할수록 북한의 선진화 속도는 빨라지게 된다.

사회주의 국가의 개혁 및 체제전환의 유형을 지배세력의 분열을 빚은 러시아형, 민중봉기에 의한 전환인 동부유럽형, 타협에 의한 전환인 중부유럽형, 위로부터 초보적 정치개혁을 실험 중인 중국형, 당국가 위계체제를 고수 중인 쿠바형으로 나누어 볼 수 있다. 북한의 미래가 위의 삼분법을 따른다고 가정할 때 북한은 쿠바형->중국형->중부유럽형의 수순을 밟게 되는 것이다.¹⁸



[그림-1] 선군의 길과 선진의 길



선진화란 표준을 창출하는 것이며 새로운 표준은 남보다 한발 앞선 혁신(innovation)에서 비롯된다. 혁신은 발명과 도입의 합이다.¹⁹ 한 국가가 선진화 과업을 달성하기 위해서는 여러 분석수준에서 많은 요건들이 필요할 것이다. 우선 개인 차원에서 비판적, 합리적, 창의적 사고를 갖추고 근면하게 일하는 구성원이 필요하다.²⁰ 사회 차원에서 이런 개인을 육성하는 요건들은 사적 소유권 인정, 능력에 따른 복수의 기회 제공, 구성원들의 공정한 경쟁과 그것을 가능하게 하는 법의 지배와 바람직한 제도의 정착을 들 수 있다. 기본적으로 선진사회는 외부의 정보, 인적 자원, 물적 자원이 자유롭게 내부로 들어오고, 내부의 에너지가 밖으로 분출될 수 있는 개방사회(open society)일 수밖에 없다. 이동(transportation), 통신(communication), 상거래(commerce)의 자유는 선진의 필요조건이다. 국가-사회의 관계는 역학관계상 너무 한쪽에 일방적으로 치우치지 않는 것이 좋다. 국가는 사회가 역동성을 가질 수 있도록 리더십을 발휘해야 하며, 사회는 국가로부터 자유로우면서도 국가를 견제할 수 있는 힘을 갖고 있어야 한다. 국제수준에서 경쟁과 활발한 무역도 발전의 원동력이 된다.²¹

개인, 국가, 사회, 국제관계에서 이런 요건들이 충족될수록 많은 혁신이 일어나는 역동성이 생겨나게 된다. 창조적 개인, 정부의 리더십, 내외의 경쟁이 합쳐졌을 때 사회운영과 테크놀로지 면에서 혁신이 가능해지고 혁신은 선진화의 기본 자산으로 작용한다. 이러한 요건들을 다시 정리하면 아래와 같다.

창의적 개인+공정한 사회+효율적 정부+국제경쟁
-> 이노베이션(테크놀로지 발달 포함) -> 선진



현재 북한의 현실은 위에서 제시한 선진화 공식의 제반여건과는 상당한 거리를 보여주고 있다. 수령의 영도라는 수직적 질서와 외부세계와 단절된 폐쇄는 북한의 후진성의 근본원인으로 작용하고 있다. 현재 북한체제의 속성을 상징적으로 표현할 수 있는 개념으로 요새국가(fortress state)를 들 수 있다. 요새국가는 폐쇄적이며, 정권안보를 제일 가치로 생각하고, 여타 행위자나 제도의 간섭을 받지 않고 국가의 제반 업무를 총괄하는 우월적 지도자가 존재하며, 구성원들을 국가목표의 달성을 위해 총동원하는 국가를 의미한다.²²

폐쇄의 기원은 역사적으로 미국과의 전쟁과 강대국에 포위되어 있다는 북한의 피해의식의 단면에서 찾을 수 있다. 북한이 요새국가로 유지될 수 있는 데는 지형적 요인도 한몫 거들고 있다. 즉 서해와 동해, 압록강과 두만강, 그 사이에 있는 백두산과 주변의 고산지대, 그리고 DMZ는 북한이라는 요새를 지키는 해자(壕字)(moat) 역할을 하고 있다. 북한은 인민과 외국인의 출입을 엄격히 통제하고 있다.²³ 북한과 외부의 연결 또한 상당히 제한되어 있다. 북한과 중국은 압록강과 두만강을 사이에 두고 16개의 출입처를 통해 통행과 통상을 하고 있다.²⁴ 남한과 북한을 잇는 육로는 판문점, 개성과 파주를 잇는 서부 회랑, 금강산과 고성을 잇는 동부 회랑이 있다.²⁵ 문제는 역사적으로 폐쇄는 후진성과 깊은 연관이 있다는 점이다. 북한의 고립 또한 정치, 경제, 문화의 낙후를 초래하는 주요 원인의 하나로 작용하고 있다.²⁶

수령의 영도는 국가의 실패를 낳았다. 정권안보 우선의 정책은 자원의 왜곡된 분배를 초래했다. 정책결정 과정에서 아래로부터 투입이나 비판이 없었기 때문에 북한 지도부는 자기 점검과 조정의 기회를 갖지 못한 채 그릇된 결정을 확대재생산하였다. 북한 정권이 대중동원 방식의 노동령 착취에 의한 건설노선을 걷는 한 인민은 단순한 동원의 대상으로 간주될 뿐이다.²⁷ 요새 국가의 문제해결은 국가-사회의 견제와 균형을 수립하는 것부터 출발해야 한다.

오랜 시간 국가로부터 이데올로기 주입에 익숙해진 인민들은 비판적, 창의적 사고를 보여주고 있지 못하며 생존을 위해 조건반사적인 사고를 하고 있는 것으로 보인다.²⁸ 비교와 연상을 통해 창의적 사고를 할 수 있는 기회가 북한 주민에게는 상당히 제한되어 있다. 북한은 무엇보다도 개방사회가 아닌 폐쇄사회의 모습을 보여주고 있다. 정보 이동이 자유롭지 못하며 인구 이동과 상품 교역 또한 제한적으로 이루어지고 있다. 공정한 경쟁과 신분상승의 기회를 열어줄 제반 제도의 마련이 미흡하다.

북한문제의 종착역은 단연 국가라고 할 수 있다. 우선 수령체제로 요약되는 권력의 독점 문제가 있다. 예로부터 지배의 문제는 플라톤(Plato)이 제기한 “누가 감독관을 감독할 것인가(Who guards the guardians)?”라는 고전적인 ‘거버넌스 딜레마(governance dilemma)’를 낳았다.²⁹ 북한의 경우 모든 인민의 삶을 수령이 책임지는 가운데 그러면 “누가 수령을 감독하는가(Who guards suryong)?”의 문제가 발생한다. 북한의 지배구조에는 수령의 노선에 오류가 있을 경우 그것을 수정, 견제할 수 있는 장치가 전무하다. 북한에서는 이것을 수령에게 오류가 있을 수 없다는 ‘신뢰’ 또는 ‘신앙’의 차원에서 풀려고 한다. 북한 현대사에서 권력의 사유화는 많은 문제를 낳았다. 북한의 점진적 변화는 당기구의 정상적 운영(정치국, 중앙위원회 등), 내각의 정상화, 권력이양의 제도화, 백두혈통으로부터 당과 국가를 분리시키는 작업 등 권력의 제도화에서 찾아야 할 것이다.



북한체제의 두 번째 딜레마는 요새국가의 명운과 개혁·개방의 진전이 반비례한다는 것이다. 이 두 딜레마는 결국 수령과 요새국가가 점차 소멸하면서 개혁과 개방을 점진적으로 추진하는 방향으로 풀어야 할 것이다. 북한 국가가 넘치는 부분이 있는 반면 또한 모자라는 부분도 있다. 당연히 국가의 손길이 미쳐야 하는 곳에 국가가 부재한 실패의 상황을 말한다. 현재 북한의 요새국가는 인민의 먹는 문제를 해결하지 못하고 있을 뿐만 아니라 교육·의료·복지의 문제들도 해결하지 못하고 있다. 이런 분야에서 국가 기능의 정상화가 절실하다. 국가기능이 정상화되어 지속가능한 거버넌스를 인민에게 제공하기 위해서는 제도의 마련이 필요하며 여러 제도의 궁극적 목표는 구성원을 위한 안보(security)·자유(liberty)·복지(welfare)·정의(justice)의 보장이다. 거버넌스 운영의 과정은 책임(accountability), 참여(participation), 설득(persuasion)으로 이루어져야 한다.³⁰

결국 요새국가로는 북한의 미래를 보장할 수 없기 때문에 탈脫 요새국가화가 이루어져야 하며 그 방향은 교량국가(bridge state)를 거쳐 수륙양용국가(amphibious state)로 진화하는 것이다.

