

북한의 시장권력 부패화와 체제안정에 대한 기능적 검토

조재욱*

- I. 머리말
II. 부패와 체제안정에 관한 시각:
부패의 역기능과 순기능
III. 김정은 정권의 부패구조 유형과 특징
IV. 체제 안정화의 기능적 역할
V. 맺음말

국문초록

본 연구에서는 김정은 정권의 부패구조 분석을 통해 부패와 체제안정의 관계를 규명함으로써 향후 북한정치 변동을 조망하였다. 일반적으로 부패는 체제안정에 부정적인 영향을 미치는 역기능적 측면을 강조한다. 그러나 발전의 종속변수로 간주되어 일종의 부산물로서, 정치·경제발전에서 있어서 긍정적인 영향을 미치기도 한다. 부패는 북한사회의 가산연합 시스템을 더욱 공고히 하는 도구로 적극 활용되고 있다. 부패를 통한 특권과 특혜의 보상은 아래를 향하고, 이에 대한 보답인 충성과 경쟁은 위를 향했다. 이러한 상황은 정권의 수직적 위계구조를 강화시키고 있다. 김정은 정권은 체제규율 구조가 급격히 붕괴되지 않는 범위 내에서 관료들의 부패를 허용하고 묵인할 가능성이 높다. 하지만 김정은은 관료들의 지대 추구가 충성으로 이어지지 않을 경우 부패를 역이용하여 언제든지 강력한 숙청을 단행할 가능성이 있으며, 이를 통해 정권의 안정성을 확보할 것이다. 종합적으로 볼 때 북한사회에서 부패는 정권, 관료, 주민들에게 수혜적 요소로서 일정 부분 작용하고 있다.

- **주제어:** 북한, 김정은, 시장화, 부패, 체제안정, 정치변동

* 경남대학교 부교수

논문 및 저서 『통일과 지방정부: 『새로운 통일이야기』(파주: 한울, 2017) 외 다수

I. 머리말

시장경제는 불확실과 불안정이라는 위험을 기본적으로 내포하고 있다. 사회주의 국가에서 시장환경은 이러한 속성이 더욱 높으며, 이는 심각한 부패문제로 이어질 개연성이 크다. 부패 문제는 러시아를 비롯하여 체제전환을 경험한 동구 공산국가들에게 극명히 나타난 바 있다. 시장화가 도입된 이후 부패문제는 심각한 사회병리현상으로 고착화 되었고, 이는 곧 주민들의 사회 불만으로 이어져 체제를 위협하는 요소 중 하나로 자리 잡았다. 중국 역시 개혁과정에서 부패 문제가 본격화 되었고, 오늘날 체제안정을 위협하는 가장 심각한 사회문제 중 하나로 본다. 실제 중국 공산당은 부정부패의 만연을 군사문제에 비견되는 위협으로 받아들이고 있으며, 그 결과 시진핑(習近平) 주석은 취임 후 약 120만명의 관료들을 부패문제로 처벌 하였고, 현재에도 강도 높은 반부패 개혁을 예고하고 있다(경향신문, 2017/3/6). 이처럼 사회주의 체제에서 시장화는 부패문제와 밀접한 연관성을 갖는다. 시장화는 ‘불법과 묵인’의 구조 속에서 시장권력을 중심으로 ‘일탈적 부패’, ‘관료부패’, ‘권력형 부패’ 등을 형성하고, 이러한 시장권력에 의한 부패체제는 점점 사회로 확대 및 재생산되어 체제안정에 부정적인 영향을 미친다(박영민, 2016).

북한은 지난 2000년 부분적으로 시장화를 도입한 이후 잠시 동안 시장의 철폐를 단행하기도 하였지만, 김정은 정권 들어 북한주민의 약 90%가 이미 시장화에 도달할 정도로 북한의 시장화 진전 속도는 체제전환을 경험한 다른 사회주의 국가에 비해 매우 빠른 편이다.¹⁾ 대다수 전문가들은 김정은 정권이 앞으로도 시장

1) 이는 통일 전 동독과 개방당시 중국보다 훨씬 더 높은 수치이다(조선일보, 2014/1/3).

활성화 요인을 유발하는 정책을 적극적으로 취할 가능성이 높다고 본다. 이런 점을 고려한다면 북한사회는 시장세력을 중심으로 부패문제가 구조화 될 가능성이 매우 높으며, 이러한 현상은 현재 목도되고 있다.²⁾

특히 오늘날 북한사회의 부패현상은 ‘구조화된 부패’로 일회성의 우발적 현상이 아닌 장기간에 걸쳐 형성되고 관례화 된 특징을 갖고 있다. 주지하듯, 부패의 확대 및 일상화는 국가운영 메커니즘을 내부로부터 와해시켜, 국가의 사회통제를 약화시키는 주요 요인으로 작동한다. 따라서 구조화된 부패문화는 체제 안정성에 주요 변인 역할을 수행할 수 있는 잠재성을 충분히 갖고 있다. 실제 과거 사회주의 국가의 몰락과 대 실패는 부패에서 유발된 내부적 역기능과 그것의 확산에 기인한바 있다(김영중, 1997: 395).

이런 점을 감안할 때 오늘날 북한사회에서의 시장세력 확산과 이에 따른 부패문제는 김정은 체제에 모순적 역할을 수행할 가능성을 갖고 있다. 김정은 정권도 부패문제의 위험성을 인지하고 있으며, 민심을 달래는 차원에서 부정부패 행위와의 투쟁을 지속적으로 선언하고 있다. 그러나 본 연구에서는 북한사회의 부패문제가 김정은 체제위협에 영향을 미치는 역기능적 입장에 반대 의견을 제시할 것이다. 오히려 체제유지에 일정 부분 기여한다는 순기능적 입장을 강조하고자 한다. 그간 대다수의 기존연구 성과를 검토해보면 시장화와 부패가 상호 밀접한 연관성을 지니고 있다는 점을 다수 발견 할 수 있으나, 부패가 통치체제, 또는 체제위협과 어떠한 연관성이 있는지에 대한 분석은 체계적 부패에 관련한 이론적 논의에 국한 될 뿐 북한체제 안정과 관련한 사례분석은 아

2) 국제투명성기구에 따르면(TI: Transparency International) 북한의 부패지수는 다년간 최하위 수준을 기록하고 있다. <http://www.transparency.org> (검색일자: 2017/08/15).

직 부족한 실정이다. 이에 본 연구에서는 김정은 정권의 부패구조 분석을 통해 부패와 체제안정의 관계를 규명함으로써 향후 북한 정치 변동을 조망하는데 그 목적이 있다.

II. 부패와 체제안정에 관한 시각: 부패의 역기능과 순기능

부패에 대한 정의는 다양하지만 일반적으로 지위나 권력을 가진 세력들이 개인의 이익을 추구하는 일체의 규범적 일탈행위를 뜻한다. 나이(Joseph Nye)를 비롯한 많은 학자들은 “사적인 이익 추구를 위해서 공권력을 남용 또는 오용하는 행위”라 정의한다(Nye, 1967: 419; Khan, 1996: 12). 따라서 부패는 일종의 복수의 당사자 간 거래와 관련된 공모관계로 한쪽은 공적인 영역, 다른 한쪽은 사적인 영역에서 활동하는 사람 또는 조직으로 형성된다. 이런 맥락에서 시장중심의 부패는 공직자와 시장경제 참여자들 간의 유인과 특혜 또는 특혜와 보상의 시장교환 관계라 볼 수 있다(Leff, 2001: 306-307).

사회주의 체제의 시장부패도 같은 맥락에서 접근할 수 있다. 사회주의가 갖는 중앙집권적 피라미드형 시스템은 부패와 연관성이 더욱 높다. 이와 같은 시스템은 권력층이 모든 권한을 독점하고 있기 때문에 시장경제에 참여하는 사적영역의 행위자들은 각종 인허가를 얻기 위해 권력층의 권한에 의존하는 경향이 크다. 따라서 시장부패는 하급관료와 주민들 간의 소소한 유착관계를 비롯하여 당정(黨政)간부 같은 권력층과 신흥부유층 등의 시장세력들이 자신이

가진 정치 및 경제자본과 지위, 네트워크 등을 이용하여 시장교환에서 직·간접적인 개입을 통해 일어난다. 이처럼 사회주의 체제에서 시장부패 구조는 대개 ‘후견과 피후견’ 또는 ‘공과 사’ 영역 간의 네트워크에 의해서 작동된다(박영자, 2014: 40). 대표적 예로 개혁·개방정책 이후 등장한 중국의 ‘관씨(關係, guanxi)’나 구소련의 ‘블라트(blat)’ 등이 있다.

