국가전략, 제27권 2호 2021년 여름호, 59~84.

독재체제 안정화 경로와 북한의 가산제(家産制) 권력집중 전략*

김 진 하**

❖ 요 약 ❖

본 논문은 독재체제의 안정화 경로에 대해 살펴보고, 이를 토대로 북한정권이 보여주는 강고한 체제내구력이 내부통치엘리트집단을 대상으로 구사된 효과적인 신가산제(新家産制, Neo-Patrimonialism) 통제·관리전략에서 기인한 것임을 밝힌다.

독재체제 안정화 경로는 독재자와 체제내부 통치엘리트세력 간 권력배분 관계의 설정에 따라 권력공유 또는 권력집중 전략의 추진으로 대별된다. 권력공유 전략의 체제안정 효과가 상대적으로 신뢰도가 높고 절차적으로 정립된 독재자와 엘리트세력 간 권력분점(分占) 기제의 제도적 정착 여부에 따라 결정된다면, 독재자 개인으로의 권력집중전략의 성패는 권력엘리트세력의 가신화(家臣化) 정도에 따라 좌우된다. 북한은 권력집중 전략으로 체제내구성을 증폭시킨 대표적 사례를 제공한다.

권력분점으로 우위를 유지한 채 정권수립에 성공한 김일성은 이후 권력엘리트파벌 간 경쟁관계를 권력매집 기회로 적극 활용한다. 분할정복을 통해 잠재적 경쟁자들을 순차적으로 제거하며 권력분점의 힘의 균형 상태를 깨뜨려 나간다. 1958년 종파사건을 기점으로 소(蘇)군정으로부터 계수된 권력공유체제를 사실상 분쇄한다. 권력분점을 경유한 체제안정화경로가 닫힌 것이다. 이후 직계 만주유격대파벌의 가신화에까지 성공한 김일성은 국가권력 가계승계 체제를 굳히며 독재자중심 개인독재체제(Personalist Dictatorship)를 완성한다.

3대에 걸친 북한세습정권은 포섭(Cooptation)과 탄압(Repression) 기제들을 효과적으로 배합한 신가산제 권력집중 정치공학으로 체제내구력을 유지할 수 있었다. 핵무장 강행으로 심화된 국제경제 제재와 재정난 악화로 김정은 정권은 탄압, 즉 강압과 숙청에 경도된 공포정치와 강압적 자원 재분배로 버티기에 나서고 있다. 재정난과 경제파국으로 체제유지용 가용자원의 규모가 축소되면서 파생된 고육지책이다. 결과적으로 체제수호 조직과 가산제 지지네트워크의 폭과 기반이 더욱 약화되면서 체제의 취약성과 모순이 지표면에 그대로 노출될 개연성이 높아졌다.

핵심어: 북한, 체제내구력, 권력 분점과 집중, 독재자중심개인독재, 공포정치

DOI: 10.35390/sejong.27.2.202105.003

* 이 논문은 통일연구원 2019년도 연구과제 보고서 「김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학」의 저자 작성 부분을 학술논문으로 심화 발전시킨 글입니다. 소중한 의견주신 심사자분들께 감사의 마음 전합니다.

** 통일연구원 선임연구위원

I. 서론

1989년 통독과 1991년 소련 해체 이후 사회주의국가들은 붕괴되거나 체제개혁을 단행했다. 그러나 북한정권은 반(反)개혁 및 구체제 고수로 이러한 추세에 역행해왔다. 더욱이 핵무장강행이 불러온 국제제재강화 및 외교적 고립심화, 그리고 경제적 파산은 체제유지에 치명상을 주기에 충분한 위기요소였다. 그러나 북한체제는 체제유지에 극도로 불리한 여건의 전개에도 불구하고 70년이 넘게 생존해 오고 있다. 유례를 찾아보기 어려운 끈질긴 체제내구력은 어디서 기인하는 것일까?

외세의 침공이나 개입이라는 외생요인을 제외한다면, 독제체제 붕괴는 밑으로부터의 도전이나 체제내부반란으로 초래된다. 대규모 시민봉기나 저항세력의 무장투쟁에 의한, 즉 밑으로부터의 도전에 의한 체제전복은 그 강렬한 이미지로 인해 독재체제붕괴를 불러오는 주요경로로 여겨지기 쉽다. 그러나 통계수치는 이와 다른 결과를 보여준다. 독재체제소멸이나 전환사례의 약 70%는 체제내부 권력집단의 갈등과 쿠데타, 그리고 심지어는 구체제 엘리트세력 주도의 민주화시도에서 비롯된다(Svolik 2012, 5; Geddes and Wright et al 2018, 170; Frantz 2018, 125; Albertus and Menaldo 2018, 25-62). 이런 점에서 지배연합(Ruling Coalition) 권력엘리트집단에 대한 통제와 관리가 독재체제의 생존을 좌우하는 결정적 요인이라 할 수 있을 것이다. 특히, 북한과 같이 강력한 병영국가를 구축하여 미약한 사회부문을 폭압적으로 통제하는 독재체제에서 밑으로부터의 도전에 의한 체제전복 사태는 사실상 발생하기 힘든 일이다. 북한체제의 끈질긴 지구력을 설명하기 위해서는 체제내부 권력엘리트집단에 대한 통제전략에 주목할 수밖에 없는 이유다. 본 논문은 북한 정권의 통치엘리트집단에 대한 신가산제(新家産制, Neo-Patrimonialism; Weber 1978, 1006-1069; Roth 1968, 194-206; Theobald 1982, 548-559; Chehabi and Linz 1998, 3-48)적 통제전략(한병진 2009, 89-109; 오경섭 2015, 63-85)에 주목한다.

독재체제 안정화전략은 독재자와 엘리트세력 간 권력배분관계의 설정에 따라 권력공유와 권력집중으로 대별된다. 권력공유 전략의 체제안정 효과가 신뢰도가 높고 상대적으로 투명한 독재자와 체제엘리트세력 간 권력분점(分占)장치의 제도적 정착여부(성공사례, 스탈린 사후 소련)에 달려있다면, 독재자개인으로의 권력

집중 전략의 성패는 권력엘리트 세력의 가신화(家臣化) 정도에 따라 결정된다. 북한은 권력집중전략이 체제내구성을 증폭시킨 대표적 사례를 제공한다.

소군정(蘇軍政)의 전폭적인 지원에도 불구하고 직계지지세력(즉, 만주유격대파벌)만으로 다수를 점하기 어려웠던 정권수립 초반 김일성은 소련식 권력공유제도(소위 민주집중제와 집체적 지도로 운영되는 당·국가체제)를 차용한다. 비록 경쟁파벌들과의 불안한 동거를 받아들일 수밖에 없었지만, 우위를 점한 상태에서 진용을 갖춰 북한정권 수립에 임할 수 있었다. 이후 김일성은 권력엘리트파벌 간 경쟁관계를 권력매집 기회로 적극 활용한다. 분할정복을 통해 잠재적 경쟁자들을 순차적으로 제거하며 권력분점의 균형을 깨뜨려 나간다. 특히 1958년 종파사건을 기점으로 소(蘇)군정으로부터 계수된 권력공유체제를 사실상 분쇄한다. 권력분점을 경유한 체제안정화 경로가 닫힌 것이다. 이후 직계 만주유격대파벌의 가신화(家臣化)에까지 성공한 김일성은 국가권력의 가계승계체제를 굳히며 독재자중심 개인독재체제(Personalist Dictatorship)를 완성한다.

3대에 걸친 북한세습정권은 포섭(Co-optation)과 탄압(Repression) 기제들을 효과적으로 배합한 신가산제 권력집중정치공학으로 체제내구력을 유지할 수 있었다. 그러나 핵무장 강행으로 심화된 국제경제제재와 이로 인한 재정난악화로 3대 김정은 정권은 탄압, 즉 강압과 숙청에 경도된 '공포정치'식(式) 엘리트 통제전술에 의존하게 된다. 균형을 상실한 김정은의 통제정책은 체제안정성을 위협하는 중대변수로 작용할 개연성이 높다.