요새국가 -> 교량국가 -> 수륙양용국가

교량국가는 서로 상이한 성격을 가진 국가와 국가 또는 지역과 지역을 연결시켜 주는 국가를 의미한다. 보다 구체적으로 북한의 국가는 철도, 도로, 에너지 수송로를 통하여 대륙세력과 해양세력을 연결시켜 이 지역의 화해와 협력을 북돋워주는 역할을 하게 될 것이다.³¹ 교량국가는 아직 대륙국가의 성격이 남아 있어 완전한 수륙양용국가에는 미치지 못하였으나 최소한 대륙세력의 끝자락에서 해양세력의 문물의 혜택에서 벗어나 있던 변방의 자기정체성을 극복하는 여정의 국가적 성격을 의미한다.

수륙양용국가는 교량국가에서 진일보한 형태이다. 수륙양용국가는 대륙성과 해양성을 공유해 양쪽의 장점을 살리고 단점을 버리는 형태의 국가이다. 북한은 그동안 일방적인 대륙 지향을 탈피해서 해양 지향성, 상호의존, 대외지향적 경제발전 등 해양국가의 장점을 배워야 한다. 북한 앞에 놓인 난국을 헤쳐가기 위해서는 수령 없는 거버넌스를 넘어 21세기형 국가인 슬림국가(slim state)로 다시 태어나야 한다. 슬림국가는 국가의 기능 차원에서 비대해진 부분은 빼고 부족한 부분은 보완이 되어 적절한 실루엣을 가진 형태를 의미한다. 북한 요새국가의 문제는 편재遍在(omnipresence)·전지全知(omniscience)·전능全能(omnipotence)을 추구한다는 데 있다. 주체시대 북한은 편재의 목표를 어느 정도 이루었으나 전지·전능하지는 못하였으며, 선군시대 아래 그나마 편재의 일각마저 무너지고 있다. 정치, 군사의 비대칭적 팽창 부분은 다이어트를 시켜 제자리를 찾아주고 경제, 환경, 문화(인권), 정보지식의 분야에 더 많은 관심을 쏟을 필요가 있다.

미래의 북한은 선군으로 왜곡된 자원의 분배에서 벗어나 선부 아래 자원의 효율적 분배를 추구하고 하드 파워와 소프트 파워를 동시에 배양하는 균형전략을 추구해야 한다. 충분한 매력



으로 내부 구성원의 이탈을 방지하고 단결을 도모하며 외부의 인재를 끌어 모을 수 있을 때 북한의 선진화가 촉진될 수 있을 것이다.

4. 북한정치 선진화를 위한 공진화 전략

(1) 이행과 개혁 단계

가. 북한

1단계가 개혁의 딜레마를 감지한 북한 지도부가 스스로 개혁과 개방에 족쇄를 채우고 있는 시기인 반면 2단계와 3단계는 체제전환 과정에서 초래될 위험을 무릅쓰고 새로운 지도부가 선진의 목표를 향해 힘든 걸음을 옮기는 시기다. 2단계의 특징은 ‘계몽수령(enlightened suryong)’이 등장하여 개혁과 개방에 착수하는 것이다. 이 기간에 선군노선은 막을 내리게 되고 신 지도부는 정통성 확보를 위해 주민의 의식주 문제해결과 복지수준을 높이기 위한 일련의 개혁 프로그램을 가동해야 한다. 그러나 이 시기에는 개혁속도와 개혁노선을 둘러싼 보수와 혁신의 대립으로 급진적인 프로그램이 등장하기보다 계획과 시장이 공존하고 당내 민주화가 진행되는 등의 제한적인 개혁이 실천될 가능성이 크다. 시간이 흐를수록 보수 우위의 정치구도에서 개혁 우위의 정치구도로 진전되어 나갈 것이다.

김정일의 ‘은퇴’와 더불어 새롭게 등장한 지도부는 나름대로 선군 시기 문제점들에 대해 해법을 제시하고 새로운 국가의 미래상을 제시하기 위해 노력할 것이다. 혁명의 연속성을 위해 신 지도부가 과거 ‘혁명 전통’을 송두리째 부정할 가능성은 크지 않다. 그러나 동시에 정통성 확보를 위해 신 지도부는 과거와 차별되는 실용적인 프로그램을 개발하기 위해 애쓰게 될 것이다. 결국 이 시기는 보수적 성격과 개혁적 성격을 공유하는 혼합형 정권(hybrid regime)의 시대로 자리매김 될 것이다. 김정일 이후 새롭게 등장하는 지도부는 리더십 변화(leadership change)와 함께 레짐 변화(regime change), 엘리트 세대교체(generation change)를 가져올 것이다. 이 과정에서 이념형 투사나 군 출신보다는 선진기술과 경영관리능력을 갖춘 테크노크라트가 약진하게 될 것이다.

백두혈통을 기반으로 한 새로운 지도자는 더 이상의 ‘베이비 수령’을 잉태하지 않는 ‘불입수령’ 또는 ‘마지막 수령’이 되어야 한다. 새 수령은 나이, 경험, 변화된 국내외 환경으로 인해 과거에 비해 느슨한 독재인 ‘낮은 단계의 유일적 영도’를 하게 될 것이다. 정통성 확보를 위해 혁명 레토릭을 뒤로 한 채, 경제성장을 위한 실험을 포함한 ‘신사고’를 제창할 가능성이 크다. 계몽수령의 개혁정책은 과거 김정일 시대 선군정치와 결별하는 것으로부터 시작되어야 한다. 1998년 헌법이 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”으로, 2009년 헌법이 “국가주권의 최고국방지도기관”으로 규정한 국방위원회의 역할이 축소되거나 그 존재 자체가 폐지될



것이다. 계몽수령은 군과 국방산업에 대한 지나친 투자를 축소시키고 가용의 자원과 자본을 경제를 재생시키는데 집중시키려 노력할 것이다. 사회 전반의 탈군사회가 추진되면서 비정규무력인 노동적위대, 붉은청년근위대 등 ‘전인민의 군사화’를 위한 조직들은 축소 또는 폐지될 것이다.

이 시기는 과거 김일성 또는 김정일이 제도 위에 군림했던 인적 통치로부터 수령의 권위 또한 당으로부터 나오는 제도에 의한 통치 쪽으로 이동하는 과도기가 될 것이다. 계몽수령은 과거 수령에 비해 훨씬 제한적 권능을 누리고 그 공간을 정치국과 중앙위원회가 차지하게 된다. 정치국과 중앙위원회는 토론과 정책결정기능을 가지게 됨으로써 그 역할이 정상화되고 일정 부분 계몽수령의 전횡을 견제하는 역할을 수행하게 될 것이다. 계몽수령의 권위는 여전히 다른 정치국원, 중앙위원회 위원에 비해 높으나 과거와 같은 무소불위의 권력행사는 불가능해질 것이다.

계몽수령은 보수파와 개혁파가 공존하는 공간에서 양자의 이익과 정책을 조절하는 균형자(balancer) 또는 조절자(coordinator)의 역할을 수행하게 될 것이다. 이는 과거 명령하고 군림하되 책임은 지지 않는 수령의 모습에서 탈피하는 것을 의미한다. 경제 효율성을 높이기 위해 수령이 직접 경제를 관리하는 방식이 아니라 전문인에게 경제운동을 맡기고 수령은 외교, 안보 등에 전념하는 것이 바람직할 수 있다. 점차 수령이라는 북한체제의 소유주(owner)와 경제운동을 책임지는 최고경영자(CEO)의 분리, 즉 소유권과 경영권의 분리가 일어나도록 해야 한다.

