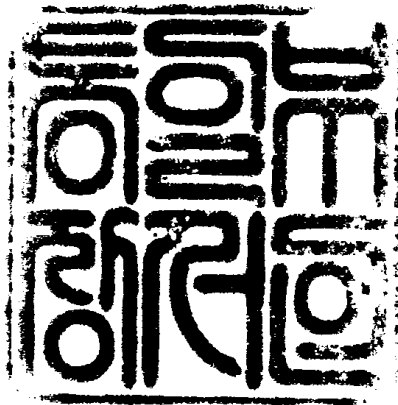


2004 북한 및 통일관련

신진연구 논문집 2

전산필



통 일 부

본 논문집은 2004년도 북한 및 통일문제 신진연구학자 연구지원 사업의 결과보고서를 3권의 책으로 편집 발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자의 개인적인 견해로서 공식 의견은 아니라는 점을 알려드립니다.

목 차

1. 대북 인도적 지원과 북한의 변화 1
 배 성 인(명지대 북한연구소 연구위원)
2. 북한의 경제특별구역과 경제개혁에 대한 법적 분석 65
 이 용 중(동국대 교수)
3. 김정일 체제의 동태적 변화와 향후 경로에 관한 연구 121
 임 을 출(한겨레신문기자)
4. 남북정상회담 이후 북한 대남인식의 변화 185
 전 미 영(동국대 북한학연구소)
5. 김정일 시대 북한의 국가 239
 차 문 석(성균관대 강사)
6. 북한 농촌마을에서의 국가-사회관계 변화 287
 홍 민(명지대 강사)

대북 인도적 지원과 북한의 변화



배 성 인

(명지대 북한연구소
연구위원)

목 차

| | |
|-----------------------------|----|
| 【 요약 문 】 | 3 |
| 1. 머리말 | 5 |
| 2. 대북 인도적 지원의 의미와 필요성 | 8 |
| 3. 대북 인도적 지원 추진배경과 현황 | 15 |
| 4. 대북 인도적 지원과 북한의 변화 | 42 |
| 5. 북한의 변화를 위한 대북지원 과제 | 56 |
| 6. 맺음말 | 59 |
| 【 참고문헌 】 | 61 |

【요약문】

현재 북한에 대한 인도적 지원 방식은 긴급구호 방식에서 개발지원 방식으로 전환되고 있다. 긴급구호 방식의 인도적 지원은 일시적으로 식량위기 완화, 영양상태 개선 등의 효과를 가져올 수 있으나 이는 지원의 지속성이 담보될 경우에 가능한 일이다. 그렇지 못할 경우 위기상황이 재현되는 한계를 안고 있다. 또한 현실적으로 위기상황을 극복할 수 있는 내부적 역량이 형성되지 않고서는 커다란 성과를 기대하기 힘들다.

그런 의미에서 본 연구는 인도적 지원이 북한의 사회변화와 상관관계가 있는지, 즉 어떠한 영향을 미치는지를 체계적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이에 대한 연구가 지금까지 여러 가지의 현실적인 제약으로 인해 제대로 이루어지지 못했기 때문에 매우 의미 있는 일이다. 인도적 지원과 북한 변화의 상관관계는 향후 북한의 개혁개방과도 밀접한 관련이 있으며, 궁극적으로 북한 변화를 추동할 수 있는 정책개발에도 도움이 될 것이다.

그 동안 남한과 국제사회에서는 대북 인도적 지원을 지속적으로 실시하여 북한의 식량부족 상황을 나아지게 하였으나 절대적인 측면에서는 여전히 부족한 형편이다. 북한의 식량난은 직접적으로 북한 주민들에게 커다란 고통이며, 나아가서는 한반도와 동북아시아 지역의 정치 경제적 불안정을 초래하는 요인이다. 그러므로 대북 인도적 지원은 기아와 질병에 고통받으며 죽어 가는 북한 주민들을 살리기 위하여 꼭 필요하다. 더불어 한반도의 평화증진과 나아가 동북아시아 평화구현에 꼭 필요하다. 그래서 대북 인도적 지원은 인도주의 원칙인 정치적 중립성, 형평성, 독립성을 유지하며 이루어져야 한다. 국제사회의 대북 인도적 지원은 유엔기구를 중심으로 하는 국제기구와 국제적십자연맹 등의 국제 비정부기구 그리고 개별국가 등으로 크게 나눌 수 있다. 1995년부터 시작된 국제사회의 대북 인도적 지원은 아직 식량지원이 대부분을 차지하고 있으나, 개발구호의 증가와 함께 지원사업이 다양화되고 있다. 분배의 투명성 문제, 인권 문제 그리고 핵문제 등 많은 걸림돌로 인해 지원이 감소하고 있지만 국제사회의 대북 인도적 지원은 계속되어야 한다. 구조적이고 만성적인 북한의 식량난을 해소하기 위해서는 농업생산성을 획기적으로 높이는 것이 필요하며, 이를 위해서는 북한의 지속적인 자구노력이 무엇보다 중요하다. 하지만 남한과 국제사회의 적절하고도 효율적인 지원이 이를 뒷받침해주어야만 가능하다.

한편 대북 인도적 지원은 북한체제의 변화를 유발했다. 2002년 7.1조치도 인도적 지원의 영향력이라고 볼 수 있으며, 그로 인해 주민들의 생활양식, 가치관 등이 변화되었다. 또한 사상이 이완되는 현상도 목격하게 되었다. 무엇보다 식

량난이 완화되었고 더불어 주민들의 건강상태도 개선되었다. 시장의 활성화에도 커다란 기여를 했으며, 남한 농법을 도입하게 만드는 등 많은 변화를 유발하였다.

최근 북한 경제는 최악의 상황에서 벗어나고 있는 것으로 평가되며, 북한지도부는 체제위기에 대한 강박관념에서 탈피하여 새로운 정책노선 정립을 통한 경제발전을 도모하고 있는 것으로 판단된다. 김정일에게 집중된 정치권력으로 인해 다양한 정책노선의 수립이 어렵다는 점과 과거와의 단절을 의미하는 혁신적 개혁정책은 김정일 정권의 정당성을 위협할 수 있다는 점에서 개혁의 걸림돌로 작용할 수 있다. 그러나 1998년 이후 김정일 노선이 가시화되고 있고, 경제회생만이 김정일 정권의 정통성을 증명할 수 있다는 관점에서 개혁 개방이 시도될 것으로 전망된다.

북한의 변화를 유발하기 위해서는 몇 가지 과제를 이행해야 할 것이다. 먼저, 인도주의 정신에 기초하여야 한다. 인도적 지원은 정치적 이해관계나 군사적 긴장과 무관하게, 오히려 그걸 예방하고 해결한다는 인식하에서 계속되어야 한다. 분배의 투명성을 위한 노력을 게을리해서는 안된다. 대북 인도적 지원에 대한 국제사회의 공감대 형성도 중요하다. 중장기적인 개발구호에 따른 체계적 지원은 북한의 변화를 앞당길 수 있다. 또한 취약지역 및 취약계층에 대한 지원도 절실하다.

대북 인도적 지원을 통해서 북한의 변화를 기대한다는 것은 많은 인내가 필요하다. 조금하게 생각할 필요는 없다. 중요한 것은 대북 인도적 지원을 통해 북한의 당면과제를 해결하고 그럼으로써 자주 만나서 많은 대화를 나누는 것이다. 그것이 북한의 변화를 앞당기는 것이며 결국 상호신뢰속에 통일의 기반이 마련되는 것이다.

1. 머리말

1.1 문제제기와 연구 목적

지난 2004년 4월 22일 평안남도 룡천에서 발생한 대규모 폭발사고는 우리 사회의 대북 인도적 지원에 대한 인식을 전환시키는 계기가 되었다. 그 동안 지속적으로 제기되었던 소위 ‘퍼주기 논란’이 단 한차례도 제기된 적이 없으며, 오히려 대북 인도적 지원 정책의 발전 계기로 삼아야 한다는 움직임이 나타났다. 중요한 것은 이번 사고를 계기로 북한과 국제사회 사이에 접촉과 교류가 이루어지면 북한의 변화를 촉진할 것이며, 북한 역시 미국, 일본 등 적대 국가들과의 관계 개선을 위한 분위기 조성에도 노력해야 한다는 것이다.

룡천 사고를 통해서 한반도를 둘러싼 정치·외교적 문제 못지 않게 우리가 관심을 기울여야 할 문제는 북한의 인도적 상황을 개선하는 일이라는 것을 새삼 깨달았다. 룡천 참사는 심각한 북한 경제의 상징이다. 소달구지, 천을 찢어 만든 봉대는 암담한 경제 실상을 극명하게 보여주었다.

1990년대 중반에 비해 최근 북한의 식량 사정이 많이 개선되었는데, 이는 국제사회의 직접적인 식량원조에 힘입은 바 크다. 그 동안의 식량원조가 당면한 위기를 건디는데 큰 도움을 준 것은 사실이지만, 북한 내부의 식량생산 증대를 통해 식량부족 문제를 근본적으로 해결하는 데는 큰 효과를 주지 못하였다. 식량과 일부 농자재 지원에도 불구하고 북한의 식량생산은 여전히 기후, 병충해 등 자연여건의 변화에 좌우되고 있으며 실질적인 향상을 보이지 않고 있다는 사실이 그것을 잘 보여주고 있다. 북한의 식량부족은 여전히 해소되지 않고 있으므로 인도적 차원의 식량 및 물자 지원을 지속할 필요가 있다.

현재 북한은 구조적인 문제로 인해 국제사회의 식량 지원 없이는 스스로 식량문제를 해결할 수 없는 상황이며 여전히 굶주림에서 벗어나지 못하고 있는 취약계층이 존재하고 있다. 그 동안 국제사회의 식량지원에 힘입어 어린이들을 비롯한 취약계층의 영양상태가 상당히 개선되었으나 아직은 안심할 수 없는 상황이다.

한편 남한의 경우, 김대중 정권의 대북 인도적 지원을 계기로 퍼주기 논란에 휘말려 남남갈등이 고조되었다. 이는 대북지원의 정당성과 효용성에 관한 갈등으로서 현재까지도 정부와 민간 모두에게 뜨거운 논란거리로 자리잡고 있다. 대북 인도적 지원에 대한 한반도 평화 기여라는 순기능적인 측면에도 불구하고 일부 세력들의 반대가 격렬하게 전개되고 있다. 이들의 반대는 그 동안 정부가

국내경제가 어려움에도 불구하고 북한에 일방적인 ‘퍼주기식’ 지원으로 일관했지만 남북관계가 개선되거나 북한이 본질적으로 변했다는 징후가 없다는 것이 그 이유이다. 즉 남북정상회담 이후 북한에게 나타난 일련의 태도변화는 실용주의 노선에 입각한 전술적 변화에 불과한 것이며, 체제수준이나 정치군사적 측면에서의 근본적 변화는 없다는 것이다.

하지만 대북 인도적 지원에 대해 어느 정도 국민적 합의가 형성되고 있어서 남남갈등이 이전보다 축소되고 있다. 핵문제를 비롯하여 남북 사이의 긴장이 고조될 때마다 제기되는 이른바 대북퍼주기 논란이나 상호주의적 문제제기, 경제지원과 대북제재조치의 연계 주장에도 불구하고 경험과 달리 대북 인도적 지원은 중단되지 말아야 한다는 국민적 합의가 형성되어 있는 것이다. 이는 통일기반의 확대라는 점에서 인도적 지원의 귀중한 성과이다.

현재 북한은 식량난 극복을 위해 여러 노력들을 기울이고 있지만 장기적이고 구조적인 경제난과 물자난으로 여전히 심각한 상황에 놓여있다. 북한이 최소한의 식량을 자급자족할 수 있도록 하려면 무엇보다 농업생산성을 획기적으로 높이는 것이 필요하며 이를 위해서는 북한의 지속적인 자구노력이 무엇보다 중요하다. 하지만 남한과 국제사회의 적절하고도 효율적인 지원이 이를 뒷받침해 주어야만 가능하다.

초기 대북 인도적 지원은 유럽구호단체를 중심으로 이루어져 왔으나, 이제는 국내 민간단체들과 우리 정부의 활동이 크게 증대되었다. 그럼으로써 인도적 지원 추진과정에서 대북지원 주체에 따라 지원의 목표와 방향이 다르게 나타나게 되었다.

이와 함께 현재 북한에 대한 인도적 지원 방식은 긴급구호 방식에서 개발지원 방식으로 전환되고 있다. 긴급구호 방식의 인도적 지원은 일시적으로 식량위기 완화, 영양상태 개선 등의 효과를 가져올 수 있으나 이는 지원의 지속성이 담보될 경우에 가능한 일이다. 그렇지 못할 경우 위기상황이 재현되는 한계를 안고 있다. 또한 현실적으로 위기상황을 극복할 수 있는 내부적 역량이 형성되지 않고서는 커다란 성과를 기대하기 힘들다.

그러기 때문에 북한의 제도적 변화를 통해 경제성장을 가져온다는 측면에서 개발지원으로 전환되어야 한다. 하지만 개발지원이 경제성장에 미치는 영향력을 평가할 수는 있으나 구조적 변화를 평가하는 것은 쉬운 일이 아니다. 경제구조 및 사회구조의 변화에 대한 평가는 매우 의미 있는 일이다. 하지만 북한의 경우 정치·경제·사회 등 각 분야가 서로 연계되어 상호작용을 하기 때문에 현실적인 평가가 상당히 어렵다.

그런 의미에서 본 연구는 인도적 지원이 북한의 사회변화와 상관관계가 있

는지, 즉 어떠한 영향을 미치는지를 체계적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이에 대한 연구가 지금까지 여러 가지의 현실적인 제약으로 인해 제대로 이루어지지 못했기 때문에 매우 의미 있는 일이다. 인도적 지원과 북한 변화의 상관관계는 향후 북한의 개혁개방과도 밀접한 관련이 있으며, 궁극적으로 북한 변화를 추동할 수 있는 정책개발에도 도움이 될 것이다. 그리고 북한 주민에게 보다 실속 있는 인도적 지원이 제공될 수 있는 조건을 증진시키고, 크게는 한반도 긴장완화와 평화조성에 기여하고자 한다.

1.2 연구범위와 방법

연구의 포괄적 대상은 남한과 국제사회를 포함한 대북 인도적 지원 전체이며, 연구의 초점은 인도적 지원과 북한 변화의 상관관계 즉 영향력이다. 그래서 대북 인도적 지원에 대한 종합적 검토의 틀 속에서 대북 지원 주체들의 사업 내용과 북한의 태도 등을 고찰하며 그 효과와 한계를 분석할 것이다.

대북지원에는 여러 유엔기구, 비정부기구(NGO), 개별국가들이 참여하고 있지만, 이들 모든 기구와 단체에 관한 충분한 정보를 파악하기란 매우 어려운 일이다. 특히 몇몇 비정부기구의 대북지원 상황은 여러 이유로 외부에 잘 알려져 있지 않는 경우가 많다. 이처럼 대북지원 기구들은 수적으로도 많고, 기구의 성격도 다양하며, 북한 당국과도 다양한 관계를 형성하고 있기에 이 모든 것에 관한 총괄적이고 종합적인 정보수집과 분석은 근본적으로 한계가 있다.

그렇다고 연구 범위를 미시적으로 잡아 대북 인도적 지원에 있어 한 측면인 유엔기구, 비정부기구 또는 개별국가들을 분리하여 고찰할 경우, 논지가 평면적으로 흘러갈 위험이 있기에, 본 연구는 대북 인도적 지원 전체를 연구 대상으로 삼고자 한다.

대북지원에 참여하는 여러 당사자인 유엔기구와 비정부기구의 대북지원 현황을 종합적으로 검토할 때, 더욱 다양한 논의를 전개시킬 수 있을 것이고 자료의 제약도 보완될 수 있기 때문이다. 이처럼 연구대상을 대북 인도적 지원 전체로 잡아 연구범위가 너무 광범위하다는 측면도 있지만, 자료수집이 가능한 기구들, 특히 큰 규모의 대북지원을 하는 주요 유엔기구와 비정부기구들의 사업 내용을 고찰하여 보다 효과적인 방안을 추출하고자 한다.

본 연구는 문헌조사를 원칙으로 한다. 북한연구에서 자료접근의 제한성과 현지조사의 불가능성은 근본적 한계로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 객관적인 자료분석은 결코 포기되어서는 안된다. 지금까지 북한연구가 신뢰성이 분명치 않은 2차 자료에 의존하는 한계를 가졌던 바, 최근에는 북한의 공식간행물

등 1차 문헌이 북한인식의 주요한 자료로 사용되고 있다. 특히 북한 변화에 대한 실태 조사는 1차 자료의 분석이 중요하다. 그러나 이들 1차 자료를 제대로 사용하기 위해서는 북한의 공식문헌에 대한 정확한 인식이 필요하다. 1990년대 이후 북한에 대한 연구물이 괄목할 만한 성장을 보이고 있지만 북한으로부터의 1차 자료는 양적 질적 면에서 여전히 빈곤한 형편이다.

대북 인도적 지원 실태의 경우는 국제기구, 개별국의 해외지원기관, 비정부기구들의 사업평가 보고서나 인터넷 사이트들을 활용하고자 한다. 국제사회의 지원이 개별 국가들의 지원과 중복되어 자료들의 정확성을 기하는 것이 쉽지는 않지만 세심함과 치밀함이 이를 극복할 것이라 생각된다.

더불어 남한의 연구결과들도 북한자료에 대한 치밀한 독해를 거친 것이라면 충분히 활용할 것이다. 자료로 존재하는 북한문헌이 정치학적 의미와 생명력을 부여받는 것은 그 자체로서가 아니라 연구자의 비판적 독해를 거친 연후에 가능하기 때문이다. 외국학자의 연구결과 역시 현지방문이 가능하다는 점과 나름의 가치중립적 입장을 견지할 수 있다는 점에서 상당한 객관성을 기대할 수 있는 이점이 있다. 따라서 본 연구는 외국학자의 결과물도 충분히 참고할 것이다.

2. 대북 인도적 지원의 의미와 필요성

2.1 대북 인도적 지원의 의미와 원칙

인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상지원으로 규정할 수 있다. 여기서 인도주의란 정치나 이념·인종·종교 등을 떠나 위협에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고, 이들의 복리증진을 위한 노력을 행하는 것을 일컫는다. 인도주의에 대한 최초의 사고방식은 19세기 유럽에서 행해진 격심한 전쟁에 대한 반성에 기초하여 개최된 제네바 회의(1863년)와 적십자국제위원회(ICRC)의 탄생과 관계가 있다.

국제구호에 참여하는 주체로는 개인에서부터 비정부기구·개별국가·유엔내 국제기구 등 매우 다양하다. 인도적 지원의 내용은 위기상황에 따라 달라질 수도 있으나 일반적으로 복합적인 분야의 지원이 동시에 이루어지게 된다. 대개의 경우 인도적 차원에서 행해지는 지원은 긴급구호에 필요한 식량지원, 의약품 및 기타 생필품 지원, 의료 및 위생사업, 재해복구사업, 신변보호 및 정착지원사업

형식으로 이루어지게 된다.¹⁾

그런 측면에서 북한에 대한 인도적 지원은 직접적으로 기아와 질병에 고통 받으며 죽어 가는 북한 주민들을 살리기 위하여 꼭 필요하다. 죽어 가는 생명을 살리는 것은 인간양심에 기초한 문제로 인도주의의 정신에 입각한 행위이다. 그래서 대북 인도적 지원도 인도주의 원칙인 정치적 중립성, 형평성, 독립성을 유지하며 이루어져야 한다.

대북 인도적 지원이 통일된 민족공동체를 형성하기 위한 사전투자의 의미를 지니고 있음에도 불구하고 대북지원을 위한 전사회적 노력은 아직 대단히 미흡한 수준에 머물러 있다. 여전히 핵문제 등 정치적 상황에 따라 대북지원을 위한 사회적 분위기가 오락가락하는 것이 현실이고 통일기금의 조성을 위한 사회적 합의나 이를 위한 각 방면의 노력이 부족하다. 중앙일보가 2002년 초 제시한 정부예산 1% 대북지원 운동은 매우 의미있는 것이었지만 사회적 합의로 정착되기엔 상당한 시일이 걸릴 것으로 보인다.

북한에 대한 지원은 무엇보다도 인류보편의 가치인 ‘인도주의’ 정신과 같은 민족이라는 ‘동포애’의 정신을 구현한다는 당위적 측면과 함께 남북화해협력의 실현이라는 실용적 측면을 동시에 지닌다. 대북지원은 북한당국과 주민 모두를 위한 ‘나눔의 정신’으로 남북관계 개선에 기여함을 물론, 북한주민의 생활고를 해소하고 우리의 동포애를 전달함으로써 장기적으로 민족공동체 회복에 기여하는 의미를 지닌다.

대북 인도적 지원은 북한 체제의 폐쇄성을 완화시키고 북한의 대외적 개방의 계기를 제공하는 데 크게 기여함으로써 남한에게 대북 포용정책의 기반을 마련해 주었다. 그것은 또한 북한 스스로의 변화 노력에 탄력을 실어주고 있다. 인도적 지원은 그 속성상 물적인 지원 뿐만 아니라 인적 교류도 포함하기 때문에 북한의 ‘접근을 통한 변화’에 커다란 역할을 할 수 있을 것이다.

최근에 여러 지방자치단체들이 대북지원을 매개로 북한의 지방과 자매결연을 시도하는 등 교류사업을 추진하고 있는 점은 높이 평가할 수 있다. 이미 강원도와 제주도가 교류사업을 시작하였으며, 전라남도의 경우도 민간단체와 공동으로 ‘전남남북교류협의회’를 결성하여 지속적인 대북 협력사업의 틀을 마련하였다. 이는 단순한 인도지원을 넘어 민족화해와 통일에 큰 몫을 담당할 것이다.

또한 대북지원은 남북한간의 상시적인 접촉 창구 역할을 하고 있으며 정치군사적 긴장을 억제하는 지렛대로 작용한다는 의미가 있다. 한반도에서 냉전구조가 해체되기 위해서는 아직도 상당한 시간이 필요하고 그 과정에서 대북지원

1) 이금순, “국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례,” ■■■연구보고서■■■97-13(서울: 통일연구원, 1997) 참조.

을 비롯한 교류협력이 남북한의 대결적 상호인식을 불식시켜 장기적 공존을 위한 틀을 제공한다는 것이다.²⁾ 남북한 평화분위기 조성은 상호 불신해소 신뢰구축이 선행되어야 한다. 상호 신뢰구축은 무엇보다 잦은 만남속에서 많은 대화를 나누는 것이다. 대북 인도적 지원이 사회 일각에서 우려하는 ‘퍼주기’라도 자주 만나서 많은 대화를 하다 보면 신뢰감이 형성될 것이다.

이는 곧 북한주민의 대남 적대감을 완화시키는 의미가 있다. 북한이 변하려면 북한주민의 의식이 변해야 하며 이를 위해서는 남북 주민간 접촉면과 폭을 확대해야 한다는 논지이다. 대북 인도적 지원은 식량난으로 고생하는 북한주민을 직접 지원대상으로 한다는 점에서 대남 적대감을 완화시키는 가장 효과적인 기제로 작용한다는 것이다.³⁾ 최근에는 북한주민들도 남쪽에서 지원이 이루어진다는 사실을 잘 알고 있으며, 장마당에서 ‘대한민국’이 인쇄된 쌀 포대가 유통되고 있다는 것은 커다란 진전이라 볼 수 있다.

그리고 대북지원은 국제사회에서의 국가신인도 제고에 긍정적으로 작용한다. 최근 부시행정부가 북핵 문제로 북한당국과 첨예하게 대립되는 가운데 인도적 차원에서의 식량지원을 재개한 이유도 바로 여기에 있다.⁴⁾ 북한의 입장에서는 외부의 지원을 통해 불량국가로서의 이미지를 탈피하고 우호적인 국제환경 분위기 조성을 위한 단초를 마련해야 할 것이다.

이렇게 대북 인도적 지원은 통일을 위한 선지불일 뿐만 아니라, 그것의 지속적인 실천은 남북 상호간의 신뢰 형성에 절대적으로 기여한다. 하지만 이를 둘러싼 논쟁이 지난 10여년 동안 지속되고 있다. 1995년 북측에 대한 쌀지원 문제를 둘러싸고 거센 논쟁이 있었는데, 쌀지원에 대하여 “김정일집단에게 ‘악마의 포식거리’를 진상”⁵⁾한다면서 “군량미 비축용 전용”이라고 비판하였다. 반면 “쌀지원이나 각종의 농산물, 의류, 담요 등 생필품이나 비료와 농약 등의 지원은 장기적으로 통일에 기여하는 것”⁶⁾이라는 반론이 제기되어 치열한 논란이 벌어졌다. 이러한 분위기는 2002년 10월 북핵 문제와 대북 송금문제로 남남갈등의 분위기로 조장되어 현재에 이르렀다.

그러나 최근 들어, 특히 룡천 사고 이후 대북 인도적 지원에 대해 어느 정도

2) 김연철, “인도적 대북지원 정책의 쟁점과 과제,” ■■■정세와 정책■■■통권 68호(서울: 세종연구소, 2002-03), 14-17쪽.

3) 김경숙, “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향,” ■■■북한조사연구■■■제5권 1호(통일정책연구소, 2001), 155-156쪽.

4) 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내NGO들의 역할과 과제,” ■■■남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할■■■학술회의 총서 04-04(서울: 통일연구원, 2004), 42쪽.

5) 이경남, “동화의 메아리,” ■■■월간 동화■■■10월호(서울: 동화연구소, 1995).

6) 장원석, “북한 식량난의 진실: 대북지원 불가론에 대한 7가지 의문,” ■■■사회평론 길■■■2월호(서울: 사회평론, 1996).

국민적 합의가 형성되고 있어서 남남갈등이 이전보다 축소되고 있다. 인도적 지원이 중단되지 말아야 한다는 국민적 합의의 형성은 통일기반의 확대라는 점에서 인도적 지원의 귀중한 성과이다.

또한 대북지원에는 북한 핵 문제 등 고려해야 할 변수가 상당수 있다. 인도적 차원, 남한의 경제상황과 국민적 공감대 형성, 북한의 수용 가능성 등이 그런 변수에 속할 것이다. 따라서 대북지원을 체계적으로 하려면 일정한 원칙이 있어야 한다.

우선 북한 핵문제의 해결 수위를 감안한 시차별 지원이다. 핵문제가 현안으로 남아 있는 동안에는 식량, 보건·영양, 인력개발, 공장 개·보수 등에 역점을 두고, 사회간접자본·에너지 지원 등은 핵문제 해결 과정과 일정 부분 연계하는 게 바람직하다.

둘째, ‘남북 원-원’ 차원에서의 접근이 필요하다. 현실적으로 쌀과 비료의 대북지원은 국내의 관련 산업 보호 차원에서 점차 필요성이 커지고 있기 때문이다. 국제사회의 대북지원 유도도 적극 검토해야 할 대목이다. 철도 등 사회간접자본의 개·보수에는 천문학적인 비용이 소요되기 때문이다.

셋째는 국제사회와 보조를 맞추어 이들의 대북지원을 적극 유도한다는 것이다. 북한의 경제회복을 위해서는 우리 뿐 아니라 국제사회의 지원이 절실하기 때문이다.

현재 대북 인도적 지원의 두 주체인 ‘정부’와 ‘민간’은 고유한 입장과 역할에 분명한 차이가 있다. 그것은 민간이 인도주의와 동포애의 발현이라는 당위적 측면에 입각하여 인도주의 정신에 바탕한 수혜자 측의 이익을 위해 지원한다면, 정부는 남북 화해와 협력정책의 주요 수단이라는 실용적 측면에 입각해 국가이익을 고려해야 한다는 점이다. 따라서 국가예산을 사용하는 정부의 지원은 국민 동의와 투명성이 보장되어야 하지만, 민간의 지원은 순수성이 유지될 때 보다 큰 성과가 나타난다.

2.2 대북 인도적 지원의 필요성

북한은 현재 10여 년 이상 지속적으로 만성적인 식량난에서 벗어나지 못하고 있다. 북한의 식량난은 전반적인 북한 경제위기와 농업생산의 부진을 단적으로 드러낸 것이다.⁷⁾ 북한 식량난이 극심하게 나타나는 데에는 절대 생산량의 부족과 함께 사회·경제상의 구조적 원인이 크게 작용하고 있다. 무엇보다 배급

7) 북한 식량난의 원인에 대해서는 이미 많은 연구성과를 보이고 있어서 더 이상의 언급은 생략하고자 한다.

제도가 마비되고 분배체계가 왜곡되어 있으며 지역간·계층간 격차가 심해 식량난이 더욱 가중되고 있다. 지역적으로는 가뭄이 극심했던 북한의 동북부 지역을 중심으로 기근현상이 심하게 나타나고 있으며, 중소도시의 일반 주민이 큰 어려움을 겪을 것으로 보고 있다. 또한 수송난 등 북한체제 내부의 문제점 등으로 지역간·계층간 고른 배분이 이루어지지 못하는 실정이기 때문에 일부 주민들은 해마다 어려움을 면하지 못할 것으로 보인다.

이에 남한과 국제사회에서는 북한의 식량난 완화를 위해서 인도주의적 지원을 지속해 오고 있다. 하지만 북한의 식량난이 구조적·만성적인 문제라 근본적인 해결을 기하기는 어려운 실정이다. 또한 북한의 식량난 실태 파악이 정확치 않아서 인도적 지원에도 문제가 뒤따른다.

북한 식량난의 정확한 실태 파악이 어려운 것은 근본적으로 북한의 공식발표가 이뤄지지 않고 있기 때문이다. 그래서 <표 1>에서 나타난 바와 같이 북한의 곡물 수요량과 생산량이 발표기관에 따라 다른 것은 각기 수요량과 생산량의 추정방식이 다르기 때문이다.

<표 1> 북한의 곡물 수요량 및 생산량

(단위: 만톤)

| 연도 | 발표기관 | 곡물 생산량 | 곡물 수요량 | 부족량 |
|---------|---------|--------|--------|-----|
| 1995/96 | FAO/WFP | 408 | 599 | 191 |
| | 통일부 | 345 | 578 | 233 |
| 1996/97 | FAO/WFP | 300 | 536 | 236 |
| | 통일부 | 369 | 583 | 214 |
| 1997/98 | FAO/WFP | 266 | 461 | 195 |
| | 통일부 | 349 | 541 | 192 |
| 1998/99 | FAO/WFP | 348 | 484 | 136 |
| | 통일부 | 389 | 551 | 162 |
| 1999/00 | FAO/WFP | 342 | 475 | 133 |
| | 통일부 | 422 | 518 | 96 |
| 2000/01 | FAO/WFP | 292 | 479 | 187 |
| | 통일부 | 359 | 529 | 134 |
| 2001/02 | FAO/WFP | 366 | 496 | 130 |
| | 통일부 | 395 | 536 | 141 |
| 2002/03 | FAO/WFP | 384 | 492 | 108 |
| | 통일부 | 413 | 632 | 219 |
| 2003/04 | FAO/WFP | 416 | 510 | 94 |
| | 통일부 | 425 | 639 | 214 |

자료: ■■2004 북한이해■■(통일부 통일교육원, 2004); FAO/WFP, Special Report: FAO/ WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 1996-2004(각 연도).

북한의 연간 최소 수요량에서는 추정산정식의 기본 통계치인 북한 총인구, 1인당 최소 수요량 등을 다르게 투입하는데,⁸⁾ 연간 총수요량을 국제기준으로 보느냐, 생존유지를 위한 최소수준으로 보느냐에 따라 추정치가 달라진다. 식량 생산량은 파종면적, 수확면적, 토지의 유형구분과 그에 대응하는 평균수량, 연도별 작황 변동요인, 벼에서 쌀로 환산하는 도정계수, 1ha당 작황량 평가 등의 차이에 따라 생산량 추정방법이 달라진다. 최소한 남한 정부 및 민간단체와 연구기관 등 국내에서만큰은 식량 수요량과 생산량의 산출근거 및 추정량을 통합해야 할 것이다.⁹⁾

북한의 식량난은 본질적으로 총량의 부족이나 가용량에 대한 지역·계층간의 분배불균등이 문제를 더욱 심화시켰다. 지역간 차는 정치적 우선 순위의 차원에서 평양권과 지방의 분배 우선 순위가 다를 수 있으며, 국제사회의 지원식량을 배분하는 과정에서 수송수단의 미비로 오지나 변경지역에 분배가 미흡하게 이루어 질 수 있다. 또한 직업이나 계층의 차이에 따라 식량난의 수준이 다르게 나타나고 있다. 특히 암시장에서 식량을 구매할 수 있는 계층(당 간부, 무역 혹은 자재일꾼, 계산에 밝은 일부 노동자)과 그렇지 못한 계층간에 차이가 발생하고 있다.¹⁰⁾ 더욱이 식량배급체계가 정상적으로 작동하지 못하는 데 따라 식량배급 관리들의 부패, 주민들의 식량도둑, 협동농장의 은닉 등 각종 부패와 비리가 횡행함으로써 식량난이 더욱 가중되고 있다.¹¹⁾ 게다가 지난 2002년 7월 1일 경제전반에 걸친 획기적인 개혁을 위해 ‘7.1경제관리개선조치’(이하 7.1조치)를 실시하였지만, 아직까지는 물자공급 부족으로 물가가 급등하여 식량을 구하기가 어려운 실정이다.¹²⁾

8) 북한의 최소 식량수요량에 대해 세계식량계획(WFP)에서 추정한 2001년 인구 2,230만 명을 기준으로 할 때, 현재 WFP의 권고량은 1인 1일 600-800g, 2,400kcal 섭취를 기준으로 연간 1인당 255kg을 제시하고 있어 총 569만 톤을 산출할 수 있다.

9) UN기준 최소영양 권장량(생존 가능 한계선)은 1인당 1일 458g, 연간 167kg이 필요하다. 이 수치를 적용하면 연간 총 수요량은 372만 톤이 필요하다. 하지만 기초대사량을 기준으로 배급한다면 1인당 1일 575g, 연간 210kg을 적용하여 연간 총 수요량이 468만 톤이 필요하게 된다. 물론 이러한 추정치는 사료용과 종자용 등을 제외한 것이다. 한국농촌경제연구원은 북한 총인구를 2,362만 명으로 기준해서 현재 수준(생존 가능 한계선)의 식용곡물을 계산한 결과 394만 톤의 수요량이 추정되었으며, 기초대사량 수준으로는 496만 톤이 필요하다는 계산이 나왔다. 대략적으로 추정해도 사료용과 종자용 등을 포함하여 연간 800만 톤 이상의 곡물이 필요한 것으로 추정하였다. 이처럼 북한의 식량 생산량과 수요량을 통합해서 산출하기가 쉽지가 않다. 권태진, “북한의 식량 상황과 장기 수급 전망,” ■■■KREI 북한농업동향■■■, 제5권 제4호(서울: 한국농촌경제연구원, 2004), 13쪽.

10) 김연철, “북한의 식량수급 현황과 농업정책 전망,” ■■■통일문제연구■■■, 통권 제31호(평화문제연구소 99년 상반기, 1999), 10-11쪽.

11) 김찬규, “북한의 식량부족이 사회에 미치는 영향,” ■■■북한조사연구■■■, 제1권 1호(북한문제조사연구소, 1997); 김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” ■■■통일연구논총■■■, 제7권 1호(민족통일연구원, 1998) 참조.

결국 북한의 경제난과 식량난은 생존을 위한 이기주의와 부정부패의 만연, 직장에서의 이탈, 군대의 사기저하 등 국가질서의 와해로까지 발전할 수 있다. 그러면, 직접적으로 2천3백여만¹³⁾ 북한 주민들이 커다란 고통을 받게 될 것이고, 더 나아가서는 한반도와 동북아시아 지역의 정치 경제적 불안정을 초래하게 될 것이다. 그러므로 대북 인도적 지원은 한반도의 평화증진과 나아가 동북아시아 평화구현에 꼭 필요하다. 북한의 급작스런 붕괴나 흡수 통일은 바람직하지 않으며, 대북 인도적 지원은 남북합의에 의한 평화통일을 이루는 과정에 커다란 기여를 할 것이다.

북한은 경제위기로 식량난을 비롯한 보건, 식수, 전기, 교통, 통신 같은 사회경제기반의 붕괴에 직면하고 있다. 그래서 북한 당국은 경제위기와 식량난 극복을 위하여 국제사회의 구호와 산업기반 구축을 위한 외부지원을 요청하는 한편 동원 가능한 모든 노동력을 이용하여 식량증산에 노력하고 있다. 그러나 경작 가능 토지가 전체 면적의 18%밖에 안 되는 북한은 결코 농업국이 아니며 자체적으로 식량을 자급할 능력도 크게 떨어진다. 즉 북한은 기본적으로 공업국가이며, 식량 부족분을 해외에서 수입해야 한다. 식량 수입을 위해서는 공산품 수출을 통하여 외화를 획득해야 하지만, 북한 산업은 황폐화된 상태이고 경제재건을 위한 외국의 투자도 아주 제한적으로 이루어지고 있을 뿐이다.

현재의 상황에서 북한에 대한 대규모 해외지원과 투자는 요원하기만 하다. 이는 북한 경제복원에 오랜 기간이 소요될 것이 분명하다는 점과 그래서 당장 굶주리고 있는 수많은 북한 주민들, 특히 어린이와 노약자들은 국제사회의 대북 인도적 지원에 생명을 의존할 수밖에 없다.

대북 인도적 지원이 갑자기 감소한다면, 수 만 명의 북한 주민이 기아로 인한 죽음에 직면할 것이다. 북한은 이미 지난 10여 년간의 식량부족과 보건·의료시설의 미비로 인한 영아사망률 증가와 아사자 발생 등 수많은 어린이와 어

12) 7.1조치는 국정가격을 농민시장의 현실적인 가격수준으로 맞추기 위해 물가, 임금, 환율 등을 대폭 인상하는 한편 배급제를 구입제로 전환하는 동시에 인센티브제를 실시하는 내용으로 되어 있다. 그런데 7.1조치에 따른 임금인상으로 주민들의 구매력은 증가하였으나 수요에 따른 물자공급 부족으로 인플레이션 현상은 여전한 상태였다. 농민시장의 물가 상승은 핵문제가 부상하면서 북한의 경제난이 심해졌던 결과이다. 즉 북핵문제로 국제사회의 지원이 미흡함에 따라 식량수급이 원활치 못하여 곡물가격이 상승한 것으로 보인다. 통일연구원, “최근 북한 변화 및 개혁 동향,” ■■■통일정세분석■■■2004-02(2004.1) 참조.

13) 통일부에 따르면 2002년 기준으로 북한 인구는 2천225만3천명으로 추정하고 있다. 북한의 조선중앙통신이 발행한 2002년 판 ■■■조선중앙연감■■■에 따르면 북한인구는 1999년 말 현재 2천275만4천명으로 밝히고 있으며, 세계식량계획(WFP)은 2001년 말 기준으로 2천230만 명 정도인 것으로 추정하고 있다. 가장 최근 자료인 유엔인구기금(UNFPA)이 2004년 9월 15일 발간한 ■■■2004 세계인구현황■■■에 따르면 2천280만 명으로 추정하고 있다.

른들의 건강 상태가 악화되어 왔다. 장기간 식량부족으로 북한주민들은 만성적 영양부족 상태에 놓여 있으며 면역력의 저하로 결핵, 간염 등의 전염성 질환이 급증하고 있다. 또한 방역조치 미흡으로 파라티푸스, 장티푸스, 콜레라 등 전염병이 만연하고 있다.

2001년 5월 북경에서 개최된 제5차 아동보호 아시아·태평양 각료급 회의에서 북한대표 최수헌 외무성 부상이 발표한 내용에 의하면, 1993년 대비 1999년 북한의 복지지표가 상당한 감소를 나타냈다. 평균수명은 73.2세에서 66.8세로 6.4세 감소하였고, 신생아 사망률은 1,000명당 14명에서 22.5명으로 8.5명 증가하였으며, 5세 이하 영유아 사망률은 1,000명당 27명에서 48명으로 21명 증가하였다. 또한 유엔식량농업기구(FAO)가 2003년 11월 26일 발표한 ‘2003년 세계 식량 불안에 관한 보고서’에 따르면 지난 1999년부터 2001년까지 북한의 영양부족 인구는 평균추계로 750만 명에 달해 전체 인구의 34%를 점한 것으로 조사됐다.¹⁴⁾ 사단법인 어린이의약품지원본부가 2003년 12월 20일 발표한 ‘2003년 북한 어린이 건강실태보고서’에 의하면 5세 미만의 북한어린이 250만 명 중 영양결핍아가 120만 명으로 나타났다. 또한 급성 영양장애 25만 명, 중증 영양장애 4만 명, 빈혈 100만 명 그리고 비타민A 결핍이 100만 명으로 나타났다. 북한의 아동뿐만 아니라 사춘기 아동과 청소년의 체위도 급격히 저하되고 있다고 한다.

이러한 북한 주민들의 조기 사망과 어린이들의 영양실조는 국제사회의 지속적인 대북 인도적 지원으로 줄일 수 있는 것들이다.

3. 대북 인도적 지원 추진배경과 현황

3.1 대북 인도적 지원 추진배경

북한에 대한 인도적 지원은 익히 알려진 바대로 1995년 계속되는 수해와 가뭄으로 극도로 악화된 식량사정을 해소하고자 북한이 국제기구에 요청함으로써 시작되었다. 하지만 1990년대 전반기에도 인도적 차원에서 국내 종교계에서는 북한에 ‘사랑의 쌀’ 보내기(1990.7), ‘사랑의 의약품 나누기 운동’(1991)을 전개하였고, 유엔아동기금(UNICEF)은 1990년부터 5년간 매년 100만 불을 지원하였다.

북한이 국제사회에 식량지원을 처음 요청한 것은 1991년이다. 1990년 흉작이 기록된 이후 당 지도층은 몇 년 동안 계속된 흉작과 1989년부터 시작된 소련의

14) ■■■연합뉴스■■■, 2003년 11월 26일자.

급격한 보조금 감소로 1990-1991년에 아주 많은 양의 식량부족 현상이 일어났다고 김정일에게 보고하면서 북한주민의 식량배급체계에 지대한 영향을 초래할 것이라고 했다고 한다. 당 지도층은 WFP에게 식량지원을 요청할 수 있도록 김정일의 허락을 요구하였으며, 김정일은 김일성 몰래 승인하였다.¹⁵⁾

1991년 초 WFP는 북한당국의 식량지원 요청에 따라 FAO요원을 포함한 7명의 전문요원을 파견하여 식량지원에 대한 소요조사(Needs assesment)를 실시하였던 것으로 알려지고 있다. 당시 북한이 유엔에 가입하기는 하였으나, 남측의 유엔가입에 대한 대응방식으로 이루어졌고 유엔기구 및 국제사회에 대해 신뢰보다는 두려움이 더 많았다는 점에서, 북한당국이 식량난의 가능성을 인식하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 실사결과 식량지원이 필요하다는 어떠한 요소도 발견되지 않았다. 이는 북한당국이 적절한 조사팀에게 조사 접근여건 및 정보를 제공하지 못했기 때문이었던 것으로 보인다.¹⁶⁾

당시 북한당국은 식량위기를 인정하지 않았고 실재하지 않는다고 생각했는데, 1994년 말에 이르러 심각한 경제난과 식량난에 봉착해 있음을 인식하였다. 그해 겨울부터 1995년 봄에 이르는 시기의 식량사정은 최고로 악화되었고,¹⁷⁾ 1995년 8월 북한을 휩쓴 홍수는 국제사회에 도움을 요청하는 것 이외의 다른 선택의 여지를 없게 만들었다.

국제사회의 대북 인도적 지원은 1995년 8월 23일 북한의 UN대표부가 유엔 인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였고, 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 UNICEF에 5만 불 상당의 콩을 지원해줄 것을 공식 요청함으로써 개시되었다. UNDHA는 곧바로 UNICEF, WHO, FAO 등과 함께 평양주재 유엔 개발계획(UNDP)의 도움으로 북한의 식량난과 배급 상황에 대한 조사를 실시하였으며, UNDHA는 공동조사 결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북지원 관련 유엔기구 공동으로 대북 인도적 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다. 당시 제1차 지원목표액은 2,011만 달러로 설정되었으나 실제 모금액은 설정액의 46%에 불과한 930만 달러였으며, WFP가 같은 해 11월 4명의 긴급 구호단을 북한에 파견하면서 북한 식량난에 대한 국제사회의 인도적 지원이 비로소 본격화되었다.

15) Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*(Washington, D.C.: USIP, 2001), 황재욱 옮김, ■■■북한의 기아: 기아 정치 그리고 외교정책■■■(서울: 다홀미디어, 2003), 225쪽.

16) 위의 책, 226-227쪽.

17) 당시 북한은 일본에게 도움을 요청하였지만 일본은 남한 정부의 동의와 지원하에서만 식량을 제고하겠다는 입장을 통보하였다. 이에 북경에서의 남북한 비밀협상을 통해 남한이 북한에게 15만 톤의 쌀을 제공하겠다는 협정이 체결되었다. 이어 일본은 즉각적으로 북한에 30만 톤의 쌀을 제공하기로 북한과 협정을 맺었다.

우리 정부 역시 이에 호응해 나서면서부터 본격적인 대북지원이 시작되었다. 정부차원의 지원은 국제기구나 적십자사를 통한 간접지원과 당국간 협의를 통한 직접지원이라는 두 가지 형태로 진행하여 왔다. 직접지원은 1995년 쌀 15만 톤 지원을 시작으로 1999년 이후에는 매년 식량증산을 위한 비료지원 등을 실시하고 있으며, 2000년과 2002년에는 차관공여방식을 통해 식량을 지원하기도 하였다. 간접지원은 WFP, WHO, UNICEF 등 국제기구의 대북지원에 참여하는 방식으로 이루어지고 있다.

민간차원에서는 지원초기 대한적십자사가 국제적십자사를 경유하는 간접지원방식을 취하였으나, 1997년 5월 남북적십자사간 합의 이후에는 남북간 직접전달 방식으로 전환되었다. 1999년 2월 민간차원의 대북지원 창구 다원화 조치에 따라 준법성, 전문성, 분배투명성 등의 요건을 갖춘 민간단체의 독자적인 대북지원이 가능하게 되었으며, 2004년 현재 31개 민간단체가 대북지원 창구로 활동하고 있다.

3.2 국제사회의 대북 인도적 지원 현황

국제사회의 대북지원은 유엔기구를 중심으로 하는 국제기구와 국제적십자연맹 등의 국제 비정부기구 그리고 개별국가 등 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 국제사회의 대북지원에 있어 주요동향은 다음과 같다.¹⁸⁾

첫째, 긴급구호 차원의 식량지원만으로는 북한의 식량사정이 개선될 가능성이 희박함에 따라 국제사회는 1998년 하반기부터 식량의 직접지원 방식에서 농업개발 지원방식으로 전환하는 추세이다.

둘째, 대북지원이 장기화되면서 긴급 구호차원의 식량지원보다는 장기적인 농업복구와 보건·의료·식수·위생·교육분야 등의 중요성이 강조되는 추세이나 개발지원에 대한 모금실적이 저조해 국제사회의 지원은 계속 식량부분에 치중되어 있다.

셋째, 국제사회의 대북지원은 지속적으로 증가하는 추세였으나 2000년도(전년대비 49% 감소)와 2002년도 이후에는 지원실적이 저조하게 나타났다. 2000년도에는 남북정상회담으로 인해 남북 화해분위기가 고조되었으며, 국제사회의 대북인식도 긍정적이었다. 그럼에도 대북지원이 저조했던 것은 대북지원의 장기화로 인한 피로현상(donor fatigue)에 따른 결과라고 볼 수 있다.

2002년도 이후의 지원감소는 부시 행정부의 ‘악의 축’ 발언과 불량국가로서

18) 박형중 외, “핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오,” ■■■연구총서■■■03-15(서울: 통일연구원, 2003), 193쪽.

의 대북 불신 그리고 북한 핵문제가 지원규모를 줄이게 만들었다. 특히 그 동안 중요한 비중을 차지해 왔던 일본이 2001년 이후 납북자 문제로 대북지원을 전면 중단한 것과 아프가니스탄 사태 등 다른 지역에 대한 구호사업 수요가 증대하였기 때문이다.¹⁹⁾ 게다가 북한의 소극적인 태도 역시 한 몫 거들었다. 북한은 지원단체가 북한내에서 주민들과 직접 접촉하는 것을 경계했으며, 국제사회의 긴급구호에서 개발원조로의 전환 요구에 대해서도 호응하지 않았다. 또한 미국의 ‘북한 인권법’ 논의나 ‘반복적 비정부기구’들이 증가한 것도 지원 열기를 떨어뜨린 원인이다.²⁰⁾

또한 2002년 10월 북한 핵문제로 인해 북미관계가 악화되고 이라크 전쟁으로 인해 국제사회의 이라크 난민에 대한 지원이 급증함에 따라²¹⁾ 2003년도 9차 유엔합동호소는 목표대비 실적이 58.0%라는 저조한 실적을 기록하였다. 하지만 2004년에는 룡천참사로 인해 지원이 다소 증가하여 10차 유엔합동호소는 10월 18일 현재 목표대비 실적이 58.1%의 지원 실적을 기록하고 있다.

3.2.1 국제기구의 대북 인도적 지원

대북지원 관련 유엔기구 공동으로 대북 인도적 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소한 이래 2004년 10월 현재 10차에 걸쳐 유엔합동지원이 이루어지고 있다. <표 2>에 나타난 것처럼 2·3·8차를 제외하고는 지원목표액 대비 실적이 저조한 편이다. 특히 2002년 이후 지원실적은 감소추세에 있다.

이렇게 지원액이 감소한 원인은 부시행정부의 ‘악의 축’ 발언과 대북지원의 분배투명성 문제 등 대북지원 효과에 대한 의문이 제기되고, 아프가니스탄 지역에 대한 구호사업 수요 증대 등이 대북지원 규모 감소로 연결된 것으로 평가된다.

더욱이 2003년에 이라크 지역에 대한 구호 사업, 북한 핵문제, 그리고 사스(SARS) 등으로 대북지원 실적이 더욱 감소하였다. 2003년의 경우 유엔의 대북 지원 요청액 대비 조성액 비율이 58.0%에 이르러 최근 3년 동안 가장 낮은 수

19) 미국은 일본이 대규모 식량을 북한에 보낸 2000년과 2001년을 제외하고는 지난 1995년 이래 매년 북한에 가장 많은 규모의 지원을 WFP 등 국제기구를 통해서 해 왔다. 일본의 경우 2000년 9천566만 달러, 2001년 1억489만 달러로 2년 동안 최대의 대북 지원국이었으나 북핵 문제와 납치자 문제로 인한 북일관계 악화에 따라 2002년부터 대북 지원을 중단하였다.

20) 김연철, “용천이후, 대북 인도적 지원 어떻게 해야 하나?,” ■■■미래전략연구원 논단■■■ (2004/ 4/28).

21) 2003년 유엔합동호소는 이라크에 대한 지원목표액(22억2천3백만불)을 최고치로 설정했으며, 2004년 9월 7일 현재 목표액 대비 90.9%의 실적을 나타내고 있다.

<http://www.reliefweb.int>(UNOCHA, Financial Tracking System Database, 07 September, 2004).

치를 기록하였다. 국제사회의 대북지원은 1995년 9월 이후 2004년 10월 18일 현

<표 2> 대북지원 UN합동호소*에 대한 국제사회의 지원 실적(1995.9-2004.10)

| 구 분 | 목 표 (만달러) | 실 적 (만달러) | 실적율 (%) | 국가별 지원액(만달러) |
|-----------------|--------------|--------------|------------|---|
| 1차('95.9-'96.6) | 2,032 | 927 | 45.6 | 미국222.5, 일본50, EU 38 등 |
| 2차('96.7-'97.3) | 4,364 | 3,470 | 79.5 | 미국 717, 일본 600, 남한339, EU 860 등 |
| 3차('97.4-12) | 18,439 | 15,781 | 85.6 | 미국 4,537, 일본 2,700, 남한 2,633, EU 2,752 등 |
| 4차('98.1-12) | 38,324 | 21,587 | 56.3 | 미국 17,185, EU 1,380, 남한 1,100, 캐나다 395, 노르웨이 239, 이집트 280, 호주 132, 체코 2 등 |
| 5차('99.1-12) | 29,208 | 18,980 | 65.0 | 미국 17,500, EU 798, 스웨덴 383, 캐나다 340, 호주 270, 노르웨이 200, 덴마크 195, 핀란드 72, 아일랜드 27 등 |
| 6차('00.1-12) | 31,376 | 15,263 | 48.6 | 일본 9,566, 미국 2,924 호주 666, EU 478, 이탈리아 322, 스웨덴 280, 노르웨이 229, 캐나다 171, 덴마크 151, 핀란드 113, 스위스 89, 남한 48 등 |
| 7차('01.1-12) | 38,398 | 24,780 | 64.5 | 일본 10,489, 미국 10,270, 남한 1,579, 이탈리아 708, 독일 291, 호주 289, 스웨덴 244, 스위스 222, 노르웨이 189, 캐나다 170, 덴마크 151, 핀란드 75, 네덜란드 10 등 |
| 8차('02.1-12) | 24,684 | 21,979 | 89.0 | 미국 6,349, 남한 1,624, EU 947, 호주 339, 캐나다 245, 스웨덴 228, 영국 171, 노르웨이 144, 독일 135, 덴마크 101, 핀란드 70, 룩셈부르크 56, 쿠바 20, 뉴질랜드 5 등 |
| 9차('03.1-12) | 22,937 | 13,310 | 58.0 | 미국 3,152, 남한 1,683, EU 1,621, 러시아 1,000, 이탈리아 652, 캐나다 437, 스웨덴 407, 독일 323, 노르웨이 299, 네덜란드 220, 호주 176, 덴마크 154, 핀란드 125, 쿠바 47 등 |
| 10차('04.1-10) | 20,878 | 12,124 | 58.1 | 일본 4,660, 미국 1,903, EU 1,521, 스웨덴 831, 호주 576, 캐나다 497, 독일 441, 이탈리아 361, 노르웨이 298, 아일랜드 292, 영국 182, 핀란드 119, 덴마크 116, 룩셈부르크 81, 뉴질랜드 79 등 |
| 총 계 | 230,640 | 148,221 | 64.3 | |

* UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPR of Korea 2004

자료: <http://www.reliefweb.int>(UNOCHA, Financial Tracking System Database, 18 October, 2004).

재 14억 8,221만 달러에 달하고 있고 개별국가로는 미국이 가장 큰 지원국으로 기록되고 있다.

WFP는 1995년 10월에 평양에 사무소를 개설한 후 1997년부터 북한활동이 안정화되고 프로그램이 다양화되었으며 담당 지역도 늘어났다. 2004년 9월말 현재 WFP가 평양, 청진, 함흥, 신의주, 혜산, 원산에 50여명의 요원을 상주시키는 등 국제기구에서 100여명의 모니터링 요원을 상주시키며 분배결과를 확인하고 있다.²²⁾

UNDP와 FAO는 1999년부터 농업복구 및 환경보호사업(AREP)을 지원하고 있는데, 이 사업은 농촌복구, 비료산업 재건, 산림 및 환경보호, 능력배양 프로그램, 주요 농자재 지원(비료, 농약, 트랙터 부품 등), 개별 농가에 대한 소규모 대출 사업 등으로 구성되어 있다.

그밖에 WFP와 UNICEF는 두 차례(1998/2002)에 걸쳐서 북한 보건성과 공동으로 북한의 어린이, 임산부, 수유여성 등을 대상으로 영양실태 조사를 실시한 바 있다.

<표 3> 2004년도 대북지원 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원실적

| 기 구 | 지원요청액(달러) | 조성금액(달러)* | 부족액(달러) | 실적율(%) |
|---------|-------------|-------------|------------|--------|
| ADRA | 636,327 | 148,000 | 488,327 | 23.3 |
| AFMAL | 240,000 | 0 | 240,000 | 0.0 |
| CESVI | 974,971 | 649,971 | 325,000 | 66.7 |
| CONCERN | 1,595,887 | 1,986,792 | -390,905 | 100.0 |
| DWH/GAA | 2,945,099 | 2,142,099 | 803,000 | 72.7 |
| FAO | 3,978,000 | 2,376,641 | 1,601,359 | 59.7 |
| HI B | 575,000 | 0 | 575,000 | 0.0 |
| OCHA | 579,984 | 534,444 | 45,540 | 92.1 |
| PU | 1,229,000 | 1,066,351 | 162,649 | 86.8 |
| SC UK | 970,000 | 0 | 970,000 | 0.0 |
| TGH | 1,185,656 | 785,656 | 400,000 | 66.3 |
| UNFPA | 672,000 | 194,056 | 477,944 | 28.9 |
| UNICEF | 14,951,960 | 15,078,017 | -126,057 | 100.0 |
| WFP | 172,282,994 | 90,874,827 | 81,408,167 | 52.7 |
| WHO | 5,962,300 | 5,406,287 | 556,013 | 90.7 |
| 총 계 | 208,779,178 | 121,243,141 | 87,536,037 | 58.1 |

* 국제사회로부터 지원약속을 받은 금액도 포함되어 있음.

자료: <http://www.reliefweb.int>(UNOCHA, Financial Tracking System Database, 18 October, 2004).

22) 통일부, “남북관계 추진현황(9월말 현재),” <http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2004.10.5).

국제기구의 대북지원은 주로 WFP, FAO, UNICEF, UNDP, WHO 등의 창구를 통해 이루어지고 있다. 국제사회의 2004년도 지원실적에 대한 각 기구별 지원실적을 보면 아래의 <표 3>에서 나타난 바와 같이 WFP가 실적율은 낮지만 9,087만 달러의 조성금액을, UNICEF가 1,508만 달러로 그 뒤를 잇고 있다.

한편, 분야별 지원실적을 보면 식량이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 보건의료가 그 뒤를 잇고 있는 것을 알 수 있다(<표 4> 참조). 보건의료 분야는 2003년에 1천1백만 달러를 조성하였는데, 2004년에는 9월 5일 현재 1천 70만 달러를 조성하여 2003년에 비해 증가할 것으로 예상된다. 또한 해마다 목표달성율이 증가한 경향을 보였다. 목표달성율은 2001년 23.5%, 2002년 37.4%, 2003년 64.1%로 증가하였다. 2004년은 10월 18일 현재 58.1%를 기록하고 있어서 연말에는 2003년도 대비 증가할 것으로 예상된다. 보건의료분야에 대한 지원을 하는 국제 NGO로는 Caritas, IFRC, Diakonie Emergency Aid, AmeriCares 등이 있다. 시·군 병원에 대한 의약품 지원, 제약공장 설비 지원, 의료인력에 대한 전문교육 등을 실시하고 있다. 식수위생 분야는 2004년에 636만 달러를 요청하여 현재 614만 달러를 조성하였는데, 이는 2003년의 95만 달러, 2002년의 4백만 달러와 비교하면 증가한 것이다.²³⁾ 그 만큼 식수에 대한 중요성을 인식했기 때문이다. 현재 식수위생분야에 대한 지원을 하는 단체로는 UNICEF, IFRC, CESVI, TGH(Triangle Generation Humanitaire), GAA(German Agro Action) 등이 있다.

<표 4> 2004년 대북지원 UN합동호소에 대한 국제사회의 분야별 지원실적

| 분야 | 지원요청액(달러) | 조성금액(달러) | 부족액 | 목표달성률(%) |
|----------|-------------|-------------|------------|----------|
| 농업 | 4,327,397 | 3,001,065 | 1,326,332 | 69.4 |
| 조정과 지원 | 829,984 | 727,417 | 102,567 | 87.6 |
| 교육 | 3,120,000 | 451,051 | 2,668,949 | 14.5 |
| 식량 | 173,760,994 | 92,352,827 | 81,408,167 | 53.1 |
| 건강(보건의료) | 20,382,787 | 10,771,081 | 9,611,706 | 52.8 |
| 미분류 | | 7,799,992 | -7,799,992 | - |
| 식수와 위생 | 6,358,016 | 6,139,708 | 218,308 | 96.6 |
| 총 계 | 208,779,178 | 121,243,141 | 87,536,037 | 58.1 |

자료: [http://www.reliefweb.int\(UNOCHA, Financial Tracking System Database, 18 October, 2004\).](http://www.reliefweb.int(UNOCHA, Financial Tracking System Database, 18 October, 2004).)

23) 2002년도에는 식수위생분야에 대한 지원사업내용이 예년에 비해 대폭 확대되었다. 2001년도에는 취약계층을 표적화하여 병원, 탁아소, 고아원 등에 대한 지원이 주종을 이루었으나 2002년에 들어서는 지역사회 전체를 대상으로 확대되었다. 이는 시설의 위생상태가 개선되었고 시설을 이용하는 비율이 감소하며 24 시간 보호를 하는 시설 자체가 적다고 판단되었기 때문이다. UNOCHA, DPRK sector report: water and sanitation(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, June 2002).

3.2.2 국제 비정부기구의 대북 인도적 지원

현재 북한에는 유엔기구나 함께 국제적십자연맹(IFRC)을 비롯하여 다양한 국제 NGO들이 상주하면서 인도적 지원 활동을 수행하고 있다. 그 동안 약 130여 개의 국제 NGO가 북한 구호사업에 참여하였는데, 이들 NGO는 국제기구나 국가들보다 지원 규모는 작으나, 각 분야에서의 활동을 통해 북한주민을 돕고 북한에 대한 귀중한 정보를 수집하고 있다.

NGO들은 각 기구들이 평양에 상주사무소를 설치할 수 없는 현실에 직면하여, 1997년 북한에 대북 지원활동과 모니터링을 원활히 하기 위해 WFP 평양사무소와 연계된 ‘식량지원 중개단’(Food Aid Liaison Unit, FALU)을 설치하였다.²⁴⁾ 현재 북한에 상주하고 있는 NGO는 11개로서 상주인원은 한 단체에 2-3명이다. 대표적인 단체로는 Children’s Aid Direct(영국), Concern World-wide(아일랜드), Triangle(프랑스) 등으로서 대부분 유럽에 본부를 두고 있다.²⁵⁾

국제 NGO들의 대북 지원은 여러 가지 경로를 통해 추진된다. 개별적으로 북한과 직접 접촉하여 추진하는 경우도 있으나 일반적으로는 유엔합동호소에 참여하여 비상주 NGO나 북한에 상주하고 있는 원조단을 통해 지원한다. 비상주 NGO가 북한에 식량을 지원할 경우에는 WFP의 FALU를 통해 이루어지는 것이 일반적이다.

<표 5> 국제적십자연맹의 대북 지원 현황(1995.10-2004.6)

| 구 분 | 목표(만달러) | 실적(만달러) | 실적율(%) |
|-------------------|---------|---------|--------|
| 1차('95.10-'96.6) | 415 | 349 | 84.1 |
| 2차('96.4-'96.10) | 574 | 443 | 77.2 |
| 3차('96.11-'97.6) | 1,080 | 756 | 70.0 |
| 3차 추가('97.7-11) | 1,733 | 1,403 | 81.0 |
| 4차('97.12-'98.11) | 1,400 | 826 | 59.0 |
| 5차('99.1-12) | 900 | 420 | 46.7 |
| 6차('00.1-12) | 619 | 301 | 48.6 |
| 7차('01.1-12) | 696 | 383 | 55.0 |
| 8차('02.1-12) | 753 | 820 | 108.9 |
| 9차('03.1-12) | 920 | 886 | 96.3 |
| 10차('04.1-6) | 1,071 | 517 | 54.9 |
| 총 계 | 10,161 | 7,104 | 69.9 |

자료: 통일부, <http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2004. 1. 29); 국제적십자연맹 <http://www.ifrc.org>(검색일: 2004. 10. 18)

24) FALU는 1996년 가을 2명(캐나다 부부 Erich and Marilyn Weingartner가 운영)으로 출발했으나 곧 20명으로 늘어났다.

25) ■■■동아일보■■■, 2004년 4월 27일자.

국제 NGO중에서 가장 대표적인 NGO인 국제적십자자연맹(IFRC)은 유엔과 함께 주요한 대북 지원 역할을 담당하여 왔다. 이는 적십자사가 일반적으로 가장 대표적인 인도적 구호기구이며, 남한내 민간지원을 위한 창구가 대한적십자사로 단일화되어 있기 때문이다.

IFRC는 1995년 이후 수해지역(평안북도, 자강도, 황해남북도, 강원도)에 대한 식량 및 주거시설복구지원 등 수재민에 대한 긴급구호에 치중하였다. 이후 지원이 장기화되면서 보건부문과 재난대비 역량 구축 지원으로 사업방향을 전환하였다. 1997년 5월 IFRC 현지 평가조사 이후 3차 지원부터는 수해지역 19개 군의 74만 명에게 구호사업을 확대하기로 결정하였으며, 긴급 식량지원 이외에 106개 리 병원과 343개 리 진료소에 대한 구급약품 및 의료기구를 보급하는 보건업무를 개시하였다. 1997년 여름부터는 구호요원을 4명으로 늘려 구호사업을 진행하고 있다. 1997년 11월 25일부터 제5차 대북 긴급원조 지원 캠페인을 시작하였으며, 종전 수해지역에서 지원지역을 확대하고 IFRC와 북한적십자사는 식량원조를 줄이는 대신 평안북도와 자강도 지역 21개군 의료서비스의 질과 양을 향상시키는 데 중점을 두기로 합의하였다. 다른 중점 프로그램에 따라 담요·겨울피복·연탄 등 월동품목들을 평안북도와 자강도 지역의 1만 5,000가구에 제공하기로 계획되어 있다. 1999년에는 의료지원 지속 및 지역단위 구급사업의 확대, 북한당국의 재난관리 및 대응 프로그램을 포함한 북한적십자사의 역량형성을 지원하였다.²⁶⁾ 2001년에는 총 383만 달러를 지원하였는데, 특히 북한 강원도 홍수피해복구를 위한 긴급호소(10.15)를 통해 목표액 49만 달러 대비 총 57만 달러를 달성하였다. 2002년에는 대북지원 사업 목표액 753만 달러의 108.9%에 달하는 820만 달러의 실적을 기록하였으며,²⁷⁾ 2003년에는 대북지원 사업 목표액 920만 달러의 96.3%에 달하는 886만 달러의 실적을 기록하였다. 금년 2004년의 경우에는 6월 현재 대북지원 목표액 1,071만 달러의 54.9%에 달하는 517만 달러의 실적을 기록하였다. 특히 룡천역 폭발사고로 인한 1,850가구의 이재민을 지원하기 위하여 2004년 4월 26일 국제사회에 133만 달러²⁸⁾ 규모의 지원을 요청하여 9월 30일 현재 목표액의 117.7%인 157만 달러를 달성하였다.²⁹⁾

적십자요원은 대표, 2명의 보급/감독관, 1명의 보건담당관으로 구성되어 있

26) 이금순, “대북 인도적 지원 개선방안 : 개발구호를 중심으로,” ■■■연구총서■■■2000-32 (통일연구원, 2000) 참조.

27) 하지만 홍수피해복구를 위한 긴급호소를 통해 50만 달러를 추가로 지원하여 2002년도 총 지원은 870만 달러이다.

28) 당시 IFRC가 요청한 금액은 165만2천 CHF로 125만 달러였으나 환율 상승으로 인해 133만 달러로 증가한 것이다.

29) IFRC, 「Train Explosion-Operations Update no.7」(01/10/2004), <http://www.ifrc.org>(검색일: 2004. 10. 18).

다. IFRC의 구호요원들은 북한적십자사 요원들에게 IFRC의 원활한 물품수송 및 배급체계에 대한 교육을 실시하고, 상주대표단 이외에 재난대비요원이 수시로 파견되어 북한적십자사와 협의하고 대표단과 공동으로 활동한다.

IFRC 외에 대북지원과 관련하여 활동하고 있는 국제 NGO로는 옥스팜(Oxfam), 국경없는 의사회(MSF), 케어(Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, CARE), 유진벨 재단 등이 있다. 종교단체로서 360여 개의 교회연합체로 구성된 ACT(Action by Churches Together), WCC 등의 활동도 활발하다.³⁰⁾ 미국의 경우 약 30여 개의 NGO가 활동하였는데, 초창기에는 종교적 배경을 가진 재미 교포가 중심이 되었다. Christian Association for Medical Mission(CAMM)이 1989년부터 북한을 방문하기 시작하였으며, 1995년 가을부터 North Korea Flood Relief, Mercy Corps, Latter-day Saints Charities, World Vision 등이 북한 구호사업에 참여하였다. 특히 미국의 NGO들은 InterAction³¹⁾을 통해 대북지원 사업을 전개해 왔는데 1997년에는 17개 단체가 참여하였다. 1997년 6월에는 미 정부의 지원으로 NGO 콘소시엄인 민간자원기구연합(Private Voluntary Organization Consortium, PVOC)을 설립하고, 국제개발처(USAID)와 미 농무부가 450만 달러와 5,500만 달러 상당의 식량과 의약품을 공여하였다. PVOC는 미 정부의 식량원조의 분배를 모니터링하고, 도시지역에 사는 실직 농부와 공장 노동자들에게 식량을 제공하였다. 그러나 1999년 7월부터 2000년 5월 감자 프로젝트의 실패 이후 미국의 양자 원조가 중지되고, PVOC도 평양에서 철수하였다.³²⁾

유럽지역의 NGO로서는 최초로 1995년 ‘국경없는 의사회(MSF)’가 북한에서 활동을 시작하였다. 초기 유럽 NGO들은 WFP나 국제적십자자연을 통해서 간접적으로 식량이나 의약품, 의복 등을 지원하였다. 1997년 스위스의 Campus for Christus, 영국의 Children’s Aid Direct, 아일랜드의 Concern World-wide, 이탈리아의 Cooperazione e Sviluppo, 독일의 German Agro Action, 1998년에는 영국의 Oxfam Great Britain, 프랑스의 ACF 등이 북한에 상주하기 시작하였다.

30) ACT는 세계 개신교 교회 및 구호관련 교회단체들의 연합체로 루터교세계연맹(Lutheran World Federation: LWF)과 세계교회협회(World Council of Churches: WCC)를 주축으로 24시간 이내에 연합으로 호소하며 집행기능보다는 총괄조정을 맡고 있다.

31) 이금순, “국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원 사례,” 참조. InterAction은 세계 160여 개 국에서 활동하고 있는 150개 인도적 구호·개발·난민기구들의 연합체로서 활동의 효율성과 신뢰도를 높이기 위한 규칙, 도덕적·실천적 행동기준을 준수한다. 국제선명회(개발 및 구호부), MCI(Mercy Corps International), CARE USA, 카톨릭구호단(Catholic Relief Services, CRS), Amigos Internacionales 등이 공동으로 FALU에 직원을 파견하고 있다.

32) 우승지, ■■■대북 인도적 지원의 현황 및 평가■■■(서울: 외교안보연구원, 2004.7.30).

<표 6> 국제 NGO 및 개별국가들의 대북 지원 현황(1995.9-2003)

| 구 분 | | 실 적 (만달러) | 비 고 |
|-----------------|-----|--------------|---|
| '95.9- 97.12 | NGO | 4,746 | Americares, 유진벨, 카리타스, Mercy Corps, Interaction, 조총련 등 |
| | 개별국 | 17,273 | 일본('95년 쌀15만톤 2,250만달러), 중국('96년 12만톤 3,055만달러, '97년 옥수수 19.5만톤 3,434만달러, 쌀 1.2만톤 334만달러), 대만('97년 쌀 2천톤, 60만달러), 미국('97년 옥수수 5.5만톤 1,207만달러), EU('97년 쌀 7.1만톤, 옥수수 2.4만톤 2,840만달러, 보건의료 776.8만달러), 스위스('95년 쌀 8천톤 등 246만달러, '96년 보건의료 28만달러, '97년 쌀, 옥수수 197만달러), 이탈리아('97년쌀 29만달러), 베트남('95년 쌀 100톤 4만달러, '97년 쌀 1만톤 278만달러), 러시아('95년 쌀 20톤 등 13.6만달러, '97년 쌀 29만달러) |
| '98 | NGO | 943 | ADRA, CARE, MSF, German Agro Action, 카리타스 등 |
| | 개별국 | 7,943 | 중국(곡물 10만톤, 비료2만톤, 원유 8만톤, 3,500만달러상당), EU(3,000만 ECU상당 식량, 1,000만ECU상당 보건의료, 총 3,601만달러), 스위스(냉동육 1천톤, 528만달러), 독일(보건의료 109 만달러), 노르웨이(보건의료 67만달러), 덴마크(중자 및 영농지원 48만달러), 스웨덴(보건의료 19만달러), 호주(보건의료, 식량 11만달러), 러시아(곡물33톤, 6,315불) |
| '99 | NGO | 72 | NRC, VIVA, 카리타스 등 |
| | 개별국 | 15,100 | EU 3,740만달러('99.3합의, 이월분 440만달러 포함), 미국 3,200만달러(식량 10만톤+감자 재배사업), 스위스 300만달러, 중국 7,860만달러(식량15만톤+코코스 40만톤) 등 |
| '00 | NGO | 1,573 | ACT, CESVI, CONCERN, 카리타스 등 |
| | 개별국 | 26 | 일본(쌀 18만톤), 미국(밀 5만톤), EU 60만 유로 등 |
| '01 | NGO | 2,707 | ACT, CESVI, CONCERN, 카리타스 등 |
| | 개별국 | 1,753 | 일본(쌀 32만톤), 미국(밀가루 등 29만톤), 남한(옥수수 10만톤), 호주(밀가루 1만톤), 유럽연합 185만달러(의류·생필품), 베트남 약 162만달러(쌀 5천톤), 말레이시아(비료 1.3만달러)등 |
| '02 | NGO | 2,003 | ACT, CESVI, CONCERN, 카리타스 등 |
| | 개별국 | 3,410 | 독일(소고기 2만7천톤), 유럽연합 520만달러(식수·위생), 베트남 약 100만달러(쌀 5천톤), 스위스(쇠고기 1,200톤), 이탈리아 15만달러(살충제) 등 |
| '03 | NGO | 3,575 | 카리타스 홍콩, GAA, MCC 등 |
| | 개별국 | 816 | 유럽연합(식량 7만여톤, 비료 6만여톤, 의료기기와약품 105억원), 독일(어린이 식량 169만달러), 이탈리아 20만달러(기초의약, 의료기기) 등 |
| '04.8. 31 | NGO | 1,749 | ADRA, CESVI, 카리타스 등 |
| | 개별국 | 2,324 | 일본(쌀 12만 5천톤, 의료품 700만달러), 러시아(밀 3만 5천톤), 미국(농산물 5만톤), 베트남(쌀 1,000톤) 등 |

* NGO지원실적에는 국제적십자연맹도 포함되어 있음

자료: 통일부, <http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2004. 10. 18)

그 외에 유럽의 NGO들(ADRA, CAD, CESVI, GAA, PMU, ACF, MDM)과 미국의 자원봉사단체연합(PVO)도 북한내 상주하면서 분야별 지원사업을 전개하여 왔다. 최근 북한을 탈출한 탈북자의 난민인정문제와 관련하여 유엔난민고등판무관실(UHCR)의 활동도 주목할 만하다.

그러나 북한당국은 국제인도주의 기준을 포괄적으로 수용하지 않고 다른 기준만을 고집함으로써 북한 내에서 구호활동을 전개해 온 주요 단체들의 활동을 제약하여 왔다. 특히 자유로운 접근 허용, 취약계층에 대한 진료, 수요조사 및 모니터링을 위한 자유로운 현장방문이 제대로 이루어지지 못하였다. 이에 1998년 프랑스의 의료구호단체인 세계의사회(MDM)와 MSF가 북한에서 철수하였고, 1999년 12월에는 영국의 구호단체인 OXFAM이 2000년 3월에는 프랑스의 구호단체인 기아추방행동(ACF)이 북한 내 사업을 철수한데 이어 미국의 PVO도 북한내 사업을 중단하였다.

3.2.3 개별국가의 대북 인도적 지원

개별 국가들의 북한에 대한 지원은 국제기구·비정부기구에 대한 재정지원 등 여러 경로를 통해 이루어지기 때문에 정확한 현황을 파악하기는 쉽지 않다. 개별국의 대북지원은 최근 몇 년간 가장 적은 지원을 기록(1998년 7,943만 달러→1999년 1억 5,100만 달러→2000년 26만 달러)하였다가 2001년부터 서서히 증가하는 추세에 있었다. 그러나 2003년의 경우 다시 감소하였다. 이는 앞에서도 언급한 것처럼 북핵 문제, 분배의 투명성 문제 등이 감소의 요인으로 작용하였기 때문이다.

주요 개별국가의 대북 지원 현황을 보면 다음과 같다. 먼저 중국은 북한에 대해 식량, 비료, 에너지를 무상으로 지원해왔다. 1997년 중국은 북한에 대하여 밀가루나 옥수수 가루 등 176,905톤의 식량을 무상으로 원조하였다. 1998년에는 밀가루나 옥수수는 제외되고 옥수수 64,540톤, 쌀 24,500톤, 대두 28,229톤 등 총 117,269톤, 2001년에는 대두 14,000톤, 2002년에는 대두 15,000톤을 북한에 무상으로 지원하였다. 또한 중국은 식량 이외에도 1998년 10월 북한에 80,000톤의 원유를 무상으로 원조하기로 약속하고 59,500톤은 1998년에 지원하고 나머지는 1999년 초에 지원하였다. 중국은 1998년에 20,000톤의 질소비료를 북한에 무상으로 지원한 바 있다. 그러나 최근 중국은 북한에 대한 식량 지원뿐만 아니라 비료나 원유의 무상 지원을 줄이고 있다.³³⁾

33) 중국의 경우 정확한 통계는 나와 있지 않으나, 원유를 포함 매년 약 2-3억 달러 상당의 무상지원을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 북한 연료수입의 70-90%와 곡물수입의 30%인 4.7억 달러 상당을 매년 지원하고 있다는 통계도 있다.

<표 7> 2004년도 국가별 대북 인도적 지원 실적

| 지원국가 | 지원액(달러) | 총지원액중 비중(%) |
|------|-------------|-------------|
| 한국 | 66,036,134 | 27.98 |
| 일본 | 46,598,015 | 19.74 |
| 유럽연합 | 32,909,099 | 13.94 |
| 개인 | 19,712,735 | 8.35 |
| 미국 | 19,044,524 | 8.07 |
| 스웨덴 | 10,549,805 | 4.47 |
| 독일 | 8,070,661 | 3.42 |
| 호주 | 5,841,273 | 2.47 |
| 캐나다 | 5,417,067 | 2.29 |
| 이탈리아 | 4,542,945 | 1.92 |
| 노르웨이 | 4,221,846 | 1.79 |
| 아일랜드 | 2,919,735 | 1.24 |
| 유엔기구 | 1,926,317 | 0.82 |
| 영국 | 1,846,447 | 0.78 |
| 덴마크 | 1,819,596 | 0.77 |
| 기타 | 4,592,958 | 1.95 |
| 합계 | 236,049,157 | 100.00 |

주: 2004년 10월 18일 현재까지의 실적으로 유엔합동호소뿐만 아니라 개별 국가가 별도로 지원한 금액을 모두 포함한 것임.

자료: <http://www.reliefweb.int>(UNOCHA, Financial Tracking System Database, 18 October, 2004).

유럽연합은 지난 6년 동안 인도지원사무국(ECHO, Humanitarian Aid Office of the European Commission)을 통해 북한에 5,000만 유로 이상을 지원하였다. 2002년에는 비정부기구를 통해 유엔합동호소에 동참한 것 이외에 북한에 123,785톤의 비료를 지원하는 등 1,950만 유로를 지원하였다. EU는 1995년부터 2003년 사이 2.91억 유로 상당의 대북 인도적 지원을 실시하였으며, 올 2004년에도 10월 현재 3천291만 달러를 지원하였다.

일본은 2002년 다자간 협력 및 양자간 협력 차원에서 북한에 식량을 전혀 지원하지 않았지만 그 전까지만 해도 양자간 협력 차원에서 북한에 상당한 양의 식량을 지원해왔다. 2001년 만 하더라도 일본은 북한에 대해 320,000톤의 식량을 지원함으로써 세계식량계획이 북한에 제공하는 식량원조의 절반 가량을 부담하였으나 2002년에는 지원을 완전히 중단해버렸다. 지난해 일본은 북일 양국의 관계 정상화가 이루어질 때까지 북한에 대한 식량원조를 중단할 것이라고 밝힌 바 있다. 그러나 2003년에 쌀 50만 톤을 전달했다고 하며,³⁴⁾ 2004년 5월

22일 제2차 북·일 정상회담을 통해 WFP와 UNICEF를 통해 식량 25만 톤과 미화 1,000만 달러 상당의 의료품 지원을 약속하였다. 올 2004년 10월 현재 4천 660만 달러를 지원하였다.

마지막으로 미국은 2001년 세계식량계획을 통하여 340,000톤의 식량을 북한에 제공하였으나 2002년에는 불과 155,000톤만을 지원하였다. 하지만 2003년에는 100,000톤의 식량을 지원하였는데, 우선 일차로 40,000톤의 식량을 북한에 제공하고 2004년 들어와서 추가로 60,000톤의 식량을 제공하였다. 미국은 그 동안 약 8억 달러 상당의 식량을 북한에 지원했으나, 부시 행정부 출범 이후 인도적 지원의 규모가 많이 줄어들었다.

3.3 남한의 대북 인도적 지원 현황

남한의 대북 인도적 지원은 크게 정부차원과 민간차원으로 나누어지고, 민간차원의 지원은 1996년 정부가 민간차원의 대북지원을 부분적으로 허용하면서 시작되었다. 남한의 대북 인도적 지원은 북한이 국제기구에 식량지원을 요청한 1995년 6월 쌀 15만 톤 지원을 계기로 시작하였다. 그 때부터 2004년 8월까지 정부·민간차원의 지원 총액은 105,766만 달러에 달한다(<표 8> 참조). 이는 같은 기간의 국제사회의 총 지원액(한국포함) 319,097만 달러 대비 33.1%에 해당하는 금액이다. 특히 남북정상회담이 개최된 2000년도에 대북지원 총액은 국제사회 총 지원액 대비 38.5%에 달하며, 이후 2001년을 제외하고는 30%이상의 비율을 나타내고 있다. 이는 남북정상회담을 계기로 국내의 대북지원 규모가 크게 확대되었으며, 민간차원의 지원이 보다 더 활성화되었음을 말해주고 있다.

특히 국제사회의 지원이 2001년을 기점으로 현저히 감소하고 있는 데 반해 남한의 대북지원은 지속적인 증가추세에 있다. 그 내용을 보면 정부의 경우 2003년도 상반기에는 비료 20만 톤, 말라리아 방역 지원 66만 달러 규모, 취약계층 지원 55만 달러였고, 2004년도 상반기에는 비료 20만 톤, 말라리아 방역 67만 달러, 취약계층 지원 100만 달러 등이었다. 민간지원은 2004년도에 크게 증가하였는데 이는 룡천에 대한 지원 때문이다. 룡천과 관련 정부·한적(민간기탁 포함)은 3,042만 달러를 북한에 지원하였다.

대북지원의 현황을 분야별로 살펴보면(<표 9> 참조), 1995년 6월 이후 1998년까지 일반구호가 전체지원액의 90%이상을 차지하였으나 1999년(12%)과 2000

34) 2003년 11월 7일 일본 니가타현 비정부기구(NGO) 인도지원연락회 관계자들이 북한을 방문해 쌀 50만 톤을 전달했다고 인터넷 조선신보가 11월 20일 보도해서 대내외적으로 주목을 끌었다. ■■연합뉴스■■, 2003년 11월 20일자.

<표 8> 1995년 이후 대북 인도적 지원

(단위: 만 달러)

| 구분 | | '95.6 | '96 | '97 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04.8 | 계 |
|----------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 남 한 | 정부 | 23,200 | 305 | 2,667 | 1,100 | 2,825 | 7,863 | 7,045 | 8,375 | 8,702 | 5,752 | 67,834 |
| | 민간 | 25 | 155 | 2,056 | 2,085 | 1,863 | 3,513 | 6,494 | 5,117 | 7,061 | 9,563 | 37,932 |
| | 합계(A) | 23,225 | 460 | 4,723 | 3,185 | 4,688 | 11,376 | 13,539 | 13,492 | 15,762 | 14,830 | 105,766 |
| 국제사회(B) | | 5,565 | 9,765 | 26,350 | 30,199 | 35,988 | 18,177 | 35,725 | 25,768 | 16,013 | 9,781 | 213,331 |
| 총계(A+B) | | 28,790 | 10,225 | 31,073 | 33,384 | 40,676 | 29,553 | 49,264 | 39,260 | 31,775 | 24,611 | 319,097 |
| A/A+B(%) | | 80.7 | 4.5 | 15.2 | 9.5 | 11.6 | 38.5 | 27.5 | 34.0 | 49.6 | 60.3 | 33.1 |

자료: 통일부 사회문화교류국, “2004년 8월중 국내외 대북지원 동향,” <http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2004. 10. 18); 통일부 교류협력국, ■■■월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향■■■제150호/2003·12, 제158호/2004·8 참조.

년(13%)에는 급락했으며, 2001년(45%)에 상승했다가 2002년(31%)에는 다시 하락, 2003년(39%)에는 다시 상승하는 등 등락을 거듭했다. 그러나 1996년부터 시작된 농업복구지원은 지속적으로 점증하여 1999년(84%)과 2000년(75%)에 높은 비율을 나타냈으며, 2001년(40%)에 하락, 2002년(54%)에 다시 상승, 2003년(49%)에 다시 하락하는 등 등락을 거듭했지만 일반구호에 비해 높은 비율을 나타내고 있다. 1997년부터 시작된 보건의료 지원은 1999년까지 5%미만의 낮은 비율을 나타내다가, 2000년 이후 점차 상승하여 2003년 현재 12%선을 유지하고 있다. 이상과 같은 분야별 추세는 대북지원이 장기화되면서 대북 인도적 지원이 초기의 긴급구호성 식량지원으로부터 식량난의 근원적 해결 및 농업생산성 향상을 위한 농업복구지원과 어린이, 노약자 등 취약계층에 대한 보건의료지원 등 개발구호로 전환되고 있음을 말해 준다.

<표 9> 대북지원 분야별 현황

단위: 만 달러(괄호안은 %)

| 구분 | '95.6 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 누계 |
|------|-----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 일반구호 | 23,225 (100) | 455 (99) | 4,329 (92) | 2,891 (91) | 565 (12) | 1,434 (13) | 6,067 (45) | 4,174 (31) | 6,156 (39) | 49,296 (55) |
| 농업복구 | | 5 (1) | 205 (4) | 254 (8) | 3,941 (84) | 8,562 (75) | 5,476 (40) | 7,351 (54) | 7,673 (49) | 33,467 (37) |
| 보건의료 | | | 189 (4) | 40 (1) | 182 (4) | 1,380 (12) | 1,996 (15) | 1,967 (15) | 1,933 (12) | 7,687 (8) |
| 계 | 23,225 (100) | 460 (100) | 4,723 (100) | 3,185 (100) | 4,688 (100) | 11,376 (100) | 15,539 (100) | 13,492 (100) | 15,762 (100) | 90,450 (100) |

자료: 통일부 교류협력국, ■■■월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향■■■제150호(통일부, 2003·12).

3.3.1 정부차원의 대북 인도적 지원

1995년부터 시작한 대북 인도적 지원은 이후 1998년까지 WFP와 UNICEF 등을 비롯한 다양한 국제기구에서 추진하는 대북지원 활동에 현금 또는 현물로 기여하는 방식으로 지원을 실시하였다. 국제기구를 통한 지원 첫해인 1996년에는 WFP, UNICEF 등을 통해 혼합곡물, 분유 등 24억원(305만 달러) 상당을 지원하였다.

1997년 들어서는 6월 20일 UN의 제3차 어필에 참여기로 결정하고 WFP를 통해 옥수수 5만 톤과 국산분유 300톤을 지원하였으며, 8월 29일에는 UN의 제3차 어필에 추가 참여를 결정하고 WFP·UNICEF·WHO 등에 현금을 기탁하는 방식으로 혼합곡물, 옥수수 등 지원을 실시하였다.

1998년에는 UN의 제4차 어필 참여를 결정(4월 30일)하고 WFP를 통해 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤 등을 지원하였다. 1998년까지 정부가 대북지원 활동에 참여한 국제기구는 WFP, UNICEF, WHO, UNDP, FAO 등이었으며, 지원내용은 옥수수, 혼합곡물, 분유 등 식량을 위주로 하여 의약품, 수해복구 등 긴급 구호물자 들이었다.

1999년에는 4월 23일부터 6월 3일간 북경에서 남북 당국간 접촉을 개최하여 비료 20만 톤의 지원에 합의하고 이중 11.5만 톤을 지원함으로써 1995년 쌀 지원 이후 국제기구를 통한 간접지원 방식에만 의존해오던 지원방식을 당국간 직접지원으로 전환하는 계기를 마련하였다.

2000년 들어서는 비료 20만 톤을 5월~6월에 걸쳐 지원하였으며, 8월에는 옷거름용 비료 10만 톤을 추가로 지원하여 총 30만 톤의 비료를 지원하였다. 한편 2000년도에는 남북장관급회담에서 식량차관 제공에 합의하고 10월부터 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤을 차관방식으로 지원하였다.

2001년 들어서도 5월~6월에 걸쳐 20만 톤의 비료를 지원하였으며, WFP를 통해 옥수수 10만 톤을 지원하였다. 또한 아동용 내의 150만 벌과 WHO를 통한 말라리아 치료약품 및 방역장비 등의 지원도 실시하였다.

2002년에는 4월~6월에 걸쳐 20만 톤의 비료를 지원하였으며, 8월 27일부터 30일까지 열린 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 식량차관 제공과 비료 지원 등에 합의함에 따라 비료 10만 톤을 추가로 지원하였다. 아울러 WFP를 통해 옥수수 10만 톤과 WHO를 통해 말라리아 방역약제 및 장비 등도 지원하였다. 식량차관은 국내산 쌀 40만 톤을 2002년 말부터 2003년 초에 걸쳐 전달하였다.

2003년에는 WFP를 통해 옥수수 10만 톤을 지원하였으며, WHO를 통한 말

라리아 방제사업을 2001년과 2002년에 이어 지속하여 30만 명분에 해당되는 약품과 기자재를 지원하였다. 또한 북한 어린이의 심각한 영양부족 문제를 해결하고 질병 발생률을 감소시키기 위해 UNICEF를 통해서 어린이 영양식, 의약품 등도 지원하였다.