본 논문의 목표는 엘리트통제전략에 초점을 맞춰 북한체제지구력의 원인을 분석한 후, 이를 통해 김정은 정권의 내구력을 진단해 보는 것이다. 이에 따라 이 글은 다음과 같이 구성된다. 이어지는 2장에서는 독재체제의 엘리트관리경로를 권력공유 및 권력집중 전략 추진으로 대별해 논한다. 3장에서는 권력집중전략의 주요수단과 독재자중심개인독재체제의 내구력유지 메커니즘에 관해 살펴본다. 특히 위 두 개의 장에서는 독재체제 지배엘리트 통제·관리전략에 관한 기존의 논의들을 개관하면서, 이를 북한사례에 적용해본다. 4장에서는 결론에 갈음하여 김정은 정권의 공포정치가 체제지구력에 미칠 파급효과를 진단하며 글을 끝맺는다.

Ⅱ. 독재체제 지배엘리트관리와 안정화 경로

정치권력의 획득 및 유지가 개인과 집단의 운명을 결정적으로 좌우하는 독재체제에서 권력쟁취와 독점을 위한 생존투쟁이 만연되는 것은 당연하다. 특히 제도화된 갈등조정 장치와 관행이 결여된 독재체제에서 통치연합을 구성하는 독재자와 동맹세력 간 권력 갈등 발생과 불확실성 증대는 거의 필연적이다. 불확실성과 불투명성이 지배하는 독재체제의 정치적 환경에서 체제안정을 유지하는 방법은 두 갈래로 대별된다. 첫 번째 경로는 권력공유제도(Power-Sharing Institutions)를 구비하여 최고 권력자와 통치엘리트들이 권력을 분점하여 갈등과 분열을 최소화하는 전략이다. 스탈린 이후 형성된 소위 볼세비크 헌정주의(Bolshevik Constitutionalism, Roeder 1993, 22-40)라고 불리는 엘리트 권력공유 원칙하에 관료제 과두정치와 집체적 지도방식으로 운영된 구소련의 당·국가 일당체제가 대표적 사례다.

두 번째 방식은 최고지도자에 국가권력을 집중적으로 체화(體化)하면서, 공포정치 메커니즘과 감시체계의 확립, 그리고 주기적 숙청으로 잠재적 도전세력을 일소하는 한편, 통치연합세력을 가신화하여 최고통치자가 권력배분과 갈등조정 과정에서 절대적 권한을 행사하는 인치(人治)형의 권력집중을 통한 일인독재체제를 확립하는 방식이다. 두 번째 권력집중 방식 체제안정화 전략이 경로적으로 고착되면 독재자와 통치연합체제엘리트세력 간 균형이 전자로 기울게 되면서 독재자중심 개인독재체제(Personalist Dictatorship)가 확립된다. 독재자와 통치엘리트세력 간 힘의 균형상태가 유지되는 경쟁적 독재체제(Contested Autocracy; 예, 정권수립 초기 북한)와 확연히 대비되는 확립된 독재체제(Established Autocracy; 예, 유일적영도체계, 즉 수령체제 확립 이후 북한)가 수립되는 것이다(Svolik 2012, 53-63).

1. 권력분점(勸力分占)

먼저 권력분점을 통한 제도적 안정화 전략에 대해 살펴보자. 독재체제 상부 지배연합 권력엘리트들은 독재자의 정치적 동맹세력이자, 동시에 잠정적으로 "최고정책결정자(독재자) 제거에 대한 실질적 위협을 제기할 수 있는 집단(Roeder 2001, 14)"으로서 선택권자(選擇權者, Selectorate) 집단(Mesquita and Smith

et al. 2005, 37-55)으로 구성된다. 선택권자로서 체제지배엘리트집단은 독재자의 폭군(Tyranny)화를 저지하고 자신들의 권력 및 이권수호에 매진하게 될 개연성이 높다. 독제체제 수립 후 최고지도자는 권력쟁취과정에서 동맹세력 및 지지자들에게 진 부채를 자신의 절대적 권력 강화를 통해 부인(거부)하고자 하는 유혹에 빠지기 쉽다. 원초적인 도덕적 위기(Moral Hazard)의 문제가 발생하는 것이다. 잠재적으로 존재하는 최고지도자의 권력공유 불이행과 공약배신, 즉, 토사구팽 가능성은 지배연합세력들의 의심과 이탈, 그리고 저항을 불러올 수 있다(Myerson 2008, 125-139).

반면 이들 지배연합세력의 생존보장 확보 동기와 이에 따른 전략적 움직임은 역으로 최고지도자 즉, 독재자에게는 공포와 의심의 대상이 될 수밖에 없다. 안전확보를 위한 엘리트집단의 행동이 독재자에게는 위협요인으로 인식될 수밖에 없는 것이다. 자연스럽게 독재자 역시 자신의 생존보호를 위해 체제내부 지배연합 엘리트세력의 행태를 감시, 견제하는데 진력하게 된다. 이러한 상호불신의 구조적 딜레마상황에서는 선제예방공격의 발생가능성과 이를 염두에 둔 공포의 긴장상태가 만연될 수밖에 없다.

독재자와 체제내부 권력엘리트 간 잠재되어 있는 권력투쟁과 선제공격발생 위험성은 제도화수준과 투명성(Transparency)이 낮은 독재체제에서 체제안정성을 위협하는 태생적 굴레로 작용하게 된다. 제도적으로 정착된 통치게임의 규칙이 부재한 불확실한 환경에서, 설혹 방어의도로 취해진 행위라 할지라도 서로에게는 위협이 되는 적대행태로 투사될 수밖에 없으며, 이는 더 깊은 상호불신과 갈등의 기폭제로 작용하게 된다. 즉, 독재체제 내 최고지도자와 지배연합세력 간에는 국제정치 상의 안보딜레마와 유사한 상황이 발생하기 쉬우며, 그 결과 체제안정성이 손상될 개연성이 높아진다.

이러한 잠재적 상호의심과 불확실성을 감소시켜 체제안정을 확보하려는 전략이 권력공유이다. 최고지도자는 지배연합 내 지지자들과 대리집행인(즉, 관료)들의 안전과 보상에 관한 믿을 만한 공약을 제시할 수 있어야 한다. 그러나 집권 전 공약의 신뢰도는 그리 높지 않다. 최고지도자가 권력획득 후에도 지지자들의 권력과 특권을 박탈하거나 숙청하지 않겠다는 공약을 그대로 이행할 지 사전에 알 수 없는 것이다. 믿을만한 방식으로 안전보장공약을 제시하여 지지엘리트들의 미래에

대한 불확실성을 최소화시켜야 이들의 지지와 충성, 체제안정을 확보할 수 있을 것이다. 숙청위험에 처한 내부자는 외부적대세력보다 더 위험하기 때문이다.

공약신뢰도를 제고하는 효과적 방안 중 하나는 제도적 장치의 설치이다. 지지자의 이탈과 방어적 선제공격을 억제하기 위해 권력공유 공약을 제도적으로 보증할 장치를 확립하는 것이다. 또한 이러한 제도적 장치를 통해 권력분할, 갈등조정, 그리고 정책결정방식 등을 투명한 방식으로 제도화하여 통제되지 않는 권력투쟁 상황발생을 사전에 차단하여야 한다. 최고지도자는 보장공약의 신뢰도를 높이면서 자신과 체제권력엘리트 간 관계를 안정적이고 체계적으로 관리하고 규율할 권력조직들을 건축하는 한편, 이러한 제도적 기제를 권력공유방식으로 운영할 규칙을 정립해야 한다. 예컨대, 집단지도체제로 운영되는 권위주의 지배정당이나 칠레 피노체트(Pinochet) 정권(Barros 2002)이나 미얀마 군부독재(Hlaing 2009, 271-291; Taylor 2009, 375-485) 사례에서 볼 수 있는 제도화된 군부 준타 등과 같은 권력분점 방식의 최고권력 기관을 만들어내어야 한다. 이들 공식기구와 조직을 통한 권력점유의 제도화는 독재자 및 조력자 간 태생적 긴장을 최소화하고, 동시에 엘리트 상호 간 권력 갈등을 감소시킬 수 있다. 최소한의 체제안정성을 확보하는 것이다.

