

# 북한의 지하 경제 확산과 지배 구조 변화

정세진 / 부산대학교 국제지역문제연구소 연구위원

## 머리말

**사**실 그동안 사회주의권의 몰락 이후 구 사회주의권의 체제 전환 과정이나 북한과 같이 스탈린적 체제의 특성이 오랜 기간 온존되어왔던 체제의 역동적 변화를 설명하는 이론이 미약한 편이었다. 구사회주의권의 체제 변혁이 국면적으로 볼 때, 외생적 변수에 의해 급격히 진행된 점도 있겠지만, 보다 근본적인 원인은 사회주의 계획 경제의 동태적인 변화, 나아가 시장 경제로의 전환 과정 등을 설명하는 이론이 부족한 것에 있는 것으로 보인다. 하지만 사회주의체제의 '변화' 문제를 경제적으로는 중앙 계획 경제라는 기존 틀로부터의 이탈 과정, 그리고 정

치적으로는 사회주의적 지배의 제도적 특성에 주목하여 분석해보는 것은 북한 사회주의 체제에 있어서도 일방적인 인과 관계는 아닐지라도 현재 당면한 경제난과 정치적 변화간의 밀접한 상호 작용을 살펴보는 데 유용한 시사점을 제공해줄 수 있다."

본고는 흔히 '수령제' 혹은 '유일체제'라고 불리는 북한체제의 공식 관계보다는 비공식적 관계, 그 가운데 사회주의 국가에서 어느 정도 보편적인 현상일 수밖에 없는 탈계획적인 지하 경제 혹은 2차 경제<sup>2)</sup>가 출현하는 맥락에 주목하면서, 정치적으로는 사회주의적 지배의 제도적 특성들이 일종의 '골다공증'과 같이 약화되고 있는 측면을 분석한다. 이를 위해 사회주의체제에서 그동안 사

1) 북한체제의 특성과 변화를 파악하는 문제에 있어서는, 사회주의체제의 정치적 안정성이 유지될 수 있는 제도적 특성들에 대한 분석이 그 설명력을 높일 수 있는 방편으로 시도될 수 있다. 이른바 '수령제'나 '유일체제'의 지배 관계를 유지시켜나가는 '사회적 기초'들의 변화 가능성, 혹은 '사상'이나 '전통적 요인들'의 그 사회 경제적 기반들에 대한 분석이 보완될 필요가 있다. 그럼으로써 북한체제의 사회주의적 지배 관계의 기반들이 불변 상태인가, 아니면 변화를 거듭하는가 하는 문제, 나아가 이를 통해 새로운 체제로의 질적 변화 문제를 진단해볼 수 있을 것이다.

2) 본 고에서는 사회주의체제에서의 '지하 경제' 혹은 '2차 경제' (the Second Economy)를 국가의 공식적인 계획 경제의 엄격히 규정된 틀을 벗어나 발생하는 경제 현상으로서, 중앙으로부터 엄격하게 관리되지 않는 경제 활동 모두를 포함하는 포괄적인 개념으로 사용한다. 그런데 다양한 이차 경제 현상을 단순히 개인적 부패(personal corruption)가 증대되는 것이나 혹은 단순한 경제적 현상으로만 좁게 이해할 수는 없다. 이보다는 오히려 사회주의체제의 정치·경제적 모순들이 응축되어 나타나는 현상으로서, 체제 속성 변화의 주요한 매개 요인으로 볼 수 있다.

회주의적인 지배와 피지배 관계가 조직화되어왔던 제도적인 지배 기반들이 변화되는 측면에 주안점을 두고자 한다. 제도적 지배 기반을 중앙 계획 경제와 당 조직의 결합 하에서 나타나는 당 국가 기구 내의 하부 단위의 중앙에 대한 조직화된 의존 관계, 간부층의 상급자에 대한 의존 관계, 그리고 주민층의 국가나 간부에 대한 의존 관계 등을 중심으로 살펴본다.

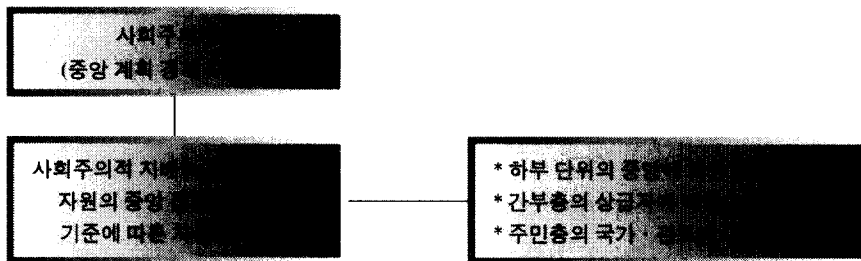
### '수령제' 적 지배 메커니즘의 침식

사회주의체제에서 지하 경제의 확대는 기본적으로 사회주의 계획 경제의 실질적인 분권화 경향을 낳는 것으로 이해할 수 있다.<sup>3)</sup> 이는 북한체제에 있어서도 90년대 이후 경제난의 자연스런 결과로 볼 수 있는 계획 경제

