

# 북한 관료부패 연구

1994. 9

김 성 철

(북한연구실 책임연구원)

民族統一研究院

○ 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體  
研究 結果임.

○ 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로  
提供되는 것으로 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것  
은 아님.

民族統一研究院 北韓研究室

## 서 문

김일성의 사망과 더불어 그의 아들인 김정일이 머지않아 권력의 전면에 등장하게 될 것으로 전망되면서 그에 따른 북한체제의 진로에 대한 우리의 관심이 고조되고 있다. 북한과 같이 고도로 정치화된 사회에서는 최고 지도자의 이념적 성향과 그를 둘러싼 엘리트 집단의 구성 여하가 체제의 진로에 중요한 영향을 미친다. 그럼에도 불구하고 북한의 진로가 최고 지도자의 의도나 의사에 의해서만 결정되는 것은 아닐 것이라는 점에 우리는 유의해야 한다. 김일성에 비해 정당성과 지지기반이 취약한 김정일은 북한의 진로를 결정하는데 있어서 사회·경제적 변수의 영향을 받지 않을 수 없으며, 그러한 결정이 설사 정책으로 옮겨진다 하더라도 행위자의 의도와는 다른 구조적 제약을 받게 될 것이다. 이러한 의미에서 북한의 연구는 권력구조나 지도이념 중심의 연구외에도 거시적인 측면에서의 구조적 설명에도 관심을 가져야 할 것으로 보인다.

본 연구는 이 점에 착안하여 북한의 중추적 역할을 하는 관료들의 부패 실태와 그 영향을 분석함으로써 사회구조 변화의 한 단면을 밝혀보고자 시도하였다. 사회주의체제에서 관료기구가 가지는 의미는 자유민주주의에서의 그것과 사뭇

다르다. 주요한 생산수단뿐만 아니라 사회적 가치가 공유화 되어 있는 사회주의에서는 관료기구가 주민생활의 구석구석에 침투해 있다. 따라서 관료들의 부패는 최고 지도자와 그를 둘러싼 엘리트의 결정을 희석시키는 결과를 낳으며, 더 나아가서는 체제의 안정 또는 존속에 중대한 위협을 초래할 수도 있다. 이 점에서 관료부패에 관한 본 연구는 북한을 거시적 측면에서 이해하는데 조그만 기여를 할 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 김정민씨를 비롯한 다수의 귀순자들과의 면담에 의존하였다. 그들의 진지하고도 성실한 답변과 설명은 단순히 본 연구를 성공적으로 마치게 하는데 그치지 않고, 본 연구자뿐만 아니라 면담에 참여한 모든 이들에게 통일에 대한 뜨거운 염원을 전해주었다. 그들 모두에게 감사드린다. 또한 본 연구를 수행하는데 있어서 조언을 아끼지 않았던 연세대의 안병영 교수님께도 심심한 감사를 드리고자 한다.

1994. 9.

민족통일연구원

북한연구실

요

약

본 연구는 북한 관료부패의 유형과 변화 양상을 분석하여 사회 변화의 한 면모를 살펴보는 동시에 관료부패에 대한 지도부의 인식과 대응을 분석함으로써 그것이 체제 전반에 미치는 영향을 조망하였다. 본 연구는 중하위 당, 정, 경제 관료들의 부패를 중점적으로 다루었다.

## 1. 사회주의에서 관료부패의 의미와 유형 분류

사회주의체제는 거대관료기구의 성격을 지닌 체제로서 공적 영역이 차지하는 부분이 거의 절대적이다. 이러한 체제에서 관료부패는 공적 영역의 잠식을 의미한다. 따라서 국가의 노선과 정책을 전달하는 중추인 관료들의 부패는 주민들의 관료에 대한 신뢰감의 상실에 그치는 것이 아니라 체제에 유해한 요소가 된다.

관료부패의 유형은 이익의 영역에 있어서 조직이익과 개인 이익으로 나누어지며, 내용면에서 경제적인 것과 비경제적인 것으로 나누어진다. 자본주의체제에서 흔히 발생하는 개인 이익을 위한 경제적 부패외에도 사회주의체제에서 발생하는 관료부패는 집단주의적 이념과 주요 생산수단의 국유화로 인해 그 유형이 다양하다.

따라서 사회주의체제에서의 관료부패의 유형은 ① 조직이익을 위한 경제적 부패, ② 조직이익을 위한 비경제적 부패, ③ 개인이익을 위한 경제적 부패, ④ 개인이익을 위한 비경제적 부패 등 네 가지로 분류된다.

## 2. 북한 관료부패의 유형과 변화 양상

**조직이익을 위한 경제적 부패:** 이 유형에는 자재조달 목적의 뇌물공여, 공장·기업소의 직원 복지를 위한 기관간 물물교환, 외화벌이 기업소간 수주경쟁, 허위보고, 목표달성을 위한 기업소간 호혜 등이 있다. 자재조달 목적의 뇌물공여는 북한 사회에 가장 만연되어 있는 관료부패로서, 중앙집중식 경제체제가 안고 있는 구조적 모순에서 비롯된다. 또한 각 기관은 이른바 직원들의 '후방공급문제' 즉, 식료 및 생필품을 해결하기 위해 기관 사이에 비합법적인 물물교환을 한다. 이 유형의 관료부패는 대체로 구조적이며 조직의 이익을 위한 것이라는 점에서 크게 범죄시되지는 않는다.

**조직이익을 위한 비경제적 부패:** 이 유형에는 조직옹호를 위한 후원자의 영입, 지역주의에 근거한 비공식적 집단의 형성 등이 있다. 김일성 일가에 속한 인사를 조직의 후원자로 영입하여 권력과 상통하는 동시에 조직을 보호하는 사례는 북한식 후원-수혜관계라고 할 수 있다. 파벌주의를 엄단하는 북한 사

회에서 이 유형의 관료부패는 매우 조심스럽게 간혹 발생하고 있다.

개인이익을 위한 경제적 부패: 여기에는 공공 자원의 횡령, 주민생활과 관련한 수뢰, 인사관련 수뢰 등이 있다. 횡령과 수뢰는 중하위 관료들에 의해 가장 빈번히 자행되는 부패 형태이며, 이 중에서 수뢰는 일반주민과의 사이에서 발생하는 까닭에 관료에 대한 일반주민의 신뢰감 상실을 낳는다는 점에 특징이 있다.

개인이익을 위한 비경제적 부패: 이 유형에는 여성의 성적 유린, 생산목표와 관련한 책임회피 등이 있다. 관료들의 여성과의 성관계는 당원과 같은 사회적 지위를 확보하는데 있어서 후원자 역할을 하는 과정에서 발생하거나, 관료들 자신의 권위를 이용하여 일방적으로 이루지기도 한다. 책임회피는 사회주의의 특성상 사업에 있어서 책임소재가 불분명한데서 비롯되는 부패로서 체제의 비효율성을 높이는 중요한 요인이 되고 있다.

관료부패는 동태적 성격을 지니고 있어서 특히 경제정책에 따라 변화 양상을 보인다. 위의 네가지 유형의 관료부패 중, 1980년대 중반 이후 개인이익을 위한 경제적 부패는 양적으로 증가할 뿐만 아니라 질적으로 심화되는 현상을 보인다. 새로운 부패 사례로는 주택 사용권의 암거래, 골동품 및 귀금속 암거래, 외화 횡령 등이 있다. 관료부패의 변화 이유는 복한이 취



한 대내외 정책, 즉 1984년의 8·3인민소비품증산운동과 합영법 채택으로 소비재의 불균등한 분배 및 이에 따른 제2경제(암시장)의 형성과 외화의 유입이 이루어져 생산과 유통부문 관료들의 행동 공간이 확대되었기 때문이다.

### 3. 북한 관료부패의 사회적 영향

첫째, 관료부패는 장기적으로 북한경제의 비효율성을 증대시키고 따라서 국가이익을 훼손시키는 결과를 낳고 있다. 관료부패가 사회주의 경제체제에서의 경직성을 보완해주는 기능을 한다는 주장도 있으나, 장기적으로 보면 그 경제체제 자체를 부정하는 일탈행위이므로 역기능적이라 할 수 있다. 한 예로 의류의 임가공 수출을 위해 외국기업과 계약을 체결하는 과정에서 발생하는 당과 정무원에 속한 기업소 사이의 경쟁은 국가의 이익이라는 원칙을 무시하고 출혈 경쟁을 낳는다.

둘째, 관료부패로 인해 제2경제 특히 농민시장을 중심으로 하는 암시장이 더욱 발달하게 된다. 암시장의 발달은 단순히 경제적 의미에서 유희할 뿐만 아니라 '정보교류의 장'이 되어 국가의 정보 통제력을 약화시킨다는 특징이 있다. 농민시장에는 정상적인 농산물 유통 이외에 비합법적 구매행위를 위한 다양한 부류의 사람들이 모이는 장소가 되어 국내외 많은 정보가 교환되고 유언비어가 형성된다. 결과적으로 관료부패는 경

제구조의 이원화뿐만 아니라 정보유통 채널의 이원화를 낳는다.

셋째, 관료부패로 인해 일반주민은 당원과 같은 사회적 지위와 함께 부에 대해 더욱 많은 관심을 갖게 되었으며, 관료들의 부패 개입 목적이 단순한 생존을 위한 것으로부터 부의 축적을 위한 것으로 변화하고 있다.

넷째, 관료부패는 관료기구의 상당한 기능 상실을 의미하는 것으로 국가권위의 잠식을 가져온다. 관료부패를 통한 관료와 일반주민간의 상호관계의 누적으로 전자의 후자에 대한 통제력이 약화되고 있다. 관료부패에 의해 혜택을 받을 수 없는 계층(특히 생활편의를 위해 뇌물공여를 할만한 능력이 없는 주민)은 극심한 상대적 박탈감을 느끼게 되며 '계급없는 사회'에 대한 강한 회의를 품게 된다. 또한 관료부패는 국가 또는 관료 체제에 대한 일반주민들로부터의 신뢰를 상실케 한다.

#### 4. 북한 지도부의 대응

사회주의 대변혁에서 보았듯이 관료의 정체감 상실은 체제의 위기를 불러일으킬 수 있으며, 북한 지도부도 이러한 논리를 간파하고 있는 것으로 파악된다. 그러나 북한 지도부가 반부패 캠페인과 같은 조치를 성공적으로 추진하지 못한다는 점에 문제가 있다. 반부패 캠페인이 성공적이지 못한 이유는 그

자체가 체제의 정당성이 의심받고 있다는 것을 스스로 인정하는 셈이 되기 때문이다. 또한 최근 경제가 악화되면서 중앙의 경제가 지방에 미치지 않는 경우가 많아 지방(특히 협동농장)은 거의 자급자족의 공동체가 되었으며, 따라서 지도부는 중하위 관료들의 부패를 단속할 침투력을 가지지 못하게 되었기 때문이다. 여기에 어떤 해결책이 있거란 사실상 곤란하며 바로 이 점이 북한이 당면한 딜레마이다.

# 目 次

제 I 장 서 론 .....	1
제 II 장 이론적 배경 .....	5
1. 사회주의체제와 관료기구 .....	5
2. 관료부패의 유형 및 동태적 성격 .....	9
제 III 장 북한 관료부패의 형성요인 .....	19
1. 정치권력의 집중 .....	22
2. 경제체제의 모순 .....	26
3. 가부장적 전통문화 .....	30
제 IV 장 북한 관료부패의 유형 .....	35
1. 조직이익을 위한 경제적 부패 .....	36
2. 조직이익을 위한 비경제적 부패 .....	43
3. 개인이익을 위한 경제적 부패 .....	46
4. 개인이익을 위한 비경제적 부패 .....	52

제 V 장	북한 관료부패의 변화 양상	56
1.	경제정책의 변화와 관료부패의 개연성 증대	56
2.	경제관련 부패의 질적 변화	59
제 VI 장	북한부패의 사회적 영향	67
1.	경제적 비효율성의 증대	67
2.	제2경제의 확산과 국가의 정보통제력 약화	69
3.	관료 및 주민의 경제인식 변화	73
4.	국가권위의 잠식	75
제 VII 장	관료부패에 대한 북한 지도부의 인식과 대응	80
1.	지도부의 인식	80
2.	이념강화 및 제도적 통제	79
3.	지도부 대응의 한계	83
제 VIII 장	결론	91
참고문헌		94

## 제 I 장 서 론

관료부패는 어떤 체제이든 존재하지 않는 곳은 없으며, 어느 일정 수준까지는 체제의 존속에 별다른 영향을 미치지 않는다. 하지만 관료부패는 단순한 범죄라기 보다는 사회의 구조적 모순이 응집된 형태로 표출된 것으로서, 그것의 심도와 규모가 어떠한지 국가가 통제할 수 없는 영역을 확대시키는 것만은 분명하다. 이러한 까닭에 관료부패는 우리의 특별한 관심을 끈다.

일반적으로 관료부패가 체제에 미치는 영향은 자본주의체제보다도 사회주의체제에서 더 큰 것으로 보인다. 북한을 포함한 기존 또는 현존 사회주의체제는, 국가의 정책과 노선을 집행하고 사회전체를 통제하기 위한 관료기구가 극도로 팽창되어 있는 고도로 정치화된 체제이다. 이러한 체제에서는 공적 영역이 차지하는 비중은 거의 절대적인 반면 사적 영역의 그것은 극히 미미하다고 말할 수 있다. 이론적으로, 관료부패는 단순히 관료 개개인의 일탈행위에 그치지 않고 일반주민에게까지 국가의 통제를 비껴간 삶의 영역을 허용해주는 역할을 하게 된다. 즉 관료부패는 관료들 사이에서 뿐만 아니라 관료와 일반주민들간에 호혜를 위해 발생하는 일탈행위로서 공식적인 규범에서 벗어난 사적 영역을 의도적으로 확보해주게 된다. 따라서 관료부패에 의한 사적 영역의

증대는 상대적으로 자본주의보다도 사회주의에서 체제의 존속에 부정적인 영향을 미치게 된다. 실제에 있어서도, 기존 사회주의체제에서 관료부패의 만연은 체제의 존속을 위협하였던 것으로 분석되고 있다. 과거 소련 및 여러 동구 사회주의체제는 반체제 지식인 중심의 각종 결사체를 통한 시민사회의 도전에 의해 위기상황에 치닫기 이전에 이미 관료부패에 의해 국가의 권위가 실추된 상태에 놓여 있었다.

사회주의체제에서 관료기구가 차지하는 비중 그리고 관료부패가 체제에 미치는 영향에 비추어 볼 때, 북한 지도부가 표방하는 공식적 지배이념이나 지도부의 서열 및 관계 변화에 대한 분석 못지 않게 사회의 은폐된 측면인 관료부패에 대한 분석은 북한연구에 있어서 필수불가결한 부분이라고 할 수 있다. 본 연구는 북한 관료부패가 체제전반에 미치는 영향과 그것의 전개양상을 전망하고자 한다. 이를 위해 관료부패의 형성요인, 관료부패의 유형, 관료부패의 변화 양상, 사회적인 영향과 북한 지도부의 대응 등을 분석하고자 한다.

본 연구에서 사용되는 관료란 개념은 당간부, 정무원 및 지방 행정기관 소속의 간부, 그리고 사회안전부나 국가안전보위부와 같은 공안기관의 간부를 포함하는 중하위급의 국가 간부를 뜻한다. 대략적인 범위를 정한다면 군 또는 리 단위의 당, 행정, 권력기관에 속한 이들을 말한다. 다시 말해서, 이들은 북한체제를 뒷받침하고 있는 허리 부분에 해당하

는 간부들로서, 당 우위의 사회에서 당원 자격을 가지고 각 분야의 요소에서 활동하고 있는 사람들이다. 본 연구는 김일성 및 김정일 등의 최고 지도부는 분석대상에 포함하지 않는다.

본 연구는 사례비교연구가 아니지만 타 사회주의체제에서의 부패에 관한 연구가 상대적으로 잘 수행되어 있는 바, 향후 북한의 관료부패를 전망하기 위해서라도 가능한 한 비교 사회주의 시각에서 분석하고자 한다. 특히 이론적 틀을 형성하는데 있어서 중국의 경우로부터 많은 시사점을 얻고자 한다. 중국은 1978년 이래 개혁·개방의 길을 걷기 시작하였으며 이에 따라 관료부패가 확산 일로에 있다. 북한이 1980년대 중반에 취한 경제정책의 변화는 심도와 규모에 있어서 중국의 그것과 비교가 안되기는 하지만 관료부패의 양상을 변화 시키고 있는 것으로 보인다. 본 연구는 북한의 특수성과 사회주의체제 일반에서 나타나는 보편성을 동시에 고려하면서 관료부패를 분석하려고 한다.

본 연구 중에서 관료부패의 유형에 대한 구체적인 자료는 귀순자의 수기에서 나타나는 산발적인 언급과 귀순자 면담 등을 통해 얻었다. 물론 관료부패 분석과 같이 북한사회의 내면을 이해하는 연구에 있어서 귀순자들에게서 얻은 자료가 가지는 한계를 우리는 인정하지 않으면 안된다. 그러나 북한이 외부에 공개하는 공식문헌 이외의 비공식적 자료가



극히 제한되어 있는 상태에서 본 연구는 귀순자 자료에 의존하지 않을 수 없다. 단 본 연구는 귀순자들과의 면담과정에서 동일한 또는 유사한 질문을 반복하여 신뢰도를 높임으로써 이상과 같은 한계를 극복하고자 노력하였다.

## 제 II 장 이론적 배경

북한체제의 관료부패를 분석하기 위한 예비적 작업으로서 우선 사회주의 관료기구에 대한 논의가 있어야 한다. 이는 관료기구가 사회주의체제의 이론 및 실제에서 차지하는 위치를 이해해야 관료의 부패개입 개연성을 분석할 수 있으며 사회주의체제 특유의 부패유형을 설명할 수 있다는 의미에서 그러하다. 그리고 일반적으로 자본주의체제에서의 부패를 연구하는데 사용되었던 개념의 틀을 북한 사회주의체제에 적용하는데는 문제가 있기 때문에, 이에 대한 논의도 필요하다. 흔히 우리가 일상적인 용어로 부패라 하면 부당한 방법에 의한 사적인 물질적 이익의 추구로 생각하는데, 그것은 우리가 비교적 사적 영역이 방대한 자본주의체제에 살고 있기 때문이다. 그러나 집단주의와 조직의 이익이 강조되는 북한에서의 관료부패를 이해하기 위해서는, 이러한 개념적 한계를 극복해야 하는 동시에 사회주의체제에 맞는 유형화를 시도해야 한다. 또한 사회의 변화에 따른 그것의 동태적 성격도 분석해야 한다.

### 1. 사회주의체제와 관료기구

북한 관료부패를 분석하기 위한 이론적 작업의 하나로서,

사회주의 이론가들에 의해서 제시된 관료기구의 역할과 실제 사회주의체제에서의 역할과 의미를 살펴볼 필요가 있다.

먼저 마르크스는 1848년 「공산당선언」에서 근대국가의 집행부(관료기구)는 모든 부르조아의 공동사무를 관리하는 위원회에 불과하다고 말하면서 자본주의 국가에 대해 비판을 가하는 동시에, 계급적 착취와 사회적 갈등이 없는 공산주의 사회에서는 국가와 관료기구는 실제로 불필요하다고 주장하였다. 그에 의하면, 특정 계급의 착취가 사라진 시점에서 관료기구는 단순한 행정기구, 즉 인간에 대한 행정이 아닌 사물에 대한 행정기구의 성격을 띠게 되며 행정직위에 대한 독점도 더 이상 없을 것이라고 한다.

마르크스가 국가를 부르조아의 도구로 보았던 견해는 나폴레옹 3세가 쿠데타를 통해 관료기구에 기반을 둔 독재권력을 구축하고 프랑스 부르조아의 정치력을 약화시킨 사실을 목격하면서 변화하게 되었다. 그는 1852년 「루이 보나파르트와 브루메르 18일」에서 자신의 기존 국가개념과 역사적 현실을 조화시키려는 노력을 하였는데, 부르조아는 자신들의 경제력을 보호하기 위하여 정치력을 포기하는 한편 보나파르트 및 관료기구는 이에 대한 보상으로 부르조아의 경제력을 옹호하게 된다는 것이었다. 그러나 그의 변화된 입장은 국가가 부르조아로부터 완전히 자율적이라는 것을 의미하고자 하는 것은 아니었으며, 국가가 부르조아의 경제적 성장을

도모함으로써 결국 그들의 정치력을 재생산해준다는 점을 덧붙여 설명했다.<sup>1)</sup> 아무튼 마르크스가 국가와 관료기구를 부정적인 입장에서 관찰했다는 것은 주지의 사실이다.