권위주의체제정당 수립은 권력공유 공약(Power-Sharing Commitment)의 신뢰성(Credibility)을 높이는 중요한 전략이다.(Magaloni 2008; Gehlbach and Keefer 2011). 구소련, 중국과 베트남 등 제도화된 사회주의 일당독재체제 사례들에서 살펴볼 수 있듯이, 집단지도원칙을 정착시킨 응집력 높은 지배정당(Miller 2008; MacFarquhar ed. 1997; Malesky and Abrami et al. 2011)은 체제세력들의 당·정 주요요직 분점을 보증하고, 경쟁과 갈등을 조율하는 권력엘리트 통합의 장이자 체제안정 유지 도구로 기능할 수 있다(Brownlee 2007b, 35-43; Geddes 1999b, 115-144).

권력공유 전략은 특히 체제 수립 초기에 매우 유용하다. 쿠데타나 혁명, 또는 반란으로 힘겹게 집권에 성공한 신흥독재자를 가정해보자. 아직 자신에게만 충성하는 가신집단이나 직속파벌을 형성하지 못한 최고 권력자로서는 정권수립과 보호를 위해 거사에 참여한 동료 엘리트들(예컨대, 혁명 동지나 쿠데타 협력파트너)의 지원과 협력이 절대적으로 필요하다. 집권초반 신흥권력 엘리트집단이 최고지도자에 대한 의심으로 선제적 공세에 나서게 된다면 치명상을 입게 될 것이다. 엘

리트세력의 조력 없이 홀로 국가를 통치하면서 체제외부세력의 도전, 특히 피지배 주민의 항거나 전임정권세력의 반격을 제압할 수 있는 충분한 권력을 집적하기 이전에는, 어떠한 독재자도 지지엘리트로부터의 협력과 지지를 확보해야만 한다는 숙명적 과제를 회피할 수는 없다.

북한도 예외가 아니었다. 민족진영이나 중도성향정파들을 제외하더라도, 해방 이후 만주유격대파, 연안파, 소련파 등 중국, 소련 등에서 귀국한 공산주의정파들과 국내에서 좌익계 활동에 투신해온 국내파 제 세력들이 상호경쟁하며 소군정 하 정치공간을 가득 채운다. 소군정의 후원에도 불구하고, 김일성이 직계 만주유격대파벌만으로 독점적으로 정권수립을 기도하는 것은 어려웠다. 체제건설 초기 혼돈 상황에서 권력기반 조기 안정화를 위해 취해진 전략이 바로 권력분점이다.

이에 따라, 〈표 1〉이 보여주듯, 북한정권도 수립초기 다양한 정파와 파벌을 망라한 권력분점 내각으로 구성된다. 단지 행정부만이 아니라 당·군·정 전반에 걸쳐 권력공유체제가 게임의 규칙으로 도입되었다. 예컨대, 국내파 허헌(최고회의 의장), 연안파 거두 김두봉(최고회의 상임위원장), 소련파 허가이(당중앙위원회 제1비서) 등 유력정치인들은 물론 연안파의 김무정, 방호산 등 다수의 타 정파 출신 인물들이 군부에도 포진하게 된다. 김일성이 만주유격대파벌이나 갑산파 등 친(親)김 핵심동맹세력만으로 신생정권을 구축하기에는 역부족이었던 것이다. 권력공유 전략의 활용으로 정권수립 초 체제불안정을 극복하려 했던 것이다.

〈표 1〉 북한정권 초대내각의 구성(1948.9.9)

수상	김일성	북로당(만주유격대파)
부수상	박헌영	남로당(국내파)
부수상	홍명희	민주독립당(문화인, 중간파)
부수상	김책	북로당(만주유격대파)
국가기획(계획)위원회 위원장	정준택	북로당(기술관료)
민족보위상	보위상 최용건	조선민주당(만주유격대파)
	부상 김무정	북로당(연안파)
국가검열상	김원봉	인민공화당(조선의용대, 임정계)
내무상	박일우	북로당(연안파)
외무상(겸임)	박헌영	남로당(국내파)
산업상(겸임)	김책	북로당(만주유격대파)
농림상	박문규	남로당(국내파)

상업상	장시우	북로당(국내파)
교통상	주영하	북로당(국내파)
재정상	최창익	북로당(연안파)
교육상	백남운	근로인민당(국내파)
체신상	김정규(또는 김정주)	천도교청우당
사법상	이승엽	남로당(국내파)
문화선전상	허정숙	북로당(연안파)
노동상	허성택	남로당(국내파)
보건상	이병남	남로당(의사, 국내파)
도시경영상	이용	신진당(국내파)
무임소	이극로	신진당(학자, 국내파)

출처: 다음을 참조하여 저자 작성. 김광운 2013; 경향신문(1948/9/11); 동아일보(1948/9/11).

2. 권력집중

독재체제안정화의 또 다른 경로는 최고지도자가 도전이 불가능한 압도적인 절대 권력을 확보하여 체제분열이나 내부로부터의 도전 발생의 단초를 아예 봉쇄하는 전략이다. 이 전략의 요체는 독재자가 영리한 분할 정복 전술을 구사하여 권력엘리트파벌들을 각개 격파하고 체제의 개인화(Personalization)를 달성하는 것이다.(Geddes and Wright et al 2018, 61-94).

최고 권력자가 연이은 숙청 캠페인을 통하여 독자성을 유지하는 잠재적 도전세력을 도려내며 권력집중에 매진하는 이 전략이 성공적으로 실행된 사례가 바로 북한세습독재의 확립이다. 〈표 2〉는 북한에서 발생한 대규모 숙청사건과 유일체제 확립 과정을 요약한 표이다. 김일성은 잠재적 경쟁세력들을 단계적으로 격파하는 한편, 소(蘇)군정으로부터 계수된 당 및 정부기관 내 제도적 권력분점기제들을 무력화하여 독재자의 권력집행도구이자 인적독재를 정당화하는 보조 무대장치로 탈구시켰다(Gause 2006). 특히 1956년 8월 소위 종파사건은 김일성 세력에 도전을 제기할 잠재력을 지닌 경쟁파벌들을 사실상 일소하는 결정적 계기로 활용되었다. 정권수립 초기 김일성 파벌과 권력을 공유했던 남로당 등 제 국내파세력과 중국 및 소련의 지원을 배경으로 막강한 영향력을 행사하던 연안파 및 소련파는 역사의 뒤편으로 사라졌다. 김일성으로의 권력집중과 인적독재 확립에 장애요소가 된다면, 우군이던 갑산파나 심지어 만주유격대파 일원들조차도 숙청을 피해갈 수

없었다. 김일성 가계에 충성하는 세력만이 생존할 수 있었다. 즉, 통치엘리트층의 가신화가 진행된 것이다.

〈표 2〉 북한의 숙청사건과 유일체제확립

시기	계기	숙청된 정파와 주요 인물	권력 잔여 정파
1949.6	남북 로동당 합당		빨치산파, 갑산파, 연안파, 소련파, 국내파, 남로당파
1953.8	제6차 당 전원회의	남로당파: 박헌영, 리승엽 등 소령파: 허가이 연안파: 무정	빨치산파, 갑산파, 연안파, 소련파 및 국내파 일부,
1956.8	8월 (종파사건) 전원회의	연안파: 최창익, 윤공흠 등 소련파: 박창옥 등 국내파: 오기섭 등	빨치산파, 갑산파,
1967.5	제4기 15차 당 전원회의	갑산파: 박금철, 리효순, 김도만 등	빨치산파
1969.1	인민군당 제4기 4차 전원회의	빨치산파: 김창봉, 허봉학, 김광협 등	김일성 직계세력

출처: 현성일 2007, 119. 일부 수정

상기 북한사례에서 살펴볼 수 있듯 숙청을 동반한 권력집중전략이 효과적으로 이행되면, 권력공유로 방식으로 시작된 군부 또는 당독재 체제일지라도 관료 및 당료집단의 거세 및 가신화가 진행되면서 독재자개인중심 독재체제(Personalist Dictatorship, Huntington 1991, 110-121; Geddes 2003, 50-69)로 전환된다. 스탈린과 모택동의 개인독재, 북한유일영도체제, 나치독일의 지도자원칙, 그리고 전전(戰前) 일본의 천황제 등이 전형적 사례들이다. 독재자개인으로의 권력집중은 탈(脫)제도화 현상을 수반한다(Englebert and Tull 2008, 121). 국가나 당의 제도적 장치들과 공적 기구들은 독자적인 기능과 권능을 상실한다. 공공자원은 독재자와 친위 가신세력의 사유물로 전락되고, 이들이 운영하는 인적후원관계 네트워크가 정부기관 등 공조직에 침투하여 실질적인 정책운영주체로서 주도권을 행사하게 된다. 이에 따라 최고지도자의 권력은 더욱 강화된다.