라는 제도적 틀의 이완과 맞물린 암시장 등 지하 경제의 진행 과정에서 나타나고 있다. 대체로 구사회주의권의 경우, 자발적이고 부분적인 개혁 조치들과 더불어 지하 경제 혹은 시장적 영역은 오랜 기간 공식 계획 경제와 공존하면서 점진적으로 발전되어왔다. 반면, 북한체제에서는 상대적으로 90년대 이래 배급제나 자재공급체계의 붕괴, 생산 영역에서의 자재공급체계의 마비 상황 등 전형적인 '부족 경제'의 총체적인 계획 능력 약화로 인해 탈계획적 지하 경제가 공식적인 중앙 계획 경제의 부족분의 틈새를 메우는 수준이 아니라, 상당 부분 대체 기능을 할 정도로 급속히 확대되는 추세를 보여준다.<sup>4)</sup>

북한의 경우, 철저한 배급제와 엄격한 사회 통제를 실시하여 지하 경제가 형성될 여지가 적었다는 일반적 통념을 깨는 아래로부

〈그림〉 사회주의적 지배의 제도적 특성



3) Grossman, Gregory (September–October 1977), "The 'Secound Economy' of USSR," *Problems of Communism*, vol. 26, p. 40.

4) 90년대 이래 중앙배급제나 생산 영역에서의 자재공급제의 마비 상황 및 이에 따른 북한의 지하 경제의 주요 유형과 그 특성에 대해서는 정세진(1999), "북한의 경제난에 따른 정치적 변화", 「99 신진연구자북한 및 통일관련 논문집: 북한 실태·인도 지원II」, 통일부, pp. 10~18 참조.

터의 중요한 사회 경제적 변화가 아닐 수 없다. 이제 각종 탈계획적 경제 활동은 정규적이고 일상적인 수준으로까지 확대됨으로써 향후 합법적인 지하 경제 활동은 물론이고 실정법적인 문제에 불과하겠지만, 불법적 경제 행위들도 계속 증대될 수 있는 동인을 확인할 수 있다. 아울러 발전도상국이나 구사회주의권의 경험이 잘 보여주듯 기존 체제의 규범을 일탈한 경제 행위들이 사적인 인센티브를 가져다 줌으로써 경제 성장의 주요한 원동력이 될 가능성도 지니게 된다.

한편, 중앙배급제나 자재공급제의 마비 상태에서 알 수 있듯이 지하 경제의 급속한 확대 경향은 곧바로 당 국가의 전반적인 사회 경제적인 관리·통제 능력의 약화와 맞물려 나타나고 있다. 예컨대, 전략적 수출 부문 등 일부 우선 공급 대상을 제외한 대다수 하부 단위들에 대한 계획 중앙의 자원 배분 기능이 더욱 약화됨에 따라 하부 단위에서는 이른바 '자력갱생'이 구조적으로 '강제'되고 있다. 따라서 이들 단위들에서는 당 중앙의 의도나 계획 여부를 떠나 꾸준히 자립적이고 분권적인 흐름을 강화시켜나갈 수밖에 없다. 주민들의 일상 생활 또한 암시장과 같은 시장적 요소에 대한 의존도가 높아지는 등 계획 경제 영역이 약화되고 지하 경제의 비중과 일상적 중요성이 증대되어 가는 상황은 기존의 사회주의적인 정치적 지배 관계를 변

형시키고 있다.

전통적 중앙 계획 경제에서 투자의 중앙 계획화는 경제·사회에 대한 당 국가의 통제를 보장하는 중요한 역할을 수행할 수 있었다. 하지만 경제난으로 인해 당 중앙의 의도나 목표를 떠나 중앙 계획적 투자가 사실상의 분권화로 변모해갈 수밖에 없는 상황은 당국가체제의 독점적인 권력 기반을 위협하고, 결과적으로 당위체제의 이해 관계를 위협하게 된다. 이미 나타나고 있는 지배 관계의 변화 양상 및 이의 증장기적인 발전 가능성을 보면 다음과 같다.

#### 중앙의 일선 하부 단위들에 대한 통제력 약화

중앙정부로 권위가 집중되는 점은 전통적 계획 경제의 중요한 특징이다. 즉 지방정부는 자원과 의사 결정에 있어 자율성이 부여되지 않고 단순한 중앙정부의 인전대(transmission belts)로서의 역할이 당연시된다. 하지만 배급제와 자재공급제의 마비 상황처럼 중앙의 자원 추출 능력과 재분배 기능의 약화는 중앙과 지방 관계 등 중앙과 하부 단위간 관계에 있어서도 상당한 변화의 징후를 가져오고 있다.