민주주의와 시장경제가 발전한 국가에서도 부패근절을 국정 과제로 삼을 만큼 부패는 부정적인 의미를 내포하고 있으며, 이와 관련한 사례는 언론이나 여러 연구에서 목도할 수 있다. 부패의 역기능적 역할을 설명할 때 가장 많이 언급되는 것 중 하나가 바로 경제의 악영향과 관련한 부분이다. 부패를 통한 관료들의 무분별한 지대추구 행위는 조세징수율을 감소시키며, 또한 국가 경제성장의 필수적인 투자 소홀로 이어지게 된다. 마우로(Paolo Mauro)는 부패 데이터를 이용하여 부패와 경제성장간의 상관관계를 밝혔는데, 그는 TI가 제시한 부패지각지수가 1포인트(point) 개선될 경우 0.2%의 1인당 소득이 개선되며, 특히 80년대 초 부패지수가 매우 높았던 소련의 경우 폴란드, 헝가리, 체코 수준으로 부패를 줄였다면 연간 경제성장률은 0.5%이상 상승이 가능하다고 보았다(Mauro, 1995).³⁾ 만일 경제성장의 둔화가 소련 붕괴에 주요 동인으로 작용하였다면 부패문제와 체제위협 간의 상관성은 매우 높다는 것을 방증(傍證)한다고 볼 수 있다.

다음으로 부패는 부의 불평등을 심화 시켜 사회갈등을 야기한다. 시장경제 도입이후 불가피한 후과(後果)중의 하나가 바로 ‘빈부격차’이다. 여기에다 정치권력과 자본의 결합에 의한 시장독점

3) <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Mauro%201995.pdf>
(검색일자: 2017/8/23).

은 소득 악순환 구조를 고착화시켜 주민들에게 상대적 박탈감을 안겨준다. 일반적으로 빈부격차의 확대는 사회불안의 정도와 비례 관계를 보인다. 예컨대, 중국은 1990년대 초 부패 문제로 인해 인민의 직접적인 저항에 부딪힌바 있다(Dickson, 2000: 48-49). 중국의 지니계수 추이를 보면 시장화 도입 당시 0.15이었던 수치는 2000년부터 위험수위인 0.4를 넘어섰으며, 2016년 현재 0.465를 기록하고 있다(한국일보, 2018/2/18). 중국정부는 이 지표가 관리되지 않는 한 사회는 불안과 동요의 잠재성을 수반할 수밖에 없다는 것을 잘 인지하고 있으며, 이를 해결하기 위한 차원에서 부패문제 해결을 거듭 강조하고 있다.

특히 시장화 진전에 따른 부패확산은 사회주의 국가시스템의 기능 저하를 촉진할 가능성이 높다(양문수, 2013: 59). 사회주의 국가는 기본적으로 관료체제에 의해 작동한다. 따라서 관료체제 내의 부패 확산은 작동구조 문제를 수반할 수밖에 없다. 시장경제의 도입은 사적 경제활동의 확대로 이어질 수밖에 없고, 그 결과 관료들은 계획경제 시스템 하에서 갖는 관료적 조정 공간의 심각한 축소 현상을 맞이하게 된다. 관료들은 자신의 생계유지와 부의 창출을 위해 시장이라는 새로운 공간에서 인허가 같은 공적지위를 악용하여 지대추구, 즉 ‘약탈적 교환’을 시도하게 된다. 사회주의 국가에서 시장은 관료체제의 부패를 촉진하고 관료체제를 아래로부터 붕괴시키는 공간인 것이다(강혜련, 2003: 196).

이처럼 부패 확산은 국가의 사회 통제력을 약화시키며, 이는 곧 사회일탈 현상의 확대로 이어진다. 계획당국에 의한 중앙 차원의 관리능력을 현격히 떨어트려, 전반적인 국가의 명령 하달 및 이행 체계의 작동을 저해하는 것이다. 나아가 공적 이익보다는 사적 이익을 추구하는 경향을 강화함으로써 우회적으로 계획경제 시스템

을 완전히 무너트릴 수도 있다. 문제는 시장화가 진행되는 동안 부패는 점점 확산된다는 것이다. 북한의 경험에서도 알 수 있듯이 시장 도입 이후 다시 계획경제 시스템으로 회귀하는 것은 거의 불가능하다. 결국 당국의 입장에서는 시장화 속에 부패를 어쩔 수 없이 용인하게 된다.

한편, 부패문제를 접근함에 있어 순기능적인 측면을 강조하는 경우도 있다. 이와 같은 관점에 따르면 부패는 저개발국의 관료제를 움직이는 불가피한 원동력이며, 그리하여 경제 활성화의 효과적인 수단으로 작용한다고 본다. 프리드리(Carl J. Friedrich)가 부패를 “계산할 수 없는 위험에 대한 보험”이라 언급한 것처럼 시장세력의 입장에서 관료들의 수회(收賄)는 불확실한 상황에 대해 정부가 보증을 서는 것과도 같다. 이는 결국 시장세력들에게 대기비용(waiting cost)을 줄여 투자를 촉진 및 확대하는 계기가 되며, 나아가 일자리 창출 심지어 소득 재분배 등 소득확대로 이어져 보이지 않게 사회를 발전시키는 역할을 한다는 것이다. 부패는 개혁과 마찬가지로 “경제적 소외계층의 즉각적이고 구체적인 효과”를 가져오기 때문에 체제의 지속을 위해 유효한 수단이 될 수 있다(Huntington, 1986: 64).

독재국가를 비롯한 비민주주의 국가는 부패를 활용하여 국가통제를 강화시키기도 한다. 다든(Keith Darden)에 의하면 부패는 ‘관료의 독직(瀆職)’에 의해 부패가 진행되며, 이때 부패는 국가통제의 기제로 작동할 수 있다(Darden, 2003: 8). 상술한 것처럼, 사회주의 체제에서 시장도입은 국가가 관료에게 증여할 능력결여와 관료의 기득권 상실을 의미한다. 이러한 상황에서 최고지도자와 관료는 ‘독직과 복종의 교환’이라는 암묵적이고 불법적인 계약을 체결한다. 관료는 독직을 통해 지대를 벌어들이는 대신 최고지

도자에게 절대 충성과 복종을 다짐하게 되는 것이다.

이와 같이 독직은 사실상 최고지도자가 묵시적으로 허락해준 두 번째 급료이며, 최고지도자는 독직 제공을 통해 관료에게 지시 및 위계질서 같은 통제를 요구하게 된다. 최고지도자는 통제를 따르지 않는 관료들에게 언제든지 부패혐의를 걸어 처벌을 할 수 있기 때문에 독직은 규율기제로 작용할 수 있다. 따라서 부패는 관료가 체제를 탈주하는 것 또는 반란을 일으키는 개연성을 최소화하는 기제로 작동하게 된다. 샤라프(Joshua Charap)와 함(Christian Harm)의 언급처럼 독재국가에서의 부패는 최고지도자에게 충성을 강화시키는 ‘당근’이자 ‘채찍’인 것이다(Charp and Harm, 1994: 14). 이처럼 최고지도자는 관료와 시장세력들을 기능적인 후원-수혜관계로 묶어둠으로써 안정적인 정치질서를 가능하게 하는 ‘정치적 윤희유’로서 부패를 활용할 수 있다(Canache and Allison, 1999: 14).

이상의 내용을 종합하면, 부패는 효율적인 자원배분을 저해하여 궁극적으로 경제성장에 심각한 장애로 작용하며, 국가의 사회 통제력을 약하게 만들어 정권 또는 체제안정에 부정적인 영향을 미친다. 한편 발전의 종속변수로 간주되어 일종의 부산물로서, 정치·경제발전에 있어서 긍정적인 영향을 미치기도 한다.

Ⅲ. 김정은 정권의 부패구조 유형과 특징

1. 부패의 경로와 동학

사회주의 계획경제 체제하에서 부패는 폐쇄사회와 명령경제에 유발된 필연적 부산물이다.⁴⁾ 따라서 북한사회에서 부패 역시 이전부

터 존재해 왔으며, 최근의 사회문제만은 아니다. 그러나 이 당시 부패는 직장배치나 주택배정, 신분증 대여 등이 대다수를 차지하였으나, 인민들에게 일상화된 현상은 아니었다. 이 외에도 기업소와 관료들 간의 결탁형 부패가 존재하였지만 규모가 그렇게 크지 않아 체제위협 차원의 심각한 사회문제로까지 직결되지 않았다. 이후 심각한 경제난으로 인한 계획경제 시스템의 붕괴는 공장 및 기업소의 공공자원, 군부대의 군수물자 횡령을 유발하였고, 특히 암시장이 등장하면서부터 생계유지를 위한 부패가 급격히 증가하였다.