<표 10> 정부차원 대북지원 현황('95.6.25-'04.8.31)

| 기 간 | 지원 규모 | 비 고 |
|-----------------|------------------------|---|
| '95년 | 2억3,200만불 (1,850억원) | - 국내산 쌀 15만톤 직접지원 |
| '96년 | 305만불 (24억원) | - WFP 200만불(혼합곡물 3,409톤) - UNICEF 100만불(분유 203톤) - WMO 5만불(기상자재) |
| '97년 | 2,667만불 (240억원) | - WFP 600만불(혼합곡물 9,852톤) - UNICEF 34만불(ORS공장비용) - WFP 1,053만불(옥수수 5만톤, 분유 300톤) - UN기구 980만불 · WFP 400만불(CSB 8,389톤), UNICEF 360만불(분유 781톤), WHO 70만불, UNDP 120만불, FAO 30만불 |
| '98년 | 1,100만불 (154억원) | - WFP 1,100만불(옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤) |
| '99년 | 2,825만불 (339억원) | - 비료 11.5만톤 직접지원 * 한적 및 당국간 비료지원(3.30-6.22) 총 15.5만톤462억원 |
| 2000년 | 7,863만불 (944억원) | - 비료 30만톤 직접지원 |
| 2001년 | 7,045만불 (913억원) | - 내의 150만벌 직접지원(353만불/46억원) - 비료 20만톤 직접지원(4,921만불/638억원) - WFP를 통해 옥수수 10만톤 지원(1,725만불/223억원) - WHO를 통해 말라리아방제 지원(46만불/6억원) |
| 2002년 | 8,375만불 (1,075억원) | - WFP를 통해 옥수수 10만톤 지원(1,739만불/234억원) - WHO를 통한 말라리아 치료제 지원(59만불/8억원) - 비료 30만톤 지원(6,577만불/832억원) |
| 2003년 | 8,702만불 (1,041억원) | - WHO를 통한 말라리아 치료제 지원(66만불) - UNICEF 취약계층 지원(50만불) - 비료 30만톤(6,967만불)/ 옥수수 10만톤(1,619만불) |
| 2004년 (1-8월) | 5,752만불 (690억원) | - 용천재해복구 지원 : 의약품, 구호세트(74만불) - WHO를 통한 말라리아 치료제 지원(67만불) - WHO 현금 공여(20만불), UNICEF 현금공여(100만불) - 비료 20만톤(5,491만불/659억원) |

자료: 통일부 교류협력국, ■■월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향■■제158호(통일부, 2004·8).

2004년 들어와서는 비료 20만 톤을 지원하였으며, 제9차 남북경제협력추진위원회에서 합의된 쌀 40만 톤을 차관형식으로 제공중이다. 북한에 대한 쌀 지원은 분배투명성 확보를 위해 쌀 포대(1천만 개)에 ‘대한민국’을 표기, 매 10만 톤 수송이 완료되는 시점에서 동·서해 및 내륙지역 각 1회 이상 분배현장을 확인키로 하였다. 또한 WHO를 통한 말라리아 방제사업으로 약품·의료장비 등 67만 달러 상당의 지원을 하였고, UNICEF를 통한 어린이 영양개선사업으로 100만 달러를 지원할 예정이다. 무엇보다 지난 2004년 4월 북한 룡천역 폭발사고로 인한 재해 긴급구호 및 복구를 위해 현재까지 총 648억(정부·한적 365억, 민간 283억) 상당액을 북한에 지원하였다.

한편 남한 정부는 2000년부터 차관형식으로 식량지원을 실시하고 있는데, 2004년에도 쌀 40만 톤을 차관형식으로 지원을 약속한 바 있다. 형식적으로는 다른 방식을 취하고 있으나, 식량차관은 실질적으로 지원의 의미를 지니고 있다는 점에서 대북 지원액 통계에 포함되어야 한다. 하지만 통일부가 제시하는 통계에 누락되어 우리의 대북지원이 국제사회의 전체지원에서 차지하는 비율은 달라져야 할 것이다.³⁵⁾

3.3.2 민간차원의 대북 인도적 지원

민간단체에 의한 대북 인도지원은 1990년부터 시작됐으나, 지속적이고 직접적인 지원이 본격화된 것은 1997년부터이다. 그것은 1995년 북한지역에 있었던 대홍수의 피해 소식과 그로 인한 참상이 소개되어 대북 인도지원에 대한 국민적 공감대가 형성된 가운데, 우리민족서로돕기운동과 북한어린이의약품지원본부 같은 대중성을 띤 단체들이 결성되어 대북 지원사업이 시민운동의 한 영역으로 자리 잡게 되었으며, 보건의료분야의 전문성을 띤 NGO인 한민족복지재단과 유진벨재단이 공식적인 대북 지원사업을 시작하게 된 것도 이때부터의 일이기 때문이다.³⁶⁾

35) 2003년의 경우 국내산 쌀 재고분 40만 톤을 지원하여 소요된 비용이 7,600억원에 달해 재정부담이 컸으나, 2004년의 경우 쌀 재고분이 적어서 국내산 쌀 10만 톤과 외국산 쌀 30만 톤을 차관방식으로 지원하여 재정부담이 줄어들 것이다. 저가인 외국산 쌀을 지원하기 때문에 3,126억원의 비용이 소요될 것으로 보여 2003년도에 비해 상당히 감소할 것이다.

36) 당시 민간 차원의 대북 인도지원을 선도한 NGO는 ‘우리민족서로돕기운동’이었다. 6대 종단 대표와 시민단체의 연합체로 1996년 6월 발기인대회를 가진 ‘우리민족서로돕기운동’은 출범과 함께 북한 식량 지원을 위한 모금 캠페인을 전개하여, 그 해 9월 밀가루 1만5천 포대(20kg)를 대한적십자사를 통해 지원하였고, 이듬해인 1997년에는 옥수수, 감자, 복합비료, 의류 등 대규모의 식량과 생필품을 지원함으로써, 그때까지 종교단체나 통일단체들이 비공식적이고 음성적인 방법으로 돕고 있던 대북 인도지원 사업을 국민적

한편으로 1997년부터 라진선봉자유경제무역지대에서는 남북관계에서 주목할 만한 일이 추진되었는데, 동북아교육협력재단의 라진과학기술대학 설립, 한민족복지재단의 제약공장 설립과 병원 운영, 두레마을의 농장 운영과 같은 프로젝트형 지원이 구체화되었다. 이들은 당시 대북 인도지원이 식량을 비롯한 긴급 구호물자의 지원에 집중되던 것과는 달리, 장차 북한의 경제재건을 위해 가장 필요한 과학기술·보건의료·영농개발의 청사진을 제시했으며, 북한도 이에 호응해 남한산 물자의 반입과 남한 주민의 체류 허용 등 파격적인 조건에 동의했다. 이에 따라 통일부에서도 세 단체를 남북협력사업자로 선정하여 대북 투자를 집행할 수 있도록 조치했으나 그 후 북한 내부의 정치적 이유로 인해 중단되고 말았다. 이것은 후일 유엔 인도지원조정국(OCHA)가 대북 지원을 인도적 지원에서 개발 지원으로 전환할 것을 촉구한 것과³⁷⁾ 비교하면 매우 의미 있었던 시도로 주목된다.

1999년 2월에는 대한적십자사로 일원화되어 있던 대북지원 창구를 대북지원 단체로 다원화하였는데, 창구 다원화 조치는 대북지원 사업자로 지정된 개별 민간단체들이 직접 북한 해당단체들과 지원대상, 지역, 물품 등을 협의하여 지원하고 그 분배결과까지 확인토록 한 것이었다.

이렇듯 정부 정책이 대북 인도적 지원운동에 유리하게 변화하였음에도 불구하고 외환위기로 인해 대북 인도적 지원운동은 매우 곤란한 상황에 처하게 되었다. 이러한 어려움을 극복하기 위해 대북 인도적 지원단체들은 1회성의 긴급 구호사업에서 벗어나 농업, 보건의료 등의 분야에서 지속적인 지원과 함께 파괴된 경제기반 구축을 위한 협력성 지원사업으로 방향을 전환하게 된다.

그 결과 국제옥수수재단의 ‘북한옥수수심기사업’, 한국JTS의 ‘나진·선봉 영양식 공급사업’, 월드비전의 ‘수경재배농장’, 조국평화통일불교협회의 ‘국수공장’, 한국이웃사랑회의 ‘젓소목장’, 우리민족서로돕기운동의 ‘북한 10개 군과의 자매결연 지원사업 및 젓염소목장’, 남북농업발전협력민간연대의 ‘씨감자지원사업’, 한민족복지재단과 유진벨재단의 ‘보건의료 지원사업’ 등이 이 시기에 구체화되었다.

남북정상회담 이후 변화된 남북관계는 대북 인도적 지원운동에도 상당한 영향을 미쳤다. 정부 차원에서 대규모의 비료, 식량 지원이 이뤄지면서 민간단체의 지원물자 중 식량이 차지하는 비중이 급격히 낮아졌다. 또한 남북교류 및 협

관심사로 발전시켰다. 1997년도 우리민족서로돕기운동의 대북 지원규모는 식량 35억5천만 원, 복합비료 4억9천2백만 원, 의료 생필품 10억6천만 원 등으로 총 50억 원에 이르는 당시로서는 획기적인 것이었다. 우리민족서로돕기운동, ■■■우리민족서로돕기운동 5주년 자료집■■■(2001), 44쪽.

37) ■■■한겨레신문■■■, 2001년 11월 28일자.

력에 대한 관심이 급격하게 고조되면서 지방자치단체 및 기업들이 대북 지원단체들의 주요한 후원자로 나서게 되었고, 각 지방의 특산물과 잉여 농수산물의 지원이 이뤄지면서 대북지원 규모가 급증하였다. 그리고 남북관계가 발전하면 국제사회의 대북 인도적 지원보다 남한의 대북지원이 더욱 중요한 실질적 의미를 가지게 되었다.

국내 민간단체의 대북지원은 1997년부터 증가하기 시작하여 꾸준히 확대되고 있다. 2003년도의 경우 민간단체의 대북지원은 7,061만 달러로 2002년 5,117만 달러에 비해 38%증가하였으며, 지원분야에서도 다양화되고 전문화되었다. 그러나 아직도 국내민간단체의 경우 지원분야가 일반구호(4,537만 달러)로 64%를 차지하고, 보건의료(1,851만 달러) 26%, 농업복구(707만 달러) 10%에 그치고 있다. 지원방식도 대한적십자사창구보다는 민간단체의 독자 창구 비중이 늘고 있으며, 대북지원을 위한 민간단체 관계자의 방북활동이 크게 증가하였다.

<표 11> 민간차원 대북 인도적 지원 현황('95.6.25-'04.8.31)

| 기 간 | 규모 | 민간차원 |
|-----------------|---------------------|--|
| 1995년 | 25만 달러 (2억원) | 담요 8천매, 국적경유 |
| 1996년 | 155만 달러 (12.4억원) | 밀가루, 분유, 식용유, 국적경유 |
| 1997년 | 2,056만 달러 (182억원) | 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국적/남북적십자 경유 |
| 1998년 | 2,085만 달러 (275.3억원) | 옥수수, 밀가루, 식용유, 비료, 한우, 젓소, 비닐, 분유, 설탕 등 남북적십자 경유 |
| 1999년 | 1,863만 달러 (224억원) | 밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등 한적창구 : 24개 단체 157억원 독자창구: 10개 단체 67억원 |
| 2000년 | 3,513만 달러 (421억원) | 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적창구 : 113억원 독자창구: 12개 단체 308억원 |
| 2001년 | 6,494만 달러 (844억원) | 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적창구 : 286억원 독자창구: 19개 단체 558억원 |
| 2002년 | 5,117만 달러 (641억원) | 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등 한적창구 : 90억원 독자창구: 25개 단체 551억원 |
| 2003년 | 7,061만 달러 (847억원) | 한적창구 : 13차 70억원 독자창구 : 29개 단체, 252회, 777억원 |
| 2004년 (1-8월) | 9,563만 달러 (1,148억원) | 한적창구 : 31차, 410억원 독자창구 : 31개 단체, 271회, 738억원 |

자료: 통일부 교류협력국, ■■월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향■■제158호(통일부, 2004·8).

남북정상회담 이후 현재 진행되고 있는 대북 인도적 지원사업의 특징은 아래 <표 12>에서 보듯이 우선 많지 않은 대북 인도적 지원사업 지정단체를 중심으로 주로 보건의료와 농업복구사업에 집중되어 있다는 점이다. 또한 <표 11>에서 보듯이 대한적십자사를 통한 지원을 제외하고 민간단체 독자창구를 통한 대북지원이 2004년도 상반기에 738억 원을 기록하여 가장 많았고, 단체 수에 있어서도 31개 단체로 가장 많았다.

이는 대북 인도적 지원이 주로 31개의 전문단체를 중심으로 대부분 이루어지고 있다는 점과 함께, 초기의 식량 중심의 긴급구호에서 농업과 보건의료 분야의 개발협력사업으로 내용이 변화되었다는 점을 의미한다. 현재 정부 차원에서 식량과 비료 지원이 이루어지면서 민간 차원의 식량 모금과 지원은 사실상 중단되었다. 여전히 지속되고 있는 구호 차원의 지원은 <표 12>에서 보듯이 유아원 등 특정지역의 아동 등 취약계층을 대상으로 전개되고 있는 것뿐이다.

<표 12> 민간단체 대북지원 주요분야

| 지원분야 | | 지원단체(지원사업) |
|------|--|---|
| 보건의료 | 전염병 퇴치 | 결핵치료·간염예방(유진벨), 결핵예방(대한결핵협회/우리민족서로돕기운동) 등 |
| | 병원 현대화 | 평양안과병원 건립(굿네이버스/라이온스협회), 아동병원 현대화(굿네이버스/한민족복지재단), 어린이심장병센터 건립(한민족복지재단) |
| | 기타 | 구충사업(한국건강관리협회/남북어린이어깨동무/한민족복지재단), 어린이영양관리 지원(어린이의약품지원본부/남북어린이어깨동무), 제약생산시설 복구지원(우리민족서로돕기운동/남북어린이어깨동무) 등 |
| 농업복구 | 농기계 지원 | 수리공장 건설(우리민족서로돕기운동), 경운기·파종기 등 각종 농기계 지원(경기도/새마을운동중앙회) 등 |
| | 축산·양계 | 젖소·젖염소 목장(굿네이버스/우리민족서로돕기운동), 닭목장(굿네이버스), 산란 종계장(새마을운동중앙회) |
| | 종자개량 | 씨감자(농발협/월드비전), 옥수수(국제옥수수재단) |
| | 기타 | 솔잎혹파리방제(강원도), 묘목지원(평화의숲), 연어자원보호·증식(강원도), 채소재배온실 지원(월드비전) |
| 일반구호 | 유아원 등 아동시설 급식 지원을 위한 국수·제빵·영양식 공장 운영(남북나눔/한국JTS/한마음한몸운동본부/남북어린이어깨동무) 등 | |

출처 : 통일부, ■■■통일백서■■■(통일부, 2003).

두 번째 특징은 남한의 잉여생산물에 대한 대북지원과 교류가 추진되고, 이 과정에서 지자체의 역할이 중요해지면서 민관협력의 노력의 점차 확대되고 있

다는 점이다. 현재 잉여생산물 지원의 대표적인 것으로는 제주도의 감귤, 완도의 달걀과 미역, 낙농육우협회와 농협중앙회의 분유 지원 등이다. 그리고 지자체 간 협력사업으로는 강원도의 연어공동방류사업과 솔잎혹파리 방제사업, 전라남도의 평안남도예 대한 농기계지원 및 수리센터 설립 추진 등이 대표적이며, 경기도, 충청남도 등도 애니메이션이나 화훼산업 등 다양한 분야에서 적극적인 대북교류협력에 나서고 있다.³⁸⁾ 이러한 협력성 지원사업의 발전은 앞으로 대북 인도적 지원과 경제협력의 경계를 허물면서 통일경제 기반의 구축에 중요한 초기 역할을 수행할 것으로 기대된다.

세 번째로는 대북지원 사업이 지속적으로 전개되면서 인적 교류의 폭이 넓어지고 교류의 대상과 범위가 확대되고 있다는 점이다. 현재 북한의 대남접촉창구단체는 조선아태평화위원회, 민화협, 민경련, 종교기관(기독교도연맹, 불교도연맹, 천주교협의회, 천도교연맹) 등이 있는데, 이중 민간교류는 종교단체를 제외하면 대부분 민화협이, 그리고 경협창구로는 민경련이 창구 역할을 담당하고 있다. 그러나 농업, 축산, 보건의료 등의 분야에서 개발협력사업이 구체화됨에 따라 농업과학원, 염소 및 젖소목장, 지방의 협동농장, 의학협회 등 병원, 구강예방원, 제약공장, 유치원, 탁아소 등 일선 사업기관 및 단위가 남북교류협력의 상대역으로 등장하고 빈번하게 교류하게 되었다.³⁹⁾

인적 교류에 대해 매우 소극적인 북은 그 동안 주로 한정된 인원이 각 대남 창구에 중복 출현하면서 민간교류를 진행해왔는데, 교류의 대상이 분명해지고 세분화되면서 하급단체와 일선 행정기관으로 교류의 범위가 넓어지는 것은 불가피한 일이었다. 2002년의 경우 서해교전과 대통령 선거, 퍼주기 논쟁으로 민간차원의 대북지원 규모는 2001년의 844억원에 비해 20% 정도 감소한 641억원 수준이었지만 방북인원과 건수는 오히려 크게 증가하는 양상을 보여주었다. 2003년에는 SARS와 관련하여 북측의 요청으로 지난 4월 20일부터 6월 20일까지 두 달 동안 민간단체의 방북이 중단되었음에도 불구하고 지원물품의 모니터링 등을 위해 1,670명이 방북하였다.⁴⁰⁾ 그리고 2004년의 경우, 8월말 현재 1,393

38) 지자체의 대북교류가 아직 궤도에 오르지 않고 있는 것은 무엇보다도 지역간 교류에 대한 북측의 소극적 태도 때문이다. 북측으로서는 평양 등 특정 지역 이외의 여러 지역에서 다발적인 지역간 교류가 전개되는 상황이 감당하기 어려운 측면이 있을 수 있다. 하지만 남측에도 문제는 있다. 지자체들의 교류가 북측의 사정과 조건에 대한 정확한 판단 없이 희망만 나열하거나, 아이템의 현실성에 대한 판단 없이 경쟁적으로 교류에 나서는 경우가 많기 때문이다. 협력성 사업을 고민하기 이전에 각 지자체는 보다 성의있게 대북 인도지원에 나서는 것과 이를 꾸준히 지속하기 위한 노력을 우선 전개하는 것이 필요하다. 신뢰를 쌓지 않고 협력성 교류로 발전하기 어렵다는 것을 민간의 대북 인도적 지원 사례에서 배워야 할 것이다.

39) 이용선, “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망,” ■■■민족화해■■■, 2003년 5·6월호 (서울: 민화협), 35쪽.

명이 방북하여 예전보다 더욱 증가추세를 보여주었다. 이는 그 동안 제기된 대북지원의 분배 투명성 문제에 대한 개선 노력을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.⁴¹⁾ 이에 앞으로도 민간교류가 보다 구체화되고 상호 신뢰가 높아지면서 더욱 심화될 것으로 보인다.

<표 13> 최근 6년간 NGO 방북인원

| 연도 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 계 |
|----|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| 인원 | 34 | 49 | 751 | 803 | 1,975 | 1,670 | 1,393 | 6,675 |
| 건수 | 10 | 15 | 81 | 117 | 129 | 151 | 159 | 662 |

* 2004년은 8월까지임.

자료: 통일부 교류협력국, ■■월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향■■제150호/2003·12, 제158호/2004·8 참조.

6.15 남북공동선언은 민간차원의 대북 지원에도 획기적인 변화를 가져왔다. 대북 지원은 증가하였고(<표 11> 참조), 지원 방식과 정부의 시스템에도 많은 발전이 수반되었다. 초기 식량위주 긴급구호에서 벗어나 농업협력(품종개량, 비료·농기구 지원, 축산업·임업지원 등)이나 보건·의료협력(병원 현대화, 의료기술 전수, 제약설비 지원) 중심으로 변화하고 있으며, 정부는 남북협력기금 지원과 행정업무 간소화, 대북 지원창구의 다변화 등을 통해 효율적인 지원을 돕고 있다. 민간차원에서도 27개 NGO가 모여 대북지원민간단체협의회(북민협)가 결성되고, 통일부와도 민관정책협의회가 구성되었으며, 격년으로 ‘대북지원을 위한 국제 NGO대회’를 개최하는 등 전문성 강화와 자체적인 역량강화를 위해 노력하고 있다.

최근에는 대북 인도적 지원 10년을 맞아 정부와 대북지원 민간단체가 인도적 대북지원을 보다 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 민관이 함께 참여하는 「대북지원민관정책협의회」를 구성하기로 뜻을 모아 2004년 9월 1일 발족회의를 개최하였다. 그러나 무엇보다 큰 변화는 국민적 이해가 증대됨으로써 과거 종교계를 중심으로 일부에서 행해지던 인도지원이 사회 각계각층으로 보편화되고 있다는 점이다.

40) 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내NGO들의 역할과 과제,” 58쪽.

41) 최근 북한 당국이 식량지원단체의 감시활동에 대한 통제를 완화해 인도적 식량지원의 투명성이 높아졌다고 잭 프리처드 전 미국무부 대북교섭담당 특사가 주장했다. ■■연합뉴스■■, 2004년 7월 29일자.

3.4 대북 인도적 지원의 한계⁴²⁾

3.4.1 대북 인도적 지원의 효과에 대한 의문

이렇게 남한과 국제사회의 지원으로 커다란 기근상태는 면했지만 여전히 북한주민들은 지속적인 영양실조와 악화일로에 있는 생활조건에 직면하고 있다. 북한의 식량생산이 해마다 증가하고 있지만 절대적인 측면에서는 여전히 부족한 형편이다. 국내소비량을 충당할 생산능력이 부족하고 자본시설의 감가상각비를 회복할 경제적 여유가 없기 때문에 경제성장이 언제 회복될지 모른다.

결국 현재의 대북 인도적 지원은 자생력을 상실한 북한경제에 다소간 활력소로 작용할 것은 분명하지만 실효성에는 의문이 제기된다. 무엇보다 배급제도가 마비되고 분배체계가 왜곡되어 있으며 지역간·계층간 격차가 심해 식량난이 해결에 어려움을 더해주고 있다. 또한 수송난 등 북한체제 내부의 문제점 등으로 지역간·계층간 고른 배분이 이루어지지 못하는 실정이기 때문에 일부 주민들은 해마다 어려움을 면하지 못하고 있다.

3.4.2 북한사회에서 발생하는 문제로 인한 한계

대북 인도적 지원은 북한사회에 커다란 영향을 끼쳐서 많은 문제를 발생시켰다. 먼저 분배의 투명성 문제는 근본적인 문제이다. 초기에 비해 점차 개선되고 있다고 하지만, 각 지원주체마다 자체평가의 차이로 인해 일치된 평가를 할 수가 없다. 중요한 것은 다양한 의견 자체가 문제의 원인으로 작용하고 있다는 것이다. 그러나 국제사회의 노력과 북한당국의 협력으로 분배 투명성 문제가 점차 개선되고 있다. 지원단체들의 사업기획, 모니터링, 평가를 위한 북한 내 활동을 점차 허용하고 있는 추세이다. 하지만 분배결과 확인을 위한 모니터링 요원의 방북제한 및 북한내 자유로운 이동의 통제(방문 지역 사전허가제), 북한의 열악한 교통사정 등은 분배 결과의 투명성을 확인하는 데 장애요인으로 작용하고 있다.

둘째, 부정부패의 만연이다. 탈북자들의 증언에 의하면 7.1조치 이후 국경을 넘는 행위, 다른 지역으로의 여행, 상거래 행위 등에 있어서 금전을 주고받는 뇌물이 일반적으로 행해지고 있다고 한다. 최근 북한의 장마당에서 거래되고 있는 식량과 각종 물자들의 상당수는 당, 정 기관 및 군부대 등 권력기관에서 근무하는 간부들과 식량분배 책임이 있는 양정사업소 간부들이 횡령하여 중간 도매상을 통해 매매되고 있는 물량이거나, 중국 장사꾼들을 통해 공식 또는 비공

42) 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” ■■국제정치논총■■제44집 1호(한국국제정치학회, 2004), 267-271쪽 참고.

식으로 반입된 물량인 것으로 알려졌다. 특히 지난 2003년 10월에 공개된 동영상을 통해서 볼 때, 장마당에서 유통되는 한국쌀이나 유엔쌀은 간부들에 의해 불법유통된 것으로 볼 수도 있다. 함경북도 새별에서 협동농장 농장원 출신으로 2003년 10월 입국한 탈북자 서00(42세)은 “덕천 장마당에서는 여러 나라에서 보내온 쌀이 유통됩니다. 북한에서 생산한 쌀은 얼마 없고 외국에서 들어온 식량들이예요. 배급받은 거 외에 사고팔고 많이 하지요. 청진항에 들어온 외국 쌀 중에서 10톤이 들어오면 5톤은 인민한테 공급하고, 반은 빼돌려서 장마당에 나옵니다. 이것을 빼돌리는 사람은 당 간부들입니다.”라고 증언하면서 이를 뒷받침하고 있다.⁴³⁾ 하지만 당시 동영상에서는 공개된 포대의 내용물이 확인되지 않은 상태이고, 북한 주민들이 남한 쌀포대나 국제사회의 쌀포대를 운반수단으로 활용한다는 것을 감안하면 의문의 여지가 있다.⁴⁴⁾

셋째, 식량난에 따른 후유증이다. 북한주민들의 생존권은 현재도 식량난으로 인해 심각한 위협을 받고 있다. 그 동안 국제사회와 남한의 지속적인 대북지원으로 최근 북한사회에서 배급기능이 일부 되살아나고 있었지만, 2002년 10월 북한 핵문제 이후 일본의 대북지원 중단과 미국의 대북지원 감소로 인해 다시 어려움을 겪고 있다. 일반주민들의 경우는 그 동안 식량을 제대로 구한 적도 없는 데다, 특히 7.1조치 이후 임금에 비해 과한 물가인상으로 식량을 구입하기가 더욱 어려워졌다. 그래서 주민들은 식량소비량의 상당 부분을 장마당이나 암거래를 통해 자체적으로 조달해야 하는 형편이다. 또한 식량난에 따른 후유증으로 가정과 주민들의 인성 파괴가 심각한 수준에 이르고 있다는 것이다. 식량을 구하러 집을 떠나면 병들어 죽거나 행방불명되기 일췌이다. 식량난이 극심했던 고난의 행군시기에 급증한 일명 꽃제비들이 2001년을 기점으로 사라졌다가 7.1조치 이후 재등장했다고 한다. 또 식량난으로 북한여성들이 중국에 인신매매로 팔려가는 사례가 빈발하고 있다. 이혼율은 증가하고 있고, 젊은 남녀들 사이에서는 결혼을 기피하는 풍조가 점차 확산되고 있는 실정이다.

3.4.3 북한의 자구노력

북한은 지난 1999년 이후 경제상황이 호전되어 플러스의 성장률을 보여주면

43) 그러나 긍정적인 측면도 있다. 그 동안 군사전용의혹이 계속 제기돼 왔다는 점에서 대북 지원 쌀이 주민들의 손에 들어가 유통되는 장면이 확인됐고, 식량을 필요로 하는 북한 주민들에게 실질적인 이익이 되고 있다는 판단에서다. 더군다나 쌀포대에 '대한민국'이라는 글자가 선명하게 새겨져 있어 남쪽에서 북한에 쌀을 지원하고 있음을 주민들이 인지하고 있다는 점에서 긍정적이다.

44) 개인당 분배되는 식량은 만약 지급이 된다고 해도 불과 수 킬로그램이 밖에 되지 않기 때문에 포대 채로 갖다놓고 장마당에서 팔릴 수 없기 때문이다.

서 모든 부문에서 생산의 정상화, 경제사업에서 실리 보장 강조 그리고 중앙집권적 통일적 지도를 더욱 강화하는 노력을 기울이고 있다. 1999년 4월의 인민경제계획법, 2000년 1월과 9월의 연합기업소 체계의 개편 및 복구시도, 2000년 후반기의 “새로운 국가예산 수납체계”, 2002년 7.1조치 등 구체적 정책을 통해 자체적인 생산능력확보에 주력하고 있다. 또한 개성공단, 신의주 특구, 금강산관광 특구 지정 등 획기적인 정책으로 변화의 몸짓을 보이고 있다. 그럼으로써 북한의 경제난과 식량난은 다소 완화되었으며, 일상생활은 다소간 정상화되고 있다. 하지만 이러한 변화는 당분간 주변국들의 지원이 절대적으로 필요하다. 단기적으로 공적 유통망에 물자가 공급될 수는 있으나 기존에 확보된 물자가 소진되고 자체 생산능력이 회복되기까지는 외부의 지원이 필요하다. 따라서 대외관계 개선을 통한 국제사회의 대북지원이 가능할 수 있는 여건 조성이 필요하다. 또한 만성적인 외화부족, 에너지 부족, 식량부족 등의 핵심적인 경제문제는 남아 있어 북측의 자구노력에도 불구하고 여전히 경제위기 문제는 북한체제 안정의 가장 중요한 변인이 될 것이다.

3.4.4 국제사회 지원의 한계

국제사회의 지원은 인도주의적인 차원에서 대부분 이루어지고 있으며, 북한의 식량난 완화를 위해 도움이 되고 있는 것은 분명하다. 현재까지 총 지원액 중 국제사회에서의 도움이 약 60%이상의 비중을 차지한다. 그러나 이러한 지원은 지속적인 감소추세에 있으며, 감소추세가 아니더라도 국제사회의 북한 식량난 해결에 관한 것은 어디까지나 남의 얘기로 받아들여 질 수밖에 없어 국내 상황과는 전혀 다르다고 할 수 있다. 국제사회의 대북지원이 인도주의에 기초한 보편적인 지원활동이기 때문이다. 즉 국내 비정부기구들은 인도주의에다 동포애적 측면을 덧붙여서 북한의 환경이 남한에도 영향을 미칠 수 있다는 정책적인 면까지를 고려한 특수한 활동이기 때문이다. 따라서 국제 NGO들의 활동은 제한적일 수밖에 없다.⁴⁵⁾

그리고 국제사회의 대북지원은 아직까지는 긴급구호 차원으로 이루어지기 때문에 비효율적이다. 식량중심이다 보니 상대적으로 보건의료사업에 대한 지원이 열악하다. 특히 백신, 기초의약품, 영양제 등의 공급이 취약한 것으로 알려지고 있다. 식량 이외의 분야에 대한 지원이 저조한 것은 지원의 성격이 구호적 차원에서 개발 및 복구적인 차원으로 전환되는데 상당한 제한으로 작용하게 된

45) 반면 국내 NGO들의 경우 통일이 이루어질 때까지 남·북한이 평화적으로 공존하기 위해서는 반드시 감당해야할 역사적 사명이라고 할 수 있다.

다. 식량지원이 급성 영양실조의 발생률 감소에 큰 역할을 한 것으로 평가되기는 하나 보건, 식수, 위생 분야의 저조한 지원으로 인해 전염병 발생률, 예방 가능한 질환 및 사망률이 증가됨으로써 식량지원으로 얻은 효과가 무효화될 위험에 있다.⁴⁶⁾ 또한 북한에 대한 인도적 지원이 장기화되면서 국제사회의 참여도가 점차 떨어지고 있다.

3.4.5 국제사회의 대북지원에 대한 정치적 성격

북한의 식량문제는 구제국가들과 인도주의 단체들이 이해집단과 정치인들의 강력한 압력에 따라 대응했기 때문에 더욱 악화되었다. 유엔기구와 비정부기구는 대체로 순수한 인도적 목적에서 대북 지원을 하고 있다. 그러나 정부 차원에서 지원되는 개별국가의 행위는 인도적 목적을 표명하면서도 상당 부분 내면적으로 정치, 외교, 안보 문제의 해결을 위한 수단으로 활용하고 있다. 특히 미국을 비롯한 몇몇 이해집단과 정치인들은 북한이 국제무대에서 보다 책임 있게 행동하고 원조한 식량이 군량으로 전용되지 않는다는 보장을 할 때까지 식량 원조를 하지 말라고 요구했다. 기근의 비극적인 결과를 고려한다면 어느 국가나 또는 단체가 배고픈 사람들을 먼저 살려야 할 도덕적 의무감을 수행해야 될 것이다.

핵무기보다 덜 위협적일지 모르지만 탈북 문제는 미국이 무시할 수 없는 하나의 새로운 국제문제로 등장하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국은 2002년 10월에 핵 개발문제로 발생한 북한과의 대결에서 대북지원을 무기로 사용하기 시작했다.⁴⁷⁾ 일본 역시 남북자 문제를 이유로 대북 인도적 지원을 중단하였다.

대북 지원의 주요 개별국가들인 남한, 미국, 일본, 중국은 궁극적으로 한반도와 동북아시아 지역의 정치 경제적 안정을 추구하려는 의도에서 대북지원을 하고 있다. 이들 나라 모두 북한의 급격한 붕괴에 의한 대량 난민 발생, 군사적 도발 위험성, 파탄된 북한 떠맡기 등을 우려하고 있다. 그러한 우려를 불식시키기 위해서라도 대북지원은 정치적인 성격을 배제하고 인도적인 성격을 띠야 한다.

46) 이윤환, ■■■북한 보건의료분야의 인도적 지원방향■■■, 통일부 수탁과제(아주대학교/통일부, 2002), 50쪽.

47) 평양에 매월 지급하던 중유공급 중단과 식량원조 감소가 대표적인 사례이다. 대북지원을 중단하거나 감소하는 것은 탈북문제를 더욱 악화시킨다는 것을 유의해야 한다.

4. 대북 인도적 지원과 북한의 변화

4.1 대북 인도적 지원에 대한 북한의 반응

북한당국은 인도적 지원을 받는 과정에서 국제사회에 대한 점진적인 태도변화를 보였다. 1995년 여름수해로 인해 국제사회에 인도적 지원을 요청한 초기에는 이중적인 반응을 보여주었다. 1997년 2월 3일 ■■■조선중앙통신■■■을 통해서 발표한 ‘큰물피해대책위원회’의 담화에서 “국제적인 지원 노력은 조선인민들로 하여금 조기에 피해로부터 복구할 수 있는 정력적인 힘을 불어넣어 주었으며 이것은 또한 조선인민의 생활안전에도 도움이 되었다”면서 “우리는 이러한 도움을 진정으로 고맙게 생각한다. 우리의 피해지역에 대한 국제적인 지원이 계속되는 가운데 미국행정부는 최근 국제기구들을 통한 식량지원에 참여할 것이며 미국내 비정부기구들의 일부에 대해 인도적 지원을 고무시킬 것이라고 발표한 바 있다”고 대북지원에 대한 사의를 표시하였다.

하지만 동 담화에서 “남조선당국자들은 북한에 대한 국제적 지원을 처음부터 의도적으로 방해해 왔다. … 이러한 방법을 통해 남조선 당국자들은 국제적인 식량공급 분위기를 망치려하고 있다.”면서 남한을 비난했다. 또한 김정일의 공식연설을 통해 국제사회의 지원방식을 비난하였다. 즉 ‘혁명과 건설에서 주체의 원칙, 민족자주의 원칙을 고수할 데 대하여’(1997.6.19)에서 제국주의자들의 지원은 하나를 주고 열 개 백 개를 빼앗아 가고자하는 약탈과 예속의 올라미라고 규정하였다. 이와 같이 국제사회가 대북지원 과정에서 인도주의 원칙을 제시하면서 북한에 대한 자유로운 접근과 분배의 투명성을 요구하는 것을 자신들 체제에 대한 위협으로 인식하였다.⁴⁸⁾

당시 북한은 ‘고난의 행군’ 시기로서 외부의 영향으로부터 체제를 수호하고 내부의 동요를 방지하기 위한 필요성에 나온 태도라고 볼 수 있다. 북한의 대표적 신문인 ■■■로동신문■■■을 보면 “외세의존은 예속의길·망국의 길이다”(1997.8.9), “「고난의 행군」 최후 돌격전을 힘있게 벌리자”(1997.7.15), “자본주의 물질생활에 현혹되면 혁명의 배신자가 된다”(1997.10.22) 등 유사한 내용의 보도를 통해 이를 짐작케 한다.

북한은 2000년 6월 UNDP 제2차 회의에서 국제사회의 농업지원을 호소하면서 이전과는 달리 매우 적극적인 태도를 보였다. 즉 “북한은 동방예의지국으로

48) 이금순, “대북 인도적 지원의 영향력 분석,” ■■■연구총서 03-21■■■(서울: 통일연구원, 2003), 59-60쪽.

덕을 받으면 반드시 갚아왔기 때문에 이번에 도움을 주면 필히 보상하겠다. 국제적인 지원을 받고 있으나 아직 국제지원에 익숙하지 않다는 점을 이해해 달라”는 태도를 취했다. 또한 “북한이 나름대로 주체적인 체제를 갖고 있기 때문에 관습과 문화, 공공질서 등 북한의 입장에서 이해하려는 노력이 필요하다. 북한의 식량사정은 아직도 매우 어려우며, 제2의 식량위기 가능성도 있다. 김정일 지휘하에 농업복구와 환경보호계획을 추진하고 있으며, ‘우리식 분조도급제’, ‘창의성 강조’, ‘계획초과분 자체처리’등 전반적인 농업체계 개선 추진중”이라고 밝혔다.⁴⁹⁾ 즉 근본적인 체질개선을 통해 식량난을 해결하겠다는 강력한 의지를 보이고 있다. 이는 국제사회의 대북지원을 최대한 끌어내기 위한 현실인식과 변화를 추구하겠다는 뜻으로 평가된다.

그후 북한은 국제사회의 지원에 대하여 비난과 감사의 뜻을 교차하는 이중적인 태도를 보여주었지만 대체적으로 감사를 표시하며 국제사회와의 협조와 협력을 약속하는 내용으로 지속하고 있다.

2001년 신년 공동사실에서 2000년은 제국주의자들의 고립압살 책동이 실패하고 나라의 국제적 지위가 최상의 경지에 도달했다고 평가하였다. 경제분야에서 현존 경제토대의 정비를 중심과업으로 선정하였다. 생산정상화를 위해 대규모 신규투자 보다는 노후화된 공장, 기업소의 기존설비 정비가 최우선적인 경제정책 과제이다. “인민의 기술적 재건은 더 미룰 수 없는 절박한 과제이며, 모든 공장기업소들은 대담하게 현대적 기술로 갱신하여야 한다”고 밝히고 있다. 이와 같이 북한이 국제사회의 인도적 지원에 대한 현실적인 필요성을 인식하고 적극적으로 이를 끌어내기 위한 자세변화를 보여 왔다.⁵⁰⁾

2001년 12월 3일 ■■■조선중앙통신■■■에서는 “우리는 국제사회가 이번 유엔인도주의 협조호소에 적극 호응하여 자연재해의 후과를 가시고 안정된 생활을 마련하기 위한 조선인민의 노력에 계속되는 지지와 지원을 주리라는 기대를 표명한다. 우리는 지난 시기와 마찬가지로 앞으로도 조선에 인도주의적 협조를 제공하고 있는 세계식량계획을 비롯한 유엔기구들과 비정부기구들, 기증국들과 긴밀히 협력을 계속해 나갈 것”을 강조하였으며, 2002년 11월 25일 ■■■조선중앙통신■■■에서도 “앞으로도 우리나라에 대한 인도주의 협조사업에 참가하고 있는 세계식량계획, 유엔아동기금, 세계보건기구 등 국제기구와 비정부기구, 여러 기증국들과의 협력을 계속 강화해 나갈 것”이라고 역설하면서 감사를 표시하였다. 또한 2003년 4월 EU가 주도한 유엔대북인권결의안 채택 이후에도 EU와의 수교기념일 등에 대북 인도적 지원사업에 대한 감사를 표시하여 왔다.

49) 위의 글, 60-61쪽.

50) 앞의 글, 61-62쪽.

2004년에도 북측은 국제사회의 대북 인도적 지원에 대해서 사의를 표하였다. 러시아가 3만 5천톤의 식량을 지원한 것에 대해서 8월 1일 조선중앙방송은 “러시아가 우리나라에 제공하는 7월 31일 남포항에 도착했다. 이는 두 나라 정부와 인민들 사이에 존재하는 전통적인 친선관계의 표시”라며 감사를 표시하였다.⁵¹⁾

4.2 북한의 변화 양상

대북 인도적 지원의 성과에 대해 정확한 평가를 내리기는 쉽다. 그것은 대북 인도적 지원이 구체적으로 어떠한 방식으로 사용되어졌는지에 대한 신뢰할만한 자료와 북한주민들의 실태에 대한 주요 통계치 등을 구할 수 없기 때문이다. 국제사회의 인도적 지원이 북한사회에 미친 영향에 대한 연구는 현실적인 한계로 거의 시도되지도 못하고 있는 실정이다.

4.2.1 변화의 징후들⁵²⁾

지난 수년간 계속된 NGO의 활동을 통해 북한사회에도 바람직한 변화의 징후들이 나타나고 있어서 민간 지원의 중요성이 점증하고 있다. 북한의 첫 번째 변화는 개방성이다. 이전에는 남한주민의 북한 방문이 극히 제한적이고 복잡한 절차를 요구했던 것과 달리 6.15 이후에는 초청대상이 확대되고 절차도 간소화되고 있어서 방문자의 수효도 크게 증가했다. 이 같은 현상은 6.15 이후 북한이 서방 국가들과 수교에 나선 점이나, 2002년 아리랑축전을 개최하고 관광사업을 통한 외화벌이를 시도한 것과 성격을 같이하는 것으로 북한이 어느 정도 개방을 지향하고 있음을 나타낸다.

둘째, 접근성이다. 이전 NGO의 북한 방문은 지원물자의 모니터링에 국한되고 방문지역도 라진선봉이나 평양 일원으로 국한되었고 주민들과의 접촉은 철저하게 차단되었다. 그러나 6.15 이후 NGO의 인도지원 활동이 농업개발과 보건 의료분야의 협력사업으로 발전되면서, 농촌 및 지방도시로의 여행과 북한주민들과의 현장 접촉이 보다 용이하게 이뤄지고 있다.

셋째, 실용성이다. 이전에는 인도지원 물자도 외국산만 선호하고 남한산은 상표를 부착하지 않고 지원되거나 부착된 상표도 제거토록 요구하는 경우가 많았다. 그러나 6.15 이후에는 이런 구별이 없어졌을 뿐 아니라,⁵³⁾ NGO의 지원할

51) ■■연합뉴스■■, 2004년 8월 1일자.

52) 김형석, “대북 인도지원 어떻게 할 것인가?,” ■■남북 평화협력과 국민 대화합 실현을 위한 과제와 방안■■(서울: 민주평통자문회의, 2001.11), 38-39쪽 참고.

53) 최근에는 북으로 들어가는 차량이나 기자들의 명찰에서 ‘한국’, ‘대한’ 등의 글자를 가리

동이 개발지원으로 전환되면서 중고 기계의 지원이나 기술 이전까지 요청하는 실용적인 사고를 보여주고 있다.

이 같은 변화가 지엽적인 것이기는 하지만 남북한이 상호 이해하고 신뢰를 쌓아 가는데 바탕이 된다는 점에서 대북 인도지원이 한반도의 평화 구축에 적절한 기여를 하고 있는 반증이라 할 수 있다.

4.2.2 식량난 완화와 주민들의 건강상태 개선

대북 인도적 지원은 북한을 국제사회로 이끌어냈으며, 체제내부의 많은 변화를 가져오게 했다. 직접적으로는 식량부족 상황을 전반적으로 나아지게 하였다.

북한의 극심한 경제난은 사회주의 계획경제를 정상적으로 작동하지 못하게 만들었다. 지난 2002년 7월 가격부문 개선, 공장·기업소 경영의 자율권 부여, 배급제의 단계적 폐지 등을 골자로 하는 ‘7.1조치를 단행하였지만 여전히 외부의 지원없이 식량난에서 벗어나기 힘든 상황이다.

그런 측면에서 지난 10여년 동안 지속된 식량난을 일정 정도 해결하고 완화시킨 것은 지난 10여년 동안 지속된 대북 인도적 지원이다. 근본적인 식량난을 극복하지는 못했지만 위기상황을 완화하는데 상당한 도움이 되었던 것으로 평가할 수 있다. 최근의 곡물 생산증가는 기상 호전과 남한을 비롯한 국제사회의 지원과 협력이 크게 도움이 되고 있다. 북한이 필요로 하는 비료와 종자지원이 수반되었기 때문이다.

통일연구원에 의하면 2004년도 북한의 식량사정이 호전될 것이라는 연구분석을 내놓았다. 연구분석에 의하면 2003년도 북한의 곡물생산량이 425만 톤으로 1993년 이후 최대의 증산을 가져왔다고 한다. 여기에 일본의 지원약속분 25만 톤, 남한의 지원 40만 톤을 합하면 총 490만 톤을 확보할 수 있으며, 국제사회 지원량과 자체 상업적 수입량(2003년 기준 58만 톤)을 모두 합하면 북한의 최소 수용량인 540만-550만 톤을 초과할 것으로 예측된다는 것이다.⁵⁴⁾ 이러한 증산의 가능 요인은 기상호조, 지속적인 비료공급, 양수시설 가동의 증가 등을 들 수 있다. 특히 1999년부터 추진해 온 남한의 대규모 비료지원은 농업생산성 향상에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다.

또한 최근에 북한이 유엔 주도 아래 실시되고 있는 ‘통합지원 프로그램(CAP, Consolidated Appeal Process)’에 2005년에는 참여하지 않겠다는 입장을

거나 지우지 않는다고 한다. 남북 교류협력이 더욱 확대되어 북한주민들도 남한 쌀이나 개성공단 건설을 알고있기 때문에 그럴 필요가 없다고 생각한 것 같다. ■■중앙일보■■
■■, 2004년 8월 18일자.

54) 통일연구원, “2004년 상반기 북한 동향,” ■■통일정세분석■■2004-13(2004.7), 11쪽.

통보한 것은 더 이상 위기상황에 처해있지 않다고 판단한 것으로 보인다. 특히 북한이 인도적 지원의 필요성을 인정하면서 CAP보다 개별 기구나 NGO를 통한 지원형태를 선호한다고 밝혔다⁵⁵⁾ 근본적인 식량난 해결을 위해 중장기적인 개발 문제에 초점을 맞추려는 의도로 보인다.

한편, 대북 인도적 지원은 주민들의 건강상태를 상당히 향상시켰다. 2002년 10월 UNICEF와 WFP가 북한정부와 함께 전국적으로 실시한 조사를 보면, 저체중아 비율(연령 대비 체중 미달)이 1998년 61%에서 2002년에는 21%로 감소된 것으로 나타났다. 또한 중증 영양실조율(신장 대비 체중 미달)은 16%에서 9%로, 발육부진율(연령 대비 신장 미달)은 62%에서 42%로 감소된 것으로 나타났다.⁵⁶⁾ 이 보고서를 중심으로 남한의 어린이의약품지원본부가 각종 자료를 취합해 정리한 ‘2003년 북한어린이 건강실태 보고서’⁵⁷⁾에 의하면, 산모 사망은 출생아 10만 명당 1996년 110명에서 2002년에는 87명으로 줄었으나 남한에 비해 5배 이상 많다. 북한 전역에 설치된 고아 관련 시설은 37개소 정도로 여기에 수용돼 있는 고아의 수는 2002년에 7천500명 정도로 추산된다. 북한은 세계적으로 결핵 발생의 80%를 차지하는 22개 국가 중 하나로, 2002년 말 10만 명당 220명으로 급격히 증가했으며, 2004년도 환자 발생 수는 5만 5천명 정도로 예상되고 있다. 그러나 말라리아 환자는 2003년 9월 10일 현재 3만 8천920명으로 전년도 같은 기간의 18만 5천420명에 비해 크게 줄었다. 하지만 아직 8개 도와 2개 대도시에서 말라리아 환자가 발생, 전체 인구의 40% 정도가 발생 위험에 처해 있다고 한다.

즉 대북 인도적 지원으로 주민들의 건강상태가 향상된 것은 사실이나 향후 지원이 지체된다면 크게 타격을 받을 것으로 평가된다. 북한 정부도 이 같은 개선이 이루어진 데에는 국제 사회의 인도주의적인 지원도 큰 역할을 했다고 밝혔다.

4.2.3 경제관리개선 조치 및 제도변화

북한은 지난 2002년 7월 국정가격을 농민시장의 현실적인 가격수준으로 맞추기 위해 물가, 임금, 환율 등을 대폭 인상하는 한편 배급제를 구입제로 전환하는 동시에 인센티브제를 실시하는 등 ‘7.1조치’를 단행하였다. 이 조치에 대해

55) ■■연합뉴스■■, 2004년 8월 17일자.

56) DPRK, "Report on the DPRK Nutrition Assessment, 2002," Central Bureau of Statistics, DPRK (November 20, 2002).

57) 이 조사는 최초로 북한의 지역별 영양실태를 분석할 수 있는 객관적인 자료를 제공해주었다는 데 커다란 의의가 있다.

북한은 당초 사회주의원칙을 고수하는 가운데 경제관리개선을 취한 조치의 일환이라고 강조하였으나, 지난해부터는 공식적으로 ‘개혁’이라고 부르기 시작하였다.

그런데 7.1조치가 대북 인도적 지원과 관련이 깊다. 7.1조치라는 북한내부의 정책변화가 대북 인도적 지원이 주요한 요인이 된 것이다. 북한은 지난 2000년 남북정상회담 이후 2-3년 동안 영국, 이탈리아, 스웨덴 등에 연수단과 해외시찰단을 지속적으로 파견하여 교육을 받게 하고 정보를 획득하였다. 2002년 3월 북한사절단은 로마, 스톡홀름, 런던 등을 방문하여 EU의 경제정책모델을 배웠고, 국제무역의 원칙, 다자 및 양자간 조약 및 협정, 사회경제적 구조, 국제금융제도, 자유시장경제원리, 국제채무관리, 차관 및 신용, 국제법, 외국인직접투자(FDI) 유치에 관심을 보였다. 또한 유럽연합은 외무성, 재정성, 무역성 등 북한 주요부서의 관리교육에 초점을 두고 있었다. 북한당국에 의하면 이러한 서방연수프로그램이 북한의 7.1조치를 도입하는데 상당한 영향을 미쳤다는 것이다.⁵⁸⁾

북한의 7.1조치는 궁극적으로 피폐해진 경제상태를 정상화하기 위한 내부조치라고 할 수 있다. 주민들의 노동의욕을 고취시켜 생산력을 강화해 붕괴에 직면한 경제를 되살려 보겠다는 것이다. 북한당국은 이를 위해 공장 기업소 등 각급 경제단위에 근무하는 노동자에 대한 임금인상과 생산량에 따른 인센티브 부여 등의 조치를 시행하고 있다. 또한 공장 기업소에 대한 독립채산제 강화, 원가개념 강화, 생산전문화, 내각 및 국가경제기관의 규제 완화 등의 조치를 통해 기업 부문에 경영관리의 자율성을 부여한 것으로 보고되고 있다.

7.1조치의 성과는 현재까지는 그다지 좋은 편이 못된다. 독립채산제 공장·기업소에서 운영상 자율권은 확대되었으나, 핵문제 등 현실적인 대외협력 여건 악화 및 대내 공급능력 부족으로 아직 이렇다 할 성과가 나타나지 않고 있다. 이러한 어려움을 겪는 와중에도 시장경제에 대한 인식은 점차 긍정적인 것으로 바뀌어 가고 있는 것으로 보인다.

한편, 대북 인도적 지원이 이끌어낸 새로운 제도변화의 한 예로 장애인보호법의 제정을 들 수 있다. 북한이 2003년 6월 최고인민회의 상임위원회에서 통과시킨 북한 최초의 장애인 관련 법률인 장애인보호법은 장애자 보호법의 기본, 장애자의 회복치료, 장애자의 교육, 장애자의 문화생활, 장애자의 노동, 장애자 보호사업에 대한 지도통제 등 총6장, 54조로 되어있다.

북한 장애인들의 실상이 알려진 것은 북한이 장애인의 존재를 공식으로 인정한 다음부터다. 북한은 1998년 조선불구자지원협회를 창설했는데, 이때 가장

58) 이금순, “대북 인도적 지원의 영향력 분석,” 90-91쪽. 2003년의 경우 시장경제 학습과 중국·베트남의 경제개혁 사례를 배우러 해외연수를 경험한 북한의 학자·관료가 300명에 이른다고 한다. ■■중앙일보■■, 2004년 6월 30일자.

먼저 지원한 단체가 국제장애인단체인 핸디캡 인터내셔널(Handicap International)이다. 이 단체는 2001년부터 함흥지역에서 활동하고 있다. 이 단체와 함께 남한의 세계밀알연합회의 대북지원 사업이 북한의 장애인보호법 제정에 크게 기여한 것으로 알려져 있다.

그 외에 국제적십자위원회, 남한의 에덴복지재단, 국제전략화해연구소, 국제라이온스협회 등이 북한 장애인들을 위한 대표적인 지원 단체이다.

4.2.4 시장의 활성화와 주민들의 의식변화

1990년대 들어 북한의 경제난이 극심해지면서 나타난 현상 가운데 중요한 것이 배급체계의 붕괴이다. 배급체계의 붕괴는 곧 사회주의 인민경제의 핵심인 분배체계의 붕괴로 이어진다. 그 결과로 인해 나타나고 있는 것이 주민들간의 직거래에 의한 경제행위이며, 이의 대표적인 양상이 농민시장(또는 장마당)이다. 농민시장은 1990년대 중반 경제난으로 공식 유통망이 붕괴되면서 활성화된 시장으로 주민들이 식량 및 생필품의 80% 이상을 조달하는 북한 최대의 유통경로이다. 북한은 1990년대 이전에 공식적으로 1개 군 및 대도시별로 10일에 한번씩 농민시장이라 하여 협동농장에서 생산한 잉여생산물의 거래를 허용했었다. 그러나 1990년대 중반 이후 경제난과 식량난이 심화되면서 상설화 되었으며, 특히 7.1조치와 함께 농민시장은 북한주민들의 개인적인 상업행위가 허용되는 시장 경제체제의 양상을 띠고 있다. 현재 북한의 시장은 기존의 사회주의적 상업 유통망, 장마당 형태로 운영되는 농민시장, 2003년 3월부터 개설되기 시작한 종합시장 등의 3가지 형태가 혼재하고 있다. 북한은 특히 7.1조치와 함께 최근 들어 농민시장을 종합시장으로 확대개편하여 국영기업소와 협동농장들도 시장에서 판매활동을 할 수 있도록 한 것으로 전해진다.

농민시장에서 거래되는 물품은 다양하다. 원래는 채소나 가내수공업 제품으로 만든 생필품 거래만 허용되고 쌀 등의 곡물거래는 단속했으나, 식량난이 극심해지면서부터 곡물거래도 허용되고 있다고 한다. 생필품이나 공업제품의 경우 북한에서 만든 것은 거의 없다고 한다. 쌀의 경우 협동농장과 소토지에서 경작한 것보다는 한국과 UN 등 국제사회에서 지원된 구호 쌀이 많이 유통되고 있다고 한다. 옷 등 생필품은 한국제와 일본제가 인기를 끌고 있다고 한다. 장마당에 나오는 쌀 중에는 국제사회에서 지원된 것 중에서 당 간부들이 빼돌리는 쌀이 많이 나온다는 증언도 있다. 최근 북한을 벗어난 탈북자들의 증언이 이를 뒷받침하고 있다.

함경북도 새별에서 협동농장 농장원으로 일하다가 2003년 10월 한국으로 입국한 탈북자(42세)의 증언.

“덕천 장마당에서는 여러 나라에서 보내온 쌀이 유통됩니다. 북한에서 생산한 쌀은 얼마 없고 외국에서 들어온 식량들이예요. 배급받은 거 외에 사고 팔고 많이 하지요. 청진항에 들어온 외국 쌀 중에서 10톤이 들어오면 5톤은 인민한테 공급하고, 반은 빼들려서 장마당에 나옵니다. 이것을 빼들리는 사람은 당 간부들입니다.”

함경북도 회령에서 협동농장 농장원으로 있다가 2003년 9월 한국으로 들어온 탈북자(35세)의 증언.

“농민시장의 물건들이 그전보다 다양해지고 없던 물건들이 많이 나오고 있습니다. 옛날에는 나라에서 통제했는데, 지금은 쌀도 허락하고 있구요. 쌀의 경우 대개 보면 북한에서 농사지은 쌀보다 중국이나 한국, UN 등에서 온 쌀들이 많이 팔립니다.”

함경북도 무산에서 주부로 있다가 2003년 9월 한국으로 입국한 탈북자(40세)의 증언.

“7.1조치 이후 장마당에서 천을 팔았어요. 물건은 중국사람들에게서 받아 왔구요. 각종 물건들은 중국에서 주로 많이 온 것이예요. 한국에서 온 것도 있는데, 중국을 거쳐서 들어온 상표가 뜯겨져있는 것들이지요. 일본산도 있는데, 주로 중국산, 한국산이 많아요. 한국산은 반드시 상표를 떼어내 들여옵니다. 장마당에서 한국상표는 무조건 단속을 합니다. 일본에서 들어오는 옷은 중고품이고 중국을 거쳐 들어오며, 제일동포들이 입던 옷도 장마당에 나옵니다. 그 외 그릇, 화장품 등은 중국에서 들어오는데 나진, 선봉에 가서 상품을 날라 다 팔곤 합니다.”

함경북도 새별에서 협동농장 농장원으로 있다가 2003년 10월 서울로 입국한 탈북자(42세)의 증언.

“장마당에 가보니까 한국에서 온 물품들을 좋아하더라고요. 옷 같은 것은 중국을 통해서 많이 나옵니다. 그 외 볼펜이라든가, 화장품, 브라자 같은 것도 들어온다. 북한에서 만든 것은 보고 싶어도 없습니다.”

북한은 기존의 사회주의 상업유통망인 백화점, 전문상점, 국영상점 등이 사회주의적 공급·배분 기능을 담당해왔으나 극심한 경제난 이후 사실상 제 기능

을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 농민시장은 장마당 형태의 비상설 시장으로 극히 일부 품목만 공식적인 거래가 허용되어 7.1조치 이전에는 주로 암시장으로 기능하였다. 7.1조치 이후 농민시장을 양성화하면서 확대 개편하여 종합시장으로 상설화 했으며, 평양에 40여 개를 비롯 북한 전역에 300여 개의 조성을 추진하고 있는 것으로 나타났다. 현재 북한의 물자 공급은 농민시장, 종합시장에 주로 의존하여 이루어지고 있으며, 종합시장이 물건을 구입하려는 사람들로 붐비고 거리와 시장에 매대가 급증하여 매대간에 경쟁 분위기가 조성되고 있다. 따라서 북한이 자신들의 시장을 자본주의 시장과 구별되는 ‘우리식의 독자적인 시장형태’라고 주장하고 있으나, 실제 운영은 과거 남한의 재래시장과 비슷하다고 할 수 있다.⁵⁹⁾

그러나 단순히 전용된 지원식량으로 장마당이 활성화된 것으로 평가하는 것은 한계가 있다. 오히려 대규모로 실시된 남측의 비료지원 물자가 각 지역으로 분배되었고, 소량으로 포장된 지원물자가 개인의 텃밭이나 다락밭에 사용됨으로써 수확량을 크게 늘린 것으로 평가된다.⁶⁰⁾

한편 7.1조치와 함께 개인적인 거래행위로 인해 사유화가 단행되면서 자본주의적인 관념이나 사고가 일부 받아들여지기 시작했다. 사회주의 경제체제 하에서도 일부 시장의 존재나 물질적 인센티브제도는 받아들여져 있지만, 최근의 북한의 변화는 전통적인 사회주의 경제체제 내에서 이해될 수 있는 범위를 넘어선 것들이다. 특히 다양한 서비스업종으로 변지고 있는 개인영업의 성행과 보너스 획득을 위한 적극적 대응 등은 사회주의체제 하의 ‘과도적 특성’이라고 볼 수 없다.

7.1조치 이후 북한주민들은 시장친화적 마인드를 갖게 되었고, 실리사회주의를 개혁·개방의 대명사로 인식하기 시작하였다. 이미 주민들 사이에 ‘에누리, 깎아주다’ 등의 용어를 사용하는 등 시장거래가 이루어지고 있으며, 북한당국도 시장이라는 용어를 공식적으로 사용하기 시작하였다.⁶¹⁾

하지만 공급부족, 물가인상 등 현실적인 환경 악화로 이렇다 할 성과가 가시화되지 않고 있으며, 북한주민의 의식주 생활은 커다란 변화에 직면해 있다. 시장 친화적으로 변화되고 있다는 점에서 주목된다. 즉 사상중시에서 물질중시로 가치관의 변화가 생겼다. 주민들이 전보다 자유롭게 생활하고 풍요로운 삶을 위해서 돈의 중요함을 느끼고 있기 때문에 사상적으로 매우 느슨해진 상황이라고 볼 수 있다.

59) 통일연구원, “최근 북한 변화 및 개혁 동향,” 12쪽.

60) 이금순, “대북 인도적 지원의 영향력 분석,” 89쪽.

61) 통일연구원, “최근 북한 변화 및 개혁 동향,” 5쪽.

4.2.5 남한 및 외부세계에 대한 인식변화

국제사회가 대북 인도적 지원을 실시한 이후, 북한의 외부세계에 대한 인식의 변화가 생겼다. 북한에 상주하는 국제기구 및 NGO 구호요원들이 100여명을 넘게 되면서 북한관료와 주민들을 접촉하고 북한내부 상황에 대한 정보를 수집할 수 있는 기회가 확대되었다. 이들의 증언은 북한의 변화실태를 파악하는데 커다란 도움이 되지만 공식적인 실태보고서이외에는 언급을 자제하고 있는 상황이다.

국제기구의 지원에 직접관계 되는 중앙관리자들의 입장에서는 지원의 필요성을 절박하게 인식하면서도 기본적인 외국인에 대한 경계심과 이들과의 관계형성으로 인한 향후 문제연루 가능성으로 인해 매우 조심스러운 자세를 보이고 있는 것으로 평가된다. 기술연수의 방식으로 해외방문의 경험이 있는 중앙관료들은 해당분야의 국제협력에 대해 긍정적인 인식을 갖고 있을 것으로 보인다.⁶²⁾ 반면 지방 관리들의 경우 구호요원들에 의하면, 중앙의 관리들보다 그들에게 더 많은 편의를 제공하려 했으며 호의적이고 사상적으로도 덜 경직되어 있다고 전하고 있다.⁶³⁾

북한주민들의 외부세계에 대한 인식변화를 객관적인 지표로 설명하기에는 한계가 있다. 최근의 탈북자들이나 인도적 지원단체의 실무자들의 증언이 접근 가능한 측정방안이다. 국제사회에 대한 인식의 변화에 대해서는 확인하기가 어렵다. 단지 특정국가나 단체에 대한 적대의식이 완화될 수는 있을 것이다.

반면 남한에 대한 인식의 변화는 뚜렷하다. 남한의 대북 인도적 지원과 남북협회의 증대 및 민간교류의 활성화는 북한주민들의 남한에 대한 태도에 변화를 가져왔다. 남북 화해무드와 더불어 남한의 경제적 발전상에 대해 북한주민들이 서서히 알게 되면서 남한에 대한 인식이 ‘적대와 경계’에서 ‘신뢰와 동경’으로 바뀌고 있다고 한다. 하지만 이러한 변화는 북한에서의 시장의 확대라는 여건이 있었기에 가능했다. 시장은 남한 상품의 우수성을 북한 주민들에게 전달하는 위력한 수단으로 작용하고 있다. 북한의 시장에서 과거엔 남한제품의 상표를 떼고 팔았으나, 이제는 남한상표가 있어야 진품으로 인식되고 더 잘 팔리는 추세라고 한다.

최근 탈북한 북한 주민들의 증언을 통해서 남한에 대한 인식변화를 확인할 수 있다.

함북 새별에서 노동자로 있다가 2003년 10월 한국으로 들어온 장○○(37세)

62) 이금순, “대북 인도적 지원의 영향력 분석,” 98-99쪽. 이들은 지속적인 국제사회의 지원에 대한 의존에 대해서 부담을 느낄 것이다. 게다가 국제기구의 현장요원들이 아프리카, 인도, 남미 등 제3세계 출신이라는 점에서 민감하게 반응하는 것으로 평가된다. 이에 따라 이들은 동포애를 우선시하는 남한에 대해 상대적으로 호감을 느낄 수 있을 것이다.

63) 황재욱 옮김, ■■■북한의 기아: 기아 정치 그리고 외교정책■■■, 299쪽.

의 증언.

“평양시나 이런 시내에서 교양을 받은 사람들은 한국에 가면 죽이는 걸로, 무서운 데로 생각하는데. 우리 국경선, 내왕이 많은 그런데 사람들은 잘 살고 자기가 맘먹은 대로 하고싶은 일 하면서 산다고 생각하죠. 대부분 사람들은 그런 생각 못 하고 산다고 봐야죠. 우선 딱 틀에 매어 살다 보니까 집에서 아무리 텔레비전을 보고 그런 말은 많이 하고 해도, 실제 중국에 와 보니까 정말 이런가 하면서 눈 껌벅 껌벅 하게 되죠. 정말 조직생활하고 이런 사람들은 잘사는 것은 아는데, 자유세계고 사람들이 서로 도와주면서 이렇게 산다는 생각 못하죠. 옛날에 우리 교양받은 괴뢰군, 나쁜 놈 이런 거만 생각하니까 진짜 그런 줄 안단 말입니다. 북한보다 잘사는 것은 다 알죠. 세 별에는 중국에서 방영되는 TV가 잘 나오는데, 북한 사람들 인식에는 한국 사람들이 서로 싸움하고, 그런 걸로 알았는데 서로 다정하게 대해주고 그러니까 아 그렇구나 하고 인식을 합니다.”

함북 회령에서 전문학교 학생으로 있다가 2003년 9월 한국으로 들어온 김○
○(30세)의 증언.

“주민들의 반응을 보면 한국에 대한 인식을 이야기하는 것은 그전에 보다는 많이 좋아졌어요. 중국이나 일본보다 대체로 한국의 이미지가 더 높단 말입니다. 보면 그래도 같은 동포니까 언어도 통하고 중국상품과 한국상품을 대비를 해보면 어쨌든 한국의 기술이 더 많이 발전했구나 하는 이미지를 더 많이 가지고 있고 우리들도 보면 중국사람들보다 마음으로도 통하는 것이 더 있지 않습니까. 북과 남이 통합하면 세계적으로 강국이 될 수 있다는 생각이죠.”

이렇게 남한과 국제사회의 대북 인도적 지원은 북한 주민들에게 많은 인식의 변화를 가져다주었다. 결국 지속적인 대북 인도적 지원 등이 가져다 준 성과물이라 할 수 있다.

4.2.6 농업기계화와 남한 농법 도입⁶⁴⁾

그 동안 국제사회는 북한에 대한 식량 지원 이외에도 지속적인 식량안보를

64) 윤여두, “남한농기계 지원사업을 통해서 본 북한 농업의 변화 전망,” 우리민족서로돕기 운동 평화나눔센터 창립 기념 정책 토론회, ■■대북 인도적 지원, 교류협력 사업과 북한의 변화■■(2003.12.1); 권태진, “북한의 농업실태와 농업발전 전략,” ■■북한의 경제 개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력 방향■■(한국농촌경제연구원 국제세미나 결과보고, 2003.3); 김운근, “농업분야의 남북협력사업,” ■■남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할■■학술회의 총서 04-04(서울: 통일연구원, 2004) 참고.

확보하기 위하여 농업부분에 대한 개발지원도 병행해 왔다. 유엔개발계획(UNDP)과 유엔식량농업기구(FAO)는 1999년부터 농업복구 및 환경보호사업(AREP)을 지원하고 있다. 이 사업은 투입물 프로그램, 농촌복구, 비료산업 재건, 산림 및 환경보호, 능력배양 프로그램 등 다양한 사업으로 구성되어 있는 종합 지원사업으로 이 사업의 틀 안에서 개별 유엔기구, 개별 국가, 비정부조직이 각각의 관심 분야를 중심으로 사업을 추진하였다.

민간단체들의 대북 지원은 여러 가지 경로를 통해 추진된다. 개별적으로 북한과 직접 접촉하여 추진하는 경우도 있으나 일반적으로는 유엔합동호소에 참여하여 지원한다. 비상주 민간단체가 북한에 식량을 지원할 경우에는 WFP의 식량지원증개단(FALU)을 통해 이루어지는 것이 일반적이다.

북한의 농업을 지원하는 주요 민간지원단체는 AFSC(American Friends Service Committee), CRWRC(The Christian Reformed World Relief Committee), Cocern Worldwide, Heifer International, KASM(Korean American Sharing Movement), LWR(Lutheran World Relief), Mercy Corps, SDC(Swiss Agency for Development and Cooperation), WV(World Vision) 등이 있다. 미국의 민간자원기구연합(PVOC)은 Amios International, CARE, CRS(Catholic Relief Service), MCI(Mercy Corps International), WV(World Vision) 등 인도적 지원을 목적으로 설립된 민간지원단체의 컨소시엄이다. 미국 정부의 직접지원이 있기 전 PVOC는 미국정부가 WFP를 통해 식량을 지원할 때 취로사업 등에 참여하였다. 취로사업은 주로 방조제 및 관개수로의 건설과 복구사업, 토지 평탄작업, 조립, 수계 관리 등에 집중되었다. 1999년부터 PVOC는 미국 정부를 대신하여 씨감자 증식사업, 감자 생산사업에 참여하였다. 1999년 4월 감자 및 식량 전문가로 구성된 PVOC 기술팀은 북한을 방문하여 감자 생산의 타당성을 평가하고 취로사업과 연계하여 북부 지역에 있는 20여 개의 협동농장에서 감자 파종 및 수확에 관한 시범재배를 실시하였다. 시범재배를 위하여 PVOC는 중국산 및 미국산 씨감자, 비료, 농약, 분무기를 지원하였으며 취로사업에 분배할 별도의 식량을 제공하였다.

남한은 정부지원 차원에서 주로 비료와 쌀, 옥수수 등 식량 위주로 지원하였으나, 민간차원에서는 단순식량 지원보다는 근본적인 농업생산성을 끌어올리기 위하여 2000년도부터 농자재를 지원하기 시작하였다.

우리민족서로돕기운동은 동포애와 인도주의를 기초로 하여 극심한 식량난에 처해 있는 북한동포를 돕고자 1997년 ‘북한동포돕기 옥수수 10만톤 보내기 범국민 캠페인’, ‘북한의 식량위기를 염려하는 사회각계인사 만찬’ 개최 등을 통해 북한 돕기를 위한 범국민적 호소를 전개하는 한편 옥수수 등 식량 지원, 의류,

의약품, 비료 등 다양한 영역에서 긴급구호차원의 지원활동을 시작한 후에, 보다 근본적으로 생산체계를 복구할 수 있는 농업 및 축산협력사업 등 중장기적 계획을 가진 협력사업으로 지원의 성격을 변화시키면서 2001년도부터 농기계를 지원하기 시작하였다.

2001년도에 북한의 조선농업과학원과 같이 남북 농업협력방안을 협의한 후 우선적으로 경운기 200대, 이앙기 50대 및 육묘상자 18만장, 콤바인 15대 등 총 1,082백만원을 지원하여, 조선농업과학원 산하 지방분원 농장에 배분하였다. 2002년도에는 북한의 천리마25호 수리용으로 앞·뒤 타이어, 베어링 및 벨트류 등 트랙터 500대분의 부품 지원과 북한에서 제작 사용중인 농기계는 물론 남한에서 지원하는 농기계의 신속한 고장수리를 위하여 평양시에 있는 농업기계화 연구소내에 농기계 수리공장을 신축 설치하고, 중고콤바인 50대, 경운기 200대, 승용이앙기 2대, 중소농기계 123대 등 375대 농기계 지원 등 총 1,832백만원을 지원하였다.

2001년에서 2002년까지 2년 동안 지원한 사업실적을 평가하기 위하여 남쪽 대표단이 2002년 10월경 방북하여 종합평가한 결과, 지원농기계의 효율성과 우수성에 대하여 북한측의 평가가 뚜렷하게 나타났다. 성공사례로서 평양 용성지역의 시범협동농장에서 2002년도 일부 경지에 남한 농법을 시범도입한 결과 성공적인 결실을 맺어, 2003년도에는 경지면적 70%정도를 소주밀식(조간거리 20cm, 150주)재배법인 주체농법에서 남한 농법(조간거리 30cm, 80주)으로 전환 추진한 것이다.

2003년도에는 지난 2년 동안의 지원방식과 달리, 평안남도 대동군 협동농장을 대상으로 남한농법시범농장으로 정하여 농자재를 일괄하여 지원하였다. 지원 내역으로는 중고콤바인 100대, 경운기 100대, 이앙기 5대 등 총 320대 농기계와 제2호 농기계 수리공장 신축 설치와 온실자재, 비료, 농약 등 총 1,268백만원을 지원하였다.

2003년도에는 대동군협동농장 시범사업으로 보운못자리에서부터 이앙, 방제 및 수확작업에 대하여 남한농기계를 이용하여 영농 추진한 결과, 예년에 비하여 일조량 부족 등 기상조건 악화에도 불구하고 단보당 수확량이 증가함을 보여줌에 따라 북한의 관계자들도 관행적으로 이루어온 주체농법 전환이 불가피하다는 인식전환이 확산되고 있고, 많은 남한 농기계를 지원하여 주기를 희망하고 있다.

농기계 지원을 통해 농번기에 부족한 북측의 인력난을 해결함과 동시에 기계화 작업을 통해 수확물의 손실을 줄여 단위면적당 곡물 생산량을 증대시켜주는 물론, 남측 농기계의 우수성과 효율성을 인식시켜 중장기적인 남북간 농기계

협력사업의 계기를 조성하고 있다.

특히, 평안남도과 전라남도 지방자치단체(전남남북교류협의회)들간에 농업지원사업을 통하여 성공적인 교류관계를 보여줌에 따라 남북 지방간 교류협력사업의 중요한 계기를 제시하여 줌으로써 남북한 평화 공존 및 통일 기반 조성에도 기여하고 있다.

4.2.7 대북 인도적 지원과 북한의 변화 전망

최근 북한 경제는 최악의 상황에서 벗어나고 있는 것으로 평가되며, 북한지도부는 체제위기에 대한 강박관념에서 탈피하여 새로운 정책노선 정립을 통한 경제발전을 도모하고 있는 것으로 판단된다. 김정일에게 집중된 정치권력으로 인해 다양한 정책노선의 수립이 어렵다는 점과 과거와의 단절을 의미하는 혁신적 개혁정책은 김정일 정권의 정당성을 위협할 수 있다는 점에서 개혁의 걸림돌로 작용할 수 있다. 그러나 1998년 이후 김정일 노선이 가시화되고 있고, 경제회생만이 김정일 정권의 정통성을 증명할 수 있다는 관점에서 개혁 개방이 시도될 것으로 전망된다.

구체적 경제정책으로 북한은 대외적으로는 중국 및 EU와의 관계개선을 통한 수출시장 확보와 기술·자본 도입을 적극적으로 추진할 것이며, 신의주 등지에 시장기능이 강조된 수출위주의 경제특구를 건설할 것으로 전망된다. 새로운 경제특구는 주로 중국경제와의 연계성(수출입 및 기술·자본 유입)에 의존할 것인 바, 신의주가 가장 유력하며 남북관계가 진전될 경우 남포 및 개성공단도 포함될 것이다. 앞으로도 북한의 식량난은 에너지난과 함께 여전히 북한경제 발전의 가장 중요한 장애로 작용할 것이므로, 북한은 남북경협을 통해 식량 및 에너지 부족 문제를 어느 정도 해결하고, 선별적인 부문의 경협을 확대시키려 할 것으로 전망된다. 그러나 북한은 체제과급효과를 감안, 정부차원의 남북경제관계는 식량 및 에너지 지원 획득에 초점을 맞출 것이며, 민간차원의 남북경협사업은 위탁가공과 관광사업 확대 및 사업권 제공에 따른 현금 수입 확대에 중점을 둘 것이다. 특히 경의선 복원사업, 금강산 관광사업 영역의 확대, 개성공단 건설 등은 체제에 미치는 영향을 최소화하면서 남측으로부터의 지원을 최대한 확보하는 방향으로 추진할 것이다.

한편 북한으로서는 중국 및 러시아와의 관계 발전을 통해 경제지원과 체제안정을 위한 여건을 조성함과 동시에 중국을 의식한 미국의 전향적 대북 자세를 유도하려 할 것으로 전망된다. 이와 같은 전략적 구도는 2003년 8월 김정일의 모스크바 방문과 2003년 9월 중국 장쩌민의 평양방문 등으로 구체화되었다.

북·일 수교협상의 지연과 일본여론의 부정적인 대북한 인식을 감안, 북한은 경제회복을 위한 협력 상대로 중국과 러시아가 보다 현실적이라는 판단을 하고 있는 것이다. 그러나 북·중 및 북·러 관계가 개선되더라도 중국과 러시아의 국내 경제적 여건을 감안할 때, 북한경제 회복 및 발전에 대한 기여도는 제한적일 것으로 판단된다.

5. 북한의 변화를 위한 대북지원 과제

5.1 인도주의 정신에 기초하여야 한다

인도적 지원은 정치적 이해관계나 군사적 긴장과 무관하게, 오히려 그걸 예방하고 해결한다는 인식하에서 계속되어야 한다. 대북 지원사업은 식량난 등으로 고통받고 있는 북한주민들에게 실질적으로 도움을 주면서 동포애와 인도주의 정신을 구체적으로 구현할 수 있는 분야인지를 우선적으로 고려하여야 한다. 인도적 지원물품을 따로 정의하기는 어려우나, 일반적으로 인도적 지원목적에 부합하여야 하는 등 상업적 교역물품과는 다른 기준에서 지원품목을 선정하여야 한다. 인도적 지원물품은 북한주민의 인도적 상황을 개선하는데 도움을 주는 물품인지가 가장 우선적인 선택기준이 되어야 하며, 같은비용으로 보다 많은 대상에게 혜택을 줄 수 있는지, 지원목표계층의 수요(Needs)에 적합한지와 타 용도로 사용될 가능성 여부 등도 면밀히 고려하여야 한다.

5.2 분배의 투명성을 위한 노력

미국과 세계식량계획 등 국제기구는 그 동안 국제사회의 대북 지원에 관하여 많은 의구심을 갖고 있었다. 국제사회가 지난 1995년 8월부터 수십 차례에 걸쳐 엄청난 양의 식량이나 생필품 등을 지속적으로 지원해 왔음에도 불구하고 그 사정이 점점 더 나빠지고 있다는 점에서 큰 의문을 갖게 된 것이다. 말하자면 그 동안 국제사회가 지원한 식량이나 생필품이 그것을 절실히 필요로 하고 있는 곳에 제대로 분배되고 있는가에 대한 의혹이 커지고 있는 것이다. 그렇지 않아도 최근 미국은 그간 지원된 식량이 군인이 아닌 굶주린 북한주민들에게 공급되는지를 확인하기 위해 감시요원들이 현장확인을 할 수 있도록 하지 않으면 식량지원 종사자들을 북한에서 철수시키겠다고 말해 왔었다. 또한 국제인권 단

체인 국제엠네스티(AI)도 북한 정부가 시급히 해결해야 할 핵심적인 사안은 차별없이 모든 사람에게 식량의 공평한 분배를 보장하는 것이라고 밝히면서 분배의 투명성을 강조하고 나섰다.

<표 14> 세계식량계획의 모니터링 가능 지역

| 연 도 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001-02 | 2003 | 2004 |
|-------------|------|------|------|------|---------|------|------|
| 접근 허용 지역의 수 | 100 | 144 | 163 | 167 | 168 | 161 | 163 |

주: 접근 허용 지역의 수가 해마다 다른 이유는 북한 행정구역을 합산한 수치가 다르기 때문이다. 2001년에는 211개 지역으로 산정했으나 2003년에는 201개 지역, 그리고 2004년에는 206개 지역을 기준으로 하였다.

자료: 세계식량계획, http://www.wfp.org/country_brief/index.asp?region=5(검색일: 2004. 10. 5); 통일부, “남북관계 추진현황(9월말 현재),” (2004.10.1).

그러나 북한에서 인도적 지원을 목적으로 상주하고 있는 모든 유엔기구와 비정부기구가 유엔인도지원국을 통하여 발표한 2001년 합의성명(Consensus Statement)은 북한 내 모니터링 조건이 어느 정도 개선되었다고 밝히고 있다. 북한의 식량지원을 전담하고 있는 세계식량계획은 투명성확보를 위하여 ‘접근할 수 없는 지역은 지원하지 않는다(no access, no food)’는 원칙을 갖고 있다. 북한 당국이 세계식량계획에게 접근을 허용한 지역은 <표 14>에서 알 수 있듯이 예전보다 확대되었다. 2004년 9월말 현재 북한 전체 206개 시·군·구역 가운데 163개 지역의 모니터링이 가능하며, 월 평균 513회 정도의 모니터링을 실시하고 있다.

대북 지원에서의 분배투명성 확보는 상황이 점차 개선되고 있으나,⁶⁵⁾ 아직도 많은 노력이 필요하다는 점을 감안하여 지원사업을 추진하는 과정에서뿐만 아니라 사업분야나 지원품목의 선정 시에도 분배확인 가능성을 충분히 고려하여야 한다.

5.3 대북지원에 대한 국제사회의 공감대 형성

북한의 현재 상황은 국제사회의 이해와 협조가 있어야 해결될 수 있다. 정

65) 1998년 3월 25-27일까지 북경에서 개최된 남북적십자 제5차 대표접촉에서 우리측의 요구에 따라 북측은 매회 물자전달 20일 이내에 도·시·군 등을 명시한 구체적 분배결과를 우리측에 통보하기로 합의하였고, 국제적십자사연맹(IFRC) 요원의 분배결과 확인(1-2개 지역)도 약속하였다. 또한 2003년 10월 9일 발표된 통일부의 대북 식량분배 현장 확인 결과보고에서는 만족할 만한 성과를 거두었다. 이에 따라 대북지원 물자의 분배투명성 문제는 초기에 비해 점차 개선되고 있다.

치, 군사적인 적대관계를 해소하고 북한을 국제사회의 일원으로 받아들여야 한다. 이를 위해 국제사회가 먼저 북한에 식량지원과 비료 등 농업지원을 해야 하며, 남한정부는 많은 국가와 국제기구들이 대북지원에 적극 나서도록 그들을 설득하고 협조를 얻어내야 한다. 국제사회의 참여와 협조는 대북 인도적 지원사업의 안정성과 지속성을 좌우하는 매우 중요한 사항이다. 특히 남한정부는 남북관계 상황에 따라 형성되는 국제적인 여론동향이 인도적 지원사업에 미치는 영향이 적지 않다는 점을 인식하고 대북 인도적 지원에 대한 국제사회의 공감대 형성에 기여하는 방향에서 사업을 추진하여야 한다.

5.4 중장기적인 개발구호에 따른 체계적 지원

국제사회는 이제 중장기적인 북한 개발구호에 따른 체계적 지원이 요망된다. 중장기적 개발 관점의 보건·의료, 식수·위생, 교육 분야 등의 중요성이 강조되는 추세인데, 이는 많은 시간을 필요로 한다. 중장기적 지원책으로 북한의 식량 증산을 위한 농업 프로젝트를 확대해야 한다. 또한 식량구호를 뒷받침하는 농업, 산림 지원 등의 개발 원조가 이루어져야 한다. 이제는 단기적이고 일회적인 식량지원보다는 근본적인 해결책이 필요하다. 비료, 농약, 농기구 등 영농자재를 지원하는 것은 물론 수리관개시설 개선, 조림사업 등도 지속적으로 지원해 주어야 한다. 우선 당장 시급한 문제가 비료, 종자개량, 농약, 비닐, 재배법 개선, 농자재의 공급 등이다. 또한 북한에 필요한 공장과 목장 등 시설을 건설해 주고 소요되는 설비와 원자재를 공급해 주어야 한다. 특히 시설물 건설과 그 운영에 필요한 설비·원자재 등에 대한 지원은 항상 논란이 되고 있는 분배의 투명성을 확실히 보장할 수 있으며 북한에 대한 신뢰를 높이는 데서도 긍정적이다. 이러한 지원 및 개발 계획에 UN, EU 등 국제사회에서 도와주어야 한다. 또한 북미, 북일 대화가 진행되어 미일의 대량지원과 IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기관의 지원이 필요하다. 그리고 미, 일, 중, 러, EU 등이 참여하는 북한농업개발국제컨소시엄(가칭, KADO)의 창설운영이 필요하다. 중장기 개발사업으로의 전환을 위해서는 북한당국의 적극적인 협조가 필수적인바, 이에 대한 노력을 기울여야 한다.

5.5 취약지역 및 취약계층에 대한 지원

취약 지역에 대한 지원도 절실하다. 물자가 라진이나 남포에 도착하더라도 내륙 깊숙한 곳에 있는 지역에는 일단 운송이 어렵다. 그러므로 대북지원 단체

들이 물자의 지원과 함께 운송수단이나 운송방안에 대한 지원도 뒤따라야 한다. 국내 NGO들이 컨소시엄으로 (북한, 국제기구 참여해서) 물건을 지원하는 곳까지 수송되는 과정도 모색되어야 한다.

한편 아동, 여성, 노인 등 취약계층에 대한 지원도 절실한 상황이다. 이를 위해 어린이, 여성세대주 등 취약계층을 위한 개발구호사업이 다양하게 개발되어야 한다. 이제까지 국제사회의 민간단체 협력사업 가운데에는 고아원 및 유치원 등의 영양지원사업의 일환으로 온실건립, 영양식 공급 등이 이루어졌고, 보건위생사업들이 추진되어 왔다. 이러한 사업들은 단순하고 규모는 작으나 대상과 목적이 분명한 사업으로 인도주의적 지원과 개발사업적 성과를 거둘 수 있었다. 다양한 NGO가 참여하기 시작하였으나 안정되고 지속적인 자금공급원을 확보하지 못하여 사업규모가 확대되지 못했으며 지역이나 대상이 한정되었다. 따라서 취약계층에 대한 개발구호사업의 다양한 개발과 함께, 이들 사업의 안정적 추진을 지원할 수 있는 재정지원방안이 공동으로 모색되어야 한다. 또한 북한당국의 소규모 개발구호사업에 대한 이해부족으로 인해 비정부기구들의 사업추진에 상당한 어려움이 수반되었던 것도 주요한 제약요인으로 남아있다. 특정지역에 대한 단순한 응급구호성의 지원을 무제한 지속할 수 없다는 점을 고려할 때 북한당국은 소규모사업이지만 취약계층을 대상으로 한 개발구호사업의 확대를 위한 여건을 마련해 주어야 할 것이다.

6. 맺음말

현재의 상황속에서 북한에 대한 인도적 지원은 많은 과제를 안고 있다. 현재의 대북 지원 시스템으로는 우리의 부담만 늘어날 뿐 북한 경제의 실질적 회복은 기대하기 어렵다. 따라서 인도적 지원과 함께 북한이 자생력을 갖도록 우리의 지원방식을 보다 체계적으로 해야 할 필요가 있다. 특히 인도적 차원의 식량·보건 영양 뿐 아니라 북한의 노후 산업시설과 철도·도로 등에 대한 복구문제도 포함하는 과감한 접근방식이 필요하다. 즉 이제 대북 지원은 긴급구호 차원을 넘어 개발원조로 전환해야 할 때이다.

그러기 위해서는 북한당국의 변화의지가 있어야 한다. 그래야 국내에서 지원여론이 형성되고 국제사회의 참여가 가능해지기 때문이다. 특히 북한 핵문제 해결은 상당히 중요한 사안이다. 또한 북한은 남북 간 합의사안을 철저히 이행하는 자세를 보여주어야 한다. 남북 간 신뢰확보를 위한 필수조건이기 때문이다.

정부 차원이든, 민간 차원이든 대북 지원은 반드시 국민적 공감대를 바탕으로 이뤄져야 한다. 이 문제를 놓고 남남갈등이 빚어지면 체계적 지원이 어려워지기 때문이다.

김대중 정부는 대북화해협력정책이라는 좋은 취지에도 불구하고 국민의 지지 기반 결여로 인해 ‘피주기’ 등으로 인식되는 등 부정적 이미지가 컸다. 이는 김대중 정부에 대한 부정적 인식과 그로 인한 대북정책에 대한 불만 그리고 북한에 대한 부정적 인식이 지속적으로 작동했기 때문이다.

김대중 정부의 대북포용정책의 기초를 유지하고 있는 노무현 정부가 출범한 이후에도 이러한 부정적 인식은 대북비밀송금 의혹과 대북정책의 비공개로 인해 더욱 확대되었다. 하지만 룡천 참사 이후 다소 누그러져 잠시 주춤한 상태이다. 다행히 그로 인해 북한의 변화를 유발하였으며 남북관계에도 커다란 기여를 한 점은 높게 평가할 만하다.

특히 노무현 정부는 대북정책으로 내세운 평화변영정책의 추진원칙으로 ‘국민과 함께 하는 정책’을 밝혔다. 이는 김대중 정부의 대북정책이 ‘대북 피주기 논란’과 대북송금문제 등으로 비난을 받는데 따른 것으로 분석된다. 국민적 합의의 확대방안으로 정책추진의 대내외적인 투명성 제고, 초당적 협력의 추진, 국민참여 확대 등을 들고 있다. 하지만 이는 정책추진의 투명성 제고와 국민참여의 확대라는 좋은 취지에도 불구하고 반대세력의 비위맞추기로 이어지고 왜곡되고 변질될 가능성을 높였다. 정치권에서 대북 지원 문제를 놓고 당리당략적 차원에서 접근해선 안 된다.

대북지원을 통해서 북한의 변화를 기대한다는 것은 많은 인내가 필요하다. 조급하게 생각할 필요는 없다. 중요한 것은 대북 인도적 지원을 통해 북한의 당면과제를 해결하고 그럼으로써 자주 만나서 많은 대화를 나누는 것이다. 그것이 북한의 변화를 앞당기는 것이며 결국 상호신뢰속에 통일의 기반이 마련되는 것이다.