우선 중앙 재정의 약화가 구조적으로 '강제하는' 경제적 자립화·분권화 경향은 당 중앙의 의도와는 달리 중앙의 영향력 축소를

가져오고 있다. 단적으로 '식량은 곧 권력'이라는 말처럼, 중앙은 식량을 지방에 분배하면서 철저한 통제를 가하던 시절에 지녔던 정치적 지렛대(political leverage)를 상당부분 상실하고 있는 것이다. 하부 단위에 대한 당 중앙의 가부장적 지배의 기초가 약화됨으로써 군수 부문 등 일부 우선 공급 대상을 제외하고는 당 중앙의 정책이나 의도가 하부 단위로 관철되는 침투(penetration) 능력이 약화되고 있는 것이다.

식량뿐만 아니라, 중앙의 자원 분배가 마비된 상태에서 많은 일선의 공장 기업소들은 자체적으로 원자재를 조달하여 생산해야 하는 상황에 처함에 따라 생산물의 임의적인 처분 경향 등 비공식적으로 유출되는 경향도 강화되고 있다. 이는 중앙정부의 총체적인 자원 추출 능력을 저하시키게 됨으로써, 역으로 하부 단위들에 대한 자원 배분 능력도 또 다시 제약하는 요인이 되고 있다. 이러한 악순환 과정이 지속되는 가운데, 계획 경제의 틀을 벗어난 경제 활동들이 증대되는 경향은 자구적 차원에서 시작되었다 하더라도 점차 하부 단위의 생산과 분배 활동에 대한 직접적인 관리·통제를 어렵게 만든다.

계획 중앙의 자원 배분 기능이 약화됨으로써 공장, 기업소, 군대 등 각 하부 단위들은 자구적 차원에서 '비공식 외화벌이' 활동 등 다양한 탈계획적인 지하 경제 활동들을

확대시키고 있다. 이에 따라 기존의 중앙의 일방적인 권위 관계는 약화되면서, 하부 단위들은 상대적으로 자율성이 점증되는 방향으로 변하고 있다. 구조적인 경제난이 가져오는 위로부터의 '강제된 자율성'으로 볼 수 있다. 이같은 흐름들은 하부 단위들의 자립화의 물적 토대가 충분히 마련되었다는 의미는 아니지만, 이른바 '사회 정치적 생명체의 중추 조직'으로서 당 중앙에 의한 하부 단위들에 대한 직접적인 통제 구조가 변형되고 있음을 뜻한다.

부장적 지배가 관철되어 오던 구체제와 달리 이제는 개인들이나 공장·기업소에 대한 당 중앙의 통제력이 이완되는 방향이다. 과거에는 당 중앙이 하부 단위들에 대해 직접적인 관리·통제 방식을 행사해왔다고 한다면, 이제는 자구책을 모색할 수밖에 없는 공장·기업소들의 사실상의 분권화 경향이 시사하듯이 지방이나 하부 단위들에 대해서 간접적인 관리·통제 방식을 시도해야만 하는 상황으로 변해가고 있다. 특히 중앙의 일원적인 경제적 통제는 사실상 거의 포기되다시피 변하면서 순수한 정치적·이념적 통제에만 집중하는 양상으로 나타난다. 1999년의 「인민경제계획법」처럼 '이완된 계획체제'를 복원시키려는 노력들이 계속될 수는 있겠지만, 최고 지도부의 의사와 달리 당 중앙이 제대로 관리·통제할 수 없는 일종의 비공식적

사회 공간들 혹은 半국가적(semi-state) 공간들이 확대되어가는 변화인 것이다.

결국 중앙정부의 자원 추출 및 재분배 능력 약화로 인한 하부 단위들의 강제된 자립화 경향은 세 가지 주요한 정치적 결과를 초래하고 있다. 즉 첫째로는 전체적인 사회 경제적 발전을 관리·조정해가는 중앙의 이른바 '경제 조직자적 역할'이나 '키잡이' 능력(steering capacity)이 약화되고 있다는 점이다. 그리고 중앙의 정당화 능력(legitimation capacity)의 약화이다. 셋째로는 구체제와는 달리 중앙의 일방적인 권위나 통제력이 약화되면서 상대적으로 하부 단위의 자율성이 증대되는 변화를 보이고 있다는 점이다.