결국 공적권력이나 국가기제가 독재자 개인의 가계처럼 운영되는 신가산제(新家産制, Neo-Patrimonialism)나 이의 극단적인 형태로서 독재자 개인의 절대적인 권력 행사를 특징으로 하는 신(新)술탄제(Sultanistic Regime, Chehabi and

Linz 1998, 3-48) 체제가 형성되면서, '광범위한 재량권을 행사하는 독재자가 자신의 판단만으로 국가정책을 선택'하는 결정권한 독점과 남용 현상이 일반화된다(Jackson and Rosberg 1982, 143). "가산제 전체주의(한병진 2009, 123)" 북한의 김일성, 루마니아 전 지도자 차우셰스쿠(Nicolae Ceausescu) 등은 사회주의 체제에서 등장한 대표적 술탄형 지도자(Tismaneanu 2003)들이다. 통치연합(Ruling Coalition) 내 체제엘리트들은 더 이상 체제유지를 위해 권력과 책임을 공유하는 협력파트너나 경쟁적 조력자가 아닌 하수인으로 전락하게 된다. 그러나 아이러니하게도 유일독재자의 무소불위 절대권력 확보는 지배연합 엘리트세력의 분열 및 갈등을 억제하고 체제 내 반란가능성을 반감시키는 예방효과를 발휘하면서 체제의 지구력을 크게 증강시킨다.

권력집중을 통한 체제안정화 전략으로 확립된 견고한 인적독재체제 내부에서 발생할 수 있는 가장 큰 위협요소는 체제엘리트의 반란이 아니라 최고지도부의 권력계승문제다. 인적독재체제에서 가장 위험한 기간이 '독재자의 죽음과 승계'의 시기이다(Bialer 1980, 184-185). 인적독재의 여파로 엘리트 상호 간 갈등과 분쟁을 조율한 제도와 조직이 사실상 부재하게 된 상황에서 절대독재자의 퇴장은 거대한 불확실성을 불러오기 마련이다. 권력승계 공백기 중 권력쟁취를 위한 엘리트 파벌 간 투쟁과 갈등이 폭발할 가능성이 매우 높아진다. 체제생존에 관한 진정한 시험의 장이 펼쳐지게 되는 것이다(Tullock 1987, 151-166).

현직 독재자가 사후 권력투쟁을 예상하고 미리 후계자를 선정하는 것도 위험하다. 지명된 후계자가 새로운 구심점으로 떠오르게 되면서 현직 독재자에게 도전할 동기를 가지게 될 가능성이 높기 때문이다. 결국 현직 지도자로서는 자신을 보호할 가능성이 높은 가장 신뢰할 수 있는 인물에게 계승권을 부여할 수밖에 없다(Levitsky and Way 2010, 41). 현직자보호는 물론, 현재나 미래의 불확실성을 감소시키며 지배엘리트세력의 결집을 유지하기 위한 유력한 방법 중 하나는 부자 또는 가족승계다(Brownlee 2007, 595-628). 가족승계는 현 독재자가 떠난 후 발생할 수 있는 파당 간 극렬투쟁을 우려하는 '파당의 공포'를 해소할 수 있는 방법이기도 하다(North and Wallis et al 2009, 197). 북한은 부자세습이라는 왕조적 가계승계 방식을 통해 권력분규 발생 및 권력이양 부작용을 최소화하였다. 이로써 북한은 김정은에 이르기까지 3대째 세습독재를 유지하고 있다. 부자승계 방식의 고착도

북한 체제장수의 한 요인으로 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 독재자중심 권력집중전략과 북한

1. 독재자의 통치도구 상자

독재자중심체제에서 권력집중전략의 주요 수단은 무엇인가? 근본적으로 독재자는 탄압과 시혜(施惠)라는 양대 체제유지수단에 의지한다. 목표는 체제엘리트세력의 가신화이다. 독자 생존능력을 최소화시켜 통치엘리트세력의 독재자에 대한 의존성을 극대화하는 한편, '분열과 상호감시'를 통해 독재자를 대상으로 하는 반란성공 가능성과 잠재적 도전자의 발흥기회를 억제하는 것이 핵심이다. 가신화된 충성세력에는 비정상적인 특권과 물질적 풍요의 향유를 보장하여 반란성공으로 얻어질 기대이익보다 실패로 받게 될 비용의 크기를 절대적으로 크게 만드는 데 주력한다. 이러한 목표의 실현을 위해 독재자는 다음과 같은 생존도구를 활용한다.

첫째, 독재자 개인을 허브로 결집된 인적 후원네트워크를 구축하고, 이 연결망을 통해 특권과 자원을 배분하는 가산제적 시혜전술이다. 탄압으로만 일관하기엔 비용이 많이 들고 위험한 주요엘리트 지지층을 매수(Buying-Off)하는 방책이다(Wintrobe 1998, 335). 독재자에 대한 충성과 헌신에 상응하는 뇌물 및 이권수취 부패권한을 비공식적으로 배분하거나 국가자원의 직접적 시혜와 하사를 통해 독재자 개인을 향한 가신들의 충성 경쟁을 유인한다. 측근 가신으로 지위가 상승된 엘리트들은 더 많은 특혜를 수혜하게 되는 반면, 충성심을 의심받게 된 엘리트들은 수혜권한을 박탈당하게 되며 숙청되거나 이를 면하더라도 심각한 불이익이나 곤란을 겪게 된다. 권력과 이익의 분배 권한을 독재자가 독점 활용하여 체제엘리트들이 독재자를 겨냥한 도전이 아니라 독재자의 인정을 얻기 위한 상호경쟁에 몰두하게 만드는 것이다.

북한의 경우, 사회주의체제 고수라는 명분하에 국가배분원칙과 구조를 고수하고 있으며, 이러한 국가중심 정치우위의 자원배분구조 하에서 절대적 규모의 자산분배는 여전히 유일적지도자의 최종결심에 의해 이뤄진다. 소위 풀뿌리시장경제의 확산추세에도 불구하고 궁전경제 및 군경제 등 최상위 특권경제가 절대적 우위

를 차지하고 있는 이유다. 장마당경제는 실질적으로는 이미 파산상태에 있는 내각경제 보조 장치로서 피지배주민들의 생명줄의 역할을 하고 있을 뿐이다. 이마저도 수시로 비사회주의적 일탈의 온상으로 지목되며 감시와 통제, 그리고 수탈대상으로 취급받고 있다. 특권배분을 경유한 최고지도자로의 권력집중과 가산제 체제수호에 특화된 정치경제적인 환경이 3대에 걸쳐 유증되고 있는 것이다.