【 참고문헌 】

- 구마오카 미치야, 「인도적 대북지원이 필요한 이유,」 ■■극동문제■■4월호 (극동문제연구소, 2003).
- 권태진, “북한의 농업실태와 농업발전 전략,” ■■북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력 방향■■(한국농촌경제연구원 국제세미나 결과 보고, 2003.3).
- 권태진, “북한의 식량 상황과 장기 수급 전망,” ■■KREI 북한농업동향■■, 제5권 제4호(서울: 한국농촌경제연구원, 2004).
- 김경량 외, “북한 농업 실태와 남북한 농업통합의 과제,” 성균관대 한국산업연구소, ■■김정일 시대의 북한체제와 발전 전망■■(심포지움 자료, 1997.11).
- 김경숙, “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향,” ■■북한조사연구■■제 5권 1호(통일정책연구소, 2001).
- 김귀옥, “북한어린이의 건강실태와 지원현황 및 과제,” ■■인도적 북녘어린이 돕기 사업: 실태와 과제■■1 (민주평화통일자문회의 여성분과 위원회 제56차 회의자료, 2004.4.23).
- 김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” ■■통일연구논총■■, 제7권 1호(민족통일연구원, 1998) .
- 김연철, “북한의 식량수급 현황과 농업정책 전망,” ■■통일문제연구■■, 통 권 제31호(평화문제연구소 99년 상반기, 1999).
- 김연철, “용천이후, 대북 인도적 지원 어떻게 해야 하나?,” ■■미래전략연구원 논단■■(2004/4/28).
- 김연철, “인도적 대북지원 정책의 쟁점과 과제,” ■■정세와 정책■■통권 68호(서울: 세종연구소, 2002-03).
- 김운근, “농업분야의 남북협력사업,” ■■남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할■■학술회의 총서 04-04(서울: 통일연구원, 2004) 참고.
- 김운근, “1999/2000년 북한의 식량수급 전망,” ■■KREI 북한농업동향■■, 제1권 제4호(한국농촌경제연구원, 2000).
- 김찬규, “북한의 식량부족이 사회에 미치는 영향,” ■■북한조사연구■■, 제 1권 1호(북한문제조사연구소, 1997).
- 김형석, “대북 인도지원 어떻게 할 것인가?,” ■■남북 평화협력과 국민 대화합 실현을 위한 과제와 방안■■(서울: 민주평통자문회의, 2001.11).
- 김형석, “북한인권문제와 대북지원,” ■■북한인권 간담회 : 북한의 식량난과

- 재외탈북자의 인권■■■(국가인권위원회, 2003.10.17).
- 박경서, “북녘의 식량난과 그 실상,” ■■■통일시론■■■, 통권 제2호(청명문화재단, 1999).
- 박형중 외, “핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오,” ■■■연구총서 03-15■■■(서울: 통일연구원, 2003).
- 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” ■■■국제정치논총■■■제44집 1호(한국국제정치학회, 2004).
- 배성인, “북한 식량난으로 인한 대내외적 변화와 새로운 모색,” ■■■국제정치논총■■■제40집 1호(한국국제정치학회, 2000).
- 어린이의약품 지원본부, ■■■북한어린이 건강실태 보고서■■■(2002).
- 우리민족서로돕기운동, ■■■우리민족서로돕기운동 5주년 자료집■■■(2001).
- 우승지, ■■■대북 인도적 지원의 현황 및 평가■■■(서울: 외교안보연구원, 2004).
- 윤여두, “남한농기계 지원사업을 통해서 본 북한 농업의 변화 전망,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 창립 기념 정책 토론회, ■■■대북 인도적 지원, 교류협력 사업과 북한의 변화■■■(2003.12.1);
- 이경남, “동화의 메아리,” ■■■월간 동화■■■10월호(서울: 동화연구소, 1995).
- 이금순, “대북 인도적 지원의 영향력 분석,” ■■■연구총서■■■03-21(서울: 통일연구원, 2003).
- 이금순, “국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례,” ■■■연구보고서■■■97-13(서울: 통일연구원, 1997).
- 이금순, “대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로,” ■■■연구총서■■■2000-32(통일연구원, 2000).
- 이용선, “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망,” ■■■민족화해■■■, 2003년 5·6월호(서울: 민화협).
- 이윤환, ■■■북한 보건의료분야의 인도적 지원방향■■■, 통일부 수탁과제(아주대학교/통일부, 2002).
- 장원석, “북한 식량난의 진실: 대북지원 불가론에 대한 7가지 의문,” ■■■사회평론 길■■■2월호(서울: 사회평론, 1996).
- 최대석, “남북간 인도주의적 사업 현안과 발전전망,” 민주평통·한국국제정치학회 합동 학술세미나(2003.12.12).
- 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내NGO들의 역할과 과제,” ■■■남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할■■■학술회의 총서 04-04(서울: 통일연구원, 2004).

통일부 교류협력국, ■■■월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향■■■(2000-2004 제호).

통일부 사회문화교류국, 「2003년 인도적 대북지원 현황」

통일부 사회문화교류국, 「2004년 8월중 국내외 대북지원 동향」.

통일부 통일교육원, ■■■2004 북한이해■■■(2004).

통일부, “남북관계 추진현황(9월말 현재),” (2004.10.1).

통일부, ■■■<2003년 식량차관> 1차 식량분배 현장확인 결과보고■■■(통일부, 2003. 10).

통일부, ■■■국내외 대북지원 동향■■■(각 연도).

통일부, ■■■통일백서■■■(통일부, 2003).

통일연구원, “2004년 상반기 북한 동향,” ■■■통일정세분석■■■2004-13(2004).

통일연구원, “최근 북한 변화 및 개혁 동향,” ■■■통일정세분석■■■ 2004-02(2004).

한국개발연구원, ■■■KDI 북한경제리뷰■■■(2003-2004 제호).

한국농촌경제연구원, ■■■KREI 북한농업동향■■■(2003-2004 제호).

■■■조선중앙년감■■■(평양: 조선중앙통신사, 2002).

■■■로동신문■■■

■■■동아일보■■■

■■■연합뉴스■■■

■■■중앙일보■■■

■■■한겨레신문■■■

세계식량계획, http://www.wfp.org/country_brief/index.asp?region=5

유엔아동기금, http://www.unicef.org/dprk/unicef_files/situationanalysis.pdf

국제적십자연맹 <http://www.ifrc.org>

Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*(Washington, D.C.: USIP, 2001), 황재욱 옮김, ■■■북한의 기아: 기아 정치 그리고 외교정책■■■(서울: 다홀미디어, 2003).

DPRK, “Report on the DPRK Nutrition Assessment, 2002,” Central Bureau of Statistics, DPRK (November 20, 2002).

FAO/WFP, Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea, 1996-2004(각 연도).

IFRC, 「Train Explosion-Operations Update no.7」(01/10/2004), (<http://www.ifrc.org>).

UNOCHA, DPRK sector report: water and sanitation. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, June 2002.

UNOCHA, Financial Tracking System Database, 07 September, 2004. (<http://www.reliefweb.int>).

UNOCHA, Financial Tracking System Database, 18 October, 2004. (<http://www.reliefweb.int>).

UNOCHA, UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPR of Korea (<http://www.reliefweb.int>).

북한의 경제특별구역과 경제개혁에 대한 법적 분석



이 용 중

(동국대 교수)

목 차

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 【 요약 문 】 | 67 |
| 1. 서론 | 69 |
| 2. 북한 경제의 현황과 경제특구의 설립 배경 | 70 |
| 3. 북한의 경제 특별 구역 설립 | 78 |
| 4. 경제 특별 구역을 통한 북한의 경제 개혁 | 90 |
| 5. 경제 특별 구역 투자의 정치적인 위협에 대한 대비책 | 103 |
| 6. 결론 | 110 |
| 【 참고문헌 】 | 113 |

【 요약 문 】

본 연구의 목적은 최근 빠르게 진행되고 있는 북한의 경제 특별 구역 설치와 그를 통한 경제 개혁 정책에 대한 법적 분석을 통하여 북한 경제의 미래와 남북경제협력의 새로운 방안을 모색해 보는데 있다. 북한은 1990년대 중반부터 몰아닥친 극심한 경제난으로 인하여 주민 생활의 붕괴는 물론 사회주의 체제와 김정일 정권의 안전까지 위협받는 상황이 되었다. 이러한 내외의 요인으로 인하여 김정일 정권은 기존의 교조적 사회주의 경제운용 방식을 벗어난 획기적인 경제 개혁 방안을 제시하였다. 2002년 7월 발표된 경제개선관리조치는 전형적인 경제 개혁 방안의 일례로서, 그간의 북한 체제를 고려할 때 획기적인 개혁 개방 조치로 인정하지 않을 수 없다. 이 조치의 몇몇 부분은 북한이 반세기에 걸쳐서 지켜온 사회주의 경제체제의 근간을 바꾸는 효과를 가져왔기 때문이다. 경제개선관리조치는 기왕에 시행되고 있던 경제특별구역 계획에 탄력을 실어주면서 경제특별구역을 통하여 북한 경제난의 돌파구를 열어보고자 하는 김정일 정권의 노력을 한층 부각시켰다.

본 연구는 제2장에서 북한 경제의 현황과 경제특별구역의 설립 배경에 대하여 간단히 짚어본다. 북한 경제체제는 생산수단과 생산물의 전사회적 또는 집단적 소유라는 사회주의적 생산관계의 기초가 근간이 된다. 이러한 원리를 실행하기 위하여 북한은 중앙집권적 계획경제를 실시하여 왔다. 그러나 1990년대 중후반에 이르러 이러한 사회주의적 경제의 내구성이 한계에 다다르고 북한내부의 정치사회적 문제점과 자연재해까지 겹치면서 주민들의 경제궁핍이 극도에 이르고 극심한 경제난으로 많은 사람들이 굶어죽는 사태가 벌어지게 되었다. 본 연구는 이러한 북한 경제난의 근본적인 원인에 대한 종합적인 진단을 시도하고 있다. 이와 함께 경제특별구역 설립의 배경에 대한 본격적인 탐색에 나선다. 본 연구는 경제특별구역 설립의 정책적 배경으로서 5개국이 참여하고 있는 두만강 유역개발계획과 2002년 시행된 경제개선관리조치를 들고 있다. 두만강 유역 개발계획은 북한 최초 경제특별구역인 나진-선봉 자유 경제 무역지대 설립의 직접적 원인이 되었으며 현재도 북한 대외 경제협력의 중요한 협력 수단이다. 또한 경제개선관리조치의 세부적인 내용도 분석된다.

본 연구의 제3장에서는 현재까지 설립되었거나 설립 중인 4개의 경제 특별 구역이 집중적으로 분석된다. 첫번째 경제특구인 나진-선봉 자유 경제 무역 지대는 북한 최초의 경제특구로서 대외개방의 전진기지 역할을 하고 있다. 신의주 특별행정구역은 경제특구일 뿐 아니라 독립적인 특별행정구역으로서 정치, 사회, 문화 등 각 방면에 있어서 북한 개혁 개방의 상징적인 구역이다. 개성공업

단지는 남한 기업의 투자 유치를 주목적으로 설립된 경제 특별 구역이다. 본 연구에서는 현재 설립 중에 있는 개성공업단지의 문제점과 극복 방안을 제시하고 있다. 마지막으로 금강산 특별관광지구는 금강산을 중심으로 한 국제적 관광 및 환경보호에 초점을 두고 설립되고 있으며 정보기술 복합단지 조성도 함께 고려되고 있는 경제 특별 구역이다. 금강산 특별 관광 지구는 현재 진행 중인 남측의 금강산 관광을 바탕으로 이를 좀더 활성화 시키는 것을 목표로 하고 있다. 금강산 특별 관광 지구는 자유 투자자 시스템을 채택한다. 외국인 투자자들과 기관들은 관광산업과 관련해 호텔, 오락과 편의시설과 같은 사업 활동에 투자할 수 있다. 본 연구에서는 금강산 경제 특별 구역 성공의 관건인 금강산 육로 관광 실현을 위한 다각적인 방안도 검토하여본다.

본 연구의 제4장에서는 경제 특별 구역을 통한 북한의 경제 개혁의 실제에 대하여 논의해 본다. 이 장에서는 특히 북한의 경제 개혁을 위한 법적 장치에 대한 집중적인 분석을 시도한다. 북한 경제 개혁의 1차적인 법적 바탕은 북한 헌법 제37조에서 찾을 수 있다. 1992년 헌법 제37조는 “국가는 단체, 기업과 조직들이 외국 회사 및 개인과 협력하여 합영, 합작 투자를 하는 것을 장려한다”라고 규정하고 있으며, 1998년 개정 헌법 제37조는 외국 기업 활동의 범위를 특별 경제 구역 내로 명시하고 있다. 이를 바탕으로 북한 외국인 투자법 제9조 및 제10조는 특별 경제 구역에 대한 투자에 있어서 조세 특별 조치 등을 명문화하고 있다. 뿐만 아니라 북한 자유 경제 무역 지대법은 본격적으로 특별 경제 구역의 설립 및 운영에 대한 기본 원칙을 규정하고 있다. 북한은 외국인 투자법에 구체적으로 합영, 합작, 외국인 기업 등 3가지 형태의 외국인 투자 방법을 제시하고 있으며, 각각의 투자 형식은 개별 법률을 통해 규정되고 있다.

본 연구의 제5장에서는 경제 특별 구역 투자에 있어서 중요한 쟁점인 정치적 위험에 대한 보장 문제에 대하여 분석해 본다. 정치적 위험은 동서 냉전이 끝난 요즈음에 있어서도 무시할 수 없는 중요한 이슈이다. 본 연구에서는 대외 경제 협력 및 투자에 있어서 정치적 위험의 원인과 종류를 나누어 보고 정치적 위험으로부터 투자자의 자산을 보호할 수 있는 국제법상의 제 원칙, 그리고 구체적인 법적방법으로서 표준계약모델과 보험에 대하여 알아본다. 이와 함께 북한에 대한 투자를 보장할 수 있는 북한의 관련 법률 속의 각종 규정에 대하여 상세히 알아본다. 끝으로 남북한간 경제협력과 공동투자보장협정에 대하여 논의한다.

1. 서론

2002년은 북한의 경제 개혁에 있어서 획기적인 한해였다. 경제관리 개선조치 발표가 있는 그 해 7월 1일 이후로, 김정일 정권의 경제 관료들에 의해서 새로운 계획과 정책이 입안되고 시행되었다. 이 조치의 몇몇 부분은 북한이 거의 반세기에 걸쳐서 지켜온 북한의 독단적인 사회주의 경제 시스템의 근본적인 변화를 암시하는 것이다. 이러한 조치로, 북한은 가격 체계를 세우고, 사회주의 경제의 상징이라 할 수 있는 식량, 주택, 에너지의 배급제를 사실상 폐지하였다. 가격 체계의 도입에 따라서, 시장에서 개인의 이윤 추구를 야기할 사람들의 급료와 시장 가격 모두 엄청나게 증가했다. 이러한 변화들은 경제 정책 입안에 대한 정부의 역할을 분산시킬 뿐만 아니라, 기업들에게 더 많은 자율권을 가지게 하였다.¹⁾

이러한 조치의 중요한 내용들은 특별 경제 구역을 통해 처음으로 실현되기 시작했다. 지금까지 4개의 경제 특구가 실제로 건설되었거나 혹은 건설 중이다. 대표적인 경제특구는 나진-선봉 자유 경제 무역 지대, 신의주 특별 행정 구역, 개성 공업 단지와 금강산 관광 특별 지구이다. 각각의 특구가 개별적인 목적을 가지고 있기는 하지만, 독립적이고 개혁적인 관리 체계가 모든 특구에 적용되었거나 그렇게 될 예정이다. 외국 자본을 더욱 효과적으로 유치하기 위한 이러한 과정은 전통적인 사회주의 경제 원칙과는 완전히 다르다. 경제 특구들은 최근 북한의 개혁 프로젝트의 실험장이 되고 있다. 경제특구는 경제 분야를 넘어서 정치적인 분야의 개혁까지도 포함하고 있다. 뿐만 아니라, 경제 특구의 건설로 북한의 안정성이 법에 의해 보장될 것이라는 국제적 영향력도 가졌다. 그러므로 국제법의 관점으로 북한의 경제특구와 경제 개혁법과 정책을 고찰하는 것은 시의적절하고 의미가 있는 일이다.

이 글은 네 부분으로 이루어져 있다. 제2장, 제3장에서는 북한의 경제현황과 경제특별구역의 설립을 되짚어본다. 여기에서 현재 시행되고 있는 4개의 경제 특구와 두만강 지역 개발 사업 계획이 소개될 것이다. 그 배경으로, 경제특구의 목적과 역할 또한 이 장에서 중요하게 다룰 것이다. 제4장에서 이들 구역에서 경제 개혁을 위한 북한의 법적 장치를 다룬다. 이 부분에서 경제 특구에 외국인 투자를 유치하는데 관계된 법과 규제가 체계적으로 분석될 것이다. 제5장에서는 국제 경제 관계에서 중요한 이슈중의 하나인 경제 특구에서 정치적인 위협에

1) 경제 관리 개선 조치에 대한 더 자세한 사항은 전영선, *경제 관리개선 조치와 그1년*, Asia-Pacific review. 2003년 8월, pp.15-19.

대한 대비책을 검토한다. 현재 핵 문제, 인권문제 등 민감한 사안들이 앞에 놓여있는 만큼 외국인 투자유치에 있어서 북한은 정치적 위협에 대하여 철저한 보호장치를 제시해야 한다. 국제법의 원칙과 정치적 위협에 대한 대비책을 찾은 후 법적 권리와 외국인 투자자의 이익을 보장하기 위한 북한의 현행법에 대해 알아볼 것이다. 그리고 남북한 사이에 체결된 몇몇 잠정적 협정이 마지막 부분에서 논의될 것이다.

경제 특별 구역이 국제적인 지역일 뿐만 아니라, 대부분의 외국인 투자가 다른 나라와의 평화적인 관계와 밀접하게 관련되기 때문에 국제법의 관점이 이 글에서 전체적으로 유지될 예정이다.

2. 북한 경제의 현황과 경제특구의 설립 배경

2.1. 최근 북한의 경제현황

2.1.1. 경제체제

(1) 사회주의적 소유제도

북한은 사회주의적 소유를 "사회주의적 생산관계의 기초가 되는 생산수단과 생산물의 전사회적 또는 집단적 소유"²⁾라고 개념화하고 있다. 따라서 사회주의 경제체제로서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유하고 있다.

국가 소유는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 부문으로 나라의 모든 자연자원, 철도, 항공, 운수, 체신기관과 주요 공장, 기업소, 항만, 은행 등이 있다. 사회협동단체도 토지, 농기계, 선박, 중소 공장, 기업소와 같은 생산 수단을 소유할 수 있다. 사회협동단체는 사회단체와 협동단체 두 가지 형태를 포괄한다. 중요한 사회단체는 노동당, 직업동맹, 부녀동맹, 김일성사회주의청년동맹 등이 있고, 협동단체의 대표적 형태는 협동농장이다. 북한에서도 매우 제한적이거나 개인 소유를 인정하고 있는데, 생산수단에 대한 개인적인 소유는 허용되지 않으며 근로소득과 저축, 가정용품, 일용소비품 등이 대상이 된다. 개인소유물은 그 소유자가 자유롭게 처분할 수 있으며, 그에 대한 상속권도 인정하고 있다.³⁾

2) 북한 경제, 2004, p.1. <<http://www.reportworld.co.kr/report>> 참조.

3) 상계서, p.1.

(2) 중앙집권적 계획경제

북한의 경제는 모든 경제활동이 국가계획에 의해 유일적인 지휘에 따라 움직이는 체제이다. 북한에서는 경제계획의 작성과 집행 및 감독은 국가계획위원회를 중심으로 하여 도.시.군 및 공장 기업소에 이르기까지 일원화된 체계로 이루어지고 있다. 내각의 각 위원회 및 성들도 각기 계획부서를 가지고 있는데 이들이 작성한 모든 계획수치들은 일원적으로 국가계획위원회에 집결되어 통제와 조정을 받게 되어 있다.

2.1.2. 경제 정책의 기초

(1) 자립적 민족경제 건설

북한은 자력갱생의 원칙에 입각하여 "국내수요를 자체의 힘으로 충족하고, 기술혁명과 확대재생산의 물질적 조건을 스스로 해결한다"는 자립적 민족경제 건설을 경제정책의 기초로 삼고 있다. 그러나 1980년대 내적동원에 의한 경제개발이 한계에 부딪히자 대외무역 및 경제협력에 대한 중요성을 인식하고 실리추구의 실용주의적인 모습을 나타내고 있다.

나진.선봉자유경제무역지대 설립과 외국인투자유치법의 제정을 통한 적극적인 외자유치 노력, 남북교역 및 경제협에 대한 높은 관심과 금강산관광사업 추진 등이 그러한데, 그러면서도 이데올로기적인 측면에서는 "제국주의 세계경제 일체화 책동에 강경하게 맞서는 것" 이라면서 자립적 민족경제노선을 지속 역설하고 있다.⁴⁾

(2) 중공업 우선정책

북한은 "중공업은 인민경제 발전의 기초"라 하고 사회주의 경제체제 수입 초기단계부터 시종일관 중공업을 우선으로 하는 경제개발정책을 추진하여 왔다. 이와 같은 중공업우선정책의 무리한 추진으로 산업부문간의 구조적 불균형이 심화됨으로써 경공업은 물론이고 농업과 사회간접자본 시설이 매우 낙후되었다. 그럼에도 불구하고 북한은 구조적인 경제침체로 심대한 타격을 입은 전력, 석탄, 금속 등 이른바 "선행부문"을 정상화시키기 위한 노력으로 중공업우선주의를 강조하고 있다.⁵⁾

4) 상계서, p.2.

5) 상계서, p.2.

(3) 군사.경제의 병진

경제발전과 군사력 강화를 동시에 추구한다는 정책으로 북한은 중공업과 군수산업을 상호 연결시켜 산업을 군산복합형으로 발전시켜 왔다. 따라서 북한의 군수산업은 대부분 기계공업을 중심으로한 중공업과 계열화되어 있어 민수산업과 구별할 수 없다. 한정된 자원으로 군사력 강화와 경제발전을 동시에 추진하기 위해서는 필연적으로 주민의 소비부분을 억제할 수 밖에 없었으며, 그 결과 오늘날 북한 주민생활이 극도의 내핍을 강요당하고 있는 실정이다.⁶⁾

2.1.3. 북한경제의 과제와 문제점

북한의 경제난은 모든 공급경제 부문에서 동시에 애로 현상이 발생할 정도로 구조적이고 총체적인 '공급부족'(shortage of supply) 현상이다. 그래서 북한 경제난의 형태는 공급경제(economy of supply side)가 급격하게 위축됨에 따른 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등의 형태로 표출되고 있는 실정인데 그 중 현재 심각성이 높은 식량난에 초점을 맞추어 알아볼 것이다.

(1) 북한의 식량난 경제현황

1) 북한 식량난의 실태

최근 들어 북한의 식량난은 국제정치적 문제로 부각되면서 한반도뿐만 아니라 관련 국가들의 초미의 관심이 되고 있다. 북한에 있어서 체제안정의 최우선 과제는 안정적인 식량확보이며, 그 가운데 쌀의 확보는 북한체제 및 김정일의 권력승계와 밀접하게 관련되어 있는 것으로 판단된다.

북한은 1996년까지만 해도 하루 350g의 곡물이 배급되었지만, 1997년에 이르러서는 하루 150g으로 줄었다고 한다. 북한의 식량난으로 1984년 에티오피아에서 1백만명이 굶어죽은 것과 같은 사태가 예견되고 있는 실정이다. 이미 많은 어린이들이 굶어죽었으며, 또 다수의 주민들이 간단한 질병에도 목숨을 잃을 정도로 체력이 약화되어 있는 상태이다.⁷⁾

농촌진흥청의 북한 곡물생산 추정통계에 따르면 북한의 곡물생산량은 1992년 426만톤 규모에 이르렀으나 매년 감소되어 큰 흉수가 있었던 1995년과 1996년에는 각각 345만톤과 369만톤 생산에 그쳤다.

북한의 식량난은 이미 농업생산의 구조적인 문제 때문에 1980년 중반 이후부터 진행되고 있었다. 1990년대 들어와 사회주의권이 붕괴하면서 이들 나라로

6) 상계서, p.2.

7) 상계서, p.3.

부터의 경제지원 단절, 농업관련 물자와 기술협력의 중단, 비료 등 농업원자재 생산의 감소 등으로 식량생산이 격감하게 되는데, 1989년도에 비한 1990년의 감소율이 쌀의 경우 32.5%, 옥수수의 경우 27.3%, 전체 26.8%일 정도로 나타났다. 이러한 상황에서 1993년 이후 계속 자연재해마저 겹게 되어 결국 외부지원을 받지 않으면 안 되게 되었던 것이다.⁸⁾

2) 북한 식량난의 원인

북한의 식량난은 집단농장식 생산체제로 인한 동기부여제도의 결여와 이로 인한 농민들의 생산의욕 저하 등으로 노동생산성과 토지 생산성이 극히 낮고, 단작과 집약영농, 비료과다 시비 등으로 인한 토양의 산성화 등에 기인하고 있다.

또한, 김일성 주체농업의 고수 (예, 밀식재배와 다락밭 건설)와 전체 국토의 80% 이상이 산지인 점, 위도와 해발 고도가 남한에 비해 상대적으로 높을 뿐만 아니라 최근의 빈번한 냉해 및 홍수, 우박피해, 일조량 부족, 조상 현상(165~180일의 짧은 무상 일수) 등 자연 조건도 농업에 있어서 남한에 비해 훨씬 나쁜 조건을 가지고 있다.

또한, 1990년대에 들어서면서 북한은 소련과 동구 사회주의권의 몰락으로 심각한 경제난에 빠져들게 되었으며 외부로터의 식량도입마저 급격히 악화되었다. 더욱이 이전까지 북한에 부족한 식량을 무상이나 우호적인 가격으로 공급해 온 중국마저 1993년에는 이러한 주공급원으로서의 역할을 포기하고 경화결제를 요구함으로써 북한의 식량수급에 심각한 영향을 주었다.⁹⁾

한편, 중국의 외면은 경제사정의 악화와 대외 여건의 불리 속에서 북한의 자력갱생에 한계를 노출시키고 있다. 이러한 산업 전반의 침체와 대외 여건의 변화로 농업 생산에 필수적인 비료, 농약, 농기계 등 농자재의 적시공급이 불가능하게 되어 농업생산은 더욱 악화되어 식량난을 가속화시키고 있다.

결국 북한의 식량난은 구조적인 문제와 자연재해로 인한 일시적 상황으로 구분할 수 있다. 북한은 1993년 냉해, 1994년 우박피해, 1995년과 1996년 홍수피해, 1997년 가뭄피해 등 5년 연속 이상기후로 자연재해를 입고 있다. 따라서 농경지를 복구하는 데만 적어도 약23년 정도가 소요될 것으로 예상되어 단기간 내에 북한 지역에서 식량증산을 기대하기는 어려운 실정이다.

이와 함께 구조적인 문제는 협동농장의 소유제에 따른 농민들의 노동의욕 상실, 분배제, 주체농업으로 대변되는 농정의 실패, 중공업우선주의에 입각한 북한 경제의 불균형에 기인한다.

8) 상계서, p.3.

9) 상계서, p.4.

2.2. 경제특구 설립의 배경

2.2.1. 두만강지역 개발사업

(1) 두만강 개발사업

경제특별구역을 통한 북한의 경제 개혁은 원래 두만강 지역 개발 사업¹⁰⁾의 내용에서부터 본격화되기 시작했다. 두만강 개발 사업은 1992년에 유엔 개발 계획(UNDP.)의 지역 사업에서 공식적으로 시작되어, 1995년 12월에는 5개 회원국¹¹⁾ 사이에 지역 경제협력 사업으로 발전했다.¹²⁾ 첫 단계에서는 북한의 나진, 중국의 훈춘, 러시아의 포시에트의 삼각주 지방으로 구성된 두만강 경제 구역이라는 작은 사업이었다. 그러나 회의가 진행됨에 따라 회원국들은 이 사업을 동북아시아 지역 경제 협력과 번영을 위한 주요 원동력으로 만들기 위한 법적, 제도적 장치에 대해서 논의하기 시작했다.¹³⁾

두만강 지역 개발 사업은 지금까지 두 개의 다른 개념적인 종합계획이 연관되어 있다. 하나는 회원국 사이의 ‘국경 간 협력’이고 다른 하나는 동북아시아의 ‘관문 건설’이다.¹⁴⁾ 두만강 지역 개발사업의 첫 번째 목표는 동북아시아의 국제 교역과 경제 협력의 새로운 중심을 만드는 것이다.¹⁵⁾ 이 목표를 달성하기 위해서, 두만강 지역 개발 사업의 회원국들은 먼저 그들의 경제기반을 통합하고, 또한 사람과 물자의 자유로운 이동을 장려함으로써 국경 간의 협력을 촉진시키고 있다. 경제 특별 구역은 국경 간 경제 협력의 중요한 종합 계획으로 만들어 졌다. 두만강 지역 개발 사업의 두 번째 목표는 아시아 태평양 시장을 향한 관문으로서의 이 지역의 역할을 증진시키는 것이다. 이러한 거시적 계획은 러시아, 중국과 북한에서 한국, 일본과 궁극적으로 미국의 경제권까지를 연결하기 위한 것이다.¹⁶⁾ 2010년쯤에는 21세기의 종합적이고 현대적인 국제 교역 중심으로 완성시키는 것을 목표로 잡고 있다.¹⁷⁾

10) 이황호 *동북아시아의 경제 협력과 두만강 삼각주 지역 개발* 1 East Asian Review 99, 1977. 두만강 삼각주 지역 개발계획에 대한 것은, M. Thant, M. Tang & H. Kakazu, GROWTH TRIANGLE IN ASIA, 1998.

11) 이 사업의 원래 주체는 중국, 몽고, 북한과 한국이었다. 러시아 연방은 나중에 참가했다. 더 자세한 것은 THE KOREA TIMES 1991년 10월 26일.

12) UNDP, “두만강 경제 개발 지역의 상업, 투자 은행 필요성에 대한 연구”, 1997, pp.17-9.

13) 이용중, “휴전상태에서의 남-북한 경제 협력에 대한 법적 이슈”, 2002, p.176.

14) UNDP., *개념적 기반시설 종합계획* 동북아시아 소구역 프로그램, <<http://www.nautilus.org/ap.renet/library/tumen/masterp.lan.html>> 참조.

15) 더 자세한 사항은 Cho Lee-jay, *동북아시아 경제개발과 두만강 기본 개발*, 김태현 두만강 지역 개발 프로젝트와 동북아시아의 평화 협력, pp.279-312.

16) UNDP., *동북아시아와 두만강 지역을 위한 지역 개발 전략*, 동북아시아 소지역 프로그램 <<http://www.nautilus.org/ap.renet/library/tumen/strategy.html>> 참조.

1990년 7월 장춘에서 열린 동북아시아 경제포럼에서 가진 첫 회의부터 북한은 두만강 지역 개발 사업에 깊은 관심을 보였다. 이 사업 하에 북한은 나진-선봉 지역을 자유무역경제구역으로 하는 것을 최우선으로 하였다.¹⁸⁾ 만약 이것이 성공적으로 이행된다면, 이 사업은 북한의 진정한 번영과 협력을 위한 경제적 근간을 개혁하는 것을 돕게 될 것이다.¹⁹⁾

(2) 두만강 개발사업에 대한 경제적 이익

동북아 각국과 지역지간에는 경제적 상호보완성이 있으며, 또한 각국 경제의 수평분업과 수직분업의 상호보완성이 매우 뚜렷하며 자금, 기술, 설비, 노동력, 공업과 농산품의 구역내 유통에 매우 유리하다. 동북아 지역은 자원 잠재력이 크고, 지역이 넓은 미 개발지역이다. 그러므로 두만강지역을 중심으로 한 동북아의 넓은 지역은 세계의 미래 공업의 유망한 지역이며, 이 지역내의 자원의 거대한 잠재력과 경제의 상호보완성은 동북아 국제합작사업과 두만강지역 다국합작개발사업의 물질적 기초가 될 수 있다.²⁰⁾

동북아는 정치정세가 민감한 지역이며 또한 경제활동이 제일 활발한 지역이다. 양자는 상호 연관되고 영향을 준다. 근대사를 되돌아보면 동북아는 대국들의 이해가 상충되는 지역으로서 최근까지도 갈등과 분쟁이 끊이지 않았으며 지연정치가 주도적 역할을 하였다. 그러나 80년대에 들어서 냉전체제가 와해되면서 평화와 발전이 주요한 과제가 되었으며 지역경제의 개발이 이 지역에서의 주요한 관심사가 되었다. 비록 아직도 한반도문제, 일본과 러시아의 북방영토 등 문제가 있지만 동북아의 독특한 지연조건하에서 경제합작이 된다면 위의 각종 정치문제의 해결에도 유리하다고 인정되고 있다.²¹⁾

두만강지역개발은 이미 매우 놀라운 진전을 가져왔다. 그중 중국의 훈춘지역의 개발이 제일 빠르다. 중국의 변경경제합작구는 지난 92년에 착공된 제1단계 공사는 이미 완료되어 2.28km² 규모의 공업단지가 조성되었고 상하수도, 전기, 통신, 진입로 공사가 완료되어 일부 외국투자공장, 보세창고, 상가 등이 입주하였다. 북한의 라진, 선봉지역의 자유경제무역구의 개발도 이미 시작하고 러시아도 블라디브스톡계획과 연해주개발(濱海변강구)계획도 시작하였다. 이들은 모두 각자의 독자적인 개발을 위주로 하는 특징이 있으며 동시에 관련국가간의 긴밀

17) 이재열, 「두만강 삼각지역」, 456 DP.RK(월간), 29, 1994.

18) 양운철, “북한의 생존을 위한 선택 나진-선봉 자유경제 무역지대 계획”, 김태현, 7장, p.17.

19) *Korea Newsreview* (1992년 1월 25일) p.16, 전게서, 5장, pp.180-1.

20) “두만강 개발사업의 국익갈등과 국제협력에 관한 연구”, p.2.

21) 상게서, p.2.

한 협작을 통해 투자환경의 개선, 사회간접자본의 연계 개발, 국제자본의 유치 등 다자간 공동개발에 노력하여 또한 두만강지역 다국협작개발사업에 실제적인 기초사업을 하였다.

두만강지역개발은 이미 각국이 각자의 개발과 각국협작개발의 중요한 단계에 들어섰다. 제1단계의 과제는 첫째, 각국은 국가별 개발계획과 다국협작 개발계획을 고려하는 전제하에서 독립적 개발을 진행하여 다국협작개발을 위해 기초건설을 진행하는 것이다. 둘째, 동일한 개발계획 하에서 우선 사회기반시설건설(철도망, 도로망, 통신망, 환경보호공정 등)을 쌍방 혹은 다국간 협작으로 개발해야 한다. 셋째, 다국협작개발의 순조롭게 진행을 위해 국가간의 이익관계를 부단히 협조하여 각국협작개발을 통하여 각국은 대체로 균등한 경제적 이익을 얻어야 한다.²²⁾

2.2.2. 7·1 경제개선관리조치

(1) 경제개혁의 방향

1) 계획의 분권화 - 계획작성, 가격제정, 자재공급 체계의 분권화

- ① 계획 작성 : 전략적 중요성을 가진 지표는 국가계획위원회에서 작성하지만, 나머지는 해당 기관·기업소에서 작성하도록 했음; 특히 지방경제 부문은 공업총생산액이나 기본건설 투자액 등 중요 지표를 제외한 세부지표들은 도·시·군 자체 실정에 맞게 계획하도록 했다.
- ② 가격결정 : 지방공업 생산품(주로 소비재)은 상급기관의 감독 아래 공장 자체로 결정할 수 있도록 했다.
- ③ 자재공급체계 : 생산물의 일부분을 자재용 물자교류에 사용할 수 있게 했으며, '사회주의 물자교류시장'을 허용했다.

2) 시장 신호를 반영한 가격 및 임금 현실화

- ① 가격 현실화 : 쌀 가격이 기준가격으로; 과거에 북한은 쌀 1kg를 80전에 구매하여 8전으로 공급했으나, 이번에는 40원에 구매해서 44원으로 판매한다.
- ② 임금 현실화 : 생산노동자들의 경우 110원이던 기본임금이 2000원으로 인상되었으며, 탄광노동자들의 경우에는 6000원까지 인상되었다.
- ③ 공공서비스료 인상 : 전기·연료·교통비도 현실화되었다.

22) 상계서, p.2.

3) 물질 균형 추구에서 화폐 역할에 의존하는 경제운영체계로 전환

- ① 과거 배급제는 국가가 재정 보조금으로 수매가격보다 낮은 배급가격을 책정 한 것으로 일종의 현물임금 방식이었다.
- ② 이번 조치로 국가의 가격보조정책은 폐지되었으며, 화폐임금제로 전환하였다.
- ③ 동시에 모든 소비품과 중간재의 가격이 현실화됨으로써, 경제운영의 기본 원리가 물질 균형에서 화폐를 매개로 한 균형체계로 전환되었다.

북한의 이번 조치는 계획체계, 대안의 사업체계, 배급제의 측면에 과거와 단절이라고 볼 수 있으며, 의미 있는 제도 개혁이라고 볼 수 있다. 북한의 공식 경제관리 체계인 대안 사업체계의 핵심적 내용은 공장당위원회를 최고지도기관으로 하는 집단지도체계, 통일적 집중적 생산지도체계, 중앙집중적 자재공급체계와 후방공급체계라고 할 수 있다. 이번 조치로 생산지도체계는 분권화 되었으며, 중앙 집중적 자재공급체계의 원칙은 물자교류시장의 실시로 폐지되었고, 후방공급체계는 화폐임금제로 전환되면서 의미를 상실했다.²³⁾

한편, 화폐임금제가 갖는 의미는 다음과 같다.

- 첫째, 현물임금 방식은 임금을 개별기업이 아니라, 국가가 현물 형태로 지급해 왔기 때문에 기업의 생산비용 계산을 어렵게 하고, 엄격한 독립채산제 적용의 걸림돌이 되어 왔다.
- 둘째, 화폐임금제로의 전환은 정치사상적 자극에서 물질적 자극으로의 중심이동을 의미하며, 조직적 주민통제와 노동이동의 제한 수단으로 사용되어 왔던 배급제의 통제적 기능 역시 변화가 불가피 해졌다.
- 셋째, 식량 구입과정에서 매점 매석 등을 방지하기 위해 국가의 행정력(판매량의 제한 조치 등 판매과정에 대한 개입과 가격관리 정책)이 동원되었지만, 대부분의 소비품은 자유판매제로 변화되었다.

현재 북한의 정책 변화 수준은 시장개혁 국면의 출발이라고 보여진다. 북한은 사회주의 경제관리의 공식 담론을 유지하면서도 실제적 정책변화를 추진하고 있으며 지금까지의 계획개선형 변화와는 질적으로 다르다고 평가할 수 있다.²⁴⁾

23) 북한의 개혁과 개방, 2003, p.5. <<http://www.reportworld.co.kr/report>> 참조.

24) 상계서, p.6.

(2) 경제개혁의 영향

경제개혁 조치는 1990년대 중반 이후의 경제위기가 가져온 현실적 변화가 야기한 자연스런 결과이다. 경제위기이후 식량난과 공장 가동률 하락으로 배급제 및 소비품 공급체계가 마비되었고, 이에 따라 당국의 단속에도 불구하고, 암시장이 확산되었다. 암시장 가격과 국정가격의 격차로 암시장에 상품이 유입되면서 국가의 식량수매와 소비재 공급이 차질을 빚고, 공식임금의 의미 상실로 노동자들의 출근율이 하락하고 노동의욕이 저하되었으며, 계획 부문의 공동화로 분업체계의 혼란이 발생하면서 계획의 정상화가 어려워 졌다. 이에 따라 북한 지도부는 핵심분야(군수, 기간산업, 운송)와 핵심단위(국가계획위)의 거시경제적 계획기능을 유지하면서도 대부분의 분야에서 시장체계를 도입하게 되었다.

경제개혁조치의 긍정적 기대로는, 첫째, 물가현실화를 통한 암시장 규모 축소와 관료적 조정기구의 정상, 둘째, 주민보유 화폐의 흡수를 통한 인플레이션 압력 완화. 셋째, 봉급생활자의 생활수준 향상을 통한 정권지지계층 확보. 넷째, 임금지불의 차별화를 통한 노동의욕 상승 등을 들 수 있다.

이에 반해, 경제개혁 조치의 부정적 영향도 적지 않다. 첫째, 경제의 화폐화 또는 상품화에 대한 주민의 기대심리 상승으로 경제의 사회심리적 기반 붕괴. 둘째, 인플레이션의 발생에 따른 주민생활 악화 및 불평등 심화. 셋째, 곡물가격의 실질적 상승으로 배급제의 의미 상실 가능. 넷째, 사회주의원칙 고수라는 정책의도에도 불구하고 시장경제화를 도래할 가능성을 배제할 수 없다.

3. 북한의 경제 특별 구역 설립

3.1. 나진-선봉 자유 경제 무역 지대

지금까지, 북한 영토 안에 4개의 경제특구가 만들어 졌거나, 건설 중이다. 북한에서 가장 활발한 활동을 하고 있는 경제 특별 구역은 나진-선봉 자유 경제 무역 지대이다.²⁵⁾ 나진-선봉 자유 경제 무역지대의 건설은 중국의 개방정책에 의한 경제 특별 구역을 모델로 하고 있다.²⁶⁾

25) 삼각주 지역은 황금 삼각형으로 불리고, 746 평방 킬로미터에 이르는 지역이다. 두만강과 중국과 러시아의 국경 지방에 위치한다. 더 자세한 사항은 이종열, 전계서, 9장, p.28.

26) 1980년대 초반 중화인민공화국 정부가 5개의 특별 경제 구역을 세웠고 그 다음 중국 동

나진-선봉 자유 경제 무역 지대는 전형적인 경제 특별 구역이다. 자유 경제 무역 지대는 북한에서 “조선 민주주의인민공화국의 영토의 한 부분으로 운송 통행과 교역, 수입물자의 가공, 금융과 서비스를 위한 특혜지역으로 취급된다.”고 정의하고 있다.²⁷⁾ 북한은 나진-선봉 자유 경제 무역지대를 국제적 운송, 교역과 중공업을 기반으로 하고 또한 금융과 관광의 중심으로 3가지 기능을 하는 지역으로 발전시키려고 노력하고 있다.²⁸⁾

그 시초로, 북한은 나진-선봉 자유 경제 무역 지대 안에서 외국 기업들의 투자환경을 명확히 하기 위해서 법과 제도적인 체계를 세웠다. 외국 기업들을 위해서, 북한은 조세와 관세를 포함하는 호혜적인 조약을 규정하기로 했다. 가격 결정과 같은 자본주의 시장의 매커니즘도 기업을 관리하기 위해서 일부분 적용되었다.

나진-선봉 자유 경제 무역 지대를 세우기 위한 본래의 종합계획은 세 단계로 나누어진다. 첫 단계(1993-95)의 주요 목표는 기존에 있던 기반 시설을 확충하고 발전시켜, 국제 화물 운송 지점으로서의 지대의 역할을 향상시키는 것이었다. 두 번째 단계(1996-2000)에서, 북한은 이 지대 안에서 동북아시아를 위한 무역 중심을 건설하도록 계획하였다. 그리하여 첫 번째 단계에서 세워진 기반 시설의 네트워크를 토대로 해서 국제 화물 운송의 많은 양이 처리될 것으로 기대되었다. 세 번째 단계(2001-2010)의 목표는 두만강 지역 개발 사업 하에 종합적인 국경 간 무역 중심으로 만드는 것이다.²⁹⁾ 2010년경, 북한은 이 지대를 자연적 지정학적 특징을 살려, 동북아시아 경제성장의 중심지로 발전시키기로 되어 있다.³⁰⁾(표 1)

이러한 계획을 가속화시키기 위해서, 북한은 지금까지 2가지 정책가이드라인을 고수했다. 이 지대 안에 외국인 투자자들의 접근가능성을 높이고, 외국인 투자자들이 내, 외부적 제약 없이 자유롭게 경제활동을 하도록 하려는 실용적인 조치가 취해지도록 노력한 것이다. 그 결과로, 부분적으로 자본주의 시장 매커니즘을 도입하여, 사업 경영과 운영의 방법에 어떠한 제약도 없었다. 선택의 자유를 통해서, 북한은 유연한 사업 환경을 만들려고 노력하고 있다.³¹⁾

부 연안지역 에 14개의 추가적인 도시를 열었다. 이러한 19개 구역은 여러 가지 목적을 수행하기 위해서 만들어 졌다. 외국인 투자를 유치하고, 선진 기술을 입수하고, 세계시장의 흐름과 같이 하며, 수출 교역을 확대하고, 외화 획득을 늘리고, 과학 기술 인력의 훈련장을 제공하기 위한 것이다.

27) 북한 자유 경제 무역 지역법 제2조.

28) 북한의 외부 경제 협력 촉진 위원회, 「나진-선봉 자유 경제 무역지대의 개발과 법적 배경에 대한 종합 계획」, 1994.

29) 이종열, 전계서 9장.

30) CPEEC, 나진-선봉 투자를 위한 소개서, 1993, 전계서 5장, pp.183-4.

<표 1> 나진-선봉 자유 경제 무역지대 개발을 위한 종합 계획

| | 첫 번째 단계 (1993-95) | 두 번째 단계 (1996-2000) | 세 번째 단계 (2001-2010) |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|
| | | | |

3.2. 신의주 특별 행정 구역

3.2.1. 신의주 경제특구의 설립배경

신의주지역은 남북한간의 경의선이 연결되면 남북한 및 중국을 연결하는 물류 및 교역의 중심지로 부상할 수 있을 뿐만 아니라, 북한내 여타 지역에 비해 토지·공업용수·전력 등의 사정이 좋기 때문에 1990년대 초반이후 계속 경제특구 지정 가능성이 제기되어 왔다.

이번 북한 당국이 신의주를 경제특구로 지정한 배경을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 북한은 본격적인 경제회생을 위해서는 적극적인 대외개방 조치가 불가피했다는 점을 들 수 있다. 둘째, 2002년 7월 1일부터 실시하고 있는 체제내부의 경제 개혁이 제대로 성과를 거두기 위해 취해진 후속조치의 성격을 갖고 있다. 셋째, 체제개혁과 대외개방을 추진해 나갈 북한내 핵심세력 및 인력 자원이 기본적으로 갖추어졌다는 점이다. 넷째, 지난 2000년 6월의 정상회담 이후 북한은 지속적으로 국제관계의 개선에 주력할 수 있는 기본적 토대가 마련되었다는 점이다. 다섯째, 북한은 이번 경제특구의 설립을 통해 지금까지 국제사회에 심어있는 부정적인 이미지에 탈피하고 북한에 대한 국제적 이미지 제고 및 미국의 대북 공세 완화효과를 거두기 위한 조치로 보인다.

3.2.2. 신의주 특별행정구역

북한은 중국과의 국경과 가까운 거리에 있는 신의주를 특별한 행정 구역으로 만들기로 하는 새로운 법을 공포하였다. 신의주 특별 행정 구역의 기본법(이하, 신의주 기본법) 통하여, 북한은 “서로 다른 두 가지 체제를 가진 나라”가 되었다. 신의주 기본법은 일반적으로 독립적인 특별 행정구역을 운영하기 위한 국가적 제정으로 정치, 경제, 정부, 사람과 문화와 같은 다양한 분야를 다루고 있다. 신의주 기본법은 6장 106조로 이루어져 있다.³²⁾ 신의주 기본법 제1조는 신

31) 김종우, *나진-선봉은 언제든지 투자자들에게 그 문을 열어줄 것이다.*
 <<http://www.kimsoft.com/korea/nk-jongu.htm>> 참조.

의주 특별 행정구역을 “통치권 하의 특별 행정 단위”로 정의하면서 신의주 특별 행정 구역의 법적 정체성을 나타낸다. 이 구역의 지역 자치권을 위해서, 중앙 정부는 신의주 특별 행정 구역에 적어도 50년 동안 독립적인 입법권, 행정권, 사법권을 부여한다.³³⁾ 기본법 제6조에 의거하여 방위 사업을 제외한 신의주 특별 행정구역의 업무에 대해서 조선 민주주의인민공화국의 중앙정부의 간섭을 금지한다. 중앙 정부는 신의주 특별 행정 구역에 필요시에는 군부대 요원을 배치한다.³⁴⁾

신의주 특별 행정 구역에서의 경제적 원칙은 북한의 다른 부분과는 근본적으로 다르다. 자유 기업 시스템이다. 그러한 정반대의 경제 시스템을 기초로 하여, 신의주 특별 행정 구역은 국제 금융, 무역, 사업, 산업, 과학, 서비스 산업과 관광을 다루는 다자적 특별 경제 구역으로 발전될 것이다.³⁵⁾ 이러한 목표들을 달성하기 위해서, 신의주 기본법은 신의주 행정 특별 구역의 투자 환경을 고려하는 잠재적 투자자들에게 확신을 준다. 50년간의 토지임대, 토지 사용권, 사유 재산의 비국유화, 외화 이동에 대한 비제한, 호혜적인 조세와 관세 시스템, 그리고 물자와 자본, 정보와 의사소통의 편리성을 포함한다.³⁶⁾

신의주 기본법은 제3장에서 교육, 문화와 보건을 고려하는 규정을 명시한다. 기본법 제32조에서는 이 지역 주민들의 문화적인 필요성을 명시하고 있다. 첫째로 신의주 특별 행정구역 당국은 11년 의무교육과 공중 보육원과 유치원을 포함하는 높은 수준의 교육 시스템을 세워야 한다.³⁷⁾ 신의주 특별 행정 구역 당국은 문학과 예술 활동을 위한 현대적 문화 시설에 대해 규정해야 한다.³⁸⁾ 또한 당국은 건강 보험 시스템을 운영하고 공중 체육 활동을 장려함으로써 체육 과학과 기술을 발전시켜야 한다.³⁹⁾ 그리고 신의주 특별 행정 구역에서 정기 신문, 잡지와 방송 네트워크를 발행하여야 할 것이다.⁴⁰⁾

기본법 제42조에서는 신의주 특별 행정 구역의 주민이 되기 위한 항목들을 열거하고 있다. 신의주 특별 행정구역 내에서는 민주주의 사회의 일반적인 권리

32) 신의주 기본법은 Patricia Goedde에 의해 영어로 번역 되었다. 신의주 기본법의 영어 버전은 The Basic Law of the Shinuiju Special Administrative Region; A Happy Medium Between the DPRK Constitution and Hong Kong Basic Law. 3 J.of Korean L. 124-37, 2004.

33) 신의주 기본법 제2조, 제3조.

34) 상계서 p.7.

35) 상계서 p.13.

36) 상계서 pp.15-17, pp.23-25, p.7, Goedde 전계서 19장 p.98 참조.

37) 상계서 p.33, p.34.

38) 상계서 p.36.

39) 상계서 p.38, p.39.

40) 상계서 p.40.

들을 가진다. 언론, 출판, 집회 및 종교의 자유가 있다.⁴¹⁾ 주민은 자유롭게 이동하고 여행할 수 있다.⁴²⁾ 이 법 하에서 주민은 일할 권리가 있고, 그 사람의 의사와 능력에 따라 직업을 선택할 수 있다.⁴³⁾ 신의주 기본법에서는 주민의 의무를 2가지로 규정한다. 그 하나는 국가를 보호하는 것이고, 다른 하나는 신의주 특별 행정 구역 당국에 따른 법과 규제를 지키는 것이다.⁴⁴⁾

정치적 구조는 입법부, 통치자, 행정부, 업무 대행과 사법부로 이루어진다. 입법부는 신의주 특별 행정구역에서 법을 제정하는 주체로, 5년의 임기를 지내는 15명의 신의주 특별 행정구역의 시민과 외국인들로 구성된다.⁴⁵⁾ 입법부의 6가지 기능은 기본법 제64조에 명시되어있다. 입법부는 결의문을 채택하거나 선언할 수 있다. 그러나 이는 조선 민주주의인민공화국의 최고 입법부와 통치자의 승인 대상이다.⁴⁶⁾ 신의주 특별 행정구역의 수석 대표자인 통치자는 조선 민주주의인민공화국의 최고 입법부에 의해서 지명되거나 제명된다.⁴⁷⁾ 통치자의 활동은 조선 민주주의인민 공화국의 최고 입법부에 책임이 있다.⁴⁸⁾ 행정부는 신의주 특별 행정 구역의 행정 주체이다.⁴⁹⁾ 통치자는 그 임원을 지정하거나 제명을 지시한다.⁵⁰⁾ 행정부는 신의주 특별 행정 구역에서 어떤 부서가 만들어져야 하는지를 결정한다.⁵¹⁾ 15개의 기능과 행정부의 권한에 대해서 기본법 제83조에서 명시하고 있다. 업무대행과 사법부에 대해서는 신의주 기본법에서 다른 부분으로 나누어져 있다. 업무 대행은 법에 따라 형사범죄의 고발이나 수사가 행해지는 것과 같이 법에 따라 지켜진다. 업무대행은 법인과 개인의 법적 권리, 생명과 사유재산을 보호한다.⁵²⁾ 신의주 특별 행정 구역의 법원 시스템은 지방 법원과 자치구 법원을 구성된다.⁵³⁾ 신의주 특별 행정 구역 법원의 기능은 신의주 특별 행정 구역 법원은 그 자신을 사회주의 시스템을 보호하고 계급 적들에 대한 경계를 유지하는 것을 다루지 않기 때문에, 중앙 정부 법원과의 성격과는 매우 다르다.⁵⁴⁾ 법원의 기능에 대해서는 기본법 제92조에 나와 있다. 신의주 특별 행정 구역에

41) 상계서 pp.45-46.

42) 상계서 p.49.

43) 상계서 p.50.

44) 상계서 pp.58-59; 자세한 사항에 대해서는 Goedde 전계서 19장 p.100 참조.

45) 상계서 pp.60-62.

46) 상계서 pp.72-74, Goedde 전계서 19장 p.103 참조.

47) 상계서 p.77.

48) 상계서 p.76.

49) 상계서 p.81.

50) 상계서, p.79-3단락.

51) Goedde 전계서 19장, p.104 참조.

52) 신의주 기본법 86조.

53) 상계서, p.86.

54) Goedde 전계서 19장, p.107참조.

서의 재판 과정은 민주주의 사회에서의 그것과 일반적으로 비슷하다.

<표 2> 신의주특별행정구기본법의 요지

| 구 분 | 내 용 |
|-----|-----|
| | |

출처: 통일부, 신의주특별행정구 기본법 관련 설명 자료, 2002. 9.

3.3. 개성 공단

3.3.1. 개성공단 건설계획과 내용

북한에서 세 번째 경제 특별 구역은 비무장지대에서 크게 떨어져 있지 않은 개성에서 건설 중에 있다. 개성 공업 단지 계획은 2002년 11월에 조선 민주주의 인민 공화국 개성 공업 단지법에 의해서 발표되었다. 개성 공업 단지를 건설하는 주된 목적은 주로 한국으로부터의 자본과 기술을 유치하기 위한 것이다. 그래서 북한은 개성 공업 단지가 완전한 자본주의 스타일의 특별 경제 구역으로 만들어지기를 원한다.

공단의 경영과 운영 방법에 대해서는 개성 공업 단지법에 나타나있다. 개성 공업 공단법은 4장 46조로 이루어져 있다. 다음은 개성공단 법의 중요한 규제들이다. 개성공단 법 제1조에 의하면 개성 공업 단지는 산업, 무역, 상업, 금융과 관광과 같은 다각적 분야를 다룬다. 한국사람, 해외 동포, 외국 법인 및 개인과 경제 기구는 이 단지에 투자할 수 있다.⁵⁵⁾ 기반시설 개발, 경공업과 최첨단분야 투자가 개성공단에서 장려될 예정이다.⁵⁶⁾ 개성공단법 제7조에서는 개인의 권리와 투자자들의 이익 추구를 보장하고 그들의 재산을 국유화시키는 것을 금지한다. 배당 된 회사들이 이 공단을 발전시키는데 주요한 역할을 하게 될 것이다.⁵⁷⁾ 현재 한국의 현대 아산이 개성공단 중앙 당국에 의해 주건설자로 지정되어있다. 개성공단법 제21조에 따르면, 개성공단은 한국인, 해외 동포, 외국인들과 그들의 교통에 대한 출입국 심사를 규정한다. 그들은 비자 없이 직접적인 경로를 통해 공단을 출입할 수 있다.⁵⁸⁾ 상업적 광고도 그 위치, 종류, 내용, 방법과 기간에 관계없이 자유로울 것이다.⁵⁹⁾ 업무 활동 면에서 개성공단법은 기본적으로 자유 기업 시스템을 추구한다. 사업체를 세우기 위해서, 투자자는 개성공단 운영 기관에 신청서를 제출해야 한다. 운영기관은 10일안에 그 신청을 결정하고 신청자에게 알려야 한다.⁶⁰⁾ 업무활동은 허가된 범위 안에서 한정된다. 사업 분야의 변경은 공단의 운영기관의 허가에 달려있다.⁶¹⁾ 사업체는 개성공단에 은행 계좌를 가지고 있어야 한다.⁶²⁾ 기업은 외화를 자유롭게 반입, 반출할 수

55) 개성공단법, 제2조.

56) 상계서, p.4.

57) 상계서, p.10.

58) 상계서, p.28.

59) 상계서, p.31.

60) 상계서, p.35.

61) 상계서, p.38.

62) 상계서, p.42.

있다.⁶³⁾ 공단에서의 세금은 일반적으로 14%가 될 것이다. 10%는 기반 시설 건설, 경공업과 첨단산업분야에 할당될 것이다.⁶⁴⁾ 공단과 사업체의 발전과 운영에 대한 분쟁은 컨설턴트, 상업적 중재나 법적 절차를 통해 해결될 것이다.⁶⁵⁾

2003년 6월 30일부터, 개성공단은 건설 중이다. 개성공단의 건설은 북한이 핵 위기를 포함한 현재 정치적인 교착상태를 극복하고 남북한 간의 더 활발한 경제 협력을 이루고자 하는 노력의 상징이 될 것이다.⁶⁶⁾ 공단 발전의 목적을 성공적으로 달성하기 위해서, 북한은 좀 더 진보적인 경제 개혁 정책들을 취할 필요가 있다.

3.3.2. 개성공단의 장애요소와 극복방안

남과 북이 각각 부푼 기대를 걸고 추진하고 있는 개성공단이 조만간 그 시범 지구에 첫 입주자를 맞고 올 연말쯤이면 생산된 제품을 국내에서 구매할 수 있을 것이라고 한다. 그런데 개성공단의 미래는 생각처럼 밝지만은 못하다.

개성공단의 미래를 어둡게 하는 요소로는, 첫째, 북한의 불안정성과 신뢰성 부족에 기인한다. 북한은 경제논리보다 정치논리와 체제수호가 더 중요한 나라로 경제개방이 체제위기를 초래한다고 결론지으면 최악의 경우 지금까지의 과정을 모두 뒤엎고 개성공단을 자체를 폐기할 우려가 있다. 그럴 경우 개성공단에 투입된 막대한 자본은 고스란히 매몰비용으로 묻히게 되고 개성공단 진출을 추진한 기업은 타격을 피할 수 없게 된다.⁶⁷⁾

둘째, 시장경제에 대한 북한의 몰이해와 중앙집권적 계획경제의 타성에 젖은 규제와 간섭, 낙후된 관련 법령과 그 미비가 개성공단의 발목을 잡는다. 개성공단은 북한 정부의 지원과 협력 하에서만 성공할 수 있는 만큼 그 관여가 불가피하다. 문제는 북한 당국의 관여가 시장경제에 대한 몰이해와 기존의 타성에 국내 기업의 생산 활동에 차질을 가져오는 경우다. 또한 관련 법규가 정해져 있지 않아 신속한 처리가 필요한 제반 조치가 원활이 이루어지지 못할 경우 국내 기업이 피해를 입을 수 있다.⁶⁸⁾

셋째, 북핵문제가 타결되지 않는 이상 미국의 지지를 받을 수 없고, 미국의

63) 상계서, p.44.

64) 상계서, p.43.

65) 상계서, p.46.

66) 북한의 핵 위기에 대한 더 자세한 사항은, 이용중, *제네바 협정과 핵 안보를 위한 북한-미국의 관계에 대한 활용; 법적 정책적 분석*, 3 CHINESE J. OF INT'L L. pp.289-309, 2003.

67) 개성공단의 미래와 그에 대한 전망, p.19. <<http://www.reportworld.co.kr/report>> 참조.

68) 상계서, p.19.

지원을 기대할 수 없다면 국제 사회로부터 외면 받을 수밖에 없다. 미국과 북한은 체제보장과 북핵문제를 놓고 첨예한 대립을 하고 있다. 서로가 상대를 믿지 못하고 적으로 간주하고 있기 때문이다. 북핵문제가 타결되지 않는 이상 미국은 북한을 적국으로 간주할 것이고 북한에 흘러 들어가는 자금이 국방비로 지출되지 않을지 예의 주시할 것이다. 개성공단이 북한의 자금줄이 될 경우, 북을 압박하는 효과적인 수단으로서 경제제재조치를 사용해온 미국은 개성공단을 못마땅해 할 수도 있다. 실제로 2002년 북미관계가 냉각된 때에는 미국정부가 우리 정부에 개성공단의 추진 계획을 백지화해 달라고 요청한 일도 있다. 미국이 개성공단을 지원하지 않는다면 미국의 정치외교노선에 동조하는 일본 및 서방 제국들의 투자도 기대할 수 없다. 북한 역시 미국 기술을 10% 이상 사용하는 기업은 개성공단 입주를 반대하고 있는 상황이다. 그러나 북핵문제가 원만히 타결되고 북한이 테러지원국 리스트에서 제외된다면 전 세계 여러 국가들의 투자 유치를 이끌어내고 수출도 가능할 전망이다.⁶⁹⁾

넷째, 배후산업시설이 미미하고 사회간접자본이 부실하다는 점이다. 개성공단이 들어설 지점은 북한의 군대가 주둔했던 지역으로 기존 시설을 철거하기 위해 토지공사로 180억원을 지출한 바 있다. 용수와 전기가 부족하기 때문에 국내에서 끌어 써야 하고 도로와 항만정비가 이루어지지 않아 대규모 토목공사가 불가피할 전망이다. 이러한 비용은 남한에서 지출해야 할 것으로 보이며 누가 어떻게 부담하든 개성공단의 부담으로 남을 것이다.⁷⁰⁾

다섯째, 정부 내의 정책 전환 가능성과 국회 및 대국민과 여론의 반복기류가 문제다. 우리 사회의 보수 언론과 보수 정당은 대북지원에 부정적인 입장을 취하는 경우가 많고 국민 여론 일각에서 반복기류가 존재하는 것도 엄연한 사실이다. 과연 우리정부가 막대한 투자비용이 들어가는 개성공단을 지속적이고 정책으로 뒷받침 해줄 수 있을 것인지, 보수세력의 반발에 부딪혀 정책에 차질을 빚거나 과도한 비용지출로 타격을 입지 않을 것인지 장담할 수 없다. 차후 정권이 바뀐다면 개성공단의 어떻게 될 것인지도 불투명하다.⁷¹⁾

여섯째, 노동집약적 산업이 가지는 한계성과 개성공단이 과연 첨단 고부가가치 산업을 유치할 수 있을 것인지의 문제다. 불행히도 개성공단은 현재 수출이 불가능하고 북한의 내수시장 개척도 불투명하다. 또한 개성공단 유치 대상 기업도 중국 및 동남아 이전을 계획하고 있는 노동집약적인 산업에 종사하고 있는 중소기업들이다. 이것은 현재 개성공단이 가지는 이점이 낮은 지가와 저 인건비

69) 상계서, p.19.

70) 상계서, p.20.

71) 상계서, p.20.

가 전부라는 의미이다. 그러나 국내의 노동집약적인 산업들은 이미 사양 산업에 들어섰기 때문에 개성공단이 성공한다고 하더라도 제품의 수명 주기상 언젠가는 반드시 쇠퇴하고 만다. 그렇다면 그 이후의 개성공단은 어떻게 될 것인가의 문제가 남는다. 해답은 대기업과 첨단산업을 유지할 수 있을 것인가에 달려 있다. 첨단산업과 막강한 자본력을 갖춘 대기업을 유지하지 못한다면 개성공단의 미래는 어두울 수 있다.⁷²⁾

3.4. 금강산 특별 관광지구

3.4.1. 금강산 특별 관광지구 개발 계획

금강산 특별 관광 지구의 개발 계획은 2002년 11월 개성공단 계획보다 먼저 발표되었다. 금강산 특별 관광지구는 국제적 관광과 환경 보호에 초점을 맞춘 북한의 다른 경제 특별 구역이다. 이 사업을 위해서 북한은 금강산 특별 관광지구 법을 제정하였다. 금강산 특별 관광지구 법은 북한이 금강산지역을 종합적인 관광단지로 발전시키도록 명시한다. 그 주요 계약자 또한 한국의 현대아산이다. 금강산 특별 관광 지구는 자유 투자 시스템을 채택한다. 외국인 투자자들과 기관들은 그리하여 관광산업과 관련해 호텔, 오락과 편의시설과 같은 사업 활동에 투자할 수 있다. 투자자들의 자산은 법적으로 이 지역에서 보호될 것이다. 금강산 특별 관광 지구법 제21조에서 특히 첨단, 대기 오염을 일으키지 않는 정보기술과 같은 분야를 환영한다. 이 규제는 금강산특별지구를 특별관광과 경제구역으로 발전시키려는 북한의 의도를 암시한다.

3.4.2. 금강산 관광사업의 부진과 육로 관광의 실현

(1) 금강산 관광사업의 부진

금강산 관광사업 은 분단 50년 냉전의 장벽을 뚫고 새로운 민족의 화해와 변영, 그리고 평화를 약속하는 희망의 등불이었다.⁷³⁾

그러나, 현재 금강산 관광사업은 관광객의 급격한 감소로 인하여 심각한 위기 상황에 빠져 있다. 금강산 관광사업을 추진하고 현대 아산측은 금년도 관광객이 작년에 비해 1/4 수준인 5만 7천명에 불과하다고 밝혔으며 최근 들어 그 수가 더욱 줄어들어 유일한 관광선인 설봉호가 4차례나 결항할 정도였다고 한

72) 상계서, p.20.

73) 금강산관광의 현실태 및 개선방안과 결론도출의 의견, 2003, p.2.

<<http://www.reportworld.co.kr/report>> 참조.

다. 현대상선은 이미 지난 6월말 1,500억원의 적자를 내고 사업에서 완전 철수하고 현재는 99년 2월 설립된 현대아산이 사업을 전담하고 있으나 자본금 450억원은 이미 고갈된 채 심각한 경영난에 빠져있다. 한국관광공사가 사업에 참여하면서 투자한 450억원도 북측에 관광대가 등을 지급하면서 소진되어 추가 투자가 어려워진 상황이다. 지난 3년간 총 9천억원 이상이 투입된 금강산 관광사업은 획기적인 전기가 마련되지 않는 한 좌초될 위기에 직면한 것이다.⁷⁴⁾

(2) 육로 관광의 실현

금강산 관광사업이 부진을 면치 못하고 중단 위기까지 몰린 것은 관광객이 당초 기대 목표에 훨씬 미치지 못했기 때문이다. 현대측이 북측의 아태평화위원회와 계약을 체결할 당시 예상했던 관광객 수는 연간 50만명이었으나 3년간 총 관광객 수가 43만명 정도에 불과한 실정일 뿐만 아니라 관광객이 금년 들어 급감했다는데 문제의 심각성이 있다. 관광객의 수가 급감한 이유는 상품으로서의 금강산관광이 가지고 있는 문제점과, 상품 생산자로서의 현대아산과 조선아태평화위원회의 사업추진 의지와 경영상태 등 구조적 문제점, 그리고 유통경로와 거래 시장에 해당하는 남북관계 및 주변정세 등의 배경변수가 문제로 지적될 수 있다. 하지만 북한측도 금강산 관광사업 대가로 이미 3억 5천만불 이상의 외화를 획득하였고, 향후 더 많은 외화를 지속적으로 벌어들일 수 있는 동사업의 중단을 원하지 않을 것으로 보인다. 뿐만 아니라 금강산 관광을 더욱 확대, 발전시킬 수 있는 육로관광이 이미 실현되었으므로 향후 특구의 점진적 활성화를 기대할 수 있다고 본다. 단지 금강산 관광사업 자체에 대한 내외의 우려와 부진한 실적에 따른 관광대가의 미지급, 새로 출범하는 미국 부시 행정부 2기에 있어서의 대북한 정책 및 남한 정부의 소극적 태도, 그리고 이에 따른 남북관계 전반에 걸친 담보상태 등이 걸림돌이 될 수 있다.⁷⁵⁾

이미 시작된 금강산 육로 관광을 활성화시키기 위해서는 해결되어야 난제들도 적지 않다.

첫째, 비록 제한적인 범위 내이긴 하지만 비무장지대 동쪽 끝을 개방함에 따른 군사안보적 우려와 함께 북측의 전략적 요충지 개방에 대하여 앞으로 북한 군부가 어떠한 입장을 취할 것이냐가 문제로 부각될 수 있다. 북한의 김정일 국방위원장이 6·15 정상회담 이후 남한의 언론사대표들과의 만남에서 북한 군부의 입장이 완고함을 토로한바 있듯이 비록 북한이 수령유일체제를 유지하고 있어도 현실적으로 안보를 담당하는 군부의 판단과 태도를 고려할 수밖에 없는

74) 상계서, p.3.

75) 상계서, p.4.

처지이다.⁷⁶⁾

둘째, 육로관광이 실현되어 연간 50만명 이상의 엄청난 남한 관광객이 금강산을 방문하게 될 전망인데 이를 북측이 어떻게 받아들일 것인지에 대한 문제가 있다. 북한은 해로관광보다 곱절 이상의 관광객이 몰려올 경우 현재와 같은 「모기장」식 통제구조를 그대로 유지하면서 남한으로부터 불어오는 바람을 막아낼 수 있을지 우려하고 있을 수도 있다. 그러나 육로관광을 통해 엄청난 차량과 관광객들이 비무장지대를 통과하여 금강산을 관광하더라도 그 과장이 북한체제를 위협할 만큼 심각한 정도에는 미치지 못할 것이다. 북한이 영원히 외부 세계와 남한 사회로부터 격리된 채 체제를 유지하거나 발전을 도모할 수 없다면 현실적으로 제한된 틀 속에서 규모가 확대된 남한 관광객들을 유치함으로써 개방에 대한 준비를 차질 없이 해 나갈 수도 있다는 점을 인식해야 할 것이다. 육로관광의 실현으로 남측 관광객은 남한 땅에서 불과 30분 이내에 금강산 관광지에 도달할 수 있게 되는 것이다. 12시간 이상 소요되던 유람선을 통한 해로관광 패턴과는 비교할 수도 없는 상황이다. 육로관광의 실현은 비단 접근의 시간적 단축만을 의미하지 않는다. 시간은 곧 비용과 비례한다고 볼 때 실제 관광객이 부담하는 경제적 비용의 감축과 접근시간의 단축에 따른 효용의 증대라는 측면에서 엄청난 관광객 유인 효과를 창출해낸다. 동시에 동해항이나, 속초항, 또는 부산항이란 특정 항구에서의 대형 유람선을 통한 일괄 수송이라는 해로관광 방식에 비해 남한내 모든 지역에서 각자의 편의에 따라 편리한 시간대에 접근할 수 있는 육로관광은 그 용이성과 신속성으로 인해 금강산 관광사업을 관광사업의 본래 취지를 최대한 발휘할 수 있게 할 것이다.⁷⁷⁾

금강산 육로관광 실현은 금강산 특구만의 관광객 유치라는 기존의 관광 방식을 탈피하게 할 것이다. 금강산 관광만을 목적으로 금강산을 찾는 관광객은 이미 대부분 소화된 상태이다. 금강산은 우리나라의 대표적 관광 명소들이 밀집되어 있는 곳에 위치하고 있어 이곳을 찾는 관광객들의 연계관광이 가능한데 이는 육로관광이 실현되지 않고는 그 효과를 기대할 수 없다. 가까운 설악산뿐만 아니라 인근 관광지역으로부터의 금강산 당일 관광이 가능하기 때문에 이 같은 유인효과는 금강산 관광사업의 활성화를 위한 상승작용을 일으킬 수 있을 것이다. 이는 금강산 관광사업의 활성화를 그 자체뿐만 아니라 강원도 북동부지역 전체의 관광 상품성을 제고시켜 지역경제의 활성화와 지역의 균형발전에도 엄청난 기여를 하게 될 것이다. 이 점은 금강산 해로관광이 유람선 출발항인 속초시나 동해시에 별다른 연계효과를 가져다주지 못한 점과 크게 대비될 것이다.

76) 상계서, p.5.

77) 상계서, p.5.

4. 경제 특별 구역을 통한 북한의 경제 개혁

4.1. 북한의 경제 특별 구역을 위한 법의 규정

1991년 후반 나진-선봉 자유 경제 무역 지대의 건설을 공표한 때부터 북한은 특별 경제 구역을 통한 경제 개혁에 큰 관심을 가져, 40개 이상의 법령과 규정을 채택했다.⁷⁸⁾ 이러한 법과 규정들은 북한이 대외 경제 협력을 위한 법적 통제 장치를 공고히 하기 위한 것이다. 그러한 법들은 외국 회사들이 호혜적인 환경에서 장기적인 투자를 하도록 하고 있다.⁷⁹⁾

특별 경제 구역의 기본적 법적 토대는 조선 민주주의인민공화국 헌법과 조선 민주주의인민 공화국 외국인 투자법 제9조와 제10조에 나타나있다. 이러한 조항들과 함께, 자유 경제 무역 지대의 설립과 운영에 대한 직접적 규제를 다루는 북한은 자유 경제 무역 지대 법을 1993년 1월에 통과시켰다. 자유경제무역지대법은 다음과 같은 특별 경제 구역에서의 사업과 관련된 법령들과 관련이 있다.⁸⁰⁾

4.1.1. 조선 민주주의인민 공화국 사회주의 헌법의 37조

1992 조선 민주주의인민 공화국 헌법 제37조는 경제 개혁을 위한 좀 더 진일보한 규정을 포함하고 있다. 동 조항은 “국가는 단체, 기업과 조직들이 외국 회사 및 개인과 협력하여 합영, 합작투자를 하는 것을 장려한다.”라고 쓰여 있다.⁸¹⁾ 동 조항은 또한 외국으로부터 외국 자본 투자를 유치하기 위한 그들과의 활발한 관계를 만드는데 법적 장치를 규정한다. 1992년의 조선 민주주의인민 공화국 헌법은 1998년 9월 5일 개정되었다.⁸²⁾ 1998년 헌법 제37조에 따르면, 외국 기업 활동의 지역적 범위는 ‘특별 경제 구역’ 안에서 로 제약된다.

78) 중요한 것들은 다음과 같다 ; 조선 민주주의인민 공화국의 자유 경제 무역 지대 법, 외국인 투자법, 외국 기업법, 합영기업법, 계약합작회사법, 외국 투자 은행 법, 외국통화 통제법, 외국투자사업기업 과 외국인 개인 세법, 토지 임대법, 자유 경제 무역지대에서의 입국절차를 위한 규제, 외국인 투자 기업의 노동 규제 등이다. CPEED, COLLECTION OF LAWS AND REGULATIONS Vols. 1-8 참고

79) UNDP, 전계서 4장, p.39.

80) 나진-선봉 자유경제 무역지대에 대한 법적 틀, 이 이전과 같음, 5장, p.108-37단락.

81) 1998 북한 헌법, 전계서 53장 37.

82) 북한의 사회주의 헌법 노동신문, 1987년 9월 6일자. 새롭게 개정된 헌법은 북한에서 10 번째 최고 인 민 회의에서 만장일치로 승인하여, 1998년 9월 5일부터 효력이 발생했다.

4.1.2. 조선 민주주의인민 공화국 외국인 투자법의 9조와 10조

언급한 바와 같이 특별 경제 구역에 관계한 기본적인 법들은 조선 민주주의 인민공화국 외국인 투자법에서 찾아볼 수 있다. 외국인 투자법에서, 제9조와 제 10조는 조세, 관세와 다른 외국인 투자에 관련한 사항에 대한 법적인 원칙을 나타낸다. 먼저 제9조의 1,2단락에서 북한에 투자하는 외국 기업들을 위한 조세에 특별대우를 명문화하고 있다.⁸³⁾ 외국인 투자법 10조에서는 특별 경제 구역 내에서 외국인이 소유한 기업의 기본적인 형태와 방법에 대해서 규정한다.⁸⁴⁾ 외국인 투자법 제10조에 준하여, 북한은 이 구역에 기업을 세워서 운영할 목적으로 여행하는 외국인 투자자에게 편리한 출입 형태와 방법을 규정한다. 종합하자면, 외국인 투자법은 외국인 투자가 거기에 정착되는 것을 유치하고, 특별 경제구역을 시작하는데 첫 번째 법적 토대가 된 것이다.⁸⁵⁾

4.1.3. 조선 민주주의인민공화국의 자유 경제 무역 지대법

조선민주주의 인민공화국의 자유 경제 무역 지대법은 특별 경제 구역에서 외국 기업의 활동에 대한 기본 법적 수단이다.⁸⁶⁾ 7장 42조로 구성된⁸⁷⁾ 자유 경제 무역 지대법은 일반적 경영과 운영, 행정 사무소의 경쟁과 의무, 경제 활동의 조건, 관세, 재정, 분쟁 조정의 규정들을 포함하고 있다. 자유 경제 무역 지대법을 통해서, 특히 자본주의 시장 원칙이 부분적으로 특별 경제 구역에서 외국 기업 활동의 운영 과정에서 채택되었다.⁸⁸⁾

자유 경제 무역 지대법에 따르면, 자유경제 무역지대는 조선 민주주의인민공화국 영역에서, 운송, 교역과 수입품의 가공, 금융과 서비스에 대해 특별적으로 취급되는 특정한 부분이다.⁸⁹⁾ 자유 경제 무역 지대법은 또한 특별 경제 구역을 세우는 목적을 “외국과의 경제 협력과 교류를 촉진시키기 위한 것”으로 정의한다.⁹⁰⁾ 자유 경제 무역 지대법 하에서, 외국인 투자자들은 이 지대 안에서 기업

83) 1. 국가에 의해 지정된 품목 수출입 물자에는 관세가 부과되지 않을 것이다. 2. 첫 생산이 있는 첫해와 이후 2년간의 소득세는 지불해야할 의무는 없고, 소득세가 50% 경감되면 지불한다. 소득세의 세율은 14%이고, 다른 지역에서와 비교하여 양여적이다.

84) 완전 외국 소유의 기업들은 지역 내로 한정 된다.

85) 이용중, 전계서 5장, p.188.

86) 자유 경제 무역 지대법은 1993년 4월 8일, 최고 인민 회의의 5번째 회기에서 승인되고, 1999년에 개정되었다.

87) 자유 경제 무역 지대법은 다음과 같은 장들이 있다. 1)일반적 조항 ; 2) 행정 기관의 권한과 의무; 3) 경제 활동 조건조항 ; 4) 관세 의무 ; 5) 통화와 금융 ; 6)보장과 특권 7) 분쟁 해결

88) 1999년 개정된 자유 경제 무역지대법 제22조. 1단락.

89) 상계서, p.2.

경영과 운영에 어떠한 방법도 택할 수 있도록 허락된다.⁹¹⁾ 이 법은 자본, 소득과 투자자들의 다른 권리들을 보호한다.⁹²⁾

이 지대 안에서의 투자와 교역은 이 지역 고유의 중앙 기관인 중앙 무역 지도 기관에 의해 통제된다. 자유 경제 무역 지대법은 1999년에 개정되었다.⁹³⁾ 1999년에 개정된 자유경제무역지대법의 제9조와 제12조는 중앙 무역 지도 기관의 의무와 권한을 규제한다. 중앙 교역 지도 기관은 계약상의 또는 합영기업의 신청서를 받은 지 50일 이내에, 완전 외국인 소유기업의 경우에는 80일 이내에 승인이나 거절을 결정해야만 한다.⁹⁴⁾ 중앙 무역 기관은 예산 책정과 이행, 재정, 토지 임대, 도시 건설 또는 건설 지도를 의논해야 한다.⁹⁵⁾ 지대 당국은 외국인 투자에 대한 그들의 의무를 수행하는 2개의 하위 기관으로 구성된다. 2개의 하위 기관은 행정 경제부서와 외부경제부서이다.⁹⁶⁾

자유 경제 무역 지대법은 3장의 조항(17조-24조)에 의해서 특별 경제 구역 안에서의 자유 경제활동을 승인한다. 그 기본 원칙은 자유경제무역지대법의 제18조에 나타나 있다. 이런 규제에 준하여, 외국인 투자자는 이러한 구역 안에 투자하고, 기업을 세우고 운영할 수 있다. 그러기 위해서, 투자자들은 모든 재화를 자유롭게 반입, 저장, 가공, 조립, 분해 및 포장하는 등의 모든 사업 활동을 수행할 수 있다.⁹⁷⁾ 동 법 제22조에서는 특별 경제 구역 안에서의 가격에 대해서는, 수요에 공급에 따른 정확한 판단과 가치의 과학적인 과세 과표를 기초로 하는 공정한 방법으로 이루어진 구매자와 판매자 사이에 합의에 의해 정해질 수 있다고 명시하고 있다.⁹⁸⁾

제25조에서, 북한은 특별 경제 구역에 투자하는 외국기업을 위한 특혜적인 관세 의무 시스템을 만들려고 한다.⁹⁹⁾ 이 구역 안에서 유통되는 통화는 북한 원이나 교환 가능한 외국 통화이다. 북한 원에 대한 외국 통화의 환율은 환율조정 기관에 의해 조정될 것이다.¹⁰⁰⁾

90) 상계서, p.1.

91) 상계서, p.5.

92) 상계서, p.4.

93) 1999년 개정된 자유 경제 무역지대법 제8조.

94) 상계서, p.13.

95) 1999년 개정된 자유 경제 무역지대법 제10조.

96) 상계서 11조, 이용중 전계서 5장, pp.191-2.

97) 상계서, p.17-1단락.

98) 상계서, p.7.

99) 이 구역으로 수입되는 재화에 대해서 특혜 관세 의무가 적용된다. 자유 경제 무역 지대의 관세 법규 제38조.

100) 1999년 개정된 자유 경제 무역지대법 제30조, 조선 민주주의인민 공화국의 외국 무역 은행은 외환 거래를 위해 특화 되었다. 북한의 외환 통제법 제5조.

또, 자유 경제 무역 지대법은 특별 경제 구역에 투자한 투자자들의 수익과 권리를 보증한다.¹⁰¹⁾ 운영 기간이 만료되면, 동 법의 제35조에 따르면 외국인 투자자는 특별경제구역에서 이루어진 사업 활동에서 벌어들인 수익이나 다른 소득을 외국으로 송금할 수 있다.

특별 경제 구역에 투자한 외국 기업들은 얻게 된 수익에 대해서 14%¹⁰²⁾의 소득세를 지불하고,¹⁰³⁾ 5년 안에 그들의 수익을 재투자 한다면 소득세는 50%까지 경감된다.¹⁰⁴⁾

분쟁 해결의 방법에 있어서는 이 법의 42조에서 당사자들 간의 합의를 통해 하는 것으로 규정한다. 그러나 몇몇 케이스에서는 조선 민주주의인민 공화국의 중재기구나 법원 또는 제 3국의 중재기구로 갈 수 있다.¹⁰⁵⁾

4.2. 조선 민주주의인민 공화국 외국인 투자법의 일반적 원칙들

1992년의 조선 민주주의인민 공화국 외국인 투자법은 북한 영토 내에서 완전한 평등과 공동혜택의 원칙으로 외국인 투자자들의 투자를 장려하기 위해서 채택되었다.¹⁰⁶⁾ 외국인 투자법의 제2조에서 북한의 경제 특별 구역에서의 외국인 합작회사의 형태와 경영에 대한 가이드라인과 그곳에서의 외국인 투자자의 지위에 대해서 규정하고 있다.¹⁰⁷⁾ 특히 외국인 투자법 제2조 제3항에서 외국인 투자의 세 가지 방법을 제시하고 있다.¹⁰⁸⁾ 그 세가지 방법은 합영기업¹⁰⁹⁾, 합작기업¹¹⁰⁾과 외국인 기업¹¹¹⁾이다.

101) 투자자의 수익과 권리에 대하여, 자유 경제 무역 지대의 관세 법규 제41-제53조.

102) 북한의 다른 지역에서의 외국 기업 투자에 대해서 25%의 소득세를 지불해야 한다. 외국 투자 기업과 외국인에 대한 북한의 조세법 제12조.

103) 1999년 개정된 자유 경제 무역지대법 제36조. 외국인 투자법 제9조. 중국의 특별 경제 구역에서 제조회사들은 15%의 소득세를 지불해야 한다. J.G. Yang and H. An, 중국의 합작회사 조세 장려책 24 INT'L TAX J. 1998, pp.69-88.

104) 1999년 개정된 자유 경제 무역지대에 관한 북한법제 제40조 1단락, 더 자세한 사항은 외국 투자 기업과 외국인에 대한 북한의 조세법 제8조-제16조.

105) 1999년 개정된 자유 경제 무역지대에 관한 북한법 42조, 더 자세한 사항은 이용중, 전 계서 5장, pp.189-93.

106) 북한의 기본 정책 외국인 투자법의 1조, 2번째 단락에서 “ 국가는 외국인 투자자들이 조선 인민민주주의 공화국의 영토 에 완전한 평등과 공동의 이익을 위해 투자하는 것을 장려한다”고 명시했다.

107) 상계서, 2조.

108) 외국인 투자법의 2조 3단락에서 “외국 투자 기업은 조선 민주주의인민 공화국 영토 내의 계약 합작회사이거나 완전히 외국 기업이다.”라고 명시했다.

109) 상계서, 2조, 5항.

외국인 투자법 하에서, 외국인 투자자의 지위는 북한 영토 내에 투자하는 기업주체나 개인으로 정해진다.¹¹²⁾ 그들의 법적 권리와 수익은 국가에 의해서 보장된다.¹¹³⁾ 또한 법적 혜택과 사업 활동을 통해 얻어진 다른 수입은 북한의 외환 통제법과 규제에 따라 본국으로 보내지거나, 해외로 송금될 수 있다.¹¹⁴⁾

외국인 투자법의 제5조 제1항에서 북한 영토 내에 투자하기 위한 외국의 조직, 회사, 기업과 다른 경제 주체들이 허락된다. 외국 투자 기업들은 지점, 대표 사무실이나 대행사를 북한이나 나라밖의 다른 곳에 열 수 있다.¹¹⁵⁾

외국인 투자에 대해서 산업, 금융 서비스 사업을 할 수 있다. 첨단, 천연자원, 국제무역이나 기반시설 분야에서 운영되는 외국이 투자한 기업은 조세와 토지 사용, 은행 대출에서 호혜적인 대우를 받는다. 외국인 투자법의 제9조에서는 특별 경제 구역 안에서 운영하는 외국인 기업들에 대한 특별 지역 우선권이 주어진다.¹¹⁶⁾ 외국인 투자법의 제11조에서는 금지되거나 제한되는 투자 사업들에 대해서 명시한다.¹¹⁷⁾

외국인 투자법은 조세, 부동산임대, 노동력 운영에 대한 실제적 사업문제들을 결정한다. 외국인 투자법의 제17조에서 세금과 관련하여, 북한 법에 따라 외국인 투자자들은 소득, 사업, 자산과 다른 세금의 대상이 된다.¹¹⁸⁾ 외국인 투자법 제15조는 외국인 투자자들에게 그들의 기업을 위한 토지를 최장 50년간 임대를 허락한다. 한편 제16조 제1항에서, 외국자본기업은 관련 노동 서비스 대행사의 추천에 따라 북한의 노동인력을 반드시 고용해야 한다.¹¹⁹⁾ 하지만 경영자나 기술자, 숙련된 기술자를 내각의 외부경제위원회의 합의 하에 특별한 인재를 데려오는 것은 허가 된다.¹²⁰⁾ 외국인 투자자가 사업을 활동을 통해 벌어들인 수익과 다른 소득은 외국인 투자법 제18조와 제20조에 따라 재투자 되거나 해외로 송금될 수 있다.¹²¹⁾

110) 상계서, 2조, 4항.

111) 상계서, 2조, 6항.

112) 상계서, p.2-2단락.

113) 상계서, p.3.

114) 상계서, p.20, 이용중 전계서 5장, pp.114-5.

115) 상계서, p.13, 그러나, 북한법 하에서 북한내에 지점이나 대표 사무실을 내는 것은 법인이 될 수 없다. 상계서, p.14-2단락.

116) 호혜적 대우에 대해서는 상계서, 제9, 10조.

117) 11조는 국가 경제 발전을 방해하거나, 국가 안보를 위협하거나, 환경에 유해한 계획에 대해서 제한 한다.

118) 상계서, p.17.

119) 상계서, p.16.

120) 행정 회의를 위한 외부 경제 기관은 1998년 사회주의 헌법 하에서 내각 외부 경제 위원회로 명칭이 바뀌었다. 1998년 북한 헌법, 전계서, p.53, p.117.

121) 외국인 투자법에 대한 일반적인 원칙들에 대해서는, A. Wohlgenuth의 *북한의 외국인*

외국인 투자법은 8개 다른 관련된 외국 사업과 함께 1999년 2월 26일 개정되었다.¹²²⁾ 이 법의 개정은 1998년 헌법의 수정과 직접적으로 연결되어 조정하기 위한 것이었다. 외국인 투자법에서 명백하게 바뀐 것은 북한에 외국인 투자의 새로운 형태로서 “외국 기업”이라는 용어가 소개된 것이다.¹²³⁾ 이 법에서의 외국 기업은 북한 영토 내에서 소득을 얻는 외국 기관이나 기업, 개인이나 경제 기관을 의미한다.¹²⁴⁾ 이 외국 기업은 독립적인 주체 기업으로 간주된다.¹²⁵⁾ 새로운 외국인 투자법은 외국 투자 기업을 위한 사업 활동의 조건을 보증하는 규제들도 추가했다.¹²⁶⁾

4.3. 외국인 투자법 하에 외국인 투자의 3가지 형태를 결정하는 방법

외국인 투자법의 공포에 이어서 북한은 외국인 투자에 관계된 여러 법과 규정들을 채택했다. 그것들은 북한의 경제개혁을 위한 법적인 기반이다. 1992년과 1994년 사이에 특히 북한은 외국인 투자법의 제2조 제3항 (표2) 하에서 투자의 3가지 형태에 대한 특정한 법들을 발전시켰다. 조선 민주주의인민 공화국 합영법, 조선 민주주의인민 공화국 합작법, 조선 민주주의인민공화국 외국 기업법이 다음 부분에서 검토될 예정이다.¹²⁷⁾

4.3.1. 합영회사법

1994년에 공포된 조선 민주주의인민공화국의 합영회사법¹²⁸⁾은 북한 영토 내에서 합작투자기업을 설립하고 운영하는데 대한 권한과 의무를 결정한다. 합영회사법의 목적은 ‘우리나라와 세계 다른 여러 나라 사이에서 경제 기술협력과 교류를 확대하고 발전시키는데 이바지한다.’는 것이다.¹²⁹⁾ 1994 합영회사법은 합

투자법 1 Int'l Business L.J. 48-52 (1993) 또한 이, 전게서 5장, p.116.