#### 당 국가의 간부층에 대한 통제력 약화

계획 중앙의 통제를 벗어난 지하 경제 활동들이 사회주의적 지배 기반을 약화시키는 경향을 가져올 수 있는 측면은 중앙과 하부 단위간의 관계 수준에서뿐만 아니라 일선 간부층에 있어서도 마찬가지이다. 즉 관료들은 전반적인 중앙의 자원 분배 능력의 약화로 인해 공식 조직의 움직임이 둔화되는 가운데, 상급자 혹은 상부에 대한 '조직화된 의존'(organized dependence)의 정도가 약해지고 있으며, 계획 영역 밖의 지하 경제로 인

한 새로운 수입 원천으로 인해 하부 지향적으로 변화되고 있다. 이는 동시에 관료들에 대한 당위계제 내의 상급자 혹은 상부의 통제력을 저하시키게 된다. 궁극적으로 당국가체제의 조직 상의 통합도(organizational integrity)가 약화되어가는 과정인 것이다.

사회주의체제의 당국가위계제는 관료들의 그들의 상급자에 대한 의존 관계, 당 국가기구 내에서 하부 단위의 중앙에 대한 의존 관계에 의해 특징지어져왔다. 관료들의 생활 수준은 이른바 노멘클라투라 기준에 의해 결정되어왔다. 임명과 승진 등 출세 기회는 위계제 내에서의 바로 次 상급 수준의 관료들에 의해 좌우되어왔던 것이다. 하지만 중앙 계획 경제의 약화와 지하 경제의 진전 과정은 당위계제 내의 간부층들의 이러한 가부장적인 지배·피지배 관계의 양상을 변화시키고 있다. 간부층의 경우, 상부의 자원 배분 기능이 저하되는 가운데 공적 직위를 이용한 불법적 경제 활동 등 각종 지하 경제 활동으로 인해 비공식적 수입원이 창출됨에 따라 상부에 대한 일방적인 의존성이 약화되고 있기 때문이다. 동시에 일반 주민층에 대한 제재나 감시 활동을 할만한 인센티브도 약화되고 있다. 특히 간부층들의 업무 수행이나 지방이나 하부 단위들의 경제적인 생존 방식, 그리고 개인적 수입 등과 관련한 중하부 간부층들의 생존 방식은 전통적인 중앙 계획의

구조와 관행 밖에서의 다양한 지방적인 경제 활동과 기회들에 의해 좌우되는 경향이 점차 증대되고 있다.

이러한 정치적 효과는 앞으로 계획 영역 밖의 독자적인 영역이 넓어지고, 이로 인한 수입이 증대되는 것에 비례하여 더 확산될 것으로 보인다. 향후 일선 하부 단위의 강제된 분권화 경향 등 경제 전반의 시장화·분권화 경향이 계속될 때, 이들 일선 간부들은 더 이상 상급자들이 요구하는 정치적 지침에 따라 생산 활동을 하는 단순한 대리인 역할에서 벗어나 상당 부분 半독자적인 이익과 이해 관계를 지니는 집단으로 탈바꿈할 수도 있을 것이다. 앞으로 새로운 수입 원천을 만들어내는 간부층들은 중앙으로부터 부과되는 보수적인 정책에 대해 저항하거나 회피할 가능성도 배제하기 힘들게 된다. 이는 곧 간부층들이 非사회주의적 관계, 나아가 시장적 관계에 친숙해지고 있으며, 이를 지향하는 방향으로의 변화를 시사한다. 따라서 중장기적으로 본다면, 체제의 주요한 정치적 변화의 메커니즘은 국가에 대항하는 일반 주민층의 저항이 아니라, 일정 정도의 세입과 각종 비공식적 소득원을 둘러싼 간부층들의 이해 기반의 변화가 그러한 변화의 메커니즘이 될 수 있음을 함축한다.

구사회주의권의 경험처럼 이미 북한 사회에도 간부층과 전문 장사꾼들간의 새로운

‘북한식 정경 유착’ 혹은 상호 의존 관계가 형성되고 있다. 이처럼 간부들의 이해 관계나 지향점(orientation)에서 변화가 일어나고 있고, 이러한 경향은 더 강화될 것이다. 사회주의적인 지배의 골간이 약화되는 가운데, 비공식적 수입원을 만들어내는 등 중하부 간부층 나름의 ‘개별적인 자기 이익(personal profit)’이라는 관점이 새롭게 생겨나고 있기 때문이다. 그동안 간부층들이 보여줬던 지배·피지배의 관계 양식, 즉 상급자에 대한 조직화된 일방적 의존 관계나 충성의 이유가 달라지고 있는 것이다. 당 중앙의 관점에서 보더라도 사회 경제적 관리 통제 능력의 약화로 인해 이러한 간부층들의 변화 경향들을 적극 제지할 수 없거나 혹은 일정 부분 묵인할 수밖에 없는 조건들이 만들어지고 있다.

이것이 체제의 중장기적 변화와 관련해서 갖는 주요한 시사점은 기존 ‘사회주의적 규범’을 벗어나는 일탈 행위 그 자체가 문제가 아니라, 그것들이 계획 경제라는 제도적 틀의 침식과 맞물려 진행되고 있다는 점이다. 따라서 이러한 사회주의체제의 가부장적 지배 조건의 변형은 향후 북한의 정치적 변화를 파악하는 데 중요한 근거가 될 수 있다.