둘째, 주기적 숙청과 인적교체이다. 동일인물들이 장기간 같은 공간과 시간대에 동일업무를 수행하게 될 경우, 인적유대와 신뢰관계가 형성될 가능성이 높아진다. 특히 이해관계를 공유하는 파당형성도 가능해진다. 독재자에 대한 의존도는 줄어드는 반면, 복무조직이나 파벌지도자에 대한 충성과 결집이 발생할 수 있다. 잠재적으로 독재자의 이익에 반하는 조직 행위나 저항이 기도될 토대가 마련될 수 있는 것이다. 예방책 중 하나가 주기적인 숙청 등을 통한 인적 물갈이 작업이다. '독재자의 통제 범위 밖에 존재할 수 있는 독립적 권력 중심을 약화'시키는 것은 가산제 인적독재자의 생존을 위한 중요덕목이다(Bratton and Walle 1997, 84). 또한 불규칙적이고 예측 불가능한 인적교체와 숙청을 통해 의심과 불안(Gorlizki and Khlevnuk, 2004, 3)을 엘리트집단에 전염시켜 독재자에 대한 무조건적 복종을 심리적으로 강제할 수 있다. 주기적 숙청, 신진엘리트 전격기용, 세대교체, 중앙과 지방 간 또는 부서 간 빈번한 전직과 업무교대, 유배 또는 혁명화교육 후 재활용 등 다양한 방식으로 파벌형성과 저항거점 발생을 사전에 봉쇄하는 방법이 동원된다(Chehabi and Linz 1998, 26-48).

김정은도 김정일 시대 주요 권력엘리트들을 숙청하고 신진세대출신과 상대적으로 무명이었던 인사들을 전격 발탁하여 김정은의 권력과 의지에만 의존하고 복종할 수밖에 없는 친위세력을 등단시키는 데 주력해 왔다. 김정은 등장과 더불어 출세 가도를 달리며 당 조직담당비서이자 정치국 상무위원으로까지 수직상승한 조용원의 신데렐라 스토리는 대표적 사례다.

개인독재체제에서 최고 권력자는 종종 권력의 무소불위적 성격을 추종자들에게 각인시키고 절대 복종을 강요하기 위해 권력행사의 불예측성을 의도적으로 증가시키곤 한다. 아렌트가 지적한 바 있듯이(Arendt 1972, 400-405), 제도화된 징벌과 보상체계, 그리고 공적조직의 관할권과 규율을 수시로 허물어뜨리고 계획된 무정형성(Planned Shapelessness)을 주입한다. 경쟁자가 활용할 기반이 될 수도

있는 기구와 조직들의 독자성을 최소화시키는 동시에, 체제엘리트들이 자신의 미래와 지위에 대한 어떠한 확신도 가질 수 없도록 만들어 오직 유일하게 절대적 존재감을 발산하고 있는 유일적독재자의 권위에 순종하게 만드는 방책이다. 예측불가능하며 비합리적인 공포숙청정치의 합리성이 여기에 있다.

북한과 같은 개인중심독재체제에서 변칙적인 인사와 더불어 가해지는 테러적 형벌과 숙청의 주기적 반복은 추종자의 노예화 종속화를 목표로 한 것이다. 김정일 치하에서 벌어진 장성택의 주기적 강등과 김정은의 최종숙청, 김정은 치하에서 정책 실패, 부패, 자세불량, 면종복배, 태만, 자기세력 육성 등 온갖 이유로 수시로 벌어지고 있는 숙청정치는 모두 이를 노린 것이다. 숙청과 공포가 만연되기 마련인 가산제 개인독재체제에서는 체제인사이더로부터 최하층피지배주민들에 이르기까지 "개인적 불행에 대한 상시적 불안과 일상적 위험," 극도의 불확실성에 노출된 생활을 경험하게 된다(Fitzpatrick 2005, 201).

셋째, 이념 또는 정치·종교적 신념의 의식화이다. 대중통제도구로서 이념의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 지배엘리트층을 대상으로 한 이념적 의식화의 효용성도 간과할 수는 없을 것이다. 이념적 또는 종교적 신념의 공유는 엘리트층 간 응집력을 강화하는 시멘트역할을 할 수 있기 때문이다. 그리고 내재화된 이념체제의 사고 통제(Thought Control) 및 자기검열(Self-Censorship) 기능은 개인의 저항 의지를 사전에 극소화시키는 예방효과를 가져온다(Mitchell 1976, 11). 더욱이 주체사상과 같이 집단 정서(즉, 과도한 순혈민족주의)와 신격화된 독재자의 권위를 일체화시킨 이념체계가 만들어내는 독재자를 중심으로 구축되는 전체 통합(Total Integration)의 효과는 지대하다(Byman and Lind 2010, 52-53). 구공산권붕괴라는 초대형 위기 속에서 대중저항이나 엘리트의 이탈을 최소화할 수 있었던 근본 원인이자 체제결집 기제로서 주체사상이 지목되고 있는 이유다(Armstrong 2013, 99-119).

넷째, 중첩되는 기능을 수행하는 다수의 보안 및 통제 기관을 설립하고, 이들 간 상호경쟁과 감시체제를 일상화하는 것이다. 특정엘리트세력에 의한 쿠데타 기도라는 집단행동의 발생가능성을 상시적으로 감시·감독하며 예방하는 쿠데타방지(Coup-Proofing) 방법 중 하나는 대규모 비밀경찰과 보안기구, 그리고 독재자의 친위군사조직을 운영하는 것이다(Quinlivan 1999, 131-165). 여기서의 문제점

은 이러한 강력한 보안경찰 조직이 독재자의 비호 아래 권력과 정보를 독점하며 성장하게 되면서, 역설적이게도 독재자자신을 위협할 수 있는 강대한 엘리트권력 조직으로 부상하게 된다는 점이다.

이를 방지하기 위한 전형적인 방법이 중복된 직무와 책임, 그리고 관할권을 지닌 다수의 보안기구와 비밀경찰 조직을 창설하고(Wintrobe 1998, 316-326), 이들 상호 간 경쟁 및 견제 속에 특정기관이 지도자에 도전할 만큼 충분한 힘을 집적하지 못하도록 억제하는 분할통치 전술이다(Bermudez, Jr. 2001, 7) 보안 및 비밀경찰기관들의 조직응집력을 최소화하고, 정보 독점을 견제하기 위해 의도된 분절화(Fragmentation) 전략이다(Greitens 2016, 25-32). 또한 기존조직의 재조직과 업무전환, 인적구성 재조정, 기관본위주의척결 등의 일련의 캠페인을 통하여 조직 자체의 권력 확대, 조직지휘자의 권력매집과 경험축적을 사전에 방지하는 조직 방역전술도 애용된다(Gregory 2009, 25-27). 북한의 경우, 공식·비공식적으로 최고 권력과 연결고리를 가진 다양한 보안 및 준군사조직들(즉, 공안 및 감찰기구성격도 겸비한 강력한 조직지도부, 국가보위성, 인민보안성, 군 총정치국, 직속 경호부대로서 호위총국 등)이 상호 견제 와 감시 속에 활동하고 있다. 김정은은 이들 다기한 보안조직들 간 충성경쟁과 상호견제를 유발시키며, 위험할 수도 있었던 세습초기 연이은 숙청작업을 무사히 이행하며 권력을 다졌다.

다섯째, 국제 후원세력인 '흑기사 국가'와의(Levitsky and Way 2010, 41) 연대강화 및 지원확보 전술이다. 국내적 경제파탄이나 국제적 경제제재는 독재체제의 지속력에 지대한 영향을 끼친다. 독제체제와 통치에 필요한 자원, 특히 엘리트 충성심확보와 국가폭력의 유지에 소요될 비용충당이 원활하지 않게 되면, 체제유지기구의 운영 자체가 어려워지면서 가산제 독재체제는 생존 위협에 직면하게 된다. 이 경우 독재체제를 경제적, 군사적으로 후원하는 배후 강대국의 존재여부는 사활적 요소가 된다(Snyder 1998, 58-60). 강대한 후원국이 존재한다면, 심지어 밑으로부터의 도전까지 제기되는 전반적 체제 위기가 발생하더라도 이 흑기사 국가의 지원을 바탕으로 체제 재(再)안정을 기할 수 있게 된다(Brownlee 2002, 21-25). 예컨대, 격렬한 내전상황에도 불구하고 시리아 아사드 정권은 러시아의 군사적, 경제적 지원 하에 체제를 유지할 수 있었다. 외세 지원이 체제지속성을 연장해주는 생명유지 장치로 기능하고 있는 셈이다. 극심한 경제파탄과 국제사회