122) 외국인 투자 협력 법의 개정은 1999년 2월 26일 최고 인민 회의의 결정에 의해서 이루어 졌다. 1)자유 경제 무역 지대 법, 2) 외국인 투자 법, 3) 외국 기업 법, 4) 계약 합작 법, 5)외국인 투자 기업과 외국인의 조세법, 6) 외환 통제법, 7) 토지 임대법, 8) 외국 투자 은행법, 9) 합영법, 진길상 *DPRK Review: 9가지 외국인 투자 법*, 1999년 9월 25일.

123) 1999년 개정된 외국인 투자법 제2조.

124) 상계서, 외국 기업과 외국 자회사에 대한 차이점은 (표 3)에서 나타난다.

125) 상계서, p.14.

126) 상계서, p.4, 이용중 전게서 5장, pp.116-7.

127) T. J. O'Brien, *북한의 외국인 투자법의 개요* <<http://darkwing.uoregon.edu/~felsing>> 참조.

128) 북한 합영법(1994년 1월 20일 제정되어 1999년 2월 26일 개정).

영회사의 경영에 대해서 구체적이고 가능한 규제 내용을 담고 있다.¹³⁰⁾

합영기업을 세우고 운영하기 위해서는, 북한의 기관, 기업이나 단체와 북한 영토 내에서 사업을 하려는 외국의 법인이나 개인 사이에 계약이 성립되어야 한다.¹³¹⁾ 이 법 아래에서 합영기업은 과학과 기술, 산업, 건설과 운송 분야에서 사업체를 세울 수 있다. 고차적인 국제적으로 경쟁력 있는 상품들, 기반시설 개발, 또는 과학 연구와 기술 개발이 특히 국가에 의해 장려되고 있다.¹³²⁾ 합영기업법의 제6조 제2항에서는 합영기업의 법적 권리와 이익 보호를 명확히 한다.¹³³⁾ 합영기업을 설립하기 위해서 당사자들은 합영기업 계약을 성립한 후에 당국에 신청서를 내서 허락을 받아야 한다.¹³⁴⁾ 신청서가 접수되면, 당국은 허락할 것인지 거절할 것인지를 '50일 이내'에 결정해야 한다.¹³⁵⁾

자본 투자에 대해서는 합영회사법 제15조에서 합영기업은 필요한 자본의 총량에서 30%와 70%¹³⁶⁾사이의 "제한된 자본"이 필요하다. 자본은 현금, 현물재산, 산업 재산권, 기술 노하우, 토지권이나 다른 형태로 합영기업에 출자될 수 있다.¹³⁷⁾

합영기업의 최고 결정주체는 이사회이고, 기업의 중요 이슈를 정하는데 책임이 있다.¹³⁸⁾ 그 사업 활동을 해 나가는데 있어서, 합영기업법의 제22조에 준하여, 합영 기업은 사업자 등록을 받아야 한다. 합영기업의 사업활동은 특별하게 정해진 업종으로 지정되어 있다.¹³⁹⁾ 노동력을 사용하고 운영하는데 관해서는, 합영기업법 제27조에서, 합영기업은 반드시 북한에서 외국인 투자 기업들에 관련한 노동법과 관계 법령을 따라야 한다고 나와있다.¹⁴⁰⁾

수익배분과 계산의 매커니즘은 합영기업법 제34조와 제37조에 나와 있다. 합영기업은 연간수입을 매년 수입에서 비용을 덜어낸 것으로 결정해야 한다.¹⁴¹⁾

129) 전계서, p.1.

130) 이용중, *외국 기업 협력의 북한 법적 체제의 발전 ; 1998년 신 사회주의 헌법 하에서의 재방문*, 21 NORTHWESTERN J. OF INT'L L. & BUS. 2000, pp.216-17.

131) 본문은 *합작에 대한 합영법* People's Korea 1994년 2월 12일, pp.4-8.

132) 합영법, 3조.

133) 합영법의 6조 2단락에서 "국가는 합영 합작 기업의 법적 권리와 이익을 보호한다."라고 규정.

134) 상계서, p.9-1단락.

135) 상계서, p.9-2단락.

136) 상계서, p.15.

137) 상계서, p.11-2단락.

138) 상계서, pp.16-17.

139) 상계서, p.25-11단락.

140) 상계서, p.27, 그러한 노동법의 예로 자유 경제 무역 지대에서의 외국 투자 기업의 노동법규(1993년 12월).

141) 상계서, p.33.

수입의 남은 양은 합작파트너에게 그들의 출자 비율에 따라 분배해야 한다.¹⁴²⁾

만약 합영기업이 어떠한 이유로 운영을 계속할 수 없을 때,¹⁴³⁾ 합영기업법의 제43조는 이사회가 감독관이 계약에 지정된 기한 이전에 계약을 해제할 수 있다. 또한 그자신이 설립을 허락한 주체의 허가를 얻거나 법원의 결정을 통해서 계약을 해제할 수 있다.¹⁴⁴⁾

합영기업법은 1999년 2월 26일 개정되었다. 1999년 개정된 합영기업법은 실제필요성과 북한의 경제개혁에 대한 실질적인 관점을 반영했다고 보여진다.¹⁴⁵⁾ 개정된 합영기업법은 조선 민주주의인민 공화국의 영토 밖에서도 적용가능할 수 있다.¹⁴⁶⁾ 새로운 합영기업법 하에서 파트너의 지분은 이사회가 합의를 통해서 상대방의 동의 하에 인계되거나 이동될 수 있다.¹⁴⁷⁾ 합영기업은 다른 외국 회사와 합하는 것도 허가된다.¹⁴⁸⁾

<표 2> 북한 외국인 투자법 하에서 외국인 투자의 3가지 형태¹⁴⁹⁾

| | 합 영 회 사 | 합 작 회 사 | 외 국 기 업 |
|--|---------|---------|---------|
| | | | |

4.3.2. 합작투자법

1992년 조선 민주주의인민 공화국의 합작투자법¹⁵⁰⁾은 계약상의 합작회사를 세우고 경영하기 위한 권리와 의무를 결정한다. 합작투자법의 목적은 경제 협력의 확대에 기여하기 위함이다.¹⁵¹⁾ 합작투자법 하에서 합작투자이란 “투자의 일부가 외국의 파트너에 의해 이루어지고, 투자유치국이 생산과 경영을 담당하면서 외국 파트너가 얻은 수익의 일부를 합작투자 계약의 조항에 따라 배분하는 사업 활동”을 의미한다.¹⁵²⁾

142) 상계서, p.37-2단락.

143) 예를 들어, 계약 기간의 중지, 지불불능, 자연적 재해 또는 다른 파트너에 의한 계약이행 불능, 상계서, p.43.

144) 상계서, p.44-1단락.

145) O'Brien 전계서, p.103.

146) 1999 개정된 합영법 2조.

147) 상계서, p.12.

148) 상계서, 합영법에 대한 자세한 사항에 대해서는 이용중, 전계서, p.107 21-20단락.

149) 이용중, 전계서 5장, p.118(표 IV-4).

150) 1992년 10월 5일에 제정된 북한의 계약 합작법은 1999년 2월 26일에 개정되었다.

151) 상계서, p.1.

북한은 선진 기술을 이용해서 수출할 수 있는 재화 생산 분야나 관광이나 서비스 분야에서 합작투자를 세우기를 원하고 있다.¹⁵³⁾ 합작투자기업의 설립을 위해서 합작기업법 제6조에 따라 기업은 (1) 그들의 통제 주체와 상담하고 (2) 합작 투자 계획을 체결하고 (3) 신청서를 내각의 외부경제 위원회에 제출해야 한다.¹⁵⁴⁾ 외부경제 위원회는 반드시 그 신청서를 접수한 50일 이내에 거절할 것인지 승인할 것인지 결정해야 한다.¹⁵⁵⁾

합작기업은 그 신청서에 써서 낸 대로 승인을 받은 사업 활동만을 하여야 한다. 더 넓은 범위의 투자자들을 유치하기 위해서, 합작기업법의 제10조에서는 외부경제 위원회의 승인 하에 제3자의 참여도 허가한다.

합작기업법 제11조에서 합작 투자의 외국 파트너가 계약에 의해서 그들의 나라 또는 제3국에서 기술자를 데려와 고용하는 것을 허락한다.¹⁵⁶⁾ 또 합작투자 계약은 중요한 의사결정에 있어서 공동 협의를 위한 비영구적인 주체의 설립을 포함하는 사업의 통치 절차를 명확히 할 수 있다.¹⁵⁷⁾

합작기업의 회계는 월별, 분기별, 또는 연도별 기준으로 이루어 질 수 있다.¹⁵⁸⁾ 회계가 끝난 후에는, 외국 투자자에 의해서 얻어진 수익이나 다른 소득은 북한의 외화 통제법과 규제에 따라 해외로 송금될 수 있다.¹⁵⁹⁾ 합작기업은 조선 민주주의인민공화국의 관련법에 따라 세금을 내야 한다.¹⁶⁰⁾

합작기업은 그 계약이 끝날 때 해체될 수 있다.¹⁶¹⁾ 만약 합작 파트너의 어느 쪽이 계약서에 명시된 의무를 이행하지 못했을 때, 기업은 계약 만료 이전에 끝날 수 있다.¹⁶²⁾

합작기업법은 1999년 2월 26일 일부분 개정되었다. 개정된 합작기업법의 제5조에 따르면 합작기업을 세우는 지역적인 범위는 조선 민주주의 인민공화국의 영토 밖으로 확장될 수 있다.¹⁶³⁾ 또 개정된 합작기업법 제8조에서는 합작기업의 세금등록(등록세)이 규정되었다.¹⁶⁴⁾

152) 상계서, p.2.

153) 상계서, p.3.

154) 상계서, p.6-1,2단락.

155) 상계서, p.7.

156) 상계서, p.11.

157) 상계서 p.16, 1단락, 합작 심의회의 비 영구적인 주체는 자본의 운영, 신기술의 도입, 품질 개선, 재투자에 관한 문제에 대해 검토할 수 있다.

158) 상계서, p.17.

159) 상계서, p.15.

160) 상계서, p.15.

161) 합작기업법 20조 참조.

162) 상계서, p.19.

163) 1999년 개정된 합작 기업법 5조.

164) 상계서, p.8, 합작기업법에 대한 더 자세한 사항에 대해서는 이용중, 전계서 107장

4.3.3. 외국기업법

1992년 조선 민주주의인민 공화국의 외국인 기업법¹⁶⁵⁾은 경제 특별 구역 안에서 완전히 외국 소유의 독립체(외국 자회사)의 설립에 대한 기본적인 원칙을 규정한다.¹⁶⁶⁾ 외국 기업법 제2조에서 외국 자회사를 “외국인 투자자가 설립과 운영을 독자적으로 하는데 필요한 전체 자본을 투자함으로써 세워진 기업”으로 정의한다.¹⁶⁷⁾ 1999년에 개정된 외국 기업법은 “외국 기업”이라는 새로운 용어를 소개하고 있다.¹⁶⁸⁾ 외국 자회사(완전 외국 소유 기업)와 비교해서, 외국 기업은 일반적으로 “조선민주주의 인민공화국의 영토 안에서 적절한 소득의 원천을 가진 외국의 어떤 기관, 기업, 개인 또는 다른 경제주체”로 정의된다. 그러나 북한의 외국 기업의 정의는 일반적으로 알려진 정의와는 약간 다르다.¹⁶⁹⁾ 북한에서는, 외국 기업은 유치국의 허락을 얻어 사업을 경영하고, 외국의 법에 따라 설립된 사업 독립체를 말한다. 외국 기업은 북한 내에서도 그들의 국적성을 유지한다. 그러므로 북한은 영토적인 관할권을 가지는 반면, 그들의 모국은 그들의 인사권에 대해서 관할권을 가진다¹⁷⁰⁾. 외국의 자회사가 운영하도록 허가된 분야들은 외국기업법의 제3조에서 명시하고 있다.¹⁷¹⁾

외국기업법 하에서 기업을 세우기 위해서는, 외국인 투자자는 내각의 대외 경제 위원회에 신청서를 제출해야 한다.¹⁷²⁾ 만약 승인이 되면, 외국 투자자는 30일 이내에 관련된 도의 행정 경제 위원회에 기업 등록을 해야 한다.¹⁷³⁾ 외국 기업의 투자는 승인된 신청서에 쓰여진 기간 안에 이루어져야 한다.¹⁷⁴⁾

외국기업법 제14조는 외국 기업들의 사업 활동을 위한 관련된 가이드라인을 규정한다. 이 규정에 따르면, 외국 자회사는 증서와 법에 따라 사업 활동을 수행해야 한다. 외국 투자자는 미래 사업 활동에 대한 계획을 등록된 도 행정 경

p.220-22단락.

165) 북한의 외국 기업법, 1992년 10월 5일 제정되어 1999년 2월 26일에 개정되었다.

166) 상계서, p.1.

167) 상계서, p.2.

168) 1999년 개정된 외국 투자법의 제2조 3단락에서는 “외국인이 투자한 기업이란 북한 영토 내에 계약적 또는 합병기업, 또는 완전 외국 소유 기업을 말한다.”라고 써있다. 제2조 2-3단락.

169) 상계서, p.2.

170) 진길상, *외국 소유 기업과 외국인 기업의 차이점*, THE PEOPLE'S KOREA 홈페이지 <<http://www.korea-np.co.jp/pk>> 참조.

171) 중요한 부문에서의 외국 자회사는 다음과 같을 때 허가된다. 1) 전자공학, 자동화, 기계, 전력 산업, 2) 식품 가공, 의류와 생활 일용품, 3) 건축 자재, 제약, 화학품, 4) 건설, 교통, 서비스 분야와 다른 중요하다고 생각되는 것.

172) 외국인 기업법 제7조.

173) 상계서, p.9.

174) 상계서, p.12, p.13.

제 위원회에 제출해야 한다. 북한이나 외국에서 필요로 하는 물자를 얻을 수 있다.¹⁷⁵⁾ 외국 통화가 더 잘 유통되도록, 외국 기업법의 제18조에서 외국 자회사가 무역은행이나 북한에 있는 다른 은행이나 외국은행에 계좌를 만드는 것을 허용한다.

<표 3> 외국 기업과 외국 자회사의 비교¹⁷⁶⁾



175) 상계서, p.15, p.16.

176) 진길상, 전계서, p.146.

김정일 체제의 동태적 변화와 향후 경로에 관한 연구



임 을 출

(한겨레신문기자)

목 차

| | |
|---------------------------------|-----|
| 【 요약 문 】 | 123 |
| 1. 서론 | 127 |
| 2. “변화”에 대한 이론적 검토 | 132 |
| 3. 변화의 내용: 시장, 분권화 그리고 경쟁 | 137 |
| 4. 변화의 동인(動因)과 평가 | 146 |
| 5. 향후 북한 변화 경로의 예측 | 165 |
| 6. 결론: 정책적 함의 | 175 |
| 【 참고 문헌 】 | 180 |

【 요약 문 】

이 논문은 2002년 7월 경제관리 개선조치 이후 전개되고 있는 북한 김정일 체제의 동태적 변화의 개념과 내용 그리고 성격을 규명하고, 이런 변화를 제약·촉진하는 요인은 무엇이며, 향후 어떤 변화의 경로를 밟을 것인가를 합리적으로 예측하는 데 목적이 있다. 특히 이 논문에서는 경제개혁, 그 중에서도 경제계획 및 관리에 있어서의 분권화, 경쟁 및 시장의 형성과 발전에 주목했다. 이는 시장경제 성공의 핵심 요소들이기 때문이다. 북한은 여러 내외부적인 제약요건을 안고 있기는 하나 외부환경이 안정적으로 뒷받침되고, 현재 체제 내에서 추진되고 있는 동태적 변화의 연장선상에서 후퇴하지 않고 개혁을 발전시켜 나간다면 어느 정도의 경제재건 성과도 기대할 수 있을 것으로 예상된다.

이 논문은 북한 변화의 확대발전 가능성과 한계, 또 북한이 지금 처해있는 상황이 위기와 기회를 동시에 제공하고 있다는 점을 보여주고 있다. 북한이 지난 2002년 7월 경제관리 개선조치 전후에 보이고 있는 변화, 특히 경제개혁의 내용들과 과정들은 주목할만하다. 특히 경제개혁에 따른 분권화, 경쟁, 시장 등의 시장경제요소 도입과 형성은 이전보다 진일보한 '시장사회주의' 단계에서 나타나는 변화들로서 과거와는 뚜렷하게 단절된 특징을 보여주고 있다. 북한은 핵문제 등 열악한 외부환경에 직면해 있지만 부분적 제도개혁을 수반한 경제개혁을 추진해왔고, 실제로 여러 부작용의 발생에도 불구하고 시장지향적 변화를 가속화시키고 있어 긍정적 평가를 받고 있다.

필자는 이 논문에서 현 김정일 체제 아래에서도 통제된 변화는 가능하며, 이런 변화는 불가역적이고, 나아가 안정적 대외관계가 뒷받침되고 외부의 적절한 지원프로그램이 가동될 경우 제한된 성공 즉, 외국원조 의존형 경제에서 벗어날 수도 있음을 보여주려고 했다. 물론 그렇지 않고 현재의 외부 불안정성의 존재, 즉 미국의 대북적대정책이 지속적으로 강화될 경우에는 변화로 인한 체제 내부의 취약성과 균열을 더욱 확대발전시켜 김정일 체제의 존립에 치명타를 가할 수도 있을 것이다.

이런 복잡한, 이중적 상황에서 한국의 대응은 자명해진다. 급변사태 발생에 따라 한국이 부담해야할 많은 물적, 인적 비용을 추정한다면 점진적 변화와 발전을 유도하는 정책이 최선일 수 밖에 없다. 북한 당국은 정치이념적으로 한국과 적절한 긴장관계를 유지하면서도 경제적으로는 안정적이며 지속적인 변화를 위해 기존의 전략과 관점을 변경해 실리중심주의적 사고를 하면서 남한과의 협력에 큰 기대를 걸고 있다.

김정일 체제의 조기 붕괴 가능성을 배제하고, 북한이 국가주도의 점진주의적

변화를 시도할 것이라는 현실적인 가정을 할 경우, 중국이나 베트남처럼 체제 전환에 장시간이 소요된다는 점을 고려해 한국 정부도 중장기적인 전략 아래 북한의 점진적이고 안정적 변화를 유도하는 정책 외에는 대안이 없어 보인다. 즉 앞으로의 대북정책은 북한의 변화관리 능력을 제고시켜 주는 방향에서 협력을 강화시키는 데 초점을 맞춰야 한다. 보다 구체적으로는 북한 시장 안정화 지원 정책, 중장기적인 북한경제재건 모델의 제시 등이 이뤄져야 한다.

변화의 심화는 북한 뿐 아니라 한국에게도 도전과 기회를 동시에 제공하고 있다. 변화가 남북한의 협력을 심화시켜 평화공존과 번영의 틀로 활용할 여지를 넓혀주고 있는 것이다. 북한 변화는 사회주의 나라들과 다른 특수성이 있다. 변화의 거센 물결을 거슬리기 어렵다는 일반성과 더불어 미국의 부시 신보수주의 정권의 고립봉쇄전략에 대응하기 위한 전략이라는 특수성을 동시에 갖고 있다. 주목할 대목은 이런 조건 아래에서는 북한의 선택이 제한적이고 변화의 성과도 제한적일 수밖에 없다는 점이다. 개혁·개방은 선택사항이 아니고 필수사항이나 북한은 근본적으로 체제생존과 직결된 핵 문제라는 난제 앞에서 제한된 변화와 이에 따른 제한된 효과로 인해 큰 어려움을 겪고 있다.

북한이 직면한 제약은 한국의 정치·경제적 향후 진로와도 무관치 않다. 즉 북한의 성공적인 변화의 안착여부는 비단 그 효과가 북한에만 적용되지 않는다. 이는 한국이 어떤 역할을 하느냐에 따라 재도약의 동인을 상당부분 상실한 한국 경제의 회복에도 커다란 돌파구를 마련하는데 기여할 수 있다는 점을 시사한다. 사실 오늘날 남북한은 물론 어느 나라도 중단 없이 개혁·개방을 추진하지 않으면 생존할 수 없는 냉엄한 국제현실에 직면해 있다. 특히 한국은 한반도의 절반인 북한이 국제화의 조류에서 격리된 상황에 있는 약점을 안고 있다. 결국 분단이라는 약점을 극복하는 일, 즉 북한을 국제화의 대열에 동참시키는 문제가 우리에게 중대한 과제일 수밖에 없다. 북한의 국제질서 편입과정에서 선도적 지위에 있는 한국은 그간의 경험과 노하우를 활용해 상당한 지원을 해줄 수 있을 것이다. 다행히 북한도 명시적으로 남한의 지원을 요청하고 있는 상황이라 협력의 가능성과 효과는 그 어느 때보다 높을 것으로 기대된다.

그렇지만 한국도 미국과 핵 비확산 목표를 공유하고 있는 현실에서 북한의 국제화 지원에 적지 않은 제약 조건을 갖고 있다. 하지만 한국의 대북 지원은 인도주의라는 측면에서 보편적 접근과 공통되나 대북화해와 통일을 다른 축으로 하는 점에서 추구하는 목표와 접근 방법에서 본질적으로 미국이나 국제사회와 다를 수밖에 없다. 또한 국제화와 관련한 북한과의 지속적인 신뢰구축이 당장의 경제교류와 협력은 물론 궁극적으로 북한의 군사적 위협 수위를 낮출 수 있다는 점에서 북한의 지속가능한 변화와 관련한 새로운 대북지원 분야를 발굴

하고, 정책적으로 지원하는 방안을 모색해야 한다. 이런 맥락에서 북한이 EU나 국제구호단체 등과 함께 추진하고 있는 다양한 시장경제 지원 및 개발지원 프로그램은 정책적으로 시사하는 바가 크다.

일방적인 대북접근이 오히려 역작용을 불러올 수 있다는 점에서 북한 변화 지원은 미국 등 주요 이해 당사국들의 정책과 어느 정도를 조화를 이루는 것이 불가피할 것이다. 이런 맥락에서 남북경협을 추진이나 북한의 변화 지원에 있어 국제적 연계성을 확보할 수 있는 지원책을 모색할 필요가 있다. 북한 내 변화지원 정책은 자유시장경제 도입과 촉진을 장려하는 미국의 전통적 가치와 대북정책 목표와 부합하는 영역이 많아 지원프로그램에 따라서는 미국 등 국제사회의 적극적인 협력도 이끌어낼 수 있을 것이다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

이 논문은 북한 김정일 체제¹⁾가 2002년 7.1 경제관리 개선조치를 전후해 보여주고 있는 동태적 변화의 개념, 내용과 성격을 규명하고, 이런 변화를 제약·촉진하는 요인은 무엇이며, 향후 어떤 변화의 경로를 밟을 것인가를 비교 사회주의 관점에서 합리적으로 예측하는 데 목적이 있다. 특히 이 논문에서는 북한 변화를 농축적으로 보여주고 있는 계획 및 관리영역의 분권화와 경쟁, 그리고 시장의 형성에 주목한다.

북한 체제는 몇 년 전까지만 해도 정치적으로 공산당 일당독재, 경제적으로 생산수단의 사회적 소유와 중앙집권적 계획에 의한 자원배분 및 소득 분배를 사회적 목표로 추구해왔다. 북한의 위기는 바로 이러한 사회주의 계획경제가 안고 있는 본질적 한계에 있었다. 북한은 이 한계를 극복하기 위해 시장경제요소를 부분적으로 도입하고 있다. 시장경제 성공의 핵심적 요소는 경쟁, 시장, 분권화로 요약된다.²⁾ 따라서 이 논문에서도 이 세가지 요소가 김정일 체제에서 갖는 함의와 체제변화에 미치는 영향 등을 살펴보고, 결론으로 북한의 안정적 변화를 이끌기 위한 정책적 시사점도 제시한다.

북한 변화에 대한 기존 연구는 보통 체제 생존여부와 연관시켜 분석하는 게 주류였으나 이 논문에서는 북한은 여러 내외부적인 제약요건을 안고 있기는 하나 외부환경이 안정적으로 뒷받침되고, 현재 체제 내에서 추진되고 있는 동태적 변화의 연장선상에서 후퇴하지 않고 개혁을 발전시켜 나간다면 어느 정도의 경제재건 성과도 기대할 수 있을 것으로 예상한다.

특히 소극적 정치개혁을 수반한 중국경제개혁 실험의 전반적인 성공은 북한에도 시사하는 바가 크다. 사실 북한과 같은 사회주의 국가에서 경제개혁의 한계는 경제영역에서는 물론 정치·군사영역에서 더 많이 발견된다. 현재 군대를 국가재건의 주력군으로 삼는 선군정치방식을 통해 시장경제체제를 채택하고 추진하는 것은 매우 어려운 선택으로 비칠 수 있다. 선군정치 방식의 채택이 북한

1) “체제”의 개념은 국가와 정권의 속성을 포괄하는 개념, 즉 체제는 정권보다 더 포괄적인 것으로 추상적인 개념이다. 체제는 사회에서 가치의 권위적 배분을 둘러싼 구조화된 행위 패턴을 의미한다. 정치학적으로 기존의 정치권력과 지배층을 중심으로 하는 정치질서, 정치체제, 국가체제 등을 의미한다.

2) 조지프 E. 스티글리츠, 강신욱 옮김, ■■■시장으로 가는 길■■■(서울: 한올아카데미, 2003), 39쪽.

의 개혁·개방을 더 지체시키는 요인이라는 주장이 제기될 수 있다. 하지만 북한이 처한 현실적 위기상황을 종합적으로 감안하면 선군정치가 차선의 선택일 수도 있음을 인정해야 한다. 강성대국 건설의 총노선이라 할 수 있는 선군정치도 그 경제적 측면에 주목할 때 그 기능은 매우 실리적일 수 있다는 것이다.³⁾ 물론 이는 어디까지나 과도기적 상황에서 취할 수 있는 정책이고, 중장기적인 개혁개방정책에는 여러 제약을 가할 가능성이 크다.

경직된 사회주의 정치체제 역시 정치혁신의 기회를 제공할 수 있는 유연성과 권위를 갖고 있다는 점은 중국의 경제개혁 사례가 실증적으로 보여주고 있다. 즉 중국 사례는 기존 정치적 규칙의 변화 없이도 사회주의 경제양식의 변형이 가능하다는 것을 보여준다. 비록 사회주의 정치체도는 그 스스로 경제개혁의 장애요소를 극복할 수 없지만 정치체도는 그러한 장애물로부터 나온 경제개혁 정책을 수립할 수는 있는 것이다.⁴⁾ 이런 논리는 북한의 김정일 체제에도 적용할 수 있다.

북한이 지난 2002년 7월 경제관리 개선조치 전후에 보이고 있는 변화, 특히 경제개혁의 내용들과 과정들은 주목할만하다. 특히 경제개혁에 따른 분권화, 경쟁, 시장 등의 시장경제요소 도입과 형성은 이전보다 진일보한 ‘시장사회주의’ 단계에서 나타나는 변화들로서 과거와는 뚜렷하게 단절된 특징을 보여주고 있다. 북한은 핵문제 등 열악한 외부환경에 직면해 있지만 부분적 제도개혁을 수반한 경제개혁을 추진해왔고, 실제로 여러 부작용의 발생에도 불구하고 시장지향적 변화를 가속화시키고 있어 긍정적 평가를 받고 있다.

따라서 본 연구는 현 김정일 체제 아래에서도 통제된 변화가 가능하며, 이런 변화는 불가역적이고, 나아가 안정적 대외관계가 뒷받침되고 외부의 적절한 지원프로그램이 가동될 경우 제한된 성공 즉, 외국원조 의존형 경제에서 벗어날 수도 있음을 보여준다.

1.2 연구의 범위

이 논문에서는 2002년 7월 경제관리 개선조치와 이로 인한 북한의 동태적인 변화들을 중심으로 논의를 전개한다. 북한이 단계적인 변화의 과정을 거쳐왔지만, 실질적으로 경제관리개선 조치는 그간의 누적된 변화가 가시적이고 공식적

3) 강일천 외, “7.1 경제관리 개선조치 1년의 평가와 재해석”, ■■■통일문제연구■■■제15권 2호, 2003년 하반기, 15쪽.

4) 이를 입증한 대표적인 연구서는 Susan L. Shirk 지음, 최완규 옮김, ■■■중국경제개혁의 정치적 논리■■■(마산, 경남대학교 출판부, 1999)

으로 표출된 것으로 간주할 수 있다. 또 이 조치는 1998년 북한 새 헌법 개정 이후 가시화되기 시작한 김정일 경제정책의 방향성을 가장 뚜렷하게 보여준다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 그간 부분적으로 실험, 추진되던 경제관리 개선 노력의 종합적 구현이라는 측면에서에서도 향후 북한체제의 향방을 가늠해 볼 수 있는 준거를 제공하고 있다.⁵⁾

북한은 최근 2여년 간 “개혁을 수반한 변화”를 보이고 있다. 1990년대 북한 변화의 특징은 “개혁없는 변화”로 규정된다. 1990년대 북한 당국은 내부 체제의 개혁을 주도하는 것이 아니라, 자신의 의도와는 상관없이 이미 일어난 변화를 수용하면서 묵인하는 정책을 취해왔다. 북한은 이미 일어난 변화에 대응하고, 수용하는 수동적 적응정책을 추진해온 셈이다. 이는 당분간 앞으로의 변화 전개 방향도 미국과의 적대환경의 존재 등 외부환경의 획기적인 변화가 없는 한 비슷한 경로를 밟을 것임을 예고한다.

그러나 다른 한편으로 북한은 2000년대에 접어들면서 제도적 개혁을 수반한 능동적인 변화도 보여준다. 2002년 7월1일에 이뤄진 경제관리 개선조치는 의사결정의 분권화와 자율성의 강화, 인센티브와 경쟁의 도입, 시장기구의 활성화 등 “제도적 변화”의 양태와 확대 가능성을 보여준다.

김 주석의 사망 이후 연속 마이너스 경제성장 등 최악의 정치·경제적 상황에 직면한 북한은 1998년 9월 최고인민회의 개최를 계기로 이른바 “선군정치”로 불리는 군부 과도체제 중심의 김일성 체제와 구별되는 새로운 김정일 체제를 구축했다. 이에 따라 김정일 자신이 위원장으로 있는 국방위원회가 최고 권력기관으로 부상하고 군부가 권력의 전면에 등장했다.⁶⁾ 더불어 경제적으로 심각한 식량난에 직면하면서 국가 기능이 현저히 약화되었으며, 이에 따라 사회주의 제도의 기초인 배급제도가 무력화되었고, 그 역작용으로 분권화와 자율성이 확대되었다.

궁극적으로 김정일 정권의 향후 운명을 예측할 수 있는 근거로는 중앙집권적 계획경제가 어떤 과정을 거쳐 시장경제체제로 안정적으로 이행하고, 또 과도한 군부 의존을 줄이고 정상적인 체제로 전환이 이뤄질 수 있을 것인가, 그리고 이런 변화를 지속성있고, 긍정적 방향으로 견인할 수 있는 경제회생의 여부 등에 주목할 수 밖에 없을 것이다.

5) 오승렬, ■■북한 경제의 변화: 이론과 정책■■(서울: 통일연구원, 2002), 28쪽.

6) 북한은 군부가 권력의 중심으로 등장했지만 군부가 당 우위에 존재하거나 당적 지도나 방침을 부인하는 것은 아니다. 선군정치는 어디까지나 북한이 처한 대내외적 위기를 돌파하기 위한 과도적 정치방식일 뿐이라고 주장하고 있다. 송동원 조선사회과학원 김일성 혁명력사연구소 소장과의 인터뷰. (베이징, 2004.8.25)

1.3 연구의 방법 및 의의

이 논문에서는 체제동학적 관점에서 논의를 전개한다. 체제동학(system dynamics)은 한 체제를 성립과 내부개혁 및 다른 체제로의 이행이나 전환 등 단계적 변화발전 차원에서 해석하는 등 체제의 동태적 변화에 주목해 한 체제를 연구·분석하는 접근방식이다. 이는 사회주의 계획경제와 자본주의 시장경제의 이분법적 시각에서 두 체제의 장단점을 단순히 비교·분석하는 기존 경제체제론의 비교정태적 분석과는 구별된다.

논의의 전개를 위해 과거에 발생했던 사실들을 수집하고, 이들을 체계적으로 정리하며 나아가 사실들의 상호작용과 인과관계를 규명한다. 즉 북한 체제 내부의 동태적 변화를 보여주는 주요 사건들을 중심으로 이 사례들이 내포하고 있는 역사 및 구조적 맥락을 규명하면서 변화에 영향을 미치는 대내외적 요인을 파악한다. 여기서는 주어진 명제나 가설의 일반화나 보편화에 역점을 두지는 않는다. 주요 사례의 심층적 분석과 현실적 검증에 비중을 둔다. 이런 과정을 통해 최대 관심사인 북한 체제가 과연 어떤 방식으로, 어떤 속도로, 그리고 어디까지 변화할 수 있을 것인가를 보다 정확하게 유추해낼 수 있을 것이다.

실천적 방법으로 문헌조사연구가 이뤄진다. 1차적으로 북한의 동태적 변화들을 보도하고 있는 북한 언론 매체 보도내용과 일본 재일본조선인총연합회(조총련) 기관지 등을 우선적으로 참고하고, 북한 학자 등과의 직접 인터뷰를 통해 부족한 부분을 보완했다. 특정 관점이나 편견을 극복하기 위해 가급적 많은 기존 연구 자료를 참조했다. 문헌 분석을 보완하기 위해 정부 관계자와 북한 현지 방문자들의 증언도 모아 유의미한 동태적인 변화 사례들을 분류해 분석의 주요 대상으로 삼았다.

사실 북한체제 변화에 대한 기존 연구들은 다소 도식적이고, 이론적이며, 연역법적 분석을 시도하고 있어 정책적 함의와 설득력이 결여되어 있다. 더구나 김정일 체제의 현상과 미래와 관련된 붕괴론이나 현상 유지론이라는 이분법적 접근을 둘러싼 미국과 한국 사회 또는 학계에서 진행되어온 논쟁은 검증되지 않은 가설이나 정태적 분석에 기초하고 있다. 즉 체제(regime)의 변화에 대한 기존 연구는 보통 체제의 생존여부와 연관시켜 분석해온 셈이다.⁷⁾ 이 뿐만 아

7) 북한 변화 연구는 1994년 김일성의 사망 이후 북한 체제의 변화 전망에 대한 오류로 인해 많은 반성이 일어나면서 북한 체제 변화에 대한 연구가 많아졌다. 특히 김정일 정권의 안정성과 북한 체제의 지탱력이 어느 정도일까에 대해 많은 관심을 보이기 시작했다. 지금까지 북한의 동태적 변화 자체에 대한 분석보다는 북한체제의 예상치 못한 변동을 대비하기 위한 정책제시 목적의 북한변화 시나리오에 대한 다양한 연구가 행해졌다. 이와 관련해서는 박영규·전현준, “북한 변화 시나리오에 관한 기존연구 검토”, ■■■핵 문제

나라 연구자들의 주관적 판단과 이념적 편향성이 개입되어 설득력을 얻지 못했다.

기존 연구의 다른 취약점은 국내외 정치 및 경제적 위기요인의 상관관계 또는 상호작용을 입체적으로 조명하지 못했다는 점이다. 이 또한 북한의 어느 한 쪽만 집중적으로 관찰하면서 북한체제의 생존력이나 향후 진로에 대한 현실성이 결여된 경도된 분석을 생산했다. 북한체제의 붕괴 혹은 현상유지류의 단순안정이라는 이분법적 관점을 뛰어넘어 “의미 있고, 긍정적인 변화”에 초점을 맞춘 연구들은 2000년 남북정상회담 과 2002년 경제관리개선조치 이후에 나오기 시작했다.⁸⁾ 본 논문은 앞의 선행연구들을 참조하면서 현재 북한 체제 내 전개되고 있는 가시적이고 검증가능한 구체적인 변화의 양태들을 근거로 설명하고 분석한다.

요컨대 이 논문 연구 방법의 특징은 다음과 같다. 우선 동태적 분석은 보다 단기적이라 할 수 있는 수시로 일어나는 북한체제 내부의 여러 상황 전개들에 초점을 맞춘다. 일반적으로 단기적인 상황전개는 그 성격상 유형화하기가 어렵고 이에 대한 체계적 연구도 쉽지 않기 때문에 정교한 이론은 개발되지 않은 상태다. 하지만 북한체제에 영향을 미치는 단기적, 동태적 상황에 대한 제한적 이나마 체계적 연구를 시도하는 노력 자체는 중요하다. 이는 북한의 단기적이고 동태적인 변화에 대한 체계적인 대응 전략이 없다는 점과 이런 변화가 축적되어 옛 동서독의 갑작스런 통합과 같은 전혀 예상하지 못한 상황의 전개로 이어질 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있는 것이다. 비슷한 맥락에서 북한의 변화의 실패는 곧 한국 정부의 많은 정치사회적 비용의 부담을 요구한다는 측면에서 북한 변화 관리의 중요성을 인식하게 된다. 이 논문에서는 현 북한 체제를 외부에서 인위적으로 흔들지 않으면서 북한 체제의 변화를 전략적으로 지원할 경우 현 체제가 유지되면서도 안정적으로 변화할 수 있다는 다소 논쟁적 가정 아래 논의를 전개한다.

이 논문을 통해 정교한 이론적 틀을 제시하기 보다는 기존 관련 이론을 북한 변화에 적용해 풍부한 상상력과 시사점을 전달하는 데 의의를 두고자 한다. 따라서 논문은 기본적으로 학술논문의 성격을 내포하고 있으나 정책 지향성도 가미되어 있다. 북한 변화의 개념을 명확화하고 더불어 변화의 객관적 근거를 제시하면서 뒷받침되는 논리를 제공하고 이를 구체적으로 기술하고 설명함으로

해결과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오■■■(서울: 통일연구원, 2004), 89~138 쪽 참조.

8) 대표적인 연구로는 정세진, ■■■계획에서 시장으로: 북한 체제변동의 정치경제■■■(서울: 한울아카데미, 2000); 임현진·정영철, “북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가?” ■■■현대북한연구■■■제7권, 1호 (2004); 김연철·박순성 편, ■■■북한경제개혁연구■■■(서울: 후마니타스, 2002) 등 참조.

써 북한의 향후 변화의 수준과 속도, 그리고 방향을 예측하는데 도움을 주고자 한다.

본 연구에서는 우선 사회주의 체제의 변화에 대한 개념과 이론적 논의들을 살펴본 뒤 이를 바탕으로 북한의 동태적 변화의 내용과 의미 그리고 성격을 규명한다. 그 다음에 변화를 제약 혹은 촉진하는 요인은 무엇인지, 현재 보이고 있는 변화의 파급효과는 어떠한지 등을 진단하고자 한다. 이런 과정을 거쳐 북한이 향후 과연 어떤 변화의 경로를 선택할 것인지를 예측한 후 결론으로서 정책적 함의를 도출하는 구도로 논의를 전개해 보기로 한다.

2. “변화”에 대한 이론적 검토

북한의 변화에 관한 논의를 전개하기 위해서는 우선 “변화”의 개념을 먼저 명확하게 정의할 필요가 있다. 학자나 전문가들은 저마다 변화를 조금씩 다르게 정의하고 있다. 또 국내 뿐 아니라 국제적으로 특히 미-북 정책결정자와 전문가 사이에서도 북한 변화에 대한 상이한 인식이 존재하는데, 이는 부분적으로 변화를 어떻게 정의(define)하느냐가 다르기 때문에 초래된 필연적 현상이기도 하다.

과연 “변화”란 무엇을 의미하는가. 변화에 관한 개념과 내용이 다를 경우 논쟁의 초점이 흐려질 수 있다. 따라서 변화에 대한 개념의 명확화가 요구된다. 사실 북한 변화의 논쟁은 90년 초반부터 지속적으로 전개되어 왔으나 무엇을 변화로 볼 것인가에 대한 합의에는 이르지 못한 듯하다.⁹⁾

여기서는 비교사회학적 관점에 따라 폐쇄사회가 개방사회로, 중앙집권적 계획경제를 시장경제체제로 전환하거나, 적어도 이를 향해 나아갈 경우 “변화”로 규정한다. 이는 저명한 사회주의 경제이론가인 코르나이(Janos Kornai)가 개혁과 개방을 전통적 사회주의체제에서의 변화라고 규정한 것과도 일맥상통한다.¹⁰⁾

9) 지금까지 북한의 동태적 변화 자체에 대한 분석보다는 북한체제의 예상치 못한 변동을 대비하기 위한 정책제시 목적의 북한변화 시나리오에 대한 다양한 연구가 행해졌다. 이와 관련해서는 박영규·전현준, “북한 변화 시나리오에 관한 기존연구 검토”, ■■■핵 문제 해결과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오■■■(서울: 통일연구원, 2004), 89~138쪽 참조.

10) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton University Press, 1992), pp.385~395; 변화와 개혁을 달리 보는 시각도 있다. 즉 변화는 특정한 목표를 달성하기 위해 이전과는 다른 성격의 정책이나 수단이 도입되어 실질적으로 적용되는 경우로서, 제기된 문제를 관리하는 방법을 개선시키는 데 목적이 있다.

따라서 본 연구에서는 북한의 변화를, 이를 판단하는 중요한 잣대인 경제개혁(economic reform) 혹은 시장지향경제(market-oriented economy)에 초점을 맞춰 논의를 전개한다. 이는 체제의 개혁(a reform of system) 성격을 내포하고 있다. 즉 북한은 제도의 변화를 수반하는 분배적 효율성을 제고하는 방향으로 개혁을 전개하고 있는 것이다.¹¹⁾

일반적으로 “개혁”은 시장경제 제도 자체의 도입이나, 시장경제적 요소의 도입을 지칭한다. 또 시장경제와 개방사회는 상호 밀접한 관계에 있다. 더구나 오늘날과 같은 세계무역기구(WTO) 질서 아래 지구촌 경제가 통합되고 있는 시대에는 자체 시장의 활성화를 위해서도 다른 나라와의 활발한 경제교류가 필수적이다. 특히 내부 축적 자원이 빈약한 북한은 더 말할 나위가 없을 것이다. 북한은 대외적으로 “철천지 원수”라고 여기던 미국을 비롯해 일본, 유럽연합 등의 국가들과 관계개선을 적극 추진했으며, 서방 자본과 기술을 도입하고, 서구 자본주의에 대한 시찰과 학습을 추진했다.¹²⁾ 2004년 8월31일부터 9월4일까지 평양에서는 북한의 시장지향경제로의 이행문제를 다루는 북한과 EU(유럽연합) 사이의 대규모 워커숍이 열렸다.¹³⁾ 개혁 혹은 시장경제의 진전 혹은 성공을 위해서는 내부 자원을 총동원하면서, 외부 세계와의 경제교류협력을 강화하는 개방이 뒷받침되어야 한다는 것을 북한도 잘 인식하고 있음을 보여주는 사례다. 여기서 주목할 대목은 대외개방은 대개 체제의 개혁을 요구하게 된다는 점이다. 국내 제도적 개혁이 뒷받침되지 않으면 개방은 성과를 내기 어렵다.

시장경제 성공의 핵심적 요소는 시장, 분권화, 경쟁(유인)으로 평가되고 있다.¹⁴⁾ 시장경제는 사유재산권과 경제활동의 자유를 전제로, 개인의 선택에 대한 보상이 시장경쟁을 통해 결정되는 체제이다. 시장경제가 제대로 발전하려면 사전적으로 균등한 기회가 부여되고, 자유롭고 공정·투명한 경쟁여건이 갖춰질 필요가 있다. 이같은 여건이 갖춰지면 경쟁에서 받을 보상은 경제주체의 능력에 따라 결정된다. 자원이 효율적으로 분배되면서 경제는 최대의 잠재력을 발휘하게 된다. 이러한 시장경제 원리가 제대로 작동하기 위해서는 자기 책임과 자유

즉 구조적 변화를 포함하지 않는다. 이에 반해 개혁은 체제를 작동시켜온 기존의 양식에서 다른 양식으로 전화되는 과정으로, 실질적으로 구조적인 변화가 적용되어 새로운 관리양태가 나타나는 게 구별된다. 쉽게 반전되기 힘들다는 특징이 있으나, 개혁과정에서는 개혁 이전의 구조적 특징이 잔존한다. Kim Il-Pyong and Jane Shapiro Zacek, *Reform and Transformation in Communist Systems: Comparative Perspectives* (New York: A Washington Institute Press Book, 1991), pp.1~2.

- 11) 임현진·정영철, “북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가?”, ■■■현대북한연구■■■제7권, 1호 (2004), 135쪽 참고.
- 12) 통일부, “통일백서”(서울: 통일부, 2001), 60쪽.
- 13) 주한 EU 대표부 관계자 인터뷰. ■■■연합뉴스■■■(2004.9.4)
- 14) 스티글리츠, 앞의 책, 39쪽.

경쟁원칙의 준수가 필수적이다.

한편 가격을 매개로 한 시장경쟁은 개별 경제주체들이 각자의 지식과 정보의 한계를 넘어 자연스럽게 서로 협력하도록 유도함으로써 사회적 효율을 극대화할 수 있다. 정부가 경제운용에 필요한 정보를 총체적으로 관리하고, 개별 경제주체에게 동기를 부여한다는 것은 사회주의 체제의 실패에서 볼 수 있듯이 불가능한 일이다. 즉 가격을 통해 개인들에게 분산되어 있는 지식과 정보가 생산에 활용되도록 하고, 서로 모르는 경제 주체들이 분업을 통해 자신들도 모르는 사이에 협력하도록 유도하는 것이 시장경제다.¹⁵⁾

사실 중앙집중적 계획경제체제를 시장사회주의체제로 변형시키는 것은 상당히 복잡하고 어려운 과정이다.¹⁶⁾ 그리고 상당한 시간을 필요로 한다. 하지만 신고전학파들이 주장하듯 가격자유화와 소유권 변화 등 근본적 개혁만이 시장개혁을 의미하는 것은 아니다. 또 사회주의 실험이 실패한 핵심적 이유는 소유권의 부재만이 아니다. ¹⁷⁾ 경제 및 정치영역에서의 유인과 경쟁의 부재, 이보다 더 중요한 정보 입수 및 관리의 문제 등이 있기 때문이다.

또 대부분의 국가들은 경제개혁 초기의 변화들을 기존의 사회주의 이론들 안에서 정당화하고자 한다. 이데올로기의 변화는 언제나 현실적 변화보다 늦으며 사후적으로 정당화하는 경향이 있다. 북한의 정치사상적 경직성을 고려한다면 현재 정책변화를 설명하기 위한 보수적 담론의 지속은 당분간 불가피해 보인다.¹⁸⁾ 현재 북한에서 보여지고 있는 사회주의 원칙의 여전한 고수나 집단주의 우월성 등과 같은 보수적 담론은 북한 당국의 의지라기보다는 정책변화를 기존의 담론 재해석을 통해 완충하려는 이데올로기적 정당화로 보인다.¹⁹⁾ 문제는 공식담론이 아니라 실제적인 정책변화의 내용과 기능일 것이다.²⁰⁾ 이런 맥락에서 북한 변화를 관찰하고 분석할 때는 북한 당국의 공식적 정책 노선과 입장, 이념

15) 김중수, “시장경제와 사회안전망: 실천적 개념, 현실 인식, 그리고 정책과제”, 시장경제와 사회안전망 포럼 (2003), 2쪽.

16) 과거 사회주의 국가에서의 경제개혁에 대한 시도, 즉 1957년과 1967년의 소련의 개혁, 1956년의 폴란드, 1952년과 1965년의 유고슬라비아, 1968년의 헝가리, 1967년의 루마니아와 1968년의 체코슬로바키아의 경제개혁은 경제의 구조적 변화를 선도하지 못해 실패했다. 오직 유고슬라비아에서만 경제통제의 분권화를 추진해 진정한 시장체제를 갖는 사회주의 경제를 계속해서 진행시켰다. Susan L. Shirk, 앞의 책, 15쪽.

17) 조지프 E. 스티글리츠, 앞의 책, 40쪽.

18) 김연철, “북한경제관리 개혁의 성격과 전망”, 박순성 편, ■■■북한경제개혁 연구■■■(서울: 후마니타스, 2002), 18~19쪽.

19) 북한은 변화에 대한 정책적 수요가 크에도 불구하고 급변에 따르는 충격을 우려, 근본적인 체제개혁은 극도로 경계하고 있다. 즉, 고난의 행군 기간 중 경제난으로 이완된 사회주의 경제질서 회복을 위해 “집단적 생산문화 정착”에 주력하는 가운데 기존 계획경제의 요소를 강화하는 인민경제계획법 등 20여개의 경제법제를 정비한 바 있다.

20) 김연철, 위의 글, 1819쪽.

등 공식 세계와 실제 북한 사회 내부에 작동되고 있는 메카니즘과 같은 비공식 세계를 별개로 구분해 보고, 이 둘 사이의 간극이 어느 정도 존재한다는 점에 유의할 필요가 있다.²¹⁾

여기서 또 눈여겨 볼 대목은 시장경제 성공의 핵심적 요소인 경쟁, 시장, 분권화를 유지하면서도 정부는 여전히 큰 역할을 할 수 있다는 점이다. 경쟁이 유지된다면 정부가 큰 역할을 하는 것이 필수적일지도 모른다.²²⁾ 시장경제 혹은 시장개혁의 개념을 중국식 의미로 해석하면, 즉 공공소유제를 사적소유제로 대체하지 않으면서 이윤동기와 경쟁유발, 그리고 경영자윤권을 사회주의주의 국가와 집단소유경제에 도입하는 것이다. 시장개혁은 또한 계획체제를 시장체제로 대체시키지 않으면서 경제단위들 사이의 시장교환과 정부계획을 조합시킨다. 바꾸어 말하면 중국의 시장개혁은 사회주의를 자본주의로 대체하지 않으면서 사회주의의 경제적 성과를 향상시키는 것이다. 중국인들도 1992년까지 정치적으로 민감한 시장경제(market economy)라는 용어가 아닌 “사회주의 상품경제(socialist commodity economy)”란 용어를 사용했다. 하지만 상품경제는 실질적으로 시장경제를 의미하는 것으로 해석됐다.²³⁾ 이는 “(지령성) 계획없는 사회주의 경제”로 국영기업의 형태는 시장경제의 사기업과 유사해지며, 일반 주민의 일상생활도 시장경제와 크게 다를 바 없다.²⁴⁾

시장경제의 수용은 곧 분권화의 시작을 의미하기도 한다. 북한의 변화를 분석·평가·예측하는 기준으로 대내적 경제적 분권화에 맞춰 각종 계획이나 정책결정과정에서의 권한의 분산이 시장경제화나, 대남정책을 포함한 대외적 정책 변화 등에 미칠 영향 등을 눈여겨 봐야 한다. 투마노프(Peter Toumanoff)에 따르면 사회주의체제는 어떤 이유에서든 경제적 분권화를 시도할 경우 지도자의 의지와 관계없이 정치적 민주화로 나아간다.²⁵⁾ 경제적 분권화는 경제발전과 물질 소유 욕구에서 발생하며, 이는 경제가 발전할수록 경제적 분권화로 진행될

21) 서재진, “김정일 정권 10년: 북한의 사회변화”, ■■■김정일 정권 10년: 변화와 전망■■■ (서울: 통일연구원, 2004), 197~198쪽.

22) 동아시아의 기적, 즉 지난 21년 동안 이들 지역국가들의 급속한 성장이유를 무엇으로 볼 것인가에 대해 최근 많은 논란이 있다. 한국과 같은 나라들은 시장을 이용하였다. 그들은 매우 수출지향적이었다. 이들의 경우 시장이 대단히 중요한 역할을 하였기 때문에 일부 관찰자들은 이들 국가의 성공이 오직 시장만이 갖는 힘을보여주는 근거라고 결론짓는다. 그러나 이들 국가의 거의 모든 경우에서 정부는 중요한 역할을 담당했다. 조지프 E. 스티글리츠, 앞의 책, 39쪽.

23) Susan L. Shirk, 앞의 책, 15쪽.

24) 사회주의 경제개혁의 자세한 단계에 대해서는 박형중, ■■■북한의 경제관리 체계■■■(서울: 해남, 2002) 등 참조.

25) Peter Toumanoff, “Economic Decentralization and Democratization in the USSR” in Margaret Latus Nugent (ed.), 권오윤, ■■■북한체제변화론■■■(서울: 다다미디어, 1998), 58쪽에서 재인용.

가능성이 높음을 보여준다. 또 경제적 효율성을 높이기 위한 경제적 분권화는 사회주의 정권이 원하든 그렇지 않든 필연적으로 민주화를 요구하게 된다는 것이다. 화이트(Gordon White)도 현실 사회주의에서 시장개혁의 불가역성을 주장한다. 계획경제에서 시장매커니즘의 도입은 자연발생적인 확산효과가 있다. 부분 개혁조치는 연관 분야에 파급효과를 미치면서 시장개혁으로 진화하는 경향이 있다.²⁶⁾

사실 엄격하게 따지면 “변화”와 “개혁”의 의미는 다소 다르다. 일반적으로 변화란 긍정적인 변화와 부정적인 변화로 구분할 수 있고, 개혁이란 긍정적인 변화를 의미한다. 경제영역에 초점을 맞춰 살펴보면 첸벤스(Chanvance)나 코르나이(Kornai)는 개혁을 시장경제를 향한 체제변혁 혹은 체제이행²⁷⁾²⁸⁾을 지칭하는 엄격한 협의의 개념으로 규정한다. 둘째, 사회주의 경제의 구조적 운영체제의 수정을 지칭하는 보다 광범위한 광의의 개념으로서 개혁²⁹⁾ 개념이 있다.

또 사회주의에서 정치권력은 경제분야에 침투해 소유권, 관리권, 정책결정권 등을 독점적으로 행사했다. 이런 정치적 독점은 “개혁” 과정을 통해 분권화되는 과정을 밟아 궁극적으로 해체되었다. “경제개혁”은 경제라는 영역이 점차 정치적 통제 제약에서 벗어나 비교적 독립적이고 자율적인 영역으로 변화하는 과정을 잘 보여준다.³⁰⁾

물론 북한의 변화를 내부적 요인 즉, 경제개혁-시장경제도입-분권화만으로 설명하기에는 한계가 있다. 북한의 외부적 환경, 그 가운데서도 대미, 대남 관계는 북한체제의 변화에 영향을 미치고 있는 핵심 변수다. 따라서 경제개혁과 대남 및 대미정책 사이의 상관관계도 주목할 필요가 있다. 이는 개혁과 개방의 상

26) Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (Stanford, California: Standford University Press, 1993)

27) 체제이행 또는 전환에 관하여 Chanvance는 사회주의경제체제의 시장경제를 지향한 대폭적 변경(체제이행: transition)이라고 정의하고 전통적 사회주의시스템(복합체시스템: 국가소유, 단일정당, 이데올로기의 제도적 기반과 중앙계획)의 해체를, Kornai는 ①공식 지배이데올로기 또는 노동당지배권력구조 ②국가소유권 ③관료적 조정매커니즘의 대폭적 변화가 급진적(radical)으로 진행되는 완전한 변혁으로 보았다.

28) ①공식지배이데올로기 또는 노동당지배권력구조, ②국가소유권, ③관료적 조정매커니즘 중의 하나 이상의 변화가 있고, 그 변화가 “적당히 급진적”(moderately radical)이지만 완전변혁에 미치지 못하는 변화현상을 말한다.

29) 사회주의 경제의 역사적인 발전과정을 고전명령경제체제(구소련의 스탈린 당시 1928-1933년 제1차5개년경제계획 기간중 확립된 중앙집권적인 계획경제시스템), 부분개혁체제(1960년대 흐루시초프 당시의 연합기업소 관리체제의 등장), 동유럽형 고전시장사회주의(1970년대 헝가리의 시장사회주의, 1980년대 폴란드의 경제개혁, 1984년 중국의 사회주의상품경제 개혁, 1987년 베트남의 개혁), 중국식 사회주의 시장경제(1992년 이후 중국에서 공식사용, 국유기업의 주식회사화 등)로 구분하고, 그 기준에 따라 어떤 성격의 개혁인가 여부를 판단한다. 박형중, 앞의 책 참조.

30) 위의 책 참조.

호 보완성을 설명하는 요인이기도 하다. 북한의 체제변화를 주도적으로 견인하는 주체 혹은 요인으로서 남한의 역할, 그리고 제약하는 요인으로서 미국의 역할을 짚어보고, 이를 실증적으로 증명하는 작업이 보완되어야 한다. 이런 복합적 접근을 통해서만이 북한의 변화의 개념과 의미, 그리고 향후 변화의 경로를 보다 정확하게 예측할 수가 있다. 즉 북한 변화는 매우 다양하고 복합적인 요소들에 대한 분석을 필요로 할 수 밖에 없다.

3. 변화의 내용: 시장, 분권화 그리고 경쟁

이 장에서는 북한의 동태적 변화 내용을 시장과 분권화 그리고 경쟁이라는 측면에 초점을 맞춰 살펴본다. 최근 북한의 변화를 견인하는 힘은 시장에서 나오고 있다해도 지나친 말은 아닐 것이다. 시장은 부분적으로 “경쟁” 때문에, 부분적으로는 분권화로부터 발생하는 “이윤” 때문에 작동하고 북한 사회의 변화를 촉진시키고 있다. 경쟁은 유인(incentive)을 제공하기 때문에 가능하다. 이 개념들이 밀접히 관련되어있는 것은 사실이지만 불가분의 관계가 아니라는 분석도 있다. 사실 독점기업도 생산을 분권적 방식으로 조직할 수 있고, 상대적으로 소수의 기업들 사이에도 경쟁이 존재할 수 있으며, 유인을 제공하는 방법에도 여러 가지가 있기 때문이다.³¹⁾

하지만 이런 개념들에 주목하는 까닭은 북한이 다른 사회주의 국가들보다 이런 요소의 도입이 갖는 의미나 파급효과가 훨씬 크기 때문이다. 북한체제는 정치적으로 공산당 일당독재, 경제적으로는 생산수단의 사회적 소유와 집앙집권적 계획에 의한 자원배분을 추구해 왔다는 점에서 다른 사회주의 경제와 보편성을 공유한다. 그러나 자력갱생원칙에 기초한 자립적 민족경제건설 정책이나 중공업을 자립경제건설의 기초로 강조해 불균형 산업구조를 유지, 강화해온 점, 군수산업이 기형적으로 비대한 점 등이 다른 사회주의 국가에 비해 두드러진 특징을 보이고 있다는 점에서 변화로 인한 사회적 충격 또한 더 클 것으로 예상할 수 있다.

또 분권화는 이에 수반되는 경쟁 뿐 아니라 정치적 변화까지 예상할 수 있다는 점에 주목해야 한다. 경제적 분권화와 정치적 민주주의, 그리고 자유 사이에는 밀접한 관련성이 경험적으로 입증되고 있다.³²⁾ 동유럽 국가들이 중앙통제

31) 조지프 E. 스티글리츠, 앞의 책, 174쪽.

32) 위의 책, 259쪽.

적 사회주의 뿐 아니라 시장사회주의까지 포기하도록 동기를 부여한 것은 이런 관련성에 대한 인식이 작용해서다. 사회주의 상품경제(시장사회주의) 아래의 기업은 겉으로는 분권화된 것처럼 보일지 모르나 국가에 의해 통제되고 소유되었다. 이런 통제는 국가에 과도한 권력을 부여한다. 그 권력은 남용될 수 있고, 실제로 남용되는 경우가 많다. 따라서 개혁의 성공을 위해서는 지속적인 변화가 뒷받침되어야 한다.

북한의 변화는 시기적으로 2000년 6월 남북정상회담 개최 이후 본격적으로 구체화, 가시화되었다. 구 동구사회주의권 나라들이 이미 경험했듯이 북한도 경제난으로 변화(개혁·개방)의 불가피성을 인식하기 시작했다. 그러나 이전에는 변화에 따른 체제유지 불안감 때문에 주춤했으나 2000년 남북정상회담 이후 남북 평화공존에 대한 확신이 서면서 본격적인 변화를 모색한 것이다. 북한이 EU 회원 국가와의 수교확대³³⁾나 대미 적대관계 종식의 선언, 신사고 캠페인³⁴⁾ 등은 6.15 남북정상회담 이후 본격화됐다.

북한에서는 2001년 초부터 “사회주의 경제관리의 개선을 완성하며 최대한의 실리를 추구한다”는 이른바 “실리사회주의”가 등장했다. 이어 2001년 10월3일 김정일은 “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선 강화할 데 대하여”라는 문건을 통해 정책방향을 보다 구체적으로 제시했다. 이어 변화된 경제정책의 종합판 성격을 갖는 2002년 7월의 경제관리 개선조치와 후속조치가 잇달아 취해졌다. 또 2003년 3월부터 농민시장을 국영기업소인 종합시장으로 승격시켰고 7월부터 3개월간은 400~500억원 규모의 인민공채를 발행했다.³⁵⁾ 그 동안 취한 개혁 조치들과 주요 특징 그리고 파급영향은 다음과 같이 분류해 정리할 수 있다.

첫째, 기업의 경영 자율권을 확대했다. 이전의 독립채산제가 기업에게 집행 권한만 넘겨줬다면 이번엔 생산관리, 계획과 관련한 권한도 이전한 게 특징이다. 즉 계획지표들을 중앙과 지방, 상부와 하부 기관 사이에 합리적으로 다시 분담한 것이다. 국가계획위원회는 전략적 지표만, 그 밖의 지표는 해당 기관,

33) 북한은 지난 2000년 남북정상 이후 영국, 호주, 유럽연합 회원국을 포함해 모두 19개 나라와 국교를 맺었다. 이에 따라 155개국과 정상 관계를 갖고 41개 나라에 대사관을 두고 있다.

34) 북한은 2001년 초부터 대대적인 신사고 캠페인을 전개했다. “과거의 낡고 뒤떨어진 것을 대담하게 없앨 것”과 “새시대에 맞게 모든 문제를 새로운 관점과 새로운 높이에서 풀어 나갈 것”을 강조하면서 “모든 부문에서 실리를 철저히 보장할 것”등을 역설했다. 2001년 신년 공동사설, 김정일 말씀. ■■노동신문■■(2001.1.4)

35) 북한 재정성의 양창성 부국장은 미국의 방해로 국제기구의 차관이나 외자유치가 실현될 수 없는 현실에서 경제발전 자금을 조성하기 위해 공채를 판매한 것이라고 그 목적을 밝힌 바 있다. 재일본 조선인총연합회 기관지 월간 ■■조국■■신년호(2004년 1월호)와의 인터뷰. ■■연합뉴스■■(2003.12.22)

업소에서 담당한다. 지방경제 계획화에 있어서는 국가계획위원회는 도별로 종합 지표만 결정하고, 세부 지표는 도, 시, 군들이 자체 실정에 맞게 수립한다. 김정일은 또 공장, 기업소에서 자기 생산물의 몇 %를 자재보장을 위한 물자교류에 쓸 수 있도록 “사회주의 물자교류시장”을 조직해 운영하도록 지시했다. 공장, 기업소에서 당 간부가 보유한 각종 권한은 공장 지배인에게 이양되었다.³⁶⁾ 또 세부 생산지표 설정권한을 하부 조직에, 공장은 실정에 맞게 현실적 계획을 수립하도록 실질적 자율성을 발휘할 수 있도록 했다.³⁷⁾

이에 따라 30~40대 일꾼들이 공장, 기업소의 지배인으로 취임하는 사례가 증가했다. 젊은 세대의 등장은 새로운 비약과 혁신을 일으켜야 할 시대적 요청을 반영하고 있다. 7.1 경제관리 개선조치 이후 젊은 지배인이 발탁된 공장, 기업소의 경우 대부분 전임자가 오랜 기간 지배인의 자리에 머문 경우가 많았다. 지배인의 세대교체는 단순히 책임일꾼의 세대교체라는 측면 뿐 아니라 “관습”과 “타성”에서의 탈피라는 경영전략상의 전환을 의미하는 변화로 해석되고 있다.³⁸⁾ 또 활동적이며 새로운 사고를 지닌 신세대 경영인을 일선에 투입해 생산현장에 활력을 불어 넣음으로써 조기에 7.1 경제관리 개선조치의 성과를 거두고자 했다. 그간 공장, 기업소가 직면했던 가장 큰 문제점의 하나는 의사 결정이 당에 집중됨으로써 기업의 관리 및 운영이 신축적이지 못하고 경직화되어 있었다는 점을 고려하면 전향적인 변화로 평가할 만하다.³⁹⁾

기업자금운용과 관련해서도 국가에 납부하던 감가상각비나 초과이윤을 이제 기업이 모두 재투자 재원으로 활용할 수 있게 하고, 설비투자, 보너스 지급 등을 기업이 자율적으로 결정할 수 있도록 조치하는 등 기업 재량권과 인센티브가 대폭 확대된 것이 특징이다. 2003년 3월에는 회계법을 제정해, 실적평가를 생산량 위주에서 이윤 중심으로 전환함으로써 수익위주의 기업경영을 유도하는 법과 조직을 정비했다.⁴⁰⁾

대외 교역단체 사이의 경쟁 체제구축도 주목해야 한다. 북한은 1998년 9월 새로 개정된 헌법에서 대외무역 주체에 사회협동단체까지 포함시킴으로써 대외무역의 분권화를 공식화했다. (제2장 36조) 대외무역은 국가 간의 정치적 거래

36) 기존 북한 일반기업체의 권력순위는 당 책임비서->조직부 비서->선전부 비서->당 지도원->공장 지배인(사장)->기사장 순이었다. 공장지배인은 공장 내의 모든 생산과 경영을 책임지지만 사실상 실권이 없었고, 공장 내 모든 조직의 인사권과 회사 내 경영활동에 대한 감독 및 통제권한을 갖고 있는 당 책임비서가 실권자였다.

37) ■■조선신보■■(2002.7.26)

38) 김지영, “실리가 나지 않는 것은 필요없다”, ■■민족21■■(2004년 1월호) 참조.

39) 사실 북한도 경제제도면에서 부분적인 분권화 조치를 취해왔다. 1980년대의 독립채산제, 연합기업소의 확대실시와 가내작업반 운동, 농민시장의 확대실시 등이 대표적인 사례다.

40) 국정원 국회정보위 업무보고 내용, ■■연합뉴스■■(2004.7.8)

방식에서 120여개의 무역상사를 통한 기업간 경제거래방식으로 발전됐다.⁴¹⁾

과학기술을 중시하고, 인민경제의 현대화와 정보화도 강조되었다. 현대화를 위해서는 자금이 필요하다. 이전에는 확대재생산을 위한 설비투자는 국가의 몫이었으나, 경제관리 개선조치 이후 공장, 기업소들은 자금을 공장, 기업소의 생산실적에 따라 자체적으로 “번 수입”에서 지출하게 되었다. 상당수 기업들은 생산물을 수출해 얻은 현금으로 외국에서 생산설비를 구입하는데 사용하고 있다.⁴²⁾ 이익금을 고스란히 재투자하고 있는 것이다.

분권화 조치는 기업이나 개인에게 경제활력을 불어 넣는데 크게 기여할 것으로 예상된다. 분권화란 조직의 중앙으로부터 하부단위로, 그리고 하부단위로부터 그것을 구성하는 하부하부단위로 의사결정 권한을 위임하는 일을 말한다.⁴³⁾ 무엇보다 분권화는 경제주체 간의 경쟁 관계를 형성시킴으로써 경제의 효율성을 제고시키는 데 기여하고 있다. 이는 형식적 물량목표 달성 위주에서 효율성 및 수익성에 기초한 실리보장 중시 정책으로 귀결되었다.

둘째, 노무관리 개선이 이뤄졌다. 공장기업소의 관리조직 정비. 사무직 축소, 그리고 잉여인력의 생산직 투입 등이 눈에 띈다. 당·정 인원을 30% 감축해 생산부문에 배치하기도 했다. 북한에는 “금요노동”이라는 제도가 있었다. 즉 당정 간부와 사무노동자 대상으로 매주 금요일에 노동현장에 내려보낸 일종의 강제 노동동원이 이뤄졌으나 이걸 폐지하고 생산현장에 투입한 것이다. 김정일은 “무턱대고 사회적 노동력을 동원하는 현상을 철저히 없애야 한다. 무보수로 사회적 동원을 많이 조직하면 근로자의 생활을 보장하는 것이 불가능하고 노동력 관리질서도 세울 수 없다”고 말한 바 있다.⁴⁴⁾

셋째, 개인경작지를 확대했다. 그동안 30~50평을 주고 개인경작을 허용했으나 이제 400평까지 텃밭을 허용했다. 일부 지역 가령, 함북 회령, 무산같은 데서는 협동농장 토지를 개인에게 임대해 경작케하는 개인영농제를 시범 실시하고 있다. 이는 토지국유제를 유지하면서 사실상 임대형식으로 자본주의 제도를 도입했던 중국과 비슷한 토지개혁 조치가 도입됐음을 의미한다. 중국은 지난 1978년 토지·자재를 농민에게 임대해 농민들의 생산의욕을 자극, 농업증산에 전기를 마련한 농가청부제(農家請負制)를 도입 사회주의 개혁에 시동을 건 바 있다.

또 북한 당국은 주민들이 경작하는 집주변 밭뺨기에도 토지사용료를 부과하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한 당국은 “조선민주주의 인민공화국 내각결

41) 북한은 1998년 9월 대외무역업무 효율화를 위해 무역상사를 300여개에서 120여개로 축소 재조정했다.

42) 김식남(41) 3월26일 공장 지배인 인터뷰. ■■■민족21■■■(2004.1.1)

43) 조지프 E. 스티글리츠, 앞의 책, 238쪽.

44) 김정일 경제개혁 강화문건 요지. ■■■중앙일보■■■(2004.6.28)

정” 제53호(2002년 7월31일자) 21조에서 “국가예산을 올바르게 보호하고 집행해야 한다”는 김정일 위원장의 발언과 함께, “경작물을 생산하고 있는 모든 기관과 기업, 군부대, 개인의 토지가 징수대상”이라고 규정했다. 구체적 대상은 농장과 학교, 간부 양성기관의 실습농장, 농산물을 생산하고 있는 집 주변의 터, 개인이 경작하는 밭 등 12항목으로 분류했다. 특히 개인경작 밭은 1990년대 식량난으로 개간이 권장되면서 징수대상에서 제외되었으나 다시 포함된 것이 특징이다.⁴⁵⁾

식량·생필품 등의 배급제를 단계적으로 폐지한다. 대신 주민들은 식량판매소나 국영상점에서 인상된 가격으로 직접 구매할 수 있게 한다. 일시에 하면 매점매석이 일어날 수 있다. 이런 부작용을 막기 위해 물량 조정을 위해 구매권 발급을 아직은 지속하고 있다. 그러므로 배급제 폐지라는 주장은 용어정리가 필요하다. 군이나 보위부, 보안성 등 체제 보위계층과 취약 아동에 대해서는 당분간 과거와 같은 배급제가 지속되고 있다. 따라서 식량과 생필품에 필요한 소득자금 확보가 긴요해졌다. 이에 따라 직장이탈자들의 복귀가 늘어나고 있다. 왜냐하면 돈이 없으면 물건을 살 수 없기 때문이다. 또 가격 조정으로 국가의 재정부담이 크게 줄어들게 되었다.

그동안 국가배급제에 의존해온 북한에서는 주로 현물 위주의 거래가 이뤄져왔다. 그러나 7.1 경제관리 개선조치로 국가배급이 축소되고 생활필수품에 대한 국가통제가 해제되면서 개인이 지급받은 임금소득에 기초해 직접 구매하도록 정책이 바뀌면서 현금의 기능이 중요시되고 있다. 이런 현상을 반영하듯 김일성 종합대학 등 주요 대학들은 재정금융학 등 경제교과서 내용을 손질, 현금유통 부문을 강화했다. 지난 날에는 국가계획에 따라 “무현금 유통”으로 공장, 기업소의 생산에 필요한 모든 연료, 자재가 보장될 수 있었지만 7.1 경제관리개선 조치 이후에는 각 단위가 현금을 쥐고 자기 결심에 따라 확대생산을 진행하게 됐다.⁴⁶⁾

다섯째, 물가·임금이 대폭 인상되었다. 경제관리 개선조치 직후 초기 기준 물가는 대체로 25배 이상을 인상한 것으로 보여지고, 쌀은 1 kg에 8전하던 것을 44원으로 550배 인상했다. 옥수수는 6전을 20원으로 330배 늘렸다. 과거에 쌀은 82전에 사서 8전에 배급했다. 옥수수는 58전에 구매해서 6전에 공급했다. 차액은 국가가 부담했다. 공공요금도 조정됐다. 버스와 철도 요금은 20배 이상 인상했고, 전기료도 현실화했다. 버스 지하철 요금은 10전에서 2원으로. 평양~청진구간은 철도요금이 16원에서 590원으로 37배 올랐다. 전기요금은 KW에 3.5전하던 것을 2.1원으로 인상했다.

45) ■■■東京新聞■■■(2004.8.1)

46) ■■■조선신보■■■(2003.6.22)

가격 인상은 불가피하게 임금 인상을 요구한다. 임금은 초기 대략 18배 남짓 인상됐다. 중요한 것은 노동의 결과에 따른 분배원칙에 따라 차등지급하는 제도가 도입된 점이다. 일한 만큼 분배를 받는 원칙이 더욱 철저히 관철되고, 공장, 기업소들은 “번 수입”에 의해 평가를 받게 되었다.⁴⁷⁾ 협동농장에서도 분조와 하부구조는 일한 시간보다 생산한 양에 따라 분배된다. 같은 사무실, 직급에서도 업적에 따라 임금이 달라지게 됐다. 광산근로자, 과학자 등의 임금이 많이 오른 것도 특징이다. 광산 등 중노동자는 240~300원대에서 6000원 수준으로 인상됐다. 일반 노동자는 110원에서 2000원 정도로 18배 늘었다. 목표를 초과 달성할 때는 보너스가 주어진다. 부양자가 2명 이상이거나, 직장이 없는 세대주에게는 월 200원의 생계보조금이 지급된다. 일을 더 많이, 더 잘한 사람은 물질적으로 높은 대우를 해주는 동시에 정치적으로도 평가한다. 김정일은 사회주의 분배원칙에서 평등주의를 철저히 없애는 것이 중요하며, 일하는 만큼 돈을 벌어 보수와 분배가 정확하게 실시돼야 한다고 지시한 바 있다.⁴⁸⁾

환율과 관세가 재조정됐다. 이는 조치 당시의 나진·선봉자유경제무역 지대 수준으로 현실화한 것이다. 즉 1달러 당 2.2원이었던 공식환율(무역은행 지정 공식환율)이 1달러 당 153원 수준으로 상향 조정됐다. 수입물품에 대한 관세도 2배 정도 인상되었고, 곡물, 원유 등 전략물자는 무관세를 유지하고, 직물·비누·신발 등은 20%에서 40%로 인상했다. 그러나 달러화가 계속 상승해 공적금융기관에 달러가 모이지 않자 2003년 여름부터 국내용으로 별도의 변동환율제를 도입한 것으로 알려졌다. 2004년 8월 기준 환율은 2천원까지 상승한 것으로 전해진다.⁴⁹⁾

일곱째, 종합시장이 등장했다. 북한은 2003년 3월부터 농민시장을 국영기업소인 종합시장으로 전환했다.⁵⁰⁾ 김정일의 지시로 장마당도 “시장”으로 명칭이 바뀌었다.⁵¹⁾ 시장이 통제의 대상이 아닌 사회주의 상품유통의 주요 수단으로 등장한 것이다. “북한의 경제행정 일꾼들은 시장도 상품유통의 한 형태라고 강조하면서 사회주의를 하지만 시장의 기능을 확대해서는 안된다”면서 “이는 시장이 인민들의 수요를 충족시키는 공간으로 기능하고 있다는 점을 인정하는 것”이라고 말했다. 특히 농민시장을 종합적인 소비품 시장으로 확대한 것은 경제개혁의 연장선상에서 시장의 기능에 대한 관점의 전환이 이뤄진 것으로 주목된다.⁵²⁾

47) 김지영, “실리가 나지 않는 것은 필요없다”, ■■■민족21■■■(2004년 1월호) 참조.

48) 김정일의 경제개혁 강화문건 요지. ■■■중앙일보■■■(2004.6.28)

49) 북한 경제개혁 현지르포, ■■■朝日新聞■■■(2004.8.31)

50) ■■■조선신보■■■(2003.4.1)

51) 최영건 남북경제협력추진위원회 북측 위원장의 발언. ■■■연합뉴스■■■(2003.11.6)

국가는 매대를 공식대여하고 사용료를 징수한다. 또 여기서는 농산품 외에 공산품 거래도 허용되며, 농민이나 일반 주민 뿐 아니라 국영기업소, 협동단체도 참여할 수 있다. 2003년 3월 개장한 평양 통일거리시장의 경우 판매대의 약 5% 정도를 기업소와 공장에 배정했다.⁵²⁾

여기서 주목할 대목은 기업이 공장 시설의 일부를 이용해 생산한 제품을 종합시장에서 판매하는 것이 허용되어 시장을 통한 자금 조달이 가능해진 점이다.⁵⁴⁾ 또 평양시내 등에 급증한 1500여개의 가판대를 갖고 있는 사람들은 권리금을 받고 다른 사람에게 넘겨주는 사례도 발생하고 있다.⁵⁵⁾ 이에 따라 그간의 현물 위주 거래에서 기업은 물론 개인 사이에도 현금유통이 중시되고 있고, 북한 당국은 자신들이 투자한 종합시장에서 장사하는 개인과 기업소 등을 대상으로 임대료에 해당하는 시장사용료와 소득세에 해당하는 자기소득에 따른 “국가납부금”을 내도록 했다. “세금이 없는 나라”로 주장해오던 북한에서 개인소득세와 임대료를 부과한 것은 “소득이 있는 곳에 세금이 있다”는 자본주의 경제요소를 반영한 것이다. 특히 개인소득세를 내도록 한 것은 개인의 사유재산을 어느 정도 인정한다는 의미로 확대해석할 수도 있다.

나진·선봉 등 경제특구에는 개인상점이 등장했으나 이는 개인소유를 의미하는 것이 아니라 국가기관이나 협동단체 소유의 상점을 개인이 일정한 사용료를 지불하고(수탁)경영하는 것을 의미한다. 평양에도 수많은 상점과 식당, 편의봉사소 등을 비롯해 화학공업성 직매점, 금속기계성 직매점, 은하총국 직매점 등 내각의 각 기관과 무역업체 등에서 운영하는 직매점과 직매분소 등이 있다.

또 7.1 경제관리개선조치 이후에는 도시와 지방의 거리마다 남쪽의 노점상 비슷한 매대(판매대)가 들어서 있다.⁵⁶⁾ 상점은 기관이나 협동단체에서 운영하고, 거리에 있는 매대는 종합상점이나 인민봉사총국에서 운영하고 있는 것들이다. 나이가 많은 여성이 농산물을 팔거나, 노인이 신발을 수선하는 등 거리마다 개인 기업들이 등장하고 있으며, 시내 전역에서 판지로 만든 소규모 상점들이 모습을 드러내 음료수와 담배, 사탕 등을 판매하고 있다.⁵⁷⁾ 이 상점들은 통일거리시장에서와 마찬가지로 정부 산하의 소규모 무역회사, 노동자·농민 조합 등이 운영하는 것이다. 이처럼 북한에는 아직 개인 소유의 상점은 없으나 해외투자를

52) ■■조선신보■■(2003.6.17)

53) ■■조선신보■■(2003.12.22)

54) ■■조선신보■■(2003.12.22)

55) 이반석 목사의 자유아시아방송과의 인터뷰. ■■연합뉴스■■(2004.8.7)

56) 남쪽에 개방된 금강산관광길과 인접한 고성군에도 시장이 열리고, 매대가 거리에 설치되어 있다.

57) *Far Eastern Economic Review*, May 6, 2004.

유치하거나,⁵⁸⁾ 돈을 번 개인이 수탁경영할 수 있는 조건이 만들어 지고 있다.

국영상점은 가격이 싼 편이나 판매 품목이 다양하지 못하다. 따라서 주민들은 다양한 상품이 진열되어 있는 시장을 더 선호한다. 예를 들면 평양의 낙랑구역에 있는 “통일거리시장”의 경우 1500여개 매장에서 식료품, 옷, 술, 의약품, 가전제품 등 다양한 품목을 거래하는 이 시장은 평양 시내에서 가장 규모가 크고, 체계적인 운영시스템을 갖춘 시장으로 2003년 8월 개장했다.⁵⁹⁾

하지만 시장들의 물건 가격은 비싼 게 흠이다. 시장은 국영상점과 달리 수요와 공급에 따라 물건 값이 결정된다. 따라서 공급이 부족한 물건의 가격은 수시로 오른다. 예를 들면 쌀의 경우, 식량난이 심화되는 겨울에는 인플레이 현상을 보이다가 봄이 되어 식량 공급 사정이 나아지면 바로 가격이 내리는 현상을 보이고 있다.⁶⁰⁾ 국영상점들도 점차 시장의 가격을 참조해 전반적인 수요와 공급의 비율에 맞게 국정가격도 조절해 적절한 가격을 산출한다.⁶¹⁾ 시장은 쌀, 기름을 비롯한 중요 지표상품의 상한가격을 설정해 수요와 공급에 따라 10일에 한 차례씩 검토, 적절한 가격을 산출했다.⁶²⁾ 창광거리를 비롯한 평양시 식당가에도 손님과 식당측의 합의에 의해 가격이 결정되는 이른 바 “합의제(자율가격)”로 음식을 제공하는 식당도 나타나고 있다.

독립채산제가 강화되면서 스스로 재정문제를 해결하면서 관리기관 사이 그리고 이들에 각각 소속된 상점 간 판매경쟁도 치열하다. 평양 시내의 크고 작은 식당들은 길가에 경쟁적으로 거리 매대를 설치해 손님을 끌어 들이고(고객행위), 예를 들면 남측 방문단을 비롯해 외국인이 관광을 가는 곳마다 “출장봉사”를 시행한다. 최근 2~3년 동안 주민들의 경제력이 향상되고, 기호가 바뀔에 따라 보다 다양한 물건을 파는 상점들이 나날이 출현하고 있는 상황이다.⁶³⁾

시장의 등장과 더불어 상업광고판의 등장도 주목할 부분이다. 남북 합영기업인 (주)평화자동차에서 생산되는 승용차를 홍보하는 대형 상업광고판이 2003년 11월부터 평양역과 동평양극장 등 평양시내 4곳과 남포시 평화자동차종합공장 인근, 순안공항에서 평양시내로 들어오는 도로변 등에 설치됐다. 월간 <조선> 등 북한 언론매체에도 평화자동차의 광고 기사가 실렸다.

또 북한은 경제관리 개선조치의 후속으로 지적재산권자에 3년 시한으로 이

58) 중국 저장성 온주 상인인 선양중쉬그룹은 북한 최대 백화점인 평양 제1백화점에 10년 임대권을 따내고 5천만위안(약 75억원)을 투자해 3만6천㎡의 매장 내부 수리공사에 들어갔다. ■■■베이징=연합■■■(2004.8.2)

59) ■■■한겨레■■■(2004.3.27), ■■■평양/AP 신화 연합■■■ 인용.

60) 북쪽 관계자 인터뷰. ■■■민족21■■■(2004년 4월호), 70~71쪽.

61) 평양제1백화점 김자선 상업과장 인터뷰 내용. ■■■조선신보■■■(2004.3.28).

62) ■■■조선신보■■■(2003.12.22)

63) ■■■민족21■■■(2004년 4월호), 69쪽.

윤의 30%를 배당하고 있는 것으로 확인됐다. 북한이 개인 지적재산권 개념을 도입하고 과학기술 도입에 인센티브를 제공한다는 사실이 알려졌지만 지적재산권자에 대한 구체적인 이익 배당률과 기간이 알려진 것은 이번이 처음이다.⁶⁴⁾ 북한은 이전까지 모든 지적재산권을 국가 소유로 규정, 이의 사적인 매매를 철저히 금지해오다가 최근 개인의 지적재산권을 인정하고 유통까지 허용하는 새로운 조치를 내놓았다.

여덟째, 북한의 경제개혁 조치는 보다 폭넓은 대외 경제개방을 예고한다. 북한 경제계는 지난 2002년 7.1 경제관리 개선조치 이후 외국기업과 합작을 적극 추진하고 있다. 즉 북한은 “대외경제란 단어가 일부 특수한 단위들의 독점물이 아니다. (7.1조치 이후) 수입과 지출을 엄밀히 따져가는 경영방식의 일반화는 합영, 합작의 새로운 가능성을 펼치고 있다”고 평가하고 있는 셈이다.⁶⁵⁾ 경제관리 개선조치가 취해진 뒤부터 모든 경제부문이 합영, 합작에 보다 큰 관심을 쏟고 있다. 또 각 기업이 필요한 외화를 기존에는 국가가 공급했으나 이제는 직접 조달하게 되면서 외국과의 교류협력에 힘을 쏟고 있다. 외화를 벌기 위해 새로운 분야에 진출하는 기업들도 증가하고 있는 것이다.⁶⁶⁾

이와 관련해 주목되는 것은 실리외교다. 김정일이 2004년 5월22일 북-일 정상회담에서 일본인 납치문제에 양보하고, 식량 25만톤과 의약품, 경제제재 시행의 연기, 국교정상회담 재개 등의 약속을 받아낸 것 등은 대표적 실리외교 사례로 꼽힌다. 북한은 외교에서도 실리를 우선시하고, 그간 고수해왔던 정치적 입장이나 명분은 양보하는 변화를 보이고 있다. 이는 앞서 지적했듯이 외화벌이를 비롯해 대외무역을 다각적으로 확대발전시키고 합영·합작 투자 도입을 통해 앞선 과학기술을 받아들이는 한편, 국제기구들을 통한 개발협조를 장려하기 위한 목적이다.⁶⁷⁾

북한은 자본주의 경제질서에 대한 적응하기 위한 노력의 일환으로 대외부문의 변화 속도는 여타 부문에 비해 빠르게 전개되고 있다. 북한은 우선 인력 양성을 위해 김일성 종합대학의 자본주의 경제학과 개설(97년 9월), 나진기업학교 및 나진정보센터 등 무역전문가 양성기관 설립(98년 9월), 무역성 산하에 자본주의 제도연구원 설립(2000년), 평양과학기술대학 설립 등을 추진해왔다. 또 국제기구의 협력으로 경제관료들을 중국, 호주, 헝가리 등에 파견해 연수교육을 받게 해 개혁·개방을 대비해 왔다.

64) ■■조선신보■■(2004.8.29)

65) ■■조선신보■■(2004.8.12)

66) ■■조선신보■■(2004.8.12)

67) 최수현 외무성 부상의 제11차 유엔무역개발회의 총회 연설, ■■조선중앙통신■■(2004.6.23)

북한은 또 2002년 7월의 가격·임금 및 인센티브체계 개혁에 이어 9월12일 신의주특별행정구를 지정하고, 그 기본법을 공포함으로써 경제개혁과 개방을 동시에 추진하려는 의도를 보여주었다. 선진 외국자본을 직접 유치하고 교역을 확대하기 위해 신의주에 이어 금강산(금강산관광지구법, 2002.10.13), 개성(개성공업지구법, 2002.11.13)을 추가로 특구로 지정하고, 선진 자본주의적 법규를 채택했다. 이 법규들은 시장원리에 기초해 국제 금융·유통 및 첨단 과학기술 도입을 위한 경제개방구로 활용하려는 북한 당국의 의도를 잘 보여준다. 기존의 나진·선봉자유경제무역지대(1991.12)를 포함할 경우 모두 4개의 경제특구가 만들어진 셈이다. 북한은 2004년 1월 남포시를 새로운 행정구역인 “특급시”로 개편하는 등 추가 개방 움직임을 보이고 있어 주목된다.⁶⁸⁾

4. 변화의 동인(動因)과 평가

4.1 북한 변화의 동인: 보편성과 특수성

앞에서 살펴본 것처럼 북한이 많이 변화했다면 그 변화의 동인은 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 코르나이(Kornai)는 사회주의 체제의 변화를 유발하는 주요 동인으로 다음 네 가지를 꼽았다. 첫째, 경제적 어려움의 누적 둘째, 대중의 불만 증대 셋째, 권력층의 자신감 상실 넷째, 외부적인 환경의 변화 등이다.⁶⁹⁾ 북한 김정일 체제의 변화 동인도 코르나이가 지적한 범주를 크게 벗어나지는 않는다. 즉 북한도 다른 사회주의 체제의 변화를 유발시켰던 동인과 크게 다르지 않는 보편성을 갖고 있는 셈이다. 하지만 북한은 다른 사회주의 체제들에서 발견할 수 없는 특수성도 갖고 있다. 가장 대표적인 사례가 김정일 체제의 정치방식을 대변하는 선군정치다. 따라서 선군정치와 변화의 상관관계 규명은 분석의 중요한 포인트다.

4.1.1 선군정치와 변화

다른 사회주의 나라의 경우 초기의 고도성장 시기가 끝나면서 그 동안 상대적으로 소홀히 다루었던 산업 부분의 낙후성으로 경제는 정상적으로 기능하지

68) ■■주간북한동향■■(서울: 통일부, 2004.1.16~1.19), 13쪽.

69) Janos Kornai, *The Socialist System: the Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp.383~386.