계몽수령이 개혁의 도입이라는 역사적 임무를 다하고 개혁의 과정에 수반되는 정치, 경제, 사회의 모순이 중첩되면 불가피하게 백두혈통으로부터 비非 백두혈통으로 권력이동이 이루어져 수령의 시대가 막을 내리게 된다. 김일성의 전통에서 자유로운 지도자의 등장은 그 자체로도 과거와 차원을 달리하는 변화의 기폭제 작용을 할 수 있을 것이다. 인치人治에서 제도에 의한 통치로 이동이 이루어지며 당내 민주화로 정치국, 중앙위원회로 실질적 권력의 중심이 이동하게 된다. 조선노동당에 의한 권력독점은 유지되나 당내 민주화의 확산으로 정책결정은 보다 투명해질 것이다. 정치국, 중앙위원회 등을 통한 당내 토론과 합의가 주요 정책결정의 양식이 될 것이다. 조직지도부, 선전선동부, 통일선선부의 과도한 권능이 제자리를 찾고 당 운영자금의 투명화도 진행될 것이다.

수령의 퇴장 자리에는 집단지도체제가 형성되고 권력의 교체는 엘리트 합의로 정식화된 권력이양 모델에 의해서 이루어질 것이다. 권력계승의 제도화는 이양 과정에서 나타날 수 있는 불필요한 정치적 거래비용을 절감시켜 주는 효과를 낳는다. 점차 북한 엘리트의 구성은 수적으로 개혁파가 보수파를 압도하게 되며, 개혁 성향의 지도부는 개혁개방의 속도를 높이게 된다.

2단계에서는 과거 노동당의 결정을 추진하는 거수기 역할만을 하던 최고인민회의가 명실상부하게 사회주의헌법 제87조에 규정된 대로 ‘최고주권기관’의 역할을 할 수 있도록 내실화가 추진되어야 한다. 선군시대 최고인민회의 선거가 행해지고 회의가 연례적으로 열리지만 정권의 선전도구로만 이용될 뿐 정책결정에 투입(input)이나 영향(influence)을 전혀 행사하지 못하고 있다. 현재 최고인민회의는 정기회의와 임시회의가 있으며 정기회의는 연 1-2회 열리고 있다. 상반기 회의는 전년도 사업정형 및 당해연도 과업 보고, 전년도 예산결산 및 당해연도 예산 심의를 하며, 하반기 회의는 주요 인사(국방위원회 및 내각 인사) 및 조직개편, 법안 개정을 한다. 2단계



에서 최고인민회의의 회기 연장과 정기회의 최소 연 2회 보장, 임시회의 수시 개최, 상임위원회의 활성화 규정 등이 마련되어야 한다. 최고인민회의의 대의원선거와 관련 공개경쟁선거원칙을 실천하는 한편 최고인민회의가 행정부의 사업에 대해 갖는 감독과 비판 기능을 강화해야 한다.

이 기간 동안 내각 또는 행정부의 권한 확대도 기대된다. 행정부에 대한 당의 통제가 다소 느슨해지고 행정부가 자율적으로 정책을 집행할 수 있는 공간이 넓어져야 한다. 사회주의헌법 제126조는 내각총리가 “조선민주주의인민공화국을 대표”하고, 제117조는 최고인민회의 상임위원회 위원장은 “국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수”한다고 규정하고 있다. 내각과 내각총리의 권한 강화를 위해 총리가 국가와 정부를 모두 대표하는 일원화 방식을 도입하는 것이 바람직하다. 주체시대, 선군시대 노동당에 의한 국가기구의 전면적 통제, 감시체제가 완화되어 국가기구의 자율성이 증가하면 그만큼 업무수행의 효율성과 생산성이 증가하게 될 것이다. 당과 국가기구의 중앙집권적 통제기능을 재조정하여 중앙에서 지방으로 정책결정 권한을 위임 하위 정책단위의 자율성을 증가시켜야 한다. 당간부와 국가관료의 전문성 증대를 위해 당원과 공무원에 대한 전면적인 실무교육도 강화시켜야 한다.

2기의 과제는 수령 중심의 생존론에서 탈피하여 수령 중심의 개발론을 모색하는 것이다. 일종의 개발독재 모델이 될 것이며 이 시기 국가는 정권의 안보에 가용자원을 총동원하는 정권의 안보를 우선하는 시각에서 탈피하여 인민의 복지를 염려하는 정권으로 변화해야 한다. 현재 중국과 베트남 정도의 개혁·개방을 추진하는 것이 이 단계의 목표라고 할 수 있다. 이 시기 북한은 계획과 시장이 균형을 이루는 상태에서 점차 계획 부문을 축소시키고 시장 부문을 확대하는 운영방식을 채택하게 될 것이고, 경공업·관광·IT 중심의 개발전략을 짜게 될 것이다. 관료주의로 인한 생산성 저하를 막기 위해 경제문제에 대한 당의 정치적 통제는 많이 약화되어야 한다. 각 생산단위는 생산계획과 판매계획에서 점차 더 많은 자율성을 누리게 될 것이다. 자생력이 떨어지는 국영기업의 민영화와 함께 협동농장과 국영농장의 축소와 자영농 육성도 이 시기에 실천해 볼 것이다.

2단계가 1단계와 3단계를 이어주는 디딤돌 역할을 하기 위해서는 이 기간 중 북핵문제가 마무리 되어야 한다. 계몽수령은 결국 핵포기의 전략적 결단을 내리고 2단계의 말미에 핵의 완전 폐기가 완성될 것이다. 북한의 핵포기는 북한 선진화의 필요조건이다. 핵포기로 바로 선진화 진입이 가능해지는 것은 아니지만 핵포기 없는 선진화는 불가능하다는 의미다. 북한 비핵화가 빨리 실행에 옮겨질수록 북한 선진화 또한 그만큼 앞당겨질 수 있을 것이다. 핵포기에서 얻어지는 체제보장과 경제협력의 반대급부는 이 시기 북한의 경제를 회생시키기 위한 동력으로 사용될 것이다.

북한은 이즈음 요새국가에서 가교국가로 변화가 시작된다. 평양은 남쪽의 해양국가와 북쪽의 대륙국가를 잇는 에너지, 통신, 교통의 연결자 역할을 하게 될 것이다. 2단계에서 북한은 과거보다 전격적으로 국제사회와 조우하게 된다. 나진, 신의주, 개성, 금강산을 뛰어넘어 원산, 홍남, 해주, 남포 등이 추가적으로 개방될 수 있고 기타 평양을 비롯한 도시들도 외부의 바람을 맞게 될 것이다. 요새국가의 성문을 열게 되는 것이다. 북한과 국제사회의 교류의 확대는 북한이 국제사회의 표준을 지켜야 하는 의무를 수반하기 때문에 과거와 같은 불법거래는 설 자리를 잃게 된



다. 불법거래에서 나오던 수익을 벌충해줄 수입원은 이제 북한을 통과하게 될 철도, 도로, 에너지 수송로 등에서 받는 통과세 명목의 '통과 지대(passage rent)'를 통해서 얻게 된다.³²

2단계에서 국가-사회관계에 변화가 생기게 된다. 가족 영농제, 가내 수공업, 상업 활동 등 개인의 사적 경제활동과 그에 따른 부의 축적을 국가가 인정하게 될 것이며, 이에 비례해서 국가의 인민에 대한 간섭은 점차 줄어들 것이다. 당과 대중을 이어주는 역할을 하던 청년동맹, 직업총동맹, 농업근로자동맹, 여성동맹의 4대 근로단체의 역할 축소가 예상된다. 국가가 계속해서 구성원에 대한 이념적 통제를 시도할 것이나 개방으로 외부의 정부가 다량 수입되면서 국가 차원의 선전의 실효성은 크게 떨어지게 된다. 국가가 인민을 움직이기 위해서는 점차 물질적 인센티브에 의존할 수밖에 없을 것이다. 따라서 국가가 창출할 수 있는 물자의 양과 질이 이 시기의 성패를 좌우하게 될 것이다.