의 대북 압박에도 불구하고 북한이 체제를 유지하며 핵무장프로그램을 지속 가동할 수 있었던 주요 요인 중 하나로 중국의 후원이 지목받고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

여섯째, 가족경영이다. 독재자와 운명을 같이 하는 귀속집단을 중요 자리에 배치하는 것도 체제도전 발생개연성을 감소시키는 주요한 가산제적 통치술의 하나이다. 자연적 가족집단이 우선 고려대상이 될 수 있다. 군주제국가의 경우, 통치왕조의 혈연적 구성원들은 국가정책결정 과정상의 주요 채널과 위치를 장악하여 체제 안전을 수호하게 된다(Herb 1999, 8). 유사군주제체제의 북한에서도 김정일 시대 김경희·장성택 부부의 중용이나 김정은 시대 김여정의 부상 등에서 살펴볼 수 있듯이 가족의 정치참여가 점차 증가되는 추세다. 지연, 종교, 가족배경, 경력 등을 배경으로 선별적인 시혜와 포섭을 통해 확장된 유사가족 또는 확대가족(Extended Family)도 중요한 엘리트등용 모집단으로 활용될 수 있다. 북한의 백두산 유격대혈통, 만경대 가문 등은 좋은 예이다. 이미 지적한 바 있듯이, 국가권력의 부자 또는 형제세습도 치명적일 수 있는 지도자승계문제를 해소하는 해결책으로 활용될 수 있다.

2. 가산제독재의 체제내구력

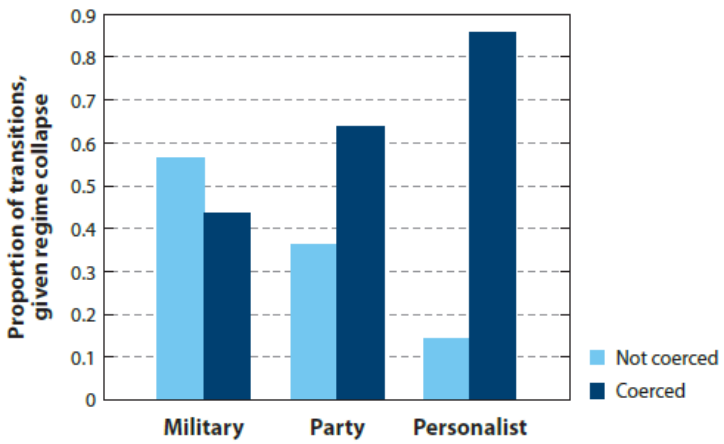
최고지도자의 권위가 굳건하고 인적후원네트워크에 참여하는 주요체제지지자들에게 분배할 자원이 충분히 확보되는 한, 독재자중심 인적독재체제 인사이더들의 결속력과 체제내구력은 당 또는 군부독재 등 집체적 권위주의체제에 비해 상대적으로 끈질기게 유지되는 경향을 보여준다. 인치형 독재자들은 권력집중 전략추진의 일환으로 잠재적 경쟁자의 정치기반약화를 위해 당·군·정의 조직 독자성과 정책결정 및 집행능력을 의도적으로 약화시킨다.

이러한 가산화 통제전략은 제도화된 통치의 근간을 흔들고 국가기관의 효율성과 사적부분의 경제활동을 극도로 위축시켜 장기적으로 국가의 생존능력 자체의 감소를 초래한다. 만성적 경제파탄과 거듭된 국가실패로 위기구조가 일상화되면서, 종국적으로 체제의 권력기반자체를 약화시키는 자기모순 상황을 자초하는 것이다. 그러나 만성적 위기구조의 영속화에도 불구하고, 권력집중 통치전략을 구사하

는 가산제 인적독재체제의 체제인사이더들의 충성도는 비교적 높게 유지되는 아이러니가 나타난다(Geddes 1999b). 생존에 불리한 환경적 요건들에도 불구하고 끈질긴 지구력을 보여주는 것이다. 강력한 체제응집력 덕분에 체제전환 국면에서도 협상을 통한 이행보다는 강제적 퇴출이 발생할 가능성이 월등히 높다.

〈그림 1〉은 1916-2010년 간 발생한 독재제체 붕괴 사례들의 체제전환방식을 강제적(봉기, 반란, 침공 등에 의한 강압적인) 이행과 비강제적 이행(즉, 협상과 선거 등을 통한 평화적) 이행으로 분류해 살펴본 일 연구의 결과를 도해한 것이다(Geddes and Wright et al. 2014). 이 연구에 따르면 군부(Military)독재체제의 약 43%, 당(Party)독재체제의 약 60%가 강제적으로 체제전환을 맞게 된 반면, 독재자중심 인적독재(Personalist Dictatorship)체제의 약 90%는 강제적(Coerced) 방식으로 붕괴되었다. 즉, 독재자중심체제의 체제엘리트들은 체 붕괴 시까지 상대적으로 강력한 응집력을 보여준다는 이야기다. 1989년 이후 탈사회주의 국면에서 반개혁의 고립주의 고수와 거듭되는 국가실패, 가혹한 숙청과 공포정치, 핵무장강행으로 촉발된 강력한 국제경제제재, 그리고 경제 및 재정파산으로 만성위기에 시달리고 있는 북한에서 체제내부지배엘리트들이 보여주는 응집력은 대표적 실례이다.

〈그림 1〉 독재체제 전환방식



출처: Geddes and Wright et al. 2014, 159.

권력집중전략으로 확립된 인적독재체제에서 만성적 위기에도 체제엘리트들이 보여주는 상대적으로 강고한 결집력의 근인은 무엇일까? 가산제개인독재체제에서 지배엘리트세력, 즉 독재자의 조력자와 하수인들은 생계를 전적으로 당·군·정 조직과 기관들에서 그들이 차지한 자리(Office)와 이로부터 얻어지는 특권에 의지하게 된다(Bratton and Walle 1997, 86). 사실상 공직은 추종자들이 국가 자원에 접근할 수 있는 거의 유일한 통로다. 공직배분을 결정하는 최고 권력자에 대한 의존도가 지대할 수밖에 없는 것이다(Walle 2007, 50-67).

이들 통치엘리트들은 애초에 체제가 제공해줄 수 있는 물질적 유인을 통해 영입되며, 배분받는 권력 또는 특권의 크기도 독재자와의 정치적 거리 또는 독재자와 최측근가신들에 의해 운영·관리되는 인적후원관계 네트워크상의 권력서열에 의해 결정된다(Remmer 1989, 149-170). 이에 따라 독자적 정치기반이 사실상 전무한 이들 추종자들은 체제의 부패 및 불균등 분배구조와 철저히 영합하며 생존을 유지할 수밖에 없게 된다. 현직 독재자의 정치적 생물학적 생존에 그들 자신의 운명을 맡길 수밖에 없는, 마키아벨리의 은유를 빌리자면, 술탄의 노예가 되는 것이다(Machiavelli 2005, 16-17). 이들은 체제 전복과 더불어 가진 거의 모든 것을 상실할 수밖에 없으므로 체제와 명운을 같이할 개연성이 높다. 위기 시 체제와 함께 침몰하거나, 이를 헤쳐 나가기 위해 전력을 투구하게 된다(Walle 2007). 즉, 독재자와 운명을 같이 하는 것이다. 김정일 정권 하 고난의 행군 시기에도 지배엘리트 대다수가 그와 더불어 버티기전략(Muddling through)으로 체제고수에 몰두한 이유를 잘 설명해 준다.