를 못했다. 또 기술 발전의 정체 및 생산의 비효율성과 병목현상 등이 군사력 유지를 위한 추가 부담과 맞물리면서 경제적 어려움이 가중되었다. 체제전환 이전 동구의 구공산권 국가들이 개혁을 추진한 동기는 1956년 이후 점진적으로 감소하는 경제성장률이었다. 이런 저성장 추세를 반전시키기 위해 개혁의 필요성이 대두되었다. 개혁의 초점은 사회주의 국가의 계획경제의 틀을 유지하면서도 강제적 수단 대신에 적절한 동기 부여를 통해 중앙계획을 보다 효율적으로 달성하는 데 두었으며, 국가마다 약간씩의 차이는 있지만 공통적으로 지방이나 국영기업 등 경제주체에 더 많은 경영자치권을 주는 분권화를 추진했다. 하지만 기업투자에 대해서는 여전히 중앙에 의한 통제가 적용되었으며, 특히 당 관료, 행정관료, 국영기업 간부들은 공통의 이익을 지니는 동일집단에 속해 있기 때문에 이런 분권화는 선언적 차원에서 이뤄졌을 뿐이고, 실제로는 달성되지 못했다.⁷⁰⁾

북한 변화의 1차적 동인도 물론 경제난이다. 대다수 전문가들은 북한의 변화를 상징적으로 보여주는 2002년 7월 경제관리개선조치를 북한 당국이 불가피하게 소극적으로 수용한 측면을 강조한다. 국가의 거시경제 운영능력이 약화된 상태에서 변화가 시도되고 있으며, 1990년대 중반 이후의 경제위기가 가져온 현실적 변화를 북한 당국이 수용한 것이며, 이는 어쩔 수 없는 선택이며 정책적 양보의 행태를 보여주고 있다⁷¹⁾는 주장이다.

특히 극심한 식량부족에 따른 기아사태는 농민시장을 확대시켰으며, 결과적으로 경제체제의 변화를 촉진했다. 북한 정권이 위에서부터 적극적으로 경제개혁을 추진한 것이 아니라 기아사태 때문에 불가피하게 시장경제 요소를 도입할 수 밖에 없었던 것이다.⁷²⁾ 그러나 경제라는 단일 요인만으로 북한의 변화를 구조적으로 설명하는 데는 한계가 있어 보인다. 변화의 동인은 기본적으로 사회전반의 생산성 저하로 인한 경제침체 때문이며, 생산성 저하는 바로 북한 경제정책의 기본틀인 사회주의적 생산관계와 자력갱생에 근본적 원인이 있다. 따라서 현재의 김정일 체제는 이것을 대폭 수정해야 하는 입장에 처해있는 셈이다. 과거 북한의 경제정책을 변화시킨 것은 경제정책에 따른 성과였다. 즉 경제성과에 따라 정책에 대한 평가가 이뤄졌고, 이에 따라 기존의 경제정책에 대한 강화 또는 개선 등의 변화가 발생했던 것이다.

70) Lavigne, M., *The Economics of Transition*, 2nd ed., St. Martin Press, 1997. 신용도 외, ■■■북한 경제체제 전환 분석■■■(서울: 소화, 2002), 235쪽에서 재인용.

71) 김연철, “북한 경제관리개혁의 성격과 전망”, 박순성 외, ■■■북한경제개혁연구■■■(서울: 후마니타스, 2002), 13쪽.

72) 미국 미시간대의 메레디스 우-커밍스 교수의 존스홉킨대스 국제대학원(SAIS) 강연 내용. ■■■한겨레■■■(5.30)

대중의 불만도 변화를 촉진시킨 요인이라 할 수 있다. 사회의 각 분야에서 낮은 생활 수준과 생필품 부족으로 초래된 상실감, 국가의 무능력 등에 따른 불평등들이 빈번하게 제기되었다. 특히 상품의 품질이 낮을 뿐 아니라, 선택의 여지가 제한된 점, 자연환경의 파괴 그리고 생활환경의 악화 등이 대중의 불만을 증폭시킨 요인이 되었다. 여기에 관료의 횡포와 관료주의 전횡 등이 주민들을 더욱 고통스럽게 만들었다. 모든 사람들은 정치적으로 개인적 자유를 제한받고, 표현의 자유를 상실하였으며, 정부의 선전·선동과 함께 각종 억압에 시달리면서 질식할 것 같은 상황에 노출되어 있었다.

북한의 대중들도 다른 사회주의 국가와 크게 다른 상황은 아니었다. 북한의 경제정책은 노동당이 지배해왔고 따라서 노동당이 내세우는 주체사상에 의해 유지·발전되어왔다. 그러나 옛 사회주의 형제국의 몰락 이후 경제난이 심화되면서 사회주의 체제에서 당 지배의 물적 토대인 중앙 관리경제의 약화, 즉 경제위기와 함께 노동당의 통제력이 현저히 약화되었다. 사회주의 배급제도시스템의 붕괴에 따른 사회복지시스템(의, 식, 주와 기본소득보장, 교육, 의료혜택 등)의 동요와 분배정치에 대한 국가책임의 역할 후퇴라는 점에서 탈사회주의 징후의 하나로 간주할 수도 있다. 예를 들면 7.1 조치와 신의주특구의 의료보험, 개성공업지구의 사회보험 재정부담은 과거 북한이 고수했던 국가책임보다는 개인책임을 강조하는 형태를 보이고 있다. 이로 인한 당연한 논리적 귀결로서, 당 중앙에 의한 하부 단위들에 대한 권한이 약화되면서 즉 체제의 정치적 약화 경향을 보완하는 차원에서 선군정치가 등장했다.

이처럼 가부장적 지배의 기초가 흔들리는 상황에서 북한 주민들의 사회주의적 국가, 사회관계에 대한 사회적 동의는 약화될 수 밖에 없고, 따라서 이를 보완하려는 차원에서 물리적 강제의 역할이 요구되었다. 군대가 사회안전부의 고유기능인 치안문제까지 담당하게 된 것이다. 이는 군의 조직적 효율성과 물리적 폭력을 활용해 대중의 불만 등 정치·사회적 위험을 효과적으로 관리·통제해 보려는 시도로 해석된다.

더불어 현 경제위기의 책임을 지고 있는 노동당이 강성대국 건설과정에서 전면에 나서기는 부담이 있는 탓에 노동당을 대신해 군이 대중들의 동요를 막고, 주민들을 결집시키는 기능까지 수행하고 있다. 군이 고유 업무인 국방을 비롯해 경제건설, 치안, 사회통합 등의 전방위 기능을 수행하고 있는 것이다. 이는 다른 사회주의 국가에서는 볼 수 없는 북한의 특수성이다.⁷³⁾ 물론 북한과 일부 학자들은 특수성을 부인하고 있기도 하다. 북한은 선군정치는 현재의 대내외적

73) 북한은 95년 이후를 김정일 시대로 규정, 김정일 시대를 대표하는 것은 선군정치와 선군사상, 김정일 시대=선군시대로 규정. 김일성 시대와의 차별화를 상징한다.

어려움 속에서 불가피하게 선택할 수 밖에 없는 정치방식이라면서 이는 다른 어느 나라라도 비슷한 상황에 직면하면 가장 충성심이 강하고 조직적인 군을 내세울 것이라고 주장한다. 그러나 북한도 선군정치가 국가가 정상화되기 전까지의 과도적 조치로 특수성을 완전히 배제하지는 않고 있다.⁷⁴⁾

혁명적 국가와 인민이 혁명의 총을 잡고 혁명적으로 투쟁하고 생활하지 않으면 경제발전은 고사하고 사상·정치생활이 변질되거나 사회주의 체제 자체가 침체, 와해될 수 있다는 것이 선군정치의 지론이며, 사회주의 건설과정의 역사적 경험의 총화, 총을 잡느냐 아니면 내려놓느냐는 것은 단지 군사전략만의 문제가 아니라 사회주의 운명과 직결되는 최대의 정치문제로 규정한다.⁷⁵⁾ 북한은 대중의 불만을 미국의 책임으로 돌려, 대미 대결 전선 형성을 통해 내부 결속을 도모하고 있는 것으로 분석된다. 북한이 국제적 환경변화 아래 반제 군사전선의 중요성을 인식해 선군정치 방식을 채택했다고 주장하는 배경이다.⁷⁶⁾

이런 맥락에서 대중의 일치단결, 다수가 여전히 “금전적 유인”보다 “정치·도덕적 유인”⁷⁷⁾에 의존하고 있는 점도 다른 사회주의 국가와 차별성을 보이는 대목이다. 북한은 선군정치가 당과 군대, 인민의 철통같은 일심단결을 실현시키고 있다고 주장한다. 미국의 적대적 대북정책이 상존하는 한 군에 의존한 통치 방식은 지속될 것으로 보인다. 김정일이 “제국주의 포위 속에서 끊임없는 군사적 위협을 받으며 사회주의를 건설하고 있는 우리 나라의 조건에서 강력한 군대가 없이는 인민도 없고, 사회주의 국가도, 당도 있을 수 없습니다. 이런 의미에서 군대는 곧 인민이고, 국가이며, 당이라고 할 수 있습니다”고 밝힌 대목은 북한 체제 변화의 한계를 잘 규정한다.⁷⁸⁾

북한 권력층의 자신감 상실 여부는 좀 더 관찰이 필요한 부문이다. 핵심 세력 사이에서 권력의 정당성, 사회주의 체제의 우월성, 사회를 변혁하는 데 필요한 사상의 공고성과 사명감, 그리고 군사력의 불패성에 대한 믿음이 흔들리게 되면 변화는 어쩔 수 없는 흐름이 되는 것이다. 그리고 자신감에 대한 흔들림이 강하면 강할수록 체제의 붕괴 가능성은 커진다. 고위인사의 국외 망명 같은 사

74) 송동원 조선사회과학원 김일성혁명력사연구소 소장과의 인터뷰, (베이징, 2004.8.25)
75) 한호석, “고난의 행군을 이겨내고 강성대국 건설의 총진군을 이끄는 김정일 국방위원장”, 통일학연구소 현안리포트 (2003.9.8) 참조.
76) 김정일 당사업 개시 40돌 기념 중앙보고대회에서의 최태복 당 비서 보고내용. ■■■로동신문■■■(2004.6.19)
77) 김정일은 “정치도덕적 자극을 위주로 하고, 여기에 물질적 자극을 옹계 결합시키는 것은 인민대중의 혁명적 열의와 생산의욕을 높여 사회주의 건설을 힘있게 다그쳐 나갈 수 있게 하는 가장 올바른 길입니다”라고 역설한 바 있다. 지태화, “사회주의 노동에서 로동에 대한 자극 문제와 그 빛나는 해결”, ■■■경제연구■■■제2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2004), 21쪽.
78) ■■■로동신문■■■(1999. 6.24)

건은 권력층의 자신감의 상실을 보여주는 지표 가운데 하나다.

북한의 변화는 자신감의 회복과 밀접한 관련이 있다. 물질 기반이 취약하고, 또 단기간에 획기적으로 강화할 수 없는 조건에서 사상을 앞세울 수 밖에 없을 것이다. 선군정치는 사상의 대결에서 승리하기 위한 해결책으로 제시된 것이기도 하다. 북한은 지난 시기 북-미 관계는 사회주의와 제국주의 사상의 대결을 벌여온 시기로 규정하고, 사상의 우월성을 강조한다. 김정일이 “적과의 대결은 군사적 힘의 대결인 동시에 사상의 대결입니다. 나는 군 건설과 군사활동에서도 사상론을 주장합니다. 군사적 타격력에는 한계가 있지만 사상에는 한계가 없으며 그 위력은 원자탄보다 강합니다. 군사력에서의 기본은 사람들의 사상의식입니다”라고 말한 대목은 북한의 물질 한계와 대안을 동시에 제시해주고 있다.

선군정치는 북한의 변화를 제약하면서도, 다른 한편으로는 추동하는 양면성을 갖고 있다. 무엇보다 노동당을 대신해 체제 수호세력으로 나선 군부로서는 경제건설의 성과에 대한 직접적 책임을 회피할 수 없기 때문이다. 북한은 “선군정치 방식으로 경제건설을 밀고 나가 국방공업 우선 아래 경제·과학전선에서 비약적 발전과 인민생활 향상을 기하겠다”고 목표를 분명히 제시하고 있다. 국방공업을 우선적으로 발전시키는 것은 선군시대 경제건설의 합법칙적 요구, 국방공업을 중시하고 발전시키는 것은 첨단과학과 기술을 발전시켜 다른 경제부문의 발전을 추동하는 데서도 중요한 의의를 가진다고 본다.⁷⁹⁾

북한 군 간부층의 개혁·개방에 대한 인식 태도는 동유럽이나 중국 등 옛 사회주의 국가의 경험을 통해 추론이 가능하다. 간부층 스스로 시장개혁을 점차 허용한 이유는 바로 그들이 고수해온 정치권력을 이용해 개인적인 부를 축적할 수 있다는 점과 밀접한 연관을 맺고 있다. 북한 지도층들은 중국의 개혁·개방 초기 등소평의 추종자들이 거대한 무역회사를 운영하면서 재벌로 변신하는 과정을 주시해 왔다. 또 군 장성들은 중국은 물론 다른 아시아 개발도상국들의 군부가 경제개발 과정에 개입해 막대한 수익을 내는 데 어떤 주요한 역할을 해왔는지를 잘 알고 있다. 실제 지금 북한 군부는 수익성이 높은 사업과 조직을 상당수 직접 운영하고 있거나, 투자를 통해 핵심 기업을 관리하고 있다. 이는 군부가 그들의 이해관계가 손상되지 않는 한 개혁·개방을 굳이 반대할 이유가 없음을 반증한다.

그리고 남북경협에서 금강산 관광특구나 개성공단 추진과정에서 목격되는 군부의 지원과 정치·군사적 양보에도 주목해야 한다. 군 부대와 병력의 실질적 후방 이동, 임진강 공동 수해방지사업 협의, 도로·철도 연결 과정에서의 지뢰

79) 김원국, “국방공업을 우선적으로 발전시키는 것은 선군시대 경제건설의 합법칙적 요구”, ■■■경제연구■■■제2호, (평양: 과학백과사전출판사, 2004), 8~10쪽.

제거, 전방부대 각종 선전수단 철거 등은 개혁·개방에 따른 실익에 우선적 이해관계를 맺고 있음을 추론케 한다. 또 지난 2002년 6월 서해교전으로 남북 해군 사이의 확전의 우려가 제기되기도 했으나 곧이어 발표될 7.1 경제관리개선조치에 미칠 악영향을 감안해 이례적으로 공개적 사과한 북한 군부의 자세는 그들의 실리 우선주의 사고를 방증한다. 이처럼 비록 제한적 사례를 통한 추론이긴 하나 북한 군부가 경제개혁의 방해세력으로 간주될 어떤 근거를 찾기가 어렵다. 물론 북한내 권력의 역학관계나 정책결정 메카니즘을 정확하게 파악할 수 없는 제약 아래에서 단정하기는 이르다. 하지만 북한의 개혁·개방정책이 적어도 군부와 기존 관료들의 기득권을 보호해주는 방향으로 진행되고 있기 때문에 군부의 저항은 생각보다 거세지 않은 것으로 판단된다.

다른 한편으로 선군정치는 경제적 측면이나 기능적 측면에서 매우 실리적인 생존전략이라는 데 주목할 필요가 있다. 조직력과 기동력 등에서 뛰어난 군대를 경제재건의 선봉대로 투입한 것은 한정된 자원의 효율적 배분이라는 관점에서 보아 지금의 상황에서는 가장 실리적인 선택일 수도 있다는 점이다.⁸⁰⁾

실리와 선군정치 상관관계는 북한 대중을 설득할 새로운 이데올로기의 등장을 뒷받침한다. 북한은 그간 변화를 정당화하는 논리로 실리사회주의를 새롭게 제기했다.⁸¹⁾ 김정일은 “사회주의 경제관리의 확고한 지침”을 통해 “사회주의 경제관리를 개선하고 완성하는 데서 틀어쥐고 나가야 할 중자(핵심)는 사회주의 원칙을 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리 방법을 해결하는 것”이라고 밝혔다.⁸²⁾ 이 논문을 근거로 실리사회주의가 등장했다.⁸³⁾ 김용술 무역성 부상은 “경제개혁의 기초가 되는 것은 사회주의 원칙을 지키면서 가장 큰 실리를 낼 수 있는 우리식의 독특한 체계로 이행을 한다는 것”이라고 설명한 바 있다.⁸⁴⁾

실리는 특히 7.1 경제관리 개선조치 이후 강조되기 시작했으며, 변화를 상징하는 대표적인 단어이기도 하다. 이는 전통·보수적 관점과 전략이 시장경제 도입에 대한 과감한 접근과 함께 변화되고 있음을 반영하고 있다. 북한에서는 2002년 이후 “조선(북한)에서 가장 유행한 말로 실리를 들을 수 있을 정도”가 됐다.⁸⁵⁾ 실리는 곧 경제적 “이윤”을 일컫는다. 북한은 2002년까지만 해도 “이윤

80) 강일천 외, 앞의 글, 15쪽.

81) 실리사회주의라는 조합어 자체가 북한에서 널리 사용되는 용어는 아니다. 송영수 북한 사회과학자협회 부위원장 인터뷰. (베이징, 2004.8.25)

82) ■■■로동신문■■■(2002.10.22),

83) ■■■조선신보■■■(2002.11.25)

84) 김용술, “북한 경제정책 설명,” ■■■KDI 북한경제리뷰■■■(2002년 10월호), 45쪽.

85) “좌담회: 2002년 평양 특파기자들이 목격한 변화의 바람,” ■■■조선신보■■■(2002.12.25)

=실리”라는 도식을 거부하면서, 실리란 개별적 단위가 아니라 집단주의 견지에서 추구해야 할 목표라고 주장한 바 있다.⁸⁶⁾ 그러나 천리마기업소의 김형남 지배인의 설명은 실리의 개념을 보다 명확하게 인식시켜 준다. 그는 “종전에는 오로지 생산량의 확대를 추구했지만 그 길로만 나가면 실리 추구가 아닙니다. 생산원가를 낮추고 더 많은 리윤을 낼 수 있어야 실리가 납니다. 우리는 이런 발상으로 사회주의 경제를 운영해 나가야 합니다”라고 주장했다.⁸⁷⁾

북한은 실리를 폭넓게 정의함으로써 여러 분야의 변화를 정당화하고 있다. 북한의 이론가들은 실리 사회주의를 아직까지는 경제발전 노선에서만 국한해 이야기하고 있지만 북한의 최근 변화를 종합적으로 감안하고 또한 실제 성과 있는 실리를 얻기 위해서는 단순히 경제적 측면의 변화 뿐 아니라 정치적·이데올로기 측면의 뒷받침되어야 한다는 점을 감안하면 지금 진행되고 있는 경제부분의 실리사회주의는 결국 다른 분야의 변화와 맞물리면서 단순한 경제발전 노선을 뛰어넘어 정치·경제·이데올로기 등을 관통하는 북한의 신발전 전략으로 자리매김할 수 있는 가능성을 내포하고 있다.⁸⁸⁾

실리사회주의는 과거의 주체사회주의 시스템과 비교할 때 분명 주목할 변화이다. 정치, 경제, 이데올로기 차원에서 과거의 체제원리와 구별되는 새로운 내용과 방향을 담고 있기 때문이다.⁸⁹⁾ 예를 들면 북한 변화를 대표하는 “시장”의 용어를 북한 당국이 공식 도입한 것은 자본주의 경제체제의 기본인 제도로서의 시장에 대한 이데올로기적 금기를 깨뜨렸다는 점에서 주목할 만하다.⁹⁰⁾ 이념적 측면에서 비록 북한이 대내적으로 체제의 무오류성을 강조해왔으나 김정일의 경제관리 개선지침과 북한 경제관련 연구논문 등에서 실리의 지속적인 강조를 비롯해 사회주의 경제체제의 개선 필요성, 상품경제와 가격기능에 대한 긍정적 평가와 그 필요성에 대한 인식을 드러내고 있는 것은 과거와 다른 양상이다.⁹¹⁾

4.1.2 외부적 환경과 변화

변화의 폭과 속도 등은 다양한 요인에 따라 결정될 것으로 예상할 수 있다. 특히 비슷한 사회주의 국가인 동유럽 국가나 소련, 중국과는 달리 대미, 대남

86) ■■조선신보■■(2002.11.22)

87) 김지영, “실리가 나지 않는 것은 필요 없다”, ■■민족21■■(2004년 1월호)

88) 김근식, “김정일 시대 북한의 신발전전략: 실리사회주의를 중심으로”, ■■국제정치논총■■, 제43집, 4호, (2003), 204쪽.

89) 김근식, 위의 글, 213쪽.

90) 북한은 2003년 3월부터 시장을 “사회주의적 유통의 한 형태”라고 규정하고 있다. 박형중, “비교사회주의 관점에서 본 실리사회주의론의 위치와 전망”, ■■김정일정권 10년: 변화와 전망■■(서울: 통일연구원, 2004), 181쪽.

91) 오승렬, 앞의 책, 27쪽.

적대관계의 존재라는 외부환경은 북한의 특수성을 강화시킨 즉 변화를 지체시킨 결정적 요인들임을 부인할 수 없다. 구 소련과 중·동구에서 나타난 정치적 변화는 1989년 중국의 천안문 사태에 직접적 동인으로 작용했다. 정부가 외부의 정보유입을 철저히 통제해 루마니아와 알바니아도 국경 없는 통신망 탓에 정부의 그런 노력이 성공하지 못했다. 보다 결정적인 역할은 구 소련이 중·동부 유럽에 대한 통치를 포기한 데 있었다고 할 수 있다.

북한의 경우 핵 등 대량살상무기와 연관된 미국의 대북 적대정책 등은 북한 체제의 변화에 막대한 영향을 미치고 있음을 부인할 수 없을 것이다.⁹²⁾ 미국의 강경한 대북정책은 북한 체제의 변화를 제약하면서도 촉진시키는 양면성을 동시에 갖고 있는 것으로 보인다. 즉 핵 문제로 인한 대내외적인 고립을 탈피하기 위한 수단으로 변화를 선택하는 미국의 대북정책의 강경화에 따른 체제 보위를 위해 변화를 제한하는 정책을 펴온 셈이다. 경제개혁의 성공이 외부 자본과 기술의 유입과 밀접한 관계를 맺고 있음을 고려하면 외부환경의 경색은 필연적으로 북한의 변화 속도와 방향에 부정적 영향을 미칠 수 밖에 없다. 중국의 초기 개혁·개방은 미국, 일본과의 안정적 협력 관계, 그리고 외국 거주 화교들의 전폭적인 투자에 힘 입은 바 크다. 이에 비하면 북한은 매우 불안정한 외부환경 아래에서도 2002년 7월 이후 보여준 변화 노력은 긍정적으로 평가할 만하다.

반면 대남 관계는 2000년 남북정상회담 이후 안정적 공존관계로 정착되면서 북한 지도부의 변화에 대한 자신감을 부여하는 데 기여했다. 대남정책에 있어서 대남 혁명전략이라는 오래된 규정이 주체사상과 당 규약에 여전히 남아 있으나 재해석의 여지가 가능한 현상이 벌어지고 있다. 즉 상호체제를 인정하는 1992년의 남북기본합의서 체결에 이어 “6.15 공동선언”이 나오므로써 주체사상과 당 규약에 남아있는 대남혁명논리는 단순한 선언 이상의 의미를 갖지 못하게 된 것이다.

특히 남북한간의 안정된 경제협력 증진은 북한의 전통적 관점을 변화시켰으며, 시장경제가 무엇인지를 가르켜주고 있다. 북한의 경제적 현대화나 남북한 경제협력은 여러 정치적 돌발상황이 발생함에도 불구하고 퇴보하지 않는 경향을 보이고 있다. 즉 경제협력의 양태는 정치로부터 경제를 분리시키는 중국-대만 모델을 닮아 가고 있는 것이다.⁹³⁾

92) 미국의 부시 대통령이 공개적으로 밝힌 대북 적대시 정책 발언 가운데 가장 놀랄만한 표현은 2002년 1월29일 연두교서에서 북한을 “악의 축”에 포함시킨 것이다. 그는 당시 북한(김정일)을 주민들을 굶기면서 미사일과 대량살상무기로 무장한 체제라고 규정했다. State of Union Address by President George W. Bush, 29 January, 2002.

93) 게오르기 톨로라야(Georgy Toloraya) 주시드니 러시아 총영사와의 인터뷰. ■■■민주평통■■■(2004.8.15), 1면.

특히 북한은 경제관리 개선조치 이후 외자 수요가 크게 높아졌다. 이는 남북 경협을 중요성을 배가시키고 있다. 금강산 관광특구나 개성공단은 남한이나 다른 서방 국가의 투자유인 목적이 크다. 또 외화벌이를 위한 일자리 창출의 목적도 갖고 있다.⁹⁴⁾ 이런 맥락에서 남북경협과 북한변화는 매우 밀접한 상관관계가 있다. 여기서 발견할 수 있는 사실은 남북경협의 경험적 사례들은 북한의 변화를 촉진하는 요인으로, 상호신뢰도 중요하지만, 자본의 영향력이 결정적인 영향을 미치고 있다는 점이다. 즉 북한이 받을 수 있는 혜택이 크다고 기대될수록 북한의 변화의 속도는 빨랐고, 폭도 컸다. 남북경협이 이런 북한 변화에 촉진제 역할을 했고, 또 이에 따른 북한 변화가 남북경협을 촉진해 북한의 변화와 남북경협은 선순환 관계가 형성될 수 있다.⁹⁵⁾

또 초기 일방적인 수혜만 기대했던 북한은 점차 상호 이익을 목표로 하는 방향으로 사업이 진행되어야 함을 인식하고 있다. 경협을 매개로 한 상호의존성의 증대는 점차로 향후 북한 사회 전반의 변화를 촉진시키는 데 기여할 것으로 보인다. 2003년 12월, 평양시내에는 한국을 경유해 북한에 반입된 이탈리아 피아트 자동차 부품으로 조립해 만든 “휘파람” 자동차에 대한 대형 광고판이 처음으로 등장했다. 자동차 등의 북한 시장 출시, 라면·스타킹 등 각종 남쪽 경공업 제품의 북한 시장 판매,⁹⁶⁾ 그리고 남쪽 기업의 북한인 고용 등은 경협이 북한 기업이나 특정 기관만의 전유물이 아니라 이제 북한 일반주민과도 소통하는 매개 구실을 한다는 점에서 주목할 필요가 있다. 남북경협은 북한의 상관계와 각종 제도와 절차의 개선, 산업구조 개편, 신기술 습득, 노동자의 자본주의 인식 심화 등 국제화를 촉진시키고 있다.

남북 경협은 북한 내 자본주의 확산에 중요한 역할을 해왔다. 이는 지난 10여년 간의 축적된 공개·비공개된 실증적 사례가 말해주고 있다. 남북 당국 간 대화가 정례화되고 제도화의 틀을 갖추게 된 것도 따지고 보면 그간 축적된 경제분야의 교류협력이 존재했기에 가능했다. 또 경제와 군사의 영역을 명확히 구분하기가 쉽지 않은 현실에서 지속적인 대북지원, 경협의 다각화 및 규모의 확대 등은 군사부문의 변화도 견인하고 있다. 경의·동해선 철도·도로 연결과 금강산, 개성공단 개발과 관리과정에서 휴전선 일대의 지뢰제거(2002.12.6), 군사직통전화 개통(2002.9.24),임시도로 개방, 전방배치 병력의 후방 이동 등은 실증적인 사례들이다. 2004년 5~6월에는 분단 이후 처음으로 남북 장성급 군사회담이 열려 “서해상에서의 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지

94) 현대 아산 고위 관계자와의 인터뷰. (2004.8.1)

95) 조건식 전 통일부 차관 수출입은행 강의 내용. (2004.7.10)

96) “평양시 낙랑구역에 있는 대형종합시장인 ‘통일거리시장’에는 중국제 상품이 많지만 일본제와 한국제도 있다.” ■■■朝日新聞■■■(2004.8.31)

및 선전수단 제거에 관한 합의서”를 채택한 바 있다.

또 남북경협은 북한의 법치주의에 대한 이해와 이행을 촉진시키는 요인이기도 하다. 북한의 외자유치 관련 각종 법규는 대부분 남쪽 기업인이나 전문가들의 전폭적인 정보제공과 자문에 의해서 만들어지고 있다. 특히 개성공업지구와 금강산특구 관련 각종 법규가 대표적인 사례들이다.⁹⁷⁾ 여기서 발견할 수 있는 사실은 북한의 변화를 촉진하는 요인으로 상호신뢰도 중요하지만, 자본의 영향력이 결정적인 영향을 미치고 있다는 점이다. 즉 과거의 경험적 사례는 북한이 기대하고, 실제로 받을 수 있는 혜택이 클수록 북한 변화에 큰 영향을 미쳤음을 보여준다. 금강산관광특구나 개성공단 개발 합의 등은 북한이 이미 받았거나 기대하는 경제적 실리가 정치·군사적 양보와 맞바꿀 수 있을 정도로 컸기 때문으로 해석할 수 있다.

4.1.3 내부적 리더쉽과 변화

김정일 체제 아래 과연 북한의 본질적 변화⁹⁸⁾가 가능할까. 비교사회주의의 관점에서 보면 한 나라의 리더쉽 교체가 체제 내부나 체제의 본질적 변화에 큰 영향을 미쳐왔음을 발견할 수 있다. 중국은 등소평 체제, 러시아는 고르바초프 체제 등장 이후 본질적 변화가 본격화됐다. 지도자의 교체에 의해 새로 등장한 지도자는 대중의 정통성을 우선적으로 획득하기 위해 개혁·개방정책을 추진하게 되는 것이다. 이와는 반대로 동유럽 국가들의 경험은 최고지도자가 장기집권할 경우 개혁·개방이 미진했음을 보여준다.⁹⁹⁾ 아버지 김일성 수령의 정통성을 계승한 아들 김정일이 선대를 부인하거나 거부하기는 쉽지 않아 보인다. 중국도 모택동 사상을 거부하지 않고, 오히려 계승·발전시키면서 경제개혁과 개방을 추진해왔다. 즉 등소평과 강택민 등이 추진한 개혁·개방의 새로운 사조와 방침의 이론적 원류는 모택동의 “신민주주의론”과 “련합정부를 론함” 등에서 나왔다는 견해가 이를 증명한다.¹⁰⁰⁾

북한 현 지도부의 변화 의지도 주요한 동인으로 다뤄져야 한다. 김정일을 북한 내에서 실용주의자, 개방주의자로 규정할 수 있는 근거들이 적지 않다.¹⁰¹⁾

97) 현대 아산 고위 관계자와의 인터뷰. (2004.8.1)

98) 여기서 본질적 변화는 정치군사적, 이데올로기적 변화를 의미한다.

99) 불가리아의 지브코프(Todor Zhivkov, 1954-1989)는 35년, 동독의 호네커(Eric Honecker, 1971-1989)는 18년, 루마니아의 차우세스쿠는 24년을 장기 집권했다. 북한은 1945년 이후 김일성·김정일 부자가 60년에 가까운 유례없는 장기 통치를 하고 있는 셈이다. 권오윤, ■■■북한체제변화론■■■(서울: 다다미디어, 1998) 참조.

100) 송성유(북경대학 역사학부 교수), “련합정부를 론함: 신중국건설리론의 전면적인 서술에 대하여”, ■■■항일건국리상과 동북아국가의 개혁발전■■■국제학술회의 발표논문, 2004.8.25~27, 중국 베이징, 39쪽.

기본적으로 그의 리더쉽이 김일성 구 체제의 영향에서 완전히 탈피할 수는 없으나 최근 북한 변화와 리더쉽 사이의 상관관계로 유추해보면 체제위기의 심화는 변화의 주요 동인으로 작용하고 있다. 즉 이제는 체제유지와 생존을 위해서 변화를 수용하는 태도를 보이고 있다는 점이 특징이다. 그중에서도 전 세계가 시장경제로 급속히 통합되고 있는 점도 북한 변화를 불가피하게 만들고 있다. 특히 중국의 세계무역기구(WTO) 가입과 러시아의 가입 추진 등 지구적인 시장경제통합 추세는 북한 체제의 변화에도 적지않은 영향을 미치고 있는 것으로 짐작된다.

그러나 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치권력이 가지는 정책변화상의 제약요인과 정책 변화 경험의 한계 등은 변화제약요인으로 지적된다. 문제는 바로 김정일 체제를 배태한 것이 김일성 체제이고, 김일성 체제에 대한 수정은 곧 자신의 정통성을 수정해야 함을 의미한다. 이것이 바로 김정일 체제의 본질적 변화에서 직면할 수 있는 최대 딜레마이다. 김정일이 과거를 부정할 수도 있으나 과거 구 소련의 후루시초프나 고르바초프가 자신의 체제를 비판하고 개혁하다가 실각했다는 역사적 사실을 잘 알고 있는 김정일이 이를 답습할 가능성은 크지 않아 보인다.

실제로 북한은 7.1 경제관리 개선조치 이후 과거에 비해 질적으로 다른 변화를 추구하고 있으나, 이런 개혁조치에 대해서 과거에 대한 부정이 아니라고 명백하게 밝히고 있다. 북한의 관영 언론 매체들은 “혁명선배들이 이룩한 업적”을 고수하는 것이 새세대의 “혁명적 의무”이자 “숭고한 도덕의리”인 만큼 업무적으로나 일상생활에서 혁명선배를 존중해야 한다”고 주장하고 있다. 이들은 특히 “역사적으로 볼 때 사회주의의 변질과 붕괴는 수령과 혁명선배들을 혈투는 데서부터 시작됐다”면서 혁명선배 존대를 체제고수와 연계시키고 있다.¹⁰²⁾ 김정일 자신이 아버지의 정통성을 계승해 오늘날의 리더쉽을 유지하고 있는 만큼 그로서는 어떤 변화를 추구하고면서 신중할 수 밖에 없을 것이다.

4.2 북한 변화의 평가: 시장사회주의 실험

그렇다면 최근 수년간 전개되어 온 북한 변화의 수준과 성격을 어떻게 평가할 수 있을까.

101) 김대중 전 대통령은 “김정일 위원장은 영리하고 솔직한 사람이며, 한국과 세계 문제에 정통해 있다. 김 위원장은 끈질긴 개혁가이며 북한을 냉전시대의 태도에서 해방시키기 위해 끈기있게 노력하고 있다”고 말한 바 있다. *Financial Times*, June 18, 2004.

102) ■■■로동신문■■■(2004.8.9)

1990년대 북한은 개혁 없는 변화를 추구했다. 이 시기에 북한은 개혁, 개방은 망국의 길이며, 추호도 허용할 수 없다고 강조했다.¹⁰³⁾ 그러나 1990년대 북한 당국은 내부 체제의 개혁을 주도하는 것이 아니라, 자신의 의도와는 상관없이 이미 일어난 변화를 수용하면서 묵인하는 정책을 취해왔다. 북한은 이미 일어난 변화에 대응하고, 수용하는 수동적 적응정책을 추진해온 셈이다.¹⁰⁴⁾ 북한의 변화는 구사회주의 국가의 그것처럼 점진적 개혁에 의한 결과가 아니라 경제난, 식량난이 불러온 의도하지 않은 결과라는 점에서 구별된다. 사실 이는 중국의 초기 개혁 과정과 유사하다. 중국 중앙 당국이 아래로부터 사실상의 변화를 사후적으로 승인하는 식으로 개혁이 심화되어온 셈이다.¹⁰⁵⁾ 이는 북한의 위기가 곧 변화의 기회도 제공한다는 측면에서 주목을 끈다.

2000년대에 접어들면서 북한은 기존의 점진적인 적응과 개선 차원이기는 하지만 “위로부터 개혁”을 수반한 능동적인 변화를 추진했다는 점에서 기존의 방식과는 구별된다. 더구나 2002년 7월1일에 이뤄진 경제관리 개선조치는 북한이 생산, 가격, 판매 등에 관한 의사결정의 분권화와 시장기구에 의한 소비재의 분배 등 “제도적 변화”를 시도하고 있음을 보여준다. 배급제도의 붕괴에 따른 공식, 비공식 시장경제의 부상은 북한 내부적 사회·정치적 동학을 크게 변화시켰다. 특히 시장은 많은 북한 사람들에게 그들의 삶에 있어서 선택할 수단을 제공한다는 점에서 북한 사람들의 미래 복리후생에 심대한 영향을 미치고 있다.¹⁰⁶⁾

그렇다면 북한의 이런 변화가 갖는 본질과 앞으로 과연 어떤 파급효과를 낼지지에 대해 어떤 의미있는 평가를 내릴 수 있을까.

4.2.1 북한 변화에 대한 불가역성

7.1 경제관리 개선조치는 중국이 1979-1984년 사이에 취한 경제개혁조치와 유사해 보인다. 즉 북한의 개선조치들은 중국 개혁의 초기 단계 조치들과 비슷하다. 북한 경제체제가 향후 시장경제로 진전될 수 있는 토대가 만들어지고 있는 것이다. 그러나 시장경제요소가 도입됐지만 아직은 계획이 우세한 상태라는 평가가 설득력을 얻고 있다.¹⁰⁷⁾ 그러면서도 앞으로 대체로 시장의 기능과 역할

103) ■■■로동신문■■■(1999.5.26)

104) 대부분의 학자들은 이런 주장에 동조하고 있다. 대표적인 학자와 연구로는 박형중, ■■■북한의 변화능력과 방향, 속도와 동태■■■(서울: 통일연구원, 2001),

105) Wingthye Woo, “The art of reforming, centrally planned economies: Comparing China, Poland and Russia”, *Journal of Comparative Economics*, Vol.18, (1994), pp.281~284.

106) the EC-DPRK Country Strategy Report, 2001-2004.

은 더욱 확대될 것으로 보는 시각이 주류를 이루고 있다. 주민 개인들의 이윤 개념과 시장경제에 대한 인식의 확대 등도 나타나게 될 것으로 본다. 따라서 계획은 갈수록 축소될 것이며, 기업은 시장변화에 더 민감하게 반응할 것이다. 이런 변화는 되돌이킬 수 없으며, 북한은 이를 수세적으로 받아들이기보다는 공세적으로 대응할 것이라는 견해들이다.¹⁰⁸⁾ 그러나 전문가들은 시장도입의 효과를 낙관적으로 보지는 않는다. 시장의 실패를 경험한 많은 동유럽 국가들의 경험이 이런 견해를 뒷받침하고 있다.

앞의 평가들은 최근 북한 변화의 현장을 직접 목격하고 돌아온 외국인 관찰자들의 견해들과 크게 다르지 않다. 해리슨(Salig Harrison)은 “북한의 가장 큰 변화는 김정일이 강경파의 반대에도 불구하고 지난 2002년 중반 이후 시작한 경제개혁으로 인한 사회적 흥분”이라면서 “느린 속도지만 북한은 분명히 시장경제적 성과급 제도와 높아가는 소비자 기대수준으로 혼합경제를 향해 나아가고 있다”고 분석했다. 그도 역시 북한의 변화는 이미 돌이킬 수 없는 수준까지 이르렀다고 평가하고 있다. 하지만 그는 전력공급망과 상수도, 도로시설 등 사회간접시설 재건을 위한 대규모 국제원조 없이 북한의 경제문제는 해결될 수 없다고 한계를 지적한다. 개혁정책의 경제적 잠재력도 현실화하지 못할 것이며, 이에 따른 사회정치적 영향은 불안요소로 작용할 것이라고 해리슨은 평가한다.¹⁰⁹⁾

북한에서 활동하고 있는 국제지원그룹은 “북한의 경제개혁 추진 성과가 나타나면서 최근 몇 개월 동안 작은 폭이긴 하지만 훨씬 더 개방되었다”고 평가한다. 이들은 이런 변화들이 평양의 관료사회 뿐 아니라 학교 책임자와 병원 행정가들, 공무원, 나아가 외딴 지방에까지 확산되고 있는 것 같다고 밝혔다.¹¹⁰⁾ 평양 주재 한 외교관은 북한의 최근 변화를 “사유재산제로 가는 중간 단계”라면서 “중앙정부의 권력 분권화 정책을 통해 경제활동이 활발해지면서 기업가 자산계층이 만들어지고 있다”고 평가했다.¹¹¹⁾

북한 변화에 대한 평가는 크게 ▷변화가 실제적이 아니다. ▷변화는 실제적이지만 반복될 수 있다. ▷개혁은 실제적이며 돌이킬 수 없다 등으로 구별된다. 미국의 부시 행정부나 이와 연계된 전문가 집단은 북한의 개혁은 실질적 변화

107) 박형중, ■■■핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화■■■(서울: 통일연구원, 2003), 23쪽.

108) 임현진 외, “북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가?”, ■■■현대북한연구■■■제7권 1호(2004), 160쪽.

109) 셸리그 해리슨 기고, ■■■한겨레■■■(2004.4.31)

110) Mark Magnier, “North Korea is More Open, U.S. Says”, *Los Angeles Times*, November 21, 2003.

111) ■■■한겨레■■■(2004.4.25)

를 초래하지 못하고 있으며, 구체적이지도 그리고 지속적이지도 않다고 평가한다.¹¹²⁾ 또 북한의 임금이나 가격 개혁은 높은 인플레이션과 다른 사회적 문제를 초래했다면서, 국제기준(international standards)을 채택하지 않고서는 경제개혁을 추진하는 데 필요한 외자를 유치할 수 없다고 진단한다.¹¹³⁾ 오버도퍼(Don Oberdorfer)는 최근 북한의 변화를 지칭해 “경제변화가 수개월 간 꾸준히 이뤄지고 있는 북한 내 유일한 변화라고 평가하면서도, 이같은 변화가 반복되지 않을 것이라는 보장은 할 수 없다”고 평가한다. 그는 “북한이 시장개방 정책을 지속적으로 추진해 외부 세계와 경제관계를 구축하고 국제금융기구들의 지원을 받게될지 여부를 말하기는 이르다”면서 “이런 일은 한반도 핵 긴장이 완화될 때 비로서 가능할 것”이라고 전망했다. 마지막으로 북한의 개혁이 실질적이며 돌이킬 수 없다는 견해는 평양에 거주하는 외교관과 구호기관 관계자 등 대부분의 외국인들이 공유하고 있다. 이들은 변화가 실질적이며 변화의 시계를 되돌리기는 어렵다고 지적한다.¹¹⁴⁾

4.2.2 변화 파급효과의 양면성

7.1 경제관리 개선조치의 본질적 의미와 파급효과를 제대로 파악하기 위해서는 공식적 영역과 비공식적 영역을 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 사실상 북한의 경제정책은 노동당이 지배해왔고, 따라서 노동당이 내세우는 주체사상에 의해 유지·발전되어 왔다. 그러나 이런 이론과 사상에 대한 편중성은 북한의 경제정책을 과도하게 경직된 것으로 평가하게 만들어 현실적인 갈등과 변화의 모습을 간과했다. 지금까지 드러난 북한의 변화에 따른 영향은 이중적이다. 즉 긍정적인 측면도 있고, 부정적인 측면이 공존하고 있는 셈이다. 이는 자연스런 현상이다.

오늘날 한 경제에서 가장 중요한 요소는 변화하는 환경에 적응하는 능력일 것이다. 경제가 어떤 환경에서는 순기능적 작동을 하다가도 환경이 바뀌게 되면 적응력을 잃게 되어 새로운 환경에서 실패할 수 있다. 그 변화 가운데 일부는 체제 내에서 일어나는 내생적인 것이고, 또 다른 일부는 외부 환경 변화로 발생하는 외생적인 것이다. 사회주의 경제의 실패도 결국은 적응과 혁신 능력의 결여 때문으로 지적된다.

112) Nicholas Eberstadt, “The Persistence of North Korea”, *Policy Review*, October 1, 2004.

113) Mitchell B. Reiss, North Korea’s Legacy of Missed Opportunities, Remarks to the Heritage Foundation, March 12, 2004.

114) *Far Eastern Economic Review*, May 6, 2004.

2002년 7월 경제관리개선조치 이후의 북한은 새로운 환경과 혁신의 방향은 분명하게 제시하고 있다. 즉 북한은 “기존 공식과 틀을 대담하게 타파하고 모든 것을 새로운 각도에서 참신하게 사고하는 입장을 가져야 하며 언제나 10년, 20년 앞을 내다보고 세계적 수준에서 모든 것을 고찰해야 할 것”이며, 특히 경제 일꾼들은 사회주의 경제관리를 현실발전의 요구에 맞게 끊임없이 개선 강화하고 모든 사업을 실리중시의 원칙에 따라 철저히 실리를 따져가며 추진해야 할 것이라고 강조하고 있다.¹¹⁵⁾

그러나 북한이 실제로 얼마나 그런 방향으로 나아가고 있으며, 실제로 이런 변화를 잘 관리할 수 있는 능력을 보유하고 있는지는 아직 검증하기가 어렵다. 하지만 공식 언론 매체를 통해서나, 북한 방문자들의 증언을 종합해보면 북한은 사회주의 경제관리 개선이라는 변혁의 소용돌이 속에 있고, 여기서 생존하기 위해 나름대로 최선의 노력을 기울이고 있음을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 북한의 전통적 관점과 전략이 시장, 분권화, 경쟁 체제 등의 도입에 따라 실리 중심 사고와 전략으로 변화하고 있는 현실이 이를 뒷받침한다.

북한은 개혁조치로 인해 주민들의 생활 향상에 대한 기대감이 높아졌고, 이에 따라 사회전반의 경제적 활력이 강화되고 있는 것으로 알려졌다. 변화에 적응하려는 노력도 두드러진 현상이다. 장사꾼의 경우는 원래 직장으로 복귀하는 비율이 늘어나고 있다. 일을 해야 먹고 산다는 의식이 광범위하게 퍼지면서 놀고 먹는 주민의 비중이 크게 줄어들었다. 도시민은 가까운 거리는 걸어다니는 절약정신이 강화되었고, 농민들의 영농의욕도 크게 증대되었다.¹¹⁶⁾ 북한의 경제난과 개혁 등으로 국영 공장에서 해고되는 여성들이 노점상 등으로 나서는 등 여성의 경제활동이 크게 증가됐다.¹¹⁷⁾ 실리가 나지 않는 경제사업, 정치사업은 하지 않으려 하고, 국가에서 장려하지도 않는다.¹¹⁸⁾ 기업경영, 분배제도, 재정, 농업 등 경제 전 분야에 걸쳐 진행되고 있는 변화의 주요 방향은 사회주의 계획경제의 비효율성, 지하경제를 공적 영역으로 흡수해 경제활력을 높이려는 데 목적이 있다. 그러나 국가가 총체적 생산계획 수립하고 가격을 결정하는 사회주의 계획경제의 기본 골격은 그대로 유지하고 있다.

변화의 부정적 파급효과도 주목해야 한다. 역사적으로 계획경제에서 시장경제로 이행할 때 부작용은 피하기 어려웠다. 평양 주재 국제구호 단체 관계자들이나 일반 방문객들이 목격한 경제관리 개선 조치 이후 문제점으로는 물가불안

115) ■■■민주조선■■■(2004.1.14)

116) 통일부 관계자의 언론 브리핑. (2002.8)

117) 리처드 레이건 세계식량기구 북한 담당국장 인터뷰. ■■■베이징로이터=연합■■■(2004.8.18)

118) 베이징 북쪽 관계자 인터뷰. (2004.8.25)

이 우선적으로 지적된다. 국영상점 물량 공급이 부족한데다가 수요가 많기 때문에 물가폭등 현상이 가장 우려되는 대목이다. 경제관리개선 조치를 내놓을 당시 45원이던 쌀(1kg 기준) 가격이 2004년 초 240원으로 5배 이상 올랐고, 중반 이후에는 500원선을 넘어선 것으로 알려졌다.¹¹⁹⁾ 임금에 비해 물가가 배 이상 오른 셈이다. 실질임금의 대폭 감소로 인한 어려움이 발생할 가능성이 크다. 2002년 7월 경제개혁 조치 이후 주민들의 월급은 수십 배 올랐지만 물가는 이보다 더 몇배 더 올라 주민들의 생활난은 더 심화됐다. 북한 주민들이 물품을 구입하는 장마당의 경우, 이제 보통 주민들은 물건 값이 비싸 거의 이용하지 못하는 것으로 알려졌다.¹²⁰⁾

미국 정부(국무부)도 비슷한 평가를 내놓고 있다. 7.1 경제관리개선 조치가 높은 인플레이를 초래하고, 다른 사회적 문제를 야기했다는 것이다.¹²¹⁾ 북한은 일종의 한도 가격제 도입, 도매반 실험 등을 통해 인플레이션에 대처하고 있는 것으로 보인다. 부분적인 시장경제 도입에 따른 부작용, 특히 급격한 물가상승 등을 최소화하기 위해 나름대로 조치를 취하고 있는 것이다.¹²²⁾ “시장인 만큼 흥정이 따르고 수급에 따라 가격변동이 있겠지만 사회주의 상품유통에서 가격에 대한 방임주의는 허용될 수 없다”¹²³⁾는 입장인 셈이다.

한도가격 고시는 가격 인상을 규제하기 위해 만든 상품별 최고 가격을 제시한 것으로 시장에서 판매상들이 최고가격 이상을 받으면 초과분을 벌금으로 부과하고, 세 차례를 위반하면 폐쇄 조치까지 내리는 것으로 알려졌다. 북한 당국이 수급을 감안해 쌀과 기름 등 중요 지표상품에 대해 주기적으로 고시하는 최고가격 혹은 한도가격이 제대로 지켜지지 않는 현상은 문제점으로 지적돼 왔다. 이에 따라 2004년 4월부터 평양 통일시장에 시범적으로 도매반이 설치되어 운영되고 있다. 즉 통일시장내 도매반은 국영기업소와 공장에서 생산된 제품을 국정가격 혹은 그보다 낮은 가격으로 구입, 판매해 물가안정을 추진하고 있다. 이는 법적, 행정적 규제가 아닌 도매반과 소매상 간의 가격 차이 조정을 통해 시장가격 인하를 도모하고 있다는 점이 특징이다.¹²⁴⁾

현재 북한의 시장은 물품의 공급이 부족할 경우 즉각 가격에 영향을 미칠

119) ■■■연합뉴스■■■(2004.8.23)

120) 북한 김일성 종합대학에서 3년여 동안 조선어를 전공한 베트남 대학원생 웬탁퐁 현 서울대 외교학과 석사과정생의 증언(2004.3.27, 서울대 교수회관), ■■■연합뉴스■■■(2004.3.27)

121) Mitchell B. Reiss, *op. cit.*

122) 북한이 시장경제모델로 지난 해 평양시 낙랑구역에 시범 조성한 통일거리시장(1천여개의 개인상점이 입주)에는 고시가격을 매긴 게시판이 붙어있다.

123) ■■■조선신보■■■(2004.9.7)

124) 통일부, “평양시장에 도매반 설치·운영”, 북한관련 분석자료 (2004.9.13)

정도로 취약한 구조를 갖고 있다. 가령 평양에서 쌀이 2003년 가을 kg당 120원 이었으나 겨울에는 160원으로 뛴 것으로 확인되었다. 하지만 이 가격은 쌀의 공급이 보다 원활하게 이뤄지는 봄에는 다시 내려갔다.¹²⁵⁾ 세계식량계획(WFP)도 2004년 10월 긴급보고서 41호(Emergency Report No.41)를 통해 한국의 대북 쌀지원 물량이 도착하면서 북한의 식량사정이 호전되고 평양의 쌀 가격이 25% 까지 하락했다고 밝힌 바 있다.¹²⁶⁾ 이는 국가에서 원조 곡물을 적절히 활용해 시장에 개입하기 때문에 발생하는 현상이다. 특정 물품에 대한 가격이 지나치게 상승해 사회 불안정을 초래할 우려가 있을 경우 국가가 이처럼 적절하게 개입한다면 인플레이에 따른 부작용은 바깥세계의 우려만큼 심각하지 않을 수도 있다. 그러나 외부환경의 악화로 인한 근본적인 공급의 한계는 언제나 높은 인플레이션을 초래할 잠재력을 내포하고 있다.¹²⁷⁾

가격상승과 더불어 실업과 빈민층 양산도 가시화되고 있다. 마수더 하이더(Hyder) 평양주재 유엔 원조관은 “북한은 2002년 7월 시장경제 원리를 도입한다는 명목으로 비용과 인력을 감축하면서 100만명에 이르는 도시 빈민층이 양산됐다”고 밝힌 바 있다.¹²⁸⁾ 특히 최근에는 곡물가격 뿐 아니라 북한 주민들의 소득수준과는 무관하게 생필품 가격까지 폭등한 것으로 드러나 주민들의 생활고가 더 심각해지고 있다.¹²⁹⁾

이는 개혁의 일시적 후퇴 가능성을 암시하는 대목이기도 하다. 개혁이 실익 없이 인플레이만 가져왔다는 내부적인 비판의 목소리도 적지않게 제기되고 있다는 소식도 들린다.¹³⁰⁾ 경제개혁이 시작된 지 수년이 흘렀으나 성과가 확실치 않고, 오히려 북한 내에서는 실패할 경우 북한의 현 정권이 권력기반을 잃게 될지도 모른다는 불안감도 존재하고 있는 듯하다. 외자유치 등이 핵문제 등으로 기약 없이 지체되고 개혁의 성과도 불투명해지면서 상당수 엘리트들도 적지않은 고민을 하고 있는 것으로 알려진다.¹³¹⁾

이런 맥락에서 방향(당위, 명분론)이나 방침과 실제 이행 및 실천의 일치 여부는 보다 중장기적인 관찰이 필요하다. 방향이 옳더라도 이를 뒷받침해주는 물

125) 베이징 주재 북한 관계자와의 인터뷰.(2004.8.25)

126) ■■■연합뉴스■■■(2004.10.12)

127) 미국과의 관계 악화로 국제기구의 차관이나 외자유치를 할 수 없는 상황에서 북한은 인민생활공채 판매로 조성된 자금을 경제활성화에 이용하면서 생산량이 늘어나고 주민들의 생활이 점점 나아지고 있다고 밝히고 있으나, 공채판매실적은 그리 좋지 않은 것으로 알려지고 있다.

128) ■■■조선일보■■■(2003.12.11)

129) 2004년 8월26일 현재의 함경북도 청진지역 장마당 물가 기준. ■■■연합뉴스■■■(2004.8.31)

130) 케네스 퀴노네스 전 미 국무부 북한담당관과의 인터뷰. ■■■연합뉴스■■■(2004.8.19)

131) 베이징 주재 북한 관계자 인터뷰. (2004.8.25)

적, 인적 자원과 노하우가 뒷받침되지 못하면 실천은 어렵다. 즉 북한은 개혁·개방이 체제의 생존, 즉 주체사회주의를 강화시키는 데 도움이 될 수도 있다는 인식을 하면서도 막상 이를 이행할 수는 인적, 물적 자원이 부족한 상황이다. 이런 상황에서는 부족한 자원을 우선 순위 투자에 집중하고 다른 부분은 희생시킬 수 밖에 없는 불균형성장 혹은 노동자들의 복지 희생을 기초로 한 개발독재 형태의 변화가 지속될 수 밖에 없다. 가령 국방공업 우선 발전 원칙을 고수하거나,¹³²⁾ 공장 현대화를 위해 생산물 수출을 통해 얻은 수입을 외국에서 생산 설비를 수입하는데 모두 사용하는 경우다.¹³³⁾ 이럴 경우 노동자들의 복리후생은 크게 희생될 수 밖에 없고, 이는 중장기적으로 생산성 약화라는 악순환으로 이어질 가능성이 높다.

또 중국 경제 전문가인 수전 셔크(Susan L. Shirk)에 따르면 공산주의 경제 개혁과정에서 초래될 수 있는 실질적인 어려움은 계획경제를 시장경제로 전환하는 것과 연관된 생필품 공급과 자금조달은 물론 “권력의 재분배” 문제를 정치적으로 어떻게 관리하는가의 문제도 있다. 개혁주의자적인 지도자들은 동시에 두 가지 조건을 필요로 한다. 첫째, 경제개혁으로부터 혜택을 얻을 수 있는 집단을 개혁지지 세력으로 동원하는 것이 필요하며, 둘째, 개혁으로 인해 손해를 볼 수 있는 집단을 무력화시키거나 보상하는 것이 필요하다. 만약 이렇게 하지 않으면 개혁정책은 개혁으로 인해 위협을 받는 대부분의 집단에 의해 방해받게 된다.¹³⁴⁾

이 같은 쟁점과 관련해 공산주의 국가의 개혁주의적인 지도자들이 직면하는 고전적인 형태의 문제는 중앙당과 정부관료 조직과 같은 중심부에 대해 어떻게 효과적인 정치적 평행력을 창출하는가에 있다. 중심부는 중앙계획경제를 영속화시키는 것에 강한 기득권을 갖고 있다. 왜냐하면 개혁으로 인해 기득권의 거의 대부분을 상실할 수 있기 때문이다. 중국은 경제개혁을 추진하면서 부분적인 변형만을 가한 전통적인 공산주의 관료제를 존속시키는 정책을 선택했다. 덩소핑은 게임의 정치적 규칙을 변화시키지 않으면서 지방관료들을 개혁 반대파를 제어할 수 있는 효과적인 평행력으로 사용할 수 있다고 확실하게 믿고 있었다. 그 결과 중국은 기존 정책결정 통로를 통해 경제개혁을 추진할 수 있었다. 덩소핑과 측근들이 권위주의적인 관료체제를 고수하기로 결정한 것은 정치적 변화가 통제불능이거나 공산주의 전복을 초래할 수도 있다고 우려했기 때문이다. 실제 러시아에서는 이런 일이 발생했다.¹³⁵⁾

132) 김원국, 앞의 글, 8~10쪽.

133) 김지영, 앞의 글, 105쪽.

134) Susan L. Shirk, 앞의 책, 23쪽.

135) 옛 소련의 고르바초프는 평행력을 창출하는 유일한 길은 대중의 참여와 정치적 경쟁을

북한도 이를 잘 인식하고 있듯이 북한의 개혁은 서방 나라들에서 흔히 말하는 과거의 부정과는 다르다고 강조한다. 이는 개혁에 따른 저항 세력들의 준동을 강하게 의식해서 나온 반응이다. 이는 또한 기존 관료세력들을 부정하기 보다는 포용을 통해 안정적인 개혁을 밟겠다는 의지로 해석되기도 한다. 따라서 북한은 개혁·개방의 논리를 기존의 담론에서 크게 벗어나지 않으려는 모습을 보이고 있다. 북한에서 추진되는 경제관리 개선작업은 자본주의화의 맥락에서 다루는 서방 전문가들의 오류를 지적하기도 한다. 북한의 사회주의 경제관리체계는 “대안의 사업체계”라 불린다. 이 체계의 특징 가운데 하나는 당 위원회의 집체적 지도 밑에 경제를 관리 운영하는 것이다. 이는 위에서 책임지고 아래를 도와주는 원칙과 상통한다. 하지만 2002년 7월의 경제관리 개선조치는 북한 지도부가 이 두 가지 근본 원칙을 포기했음을 보여준다. 하지만 북한 관계자들은 경제관리 개선조치가 “오늘의 조건에서 나라가 허리를 펴기 위한” 잠정적 조치라고 강변한다. “앞으로 국가경제를 추켜 세우면 사회주의 경제관리 체계는 본연의 기능을 회복하게 된다”는 주장이다.¹³⁶⁾

그러나 앞서 살펴보았듯이 한번 시동을 건 개혁은 단순한 실험이 아니라 되돌리기 어려운 현실이라는 점을 감안하면 설령 어느 기간까지는 기존 사회주의 고수를 강조하면서도, 즉 통제가능한 정치적 상황을 유지하면서도 경제적으로는 느슨한 형태의 통제가 가능한 변화를 허용할 것으로 보인다. “우리는 개혁·개방이라는 표현에는 반대하지 않지만 미국 등이 강요하는 자본주의 시장경제는 받아들이지 않을 것”이라는 이기성 북한 사회과학원 실장의 반응은 북한 변화의 가능성과 한계를 동시에 잘 보여준다.¹³⁷⁾

북한 변화의 현 단계는 국가가 기업 등 경제주체에 대한 지령성 계획을 폐기하고 국가는 간접적 수단을 통해 국영기업의 경영 방향에 영향을 주고, 기업은 독립채산단위로 운영되며, 국영기업이 여전히 근간을 이루지만 비국영기업과 사기업이 발전해 서로 경쟁하는 시장제도 발전 초기의 ‘시장사회주의’ 혹은 ‘사회주의 상품경제’ 단계로 규정해도 무리가 없을 듯하다.¹³⁸⁾

별일 수 있는 정치의 장을 개방하는 것이라고 생각했다. 1987년 연설에서 그는 소련사회의 광범위한 민주화의 필요성을 역설했다. Gorbachev M.S., “Restructuring is a Vital Affair of the People”, Speech at the Eighteenth Congress of U.S. Trade Unions, *Pravda*, Feb. 26. 게임의 정치적 규칙을 변화시키는 일은 매우 위험한 도박이었다. 궁극적으로 이와같은 일은 공산당의 해체를 초래할 수도 있다. 이는 소련에서 1991년 실제로 발생했다.

136) 김지영, 앞의 글, 106쪽.

137) ■■■朝日新聞■■■(2004.8.31)

138) 남북경제협력추진위원회의 최영건 북측 위원장은 2003년 11월6일 김광림 남측 위원장과 대화하면서 최근 시장의 등장 등을 “시장에 경제를 붙여 시장경제로 부르자”고 말하자 최 위원장은 “그건 안된다. (이같은 변화는) 시장사회주의”라고 응수한 적도 있다.

■■연합뉴스■■(2003.11.6); 사회주의 경제개혁의 단계별 유형은 박형중, ■■북한의 경제관리체계■■(서울: 해남, 2002) 참조.

5. 향후 북한 변화 경로의 예측

김정일 체제의 운명은 그의 자연적 수명, 권력 누수현상 등을 감안하면 앞으로 10년이 최대 고비로 보는 게 현실적인 판단일 것이다. 지난 몇 년 간 추진된 내부 변화의 성과와 부작용, 이에 대한 지배엘리트와 민심의 향방이라는 내부적 요인과 미국의 대북 적대정책 지속 등 외부적 요인 등이 김정일 체제 변화의 안정성과 지속성 여부를 결정할 것으로 보인다.

2002년 7월 경제관리 개선조치 이후의 북한 변화에 대한 다수 평가는 북한의 변화가 불가역적이고, 부정적이든 긍정적이든 변화의 지속이 불가피하다는 주장이다. 북한의 개혁·개방, 즉 경제체제의 변화에 대한 대내외적 요구가 심화되면서 정치개혁 등의 압력도 장기적으로는 피해가기가 어려워 보인다. 또 한번 실행된 개혁과 정책은 되돌리기 힘들다. 따라서 처음에 제대로, 또는 적어도 가능한 한 제대로 추진하는 것이 중요하다.¹³⁹⁾

이런 맥락에서 보면 앞으로 관심사는 북한 변화의 초점은 북한이 어떤 속도로(점진형이나, 급진형이나), 어느 영역(정치체제의 변동)까지 변화할 것이냐는 점이다. 또 전환의 수순에서 정치와 경제개혁 가운데 어느 것을 먼저 할 것인지, 전환의 방향은 순수한 시장형 경제를 지향할 것인지, 아니면 기존 사회주의 경제나 자본주의 경제의 모순을 보완하는 차원에서 독자적 경로를 선택할 것인지도 관심사다.

물론 여기서 북핵 문제나 김정일 현 체제의 지속성 여부가 북한의 향후 단기적, 혹은 중장기적 변화 경로 예측에 가장 주요한 변수로 지적된다. 그러나 필자는 앞에서 언급했듯이 김정일 현 체제가 일정기간 유지되며, 교착상태에 직면해있는 북핵 문제도 우여곡절은 겪을지라도 점진적으로 해결될 것이라는 다소 낙관적인 가정 아래 향후 북한 변화의 경로를 예상해 보고자 한다.

5.1 시장과 계획의 동반 확대

북한의 현 경제정책은 정치적으로 사회주의 노선 고수라는 구 질서를 고수하면서도, 경제적으로는 실리를 내세워 경제성과를 높이기 위한 사회주의 노선과 상충되는 대책을 내놓는 등 유연성을 보이고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 오늘날 북한의 정치현실이 쉽사리 사회주의 체제를 벗어날 수 없다는 사실을 고려할 때 북한도 중국과 같이 단계적이고, 점진적인 개혁정책을 추진하리라 보는

139) 조지프 E. 스티글리츠, 앞의 책, 290쪽.

것이 현실적인 예측일 것이다.

일각에서 북한은 중국도 러시아도 아닌 독자적 방식의 경제재건 전략을 추구할 가능성을 제시하고 있다. 즉 “자기나라 실정에 맞게 어떤 방식으로 경제를 발전시켜야 하는지를 모색하는 것”이다.¹⁴⁰⁾ 북한은 사회주의권의 붕괴 이후 중국과 러시아의 경제개혁을 깊이 비교·연구해 왔다. 김정일은 북한이 부강한 나라가 되기를 원하고 있으며, 그 방향으로 정책을 모색하고 있는 것은 분명해 보인다. 동구 사회주의체제가 자본주의 복귀로, 중국이나 베트남 사회주의가 개혁 사회주의로 이동해갔다면 북한은 기존 경로와 다른 제3의 사회주의 경로를 선택할 수도 있다.¹⁴¹⁾

실제로 북한의 외무성 관리들은 2002년 8월 영국, 스웨덴, 유럽연합 등 사회보장성격이 강한 시장경제모델 수용을 시사한 바 있다. 외무성 관리들은 “외부의 발전된 나라에서 배우고 그 교훈을 현재 상황과 조화롭게 적용시키자는 게 우리 입장이며 이런 과정을 지속하기 위해 가능한 많은 사람을 해외에 보내 배우도록 하겠다”고 밝힌 적도 있다.¹⁴²⁾ 김정일 자신도 2001년 5월 페르손 스웨덴 총리가 방북했을 때 스웨덴식 경제발전 모델에 관심이 많다고 밝힌 바 있다.¹⁴³⁾ 스웨덴은 복지혜택의 범위와 크기, 분배의 공정성과 형평성 등의 측면에서 가장 발전된 복지체제를 유지하면서도 동시에 1950년대 이후 약 40년 동안 유럽 평균을 약간 상회하는 경제성장을 지속했다. 그러나 스웨덴식 복지국가 모델은 북한의 최종 목표가 될 수 있을지 모르나 당장의 외자유치에는 도움이 안되며, 스웨덴은 왕은 존재하나 군림하지 않는다는 점에서 북한이 수용할 수 있는 적절한 모델은 아닌 것으로 판단된다.

결국 북한은 중국의 개혁 정책을 가장 많이 참조하고, 비슷한 경로를 선택할 가능성이 높다. 2002년 7월의 경제관리 개선조치는 오랜 기간의 면밀한 검토를 거치기는 했으나 김정일의 두 차례 중국 방문 직후 최종 결정되고 가시화됐다. 중국식 경로를 선택한 것은 중국식 모델보다 나은 다른 적절한 모델을 발견하지 못한 탓도 있지만 실효성 측면에서 경제재건은 물론 정치, 군사적으로 중국의 도움을 받을 수 밖에 없는 북한의 현실적 입장과 밀접한 관련성을 맺고 있다.¹⁴⁴⁾ 김정일의 언술을 통해서도 비슷한 의미를 추론할 수 있다. 그는 러시아

140) 리빈 주한 중국대사 인터뷰. ■■■연합뉴스■■■(2002.8.16)

141) 임현진·정영철, “북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가”, ■■■현대북한연구■■■, 경남대 북한대학원, 7권 1호, 2004, 138~139쪽.

142) 정부 고위 관계자 인터뷰. (2002.8.30)

143) 위 인터뷰.

144) 중국은 북한의 최대 교역상대국이다. 2000년 4억9천만달러에 머물던 양국의 교역량은 2003년 10억2천만달러로 늘어났다. 최근에는 최대 투자국으로 부상할 조짐을 보이고 있다. 중국 중수그룹은 북한 최대 백화점인 평양 제일백화점에 대한 10년 임대권을 따

방문 중에 “러시아는 먼저 정치개혁의 길을 걸었고, 그 뒤 경제개혁의 길을 걸었다. 하지만 북한은 모든 것을 반대로 해야 했다”면서 중국의 개혁을 주의 깊게 연구한 결과 그들의 경험을 본받아서 “점차적으로 시장경제 요소들을 도입하고 그 뒤에 정치개혁을 이뤄야 한다는 결론에 도달했다”고 밝혔다.¹⁴⁵⁾

실제로 경제개혁 이전에 먼저 정치개혁을 추진한 옛 소련의 전략은 정치적인 혼란과 해체, 그리고 생활수준과 성장률의 하락을 초래한 바 있다.¹⁴⁶⁾ 고르바초프는 정부와 사회에 대한 공산당의 통제를 풀고 이들이 보유했던 권한을 민주적으로 선출해 구성한 의회나 정부기관에 넘겼다. 급진적 정치개혁 조치에도 불구하고 정부관료들은 경제개혁을 선도하지 못했다. 당의 보수주의자들과 군부지도자들이 주도한 1991년 8월의 실패한 쿠데타 이후 공산당은 버림받게 되었고 소연방은 해체되었다. 과거의 중앙집권적 계획경제체제는 이것을 대체할 수 있는 새로운 경제체제를 도입하지 못한 상태에서 붕괴되고 만 것이다.

김정일의 발언은 정치개혁을 수반하지 않는 경제개혁을 성공적으로 수행한 중국 개혁·개방 초기의 성과를 인정하고, 이를 북한에도 적용하겠다는 의지를 밝힌 것으로 해석된다. 김정일은 2001년 1월9일자 <로동신문> 사설에서 “모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어나가자”는 신사고를 제시한 일주일 뒤 중국 상하이의 개혁·개방의 현장을 직접 목격하고 이를 “천지개벽”으로 평가했다. 2003년 9월8일자 <로동신문>은 중국의 경제정책을 “개혁·개방”이라고 표현하면서 이를 이례적으로 평가하는 논평을 게재했다. 북한은 이전까지 자본주의적 이미지가 강하다는 이유로 개혁이라는 표현자체의 사용을 꺼려왔다. 김정일은 두 차례의 중국 방문 이후 “조선에서도 빨리 경제난관을 극복하고 경제를 발전시켜 나가야 한다”고 여러차례 강조했고, 그 후 경제담당자로 구성된 북한 대표단이 수차례 중국을 오가면서¹⁴⁷⁾ 중국의 성공사례를 집중 연구했다.

이같은 중국의 사례는 오늘날 북한의 체제변화에 희망적 사고를 제시하고 있다. 중국은 이례적인 성공사례로서 북한과 유사한 공산당 일당지배라는 권위주의와 결합한 국가주도 시장경제 도입을 통해 지속적 경제성장을 누리면서 북한 지도부에 희망을 던져주고 있다. 따라서 향후 북한의 변화는 현실적으로 국가의 통제 아래 계획(국가)과 시장(민간)이 단순 공존하는 데 그치지 않고 확대·발전될 가능성이 크다. 물론 이런 생존전략의 성공 여부는 미리 판단할 수

내고 2004년 말 개장을 목표로 내부 수리를 하고 있다. ■■■한겨레21■■■(2004.9.2), 40쪽.

145) 올라 말리체바, 박정민·임을출 옮김, ■■■김정일과 왈츠를■■■(서울: 한울아카데미, 2004), 81쪽.

146) “U.N. Calls East Slide at Depression Point”, *New York Times*, Dec. 3, 1991.

147) 리빈 주한 중국대사의 인터뷰. ■■■연합뉴스■■■(2002.8.16)

는 없으며, 정부의 능력에 상당부분 의존할 것이다. 즉 북한 정권이 이런 변화를 제대로 관리하거나 통제하지 못할 경우 오히려 위기가 발생하기 쉬울 것이다.

사실 선진국의 시장경제에서도 계획과 조정이 존재한다. 계획은 기업 안에서 이뤄지며, 기업들 간에도 폭넓은 조정이 이뤄진다. 따라서 쟁점은 계획의 존재 여부가 아니라 계획의 범위인 셈이다. 어떤 사회든 어느 정도의 분권화는 이뤄져 있다. 모든 의사결정에 필요한 모든 정보가 어느 한 개인의 수중에 집중되는 일은 있을 수 없다. 가장 집권화된 사회라고 할지라도 몇몇 의사결정은 분권화된 방식으로 내려진다. 반대로 분권화된 시장경제라 할지라도 내부적으로 상당한 정도의 집권적 통제를 실시하는 기업들이 있다. 따라서 시장경제도입과 관련해서도 쟁점은 예를 들면 분권화 여부가 아니라, 얼마나, 그리고 어떤 형태로 이뤄지는가가 중요하다.

사유제 도입도 마찬가지다. 적지않은 자유시장 지지자들은 국유기업을 사유화하는 것이 성공의 첫 걸음이라고 얘기하지만 이에 대한 과학적 근거는 미흡하다. 가령 개혁의 초기 단계에서는 사유화보다 ‘경쟁’이 더 중요할 수 있다.¹⁴⁸⁾ 최근 중국의 경험은 잘 정의된 재산권이 없는 경우에도 경제적 성공이 가능하다는 예를 보여준다. 광둥성은 지난 1979년부터 1992년까지 10여년간 연 12%가 넘는 성장률을 보였다. 이 성장의 중심에는 사기업이 아닌 공기업이 자리잡고 있었다.¹⁴⁹⁾

더구나 한국을 포함한 동아시아 국가들의 성공사례는 “관리된 시장”과 “정부의 강력한 개입”이 정부의 제한적 혹은 느슨한 개입 아래의 시장보다 생존할 가능성이 더 크다는 점을 보여준다. 물론 한국, 대만, 싱가포르, 인도네시아 등의 사례는 과거 권위주의 체제가 민주주의 체제보다 더 효율적이라는 증거가 아니라 권위주의 체제 아래에서도 특수한 사정에 따라 경제발전이 가능하다는 예외적 사례다.¹⁵⁰⁾ 이런 맥락에서 북한 당국이 국가적 통제를 놓지 않으면서 취한 2002년 7월 경제관리 개선조치와 그 이후 추진하고 있는 여러 제도적 변화들은 긍정적으로 평가할 만하다.

북한 변화의 향후 경로를 예측하는 데 주목해야할 지표는 시장의 동향, 분권화와 민주주의의 상관성 여부, 그리고 경쟁의 추이이다. 경제적 자유화 혹은 분권화, 시장, 경쟁 등은 북한 주민들로 하여금 국가에 대한 과도한 의존도를 줄이고 시장경제 지향으로 변화시키는 핵심요소들이다. 이는 시장경제의 성공요인 이면서, 북한 체제의 생존문제와 직결돼 있다. 북한 정권의 사활을 쥐고 있는 경제침체의 늪에서 벗어나기 위해서는 대외적으로 개방정책을 추구하여 해외의 발전된 기술을 도입하고, 비교우위체제를 활용해 국내자원을 보다 효율적으로

148) 조지프 E. 스티글리츠, 앞의 책, 379쪽.

149) 조지프 E. 스티글리츠, 앞의 책, 266쪽.

150) Joseph T. Siegle, “Why Democracy Excel”, *Foreign Affairs*, September/October 2004.

활용해야 하며, 대내적으로는 시장기구를 활용한 유인체제를 도입해 경쟁에 의한 효율성의 제고를 꾀해야 하기 때문이다.

시장의 도입 및 발전과 관련해서는 북한의 경제개혁이 과연 중국이나 다른 사회주의 국가들에서처럼 시장경제로의 이행(체제전환)할 수 있을 것인가가 초점이다.¹⁵¹⁾ 앞에서 살펴본 것처럼 지난 수년간 북한 당국은 기존의 폐쇄적 경제 운영과 비교해보면 상대적으로 급진적 성격의 개혁 조치들을 내놓았다. 이는 부분적으로 북한 경제의 존립을 위해서는 생산의 정상화가 필요하고, 이를 위해서는 결국 시장의 확대 외에는 다른 대안이 없기 때문으로 보인다. 생산의 정상화를 위해서는 점진적이거나 시장경제적 요소들을 도입할 수 밖에 없고, 이러한 정책이 누적되면 결국은 경제 전체가 시장경제로 이행할 것이라는 견해가 있다. 반면에 북한이 과거와 같은 통제적 배급경제로 회귀할 수 없다고 해서, 이것이 곧 시장경제로의 이행을 의미하는 것인가, 아니면 보다 정상적인 사회주의로의 전환을 의미하는 것인가, 그도 아니면 북한식의 또 다른 어떤 체제로의 변화를 의미하는 것인가는 아직 확실히 단정할 수 없다는 견해도 있다.¹⁵²⁾

다른 논점은 경제개혁이 다른 분야 변화로 연결될 수 있을 것인가의 문제다. 자본주의 경제체제의 가장 큰 특징은 시장메커니즘을 통해 상품의 매매와 분배가 이뤄진다는 점이다. 시장메커니즘의 도입을 통한 분권화 경향은 전통적 중앙계획체제 아래의 관료체제의 경제적 권한을 관료체제 외부의 다른 메커니즘에 점차 분산시키게 된다. 즉 기존 당 국가 체제의 계획적이고 유일한 통제력이 전반적으로 약화됨을 의미한다. 또 분권화의 급속한 확대 경향은 곧바로 당 국가의 전반적인 사회경제적인 관리, 통제 능력의 약화를 의미한다. 군수산업이나 전략적 수출부문 등 일부 우선적인 공급대상을 제외한 대다수 하부단위들에 대한 계획 중앙의 자원배분 기능이 더욱 약화됨에 따라 하부 단위에서는 이른바 자력갱생이 구조적으로 강제되고 있는 셈이다. 따라서 이들 단위에서는 당 중앙의 의도나 계획 여부를 떠나 꾸준히 자립적이고 분권적인 흐름을 강화시켜 나갈 수 밖에 없다.

또 국민들의 일상생활도 시장적 요소에 대한 의존도가 높아지면서 계획경제 영역이 감소하고 시장의 비중과 일상적 중요성이 증대되어 가는 상황은 기존의 사회주의적인 정치적 지배관계를 변화시킬 가능성이 크다. 경제난으로 인해 당 중앙의 의도나 목표를 떠나 중앙계획적 투자가 사실상의 분권화로 변모해 갈 수 밖에 없는 경향은 당 국가체제의 독점적인 권력기반을 위협하고, 결과적으로

151) 이석, “북한의 경제개혁, 시장경제로의 이행인가”, ■■■열린마당■■■, (통일연구원, 2004.3.16).

152) 위의 글.

당 위계제의 이해관계를 위협하게 된다.¹⁵³⁾

북한은 하루 단위에 대한 당 중앙의 가부장적 지배의 기초가 약화되면서 정치적, 이념적 통제는 가능할지 모르나, 경제적 측면에서는 사실상 자율에 맡길 수 밖에 없게 되었다. 하지만 정치·이념적 통제도 언제까지 가능할 지는 불투명하다. 분권화의 강화는 곧 북한 내부 기관 사이의 치열한 경쟁의 격화를 뜻하기도 한다. 경제개혁의 핵심은 경제 주체들, 특히 기업들에 활력을 불어넣어 주는 일이다. 이를 위해서는 개인이나 집단에 어느 정도의 인센티브를 부여하는 소유제 구조의 손질이 불가피하다. 중국은 사유화가 선행되지 않고도 소유권을 분명히 정의하지 않고서도 시장개혁에 성공할 수 있음을 보여주었다. 대신 경쟁이 강조되었는데, 이는 사유화 이전에 폭넓은 유인구조와 시장개혁이 중요함을 시사한다. 그러나 가격 자율화 없이 시장에 기반한 유인을 갖추기란 어렵다. 만일 높은 인플레이션 때문에 가격시스템이 정상적으로 작동하지 않게 되면 시장지향적 개혁은 좌절할 수도 있다.¹⁵⁴⁾

따라서 지금 시점에서 북한의 향후 변화 경로예측과 관련해 사유제를 도입할 것인가에 대한 논의는 성급해 보인다. 김정일은 “사유제의 장점을 이해하지만 북한에 도입할 수는 없다”고 명확한 의사를 밝힌 바 있다.¹⁵⁵⁾ 북한과 같은 작은 영토에 약 2,500만명의 인구가 살고 있기 때문에 그들을 먹여 살리기 위해서는 효율적인 통치체제가 필요하다는 것이다. 이런 입장은 북한 사회과학원 주체경제학연구소 소장이며, 경제학회 회장인 김원삼 박사의 설명을 통해서 보다 명료해진다.

“가령 협동적 소유는 협동농장의 소유인데, 어떤 협동농장에서 자기 포전에 벼를 심기가 힘들니까 강냉이를 심겠다, 아니면 강냉이 농사는 그만두고 박하를 심어서 외화를 벌겠다고 하는 경우가 생길 수 있습니다. 만일 이처럼 매개 협동농장이 각자 자기 수익성만 높이려고 한다면 가뜩이나 농경지가 제한된 우리 나라에서는 알곡 수요를 자급자족하지 못하게 됩니다.”¹⁵⁶⁾

김 소장의 설명에 따르면 중국은 가족도급제를 도입하면서 30년 동안 경영·관리권을 제공해 무엇을 경작할 것인가라는 문제가 완전히 개별화, 개인화

153) 정세진, 앞의 책, 280쪽.

154) 조지프 E. 스티글리츠, 앞의 책, 381쪽.

155) 콘스탄틴 폴리코프스키, 성종환 옮김, ■■■동방특급열차■■■(서울: 중심, 2003), 31쪽. 폴리코프스키는 2001년 7월 김정일 국방위원장의 러시아 방문 당시 푸틴 대통령으로부터 대통령 전권대사로 임명되어 24일동안 김정일을 수행한 바 있다. 이때 김정일이 러시아의 개인소유 공장들을 둘러보면서 사유제에 대해 언급한 적이 있다.

156) 한호석 미주평화통일연구소장과의 인터뷰. 한호석, “북(조선) 경제의 이해를 위하여”, 북한정세보고서, (뉴욕: 미주평화통일연구소, 1995.11), 19쪽.

되었다. 중국 농촌에서는 개인이 트랙터와 자동차를 사들여 농사를 지었다. 어떤 사람은 벼 농사를 그만두고 딸기를 심어 비행기로 날라서 베이징에 내다 파는 경우도 생겼고, 농경지에 자기 별장을 짓기도 하고, 농토의 일부에 자기 조상의 묘를 쓰기도 한다. 이런 결과로 중국의 알곡 생산량이 크게 줄었다. 더구나 중국보다 경지면적이 훨씬 작은 상황에서 만약 이런 사태가 생기면 커다란 혼란이 오게 된다는 게 북쪽 전문가들의 평가다. 북한은 전국적 범위에서 농업 생산력을 통일적으로 발전시키는 정책을 선호하고 있는 것이다. 북한 지도부는 기본적으로 협동적 소유를 해체해 개인적 소유로 바꾸는 것은 자본주의로 회귀하는 것으로 받아들인다.¹⁵⁷⁾

북한 내 경제 전문가들은 중국의 농업개혁 즉 가족도급제나 개인책임제 도입과 관련해 부정적인 시각을 드러내놓고 있다. 중국 사람들은 소유단위가 적으면 적을수록 이해관계가 절실해지고, 생산 추동력이 높아진다고 보고, 협동농장 소유단위는 너무 크니까 분조단위로 소유권을 분할하고, 또 이보다 가족단위 소유권이 좋다는 이유로 가족도급제와 개인책임제가 생겨났다. 이에 대해 북한 내 경제 전문가들은 이런 논리는 순전히 물질적 견지에서만 파악하고, 농민이 자신들을 공동소유, 공동경리의 주인 의식을 갖고 협동적 소유가 발전해야 내가 잘 살 수 있다는 것을 자각하지 못했기 때문이라고 평가한다. 북한은 중국인들이 이런 의식수준과 자각을 갖지 못하고, 오직 물질적 자극만을 추구한 데 문제가 있다고 보는 셈이다.¹⁵⁸⁾

따라서 현 단계에서 실질적으로 북한 내 다양한 영역에서 자율성과 분권화 경향은 더욱 심화되겠지만, 사유제의 도입과 같은 근본적 사회주의 제도의 변화는 완만하게 진행될 것으로 예상된다. 이는 사유제 등에서의 급진적 변화가 오히려 체제를 더욱 불안정하게 만드는 요인이 될 수도 있음을 강하게 시사한다.

5.2 국가주도 점진주의의 채택

사회주의 국가들의 개혁 경험을 종합해보면 사회주의 경제체제는 스탈린적 중앙집권 명령경제체제->부분 분권화된 중앙집권 명령경제체제(부분 개혁체제)->사회주의 상품경제(시장사회주의)->사회주의 시장경제 등의 순서를 밟아 해체되어 간다고 볼 수 있다. 북한 경제체제의 점진적 진화는 사회주의 경제개혁의 일반적 단계를 밟아가고 있다는 분석이 있다.¹⁵⁹⁾ 북한도 비슷한 경로를 밟

157) 위의 글, 21쪽.

158) 위의 글, 20쪽.

159) 박형중, 앞의 책, 151쪽.

을 가능성이 높지만, 과연 순차적으로 모든 단계를 거칠지, 아니면 중간 단계를 생략하고 다음 단계로 건너뛸 가능성은 없는지가 관심사다.

사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 이행이 진행되고 있는 구사회주의권, 특히 중국이나 베트남 등의 이행기경제(transitional economies)의 체제전환은 역사상 유례가 없는 것이기 때문에 당초부터 기본 모델이나 이론 없이 실험적으로 추진되어 시행착오가 불가피했다. 하지만 북한은 선행 모델들을 충분히 참고해 각종 시행착오를 최소화하면서 변화를 모색할 수 있다는 측면에서 유리한 위치에 있다고 간주할 수도 있다. 물론 핵 문제를 둘러싼 대미 적대관계의 존재라는 상대적으로 불리한 외부환경이 이점을 상쇄하고 있기는 하다.

중국형의 체제전환정책은 시장사회주의나 경제체제론에 기초한 전형적인 국가주도 점진주의라고 규정할 수 있다. 이에 반해 러시아형은 국가주도의 급진주의의 성격을 강하게 띠고 있다.¹⁶⁰⁾ 러시아는 정치적 민주화가 수반되고 자유시장경제의 정착을 뚜렷한 목표로 하는 체제전환을 시도했다면, 중국은 경제개혁을 우선시하고, 이념적으로 사회주의 체제의 유지를 목표로 체제의 전환보다는 체제 내 개혁을 추구했다. 결과적으로 중국은 성공적인 체제전환을 한 반면에 러시아는 참담한 실패를 겪은 바 있다. 러시아는 1991년 보수 쿠데타의 실패에 이은 공산당의 붕괴와 급진개혁파의 실권장악 및 소연방의 해체라는 결과를 낳았다. 북한의 김정일은 이를 실감나게 목격했기 때문에 러시아식의 자멸적 변화를 추구할 것으로 보기는 어렵다.

더구나 북한은 다른 나라와 상이한 변화의 초기조건을 갖고 있다. 즉 경제적 조건으로서 선대로부터 물려받은 경제체제, 경제발전단계 및 경제규모, 비경제적 조건으로 정치체제, 역사 및 문화적 특성, 그리고 기존의 체제유지 기반이 되는 사상 및 이념 등을 감안하면 급진적 변화의 성격을 띠기에는 어려워 보인다. 특히 사상 측면에서 아버지 김일성으로부터 물려받은 교조적인 주체사상의 틀내에서 개혁과 개방의 논리를 정당화시키기가 쉽지 않다.

김정일체제는 개혁과 개방이 경제재건에 영향을 주기 위해서는 현 체제의 통제력을 포기하지 않으면 안된다는 모순을 안고 출발했다. 또 김정일 체제의 초기조건은 중국의 경우처럼 경제개발을 통해 체제전환을 유도할 수 있는 개도국형 체제전환의 이점도 상당히 약하다. 이것은 북한 경제구조가 1978년 중국의 개혁개방 초기 중국보다는 전반적으로 공업화 단계가 높고, 군산복합체에 의한 독점적 구조를 갖고 있는 사회주의 선진국형에 가깝기 때문이다. 이에 따라 경제개발의 여지가 있기는 하지만 잘못 개발된 공업분야는 전환비용도 상당히 클

160) 박제훈, “이행기경제의 체제전환 비교모델,” ■■■지역경제■■■ (1994년 6월호), 60~86쪽 참조.

것으로 전망된다.¹⁶¹⁾

북한이 중공업을 위주로 한 공업국가였으며 그 공업이 전체적으로 비효율적이라는 점을 들어 북한의 개혁은 중국이 농업부문에서 점진적으로 시작한 개혁과는 달리 광범위하고 급진적인 개혁이어야 한다는 이론이 제기되기도 한다.¹⁶²⁾ 또 북한의 경우 중국과 달리 경제규모가 작고, 여전히 일사분란한 통제체제가 유지되고 있다는 점에서 도약(jumping)의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다는 견해도 나온다.¹⁶³⁾

옛 사회주의권의 역사적 경험은 이행기 경제의 과거 경험에서 보듯이 부분적이고 점진적인 개혁과 개방에 의한 경제효율성 증대 및 경제회복의 여지는 극히 제한적이며 결국 전면적이고 포괄적인 변화만이 가시적인 성과를 거둘 수 있다. 하지만 이것은 곧바로 김정일 체제의 기반을 아래서부터 잠식하는 결과를 낳을 수 있다는 점에서 북한이 선택하기 쉽지 않은 경로다. 즉 경제제도의 개혁은 정치적 여건의 고려 없이는 이루어지기 힘들다.

후계체제가 갖는 태생적 한계는 가장 큰 걸림돌이다. 김정일은 아버지 김일성의 정통성을 고스란히 이어받았다. 이전 김일성 체제에 대한 수정이나 부정은 곧 자신의 정통성을 부정하는 것이 된다. 김정일 체제의 딜레마이다. 김정일이 과거를 비판하거나 부정하면서 자신의 홀로서기를 강화할 수 있는 계기로 삼을 수도 있다. 그러나 과거의 후루시초프나 고르바초프가 자신이 물려받는 체제를 비판하고 개혁하다가 실각한 역사적 경험은 김정일에게도 적지않은 시사점을 준다.¹⁶⁴⁾ 결국 점진주의적 변화가 예견되는 셈이다.

앞서 지적했듯이 중국의 경험은 구 질서의 존재 아래서도 경제개혁의 성공 가능성을 잘 보여준다. 물론 중국의 경험이 곧 북한의 성공을 의미하는 것은 아니다. 중국이 오히려 매우 예외적인 사례로 대부분의 사회주의 국가의 역사적 경험은 개혁의 실행여부와 경제적 성공여부는 반드시 연계되지 않았다.¹⁶⁵⁾ 따라서 사회주의 체제를 유지한 채 개방과 동시에 시장경제관리방식만 도입하면 중국처럼 지속적 경제성장이 이뤄질지는 불투명하다. 그럼에도 불구하고 중국식

161) 박제훈, “북한경제의 체제동학적 분석”, ■■북한경제의 오늘과 내일■■ (서울: 현대경제연구원, 1996), 100쪽.