1990년대 후반부터 북한사회에서 배급은 거의 중단된 상태였다. 이러한 상황에서 시장에 물품이 나온다는 것은 부패행위가 일어난다는 것을 의미한다. 이 당시 시장에서 거래되는 물품의 80% 가량은 생산기관 및 유통과정에서 유출된 것으로, 생산기관의 관료와 노동자에 의한 유출 또는 유통과정에서 관료들이 공산품을 국정가격으로 구입한 후 암시장에 유출시킨 것이었다(김종욱, 2008: 381). 이런 점을 비춰볼 때 관료들 역시 인민들과 마찬가지로 시장에서 새로운 생계의 공간을 찾고 있었으며, 생계수단 중의 하나가 바로 부패였던 것이다.

북한당국은 이러한 시장확산에 대응하기 위해 북한 전역의 장마당 폐쇄를 시도했고, 모든 인민들에게 공공직장으로 복귀할 것을 지시하였다(김종욱, 2008: 381-382). 그럼에도 불구하고 인민들의 시장활동은 멈추지 않았고, 이에 대해 관료들도 묵인 및 동조의 모습을 통해 계속해서 생계 방안을 모색하였다. 시장통제기 시장활동에 개입한 인민들은 노동단련대 같은 곳에 구금될 가능

4) 월더(Andrew Walder)는 당-국가체제 하의 사회주의 계획경제는 주인-대리인 문제로 정형화 될 수 있는 권력층의 도덕적 해이와 기회주의의 만연이라는 제도적 특성을 갖고 있기 때문에 부패는 체제의 부산물이기 보다는 체제 그 자체로 본다(Walder, 1988).

성이 높다. 이러한 구금제도는 겁주기 효과가 있지만, 한편으로는 추가적인 경제적 동기를 제공한다. 구금이 엄청난 고통의 결과를 수반한다는 것을 알기 때문에 뇌물액이 커지는 효과가 있으며, 행정제도가 임의적일수록 관료들은 그것을 피하려는 인민들에게서 돈을 갈취하기가 쉽다. 실제 한 연구의 설문조사에 의하면 시장통제기 뇌물 동기의 첫 번째가 “시장활동을 위해 거래허가를 받기 위해서”였으며, 두 번째가 “시장활동에 대한 처벌을 피하기 위해서”였다. 더욱이 이러한 뇌물은 관료뿐만이 아니라 경찰 및 공안 요원들에게 제공되었다(Kim, 2010).

김정은 시대들어 북한의 시장화는 과거에 비해 현저히 가속화되는 분위기이다. 국가기간산업을 제외한 나머지 부분에서 시장요소는 계속해서 확대되고 있다. 광인옥과 임을출은 평양의 경우 가계소득에 차지하는 비공식 경제의 비중이 80%이상을 차지하고 있으며, 모든 영역에서 사유화의 진전이 일어나고 있는 점을 들어 이미 초기 자본주의의 경제 형태를 띠고 있다고 본다(광인옥·임을출, 2016: 285). 또한 오늘날 북한의 경제정책 제도화 수준은 1980년대 중국과 거의 흡사하다는 분석과(박형중, 2015/4/29), 시장화 상황은 1990년대 초 동유럽 체제전환기와 유사하다는 보도가 뒤따르고 있다(KBS, 2016/4/12).

김정일 시대 북한당국은 사회주의 안정화와 연동하여 시장에 대한 통제와 허용정책을 반복해 왔지만, 2015년 6.28방침, 2016년 12.1, 3.1, 5.30 조치 등 일련의 시장 강화 개혁조치와 현재의 거시경제 운영체계를 감안할 때 김정은 정권은 시장경제활동을 계속 용인할 개연성이 높다. 대다수 전문가들은 김정은 정권 출범이후 시장에 대한 통제는 사실상 사라졌으며, 오히려 체제내적 개혁과 체제유지를 위해 시장을 적극적으로 활용할 것을 예상하고 있다. 북한 내

부의 시장 참여자들도 ‘김정은식 종합시장’이 ‘김정일식 종합시장’으로 회귀할 가능성은 매우 낮다고 본다(박인호, 2015).⁵⁾

시장화 진전과 부패 확산의 연동성을 고려할 때 김정은 정권에서의 본격적인 시장화 정책은 부패 확산의 ‘풍족한 토양’이 된다. 시장화 도입 단계에서는 부패가 시장에 참여하기 위한 수단이었다면, 거듭된 시장화 진전 속에 부패는 돈주 같은 일부 시장세력들에게 부의 집중 및 독점을 위한 수단이 되고 있다. 이제 북한사회는 생계형 경제활동 등에 대한 뇌물수수 뿐만 아니라 권력형 부패, 즉 정경유착형 부패까지 선보이고 있는 것이다. 북한당국은 아직 시장에게 기초적인 제도와 규칙을 제공하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 시장세력들은 ‘포로경제(capture economy)’라는 메커니즘을 형성하여 사적이익을 지속적으로 취하는 동인이 된다.⁶⁾ 광범위한 뇌물 문화가 법치의 공백을 대신하고 있는 것이다.

시장화 진전은 권력기관 및 관료들과의 유착과 연계 없이 북한사회에서 이익을 취하기 쉽지 않은 구조를 만들었다. 시장활동의 중심에 권력기관 및 관료들과의 유착과 연계가 하나의 시스템으로 자리 잡게 된 것이다. 이렇게 유착과 연계를 통해 민간자본이 성장하고 국가기관이 유지되고 있기 때문에 국가의 민간자본 축적을 견제할 만한 장치가 사실상 무력해졌다. 이러한 시장시스템을 일반적인 관리·감독기관을 통해 통제하거나 견제하는 것은 사

5) <http://www.sdjs.co.kr/read.php?quarterId=SD201505&num=847>(검색일자: 2017/7/18).

6) 포로경제는 시장이 공식적인 제도와 규칙을 제대로 갖추지 못한 상태에서 기업이 자신에게 유리한 비공식적인 제도와 규칙을 만드는 것을 말한다. 포로경제 하에서 시장참여자들은 관료들에게 뇌물을 제공해야만 자신들의 이익을 취할 수 있게 되며, 나아가 그들에게 유리한 규제 및 기타 정책 형성에 있어서 이익을 취할 수 있다. 시장참여자들의 이러한 행위를 국가포획(state capture)이라 한다(Hellman, Jones and Kaufmann, 2000).

실상 불가능하기 때문에 ‘비사회주의 그루빠’와 같은 특별한 상실·비상설 사찰조직을 통해서 견제하려고 하지만 이 역시 제한적이다. 부패의 연줄과 연계고리 안에서 자유로운 사찰조직 활동은 현실적으로 어렵기 때문이다(홍민, 2015: 157).

2. 시장경제 도입 전후 부패유형과 특징

여기에서는 계획경제기와 시장 도입기를 구분하여 부패유형을 보다 구체적으로 살펴보고 부패특징을 규명할 것이다. 시장경제 도입 전후를 비교하는 것은 북한사회의 변화양상과 구조화를 고찰하는데 있어 주요한 분기점임에 틀림이 없다. 더욱이 북한사회에서 부패현상이 일상화 되고 체제위협 차원에서 거론된 것은 시장경제가 등장하면서부터이다. 무엇보다도 김정은 시대 부패유형과 특징을 규명하기 위해서는 과거시기와의 비교, 즉 상이성과 유사성을 검토할 필요가 있다.

계획경제기 부패현상의 특징은 ‘관료의 경제관리 정치화’였다. 이 당시 부패는 기업소의 목표달성 등과 관련이 깊다(김중욱, 2007: 30-32). 일반적으로 계획경제 시스템 하에서 개별 기업소들은 계획과제를 적게 받고 생산요소는 높게 받으려는 현상이 만연하게 나타나는데 북한도 예외는 아니었다(Fitzer, 1986). 상부의 계획명령을 수행하지 못하면 처벌로 이어지는 구조 하에서 기업소는 문제해결을 위해 관료의 힘을 빌릴 수밖에 없었다. 기업소는 관료들로부터 쉽게 달성할 수 있는 할당목표를 받으려고 하였고, 또한 많은 원자재와 노동력을 공급받아 목표달성을 이루려 하였다. 관료들은 계획의 역기능적 행위들, 즉 기업능력 숨기기, 과도한 투입량 요구, 신기술의 회피 등 왜곡된 정보를 상부에 보고

하여 기업을 도왔다. 이러한 과정 속에 기업소와 관료 간에 공모와 흥정의 교환관계가 이루어졌다.