## 국가 및 간부의 인민 대중에 대한 통제력 약화

일반 주민층의 경우, 계속되는 경제난으로 인해 아직 전면적인 수준은 아니지만 개인 장사, 개인 부업 등 지하 경제 영역에서의 비공식적 수입원을 보다 적극적으로 창출해 내야 하는 상황에 처하고 있다. 이는 중앙 계획의 공식 경제가 약화되는 데 비해 개인간의 사적인 경제 행위가 증대하고, 경제 행위자로서의 개인의 역할이 점차 중요해짐을 의미한다. 따라서 기존의 국가 의존적(state-dependent) 특성, 즉 국가와 간부층들에 대한 가부장적인 조직화된 의존 관계(patrimonial organized dependence)가 점차 약화되어감과 동시에 주민층에 대한 이른바 '통일적 지도'와 같은 당 국가의 조직화된 통제력도 이완될 수밖에 없음을 잘 보여준다.

그동안 계획 경제에서 공장·기업소는 단순히 경제적인 의미에서의 기업이라기 보다 국가의 공식 하부 단위로서 하나의 사회 기구이자 정치체도로 기능해왔지만, 대폭적인 공장 가동률 하락과 배급제 약화로 인해 이러한 의미가 퇴색되고 있다. 자재·원료난과 더불어 암시장에서의 물가 상승은 임금의 의미를 약화시켜 직장 이탈을 촉진시키는 유인이 되는 등 일선 기업소에 있어서 노동력 통제가 힘들어지고 있다. 대다수 노동자들은 계획 영역을 벗어난 자구적인 탈계획적 경제

활동에 의존하게 됨에 따라 '노동력의 재생산'을 위한 조건들을 점차 소속 기업소와는 독립해서 획득하거나 혹은 획득해야만 하는 양상인 것이다.

이러한 제도적 기반의 침식과 더불어 진행되는 주민층의 반독자적인 경제 활동들은 간부층의 비공식적 지하 경제 활동들과 마찬가지로 기존 당 조직 내에서 조직화되어온 감시·제재 능력을 넘어서서 진행되고 있다. 앞으로 분권화와 시장화 경향이 가속화되어 계획외의 영역이 넓어질수록, 일반 주민층은 국가의 입장과는 다른 새로운 정치·경제적 권리 개념을 지닐 수도 있을 것이다. 간부층과 마찬가지로 새로운 소득원을 창출할 수 있는 상황은 그들의 상급자들의 이익과는 상반되는 새로운 집단 정체성과 이익을 발생시킬 수 있기 때문이다.

이상 크게 세 수준으로 구분하여 정치적 지배 관계의 주요 변화 양상들과 그 진전 가능성을 살펴보았다. 이미 나타난 양상만 보더라도 기존 체제의 전통적인 중앙 계획 경제의 약화를 반영하는 것으로서, 구체제가 지녀왔던 단일적이고 독점적인 권력 기반이 침식되어가는 과정임을 알 수 있다. 따라서 당국가체제의 독점적 경제 권력에 근거해온 구래의 정치적 지배·피지배 관계를 변형시키고, 간부들과 주민들의 행태를 감시·제재하는 당의 조직화된 정치적 능력을 감소시키

게 된다. 즉 당국가의 정치적 약화(political decline) 경향으로서, 당 중앙의 유일적 통제를 전제로 한 사회주의적인 지배의 주요 조건들이 이제 상당 부분 변형되고 있음을 확인할 수 있다. 기존의 견고하게 중앙 집중화됐던 이른바 '수령제'로부터 脫 '수령제'로의 이행·진화 과정으로 볼 수 있다. 실제 북한 체제의 어떤 공식적 개혁이나 공식 이데올로기의 수정이 부재한 상태에서 발생되고 있는 주요한 변화가 아닐 수 없다.

결국 이러한 사회주의적 지배의 제도적 특성들의 약화 과정에 대한 분석을 통해서 이미 북한체제는 비공식적인 '은밀한 개혁'에 가까울 정도로 중요한 내부적인 변화의 맥락들을 내재화시키고 있음을 알 수 있다. 요컨대 극심한 경제 위기가 즉각적으로 체제 붕괴로 연결되는 것은 결코 아니지만, 계획 경제의 약화와 지하 경제의 확대로 대변되는 사회 경제적 변화는 전통적인 당국가체제의 정치적 지배 관계의 기본 틀의 변형, 다시 말해 사회주의적 지배와 피지배 관계가 조직화되어온 정치적 제도들을 이완시키고 있다. 대다수 사회 구성원들이 각종 탈계획적 경제 영역들에 의존할 수밖에 없는 현실을 고려할 때, 이러한 경향은 앞으로도 더 점증될 것이다. 이같은 당국가체제의 정치적 약화 경향

은 향후의 거시경제적 추세와는 무관하게 발생될 수 있다. 따라서 이는 북한체제의 정치적 지배 관계의 중장기적 변화를 파악하는데 있어 매우 중요한 측면이 될 수 있다.