위에서 살펴보았듯이, 가산제 독재체제의 지배엘리트 협력자들은 체제수호에 전력을 다하는 경향을 보인다. 그러나 가산제 독재도 아래와 같은 상황에선 권력누수 및 체제균열이 시작된다. 즉, 독재자가 추종세력과 탄압기관 종사자들에게 조직유지에 필요한 최소한도의 자원 및 보상조차 분배할 수 없을 정도로 재정상황이 극도로 악화되거나 경제 침체가 장기간 지속될 때(Brownlee 2002, 35-63; Bellin 2005, 21-41), 그리고 독재자의 비합리적 판단과 정책 결정, 그리고 인적 이상 징후가 누적되면서 독재자가 (잠재적으로 경쟁자가 될 수도 있는) 추종세력을 권위로 압도할 수 없게 될 때, 통치연합 내부에 균열이 발생하게 된다. 현직 통치자나 기존체제를 유지하는 것이 자신들의 생존에 오히려 위해요인으로 작용

할 수 있다고 판단되면서 가산제 체제엘리트세력들도 결국 체제전복 또는 이탈을 기도하게 된다(Geddes 1999b). 이에 더해 밑으로부터의 도전, 즉 피지배층의 불복종과 저항까지 나타나게 될 경우, 통치연합참여자들 간 분열과 이탈은 더욱 심화된다.

독재자중심개인독재체제는 첫 번째 상황, 즉 통치네트워크 유지가 힘들어질 정도의 재정적 위기의 장기지속에 특히 취약하다. 가산제 독재는 근본적으로 통치연합 내 동맹세력과 조력자들에 대한 물질적 수혜와 특권부여로 유지되기 때문이다. 경제파탄, 국제제재 등으로 지배엘리트집단이나 체제수호기관에 분배할 재원이 고갈 될 경우, 부족한 자원 및 특권 기회의 수취를 놓고 통치연합 내 갈등과 대립이 심화될 가능성이 높아진다. 이에 더해 재정축소를 벌충하기 위해 독재자는 더욱 악화된 형태의 공포정치를 구사하면서 자원분배사슬의 최상위에 위치하는 핵심지배엘리트층의 규모를 인위적으로 줄여나가는 자기살 깎아먹기 전략으로 대응하곤 한다. 줄어든 재정규모에 맞게 수혜를 받는 핵심내부자들의 수를 강제적으로 줄여나가는 것이다. 그러나 이는 체제균열을 도리어 가속화시킬 수 있는 위태로운 조치다. 오히려 본격적인 체제위기가 도래했음을 알리는 징후로 볼 수 있을 것이다.

Ⅳ. 맺는 말: 체제위기와 김정은 정권 지구력 진단

독재자의 양대 체제유지수단은 당근과 채찍이다. 독재자의 당근으로서 권력엘리트층에 대한 특권과 경제적 이익의 분배는 통치지배연합의 결속과 충성도를 유도하는 주요수단이다. 그러나 독재자의 가용자원은 한계가 있기 마련이다. 다시 말해, 독재자는 가용자산과 이익분배 능력에 합당한 규모로 통치연합을 유지해 나가야만 한다. 더욱이 통치연합 추종세력에 대한 이권의 분배는 결국 독재자 자신의 몫을 감소시키는 결과를 초래한다. 따라서 독재자는 종종 통치연합의 규모를 축소시켜야 하는 난제(Mesquita and Morrow et al 2002, 559-590)에 처하게 된다. 앞서 지적했듯이, 가산제 독재는 스스로 재생산능력을 고갈시키는 방식으로 체제를 유지한다. 이에 따라 가산제 독재지배연합은 축소(Downsizing) 지향의 일반적 경향을 보이게 된다. 지배연합 규모감축에 실패할 경우, 더욱 험난한 위기를

맞게 된다.

결국 가산제 독재자는 재정파탄과 충성저하 중 하나를 선택해야 하는 난감한 순간을 맞이하곤 한다. 현재의 북한과 같이, 경제제재로 외부로부터의 통치자금유입이 힘들어지고, 동시에 국내 경제파탄으로 내부적 통치비용충당도 어렵게 된 축소경제의 독재국가에서 이러한 난제의 해결방향은 결국 과도한 폭력행사와 일상화된 숙청밖에 없다. 경제적 특혜수여나 뇌물 등 포섭수단의 활용이 제한될 수밖에 없기 때문에 탄압 수단에의 의존이 심화될 수밖에 없다(Escriba-Folch 2012, 683-713). 또한 폭압과 숙청으로 통치연합규모 감축을 강제할 수밖에 없게 되었다. 김정은 공포숙청정치의 근본원인이다. 그러나 탄압 수단에 대한 편향적 의존은 결국 엘리트층의 불만증대로 연결되며, 체제안정을 해치는 요인으로 작용할 수밖에 없다(Escriba-Folch and Wright 2015, 50-60).

북한과 같이 특권과 이권 배분을 매개로 한 인적후원 네트워크로 유지되는 가산제 개인독재체제에서 가용 렌트(Rent)자원 축소는 엘리트세력 간 치열한 갈등과 과잉충성경쟁을 불러온다. 총체적 위기상황에서 김정은 정권은 국제사회와의 화해와 경제개혁을 통한 재정건전성확보, 또는 제도화된 통치를 향한 근본적 정치개혁을 시도하는 대신, 불확정성, 예측불가능성, 불특정성을 특징으로 하는 가혹한 숙청정치, 즉 입력된 복종과 조건반사적 충성획득을 목적으로 기획된 엘리트대상 공포화전략(Terrorization, Haber 2006, 693-707)으로 대응해왔다. 공포화(Terrorization)전략을 통한 일인지배공고화는 스탈린치하에서 가장 대규모 진행된 바 있다(Khlevniuk 2009, 127-202; Gregory 2009, 166-218). 김정은도 비인간적 통제 및 탄압 장치들을 활용, 추종자가 독재자와의 인적 고리가 떨어져 나가는 순간 나락에 떨어지도록 만드는 한편, 독재자의 신뢰여부조차 추종자가 확신을 가질 수 없도록 작은 실수나 사소한 개인 문제 등을 빌미로 갑작스런 숙청과 변덕스런 인사를 수시로 단행하여 숙청공포정치를 일상화시켰다. 방법론적 잔혹성까지 가미하여 충격효과를 극대화하였다. 위기극복을 위한 김정은의 해법도 결국 전가의 보도인 공포화전략의 확대재적용이었던 셈이다.

김일성·김정일 시대와 비해 더욱 잔혹하고 다양해진 술탄적 정치공학을 동원하여 김정은 정권은 빠른 시간 내에 유일지도체제를 재건축해냈다. 그러나 외견상 강고해 보이는 김정은식 수령독재는 사실상 전 시대에 비해서도 더욱 취약해진 토

대 위에 세워진 것이다. 유사한 역사적 사례들이 거듭 입증해주듯이, 독재자 개인이나 일가의 권력독점체제 확립과 유지에 방점이 찍힌 기관 및 간부관리 정치공정은 일관성 및 전문성이 결여된 실패정책들, 그리고 비생산적인데다가 정치화된 관료집단의 고질적 부패와 책임회피로 귀결되며, 국가의 생존능력 자체를 더욱 격감시키게 된다. 최소한의 체제유지 비용 조달조차 더 이상 불가능해지는 상황이 초래될 수밖에 없으며, 이러한 상황에서 국제제재의 지속강화로 더욱 가중되고 있는 대외적 고립과 경제적 파탄은 결국 극단적 체제위기의 도래로 이어질 공산이 크다. 효과적으로 가산제 권력집중전략을 구사해온 북한의 오래된 전통에도 불구하고, 김정은 시대 공포정치로 재건된 유일적영도체계가 정권안보를 보장해준다고 속단할 수 없는 이유이다.

투 고 일 : 2021. 04. 15.
심사완료일 : 2021. 05. 03.
게 재 일 : 2021. 05. 30.

참고문헌

김광운. 2013.「북한정치사연구 I : 건당·건국·건군의 역사」. 서울: 선인.

오경섭. 2015. "북한체제이행 조건: 레짐이행 이론을 적용한 분석."「국가전략」. 제21권 3호.

한병진. 2009. "북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰."「국가전략」. 제15권 1호.

현성일. 2007.「북한의 국가전략과 파워 엘리트: 간부정책을 중심으로」. 서울: 선인.

Albertus, Michael, and Victor Menaldo. 2018. *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Arendt, Hannah. 1973. *The Origins of Totalitarianism.* New York: Harcourt.

Armstrong, Charles K. 2013. "Ideological Introversion and Regime Survival: North Korea's Our-Style Socialism," Martin K. Dimitrov (ed.). *Why Communism Did Not Collapse? Understanding Authoritarian Regime Resilience*. New York: Cambridge University Press.