경제위기시 부패현상의 특징은 ‘관료의 생계 자급화’였다. 1990년대 후반부터 시작된 북한의 경제위기는 계획경제 시스템을 비롯하여 사회전반의 작동을 멈추게 하다시피 했다. 극심한 식량사정 악화와 배급시스템의 중단은 중앙차원의 통제를 유명무실하게 만들었다. 1998년 북한정권은 김정일 체제 공식화와 맞물려 2000년까지 ‘재정비사업’을 통해 지시와 통제 시스템을 가동하려 하였지만, 경제지원이 거의 없는 상태에서 수직적 통제는 거의 불가능하였다. 이 당시 관료는 자신의 생계도모가 절박했기 때문에 노동자들의 공급물자 유통이나 공산품, 농산품, 약품에 대한 공공자원 혹은 공동자원 횡령 같은 부패행위를 일삼았다(채원호, 2006: 312).

시장도입기 부패현상의 특징은 ‘관료의 시장기생과 약탈’이었다. 경제위기 이후 주민들을 비롯한 관료들은 생존을 위한 자구책을 장마당 같은 암시장에서 마련할 수밖에 없었고, 그 결과 시장은 점차 부패작동 기제 속에 활성화 되면서 성장해 나갔다. 장마당은 처음에는 소규모 물물교환의 장(場) 역할을 하였지만, 점점 이윤을 창출을 하는 곳으로 변해갔다. 이 당시 관료들은 시장참여자인 동시에 통제자였다. 이들은 공공자원 횡령 또는 독자적인 경제활동 수행을 통해 시장에서 이윤을 추구하는 한편, 동시에 시장의 운영시간, 판매제품, 장사연령 제한 등과 같은 상부의 지침을 수행하였다. 따라서 관료들은 단속이라는 미명하에 자신의 의지에 따라 언제든지 주민들의 시장행위를 통제할 수 있었다. 관료들은 주민들의 시장활동을 묵인하는 대가로 뇌물을 받았다(박영민, 2016: 17-18).

북한당국은 2002년 7.1조치를 계기로 계획경제 내에서 시장경제의 부분적 도입을 공식화 하였다. 이후 기존시장을 종합시장으

로 명칭을 개정하고, 유통물자의 범위를 대폭적으로 확대하는 등 시장화 진전을 위한 일련의 조치를 취하였다. 하지만 당국은 실리적인 조치를 이행하는 데 있어 여전히 거부감을 갖고 있었으며, 또한 제도적 장치를 마련하지 못한 채 이를 시행하다보니 주민들에게는 생계도모와 동떨어진 불만족스러운 정책에 불과하였다. 이후 당국이 내놓은 미봉책은 오히려 8.3행위 같은 시장참여를 위한 비제도적인 제도의 암묵적 허용으로 이어지는 계기가 되었다.⁷⁾

이처럼 관료들은 시장경제 시작과 함께 보호와 상납이라는 ‘마피아 부족주의’ 경향을 보이기 시작했다(홍민, 2006: 386-387). 주민의 요구와 관료의 권력이 결합되어 개인축적 메커니즘이 형성되었고, 이러한 메커니즘은 암묵적으로 통용되면서 부패구조를 지속적으로 양산하였다. 부패는 시장형성과 함께 북한 전 지역에서 동시다발적으로 발생하여 일종의 비법적인 제도로써 기능하게 되었다. 결국 7.1조치 및 그 후속 조치들은 집행과정에서 관료들의 생존과 개인축적에 대한 갈망으로 인해 내용이 변질되어갔다(정은이, 2014: 55-57). 부패는 주민들이 경제활동 영위를 위한 필연적 조건이 되었지만, 이러한 부패작동 메커니즘은 역으로 시장의 위상 강화와 시장화 확대에 이어지는 도구가 되기도 하였다.

3. 김정은 시대 부패유형과 특징

1) 돈주의 성장 그리고 정치자본과의 유착

시장화는 북한 주민의 사적 경제활동 공간을 확장해주면서 사유

7) 기업소의 근로자들이 돈을 내고 음성적으로 출근을 면제받는 것을 속칭 “8.3(질)한다”고 표현한다. 중앙이나 지방의 공공기관에도 예산 지원도 없이 각종 과업을 시행해야하기 때문에 8.3행위는 일어난다.

화를 확대시키고 새로운 사회경제적 계층구조를 형성하였다. 김정은 정권 들어 시장화 진전과 활성을 이끈 가장 적극적인 행위자는 바로 신흥부유층인 ‘돈주’이다. 돈주는 장사를 통해 성공한 ‘자생형 돈주’를 비롯해 권력기관의 자금관리자 혹은 대리인으로서 외화벌이 사업을 통해 자본을 축적한 ‘권력형 돈주’ 등 여러 분류가 존재한다(김병로, 2013: 194). 김정일 시대까지 돈주의 본질은 장사였지만, 김정은 시대에 들어서는 장사 이외에도 무역, 생산, 유통 서비스, 투자 등 다양한 분야에서 시장화 기수 노릇을 하며 이익을 취하고 있다(곽인옥·임을출, 2016: 238-284). 그 결과 돈주는 오늘날 북한의 시장경제를 상징하는 키워드(key word)로 자리 잡고 있다.

돈주는 김정일 시대 계획경제가 붕괴된 이후 시장화가 점차 확대되면서 출현하였으며, 대중국 개방 및 종합시장 발달과정에서 중·하급 간부계층과 이익 공유 관계를 형성하면서 성장했다(박인호, 2016).⁸⁾ 시장도입단계 또는 통제시기 돈주들은 시장 단속 및 검열에 관한 권한을 가진 관료들과 결탁이 필사적으로 필요했고 이를 뇌물 상납을 통해 해결하였다. 그 결과 돈주는 사실상 단속의 수혜자로서 특히 시장에서 경쟁자들을 제어하면서 자신들의 독과점적 지위를 굳히게 되었다(양문수, 2013: 67). 관료 역시 자원과 자본이 고갈된 상황에서 새로운 생계공간을 시장에서 찾아야 했고, 돈주를 기득권 유지에 필요한 자원으로 간주하고 적극 활용하였다.

돈주는 무역시장에서도 존재감이 부각되고 있다. 북한당국은 1991년 말 재정난을 타개하기 위해 새로운 무역체계를 도입하였다. 기존 대외경제위원회가 독점해온 무역권한을 여러 권력기관에

8) <http://sdjs.co.kr/read.php?quarterId=SD201602&num=902>(검색일자 : 2017/6/14).

게 분산시킨 것이다(임수호, 2008: 118). 따라서 이들 기관들은 외화벌이 무역회사를 산하 조직으로 두고 있다. 북한의 대외무역체계에서 핵심적 역할을 하는 것은 ‘와크’ 제도이다. 이들 기관들은 운영 자본이 부족하다보니 무역회사들에게 특정 종류의 상품에 대한 수출허가, 쿼터가 주어지는 무역자격증 같은 와크의 부여를 통해 외화벌이를 시킨다. 그러나 무역회사들은 와크를 소유하더라도 거래자본이 풍부하지 못해 허가된 물량을 충분히 확보할 수가 없다. 이 때문에 대부분의 무역회사들은 자본을 가진 돈주에게 임대료를 받고 와크를 양도한다. 돈주는 와크와 신변을 보호 받는 대신 권력 기관이나 무역회사에 사전 책정된 뇌물을 상납하는 것이다.⁹⁾

김정은 시대 들어 시장화가 점차 확대되면서 돈주의 위상이 계속 높아지고 있는 것이 사실이다. 돈주는 신흥자본가 계층으로 성장하면서 대외무역, 아파트 건설, 공장 및 기업소 운영과 같은 제조업에 진출하는 공적영역에서의 영향력 범위가 현저히 증가하였다(박영민, 2016: 35). 최근에는 대부업과 외환거래 같은 사(私) 금융, 부동산 등 서비스 분야에도 사업을 활발히 전개하고 있다. 김정은 집권 5년 동안 평양에서 건설된 아파트 5만채 중에서 국가가 직접 투자해 건설한 아파트는 5,000채도 되지 않고 나머지는 전부 돈주들의 자금으로 지어졌다는 주장이 나오고 있을 정도로 돈주는 막강한 현금 동원력을 토대로 북한의 사경제 활성화를 실질적으로 이끌고 있다. 인민들 사이에서는 돈주가 북한을 유지하는 기본계층으로 여기고 있을 정도이다(국가안보전략연구원, 2016: 70). 이와 같은 맥락에서 일각에서는 오히려 국가기관을 비롯한 관료가 돈주에 기생한다고 본다.

9) 한 언론의 보도에 따르면 돈주의 무역거래 이익 30%를 무역회사 간부들에게 상납하는 것으로 나타났다(Daily NK, 2015/12/8).