### 지하 경제와 경제제도적 변화 가능성

많은 구사회주의권의 경험이 시사하듯이 실제 경제체제의 개혁이라는 것은 위로부터의 자발적인 정책 선택이라기 보다는 아래로부터의 사회 경제적 압력에 직면하여 사후적인 공식화로 전개되었던 측면을 되새겨볼 수 있다. 특히 중국의 대부분의 개혁 과정은 사실상의 변화(de facto change)를 추인하는 것으로 중앙 당국이 아래로부터의 변화를 사후적으로 승인하는 식이었다.<sup>5)</sup> 이런 맥락에서 탈계획적 경제를 포함한 사회주의 경제체제의 변동을 파악하는 데 있어, 중앙정부의 역할을 과대 평가하는 지나친 중앙 집권적 관점을 탈피할 필요가 있다. 공식 정책이라는 것도 개혁 과정의 단지 일부분에 불과한 것으로 볼 수 있다. 개혁 과정은 국가가 기업과 개인들의 대응을 통제·관리하는 사안들의 연속 과정이라기 보다 정부 단위들, 공장·기업소, 노동자, 소비자들간의 복잡한 상호 작용인 것이다.<sup>6)</sup> 이는 당국의 원칙이나

5) Woo, Wingthye(1994), "The art of reforming, centrally planned economies: Comparing China, Poland and Russia," *Journal of Comparatives Economies*, vol. 18, pp. 281~284.



공식 정책의 의의와 그 한계점에 대한 아주 중요한 시사점을 주고 있다.

북한체제에서 90년대 이래 그동안 진행되어 온 계획 체제의 침식 조짐은 전통적인 중앙 계획 경제의 주요 특징을 보면 명백히 알 수 있다. 우선 사적 부문은 근절되고, 집단적 부문은 강력한 국가의 통제 하에 놓이게 되는 국가 독점 현상이다. 둘째로 공식 계획밖의 영역은 거의 허용되지 않고, 경제 기구의 정책 결정을 직접적으로 통제·규제한다. 셋째로 중앙정부로의 권위 집중 현상이다. 지방 단위는 그 자율성이 부정되면서, 중앙의 단순한 인전대로서의 역할에 머문다.<sup>7)</sup>

이러한 특징들이 현 북한 사회에서 그대로 온존되고 있는가? 결코 그렇지 않다. 북한체제가 계획 경제냐 아니냐 하는 문제가 사실상 그 의미를 상실할 정도로 약화되고 있음은 주지의 사실이다. 계획 경제의 핵심 요소들은 계속적으로 약화되거나 혹은 다른 방향으로 진화되어가는 상황으로 볼 수 있다. 즉 개인 장사나 개인 부업 등 사적 부문의 급격한 부상, 그리고 국영·집단 부문에 대한 계획 중앙의 관리·통제 능력이 약화됨과 더불어 국가 독점은 약화되고 있다. 당 중앙의 독점적인 자원 추출 능력과 정치적 기

준에 따른 차등적 재분배 능력의 약화로 말미암아 경제 정책 결정에 있어서의 직접적인 통제나 규제는 약화되고 있다.

이같은 계획 경제의 내재적 위기 상황에서 일반적으로 위기가 지낼 수 있는 변화의 역동성, 즉 위기가 오히려 변화의 기회를 제공할 수 있다는 점에 주목해볼 수 있다. 계획 경제로부터의 이탈 과정이 계속되는 가운데 탈계획적인 경제의 확대는 그 자체만 가지고는 분명 대안으로 보기는 어렵다. 하지만 그럼에도 불구하고 계획 경제의 침식이 가져오는 실제적인 사회 경제적 변화의 폭과 속도를 고려할 때, 긍정적이든 부정적 방향이든 점진적 시장화의 가능성이 매우 높아지고 있다.

우선 이를 전망하게 하는 근거는 첫째, 배급제 마비를 암시장이 대체하는 상황, 둘째로 기업소간의 준시장적 거래를 포함한 다양한 뒷거래 활동들이 중앙의 하부 단위에 대한 자재 공급 기능을 보완하고 있는 점, 셋째로 자력갱생이 구조적으로 '강제'되는 데 따른 공장·기업소 등 하부 단위들의 사실상의 자율성 증대 혹은 반사적 기업화 현상, 넷째로 상당수 간부층들의 비공식적 수입원의 창출과 주민층의 자구적인 지하 경제 활동들이

6) Rawski, Thomas G(1996), "Implication of China's Reform Experience," in Walder, ed., *China's Transitional Economy*, London: Oxford University Press, pp. 200~207.