2단계에서 북한 지도부가 당면하게 될 도전요소는 만만치 않다. 우선 이행기의 와중에 개혁지향파와 보수노선파로의 엘리트 분열 가능성이 있다. 정책을 둘러싼 논쟁이 개혁의 와중에서 필요하되 정책의 차이가 권력투쟁으로 진화하는 것은 막아야 한다. 민간 엘리트의 분열과 함께 민간 엘리트층을 한 축으로 하고 군부 엘리트층을 대립축으로 하는 군민(軍民) 대립의 양상 또한 상정해 볼 수 있다. 군부 엘리트가 국방위원회, 인민무력부 등 중앙군과 지방의 야전군으로 나뉘어 대립하는 양상 또한 벌어질 수 있다. 지도부는 한편으로 개혁 작업을 능수능란하게 수행하면서 다른 한편으로 저항 엘리트의 등장을 막아야 하는 2중의 과제를 수행해야 한다.

1단계에서 벌어졌던 정권과 대중의 표류 현상이 이 시기에 더 심화될 위험이 도사리고 있다. 개방과 더불어 더 많은 정보(information)로 무장한 대중은 이완되는 사회 분위기에 편승하여 더 많은 요구(demand)를 하게 될 것이다. 격변기 연금·의료·복지·교육 등 사회 안전망이 제대로 작동하지 않고, 대중의 욕구를 충족시켜 줄 재화와 서비스의 공급(supply)이 불충분한 상황이 지속되면 사회 안정을 흔드는 불안요인으로 작용할 수 있다. 2단계에서 국가의 제1책무는 인민의 생존을 보장하는 것이다. 1단계에서 부족하게 공급되었던 식량, 소비재 등 주민의 생활과 직결된 품목의 증산을 도모해야 한다.

2단계 부분적인 개방과 개혁은 북한의 국가와 인민이 모두 경험해 보지 못한 신천지의 세계를 열게 될 것이다. 국가는 수령을 정점으로 하는 상명하복에 익숙해 있기 때문에 밑으로부터 요구를 수용하는데 익숙지 않고, 인민 또한 자신의 불만을 일정한 과정을 거쳐 정치적 행동으로 옮기는데 학습기간이 필요하다. 인민들이 인터넷·핸드폰·복사기 등으로 무장하게 되면 국가는 효과적인 대응책을 찾는 것이 점점 더 어려워질 것이다. 국가와 인민을 이어줄 새로운 제도의 끈이 필요할 것이다.

개방 효과에 따른 일시적 경제성장이 내외의 장벽에 봉착하여 후퇴의 조짐을 보이면서 지역사회의 빈부의 격차 그리고 지역사회 내부와 외부 사이의 생활수준의 격차가 심화되면 시간적, 공간적으로 '상대적 박탈감(relative deprivation)'이 증대하여 대중의 분노가 일시에 분출하는 폭력적 사태가 발생할 수도 있다.³³ 인민에 대한 통제가 누그러짐에 따라 '저항(voice)'과 '탈출(exit)'이 증가할 가능성이 있다. 1단계에서 국가의 물리력의 작용으로 저항은 사실상 봉쇄되고 탈출만이 유일하게 인민에게 주어진 선택이었다. 쇠퇴의 시기 탈출이 간헐적으로 일어나는 예



외적이고 일탈적인 행동이었다면 2단계와 3단계에서 저항과 탈출이 증가할 공간이 더 넓어진다 고 할 수 있다. 탈출과 저항이 동반상승하는 최악의 시나리오를 막기 위해서는 북한 지도부가 인민의 충성을 묶어두는 양질의 프로그램을 만들어 내야 한다.³⁴ 이행기의 다양한 요구의 분출과 사회 각계각층 사이의 대립과 반목, 이해관계의 상충을 얼마나 잘 소화하고 해결하느냐가 이 시기 성공적 관리의 관건이라고 할 수 있다.

나. 남한 및 국제사회

2단계는 북한이 선군노선을 버리고 개혁과 개방을 향한 첫걸음을 떼는 단계이다. 김정일 이후 후계자가 나름대로 과거와 차별화된 대전략을 입안하여 추진할 것으로 짐작되지만 아직 본격적인 체제변환을 위한 준비와 각오는 부족한 상태로 남을 공산이 크다. 남한과 국제사회는 북한의 개혁수준, 핵폐기 정도에 따라 맞춤형 관여정책을 펼쳐야 한다. 남한과 북한 사이의 경제협력의 양과 질을 높이고, 상호의존을 심화시키며, 남북을 아우르는 제도의 확충을 통해 평화를 정착시켜 나가야 한다. 이 시기 관여정책의 이론적 기반은 상호의존론, 경제평화론, 제도평화론에서 찾아야 할 것이다. 북한 붕괴론에 바탕을 둔 대북정책을 폐기하고 북한과 장기공존을 전제로 북한의 경제회생이 성공할 수 있도록 진정으로 북한을 도와줄 의지를 갖고 구상을 마련해야 한다.

우선 북한의 변화를 기다리기보다 포스트 김정일 체제가 들어서는 것과 때를 맞추어 남한과 국제사회가 인도적 지원을 대폭 확대할 필요가 있다. 개발협력과 경험은 초기에는 선택적으로 신중하게 진행되어야 한다. 성급한 지원 또는 과도한 지원은 북한의 '도덕적 해이(moral hazard)'를 가져올 위험성이 있으므로 이 시기에는 남한과 국제사회의 신중한 접근이 요망된다. 또한 반대로 남북관계의 단절과 국제사회의 무관심은 모처럼 싹튼 북한의 개혁 호기심을 잘라버릴 수 있으므로 북한의 정책변경을 유도하는 사전 '당근'적 성격의 지원에 인색하지 말아야 한다. 따라서 북한체제 성격의 변화를 관찰하면서 완급을 조절하는 지혜가 필요하다. 이 시기에는 기본적으로 북한의 변화에 상응하는 대북지원 정책을 펼쳐야 한다.³⁵

이 시기 남한은 북한과 관광사업 확대, 북한 지하자원 공동개발, 북한의 특구 확대정책에 따른 특구에 대한 투자 및 지원 등의 사업을 진행할 수 있다. 또한 교육, 보건의료, 산림녹화, 환경보호, 식량 및 비료지원, 주택개량사업 분야의 협력, 철도 및 도로 연결사업, 에너지 수송로 건설 사업에 관심을 가질 필요가 있다.

계몽수령과 집단지도체제의 개혁정책을 뒷받침하기 위해 이 단계에서 남북 정상회담이 정례화 되어야 한다. 정상회담의 합의와 성과를 실천으로 옮기기 위한 통일, 외교, 경제, 환경, 복지 등 각 분야별 장관급 회담도 수시로 열려야 할 것이다. 인도적 지원과 개발지원을 위한 지방자치단체 사이의 교류와 협력도 활성화 될 수 있을 것이다.

이 단계에서 북한이 핵을 포기할 의사를 표명하게 되면 남한과 국제사회는 북한이 결심을 실행에 옮길 수 있도록 환경을 조성해야 할 책무가 있다. 북한의 핵은 생존을 위한 보험의 성격이 있으므로 북한에 대한 철저한 체제보장책이 마련되어야 한다. 북한과의 핵협상은 남한과 북한, 북한과 미국, 6자회담이 조화를 이루는 입체적인 방식으로 이루어질 것이다. 2단계의 말미에



는 핵포기 과정에 맞추어 한반도 평화체제 구축, 국제기구의 지원, 북미 수교, 북일 수교, 남북관계의 성숙이 함께 이루어지게 될 것이다.