162) 이영선, “북한경제의 현황과 전망”, 앞의 책, 11쪽.

163) 가령 임동원 전 통일부 장관이나 조건식 통일부 차관 등 전현직 관료들이 이런 주장을 하고 있다. 조건식 차관은 “핵문제만 해결되면 (중국,베트남 등) 다른 사회주의 국가들의 경우에 비해 북한의 변화 속도는 빠를 것”이라고 내다봤다. (조건식 차관, 2004. 7.10 수출입은행 강의내용)

164) 권오윤, “북한 경제정책의 변화에 관한 연구”, 앞의 책, 367쪽.

165) 박형중, “비교사회주의 관점에서 본 실리사회주의론의 위치와 전망”, ■■김정일 정권 10년: 변화와 전망■■(서울: 통일연구원, 2004), 155쪽.

개혁·개방 방식은 다른 어떤 경로보다 성공의 가능성을 크게 해 준다는 점에서 여전히 북한에게는 매력적일 수 밖에 없다.

앞으로 북한은 대외적 민감도가 점차 높아지면서 사회주의 근본틀을 흔들지 않는 범위 안에서 국제사회에서 생존하기 위한 새롭고 상대적으로 과감한 조치들을 지속적으로 내놓을 것이다. 앞서 지적한 여러 이유로 현 체제유지를 전제로 한 안정된 변화를 김정일 지도부가 희망하고 있을 것이라는 점에서 당분간 “양면게임적 접근”이 시도될 것으로 전망된다. 즉 지속적인 조정과 변화를 추진하되 어느 정도 시간이 걸릴지라도 내부적인 지배엘리트들의 합의를 이룬 뒤에 다음 단계의 새로운 변화를 시도할 가능성이 크다는 점이다. 그렇지 않을 경우 내부적 저항에 부닥쳐 김정일의 지도력에 치명적인 손상을 줄 수도 있다.¹⁶⁶⁾

지난 2년간 북한의 변화 궤적을 추적해보면 통제경제가 변화의 조짐을 보이고 있으며, 가끔은 지나치게 빠른 속도의 변화를 우려하는 강경파의 견제를 받고 있음을 감지할 수 있다. 김정일 치하의 북한은 덩샤오핑의 통치 초기 중국과 유사성을 보이고 있다. 덩은 개혁과정에서 정권이 흔들려 정부 내 보수파의 반대에 부딪칠 것을 우려해 개혁의 속도를 적절히 통제했다. 이런 맥락에서 북한의 변화도 약진과 지체를 반복할 가능성이 매우 높다.¹⁶⁷⁾ 북한이 지속적으로 강조하고 있는 이데올로기적 통제가 지속되면서 개혁·개방이 단계적으로 진행되는 이중구조가 상당부분 유지될 것이라는 의미다.

그러나 점차 공식영역이 아닌 비공식 영역에서 북한의 변화를 주도하고 있는 현실을 감안하면 후자의 변화 속도가 갈수록 더 격차를 벌릴 수 있다. 이런 경우 북한 지도부도 계획하지 않은, 그리고 원하지 않은 변화의 역풍을 맞을 수도 있다. 이런 맥락에서 북한 당국의 정치경제적 통제력이 약화될 경우에는 이미 취한 개혁 조치들이 과연 지도부의 의도대로 전개될지는 의문시된다.

또다른 의문점은 정치개혁을 수반하지 않는 경제개혁이 얼마나 오래동안 안정적으로 지속될 수 있을지이다. 즉 개혁 추진과정에서 예상치 못한 국내정치적 갈등이나 지도부의 분열을 초래할 수도 있다. 중국이 1978년 경제개혁 조치를

166) 퍼트남(Robert Putnam)에 따르면 외교는 국내정치적 이해를 단순하게 반영하거나, 국제체제 압력에 대한 소극적인 대응이 아니라 국내정치와 협상대상국을 동시에 상대하는 매우 적극적이고 전략적인 양면게임(Two-Level Game)이다. 즉 정책집행이나 협상의 성공여부는 자신의 정책을 상대국이 수용할 수 있는지 여부와 동시에 자국 내에서의 여론과 관련 이해집단의 정책수용 여부에 달려있기 때문에 정책결정자들은 이런 양면성을 지닌 외교(Double-Edged Diplomacy)를 잘 활용해야 한다는 것이다. Peter Evans, Harold Jacobson and Robert Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993)

167) 김대중 전 대통령도 북한 변화의 우여곡절 가능성을 예견한 바 있다. *Financial Times*, June 18, 2004.

취한 이후 1990년까지 1인당 국민소득이 연평균 7.2% 증가했음에도 불구하고 시장경제로의 이행은 순탄한 것만은 아니었다. 초기 10년 동안 여러 차례 진행된 개혁추진계획은 많은 경제적 문제 및 정치적 갈등으로 차질을 빚었다. 경제적 과열현상으로 개혁이 중단되고 1981년과 1987-89년 사이에는 중앙집중식 경제통제로 되돌아갈 수 밖에 없는 상황에 직면하기도 했다. 1980년대 전 기간에 걸쳐 인민들의 항의는 빈번하게 발생했다. 특히 학생시위는 1986년과 1987년에 이어 1989년에는 이른바 ‘천안문사태’가 일어나 군대를 동원해 진압하면서 유혈사태가 벌어지기도 했다. 그 뒤 당이 개혁-반개혁파로 분열되고, 관료조직은 움직이지 못했고 경제정책은 추진될 수 없었다.¹⁶⁸⁾

여기서 주목할 대목은 중국의 경우 새로운 개혁 주도세력의 부재에도 불구하고 중국경제의 시장화는 자체의 여세를 타고 심화되었고, 대중의 생활수준은 개선되어 갔다는 점이다. 10여년 동안 중국의 일부 집단은 경제개혁 과정에서 기득권을 얻게 되었고 명령형 경제체제로 회귀하리라고 생각한 사람은 아무도 없었다.¹⁶⁹⁾ 이는 북한 변화의 경로 예측에서도 의미있는 시사점을 제공한다. 중국의 사례는 변화의 불가역적 측면을 경험적으로 입증해 보이고 있다. 즉 변화 자체의 관성을 무시할 수 없다는 점이다. 또한 경제개혁을 점진적으로 추진하더라도 언젠가는 대중들의 정치개혁 요구에 직면할 수 밖에 없음을 보여주기도 한다.

6. 결론: 정책적 함의

지금까지 필자는 북한 변화의 개념과 성격을 규명하고 변화를 촉진 혹은 제약하는 요인은 무엇인지, 그리고 변화의 파급효과를 살펴본 뒤 이를 바탕으로 중국, 옛 소련 등과의 비교사회주의 관점에서 향후 북한의 변화 경로에 대한 전망도 제시했다. 필자는 이 논문에서 현 김정일 체제 아래에서도 통제된 변화는 가능하며, 이런 변화는 불가역적이고, 나아가 안정적 대외관계가 뒷받침되고 외부의 적절한 지원프로그램이 가동될 경우 제한된 성공 즉, 외국인조 의존형 경제에서 벗어날 수도 있음을 보여주려고 시도했다. 물론 그렇지 않고 현재의 외부 불안정성의 존재, 즉 미국의 대북적대정책이 지속적으로 강화될 경우에는 변화로 인한 체제 내부의 취약성과 균열을 더욱 확대발전시켜 김정일 체제의 존

168) Susan L. Shirk, 앞의 책, 14쪽.

169) 위의 책, 14쪽.

립에 치명타를 가할 수도 있을 것이다.

북한이 지난 2002년 7월 경제관리 개선조치 이후에 시현하고 있는 변화들, 즉 경제개혁 조치들은 기업이나 개인들의 생산동기를 자극하고 이에 따라 침체된 경제전반에 새로운 활력을 불어넣어주고 있다. 경제개혁에 따른 분권화, 경쟁, 시장 등의 요소들은 시장사회주의 단계에서 나타나는 변화들로서 과거와는 뚜렷하게 단절된 특징을 보여주고 있다. 더구나 북한은 비록 핵문제 등 열악한 외부환경에 둘러싸여 있지만 의미있는 변화, 즉 부분적인 제도개혁을 수반한 경제개혁을 추진해왔고, 실제로 여러 부작용이 발생하고 있음에도 불구하고 의도적이든, 그렇지 않은 시장지향적 변화들이 지속되고 있다.

그러나 체제의 존립과 관련된 근본적인 제약은 동태적 변화와 맞물리면서 위기요인 전화될 수도 있다. 선대 김일성 체제를 부정할 수 없는 김정일 체제의 태생적, 이데올로기적 한계가 북한 변화의 자율성을 크게 제약하고 있고, 선군 정치를 비록 과도기적 통치방식으로는 이해할 수 있으나 중장기적으로 개혁·개방정책에 미칠 제약성 등을 외면할 수 없을 것이다. 외부적으로 핵문제로 인한 미국과의 적대관계가 북한의 단기적 변화에 큰 영향을 미치고 있다. 특히 외부환경의 악화는 북한의 내부 자원 고갈로 이어져 공급 부족에 따른 물가와 환율의 상승과 빈곤층의 양산을 초래하면서 김정일 체제의 근간을 흔들 수도 있는 잠재성을 보여주고 있다.

이처럼 북한의 향후 경로와 관련된 질문들에 대한 현실적인 답변을 내놓기 위해서는 체제 내부적 요소와 핵문제 등 국내외 정치적 요인을 동시에 고려할 수 밖에 없을 듯하다.¹⁷⁰⁾ 원론적 관점에서는 북한의 안정적 변화는 원칙적으로 국내정치적으로 안정되고, 국제정치적으로 우호적 환경이 조성될 때, 가령 외부적 지원이 뒷받침될 경우 보다 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 경제적 측면에서는 북한이 대외적으로 개방정책을 추구하여 해외의 발전된 기술을 도입하고 비교우위체제를 활용해 국내자원을 보다 효율적으로 활용해야 한다. 또 국내적으로는 시장기구를 활용한 유인체제를 도입해 경쟁을 통한 효율성을 제고해야 한다. 그러나 대내외적 조건이 갖춰지지 않을 경우 사정은 달라진다. 내부 자원의 고갈과 북한 지도부의 변화관리능력을 크게 약화시켜 변화는 매우 불안정한 경로를 밟을 수 밖에 없으며, 최종적으로는 급변사태의 발생도 배제할 수 없다.

170) 앞으로 추가 관찰사항은 북한 내부 개혁, 개방 범위와 속도를 둘러싼 지도부 사이 갈등, 군부의 역할 등에 주목해야 한다. 또 북한 내부 변화와 북핵 문제의 상호 연관성 연구에 초점을 맞출 필요가 있다. 북핵 문제는 북한의 변화를 촉진하는 요인이면서, 억제하는 요인이라는 이중성이 있다. 북한 변화의 폭과 속도는 상당 부분 미국의 대북정책 방향에 영향을 받는다는 점이다. 하지만 구체적으로 서로 어떤 영향을 주고 받는지에 대한 체계적인 정리와 연구는 미흡하다.

이런 복합적, 이중적 상황에서 한국의 대응은 자명해진다. 급변사태 발생에 따라 한국이 부담해야 할 많은 물적, 인적 비용을 추정한다면 점진적 변화와 발전을 유도하는 정책이 최선일 수 밖에 없다. 마침 북한 당국은 정치이념적으로 한국과 적절한 긴장관계를 유지하면서도 경제적으로는 안정적이며 지속적인 변화를 위해 기존의 전략과 관점을 변경해 실리중심주의적 사고를 하면서 남한의 지원과 협력에 큰 기대를 걸고 있다.

김정일 체제의 조기 붕괴 가능성을 배제하고, 북한이 국가주도의 점진주의적 변화를 시도할 것이라는 현실적인 가정을 할 경우, 중국이나 베트남처럼 체제전환에 장시간이 소요된다는 점을 고려해 한국 정부도 중장기적인 전략 아래 북한의 점진적이고 안정적 변화를 유도하는 정책 외에는 대안이 없어 보인다. 즉 앞으로의 대북정책은 북한의 변화관리 능력을 제고시켜 주는 방향에서 협력을 강화시키는 데 초점을 맞춰야 한다. 보다 구체적으로는 북한 시장 안정화 지원 정책, 중장기적인 북한경제재건 모델의 제시 등이 이뤄져야 한다.

변화의 심화는 북한 뿐 아니라 한국에게도 도전과 기회를 동시에 제공하고 있다. 우선 기회측면에서 북한의 긍정적 변화는 남북한의 협력을 심화시켜 평화공존과 번영의 틀로 활용할 여지를 넓혀줄 수 있다. 북한 변화는 다른 사회주의 나라들과 구별되는 특수성이 있다. 변화의 거센 물결을 거슬리기 어렵다는 일반성과 더불어 미국의 부시 신보수주의 정권의 고립봉쇄전략에 대응하기 위한 전략이라는 특수성을 동시에 갖고 있는 셈이다. 주목할 대목은 이런 조건 아래서는 북한의 선택이 제한적이고 변화의 성과도 제한적일 수밖에 없다는 점이다. 개혁·개방은 선택사항이 아니고 필수사항이나 북한은 근본적으로 체제생존과 직결된 핵 문제라는 난제 앞에서 제한된 변화와 이에 따른 제한된 효과로 인해 큰 어려움을 겪고 있다.

북한이 직면한 제약은 한국의 정치·경제적 향후 진로와도 무관치 않다. 즉 북한의 성공적인 변화의 안착여부는 비단 그 효과가 북한에만 적용되지 않는다. 이는 한국이 어떤 역할을 하느냐에 따라 재도약의 동인을 상당부분 상실한 한국 경제의 회복에도 커다란 돌과구를 마련하는데 기여할 수 있다는 점을 시사한다. 사실 오늘날 남북한은 물론 어느 나라도 중단 없이 개혁·개방을 추진하지 않으면 생존할 수 없는 냉엄한 국제현실에 직면해 있다. 특히 한국은 한반도의 절반인 북한이 국제화의 조류에서 격리된 상황에 있는 약점을 안고 있다. 결국 분단이라는 약점을 극복하는 일, 즉 북한을 국제화의 대열에 동참시키는 문제가 우리에게 중대한 과제일 수밖에 없다. 북한의 국제질서 편입과정에서 선도적 지위에 있는 한국은 그간의 경험과 노하우를 활용해 상당한 지원을 해줄 수 있을 것이다.¹⁷¹⁾ 다행히 북한도 명시적으로 남한의 지원을 요청하고 있는 상황이라

협력의 가능성과 효과는 그 어느 때보다 높을 것으로 기대된다.¹⁷²⁾

그렇지만 한국도 미국과 핵 비확산 목표를 공유하고 있는 현실에서 북한의 국제화 지원에 적지 않은 제약 조건을 갖고 있다. 하지만 한국의 대북 지원은 인도주의라는 측면에서 보편적 접근과 공통되나 대북화해와 통일을 다른 축으로 하는 점에서 추구하는 목표와 접근 방법에서 본질적으로 미국이나 국제사회와 다를 수밖에 없다. 또한 국제화와 관련한 북한과의 지속적인 신뢰구축이 당장의 경제교류와 협력은 물론 궁극적으로 북한의 군사적 위협 수위를 낮출 수 있다는 점에서 북한의 지속가능한 변화와 관련한 새로운 대북지원 분야를 발굴하고, 정책적으로 지원하는 방안을 모색해야 한다. 이런 맥락에서 북한이 EU나 국제구호단체 등과 함께 추진하고 있는 다양한 시장경제 지원 및 개발지원 프로그램은 정책적으로 시사하는 바가 크다.

일방적인 대북접근이 오히려 역작용을 불러올 수 있다는 점에서 북한 변화 지원은 미국 등 주요 이해 당사국들의 정책과 어느 정도를 조화를 이루는 것이 불가피할 것이다. 이런 맥락에서 남북경협을 추진이나 북한의 변화 지원에 있어 국제적 연계성을 확보할 수 있는 지원책을 모색할 필요가 있다. 북한 내 변화지원 정책은 자유시장경제 도입과 촉진을 장려하는 미국의 전통적 가치와 대북정책 목표와 부합하는 영역이 많아 지원프로그램에 따라서는 미국 등 국제사회의 적극적인 협력도 이끌어낼 수 있을 것이다.

더불어 북한과 다양한 교류협력사업을 전개하고 있는 국내외 NGO 지원을 통한 북한 국제화 촉진도 추진해야 한다. 북한의 다양한 지원프로그램으로 신뢰가 어느 정도 구축돼 있는 국내외 NGO와 공동으로, 또는 NGO 독자적으로 실천하는데 측면 지원을 할 수 있을 것이다. 유럽연합 등 상당수 나라가 이미 북한과 공동으로 초보적 단계이나마 국제화 프로그램을 진행하고 있는 만큼 한국 정부도 북한의 빈곤탈출을 위한 경제개발 경험 등을 전수할 수 있는 독자적인 대북지원 프로그램 개발을 서둘러야 한다. 북한이 핵문제 해결 이전에라도 국제 금융기구가 금융지원이 아닌 비 금융지원, 즉 기술적측면에서의 시장경제 지원 프로그램을 실시할 수 있도록 지원하는 방안을 모색해야 한다. 이런 지원은 장기적 측면에서 북한 경제의 자본동원능력 제고, 내부자원의 효율적 이용, 해외 직접투자의 유인 등에도 긍정적 영향을 미친다.¹⁷³⁾ 나아가 사정이 여의치 않을

171) 윤덕민, “세계화,” “통일경제” 통권 61호 (서울: 현대경제연구원, 2000. 1). 15쪽.

172) 특히 남북경제협력추진위원회 제2차 회의(2002. 8. 30) 합의에 따라 북한 박남기 국가계획위원회 위원장을 단장으로 한 경제시찰단 18명이 10월 26일부터 11월 3일까지 9일간 전국 18개 지역, 38개 산업시설, 연구소, 유통시설, 관광지 등을 시찰한 뒤 만족감을 표시하면서 남북경협 확대와 한국의 경제개발 경험을 적극적으로 전수받겠다는 의지를 나타낸 대목은 북한지도부의 진의를 가장 분명히 보여준다.

경우 국제금융기구가 이런 민간 NGO의 북한 개발 프로젝트에 필요한 재원을 지원할 수 있도록 한국 정부가 재정적, 외교적 노력을 기울이는 것도 중요한 과제이다.

173) 김성철, “국제금융기구와 사회주의 개혁·개방” (서울: 통일연구원, 2001), 99쪽.

【 참고 문헌 】

1. 국내문헌(북한문헌 포함)

단행본

- Susan L. Shirk, 최완규 역, **중국경제개혁의 정치적 논리**(서울: 경남대학교 출판부, 1999)
- 경남대 극동문제연구소·북한대학원, **남북한 통합 연구 현황 자료집 I~III**-정치통합-경제통합-사회문화통합, 2003.
- 김성철, “국제금융기구와 사회주의 개혁·개방”(서울: 통일연구원, 2001)
- 김연철·박순성 편, **북한 경제개혁연구**(서울: 후마니타스, 2002)
- 권오윤, **북한체제변화론**(서울: 다다미디어, 1998)
- 리복희, **돈이 인간을 지배하는 자본주의 사회경제관계에 관한 연구**(평양: 사회 과학출판사, 1994)
- 마이클 오헨론(Michael E. O’Hanlon) 외, 최용환 옮김, **대타협(Crisis on the Korean Peninsula)**(서울: 삼인, 2004)
- 박형중, **북한의 경제관리체계**(서울: 해남, 2002)
- _____, **북한의 변화능력과 방향, 속도와 동태**(서울: 통일연구원, 2001)
- _____, **핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화**(서울: 통일연구원, 2003)
- 서재진 외, **사회주의 지배엘리트와 체제 변화**(서울: 미래인력연구센터, 1999)
- 수전 셔크(Susan L. Shirk) 지음, 최완규 옮김, **중국경제개혁의 정치적 논리**(마 산, 경남대학교 출판부, 1999)
- 신용도 외, **북한 경제체제전환 분석**(서울: 소화, 2002)
- 서재영 외, **주체의 사회주의 경제제도**(평양: 평양출판사, 1993)
- 오승렬, **북한 경제의 변화: 이론과 정책**(서울: 통일연구원, 2002)
- 임강택 외, **핵문제가 북한 경제에 미치는 영향**(서울: 통일연구원, 2003)
- 임강택, **북한 재산권의 비공식 이행**(서울: 통일연구원, 2004)
- 임을출 외, **북한경제의 오늘과 내일**(서울: 현대경제사회연구원, 1996)
- _____, **악의 축과의 대화: 북미 핵·미사일 협상의 정치학**(서울: 한

올아카데미, 2004)

- 올가 말리체바, 임을출 외 옮김, ■■■김정일과 왈츠를■■■(서울: 한울, 2004)
- 정세진, ■■■계획에서 시장으로: 북한 체제변동의 정치경제■■■(서울: 한올아카데미, 2000)
- 좋은 벗들, ■■■북한 식량난과 북한인권■■■(서울: 좋은 벗들, 2004)
- 조지프 E. 스티글리츠, 강신욱 옮김, ■■■시장으로 가는 길■■■(서울: 한올아카데미, 2003)
- 중국 북경대학 동북아연구소 외, ■■■항일건국리상과 동북아국가의 개혁발전■■■남북한,중국 국제학술세미나 (2004.8.25~27, 중국 북경대학)
- 최진욱 외, ■■■남북관계의 진전과 국내적 영향■■■(서울: 통일연구원, 2003)
- 콘스탄틴 폴리코프스키, ■■■동방특급열차■■■(서울: 중심, 2003)
- 페터 가이, ■■■1949-1989 독일 연방공화국과 독일민주공화국의 경제교류■■■ (Friedrich Ebert Stiftung 서울협력사무소, 2003.10)

논문

- 김원국, “국방공업을 우선적으로 발전시키는 것은 선군시대 경제건설의 합법칙적 요구”, ■■■경제건설■■■제2호(평양: 과학백과사전출판사, 2004)
- 김동식, “현 시기 선진기술도입사업을 강화하는 것은 합영, 합작의 기본”, ■■■경제건설■■■제2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2004)
- 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의 경제관리”, ■■■경제건설■■■제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2004)
- 김용술, “북한 경제정책 설명”, ■■■KDI 북한경제리뷰■■■(2002년 10월호)
- 강일천 외, “7.1 경제관리개선조치 1년의 평가와 재해석”, ■■■통일문제연구■■■제15권 2호, 2003년 하반기.
- 박영규·전현준, “북한 변화 시나리오에 대한 기존연구 검토”, ■■■핵문제 해결과정에서 남북관계 및 북한경제지원 시나리오■■■(서울: 통일연구원, 2003)
- 박제훈, “북한경제의 체제동학적 분석”, ■■■북한 경제의 오늘과 내일■■■(서울: 현대경제연구원, 1996)
- 배종렬, “김정일의 북한경제 10년”, 「북한경제와 남북경협: 현황과 전망」, ■■■북한경제심포지움 발표논문집■■■, 한국수출입은행·통일연구원, 2004.
- 서재진, “김정일 정권 10년: 북한의 사회변화”, ■■■김정일 정권 10년: 변화

- 와 전망■■■(서울: 통일연구원, 2004)
- 임을출, “클린턴 행정부의 대북정책 연구: 국내정치적 요인을 중심으로”, 경남대학 교 정치외교학과 박사학위논문, 2003.
- _____, “북한의 국제시장 접근: 현황과 과제”, ■■■수는 북한경제■■■2004년 가을호.
- 윤덕민, “세계화”, 「통일경제」통권 61호(서울: 현대경제연구원, 2000. 1)
- 임현진 외, “북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가?”, ■■■현대북한연구■■■ 제7권 1호(2004)
- 양문수, “7.1 경제관리개선 조치와 북한의 변화”, ■■■남북경제협력 포럼 발족기념 세미나■■■, 서울, 2001년 11월28일.
- 지태화, “사회주의 사회에서 노동에 대한 자극문제와 그 빛나는 해결”, ■■■경제연구■■■제2호(평양: 과학백과사전출판사, 2004)
- 진희관, “북한 변화론 쟁점 분석: 대남 혁명전략과 경제관리방식”, ■■■통일경제■■■제61호(서울: 현대경제연구원, 2000.1), 60~70쪽.
- 정승혁, “동북 아시아나라들과 무역을 확대발전시키는 데서 나서는 중요요구”, ■■■경제건설■■■제2호(평양: 과학백과사전출판사, 2004)
- 정상훈, “무역을 통한 선진기술이 생산성에 주는 영향에 대한 고찰”, ■■■경제건설■■■제1호(평양: 과학백과사전출판사, 2004)
- 홍순직, “북한의 특구정책 평가와 성공과제”, ■■■통일문제연구■■■, 제15권 2호, 2003년 하반기.
- 한호석, “북(조선) 경제의 이해를 위하여”, 북한정세보고서(뉴욕: 미주평화통일연구소, 1995. 11)

기타

- 경제연구■■■(평양: 과학백과사전출판사)
- 조선신보■■■
- 로동신문■■■
- 민족21■■■
- 연합뉴스■■■
- 조선중앙통신■■■
- 주간 북한동향■■■(서울: 통일부 정보분석실)
- 탈북자들■■■(서울: 탈북자동지회 회보)
- 한겨레21■■■
- keys■■■(서울: 북한민주화네트워크)

2. 외국 문헌

- Barclays Capital Research, “Korea: Long-term Decline in the North Korea Premium”, *Asian Rates and Credit Research*, 27 February 2004.
- Euro-Asian Business Consultancy Ltd., “DPRK: Recovery or Collapse?”, January 15th, 1996.
- Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China*(Stanford, California: Standford University Press, 1993)
- Jonathan D. Pollack, *Preparing for Korean Unification: Scenarios and Implications*, RAND Publication, 1999.
- Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992)
- Kim Il-Pyong and Jane Shapiro Zacek, *Reform and Transformation in Communist Systems: Comparative Perspectives*(New York: A Washington Institute Press Book, 1991)
- Marcus Noland, “The Two Koreas: Prospects for Economic Cooperation and Integration”, *East-West Center Special Report*, No.7, December 2000.
- Mark E. Manyin, “U.S. Assistance to North Korea”, *CRS Report for Congress*, Updated March 17, 2003.
- National Intelligence Council & the Federal Research Division of the Library of Congress, “North Korea’s Engagement, Persepectives, Outlooks, and Implications”, Conference Report, 23 February 2001.
- Mitchell B. Reiss, North Korea’s Legacy of Missed Opportunities, Remarks to the Heritage Foundation, March 12, 2004.
- Morton I. Abramowitz and James T. Laney, “Meeting the North Korean Nuclear Challenge”, *Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, Council on Foreign Relations, 2003.
- Nicholas Eberstadt, “North Korea’s Survival Game: Understanding The Recent Past, Thinking About The Future”, *Paper prepared for Toward a Peaceful Resolution with North Korea: Creating a New International Engagement Framework*, KIEP-KEI-AEI-Chosun

Ilbo Conference, Feb 12~13, 2004.

Pascal Boniface, "What justifies Regime Change?" *The Washington Quarterly*, 26-3, Summer 2003. pp.61~71.

Peter Hayes, "Bush's Bipolar Disorder and the Looming Failure of Multilateral Talks with North Korea", *Arms Control Today*, October 2003.

Peter Evans, Harold Jacobson and Robert Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993)

Scenarios for the Future of US-North Korean Relations: Engagement, Containment, or Rollback? Nautilus Institute, August 2002.

Selig S. Harrison, "Turning Point in Korea: New Dangers and New Opportunities for the United States", *Report of the the Task Force on U.S. Korea Policy*, February 2003.

Selig S. Harrison, "Time to Leave Korea", *Foreign Affairs*, March/April 2001. pp.62~78.

Scott Snyder, "Coercive Diplomacy, Crisis Escalation, and Future Directions for U.S. Policy Toward North Korea", *Prepared for presentation at Chungnam National University Conference*, October 24, 2003.

"The EC-Democratic People's Republic of Korea(DPRK)", Country Strategy Paper, 2001-2004.

Wingthye Woo, "The art of reforming, centrally planned economies: Comparing China, Poland and Russia," *Journal of Comparative Economics*, Vol.18 (1994)

Financial Times

Far Eastern Economic Reivew

New York Times

■■東京新聞■■

남북정상회담 이후 북한 대남인식의 변화

- 로동신문 분석을 중심으로 -



전 미 영

(동국대 북한학연구소)

목 차

| | |
|--------------------------------|-----|
| 【 요약 문 】 | 187 |
| 1. 서론 | 189 |
| 2. 북한 대남정책의 전개과정 | 194 |
| 3. 로동신문을 통해 본 북한의 대남인식 | 204 |
| 4. 북한 대남인식의 변화와 대남정책의 전망 | 224 |
| 5. 결론 | 235 |
| 【 참고문헌 】 | 237 |

【 요약 문 】

본 연구는 로동신문이라는 실증적 자료를 통해 북한 대남인식의 변화 양상을 구체적으로 검토하는 것을 목적으로 하고 있다. 북한의 대남인식의 변화여부는 북한의 대남전략과 통일정책의 전개양상을 예측하는데 하나의 기준을 제공해 준다는 데 그 중요한 의미를 지닌다. 최근 북한당국의 대남인식의 변화 여부에 대한 체계적인 분석은 북한 대남정책의 실상을 이해하는데 있어서 하나의 준거가 될 수 있다고 본다.

이 논문은 로동신문이라는 실증적 자료 분석을 통해 2000년 정상회담 이후 북한의 대남인식 변화 과정을 검토해 봄으로써 남북화해협력 시대의 북한 변화 양상을 규명해보고 우리 정부의 대북포용정책 성과를 검토해 보기 위해 1999년부터 2001년까지의 로동신문의 대남 기사를 분석했다.

분석 결과 로동신문 지상에서 점차적으로 대남기사의 게재 빈도가 줄어들고 있음을 알 수 있었다. 북한 로동신문의 대남기사의 성격이 대체로 남한에 대한 적대적 인식을 부추겨 북한사회 내부에서 대남 적개심을 고취시키는 한편, 남한사회의 부정적 측면을 부각시켜 상대적으로 북한사회의 내적 통합과 체제 정당화를 추구해왔다는 점을 염두에 둔다면 북한로동신문의 대남기사의 감소는 이러한 목적과 기능이 현실적으로 많이 약화되었다는 것을 입증해 준다고 할 수 있다. 특히 남북정상회담을 통해 남북간 화해의 분위기를 많이 반영한 것으로 보인다. 또한 분석결과 북한당국은 남한의 정부와 체제를 협상 파트너로 인정하기 시작했으며, 남한사회를 더 이상 남조선혁명의 대상으로서가 아니라 공존, 공영의 동반자로서 인식하기 시작하였다는 사실을 확인할 수 있었다. 남한사회에 대한 북한의 이러한 인식변화는 결국 대남전략의 실질적인 전환을 가져올 수밖에 없는 요인으로 작용했다고 보여 진다. 즉 남한사회의 민주화와 경제적 성장으로 인한 남한체제의 정통성구축과 국가경쟁력 강화라는 남한사회의 객관적 상황변화가 북한주도의 적화통일과 남조선혁명론 추진을 사실상 무력화시키는 주관적 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

그러나 북한당국은 공식담론을 통해 여전히 남한당국을 비판하고, 김대중정부의 햇볕정책을, 신정부의 평화변영정책을 비난하고 있는 것도 사실이다. 그러나 보다 깊숙이 들여다보면, 그 비난의 빈도와 정도 면에서 큰 변화가 진행되고 있음을 알 수 있다. 더 나아가 민주화를 통해 정통성을 획득한 남한정부와 경제력을 바탕으로 사회적 통합력을 구축해 나가는 남한사회를 바라보는 북한의 대남인식이 변화해 가고 있다는 것을 확인할 수 있다.

또한 로동신문 선전선동의 전략에도 변화가 나타나고 있다. 즉 북한의 대남

인식의 변화와 함께 남한사회를 대상으로 한 선전기사를 급격히 감소시키는 대신 북한주민들을 대상으로 하는 북한찬양 기사를 집중적으로 게재하고 있다는 것이다. 즉, 현시점에서 북한당국이 선전선동 작업을 통해 얻고자 하는 것이 더 이상 남한주민들에 대한 회유가 아니라 북한주민들의 단속이라는 사실은 북한당국의 대남정책이 결국 북한체제 수호라는 차원에서 제기될 수밖에 없음을 방증해 주고 있다.

북한의 대남정책의 결정과정에서 대남인식이라는 요인이 중요한 역할을 해왔으며 최근 북한의 대남유화정책도 대남인식의 변화에 큰 영향을 받고 있는 것으로 보여 진다. 따라서 현재 진행되고 있는 북한의 변화를 보다 지속적이고 확산적인 변화로 유도하기 위해서는 남한당국의 일관성 있는 대북 화해협력정책을 지속시켜나가야 할 것이며, 한편으로는 북한당국이 오판하지 않도록 우리 사회의 사회통합력을 제고시켜 나가야 할 것이다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

이 논문은 로동신문이라는 실증적 자료 분석을 통해 2000년 정상회담 이후의 북한의 대남인식의 변화 과정을 검토해 봄으로써 남북화해협력 시대의 북한의 변화 양상을 규명해보고 우리 정부의 대북포용정책의 성과를 검토해 보는 것을 목적으로 하고 있다.

우리 정부는 정상회담을 계기로 하여 화해와 협력을 위한 부단한 노력을 기울여왔으며 북한당국 역시 이전과는 다른 태도로 남한과의 화해 협력을 추진해 왔다. 그러나 정상회담 이후 북한 측에 의해 도발된 서해교전이나, 북핵 문제 등은 북한당국의 변화 의지를 의심케 하는 요인으로 작용하기도 했으며 그 결과 북한의 변화여부, 좀더 나아가서 변화 의지 여부에 대한 상반된 논의들이 진행되어 오고 있는 것이 현실이다.

그런데 북한의 대남정책의 불변론을 주장하는 논자들이 간과하고 있는 것 중에 하나가 북한의 대남정책에서 정책결정자들의 정책결정과정의 구조적 제약을 받는다는 사실이다. 즉 북한의 대남정책은 국내적 요인, 국제적 요인, 그리고 남한요인이라는 세 가지 변수의 구조적 제약 하 놓여 있다는 것이며 따라서 북한의 대남정책 기조도 이러한 구조적 요인에 의해 변화할 수밖에 없다는 것이다. 실제로 분단 이후 북한의 대남정책의 변화과정은 바로 이러한 세 가지 결정요인에 의해 영향을 받으면서 변화해 온 것이 사실이다.

북한의 대남정책은 북한당국에 의해 정식화된 3대 혁명역량, 즉 북한내부의 역량, 국제적 혁명역량, 남조선 혁명역량이라는 변수에 의해 결정되어 왔다. 그러나 북한의 입장에서 이 3대 혁명역량의 객관적 조건이 극도로 약화된 현 상황에서 북한의 대남정책은 남한과의 관계변수에 큰 영향을 받을 수밖에 없다고 할 수 있다. 즉 남한요인은 북한의 대남정책 결정과정에서 중요한 요인으로 등장하고 있는데. 여기서 남한요인이란 남한의 정치, 사회, 경제 등 객관적 상황과 이러한 남한의 정세를 보는 북한정책결정자들의 인식을 포함한다.

특히 스나이더(Richard C. Snyder)가 외교정책의 결정 과정을 논의하면서 한 국가의 행위를 결정하는 것은 있는 그대로의 외부상황이 아니라 정책결정자들이 그 상황을 어떻게 보느냐에 달려 있다고 지적한 바 있듯이¹⁾ 북한당국의 대

1) Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Spain, "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics," *Foreign Policy Analysis Project Series*, no 3

남정책의 결정과정에 있어서도 있는 그대로의 남한상황 뿐만 아니라 북한지도부가 그 상황들을 어떻게 인식하느냐가 중요한 변수로 작용한다. 대남인식, 즉 북한당국이 남한당국과 남한사회를 인식하는 방식이 대남전략과 통일정책을 추진하는데 있어서 중요한 변수로 작용한다고 할 수 있다. 따라서 대남인식의 변화양상은 대남전략의 변화를 예측 검토해보기 위한 선결요건이 된다. 이러한 관점에서 보았을 때, 남북정상회담을 계기로 실질적인 남북화해의 시대에 접어들어 시점에서, 그동안 특정한 방식으로 고정되어 있던 북한의 대남인식이 구체적으로 어떻게 변화해 가고 있는지를 실증적으로 검토해 보는 작업은 매우 의미 있는 작업이 될 것이다.

그러나 지금까지 북한 대남정책 연구에 있어서 북한의 대남인식 양상에 대한 논의가 부족했던 것이 사실이다. 물론 그것은 주로 연구 자료의 한계에 기인한 것이기도 했다. 지금까지 북한의 대남정책에 대한 연구들은 대체로 북한 당국이 표명한 공식담화들을 중심으로 평가 분석한 것이 대부분이었으며, 따라서 북한의 공식담화들을 통해서 북한의 대남인식의 구체적인 양상에 접근하는데 있어서는 제한적일 수밖에 없었다. 로동신문 기사분석은 바로 이러한 자료적 한계를 극복하게 하는 중요한 의미를 제공해준다.

이러한 문제의식에 따라 이 연구는 2000년 남북정상회담을 계기로 하여 북한 대남인식의 변화 양상을 분석해 봄으로써 북한당국의 대남정책의 변화 전망과 우리 정부가 노력을 기울여 왔던 대북 포용정책의 성과를 규명해 보고자 한다. 이러한 작업은 북한의 대남전략과 통일관의 변화 여부를 검증해보는데 중요한 기능할 할 것으로 본다.

1.2 연구자료 및 방법

1.2.1 연구자료

이 논문에서는 2000년 정상회담 이후 대남인식의 변화를 검토하기 위하여 1999~2001년까지 3년간의 로동신문의 기사를 분석하고자 한다.

북한의 로동신문은 북한연구에 있어서 중요한 자료적 가치를 지닌다.²⁾ 로동

(Princeton, N.J., 1954)

2) <로동신문>은 북한 조선로동당 선전선동부 직속의 로동신문사에서 제작하는 신문으로 조선로동당 중앙위원회의 기관지이다. 북한의 정치사전에 따르면 1945년 11월 1일 조선공산당 북조선분국 기관지로 평양에서 '正路'(정로)라는 이름으로 창간하여 발간되었다. 1946년 8월 북조선 분국이 조선신민당과 합당함에 따라 조선신민당 기관지인 '前進'(전진)을 흡수하여 1946년 9월 1일부터 <로동신문>으로 제호를 바꾸어 발행한 것이 현재의 <로동신문>이다. <로동신문>은 연중 무휴이며 조간으로 발행되는데 1946년 11월부터 4

신문이 북한사회연구를 위한 기초 자료로서 중요한 가치를 갖는 이유는 먼저, 북한당국이 로동신문을 통해 북한사회의 제반 문제를 직간접적으로 표명하고 나아갈 방향을 제시하고 있기 때문이다. 북한당국이 로동신문의 목적을 “당의 방침과 정책, 당원들의 투쟁임무를 일상적으로 해설함으로써 당원들을 교양하는 것”에 두고 있는 사실에서도 확인되듯이 북한정권과 당의 입장을 가장 권위 있게 나타내 주는 매체라고 할 수 있다.

또한 로동신문은 사실성과 현재성을 담보할 수 있는 북한의 실증자료라는 데에서 또한 그 중요성을 제기할 수 있다. 지금까지 북한연구에서 우리가 활용하였던 북한문헌이란 대개가 북한사회에서 재해석되고, 재가공된 자료라고 할 수 있다. 북한문헌의 일반적 특성의 하나가 현재를 정당화하기 위해 과거의 사실을 누락시키거나 첨가시키고, 때로는 소급 해석하는 북한문헌의 특징은 김일성 저작집의 개작과정에서 뚜렷이 확인할 수 있다. 이러한 점에서 보았을 때 로동신문은 북한 연구의 실증자료로서의 그 유용성을 높이 평가할 수 있을 것이다.

그러나 또한 북한의 로동신문은 대내외적인 정치선전 선동적 기능을 하는 가장 대표적인 문건이라고 할 수 있다. 즉 다원주의 사회의 신문과는 달리 사실의 보도보다는 선전선동의 목적이 강하게 내재되어 있다는 것이다. 로동신문의 대남기사 역시 로동신문의 이러한 선전적 기능이 충실히 반영되어있다. 대남기사는 특히 북한체제의 우월성을 과시하고 그 정권의 정당성을 선전하기 위한 목적에 입각해 있으므로 보도의 객관적 사실성보다는 정치적 의도에 의해 각색, 윤색의 가능성이 다른 기사보다도 높다고 할 수 있다.

특히 로동신문의 대남관련 기사는 남한사회를 이미지화하는 기사를 집중적으로 싣고 있다. 북한로동신문의 대남기사의 주 목적이란 대체로 북한당국이 의도하는 대로 북한주민들이 남한사회를 인식하게 하여 남한사회에 대한 상대적인 우월감을 선전하여 궁극적으로 체제정당화를 의도하는데 있다. 따라서 로동신문의 대남기사는 사실적 측면과 조작적 측면이 혼재되어 있다. 다시 말해, 북한당국이 실제로 인식하는 남한사회의 사실적 차원과 북한주민들에 대한 선전을 위해 가공되는 조작적 차원의 기사가 혼재되어 있다는 것이다.³⁾ 그러나 사실적 차원의 기사뿐만 아니라, 조작적 차원의 기사 또한 북한의 대남인식과 그 전개방향을 예측하는데 유용한 지표로서의 역할을 한다.

면으로, 이후 1974년 1월부터 6면으로 발간되고 있다.

3) 최완규·이수훈 교수는 북한의 대남인식을 사실적 차원과 조작적 차원으로 구별하고 있는데 전자는 북한당국이 믿는 사실을, 후자는 북한당국이 기대하는 바를 의미한다. 최완규·이수훈, 「김정일 정권의 통일정책: 지속성과 변화」, 『통일문제연구』 (2001 상반기호), p.170 참조.

1.2.2 연구방법

이 연구는 가능한 한 로동신문의 텍스트의 객관화된 분석에 주안점을 두고자 했다. 분석기간(1999~2001)동안 로동신문의 총 기사 64,553건 중에 8,071건의 대남 기사를 분석대상으로 하였다.

이 논문은 북한의 대남인식을 알아보기 위해 로동신문의 대남관련 기사를 다음과 같이 주제 분류하고 있다. 로동신문의 각각의 대주제 분류는 ‘남한정치’, ‘남한사회’, ‘남북관계’, ‘통일정책’, ‘대남선전’ 등으로 분류하였다.

먼저 ‘남한정치’는 남한의 정치체제 전반에 대한 북한의 인식을 살펴보기 위한 주제범주로서 ‘정책’, ‘정치인’, ‘주한미군’, ‘정세일반’으로 중범위 유목을 설정하였다. ‘정책’은 다시 ‘국내정책’, ‘대북통일정책’, ‘국방안보’, ‘외교정책’으로 세부범주화하였으며, ‘정치인’은 ‘대통령/정부’, ‘정당/정치단체’, ‘정치인’으로 분류하였다. ‘주한미군’은 ‘주한미군의 실상’과 ‘주한미군 철수’로 세부분류 하였다.

‘남한사회’는 ‘사회상’, ‘문화’, ‘경제’, ‘여성·교육’, ‘시위·파업’으로 주제분류하였으며 ‘시위·파업’항목은 다시 ‘노동자·농민’, ‘학생’, ‘시민’, ‘반미운동’, ‘기타민주화운동’으로 세부분류 하였다. 여기서 ‘반미운동’은 그 기사의 중요성을 감안하여 시위주체가 아닌 시위내용으로 분류하였으며, ‘기타민주화운동’은 과거 민주화운동을 논하는 기사 등을 다루고 있다.

‘남북관계’는 ‘남북교류’와 ‘남북분쟁’으로 주제분류 하였다. ‘남북교류’는 다시 ‘교류협력’, ‘이산가족’, ‘비전향장기수’로 세부분류 하였으며 ‘남북분쟁’은 ‘현재의 분쟁’과 ‘과거의 분쟁’으로 다시 분류하고 있는데, 여기서 ‘과거의 분쟁’이란 남북 분쟁을 둘러싼 과거 사건에 대한 논평 기사들을 다루고 있다.

‘통일정책’은 ‘통일일반’, ‘통일방안’, ‘통일-김정일’로 분류하고 있는데, 여기서 ‘통일일반’이란 통일의지의 천명, 통일의 당위성에 관한 주장 등 북한의 통일관과 통일의지를 다루고 있는 기사들을 분류하였다. ‘통일-김정일’은 통일의 의미를 김정일 우상화와 연결시키고 있는 기사들을 분류하였다.

‘대남선전’은 북한당국이 북한주민들을 상대로, 또는 남한주민들을 상대로 한 선전선동의 기사들로, 조작적 차원이 기사들이 이 범주에 포함된다. 이 유목은 다시 ‘친북단체’, ‘북한찬양’, ‘대남호소문’으로 세분하였다. 각각의 유목은 <표 1>과 같다.

분류 기사들은 주제별, 년도별로 빈도수를 조사하고 이를 계량화하여 각 주제별, 시기별로 변화 추이를 검토하였다. 각각의 주제별로 세부내용들을 내용분석(contents analysis) 방법을 원용하며 콘텍스트 분석을 결합하여 그 의미를 해석하였다.

<표 1> 대남기사 주제분류 유목

| 대분류 | 중분류 | 세부분류 | |
|--------|--------|----------|------|
| 남한정치 | 정책 | 국내정책 | |
| | | 대북통일정책 | |
| | | 국방안보 | |
| | | 외교정책 | 한미관계 |
| | | | 한일관계 |
| | 기타 | | |
| | 정치인 | 대통령/정부 | |
| | | 정당/정치단체 | |
| | | 정치인 | |
| | 주한미군 | 주한미군실상 | |
| 주한미군철수 | | | |
| 남한사회 | 정세일반 | | |
| | 사회상 | | |
| | 문화 | | |
| | 경제 | | |
| | 여성·교육 | | |
| | 시위 파업 | 노동자 농민 | |
| | | 학생 | |
| | | 시민 | |
| | | 반미운동 | |
| | | 기타 민주화운동 | |
| 남북관계 | 남북교류 | 교류협력 | |
| | | 이산가족 | |
| | | 비전향장기수 | |
| | 남북분쟁 | 현재의 분쟁 | |
| | | 과거의 분쟁 | |
| 통일정책 | 통일일반 | | |
| | 통일방안 | | |
| | 통일-김정일 | | |
| 대남선전 | 친북단체 | | |
| | 북한찬양 | | |
| | 대남호소문 | | |

내용분석(contents analysis)은 분석자 자신의 편견을 최소화하고 엄격하고 반복 가능한 방법론적 절차를 통해 정확성을 기할 수 있다는데 그 유용성이 있

다.⁴⁾

그러나 내용분석에서 말하는 표면적 내용이란 내용이 담고 있을지도 모르는 잠재적인 의미를 제외하고 언어 상으로 분명하게 나타나는 내용을 말한다. 내용 분석은 정치담화가 갖는 지배 이데올로기적 성격을 드러낼 수 있다고 하더라도 그것이 실제로 어떤 메커니즘으로 작동하고 있는지에 대해서는 거의 밝혀주지 못한다. 따라서 내용분석은 사회적 콘텍스트에 대한 분석과 결합되어야 한다. 따라서 본 연구는 로동신문 기사에 대한 양적 분석 및 구체적 기사내용이 무엇을 의미하는가에 대한 콘텍스트분석을 결합하여 북한당국의 대남인식을 분석하였다.

이 논문은 1999년에서 2001년까지 3년 동안의 로동신문의 대남 기사를 분석하였다. 따라서 북한 대남인식의 변화를 거시적으로 검토하는 데는 일정한 한계를 갖는다. 따라서 이러한 제한점을 극복하기 위하여 부분적으로 60년대, 70년대의 과거 로동신문 기사를 비교 검토하였다.

이러한 분석방법에 입각하여 본 연구는 로동신문이라는 실증적 자료를 통해 북한당국의 대남인식 변화 양상을 구체적으로 검토하고자 한다. 북한의 대남인식 변화여부는 북한의 대남전략과 통일정책의 전개양상을 예측하는데 중요한 기준을 제공해 준다는 데 그 중요한 의미를 지닌다. 최근의 북한당국의 대남인식 변화 여부에 대한 깊이 있는 분석을 통해 현재 북한의 대남정책의 실체를 이해하는데 있어서 하나의 준거가 될 수 있다고 본다.

2. 북한 대남정책의 전개과정

2.1 ‘민주기지’노선과 무력통일의 시도(1945~1953)

이 시기 북한당국은 위장평화와 무력통일의 이중전략에 의한 대남전략을 추진하였다.

당시 북한당국은 대외적으로는 통일전선에 입각한 대남정책을 공식화하였다. 통일전선은 1946년 7월 22일 북조선 민주주의 정당, 사회단체 대표자 협의회에서 결성되어 1948년 1월 8일 김일성이 “전민족적 통일전선을 형성하려면 남조

4) 내용분석은 사회과학에서 커뮤니케이션의 표면적 내용을 객관적, 체계적, 양적으로 서술하기 위한 방법임이다. 내용분석에 관해서는 이만갑 외, 「사회조사방법론」(서울: 한국학술교재사, 1985), 194쪽 참조

선에서 미제를 추종하지 않는 우익 민족주의 세력과도 대담하게 합작해야 한다”고 주장함에 따라 그해 4월 ‘남북조선 정당, 사회단체들의 대표자 연석회의’가 개최된 바 있다.

그러나 당시 북한당국은 남한의 정부, 즉 이승만 정권은 민족통일전선에서 우선적으로 배제되어야 한다고 주장해 왔던 민족반역자, 친일파 등으로 분류함으로써 북한정권이 완전한 독립국가 건설을 위해 투쟁해야 할 최대의 ‘적’으로 설정하고 있다. 1949년 6월25일부터 28일까지 열린 남북한 71개 정당, 사회단체가 참가한 회의를 통해 ‘조국통일 민주주의 전선’이 결성되었으며 1950년 6월7일에는 조국통일 민주주의전선 확대중앙위원회에서 평화통일 호소문을 채택하고 ‘남북 민주주의 정당, 사회단체 대표자 협의회’소집을 제의하는 등 위장평화와 무력통일의 이중전략을 추진하였다. 즉 당시 북한당국은 대외적으로는 ‘민족통일전선’을 통한 평화통일을 주장하는 한편, 은밀하게 무력통일을 준비해 나갔던 것이다.

1950년의 신년사에서 김일성은 조국통일위업을 달성하지 못한 아쉬움과 거족적 통일투쟁을 벌린 점을 높이 평가하는 한편 민주기지를 더욱 강화하였음을 공포하였으며 신년사의 말미에서 “국토완정과 조국의 통일을 위한 투쟁에서 새로운 승리를 쟁취하기 위하여 힘차게 전진하자”고 선언하였다.

당시 북한의 전쟁을 통한 적화통일의 시도는 민주기지노선에 입각해있었다.⁵⁾ 북한당국의 민주기지론의 제기는 즉각적인 통일독립이 불투명해지는 과정과 맥을 같이 하는데 북조선의 민주개혁이 성공적으로 마무리되는 1947년에 이르러서는 북조선에서 실시된 민주개혁을 남한당국까지 확대 실시할 것에 대한 발상들을 강조하였다.⁶⁾ 1947년 5월에서 8월 사이에 이루어진 미소공위의 결렬로 분단이 기정사실화되어 가면서 민주기지론이 구체화되기에 이른다.

1949년 1월 김일성은 신년사를 통해 “공화국의 민주기지를 축성하는데 모든 인적, 물질, 력량을 동원하여야 할 것”과 “멀지 않은 장래에 남반부의 농민들은 북반부의 농민들과 같이 토지개혁의 혜택을”을 받을 수 있다는 점을 선언한 이후, 남한의 토지개혁의 필요성을 역설하였다.⁷⁾

1949년 ‘조선민주주의인민공화국 창립1주년에 관한 보고’에서 김일성은 “우

5) 민주기지론은 서북5도당대회에서 발상이 처음 제기되었으며 1945년 12월 7일 제3차 확대집행위원회에서 언급되었으며 1946년2월 임시인민위원회 조직을 계기로 민주기지론이 구체화되었다. 이어 1946.8.29 북조선로동당창립대회에서 민주기지론에 대한 기본입장을 언급하기에 이르렀다.

6) “민주주의조선임시정부수립과 북조선노동당의 주장- 북조선과 같은 교육문화정책을 실시하여야 한다”, 『로동신문』 (1947.7.15)

7) 『로동신문』 (1949.5.19; 1949.10.2; 1949.6.2)

리는 승리에 자만하여서는 안 된다. 우리들은 조국통일의 담보로 되는 민주기지를 일층 공고히 하여야 하겠다. 이는 또한 남반부노동자들을 탄압 속에서 구출하는 중요한 조건으로 된다”고 하며 “민주기지를 일층 튼튼하게 하는 건설사업을 맹렬히 전개해” 이것을 “조국통일과 국토완정을 보장할 수 있는”⁸⁾ 방책으로 삼아야 할 것을 선언하였다.⁹⁾

1950년 6월25일 전쟁이 일어난 지 몇 시간 후 북한의 김일성은 “조국의 평화적 통일을 반대하는 이승만 역도”들의 군대가 38선 이북에 대한 전면적 진공을 개시하였음을 발표하였다.¹⁰⁾ 그러나 같은 날 로동신문은 “남반부의 노예교육제를 조국 통일로 근절시키자”, “남조선의 파괴된 예술을 하루 속히 창조 재건하자” 등의 기사를 통해 이날의 전쟁이 이미 준비된 전쟁임을 암시하고 있다.

1950년 9월에 접어들자 로동신문은 “민주개혁의 실시를 열렬히 환영”¹¹⁾이라는 연재 기사를 통해 당시 북한당국이 남한점령지에 행했던 토지개혁, 로동법령 실시, 등의 성과를 선전하고 있다. 전쟁을 전후하여 로동신문에서 집중적으로 기사화되는 남한에 대한 ‘민주개혁’ 실시에 관한 기사는 6.25전쟁이 북한의 민주기지 노선에 근거한 침략전쟁이었다는 것을 입증해주고 있다.

북한은 냉전이 고착화된 국제환경, 그리고 1949년 주한미군의 철수로 인한 남한 군사력의 약화, 그리고 북한의 정치, 경제적 체제 정비 및 군사력의 대남 우위, 그리고 당시 남한사회의 혼란 등으로 인한 3대 혁명역량의 전반적인 강화 상황에 따라 무력통일을 시도하였다. 특히 북한의 혁명역량과 그 역할만을 결정적인 담보로 간주하고 이를 근거로 하여 남한지역에 혁명을 확산시킨다는 “민족해방전쟁”이라는 명분 하에 적화통일을 기도하였다.

2.2 평화공세와 연방제 통일안의 제기(1954~1960)

북한에 의해 시작된 전쟁은 남북 양측 모두에게 막대한 피해를 입히고 마감되었다. 그러나 그것은 ‘종전’이 아닌 ‘휴전’으로 마무리됨으로써 한반도의 갈등은 또 다른 더 많은 문제를 양산할 수밖에 없었다. 전쟁이 끝났을 때 북한 지역은 거의 폐허가 되어 있었다. 1954년 신년사에서 “모든 것을 민주기지강화를 위

8) 「로동신문」 (1949.9.9)

9) 즉 당시 민주기지는 북한 내부적으로는 북한지역에서 추진하고 있던 혁명건설을 통일이라는 관점에서 정당화시키기 위한 개념으로 활용되는 한편, 북한주도의 적화통일을 ‘미제 점령하의 남조선’에 대한 ‘민주개혁의 실시’라는 차원에서 합리화하기 위한 논리로 작용하였다.

10) 이정식, 스칼라피노, 「한국공산주의 운동사」(서울: 돌베개, 1986), p.503.

11) 「로동신문」 (1950.9.4; 1950.9.5; 1950.9.6)

한 전후인민경제복구발전으로!”라는 구호를 통해 호소하고 있듯이 당시 북한당국은 폐허가 된 북한을 건설하고 생산양식의 사회주의적 개조작업에 착수해야 할 절박한 시점이기도 했다. 1954년의 신년사에서 김일성은 당시의 정세를 다음과 같이 진단하고 있다.

3년간의 전쟁으로 말미암아 우리의 도시와 농촌은 잿더미로 되었으며 공업과 농업, 철도운수를 비롯한 인민경제 모든 부문이 여지없이 파괴되었습니다. 전쟁피해는 실로 너무나도 혹심하였습니다. 실로 우리는 무엇부터 시작하여 어떻게 복구할지 갈피를 잡을 수 없었습니다.

당시 북한이 처한 상황에 따라 북한당국은 ‘선건설 후통일’의 자세를 취할 수밖에 없었으며 북한당국이 처한 전반적 역량 약화로 인해 평화통일을 전면에 내세우면서 북한내부 체제 정비에 주력할 수밖에 없었다.

1954년 제네바회의를 전후하여 북한당국은 다시금 평화통일을 들고 나오기 시작했다.¹²⁾ 북한당국은 1954년 10월 최고인민회의 제1기 9차 대회에서 ‘평화통일’을 위한 호소문을 채택하고 이어 1956년 로동당3차 대회에서 ‘평화통일선언’을 채택하여 여기서 외세를 배격하고 평화적으로 통일을 이루기 위한 6개 항의 선언을 채택하는 등 평화통일을 위한 구체적인 정책을 제시하였다.

그러나 전후 북한당국에 의해 제기되기 시작한 평화통일론은 전반적인 역량 약화 속에서 전후복구와 건설을 수행해야 하는 북한당국이 선택한 일종의 자기방어적인 통일정책이기도 했다.

조선 인민은 조국의 평화적 통일의 물질적 담보를 더욱 튼튼히 하는 전후인민경제 복구발전에서 빛나는 승리를 쟁취하고 있다. 조선인민의 평화스러운 생활은 반드시 보장되어야 할 것이다. (중략) 조선정전은 공고화 되어야 하며 조선은 반드시 민주주의적 기초위에서 평화적으로 통일되어야 한다.¹³⁾

북한은 당시 민주기지론을 지속하였으나 그 성격에서는 혁명지향에서 방어적 성격으로 다소 변화를 보였다. 즉 휴전 직후의 북한의 민주기지노선은 건설과 체제유지에 치중하는 방어적 성격이 더 강했다고 할 수 있다. 당시 김일성은 “조국을 평화적으로 통일하기 위해서는 또한 공화국 북반부의 민주기지를 강화해야 합니다. 민주기지를 강화하면 미제국주의자들과 리승만 괴뢰도당이 함부로

12) 제네바 회담은 1954년 1월25일부터 베를린에서 열렸던 미, 영, 불, 소 4개국 외상 회담으로서 이회담의 중요성은 주요 강대국들과 더불어 남북한이 함께 참여하여 한반도의 통일문제를 토의한 첫 번째이자 마지막 회담으로서의 중요한 의미를 갖는다.

13) “조국의 평화적 통일은 실현되어야 한다”, 『로동신문』 (1954.7.7)

공화국 북반부를 먹겠다고 덤벼들지 못할 것입니다”¹⁴⁾로 언급하며 그 입장을 설명하였다.

1955년 4월 테제에서는 조선혁명의 성격을 전조선적 범위에서 반제 반봉건적 민주혁명을 장기적으로 수행하는 것으로 규정하고 북한에서는 이 혁명이 완전히 수행되었고 이제 남한에서 혁명이 잘 수행되어야 함을 주장하였다.¹⁵⁾

그러나 북한의 정치가 안정되고 경제가 회복됨에 따라 북한의 대남정책은 보다 공세적인 성격을 갖게 되었으며 1960년 남한에서의 4.19 학생혁명이 일어나는 등 북한당국에 유리한 상황이 전개되자 북한당국은 이를 계기로 지금까지의 통일정책에서 일대 전환을 시도하였다. 김일성은 1960년 8.15 경축연설을 통해 연방제라는 새로운 통일방안을 남측에 제의하였다. 여기서 김일성은 외세의 간섭 없는 자주적인 남북총선거의 실시를 주장하면서 만일 남한 당국이 이를 받아들이기 어렵다면 과도적으로 남북한이 현재의 정치제도를 그대로 두고 점차 남북한의 경제, 문화제도를 통일적으로 조절하여 완전한 통일로 나아가자는 연방제 통일안을 내놓았다.¹⁶⁾ 이와 함께 남한에 대해 교류와 협력을 제안하기 시작하였다. 그러나 이러한 제안은 도탄에 빠진 남한을 돕는다는 시혜적 입장을 선전하는 것이었으며 당시 남한당국에 의해 받아들여지지 않았다.

2.3 남조선혁명의 추진과 남북대화(1961~1979)

북한당국은 1961년 6월 조선로동당 제4차 대회에서 혁명적 당의 지도 아래 노동동맹을 정점으로 한 반미구국통일전선 형성이라는 ‘남조선혁명론’을 채택했다.¹⁷⁾

60년대 들어서면서 북한당국은 북한의 성공적인 전후복구사업 수행과 4대군 사노선의 채택으로 인한 북한혁명역량의 강화와 4.19학생혁명으로 야기된 남조선 혁명역량의 강화라는 상황 조건하에 남조선혁명을 은밀히 추진시켜갔으며 국방경제 병진노선 추진이 결과 북한의 군사력이 상대적으로 우위에 이르는 60년대 후반부에 들어서서는 무력도발의 강경노선을 집중적으로 전개하였다.

4.19 혁명으로 장면정부가 탄생하자 북한은 통일문제를 남북간의 민족문제로

14) 김일성, “모든 힘을 민주기지 강화를 위하여”(1953.10.20), 『김일성저작선집8』, p.109.

15) 김일성, “모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의사회주의 건설을 위하여”, 『조선혁명과 조국통일에 대하여』, p.137.

16) “조선 인민의 민족적 명절 8.15 해방 15주년 경축 대회에서 한 김일성 동지의 보고”, 『로동신문』 (1960.08.15)

17) 고유환, “북한의 대남통일정책의 전개과정”, 이상민 외, 『21세기의 남북한 정치』(서울: 한울, 2000). p.327

제기하고 남한에 연방제 통일방안을 제안하였으며 통일을 민족내부문제 제로 제기하고 1962년에는 미군철수를 전제로 한 남북간의 ‘북남평화협정’을 제기하기도 하였다. 북한당국은 통일노선으로서 남조선혁명론을 제기하고 이를 3대혁명역량 강화노선으로 발전시켰다. 북한은 제4차 당대회에서 남조선에서의 혁명은 제국주의를 반대하는 민족해방 혁명이며 봉건세력을 반대하는 민주주의 혁명임을 천명하였다.

남조선혁명론은 “우리 조국의 통일과 조선혁명의 승리를 위하여서는 북반부의 사회주의 역량을 강화하는 동시에 남조선의 혁명력량을 강화해야 하며 북반부에서 사회주의 건설을 촉진하는 동시에 남조선에서 혁명을 수행해야 한다”는 입장에서 제시된 것으로써 이는 전조선의 혁명을 위해 선 남조선혁명, 후 조국통일을 통해 전조선의 혁명을 달성하는 것이다. 따라서 남조선혁명론은 결국 남한에서의 혁명은 결국 “남조선인민의 혁명력량과 그들의 결정적 투쟁에 의해서만 승리할 수 있다는 점”이 강조된다. 김일성은 조선로동당 대표자회에서 남조선혁명의 성격을 “민족해방 민주주의 혁명”으로 규정하고 “남조선혁명의 기본 임무는 미제의 식민지통치를 청산하고 남조선사회의 민주주의적 발전을 보장하며 북반부의 사회주의 역량과 단합하여 나라의 통일을 달성하는데” 있으며 “현 단계에서 남조선혁명의 기본방침은 적들의 탄압으로부터 혁명력량을 보존하는 동시에 그것을 부단히 축적하고 장성시킴으로써 결정적 시기를 맞이하기 위한 준비를 하는데 있다”고 그 성격을 말하고 있다.¹⁸⁾

북한당국이 남조선혁명론을 추진하게 된 현실적 배경에는 먼저 미군주둔 하에서 북한주도의 무력통일이 불가능함에 대한 인식에서 출발하여, 4.19혁명으로 분출된 남한 민중의 힘에서 남한 내부에서의 혁명의 가능성을 보았다고 보여진다. 북한당국은 당시 남한의 상황을 “반파쇼민주화를 위한 투쟁을 각계각층 인민들의 대중적인 공동투쟁으로 발전시킬 수 있는 객관적 조건”¹⁹⁾이 구비된 것으로 판단하였다.

김일성은 조국의 평화적 통일은 “오직 남조선에서 현 괴뢰 정권을 뒤집어엎고 진보적 세력들이 정권을 쥐 다음에야 실현될 수 있는 것”으로 파악하였으며 그러기 위한 방법으로 “그 투쟁형태가 어떻게 되든지 간에 그것들은 모두 주권을 쟁취하기 위한 결정적인 투쟁의 준비로 되어야 하며 그 결정적 투쟁은 오직 폭력적 방법에 의해서만 승리할 수 있는 것”²⁰⁾이라고 하여 남한주민들에 대한 투쟁을 선동하고 있다. 북한당국은 남한의 혁명세력을 지원하여 1964년 3월15일

18) “남조선혁명의 앞길을 밝혀주는 강령적 지침”, 『로동신문』 (1966.10.19)

19) “미제의 전쟁정책을 파탄시키고 남조선의 사회정치생활을 민주화하자” 『로동신문』 (1966.12.26)

20) “남조선혁명과 조국통일위업을 촉진시키기 위한 강령적 지침”, 『로동신문』 (1968.9.26)

통일혁명당 창당 준비위원회를 결성케 했다. 그러나 1968년 7~8월 사이에 김종태, 최영도 등 통일혁명당 관련 핵심지도인물들이 대거 검거됨으로써 혁명적 지하당을 통한 남조선혁명의 구상은 실패로 돌아가게 되었다. 또한 이 기간 중 북한당국은 1968년 청와대 무장간첩남파, 울진, 삼척 무장공비 사건 등을 통해 ‘남조선해방’을 지원하려는 무력도발을 감행했다. 그러나 남한내부의 혁명당과 북한의 무력지원을 통해 이루려고 했던 남조선혁명은 결국 실패로 돌아갔다.

1970년 제5차 조선로동당 대회에서 김일성은 남조선혁명의 기본 성격을 “미제국주의 침략자들을 반대하는 민족해방혁명인 동시에 미제의 앞잡이들인 지주, 매관자본가, 반동관료배들과 그들의 과소통치를 반대하는 인민민주주의 혁명”이라고 정의하고 이 혁명의 기본 임무를 “남조선에서 미제국주의 침략세력을 내쫓고 그 식민지 통치를 없애며 군사과소독재를 뒤집어엎고 선진적인 사회제도를 세움으로써 민주주의적 발전을 이룩하는데 있다”고 설명하였다.

1971년 8월6일 김일성은 “남조선의 민주공화당을 포함한 모든 정당, 사회단체 및 개별적 인사들과 아무 때나 접촉할 용의가 있음”을 밝힘으로써 한국의 정부를 포함한 대화협상 방침을 제시하였다.²¹⁾ 이후 본격적인 남북대화가 시작되었고 72년 7월 4일에는 ‘남북공동성명’이 발표되었다. 이후 남북조절위원회가 발족되어 남북양측을 오가며 남북대화가 고조되었다.

당시 북한당국이 남북대화를 추진하며 적극적인 평화공세를 펼쳤던 데에는 미중긴장완화라는 국제정세에 부응하면서 통일문제에 주도권을 잡고 궁극적으로는 주한민군을 완전히 철수시킬 계기로 활용하고자 했던 것으로 보인다.²²⁾ 즉 당시 북한 당국은 대남혁명 전략을 포기한 한 것이 아니었으며 남북대화는 혁명 전략의 테두리 안에서 채택된 행동방침이었다고 볼 수 있다. 이후 월남 패망의 조짐이 보이고 제3세계에서의 반미성향의 증대 등 국제정세의 변화와 남한혁명역량이 다시 강화되자 북한당국은 남북대화를 중단하였다. 또한 지하당 조직 구축 및 박정희 대통령저격기도, 땅굴굴착, 판문점 도끼만행 등 무력도발을 감행하며 그들의 진의를 드러냈다.

2.4 고려민주연방공화국 창설 제기(1980~1987)

이 시기에 북한당국은 ‘연방제 통일방안’과 테러적 군사도발을 통해 북한체

21) 김일성, “미제를 반대하는 아세아 혁명적 인민들의 공동투쟁은 반드시 승리할 것이다”, 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), p.513.

22) 박건영, 박선원, 우승지, “제3공화국 시기 국제정치와 남북관계: 7.4 공동성명과 미국의 역할을 중심으로”, 『국가전략』 9권 4호, 2003, pp.67-68.

제의 공고화와 한반도의 통일을 동시에 추진하고자 하였다. 그리고 아웅산 테러 사건으로 인해 국제적 입장이 약화되자 북한은 제2기 남북대화에 임하였다. 이후 남한사회의 민주화 운동이 확산됨에 따라 남한정세가 혼미해지자 북한은 남북대화를 중단하고 다시 남조선혁명의 추진을 위하여 지하당 구축과 통일전선 사업에 나섰다.²³⁾

북한당국은 1980년 10월 6차 당 대회를 계기로 대남강경노선에의 공식적 수정을 암시하였다. 북한당국은 새로 규정한 당규약에서 “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설하는데 있다”고 규정하여 남한에 대한 공산화통일을 포기하지는 않았다. 그러나 북한당국은 당대회보고와 당규약에서 3대 혁명역량강화론, 민주기지론, 남조선혁명론에 대해서는 언급이 없이 “고려민주연방공화국창립방안”을 제시하였는데 이는 북한이 80년대 들어오면서 혁명전략을 연방전략으로 점진적으로 대체하기 시작했다는 것을 의미한다.²⁴⁾ 그러나 80년 당시 고려민주연방공화국창립 제안은 그 표명된 선언에도 불구하고 남조선혁명의 포기를 의미하는 것은 아니었다.

북한당국은 통일방안으로 고려민주연방공화국 창립방안을 제시하였다 이 방안은 10대 시정방침으로 구성되어 있다. 10대 시정방침으로는 ①자주성 견지 ②민주주의 실시 및 민족대단결 도모 ③남북의 경제적 합작과 교류 실시 및 민족경제의 자립적 발전 ④과학·문화·교육분야에서의 교류와 협조 ⑤전국적 범위에서 교통, 체신 수단의 자유로운 이용 ⑥전체인민의 생활안정과 복리증진 ⑦군사적 대치상태 해소와 민족연합군 조직 ⑧해외동포들의 민족적 권리와 이익 옹호 ⑨두 지역정부의 대외활동의 통일적 조절 ⑩평화애호적인 대외정책 실시 등이다. 그런데 이것은 3가지의 선결조건을 전제로 하는 것이었다. 그 선결조건이란 첫째, “남조선에서의 군사과소통치를 청산하고 사회의 민주화를 실현”하는 것이며 둘째, “긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 제거하는 것”으로써 이것은 오직 “정전협정을 평화협정으로 바꿈으로써만 해결할 수 있다”고 보았다. 셋째는, “미국의 ‘두개조선 책동’을 저지시키면서 조선의 내정에 대한 미국의 간섭을 끝내야 한다”는 것이다.

북한당국은 당 대회 직전인 9월28일 일본 아사히신문 대표단과 한 담화에서 남한당국이 제안한 당국간 대화를 거부하면서 남한의 “전두환체제와는 회담할 용의가 없다”는 것과 “전두환체제를 인정하지 않는다”는 입장을 명확히 밝힌

23) 허문영, “북한의 통일정책”, 『계간 북한연구』, 1995, p.225.

24) 고유환, 앞의 책, p.332.

바 있다.²⁵⁾ 9월 30일 로동신문은 김일, 최흥희 공동성명을 발표하면서 “북과 남의 두 제도를 그대로 두고 남북연방제를 실시하는 것은 조국통일 3대원칙을 지키고 그것을 철저히 관철하여야 한다”고 주장하는 한편, 동시에 “남조선을 민주화하는 것은 나라의 평화통일을 위한 선결요건”²⁶⁾이라고 주장함으로써 당시 북한당국이 제안한 남북연방제란 민주세력과의 연대를 염두에 둔 것임을 알 수 있다. 6차 당대회중앙위원회 사업총화보고에서도 역시 김일성은 “남조선인민들은 조국통일의 장애물인 파쇼적 유신독재체제를 철폐하고 남조선사회를 민주화하기 위한 애국투쟁에 쫓겨하여 용감히 싸움으로써 민주주의와 조국통일의 원수들에게 커다란 타격을 주었다”고 평가하면서 “조국의 자주적 평화통일을 이룩하기 위해서는 남조선에서 군사파쇼통치를 청산하고 사회의 민주화를 실현하여야 한다”고 호소하였다.

고려민주연방공화국 창설 제안과 함께 제기된 이러한 북한당국의 입장은 고려연방제통일방안을 처음 제시했던 60년대의 상황과 상당히 흡사한 점이 있다. 즉 4.19 학생혁명으로 촉발된 남한의 민주화의 열기 속에서 북한 당국은 고려연방제통일방안을 제시하였을 당시 북한당국이 의미하였던 통일의 파트너는 당시 남한의 장면정부가 아니라 새로운 민주화세력을 의미하고 있었다. 80년 당시 남한의 상황이란, 정통성을 구비하지 못한 신군부의 등장과 이에 저항하는 국민들의 민주화운동이라는 심각한 체제위기의 시기였고 북한당국은 이러한 시점에서 미군철수와 남한사회의 민주화를 전제로 한 고려민주연방공화국 창설을 제안하였던 것이다. 다시 말해, 80년 북한당국의 고려민주연방공화국창설의 제기는 60년 연방제통일안을 남측에 제기하면서 그 내부적으로는 남조선혁명을 추진해나갔던 이중전략과 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

즉 북한은 3대 선결조건으로 남한에서의 군사파쇼의 청산과 사회의 민주화 실현, 긴장상태 완화와 전쟁위험 제거, 미국의 두개 조선 조작책동 및 내정간섭의 저지를 제시하였다.²⁷⁾ 이러한 제안은 남조선혁명에 장애가 되는 조건을 제거하기 위한 북한의 의도를 짐작케 한다. 북한당국은 85년 ‘통혁당’을 ‘한국민족민주전선’으로 개칭하고 반정부, 반체제세력의 통일전선을 구축함으로써 남조선혁명역량의 강화를 모색하고자 했다.

25) “일본 아사히신문대표단과 한 담화”, 『북한의 통일정책변천사』, 온누리, p.613.

26) “김일동지와 최흥희선생 사이에 조국통일문제와 관련한 의견교환이 있었다” 『로동신문』 (1980.9.29)

27) 연방국가의 통일정부인 ‘최고민족연방회의’의 구성, 최고민족연방회의의 상설기구인 ‘연방위원회’를 조직하여 정치, 외교, 군사를 관장케 하며, 사상과 제도를 용납한 기초위에 남북이 같은 권한과 의미를 가지고 연방정부의 지도하에 지역자치를 실시할 것을 제의하였다.

2.5 남북공존의 모색(1988~)

1990년대 소연방의 해체, 남한의 국제적 지위향상, 남한정치의 안정화, 그리고 전향적인 북방정책 추진 등의 대외정세의 악화와 북한의 경제적 위기 심화 등 3대혁명역량이 극도로 약화된 상황으로 북한당국은 체제 유지를 위한 수세적인 대남정책에 임하였다.

북한은 이 시기에 이르러 ‘선남조선 혁명 후 합작통일’로부터 ‘선 남북공존, 후 연방통일’로 전환하는 모습을 보였다. 북한은 3대 혁명역량이 전반적으로 약화된 가운데서 체제 수호차원에서 남북공존을 강조했다.²⁸⁾

이와 함께 북한은 통일전선 전술적 차원에서 대남제의를 지속하였다. 김일성은 89년 신년사에서 연방제 통일방안을 협의하기 위한 각당 각과 각계각층의 의사를 대표할 수 있는 지도급 인사들의 “북남정치협상회의”를 제의하였고 1990년 신년사에서는 남북의 자유왕래 실현과 전면개방을 실현하기 위한 최고위급 당국과 각 정당대표들의 ‘남북당국 정당수뇌협상회의’ 소집을 제의하였다. 그리고 1991년 신년사에서는 조국통일 방도를 확정짓기 위한 최고위급 당국과 정당 단체대표들의 민족통일 정치협상회의 소집을 제의하였으며 91년에는 조국통일 범민족연합 북측 본부를 결성하여 90년에 결성된 ‘범민련’을 지원하는 한편 민족통일 정치협상회의 성사를 위한 조직체계를 마련하였다. 91년 9월 남한과 동시에 유엔에 가입하고 이어, 남북합의서를 채택함에 이르렀다. 유엔동시가입과 남북합의서의 채택은 남한정부를 공식적으로 인정하는 새로운 대남정책이 시작되었음을 의미한다.

사회주의권이 붕괴한 후 북한은 체제 유지와 생존을 위해 미국, 일본 등의 선진국들과의 관계개선을 모색해야 했다. 북한은 93년 3월18일 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 계기로 미국과 고위급 직접 협상을 피하였다. 그동안 제국주의를 반대하면서 미국과 적대관계를 유지하던 북한이 탈냉전과 함께 가장 우선적으로 미국과 직접협상을 추진한데에는 사회주의의 전반적 위기 속에서 그들의 체제 유지와 생존을 보장받기 위한 것이었다.²⁹⁾

북한은 이 계기를 통해 북미 제네바 합의를 끌어냄으로써 대외적으로 협상력을 과시하고 경수로 및 중유 등 막대한 경제적 실리를 차지했다. 한편 북한은

28) 김일성은 1988년 신년사에서 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히는 문제가 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니”며 따라서 “북과 남이 서로 상대방의존재를 인정하는 기초 위에서” 통일할 것을 강조하였다. 이러한 공존의 원칙에 대한 주장은 89년 공화국수립 40주년 경축보고대회, 93년 4월 발표된 전민족대단결 10대 강령 에서도 천명된 바 있다.

29) 고유환, “북한의 대내정치와 대남 정책의 상관성 분석”, 『월간 통일경제』(1997.1), p.48.

94년 3월 남북한 특사 교환을 위한 실무회의에서 ‘서울 불바다’ 발언을 통해 남북협상을 결렬시키고, ‘조문’과동을 문제 삼아서 남북대화의 재개를 지연시키는 등 남한을 소외시키는 전략을 취했다. 즉 남한과는 대화하지 않으면서 미국과의 관계 개선을 통해 대외정책의 1차적 목표인 체제안전을 보장받고자 하는 목적으로 볼 수 있다.

2000년 남북정상회담을 계기로 남북관계 및 북한의 대남정책에도 큰 변화를 가져왔다. 90년대 중반부에 북한이 취했던 ‘통미봉남’ 정책에서 남북간의 당사자 관계의 회복을 위한 남북간의 입장조율의 결과였다고 할 수 있다. 현재 북한의 대남정책의 변화의 핵심은 경제난 극복과 탈냉전의 적응이라고 할 수 있다. 북미관계 개선을 통해 당면 경제난을 해결하기 위해서는 남북관계 개선이 필수적이며, 북한이 준비하는 개혁정책의 실질적 효과를 거두기 위해서도 이러한 변화는 본격화될 것으로 보인다.

3. 로동신문을 통해 본 북한의 대남인식

정상회담 이후 북한의 대남인식의 변화 징후를 파악하기 위해서 로동신문의 대남관련 기사들을 주제별로 분류하여 기사의 빈도 및 내용을 분석하고자 한다. 1999년부터 2001년까지 3년 동안의 로동신문 대남기사의 전체빈도와 주제별 기사의 빈도추이는 다음과 같다.

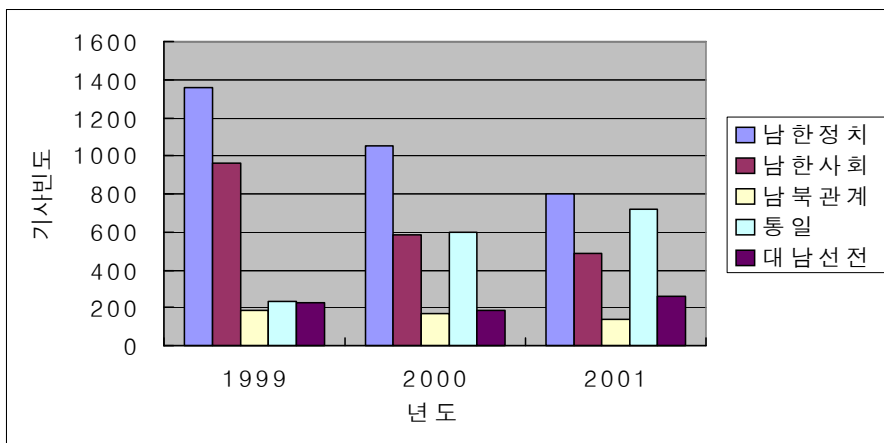
<표 2> 시기별 대남기사 빈도

| | 로동신문 전체기사수 | 대남기사수 | 전체기사 대비 대남기사비 |
|------|---------------|-------|------------------|
| 1999 | 21,050 | 3,007 | 14.29 % |
| 2000 | 21,176 | 2,635 | 12.44 % |
| 2001 | 22,327 | 2,429 | 10.88 % |

분석 시기동안의 대남기사의 빈도추이를 보면, 위의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 점차적으로 대남기사의 게재 빈도가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 북한 로동신문의 대남기사의 성격이 대체로 남한에 대한 적대적 인식을 부추겨 북한사회 내부에서 대남 적개심을 고취시키는 한편, 남한 사회의 부정적 측면을 부각시켜 상대적으로 북한사회의 내적 통합과 체제 정당화를 추구에 기여해왔다는 점을

염두에 둔다면 북한 로동신문의 대남기사의 감소는 이러한 목적과 기능이 현실적으로 많이 약화되었다는 것을 입증해 준다고 할 수 있다. 특히 남북정상회담을 통해 남북간의 화해의 분위기를 많이 반영한 것으로 보인다.

한편 분석 시기 동안의 대남기사의 주제별 빈도를 보면 다음의 <그림 1>과 같다. 아래의 그림에서 알 수 있듯이 남한정치에 관한 기사가 대체로 가장 큰 빈도로 실리고 있으나 정상회담을 전후하여 점차 줄어들고 있는 반면, 통일에 관한 기사들이 상대적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 한편 대남선전 기사가 점차 증가하고 있는데, 친북단체관련기사, 북한찬양기사, 대남호소문 등을 포함하고 있는 대남선전 기사의 증가는 북한 당국이 남한에 대한 부정적 기사는 대체로 줄이는 동시에 남한사회에서 북한을 지지하고 있다는 조작적 기사를 대거 게재함으로써 대중선동의 방향을 바꾸어 가고 있음을 알 수 있다. 즉 부정적(negative) 이미지 조작에서 긍정적(positive)인 이미지 조작으로 대중선동의 방향을 전환하고 있다는 것을 알 수 있다.



<그림 1> 대남기사의 주제별 빈도

각 주제별 기사 내용의 분석을 다음의 절에서 살펴보기로 한다.

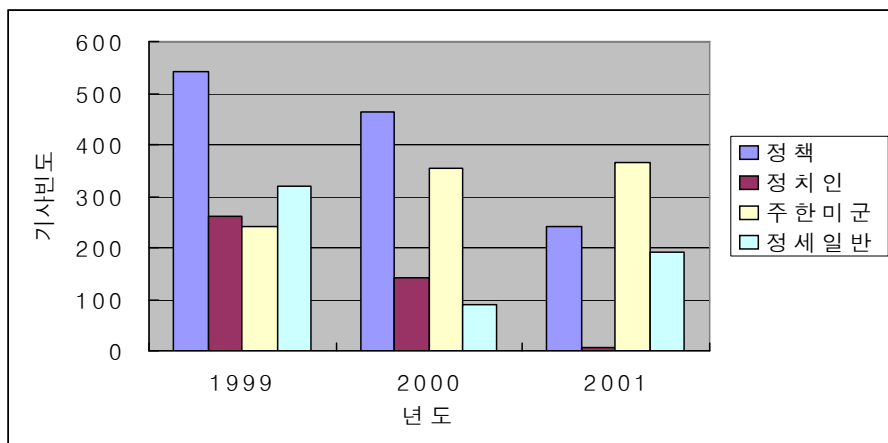
3.1 남한 정치

북한의 남한 정치인식의 변화를 파악하기 위해 로동신문 대남기사의 정치관련 기사들을 다음과 같이 주제별로 분석하였다.

<표 3> 남한정치 관련기사 빈도수(1999~2001)

| 대분류 | 중분류 | 세부분류 | 1999년 | 2000년 | 2001년 | |
|------|------|---------|-------|-------|-------|----|
| 남한정치 | 정책 | 국내정책 | 238 | 139 | 31 | |
| | | 대북통일정책 | 99 | 176 | 73 | |
| | | 국방안보 | 123 | 82 | 35 | |
| | | 외교정책 | 한미관계 | 43 | 39 | 42 |
| | | | 한일관계 | 38 | 28 | 59 |
| | | | 기타 | 0 | 1 | 0 |
| | 정치인 | 대통령 | 156 | 46 | 1 | |
| | | 정당/정치단체 | 66 | 64 | 3 | |
| | | 정치인 | 38 | 32 | 3 | |
| | 주한미군 | 주한미군실상 | 215 | 317 | 178 | |
| | | 주한미군철수 | 27 | 38 | 186 | |
| | 정세일반 | 318 | 89 | 191 | | |
| | 총합 | 1,361 | 1,051 | 802 | | |

먼저 위의 표에서 알 수 있듯이 가장 큰 변화는 남한 정치에 관한 기사가 급격히 줄고 있다는 점이다. 1999년 1361건으로 전체대남기사 대비 비율이 45.26%에서 2000년 1,051건(39.88%), 2001년 802건(33.02%)으로 점차 감소하고 있다.



<그림 2> 남한정치 관련기사의 주제별 빈도수

3.1.1 정책

남한정치에 관한 기사의 세부 주제별 특징을 보면, 먼저 정책관련 기사 중 국내정책관련 기사가 감소하고 있다. 정책관련 기사 중 국내정책관련 기사는 여전히 비판적 기사로 일관되어 있으며, 그 주요 내용들을 보면, 보안법, 언론개혁, 선거법 등에 대한 비판기사가 주류를 이루고 있다.

북한당국이 남한 정책에 대해서 가장 높은 강도로 비판하고 있는 것은 보안법에 관한 것으로 정세개관 기사를 포함하여 살펴보았을 때, 1999년 63회, 2000년 11회, 2001년 40회로 상당히 높은 게재빈도를 보이고 있다.³⁰⁾ 북한당국은 2000년 남한 당국과의 관계개선을 의식하여 남한의 보안법 문제에 대한 언급이 감소하다가 2001년부터 다시 증가하고 있음을 알 수 있다. 북한 당국은 당시 남한사회의 진보세력을 중심으로 제기되고 있던 보안법 폐지문제를 쟁점화 하고자 했다.

남한의 대북통일정책에 관한 기사 또한 앞의 표에서 볼 수 있듯이 지속적으로 게재되고 있는데, 1999년에는 주로 남한당국의 통일정책에 대한 비판을 중심으로 게재되었으나 남북정상회담 이후에는 남한 내의 반북세력에 대한 비판을 중심으로 전개되고 있다. 그 주요 기사들을 보면 다음과 같다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|--|
| 1999.02.22 | 남조선당국이 들고 나온 <3단계 일괄타결안>이란 것은 현실도피적이고 땀 목적을 추구하는 위험물이라고 밖에 볼 수 없다. |
| 1999.02.25 | 외세의존은 반역이며 반통일행위이다 |
| 1999.02.27 | 흑심을 드러내는 반통일의 녀두리 |
| 1999.05.25 | 죽음의 길을 걷는 통일부 |
| 1999.06.07 | <동족을 적대시하고 외세와 야합하는 것은 자멸의 길이다> 대북공조 구걸에 미쳐돌아가는 괴뢰들 |
| 2001.11.28 | 대결의 찬바람을 몰아오는 <주적>론자들 |
| 2001.11.29 | 반통일세력의 흉악한 속심 |
| 2001.11.29 | 안팎의 반통일세력을 눌러놓아야 한다 |

국방안보에 관한 기사는 여전히 대결적인 자세에서 남한의 군사, 안보분야를

30) '보안법'에 관련하여 정책비판, 또는 정세개관 기사뿐만 아니라, 보안법반대 시위 기사 등 '보안법'이 언급된 전 기사를 살펴보면, 1999년 120회, 2000년 11회, 2001년 73회의 게재빈도를 보이고 있다.

비난하고 있으나 그 기사 게재 빈도에 있어서는 1999년 123건, 2000년 82건, 2001년 35건으로 점차 감소하고 있음을 알 수 있다. 정상회담 이전까지는 남한을 지칭하던 <괴뢰>라는 용어는 정상회담을 전후해서 언급하지 않으나 여전히 남한의 군사훈련들을 침략적 의도로 선전하고 있다. 그 대표적 기사들을 보면 다음과 같다.