7) Wang, Shaoguang(1996), "The Rise of Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State Capacity in China," in Walder, ed., *China's Transitional Economy*, London: Oxford University Press, p. 87.

성행하고 있다는 측면 등이다. 이와 더불어 당국 차원에서 다양한 탈계획적 경제의 확대를 적극적으로 제지할 수 없는 어려움이 따르고 있다는 점 등을 고려할 때, 원래의 목표와 의도와는 별도로 이미 '점진적인 시장적 변화'의 길로 접어들었다고 할 수 있다.

이처럼 계획 경제의 침식과 이를 대신한 지하 경제 혹은 시장 관계가 확대되어가는 가운데, 흔히 관심의 초점이 되고 있는 '공식적' 개혁 조치의 도입은 당 중앙의 일관된 방침 하에 공식적 프로그램에 의해 나타날 수도 있다. 하지만 이보다는 수많은 개인들과 제도들이 계획 경제 내에서는 불가능한 필요 충족을 위한 방식들을 변경함에 따라 야기되는 '점진적 진화'에 의해 당국의 사후 적응적인 조치들이 점증, 누적될 가능성이 훨씬 더 높다. 대표적으로 공식 영역 밖에서의 은밀한 목인을 동반하는 지하 경제 활동으로 인해 점진적 변화의 가능성이 높아진다. 지하 경제는 단순히 공식 계획 경제의 문제점과 모순에 대한 대응책에 그치는 것이 아니라, 궁극적으로 계획 경제의 전환을 가져오는 주요 동인으로 작용할 수 있다. 계획 경제와 지하 경제간의 역동적 관계는 정치적 정책 결정과 경제 현실에 따라 변증법적으로 발전해 가는 차원에서 이해될 수 있다.

## 맺음말: 脫 '수령제' 적 체제 변동

현 북한체제는 기본적으로 중앙 계획이라는 제도적 틀을 이탈한 상태로 볼 수 있다. 이러한 가운데 탈계획적 경제의 증대를 포함한 경제제도적 변화와 함께 맞물려 전개될 사회주의적 지배 관계의 변화 과정은 어떻게 나타날 것인가?

앞으로도 북한 지도부는 '사회주의체제'의 커다란 틀을 훼손시키지 않으려고 할 것이고, 분명 위로부터의 개혁 조치들을 주도하지는 않을 것이다. 하지만 이런 의지에도 불구하고, 사회 경제적인 변화를 반영하는 차원에서 각종 탈계획적 경제 영역의 합법화 비중을 증대시키는 등 '점진적 시장화'의 방향으로 들어설 수밖에 없음을 예상해볼 수 있다. 최고 지도부의 관점에서 보더라도 경제제도적인 변화를 요구하는 사회 경제적인 압력을 회피한다는 것은 궁극적으로 체제 불안정 요인이 될 수 있기에 이를 조정·절충하는 차원에서 광범위한 지하 경제의 존재를 점차 공식화하든 묵인하든지 간에 일정하게 현실적 변화를 따라갈 수밖에 없는 구조적인 한계를 지니게 된다. 이러한 점진적 변화는 상황에 떠밀린 소극적이고 피동적인 차원의 대응 조치가 연속되거나 혹은 은폐된 변화들이 누적되는 양상일 것이다. 이같은 변화 방향은 당 중앙의 의도나 목표와는 관계없이

이른바 '당이 변질' 되는 등 사회주의체제의 제도적인 정치적 지배 기반의 약화 경향을 점차 가중시키게 된다.

물론 지도부는 이러한 정치와 경제간의 상호 작용의 진행 과정에서 정치적 약화를 대신해서 '先軍정치' 처럼 군부를 중심으로 한 위기 관리 활동이나 물리력 행사 등 훨씬 더 전체적 힘(despotic power)에 의존할 것이다. 하지만 이것이 북한 사회주의체제의 내재적인 정치적 약화 경향을 근본적으로 상쇄시키기는 힘들 것이다. 이는 계획경제의 침식에 의해 진행되는, '사회 기반력'에 기초한 제도적 지배의 약화 과정은 상당 부분 자기 강화적(self-reinforcing)인 특징을 지니는데 기인한다. 향후 전개될 중앙 계획 경제라는 제도적 틀의 약화로 인한 일원적인 사회주의적 지배 메커니즘의 약화 과정을 전망해보면 다음과 같다.