레닌은 마르크스의 기본적인 입장을 따르면서 사회주의체제에서 프롤레타리아의 새로운 지배기구인 소비에트의 창설을 통해 구시대의 국가 및 관료기구를 몰락시켜야 한다고 주장했다. 소비에트는 진정한 민주주의의 가치 즉 자유와 평등을 확보하기 위한 체제이며 노동자계급이 행정에 참여하는 아무런 조건없는 관료기구라고 강조하였다.

그러나 현실적 혁명가였던 레닌은 러시아혁명 후에 소비에트가 실제 운용에 있어서 그다지 성공적이지 못함을 인정하였다. 레닌은 처음에는 계급의식이 소비에트에 참여하는 사람들의 중요한 요건이라고 여겼으나 점차 경험이라는 것이 또 하나의 중요한 조건이라는 것을 깨닫고 부르조아 전문가들의 도움을 받아야 했다. 그가 보기에 대부분의 직업적 혁명가들은 행정가로서의 기술과 능력을 갖추지 못하면서 소위 오브로모비즘(Oblomovism)에 빠져 사회의 변혁에 행동으로 참여하는 대신에 이상적인 담론에 심취해 있었다.<sup>2)</sup> 이렇

---

1) Karl Marx, "The Eighteen Brumaire of Louis Bonaparte," in Robert C. Tucker, ed., *Marx-Engels Reader*, 2nd ed. (New York: W. W. Norton & Co., 1972).

2) Alfred G. Meyer, *Leninism* (New York: Praeger, 1963), pp. 211~

게 소비에트 관료기구는 새로운 체제의 건설을 위해 직업적 혁명가외에 구관료 또는 구체제의 인물들까지 포함하면서 팽창하였고, 이같은 현상은 타 사회주의체제 건설과정에 있어서도 일반적으로 나타나게 되었다.

체제의 건설과정에서 중추적인 역할을 했던 관료기구가 차후 체제를 통합하고 사회질서를 유지시키는 기능을 수행하게 됨으로써 사회주의체제는 리그비(T. H. Rigby)의 지적처럼 단일 조직체적(mono-organizational) 성격<sup>3)</sup>을 지니게 되었다. 당 및 행정 관료기구는 최고엘리트의 정책과 노선을 전달하고 집행하는 사회전반의 유일한 신경조직이 되었으며 다른 대안을 제시하거나 비판적일 수 있는 어떤 정치조직도 사실상 존재하지 않게 되었다. 거의 모든 생산수단이 국가 또는 협동 소유로 전환되고 생산관계가 근본적으로 변혁된 상황에서 관료기구는 사회의 모든 공적인 관계를 포괄하는 역할을 수행하게 되었다. 경제체제의 개혁을 시도했던 고르바초프시대의 구소련이나 등소평시대의 중국에서도 대부분의 사회활동이 거대 관료기구의 관리와 통제하에 있어왔다고 말

---

16.

3) T. H. Rigby, "Introduction: Political Legitimacy, Weber and Communist Mono-organizational Systems," in T. H. Rigby and Ferenc Fehér, eds., *Political Legitimation in Communist States* (New York: St. Martin's Press, 1982).

할 수 있다. 즉, 높은 비율의 인구가 국가의 정책을 집행하는 관료이기 때문에, 관료들의 활동공간은 상대적으로 광범위하며 일반적인 사회활동이 이들의 영역에 대부분 속하였다.

이렇게 관료의 행동공간이 팽창됨에 따라 웨버(Max Weber)가 의도했던 합리성의 실현이라는 것과는 거리가 먼 결과가 초래되었다. 즉, 사회주의체제에서는 관료기구의 규모가 방대한 만큼 그 자체에서 비롯되는 병리현상도 광범위하게 발생하였으며, 또한 그것이 사회에 미치는 파급효과도 대단히 컸다. 그러나 관료제의 병리현상이 관료부패의 원인을 제공하는 것은 사실이지만 관료부패와 동일시될 수는 없다는 점에 우리는 주목해야 한다. 즉, 관료부패는 관료기구의 단순한 잠재적 역기능이 아니라, 조직의 생존 또는 궁극적으로 개인의 생존을 목적으로 하는 참여자의 동기(motivation)와 정치, 경제, 사회, 문화적 구조(structure)의 조합에 의해 발생하는 관료일탈행위인 것이다.

## 2. 관료부패의 유형 및 동태적 성격

우리는 지금까지 학계에서 일반적으로 논의되어 왔던 부패라는 개념이 사회주의체제 특히 북한의 관료부패에 적용되는데 있어서 제기되는 문제에 대해 논의할 필요가 있다.

이를 위해 우선 부패를 논했던 학자들의 정의를 살펴보자면, 파미어(Leslie Palmier)는 부패란 공직을 이용해 사적 이익(private advantage)을 얻는 것이며 여기에는 물질적인 것뿐만 아니라 사회적 지위와 이에 따른 영향력 등 비물질적인 것도 포함된다고 말한 바 있다.<sup>4)</sup> 스캇(James C. Scott)도 이와 비슷하게 부패는 공직에 있는 자가 개인과 관련된 부나 지위를 획득하기 위해 공식임무로부터 이탈하거나 사적인 영향력 행사에 관한 일정한 규칙을 어기는 행위라고 정의했다. 그가 말하는 ‘사적’이라는 것은 개입된 관료 당사자만 의미하는 것이 아니라 가족이나 파벌까지를 포함한다.<sup>5)</sup> 한편 헌팅톤(Samuel P. Huntington)은 부패를 보다 광범위하게 사적인 목적을 위해 사회적으로 용인된 규범에서 이탈하는 행위라고 정의하였다.<sup>6)</sup>

이들 학자들의 정의는 주로 자본주의체제에서 발생하는 부패를 논한 것으로서 북한과 같은 사회주의체제에 그대로 적용하기에는 문제점이 있다고 하겠다. 즉 이들의 정의 속에

---

4) Leslie Palmier, "Bureaucratic Corruption and Its Remedies," in M. Clarke, ed., *Corruption: Causes, Consequences and Control* (London: Frances Pinter, 1983).

5) James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), p. 4.

6) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1969), p. 59.

담긴 두 가지 요소는 (1) 사적 이익의 추구라는 점과 (2) 공직의 이용 혹은 공직의 규범으로부터의 이탈이라는 점이다. 그런데, (2)의 행위라고 해서 반드시 (1)의 행위라고 말할 수는 없다는 것이 문제이다. 사회주의체제의 특성 때문에 부패를 통해 얻고자하는 이익의 영역은 반드시 사적인 것만은 아니며 자신이 속한 조직 또는 기관인 경우도 있다. 다시 말해서, 자본주의체제에서와 달리 사회주의체제에서는 집단주의적 사회원리에 의해 조직의 이익을 위해 관료가 비리에 개입할 수 있다.

이와 관련하여 홈즈(Leslie Holmes)는 개인들이 집합적으로(group of individuals) 부패에 가담하는 경우,<sup>7)</sup> 예컨대 어떤 비밀경찰 조직의 모든 성원들이 부패에 관여하여 서로를 묵인해줄 때에도 그것은 결국 개인이익을 위한 것이라고 주장하면서 조직이익과 개인이익을 구분할 필요가 없다는 논지를 펴낸다. 즉, 홈즈의 논지는 ‘참여하는 방식’에 상관없이 부패는 개인적인 이익을 위한 것이라는 의미이다. 하지만 그의 주장은 ‘이익의 영역’을 보다 면밀하게 분석하지 않은데서 나온 것이다. 사회주의체제의 관료부패를 연구하기 위해서는, 관료들이 부패에 관여하는 방식이 집합적인가 혹은 개인적

---

7) Leslie Holmes, *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis* (Cambridge: Polity Press, 1993), pp. 71~72.



인가 하는 것과는 상관없이 이익의 영역이 조직을 위한 것인가 혹은 개인을 위한 것인가에 대해 분석해야 한다.

사회주의에서는 조직의 생산목표를 달성하기 위해 조직을 관리하는 당 및 행정 관리자의 주도로 타 기관과 불법거래를 하는 경우가 비일비재하다. 국가는 수요와 공급의 자유로운 경제원칙이 보장되지 않은 상태에서 발생하는 이러한 유형의 부패를 대체로 묵인하거나 크게 문제삼지 않는다. 하지만 장기적으로 보면 이것은 체제 전체의 이익과 상충되는 것이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 국가가 의도하는 정책적 우선순위에 따른 수급계획이 무시되며 뇌물수수의 네트워크에 의해 국가의 통제력이 침식되는 결과를 낳기 때문이다.

다른 한편, 관료부패를 논의하는데 있어서 언급해야 할 것은 많은 연구가들이 동의하고 있는 바와 같이 그것의 내용이 경제적인 것뿐만 아니라 비경제적인 것도 있다는 점이다. 이 점은 사회주의체제나 자본주의체제나 모두 마찬가지이다. 다만 사회주의체제에서 비경제적 부패는 다음과 같은 특별한 의미를 가지고 있다는 점에 주목하고자 한다. 하나는 비경제적 부패가 관료기구의 기강을 흐리는 파벌이나 후원-수혜관계의 기반 위에 서기 때문에 국가의 관료기구 통제능력을 약화시킬 수 있다는 점이다. 다른 하나는 그것이 경제적 부패에 비해 척결하기가 어렵다는 점이다. 사회주의체제에서의 관료충원은 많은 귀속적인 요인에 의해 이루어지고 있으

므로 상대적으로 자유로운 경쟁이 보장되는 자본주의체제에 비해 연고에 기초한 연결고리가 강하기 때문이다.

이상의 논의를 종합하여 북한 관료부패의 유형을 분석하기 위한 도식화를 시도해보면 다음과 같은 모형이 가능하다.

〈이익의 영역〉

		국가	조직	개인
〈내용〉	경제적		①	③
	비경제적		②	④

여기서 ①~④가 관료부패의 영역이다. ①은 조직이익을 위한 경제적 부패, ②는 조직이익을 위한 비경제적 부패, ③은 개인이익을 위한 경제적 부패, 그리고 ④는 개인이익을 위한 비경제적 부패이다. 각 유형에는 여러 종류의 관료부패가 존재할 수 있으며, 경험적인 수준에서 각 관료부패는 ①~④ 유형 중 한 유형에만 속한다기 보다는 중첩된 양상을 보이기도 할 것이다.

관료부패의 유형과 관련하여 주목할 것은 북한이 1980년대 중반에 취했던 대내외적인 경제정책의 변화와 관료부패 사이에는 어떠한 관계가 있었으며, 김정일이 과거 김일성보다 좀더 진전된 의미에서의 개방정책을 취할 경우 관료부패의 양상은 어떻게 변할 것인가 하는 점이다. 좀더 일반화된

표현을 하자면, 사회주의 경제체제의 변화 특히 개혁·개방에 따른 관료부패의 동태성과 그 요인에 관한 논의가 필요하다는 점이다.

결론부터 말하자면, 경제체제에서의 변화는 부패를 한층 촉진시킨다고 할 수 있다. 특히 유형 ③, ‘개인이익을 위한 경제적 부패’를 심화시킨다. 중국의 경우를 보면, 1978년 공산당 11기 3중전회를 계기로 개혁·개방정책이 본격적으로 실시되면서 소위 ‘개혁부패’(reform corruption)<sup>8)</sup>가 중요한 사회적 문제로 등장하게 되는데, 이것은 곧 유형 ③의 증가를 의미한다. 개혁·개방정책으로 이러한 유형의 부패가 더욱 촉진되는 이유는 기본적으로 사유재산의 부분적 인정, 시장요소의 도입, 지방 분권화, 효율 또는 이윤 극대화라는 정책적 변화가 관료들로 하여금 개개인의 경제적 이익을 도모할 수 있는 공간을 확대시켜주었기 때문일 것이다. 하지만 이러한 일반적인 설명외에도, 관료부패의 동태적 양상을 설명할 수 있는 다음과 같은 구체적인 요인들이 있다.

첫째, 사회주의 경제체제의 비효율성으로 인해 시장경제의 요소를 도입하게 되는 만큼 개혁이란 사회주의와 공산주의의 실현에 대한 관료들의 신념 약화를 부채질하게 되며 이

8) Stephen K. Ma, "Reform Corruption: A Discussion on China's Current Development," *Pacific Affairs*, Vol. 62, No. 1 (Spring 1989), p. 44.

권과 관련된 부패 개입의 개연성을 더욱 높여준다고 말할 수 있다.<sup>9)</sup> 집단주의와 혁명적 열정주의에 기반한 사회주의에 대한 관료들의 신념 약화는 곧 사적 이익의 극대화를 추구하는 논리로 발전하게 된다.

둘째, 이와 비슷한 요인으로 일반적인 가치규범의 공백을 들 수 있다. 경제체제의 변화를 시도하는 시기에 국가는 사회주의 이념체계를 버리지는 않지만 실제로는 그것의 비중이나 기능을 완화시킨다. 여기에 뒤따르는 문제는 국가가 경제적 효율성을 강조하는 정책을 취한다고 해서 이것이 곧 새로운 이념체계의 제시를 의미하는 것은 아니기 때문에 관료

---

9) 사회주의 및 공산주의에 대한 관료들의 신념 약화에 관한 구체적인 자료는 없으나 이를 대신할 수 있는 것으로 중국의 대중매체가 1980년대 초반 ‘신념의 위기’에 대해 언급한 것들이 있다. 특히 젊은 세대가 당 관료들의 특권에 대해 강한 반감을 표시한 바 있고 공산주의에 대해서 심각한 무관심을 보인 여론조사 결과가 있다. 한 예로 1980년 上海의 復旦大學生들에 대한 조사결과는 응답자의 약 33%만이 공산주의에 대해 정체감을 가지고 있는 반면, 25%는 어떤 체제에도 관심이 없으며, 25%는 공산주의를 운명적인 것으로 받아들이고, 소수는 자본주의에 동조하고 있는 것으로 나타났다. 사회주의가 건설된지 30여년이 경과한 체제에서 이같은 결과가 나타난 것은 실로 사회주의 및 공산주의에 대한 정체성의 위기라고 해도 과언이 아니다. Alan P. L. Liu, “The Politics of Corruption in the People’s Republic of China,” *American Political Science Review*, Vol. 77, No. 3 (September 1983), p. 618.

들은 물론 모든 주민들이 가치관 또는 도덕적 규범의 혼란을 경험하게 된다는 점이다.<sup>10)</sup> 이렇게 생기는 사회이념의 공백은 변화가 가속화될수록 커지게 되며 이 공백은 개인주의와 물질주의에 의해 메워지게 된다. 따라서 관료들로서도 개인이익을 위한 경제적 부패에 관여할 가능성이 높아지게 된다.

셋째, 개혁·개방정책의 집행과정에서 나타나는 모순에 의해 관료부패가 더욱 증가될 수 있다. 개혁정책의 실질적인 집행과 그 정책의 역기능을 억제하기 위한 법제도의 정비 사이에 시간차(time lag)가 생길 경우, 조직의 운영원리에 밝은 관료들은 이 시간차를 이용하여 부패에 관여하게 된다. 법제도가 정비된다하더라도 일단 구축된 부패의 사슬은 끊기 어렵다. 중국의 등소평도 이 점을 간파하고 범죄자 처단을 위한 노력이 필요하다고 주장하면서도 “문제의 근본적인 해결은 GNP를 4배로 올리는 것이다”라고 말할 정도로 부패의 고리는 차단하기 어려운 것이다.<sup>11)</sup>

---

10) 이에 대한 고전적 논의로는 Gunnar Myrdal, “Corruption: Its Causes and Effects,” in Arnold J. Heidenheimer, ed., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978); Holmes, *The End of Communist Power*, pp. 270~72. 그리고 중국 사례에 대해서는 Milton D. Yeh, “Modernization and Corruption in Mainland China,” *Issues and Studies* (November 1987), pp. 15~16 참조.

넷째, 개방정책을 추진하는 과정은 자본과 기술의 도입, 국제분업에의 참여와 의존관계의 형성 차원에서 세계체제에 부분적으로 편입되는 과정이라고 할 수 있는데, 이 과정에서 외부에 대한 대부분의 접촉 창구가 관료의 영역에 속해 있는 한 경제 관련 관료부패는 증가할 수 밖에 없다. 관료들은 외국기업과의 접촉에서 비즈니스 에티켓을 보이기 위해 국가 재정을 활용해야 하며 여기서 그들의 비리 개연성은 개방 전의 시기보다 훨씬 높아지게 된다. 비즈니스 에티켓이 사기업에 의해 수행된다면 반드시 부패가 뒤따라야 할 이유는 없지만 관료에 의해 이루어질 때 외화와 관련된 부패는 증가하게 된다. 이 점이 사적 영역이 방대한 자본주의체제와 다른 점들 중의 하나이다.

우리는 개혁이 가져오는 특수한 상황에 의해 발생하는 '개인이익을 위한 경제적 부패'(유형 ③)가 점차 양적으로 증가한다는 것 이상의 관심을 가져야 할 필요가 있다. 즉 관료부패는 점차 구조화되어 사적 영역이 공적 영역 또는 국가의 영역을 침각할 정도로 침해한다는 점이다.

중국의 경우 개혁·개방정책의 실시와 함께 부패의 형태가 단순한 뇌물수수나 횡령과 같은 일회성의 경제적 범죄로 끝나지 않고 이권개입이나 금권유착과 같이 비합법적이거나 지

---

11) Holmes, *The End of Communist Power*, p. 189.

속적이고 반복적인 것이 되어 제도화된 부패로 변화하게 되었다. 시장조건이 미성숙한 상태에서 경제운용의 독점적 재량권을 행사하는 행정부처 및 당 간부와 이들로부터 독점을 부여받은 기업 또는 개인 사이에 ‘관도’(官倒)라고 하는 부패의 사슬이 형성되었다.<sup>12)</sup> 특히 여기서의 독점은 자본주의 체제에서와는 달리 경쟁이나 합의에 의한 것일 수 없다는 점에서 부패사슬은 더욱 고착화되는 데에 심각성이 있다.

이상과 같은 관료부패의 동태적 양상은 실제로 1980년대 중반 이후 중국에 비해 미약하기는 하지만 북한에서도 드러났다는 점과 김정일 정권에 의해 경제정책이 변화되지 않을 수 없다는 점에 관련하여 우리의 주요한 분석대상이 된다.

---

12) 琴喜淵, “中國에서의 官僚腐敗: ‘官倒’를 중심으로,” 『中國研究』 (1993 겨울), pp. 174~76.

### 제 III 장 북한 관료부패의 형성요인

관료들로 하여금 부패에 개입하도록 하는 요인은 무엇인가? 요인에 대한 분석은 경험적인 측면에서 의미를 가질 뿐만 아니라 VIII장 1절의 부패에 대한 북한 지도부의 인식에 대한 분석과도 관련된다.

북한 관료부패의 형성요인을 설명하는데 있어서 회피할 수 없는 논의는 일반적으로 관료부패가 어디에서 연유되는가 하는 문제, 즉 체제내적인 모순에서 발생하는가 그렇지 않으면 외부와의 접촉에서 기인하는가 하는 문제에 관한 것이다. 원인을 체제내적인 것으로 돌리는 주장을 내인론, 그리고 외적인 것에서 찾는 주장을 외인론이라고 한다.<sup>13)</sup>

내인론과 외인론은 그 나름의 논리를 가지고 있다. 우선, 내인론은 정치 및 경제체제 또는 사회적 측면을 강조하면서 구체적인 요인들을 찾는다. 사회주의체제에서의 관료부패의 요인으로서 무엇보다도 중앙집권적 경제체제에서 빚어지는 모순을 지적하는데, 국가가 생산에서부터 유통과 소비에 이르는 전과정에 깊숙히 개입함으로써 관료들의 비리 개입에의 영역이 광범위하다는 점이다. 내인론은 경제적인 요인외에도 심한 정치권력의 집중과 그에 따른 관료들의 막강한 사

13) 위의 글, pp. 170~75 참조.