(2) 변환 단계

가. 북한

3단계는 2단계 이행기의 과정에서 시행착오를 하며 얻은 경험을 바탕으로 비약적인 체제의 변환, 정치의 변환을 이루어 ‘북한식 민주주의’를 정착시키는 것을 기본 임무로 하는 시기이다. 2단계에서 비핵화 실천의 지루한 과정이 어느 정도 마무리되면 3단계에서는 핵의 무거운 짐에서 벗어나 선경과 선민의 과업을 철저히 과감하게 수행할 있게 될 것이다. 이 시기에 북한은 수령의 지배로부터 완전히 그리고 영구적으로 해방되어야 하며 19세기와 20세기에 민주주의를 달성한 다른 국가에 버금가는 민주화, 선진화를 달성해야만 한다. 시민의 직접선거에 의해 선출된 정부의 등장, 조선노동당에 의한 일당독재의 폐지, 신뢰와 공정한 경쟁에 기반을 둔 시민사회의 건설, 국가와 시민사회 사이의 협력과 견제 등의 구체적 목표를 이 시기에 달성해야 한다. 이 시기에는 경제성장과 민주화의 여력을 바탕으로 국제수준의 표준을 추격하고 또 창출하는 ‘선진북한’의 모습을 목도할 수 있게 될 것이다.

북한식 민주주의의 모습은 북한의 과거, 지도부의 선택, 엘리트 간의 세력균형, 외부의 영향 등의 변수가 복합적으로 작용한 결과가 될 것이다. 3단계에서는 2단계에서 수령의 존재가 사라진데 이어 조선노동당에 의한 일당 독재마저 막을 내리게 된다. 2009년 헌법 제11조에 담긴 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영토 밑에 모든 활동을 진행한다”는 조항은 개헌과 함께 역사 속으로 자취를 감추게 될 것이다. 헌법에 의해 정당 활동의 자유가 보장되고 노동당 이외에 수권이 가능한 정당이 복수로 존재하게 될 것이다. 노동당은 변화된 내외 환경에 맞는 새로운 강령으로 무장하고 여타 정당과 주민의 마음을 사고 정권을 획득하기 위한 무한경쟁을 벌여야 한다. 이들 정당 사이에서 국민들은 자유롭고 공정한 선거를 통해 정부를 구성할 정당을 선택할 권리를 향유하게 된다. 북한 지역의 거버넌스를 담당할 의지와 능력을 가진 복수의 정치세력은 각기 상이한 세계관과 독자적인 프로그램을 가지고 정치를 펼치게 될 것이다.

북한발 선진 프로그램은 김일성 전통, 경제운영 원리, 사회운영 원리, 국제사회와 관계 등의 내용을 담고 있을 것이다. 우선 정치세력은 김일성의 혁명전통과 어느 정도 거리를 두는가의 문제에 답해야 한다. 백두가문의 전통을 계승하는 선택, 김일성의 항일무장투쟁의 전통과 그 이후 사회주의 건설 노력을 높이 사지만 김정일 통치와는 거리를 두려는 선택, 김일성의 공과 과를 모두 인정하는 선택, 김일성 가문의 통치와 결별하는 선택 중 하나를 선택해야 한다. 경제운영 방식에 있어서는 친시장이나 친계획적 프로그램, 친중공업이나 친경공업 노선 중 선택해야 한다. 다당제 아래 여러 정치세력은 자유의 가치를 강조하는 이념과 평등의 가치를 강조하는 이념 사이에서 방황하게 될 것이다. 대외적으로 과거 중국, 러시아 등 대륙세력과 친밀하던 외교 관행 또한 영향을 받을 수밖에 없다. 과거의 연장선에서 중국과 친밀한 노선, 새롭게 미국과 친밀해지



는 노선을 상징해 볼 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 북한의 정치세력이 남한과 정치적 관계를 어떻게 정립하느냐이다. 아래 [표 2]는 이런 가능성들을 예시하고 있다. 북한의 정치세력들은 각 열과 행의 항목이 조합된 복잡하고 다양한 정체성을 가지게 된다. 백두혈통에 대해서는 온정적이지만 과거 계획경제와는 단호하게 선을 긋는 프로그램, 백두혈통에 중립적이면서 시장 친화적이지만 정치적인 민주화에는 소극적인 프로그램, 백두혈통에 적대적이지만 시장에도 적대적이고 미국 등 자유진영과도 외교적으로 거리를 두는 프로그램 등 다양한 조합이 가능하다고 할 수 있다. 남한의 입장에서 선호하는 이념형 그리고 남한과 통합을 순조롭게 하는 이념형은 아무래도 백두혈통 적대적, 시장 친화적, 자유 친화적, 미국 친화적, 남한 친화적 프로그램 (KH/MF/FF/UF/SF)의 조합이 될 것이다.

[표-2] 선진화 프로그램의 갈래

	친화적(friendly)	중립적(neutral)	적대적(hostile)
김일성·김정일 전통과 친밀도	백두혈통 친화적 (Kim Family Friendly)	백두혈통 중립적 (Kim Family Neutral)	백두혈통 적대적 (Kim Family Hostile)
시장 친밀도	시장 친화적 (Market Friendly)	시장 중립적 (Market Neutral)	시장 적대적 (Market Hostile)
자유 친밀도	자유 친화적 (Freedom Friendly)	자유 중립적 (Freedom Neutral)	자유 적대적 (Freedom Hostile)
미국과 친밀도	미국 친화적 (U.S. Friendly)	미국 중립적 (U.S. Neutral)	미국 적대적 (U.S. Hostile)
남한과 친밀도	남한 친화적 (South Korea Friendly)	남한 중립적 (South Korea Neutral)	남한 적대적 (South Korea Hostile)

3단계 북한은 인치에서 법에 의한 지배, 제도에 의한 거버넌스로 진화하게 된다. 이 단계에서 행정부, 입법부, 사법부는 견제와 균형의 관계 속에 놓이게 된다. 의회의 의원들은 자유, 민주 선거에 의해 선출되며 실질적 입법권을 행사하고 행정부에 대한 견제 역할을 충실히 하게 될 것이다. 사법부는 정치적 판단에 좌우되지 않고 정치권력에 의한 보복의 두려움 없이 공정한 재판을 할 수 있어야 한다.

이 시기 북한의 민주화를 위해 필요한 것은 수직적 책임성(vertical accountability)이다. 지배 엘리트는 막강한 권한만 가지고 책임을 지지 않는 세력이 아니라 피치자로부터 권력을 위임 받고 피치자에 의해 지속적으로 감시를 받는 입장에서 서게 된다. 청문회(public hearings), 시민감사(citizen audits) 등과 더불어 체제전환의 과정에서 엘리트의 권력남용, 배임, 부패, 사기, 수뢰 등을 막아줄 강력한 반부패위원회(countercorruption commission)도 필요하다. 지배 엘리트에 대한 항시적 감시, 견제 장치가 제도화되어야 한다. 수직적 책임성의 핵심은 자유롭고 공정한 선



거가 행해지는가 여부이다. 북한 주민들이 외부의 강요에서 자유로운 상태에서 스스로 선택에 의해 자신들의 지도자를 선출하는 권리와 의무를 누릴 수 있어야 한다.³⁶

민주주의를 실천하기 위해서는 그 사회의 구성원들이 기본적 권리를 누리고 있어야 한다. 인터넷, 휴대전화 사용 등 통신, 여행, 거주이전의 자유가 확대되고 언론, 출판, 집회, 결사, 신앙의 자유가 보장되어야 하며 개인의 소유권이 존중되어야 한다. 특히 일반인이 시민의 권리를 향유하고 자유롭게 정치적 활동을 하기 위해서는 국가안전보위부, 인민보안성 등 공안기구의 명확한 역할 규정과 권력남용 방지책이 필요하다.