첫째로 지하 경제 영역에 대한 당의 불가피한 유화적 양보 조치가 당 조직의 내부적 응집성과 계획 경제의 기초를 더 침식시킬 수 있다. 나아가 전통적인 중앙 계획 경제를 벗어난 활동들이 증대되면서, 이들을 역전시키는 비용이 상승하고, 이들을 역전시킬 수 있는 조직화된 능력으로서 당 조직의 정치적 능력도 약화될 가능성이 많다. 당 자체가 용인된 지하 경제 영역에서의 각종 세금 등 새로운 수입 원천에 의존하게 되고, 또한 양보

조치 이전의 상태로 되돌아가려는 정치적 의지를 상실할 수 있기 때문이다. 이는 무엇보다 시장 관계에 친화력을 지닐 수 있는 일부 간부층들과 같이 중앙 계획 경제의 약화와 지하 경제 혹은 시장 관계의 진전에 근거한 강력한 이해 집단이나 이해 관계가 만들어질 수 있다는 점에 근거한다. 또한 중앙 관료들이 계획 경제의 침식·이탈 과정을 복원시키고자 하더라도 이는 오직 하부의 지방 관료 기구들을 통해서만 가능하다. 하지만 하부 관료들은 중앙 계획 경제 원칙의 변화로부터 가장 많은 수혜를 받는 핵심 집단이기 때문에 이들에게 구체제의 중앙 계획 경제로 되돌아가라고 요구하는 것이 사실상 불가능해질 여지가 많다. 요컨대, 전통적 중앙 계획 경제를 유지해온 구체제와 달리 사회주의적 지배 기초가 약화된 상황에서는 체제가 역전적인 정책을 수행할 수 있는 조직화된 수단이 점차 제약될 가능성이 많은 것이다.

둘째로, 위에서 당국의 의지와는 별도로 지하 경제나 시장 관계가 증대될 수밖에 없는 경향성을 확인할 수 있었지만, 이는 중앙 계획 경제와 지하 경제간의 심각한 경제적·이데올로기적 모순을 야기하고, 당국가체제의 독점적인 권력 기반을 지속적으로 위협하게 된다. 설사 당국이 이러한 위협에 대응하여 기존의 중앙 계획 경제의 구조를 강화시키고자 하더라도, 실제 하부 단위들에서는

더욱 발전된 지하 경제 영역들을 촉진시키게 된다. 따라서 기존 계획 영역과 지하 경제의 차이를 융화시키려는 사후 적응적 차원에서 準시장적 개혁 조치들이 취해질 수도 있다. 그렇지만 근본적으로 다른 이데올로기들을 결합시키려는 시도들로 인해 정치·경제적으로 모순적인 압력과 긴장이 계속될 가능성이 많다.

특히 지하 경제의 합법화 영역이 증대되어갈 때, 실제 합법적 시장과 불법적 시장간의 구분이 불분명하게 됨으로써 지하 경제와 중앙 계획 경제간의 갈등과 변증법적 발전 구도가 중요하게 된다. 예컨대, 당국이 그동안 수용하던 일부 지하 경제 영역에 대한 단속 조치를 강화하기도 하는 등 일상적으로 지그재그식의 변경이 있을 수 있다. 나아가 시장화 방향에 대해 특정 정치 상황에 따라 고삐를 풀었다가 조우는 식의 일진일퇴의 정책적 변화 과정이 반복될 수도 있을 것이다. 하지만 거시적으로 볼 때, 당 국가의 전체 사회 경제적 진화 과정에 대한 정치적인 통제력은 점차 약화되게 된다. 다시 말해 당국가 체제의 제도적 능력(institutional power)이 약화되는 방향인 것이다.

결국 새로운 세기에도 외견상으로는 김정일 중심의 이른바 '수령제'가 존속되겠지만, 체제 내부의 실제 변화 양상들은 그 '수령제'가 함축하고 있는 의미보다 훨씬 더 분권적

이고 갈등적인 모습을 보일 것이다. 계획체제 이완으로 인해 당의 정치적 지렛대가 침식된 측면을 직시한다면, 이른바 '당의 경제 정책 관철'이나 '당의 영도적 역할'이 누차 강조되고 있지만, 사실상 당의 사회 경제적 진화 과정에 대한 통제력 약화를 예견해볼 수 있다. 이런 가운데 전면적인 개혁 조치는 없더라도 사실상의 점진적이고 부분적인 개혁 조치에 가까운 국가의 묵인 과정이나 지방 단위들의 정책 변경 과정 등이 하부 단위들간의 갈등과 경쟁을 유발시킬 수 있을 것이다. 이제 이런 변화 과정들은 결코 당 중앙이 전면적이고 유일적으로 통제·관리할 수 없는 영역과 범위에서 진행될 수 있다. 이는 사회주의적 지배의 제도적 기반이 현저히 약화된 가운데, 당 중앙이 기존 구체제와 같은 전면적인 중앙 계획 경제에서 후퇴할 수밖에 없는 구조적인 사회 경제적 조건들이 이미 형성되고 있다는 사실에 기인한다. 統