회적 영향력에서 비롯되는 관료부패의 요인을 논하기도 한다. 또한 내인론은 문화적인 것으로서 자본주의와 사회주의를 막론하고 혈연 및 연고를 중시하는 전통이 분명 관료부패의 중요한 요인이 된다고 한다. 문화적 요인의 예로 아시아의 유교문화권에서 흔히 존재하는 족벌주의(nepotism)나 가부장적 전통을 든다.

한가지 간과해서 안될 것은 내인론의 입장에서 제시되는 다양한 요인들의 근간에는 사회주의 이데올로기 자체가 안고 있는 문제점이 있다는 점이다. 사회주의는 인간을 자유롭게 하는 기본조건이 이욕(利慾)으로부터 해방되어야 한다고 주장한다. 실제 인간은 자기 중심적 존재로서 이욕으로부터 해방될 수 없을 뿐만 아니라, 사회주의체제 자체도 이런 기본조건을 제공해주는데 실패하였다. 인간의 본능이 무시되는 상황에서, 위에서 언급한 정치경제적 모순과 문화적 전통은 아무런 외재적인 요인이 작용하지 않더라도 그 자체로서 부패의 원인 제공자가 되기에 충분하다.

다른 한편, 외인론은 부패란 원래 사회주의 집단주의에서 발생하기 힘든 것으로서 그 원인을 외부와의 접촉에서 비롯된 것으로 본다. 외인론은 특히 개방화와 관련하여 자본주의적 요소의 도입에 따른 서구적 사고 방식의 유입과 소유에 대한 인식의 변화 등이 관료들로 하여금 부패에의 개입 기회를 높여준다는 주장이다. 특기할 것은 이러한 주장이 경

험적인 측면에서 부패요인을 설명하기 위한 논리인 동시에, 관료부패의 원인을 설명하는 사회주의체제 지도부에 의해 많은 비중이 주어진다는 점이다. 즉, 지도부는 자본주의란 착취, 부패, 부도덕 등이 만연할 수 밖에 없는 체제로서 만일 사회주의체제 관료들이 그것과 물리적 접촉을 취하게 되면 사회주의 이념이 이완되어 사람들이 소위 '자유주의화'된다는 주장이다. 외인론이 경험적 분석을 위한 하나의 시각이든 혹은 지도부의 공식적인 입장이든 관료부패의 요인을 체제 밖에서 찾는다는 점에 그 본질이 있다.

이상과 같은 부패의 원인에 대한 시각의 차이에도 불구하고, 내인론과 외인론은 서로 보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 북한이 극도의 단절 전략을 취했던 시기에도 관료부패가 존재했다는 사실만 보더라도 내인론의 접근은 필요하다. 그러나, 개방과 같은 경제정책의 변화와 이에 따른 외부와의 접촉이 관료들의 사적인 행동공간을 확대시켜 주었다는 점에서 외인론 또한 관료부패 요인을 설명하는데 필요하다. 즉, 내인론과 외인론은 모두 관료부패를 설명하는데 도움을 줄 수 있다.

본 장은 북한의 정치권력의 집중, 경제체제의 모순, 가부장적 전통문화 등에서 비롯되는 내재적 요인들과 함께 1980년대 중반 이래 제한적 개방화를 둘러싼 변화에서 기인하는 외재적 요인들을 찾아내고자 한다. 단 형성요인을 분석하는

데 있어서 유의할 것은 각 요인이 어떤 특정한 형태의 부패를 낳을 수도 있지만, 대체로 여러 요인들이 복합적으로 작용해 판료부패를 형성한다는 점이다.

### 1. 정치권력의 집중

사회주의체제의 중요한 정치적 특징은 다른 어떤 체제에서 보다는 권력이 집중되어 있다는 점이다. 특히 공산당에 정치권력이 집중되어 있어 모든 주요 정책과 결정이 그곳에서 이루어진다. 막대한 권력을 가진 당은 여러 외곽단체를 거느리면서 사회 각 부문에 그 의사를 전달하며, 군부와 공안기관과 같은 무력기관을 정치적으로 통제한다. 비판을 제기할 수 있는 야당과 언론이 존재하지 않은 상황에서 이러한 당으로의 권력집중은 더욱 당연해진다.<sup>14)</sup>

이러한 특징은 북한의 경우에도 예외는 아니다. 물론 김일성 유일지배체제가 확립되고 김정일에의 권력승계가 준비되기 시작하면서 김일성과 김정일에 의해 전권이 행사되어 왔다. 하지만 노동당은 그들과 사회를 연결시키는 신경조직이며 그들의 권위와 의도를 실현·집행하는 최고 권력기구이기 때문에 사회의 어떤 기관도 운영, 조직, 인사사업에 있어서

14) Z. Brzezinski, *The Soviet Bloc* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967), p. 92.

소위 ‘당적 지도’를 받지 않으면 안된다.

당 중심의 권력집중 구도에서 당원은 자연스럽게 사회적 요직을 차지하게 되며, 그 직책에 따른 권위를 행사하는데 있어서 많은 임의적인 행동을 취하게 된다. 임의적인 행동이 단순히 정보나 경험의 부족 또는 자신의 역할에 대한 이해의 결여에서 나오는 경우 이것들은 문제되지 않을 것이다. 그러나 주어진 직책을 활용하여 적극적이고 의도적인 일탈행위에 접어들 때, 그는 곧 부패에 개입되었다고 말할 수 있다.

그러면, 구체적으로 이상과 같은 권력집중이 어떤 측면에서 관료부패의 원인을 제공하는가?

첫째, 사회주의체제에서는 최고 지도자 또는 당의 권력이 법을 능가하여 법이 있어도 사실상 효용을 발휘하지 못하는 경우가 허다하다.<sup>15)</sup> 북한의 경우는 더욱 그러하다. 김일성·김정일과 그들의 권력기반인 로동당을 중심으로하는 권위구조로 인하여, 법과 규칙은 그들의 유권해석에 따라 정치적인 의미에서 임의적으로 적용되거나 유린되어 왔다. 이는 김일성이 “우리는 법조문을 따지지 말라는 것이 아니라 정치와 떨어져서 법의 기본정신을 왜곡하지 말라는 것입니다... 법은 전적으로 당의 정책을 실현하며 당의 정책을 옹호하기 위

15) Holmes, *The End of Communist Power*, pp. 184~85.

하여 만들어진 것이기 때문에 당의 령도를 받지 않고서는 법을 옳게 집행할 수 없습니다.”<sup>16)</sup>라고 말한 것에 잘 나타나 있다.

이러한 맥락에서 김일성의 현지도, 김정일의 실무지도, 그리고 당적 지도는 어떠한 법보다 우위에 있기 때문에, 그들의 지도 방침이 국가 계획에 의해 설정된 부문보다도 언제나 우선시되어 왔다. 이 경우 지도 방침을 수행해 나가는 관료들은 그것의 실질적 우선성에서 비롯되는 특권을 이용하여 경제적 또는 비경제적 부패에 개입되게 된다.

둘째, 권력은 그 자체로서 중간관료 개인 또는 기관이 바라는 사회적 가치에 부당하게 접근할 수 있는 중요한 수단을 제공해준다. 특히 직업기회(career opportunities)가 소수의 당간부 또는 기관에 달려있는 북한의 현 상황하에서는 더욱 그러하다. 예를 들어, 노동력의 배치 및 이동은 각급 행정기관의 노동과에서 관장되고 있다. 따라서, 노동력 배치와 관련된 관료들은 이를 이용해 경제적 부를 얻는 것은 물론이고 인적 네트워크를 형성하여 기관이나 개인의 권력을 재생산해 나가는 경향이 있다.

셋째, 혁명적 균중노선에 나타난 정치사업우선의 원리에

---

16) 김일성, “우리 당의 사법정책을 관철하기 위하여(1958년 4월 29일 전국 사법, 검찰 일군대회에서 한 연설),” 「김일성저작집 12」 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 222.

내재하는 모순으로서, 권력을 소유한 당원과 그렇지 않은 주민 사이의 괴리를 들 수 있다. 정치사업우선의 원리는 당원이 주민들에게 혁명의 의도와 목표를 전달하고 동원하는 ‘사람과의 사업’<sup>17)</sup>을 중요시하는 혁명적 군중노선의 기본원리로서, 그것의 본래 의도는 부패와 거리가 먼 것이었다. 그러나 그것이 적용되는 과정에서는 경제적 효율성보다 이념적 공고화와 집단의 결속이 우월시될 수 밖에 없다. 그 결과 권력을 행사하는 사람과 그렇지 않은 일반 대중사이에 신분에 따른 괴리가 발생하고, 업무와 관련된 합목적적 행위보다 원래의 의도에서 벗어난 일탈행위가 발생하는 경우가 많다. 이것은 흔히 관료주의라는 이름으로 오래 전부터 비판의 대상이 되어온 것으로서, 후원-수혜관계, 책임회피, 뇌물수수 등 수많은 관료부패의 근원이 된다.

이상과 같이 권력의 집중이 관료부패의 원인을 제공해주었을 뿐만 아니라, 김일성·김정일의 권력세습도 관료부패를 조장하는 역할을 하였다. 김정일이 1970년대 초반 당의 조직사업을 직접 관장하게 되면서부터 김일성 시대에 볼 수 없었던 부패양상이 전개되었다. 김정일은 권력기반 형성을 위한 지지세력을 확보하는 한 수단으로서 많은 고급관료들에게 선물을 제공하였다. 이러한 선물공세는 관료들에게 물질

17) 사회과학출판사, 「정치사전」(평양: 사회과학출판사, 1973), p. 761.

적 풍요를 누리게하는 특권을 제공해주는데 그치지 않고 그들의 가치규범에 변화를 초래하였다. 즉 선물공세는 관료들의 사회적 지위와 권위를 이용해 더욱 물질적인 혜택을 누리하고자하는 경향을 불러일으켰으며, 이런 경향은 시간이 경과함에 따라 차츰 하위관료들에게 전파되고 그 정도도 심화되는 현상을 낳았다.

## 2. 경제체제의 모순

북한의 관료부패는 무엇보다도 중앙집중식 경제체제에서 발생하는 모순이 중요한 요인이 될 것이다. 특히 개인이익을 위한 것이든 혹은 조직이익을 위한 것이든 경제적 부패는 경제체제의 모순에서 비롯된다.

첫째, 북한은 중공업 중심의 경제정책을 택함으로써 소비재의 만성적 부족상태를 낳을 수 밖에 없었다. 김일성은 한국전쟁 직후 사회주의 경제발전전략으로서 ‘중공업 중심, 경공업·농업 동시발전’을 내놓았다. 그의 전략은 곧 소련과 및 연안파의 도전에 부딪혔으나, 1956년 ‘8월 종파사건’이라고 불리우는 권력투쟁에서 김일성 일파가 승리함으로써 실행되기에 이르렀다. 그러나, 1960년대 후반에 들어 경제가 발전둔화 현상을 보이기 시작하면서 소비재 부족이 중요한 경제문제가 되었을 때에도 중공업 중심의 경제정책은 수정되지

않고 지속적으로 추진되었다. 그 이유는 분단관리체계로서의 북한이 박정희 군부정권의 등장과 유신체제의 구축에 대응하기 위해, 그리고 베트남 전쟁으로 표출된 자본주의체제 대 사회주의체제간의 갈등으로 체제의 고수를 위해 군수공업을 강화했기 때문이다. 아무튼 소비재 생산을 위한 경공업을 경시함으로써, 1970년대 후반부터 북한에서는 소비재 부족이 심각하게 악화된 것으로 보인다. 물론 1980년대 중반 이후 '8·3인민소비품증산운동'에 힘입어 소비품 생산이 증가한 것은 사실이나, 소비품의 상대적 부족은 해결되지 않았기 때문에 생산과 유통과정에 개입한 관료들의 부패 개연성은 높아지게 되었다.

둘째, 생산목표 중심의 경제관리방식에서는 질적인 생산성 향상은 거의 무시되는 한편 양적인 목표달성만이 기업소 또는 관련 관료들의 중요한 평가기준이 된다. 따라서, 관료들은 이 기준에 도달하기 위해 다음과 같은 점에서 부패에 개입될 가능성이 높아진다. 그들은 목표 달성을 위해서 원자재나 원료를 초달하기 위해<sup>18)</sup> 수단과 방법을 가리지 않을 수가 없다. 그리고 목표를 달성하지 못한 경우에는 눈가림의 형태

18) 원자재나 원료 확보문제는 공장·기업소가 노동력을 생산에 적절히 투입하지 못하는 가장 큰 원인이 되고 있다. 金光東, “北韓의 공장내 勞動團體 활동과 勞動動員,” 「北韓研究」(1991 겨울), p. 145.



로 책임을 모면해야만 한다.

셋째, 북한경제체제에서는 경제관료들이 이윤극대화를 추구하는 자율적 책임을 지는 환경이 주어지지 않고 있다. 연성예산제약(soft budget constraint)<sup>19)</sup>으로 인해 공장 및 기업소의 관리자들은 예산을 적재적소에 사용하지 않고 낭비하거나 부당하게 전용하는 경우가 있다. 물론 북한은 이러한 폐단을 막는 동시에 물질적 인센티브를 주어 생산성을 향상하기 위해 1980년대 중반부터 독립채산제를 확대·실시하여 각 기관이 독립적인 회계를 운영하도록 하였다. 그러나 궁극적으로는 국가가 경영활동에 대한 책임을 지게 되어있는 구조 속에서 독립채산제는 그 이름만큼 실효를 거두지 못했다. 이러한 구조적 허점은 관료들에게 부패 개입의 가능성을 만들어 준다고 할 수 있다.

넷째, 관료부패의 경제적 요인은 이상과 같은 생산부문에서 뿐만 아니라 유통부문에서도 찾아볼 수 있다. 즉, 유통체계의 제도적 미비와 비효율성으로 관료들의 비리 개입 가능

19) 코르나이에 의하면, 예산제약이란 개념은 현재의 자금사정과 미래의 이윤가능성을 고려하여 경제적 선택을 하는 것을 말하는데, 이것은 연성예산제약과 경성예산제약으로 나뉜다. 외부적 지원에 의해 자체제약성이 약해진 경우를 연성예산제약이라고 말하고, 외부의 지원이 전혀 없어 자체제약적인 경우를 경성예산제약이라고 부른다. Janos Kornai, *The Economics of Shortage* (Amsterdam: North-Holland Inc., 1980), pp. 299~319.

성은 높아진다. 예컨대, 중공업중심 정책으로 인해 만성적인 소비재 부족현상을 겪고 있는 북한에서는 소비재가 자본주의체제에서와 같이 수요와 공급의 원칙에 따라 가격이 결정되지 않기 때문에 암시장(black market)을 중심으로 하는 제2경제(second economy)가 형성된다. 일반관료들이 유통과정에서 안면이나 권위 또는 직책을 이용하여 국정가격으로 많은 양을 매점매석하는 경우가 있는가 하면, 생산공장에서 분배를 담당하는 관료들이 제품의 일부만을 공식적인 유통구조를 통해 분배하고 나머지는 암시장을 통해 판매하여 부당한 이득을 취하게 된다. 주목할 것은 제2경제와 관료부패는 상호 상승작용을 한다는 점이다.

다섯째, 외화부족을 다소 해소하기 위해 북한이 실시하고 있는 각종 외화벌이 사업 또한 관료부패의 근원이 된다. 약초 등 토산품을 수집하여 수출하는 무역회사의 많은 일꾼들은 물물교환 과정에서 교환율의 조작으로 부당한 물질적 이득을 취한다. 북한에서 외화벌이로 인한 관료부패는 최근 증가일로에 있는 것으로 알려지고 있다.

주목할 것은 이상과 같은 요인들은 북한이 1980년대 중반 대내외 경제정책에서의 변화, 즉 독립채산제의 확대·실시, 8·3인민소비품증산운동의 전개, 합영법의 채택 등으로 경제관료들의 활동공간이 확대되어 관료부패의 개연성을 높여주었다는 점이다. 첫째, 독립채산제의 실시로 관료들은 기업소

의 생산능력과 잠재력을 낮추어 보고함으로써 차제에 생산 목표를 달성하는데 용이한 조건을 만드는 현상이 발생하였다. 둘째, 인민소비품증산운동으로 절대적인 소비재 생산은 증가하였으나 유통부문의 미비로 암시장의 역할을 더욱 촉진시키는 결과를 낳았다. 셋째, 합영법이 채택됨에 따라 외화 관련 업무가 증대되고 합영기업을 통한 외제 물품이 도입되면서 오히려 이것들이 뇌물의 수단이 되어 관료부패를 증가시키는 역할을 하였다. 대내외 경제정책의 변화와 관료부패 사이에 존재하는 이러한 상관관계는 향후 더욱 밀접해질 것으로 보인다.

### 3. 가부장적 전통문화

이제까지 논의한 정치적 및 경제적 요인은 북한 특유의 것이라기 보다는 상당 부분이 사회주의체제 일반에서 찾아볼 수 있는 것들이다. 반면에 이제 논의하고자 하는 문화적 요인은 전통문화와 북한 사회주의체제의 독특성이 결합된 산물로서 특유의 관료부패를 낳는 것으로 보인다.

무엇보다도 북한 사회주의체제에 잔존해 있는 전통문화 중 가부장적 요소는 밀폐된 체제에서 관료부패의 중요한 요인이 되고 있다. 물론 공식적으로 북한은 사회주의 건설기에 이러한 전통을 반사회주의적인 것으로 규정하고 반제반봉건

식민주의 차원에서 타파의 대상으로 삼았다. 그럼에도 불구하고 가부장적 전통문화는 김일성이 유일지배체제를 확립하는 과정에서 부당하게 활용함으로써 그 내용이 상당 부분 왜곡된 채로 잔존해오고 있다. 그러면 가부장적 전통문화의 왜곡된 내용에는 어떤 것들이 있는가?

첫째, 족벌주의 요소를 들 수 있다. 북한에는 이러한 경향이 어떤 사회주의체제에서 보다는 강하다. 김일성·김정일 부자간의 권력세습은 이십여년 동안의 준비작업을 거쳐 이루어졌다. 중국과 소련에서의 승계문제가 권력투쟁으로 연결된 것을 목격한 김일성이 취한 권력승계 조치는 “피는 물보다 진하다”는 족벌주의의 전형이라고 말할 수 있다. 북한에서의 족벌주의는 김일성 부자를 둘러싼 많은 고위관료들이 그들의 친인척인데서 잘 드러나 있을 뿐만 아니라,<sup>20)</sup> 중하위 관료들 사이에서 출신, 교육 등의 연고에 의한 인사가 암암리에 이루어지고 있는데서도 나타나고 있다. 족벌주의는 바로 인적 네트워크를 중심으로한 관료부패를 조장한다는 점에서 지도부의 관심대상이 된다.

20) 김일성·김정일의 친인척으로서 주요한 직책을 가진 사람으로는 당 경공업부장 김경희(김일성의 딸), 당 청년부장 장성택(김일성의 사위), 국가 부주석 김영주(김일성의 동생), 당 대남담당 비서 김용순(김정숙의 동생), 전 정무원 부총리 김달현(김일성의 외육촌 매제), 최고인민회의 의장 양형섭(김일성의 고종사촌 남편) 등 무수하다.

둘째, 통제와 폐쇄성으로 인해 가족주의가 왜곡된 형태로 나타난 초도덕적 가족주의(amoral familism) 요소이다. 초도덕적 가족주의란 가족의 이익 또는 편익이 어떤 것보다도 우선시되며, 가족을 초월한 조직을 유지하는데 필요한 신뢰가 부족한 저발전 사회의 멘탈리티를 말한다.<sup>21)</sup> 이런 성향은 중국이나 북한과 같은 동아시아 사회주의체제에서는 효도(filial piety) 등의 가치를 통해서 나타나기도 하지만,<sup>22)</sup> 자신의 부모의 의사를 엄중히 받아들이고 형제애를 강조하는 반면 타가족의 연장자에 대해 무관심하거나 또는 무시하는 태도로 나타나기도 한다는 점에 주목할만하다. 초도덕적 가족주의 성향은 또한 주민들이 비밀을 지키는 가장 중요한 단위인 동시에 사회적 가치를 추구하는 기본 조직으로서 가족을 대하는데서도 나타난다.<sup>23)</sup> 이러한 멘탈리티에 의해 공공 이익보다는 가족의 편익을 위주로 한 관료들의 부패개입 개연성은 커진다.