경제성장은 민주화를 추동하는 경향이 있다. 경제성장과 민주화 진전이 반드시 정비례하지는 않지만 경제성장을 이룩한 국가일수록 민주주의를 실천하는 확률이 높아진다. 고등교육을 받은 중산층의 형성과 그들의 새로운 가치관과 규범이 민주화를 이끄는 주요 원천이다. 정보산업이 발전하고 지식사회가 등장할수록 사회 구성원들은 자신의 생각과 판단에 의해 자신의 미래를 결정하기를 원하며 위계적인 권위에 도전하고 맹목적인 복종을 거부한다. 자기표현(self-expression)의 욕구와 비판적 사고는 독재와 권위주의가 자랄 수 있는 토양을 서서히 잠식한다. 경제성장으로 산업화가 어느 정도 진전된 환경에서 사회구성원들은 개인 자율성, 자기표현의 기회, 권위로부터 해방을 추구하게 된다. 시민들은 자신의 경제적 성취에 버금가는 시민적, 정치적 자유와 민주적 제도를 요구할 것이며 시민들이 자유롭게 국가 내지는 공동체의 의사결정에 참여할 수 있는 통로를 마련해 주는 것이 이 단계 국가의 역할이다. 이 시기 자유의 보장은 무책임한 방종으로 흐를 가능성이 있다. 그래서 자기와 다른 의견을 존중할 줄 아는 인내(tolerance), 타인에 대한 신뢰(trust) 등 사회자본(social capital)의 배양과 축적이 이 단계에서 필요해진다.³⁷

3단계 북한의 과제는 2단계 과도기의 소극적 적응과 문제해결 구도를 벗어나 적극적이고 공세적으로 미래를 창조하는 것이다. 북한이 선진의 길로 들어서기 위해서는 사회 구성원의 창의력이 발휘될 수 있도록 개인의 재산권, 이동권이 보장되어야 한다. 국가가 역동적인 사회가 지속될 수 있는 환경을 마련해 주고 사회는 국가의 지나친 간섭에 대해 거부권을 행사할 수 있어야 한다. 경제불안과 사회혼란은 이 시기 암적인 존재로 작용할 가능성이 있다. 국가는 이 단계의 성공을 위해서 범죄와 부패의 단속, 경제성장의 지속, 경제적 불평등의 완화를 위해 힘써야 한다. 주민의 일할 동기를 북돋워주고 정의로운 사회를 구현하기 위해서는 기본적 보장, 절차적 민주주의의 성숙 등 법의 지배가 확고히 뿌리내려야 한다. 시장의 확산, 민주화, 제도의 공고화는 서로 상승작용을 하면서 북한체제의 성격을 바꾸어 놓게 될 것이다.

나. 남한 및 국제사회

3단계에서는 북한이 개혁과 개방의 길로 들어섬에 따라 남한 및 국제사회는 전폭적, 전면적으로 북한과 경제협력을 실시할 수 있게 된다. 북한의 개혁의지가 확인되면 민간, 국가, 국제기구 등의 주체들이 합종연횡으로 북한의 개혁과 개방을 가속화시키기 위한 프로그램을 입안, 실천할 수 있게 된다. 국제사회와의 다양한 협력의 그물망 속에서 북한은 농업, 수산, 경공업, 광업, 정보



산업 등에 걸쳐 경제력을 키우기 위한 노력을 기울이게 된다. 이 단계의 지원은 증세를 완화시키기 위한 단기 구호인 인도적 지원(humanitarian assistance)에서 근본적으로 원인을 치료하기 위한 개발원조(developmental assistance)로 전환되어야 한다. 북한경제의 성장을 뒷받침해 줄 하부구조 건설에 대규모 투자를 하고 양질의 노동인력을 양성하기 위해 직업훈련센터 건설과 경제시찰단 지원을 실시해야 한다.

북한의 체제변혁 과정에서 겪게 될 도전은 내부적인 것도 있고, 외부적인 것도 있다. 개혁 초기의 곤경이 주로 내부적인 것이라면 시간이 흐를수록 외부 도전의 파고가 높아질 것이다. 3단계 정도의 변화가 수반되면 남한과 북한의 통일로 향한 동력 또한 상당히 커지리라고 본다. 3단계 조선민주주의인민공화국의 최대 후원자이자 잠재적 적은 대한민국일 수밖에 없다. 북한의 주적은 미국이 아니라 남한이다. 이제 막 세상을 향해 문을 연 북한은 이미 오랫동안 개방사회를 지향해 온 남한과 경쟁해야 한다. 민주화, 산업화의 과제를 해결하고 선진화 과업의 문턱에 이미 도달해 있는 남한이 개혁 ‘초보’ 북한에게는 자못 버거운 상대로 다가올 것이다. 북한이 스스로 분야별 우월성을 확보하여 새로운 구심력을 창출하는 것이 필요하다. 3단계에 이르면 남과 북의 경쟁이 치열해지는 한편 협력의 장이 넓어지면서 통합의 기운 또한 자라게 될 것이다. 2단계와 3단계를 거치면서 북한의 기업, 개인, NGO 등이 성장하고 그것들이 남한의 기업, 개인, NGO와 교류하면서 남북 접촉의 면이 넓어지고 다양해질 것이다. 아직 걸음마 단계인 북한 민주주의 육성을 위해 남북 정당 간 협력 내지 통합 노력을 기울이는 한편 일반인을 대상으로 한 민주시민교육을 실시해야 한다.

3단계에서 북한과 국제사회의 협력은 만개하게 된다. 2단계의 말미에 북핵문제가 해결됨에 따라 평양과 워싱턴, 평양과 도쿄의 수교가 가능하게 되고 3단계에서는 본격적으로 주변국 및 국제금융기구의 대북지원이 봇물을 이루게 된다. 외부의 투자는 이제 특구에 한정되지 않고 북한 전역에 걸쳐 이루어지게 된다. 요새국가의 굴레를 벗은 북한은 가교국가를 지나 수륙양용국가로서 보다 국제사회와 긴밀하게 연결될 것이다.

북한과 강대국, 북한과 남한, 그리고 북한과 다른 주변국가와의 협력과 교류가 확대되면서 북한을 축으로 하는 한반도의 국제정치는 보다 복잡하게 전개될 것이다. 동아시아에는 각각 자신의 세력권을 넓히려는 제국과 이에 대응하려는 중소국의 각축이 한층 치열해질 가능성이 있다. 이러한 공간에서 한반도의 이익을 지키기 위해 남과 북이 협력하여 주변국에 외교적 대응전선을 펼치는 해법이 등장할 수 있다. 지금까지는 남과 북이 배타적 국익을 실현하기 위해 주변국을 자신의 진영으로 끌어들이기 위한 소모적 외교만을 실천해 왔다. 남북 외교협력의 경험이 축적되면 남과 북은 대내적으로는 별도의 정치, 경제, 사회 체제를 유지하지만 대외적으로는 단일노선을 추구하는 외교연합의 단계에 이르게 될 것이다. 이때 남과 북이 각각 냉전과 탈냉전의 공간에서 생존과 번영을 위해 구사했던 그네외교, 북방외교, 실용외교 등은 남북외교연합의 중요한 자산이 될 것이다. 외교연합의 실험과 실천은 다시 내적 통합과 궁극적인 통일을 촉진시키는 촉매제의 역할을 하게 될 것이다. 즉 2단계 이후 한반도의 국제정치는 경제협력 심화 → 외교연합 → 경제통합 → 사회문화통합 → 정치안보통합의 수순을 밟을 수 있다. ■



주(註)

- ¹ 북한의 ‘변화’에 대해서는 다음의 저작을 참조. 박선원. 2002. “김정일시대 북한의 변화: 진화론적 접근.” 〈한국정치학회보〉 36집 3호(가을): 155-173; 신지호. 2002. “북한체제변화 3단계론: 대북정책에의 시사.” 〈한국정치학회보〉 36집 4호(겨울): 103-119; 전봉근. 2005. “북한의 변화 실태와 전망.” 〈주요국제문제분석〉 11월 16일; 김근식. 2007. “북한의 실리사회주의와 체제변화.” 〈북한연구학회보〉 11권 2호(겨울): 31-45.
- ² 1990년 중반 북한경제의 상황에 대해서는 다음을 참조. Noland, Marcus. 1997. “Why North Korea Will Muddle Through.” *Foreign Affairs* Vol. 76, No. 4(July/August): 105-118.
- ³ 박형중. 2009. “화폐교환조치의 파장과 전망: 정치경제학적 분석.” *Online Series* (통일연구원) 12월 10일. 북한의 경제 운영과 관련 계획경제와 시장경제의 병존론, 공정경제와 인민경제의 병존론, 3중경제론(특권경제, 인민경제, 시장경제), 경제의 4분할론(동원경제, 특권적 계획경제, 내각 관할의 일반적 계획경제, 시장경제) 등 다양한 시각이 존재한다. 박형중은 잉여수취와 조정기제의 기준에 입각하여 이들보다 보다 세분된 7개의 구획을 제시하고 있다. 7개의 구획은 김정일 경제, 기관별 ‘회사’ 경제, 내각경제(계획경제), 제2경제(특권 계획경제), 동원. 지원 경제, 농촌협동경제, 장마당 경제를 포함한다. 박형중. 2009. “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조.” 〈북한연구학회보〉 13권 1호(여름): 35-60.
- ⁴ Lankov, Andrei. 2009. “Changes to North Korea’s System of Social Control.” *North Korea Newsletter* October 22.
- ⁵ 브레즈네프 시기의 소련체제를 ‘표류하는 정권(drifting regime)’으로 묘사한 하용출 교수의 용어를 차용한 것이다.
- ⁶ 박영자. 2009. “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 ‘주변노동’과 ‘노동시장’: 노동일상의 상황과 구조.” 〈한국정치학회보〉 43집 3호(가을): 149-171.
- ⁷ 김갑식. 2007. “사회주의 체제전환국의 정치체제 변화.” 〈북한연구학회보〉 11권 2호: 1-30.
- ⁸ 이조원. 2008. “취약국가 모델과 북한에 대한 개발협력 연구.” 〈북한연구학회보〉 12권 2호(겨울): 289-320. 불량국가(rogue state), 불량정권(rogue regime)이라는 용어도 사용된다.