하지만 돈주는 정치자본을 소유한 사람들의 힘을 등에 업거나 그들과의 협력을 통해 성장해 온 사람이다. 돈주 중 일부는 중앙급의 거대한 정치자본과 연줄을 맺고 움직일 수 있는 세력으로 성장했지만, 이런 이들의 성장은 언제든 정치자본에 의해 쉽게 무너질 수 있다. 결국 돈주는 정치자본을 중심으로 움직이는 계급의 경계선을 넘기가 쉽지 않다(홍민, 2015: 313). 돈주의 경제적 영향력이 간부들의 정치적 영향력보다 우위에 있다고 볼 수 없는 것이다. 결국 돈주는 당국으로부터 사업운영권 획득과 신변 안전을 보장받기 위해 막대한 양의 공채를 사거나 헌납을 할 수밖에 없으며, 국가로부터 감사장이나 표창을 받으면 위법행위가 적발되더라도 안전을 보장받을 수 있기 때문에 돈주들 간의 기부금 경쟁이 불기도 한다(임을출, 2016: 154).

김정은은 돈주의 실체를 공식적으로 인정하고 있으며,¹⁰⁾ 북한 당국도 돈주의 대규모 헌납 등 높은 기여를 고려하여 통제보다는 결탁관계를 선호하는 현상을 보이고 있다(박영민, 2016: 35). 관료들 역시 자신의 정치자본을 이용하여 돈주에게 특혜 및 유리한 제도를 제공하는 대신 뇌물축재를 받아 자신들의 사적자본을 축적한다. 실제 관료들이 돈주로부터 뇌물을 받으면 법적 처벌 대상이 되지만 수수한 뇌물이 당과 수령에 대한 충성 차원에서 사용된다면 처벌이 아닌 표창을 받게 된다. 이런 점에서 부패구조는 국가 권력층과 관료들 사이에 이루어지는 묵시적이고 불법적인 ‘계약관계’를 이루게 된다(박영민, 2016: 29). 시장화 진전 속에 돈주의 성장은 돈주와 국가기관 그리고 관료들 간의 ‘결탁형 부패’를 더욱 구조화 시켰다.

10) 김정은은 “개인이 가지고 있는 돈에 대한 출처를 따지지 말고, 투자하게 하되 이윤도 최대한 보장해 주도록 하라”고 교시한바 있다(자유아시아방송, 2016/12/15).

2) 과거와의 비교: 체계적 부패현상의 활용 극대화

북한사회의 전형적인 부패유형은 ‘제도화된 부패(institutionalized corruption)’구조이다. 이것은 일반적으로 후진국에서 발생하는 관료 부패를 지칭할 때 주로 사용되는 것으로(Little and Posada-Carbo, 1996: 7), 부패의 대부분이 우연히 발생하는 것이 아니라 지속적으로 일관되게 그리고 일정한 유형으로 고착되어 발생한다는 것을 의미한다. 이상에서 살펴보았듯이, 북한은 계획경제부터 현재에 이르기까지 피후견인의 주체만 다를 뿐 부패행위는 후견-피후견의 교환 구조 속에 계속해서 재생되고 있다. 제도화된 부패는 하나의 문화로 받아들여지기도 하고, 관습법처럼 받아들여 공식적인 제도로서 역할 수행이 가능하며, 부패에 대한 온정주의적 환경을 제공할 가능성이 높다. 따라서 북한당국을 비롯하여 사회 내부자의 입장에서는 부패로 잘 인식하지 못할 수 있다.

김정은 시대들어 부패유형이 과거와 다른 점은 부패의 주체가 후견인, 피후견인 모두를 포함하고 있다는 것이다. 시장활동에 약탈적으로 기생하는 중·하층 관료들이 여전히 존재하지만, 막강한 권한을 가지고 시장교환에 직·간접적으로 개입하여 이익을 챙기는 중앙 및 지역의 상층 관료들이 본격적으로 등장하였다. 시장화 초기까지는 하급관료가 후견인 역할을 담당하였기 때문에 하급관료의 비윤리성에 기인한 부패, 즉 소규모의 뇌물수수, 횡령 등이 주를 이루었다. 반면 김정은 시대 들어서는 막대한 자본을 앞세운 돈주의 사업영역이 국가사업에까지 확대되면서 이에 걸맞게 후견인으로서 정치자본을 가진 권력층이나 권력기관이 등장하고 있다. 그러나 과거와 다른 점은 피후견인 역시 이들과의 유착을 통해 엄청난 특혜를 받기 때문에 양자모두 부패의 주체라 볼 수 있다.

위로부터의 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패가 공생 공존하는 시스템이 고착화 된 것이다.

김정은은 경제사회 작동메커니즘이 미흡한 사정을 고려할 때 자신의 지지세력 유지와 통제를 위해서 수탈경제의 길, 즉 ‘체계적 부패(systematic corruption)’를 암묵적 용인을 넘어 어느 정도 극대화 시킬 가능성이 높다. 독재국가의 경험을 비추어보면 체계적 부패는 정치과정에 있어 나타나는 하나의 부수적인 현상이 아니라 계획 및 장려되어, 정권의 생존을 보장하는 핵심적 요소로서 역할을 하였다(Waterbury, 1973).

이와 같은 체계적 부패 구조 하에서는 후견인, 피후견인 모두 ‘전략적 지출’이 요구된다. 그래야 관료는 자신의 권력지위를, 고객은 자신의 특권을 안전하게 보호받을 수 있다. 전략적 지출은 아래로부터 위로의 권력위계에 따른 부패수익의 상납, 즉 ‘약탈적 사술’과 부패수익과 관련한 차별적 직책 확보를 위한 ‘내부시장’을 형성한다(박형중, 2013: 58-60). 체계적 부패 구조 하에서 최고의 권력자인 김정은은 통치자금과 충성이라는 부패수익을 상납을 받을 수 있으며, 김정은은 이권과 관련한 직책 제공을 통해 핵심 지지층인 권력층의 충성경쟁을 유도할 수 있다. 김정은이 직면한 최대의 당면과제는 정권안정과 체제유지일 것이다. 김정은은 이러한 통치의 선 순환적 구조를 형성하고, 고착화 시키는 체계적 부패를 체제유지 차원에서 적극적으로 이용할 가능성이 높다. 북한의 시장화는 부패의 구조화로 연결되어있는 약점이 있지만, 이와 같은 맥락에서 북한당국은 돈주의 존재를 공식적으로 인정하는 한편, 경제사회를 운영하는 하나의 수단으로 이들과의 교환관계를 적극 활용하고 있는 것이다. 권력층과 주변의 구조적 부패를 일정 부분 묵인하는 ‘특혜와 보호’의 정치는 부패의 자기증식(self-

enforcing) 현상을 야기 시켰고, 사회적으로 확산하는 모습을 보이고 있다.

IV. 체제 안정화의 기능적 역할

1. 체제위협의 가능성 검토

북한사회의 시장화 확대는 새로운 수탈구조를 형성하여 부패를 양산하고, 구조화 시키고 있다. 부패규모는 시장화가 확대됨에 따라 과거에 비해 점점 커져가고 있다. 부패확산으로 인한 범죄증가는 국가 시스템의 기능저하를 촉진할 가능성이 농후하며, 그 결과 국가 혹은 당을 중심으로 하는 공적 네트워크는 점차 약화될 수밖에 없고, 이는 곧 사회통제 능력의 저하로 이어질 수 있다. 이처럼 부패문제는 정권의 리더십을 현저히 저하 시킬 수 있어 체제를 위협하는 요인으로 작용한다.

북한은 시장 활동에서 새로운 세원을 발굴해 정부 수입의 증가를 도모할 수 있다. 그러나 문제는 현재 시장관리원이나 노점상 단속원들이 판매원이나 노점상들로부터 합법적 시장세와 관리비 외에도 비합법적 징수를 단행하고 있는 것이다. 이렇게 조달된 자금은 기관에 상납해 공동경비로 쓰거나 담당자들이 착복한다. 새롭게 등장한 시장세력은 징세, 감독 및 검열을 관장하는 시장관리세력과 마찰을 일으킬 가능성이 높다. 시장화가 더욱 진척되면 매대 배정, 자릿세(장세) 징수 그리고 판매금지 품목 감시를 둘러싼 관료들의 부패와 도덕적 해이가 더욱 만연 할 것이며, 이로 인한 상인들의 불만도 더 커져 갈 것이다(정성화, 2013: 111-112).