셋째, 집단주의의 전통이다. 전통사회의 공동생활 원리가 사회주의적 집단주의 원리와 융합되어 나타난 동료집단 사

21) Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (New York: Free Press, 1958), pp. 83~101.

22) Richard W. Wilson, "Political Pathology and Moral Orientations," *Comparative Political Studies*, Vol. 24, No. 2 (July 1991), pp. 222~23.

23) 안명진(전 북한 조선로동당 작전부 소속)과의 면담, 1994.6.9.

이의 비교(peer comparison) 혹은 동료집단의 압력(peer pressure)과 같은 경향은 관료들의 부패개입 가능성을 높여준다.<sup>24)</sup> 이런 경향에 의해 주변 사람들이 부패에 관여함에 따라 자신도 행동통일의 차원에서 참여하게 된다. 동료집단 비교가 가지는 중요한 특성은 부패에 개입한 관료들로 하여금 자신의 행위에 대해 별로 죄의식을 느끼게 하지 않는다는데 있다. 예를 들어, 수뢰혐의로 철직당하는 경우 “다른 동료들도 다 뇌물을 먹는데 왜 나만 당해야 하는가?”라는 식의 반응을 보인다. 결국 이러한 집단주의적 전통은 일종의 부패문화(culture of corruption)를 조장하여<sup>25)</sup> 부당한 행위에 대한 자기정당화의 근거를 제공해주는 역할을 하게 된다.

집단주의 전통의 역할은 여기에 그치지 않고, 관료들과 주민들로 하여금 공공재(public goods)와 사적 재화를 구분해야 하는 의식을 흐리게 한다. 의식성의 측면에서 보자면, 사회주의체제 건설과 관련하여 주요 생산수단과 재화를 공공재로 바꾼다는 것은 개인주의적 사고와 사적 소유의식이 억제되었던 봉건적 공동생활의 원리로부터 크게 이탈한 것이 아니었다고 할 수 있다. 즉, 봉건·식민주의에서 사회주의로 생산양식이 변화되었음에도 불구하고 의식성의 중요한 부분

24) Holmes, *The End of Communist Power*, p. 165.

25) Yan Sun, “The Chinese Protests of 1989: The Issue of Corruption,” *Asian Survey*, Vol. 31, No. 8 (August 1991), p. 771.

이 연속성을 가지고 유지되었다. 이러한 의식성의 연속성으로 말미암아 소비재 등이 극도로 부족한 상황에서 관료들의 공공재 횡령과 낭비는 발생할 수 밖에 없었다.

요약컨대, 전통문화는 북한 지도부에 의해 사회주의체제 건설과정에서 비판의 대상이 되기도 하였으나 이제는 그 형태가 왜곡된 채로 남아 부패의 근원이 되고 있다. 특히 가부장적 전통은 북한 특유의 관료부패 요인으로 작용하고 있다.

## 제Ⅳ장 북한 관료부패의 유형

한 귀순자는 “당일꾼은 당당하게, 보위부원은 보이지 않게, 안전원은 안전하게 빼먹는다”라는 은어와 “군단장은 군말없이, 사단장은 사정없이, 연대장은 연달아, 중대장은 중간중간, 소대장은 소리없이, 분대장은 분별없이, 전사들은 전혀 해먹지 못한다”는 은어로 권력기관에 속한 관료들과 군부의 부패를 묘사한 바 있다.<sup>26)</sup> 이 은어들은 부패가 지위의 고하를 막론하고 만연되어 있다는 것과 이에 대한 주민들의 불만이 고조되고 있음을 간접적으로 시사해주고 있다.

여기서는 제Ⅱ장의 이론적 배경에서 설정한 부패유형에 관한 모형에 근거하여 귀순자들의 면담과 수기에 드러난 관료부패의 사례들을 분석하고자 한다. 제Ⅱ장에서 설정한 모형은 하나의 이념형(ideal type)으로서, 경험적인 측면에서 한 가지 종류의 관료부패가 어느 한 유형에만 한정되지 않고 다른 유형에도 걸쳐있을 수 있음을 염두에 두고자 한다.

26) 윤웅(전 북한 대학생)과의 면담, 1994.6.10.



## 1. 조직이익을 위한 경제적 부패

이러한 유형의 관료부패는 북한 사회주의 경제체제가 지니고 있는 모순에서 발생한다. 즉, 구조적으로 생산목표의 달성이 다른 어떤 것보다도 중요한 상황에서 관료들은 이를 위해 수단과 방법을 가리지 않는 가운데 부패에 개입하게 된다. 특히 공장·기업소의 관리자들이 운영에 대한 재량권을 거의 가지지 못한 반면 책임만을 져야하는 상황이기 때문에, 그들은 흔히 기업소의 생존을 위한 차원에서 '조직이익을 위한 경제적 부패'에 개입하게 된다.

국가의 입장에서는 이런 유형의 부패를 주로 '기관본위주의'라는 이름으로 비판한다. 그러나 그것이 목표량의 달성과 같은 공적 목적의 수행 과정이나 기업소에 소속된 노동력을 관리한다는 측면에서 발생하기 때문에, 국가는 해당 관료들에게 큰 형사처벌을 강요하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 이러한 유형의 관료부패는 장기적인 측면에서 경제의 비효율성을 증대시킬 뿐만 아니라, 이를 통한 공식적 중앙집중식 경제체제의 기본 틀을 손상시키는 결과를 초래한다. 조직이익을 위한 경제적 부패에는 다음과 같은 것들이 있다.

### (1) 자재조달 목적의 뇌물공여

중앙집권적 계획경제의 한계는 계획이 아무리 치밀하게 이

루어진다 하더라도 계획에 따른 생산이 불가능한데 있다. 그 원인은 무엇보다도 자재의 공급이 수요를 충족시켜주지 못하는데 있다. 따라서 북한에서는 자재공급에 관한 제반 규정들이 난무하며, 일반적으로 주석예비분(김일성·김정일 교시 말씀분), 군수산업 특별공급분, 정무원 결정분, 국가계획위원회 결정분, 일반계획분의 순으로 공급 우선순위가 결정된다. 즉, 주석예비분은 다른 계획분에 비하면 최우선공급 대상이다. 하지만 품목에 따라서 공급이 절대적으로 부족한 경우에는 주석예비분이라 할지라도 기업소 혹은 기관들간에 치열한 경쟁이 있을 수 있다.

자재확보를 둘러싼 경쟁이 구조적으로 발생하지 않을 수 없는 북한의 경제상황에서 뇌물공여와 같은 관료들의 일탈 행위는 흔히 발생한다. 예를 들어, 김책제철소에서 강철이나 강재를 공급받는 기업소들 사이에는 공급의 우선순위가 정해져 있다. 여러가지 예기치 않은 사건으로 제철소의 자재 공급이 차질을 빚는 경우, 우선순위가 낮은 기업소는 자재 수급에 차질을 빚게 되어 생산목표의 달성에 있어서 더 큰 어려움을 겪게 된다. 따라서, 이런 기업소의 지배인과 당비서는 제철소의 간부들에게 뇌물을 공여하고 비공식적으로 우선순위를 번복시켜 필요량의 자재를 공급받는다.<sup>27)</sup> 이같은 사

---

27) 김정민(전 북한 조선로동당 조직지도부 산하 대양무역 사장)과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

례는 자재를 공급하고 공급받는 거의 모든 기업소들 간에 정례화되어 있을 정도로 만연되어 있다.

북한 경제체제의 특성상, 국가는 이러한 형태의 관료부패에 대해서 구체적인 책임을 추궁할 수 없다. 한 예로, 협동농장에서 농번기에 트랙터용 디젤유가 부족하게 되어 관리위원장이 군의 유류관리책임자에게 채소나 육류 등을 뇌물로 제공하고 디젤유를 확보한 예가 있다고 하자. 뇌물수수 사실이 밝혀지더라도 이것이 책임을 묻는 문제로 비화되지 않는 이유가 있다. 군 협동농장 경영위원장이 해당 협동농장 관리위원장에게 적정량의 디젤유 확보를 위한 계획입안을 왜 소홀히 했느냐고 추궁하게 되면, 관리위원장은 계획입안시 충분한 양을 요구했으나 국가계획위원회를 비롯한 상부기관에서 삭감하였기 때문에 농번기에 절대량이 부족하게 되었다고 변명할 수 있다. 따라서, 책임의 소재가 불분명한 상황에서 어느 한 사람 만을 추궁할 수 없게 된다.<sup>28)</sup>

## (2) 복지를 위한 기업소간 물물교환

북한 사회주의체제는 오랫동안 주민들에게 충분한 식량을 공급하지 못한 것은 물론이고 생필품과 기업소의 운영에 부수적으로 필요한 물품들을 적절히 제공하지 못해왔다. 따라

28) 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

서, 북한의 각 기관·기업소는 본연의 업무외에 ‘후방공급문제’를 스스로 해결해야 한다. 즉, 기업소 직원의 복지를 위해서 기업소들 간에 비합법적인 물물교환이 행해지게 되는 것은 당연시 된다. 예컨대, 원유정제 공장은 수산사업소에 디젤유 5톤과 모빌유 2톤을 신고 와서 명태 5톤을 받아간다. 원유정제 공장의 책임자들은 이를 직위에 따라 분배하여 식생활에 보탬이 되도록 하는 한편, 수산사업소는 명태와 교환한 유류로 겨울 한철을 따뜻하게 보내게 된다.<sup>29)</sup>

결국 식량과 생활 필수품이 부족하고 시장체계가 미발달된 경제체제에서 발생하는 부패의 형태로서, 이는 주민생활을 위한 국가의 재정능력의 한계를 역력히 드러내준다. 따라서, 국가는 이에 대해 강력한 응징을 가할 수 없게 된다.

### (3) 기업소간 수주 경쟁

이는 북한 당국이 외화벌이를 위해 기업소간 경쟁을 자극하는 과정에서 발생하는 형태로서, 권력기관에 속한 기업소의 책임자일수록 새로운 시장을 찾기보다는 가로채기에 의해 자신의 시장을 확보하는 경우가 많다.

예컨대, 정무원 산하 경공업위원회에 소속된 한 기업소가

29) 송문홍, “사회주의요? 팍 썩은 뇌물천국이야요: 혁명사적지 지도원 高靑松이 증언하는 북한의 부패구조,” 『新東亞』(1994.2), p. 447.

독일로부터 가죽잠바 1개당 5달러에 수주를 받아 임가공 수출해왔는데, 상위 권력기관인 로동당 경공업부 산하의 기업소가 1개당 2달러의 가격으로 독일회사와 재계약을 체결한다.<sup>30)</sup> 이것은 국가경제의 입장에서는 매우 비효율적인 소모적 경쟁이다. 그러나 해당 기업소의 책임자의 입장에서는 실적을 평가받는데 중요한 근거가 되기 때문에 흔히 이러한 형태의 부당한 경쟁에 개입하고 만다. 당국의 입장에서는 수주의 결과를 가지고 따지기 때문에 어느 기업소에게 일방적으로 책임을 묻지 않는다.

#### (4) 허위보고

생산과 분배에 대한 통제가 심한 사회일수록 목표달성에 대한 보고가 허위일 가능성이 있다. 북한의 경우, 기업소의 생산목표 달성을 허위보고하는 경우가 허다하다. 기업소들이 목표를 미달성한 경우일지라도 사실대로 보고하는 경우는 극히 드물다.<sup>31)</sup>

한편, 허위보고는 실제 생산량을 과대보고하는 것에 그치지 않는다. 북한에서는 기업소 간부들이 자체의 생산능력을 축소보고하는 경우가 허다하다. 북한은 1980년대 중반부터

30) 김영성(전 북한 건축기사)과의 면담, 1994.3.2; 1994.3.9.

31) 안혁(전 북한 요덕 정치범수용소 출신), 남명철(전 북한 출신 소련 유학생)과의 면담, 1994.3.15.

대대적으로 독립채산제를 채택함으로써 경제관리방식에 있어서의 조정을 시도하였다. 이에 따라 각 기업소는 제한된 범위에서나마 현지의 실정과 자체의 능력에 맞게 계획을 초안할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 성과에 따라 유형 및 무형의 인센티브를 제공하여 생산성을 높이고자 하였다. 그러나 독립채산제가 실제로 운영되는 과정에서 각 기업소의 관리자들도 전반적인 생산능력을 과소평가하거나 은폐하여 차제에 기업소의 목표달성을 손쉽게 하는 경향이 나타났다. 왜냐하면, 기업소의 입장에서는 생산증가보다는 목표달성이 중요한 임무이기 때문이다.<sup>32)</sup> 이러한 이유 외에도 기업소의 관리자들도 예비분을 축적해 부족한 자재를 물물교환 방식으로 확보하기 위해서 축소보고하는 경우가 있다.

이와 같은 허위보고는 그 형태를 막론하고 기업소의 비효율을 감추기 위해 국가나 상급기관에 대한 의도적인 속임인 것은 분명하지만, 반드시 범죄적인 성격의 부패는 아니라고 할 수 있다.

##### (5) 목표달성을 위한 호혜

이것은 자재의 부족분을 획득하는 과정에서 비롯되는 부패라는 점에서 위의 형태와 원인적 측면에서 유사한 점이 있

32) 平和研究院, 「東北亞와 南北韓, 1988」(서울: 평화연구원, 1989), pp. 185~86.

기는 하지만 방법에 있어서 다르다는 특징을 가지고 있다. 즉, 담당 관료들 사이의 뇌물수수 방법이 아닌 호혜의 원칙에 따라 부당한 거래가 기업소간에 발생하는 형태의 부패이다.

국가는 필요에 따라 모범 기관 또는 기업소에게 일정한 토지와 자재를 공급하고 자체적으로 간부 아파트를 건설하도록 하는 경우가 있다. 그러나 대부분의 경우 건설에 필요한 자재가 충분하게 지급되지 않는다. 따라서 그 기업소는 부득히 필요한 자재를 생산하는 해당 기업소에 의존하지 않을 수 없다. 이러한 상황에서 기업소의 관리자들은 부당한 방법으로 목표를 달성하고자 한다. 자재를 공급하는 기업소는 혜택을 주는 대가로 일정한 양의 아파트를 할당받는다.

예를 들어, 정무원 산하 보건부가 100세대의 간부 아파트를 건설하는 도중 시멘트, 유리, 벽돌 등의 자재가 제대로 확보되지 않는 경우, 이것들을 생산하는 기업소들로부터 협조를 받는 대신 이들에게 각각 건설된 아파트를 5세대, 5세대, 10세대씩 할당해 준다. 보건부는 결국 국가의 소유가 되어야 할 주택 중 20세대를 부당하게 타 기업소들 또는 그곳의 간부들에게 할당하면서 간부 아파트 건설이라는 소기의 목적을 달성하게 된다.<sup>33)</sup> 대부분 이렇게 부당하게 할당된 아파트

33) 김영성과의 면담, 1994.3.2; 1994.3.9.

는 아파트의 실입주자를 둘러싸고 또 다른 부패를 낳게 된다. 즉, 북한에서는 주택 사정이 좋지않기 때문에 시멘트를 제공하고 5세대를 할당받은 기업소는 이것의 사용권을 다시 타인에게 불법으로 양도함으로써 비리의 사슬이 만들어진다.

## 2. 조직이익을 위한 비경제적 부패

관료의 충원이 공개적 경쟁을 통해서 이루어지지 않는 사회주의체제에서는 조직 또는 기관의 이익을 위해 인적 네트워크, 특히 후원-수혜관계를 형성하려는 경향이 있다. 중국과 같이 출신지역, 교육배경, 경력에 따라 당파(faction)가 발달하는 체제에서는 물론이고, 그렇지 않은 북한의 경우에도 이러한 유형의 부패는 미미하나마 존재하고 있다.

북한에서는 김일성이 1950년대 사회주의 건설과정에서 발전전략을 둘러싼 권력투쟁을 통해 국내파, 소련파, 연안파 등의 타 파벌을 제거하였을 뿐만 아니라 1960년대 후반 자신의 일파에 대해서도 숙청을 가함으로써 유일지배체제를 구축하였다. 그 후 사실상 어떤 인적 그룹을 형성하려는 움직임도 허용되지 않았다. 오늘날 그런 움직임은 ‘종파주의’라는 이름으로 비판을 받으며 그에 따른 형벌을 받는다. 그럼에도 불구하고, 다음 사례에서와 같이 조직을 보호하고 더 나아가서는 개인의 사회적 상승을 위해 후원-수혜관계를 형성하



려는 경향이 암암리에 발생하고 있다. 이는 인사문제를 둘러싸고 발생하는 조직이익을 위한 비경제적 행위로서 다음과 같은 형태들이 있다.

### (1) 조직 옹호를 위한 후원자의 영입

특정 조직의 관리자들이 자신의 조직을 보호받기 위한 방호막을 형성하기 위해 공식적으로 드러나 있지 않은 김일성·김정일의 가계에 속한 인물을 경쟁적으로 영입하려는 경향이 있다. 즉, 조직이 후원자를 내세우는 경향이다. 김일성과 김정일은 족벌주의에 의해 친인척들을 중요한 직책에 등용하고 있으므로, 조직은 그들의 가계에서 후원자를 영입하여 권력의 핵심과 상통하고자 하는 동시에 어려운 상황에 접했을 때 그들의 변호를 받고자 한다. 이것은 종파주의라는 이름으로 파벌 형성이 통제된 북한사회에서 특이하게 존재하는 후원-수혜관계의 형성이라고 할 수 있다.<sup>34)</sup>

### (2) 비공식 집단의 형성

관료가 자기 부서에 결원이 생기거나 진급의 기회가 있을 때, 암암리에 동향인에게 기회를 부여해 주는 경우가 있다. 이러한 경향은 타 지역인들보다 함경도인들 사이에 강하다.

34) 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

‘함경도 제일주의’ 또는 ‘함경도 세(勢)’ 전통에 의해 이들은 자신의 지역에 대해서 대단한 자부심을 가지고 있기 때문이다.<sup>35)</sup> 이 전통은 1960년대 후반 박금철, 이효순, 김도만 등의 갑산파가 숙청됨으로써 깨뜨려졌으나, 1970년대에 들어서 김정일이 양강도의 백두산(옛 함경도 지역) 출생이라고 선전되면서 다소 복원되는 기회를 맞는 셈이 되었다. 따라서, 함경도 지역주의를 바탕으로 비공식 집단을 형성하려는 경향이 중하위 지방 관료들 사이에 존재한다.

한편, 비공식적 그룹은 사업현장에서 죽이 맞는 사람들 사이에서 인간관계를 지속시키려는 경향(cronyism)에 의해서 이루어지기도 한다. 그러나 이것도 중앙부처에서는 발생하지 않고 대체로 중하위 지방관료들 사이에서 발생하는 것으로 분석되고 있다.<sup>36)</sup>

---

35) 이외에도, 북한에서는 각 지방 사람마다 특색이 있으며 여기에는 그에 적절한 표현들이 뒤따른다. 예를 들어, 군대 내에서 황해도 사람은 동태를 배도 안따고 먹는 덜 떨어진 사람이라는 의미에서 ‘얼띠기’라고 불리운다. 자강도와 양강도 사람은 미련하고 우직하다는 의미에서 ‘감자바우’ 혹은 ‘물감자’라고 불리운다. 또한 평양 사람은 멍청하다는 의미에서 ‘떨떨이’ 또는 ‘얌체스럽다’는 의미에서 ‘얌개’라고 부른다. 그러나 무엇보다도 지역적 전통의 특색은 함경도와 평안도가 강하며 이들 사이에 잠정적으로 갈등이 존재하는 것은 사실이다. 김균태 엮음, 「안경없는 군대 이야기: 공개되지 않은 인민군 쫓병생활」(서울: 의암출판, 1993), pp. 14~15.