Barros, Robert. 2002. *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. New York: Cambridge University Press.

Bellin, Eva. 2005. "Coercive Institutions and Coercive Leaders." Posusney, Marsha P., and Michele P. Angrist (eds.). *Authoritarianism in the Middle East: Regimes and Resistance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Bermudez, Jr., Joseph S. 2001. *The Armed Forces of North Korea*. London: I.B. Tauris.

Bialer, Seweryn. 1980. *Stalin's Successors: Leadership, Stability, and Change in the Soviet Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bratton, Michael, and Nicholas Van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University.

Brownlee, Jason. 2002. "...And Yet They Persist: Explaining Survival and Transition in Neopatrimonial Regimes." *Studies in Comparative International Development*. Vol. 37, No. 3: pp. 35-63.

_____. 2007a. "Hereditary Succession in Modern Autocracies." *World Politics*.

Vol. 59, No. 4: pp. 595-628.

_____. 2007b. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Byman, Daniel, and Jennifer Lind. 2010. "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security*. Vol. 35, No. 1: pp. 44-74.

Chehabi, H.E., and Juan Linz (eds.). 1998. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Englebert, Pierre, and Denis M. Tull. 2008. "Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States." *International Security*. Vol. 32, No. 4: pp. 1-21.

Escriba-Folch, Abel. 2012. "Authoritarian Responses to Foreign Pressures: Spending, Repression, and Sanctions." *Comparative Political Studies*. Vol. 45, No. 6: pp. 683-713.

Fitzpatrick, Sheila. 2005. *Tear off the Masks: Identity and Imposture in Twenty-Century Russia*. Princeton: Princeton University Press.

Frantz, Erica. 2018. *Authoritarianism: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.

Gause, Ken E. 2006. "North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point." Strategic Studies Institute (SSI) Report (Carlisle, PA, U.S. Army War College, September 2006).

Geddes, Barbara. 1999a. "Authoritarian Breakdown: Empirical Test of a Game Theoretic Argument." (Paper Presented at the Annual Meeting of American Political Science Association, Atlanta, 1999).

_____. 1999b. "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*. Vol. 2: pp. 115-144.

_____. 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Designing Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Geddes, Barbara, Joseph G. Wright, and Erica Frantz. 2014. "Military Rule."

Annual Review of Political Science. Vol. 17: pp. 147-162.

_____. 2018. *How Dictatorships Work.* New York: Cambridge University Press.

Gehlbach, Scott G., and Philip Keefer. 2011. "Investment without Democracy: Ruling-Party Institutionalization and Credible Commitment in Autocracies." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 39, No. 2: pp. 123-139.

Gorlizki, Yoram, and Oleg Khlevnuk. 2004. *Cold Peace: Stalin and the Soviet Ruling Circle, 1945-1953.* New York: Oxford University Press.

Gregory, Paul R. 2009. *Terror by Quota: State Security from Lenin to Stalin.* New Haven: Yale University Press.

Greitens, Sheena Chestnut. 2016. *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*. New York: Cambridge University Press.

Haber, Steven. 2006. "Authoritarian Regimes." Donald A. Wittman and Barry R. Weingast (eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press.

Herb, Michael. 1999. *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle Eastern Monarchies*. Albany: State University of New York Press.

Hlaing, Kyaw Yin. 2009. "Setting the Rules for Survival: Why the Burmese Military Regime Survives in an Age of Democratization." *Pacific Review*. Vol. 22, No. 3: pp. 271-291.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Jackson, Robert H., and Carl G. Rosberg. 1982. *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkeley: University of California Press.

Khlevniuk, Oleg V. 2009. *Master of the House: Stalin and His Inner Circle.* New Haven: Yale University Press.

Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War.* Cambridge: Cambridge University Press.

MacFarquhar, Roderick (ed.). 1997. *Politics of China, 1949-1989, Eras of Mao*

and Deng. New York: Cambridge University Press.

Machiavelli, Niccolo. 2005. *The Prince*. Oxford: Oxford University Publishing.

Magaloni, Beatriz. 2008. "Credible Power Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule." *Comparative Political Studies*. Vol. 41, No. 4-5: pp. 715-741.

Malesky, Edmund, Regina Abrami, and Yu Zheng. 2011. "Institutions and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China." *Comparative Politics*. Vol. 43, No. 4: pp. 409-427.

Mesquita, Bruce Bueno de, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. 2005. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.

Mesquita, Bruce Bueno de, James D. Morrow, Randolph M. Siverson, and Alastair Smith. 2002. "Political Institutions, Policy Choice and the Survival of Leaders." *British Journal of Political Science*. Vol. 32: pp. 559-590.

Mitchell, Richard H. 1976. *Thought Control in Prewar Japan*. Ithaca: Cornell University Press.

Miller, Alice L. 2008. "Institutionalization and the Changing Dynamics of Chinese Leadership Politics." Cheng Li (ed.). *China' Changing Political Landscape*. Washington, DC: Brookings Institution Press: pp. 61-79.

Myerson, Roger B. 2008. "The Autocrat's Credibility Problem and Foundations of the Constitutional State." *American Political Science Review*. Vol. 102, No. 2: pp. 125-139.

North, Douglas C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press.

Quinlivan, James T. 1999. "Coup-Proofing: Its Practice and Consequences in the Middle East." *International Security*. Vol. 24, No. 2: pp. 131-165.

Remmer, Karen L. 1989. "Neopatrimonialism: The Politics of Military in Chile, 1973-1987." *Comparative Politics*. Vol. 21, No. 1: pp. 149-170.

Roeder, Philip G. 1993. *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*. Princeton: Princeton University Press.

_____. 2001. "The Rejection of Authoritarianism." Anderson, Jr, Richard D., M.

Steven Fish, Stephan E. Hanson, and Philip G. Roeder (eds.). *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

Roth, Guenther. 1968. "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States." *World Politics*, Vol. 20: pp. 194-206

Snyder, Richard, 1998. "Paths out of Sultanistic Regimes Combining Structural and Voluntarist Perspectives." Chehabi, H.E., and Juan Linz (eds.). *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Svolik, Milan W. 2009. "Power-Sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science*. Vol. 53, No. 2: pp. 477-494.

_____. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press.

Taylor, Robert H. 2009. *The State in Myanmar*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Theobald, Robin. 1982. "Patrimonialism." *World Politics*. Vol. 34: pp. 548-559.

Tismaneanu, Vladimir. 1987. *Stalinism for All Seasons: A Political History of Romanian Communism*. Berkeley: University of California Press.

Tullock, Gordon. 1987. *Autocracy*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Walle, Nicholas Van de. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. New York Cambridge University Press.

_____. 2007. "Meet the New Boss, Same as the Old Boss? The Evolution of Political Clientism in Africa." Kitschelt, Herbert. and Steven I. Wilkinson (eds.). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society.* Berkeley: University of California Press.

Wintrobe, Ronald. 1998. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dictators' Regime Stabilization Strategies and North Korea's Neopatrimonialization

Jin-Ha Kim

This article aims to explain North Korea's extraordinary regime persistence, examining dictators' general strategies for regime stabilization, which are adopted to maintain regime insiders' loyalty, the key element for strong regime resilience. Instead of transplanting Soviet-type power-sharing institutions to construct a stable single-party dictatorship managed by collective leadership, the Kim family used to take neopatrimonial power-concentration strategies to establish a closed personalist autocracy. We can find a panoply of various neopatrimonial carrot-and-stick methods for elite-cooptation and control in their dictatorial toolkit, by means of which the Kims' regime has survived the a series of critical crises after the collapse of the Soviet Union. Kim Jong-Un, the third generation hereditary leader, has shown a notorious tendency to resort to taking more draconic and terrorizing measures due to the chronic financial crunch, which makes it a tougher choice to take buying-off tactics for elite cooptation. It could invite the fragmentation effects on regime cohesiveness.

Keywords: North Korea, Regime Resilience, Power Sharing and Concentration, Personalist Dictatorship, Terrorization