시장이 계속해서 부패화 되는 것은 시장경제 운영에 대한 제도적 방침이 미비하거나, 또는 제대로 이행되지 않기 때문이다. 오늘날 관료들을 비롯한 북한주민들은 가계소득의 거의 대부분을 시장경제활동을 통해 얻고 있다. 주민들의 삶의 영위는 전적으로 시장에 있다고 해도 과언이 아니다. 이런 상황에서 북한당국은 시장경제가 불법 속에 운영되더라도 적극적인 단속을 시행할 수 없다. 이제 시장은 잉여를 생산하고, 북한사회는 이 잉여를 자양분으로 유지되고 있으며, 부패사슬은 이 잉여를 전달하는 기체가 되고 있다. 이런 측면에서 북한사회에서 뇌물공여는 더 이상 일탈행위가 아닌 일상행위로 보아야 할 것이다(Tudor and Pearson, 2016: 72).

이처럼 부패는 사회 전체의 생산성을 감소시키는 부정적 효과를 가져 오지만, 공식적인 제도가 미비하거나 모호한 상태에서는 거래비용을 감소시키기도 한다(김용환, 2016: 72). 더욱이 이러한 상황 속에 부패 시스템은 나름의 안정성을 갖추고 있다. 시장에서는 어느 정도의 뇌물가격이 정찰제로 정해져 있기 때문에, 뇌물을 쥐야하는 분야나 액수는 서로 예측 가능한 수준에 있다. 부패가 일반화 되어있다는 점, 부패 시스템이 안정화 되어있다는 점 등은 그나마 북한사회의 시장화 확대와 주민들의 시장경제활동에 덜 부담을 안겨주는 것이다.

시장의 확대는 자본과 인맥, 시장능력과 같은 사회적 자원을 획득한 사람들에게 자산을 증식시킬 수 있는 기회를 제공하였지만, 자본을 활용한 독과점과 매점매석 등을 통해 막대한 이윤을 안기는 폐해도 남기고 있다. 거대 경제자본과 강력한 정치자본의 결합이 이뤄지면서 이런 경향은 더욱 심해져 가는 양상을 띠고 있다. 축적의 정당성이 결여된 정경유착형 시장화가 점점 확대되고 있으며, 이로 인해 북한사회에서는 빈익빈 부익부 구조의 경제적 양

극화 현상이 심화되고 있다(양문수, 2012: 118-120). 평등주의를 지향하는 사회주의 체제에서 부의 격차가 발생하면 주민들의 상대적 박탈감은 자유주의 시장경제 체제에서보다 더욱 심할 수밖에 없다. 사회주의 정체성이 흔들리면 북한 체제는 정통성을 잃게 되고 자칫 사회통제능력 저하로 이어지거나 정치적 저항으로 발전할 수 있다(정성화, 2013: 113).

부패의 결과가 부의 불공정한 분배를 가져오지만, 시장참여자들의 경제적 손실로 이어지는 것은 아니다. 다시 말해 시장참여자들은 모두가 이익을 얻고 있으며, 상대적으로 누가 더 가지는가의 문제만 있을 뿐이다. 더욱이 북한주민들은 시장화 확대와 부패문제로 인해 양극화가 진행되더라도 과거처럼 빈곤의 하향평준화를 원치 않을 것이며, 현 상황에서는 상대적 경제수준보다 절대적 경제수준이 자신들의 생활 만족도에 미치는 영향이 클 것으로 보인다. 따라서 주민들은 시장화 과정에서 드러나는 양극화에 대해 불만을 표출하기보다는 시장화 속에서 자신들의 생활수준 향상에 집중할 가능성이 높으며, 이것이 긍정적인 결과로 나타난다면 체제 안정을 기여하는 요인이 될 수도 있다. 오히려 현재의 상황에서는 아이러니하게도 부패가 권력층과 주민들 사이의 유리(遊離)를 다소 완화 시켜주는 작용을 하고 있다(임수호, 2008: 87).

2. 가산연합의 도구 역할과 수직적 위계구조의 강화

더욱이 부패와 관련된 위 논의들은 체제위협에 있어 충분조건에 부합하지는 않는다. 다시 말해 사회적 불안 요소로 등장할 수 있는, 즉 체제위협 나아가 체제변혁을 가능케 하는 필요요인은 맞지만, 북한사회에서 주요 촉발요인으로 작용하기에는 아직까지 구

조적 한계를 갖고 있다. 김정은 체제에서 부패는 오히려 사회 통제적 기능을 수반하고 있는 것으로 보인다.

북한은 권위주의 정권의 특징 중 하나인 지배연합의 권력구조를 갖추고 있다. 지배연합이란 정치·경제적 공통이익을 중심으로 형성된 집권정치 엘리트를 포함하는 비공식 사회적 집합체 또는 집단으로 정의할 수 있다. 이러한 의미에서 지배엘리트들은 자신들의 기득권 보장을 위해서 무엇보다 현 사회질서의 단절적인 변동을 막고 이를 유지하고자 하며, 그 속에서 권위주의적 통제를 통한 경제지대를 지속적으로 창출 및 전유하고자 하는 인센티브를 가지려한다(김태환, 2015: 3-4). 이와 함께 북한은 ‘가산제(patrimonialism)’성격을 동시에 내포하고 있다. 지배구조로서의 가산제는 최고 정치지도자를 정점으로 주변의 최 측근 가신들과 국가기구의 공직을 점하고 있는 정치 및 관료집단이 연합체를 구성한다(Weber, 1978: 231-242).

이처럼 북한은 국가운영 체계로서 가산연합(patrimonial coalition) 시스템을 갖추고 있다. 이 시스템 하에서 국가 공직과 국가 자산은 지도자와 지배계층의 사적인 재정 수익원이 될 뿐만 아니라 공직은 그에 상응하는 경제적 자산을 수반하고 있다. 이 때문에 지도자는 관료에게 공직과 그에 상응하는 경제적 수익권을 제공하는 대신 관료는 지도자에게 정치적 충성과 통치를 위한 서비스를 제공하는 교환관계를 갖게 된다(김태환, 2010: 138). 이와 같은 조건에서 북한 권력층은 자신들의 독점을 유지할 수 있는 한 전형적인 관료적 현상유지에 사활적인 이해를 가질 수밖에 없다. 관료들은 지대추구를 바탕으로 자신의 부를 어느 정도 확장하려 하겠지만, 김정은과의 내적 관계를 끊고 체제전환을 추구하는 것은 기회비용이 너무나도 크다는 것을 인지하고 있기 때문에 고려치 않을 것이다.

북한의 권력층은 자신의 기득권을 유지하기 위해 국가귀속형 지대 추구 전략을 취할 가능성이 매우 높다(한병진, 2006: 9-11).

가산연합의 체제에서 부패는 권력층의 인적쇄신 도구로도 활용된다. 수탈경제가 늘어나고, 상납의 규모가 확대되면 일단 외형상 당국의 부패 통제 시스템은 기능을 거의 상실했다고 볼 수 있다. 통제 행위자인 관료, 특히 권력층이 부패의 중심에 서 있는 이상 통제 시스템은 무용지물일 수밖에 없다. 하지만 김정은은 관료부패에 대해 방관적인 자세만을 취하지 않았다. 김정은은 2015년 노동당 중앙위원회 정치국 확대회의에서 관료들의 부정부패 행위를 배격해야 할 악습으로 규정하고 부정부패 행위와의 투쟁을 선언한바 있으며,¹¹⁾ 그해 실제 당과 보위부 등 감찰기관에게 관료들의 동향 파악 및 내사를 지시하였다. 그리고 부패행위에 연루된 상당수의 관료들은 공개처형을 비롯하여 숙청을 당한 사실이 드러났다(자유아시아방송, 2015/5/20).

부패는 김정은에게 공포정치의 명분을 제공했다. 노동당 행정부장 장성택, 인민무력부장 현영철을 비롯해 국가안전보위부장 김원홍 등 대부분의 권력층이 숙청될 때 중요 죄목 중의 하나가 부패였다. 김정은은 자신에게 맞설 수 있는 거물급 관료의 숙청을 통해 체제 안정성을 확보하였다. 김정은의 비리척결은 고위관료 숙청을 정당화하기 위한 명분 쌓기이며, 김정은 체제의 공고화를 위한 일종의 토대라 볼 수 있다. 특히 부패관료 숙청은 주민의 지지 확보를 꾀하는 동시에 관료들에게도 충성심이 담보되지 않으면

11) 이 외에도 김정은은 2016년도 신년사에서 “엘리트들이 다른 주머니를 찬다든가 나쁜 짓 할 생각을 말라”고 언급한바 있으며, 그해 5월 노동당 제7차 당 대회에서 “현 시기 당 사업에 인민대중 제일주의를 구현하는데서 세도와 관료주의, 부정부패 행위는 추호도 용납할 수 없는 ‘주적’이다”라고 강조한 바 있다.