### 3. 개인이익을 위한 경제적 부패

이 유형은 북한에서 가장 빈도수가 높은 관료부패로서 주로 뇌물이라는 매개를 통해서 발생한다. 우리는 다음과 같은 두 가지 점에서 이 부패에 주목할 필요가 있다. 첫째, 이것은 주로 일반주민의 편의생활과 관련하여 발생하는 까닭에 어느 누구도 심각한 부패라고 간주하지 않는다. 주민이 자신의 편의를 위해서 관련 관료에게 뇌물을 주는 경우, 주민은 이를 응당한 사례라고 생각하며 관료는 권위행사에 따른 당연한 대가로 간주한다. 둘째, 이러한 주민과 관료간의 비공식적 관계는 이들 사이의 유리현상을 다소 완화시켜주는 결과를 가져온다.<sup>36)</sup> 따라서, 주민들은 어떤 불만을 가지고 있더라도 이를 집단행동으로 표현하기 보다는 해당 관료에 접근하여 해결함으로써 단기적인 측면에서나마 체제안정에 긍정적일 수 있다. 그럼에도 불구하고 이런 유형의 관료부패를 통한 관료와 주민간 밀착으로 사적 영역이 점차 확대되는 한편 장기적으로 국가기구의 사회적 통제력의 약화를 낳는다고 볼 수 있다.

이 유형은 다음 장에서 다시 살펴보겠지만 북한이 1980년대 중반부터 대내외적 경제정책을 변화시켜 나감에 따라 더

36) 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

37) Holmes, *The End of Communist Power*, p. 204.

욱 증가 추세에 있는 것으로 보인다.

### (1) 공공 자원의 횡령

횡령의 종류는 매우 다양하다. 당·정 고위직 관료들의 횡령은 공적인 사업비를 불법지출하는 형태로 나타나기도 하지만 자기 산하 행정 및 경제관료들을 은근히 부추기는 형태로 흔히 발생한다. 후자의 경우, 행정 및 경제관료들은 당·정관료들의 후원을 받는 것이 자신들의 위치를 고수하는데 유리함을 잘 알고 있기 때문에 그리고 설사 비리가 노출되더라도 후원자가 있는 경우 처벌을 피할 수 있기 때문에 부패 개입에 주저하지 않는다.

한편, 중하위 관료의 경우에는 관련 물자를 직접 관리하는 과정에서 횡령하는 형태로 흔히 발생한다. 공공 자원의 횡령에는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 협동농장에서 간부들이 담합하여 쌀과 같은 주곡을 횡령하는 경우가 있다. 리당 비서나 관리위원장은 벼를 수확한 후 이를 분배하는 과정에서 부기실(일종의 회계실) 요원으로 하여금 계량을 속여 장부상에 없는 여유곡을 만들게 한다. 이들은 여유곡을 이용해 술을 빚거나 혹은 나누어 가지기도 한다.

둘째, 유통분야에 관여하는 관료가 배급품을 빼돌리는 경우가 있다. 한 세대에 한 대씩 주어지는 흑백 TV를 자신의

가족이나 안면이 있는 사람에게 배당량을 초과하여 배급하는 경우가 있다.<sup>38)</sup> 이 경우 문제는 또 다른 부패가 발생하게 된다는 점이다. 즉 초과 지급된 물품이 암거래를 통해 현금화되어 지하경제의 공간이 더욱 확대되는 결과를 초래하게 된다.

셋째, 공장의 간부가 제품화가 용이한 각종 자재를 횡령하여 불법으로 판매하는 경우가 있다. 강철 주물, 알루미늄 등이 이러한 자재에 속하는데, 흔히 비공식적인 가격까지 설정되어 있는 경우가 많다. 예를 들어, 알루미늄의 경우 킬로그램 당 북한 화폐단위로 8원 정도라고 한다. 한편, 직접 제품화하는 직종이 아닌 수력발전소나 광산에서는 이런 형태의 부패는 비교적 찾아보기 힘들다.<sup>39)</sup>

이상과 같은 횡령은 중하위의 지방간부들이 “있을때 해먹자”는 차원에서 저지르는 행위이다. 이런 행위는 북한 관료들에게만 한정된 것이 아니고 중국에서도 공공 자원을 소홀히 대하는데서 비롯된 한탕주의적 ‘단기(短期)행위’<sup>40)</sup>라는 것이 있다. 그러나 북한사회에는 횡령과 같은 부패에 개입할

38) 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

39) 송문홍, “사회주의요? 팍 썩은 뇌물천국이야요,” p. 443. 수력발전소의 경우, 횡령과 같은 관료부패는 생기지 않지만 전기정전시에도 전기를 공급해주는 조건으로 기업소로부터 수뢰하는 비리가 발생하기도 한다.

40) 全擇元, “中國의 부패문제,” 「中國研究」 (1993 여름), p. 188.

수 없는 특수한 직업을 가진 사람들이 있다. 연구원, 과학자, 선생 등이 여기에 속하는데, 이들은 경제가 더욱 어려워짐에 따라 생산부문, 특히 군수공장, 영변 핵시설, 외화벌이 분야로의 직업전환을 원하는 경우도 있다.<sup>41)</sup>

## (2) 주민생활과 관련한 수뢰

북한에서 당, 행정기관, 권력기관에 속한 관료들이 응당 해주어야 할 일을 뇌물을 받고 행하는 경우가 허다하다. 이런 형태의 관료부패는 그 빈도수가 가장 높아 북한이 ‘뇌물사회’라고 불리우는 이유가 된다.

그 대표적인 예가 통행증 발급과 관련한 비리이다. 가족의 위급한 상황 등 통행증을 필요로 하는 주민이 이를 신청하는 경우, 리당 비서, 사회안전부 리담당 보안원 등이 승인해주어야만 한다. 그러나 주민의 입장에서 당연한 사유를 가지고도 그 절차상의 복잡성 때문에 이들 모두에게 뇌물을 공여하지 않으면 안된다.<sup>42)</sup>

이런 형태의 뇌물수수는 근무처 배정과정에서도 흔히 발생한다. 각 행정단위의 노동과에 근무하는 관료들은 주민들부터 뇌물을 받고 근무처를 옮겨주거나 좋은 배치를 위해 도와주는데, 그 비리의 만연 정도는 ‘노력이동증 = 뇌물증서’

41) 김영성과의 면담, 1994.3.2; 1994.3.9.

42) 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

라고 불리울 정도이다.<sup>43)</sup>

또한, 협동농장의 간부가 농장원으로부터 뇌물을 받고 공공 목적의 사료를 그 농장원 개인소유의 가축에게 줄 목적으로 부당하게 유출하는 경우가 있다. 물론 이러한 행위는 농장원 아무나 할 수 있는 것이 아니다. 일반 농장원이 협동농장의 간부적인 관리위원장과 책임비서에게 접근하는 것은 용이한 일이 아니다. 특히 타 지역에서 전입된 농장원은 토착 농장원보다 이들 간부에게 접근하는데 더 큰 어려움이 있다. 따라서 농장원들은 일반적으로 관리자들에게 접근하기 위해 후자의 친척 또는 동창에게 일차적으로 접근한다. 물론 이 경우 중개역할을 하는 사람들은 반드시 그에 상응하는 대가를 받게 된다.<sup>44)</sup>

주민생활과 관련한 관료의 수위는 1970년대 후반 이후부터 일반화되었고 1980년대 후반부터 급격히 증가한 것으로 분석된다. 이러한 양적 증가는 결국 주민과 관료 사이의 괴리를 좁혀주는 역할을 하고, 따라서 사회적 통제가 이완되는 결과를 낳고 있다.

43) 이를 입증하는 자료로 강철환·안혁, 「대왕의 제전 3: 그리운 어머니」 (서울: 향실, 1993), pp. 120, 158, 193.

44) 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

### (3) 인사 관련 수뢰

인사문제 특히 입당과 관련하여 당 간부가 수뢰하는 경우가 흔히 있으며, 그 뇌물의 형태도 매우 다양하다. 여기서 사용되는 뇌물로는 흑백 TV 한 대 정도<sup>45)</sup>이다. 인사청탁을 받고 수뢰한 당원은 그에 뒤따르는 책임을 회피하기 위해 TV의 국정가격인 7백원을 지불하는 경우가 있는데, 이는 곧 국정가격으로 구매했다는 구실을 만들어 놓기 위한 것이다.<sup>46)</sup>

인사문제와 관련한 부패는 반드시 직접적인 대가를 받는 방식으로 발생하는 것만은 아니다. 오히려 인사차림의 형식으로 선물을 주고받는 관계가 지속되면서 관료와 주민간에 신뢰가 쌓이고 결국 인사의 기회가 있을 때 관료가 후견인 역할을 해주는 경우가 종종 있다. 예컨대, 당 간부가 수산사업소에 근무하는 인근의 청년으로부터 매일 희귀한 생선을 선물로 받는다. 이 당 간부는 성실하고 근면해 보이는 청년의 태도에 감동받을 뿐만 아니라 이웃의 어른을 잘 모신다는 생각에 사업소 내 인사 기회가 생겼을 때, 그를 적극 지원해 주게 된다. 이 경우 원래는 생선이 선물로 간주되지만,

45) 이런 물품은 구매하기 힘들기 때문에 북한 화폐단위로 6~7천 원 정도에 암거래되고 있다. 노동자의 평균 월급이 60~70원인 것을 고려하면, 이것은 엄청난 규모의 뇌물이라고 할 수 있다.

46) 송문홍, “사회주의요? 팍 썩은 뇌물천국이야요,” pp. 444~45.



인사문제와 관련해서는 뇌물이 되는 것임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 그 청년의 행동은 대체로 북한사회에서 이웃의 어른을 잘 모시는 것으로 받아지는 까닭에 큰 문제가 되지 않는다.<sup>47)</sup> 이런 예는 가부장적 전통을 부분적으로 유지하고 있는 북한사회에서 발생하는 일종의 후원-수혜관계로서, 매개하는 수단이 완전한 의미에서 선물도 뇌물도 아닌 것이라는 점이 우리의 특별한 관심을 불러일으킨다.

#### 4. 개인이익을 위한 비경제적 부패

이 유형은 사회주의체제의 속성, 특히 사회적 상승이 극히 제한되고 경제가 계획에 의해 운영되는 상황에서 이루어지는 부패이다. 여기서 말하는 개인의 이익은 비경제적 만족을 취하거나 사회적 지위를 유지시킨다는 측면에서의 소극적 이익이라고 말할 수 있다. 그러나 이러한 유형의 부패는 '인민을 위하여 복무'라는 슬로건에 나타난 사회주의적 도덕 규범에서 이탈된 관료들의 이중의식을 반영하는 것으로서, 북한의 국가 권위가 비공식적 측면에서 심각히 손상되고 있음을 보여준다.

---

47) 안혁, 남명철과의 면담, 1994.3.15.

### (1) 후원의 대가로서의 성관계

북한체제에서는 당원이 되면 사회적으로 중추적인 임무를 담당하게 되는 동시에 그에 따른 특혜와 권위도 부여된다. 따라서, 성분에 특별한 결함이 없는 주민들은 당원이 되는 것을 하나의 중요한 사회적 목표로 삼고 있으며, 이것은 여성의 경우에도 예외는 아니다. 이와 같은 주민들의 욕구를 이용하여 관료들이 성분 좋은 여성과 성관계를 갖고 당원자격을 부여받는데 후원하거나 성분에 문제가 있더라도 성관계의 대가로 문제되는 부분을 수정해주는 경우가 간혹 있다. 이 경우 여성의 입장에서는 당원이 되면 좋은 직업, 예컨대 부기원, 판매원, 연구원, 은행원 등의 직업을 가질 수 있기 때문에 당 간부에게 성적 서비스를 제공한다. 물론 여성이 당원 신분을 얻기 위해서만 성적 서비스를 하는 것은 아니다. 좋은 직장에 배치를 받기 위해서 또는 외화를 얻기 위해서 행하는 경우도 있다.

한편, 당 간부가 자신의 권위를 이용하여 여성을 유린하는 경우가 흔히 발생한다. 실례로, 1981년 보건부 제약총국장이 신경흥분제를 사용하면서 산하에 근무하는 2백여명의 여성과 성관계를 맺다 적발되었다. 당시 이것은 공개적으로 사회적인 문제가 되었기 때문에, 그는 정신병자 치료소를 거쳐 교도소에 수감되는 형사적 처벌을 받지 않을 수 없었다. 그러나 모든 성관계가 형사처벌의 대상이 되는 것은 아니다.

1970년대 중반 김정일이 정치적 충성심과 남녀관계를 분리 하라는 지시를 내린 후부터 남녀간의 개별적인 불륜관계는 여성측이 공개되기를 원하지 않는 경우 크게 문제시되지 않게 되었다.<sup>48)</sup> 한 예로, 신포시당 책임비서는 사무실에 근무 하는 여성과 관계를 가진 것이 문제되어 홍원군 농기계 작업소 지배인으로 좌천되었으나 얼마 후 다시 함흥시 당 책임비서로 옮겨간 경우이다.<sup>49)</sup>

김정일의 지시와 더불어 동양적 정조관념이 북한 여성들에게 아직도 잔존해 있다는 것을 고려한다면, 실제 성관계의 빈도수는 상상을 초월할 수준일 것으로 판단된다.<sup>50)</sup>

## (2) 생산목표와 관련한 책임회피

생산목표의 미달성에 대해 생산부문의 담당자들이 책임을 회피하는 다음과 같은 일화가 있다. 새 학기의 시작을 앞두

48) 김정민과의 면담, 1994.8.20, 김영성과의 면담, 1994.3.2; 1994.3.9.

49) 송문홍, “사회주의요? 팍 썩은 뇌물천국이야요,” pp. 443~44.

50) 중국의 경우에도 권위와 직책을 앞세워 성관계를 요구하는 사례가 흔히 존재한다. 그런데 공식보고가 실제보다도 적게 보고되는(under-reporting) 이유는, 정조는 여자가 스스로 지켜야 된다는 의식으로 말미암아 본인이 직접 신고하기 보다는 타인을 통해 간접 신고되거나 피의자의 다른 범죄를 조사하는 과정에서 밝혀지기 때문이다. Harold Tanner, “Chinese Rape Law in Comparative Perspective,” *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 31 (January 1994), pp. 9~10.

고 학용품, 그 중에서도 만년필이 부족한 사례이다. 정무원 총리가 이에 대한 책임을 만경대 영예군인 만년필공장의 지배인에게 묻자, 그 지배인은 강선제강소에서의 강제공급의 부족에 원인이 있다고 답한다. 총리가 다시 제강소의 지배인을 호출하여 추궁하자 그는 철광산에서 정광을 제대로 공급해 주지 않는 까닭에 우선 공급대상인 제2경제위원회(군수품 생산지도 부서)에 강재를 원활히 공급해주지 못하는 상황에서 만년필공장에의 일반 공급은 불가능하다고 답한다. 이에 대해 책임은 광산 지배인에게 돌아가지만, 그 역시 임산사업소에서의 갱목과 타이어 공장에서의 타이어의 공급 부족으로 채광작업에 큰 지장을 받고 있다고 답한다.<sup>51)</sup> 이런 식으로 각 생산 담당자들은 다른 생산 부문에 책임을 전가함으로써 그 책임소재가 불분명해진다.

여기서 주목할 것은 책임회피가 국가계획의 중앙집중식 경제체제의 일반적인 속성에서 비롯되는 동시에 자력갱생을 기반으로 하는 북한의 독특한 경제체제가 갖고 있는 비효율성에서도 비롯된다는 점이다. 동시에 이런 책임회피 현상은 북한경제의 침체의 주요한 요인 중의 하나가 된다는 점이다.

---

51) 고영환, 「평양25시」(서울: 고려원, 1992), pp. 43~47.

## 제 V 장 북한 관료부패의 변화 양상

관료부패는 경제정책의 변화와 함께 동태적인 성격을 띠는 점에 유의할 필요가 있다. 북한은 1980년대 중반을 계기로 대내외적 경제정책의 조정을 시도하였는데, 그에 따른 여러 가지 변화와 함께 관료부패의 양상도 변화를 겪게 되었다. 즉, 제Ⅳ장에서 논한 ‘개인이익을 위한 경제적 부패’(유형 ③)가 양적으로 급격히 증가할 뿐만 아니라 질적으로 더욱 심화되고 있다. 제Ⅳ장에서는 관료부패의 유형을 일반적으로 다루었던 반면, 본 장에서는 선택적 개혁·개방정책과 관료부패의 동태적 관계에 특히 주목하고자 한다.

### 1. 경제정책의 변화와 관료부패의 개연성 증대

북한은 1980년대 중반에 들어서 여러 개의 연관 기업소를 한데 묶은 연합기업소 설립을 대대적으로 추진하는 동시에 이를 바탕으로 생산성 향상을 꾀할 목적으로 국영기업소에서 독립채산제를 확대·실시하기 시작하였다. 북한은 또한 경공업혁명의 기치 아래 주민생활 향상을 위한 8·3인민소비품증산운동을 김정일의 주도하에 대대적으로 전개하기 시작하였고,<sup>52)</sup> 외채의 위험부담없이 동구 사회주의권과 서방권의 자본을 유치하기 위해 합영법을 채택하는 등 대내외적 경제

정책의 변화를 시도하였다.

독립채산제는 김일성이 1973년 생산의욕 제고와 경영의 합리화를 위해 이 제도의 실시가 필요하다고 주장한 바 있으나,<sup>53)</sup> 1984년 당에서 「독립채산제에 관한 규정」이 수정되는 것을 계기로 전산업부문에 확대·실시되었다. 이 제도는 중앙집중적 경제원칙이 사실상 그대로 유지된데다 전반적인 경제체제의 모순이 드러남에 따라 기업소 외적인 요소, 예를 들어 에너지, 원자재, 원료 등의 공급 지연에서 발생하는 가동률의 저하로 별 성과를 거두지 못했다. 그러나 독립채산제의 실시로 기존의 관행을 벗어나 기업소의 간부들이 제한된 범위에서나마 생산에 관한 기본계획을 수립하게 됨에 따라 예비생산능력과 잠재력을 낮추어 보고하는 반면 그 예비능력을 자신들의 경제적 이익을 위해 발휘하는 예가 발생하게 되었다.

8·3인민소비품증산운동은 양적인 측면에서 상당한 성과를 올렸으나<sup>54)</sup> 국가가 예기치 않은 결과를 초래한 것으로 보인

52) 이 운동의 근거가 된 김정일의 문헌으로는 “인민생활을 더욱 높일데 대하여(1984년 2월 16일 당 중앙위 책임일군협의회에서 한 연설),” 경남대 극동문제연구소 편, 「김정일저작선」(서울: 경남대 극동문제연구소, 1991).

53) 김일성, “사회주의경제관리를 개선하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1973년 2월 당 중앙위 정치위원회 확대회의),” 「김일성저작집 28」(평양: 조선로동당출판사, 1984).

다. 한편으로, 이 운동은 폐품을 활용하거나 지역적으로 획득가능한 자재를 사용하여 부업으로서 소비품을 생산하기 위한 것이었으나, 기업소나 공장 지배인들은 생산량을 늘리기 위해 국가계획 부문의 원자재들을 부당하게 전용하는 경우가 생겨났다. 여기서 생산량을 증대하려는 목적은 불법적인 판매를 하기 위한 경우가 많아졌다.<sup>54)</sup> 다른 한편으로, 왜곡된 유통체계에 의해 사회적 혜택이 불균등하게 분배되었다. 생산된 소비재들은 국가의 배급 경로를 따라 분배되거나 직영상점을 통해 판매되는데, 수요가 공급을 훨씬 능가하는 상황에서 유통부문의 종사자들은 손쉽게 부당 행위에 개입하게 되었다.<sup>55)</sup> 말하자면, 생산과 유통부문에서 관료들의 사적 이익을 위한 경제적 부패가 발생할 수 있는 공간이 확대되었다.

또한, 북한은 1984년 합영법을 채택하여 1970년대 대서방 개방시에 겪었던 외채의 부담없이 외국의 자본을 유치하고

54) 북한은 이 운동이 시작된 1984년부터 1990년 5월까지 소비품 생산액이 3.4배 이상 증가했고 기본품종수는 4,500여종, 확대품종수는 1만여종 이상 증가했다고 주장한 바 있다.

55) Hy-Sang Lee, "The Economic Reform of North Korea: The Strategy of Hidden and Assimilable Reforms" (Paper Presentation at the Seventh International Conference on Korean Reunification: Domestic Changes in North Korea and Inter-Korean Relations in the 1990's, Arlington, Virginia, July 12-14, 1991), p. 6.