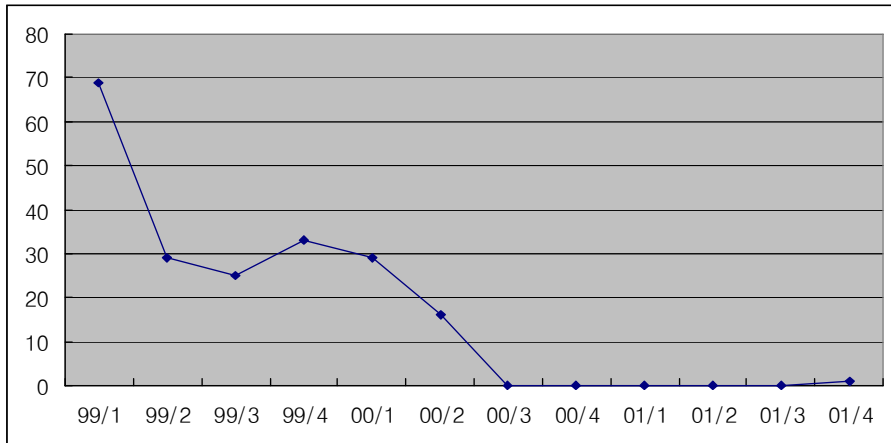
| 날짜 | 기사명 |
|------------|---|
| 2000.01.04 | 괴뢰들의 무분별한 전쟁광증 |
| 2000.01.05 | 반공대결과 침략전쟁 연습을 더욱 강화하려는 책동 |
| 2000.01.08 | 미제와 남조선괴뢰들 북침전쟁연습, 정탐행위감행 |
| 2000.01.11 | 괴뢰호전광들 침략무력증강에 광분, 올해에 5조 3,000억원을 탕진하려고 책동 |
| 2001.01.17 | 남조선군이 서울과 그 주변 일대에서 전쟁연습 |
| 2001.08.26 | 남조선도처에서 련이어 전쟁연습 |

남한외교 관련 기사는 주로 한미관계, 한일관계 만을 주목하고 있다. 한미관계에 관한 기사는 주로 ‘대미굴종외교’, ‘행정협정’ 등을 중심으로 비판기사가 게재되고 있다. 2001년에는 한미관계에서 가해자로서의 미국과 피해자로서의 남한의 이미지를 부각시키는 기사들을 대거 게재하고 있다. 이러한 경향은 북미관계의 악화 속에서 남북한 공동의 적으로서의 미국에 대한 이미지를 확산시키려는 의도로 보인다. 그 대표적 기사들은 다음과 같다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|---|
| 1999.03.10 | 괴뢰당국의 대미굴종행위를 비난 |
| 1999.03.21 | 미국의 날강도적인 시장개방압력 |
| 1999.06.10 | 괴뢰국방부 장관 미국에 <<공조>>를 애걸 |
| 1999.07.14 | 상전의 군사적 <<공조>>에 아양을 떠는 괴뢰들의 추태 |
| 2000.05.10 | 망측한 공조 |
| 2000.06.18 | 불평등한 <<협정>>은 철폐되어야 한다 |
| 2000.06.18 | <<미국정부는 행정협정을 시급히 개정하는데 성의 있게 나와야 한다>>남조선 신문들이 주장 |
| 2001.05.29 | 서울에서 활개치며 사는 미국투자회사 직원 |
| 2001.08.09 | 미국에서 남조선녀대학생들 살해 |
| 2001.11.27 | 미국에서 추방당한 남조선사람 258명 |

3.1.2 정치인

이 기간 동안 남한정치 관련 기사에서 가장 특기할 만한 사항은 대통령과 정부에 대한 비난의 빈도 및 강도가 급격히 감소했다는 점이다. 1999년 156회, 2000년 46회, 2001년 1회로 큰 변화를 보이고 있다.³¹⁾



<그림 3> 대통령 관련기사의 분기별 빈도추이(1999-2001)

이미 김대중정부에 들어와서는 과거 정권에 비해 비난의 강도가 낮아진 것이 사실이다. 과거 정부에 비해 비난의 빈도와 강도가 모두 현저히 낮아졌으며, 김대중을 ‘현집권자’로 표현하는 등 비적대적인 용어를 사용해 왔으나, 여전히 ‘김대중일당’, ‘괴뢰도당’, ‘국민통치배’ 등으로 비하하는 용어를 사용하고 있다. 그러나 남한정부와 대통령에 대한 비난의 경우 직접적인 비난 보다는 남조선주민들의 비난, 외신의 비난 등 간접적인 방법을 동원하여 기술하는 등 대결적인 자세를 피하려 하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 정상회담을 전후하여서는 ‘김대중 대통령’으로 지칭하고 있으며, 이후 2000년 한 해 동안은 대통령과 정부에 대한 비난 기사는 나타나지 않고 있다.

2001년에 들어서도 단 한건의 기사가 게재되었다. 그 내용도 “민족화해를 원하지 않는 자들은 국정을 맡을 자격이 없다” 기사를 통해 과거에 비해서는 비난의 강도가 약화된 기사를 게재하고 있다.

31) 이는 북한이 남한에 대해 공세적인 대남전략을 추진하던 60년대 중반의 기사 빈도와 비교해 보면 큰 차이를 확인할 수 있다. 64년 189건, 65년 223건, 66년 214건 등 남한의 정부와 지도자에 대한 집중적인 비난과 비교해 보면 큰 차이임을 확인할 수 있다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|---|
| 1999.01.27 | 《국민의 정부》도 타도대상이다(8)-전쟁의 불구름을 몰아오는 호전 광집단 |
| 1999.02.24 | 《국민》통치배의 1년간 죄악을 결산함 |
| 1999.02.28 | 《죄악의 덩어리를 해부한다(2)>선행독재광들을 뽑치는 《국민》파 쏘무리 |
| 1999.03.04 | 현 괴뢰정권을 《국민의 정부》로 부르지말 것을 주장 |
| 1999.03.07 | 《국민》통치배의 《치적》광고는 민중에 대한 우롱이다(의거자 윤성 식선생 기자와 회견) |
| 1999.06.11 | 현집권자의 통치는 《락제점》 |
| 1999.11.03 | 《김대중일당은 현실을 똑바로 보고 대학언론에 대한 파쇼탄압을 당장 중지해 야하며 지체없이 물러나야 한다》(《한민전》중앙위원회 청년학생국장 성명 발표) |
| 2000.03.15 | 남조선 집권자가 비판의 집중대상으로 되고 있다 |
| 2000.03.28 | 괴뢰들은 《정권》의 자리에서 물러나라 |
| 2000.06.14 | 평양 시내 60여만의 각계층 시민들 수십리 연도에서 김대중대통령과 일행을 동포애의 정으로 환영속 |
| 2000.06.16 | 위대한 령도자 김정일동지께서 김대중대통령을 위하여 오찬을 마련 하시였다 |

3.1.3 주한미군

남한 정치관련 기사에서 주한미군 관련기사는 계속해서 높은 게재 빈도를 보이고 있다. 1999년 242건, 2000년 355건, 2001년 364건 등으로 증가하고 있는데 이시기 대남기사 전체적으로 감소했다는 점을 상기해 본다면 이러한 수치는 상당한 증가로 볼 수 있을 것이다. 즉 정상회담을 계기로 형성된 남북화해의 분위기를 의식하여 남한에 대한 직접적인 비난은 가급적 억제하는 대신 민족공조와 외세 배격이라는 북한의 대남통일전략의 방향 전환에 따른 것이라고 할 수 있다.

기사의 주요 내용을 보면, 미군의 만행에 관한 기사들이 다수를 차지하고 있으며, “미제는 남조선인민들의 모든 불행과 고통의 화근”이라는 기사에서 알 수 있듯이 남한사회의 문제점들을 미군주둔에서 찾고 있다. 특히 <남조선강점 미제침략군의 죄행>이라는 연재기사를 통해 남한에서의 미군들의 범죄행위, 주한미군에 의한 환경오염 등을 성토했고 있다. 그러나 이전 시기와의 차이는 미군 철수에 대한 직접적인 기사가 과거 60, 70년대에 비해 크게 줄어들고 있음을 알 수 있다. 2001년에 들어서 미군철수에 대한 기사가 다시 증가하고 있으나 그 내용면에서 보면, 외신, 남한주민들의 요구 등을 인용한 간접적인 방식으로 미군

철수를 언급하고 있다.

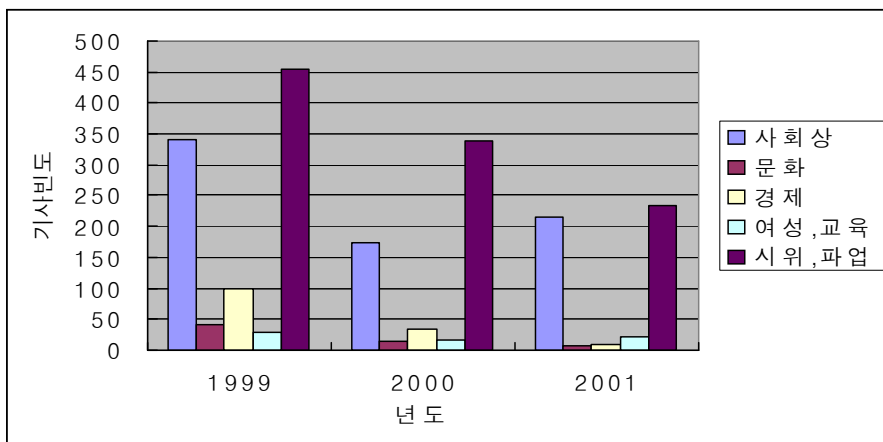
3.2 남한 사회

남한 사회에 관한 기사를 ‘사회상’, ‘문화’, ‘경제’, ‘여성·교육’, ‘시위·파업’에 관한 기사로 분류하여 살펴보았다.

<표 4> 남한사회 관련기사 주제별 빈도수(1999~2000)

| 대분류 | 중분류 | 세부분류 | 1999년 | 2000년 | 2001년 |
|-----|-------|----------|-------|-------|-------|
| 사회 | | 사회상 | 341 | 174 | 214 |
| | | 문화 | 42 | 14 | 7 |
| | | 경제 | 98 | 35 | 9 |
| | | 여성·교육 | 29 | 17 | 22 |
| | | 노동자·농민 | 208 | 97 | 54 |
| | 시위·파업 | 학생 | 37 | 35 | 46 |
| | | 시민 | 29 | 73 | 66 |
| | | 반미운동 | 28 | 66 | 30 |
| | | 기타 민주화운동 | 151 | 68 | 39 |
| | | 총합 | | 963 | 579 |

각 기간별 남한사회 관련 기사의 주제별 변화 추이를 보면 다음과 같다.



<그림 4> 남한사회 관련기사 주제별 빈도 추이

3.2.1 사회 · 문화

남한사회상에 관한 기사들은 주로, 남한에서의 사건사고, 범죄, 실업자문제, 빈부격차의 문제 등 남한사회의 부정적 측면을 집중적으로 보도하고 있다. 특히 자살사건, 범죄사건등을 상세히 보도하고 있는데, “자살로 인한 사망률 증가”(2001.5.4), “농약에 의한 자살자 한 해 평균 600여명”(2001. 9.17)등에서 볼 수 있듯이 남한의 사회문제들을 과장보도하면서 이를 자본주의사회의 병폐로 선전하고 있다. 북한은 자본주의적 생활양식의 병폐를 다음과 같이 인식하고 있다.

자본주의 생활양식인 미국식 생활양식은 약육강식의 생존원리, 극도의 인간 증오사상, 민족배타주의 등 온갖 잡다한 오작품들로 뭉그러진 야수의 생존 방식이다. (중략) 자본주의 생활양식은 사회를 량심과, 사랑, 창조와 열정의 폐허로 만들고 사람들을 동물화, 야수화하는 무서운 마약이다.³²⁾

남한문화에 관한 기사들은 주로 문화의 민족성 부재의 문제, 특히 외래어 범람의 문제 등을 지적하고 있다. 남한의 언어문제와 관련된 기사는 분석시기 동안 20건으로 이는 문화관련 기사의 31.8%에 해당한다. 그 주요 내용들은 남한의 한자병용정책에 대한 비판, 외래어 범람에 대한 비판 등이 주를 이루고 있는데 북한당국은 북한당국이 자랑하고 있는 북한에서의 ‘민족어’발전과 대비하여 남한에서의 외래어 사용 등의 현상을 지적함으로써 북측이 문화면에서 민족적 정통성에 우위를 점하고 있다는 것을 선전하고자 했던 것으로 보인다. 관련 기사들을 다음과 같다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|--|
| 1999.03.19 | 《한자병용》책동은 우리 글을 말살하려는 민족반역행위이다(조선민주주의 인민공화국 사회과학원 언어학연구소 대변인 담화) |
| 1999.03.25 | <괴뢰도당의 《한자병용》책동은 민족반역행위>외래어에 질식당하는 민족어 |
| 1999.04.02 | 조선말을 쓰는 것이 민족유산을 살리는 길이다 |
| 2000.11.22 | 사회가 외래어에 너무나 오염되어 있다(남조선잡지가 개탄)외래어의 범람을 개탄 |
| 2000.12.29 | 《조선말을 쓰는 것이 민족유산을 살리는길이다》남조선각계가 주장 |
| 2001.04.04 | 《조선말을 쓰는 것이 민족유산을 살리는 길이다》남조선인민들의 주장 |
| 2001.10.16 | 남조선에서 우리 말과 글이 심히 훼손 |

32) “자본주의적 생활양식은 무서운 마약”, 「로동신문」(2001.11.28)

3.2.2 경제

남한 경제에 관한 기사 또한 상대적으로 과거에 비해 많이 감소했음을 알 수 있다. 이러한 사실은 남한경제의 압도적 우위를 인정하지 않을 수 없는 상태에서 남한경제 문제를 통해 더 이상 대내적 선전의 효과를 얻을 수 없다는 판단에 근거한 것으로 볼 수 있다.³³⁾ 경제에 관한 주요 내용들은 빈부격차문제, IMF체제, 경제의 대미 의존도 등을 비판하고 있다. 특히 외자유치를 “굴욕적 행위”, “망국의 길”로 비난하고 있다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|--|
| 1999.01.03 | 《감탕속에 빠진 경제》- 《정부》는 전적인 책임을 져야 한다(남조선신문이 지적) |
| 1999.01.19 | 늘어나는 남조선의 외국빚 |
| 1999.01.25 | 남조선의 참담한 |
| 1999.03.13 | 재해 첫달부터 무역적자경제현실-압담한 경제전망 |
| 2000.02.06 | 외국인투자를 마구 끌어들이다 |
| 2000.02.26 | 외국자본에 환장한 굴욕행위 |
| 2001.03.02 | 미국식금융체계를 본 따는 것은 파멸의 길 (남조선잡지가 주장), 사회적문제 로 되고 있는 《부익부, 빈익빈》현상 |

3.2.3 여성 · 교육

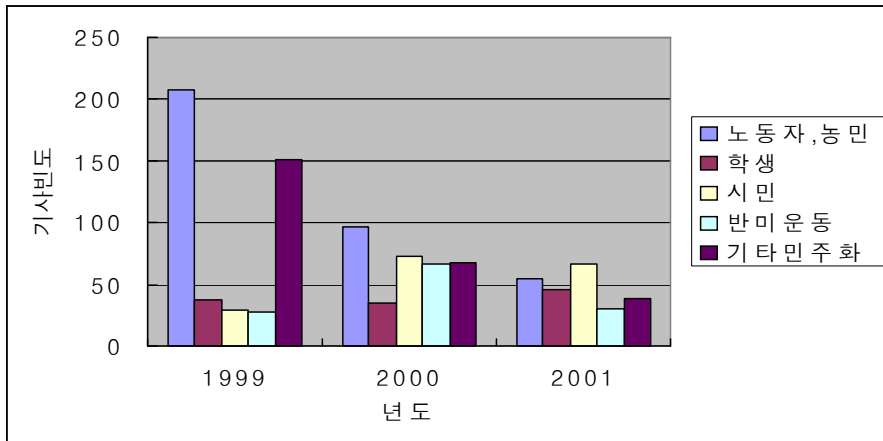
여성 · 교육 분야는 북한당국이 상대적 우위에 있다고 자부하는 정책분야로서 이러한 측면에서 남한 사회를 비판하고 있다. 로동신문은 남한의 교육정책과 교육여건의 문제점을 비판하는 한편 북한체제에 대한 상대적 정당화를 피하고자 했다고 보여 진다. 그 대표적인 기사들은 다음과 같다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|--------------------------------------|
| 1999.04.28 | 한심한 교육조건을 개탄 |
| 1999.05.13 | 폭행이 꼬리 무는 남조선의 교육현장 |
| 1999.05.30 | 미국과 일본식에 오염된 교육 |
| 1999.12.09 | 여성들에게 일자리를 줄 것을 요구 |
| 1999.12.09 | <썩은 사회의 산물>범죄와 무질서를 조장시키는 미국식교육 |
| 2000.03.06 | 행복과 불행의 두 절정 (북과 남 어린이들의 판이한 생활을 두고) |
| 2000.03.08 | 인간의 존엄과 권리를 빼앗긴 여성들 |

33) 이는 북한이 남한에 비해 상대적 우월감을 확신하고 있던 60년대의 경우를 보면, 65년 134건, 66년 221건 등으로 남한의 경제난과 경제정책에 대한 기사를 집중적으로 게재한 바 있다.

3.2.4 시위, 파업

남한사회 관련 기사 중 가장 높은 빈도를 보이고 있는 기사는 시위·파업 등에 관한 기사이다. 전체 사회관련 기사의 50.6%가 남한사회의 시위·파업 등에 관한 기사이다. 그 시위 분야들을 분류해 보면 다음과 같다.



<그림 5> 시위 관련기사의 내용별 빈도수

이러한 수치는 북한 노동신문 지상에 1일 평균 1회 이상 남한사회의 사회의 시위·파업에 관한 기사가 실렸다는 것으로 이는 남한 언론에 소개된 수를 능가할 정도이다. 이것은 남한사회에서의 아주 사소한 노동쟁의, 시민운동 등으로 노동신문에서 중요하게 다루고 있다는 것으로, 이는 남한사회의 사회적 불안정성을 부각시켜서 북한주민들에 대한 남한사회의 부정적 이미지를 고취하려는 목적과 함께, 남한사회 내의 균열의 조짐을 기대하고 있는 북한 당국의 의지를 확인할 수 있다. 특히 북한당국은 민주사회에서 발생할 수 있는 다양한 의견 분출을 정권과 체제에 대한 저항으로 확대 해석하여 선전하고 있다.

그러나 위의 그림에서 나타나듯이 민주화된 남한사회의 시위문화도 과거 체제비판을 주도했던 학생들의 시위가 줄어든 반면, 주로 노사관계의 갈등을 중심으로 한 노동쟁의가 그 중심을 이루고 있다. 한편 남한사회의 반미운동에 관한 기사들을 비중 있게 게재하고 있는데, 북한당국은 남한사회에서 제기되는 반미운동을 주시하며 이러한 남한사회의 움직임이 미군철수로 이어질 수 있기를 기대하고 있다.

북한 당국은 “반미항쟁에 거족적으로 떨쳐나가라”(2000.1.28), “거족적인 반미, 반괴뢰 항전에 분연히 떨쳐나가자”(2000.3.4)등 남한주민들의 반미운동을 부

추기고자 했다. 또한 “남조선의 일부 언론들이 인민들의 반미투쟁에 대하여 시비하는 것은 황당무계한 녀두리다”(2000.5.28) 라고 남한의 보수언론들을 비판하는 한편, 남한 정부당국에 대해서는 “반미시위를 벌린 대학생들을 처벌하는 것을 규탄”(2000.5.29)하는 등 남한의 반미운동이 확산되기를 기대하였다. 정상회담 이후에도 남한의 반미운동에 관한 관심은 지속되고 있는데, 그 대표적 기사들은 다음과 같다.

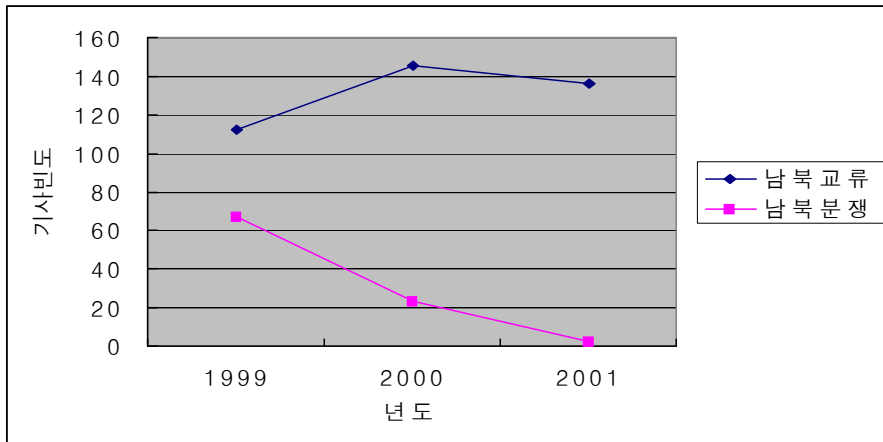
| 날짜 | 기사명 |
|------------|--|
| 2001.04.02 | 강점자미제를 이땅에서 몰아내자 (남조선에서 높아가는 반미기운, 남조선강점 미군사령관 전쟁장비판매책동을 배후조종, 불안과 공포에 잠긴 미국대사관) |
| 2001.04.30 | 남조선인민들의 반미진출 |
| 2001.05.07 | <민족의 존엄이 유린 당하는것을 참을수 없다>남조선에서의 미군철수를 강력히 요구한다(여러 나라 인사들 강조) |
| 2001.05.11 | 《조선반도의 평화를 위협하는 미국의 미싸일방위체계정책을 반대한다》(시민 단체회원들 미국대사관앞에서 시위) |
| 2001.07.23 | 《반미투쟁에 총 화력을 집중해야 한다》 남조선인민들이 주장, 사죄와 보상을 요구, 특별결의문 채택 |
| 2001.09.15 | <은 민족의 단합된 힘으로 미제를 몰아내자> 《미국의 대북강경정책 중단하라》(남조선각계 단체들의 투쟁구호) |
| 2001.10.16 | 남조선인민들속에서 더욱 높아가는 반미기운 |
| 2001.11.19 | 남조선각계에서 높아 지는 반미합성 |
| 2001.12.08 | 《반미항전은 계속될 것이다》 |

위의 기사들을 통해서 알 수 있듯이 북한당국은 과거 북한당국이 직접 미군철수를 강경하게 촉구하던 입장에서 점차 남한의 반미운동을 소개하고 이를 지지하는 간접적인 방법으로 남한의 반미세력과 연대하여 미군철수를 유도하고자 했던 것으로 보인다.

3.3 남북관계

북한당국의 남북관계인식을 로동신문의 대남 기사를 통해 살펴보기 위해 크게 남북교류 기사와 남북분쟁 기사로 분류하여 살펴보았다. 그 변화 추이를 보면 <그림 6>과 같다.

남북정상회담 시기를 전후하여 남북관계를 바라보는 북한당국의 시각에는 큰 변화가 있음을 확인할 수 있다. 즉 남북관계에서 갈등과 적대의식을 증폭시키려는 대결의식에서 점차 남북교류의 필요성을 역설하는 방향으로 나아가고 있다는 것이다. 로동신문 지상에서도 이러한 변화가 드러나고 있는데, 위의 그림에서 볼 수 있듯이 남북교류에 관한 기사가 증가하는 반면 남북간 분쟁에 관한 기사들을 크게 감소하고 있다. 그 구체적인 세부 내용을 보면 다음 <표 5>와 같다.



<그림 6> 남북관계 관련기사 빈도추이

<표 5> 남북관계 관련기사 주제별 빈도수(1999~2001)

| 대분류 | 중분류 | 세부분류 | 1999년 | 2000년 | 2001년 |
|------|------|--------|-------|-------|-------|
| 남북관계 | 남북교류 | 교류협력 | 60 | 32 | 61 |
| | | 이산가족 | 0 | 1 | 9 |
| | | 비전향장기수 | 62 | 112 | 66 |
| 남북분쟁 | 남북분쟁 | 현재의 분쟁 | 67 | 15 | 2 |
| | | 과거의 분쟁 | 0 | 8 | 0 |
| 총합 | | | 189 | 168 | 138 |

남북교류에 관한 기사는 그 성격상 보도기사와 논평기사로 나누어 살펴 볼 필요가 있다. 보도기사는 남북교류실상들을 사실적으로 보도하는 것으로써 1999년 범민련, 민화협 등의 교류를 통한 남북간 왕래와 접촉 상황, 민주노총 대표들의 평양방문, 남북해외학자 통일대회, 2000년 정상회담, 남북경제협력추진회의

개최 2001년 남북역사학자 토론회, 친선예술축전에의 남측 가수평양 방북, 케도의 방북 등의 사례가 보도되었다. 논평 기사로는 1999년 2월 로동신문은 “우리는 좋은 분위기가 마련된 기초 위에서 북남고위급 정치회담이 열리게 되기를 기대한다”(1999.2.9)고 남북관계 개선의 의사를 표명한 후 “남북사이의 폭 넓은 대화를 실현해야 한다”(1999.3.5)를 비롯하여 “청년학생들의 자유로운 상봉과 접촉을 보장하라”(1999.6.15)로 남한당국에 적극적인 교류를 제안하기 시작했다. 2000년에는 “북남협조를 확대 발전시켜나가자”(2000.4.10), “북남관계를 개선해야 한다”(2000.6.12) 등의 기사를 통해 남북관계 개선에 대한 강한 의지를 드러내고 있다.

2001년 “북남사이의 경제 협력을 성실히 하려는 우리의 의지에는 변함이 없다”(2001.1.13)고 남북경협에 대한 북측의 의지를 밝힌바 있다. 또한 2001년 10월 북측에 의해 남북당국간 대화가 중단되었을 때에도 북한당국은 “우리는 남조선에 조성된 살벌한 환경과 분위기가 일신되면 어느 때든지 방문단을 교환할 것이다”(2001.10.13), “대화에 성실하게 나와야한다”(2001.10.22)고 하여 남북대화 중단의 책임을 남측에 돌리는 한편, “북남관계개선은 자주통일의 절박한 요구”(2001.11.26)라고 주장하는 등 궁극적으로는 북측이 남북관계 개선을 희망하고 있음을 밝힌 바 있다.

남북관계에 관련된 주제 중 가장 높은 빈도를 보이고 있는 주제는 ‘비전향장기수 송환’과 관련된 기사이다. 분석 기간동안 남북교류 관련기사 중 평균 61%가 ‘비전향장기수 송환’ 문제에 집중되어 있다. 이는 비전향 장기수 송환에 대한 북한당국의 강한 요구를 그대로 반영된 것으로 보인다. 특히 같은 시기 이산가족문제에 관한 기사와 비교해 보면 비전향장기수 문제를 북한당국이 얼마나 정치적으로 이용하고자 했는지를 잘 알 수 있다.

1999년 로동신문은 비전향장기수를 송환할 것을 강력히 요구하는 기사를 집중적으로 게재하기 시작했으며, 정상회담 이후 비전향장기수 송환이 실현되자, 북한당국은 이 문제를 북한체제의 우월성을 과시하기 위한 목적에 적극 활용하고자 했다. 이에 관한 관련기사들은 다음과 같다.

북한당국에게 있어서 비전향장기수 문제는 대남 경쟁력을 상실한 현 시점에서 북한 당국이 주민들에게 대남우위를 확인시킬 수 있는 유일한 분야였다고 볼 수 있다. 북측에게 있어서 비전향장기수는 모든 고난을 감수하고 “조국”으로, “수령의 품으로” 돌아온 ‘혁명전사’였던 것이다. 북한당국은 비전향장기수의 송환 이후 이들을 대내선전을 위해 최대한 동원하였으며, 이들을 통해 경제난 등으로 인해 약화되고 있는 주민들의 당과 수령에 대한 충성심을 제고시키고자 노력했던 것으로 보인다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|---|
| 2000.09.16 | 사회주의조선에서만 있을 수 있는 역사적 사변(여러 나라 신문, 방송이 비전향장기수들의 송환소식을 보도) |
| 2000.09.16 | 신념으로 싸워 승리한 영웅전사들 |
| 2000.09.16 | 신념은 목숨보다 귀중하다 |
| 2000.09.17 | 통일애국투사들의 일편단심 |
| 2000.09.27 | <태양의 품에 있어 신념과 의지의 강자들의 삶이 빛난다(리인모동지와 비전향장기수들의 보람찬 생활)>위대한 사랑, 뜨거운 은정 속에서 |
| 2000.10.01 | 당과 수령을 위한 헌신적 투쟁으로 빛나는 삶 (비전향장기수 최수일 동지) |
| 2000.10.02 | 그들의 투쟁정신을 본 받아 |
| 2000.10.03 | 수령에 대한 충실성을 제일 생명으로 |
| 2000.11.02 | 혁명의 수령께 의리를 지켰을 뿐이다(비전향장기수 김영태동지의 수기) |
| 2001.06.23 | 위대한 태양의 품속에서 누리는 행복한 삶-비전향장기수들과 그 가족들의 생활에서-거듭 베풀어지는 크나큰 은덕 |
| 2001.07.04 | 어머니조국의 품에 안긴 끝없는 행복 (비전향장기수들과 함께 룡문대굴을 참관하고-이런 희한한 지하궁전도 있는가, 《우리는 청춘이요》, 아버이 사랑이 하도 고마워) |
| 2001.07.28 | 방문기(《대를 이어 충성 다하겠습니다》, 비전향장기수 김영태동지의 가정을 찾아서) |
| 2001.09.29 | <백두산위인들이 걸으신 피어린 투쟁의 자욱을 따라(비전향장기수들의 신념과 의지의 맹세)>장군님의 혁명전사로 영원히 살리 |

정상회담을 전후하여 남한과의 분쟁에 관한 기사들이 급감하고 있음을 알 수 있다. 그 내용면에서는 여전히 군사분계선에서의 충돌 등을 남한의 도발로 주장하고 있다. 그러나 예년과 비교해 볼 때 남한과의 갈등 문제를 강조하여 대내적 통합을 꾀하기보다는 남북화해를 강조하고 있음을 알 수 있다.

3.4 통일정책

남북정상회담 시기를 전후하여 로동신문 지상에 가장 큰 증가율을 보인 분야가 통일문제에 관한 분야이다. 각 분야의 주제별 기사 빈도는 다음과 같다.

<표 6> 통일 관련 기사의 주제별 빈도수

| 대분류 | 세부분류 | 1999년 | 2000년 | 2001년 |
|------|--------|-------|-------|-------|
| 통일문제 | 통일일반 | 143 | 338 | 592 |
| | 통일방안 | 75 | 144 | 44 |
| | 통일-김정일 | 14 | 116 | 80 |
| 총합 | | 232 | 598 | 716 |

1999년 “은 민족의 화합과 단결은 곧 조국통일이다”(1999.1.9), “은 민족이 단결하여 민족자주와 조국통일의 길로 힘차게 나아가자”(1999.2.4), “민족의 대단결로 조국통일의 전환적 국면을 열어나가자”(1999.2.23) 등의 기사를 통해 민족 대단결을 통한 통일의 의지를 강하게 피력했다.

북한 당국은 2000년 벽두에 “2000년을 우리민족의 조국통일운동사에서 새로운 전환의 해로 되게 하자”라는 기사를 통해 남북관계의 획기적인 전환의 의지를 공포한 이후 “조국통일은 민족지상의 과업”, “통일만이 살길이고 민족이 부흥하는 길이다”, “통일에국으로 살자” 등 통일의지를 고취하기 위한 기사를 집중적으로 게재하고 있다. 통일의 기본적 원칙으로는 ‘자주통일’(“자주가 없는 조국통일이란 있을 수 없다” 2000.1.11), ‘외세배격’(“외세의존은 치욕의 길, 망국의 길” 2000.6.4), ‘민족대단결’(“민족의 대단결은 자주적 평화통일의 기본담보”, 2000.12.4)로 제기되고 있다.

이 시기에 접어들면서 북한 당국은 “민족공조론”과 “우리끼리”라는 통일담론을 통해 외세를 배제한 자주통일의 목소리를 높여나가기 시작했다. 분석 시기 동안의 자주통일론에 대한 내용분석의 결과는 다음 표와 같다.

<표 7> 자주통일론 기사 내용분석

| | ‘자주통일’ | ‘우리민족끼리’ | ‘민족공조’ | ‘민족자체의 힘으로’ | ‘외세배격’ |
|------|--------|----------|--------|-------------|--------|
| 1999 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2000 | 15 | 1 | 0 | 6 | 3 |
| 2001 | 93 | 48 | 3 | 7 | 18 |

위의 <표 7>에서 확인할 수 있듯이 북한당국이 그 동안 기본 입장으로 견지해왔던 자주통일론이 정상회담을 전후하여 “우리민족끼리”라는 새로운 통일담론으로 재구성되고 있음을 알 수 있다. 2001년에 들어서면서 이러한 민족주의

적 통일담론은 더욱 적극적으로 전개되고 있는데, 그 대표적인 기사들은 다음과 같다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|--|
| 2001.01.04 | 민족자주의 원칙은 통일문제해결의 근본원칙 |
| 2001.01.06 | 우리 민족끼리 손 잡으면 통일은 문제 없다 |
| 2001.01.19 | 외세와의 공조가 아니라 동족과 공조해야 한다 |
| 2001.01.26 | 우리 민족끼리 통일의 문을 여는 것은 공동선언의 기본정신 |
| 2001.01.30 | 《우리 민족끼리 힘을 합쳐 조국통일 이룩하자!》 |
| 2001.02.07 | <우리 민족끼리 통일의 문을 열어 나가자> 민족대단결의 위대한 기치 |
| 2001.02.19 | 민족공조로 통일문제를 해결해야 한다 |
| 2001.02.27 | 민족의 자주통일선언의 리정표를 따라 |
| 2001.03.31 | <구호> 민족의 통일분위기를 흐리는 외세의존 배격하자 |
| 2001.05.09 | <외세에 의존할것이 아니라 민족의 힘을 믿어야 한다> 민족자주나, 외세 의존이나 |
| 2001.05.09 | <외세에 의존할것이 아니라 민족의 힘을 믿어야 한다>백혜무익한 외세와의 공조(국제사회계의 목소리) |
| 2001.05.09 | 민족통일전선을 형성할 때 |
| 2001.06.20 | 우리 민족끼리 힘을 합쳐 조국통일을 이룩하자-민족자주는 통일의 기치 |

또한 김일성의 민족대단결 5대 방침을 “조국통일의 위대한 기치”이며 “조국통일의 위대한 강령”이라고 주장하며 “민족대단결 5대 방침의 기치 밑에서 조국통일을 성취하자”고 강조했다. 이 시기 북한 당국은 고려민주연방공화국 창립방안을 적극 선전하고 있는데, 연방제통일방식이 여러 나라들의 지지를 받고 있다는 식의 선전 기사들을 집중적으로 제기하고 있다. 그 대표적 기사들은 다음과 같다.

통일 방안으로 <조국통일3대현장>을 통일의 기치로 강조하고 있으며 연방제방식의 통일을 강조하고 있다. 북한당국이 연방제방식의 통일방안을 적극적으로 선전하고 있는 데는 남측에 의한 흡수통일에 대한 두려움과 그에 대한 방어적 입장이 지배적임을 알 수 있다.

북한당국은 남북정상회담과 공동선언을 “민족사에 특기할 사변”(2000.9. 20), “세계인민을 격동시킨 역사적 사변”, “자주통일의 새시대를 열어놓은 민족사적 사변”(2000.12.27)으로 높이 평가하고 있는데, 이 과정에서 북한 당국은 6.15정상회담의 성사와 남북관계의 개선도 모두 김정일의 위대성으로 선전하고 있다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|---|
| 1999.10.12 | 고려민주련방공화국창립방안은 조선통일의 최선의 방도-세계사회계가 주장 |
| 1999.10.15 | 고려민주련방공화국 창립방안을 지지하여-오스티라단체들 공동성명 |
| 1999.10.15 | 고려민주련방공화국 창립방안을 지지하여-이탈리아라디오방송이 소개 |
| 1999.10.15 | 고려민주련방공화국 창립방안을 지지하여-인디아에서 집회 진행 |
| 1999.10.17 | 조선의 통일은 반드시 련방제방식으로 실현되어야 한다-볼리비아신문이 고려민주련방공화국 창립방안을 소개 |
| 1999.10.17 | 조선의 통일은 반드시 련방제방식으로 실현되어야 한다-조선의 통일은 미룰수 없는 시대적 과제(네팔에서 련대성집회 진행) |
| 1999.10.17 | 조선의 통일은 반드시 련방제방식으로 실현되어야 한다-조선통일 지지 아시아지역위원회와 인디아단체들 공동성명 발표 |
| 1999.10.18 | 고려민주련방공화국창립방안을 지지-인디아에서 집회, 인디아로조중앙성명 발표 |
| 1999.10.21 | 고려민주련방공화국 창립방안을 지지하여-스위스인사 담화 발표 |
| 1999.10.21 | 고려민주련방공화국 창립방안을 지지하여-에짚트 단체 성명 |
| 1999.10.25 | 련방제방안을 적극 지지한다-아시아 아프리카인민단결기구 성명 발표 |

북한당국은 그동안 통일담론을 이용해 지도자 우상화작업에 일정 부분 이용해 왔는데 정상회담을 성사 시키면서 북한당국은 이러한 목적을 더욱 강화시키고 있다. 북한 당국은 공동선언의 성과를 김정일의 업적으로 선전하는 한편 통일을 김정일의 위대성으로 치환시키는 과정을 통해 김정일 우상화의 수단으로 통일논의를 이용하였다. 즉 통일이라는 민족지상의 과업이 갖는 그 절대성과 도덕성을 바로 김정일의 위대성과 연결시키고 있다는 것이다. 이러한 기사들이 상당한 빈도를 보이고 있는데, 정상회담이 열렸던 2000년에는 116건의 기사가 통일의 정당성을 김정일 찬양으로 채색하고 있다. 관련 기사들은 다음과 같다.

위의 기사들을 통해서 드러나듯이 여전히 북한당국은 통일문제를 대내정치적 정당화의 수단으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 즉 북한당국은 김정일체제의 정통성의 재구축이라는 차원에서 김정일을 ‘통일지도자’로 부각시키려는 상징조작에 주력하고 있다고 할 수 있다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|---|
| 2006.06.14 | 온 민족을 통일된 조국에서 살게 하시려고 |
| 2000.06.16 | <경애하는 장군님은 민족의 아버지, 조국통일의 위대한 구성(역사적인 북남공동선언에 접한 각계층 반향)>송고한 통일의지에 고무되어 |
| 2000.06.16 | <경애하는 장군님은 민족의 아버지, 조국통일의 위대한 구성(역사적인 북남 공동선언에 접한 각계층 반향)>조국통일운동사에 불멸한 업적 |
| 2000.06.16 | <경애하는 장군님은 민족의 아버지, 조국통일의 위대한 구성(역사적인 북남 공동선언에 접한 각계층 반향)>통일념원을 반영한 역사적인 선언 |
| 2000.06.17 | 《김정일령도자님은 조국통일의 구성이시다》 |
| 2000.07.21 | 남녘동포들을 한시도 잊지 못하시며 |
| 2000.07.24 | 민족을 우위에 놓으시고 |
| 2000.07.26 | 《김정일장군님 계시어 조국통일은 반드시 이룩된다》 |
| 2000.08.12 | 경애하는 김정일장군님은 조국통일의 위대한 구성이시다-가장 정확한 조국통일로선과 방침들을 제시하시어 |
| 2000.08.12 | 깊이 새기신 통일의지 |
| 2000.08.14 | 위대한 수령 김일성동지의 조국통일령도사는 변함없이 흐르고 있다 |

3.5 대남선전

북한 당국은 로동신문을 통해 조작적 차원에서 대남선전을 추진해왔다. 이러한 성격의 기사들은 남한에 북한 지지 세력들이 다수 존재한다는 조작적 선전을 통해 북한체제의 우월성을 대내외에 과시하고자 하는 목적에서 활용되어 왔다. 이러한 목적에 따라 북한이 활용해 왔던 수단들은 크게 친북단체를 활용한 남한 비방 또는 북한 찬양 기사와 남한주민들이 북한사회를 동경한다는 내용의 조작기사로 구성되어 있다.

<표 8> 대남선전 관련 기사 주제별 빈도수

| 대분류 | 세부분류 | 1999년 | 2000년 | 2001년 |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 대남선전 | 친북단체 | 62 | 49 | 26 |
| | 북한찬양 | 94 | 119 | 220 |
| | 대남호소문 | 73 | 17 | 12 |
| 총합 | | 229 | 185 | 258 |

최근 들어 이러한 두 유형의 기사들에 상반된 경향을 보이고 있는데, <표 8>에서 볼 수 있듯이 친북단체들에 대한 기사는 줄어든 반면, 남한주민들의 북한사회 찬양 기사는 급격히 늘고 있다는 것이다.

이러한 현상은 두 기사가 의도하고 있는 선전선동의 대상의 차이에 기인한다. 한민전 등 친북단체의 존재를 부각시키면서 이러한 단체를 통해 남한사회를 비판해왔던 기사들이 의도했던 바가 친북단체들을 내세워 남한사회의 저항세력을 결집시키고 그들의 활동을 조장하기 위한 목적이었었던데 반해, 가공의 남한주민들을 내세워 북한을 찬양하는 기사들은 북한주민들을 대상으로 한 선전에 주목적을 두고 있었다는 것이다. 즉 현 시점에서 북한 당국은 조작된 선전을 통해서 더 이상 남한사회의 동의를 얻어내기 어렵다는 인식이 크게 작용한 것으로 보인다. 이에 반해 북한 당국은 남한사회에서 북한체제를 얼마나 흠모하고 있는가에 대한 다수의 조작 기사를 게재함으로써 북한주민들로 하여금 체제에 대한 자신감을 회복시키고자 했던 것으로 보인다. 이러한 성격의 기사들은 다음과 같다.

| 날짜 | 기사명 |
|------------|---|
| 2001.01.14 | 《자주로 빛나는 이북은 희망의 등대》(남조선 인민들 열렬히 동경) |
| 2001.01.18 | 《김정일 장군님은 절세의 애국자, 통일의 령수》(남녘겨레들 열렬히 흠모) |
| 2001.01.22 | 《남조선에서 다시 태어나고 싶지 않다》(많은 주민들 여론조사에서 의사 표시) |
| 2001.02.07 | 《김정일장군님의 모습에서 조국통일을 확신한다》(남녘겨레의 열화같은 칭송의 목소리) |
| 2001.03.05 | 이북의 농민들이 부럽다 |
| 2001.02.20 | 남녘하늘가에 울려퍼지는 《김정일장군의 노래》 |
| 2001.05.01 | <위대한 김정일장군님을 칭송하는 가사들을 남조선인민들 창작보급>장군님 가까이 우리 삼시다 |
| 2001.05.07 | <남녘겨레의 열화 같은 흠모>영원한 태양의 나라 |
| 2001.06.27 | <김정일장군님 모시였기에 통일조국의 앞날을 보며 산다> 남조선인민들의 신념 |
| 2001.07.04 | <민족의 영원한 태양>서울의 한 주민이 칭송 |
| 2001.07.08 | 《김일성주석님 못 견디게 그리워...》7월의 언덕에 메아리치는 남녘겨레의 진정 |

위에서 예로 든 기사들과 같이 조작 가공된 북한 찬양 기사들을 통해 북한 주민들을 현혹하려는 북한당국의 의도는 결국, 현실적으로 더 이상 경쟁할 수 없는 남북한 차이를 부정할 수 없는 단계에서 북한당국이 취할 수 있는 소극적 선전 전략임을 알 수 있다.

4. 북한 대남인식의 변화와 대남정책의 전망

4.1 정상회담 이후 북한 대남인식의 변화

4.1.1 대남 정치인식의 변화와 화해협력 추구

로동신문 기사 분석을 통해 알 수 있듯이 정상회담을 전후하여 북한 대남정치인식에 의미 있는 변화가 진행되고 있다고 보여 진다.

먼저, 남한의 정치지도자와 정부에 대한 인식의 변화를 살펴볼 수 있다. 분단 이후 남한 정치상에 대한 기사 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 주제는 남한의 정부와 지도자에 대한 비난 기사이다. 남한정부와 남한 지도자에 대한 비난 일변도로 전개되고 있는 남한정부와 지도자에 대한 기사는 북한당국의 남한체제에 대한 기본 인식을 엿보게 해준다. 먼저 남한 지도자와 남한 정부에 대한 북한당국의 호칭 사용에서 그 특징을 찾아볼 수 있다. 1947년부터 단정수립 이전 까지 남한당국과 당시 남한지도자 이승만에 대한 호칭은 “남조선”과 “리승만”으로 지칭되고 있다. 그러나 1948년 단정수립 이후부터 남한 당국은 “괴뢰정부”또는 “리승만 괴뢰정부”로, 그리고 이승만은 “리승만 매국도당”, “리승만도배”, “리승만도당”, “반동두목”, “조선인민의 철전지 원쑤”등으로 지칭되었다. 1960년 이승만의 하야 후 장면내각이 들어서자 비난의 강도는 조금 완화되었지만, 여전히 “장면괴뢰정부”, “장면도당” 등으로 장면정부를 비난하였다. 5.16군사쿠데타로 군사정권이 들어서자 북한당국의 비난 수위는 더욱 고조되었다. 박정희정권은 “군사불한당”, “살인당도배”, “군사통치배”, “파쇼악당”, “인간백정”등으로 지칭하며 박정희 정권의 폭압정치를 집중적으로 비난하였다. 이러한 비난의 추세는 김영삼 정부에 까지 이어져왔다.

물론 김대중 정부에 들어서도 남한당국과 남한대통령에 대한 비난이 완전히 사라진 것은 아니었다. 김대중정부를 ‘김대중일당’, ‘국민통치배’, ‘괴뢰도당’이라고 지칭하며 비난을 해 온 것이 사실이다. 그러나 과거와 비교해 볼때 그 비난

의 횡수는 물론 비난의 강도 또한 크게 약화되었다. 또한 김대중정부를 ‘현집권자’, ‘남조선집권자’ 등 비적대적인 용어로 지칭하기 시작했으며 6.15 정상회담을 진행하면서는 김대중대통령이라는 공식 호칭을 부여하기 시작했다. 이후에도 김대중대통령에 대한 비난이 급감하였다.³⁴⁾ 이러한 변화는 북한당국이 남한당국을 진정한 협상의 파트너로 인정하기 시작했다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 물론 이러한 현상이 북한이 처한 구조적 환경에 따라 대남화해협력이 절실히 필요한 시점이기에 가능한 변화인 것은 사실이다. 그러나 또한 북한당국이 당시 남한정부와 지도자의 정책에 대한 신뢰가 없었다면 불가능한 일이었다고 볼 수 있다.

두 번째로, 북한당국은 이 연장선상에서 남한당국과 반북세력을 원칙적으로 분리시키고 있다는 것이다. 즉 북한당국은 정상회담을 전후하여 과거와는 달리 남한당국과 남한 내 ‘반북세력’의 통일정책을 원칙적으로 분리시키고 있으며 ‘반통일세력’에 대해 공동으로 대처해 나갈 것을 요청하고 있다.

지금 안팎의 분열주의자들은 북남공동선언의 정신을 짓밟고 반공화국대결전 정책동에 매달리고 있다. 그들은 북남관계를 악화시키고 조선반도의 정세를 긴장시키고 있으며 통일에국세력을 악법에 걸어 탄압하는 행위도 서슴지 않고 있다. 외세와 반통일세력의 반자주, 반통일, 반공화국책동을 짓부셔 버리지 않고서는 민족의 단합도 자주통일도 실현할 수 없다. 온 민족은 전 민족적 투쟁으로 외세와 반통일세력의 책동을 짓부셔버려야 한다. ³⁵⁾

남조선의 우익보수세력들은 요즘 팽배해 진 국제정세를 악용하여 로골적으로 우리와의 대결과 긴장격화를 추구하고 있다. 진정으로 나라와 민족의 운명을 걱정하는 사람이라면 미제와 남조선 우익 보수세력들이 벌리는 반민족적 반통일적 반평화적 책동을 저지파탄시키기 위한 투쟁에 한사람같이 일떠서야 한다.³⁶⁾

세 번째로, 북한당국은 남한의 ‘국가보안법’을 비판하며 보안법 철폐를 지속적으로 요구해 왔다. 1997년 김정일은 “국가보안법이 철폐되지 않는 한 북남관계에서 그 어떤 진전도 가져올 수 없다”³⁷⁾고 언급한 바 있다. 이어 1998년 신년

34) 과거 1972년 남북 대화가 추진되던 시기에도 로동신문 지상에서는 남한당국에 대한 비난성 기사를 지속적으로 게재하였다. 남북회담과 7.4남북공동성명이 준비되고 있던 그 시점에도 로동신문은 “박정희 괴뢰도당”의 “파쇼폭압”을 맹렬히 비판한 바 있다. 이러한 사실은 당시 북한당국의 남한 정부에 대한 적대적 인식에 본질적인 변화가 없음을 확인해주고 있다.

35) “전 민족적투쟁으로 공동선언을 지켜야 한다”, 『로동신문』 (2000.12.5)

36) “민족자주는 통일문제 해결의 근본열쇠”, 『로동신문』 (2001.11.8)

37) 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일 유훈을 관철하자”, 『김정일전집』14권, (평

공동사설은 남한당국에게 “반북대결정책에서 연북화해정책으로의 전환”을 요구하며 “콘크리트장벽의 제거”, “국가보안법 철폐”, “국가안전기획부 해체” 등을 요구하였다.

반북대결정책을 연북화해정책으로 바꾸고 콘크리트장벽을 허물어버리며 파쇼악법인 ‘국가보안법’을 철폐하고 ‘안기부’를 해체함으로써 통일에 대한 의지를 보여주어야 한다. 그런 실천적 조치가 없이 남조선당국자들이 외우는 ‘남북관계개선’과 ‘대화’, ‘통일’은 공허한 메아리로 될 뿐이다. 우리는 이런 각도에서 남조선당국자들의 금후태도를 지켜볼 것이다.

그러나 북한당국이 요구하는 보안법철폐 주장은 남한 측에서 북한당국의 민주화를 요구하는 것이 불가능하듯, 남한과의 협상의 대상이 될 수 없는 내정간섭적 현안인 것이 사실이다. 북한당국은 보안법철폐를 조건으로 내걸며 남북관계 개선을 압박해 왔는데, 이것은 북한 당국이 실제로 보안법의 폐기를 기대했다기보다는 이를 명분으로 하여 남한을 압박하고자 했던 것으로 보인다.³⁸⁾

북한 당국은 김대중 정부에 들어서도 보안법 폐기 문제를 계속 제기하고 있으나, 정상회담 이후 보안법문제에 대한 언급이 감소하고 있으며, 그 내용도 남북관계의 선결요건이 아니라, 정책비판 또는 남한사회에서의 보안법폐지 운동에 대한 소개 등 간접적 방식으로 보안법 문제를 거론하고 있다.

이 악법을 민족자주통일의 새 시대인 오늘까지도 끼고 있는 것은 남조선당국이 민족화해와 단합, 조국통일을 바라지 않는다는 증거로 밖에 되지 않는다. (중략) 남조선당국이 진정으로 우리와 화해하고 통일대화를 하려 한다면 온 민족과 세계 진보적 인류의 일치한 요구대로 반통일악법인 보안법을 철폐하는 것으로 그 의지를 보여주어야 한다.³⁹⁾

네 번째로, 북한당국의 한미관계와 주한미군에 관한 입장이다. 북한당국은 분단 이후 주한미군의 주둔 문제를 분단과 통일에 대한 최대의 쟁점사안으로 제기해왔다. 통일의 최대 걸림돌을 주한미군으로 생각했으며, 따라서 미군철수를 강력히 요구해 왔다. 또한 주한미군의 남한주둔으로 이해 북한 당국은 남한 체제를 ‘미제의 예속정권’으로 인식하고 “제국주의적 및 봉건적 예속에서 남조선인민들을 해방시키고 남조선인민들의 자주성을 찾기 위한 사회혁명”인 남조선혁명을 기도하기도 했던 것이다.

양: 조선로동당출판사, 2000), p.357.

38) 북한대남정책의 이러한 과도기적 상황에 대해, ‘교조주의와 실용주의의 착종’(이종석) ‘속도조절’(김연철), ‘북한의 권력이 기능적으로 통합되지 못함’(백학순) 등으로 설명하고 있다.

39) “반통일악법에 대한 응당한 규탄”, 『로동신문』(2001.11.2)

북한당국은 여전히 남한정세에 있어서 주한미군 문제를 집중적으로 비난하고 있다. 그러나 과거와는 그 성격 면에서 많은 차이를 보이고 있다. 먼저, 최근 들어 북한 당국이 제기하고 있는 주한미군의 문제는 남한체제의 정통성 훼손을 위한 목적에서 보다는 주한미군 자체의 문제점을 부각시키고 있다는 것이다. 로동신문의 기사분석을 통해서도 나타나고 있듯이 주한미군의 범죄, 군사행동의 부당성 등을 비판하는 한편, 주한미군 철수의 문제도 외신을 인용하거나, 남한에서의 주한미군철수 요구 등을 간접적으로 기사화하고 있다.

특히 정상회담 이후 북한당국은 한미관계와 주한미군의 문제를 남한체제의 정통성 문제와 결부 짓기 보다는 미국과 주한미군의 문제점을 부각시키고 반외세, 민족공조라는 차원에서 접근하고 있다는 것이다.

4.1.2 대남 사회인식의 변화와 대남전략의 변화

과거 60년대 북한당국이 남조선혁명을 계획하였을 당시 그러한 계획 추진이 가능했던 것은 당시 북한당국이 그들의 정책의지와 객관적 조건 이외에 남한사회에서의 혁명의 가능성에 대한 북한지도부의 판단이 있었기에 가능했던 것이었다.

즉 북한당국은 60년대 남한사회에서 분출하던 반체제적 민중들의 저항을 남한혁명의 증후로 인식했으며 당시 남한의 노동계급을 혁명운동에서 영도적 역할을 하는 “기본계급”으로 인식하고 학생들과 지식인들이 “노동자, 농민들과 혁명운동 사이에 다리를 놓아주는 중요한 역할을 하고 있다”⁴⁰⁾고 보았다. 남한사회에 대한 북한 당국의 이러한 인식이 당시 북한당국이 남조선혁명을 추진하게 되는 계기를 마련했다고 볼 수 있다.⁴¹⁾ 북한당국은 정통성을 상실한 정부와 이에 저항하는 노동자 농민이라는 사회적 상황조건하에서 ‘혁명적 당’의 지도를 받는 남조선혁명이 가능하다고 인식했던 것으로 보인다.

북한당국이 남한체제에 대한 남한주민들의 지지여부에 대해 얼마나 주목하고 있는지는 로동신문 기사 빈도를 통해서도 확인한 바이다. 즉 남한사회의 내구력에 대한 북한당국의 인식이 북한 당국의 대남정책 결정과정에서 주관적 요인으로 작용한다고 보아야 할 것이다. 이러한 관점에서 보았을 때, 남한사회에서의 민주화의 달성과 경제적 성장은 북한이 공세적인 대남정책을 추진하는데 있어서는 결정적인 걸림돌이 될 수밖에 없다고 보여 진다.

40) “남조선노동계급은 남조선혁명에서 영도적 역할을 더욱 높여야 한다” 「로동신문」 (1968. 1.9)

41) 전미영, “1960년대 북한의 대남정책의 전개양상”, 「한국정치학회 하계학술회의 발표논문」, (2004), p.232.

여전히 북한당국은 남한사회의 갈등문제에 주목하며 이러한 문제가 더욱 증폭되기를 희망하고 있다. 앞의 기사분석을 통해서도 알 수 있듯이 북한당국은 남한사회의 아주 작은 노동쟁의, 시민운동조차도 모두 기사화하여 남한사회의 문제를 확대 해석하고, 이를 또한 대내적 선전으로 활용하고 있다. 그러나 노사간의 갈등 중심으로 전개되는 노동쟁의들을 대거 소개하고 있으나, 과거와 같이 체제전복 세력으로서의 평가는 대폭 약화되어 있음을 알 수 있다.

두 번째로 남한의 경제성장과 남북간의 상대적 격차를 북한당국도 더 이상 부인할 수 없는 현시점에서 남한의 경제문제는 선전효과를 상실했다고 평가할 수 있다.

북한당국이 공세적으로 대남전략을 추진하던 60년대의 경우 로동신문은 년 평균 200여건의 경제관련 기사를 게재하고 남한의 경제정책과 빈곤문제를 선전하였다. 이는 당시 북한 전후 복구의 성공과 그에 힘입은 남북한 간의 경제적 차이에 대한 우월감이 많이 반영된 것으로 보인다. 또한 실제로 당시 남한의 극심한 경제난은 사회적 불만요인의 하나로 작용하고 있었으며 북한 당국은 남한의 경제난을 남한정권의 정통성의 치명적인 약점으로 파악하고 이를 집중적으로 선전하고자 했던 것으로 보인다. 따라서 당시 남한사회에서 들끓기 시작하던 반체제 운동과 연계하여 남한의 경제난을 집중적으로 보도하였던 것이다.

남한의 경제적 지원에 의존해야하는 현 시점에서 더 이상 경제문제는 대남 체제경쟁의 의제가 될 수 없다는 것을 인식한 북한 당국은 남한경제에 대한 언급을 급격히 감소시키고 있다. 그 내용 또한 과거 남한의 절대빈곤을 대서특필하던 것에서 빈부격차의 문제, IMF 체제의 문제점, 경제의 대미의존도 문제 등으로 제한되고 있다.

남한사회의 내구력에 대한 북한의 이러한 인식변화는 결국 대남전략의 실질적인 전환을 가져올 수밖에 없는 요인으로 작용했다고 보여 진다. 즉 남한사회의 민주화와 경제적 성장으로 인한 남한체제의 내구력 강화가 남조선혁명과 북한주도의 적화통일의 의지를 사실상 무력화시키는 주관적 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

이러한 변화는 로동신문의 선전 전략의 변화에서도 확인되고 있다. 즉 로동신문이 대남기사의 선전선동의 기능은 크게 두 가지로 진행되어 왔다. 그것은 북한주민들에게 북한당국이 의도하는 방식으로 남한사회를 인식시키고, 이를 통해 북한체제의 내적 통합을 꾀하는 것이며 다른 하나는 남한사회를 대상으로 투쟁을 선동하고 친북적 활동을 조장하는 것이었다. 이러한 목적에 따라 북한당국은 남한사회에 대한 비판적 기사를 지속적으로 실는 한편, 남한사회에 투쟁을 독려하기 위한 여러 유형의 기사들을 실어왔다. 그런데 남한사회의 변화와 함께

북한 당국은 남한사회를 대상으로 하는 선전기사를 급격히 감소시키는 대신 북한주민들을 대상으로 하는 북한찬양 기사를 집중적으로 게재하고 있다. 즉 무수한 가공인물들을 내세워 남한사회의 다수가 북한체제에 살기를 열망하고 북한의 지도자를 흠모하고 있다는 기사들을 통해 북한 주민들의 자부심을 불러일으키고 체제이반을 막으려 하고 있는 것이다.

즉 현시점에서 북한당국이 선전선동 작업을 통해 노력할 수 있는 것이 더 이상 남한주민들의 회유가 아니라 북한주민들의 단속이라는 것은 북한당국의 대남정책이 결국 북한체제 수호라는 차원에서 제기될 수밖에 없음을 방증해 주는 또 다른 사례가 될 수 있을 것이다.

4.1.3 민족공조와 연방제통일방안의 고수

현재 북한당국의 통일관은 통일의 방법으로서의 ‘자주통일’과 통일방안으로서의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’으로 요약될 수 있다. 이러한 북한당국의 통일관은 그들이 ‘민족공동의 조국통일강령’이라고 정의하고 있는 ‘조국통일 3대헌장’에 기초하고 있다. 이 3대헌장이란 ‘조국통일 3대원칙’, ‘전민족 대단결 10대 강령’, ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 말하는 것으로 북한당국은 이를 김일성이 제시한 ‘위대한 통일의 기치’로 추앙하고 있다.

먼저 조국통일3대원칙이란 1972년 7·4남북공동성명에서 발표되었던 통일의 3대원칙, 즉 자주, 평화, 민족대단결의 원칙을 의미한다. 두 번째로 ‘고려민주연방공화국창립방안’은 1980년 제6차당대회에서 제기된 북한의 통일방안이다. 이 ‘고려민주연방공화국창립방안’은 1960년에 제기되었던 남북연방제에 기초하고 있다.⁴²⁾ 고려민주연방공화국의 핵심적 내용은 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포로 연방국가의 통일정부인 ‘최고민족연방회의’의 구성, 최고민족연방회의의 상설기구인 ‘연방상설위원회’를 조직하여 정치, 외교, 군사 관장, 각 지역의 다른 사상과 제도가 인정되는 남과 북에서는 연방정부의 지도하에 지역정부가 독자적 정책의 추진 등을 그 중심 내용으로 하고 있다.⁴³⁾

마지막으로 ‘전민족 대단결 10대 강령’은 1993년 4월6일 김일성에 의해 제기되었다. 그 구체적인 내용을 보면, 첫째, 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적

42) 1960년대 이미 북한은 통일을 위한 과도적 대책으로서 ‘남북조선의 연방제’를 제의한 바 있다. 북한 당국은 남조선 당국이 공산화를 두려워하여 남북총선거를 받아들일 수 없다면 먼저 민족적으로 긴급한 문제부터 해결하기 위한 과도적 조치가 필요하다는 전제하에 정치적 문제는 젓혀 놓고 경제, 문화적 교류를 통해 민족의 동질성을 회복할 것을 주장한 바 있다.

43) 김일성, “조선로동당제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고”, ■■■김일성저작집■■■ 35권, (평양: 조선로동당출판사, 1987), pp.347-355.

이며 중립적인 통일국가를 창립해야 한다. 둘째, 민족애와 민족자주정신에 기초하여 단결하여야 한다. 셋째, 북과 남은 서로 다른 사상과 리념, 제도의 존재를 인정하고 존중하며 서로 침해하지 말고 함께 진보와 번영을 누리려나가야 한다. 넷째, 동족끼리 적대시 하지 말고 민족의 힘을 합쳐 외세의 침략과 간섭에 공동으로 대처해야 한다. 다섯째, 북침과 남침의 위구를 가지고 서로 신뢰하고 단결하여야 한다. 여섯째, 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다.(이외 총10개항)는 내용을 포함하고 있다.⁴⁴⁾

강령이 발표될 당시 그 서문에서 “조국의 자주적 통일을 이룩하기 위해서는 전 민족이 대단결하여야 한다. 민족의 운명을 우려하는 사람이라면 북에 있건 남에 있건 해외에 있건 공산주의자이건 민족주의자이건 무산자이건 유산자이건 무신론자이건 유신론자이건 모든 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로 단결해야한다”라고 언급하고 있는 데서도 드러나듯이 그 이전의 통일강령에 비해 민족주의적 경향이 보다 강조되고 있다. 이러한 경향은 1990년대 초반부터 가속화되고 있던 북한지배체제의 민족주의화 경향과 그 맥을 같이 하고 있다.

민족주의적 입장에 기초한 북한의 자주통일론은 북한이 일관적으로 주장해 온 통일관이기도 했다. 북한 통일정책의 핵심 테제 중 하나가 통일 과정에 있어서의 자주성의 문제였다. 북한의 <자주통일론>이 구체적으로 정리가 된 것은 주체사상의 영향을 받게 되는 1960년대 초반에 이르러서였지만, ‘외세 배격’, ‘민족자체의 힘으로’ 등 내용적인 자주적 통일노선은 이미 1949년부터 언급되어 왔다.

당시 로동신문에 실렸던 관련기사들로는 “조선의 통일은 조선인민 자체로서 해결 한다”(1949.6.30), “조선민족은 자체의 힘으로 조국통일을 실천할 것이다”(1949.7.14) 등을 들 수 있다. 한편 이러한 자주적 통일노선은 “우리민족은 하나다”(1949.6.4), “조선민족은 분열될 수 없다”(1949.4.14), “우리조국은 하나이며 우리민족은 하나이다”(1949.6.25) 등의 민족주의적 통일담론과 연계되어 있기도 했다

그런데 이러한 자주적, 민족주의적 경향의 기사들은 대개가 미군철수의 문제를 그 내용에 담고 있다는 공통적 특징을 보이고 있었다. 즉 북한당국이 ‘외세의 간섭 없는’, ‘조선자체의 힘에 의한’ 통일에의 주장은 소련군의 철수 이후 북한당국이 강하게 요구하고 있었던 남한에서의 미군철수의 문제와 밀접히 연관되어 있었다. 1948년 9월 조선민주주의인민공화국이 수립되면서 소련 군정은 끝이 났으며, 그 직후 소련군이 철수하였다. 이 시기부터 북한은 통일문제와 관련하여 미군철수를 집중적으로 주장하기 시작하였으며 분단의 원인을 ‘미군의 주

44) 김일성, “조국통일을 위한 전민족단결 10대강령”, ■■김일성저작집■■44권, (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp.161-164.

둔'으로 돌리고 미군철수를 위한 투쟁을 적극적으로 펼칠 것임을 선언하였다.

이상의 내용을 보았을 때 당시 북한의 자주적 통일론은 두 가지 면에서 그 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 먼저 '남조선해방'의 걸림돌인 주한미군의 존재를 민족주의적 관점에서 접근함으로써 그 논의의 도덕적 정당성을 획득하고자 했다는 것이다. 일제시대를 막 벗어나서 독립국가 건설을 준비해나가는 그 시점에서 또 다른 외세의 예속이란 가장 비도덕적 행위일 수밖에 없었으며 그것은 대중들의 격렬한 저항을 유발시키기에 충분했다고 보여 진다. 또한 민족주의적 담론으로 포장된 통일논의는 분단의 원인을 철저히 미군의 남한 주둔과 남한정부에 돌림으로써 북한당국이 통일논의의 이니셔티브를 쥌 수 있는 명분을 마련했다고 볼 수 있다.

1960년대에 들어서면서 북한 당국은 통일이념으로서 '자주통일론'을 들고 나왔다. 그러나 이 시기에 이르러 구체화된 '자주통일론'은 그 내용에 있어서 볼 때, '외세 배격, 조선자체의 힘으로' 라는 40년대의 통일론과 흡사함을 알 수 있다.

즉 60년대부터 북한의 통일론으로 대두하기 시작한 '자주통일론'은 바로 주한미군철수를 전제로 한, 미국배제의 통일노선을 의미하는 것이었다. 이러한 통일관은 현재까지 일관되게 주장되어 온 것이기도 하다. 즉 북한당국은 "통일문제는 본질에 있어서 외래제국주의자들에게 빼앗긴 령토와 인민을 도로 찾고 전국적 범위에서 민족적 자주권을 확립하는 문제"로 정의하고 통일의 전제조건은 바로 '주한미군철수'를 들고 있다. 따라서 당시 로동신문 기사에서 급격히 늘고 있던 주한미군철수의 기사는 바로 이러한 자주통일론과 밀접히 연관되어 있었다.

북한의 자주통일론에 대한 이러한 일관된 주장의 현재적 입장은 다른 양상으로 전개되고 있다. 자주통일이란 동일한 담론 속에 내포된 북한당국의 의도가 현재에 이르러서는 민족공조를 통해 미국의 대북강경정책에 대응하고자 하는 입장으로 바뀌어 가고 있다는 것이다. 즉, 북한당국은 자주통일, '우리민족끼리'라는 민족주의적 통일담론을 통해 한미공조의 문제점을 제기하고자 한 것으로 보인다.

사대와 외세의존은 자기 동족을 적대시하면서 외세와 작당하여 동족을 해치는 반민족, 반통일행위이다. 북과 남은 력사적인 북남공동선을 통해 조선민족끼리 힘을 합쳐 나라의 통일문제를 자주적으로 해결해 나간다는 것을 온 민족 앞에서 굳게 약속하였다.⁴⁵⁾

6.15북남공동선언을 철저히 리행하기 위해서는 나라의 통일문제를 그 주인인 조선민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 풀어나가는 원칙을 확고히 해

45) "사대와 외세의존은 통일의 장애", 「로동신문」 (2001.11.22)

야 한다. (중략) 역사적인 평양상봉과 북남공동선언 발표 이후의 사태발전은 조선민족끼리 손을 잡고 힘을 합쳐 나가면 못해 낼 일이 없으며 얼마든지 자기의 힘으로 민족의 화해와 단합을 이룩하고 조국통일을 실현해 나갈 수 있다는 것을 보여주고 있다.⁴⁶⁾

또한 북한당국은 연방제통일방식을 일관되게 주장해오고 있다. 정상회담 이후 북한당국은 남북공동선언이 “우리의 낮은 단계의 연방제안과 남측의 연합제안의 공통성을 살리고 장차 연방제통일제로 나가는 길을 명시하였다”⁴⁷⁾고 주장한 바 있다. 북한당국은 연방제안을 결국은 흡수통일 위협을 차단하기 위한 실천적 대응전략으로 활용하고 있다.

전쟁의 방법이건 평화적 방법이건 상대방을 먹는 방법으로 조선의 통일을 실현할 수 없다는 것은 력사가 실증해주고 있다. 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초하는 연방제방식으로 통일하는 것은 조선의 구체적 실정에 맞는 조국통일 방도의 대원칙이다. (중략) 고려민주연방공화국 창립방안은 나라와 민족을 사랑하고 진정으로 통일을 바라는 사람이라면 누구나 다 받아들일 수 있는 가장 현실적이고 합리적이며 공정한 통일방안이다. 연방제 방식으로 조국을 통일하면 북과 남은 서로 자기의 이익을 침해당함이 없이 조국통일에 대한 민족적 숙망을 실현하게 될 것이며 통일 민족의 슬기롭고 자랑스런 모습을 세계에 보여주게 된다.⁴⁸⁾

이미 북한당국의 통일담론은 제도통일보다는 연방제라는 차원에서 체제 방어적 공존전략으로 전화하고 있음을 알 수 있다.

4.2 남북관계 개선과 북한 대남정책의 전망

과거 남북관계를 특징짓는 개념 중 하나가 ‘적대적 의존관계’에 입각한 것이었다. 즉 남북간이 서로 상대방과의 적당한 긴장과 대결국면 조성을 통해서 이를 대내적 단결과 통합, 혹은 정권 안정화에 이용하는 관계를 말하는 것으로 실제로 남북 모두 적대적 의존관계를 이용하여 온 것이 사실이다. 특히 북한당국은 남한과의 긴장 조성과 적대의식의 고취를 대내통합의 수단으로 활용해 왔다.

그러나 현재 이러한 적대적 의존의 남북관계가 질적인 변화를 보이고 있는 것이 사실이며 남북정상회담을 전후하여 남북관계에 부여되는 의미가 북한당국에게 있어서도 크게 변화하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 북한의 대남정책의

46) “조선민족끼리 손잡으면 통일은 문제없다”, 『로동신문』 (2001.1.6)

47) “6.15선언에 대한 태도는 통일과 분열을 가르는 시금석”, 『로동신문』 (2001.1.22)

48) “연방제는 가장 현실적이고 합리적인 조국통일방도”, 『로동신문』 (2001.6.25)

목표가 궁극적으로 북한당국의 국익 극대화를 위한 것이라면 현 시점에서 남한과의 갈등 유발과 적대의식을 고취를 통해 얻을 수 있는 것 보다 남북관계 개선을 통해 얻을 수 있는 이익이 더 클 수밖에 없는 현실적 선택이기도 하다고 보여 진다.

또한 북한당국이 남북관계를 개선하고자 하는 태도를 보이는 데는 햇볕정책으로 표현되고 있는 남한정부의 전향적 대북정책에 대한 반응이라고도 할 수 있다. 즉 김대중 정부 출범 이후 북한당국의 대남정책은 남북대화 재개에 응하고 정상회담을 개최하는 등 전향적인 변화의 움직임을 보이기 시작했다. 그런데 이러한 정책의 기조는 1997년 김정일이 발표한 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”라는 담화에서 이미 북한당국의 입장이 밝혀진 것이기도 했다.

우리는 북과 남이 사상과 제도의 차이를 초월하여 공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일대업을 이룩하기 위하여 힘을 합쳐 나갈 것을 주장한다. (중략) 북과 남 사이의 관계를 개선하는 것은 조국의 자주적 평화통일을 실현하기 위한 절박한 요구이다. 북과 남의 관계를 불신과 대결의 관계로부터 신뢰와 화해의 관계를 전환시켜야 온 민족의 단합된 힘으로 조국의 자주적 평화통일을 실현해 나갈 수 있다. (중략) 앞으로 남조선당국자들이 온 민족의 기대에 맞게 오늘의 반민족적이며 반통일적인 대결정책에서 벗어나 실지행동으로 긍정적인 변화를 보인다면 우리는 그들과 아무 때나 만나 민족의 운명 문제를 놓고 허심탄회하게 협상할 것이며 조국통일을 위하여 함께 노력할 것이다. 우리는 남조선 당국자들이 어떤 자세와 입장을 가지고 어떻게 움직이느냐 하는 것을 지켜 볼 것이다.⁴⁹⁾

즉 북한당국은 남한당국의 변화여부에 따라 대화에 응할 수 있음을 밝힌 것이며 김대중 정부가 전향적인 대북정책을 추진함에 따라 북한당국도 보다 유화적인 자세로 나갈 수 있었던 것으로 보인다.

김대중 정부가 출범하면서 우리 정부는 평화, 화해, 협력이라는 대북정책 3원칙을 제시하고 남북관계 활성화를 위한 노력에 박차를 가했다. 김대중대통령은 취임 후 3.1절 기념사에서 “우리는 어떠한 수준의 대화에도 응할 준비를 갖추고 있다”라고 선언했으며 김정일 또한 “민족자주와 대단결의 원칙에서 동족과 힘을 합쳐 통일을 실현하기 위한 진지한 입장으로 돌아선다면 조국 통일문제를 함께 풀어갈 용의가 있다”고 밝혔다.

실제로 북한으로서는 경제회생을 위한 개방을 원활하게 추진하기 위해서 남

49) 김정일, “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”, 『김정일전집』 13권, pp.351-358.

북관계의 안정적 발전이 필수적이다. 긴장된 남북관계를 보면서 북한에 투자하거나 경제지원을 할 서방국가들은 없기 때문이다. 뿐만 아니라 북한에게 남북경협의 성공은 그 자체로 큰 이익이 된다. 따라서 북한 당국에게 있어서 남북관계 개선은 보다 중요할 수밖에 없는 것이다. 6.15정상회담 이후의 남북관계의 진전을 북한당국은 다음과 같이 평가한 바 있다.

역사적인 6.15북남공동선언이 채택된후 《우리 민족끼리》의 리념에 따라 조선민족의 통일운동에서는 거대한 전변이 일어났다. 지난 4년동안에 14차의 북남상급회담과 9차의 북남경제협력추진위원회 회의를 비롯한 정치, 경제, 문화의 여러 방면에 걸쳐 북남사이의 대화와 접촉, 협력과 교류가 활발히 진행되었다. (중략) 북과 남, 해외의 210여개 정당, 단체대표 460여명이 참가한 민족통일대토론회(2001.6)와 8.15민족통일대회(2002.8) 그리고 2003년에 진행된 6.15북남공동선언발표 3돐기념 민족통일대축전과 평화와 통일을 위한 3.1 민족대회, 8.15민족대회 등은 조선민족끼리 힘을 합쳐 자주통일을 이룩하려는 민족의 슬기와 기상을 잘 보여주었다. (중략) 북남관계발전에서 획기적인 전환이 일어나고 조선민족제일주의기치 밑에 자주통일의 활로를 열어나가기 위한 통일운동이 줄기차게 벌어진 것은 《우리 민족끼리》의 리념이 펼친 자랑찬 결실이다.⁵⁰⁾

물론 북한당국의 대남정책이 대결과 분쟁양상을 완전히 청산한 것은 아니다. 6.15정상회담 이후 북한은 서해교전 유발을 통해 남북관계를 냉각시킴으로서 남북관계 개선에 대한 북한의 입장변화에 대한 회의를 가져오기도 했다. 그러나 북한당국은 과거와는 달리 서해교전에 대한 유감을 표시하고 제7차 장관급회담 개최를 제의하는 등 남북관계 개선을 위해 적극적인 태도를 보인 것이 사실이다.

정상회담 이후 남북관계는 비교적 안정적인 개선의 기초를 유지해왔다. 북한으로서는 경제회생을 위해 무엇보다도 남북관계의 안정적인 발전이 필요하다. 특히 정상회담 이후 남북간의 사회문화 교류 협력은 크게 진전되었다. 사회문화 분야의 남북 교류협력이 크게 증가하였으며 인적교류를 수반하는 상호 왕래와 문화, 예술, 체육분야의 상징적 행사들이 성사되고 있다는 점에서 질적으로도 발전되고 있다. 문화예술분야에서 대규모의 공연단과 체육계 인사들이 상호 왕래하며 서로의 이질감을 해소 시키려는 노력을 실천적으로 벌이기 시작했으며 과거에는 제3국에서 이루어지던 주민접촉이 점차 남북 왕래성 교류로 전환함으로써 남북교류의 성장 가능성을 보여주고 있다.

1989년 6월 12일 '남북교류협력에 관한 기본지침' 시행 이후 2003년 12월 말

50) “《우리 민족끼리》의 리념이 펼친 자랑찬 현실-6.15공동선언 4돐”, 『로동신문』(2004. 6.15)

까지 사회문화 분야와 관련한 남측주민의 북측방문은 신청 595건 (5927명), 승인 546건(5399명), 성사 464건(4790명)이었다. 2003년에는 신청 125건(1752명), 승인 118건(1505명), 성사 100건(1400명)이 이루어졌는데 이는 2002년의 방북인원의 1193명에 비하여 17.4% 증가한 것이다. 2003년 한 해 동안의 남측주민의 북측방문은 15,280명이었으며 북측주민의 남측방문은 1,023명 이었다. 특히 대규모 남북공동행사, 학술토론회 등이 서울과 평양을 오가며 개최되면서 대규모 방북이 이루어졌다.

현재 북한당국은 대내적으로는 경제적 어려움을, 대외적으로는 북핵문제로 인한 북미간의 갈등상황을 겪고 있다. 북한이 겪는 이러한 어려움은 북한당국으로 하여금 남북교류를 더욱 필요로 할 것으로 보인다. 그 이유는 북한이 경제회생을 하는데 가장 큰 도움을 줄 대상은 바로 남한이기 때문이다. 남북경제교류가 북한에게 경제적 이익을 창출하고 있는 현실은 북한으로 하여금 남북관계 개선의 지속을 원하게 할 것이다. 또한 미국의 대북강경정책에 대응하기 위해 더욱 민족공조론을 내세울 것으로 보인다.

5. 결론

6.15공동선언 4주년을 맞고 있는 지금, 남북관계는 실로 놀라운 지전을 가져왔다. 6.15공동선언 이후 2004년 7월말 기준으로 총 121회의 남북회담이 개최되었으며 남북화해의 상징이라고 할 수 있는 남북철도, 도로연결사업이 2003년 궤도 연결식 이후 착실히 추진되어 남북간 도로는 2004년 10월 개통을 추진하고 있으며 철도는 2005년 말 개통을 준비하고 있다. 남북간 철도, 도로 연결은 남북 교류와 협력을 본격 추진해 나갈 수 있는 물적 인프라를 구축하는 작업이라는 데서 그 중요한 의미 갖는다.

1989년 1,872만 달러로 시작된 남북교역은 2004년 상반기 기준으로 3,2억불로 성장하여 현재 중국에 이어 두 번째 교역상대국이 되었다. 정상회담 이후 10차례의 이산가족 상봉행사를 통해 9,977명의 이산가족이 상봉했으며 금강산 육로관광의 정례화, 개성공단의 건설 등을 통해 남북간 물적, 인적 교류의 확대가 예상되고 있다.

물론 남북관계가 이러한 핑크빛 희망만으로 점철된 것은 아니다. 북핵문제를 둘러싼 남북간의 갈등이 잠재되어 있으며, 최근 들어서는 조문문제와 탈북자 국내 이송 문제로 인해 남북당국간 대화가 일시 중단되는 사태를 맞고 있기도 하

다. 따라서 흑자는 이러한 북한의 대남정책의 불안정성을 가리켜 갈등과 화해, 위협과 협상의 불협화음의 연주로 비유하고 있기도 하다. 또한 북한의 주된 관심은 남한으로부터의 경제적 실리를 취하는데 있을 뿐 북한의 대남정책의 기초는 여전히 남북관계를 악화시킬 변수로 작용할 것이라고 예측하기도 한다.

실제도 경제, 실리적인 분야에서의 변화와 정치, 체제부분에서의 불변의 요소가 북한 대남정책의 전망을 불투명하게 하는 것 또한 사실이다. 정상회담 이후에도 북한 당국은 몇 차례에 걸친 긴장국면을 조성해왔던 것이 사실이며 유사한 사건들이 재발의 가능성 또한 상존해 있다. 그러나 장기적으로 보았을 때, 이러한 긴장국면을 해결해나가는 과정에서도 북한당국은 과거와는 다른 모습을 보인 것 또한 사실이다. 그것은 북한당국이 현재 절실히 남북관계 개선을 원하고 있다는 것이며, 다시 말해 이미 북한의 경제회생과 체제유지를 위해서라도 북한당국이 남한과의 화해협력의 분위기를 거스를 수 없는 단계에 접어들었다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 그러나 여기서 우리가 간과하지 말아야 할 것이 바로 북한의 이러한 변화를 가능하게 하는 구조적 제약변수로서의 탈냉전의 국제정세, 그리고 북한의 경제난 등 객관적 요인뿐만 아니라 북한당국이 남한당국과 남한사회를 신뢰할 수 있는 대화의 파트너로 받아들이고 있다는 주관적 요인의 영향력이라고 할 수 있다.

즉 남북관계의 개선을 가능하게 한 북한의 대남정책 결정과정에서 대남인식의 변화라는 주관적 요인이 중요한 역할을 했다고 보여진다. 물론, 공식담론을 통해 북한당국은 여전히 남한당국을 비판하고, 김대중정부의 햇볕정책을, 신정부의 평화변영정책을 비난하고 있는 것도 사실이다. 그러나 보다 깊숙이 들여다 보면, 그 비난의 빈도와 정도 면에서 큰 변화가 진행되고 있음을 알 수 있다. 더 나아가 민주화를 통해 정통성을 획득한 남한정부와 경제력을 바탕으로 사회적 통합력을 구축해 나가는 남한사회를 더 이상 혁명의 대상으로, 민족해방의 대상으로 보고 있지 않다는 것이다.

물론, 북한당국이 아직도 남조선혁명론을 당규약에서 삭제하지 않고 있는 현실점에서 북한 대남정책의 본질적 변화 여부에 대한 평가는 성급한 것일지 모른다. 그러나 보다 중요한 것은 북한의 대남인식이 변화해 가고 있다는 사실이며, 따라서 우리는 현재 진행되고 있는 북한의 변화가 보다 본질적인 변화로 발전할 수 있도록 노력을 기울여야 할 것이라는 점이다. 즉, 북한당국으로 하여금 보다 지속적이고 확산적인 변화를 유도하기 위해서는 남한당국이 일관성 있는 대북 화해협력정책을 지속시켜나가야 할 것이며, 남한 내부에서의 대북정책에 대한 합의 도출을 이루어 내고 남한사회 자체의 사회통합력을 제고시켜나가야 할 것이다.

【 참고문헌 】

<북한문헌>

「로동신문」(1999~2001)

「김일성 저작집」

「김정일 전집」

김일성, 「반동적 남조선 단독정부선거를 반대하고 조선의 통일과 자주독립을 쟁취하기 위하여」(평양: 조선로동당출판사, 1970)

김일성, 「조국통일을 위하여」(평양: 조선로동당출판사, 1991)

안명일, 정철만, 「조국통일투쟁사」(평양: 사회과학출판사, 1992)

허종호, 「주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일리론」, 평양: 사회과학출판사, 1975.

<국내문헌>

고유환, “북한의대내 정치와 대남 정책의 상관성 분석”, 「월간 통일경제」(1997.1), p.48.

_____, “북한의 대남통일정책의 전개과정”, 이상민 외, 「21세기의 남북한 정치」(서울: 한울, 2000).

김영주, 이범수 엮음, 「현대북한 언론의 이해」(서울: 한울, 1999)

김영주, 박춘서, “로동신문 사설을 통해 본 북한언론이론의 변화”, 「동북아연구」제6권(2001.12)

박건영, 박선원, 우승지, “제3공화국 시기 국제정치와 남북관계: 7.4공동성명과 미국의 역할을 중심으로”, 「국가전략」 2003년 9권 4호.

백학순, “2004년 북한 정세와 남북관계”, 「정세와 정책」(세종연구소, 2004.1)

심지연, 「남북한 통일방안의 전개와 수렴」(서울: 돌베개, 2001)

이만갑 외, 「사회조사방법론」(서울: 한국학습교재사, 1985)

이상우, “로동신문사설에 나타난 북한정책 관심의 변천: 1967-1973”. 「성곡논총」 제6집(1975)

이상우, 하영선, 「현대국제정치학」(서울: 나남신서, 2003)

이정식, 스칼라피노, 「한국공산주의 운동사」(서울: 돌베개, 1986)

이종석, 「분단시대의 통일학」(서울: 한울, 1998)

_____, “북한의 권력구조 재편과 대남전략”, 「국가전략」5권1호(1999)

이항동, “로동신문 사설분석에 의한 북한정책의 변화: 1987-1996”, 「한국정치

- 학회보」 31집 4호.
- _____, “대북포용정책에 대한 북한의 반응: 1997-1999, 로동신문 논평을 중심으로”, 「한국정치학회보」 34집 1호
- 임강택, 「북한의 개혁·개방정책 추진 전망- 대북경제협력정책에 대한 시사점」(서울: 통일연구원, 2001)
- 전미영, “1960년대 북한의 대남정책의 전개양상”, 「한국정치학회 하계학술회의 발표논문」(2004),
- 전현준, 「북한의 대남정책 특징」(통일연구원, 2002)
- 정성장, “북한의 통일 및 대남정책 목표의 변화 연구”, 「고향정치학회보」 제2집(1999)
- 정봉화, “북한의 대남정책 연구, 1948~1998” 경남대 대학원 박사학위논문(1999)
- 최완규, “북한통일정책의 변화요인 분석”. 「국제정치논총」Vol.31. 한국국제정치학회(1992)
- 최완규, 이수훈, “김정일 정권의 통일정책: 지속성과 변화”, 「통일문제연구」(2001) 상반호
- 허문영, “북한의 통일정책”, 「계간북한연구」(1995)
- Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Spain, “Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics”, *Foreign Policy Analysis Project Series*, no 3 (Princeton, N.J., 1954)
- Inkeles, Alex. 1985. *Public Opinion in Soviet Russia: A Study in Mass Persuasion*. 이규중 역. 「소련의 여론」. 서울: 대학문화사.

김정일 시대 북한의 국가

노동사회의 관계 변화



차 문 석

(성균관대 강사)

목 차

| | |
|------------------------------|-----|
| 【 요약 문 】 | 241 |
| 1. 서론 | 243 |
| 2. 국가—노동 사회의 관계 구조 | 248 |
| 3. 김정일 시대의 국가와 공장 | 260 |
| 4. 국가의 축적위기와 사회 관계의 변화 | 269 |
| 5. 결론 | 282 |
| 【 참고문헌 】 | 284 |

【 요약 문 】

본 연구는 “김정일 시대 북한의 국가—노동사회의 관계”를 연구하는 것을 목적으로 한다. 북한은 1990년대 중반 이후(특히 1995~98년)에 정권 사상 최악의 경험인 이른바 “고난의 행군”의 시기를 경험했다. 이 시기는 대내적으로는 식량난에 따른 사회 위기와 붕괴가 급속히 진행되었고, 대외적으로 한국과 미국에서 ‘북한 붕괴론’이 주류 정세판단으로 등장하여 이에 입각하여 대비가 추진되던 시기였다. 또한 군대가 당 및 국가 기구를 대체하기 위한 ‘선군 혁명령도’ 노선이 시작한 시기였다. 그러나 2004년 현재에도 북한의 공장 및 기업소들의 가동률은 대략 20~30%를 넘어서지 못하고 있는 실정에 있다.

따라서 본 연구는 1950년대 산업화 시기를 거쳐서 형성된 전통적인 ‘국가—노동사회’의 관계가 ‘고난의 행군’ 시기 이후 변화했다는 것을 주장한다. 이를 검토하기 위해 코르나이(J.Kornai), 부라보이(M.Burawoy), 그리고 모스(M.Mauss)의 성찰을 빌려서, 국가의 형태를 관료적 조정 국면과 시장적 조정 국면으로 분류하였고, 이를 각각 증여 체제와 교환 체제에 상응하는 질서로 파악했다. 그리고 김정일 시대의 축적 체제를 두 가지 축적 전략을 통해서 분류하였다. 전통적인 국가—노동사회는 관료적 조정 양식에 의한, 외연적 축적 전략으로, 그리고 가능성의 영역이긴 하지만 이후의 국가 전략을 시장적 조정 양식에 의한, 내포적 축적 전략으로 분류하였다.

국가—노동사회의 관계구조에서는 기존의 국가—사회를 보는 시각을 비판적으로 검토한 뒤, 국가 부문의 역사적 이행 구조를 검토하였다. 20세기 사회주의의 역사적 경험에 근거해서 관료적 조정 국면에서 시장적 조정 국면으로 이행하는 것을 범주화하였다. 현물 동학에 기반한 증여적 국가—사회관계에서 교환가치라는 가치 동학에 기반한 교환적 국가—사회관계가 형성됨을 밝히고자 했다.

축적 체제의 변화 또한 국가—노동사회의 관계 변화에 결정적인 영향을 미친다. 따라서 김정일 시대가 직면한 축적 위기와 이에 대응해서 나타난 새로운 축적 체제는 무엇인지를 검토했다. 전통적인 사용가치 상품생산 사회인 외연적 축적 전략 시기는 조절양식으로서 관료적 조정, 헤게모니 구조로서 관료지배를 특징으로 하고 있다. 이러한 체제가 발생시키는 위기를 극복하기 위한 새로운 축적 체제는, 아래로부터의 노동사회가 현실적으로 작동했던 교환의 세계를 용인하는 가운데 교환가치 상품생산 사회를 인정(2003년 이후 종합시장 체제)하고 시장적 조정 국면으로 진입하는 과정을 밝히고자 했다.

김정일 체제가 이러한 총체적인 축적 위기를 어떻게 관리하려고 했는지(김정일 시대의 국가와 공장)를 살펴봄으로써 전통적인 증여 체제로부터 가치동학

이 지배적인 교환 체제로 서서히 전환하는 계기들을 밝히고자 했다. 이제 북한 사회는 어떤 측면에서는 불가역적인 상황에 봉착했다. 2002년의 7.1 경제관리개선조치라는, 전통적인 증여 체제를 복구하려는 국가의 힘겨운 노력에도 불구하고, 북한사회는 노동사회의 교환 체제로의 진입과 이에 대한 국가부문의 암묵적 동의는 새로운 축적 체제와 더불어, 그에 걸맞은 새로운 가치체계와 심성을 요구하고 있다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

이 논문은 김정일 시대의 “북한의 국가—노동사회의 관계”의 변화를 연구하는 것을 목적으로 한다. 북한은 1990년대 중반 이후(특히 1995~98년) 건국이래 최악의 경험인 이른바 ‘고난의 행군’¹⁾이라는 혹독한 경제난의 시기를 경험했다. 이 시기는 대내적으로는 식량난에 따른 사회 위기와 붕괴가 급속히 진행되었고, 대외적으로 한국과 미국에서 ‘북한 붕괴론’이 주류 정세판단으로 등장하여 이에 입각하여 대비가 추진되던 시기였다. 또한 북한에서의 당(조선로동당)의 파손 여부와 그 범위에 대한 논쟁의 여지는 여전히 남아 있지만, 이 시기에 군대가 당 및 국가 기구를 대체하기 위한 ‘선군 혁명령도’노선이 착수된 시기였다. 그럼에도 불구하고 2004년 현재 북한의 공장 및 기업소들의 가동률은 대략 20~30%를 넘어서지 못하고 있는 실정에 있다. 이 논문은 1950년대의 산업화 시기를 거쳐서 형성된 전통적인 ‘국가—노동사회’의 관계가 1990년대의 ‘고난의 행군’ 시기 이후 변화했다는 것을 주장하고자 한다. 이 시기는 김정일로의 정권이 양이 이루어진 시기와 거의 일치하는 시기이므로 ‘김정일 시대’라 명명한다.