부패행위를 용납하지 않겠다는 포석이었다. 이런 점을 고려할 때 김정은은 부패와의 투쟁을 통한 정적 숙청작업을 지속하면서 충직한 지지자 그룹을 구축할 것으로 예상할 수 있다.

이와 같이 김정은 정권에서 부패는 충성과 복종의 대가로 주어지는 비공식적 급부이자 혜택이다. 이런 점은 와크 배분에서도 여실히 드러난다. 와크의 부여에 대한 의사결정은 제도화 되어있지 않고, 최종적으로 최고 지도자가 하는 것으로 알려져 있다. 최고 지도자는 와크의 부여 여부를, 권력기관 및 각 구성원들의 행동을 자신들이 원하는 방향으로 유도할 수 있는, 나아가 이른바 권력층간의 충성경쟁을 유도할 수 있는 주요한 수단으로 활용할 수 있다(양문수, 2013: 66-67). 김정은은 무역회사를 앞세운 권력기관의 해외상업 활동을 통해 정권유지를 위한 자금을 조달받고 있지만, 권력기관의 외화벌이는 독재자에 의한 지대할당과 재분배라는 틀 안에서 이루어지기 때문에 와크는 충성과 복종에 대한 반대급부의 성격을 강하게 보이고 있다.

시장제도가 미비한 북한에서 관료와 돈주 등의 시장참여 세력들 간의 사회적 관계는 상당 기간 동안 북한 시장화의 불확실성을 해소시키는 역할을 할 것으로 보인다. 김정은은 앞으로 경제에 대한 국가 소유제를 폐기하지 않는 이상, 사용권, 이용권, 점유권 등의 준 재산권적 형태의 다양한 권리를 어떻게 정치적 제어 수준 내에서 제도화해야 하는지 고민을 해야 한다(임강택, 2013: 255). 현재 북한당국의 입장에서 돈주의 효용성은 매우 크지만, 자본주의 의식을 갖고 있는 돈주는 체제나 정권유지에 위협적인 존재임에는 틀림이 없다.

아직까지 돈주들이 처단되었다거나 숙청당한 공개된 사례는 없지만, 북한당국에 의해 고초를 겪는 사례는 탈북민들의 입을 통해

다양하게 전해지고 있다.¹²⁾ 북한사회에 시장은 정치적 부담이 될 여지가 있을 경우 언제든지 정리될 수 있다. 북한이 시장을 국가차원에서 공식화 및 제도화하지 않고, 암묵적 용인이라는 형태로 두는 이유도 여기에 있는 것이다. 같은 맥락에서 검열을 통해 돈을 주를 차단하는 것은 그리 어렵지 않은 일이다. 돈주가 과거에 비해 상대적인 자율성이 많이 부여된 것은 사실이지만, 구 동구권의 올리가르히(oligarch)처럼 독자적인 세력으로 성장하는 것은 불가능에 가까운 일이다. 돈주는 권력층의 비호아래 ‘주인과 대리인’의 관계를 이어갈 수밖에 없다(김재효, 2016: 12). 북한당국은 돈을 주를 대상으로 ‘뜨내기 강도(roving bandit)’가 아닌 ‘불박이 강도(stationary bandit)’로서 수입을 장기적으로 극대화하려는 존재와 같다. 이러한 조건에서 돈주는 자신들의 생존을 위해 권력층과 우호적인 관계를 계속 형성해야하고, 김정은에 충성을 다짐할 수밖에 없다. 돈주의 입장에서 뇌물상납에 대한 반발, 투자손실에 대한 불만을 외형적으로 표출하기는 쉽지 않다.

북한정권을 흔들 수 있는 내재적 변화는 무엇보다도 김정은과 권력층 간의 관계변화에 달려 있다. 권력층들의 강한 불만이 행동으로 표출되어야 하고 국가조직의 균열을 야기해야 한다. 김정은 정권에서 부패는 관료들의 기득권을 보장해주고 정치질서를 유지하는데 상당한 이해를 지닌다(한병진, 2014). 이렇듯 부패는 북한사회의 가산연합 시스템을 더욱 공고히 하는 도구로 적극 활용되고 있다. 부패를 통한 특권과 특혜의 보상은 아래를 향하고, 이에 대한 보답인 충성과 경쟁은 위를 향했다. 이는 결국 정권의 수직적 위계구조를 강화 시킨다. 김정은은 관료들의 일정수준 뇌물과

12) http://premium.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/13/2016071303122.html(검색일자: 2018/2/1).

횡령 등을 너그럽이 용서할 수 있지만, 자신이 내리는 명령이나 지시를 이행하지 않을 경우 언제든지 부패혐의를 걸어 처벌을 단행할 여건을 갖추고 있다. 관료들의 직책 상실과 돈주의 자산 몰수는 충성과 복종 나아가 권력유지로 이어지게 되는 것이다. 김정은 정권에서 부패는 정권의 생존을 보장하는 일종의 비공식적인 제도이며, 그렇게 때문에 정권에 의해 직접 관리되고 지도되고 있는 것이다.

V. 맺음말

이상에서 살펴보았듯이, 부패는 순기능과 역기능 모두를 갖고 있다. 그러나 대부분의 경우 순기능보다는 역기능 측면이 강조되고 있으며, 여러 사례에서 보듯이, 부패는 체제안정에 부정적인 영향을 미치는 것이 사실이다. 부패는 주민들의 사회적 소외감과 박탈감을 증대시키며, 정책집행의 성공을 위한 가용자원을 부족하게 하여 정부의 정책능력을 약화시킨다. 또한 부패한 관료와 신흥시장세력 간의 약탈적 교환은 조직범죄의 강화를 가져온다. 그 결과 사회적 긴장은 증가하며 정치적 안정은 위협을 받게 되는 것이다. 더욱이 부패한 정권은 정당성을 상실하여 외부로부터의 경제 원조를 받기가 힘들 수 있으며, 나아가 정권의 정당성을 파괴하여 쿠데타에 의한 정권의 와해를 초래할 수 있다(Seligon, 2002: 408-433).

하지만 한 가지 주목해야 할 사실은 정책과정에서 국가의 역할이 공식적인 기관 및 규정에 국한되지 않는다는 것이다. 부패문제로 인해 공식기강, 사회기강 해이가 도를 넘어 위험수위에 이르거나, 국민들의 불만이 고조되어 반정부 시위가 발생하는 등 사회통

합을 심각하게 저해하는 몇 가지 부작용이 일어나지 않는다면, 부패는 비민주주의 국가, 저개발국가에서 순기능 역할을 유도하고 있으며, 이는 오히려 체제안정화에 일정부분 기여를 하고 있다.

시장과 국가 간의 길항(拮抗)관계 속에서 시장화가 진전되고 확대되면서 북한에서 시장세력은 관료들이거나, 관료들과 결탁된 사람들로 변화하였다. 돈주 같은 신흥시장세력은 관료들과의 유착을 통해 시장활동과 부를 보장받고 있으며, 또한 최고지도자는 시장의 잉여를 착취할 권한을 분배함으로써 지배연합을 구성하고 있다. 지배연합에 포섭된 관료 및 엘리트들은 현재의 구조에서 지도자와의 관계만 잘 유지한다면 권력과 부를 계속해서 향유할 수 있다. 계획 능력을 상실한 당국은 시장에 기생하고, 시장과 가산제가 결합된 결과 부패국가가 탄생한 것이다(김용환, 2016).

김정은 정권이 당면한 최대 과제는 ‘체제안정’이다. 그의 입장에서는 체제안정과 질서유지를 위한 ‘체제 유지형 관료제’가 필요하다. 김정은 정권이 체제유지를 위해 가장 중요하게 고려하는 것 중의 하나가 바로 엘리트층의 충성심 이탈 방지다. 따라서 김정은은 현 관료체제의 쇄신을 단행하기 보다는 기존 틀을 지키고 유지하는데 역점을 두면서 권력층 내부의 동요를 다잡고, 자신에 대한 충성심을 유도할 가능성이 높다. 이를 위해 김정은은 어느 정도의 부의 축적을 관료들에게 안겨 주어야만 한다. 김정은은 체제규율 구조가 급격히 붕괴되지 않는 범위 내에서 관료들의 부패를 허용하고 묵인할 가능성이 높다. 하지만 김정은은 관료들의 지대추구가 충성으로 이어지지 않을 경우 부패를 역이용하여 언제든지 강력한 숙청을 단행할 가능성이 있으며, 이를 통해 정권의 안정성을 확보할 것이다.