56) 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

자 노력하였다. 또한 외화의 빈곤에 따른 경제적 어려움을 극복하기 위해 ‘외화벌이’ 사업을 적극 추진해 왔다. 이러한 일련의 대외 경제정책의 변화는 관료부패에도 영향을 미치고 있다. 합영법이 채택됨에 따라 외화관련 업무에 관여하는 관료들이 증가했을 뿐만 아니라 합영기업을 통해 외국산 제품이 도입되었으며, 이는 곧 그들로 하여금 외화와 제품을 매개체로 하는 비리의 개연성을 높여 주는 결과를 낳았다.

## 2. 경제관련 부패의 질적 변화

1980년대 중반의 경제정책 변화의 결과로는 무엇보다도 관료들이 유통부문에 있어서 암거래 형태의 부패에 개입하는 경향이 심화되었다는 것과 생산부문에 있어서 불법적인 형태의 경영이 증가하였다는 것을 들 수 있다. 이 시기의 북한에서의 개혁·개방은 중국에서의 그것에 비해 극히 제한적이고 선택적인 것이었기 때문에 관료부패의 정도도 중국에 비해서는 미약할 뿐만 아니라 제도화되어 있지 않은 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한의 관료부패는 1980년대 중반을 기점으로 그 내용과 영역에 있어서 중요한 변화를 경험하였다. 따라서 여기서는 ‘개인이익을 위한 경제적 부패’ 중에서도 주로 1980년대 후반경에 두드러지기 시작한 암거래, 횡령, 불법개인기업 등을 중심으로 살펴보고자 한다.



### (1) 주택 사용권의 암거래

북한에서는 주택의 부족으로 인해 주택권과 관련한 관료들의 부패 개입은 이미 존재해왔다. 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이, 기관이 주택을 건설할 때 부족한 자재를 충당하기 위해 타 기관의 협조를 받고 이에 대한 대가로서 건설 후 일부 사용권을 불법으로 양도하는 경우가 많았다. 이것은 기관과 기관간의 상호성의 원칙에 기초한 것이었다.

최근들어 북한에서의 주택 관련 관료부패는 그 심각성을 더해가고 있다. 주택은 기본적으로 국가소유이기 때문에 일부 관료들은 근무지를 이동하면서 주택을 공식적으로는 국가에 반납하지만 실제로는 그 사용권을 불법으로 암거래하는 경향이 있다.

예를 들어, 한 중앙의 간부가 지방으로 옮겨가게 되는 경우, 그는 이사하기 1개월 전쯤 시베리아 벌목장 또는 리비아 등 해외근무현장에서 귀국한 사람에게 사용권을 밀매하고 친척이라는 명목으로 동거를 하게 된다. 1개월 후 그가 실제로 전근갈 때 주택을 국가에 반납하는 형식을 취하지만 사용권은 사실상 동거인에게 넘어간다. 이러한 관료부패는 시, 군, 구역의 주택배정 담당자와의 결탁이 없이는 불가능하다.<sup>57)</sup> 밀매의 형식은 다양하지만 하나의 예로 암거래 가격이 2만원

57) 고청송(전 북한 자강도 강계 혁명사적지 보존사업소 지도원)과의 면담, 1994.3.25.

정도인 컬러 TV를 한 대 받고 국정가격인 1천2백원을 현금으로 지불함으로써 법적 문제의 소지를 없애는 경우가 있다.<sup>58)</sup>

## (2) 골동품 및 귀금속 암거래

예전에는 대개 개인이 소장하고 있는 골동품 정도가 간혹 거래되는 경우가 있었으나, 1980년대 후반들어 골동품이 주요한 암거래 대상이 되었다. 특히 거래의 영역이 단순히 국내에 한정되는 것이 아니라 외화벌이를 위한 전문적인 암거래로 발전하고 있다. 1988년부터는 고분을 도굴하거나 박물관에 난입하여 고화, 불상, 도자기, 금은비녀 등을 도난하는 사례가 발생하는 바, 이는 관리자의 공조나 정보제공없이 불가능하다. 암거래상은 박물관 직원과 짜고 가짜와 바꿔치기하는 방법을 사용하며, 중국으로 밀반출하기 위해 국경지역의 검문소 병사에게 달러화를 지불하는 경우가 있다고 한다.<sup>59)</sup> 골동품은 재일동포들을 통해 고가로 일본으로 밀반출되는 경우도 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>60)</sup>

골동품 외에도 금과 은이 무역상사들을 통해 간혹 불법유통되는 경우가 있다. 금과 은(그 중에서도 특히 금)은 김일

58) 「世界日報」, 1993.10.10.

59) 「中央日報」, 1994.7.28.

60) 윤용과의 면담, 1994.6.10.

성과 김정일이 특별한 관심을 가지고 관리하는 재원으로서 이에 대한 통제는 대단하다. 이것은 김일성 부자가 관료들을 통제하고 단속하기 위한 수단으로서 각종 행사때 이들에게 주는 선물을 마련하기 위한 재원으로 사용되어 왔기 때문이다. 그러나 엄격한 관리에도 불구하고 이들 귀금속도 해외로 밀반출되는데는 예외가 아니다.<sup>61)</sup>

### (3) 외화횡령

외화횡령은 다양한 형태로 나타나고 있으며 또한 확산일로에 있다. 외화사정이 어려운 북한은 외교관들로 하여금 본 업무외에 밀수행위를 통한 외화벌이에 나서도록 독려하고 있는데, 이 과정에서 외교관들이 외화를 횡령하는 사례가 흔히 발생한다. 그들이 이러한 비리에 관여되는 이유는 공식적인 봉급으로는 생활비를 충당하기에 부족할 뿐만 아니라 평양의 당·정 간부들에게 줄 뇌물을 준비하여야 하기 때문이다. 외화가 귀중한 뇌물의 수단이 되면서 외교관들의 횡령 사례는 증가추세에 있다.

외화횡령은 경제일군들에 의해 더욱 빈번하게 이루어진다. 외화벌이 국영무역회사에 소속된 ‘거간꾼’이라 불리는 사람들은 회사에서 받아온 상품을 가지고 북한 전역을 순회하

---

61) 김정민과의 면담, 1994.8.20.

면서 약초, 송이버섯, 명란, 창란 등과 물물교환하여 이것들을 해외에 수출한다. 그러나 이 과정에서 그들은 경험을 바탕으로 교환비율을 조작하여 외화를 사적으로 축적하는 사례가 발생하고 있다.

예를 들어, 세신(약초의 일종)이 홍콩 시장에서는 1톤에 8천 달러에 거래되고 있다. 거간꾼들은 1톤을 구하는데 있어서 실제로는 1천5백 달러 정도의 물품을 가지면 충분하다. 여기서 거간꾼들은 6천5백 달러라는 거액의 차액 중에서 일부분을 자신의 무역회사에 바치고 나머지를 횡령하게 된다.<sup>62)</sup>

#### (4) 불법 개인기업의 운영

북한에서의 최근 관료부패의 또 하나의 양상은 소위 ‘장부에 없는 공장’이 증가하고 있다는 점이다. 관료들이 공장지배인, 당간부, 사회안전부 요원들과 결탁하여 통행증을 발급받아 하수인으로 하여금 전국을 돌면서 필요한 자재와 원료를 조달해 불법적으로 공장을 운영하는 경우가 있다. 이러한 공장은 대부분 대규모는 아니며, 하나의 부업의 형태로 이루어진다는 점에서 경제에 미치는 영향은 그다지 크지 않은 것으로 보인다.

그러나, 이러한 관료부패는 공공의무에 대한 관료와 주민

62) 송문홍, “사회주의요? 팍 썩은 뇌물천국이야요,” pp. 445~46.

들의 의식이 크게 약화되었다는 것을 보여주는 일면이 있다. 하나의 예로 북한 주민들 사이에는 직장에만 매달리는 사람은 일등 머저리, 직업에 나가면서 부업에 의해 부족분을 충당하는 사람은 이등 머저리, 그리고 직장을 나가지 않으면서 부업만으로 생활하는 사람은 삼등 머저리라는 은어가 유행하고 있다.<sup>63)</sup> 이것은 당연히 직업을 가져야하는 사회주의체제에서 부업으로만 생활을 유지해 나가는 사람이 가장 능력 있는 사람으로 간주될 만큼 사적 영역이 공적 영역을 잠식해 들어갔다는 것을 의미한다. 또한 식료품과 생필품의 유통구조가 왜곡되어 있는 까닭에 불법적인 공장 운영은 다시 암시장의 존재가치를 높여주어 유통구조를 더욱 왜곡시킴으로써 이것들은 결국 사회의 불평등 구조를 정착시키는 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

1980년대 중반 이후 나타나고 있는 북한 관료부패의 새로운 양상과 관련하여 우리가 주목할 것은 관료들이 경제적 이익을 축적하는 매체로서 외화<sup>64)</sup>를 사용한다는 점이다. 즉, 외화가 뇌물의 수단이 되기도 하고 횡령의 대상이 되기도 한

63) 안명진과의 면담, 1994.6.9.

64) 재화의 가치를 나타내주는 화폐 가치가 무시되는 북한에서 외화의 위력은 거의 절대적이라고 할 수 있다. 외화는 공식적으로 1달러당 북한 화폐 2원50전이지만 실제 암거래 가격은 80원 정도이다. 고청송과의 면담, 1994.3.25.

다. 북한에서 외화는 ‘비서국 합의대상자’ 이하 중하위 간부의 진급시 유용한 뇌물로 사용되고 있으며<sup>65)</sup> 대남공작 차원에서 외국에 파견된 요원이 외화 공작금을 횡령하는 경우가 많다.<sup>66)</sup> 외화와 관련된 관료부패에 대해 국가는 통제를 가하려 하지만 여기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 국가가 외화의 불법 유통과 소유를 단절하거나 출처를 확인하는 경우, 외화를 다루는 관료들이 이를 국내에 반입하지 못하고 외국에서 소비해 버리기 때문이다.<sup>67)</sup>

요약컨대, 1980년대 중반 이후의 관료부패는 개인이익을 위한 경제적인 측면에서 급격히 심화되고 있다. 이러한 현상은 북한이라는 특수한 체제가 중국과 같은 타 사회주의체제와는 달리 적극적인 개혁·개방을 취하는 대신 제한적이고 선택적인 경제 조정정책을 취했음에도 불구하고 국가의 통제영역이 축소되고 사적 영역이 증대되고 있다는 것을 입증해준다. 다시 말해, 그 속도와 정도에 있어서는 다를지라도

---

65) 비서국 합의대상자란 노동당 중앙위원회 비서국의 합의를 거쳐야만 진급이 허용되는 고위급 관료들의 인사정책에서 비롯된 말로서, 여기에는 당 및 행정관료로서는 군당책임비서, 군인민위원회 위원장, 군안전부장, 군보위부장, 군행정경제위원장 등이 속하며 군대 내에서는 연대장급 이상이 해당된다. 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

66) 김영성과의 면담, 1994.3.2; 1994.3.9.

67) 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10.

북한에서도 국가의 권위가 훼손되고 있으며 사적 영역이 공적 영역을 잠식해가고 있는 것만은 사실이다.

## 제 VI 장 북한 관료부패의 사회적 영향

지금까지 북한 관료부패의 유형과 그것의 변화양상을 살펴보았다. 이제 남은 것은 이러한 관료부패가 사회에 어떤 영향을 미치며 지도부가 어떻게 대응하느냐 하는 것에 대한 분석이다. 본 장은 관료부패의 사회적 영향을 경제적인 측면과 정치적인 측면 모두에서 살펴보고자 한다. 관료부패, 특히 개인이익을 위한 경제적 부패의 심화로 인해 경제의 비효율성이 증대되고 제2경제가 확산되며 관료 및 주민들의 경제에 대한 인식이 크게 변화되고 있다. 이러한 경제부문의 변화는 곧 정치적인 의미에서 국가권위와 통제력이 훼손된다는 것과 밀접한 관계를 가지고 있다.

### 1. 경제적 비효율성의 증대

관료부패는 장기적으로 북한경제의 비효율성을 증대시키고 따라서 국가이익을 훼손시키는 결과를 낳는다고 할 수 있다.

물론 관료부패가 중앙집중적인 사회주의 경제체제의 경직성에서 빚어지는 역기능을 일부 보완해주는 역할을 한다는 주장이 있기는 하다. 예를 들어, 나이(J. S. Nye)는 기본적으로 경제발전이란 사적 동기(private incentive)에 의해서 촉진



되는데, 이것이 공식적으로 금지된 체제에서는 부패를 통해서 사적 동기가 작용할 수 있는 비공식적 공간이 확보된다는 기능주의적 주장을 한 바 있다. 나이는 소련의 경우를 예로 들어 공장 및 기업소 지배인의 부패개입이 오히려 계획경제를 보다 효율적으로 운용하도록 하는데 필요한 융통성을 제공해준다고 설명하였다.<sup>68)</sup>

그러나 이러한 기능주의적 해석은 미시적이고 단기적인 측면에서 관료부패의 사회적 영향을 분석한 것에 불과하다. 기관이나 조직의 생산목표 달성을 위해서 발생하는 관료부패는 제Ⅱ장과 제Ⅳ장에서 이미 논한 바 있는 ‘조직이익을 위한 경제적 부패’에 속하는 것으로서 부패의 여러 유형 중 하나에 불과하다. 또한 지배인 또는 당책임비서가 조직의 이익을 위하거나 또는 궁극적으로 자신의 이익을 위해서 비리에 개입되는 경우 이는 단기적인 측면에서 효율성을 발휘할지 모르지만, 장기적으로 보면 국가의 이익과 상치되는 결과를 초래하는 경우가 흔히 있다.

그 대표적인 예로는 제Ⅳ장 1절에서의 기업소간의 수주경쟁 사례처럼 외국으로부터 임가공 무역에 대한 계약을 획득하기 위해 북한 기업소간에 이루어지는 출혈경쟁이 있다. 여

---

68) J. S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 51, No. 2 (June 1967), p. 420.

기서 경쟁이 경제원칙, 즉 낮은 단가를 제공하는 기업이 계약에 유리하다는 원칙에 의해 움직이는 게임이라면 게임이 반복됨에 따라 서로를 위해 담합(collusion)이 이루어져 국가의 이익을 저해하지 않는 방향으로 전환될 수 있을 것이다. 그러나 북한의 경우 이런 경쟁은 대부분 불균등한 상태에서 이루어지는 경쟁으로서 노동당과 같은 권력기구에 속한 기업소가 그 권위를 업고 공정하지 못한 경쟁을 통해 수주계약을 쟁취하게 된다.

그러므로, 자율성이 부족한 사회주의 경제체제에서 부패가 효율적일 수 있다는 나의 견해는 적절하지 못할 뿐만 아니라, 조직의 이익을 위한 부패일지라도 거시적으로 경제의 비효율성을 증폭시키고 국가의 이익을 저해하는 역할을 한다고 할 수 있다.

## 2. 제2경제의 확산과 국가의 정보통제력 약화

생산과 유통과정에서의 관료들의 부당한 개입은 사회주의 체제에서 제2경제, 특히 그것의 전형이랄 수 있는 암시장(black market)의 확산에 의해 경제구조가 이원화된다. 제2경제가 사회주의 경제체제에서 가지는 의미는 실로 심대하다고 할 수 있는데, 그것은 중앙집중식 경제체제에서 벗어난 비공식적 경제영역이 확대되고 국가의 경제적 통제력이 약

화되는 결과가 발생한다는 점이다. 이런 의미에서 암시장을 중심으로 하는 제2경제의 형성은 경제의 실질적인 분산화(*de facto decentralization*) 현상을 낳는다고 할 수 있다.<sup>69)</sup>

북한도 예외는 아니며 이러한 현상은 최근 더욱 두드러지고 있는 것으로 보인다. 북한에서 암시장은 원래 농민들이 텃밭에서 생산하는 농산물들을 매매하도록 허가된 농민시장을 무대로 형성되었다. 그러나 일부 관료들이 수완 좋은 하수인을 시켜 과잉생산하거나 불법으로 생산한 소비재 공산품을 농민시장에 유출시켜 판매하도록 함으로써 농민시장의 원래 기능을 왜곡시켜 왔다. 아직도 소비재가 절대적으로 부족한 상황에서 암시장에서의 판매가격은 대부분 국정가격의 10배를 훨씬 능가하게 되어 그들에게 많은 이윤을 남겨주게 되었다. 결국, 농민시장을 중심으로 하는 암시장은 국가경제가 미치지 못하는 분산화 현상을 낳음으로써 국가의 고민대상이 되지 않을 수 없게 되었다.

우리는 농민시장을 중심으로 한 암시장이 주민들의 '정보 교류의 장'으로 역할함으로써 국가의 정보 통제력을 약화시

---

69) Gregory Grossman, "The 'Second Economy' of the USSR," *Problems of Communism*, Vol. 26 (September-October 1977), p. 40; Barbara N. Sands, "Decentralizing an Economy: The Role of Bureaucratic Corruption in China's Economic Reforms," *Public Choice*, Vol. 65, No. 1 (1990), pp. 85~91.

킨다는 점에도 주목해야 한다. 농민시장의 이러한 역할은 그것이 지니는 다음과 같은 특성 때문에 나타난다. 우선 농민 시장은 이질적인 집단에 소속된 다양한 사람들이 모이는 장소이다. 이 경우 사람들은 자신이 발언한 것에 대해서 크게 책임져야 할 상대가 없기 때문에 안면이 익은 사람이나 친척과는 비교적 자유스럽게 자신이 경험한 세계와 인지한 사항을 담론할 수 있게 된다.<sup>70)</sup> 특히 신의주, 강계 등 중국과 국경을 접하고 있는 지역과 평양, 청진 등 대도시의 농민시장에는 지역주민들이 친척과 화교를 만나 물물교환하는 것이 외에 정보를 교환하는 것이 중요한 일상생활의 하나가 되고 있다.

또한 농민시장은 중국에서 온 사람들로부터 개혁·개방에

---

70) 북한과 같이 통제된 사회에서는, 주민들이 정기적으로 단체별 혹은 집단별로 교양받고 총화하기 때문에 사생활의 노출 정도가 매우 높다. 따라서 같은 집단 또는 인접집단에 소속된 사람에게는 언행을 주의해야 한다. 반면에 이질적인 집단에 속한 사람들은 대체로 그러할 필요가 없으며, 이들 사이에서는 조심스럽게 다양한 정보가 교환되는 경우가 흔히 있다. 이러한 현상은 농민시장에 국한되지 않고 군대와 같은 규율이 엄한 집단 내에서도 발견된다. 소속을 달리하는 군관들이 집단으로 교육을 받는 장소는 그들이 자신의 부대에서 취득한 정보를 교류하는 곳이 되며, 따라서 새로운 정보에 대해 '귀가 커지는 현상'이 발생하게 된다. 김정민과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10, 김남준(전 북한 인민군 경비소대장)과의 면담, 1994.3.16.

관한 소식을 전해듣고 남한에 관한 정보를 들을 수 있는 장소가 되고 있다. 1980년대 중반 이후 중국을 방문한 사람들을 통해 들어온 남한가요 테이프와 무역회사 직원들을 통해 밀반입된 남한 제품이 유통됨에 따라 남한경제에 대한 관료들과 주민들의 인식이 변화되고 있다. 또한 농민시장에서 유통되는 제품들 중에는 라디오가 많은 양을 차지해 서울과 연변의 방송을 청취하는 계기를 마련해주고 있다.<sup>71)</sup>

이렇게 관료부패는 암시장을 중심으로 하는 제2경제를 확산시켜 경제구조가 이원화하는 역할을 수행할 뿐만 아니라, 다시 이 암시장은 공식적 매스컴 체계에 의해 차단된 사회 정보의 중요한 유통채널 역할을 한다. 결과적으로, 관료부패에 의해 국가가 통제하는 경제영역이 잠식되고 그 결과로서 다시 관료부패의 공간이 더욱 확대되는 악순환의 되풀이 현상이 나타날 뿐만 아니라, 비공식적 정보유통체계가 형성됨에 따라 브레진스키가 말한 전체주의의 중요한 특성 중의 하나인 당의 매스컴 장악이 점차 어려워지고 있다.

---

71) 고청송과의 면담, 1994.3.25.