Becker, Jasper. 2005. *Rogue Regime: Kim Jong Il and the Looming Threat of North Korea*. Oxford: Oxford University Press.

⁹ Vinci, Anthony. 2008. "Anarchy, Failed States, and Armed Groups: Reconsidering Conventional Analysis." *International Studies Quarterly* Vol. 52, No. 2(June): 295-314. 또한 Chesherman, Simon, Michael Ignatieff, and Ramesh Thakur, eds. 2005. *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo: United Nations University Press. 을 참조.

¹⁰ Brownlee, Jason. 2007. "Hereditary Succession in Modern Autocracies." *World Politics* 59(July): 595-628.

¹¹ 국방위원회 주도설은 고유환. 2008. "김정일 건강변수와 후계구축의 시나리오." <KDI 북한경제리뷰> 9월. 참조. 당주도설은 정성장. 2009. "포스트 김정일 시대 북한 권력체제의 변화 전망." <세종정책연구> 5권 1호. 참조. 김정일 위원장의 건강이상설 이후 북한의 미래와 관련 세습과 후견통치, 집단지도체제, 군부 단독집권, 권력투쟁, 권력공백 등 다양한 시나리오가 개진되고 있다. 전봉근. 2008. "북한의 권력 변동 시나리오 연구: 김정일 '건강이상설' 이후." <주요국제문제분석> 10월 10일.

¹² <연합뉴스>. 2009. 5월 11일.

¹³ 정성장. 2009. "김정일의 3남 김정운의 후계체계 구축 전망." <합참> 40호(가을). 2005년경에는 김정철이 후계자로 유력시되는 분위기였다. 정성장. 2005. "김정일 시대 북한의 후계 문제: 징후와 후계 구도." <한국정치학회보> 39집 2호(여름).

¹⁴ 이것은 내폭이나 외폭의 가능성이 없다고 주장하는 것이 아니다. 외폭보다는 내폭의 가능성이 상대적으로 더 높으며, 남한과 주변국은 물론 만일의 경우를 위해 대비책을 마련해 놓고 있어야 한다. 급변사태에 대한 대비책을 다룬 연구는 다음을 참조. 박관용 외. 2007. 《북한의 급변사태와 우리의 대응》. 파주: 한울.; 조성렬 외. 2006. "북한의 위기관리체제와 우리의 대응방안." <국회 정보위원회>.

¹⁵ Lankov, Andrei. 2009. "Changing North Korea." *International Herald Tribune* October 14.

¹⁶ 과거 햇볕론의 대북정책은 환경의 변화를, 냉전 시기의 대북정책은 북한이라는 행위자의 변화를 강조했다. 본고의 입장은 구조의 변화와 단위의 변화가 같이 일어나야 한다는 것이다. 공진의 개념은 나비와 식물의 상호 유전자 변화에 대한 관찰로부터 비롯되었다. 이 개념의 기본 속



성은 상호의존과 상호적응이다. Porter, Terry B. 2006. “Coevolution as a Research Framework for Organizations and the Natural Environment.” *Organization & Environment* Vol. 19, No. 4(December): 479-504. 진화론의 고전은 Darwin, Charles. 1909[1859]. *The Origin of Species*. New York: Collier & Son. 이다.

¹⁷ 이런 측면에서 이 글은 ‘가장 바람직한 경로(the most desirable path)’와 ‘가장 현실적인 경로(the most likely path)’의 중간을 취하고 있다.

¹⁸ 김갑식. 2007. 1-30.

¹⁹ Nordfors, David. 2009. “What is Innovation?.” *eJournal USA* Vol. 14, No. 11(November): 4. ‘창조적 파괴(creative destruction)’에 대해서는 Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers. 를 참조. 보스턴 컨설팅 등이 마련한 2009년 혁신지수 국가별 순위(1위-110위)에 따르면 남한은 2위를 차지하고 있고 북한은 등장하지 않는다. The Boston Consulting Group and National Association of Manufacturers. 2009. “2009 Innovation Index Country Ranking.” *eJournal USA* Vol. 14, No. 11(November): 26-27.

²⁰ 혁신을 불러오는 창의적 기업가들을 조사한 한 연구는 ‘혁신가의 DNA(innovator’s DNA)’라는 것을 발견해 냈다. 개인의 혁신성을 가져오는 요인은 연상하기(associating), 질문하기(questioning), 관찰하기(observing), 실험하기(experimenting), 인맥쌓기(networking) 등이다. 필자들은 혁신적 기업가들이 공히 현상유지(status quo)를 바꾸려는 강한 욕망을 갖고 있으며 변화를 위해서 위험을 감수하는 성향을 갖고 있다고 지적한다. 즉 혁신가들은 혁신할 용기와 현상타파적 편향성을 갖고 있다. Dyer, Jeffrey H., Hal B. Gregersen, and Clayton M. Christensen. 2009. “The Innovator’s DNA.” *Harvard Business Review* December: 61-67.

²¹ Zakaria, Fareed. 2009. *The Post-American World*. New York: W. W. Norton & Company.; Keohane, Robert O. 2001. “Governance in a Partially Globalized World.” *American Political Science Review* Vol. 95, No. 1(March): 1-13.; Andrew, James P. 2009. “Government and Innovation.” *eJournal USA* Vol. 14, No. 11(November): 28-30.

²² 반면 한반도의 남쪽에는 탐험선국가(voyager state)가 탄생하였다. 탐험선국가는 해양세력인 미국, 일본과 연대 상호의존과 대외지향적인 정책을 펼쳤다. 우승지. 2008. “남북한 관계 60년 분석: 1948-2008.” <국제. 지역연구> 17권 2호(여름): 121-156. 북한을 요새국가(또는 군국주의



국가: garrison state)로 명명한 경우는 Cumings, Bruce. 2004. *North Korea: Another Country*. New York: The New Press. 커밍스(Bruce Cumings)는 요새국가를 해롤드 라스웰(Harold Lasswell)을 빌려 폭력의 전문집단이 권력을 행사하는 국가로 정의하고 있다. 와다 하루키는 북한을 유격대국가로 명명한다. 그는 유격대국가를 국가사회주의체제 위에 구축된 2차적 형성물이며, 유격대 모델이 전 국가로 확대되어 김일성을 사령관으로 하고 전 인민이 받드는 형태로 정의하고 있다. 와다 하루키. 서동만, 남기정 역. 2002. 《북조선: 유격대국가에서 정규군 국가로》. 서울: 돌베개. 최근의 북한 국가론 연구 현황에 대해서는 김연각. 2006. “북한 국가의 성격: 기존 논의의 검토와 제.” 〈북한연구학회보〉 10권 2호(겨울): 89-112.가 정리가 잘 되어 있다.