한편, 관료들은 자신들의 기득권 유지를 위해 현 권력구조와 신

홍자본과의 유착관계가 지속되기를 원할 것이다. 이에 관료들은 현 수직적 위계구조에 대항하는 모습을 보일 가능성은 현저히 낮다. 이와 같은 맥락에서 돈주들도 정치자본에 아주 소극적이며, 정태적인 정치적 자세를 계속해서 견지할 것으로 보인다. 더욱이 북한사회에서 부패는 시장화 도입 이전부터 존재해 왔기 때문에 최근의 사회문제만은 아니며 이에 대한 대응책이 전무한 것도 아니다.

종합적으로 볼 때 사실상 계획경제 시스템을 포기한 현 상황에서 최고지도자와 권력층, 관료와 주민들 간의 불법적 거래관계는 북한체제의 안정성에 도움을 제공하고 있다. 부패는 정권의 충성자금과 권력층의 무역수입 그리고 하위관료들의 회색수입과 주민들의 시장소득으로 연결되어 있다. 북한사회에서 부패는 수혜적 요소로서 일정 부분 작용하고 있는 것이다.

■ 접수: 4월 17일 ■ 심사: 4월 24일 ■ 채택: 5월 16일

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강혜련. 2003. 『러시아 국가와 시민사회』. 오름.
- 국가안보전략연구원. 2016. 『김정은 집권 5년 失政백서』.
- 김병로. 2013. “북한의 시장화와 계층구조의 변화.” 『현대북한연구』. 제16권 1호.
- 김영중. 1997. 『신발전행정론』. 서울: 법문사.
- 김용환 외. 2016. 『북한사회의 시장화 현황과 전망』. 경기연구원. 2016.
- 김재효. 2016. “북한 시장화의 체제전환으로의 가능성.” 『동북아공동체 연구재단 보고서』.
- 김종욱. 2007. “북한의 관료부패 실태와 개혁개방의 상관관계.” 『통일부 연구 보고서』. 통일부.
- _____. 2008. “북한의 관료부패와 지배구조의 변동.” 『통일연구논총』. 제17권 1호. 통일연구원.
- 곽인욱·임을출. 2016. “평양 시장경제 실태와 특징에 대한 연구.” 『한반도 국제 포럼 통일·북한학 학술대회 자료집』.
- 김태환. 2015. “중국과 베트남 체제전환의 유형비교와 북한에 대한 함의.” 『주요국제 문제분석』. 국립외교원.
- _____. 2010. “탈사회주의 권위주의 정권의 개혁저항.” 『세계정치 13』. 제31집 1호.
- 박영민. 2016. “북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향: 시장화-약탈성-부패의 메커니즘.” 『세계지역논총』. 제34권 4호.
- 박영자. 2014. “북한 변동기 ‘권력-부 공생’의 체계적 부패: 전형사례로 본 후견주의.” 『2014 국제정치학회 하계학술회 자료집』.
- 박인호. 2015. “김정은 시대 ‘시장화’ 어디까지 왔나.” 『시대정신』. 9-10월호.
- _____. 2016. “북한 시장화의 아이콘-돈주.” 『시대정신』. 3-4월호.
- 박형중. 2013. “정치 체제와 부패의 세 가지 모델: 북한 부패연구를 위한 이론적 모델의 모색.” 『국방연구』. 제56권 2호.
- _____. 2015/4/29. “김정은 시대 북한경제의 변화에 대한 평가.” 『KINU Online Series』.
- 스테판 헤거드. 2011. “북한의 시장화 측정: 평가와 전망.” 『수은북한경제』. 여름호.

- 양문수. 2012. “2000년대 북한의 반시장화 정책 실태와 평가.” 『현대북한연구』, 제15권 1호.
- _____. 2013. “북한의 시장화: 추세와 구조변화.” 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호.
- 임강택 외. 2013. 『시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점』. 통일연구원.
- 임수호. 2008. 『계획과 시장의 공존』. 삼성경제연구소.
- 임을출. 2016. 『김정은 시대의 북한경제: 사금융과 돈주』. 한울아카데미.
- 정성화. 2013. “북한 비공식경제의 활성화가 북한체제에 미치는 영향.” 『국가정보 연구』, 제5권 2호.
- 정영철. 2014. “북한에서의 국가와 시장 그리고 사회의 발견.” 『한국과 국제정치』, 제30권 1호.
- 정은이. 2014. “북한 시장의 발전과정에 대한 연구.” 『수은북한경제』, 4월호.
- 채원호 외. 2006. “북한 관료부패의 실태와 원인에 관한 연구.” 『한국거버넌스 학회보』, 제13권 1호.
- 한병진. 2006. “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로.” 『국제지역연구』, 제15권 4호.
- _____. 2014. “북한은 버틸 수 있을까.” 『대한정치학회보』, 제22권 2호.
- 홍민. 2006. “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제.” 동국대학교 박사학위논문.
- _____. 2015. 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』. 통일연구원.

2. 해외문헌

- Charap, Joshua and Christian Harm. 1999. “Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State.” Africa Development, Working Paper.
- Canache, Damarys and Michael E. Allison. 2005. “Perception of Political Corruption in Latin American Democracies.” Latin American Politics and Society. Vol 47, No 3.
- Dickson, Bruce. 2000. “Political Instability at the Middle and Lower Levels: Signs of a Decaying CCP Corruption, and Political Dissent.” David Shambaugh(eds), Is China Unstable? Assessing the Factors. New York: M.E. Sharpe.

- Darden, Keith. 2003. "Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism of State Control." Yale University Working Paper.
- Fitzer, Donald. 1986. *Soviet Workers and Stalinist Industrialization: The Formation of Modern Soviet Production Relations, 1928~1941.* London: Pluto Press.
- Huntington, Samule P. 1968. *Political Order in Change Societies.* New Haven, CT: Yale University Press.
- Hellman, Joel S. Geraint Jone and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, and Seize the Day: State Capture." *Corruption and Influence in Transition World Bank, Policy Research Working paper.* No. 2444.
- Khan, Mushtaq H. 1996. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries." B. Harris-White and G. White (eds.). *Liberalization and New Corruption.* IDS Bulletin. Vol. 27, No. 2.
- Kim, Byung-Yeon. 2010. "Markets, Bribery, and Regime Stability in North Korea." *EAI Asia Security Initiative Working Paper,* No. 4. Seoul: East Asian Institute.
- Leff, Nathaniel H. 2001. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption." Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston(eds.). *Political Corruption Concept & Contexts.* Routledge. Transaction Publishers.
- Little, Walter & Eduardo Posada-Carbo. 1996. *Political Corruption in Europe and Latin America.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics.* Vol. 110, No. 3.
- Nye, Joseph S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis." *American Political Review.* Vol. 62, No. 2.
- Seligson, Mitchell A. 2002. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries." *The Journal of Politics.* Vol. 64, No. 2.
- Tudor, Daniel and James Pearson. 2015. *North Korea Confidential: Private Markets, Fashion Trends, Prison Camps, Dissenters and*

Defectors. Rutland, VT: Tuttle Publishing.

Walder, Andrew G. 1988. Communist Neotraditionalism. California: University of California Press.

Waterbury, John. 1973. "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime." World Politics. Vol. 25, No. 4.

Weber, Max. 1978. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley, CA: University of California Press.

3. 기타자료

경향신문

자유아시아방송

한국일보

Daily NK

KBS. 2016/4/12. "김정은 2년 북한." 『KBS 파노라마』.

ABSTRACT

Functional Examination of Market Power Corruption and Regime Stability in North Korea

Cho, Jae-wook

(Associate Professor, Kyungnam University)

In this study, the corruption structure of Kim Jong Un regime is analyzed to reveal the relationship between corruption and the stability of the system and to provide prospects for the changes in North Korean politics in the future. Corruption generally emphasizes dysfunctional aspects that negatively affect the stability of the system. However, it is regarded as a dependent variable of development in which it is a kind of a byproduct that positively affects political and economic development. Corruption is actively being used as a tool to further consolidate the patrimonial system of the North Korean society. The rewards of privilege and preference through corruption is directed downward, and the loyalty and competition, headed in the upward direction. This situation reinforces the vertical hierarchical structure of the regime. It is highly likely that Kim Jong Un will allow and tolerate corruption of bureaucrats within the framework that will not disrupt the current structure. However, if the corruption granted by the authorities does not lead to loyalty, Kim Jong Un is likely to reverse the corruption at any time and adopt an aggressive act of purges at any time, to thereby secure the stability of the regime. In overall, corruption in the North Korean society has become a part of

the beneficiary component of the regime, bureaucrats, and the ordinary residents.

Key words: North Korea, Kim Jong-un, Marketization, Corruption, Regime Stability, Political Change