### 3. 관료 및 주민의 경제인식 변화

관료부패는 관료 및 일반주민들의 경제생활에 대한 인식에 커다란 변화를 초래하고 있다. 1980년대 중반 이후의 선택적 개혁·개방에 따른 관료부패의 심화와 암시장의 확산, 그리고 매개 수단으로서의 외화의 유통은 다음과 같은 두 가지 점에서 관료 및 주민들의 의식구조를 변화시키고 있다.

하나는 관료 및 주민들의 돈에 대한 인식이 변화하고 있다는 점이다. 북한에서 암시장이 확산되기 전까지는 주민들의 주요한 가치는 돈보다는 사회적 상승, 구체적으로는 당원이 되는 것이었다. 돈을 가져도 상점에서 구입할 상품이 없었던 반면, 당원이 되면 여러 가지의 배급혜택과 권위가 동시에 주어졌기 때문이다. 물론 그러한 사회적 가치는 중요한 것으로 남아 있지만, 암시장이 확대되면서 돈이 또 하나의 중요한 가치가 되었으며 특히 외화는 절대적인 가치와 위력을 발휘하게 되었다. 외화는 가장 중요한 뇌물의 수단인 동시에 어떠한 욕구도 충족시킬 수 있는 수단으로 인식되기에 이르렀다. 북한 관료 및 주민의 외화에 대한 관심은 1980년대 후반, 즉 대외경제사업의 확대·발전에 박차를 가한 제3차 7개년계획(1987~1993)이 한창 진행되던 때부터 급속히 증진되었다고 할 수 있다.<sup>72)</sup> 외화에 대한 인식의 변화는 결과적으로 관료부패와 상승작용을 하게 되는 것으로 분석된

다.

다른 하나는 관료들의 부패개입의 목적에 대한 인식이 변화하고 있다는 점이다. 1980년대 중반 이전 관료일탈의 주목적은 단순히 생존을 위한 수단에 불과했다고 할 수 있다. 그러나 그 이후 관료들은 이원적인 경제구조, 즉 제2경제에 익숙하게 되고 외부세계에 접하게 되면서 ‘부의 축적’에 대한 관심이 높아졌다. 이에 대해 국가는 이들의 정치적 충성심만 확고하면 이들의 불법적 경제활동을 묵인해 줌으로써 체제를 유지시키고 있다. 국가의 이런 대응은 결국 계급철폐라는 공식적 입장과는 달리 사회적 계층화를 더욱 조장하는 동시에 특권계층이 형성되는 계기를 마련하고 있다.

관료들과 주민들의 경제 인식, 특히 돈에 대한 인식의 변화는 다시 관료부패를 더욱 조장하는 결과를 낳는 한편, 관료에 대한 지도부의 비호로 인해 사회적 계층화가 심화되는 현상이 발생하고 있다.

---

72) 이정희, “시베리아 벌목장 실태,” 김균태 엮음, 「안경없는 군대 이야기: 공개되지 않은 인민군 쫓병생활」 (서울: 의암출판, 1993), pp. 243~47.

#### 4. 국가권위의 잠식

대변혁 이전 소련 및 동구 사회주의체제에서 국가권위의 위축과 정당성의 침식은 주로 지식인 중심의 시민사회에 의해 가속화되었다고 할 수 있다. 반면에 북한과 같은 동아시아 사회주의체제는 유교문화적 요인과 함께 지식인에 대한 국가의 지속적인 통제에 힘입어 비교적 성공적으로 지식인의 정치적 역할을 제한할 수 있었다. 따라서 이러한 체제에서는 지식인 중심의 시민사회에 의해 국가 정당성이 훼손될 가능성은 비교적 낮다.

이러한 상황에서 기층사회의 주민과 국가기구의 총추인 관료 사이에서 발생하는 부패는 국가의 권위를 잠식하는 중요한 요인으로 작용한다. 그 이유는 이미 제Ⅱ장에서 언급한 바와 같이 사회주의체제 특유의 속성상 비대해진 관료기구가 개인 또는 조직의 이익을 위한 비리에의 개입으로 그 원래 기능을 상당 정도 상실하게 되는 것을 의미하기 때문이다.

물론 관료부패가 미시적 차원에서 체제에 기여할 수 있다고 보는 견해도 있다. 나이는 부패를 통해서 주민이 국가를 공포의 대상이 아닌 인간화된 실체로 간주할 수도 있게 된다는 점에서 부패가 기층사회를 통합하는 역할을 한다고 주장한 바 있다.<sup>73)</sup> 흠즈도 이와 비슷한 맥락에서, 거대관료조직



또는 단일 조직의 성격을 지닌 사회주의체제에서 관료부패가 관료와 일반 주민과의 유리현상을 다소 완화시켜주는 측면이 있다고 주장하고 있다. 또한 지도부는 주민과 관료간의 상호작용인 부패행위를 용인해주어 주민의 정치적 행동주의(political activism)를 억제하는 효과를 거둔다는 것이다.<sup>73)</sup>

북한의 경우에도 실제로 이러한 일면이 있는 것은 사실이다. 최근 국가안전보위부나 사회안전부 요원과 주민들 사이의 관계가 다소 완화되어 후자가 전자에게 우회적인 방법으로 체제에 대한 불만을 표시할 수 있을 정도가 되었다고 한다.<sup>74)</sup> 이것은 주민의 집합적 불만을 사전에 차단하는 효과를 낳을 수도 있다.

이렇게 미시적 및 단기적 측면에서 관료부패가 체제에 기능적 역할을 할 수 있음에도 불구하고, 거시적 그리고 장기적 측면에서 국가의 권위를 손상시킨다는 점에 우리는 유의해야 한다. 관료부패가 국가권위를 훼손하는 구체적인 과정은 대체로 다음과 같은 세 가지이다.

첫째, 관료부패는 사회에 대한 국가 관료기구의 통제력 상실을 가져온다. 위에서 언급된 바 있는 관료와 일반주민간의 유리현상이 완화된다는 것은 다름 아니라 국가안전보위부나

73) J. S. Nye, "Corruption and Political Development," p. 420.

74) Holmes, *The End of Communist Power*, p. 204.

75) 고청송과의 면담, 1994.3.25.

사회안전부의 요원들이 주민을 감시하고 통제하는데 효율성을 발휘하지 못하게 된다는 것을 의미한다. 북한에서 이러한 현상은 이들 정보 및 권력기관 요원들의 통제권이 주민들로부터 저항을 받는 사태로 발전하고 있다. 최근 러시아 동방학연구소의 한 보고서는 사회안전부 요원들이 업무 집행과정에서 주민들로부터 항의를 받는 일이 자주 발생하고 있으며 더욱이 주민에 의해 살해되는 일까지 발생하고 있다고 기술한 바 있다.<sup>76)</sup> 이러한 사례는 국가권위에 대한 산발적 도전이기는 하지만 예전에 볼 수 없었던 새로운 양상이라고 할 수 있다.

둘째, 관료부패란 많은 경우 주민과 관료 사이에서 이루어지는 것으로서, 이러한 상호관계에 참여할 수 없는 주민들로 하여금 심한 상대적 박탈감(relative deprivation)을 느끼게 한다. 예컨대, 경제적 부패의 경우 주민이 관료에게 뇌물을 공여하고 생활편의와 관련된 혜택을 받는다. 하지만 뇌물을 공여할 수 있는 사람은 외국에 거주하는 친척을 통해 외화나 외국제품을 받을 수 있는 사람이거나 해외근로를 마치고 돌아온 사람에 한정되어 있다. 따라서, 그렇지 못한 일반 주민들은 상대적 좌절감을 느끼게 되고 사회주의체제가 표방하는 '계급없는 사회'에 대해 회의를 갖게 된다. 실제로 북한에

76) 「朝鮮日報」, 1994.7.18에서 재인용.

서는 뇌물수수란 ‘끼리끼리’ 이루어진다는 불평이 주민들 사이에서 표출되고 있는데, 이것은 상대적 박탈감이 심각함을 입증하는 것이다. 이러한 현상은 장기적으로 국가의 권위와 정당성 전반에 대해 의문을 품게하는 요인이 될 수 있다.

셋째, 관료부패는 국가 또는 관료체제에 대한 주민들의 신뢰(public confidence)를 상실케 함으로써 국가권위가 실추되는 결과를 낳는다.<sup>77)</sup> 북한은 ‘인민을 위하여 복무’ 또는 ‘인민대중중심의 우리식 사회주의’를 표방하고 있지만, 부패를 통해 혜택을 얻을 수 있는 계층을 제외하고는 이러한 구호에 대해 쉽게 동의하기 힘들 것이다. 물론 인민들로부터의 신뢰의

---

77) 부패와 관련, 주민들의 대중적 신뢰가 훼손되는 것은 타 사회주의체제에서도 마찬가지이다. 베트남의 정치국원이었던 레 독 토(Le Duc Tho)가 주요 신문인 「난단(Nhan Dan)」 1986년 5월에 기고했던 다음과 같은 글을 참고해 보자.

우리에게 닥친 도전은 물질적 유혹, 부르조아 스타일, 돈, 예쁜 여자 그리고 소비재 등이다. ... 이러한 도전은 혁명가의 자질과 윤리를 점차 흔들리게 하고 있다. 그것은 암암리에 우리의 힘을 파괴시키고 있다. ... 이데올로기적인 측면에서 관료들과 당원들 사이에 수습하기 어려운 사태들이 발생하고 있다. 이들 사이에서 빈번히 발생하는 현상으로는 부패, 뇌물수수, 밀수, 축재, 타락한 생활, 선물을 통한 공공연한 수뢰 등이 있다. ... 이런 현상은 어느 곳, 어느 계층에서나 나타나고 있다. 그것은 생산과 인민의 생활에 엄청난 낭비를 초래하며 관료와 당을 타락시키고 인민의 신뢰를 상실케 한다. Holmes, *The End of Communist Power*, p. 6에서 재인용.

상실이 관료부패만을 통해서 나타나는 것은 아니다. 하지만 주민들은 사회주의의 완전승리를 위해 혁명을 계속해야 한다고 주장하는 국가와 그것을 역설하는 관료들이 구호와는 모순된 삶을 보였을 때, 국가의 권위와 정당성을 의문시할 수 밖에 없다.

북한에서 이상과 같은 국가권위의 실추가 집단적인 정치 행동으로 표출되었다는 정확한 근거는 아직 찾아볼 수 없다. 그러나, 1989년 중국의 천안문사태시 관료부패가 대학생들의 중요한 불만 대상들 중의 하나였다는 사실을 보더라도,<sup>78)</sup> 관료부패의 만연과 이에 따른 국가권위의 잠식이 가속화된다면 그것은 장기적으로 체제를 위협하는 요소가 될 수도 있다.

---

78) Yan Sun, "The Chinese Protests of 1989," pp. 776~81.

## 제 VIII 장 관료부패에 대한 북한 지도부의 인식과 대응

관료부패가 북한사회에 미치는 영향이 지대한 만큼, 이것을 대하는 지도부의 인식은 신중하며 대응 방법도 다양하다. 본 장은 관료부패에 대해 북한 지도부가 가지는 기본적인 인식은 무엇이며 부패의 연원을 어디에서 찾는지 논하고자 한다. 또한 지도부의 대응방식을 이념교양의 강조와 제도적 통제 측면에서 살펴보고 그것이 지니는 한계가 무엇인지를 고찰해 보고자 한다.

### 1. 지도부의 인식

사회주의체제에서 관료기구가 국가의 목표와 정책을 주민들에게 전달하고 그들을 통제하는 메카니즘으로서 위치하고 있는 만큼, 북한 지도부는 관료들의 부패와 비리에의 개입이 체제를 위협하는 요소라고 인식하고 있다. 이러한 인식의 근거는 김정일이 동구 및 소련 사회주의체제의 붕괴 원인을 규명하는 문헌에서 찾아볼 수 있다. 김정일은 이들 체제가 경제문제에 지나치게 치중함으로써 자본주의적 요소가 유입되었고, 정치적 다원주의를 받아들이고 사상적 측면에 등한시함으로써 사회통합에 실패했으며, ‘관료주의’의 확산과 함께

사회주의에 대한 신념의 약화를 가져옴으로써 붕괴에 이르게 되었다고 설명한 바 있다.<sup>79)</sup> 여기서 그가 말하는 ‘관료주의’는 우리가 이해하는 관료제의 병리현상보다도 넓은 의미를 가지는 것으로서 관료들의 비리 및 부패까지를 포함하는 포괄적 용어이다.

그러면 김정일을 위시한 북한 지도부는 ‘관료주의’ 또는 관료부패의 근원을 과연 어디에서 찾고 있는가? 우리는 지도부의 입장을 크게 내인론과 외인론으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 지도부는 사회주의건설 후기에 등장하는 새로운 세대의 혁명의식의 결핍과 세대교체에 따른 관료주의의 심화에서 파생되는 모순의 결집으로 본다. 김정일은 말하기를,

세월이 흐름에 따라 사람들 속에서 계급적 각성이 무디어지고 생활상 요구가 더 높아진 반면에 혁명적 세력이 부족한 새 세대들이 간부대열에 들어오면서 관료주의가 더 심하게 나타나고 사회주의건설의 첫시기에는 얼마 없었던 부정부패 현상까지 적지않게 나타나게 되었다.<sup>80)</sup>

79) 김정일, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총노선(1992년 1월 3일 당 중앙위 책임일군들과 한 담화),” 조선로동당출판사 편, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 426~37.

80) 김정일, “혁명적 당건설의 근본문제에 대하여(1992년 10월 10일 당 창건 47돌 기념 논문),” 「중앙방송」, 1992.11.2.

이러한 맥락에서 그는 특히 관료주의에 대해 특별한 주의를 기울이면서 그러한 풍조에 몰든 관료들을 사회주의의 기반을 흔드는 ‘내부의 적’ 또는 ‘배반자’로 간주하고 있다. 김정일은 이러한 측면에서 관료부패의 근원을 내부에서 찾고 있다.

둘째, 지도부는 내재적인 설명 외에도 관료부패가 외부, 즉 제국주의의 책동에서 비롯된다는 주장을 동시에 펴고 있다. 이를 대변하는 것으로 1992년 10월 12일자 「로동신문」에 게재된 “현실발전의 요구에 맞게 사상혁명을 심화시켜 나가자”라는 제하의 사설을 들 수 있다.

제국주의의 반동적 공세에서 중요한 내용을 이루고 있는 것은 사상문화적 침투이다. 제국주의자들은 썩어빠진 부르조아 사상과 문화를 사회주의 나라들에 끊임없이 침투시켜 사람들의 혁명성을 마비시키고 그들 속에서 자본주의에 대한 환상을 조성함으로써 사회주의를 내부로부터 와해하려고 악랄하게 책동하고 있다.

그들이 말하는 부르조아 사상과 문화란 개인주의, 자유주의, 다원주의 등 집단주의에 대치되는 의식뿐만 아니라 물질선호와 같은 배금주의까지를 포함한다. 여기에 따르면, 결국 관료부패는 혁명성이 약해진 관료들에게 외부의 영향이 침투한 결과에 의해 발생한다는 것이다. 즉, 부패의 원인이 잠재적으로 관료들 사이에 존재하기는 하지만 외부의 영향이

결정적 역할을 한다는 주장이다. 여기서 우리가 유의할 것은 북한 지도부의 관료부패의 형성요인에 대한 인식이 시간 경과에 따라 특히 사회주의체제가 붕괴한 이후에 내인론에서 외인론으로 비중이 옮겨가고 있다는 점이다.

## 2. 이념강화 및 제도적 통제

관료부패에 대한 지도부의 대응은 크게 이념강화와 제도적 통제에 의한 방식에 의해 이루어지고 있다.

먼저, 오랜 기간 동안 북한은 주체사상을 유일한 지배이념으로 발전시켜왔기 때문에, 관료부패 방지를 위해 특별히 새로운 내용을 제시할 필요는 없었던 것으로 보인다. 다만 최근 들어서 김정일이 제시한 관료부패 극복 방법은 다음과 같다.

첫째는 관료들 사이에서 ‘혁명적 사업방법’과 ‘인민적 사업작풍’을 고취시키는 것이라고 한다. 이것은 소위 “인민을 위하여 복무함!”이라는 구호에 따라 주민들의 요구와 고통을 관료 자신의 것으로 여기면서 생사를 같이해야 한다는 것이다. 이러한 뜻에서 김정일은 다음과 같이 말한 바 있다.

일군들은 인민대중과 조금도 간격을 두지말고 그들과 허물없이 지내야 합니다. 일군들은 틀을 차리거나 행세하기를 좋아하지 말아야 하며 언제나 겸손하고 소박하게 행동하여야 합니다.



일군들은 사리를 추구하거나 특진, 특혜를 바라지 말아야 하며, 청렴결백하게 생활하여야 합니다.<sup>81)</sup>

둘째는 자본주의적 문화의 침투를 막기 위한 사상사업에 많은 비중을 두어야 한다는 것이다. 김정일은 “반동적 부르조아 사상의 침습을 막아내고 사람들을 사회주의사상으로 무장시키기 위한 사상사업을 힘있게 벌이는 것은 사회주의를 건설하는 당들 앞에 나서는 가장 중요한 과업이다.”<sup>82)</sup> 또는 “제국주의자들과 반동들이 사회주의 나라들에 대한 사상 문화적 침투책동을 악랄하게 벌이고 있는 조건에서 조금이라도 사상교양사업을 약화시키면 부르조아 자유화 바람이 들어올 수 있다.”<sup>83)</sup>고 말하면서 자본주의 사조를 사상교양을 통해 견제해야 한다고 주장하고 있다.

그러나, 타 사회주의 특히 중국의 경우가 그러하듯이 북한 지도부도 이념강화만으로 관료부패를 차단하는데 성공하지 못한 것으로 보인다. 따라서, 지도부는 최근들어 제도적인 통제를 강화하고 있다. 부정감시기관을 통한 검열, 노동직장 제

81) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다 (1991년 5월 5일 당 중앙위 책임일군들과 한 담화),” 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p. 374.

82) 김정일, “혁명적 당건설의 근본문제에 대하여.”

83) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p. 363.

도, 국가적 차원의 반부패 캠페인(anti-corruption campaign) 등이 제도적 통제에 속한다.

우선 부정감시기관 체제를 보면, 경제적 부정부패에 대한 신고(고발)가 들어오는 경우 검찰소, 시안전부 검찰과 등 5~6개의 기관이 '교방검열'을 한다. 하지만 검열기관들의 직원들도 여기에 관여되어 있는 경우가 많기 때문에 실효성을 거두지 못한다. 또한 관료가 비경제적 부분인 관료주의나 세도로 판단되어 세번 이상 비판을 받게되면 일단 현 직책은 그대로 둔 채 '혁명화과정'이라는 이름으로 노동직장으로 보내진다. 여기서 노동, 상호비판 등으로 몇 개월 혹은 몇 년을 보내어 정상으로 판단이 되면 복귀하게 한다.<sup>84)</sup> 그러나 이 제도도 1980년대 후반에 들어 오면서 큰 효력을 발휘하지 못한 것으로 보인다.

부정감시기관과 '혁명화과정' 제도의 한계를 극복하고자 북한은 최근 반부패 캠페인을 벌이게 되었다. 1991년 10월 중앙인민위원회가 공포한 「각 기관, 기업소, 군, 가정에서 비사회주의를 뿌리 뽑을데 대하여」라는 정령이 가장 대표적인 예이다. 이 정령은 김정일의 지시에 의해 이루어진 것으로서, 이것에 의해 각 직장 및 지역별로 사회안전부, 국가보위부, 기관·기업소 모범자로 구성된 '비사회주의 타파 그루빠'

84) 중앙일보사, 「김정일」 (서울: 중앙일보사, 1994), p.

라는 단속반이 결성되었다. 단속대상은 당지시 위반 및 정책에 대한 불평불만, 근무태만, 국가재산남용 및 과도한 전기 및 수도 사용, 뇌물공여, 불법 외화벌이, 불법 개인기업, 암거래, 상습적 부부싸움, 미봉인 라디오 및 남한노래 테이프 소지, 강간 및 매음행위 등이 포함된 것으로 알려지고 있다.