²³ 북한은 평양 북쪽 22km에 위치한 순안 비행장을 통해서 2002년 11월 현재 평양-북경(주 2회), 평양-방콕(주 1회), 평양-마카오(주 1회), 평양-블라디보스톡(주 1회), 평양-심양(주 2회) 고려항공 정기노선을 개설하고 있다. 열차를 이용한 통행은 평양-북경(주 4회), 평양-심양(주 4회), 평양-모스크바(주 4회) 편이 운행되고 있다. 북경에서 오후 5시 25분에 탑승하면 25시간 25분 걸려 평양에 도착한다. 통일부 통일교육원. 2002. 《북한방문 길라잡이(개정판)》. 37-60.

²⁴ 중국과 북한을 잇는 출입처는 라진 원정리-훈춘 권하, 함북 셋별-훈춘 사타자, 함북 남양-훈춘 도문, 함북 삼봉-용정 개산둔, 함북 회령-용정 삼합, 함북 무산-화룡 남평, 양강 삼장-화룡 고성리, 양강 상두봉-안도 쌍목봉, 양강 혜산-길림성 장백, 자강 중강-길림성 임강, 자강 운봉-길림성 청석, 자강 만포-길림성 집안, 자강 위원-길림성 노호초, 평북 삭주-요녕성 태평만, 평북 신의주-요녕성 단동, 평북 신의주-단지 등이 있다. 광승지. 2008. 《동북아시아 시대의 연변과 조선족》. 106. 서울: 아이필드. 참조. 중국과 북한은 노후한 압록강 철교를 보완해 줄 제2의 압록강 철교 건설에 합의한 바 있다. 중국은 또한 함경북도 무산의 철광석 확보를 위해 2011년 완공을 목표로 약 2,000억 원을 투입하여 화룡和龍과 난평南坪을 잇는 철도 연장 공사에 돌입했다. 〈중앙일보〉. 2009. 10월 28일.

²⁵ 2009년 10월 이명박 정부는 남북관계 경색 분위기에도 불구하고 남북 간 육로 통행 관리에 사용되는 군 통신선 현대화를 위한 자재와 장비를 북측에 제공키로 결정했다. 군 통신선을 구리 케이블에서 광케이블로 교체하는 이 작업에는 21억~27억 원의 비용이 들 것으로 통일부는 추정하고 있다. 〈중앙일보〉. 2009. 10월 22일.

²⁶ 자카리아(Zakaria)에 의하면 1500년대 이후 서양의 흥기와 동양의 침체의 원인은 개방성의 차이에 있었다. 지리상의 발견이 서양의 발달에 커다란 공헌을 하였다. 그러나 동양은 외부와의 접촉에 흥미를 잃고 곧 세상으로 향한 문을 닫아버렸다. 정화鄭和는 1405년부터 1433년까지 7



회에 걸쳐 대선단을 이끌고 동남아, 인도양, 아프리카 원정을 단행하였다. 그러나 이후 명淸은 해금海禁정책을 펼쳤다. 중국은 아편전쟁과 난징조약을 통해 서양세력에게 교역을 허락했다. 일본은 나가사키를 제외한 지역의 대외교역을 금지했다. 일본은 페리의 흑선을 통해 개방의 길을 걷게 된다. 조선 또한 명을 모방하여 해금海禁정책과 공도空島정책을 폈다. 해금은 ‘하해통번지금下海通番之禁’의 약어. 특별취재팀. 2009. “해상왕 장보고.” <중앙일보> 10월 15일. 조선의 개국은 일본을 통해 이루어졌다. Zakaria, Fareed. 2009.; 김용구. 2006. <세계외교사>. 서울: 서울대학교출판부.; Albrecht-Carrie, Rene. 1973. *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*. New York: Harper & Row.; LaFeber, Walter. 1997. *The Clash: U.S.-Japanese Relations throughout History*. New York: W. W. Norton. 지역과 지역을 잇는 무역을 지배한 해양강국이 그 시대의 지도력을 펼쳤다는 주장에 대해서는 Modelski, George. 1987. *Long Cycles in World Politics*. London: Macmillan Press. 을 참조. 또한 주경철. 2008. <대항해시대: 해상팽창과 근대 세계의 형성>. 서울: 서울대학교출판부. 도 유용하다.

²⁷ ‘사상전’, ‘속도전’, ‘전격전’, ‘섬멸전’, ‘천리마 운동’, ‘150일 전투’, ‘3대혁명소조운동’, ‘3대혁명붉은기쟁취운동’, ‘숨은 영웅들의 모범을 따라 배우는 운동’, ‘80년대속도창조운동’ 등 북한 정권은 각종 대중동원 방식을 활용하고 있다.

²⁸ 서울대학교 행정대학원 통일정책연구팀. 2005. <남과 북 뭉치면 죽는다>. 서울: 랜덤하우스중앙.

²⁹ 거버넌스 딜레마는 Keohane의 표현임. Keohane, Robert O. 2001. 참조.

³⁰ Keohane, Robert O. 2001. 현재 북한의 거버넌스는 무책임(inaccountability), 배제(exclusion), 선전(propaganda)과 강요(coercion)로 특징지을 수 있다.

³¹ 노무현 정부의 동북아시아 구상에 가교국가의 개념이 등장한다. 당시 노 정부는 한반도 평화체제와 동북아 지역의 경제공동체, 평화공동체를 구축하는 목표를 갖고 있었다. 남한이 안보, 경제, 사회문화적 영역에서 대륙세력과 해양세력을 연결하는 가교국가의 역할을 수행해야 한다고 보았다. 박종철 외. 2006. <한국의 동북아시아 구상: 이론적 기초와 체계>. 서울: 오름.; 박명림. 2006. “노무현의 ‘동북아구상’ 연구-인식, 비전, 전.” <역사비평> 통권 76호(가을): 148-179. 이 글은 남한의 가교국가화를 위해서는 북한의 가교국가화가 선행되어야 한다고 보고 있다.



³² 중국 중앙정부 차원에서 북한과의 접경지역을 중심으로 대규모 인프라 투자를 하는 ‘동북진흥 계획’을 추진하고 있다. 중국은 동북3성 경제발전의 일환으로 북한과의 교역 및 투자를 확대하려 한다. 현재 ‘대북한 육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트 아래 단둥-신의주 압록강도륙대교의 신설, 훈춘-나진 도로현대화, 나진항 개건사업 등이 진행되고 있다. 원동욱. 2010. “최근 중국의 대북 인프라 투자 현황과 한국의 과제.” <홍민논평> No. 18(봄).

³³ ‘상대적 박탈(relative deprivation)’의 개념에 대해서는 Gurr, Ted Robert. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press. 을 참조.

³⁴ Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 참조.

³⁵ 대북지원에 관한 세련된 논의로는 박형중. 2009. “대북지원과 대북정.” <2009 통일연구원 학술회의> . 2월 18일. 참조.

³⁶ Diamond, Larry. 2008. “The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State.” *Foreign Affairs* Vol. 87, No. 2(March/April): 36-48.

³⁷ Inglehart, Ronald and Christian Welzel. 2009. “How Development Leads to Democracy: What We Know About Modernization.” *Foreign Affairs* Vol. 88, No. 2(March/April): 33-48.



필자약력

경희대학교 국제학부 부교수로 재직중인 우승지 교수는 미국 인디애나 대학교(블루밍턴)에서 정치학 박사학위를 받았고, 서울대학교 국제문제연구소 책임연구원, 외교안보연구원 조교수를 역임했다. 연구관심은 북한정치, 남북관계, 국제정치이며, 주요 논문으로는 “The Park Chung-hee Administration amid Inter-Korean Reconciliation in the Détente Period: Changes in the Threat Perception, Regime Characteristics, and the Distribution of Power” (Summer 2009, Korea Journal), “진화기대이론과 데탕트 시기 남북화해의 이해” (『국제정치논총』, 2008), “김정일 시대 북한의 국제관계론 이해를 위한 시론” (『국제정치논총』, 2007), “South Korea’s Search for a Unification Strategy” (Summer 2003, Orbis) 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
최은혜 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 130) ehchoi@eai.or.kr