이전에도 디스코, 옷차림, 머리모양에 대해 사로청, 소년단 등의 강연제강(講演題綱)으로 사회의 일탈행위에 대한 것을 방지하려는 노력이 있었지만, 사회주의체제의 모순을 폭로하는 희생까지 감수하면서 중앙인민위원회 정령의 형식으로 반부패 캠페인을 전개한 것은 이것이 처음이다.<sup>85)</sup>

### 3. 지도부 대응의 한계

북한 지도부의 반부패 노력이 성공적이라는 증거는 거의 보이지 않고 있다. 많은 귀순자들은 시간이 경과함에 따라 관료부패가 오히려 증가추세에 있으며 질적으로 심각성을 더해간다고 증언한다. 실례로, 1993년 하반기에 북한은 2년에 걸친 '비사회주의 타파 그루빠' 활동을 마감하는 총화를 가졌으나, 처벌 대상자에 간부층은 거의 없고 일반 주민들이 대다수를 차지함으로써 그루빠의 활동이 무위에 그쳤음을 간

85) 고청송과의 면담, 1994.3.25.

접적으로 입증해 주고 있다.<sup>86)</sup> 이러한 반부패 활동의 한계는 북한에서 뿐만 아니라 타 사회주의체제에서도 마찬가지로 나타나고 있다.<sup>87)</sup>

여기서 중요한 것은 지도부의 대응이 실패하는 이유가 무엇인가이다. 첫째, 반부패를 위한 조치들이 성공적으로 추진되지 못하는 이유는 부패 단속을 위한 기구가 원활히 작동하지 않을 뿐만 아니라, 북한 지도부로서도 관료부패의 완전한 공개가 곧 사회주의체제의 정당성을 손상시킨다고 믿어 반부패 조치를 지속적으로 추진해 나가지 못하기 때문이다. 타 체제와는 달리 정당성의 기초가 최고 엘리트로부터 부여

86) 국가안전기획부, 「최근북한실상」(1994.7), pp. 29~31.

87) 중국의 경우, 1978년 당 중앙위 산하에 중앙기율검사위원회를 설치하여 당규율과 규칙을 집행하고 덕성을 교화하는 임무를 부여함으로써 부패의 근원을 차단하려 하였다. 또한 1986년 초 점증하는 관료부패를 근절시키기 위해 호요방(胡耀邦)과 조자양(趙紫陽)은 반부패 규칙을 선포하여 당과 국가의 간부들이 사기업과 연관되는 것을 막으려 하였고, 동년 9월 당 12기 6 중전회는 「사회주의 정신문명 건설의 지도방침에 관한 결의」를 채택하여 도덕성 고취를 통해 부패를 억제하려 하였다. 그러나 대체로 이러한 반부패는 지속적으로 그리고 효과적으로 추진되지 못한 것으로 알려지고 있다. Lynn T. White III, "Changing Concepts of Corruption in Communist China: Early 1950s vs. Early 1980s," *Issues and Studies* (January 1988), p. 91; Yeh, "Modernization and Corruption in Mainland China," p. 19; Holmes, *The End of Communist Power* 등 참조.

되는 소위 '위로부터의 정당화(top-down-legitimation)'에 기초한 사회주의체제에서는 부패에 의한 관료의 퇴진은 곧 체제의 정당성이 무너지고 있다는 것을 입증하는 것이므로 반부패 조치들은 애초부터 한계를 가지고 추진된다. 따라서, 지도부는 국가의 권위가 훼손되고 있다는 것을 스스로 드러내는데 따르는 비용을 치르면서 관료부패를 단속하려고는 하지 않는다.

둘째, 북한이 오랫동안 자력갱생의 경제원칙을 지켜온데다 최근 경제가 악화되면서 중앙의 재정이 지방에 미치지 않는 경우가 많아지자 지방은 거의 자급자족의 공동체(self-sufficient community)가 되었으며, 따라서 지도부는 중하위 관료들의 부패를 단속할 정당성을 가지지 못하며 침투력을 가지지 못하게 되었다. 특히 협동농장의 경우가 더욱 그러하다. 국가는 협동농장에서 산출되는 주곡의 일정량을 도시에 서의 소비와 군사비축을 위해 수거해 가는 반면, 대부분의 주거, 의류, 생필품 등을 거의 제공해 주지 못한다. 국가가 제공하는 것은 오로지 농사에 필요한 비료, 농약, 기계, 유류 등에 한정되며 그것도 충분한 양이 아니다. 달리 말하자면, 생존의 가장 중요한 수단인 식량을 자급자족할 수 있는 협동농장은 국가재정에 의존하지 않는 사회적 단위가 된 셈이다. 이러한 상황에서 국가가 협동농장의 관리위원장이나 당 비서 그리고 부기실 요원이 개입한 비리를 저지하는데 능력

을 발휘하기에는 한계가 있다.

반대로, 북한 지도부가 설사 적극적으로 반부패 조치를 추진하여 가시적인 성과를 거둔다고 하더라도 그것은 일시적인 것에 그칠 가능성이 높다. 이것은 특히 제2경제 부문에서 그렇다고 말할 수 있다. 부패의 온상인 암시장을 막기 위해서는 대부분 그것을 폐쇄해버리는 것으로 끝나는 경우가 허다하다. 그러나, 이것은 결코 완전한 해결책이 될 수 없다. 공식적 국가경제에 의해서 이루어질 수 없는 수요와 공급간의 균형이 제2경제라는 비공식적 공간에서 이루어지기 때문에 아무리 암시장을 단속하여도 다른 형태의 불법 시장이 형성될 수 밖에 없다.<sup>88)</sup>

북한 지도부의 입장에서는 다음과 같은 해결책을 상정해 볼 수도 있다. 하나는 노동력이 불법 개인기업 등의 제2경제로 흘러들어가는 것을 막기 위해 국가가 인센티브 보수 (incentive pay)를 늘려주는 것이다. 즉, 비합법적인 경제활동에 참여함으로써 얻어지는 보수보다도 공식적 참여에 의한 보수가 높도록 새로운 인센티브를 보장해주는 방법이다. 다른 하나는 사적 경제활동을 합법화시켜 주는 것이다. 이것은 붕괴 이전의 동구 사회주의체제에서 적용했던 방법이다.<sup>89)</sup> 그

---

88) Michael Johnston, "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment," *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 4 (July 1986), p. 468.

러나 이 모든 것들은 경제체제의 개혁을 의미하는 것이기 때문에, 북한 지도부는 이를 해결책으로 채택하지 못하는 딜레마에 빠져 있다고 할 수 있다.

결국 북한 지도부는 관료부패에 의해 조장되고 다시 그것의 온상이 되는 암시장 중심의 제2경제에 대해 대대적 단속을 실시했다가도 다시 물러서는 조치를 취할 수 밖에 없는 것으로 보인다.

---

89) Grossman, "The 'Second Economy' of the USSR," p. 40.

## 제 VIII 장 결 론

본 연구는 북한 관료부패를 분석하기 위한 것이며 이를 통해 북한사회 변화의 한 면모를 살펴보기 위한 것이다. 본 연구를 통해 얻어진 분석 결과는 다음과 같은 몇 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 북한은 대부분의 타 사회주의체제와 같이 거대관료기구의 성격을 가진 체제로서, 공적 영역이 차지하는 부분이 거의 절대적이다. 이러한 체제에서 관료부패는 주민들의 관료에 대한 신뢰감 상실 이상의 의미를 가진다. 즉, 국가의 노선과 정책을 전달하는 중추라고 할 수 있는 관료의 부패는 공적 영역의 침식이라는 측면에서 체제에 위대한 요소라는 의미를 가지고 있다.

둘째, 제II장과 제III장에서 살펴본 바와 같이 북한과 같은 사회주의체제에서의 관료부패는 이익의 영역에 있어서 개인 이익을 위한 것 외에도 조직이익을 위한 것이 있으며, 내용면에서 경제적인 것 외에도 비경제적인 것이 있다. 우리는 부패라는 용어를 사용할 때 흔히 자본주의체제에서의 부패를 상정하게 되며 이에 따라 개인이익을 위한 경제적 부패(본 연구에서의 유형 ③)를 생각하기 쉽다. 그러나 관료기구가 상대적으로 방대한 사회주의체제가 가지는 여러 특성들을 고려해 보면, 이익의 영역 면에서 조직이익을 위한 부패



와 내용 면에서 비경제적인 부패를 분석하는 것 또한 중요한 작업이다.

셋째, 네 가지 유형의 관료부패 중에서 개인이익의 증대를 위한 경제적 부패는 1980년대 중반 이래 증가 추세에 있으며, 그것은 또한 암시장을 중심으로 하는 제2경제의 공간을 통해서 이루어지고 있다. 이것이 의미하는 바는 많은 관료들이 단순한 횡령이나 수뢰의 차원을 뛰어넘어 생산과정 또는 유통과정에 직접적으로 개입하여 사적인 이익을 추구하게 되었다는 것이다. 이렇게 관료부패가 변화양상을 보이는 이유는 이 때를 즈음하여 소비재 생산에 대한 김정일의 강조가 있었을 뿐만 아니라 합영법의 실시로 외화 관련 업무가 증가되었기 때문이다. 이런 현상은 사회의 전반적인 의식구조와도 밀접한 관련을 가지고 있는 것으로 분석된다. 즉, 관료들과 주민들은 모두 돈(외화를 포함한 화폐)에 대해 새롭게 인식하게 되어 단순한 생존수단이 아니라 축적의 수단으로 간주하는 경향이 커지고 있다.

넷째, 관료부패는 기능주의자들이 주장하는 바와 같이 관료와 주민들간의 상호작용을 증대시켜 줌으로써 사회적 유리현상을 완화시켜주는 역할을 하기도 하지만, 거시적인 측면에서 보면 국가 영역을 침식함으로써 체제에 유해한 요소로 작용하게 된다. 관료부패는 개인이익을 위한 것이든 조직이익을 위한 것이든 크게 보아 국가이익을 훼손한다는 측면

에서 경제의 비효율성을 증대시키고, 경제부문에 있어서 국가의 통제가 불가능한 제2경제를 확산시키며, 국가 권위를 침식하는 역할을 한다.

다섯째, 관료부패와 관료의 체제 정체감 상실은 상호작용하는 것으로서 북한 지도부가 획기적인 조치를 취하지 않는 한 이러한 현상은 증폭될 것으로 보인다. 사회주의 대변혁에서 보았듯이 관료의 정체감 상실은 체제의 위기를 불러일으킬 수 있으며, 북한 지도부도 이러한 원리를 간파하고 있는 것으로 파악된다. 그러나 문제는 북한 지도부가 반부패 캠페인과 같은 조치를 대대적으로 추진할 수 없다는 점이다. 그 이유는 그 자체가 체제의 정당성이 의심받고 있다는 것을 스스로 인정하는 셈이 되며, 실제에 있어서 반부패 조치를 취하는데 많은 장애가 있기 때문이다. 여기에 어떤 해결책이 있거란 사실상 곤란하며 바로 이 점이 북한이 당면한 딜레마라고 할 수 있다.

## 〈參 考 文 獻〉

### 1. 단행본

강철환·안혁. 「대왕의 제전 3: 그리운 어머니」. 서울: 향실, 1993.

고영환. 「평양25시」. 서울: 고려원, 1992.

국가안전기획부. 「최근북한실상」. (1994.7).

김군대 엮음. 「안경없는 군대 이야기: 공개되지 않은 인민군  
    졸병생활」. 서울: 의암출판, 1993.

래윈 저. 하용출 역. 「고르바초프 현상」. 서울: 인간사랑, 1990.

사회과학출판사. 「정치사전」. 평양: 사회과학출판사, 1973.

에치오니-할레비 저. 윤재풍 역. 「官僚制와 民主主義: 하나  
    의 정치적 딜레마」. 서울: 大永文化社, 1990.

중앙일보사. 「김정일」. 서울: 중앙일보사, 1994.

平和研究院. 「東北亞와 南北韓, 1988」. 서울: 평화연구원, 1989.

Banfield, Edward C. *The Moral Basis of a Backward Society*.  
    New York: Free Press, 1958.

Brzezinski, Z. *The Soviet Bloc*. Cambridge, MA: Harvard  
    University Press, 1967.

- Crozier, M. *Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- Gong, Ting, *The Politics of Corruption in Contemporary China: An Analysis of Policy Outcomes*. Westport, Conn.: Praeger, 1994.
- Holmes, Leslie. *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press, 1993.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- Kornai, Janos. *The Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland Inc., 1980.
- Meyer, Alfred G. *Leninism*. New York: Praeger, 1963.
- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- Skilling, H. Gordon and Griffiths, Franklyn, eds. *Interest Groups in Soviet Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

## 2. 논문

琴喜淵. “中國에서의 官僚腐敗: ‘官倒’를 중심으로.” 「中國研

- 究」, (1993 겨울).
- 金光東. “北韓의 공장내 勞動團體 활동과 勞動動員.” 「北韓 研究」, (1991 겨울).
- 김일성. “사회주의경제관리를 개선하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1973년 2월 당 중앙위 정치위원회 확대회의),” 「김일성저작집 28」. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- 김일성. “우리 당의 사법정책을 관철하기 위하여(1958년 4월 29일 전국 사법, 검찰 일군대회에서 한 연설),” 「김일성저작집 12」. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- 김정일. “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총노선 (1992년 1월 3일 당 중앙위 책임일군들과 한 담화),” 조선로동당출판사 편. 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김정일. “인민대중중심의 우리식사회주의는 필승불패이다 (1991년 5월 5일 당 중앙위 책임일군들과 한 담화),” 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」. 평양, 조선로동당출판사, 1992.
- 김정일. “인민생활을 더욱 높일데 대하여(1984년 2월 16일 당 중앙위 책임일군협의회에서 한 연설),” 경남대 극동문제연구소 편. 「김정일저작선」. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1991.
- 김정일. “혁명적 당건설의 근본문제에 대하여 (1992년 10월

10일 당 창건 47돌 기념 논문). 「중앙방송」, 1992.11.2.  
 송문홍. “사회주의요? 꼭 썩은 뇌물천국이야요: 혁명사적지  
 지도원 高靑松이 증언하는 북한의 부패구조.” 「新東  
 亞」, (1994.2).

全擇元. “中國의 부패문제.” 「中國研究」, (1993 여름).

Grossman, Gregory. “The ‘Second Economy’ of the USSR.”  
*Problems of Communism*, Vol. 26 (September-October  
 1977).

Johnston, Michael. “The Political Consequences of Corruption: A  
 Reassessment.” *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 4 (July  
 1986).

Lee, Hy-Sang. “The Economic Reform of North Korea: The  
 Strategy of Hidden and Assimilable Reforms” (Paper  
 Presentation at the Seventh International Conference on  
 Korean Reunification: Domestic Changes in North Korea  
 and Inter-Korean Relations in the 1990's, Arlington,  
 Virginia, July 12-14, 1991).

Liu, Alan P. L. “The Politics of Corruption in the People's  
 Republic of China.” *American Political Science Review*,  
 Vol. 77, No. 3 (September 1983).

Ma, Stephen K. “Reform Corruption: A Discussion on China's  
 Current Development.” *Pacific Affairs*, Vol. 62, No. 1

(Spring 1989).

Marx, Karl. "The Eighteen Brumaire of Louis Bonaparte." in Tucker, Robert C. ed. *Marx-Engels Reader*, 2nd ed. New York: W. W. Norton & Co., 1972.

Myrdal, Gunnar. "Corruption: Its Causes and Effects." in Heidenheimer, Arnold J. ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978.

Nye, J. S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review*, Vol. 51, No. 2 (June 1967).

Palmier, Leslie. "Bureaucratic Corruption and Its Remedies." in Clarke, M. ed. *Corruption: Causes, Consequences and Control*. London: Frances Pinter, 1983.

Rigby, T. H. "Introduction: Political Legitimacy, Weber and Communist Mono-organizational Systems." in Rigby, T. H. and Fehér, Ferenc. eds. *Political Legitimation in Communist States*. New York: St. Martin's Press, 1982.

Sands, Barbara N. "Decentralizing an Economy: The Role of Bureaucratic Corruption in China's Economic Reforms." *Public Choice*, Vol. 65, No. 1 (1990).

Sun, Yan. "The Chinese Protests of 1989: The Issue of

Corruption.” *Asian Survey*, Vol. 31, No. 8 (August 1991).

Tanner, Harold. “Chinese Rape Law in Comparative Perspective.” *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 31 (January 1994).

White III, Lynn T. “Changing Concepts of Corruption in Communist China: Early 1950s vs. Early 1980s,” *Issues and Studies*, (January 1988).

Wilson, Richard W. “Political Pathology and Moral Orientations.” *Comparative Political Studies*, Vol. 24, No. 2 (July 1991).

Yeh, Milton D. “Modernization and Corruption in Mainland China.” *Issues and Studies*, (November 1987).

### 3. 기 타

고청송(전 북한 자강도 강계 혁명사적지 보존사업소 지도원)  
과의 면담, 1994.3.25.

김남준(전 북한 인민군 경비소대장)과의 면담, 1994.3.16.

김영성(전 북한 건축기사)과의 면담, 1994.3.2; 1994.3.9.

김정민(전 북한 조선로동당 조직지도부 산하 대양무역 사장)  
과의 면담, 1994.2.17; 1994.3.10; 1994.8.20.



남명철(전 북한 출신 소련 유학생)과의 면담, 1994.3.15.

안명진(전 북한 조선로동당 작전부 소속)과의 면담, 1994.6.9

안혁(전 북한 요덕 정치범수용소 출신)과의 면담, 1994.3.15

윤웅(전 북한 대학생)과의 면담, 1994.6.10.

「世界日報」.

「中央日報」.

「朝鮮日報」.

## ◎ 發刊資料目錄 案內 ◎

## 〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 김일성 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點

## 〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상회담과 기본  
조약체결사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞  
秩序 豫測(I)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力  
中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放모델  
受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序  
豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果

- 92-06 軍備統制 檢證 研究：理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究：統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案：社會·文化的 同質性 增大  
方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速化와 東北亞秩序：1990年代 東北亞秩序  
豫測(Ⅳ)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化：  
1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅲ)
- 93-07 東北亞地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策

- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究: 유럽 軍費統制條約의 示唆點과 關聯하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合 事例研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
- 93-21 북한의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족공동체」形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策

93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究

93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993

94-01 북한 관료부패 연구

### 〈統一情勢分析〉

91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北  
韓關係에 미칠 영향을 중심으로

91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望

91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓  
關係에 미칠 영향을 중심으로

91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 綜合分析

91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析

91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策

91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望

91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向

91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機

91-10 中國의 對韓政策 展望

91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析

91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性

91-13 美·蘇 頂上會談 結果 分析

- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993.1~6)
- 93-04 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993.7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC)會議을 契機로 본 亞·太地域協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果分析
- 94-01 美國의 對韓半島政策: 北韓 核問題와 美·北關係改善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望

- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망: 외자유치 관련법 제정을 중심으로  
 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內外政策 展望  
 94-05 北韓 核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策 方向  
 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析  
 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果 分析  
 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994.1~3)  
 94-09 北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果分析  
 94-10 韓·日關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로  
 94-11 脫北者 發生 背景 分析  
 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望  
 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望  
 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4.~6)  
 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望

〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1 ~ 1991. 6. 30)  
 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1 ~ 1991. 9. 30)  
 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1 ~ 1991. 12. 31)  
 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1 ~ 1992. 3. 31)



- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1 ~ 1992. 6. 30)
- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1 ~ 1992. 9. 30)
- 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1 ~ 1992. 12. 31)
- 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1 ~ 1993. 3. 31)
- 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1 ~ 1993. 6. 30)
- 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1 ~ 1993. 9. 30)
- 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1 ~ 1993. 12. 31)
- 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1 ~ 1994. 3. 31)
- 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1 ~ 1994. 6. 30)

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992
- 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993
- 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994
- 94-01 北韓 核問題斗 南北關係: 展開過程 및 發展展望

〈論 叢〉

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

統一研究論叢 第3卷 1號(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 1 (1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 2 (1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

special edition (1993)

한독 WORKSHOP : ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL  
UNIFICATION (1993)

### 〈資料〉

92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)

92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)

93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書

93-02 藏書目錄: 特殊資料

93-03 獨逸 統一條約 批准法律

---

---

**북한 관료부패 연구**

研究報告書 94-01

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 北韓研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 237-9288, FAX : 232-5341

印刷處 오름시스템(주) 전화 : 273-7011

印刷日 1994년 9월 일

發行日 1994년 9월 일

---

---