이 논문의 연구 목적을 크게 두 가지로 분류한다면 다음과 같다. 첫째, 전통적인 국가—노동사회 관계로부터 변화가 발생할 수밖에 없었던 계기들을 밝히고자 한다. 이러한 계기를 밝히기 위해서, 북한의 국가—사회관계의 역사적 성격에 대한 ‘분석 틀’을 만들어 내고, 이를 통해 ‘고난의 행군’이라는 과격한 정치경제적 충격이 기존의 국가—사회관계를 가격하여 이러한 관계를 변화시키게 되는 과정들을 설명하면서 분석하게 될 것이다.

둘째, 전통적인 관계로부터 변화했다면, 새로운 ‘국가—(노동)사회 관계’는 어떤 성격의 관계로 변화한 것인가를 밝히는 것이다. 이것은 전통적인 관계들이 갖는 성격들이 분쇄되면서 새로운 환경에 새로이 적응력을 갖춘 질서들이 생겨나는 과정을 통해서 분석될 것이다.

1) ‘고난의 행군’이란 만주 항일유격대전쟁의 한 장면으로, 1938년 11월부터 1939년 3월까지 김일성이 이끄는 부대가 제7단, 제8단과 함께 일본군의 토벌을 피해 100일 남짓에 걸쳐 했던 눈 속의 행군을 말한다.

1.2 연구 시각 과 이론적 자원

이 논문은 북한 리더십의 교체라는 측면에서 볼 때 1994년 김일성 사망 이후이자 김정일 정권 등장 이후의 시기를 검토한다. 대체로 이 시기를 형성적(formative) 시기²⁾로 간주하고 2004년 현재 시점까지 포괄해서 ‘국가—노동사회 관계’를 분석하고자 한다.

1990년대 중반 이후의 ‘북한의 국가와 노동사회’ 간의 관계변화를 분석하기 위해서 이에 적합한 분석 시각을 이용한다. 대표적으로 사회사적(revisionist or social historical) 시각과 신제도론적(neo-institutional) 시각을 사용한다. 이러한 분석 시각들은, 국가 혹은 권력의 정책 의지가, 정책이 실행되는 장소인 공장과 사회에서 어떻게 마찰, 대립, 갈등, 왜곡 과정을 거치면서 점점이 형성되는지를 밝히는데 유용하다. 특히 ‘국가—사회의 현실적인 관계 메커니즘’을 조명하는데 매우 적합한 분석시각이라고 할 수 있다.

사실 지금까지의 연구에서는 국가—노동 사회 간의 관계 구조를 설명할 때, 국가 부문의 ‘중앙 집권화된 국가통제’에 집중하여 이를 통해 사회 성격을 규정하려고 했다.³⁾ 결국 이렇게 되면 사회주의 사회에서 국가 부문의 사회에 대한 통제의 정도를 과대 평가하게 된다. 그리하여 사회는 국가의 정책과 의지를 아무런 저항 없이 묵묵히 수행하는 수동적인 영역으로 묘사된다. 또한 이러한 시각에서 볼 때 ‘사회적 과정’보다는 ‘국가 메커니즘’에 관심을 집중하여, 사회내의 역동성을 무시함으로써 사회적 무대에서 엘리트를 고립시키고 정치지도부의 결정이 사회 영역의 압력이나 영향으로부터 자유롭다고 인식하여 관계적 맥락을 도외시하게 만들었다. 따라서 이 시각에서는 불변의(immutable) 국가와 동결된(frozen) 사회를 가정하고 있는 것이다. 결국, 기존의 국가—사회 관계는 내부가 아닌 외부로부터의 급격한 충격이 가해지지 않는다면 영원히 그 관계가 지속되는 것으로 묘사되어 ‘변화’라는 개념이 들어설 여지가 없어지게 된다.

그러나 국가—노동사회 관계를 현실적으로 살펴보면, 국가에 의해 포섭되지 않는 노동자들의 반노동적 행태, 디오니소스적 스타일의 노동자들이 국가 부문의 확고한 정책 의지에도 불구하고 독자적으로 자립화된 영역을 구축하고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 이를 현실적으로 포착하여 분석을 위한 틀을 만들 수

2) 여기서 ‘형성적 시기’라 함은, 북한을 둘러싼 내외부의 급격한 환경 변화에 대응하여 국가와 사회가 취하는 태도, 행태, 그리고 제도의 변화가 초기적으로 발생하며, 이것이 이후의 질서를 내포하는 그러한 시기를 지칭한다.

3) 이러한 시각을 우리는 ‘전체주의 시각’이라고 규정해 왔다. 현재에도 북한 연구에서는 이러한 시각은 횡행하고 있는데, 이를 비판했던 내재적 시각도 크게 보면 당과 국가기구, 그리고 이데올로기에 초점을 맞추므로써 그 실패를 되풀이하는 듯 하다.

있는 방법은 무엇인가. 이른바 신제도론적 시각은 여기에 많은 성찰을 제공한다. 사회주의 사회가 재생산되는 제도적 과정, 정책 선택의 ‘제도적 제약’ 등에 관련된 ‘관계론적인 측면’을 설명하는데 도움을 준다. 여기서 말하는 제도라는 것은 관계 속에서 형성되는 ‘공식적인 조직뿐만 아니라, 비공식적인 규칙, 그리고 행위를 구조화하는 절차까지도 포괄하는 개념’이다. 신제도론의 기본가정은 행위자들간의 관계적 특성이 그들이 놓여 있는 제도적 무대에 의해 매개된다고 보는 것이다.⁴⁾ 이러한 시각을 통해서 보면, 국가—노동사회간의 관계가 양자간의 상호작용 속에서 관계론적 맥락으로 형성되고 있음을 밝힐 수 있다.

한편, 사회사적·수정주의적 시각은, 위에서 언급한 전체주의 시각이 당-국가 체제(party-state system)나 이데올로기의 우위성을 강조한다면, 정치적 지배의 사회적 조건들에 주목하고 있다. 이러한 시각을 통해서 보면, 국가 정책과 그것의 집행 사이에 나타나는 불일치를 눈여겨볼 수 있어 국가—노동사회의 관계적 구조에서의 역학 관계를 끄집어내는데 도움을 준다. 게다가 국가부문에서 정책이 어떻게 형성되는지, 그 사회적 맥락을 알 수 있다. 즉 정책이 형성되는 사회적 맥락—대중의 지지뿐 아니라, 불만, 압력, 저항 등—이 국가 부문의 행위를 형성하고, 제약하고, 수정하는 측면에 주목할 수 있다는 것이다.⁵⁾

본 논문의 이론적 자원으로는 우선, 부라보이(M.Burawoy), 코르나이(J.Kornai), 그리고 모스(M.Mauss)의 성찰로부터 도움을 구하고자 한다. 관료제적 전제와 시장적 전제를 구분했던 부라보이의 성찰, 관료적 조정과 시장적 조정을 설명했던 코르나이의 개념, 그리고 전반적 급부체계로서의 ‘증여 체제’를 다루었던 모스의 성찰도 빌려 온다.⁶⁾ 이들 학자들은 북한에서의 국가—사회관계 변화, 특히 관료적 조정국면에서 시장적 조정국면으로의 변화에 대한 설명을

4) 신제도론적 시각에서 연구한 대표적인 논자들은 다음과 같다. Victor Nee & David Stark, “Toward an Institutional Analysis of State Socialism”, *Remaking the Economic Institution of Socialism: China and Eastern Europe* (Stanford Univ. Press, 1989); 김연철, “북한의 산업화 과정과 공장관리의 정치(1953-70): ‘수령제’ 정치체제의 사회경제적 기원”, 성균관대 정외과 박사논문, 1997; 정세진, ■■■계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제■■■(한울, 2000).

5) 대표적인 논의는, H.Kuromiya, *Stalin's Industrial Revolution* (Cambridge Univ. Press, 1988); L.H.Siegelbaum, *Stakhanovism & the Politics of Productivity in the USSR* (Cambridge Univ. Press, 1988); S.Fitzpatrick, “New Perspectives on Stalinism”, *The Russian Review*, Vol.45, 1986 등이 있다.

6) 우선 부라보이의 성찰(관료제적 전제와 시장적 전제)로부터 빌려왔다. 부라보이(정범진 옮김), 「생산의 정치」(서울: 박종철출판사, 1999). 그리고 코르나이(J.Kornai)의 개념(관료적 조정과 시장적 조정)도 많은 도움을 주었다. J.Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1992). 마지막으로 모스(M.Mauss)의 성찰(증여론)도 많은 도움을 주었다. 마르셀 모스, 「증여론」(서울: 한길사, 2002).

구하는데 도움을 준다.

그리고 북한 사회에서의 국가—사회관계 변화를 유발시킨 축적 체제의 변화를 사회의 통제기제와 연동시켜서 설명하는데 도움을 얻기 위해서 조절 이론(regulation theory)적 시각을 도입한다. 이 논문에서는 주로 제습(B.Jesop)⁷⁾과 리피에츠(A.Lipietz)⁸⁾의 성찰로부터 도움을 받고자 한다.⁹⁾ 주시하다시피 조절이론의 장점은 경제와 정치, 나아가 사회문화의 관계를 보다 역동적으로 통합된 틀 안에서 분석 가능하게 한다. 이러한 틀을 통해서 북한의 국가의 축적 전략과 정책 의지, 그리고 노동자와 전체적인 노동사회의 행동양식에서의 ‘변화들’을 파악할 수 있게 된다.

1.3 국가와 노동사회의 접점: ‘공장’

본 논문에서는 ‘국가—노동 사회 관계’라는 추상수준이 높은 주제를 이끌어가고 도출해내기 위해서, 북한 사회를 분석하는데 가장 근본적이면서도 구체적인 차원의 장소들을 들여다본다. 바로 ‘공장 및 기업소’라는 정치경제적 장소가 그것이다. 사회주의에서 공장은 생산의 장소일 뿐 아니라 국가와 사회가 공식적으로 접촉하는 정치적 장소이다. 한편 노동 사회는 ‘공장노동 및 노동과정’을 중심으로 형성되어 영위되는 사회로서 노동자들의 ‘공장 생활’을 필두로 이로부터 연결되는 다양한 생활 세계를 포괄하는 개념으로서 조작적으로 정의할 수 있겠다.

다른 20세기 사회주의 사회와 마찬가지로 모든 생산수단이 국가 소유로 되어 있는 북한은 ‘일국 일공장제(一國 一工場制) 사회’이다. 자본주의 사회에서는 생산수단이 사적 소유로 되어 있어 개별 자본가가 공장을 통제 또는 경영하겠지만, 사회주의 사회는 이와 다르다. 생산 수단이 국가소유로 되어 있기 때문에 전국의 모든 공장 및 기업소들은 국가의 단일적 지도 하에 통제되고 있다. 따라서 사회주의에서는 생산을 국가가 관리하기 위한 특유의 경제관리체계 혹은 공장관리 체제가 작동된다. ‘일국 일공장제 사회’이기 때문에 공장이라는 장소가 파산 혹은 기능이 정지한다면 이 사회에서의 국가—사회 관계는 원칙적으로 불가능하다.

사회주의에서 공장은 국가부문과 사회부문이 대면하여 갈등, 마찰, 긴장, 타

7) 밥 제습(유범상의 옮김), 「전략관계적 국가이론」(서울: 한울, 2000)을 참조.

8) A.Lipietz, “Reflections on a Tale: The Marxist Foundations of the Concepts of Regulation and Accumulation”, *Studies in Political Economy*, vol.26, 1988; 아랑 리피에츠(김영호 감수, 김종환외 옮김), 「기적과 환상」(서울: 한울, 1991)을 참조.

9) 이 논문에서는 조절이론적 접근을 사용한 학자들의 연구들을 그대로 도입하지는 않는다. 축적, 위기, 변화에 대한 틀들을 사회주의적 맥락에서 방법론적으로만 활용할 것이다.

협 등 국가—노동 사회간의 관계가 가장 공식적이고도 치열하게 형성되는 장소이다. 다시 말해서 북한에서 공장은 생산성을 증가시키는데 목표를 갖고 있는 국가가 자신의 정책을 집행하는 장소이다. 여기서 국가는 사회와 대면하게 된다. 국가와 노동사회는 공장을 매개로 해서 관계를 형성하게 되는 것이다. 따라서 국가—공장—노동사회 간의 관계 변화 메커니즘의 규명에 공장은 중요한 장소이다. 따라서 공장 정책은 국가의 사활이 걸린 문제가 된다.

그렇다면 생산의 장소에 모습을 드러내는 국가는 어떠한 성격으로 나타나는가. 부라보이에 따르면, 사회주의 국가는 ‘착취자이자 동시에 억압자로, 잉여의 취득자이자 생산의 규제자로 생산의 지점에 등장’한다.¹⁰⁾ 또한 레인(D.Lane)은 사회주의에서 국가는 생산하고, 재생산하고, 생산수단에 대한 어떤 사회적 관계를 창출하는 기능을 하는 그러한 제도들로 구성되어 있다고 본다.¹¹⁾

생산수단이 국유화되어 있기 때문에 사회주의 사회의 국가는 생산과정에서 노동자와 직접 대면한다. 국가가 갖고 있는 성격과 욕망—잉여의 취득과 착취, 노동 강제, 생산의 규제, 사회적 제 관계의 창출 등—이 당연히 생산체제에서 노동자 일반(혹은 노동사회)과의 관계를 통해서 표출되고 제시된다. 경영자로서 국가와 생산자로서의 노동자가 만나는 것이다. 국가는 관리와 통제 의 이름으로 공장이라는 장소에 항상 나타나고 있으며, ‘노동 사회’는 공장이라는 장소에서 국가와 직접적으로 대면하는 것이다.

자본주의 사회에서 공장 기구와 국가 기구들이 제도적으로 서로 분리되어 있지만 북한과 같은 사회주의 사회에서는 양자가 융합되어 있는 것이다. 즉 경영진(지배인), 당(조선로동당), 노동조합(직맹)이 생산의 지점에서 국가의 도구로 활약하는 것이다. 이를 위해서 이들 조직들은 공장 질서를 통제하기에 적합한 형태로 특수하게 변용된다.

일국 일공장제 사회에서 국가는 생산의 장소를 장악하기 위해서 노동자 조직(북한의 경우, 직업총동맹: 이하 직맹)을 국가화시켜서 관리한다. 이는 20세기 사회주의 사회에서 보여지는 독특한 노동자 조직의 기능이라고 할 수 있다. 노동 사회는, 이렇듯 직접적으로 자신을 대표할 수 없는 조직과 긴장관계를 형성하게 된다. 그리하여 노동자(노동사회)는 다양한 조직을 통해 공장으로 개입해 들어오는 국가기구에 대해 ‘거리 두기’를 항상 시도해왔으며, 이로써 공식적 영역의 행위 규범과 사적·비공식적 영역의 행위 규범이 병행적으로 발전해 나가게 된다.

이하에서는 국가 부문의 여러 국면들을 설명적 수준으로 분류하여 분석 틀

10) 마이클 부라보이, 정범진 옮김, 『생산의 정치』(서울: 박종철출판사, 1999), p.196.

11) David Lane, *State and Politics in the USSR* (Oxford: Basil Blackwell, 1985), p.233.

을 만들고자 한다. 그리하여 노동 사회와의 관계를 형성하는 점점의 지점을 만들어 내고 이를 통해서 양자의 관계를 분석한다.

2. 국가—노동 사회의 관계 구조

북한의 국가와, 그것의 제도적 구조가 갖는 성격을 고찰하는 것은, ‘국가—노동 사회 관계’를 논의하는데 전제가 된다. 국가의 구조적 측면에서 나타나는 국면적 변화는, 노동사회로 하여금 여기에 대응해서 순응 또는 저항하면서 새로운 심성과 질서를 형성하게 하는데, 노동자들과 노동 사회는 새로운 형태의 행위규범과 가치를 획득함으로써 기존의 국가—노동사회 관계를 새로운 성격으로 변화시키게 된다.

이 장에서는 앞에서 서술했던 여러 시각들과 이론적 자원들이 제공하는 성찰을 빌어, 국가 부문의 역할에서의 역사적 변화를 크게 두 개의 국면으로 나누어 분석 틀을 만들고, 이들 각각의 국면에 따른 노동사회의 구조를 살펴본다. 그리고 이들을 종합해서 국가—노동사회의 관계 구조를 정형화하고자 한다.

2.1 국가 부문의 역사적 이행 구조

20세기 사회주의 국가에서 국가의 역할은 경제와 사회에서 ‘조정’의 역할을 떠맡는다. 특히 소유관계가 국가적 소유로 되어 있어서 이를 조정하기 위한 거대한 관료기구가 설립된다. 정치영역 뿐 아니라, 생산과 사회에 대해서도 관료적으로 조정을 실시한다. 이를 ‘관료적 조정’이라고 하는데, 이는 이 체제가 행정적 위계제에 의해 형성되었기 때문이다.¹²⁾

이러한 ‘관료적 조정’ 국면은 체제를 괴롭히는 다양한 불안정한 요소들—원료 및 자재의 불비, 계획적 조정 자체의 실현 불가능성, 노동의욕 고취의 실패, 사회에 대한 지나친 통제로 인한 은폐된 저항, 노동사회의 생존 위기와 그 대안적 해결책들—에 의해 변화를 압박 받는 국면으로 나아간다. 이 불안정성이 야기하는 전환의 계기는, 소련과 동유럽처럼 노동사회의 아래로부터의 전면적 저항으로 발생할 수도 있으며, 중국처럼 국가 부문 자체로부터의 이니셔티브에 의해 발생할 수도 있으며, 그리고 북한과 같이 혹독한 경제파산¹³⁾에 의해서도

12) 부라보이, 앞의 책, p.22.

13) 사실 북한은 이미 1970년대 중반에 국가적 채무불이행(이른바 모라토리움)을 선언한 바

발생할 수 있다. 대부분 관료적 조정 국면은 그것이 가진 조정력의 한계로 인하여 ‘시장’(market 혹은 marketplace)과 ‘시장적 기제’들을 활용하는 국면으로 나아가게 된다. 이른바 ‘시장적 조정’ 국면이 그것이다.¹⁴⁾

2.1.1 관료적 조정 국면

관료적 조정 국면에서 국가는 다음과 같은 역할로 스스로를 무장하여 노동 사회를 통제하고자 한다. 우선, 생산내부 관계들과 착취 관계의 재생산 과정에 ‘경제 외적 강제’(non-economic compulsion)¹⁵⁾라는 직접적 강제력을 사용한다. 즉 노동자의 자유를 일정수준에서 구속하여 관료의 직접 통제에 긴박 시키는 체제이다.

그리고 당과 노동조합의 구조를 공장 관리 기능에 적합하게 구축한다. 사회 각 부문을 물론이고 공장에도 공장당위원회와 당비서가 공장 관리에 직접적으로 참가하며, 노동자들의 조직인 노동조합 조직도 생산성을 제고하는 국가 장치의 일부로서 변모하여 공장에서 기능한다.¹⁶⁾

관료적 조정 국면에서 국가 정치의 기관들도 생산의 규제에 직접적으로 참가한다. 즉 공장의 일상적인 관계들을 형성하는 과정에, 지배인과 기사장 등 경영진을 지도, 임명, 해고하는 과정에, 그리고 공장의 생산 현장에서 발생하는 저항과 투쟁—지각, 결근, 음주, 노동유동 등 다양한 사보타주와 저항—을 억압하기 위해서 직접적으로 참가하는 것이다. 결국 관료적 조정 국면에서는 국가 정치와 공장 장치는 서로 맞물려서 작동하는 것이다.

한편, 관료적 조정 국면에서 사회의 제 관계는, 교환가치가 아닌 사용가치를 토대로 하는 엄격한 현물 동학(dynamics of physical materials)에 의해 작동한다. 즉 (교환) 가치의 창출을 위한 상품 생산이 아니라, 사용가치를 위해서 상품을 생산한다. 사회주의에서는 “노동의 직접 사회화된 사용가치, 즉 그 본질에서

가 있다. 따라서 시스템은 이미 서서히 기능상의 문제점을 노정해 오고 있었던 것이다.

- 14) 이러한 개념 설정은 크게 세 명의 학자로부터 도움을 받았다. 우선 부라보이의 성찰(관료제적 전제와 시장적 전제)로부터 빌려왔다. 부라보이, 앞의 책, p22. pp.232-235. 그리고 코르나이(J.Kornai)의 개념(관료적 조정과 시장적 조정)도 많은 도움을 주었다. J.Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1992), pp.91-109. 마지막으로 모스(M.Mauss)의 성찰(증여론)도 많은 도움을 주었다. 마르셀 모스, 「증여론」(서울: 한길사, 2002).
- 15) 자본주의 사회에서는 상품교환의 법칙을 통해 자본가가 노동을 통제하고 이윤을 흡수하지만, 사회주의 사회에서는 노동의 다양한 ‘일탈’에 대하여 형법을 적용하는 등 경제외적 강제에 의해 잉여를 추출하는 시스템이 발전하게 된다.
- 16) 소련, 중국, 북한 및 동유럽에서도 사회주의 체제 형성 초기에 다소간 정도의 차이는 있지만, 격렬한 노동조합 논쟁을 거치면서 노동조직이 국가 기관으로 변화했다. 이에 대해서는 차문석, 「반노동의 유토피아」(서울: 박종철출판사, 2001) 참조.

보아 사회적 생산물의 非상품적 형태를 전제한다. 사회적인 총 생산물은 사회적인 사용가치의 총체이다”.17) 이른바 ‘사용가치 중심주의’가 전 사회에 강제된다.18)

| | | |
|--------------|----|--|
| 관료적 조정 국면 | 국가 | <ul style="list-style-type: none"> ● 생산내부 관계들의 재생산 과정에 “경제 외적” 강제를 사용 ● 당과 노동조합 구조를 경영 기능에 적합하게 갖춤. ● 국가 정치의 기관들은 생산의 규제에 직접 참가. ● 국가 정치와 공장 장치는 연속되어 있음 |
| | 사회 | <ul style="list-style-type: none"> ● 현물 동학(사용가치 중심) ● 증여적 국가-사회관계 ● 인격적 가부장적 관계 구조 |

<그림 1> 관료적 조정 국면에서의 국가—사회

이 국면에서 생산, 투자, 판매, 소비 등에 관한 일체의 의사결정 권한은 국가에 집중된다. 이로써 (상품의) 교환이 아닌 사용가치의 ‘증여적(贈與的)’ 시스템이 발전한다. 증여적 시스템의 가장 대표적인 사례가 배급제이다. 배급제는 현물동학의 가장 극단적인 사례라고 할 수 있는데, 이는 구소련에서 전시공산주의 기간에 발생한 상황과 경험이 사회주의 일반으로 확산되어 나타났다. 여기서 화폐는 사회 밖으로 내팽개쳐져 매우 제한된 기능—화폐지표의 형식적 활용19)—만을 맡게 된다.

증여로서의 배급체계는 전 사회의 ‘전체적인 급부 체계’20)로서 기능한다. 증여로서의 배급은 노동사회의 모든 생활 부분에 관여하면서 사회구조를 작동시키게 된다. 증여의 형식으로 제공되는 배급은 국가(혹은 수령)가 제공하는 일종의 선물(贈物; gift)이다. 이렇게 받은 선물에는 선물로 답례하지 않으면 안 된다. 사회는 이에 대해서 조만간(早晚間)에 ‘충성’, ‘지지’, ‘동원’의 형태로 그 보답을 강제 받는다. 배급제는 지도자와 노동자간에 ‘물’을 매개로 관계가 성립되어 있으며 바로 이러한 증여에는 감정적, 인격적 관계를 형성하는 힘을 가지고 있다. 증여는 마르셀 모스가 개념화한 포틀래치(potlach)²¹⁾라고 불리는 이벤트

17) N.A.짜콜로프 의, 「정치경제학 교과서 II-1」(서울: 새길, 1990), p.129.
 18) 사회구성체적인 측면에서 논의한다면 이 사회들은 특수한 형태의 자본주의라고 할 수 있다. 사용가치를 중심으로 생산하는 단순상품 생산도 사실은 근대 자본주의적 생산방식의 한 면이기 때문이다.
 19) 이는 현물 동학이 갖고 있는 脫화폐적 체제의 한계를 극복하기 위한 고육책이라고 할 수 있다.
 20) 전체적인 급부는 ‘선물에 답례할 의무’뿐 아니라, ‘선물을 주어야 할 의무’와 ‘그것을 받아야 할 의무’를 전제하고 있다. 마르셀 모스, 앞의 책, p.72.
 21) 마르셀 모스가 「증여론」에서 언급하는 핵심 개념으로서 ‘식사를 제공한다’(nourrir), ‘소비

혹은 축제(festival)에 의해서 가동되기도 한다. 북한에서는 이러한 포틀래치가 각종 국가적 명절(김일성 김정일 생일, 조선로동당의 창건일 등)로 베풀어진다.

그러나 선물은 이론상으로는 자발적이지만 실제로는 강제적이며 타산적인 급부의 성격을 지닌다. 그러면서도 언제나 아낌없이 제공되는 것(이른바 수령의 광폭정치의 토대)이라는 형식을 취한다. 따라서 급부와 반대급부는 매우 자발적인 형식 아래 선물 또는 선사품으로 행해지지만 실제로는 엄격하게 의무적이며, 만일 그것을 이행하지 않을 때에는 갈등이 발생한다.²²⁾

따라서 배급제라는 증여를 통해서 가장 원초적인 형태의 후견과 충성이 상징적인 방식으로 소통되면서 국가(혹은 수령이라는 인격적 대상)에 대한 숭배와 복종의 메커니즘이 형성되는 것이다. 요컨대, 배급제로 대표되는 일종의 증여 시스템은 가부장성과 지도자에 대한 신성(神性)을 발생시킨다. 심지어는 순수 증여의 형태로 나타나 개인숭배의 심리적 기제로서도 활용된다. 이때 국가—사회의 관계는 수령제 등의 인격적·가부장적인 관계로 형성된다.

관료적 조정이 주요한 동학으로 작동하는 경우, 사회에서는 전통적인 인격관계에 기반한 질서가 상부구조에 걸맞게 작동한다. 북한식으로 말하자면 ‘연줄관계’가 형성된다. 왜냐하면 계획경제가 ‘공식적’으로 증여의 형태를 취하는 순간, 사회에서도 끊임없이, 말하자면 암암리에 연줄관계를 통한 증여 체제가 기능하게 되기 때문이다. 소련에서는 이를 블라트(blat)라 하며, 중국에서는 이를 판시(關係)라고 한다.

그러나 이 사회의 질서를 매개하여 유지하던 증여라는 형식의 배급제가 다양한 정치경제적 요인에 의해 교란되거나 중단될 때, 증여 시스템이 가지고 있던 질서 체계는 순식간에 허물어지게 되고, 국가권력에 대한 정서적 지지대가 사라져 새로운 질서로의 전환이 기존의 국가—사회 관계 속에서 배태되게 된다.

2.1.2 시장적 조정 국면

원래 시장적 조정이라는 것은 마르크스(K.Marx)가 언급하듯이 자본주의적 원형 사회에서 이루어지는 시스템의 작동 방식이라고 할 수 있다.²³⁾ 여기서는 20세기 脫사회주의 국가들이 체제 붕괴 이후 선택한(혹은 강제당했던) 조정방식으로 이해한다. 왜냐하면 체제 붕괴 이후 마르크스가 분석했던 자본주의와 가장

한다’(consommer)의 뜻을 가지고 있다. 이것은 부족의 추장이 마을의 잔치를 베풀어 공동체 성원들에게 선물을 베푸는 의식을 말한다. 마르셀 모스, 앞의 책, p.54.

22) 마르셀 모스, 앞의 책, pp.30-31.

23) 부라보이(M.Burawoy)는 이러한 성격의 체제를 그의 저서 「생산의 정치」(*The Politics of Production*)에서 이른바 ‘시장적 전제’ 체제로 개념 정의한 바가 있는데, 이 논문에서는 이 개념이 의미하는 정의에 가장 유사하게 사용하겠다.

흡사한 형태로 체제가 변모했기 때문이다.

시장적 조정은 시장(market)이라고 하는 경제적 채찍에 의해 형성되며, 국가는 단지 시장 관계들의 외적 조건들만을 규제한다. 즉 국가는 시장 관계들과 공장 및 기업들 사이의 노동력 유동성을 보호한다. 관료적 조정 국면과는 달리 이 국면에서는 국가가 공장 체제의 형태로부터 분리되어 있고 공장 체제의 형태를 직접적으로 형성하지 않는다.²⁴⁾

시장적 조정 국면에서 국가는 경제 외적 강제들에 제약받지도 않지만, 도움을 받지도 않는다. 국가는 생산의 지점에서 관계들을 재생산하는데 직접적으로 참여하지 않는 것이다.



24) 부라보이, 앞의 책, p.22.

북한 농촌마을에서의 국가-사회관계 변화

1990년대 ‘군’에서의 도덕경제와 ‘일상의 정치’



홍 민

(명지대 강사)

목 차

| | |
|---|-----|
| 【요 약 문】 | 289 |
| 1. 문제제기 및 연구방법 | 291 |
| 2. ‘군’(郡)의 공간적 의미 | 309 |
| 3. ‘군’(郡) 노동세계의 구성: 장기지속의 사회경제와 심성구조 | 324 |
| 4. 국가-사회관계의 동학과 ‘도덕경제’의 구성 | 354 |
| 5. ‘도덕경제’의 메커니즘과 국가-사회관계 | 378 |
| 【참고문헌】 | 381 |

【요 약 문】

2002년에 있었던 7.1 경제관리개선조치는 그 해석의 분분함에도 불구하고 ‘점진적 시장화’(gradual marketization)의 단서들과 방향들을 나름대로 제시하고 있다. 그 제시된 단서들 중에 중앙과 지방 관계의 변화가 가장 눈에 띄는 대목이다. 물론 이들 변화는 경제난 속에서 이미 진행되어 온 지방경제에 대한 중앙의 통제력 상실과 국가적 부양능력의 어려움을 사후적으로 추인(追認)하는 형식적인 조치로도 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 기존 북한 공식담론에서 공식화되어 있던 중앙-지방간의 팽팽한 정치-행정망의 위계적 긴장관계를 생각한다면 최근년의 변화는 의미있는 변화들로 해석 할 수 있으며, 좀더 나아가 중앙-지방관계의 장기적인 과정에 대해 좀더 깊이 있는 연구의 동기를 준다.

이런 문제의식에 기초해서 본 연구는 국가-사회관계의 맥락에서 북한의 중앙-지방관계와 함께 지방경제의 변화를 분석하고 있다. 그 변화를 가늠할 대상으로 생존을 위한 지방 내 ‘일상의 정치’(everyday politics)가 활발하게 이루어지고 있는 지역공간으로 북한의 행정단위인 ‘군’(郡)에 주목한다. 군은 군내 지방공업과 농촌경리, 교육문화, 군사 등 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결하는 거점이며 국가사업을 지탱하는 중추적 행정단위이다. 또 정치와 행정, 생산의 말단기관인 리와 노동자구를 직접 지도하는 당과 행정의 말단 지도기관으로 지방의 경제문화가 농축된 종합적 단위로서 매우 중요한 연구대상이다. 또 전통과 근대적 요소들이 중첩되어 공존하는 역사적 공간이기도 하다. 특히 군은 대다수 주민의 일상적 삶과 국가의 권력이 밀접하게 연계되는 공간이라는 점에서 국가-사회관계의 미시적 양태를 다양하게 포착하고 관찰할 수 있는 권력관계의 일상적 공간이라는 점에서도 중요하다.

따라서 1990년대 극심한 경제난 속에서 군이라는 지방공간이 어떻게 자족적인 생존경제의 고단한 일상을 꾸려 왔는가를 중점적으로 살펴보는 한편 이 속에서 국가-사회관계가 어떻게 변화되어 왔는가를 분석했다.

우선 북한에서 ‘군’이 갖는 위상과 공간적 의미를 살펴보았다. 북한이 공식적으로 ‘군’에 부여하는 정치·경제·사회·문화적 기능과 역할을 살펴본 후, 구체적으로 ‘군’이 역사적으로 어떻게 변천해 왔는가를 개관했다. 두 번째, 군이라는 공간 속에서 전개되어 온 노동세계의 구조와 심성을 살펴보았다. 군이라는 지역공간에서 전개되어 온 사회경제적 변화를 장기 지속적인 관점에서 본 후, 이들 흐름 속에서 노동을 통해 생존해 온 대중의 심성적 변화의 과정을 살펴보았다. 특히 노동과정에서 어떻게 노동자들과 농민이 적응해 왔는가를 살펴봄으로써 국가-사회관계 변화를 알 수 있는 미시적 기초를 알아보았다. 마지막으로 ‘도덕

경제'(moral economy)라는 개념틀을 통해 1990년대 국가-사회관계의 변화를 분석했다.

북한 경제는 근대이전의 억압적이고 불안정한 전통 경제체제에서 피지배 사회구성원들이 도덕적 규범의 공유를 통한 상호의존관계에 기초하여 생존을 유지하던 일종의 도덕경제에 근본을 두고 있는 측면이 있다. 북한의 계획경제 내부에는 도덕경제의 상호의존적 관계, 즉 생존을 위한 상호 암묵적인 공모와 동의의 관계들이 존재한다. 계획경제의 무계획성과 불확실성을 임기응변하고 흡수하는 것은 바로 위와 아래, 그리고 각 층위의 수평적 관계에서 보여지는 도덕경제의 상호의존적 관계라고 볼 수 있다.

또 한편 역사적으로 국가(통치자)와 사회는 서로 생산과 노동에 대한 도덕적 담론을 상호 부여하고, 이를 통해 국가는 권위 또는 권력의 도덕성을, 그리고 주민들은 '보호'와 수혜의 담론에 안주해 왔다. 국가는 대중에게 생산과 노동에 대한 도덕적 담론을 강요하고 사회는 국가에 대해 보호와 수혜의 정당성을 부여하는 것이다. 이들은 상호의존적인 호혜의 전략을 바탕으로 공존하며, 도덕적 담론을 매개로 각자의 이해와 목표에 대한 정당성을 부여한다. 이는 국가와 사회가 상호 광범위한 '보호와 속박'의 관계를 통해 결합되어 왔음을 의미한다.

그러나 1990년대 들어 급격하게 추락하기 시작한 경제는 국가차원의 도덕담론이 더 이상 일상차원의 생존문제를 해결하지 못하는 현실로 나타났다. 이 속에서 중앙-지방의 관계는 위계적인 지배관계와 도덕적 상호호혜의 관계에서 점차 지방 자체해결의 미덕만이 일방적으로 강요되는 상황으로 변화되었다. 이 과정에서 과거에 은폐되어 있거나 비공식적 성격을 띠던 지방의 자율적 공간이 사실상 공식과 비공식의 경계를 모호하게 하면서 다양하게 확대되었다. 지방은 생존을 위해 중앙과 지방의 관계에서, 국가와 인민의 관계에서, 그리고 지방기관과 기업소·공장, 농장간의 관계에서, 활발한 '일상의 정치'가 펼쳐지는 공간이 되었다.

이는 도덕경제의 담론 차원에서 본다면 지방, 공장, 농장, 개인 등 하부단위가 국가의 부양능력 상실에 대응해 생존이라는 이름하에 적극적으로 자율적인 공간을 형성하고 있음을 보여준다. 이는 국가에 대해 역으로 지방이나 하부단위가 생존윤리를 명분으로 공식영역을 넘어 사적이거나 비공식적인 영역을 국가경제의 구성요소 안으로 끌어들이고 있음을 말한다. 이는 결국 기존 사회주의 지배구조와 계획경제의 구조를 아래로부터 새롭게 변형해 내는 '일상의 정치'로서 기능할 것으로 전망된다.

1. 문제제기 및 연구방법

1.1 문제제기

계획경제는 일종의 주술에 가까웠다. 조그만 나사에서 못 하나까지 그 크기와 생산량을 위로부터 ‘지령’으로 계획화하겠다는 그 얼마나 계획에 대한 순진한 맹목이자 무시무시한 중앙권력의 의지인가? 반세기 북한 정치경제사 역시 이 권력의 의지와 계획의 신화가 주술처럼 지배해 온 역사라고 할 수 있다. 그러나 정보의 거대한 왜곡 가운데서 이 주술은 차라리 악몽에 가까웠다. 또 계획체계는 책임 불투명의 두꺼운 안개 속에서 어느 누구에게도 변화의 선택권을 주지 않았다. 오로지 계획지표를 달성하기 위한 공모와 연출, 그리고 흥정의 이해관계만이 ‘도덕’처럼 서로를 의지하게끔 했을 뿐이다. 바로 이 계획경제의 무게가 짓누르는 생존압력은 계획을 이반(離反)한 생산주체들의 거대한 ‘도덕적 공모관계’와 다름이 아니었다.

이런 ‘도덕적 공모관계’(moral complicity network)¹⁾는 정치와 경제, 그리고 사회라는 피상적인 영역 구분을 넘어 북한사회를 일종의 ‘관계문화’(relations culture)의 차원에서 재구성할 수 있는 설명틀을 제공한다. 가령 ‘거대한 관료들로 위상화 된 사회’에서 개인의 위상과 정체성, 그리고 행위범주는 일상적인 차원에서 경계를 가로지르는 다중성을 내포한다. 이런 다중성은 공적 영역과 사적 영역의 구분은 물론이고 사회주의 관료사회의 수직적인 대리인 관계의 구조에서 각 개인이 가지는 공적 위상이 사적 영역과 얼마나 모호한 경계 위에서 다중성을 내포하는가를 보여준다. 정체성은 관계의 산물이라고 볼 수 있다. 이런 의미에서 각 개인의 정체성과 행위전략은 공적이냐 사적이냐 라는 경계를 넘어

1) ‘도덕적 공모관계’는 각 행위주체들의 공모를 의식한 의도적인 과정의 산물만을 의미하지 않는다. 또 일정한 조직 단위나 소규모 공동체 내의 관계망만을 의미하지 않는다. 오히려 한 사회에 존재하는 각 개인과 조직, 공동체 등이 그 사회의 제도와 환경으로부터 장기적으로 불확실성에 노출되어 오는 과정에서 형성·변화되어 온 관계를 의미한다. 다시 말해 각 행위주체들이 불확실성에 대응해서 자신의 생존을 담보해 내기 위한 과정에서 형성된 관계를 의미한다. 한 마디로 각 행위주체들의 생존을 위한 일상적인 실천이 사회적으로 총체화 된 의도하지 않은 관계의 체계이다. 불확실성의 환경은 생존에 관한 일상적인 도덕담론을 공공연히 또는 암묵적으로 유포시킨다. 이런 일상적인 도덕담론은 생존에 직면한 행위주체들간에 상호 협력과 공모관계의 동기와 끈을 제공한다. 그것은 위와 아래, 그리고 각 층위의 수직적·수평적 관계에서 생존을 위한 보호와 자기보존의 연결망으로 구체화된다. 그것은 단순히 일탈이나 저항의 차원으로는 설명할 수 없는, 또는 제도 밖이나 안이나, 불법이나 합법이나 라는 차원의 경계를 모호하게 하는 일종의 사회를 구성하는 총체적인 관계문화를 의미한다.

그를 둘러싼 생존조건과 관계의 성격에 의해 형성·변화된다.

촘촘하게 세분화된 관료 조직망으로 구성된 사회주의 사회에서 개인들은 사적인 것을 통해 공적인 것을 만들어내기도 하고 공적인 것을 통해 사적인 것을 취하거나 연계시키기도 한다. 직면한 생존 문제와 관련해서 어떤 공적 위상도 개인을 기계적인 국가의 대리인으로서만 묶어 두지 못한다는 것을 우리는 다양한 경험적 사례를 통해 확인 할 수 있다. 이른바 개인이 행하는 관계의 전략은 사적인 것과 공적인 것의 모호한 구분선을 따라 형성되는 복합물이다. 이는 나아가 국가와 사회, 국가와 개인의 관계가 공적·사적 영역의 구분, 그리고 제도적 구분선만으로는 설명될 수 없으며, 이를 매개하는 개념과 다층위적인 관찰 배열의 조정을 통해서만 설명력을 획득할 수 있음을 의미한다.

지금까지 북한체제에 대한 논의는 사회를 포괄하지 못하는 정치체제 일변도의 모델화에만 주목해 왔다. 물론 이러한 정치체제에 관한 논의조차도 정치체제의 속성이나 메커니즘에 대한 함축성을 담기보다는 통치의 관점에서 통치 행위의 현상적인 이미지를 묘사하는 수준의 수사적 개념화에만 머물러 왔다.²⁾ 또한 ‘통치’의 관점은 많은 것을 생략하게끔 한다. 정치체제의 메커니즘이 어떻게 사회로 관철되고 미시화되는지, 또는 어떻게 정치의 의도가 밑으로부터 좌절되는지를 고려하지 않았다. 또 사회와 개인이 어떻게 국가와 정치체제를 경험하고 대응하는지에 대해서는 문제의식조차 일천했다. 오히려 암묵적으로 사회를 정치체제로부터 분리하거나 사회를 정치체제에 일방적으로 종속 당하는 위상으로 취급해 왔다. 따라서 국가는 추상적인 차원의 괴물이나 최고지도자의 인격성으로 상징될 뿐 국가의 구체성은 찾아보기 힘들다.

이런 문제의식에 기초해서 본 연구는 국가-사회관계의 변화를 일상과 행위자 차원에서 분석하고자 한다. 그 변화를 가늠할 대상으로 생존을 위한 지방 내 ‘일상의 정치’가 활발하게 이루어지고 있는 지역공간으로 북한의 행정단위인 ‘군’(郡)에 주목하고자 한다. 군은 군내 지방공업과 농촌경리, 교육문화, 군사 등 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결하는 거점이며 국가사업을 지탱하는 중추적

2) 가령 ‘수령제’에서 수령은 정치체제의 속성이나 메커니즘에 대한 개념어가 아니라 수령이라는 통치자의 이미지를 수사의 용어이다. 또 ‘유격대국가’에서 유격대 역시 일정한 통치 그룹을 지칭하는 용어일 뿐이다. ‘군사국가’ 역시 군사는 속성이나 메커니즘을 표현하는 단어가 아니라 단지 현상적으로 보이는 군사 이미지를 표현한 용어다. ‘유일체제’ 역시 북한이 표방하는 공식 조어를 그대로 학문 용어화시킨 경우이다. ‘유일’의 용어는 마치 속성이나 메커니즘에 대한 표현인 것 같지만 사실상 북한 지도부가 기대하는 ‘유일성’이라는 정태적인 이미지를 고스란히 동어반복하고 있는 개념어이다. ‘전체주의’는 나름대로 정치체제의 속성을 개념화 한 것이지만 문제는 그것이 속성의 나열이지 메커니즘이나 동태적 변화의 양상을 담지 못한다는 점이다. 이들 기존 북한 정치체제를 개념화한 모델들은 거의 대부분이 정치체제의 속성이나 메커니즘을 개념화한 것이라기보다는 현상적 이미지를 그대로 개념화 한 것이 대부분이다.

행정단위이다. 또 정치와 행정, 생산의 말단기관인 리와 노동자구를 직접 지도하는 당과 행정의 말단 지도기관으로 지방의 경제문화가 농축된 종합적 단위로서 매우 중요한 연구대상이다.

이런 행정체계 상의 위상 이외에 군은 농업지대인 리와 공업지대인 노동자구로 구성된 생산단위로서 농업과 공업이 공존하는 노동의 공간이자, 전통과 근대적 요소들이 중첩되어 공존하는 역사적 공간이기도 하다. 특히 군은 대다수 주민의 일상적 삶과 국가의 권력이 밀접하게 연계되는 공간이라는 점에서 국가-사회관계의 미시적 양태를 다양하게 포착하고 관찰할 수 있는 권력관계의 일상적 공간이라는 점에서도 중요하다.

본 연구는 군이라는 공간을 통해 국가와 사회가 맺는 관계의 성격을 다층위적인 차원에서 살펴보고자 한다. 이 속에서 1990년대 극심한 경제난 속에서 군이라는 지방공간이 어떻게 자족적인 생존경제의 고단한 일상을 꾸려 왔는가를 살펴보고자 한다. 이를 통해 사회의 저변에서 나타나고 있는 국가-사회관계의 변화 정도를 가늠하는 한편, 변화의 요인과 성격에 대해서도 논하고자 한다. 이를 위해 군 내에 존재하는 지방기관, 공장, 협동농장, 소집단, 개인 등 조직 내 관계의 망과 생존윤리, 그리고 행위전략 등을 살펴보았다.

1.2. 분석시각 및 방법

1.2.1. 사회주의 역사의 인식

1.2.1.1. 사회주의 역사 인식의 세 층위와 지방 공간

지금까지 북한사(北韓史)의 인식은 단선적으로 열거되는 권력이나 정책을 중심으로 한 사건사 위주로 인식되어 왔다. 이런 연구경향으로 인해 자연스럽게 중앙이나 최고지도부, 위로부터의 정책 등에 관한 연구에 비해 지방에 관한 연구는 부수적인 차원에서 다루어져 왔다.³⁾ 지방이 언급되는 경우도 대부분 중앙과 권력상층의 관점에서 상대화 된 대상으로 협소하게 다루어지는 것이 일반적이다. 물론 이런 시각은 북한체제의 특성상 지방 자체의 기록이 제한적이고 그나마 있는 지방관련 문헌 역시 중앙권력의 의지가 그대로 반영된 공식담론 밖에 없다는 연구상황과도 관련이 있다.

그러나 보다 본질적인 이유는 우선 지방을 단순히 중앙의 종속적인 대상으로만 인식하기 때문이다. 이는 사회주의의 중앙집권적인 행정체계와 위계적인

3) 이런 상황에서 최완규 엮음, 『북한 도시의 형성과 발전: 청진, 신의주, 혜산』(서울: 한울아카데미, 2004)는 본격적인 지방사 연구는 아니지만, 특정 지방의 정치·경제·사회·문화 등의 변화상을 보여주고 있다는 점에서 주목할만한 연구물이다.

권력 편재를 전제한 속에서 지방을 위계의 말단으로만 취급하는데서 그렇다. 그러나 중앙-지방의 관계는 상호작용의 차원에서 재구성해 볼 필요가 있으며, 지방 자체의 공간이 갖는 역동성에도 주목해 볼 필요가 있다.

둘째, 지방을 다양한 사회 구성요소들이 존재하는 공간으로 보기보다는 확립화된 하나의 행정 지역 공간으로만 인식하는 경우이다. 그러나 지방의 공간은 국가기구와 국가행정력이 지방이나 행정 하부단위에서 갖게되는 모호한 성격과 이중성을 담고 있다. 이른바 지방 공간은 생산과 노동을 둘러싸고 국가-인민의 상호접촉이 활발하게 이루어지는 공간이다. 또 국가의 규범과 가치들이 지방의 노동과 일상세계와 끊임없이 교호하고 갈등하는 공간이기도 하다.

셋째, 지방 공간은 국가와 사회의 경계를 뛰어넘어 형성되는 국가기구내의 다양한 구성요소들과 사회내의 다양한 정치적·경제적 연계가 권력관계를 재구성하는 장소이기도 하다. 이른바 국가-사회관계, 공적·사적 영역의 경계를 가로지르는 다양한 ‘지배구조’(structure of domination)가 형성·변화되는 공간인 것이다.

따라서 지방의 공간을 중앙의 관점에서 권력과 통치의 위계성에만 주목한 정치 중심의 인식에 의존할 경우 사실상 그 위상을 제대로 인식하기 힘들다. 지방사를 입체적이고 다(多)층위적인 역사 인식의 틀에서 이해할 필요가 있다. 그것은 장기지속 과정으로서의 시간, 중기지속 과정으로서의 시간, 그리고 그 위에 명멸했던 사건사를 층위적(層位的)으로 인식하는 것이다.⁴⁾

우선 북한사의 장기지속 과정이란 바로 전근대-근대의 물음과 밀접히 닿아 있다. 과거 일제시대 이전부터 일제시기, 그리고 해방 직후 현대사를 관통하는 경험적 전승의 세계에 깔린 장기 지속의 밑바닥 구조를 인식하는 것이다. 국면적 사건사의 밑바닥에서 항상 지속적으로 사회경제적 토대를 이루며 ‘심성’(mentality)의 토양 역할을 한 것들이 여기에 속한다.

가령 지리적·지역적·문화적 토착성으로부터 유래하는 심성의 질긴 뿌리들, 과거의 사회경제적 토대로부터 오는 계급적 문화와 전통적 사고의 지층들, 그리고 외부로부터의 외삽적 근대 이식이 전통과 갈등되면서 전개된 문화적 변형의 면모들이다. 이런 장기지속사의 인식은 지방사 인식에는 매우 중요하다. 단일한

4) 역사적 시간의 세층위는 페르낭 브로델이 제시한 시간 지속(duree)의 세 가지 리듬 도식(장기/ 중기/ 사건사)을 재구성 한 것이다. 프랑스 아날학파의 대가 브로델은 [물질문명과 자본주의] 제1권 <일상생활의 구조>에서 예전에 학자들이 별로 중요하게 다루지 않았던 음식, 음료수, 주택, 수송수단, 도시, 지리, 인구 등등 인간생활의 기본적인 조건, 환경들을 다루었다. 그는 거대한 사회구조 속에 자리잡은 거의 움직이지 않는 장기지속의 바닥구조가 인간의 활동을 어떻게 제약했고 바꿔놓았는가에 주목했다. 페르낭 브로델 저·주경철 역, 『물질문명과 자본주의 1-1, 2: 일상생활의 구조 上, 下』, 서울: 까치, 2002.

국가와 사회 내에서도 지방이 갖는 물질 토대와 심성의 완만한 장기지속과 변화의 추이를 볼 수 있기 때문이다.⁵⁾

다음으로 중기지속 과정으로 북한 정권수립 이후 사회주의 시스템의 도입으로 특징지어지는 과정을 인식하는 것이다. 이 과정은 새로운 이념과 권력질서를 바탕으로 위로부터 아래로 전개된 역동적인 사회 기획의 구체화 과정들을 보는 것이다. 새로운 사회질서와 제도의 도입, 새로운 사회주의 노동자 창출, 그리고 근대적 풍모의 노동일상이 끊임없이 제시되는 과정이다.⁶⁾ 이 역동적인 중기지속 과정에서 각 지방은 자신의 전통적인 사회경제적 기반과 공동체성, 그리고 노동 심성 위에 이들 ‘위로부터의’ 사회주의 기획들을 수용하면서 다양한 갈등을 겪어야만 했다.

마지막으로 이들 장기지속 과정과 중기지속 과정의 층위간에 발생하는 충돌과 갈등이 사건사로 드러나는 명멸하는 흐름을 읽어 내는 것이다. 여기서 중요한 것은 장기지속 과정과 중기지속 과정, 이 두 층위는 서로 ‘상호지연과 속도의 비동시성’을 띠며 동시대의 층위에서 상호 영향을 주며 갈등과 충돌을 겪는다는 것이다.

즉, 장기 지속적 측면의 과정은 느린 속도와 관성을 가지고 점진적이라면 새로운 사회질서의 도입을 통해 새로운 사회건설을 목표로 했던 북한 사회주의체제의 역동성은 바로 장기지속 과정의 속성들과 시간적·정서적·일상생활적 측면에서 친화적으로 융합되는 면도 있었지만 주로 갈등하고 충돌했다. 가령 공업화 과정에서 나타났던 농민 출신 노동자들의 근대적 공장 노동에의 부적응과 질긴 농민적 심성의 유산, 농업집단화와 같은 사회주의 개조시에 나타났던 지방 내 계급문화의 미묘한 토착성과 심성적 태도, 마을과 촌락 단위에서 나타났던 전통적 공동체 문화와 사회주의 문화와의 갈등, 기존의 전통적 관계문화가 새로운 사회주의 조직문화와 겪는 갈등 등이 그것이다.

이러한 관점은 기존에 위로부터의 의도로만 설명되던 노선과 정책, 그리고 사건들을 층위간 갈등에서 비롯된 의도하지 않은 결과의 산물로 볼 수 있는 여지를 준다. 즉 1990년대 경제의 어려움은 해방 이후 사회주의 기획에 의해 제거되거나 봉합되었던 장기 지속적인 속성의 다양한 요소들을 끄집어내고 새롭게 생존의 문제에 접합시키거나 복원해 내는 것을 가능하게 하고 있다. 과거 공동체적 경제관념, 생존윤리, 노동심성, 관계문화 등이 그것이다.

이런 의미에서 지방은 중앙의 의도가 그대로 여과 없이 투과되는 투명한 지

5) 홍민, “북한의 공장과 노동세계: ‘아래로부터의 역사’”, 『대학원연구논총』, 제17집, 동국대학교, 2003, p. 530.

6) 홍민, 위의 논문, p. 530.

대가 아니라, 오히려 국가보다 생산현장과 노동세계에 직접적으로 몸을 담고 있는 공간으로서 위로부터의 의도를 그들의 생존조건에 맞게 여과하고 변형시키는 필터와 같은 층위를 이루고 있는 공간이다. 한편 중앙과 지방의 관계는 구심력과 원심력의 이중적인 힘의 동학이 작용하는 관계이기도 하다. 이른바 위계적 체계 내에서 지방을 중앙의 통제와 종속아래 두려는 정치적 구심력이 작용하는 한편, 그러한 통제의 한편으로 지방 자체가 불확실한 생존조건에 직면해서 지방 자체의 자율적 경제공간을 만들어 내려는 일상적인 노력이 원심력으로 작용하고 있는 것이다. 그러나 이 두 힘의 작용은 서로 동일한 수준에서 겨루는 힘의 관계가 아니라 오히려 구심력을 미시적 단위의 층위에서 약화시키고 힘의 성격을 모호하게 만드는 지방단위의 일상적 행위들로 나타난다.

1.2.1.2. ‘아래로부터의 역사’와 심성사(mentalite’)적 접근

지금까지 북한연구의 대부분은 국가-정치 중심적 시각에 입각해 있었다. 이른바 지도자, 정치체제, 지배이데올로기, 경제정책 등 위로부터의 ‘통치’의 관점에서, 즉 ‘국가’로부터 북한체제의 실마리를 찾아왔다. 그러나 이런 관점에서는 당과 국가기구, 그리고 그것을 장악한 소수 지배집단에 의한 지배와 통제, 그리고 동원의 면모만이 분석될 뿐이며, 사회 및 일반대중은 기껏해야 지배와 억압의 대상이나 탄압의 희생자로 나타날 뿐이다.

이는 ‘유일사회(monolithic society)’의 이미지 속에서 국가의 광범위한 통제력과 권력의 강제성을 사회와의 이분법 속에서 본 것이라고 할 수 있다. 즉 당-국가가 국가조직의 중-하위층은 물론이고 지방, 노동현장에 이르기까지 일체의 사회조직과 그 대안들을 선점하고 있다는 것이며, 여기에 더 나아가 지배이데올로기는 물리적 통제수단을 뛰어넘어 개인의 사고까지 지배하고 있다고 보는 것이다. 이런 경향은 북한체제를 모델화 한 기존 논의에서도 다르지 않다.⁷⁾

그러나 이러한 모델들은 대부분 경험적이라기보다는 연역적이라고 볼 수 있다. 사회를 국가의 정치와 행정망에 흡수된 원자화된 개인들의 집합체 정도로 본다는 점에서 사회와 개인들의 경험적 공간은 이들 논의에서 존재하지 않는다. 또 더 나아가 북한사회의 지속과 재생산을 파악하는 데서 ‘위로부터’의 의도와

7) 가령 ‘수령제’, ‘전체주의’, ‘신정체제’, ‘유일체제’, ‘유격대 국가’, ‘군사국가’ 등 정치체제의 속성이나 현상에 기초한 이들 해석들 역시 동일한 국가-사회관계의 범주 안에서 사회를 국가의 통치 대상으로 상대화시켜 보고 있다는 점에서 공통적이다. 또 정치체제의 특징적 면모를 북한사회 전반의 특징으로 규정하거나 북한사회를 일정한 정치체제 모형의 틀에 속박함으로써 일면의 정치현상을 전체 사회로 환원하는 우를 범하고 있는 측면도 있다. 이에 대한 논의로, 홍민, “북한 연구방법론 재고: ‘내재적’ 시각 비판과 새로운 모색”, 『정치비평』, 2003년 상반기 호(통권 제10호), pp. 177-209 참조.

과정만을 일면적으로 조명하고 있다는 점이다. 그러나 국가를 원래 사회 외부의 존재나 우월적 존재로 보고 사회공간과 분리하는 시각은 한 사회의 재생산 메커니즘을 총체적이고 동태적으로 이해하는 데 설명력의 한계를 지닌다.

따라서 북한사회에 대한 미시적 접근은 거대담론이나 지배이데올로기, 당-국가, 지도자 등에 정태적으로 초점을 맞춰온 기존 연구에 대해 북한사회의 구체적인 재생산 구조가 어떻게 하층의 다양한 서발턴(Subaltern: 하위주체)을 통해 역동적으로 구조화되어 왔는가를 본다는 점에서 의미가 있다. 또 이들 지방, 공동체, 개인의 다양한 삶의 방식이 사소한 것들이 아니라 사회의 움직임, 변동에 지속적인 변수들로 작용해 왔음을 주목한다. 즉 ‘아래로부터의 역사’(history from below)는 단순히 아래층에서 사회를 보려는 태도를 의미하는 것이 아니라 아래층에서 이루어진 일들이 때로는 실제로 지도자, 국가, 중앙관료의 힘보다 더 사회의 모습을 결정짓는데 중요한 요소로 작용해 왔음을 주목하는 것이다.

이런 시각은 북한사회가 외면적으로 보이는 억압, 고립, 단절, 그리고 동원의 격렬함 이면에 다양한 사회적 관계의 긴장을 함축하고 있는 세계임을 엿볼 수 있는 계기를 줄 것이다. 그러한 긴장의 사례들은 단순한 개인적 에피소드로 그치는 것이 아니라 우리가 알고 있는 것보다 좀더 다양한 사회적 실천과 관계들 속에서 북한사회가 움직이고 있음을 보여준다. 더 나아가 어떻게 국가와 권력이 의도하는 기대와 전략을 각 하층의 행위자들이 일상의 미시적 필터를 통해 여과해 내고 의도치 않은 결과로 변형해 내는가 보는 것이다.

본 논의에서 ‘아래로부터의 역사’ 시각은 1990년대 전후의 과정을 공식담론의 정책사로 평가하는 것이 아니라 아래로부터 전개된 일상적 차원의 행위들에 주목하게끔 한다. 이를 통해 일상 차원의 다양한 행위들이 1990년대 국가-사회 관계를 적극적으로 변화시키는 동인으로서 역할을 하고 있는지를 보고자 한다. 특히 노동자, 농민, 하위관료들이 국가를 일상적 차원에서 경험하는 방식과 대응하는 방식을 살펴봄으로써 이들이 어떻게 적극적인 행위주체로서 기존의 지배관계의 속성을 변화시키고 있는지를 살펴보고자 한다.

이와 같이 아래로부터 전개된 대중들의 일상적인 행위들을 이해하기 위해서는 그들의 심성에 주목할 필요가 있다. 이른바 ‘망탈리테’(mentalite’)史는 일차적으로 일상 생활의 조건들에 대한 일반 주민들의 태도와 심리적 상황을 보는데 의의가 있다. 따라서 ‘망탈리테’는 종래의 역사 서술에서 무시되어오던 평민 대중의 생각에 대해서 오히려 더 깊은 관심을 보인다. 그리하여 평민 대중의 태도, 세계에 대한 가정, 묵시적 이데올로기, 집단적 열망 등을 생생하게 드러내 보이고 그들의 세계관을 재구성하려는 시도를 보여주게 된다.⁸⁾

8) 김영범, pp. 268-269.

1.2.2. 사회주의 국가-사회관계의 ‘동학’과 상호구성성

1.2.2.1. ‘동학’으로서의 국가-사회관계

사회주의 체제의 정치·사회적 변화를 연구하는데 있어서 중요한 패러다임이 되어 왔던 “국가-사회관계”(state-society relations) 모델은 고립되어 있는 ‘국가’나 ‘사회’ 자체에 대한 분석보다는 국가와 사회간의 관계에 분석의 초점을 두고 있다. 즉 정치·사회 변동의 원인, 성격, 결과를 국가 기구와 사회 일반간의 상호작용의 산물로서 해석하는 것이다.⁹⁾

그러나 국가-사회 관계 모델에 입각한 기존의 연구들은 국가와 사회와의 관계를 여전히 이분법적인 제로섬게임(zero-sum game), 즉 ‘단일한 국가’(monolithic state)와 ‘획일적인 사회’(undifferentiated society)간의 주도권 싸움으로 파악함으로써 국가기구 및 사회집단 내부에 존재하는 다양하고 이질적인 구성요소들에 대한 고려는 물론, 그러한 구성요소들간의 상호연계에 대한 분석을 상대적으로 소홀히 하였다는 비판을 받는다.¹⁰⁾

특히 ‘국가-중심적’(state-centered)인 국가-사회관계의 이해는 이들 사이의 다양한 관계의 성격을 규명하기보다는 ‘통치’라는 관점에서 국가의 억압과 통제의 정도를 가늠하는 것으로 사회를 협소하게 상대화시키는 경향을 띠고 있다.¹¹⁾ 즉 국가를 사회로부터 분리시키고 국가의 권력 및 자율성을 과도하게 강조함으로써 - 즉, 일관된 목표를 지니고 자신의 목표를 실현하기 위하여 사회의 구석 구석까지 침투할 수 있는 능력을 지닌, 고도로 제도화된 단일하고 총체적인 존재로 국가를 이해함으로써 - 국가기구내의 상이한 구성요소들과 사회세력간의 다양한 권력연계에 대한 분석을 소홀히 한다.¹²⁾

반면 드물지만 ‘사회-중심적’(society-centered)인 시각에서 본 연구 역시 주로 시민사회(civil society)의 개념을 통해 사회세력의 성장을 설명하지만 동유럽을 제외한 사회주의체제에 적용하는데는 역사-경험적인 한계를 지니고 있다. 또 사회를 국가에 대한 저항이나 대항세력으로만 본다는 점에서 사회를 고립되고 획일화된 영역으로 단순화시킴으로써 사회내의 다양한 의식과 행위전략, 서로 다른 공동체와 집단, 개개인의 이해관계들을 간과한다. 이는 결국 국가와 사

9) Elizabeth Perry, “Trends in the Study of Chinese Politics: State-Society Relations,” *China Quarterly*, 139, 1994, p. 705.

10) Joel Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue(eds.), *State Power and Social Force*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 2-4.

11) 대표적 연구로는 Evans, Rueschemeyer, and Skocpol(eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985.

12) 정종호, “중국의 ‘유동인구’와 국가-사회 관계 변화-북경 ‘절강촌’ 사례를 중심으로-”, 『비교문화연구』, 제6집, 2호, 2000, p. 132.

회의 극적인 대립 구도의 틀을 벗어나지 못한 채 이들 사이의 역동적인 과정이 지닌 의미를 간과하는 것이다.

그러나 국가와 사회는 상호 대립적이거나 어느 일방이 주도하는 관계의 측면보다는 상호침투하고 공존하는 측면에서 보아야 한다. 이른바 ‘국가-사회 관계의 상호구성성’(the mutually constituting nature of state-society relations)과 ‘연속성’의 측면을 고려해야 한다.¹³⁾ 기존 논의들은 국가와 사회, 중앙과 지방 등을 단지 분석을 위한 개념적 범주로서 뿐만 아니라 이분된 실체로서 다루고 있다는 점에서 ‘전체주의적’ 시각과 동일한 문제점을 내포하고 있다.

국가와 사회라는 이분법적 구도는 단지 분석을 위한 개념적 범주에 지나지 않는다. 그러나 더욱 중요한 것은 거시적 개념범주로서 국가-사회관계는 좀더 미시적인 경험적 공간, 즉 지방이나 크고 작은 조직의 중-하층부, 그리고 개인이나 공동체의 일상적 차원으로 내려가서 보면 그 구분과 대립성은 모호해지거나 다양한 성격으로 분화·변형되어 나타난다는 점이다. 이는 북한체제를 다층 위적인 관점에서 볼 경우 국가-사회관계는 다양한 성격과 양태를 띠며 하나의 성격으로 규정할 수 없는 관계의 ‘연속성’과 ‘회색지대’의 모호한 경계 속에서 역동적으로 상호작용하고 있음을 알 수 있다.

1.2.2.2. ‘타협과 조정’의 지대로서 중앙-지방관계

국가의 공식 행정단위 상에서 지방은 제도적 계선의 위계성 내에서 존재한다. 그러나 지방공간은 미시적 차원에서는 국가-인민관계가 구체화되는 경험적 공간이다. 생활현장에서 국가-인민의 관계에 주목하기 위해서는 “조정지대”(mediation space)라는 개념에 유념할 필요가 있다.¹⁴⁾ 이러한 입장에서는 지방에는 당-국가의 규범과 다르게 책략을 발휘하는 공간이 존재하며, 이것이 결국 상위의 당-국가에 영향을 미쳐서 정책이나 지시가 지방사회의 상황과 관행에 부합하도록 변화시킨다고 본다.

따라서 국가-사회관계는 관용, 상호반응, 그리고 상호영향의 특성을 지닌다. 당-국가의 대리인들은 그들의 지배를 엄격하게 강제하려고 하지만, 환경의 영향을 강하게 받으며 지역 대중의 지지를 지속적으로 원하고 있기 때문에 상황에 따라서는 인민들과 타협할 수도 있다. 결국 미시 단위에서 국가는 결코 대중의 일상을 쉽게 장악하는 초월적 존재가 아니다.

이를 이해하기 위해서는 행위 수준에서의 ‘타협’의 과정을 해석하여야 한다.

13) Joel Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue(eds.), *State Power and Social Force*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

14) David Wee Hock Koh, *Wards of Hanoi and State-Society Relations in the Republic of Vietnam*, Ph. D. Dissertation of Australian National University, 2000, pp. 8-10.

당-국가의 권위를 위임받은 관료들은 주민들의 일상적인 관계와 행위의 측면에서 관찰하면 결코 기계적으로 당-국가의 입장만을 주장하는 존재들은 아니다. 간부들은 생존을 위해 자신에게 이면공작을 하는 인민들과 자신의 직위와 관련된 책임과 이해를 위해 정책을 예외적으로 혹은 선택적으로 적용하기도 한다.

이러한 결정들은 자신이 책임진 지방 공동체와 생산조직의 생존을 위해서, 또 일부는 전통적인 공동체의 생존윤리와 계획경제의 불확실성 속에서 싹터 왔던 지방의 도덕적·문화적 역동성(moral-culture dynamics)에 근거하는 것이다.¹⁵⁾ 이는 다른 한편으로 개인 차원에서는 ‘역할갈등’¹⁶⁾으로도 볼 수 있다. 즉 지방의 규범이나 생존조건이 당-국가의 규범과 상이한 점이 있기 때문에 때로는 역할 갈등에 직면하고 있음을 이해할 수 있다.

이러한 사례는 지역-공간적 차원(중앙-지방), 제도-공간 차원(공식-비공식, 공적-사적), 조직-공간 차원(기관, 공장, 농장, 군대, 학교), 위계-공간 차원(관료-주민, 감독-피감독), 일상-공간 차원(마을, 작업장, 가정) 등 각 층위에서 다양하게 발견된다. 기존에 이분법적으로 단순화 시켰던 국가-사회관계는 각 층위에 존재하는 조직 특성과 행위자들의 이해관계에 따라 다양한 성격과 특징을 내포하고 있으며, 그 국가-사회관계의 경계가 모호한 중첩성 내에서 역동적인 관계의 움직임을 보인다는 점이다.

또 이들 각 차원에서 발견되는 국가-사회관계의 양태는 ‘대립과 갈등’, ‘억압과 순응’이라는 대립적 구도 이외에도 협력, 갈등, 공모, 연출, 묵인, 타협, 관용, 동참, 유대, 후견-피후견 등 다양한 성격을 표현하고 있다. 이것은 생존의 일상을 둘러싸고 발전한 ‘관계문화’(relations culture)를 의미한다. 즉 생존을 위한 ‘보호’와 ‘자기보존’의 고민스런 의식과 전략이 투영된 관계를 의미하며, 이는 총체적으로 개개인의 일상적 실천이 만들어낸 생존을 위한 사회적 연결망(social

15) H. V. Luong, "Economic Reform and the Intensification of Rituals in Two Northern Vietnamese Village, 1980-1990," Borje Ljunggren(ed.) *The Challenge of Reform in Indochina*, Cambridge: Harvard Institute of International Development, 1993, p. 139.

16) 어빙 고프만의 ‘연출법(dramaturgy)’에서 개념화 한 것으로, ‘자아표현(presentation of self)’ 혹은 ‘인상관리(impression management)’라 명명한 것을 분석하기 위하여, ‘역할’의 개념을 ‘연기(performance)’, ‘외양(face)’, ‘전위 지역’, ‘후위 지역’, ‘사적 공간’ 등의 개념들과 연결해 놓은 것이다. 가령 노동계급의 행위를 예를 들어, 적어도 어떤 부류의 노동 계급에 있어서, 복종심과 심지어는 존경심조차도 그들의 사회적 정체성의 근본 요소가 아니었으며 단지 상급자 앞에서 행위하는 하나의 역할에 지나지 않았다는 것이다. E. Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York: Doubleday, 1958; 그는 이런 개념화를 통해 행위자들이 자아개념을 어떻게 정당화시키는가, 집단의 성원임을 어떻게 증명하는가, 사회적 거리를 어떻게 나타내는가를 볼 수 있다. 사회주의 사회의 중하위 관료들에게 적용했을 때 이들은 국가 대리인으로서 하나의 정체성으로 ‘꼭두각시’화 된 존재들이 아니다. 오히려 국가와 인민 사이에서, 그리고 자신의 조직과 공동체의 경험영역에서 끊임없이 정체성을 조정해 내는 존재들이다.

network)과 사회자본(social capital)의 구축을 의미한다.

‘관계문화’는 전통적 요소와 근대적 요소가 복합적으로 작용한 결과이자 진행형의 사회적 관계를 의미한다. 이것은 전통과 근대적 요소의 심성이 상호 중첩·융합·변형되어 국가-사회관계의 각 층위에 침윤되어 있음을 뜻한다. 이것은 북한체제의 ‘관계문화’가 해방 이후의 사회주의적인 특성만으로 정의할 수 없는 좀더 장기 지속적인 역사적 과정의 산물임을 의미한다. 가령 일제시기 외삽적 근대의 맹렬함과 과거 정신습속의 심리적 잔기(殘氣), 그리고 사회주의 기획의 충돌을 의미한다. 즉 과거로부터의 사회경제적 흐름과 느리고 완만한 정신습속이 빠르고 혁명적인 사회주의적 근대의 기획과 갈등하고 충돌하는 속에서 전개된 문화적 변형 위에 현재의 북한 사회가 자리하고 있다는 점이다.

1.2.3. ‘도덕경제’의 메커니즘과 ‘일상의 정치’

1.2.3.1 계획경제의 도덕담론과 생존윤리: ‘보호’와 ‘속박’

위에서 설명한 사회적 맥락 속에서 형성된 관계문화가 총체화 된 구조를 본 연구자는 ‘도덕경제’(Moral Economy)¹⁷⁾의 개념과 논리를 통해 설명하고자 한다. 영국의 역사학자 톰슨(E. P. Thompspon)에 의해 개념화 된 ‘도덕경제’를 받아들인 스캇(James C. Scott)의 연구는 동아시아의 실제 경험을 바탕으로 생계윤리의 도덕경제를 주장하면서 개념을 좀더 구체화했다. 그는 농민심성에 강하게 각인되어 있는 ‘호혜성의 기준’과 ‘생존에 대한 권리’에 주목하여 농민의 경제행동이 공동성의 윤리에 의해 그 동기가 부여되며, 농민은 생존을 유지하기 위해 위험을 회피하며, 사회구성원 사이에는 상호 생존유지를 위해 기대되는 행동양식이 규범으로서 공유된다고 주장했다. 이런 점에서 스캇은 농민의 행동을 설명하기 위해서는 농민의 문화적 가치를 이해할 필요가 있다고 보았고, 여기서의 개인은 도덕적 가치, 타자에 대한 의지, 전통적 관습, 자기 이해 등에 복합적

17) ‘도덕경제’(Moral Economy)에 관한 학문적 용어화와 개념화는 최초 역사학에서 제기되었다. 영국의 역사학자 톰슨(E. P. Thompspon)에 의해 개념화 된 ‘도덕경제’는 인문사회과학 분야에 광범위한 영향을 주었다. 톰슨은 18세기 영국 농민의 식량폭동을 통해 수요-공급 법칙으로 대표되는 상품경제의 침투에 의해 먹고 사는 기본적인 생존의 문제가 위협 당했을 때, 대다수 사람들이 보인 공통된 대응을 분석했다. 여기에서 톰슨은 폭동은 치솟는 물가, 중개상인의 농간, 기아 등에 의해 야기되며, 그 근처에는 자신의 생존이 이윤만을 쟁기는 상인, 제조업자들의 농간에 의해 위협받았을 때, 생존에 대한 도덕적 정의를 내리게 되며 그것은 도덕적 분노로 나타나게 된다는 것이다. 이 도덕적 정의는 바로 생존과 관련한 부분에 있어서는 최소한의 사회적 기준과 강제를 통해 공동체를 보호해야 한다는 전통적 견해를 반영한 것이다. E. P. 톰슨, 「영국 노동계급의 형성(상, 하)」, 서울: 창작과 비평, 2000 참조. 또 ‘생존윤리’ 차원에서 동아시아 농민반란을 ‘도덕경제’의 개념으로 해석한 기념비적 연구로는, James C. Scott, 「농민의 도덕경제: 동남아시아의 반란과 생계」, 서울: 아카넷, 2004 참조.

으로 관계된 존재임을 주장했다.

이런 논의는 두 가지로 크게 요약할 수 있다. 첫째로 하나의 공동체 단위 내에서 부자(국가)는 공동체의 생존과 관련한 도덕적 의무감을 공동체로부터 요구 받게 되고 공동체 성원들은 부자(국가)로부터 생존권을 보장받기 위해 도덕적 담론을 통해 국가의 덕행을 요구한다는 점이다. 이를 통해 국가는 권위 또는 권력의 도덕성을, 그리고 주민들은 생존을 보장받는다. 이들은 상호의존적인 호혜를 바탕으로 공존하며, 도덕적 담론을 매개로 각자의 이해관계를 관철해 나가는 것이다.

이런 상호의존적인 호혜의 관계가 좀더 확장되면 국가는 권력의 정당성과 통합, 동원의 명분을 공동체에 대한 덕행의 담론을 통해 얻고, 더 나아가 오히려 역으로 주민들에 대해 노동과 생산에 대한 도덕적 담론을 유포시킨다. 그러나 국가로부터 ‘보호’를 받기 힘들 때 일상의 소극적인 저항을 통해 자신의 의사를 표출하게 된다. 이러한 소극적인 저항은 국가에 대한 정치적 저항이라기보다는 자신의 최소한의 생존권을 보장받기 위한 각종 위법이나 일탈, 그리고 자신들만의 생존 연결망으로 나타난다. 이런 상황은 정치적 의미를 지닌 반국가적 행위라기보다는 오히려 전통적인 차원에서 국가를 ‘보호와 속박’의 틀로 간주하는 속에서 나타난다. 이런 심성은 조직이나 공동체 내에서의 도덕적 공감대 내에서 생존을 위한 광범위한 연결망으로 나타난다. 그것은 국가, 조직, 공동체 내에서 자기 이해의 공간을 확보해 나가기 위한 행위들이다.

둘째로 공동체의 도덕적 규범은 그 공동체가 처한 사회경제적 여건의 산물이란 점이다. 가령 농사는 가뭄, 홍수, 수확기의 기상변화, 병충해의 확산, 역병 등의 자연재해 등에 항상적으로 노출되어 있다. 사회주의 경제 내에서 생산은 항상적인 불확실성을 노정한다. 또 농민이나 주민들은 정치적 환경 변화에도 대응할 만한 적절한 제도나 힘을 갖지 못하다. 자신들이 통제할 수 없는 변덕스러운 자연적·정치적 환경 때문에 이들은 항상 안정된 생존권 유지가 최대의 목적이다. 결국 안정된 생계유지는 경제운영의 도덕적 원리이며, 개인의 권리로 인식되었고, 도덕경제는 생존권 보장의 성격을 지닌다. 이는 불확실성을 최소화하고 자신의 생존을 안정적으로 확보하기 위한 다양한 행위전략으로 표출된다.

따라서 가족의 범위를 벗어난 친구, 이웃, 유지, 군주, 국가와의 관계는 도덕적 요구의 한편으로 생존권을 확보하기 위한 다층위적인 연결망으로 나타난다. 가령 마을은 위협을 줄이는 동시에 안정을 확보하기 위해 자원을 공유하고, 힘 있는 유지와 인연을 맺었으며, 중앙 정부는 이러한 관계를 암묵적으로 인정하였다. 이웃들 사이에는 품앗이와 같은 상호 호혜적 규범이, 지주와 군주는 사람들이 어려울 때 자신의 창고를 열어 소작인들을 돌보는 가부장의 규범이 정착되

었다. 이와 함께 일부의 자원을 공유함으로써 공동의 이해가 발생하고, 이를 위해 경제적 협동의 규범이 만들어졌다. 마찬가지로 사회주의 사회에서도 개인이나 조직에 미치는 위로부터의 정치변동과 계획경제의 불확실성을 최소화하기 위한 다양한 행위전략들이 표출되었다. 이는 국가에 의해 이루어지는 것이 아니라 바로 국가와 제도의 불확실성에 대한 대응으로서 중하위 단위 및 개인들까지 이들 모두가 행하는 전략들이다.

이와 유사한 개념으로는 폴라니(Polanyi)의 사회적 조정(사회 보호social protection)을 들 수 있다. 이것은 제도적 차원의 사회적 조정을 의미한다. 과거 사회경제적 관계의 문화가 규범성을 만들어 내고 그 규범성의 도덕적 명분 아래 국가 또는 사회가 제도적 차원에서 시장을 견제하기 위한 사회적 조정을 만드는 것을 의미한다.¹⁸⁾ 이에 비해 톰슨이 주장한 도덕경제는 국가 또는 사회적 차원보다는 보통 지역 또는 촌락 단위의 경제에 주목한다. 이는 주로 완전한 시장경제 아래 있기보다는 주로 지역 경제의 물물교환적 상태에 머물러 있는 경우, 또는 지역적 폐쇄성을 어느 정도 감안하고 있다. 이는 폴라니와 비교한다면 국가의 제도적 차원의 생존조건이라기보다는 촌락이나 지역 차원의 비공식적이고 일상적인 차원의 도덕적 규범과 기대를 반영한다. 따라서 지역적인 문화적 독특성이 오히려 다양한 형태의 도덕경제적 요소를 가진다.

북한 경제는 근대이전의 억압적이고 불안정한 전통 경제체제에서 피지배 사회구성원들이 도덕적 규범의 공유를 통한 상호의존관계에 기초하여 생존을 유지하던 일종의 도덕경제에 근본을 두고 있는 측면이 있다.¹⁹⁾ 북한의 계획경제

18) 이른바 ‘이중운동(double movement)’의 개념이다. 19세기 후반의 고전적 자유주의 시대에 일어난 서구사회의 변화를 관찰하면서 시장의 확대와 이에 따른 사회적 관계의 파괴가 사회의 자기보호 기능을 작동시키는 현상을 보고 이 개념을 창안하였다. 그 당시 사회변화는 두 개의 상충적인 조직원칙들에 의해 추동되고 있었다. 하나는 경제적 자유주의의 원칙으로 자기조정적 시장의 설립을 목표로 하고 있고, 상업계급들의 지지에 의존하고 있으며, 주로 자유방임과 자유무역을 수단으로 사용한다. 다른 하나는 사회보호의 원칙으로, 인간, 자연 및 생산조직의 보존을 목표로 하고 있고, 시장의 파괴적 행동에 의해 가장 직접적으로 영향을 받는 사람들 - 물론 이들만은 아니지만 특히 노동 및 토지계급들 - 의 다양한 지지에 의존하고 있으며, 보호입법, 제한적인 결사체 및 다른 개입의 도구들을 수단으로 사용한다.

19) 이차경제를 ‘도덕경제’의 관점에서 보는 견해로는, 박순성, “경제위기와 남북 경제관계 발전의 새로운 모색,” 「통일연구논총」, 제7권, 1호, 1998, 민족통일연구원, p. 82. ‘이차경제’를 정의한 정세진에 따르면 이차경제는 사적인 경제활동과 계획 내의 불법적 경제활동을 포함하는 포괄적 개념이다. 따라서 이차경제의 개념은 일차경제(계획 내 공식영역)와 서로 맞물려 중첩되어 있음을 전제한다. 실제 일차경제와 이차경제는 밀접한 관계를 형성하고 있으며, 광범위하게 상호침투적인 특징을 지닌다. 따라서 이차경제를 일차경제와 분리시키는 관점, 다시 말해 공식적인 경제와 나란히 작동하는 병렬적 네트워크를 구성한다고 파악하는 것은 이러한 중첩적인 특성을 간과하게 된다고 보고 있다. 정세진, 위의 책, p. 46. 그러나 이차경제와 도덕경제의 차이점은 도덕경제가 관계문화 형성과

내부에는 도덕경제의 상호의존적 관계, 즉 생존을 위한 상호 암묵적인 공모와 동의의 관계들이 존재한다. 계획경제의 무계획성과 불확실성을 임기응변하고 흡수하는 것은 바로 위와 아래, 그리고 각 층위의 수평적 관계에서 보여지는 도덕경제의 상호의존적 관계라고 볼 수 있다.²⁰⁾

이런 생존의 불확실성에 대한 도덕경제의 기준에 입각한 행위들은 정도의 차이가 있지만 사회주의 사회에서 더욱 극적으로 드러난다. 그것은 사회주의 계획경제의 제도적 성격과 친화적으로 결합되어 불확실성에 대응한 도덕경제의 풍모를 드러낸다. 소련, 중국, 쿠바에서의 도덕경제에 관한 연구 역시 이러한 계획경제의 불확실성과 노동과 생산에 대한 국가적 도덕담론에 관한 것들이다.

불확실성의 조건은 생존을 위한 모종의 관계망을 형성하도록 한다. 사회주의 사회의 모든 사회경제적 관계에서 충성·은혜의 교환관계와 흥정관계가 만연함으로써 경제체제의 운영이 인격적 의존관계에 따르고 있는 점은 제도적 차원이 관계문화 차원으로 전환된 면모를 보여준다. 계획경제 내부에는 도덕경제의 상호의존적 관계를 재생하게끔 하는 부분이 있다. 즉 생존은 암묵적인 공모의 동의를 창출한다. 그것은 농촌 공동체의 도덕경제적 요소보다는 더욱 제도화된 틀 내에서 제도화의 계선에 종속적이지만 실제로 그것의 작동은 암묵적인 동의 속에 묻어 있는 상호 생존의 봐주기이자 공모를 의미하고 한편으로 서로에 대한 도덕적 계기를 재생산하는 면모를 지니고 있다. 계획경제의 무계획성과 불확실성을 완충하는 것은 바로 위와 아래, 그리고 각 층위의 수평적 관계에서 보여지는 도덕경제적 상호의존의 관계이다. 상호 보장하고 보증하는 관계, 그러나 이익과 생존에 대한 이중적인 사고로서의 관계의 문화이다.

또 한편 도덕경제는 국가와 사회 사이의 관계에서도 의미를 갖는다. 전통적 도덕경제적 원리는 국가의 위상을 새롭게 구성한다. 그것은 국가의 도덕경제에 의지한 이중전략적 사고와 주민의 이중전략적 사고의 존재를 의미한다. 식민 지

작동을 담론적·제도적·역사적·문화적·일상적·행위자 차원에서 층위적으로 본다는 점에서 차이가 있다.

- 20) 지방차원에서 특히 협동농장이나 공장에서 간부는 강압적으로 지시하는 것보다 일상적인 관계에서 공동체성을 더욱 중요시하는 하는 측면이 있다. 이것은 노동일상에서 대면하는 공동체 일원으로서 서로의 ‘도덕적 빛’ 때문이다. 즉 통치를 위해 법보다 생존일상에서 서로 묵계적으로 유지하는 도덕적 가치를 은연중 더욱 강조하는 것이다. 이러한 가치들 중 한 가지는 지방지도자들이 공장이나 마을 동료들의 사소한 실책을 용서하는 것이다. 또 간부들은 제도적으로 금지된 일을 방관하거나 규정된 행정절차가 정해진 일을 제도대로 수행할 수만 없는 이유에 대하여, “마을에 살다보면 주민들의 어려운 환경에 동정적인 감정을 갖게 되기 때문”이라고 설명한다. 또 지역이나 하부조직, 그리고 작업장 간부들은 법규와 정책을 선택적으로 적용하는 경우가 있다. 이런 점에서 주민들과 긴밀한 관계를 유지하고 있는 지방의 간부들과의 공생관계를 보여준다. 결국 주민들과 하위간부들은 당-국가 지배의 모호한 그늘에 존재하는 “중간조정지대”를 만들어낸다.

배로부터의 결핍 경험으로부터 국가를 통한 보상과 관계가 있다. 사회주의 사회 건설을 성공시키기 위해 마을의 공동체적 집단주의 원리를 선택적으로 잘 활용하였을 뿐만 아니라 자유, 평등, 박애와 같은 근대적 이념을 전통적 공동체 이념과 접목시키는 데에 성공하였다. 전통적 가치와 공동체적 규범, 위계의 원리는 단절되거나 제거되었던 것이 아니라 새로운 사회구조와 체제에 적합하도록 활용되거나 적극화되었다.

촌락과 마을 단위의 도덕경제를 국가 차원의 도덕경제로 전환하는데 바로 전통적인 공동체적 집단주의는 중요한 문화적 배경이 되었다. 국가 차원의 도덕경제의 상징적 실현은 지도자를 통해 표상되기도 했다. 그 예로 현지지도가 보여주는 경제적 의미 이외에 그것이 갖는 호혜와 증여의 새로운 통치기술 차원을 되새겨 볼 필요가 있다. 지도자의 자비심을 증명하고 지도자에 대한 집단 구성원의 충성심을 강화하는데도 기여한 측면에서 전통적 도덕경제의 도덕담론은 정치자원으로 활용된다. 현지지도는 당과 중앙기구의 행정적 권위를 지도자의 상징적인 호혜적 재분배를 통해 봉합하고 새로운 도덕적 관계를 표상하게 하는 측면을 가지고 있다. 그런 의미에서 현지지도는 하나의 종교적 의례처럼 생산에 대한 도덕적 의무담론을 재생산한다.

지금까지 북한은 국가(통치자)와 사회는 서로 생산과 노동에 대한 도덕적 담론을 상호 부여하고, 이를 통해 국가는 권위 또는 권력의 도덕성을, 그리고 주민들은 ‘보호’와 수혜의 담론에 안주해 왔다. 국가는 대중에게 생산과 노동에 대한 도덕적 담론을 강요하고 사회는 국가에 대해 보호와 수혜의 의무와 책임을 부여하는 것이다. 이들은 상호의존적인 호혜의 전략을 바탕으로 공존하며, 도덕적 담론을 매개로 각자의 이해와 목표에 대한 정당성을 암묵적으로 부여한다. 이는 국가와 사회가 상호 광범위한 ‘보호와 속박’의 관계를 통해 결합되어 왔음을 의미한다.²¹⁾

그러나 1990년대 들어 급격하게 추락하기 시작한 경제는 국가차원의 도덕담론이 더 이상 일상차원의 생존문제를 해결하지 못하는 현실로 나타났다. 이 속에서 중앙-지방의 관계는 위계적인 지배관계와 도덕적 상호호혜의 관계에서 점차 지방이나 하부단위에 대한 자체해결의 미덕만이 일방적으로 강요되는 상황으로 변화되었다. 이 과정에서 과거에 은폐되어 있거나 비공식적 성격을 띤 지방의 자율적 공간이 사실상 공식과 비공식의 경계를 모호하게 하면서 다양하

21) 이런 도덕담론에 입각한 관계를 기존 논의에서는 ‘사회주의적 가부장제’ 또는 ‘제도화된 후견주의’로 정의하기도 했다. 그러나 이들 개념이 주로 제도화된 당적 지배구조와 계획경제의 위계적 속성에만 주목하고 주로 통치구조의 측면에서 바라보는데 비해 도덕경제적 관점에서는 이들을 포함해 도덕담론과 생계윤리라는 측면이 지닌 자발적 측면과 저항적 측면, 그리고 관계문화의 측면을 함께 고려한다.

게 확대되었다. 지방은 생존을 위해 중앙과 지방의 관계에서, 국가와 인민의 관계에서, 그리고 지방기관과 기업소·공장, 농장간의 관계에서, 활발한 ‘일상의 정치’가 펼쳐지는 공간이 되었다.

이는 도덕경제의 담론 차원에서 본다면 지방, 공장, 농장, 개인 등 하부단위가 국가의 부양능력 상실에 대응해 생존이라는 이름하에 적극적으로 자율적인 공간을 형성하고 있음을 보여준다. 이는 국가에 대해 역으로 지방이나 하부단위가 생존윤리를 명분으로 공식영역을 넘어 사적이거나 비공식적인 영역을 국가 경제의 구성요소 안으로 끌어들이고 있음을 말한다. 이는 결국 기존 사회주의 지배구조와 계획경제의 구조를 아래로부터 새롭게 변형해 내는 ‘일상의 정치’로서 기능 할 것으로 전망된다.

사회주의체제에서 국가-사회관계는 일종의 사회계약 틀 안에서만 가능한 것이다. 그 사회계약이란 사회는 국가로부터 제반 사회보장(social security)을, 그리고 그 대가로 국가는 사회로부터 정치적 순응(political compliance)을 상호보장하는 것을 말한다.²²⁾ 그러나 사회계약은 사회주의만이 아니라 자본주의 세계에도 일반적으로 적용될 수 있다. 이렇게 볼 때 사회계약이 갖는 보장-순응의 관계는 사회주의체제의 일반적인 특성을 희석시킬 가능성이 있다. 따라서 사회계약이란 관점보다는 이것을 도덕적 담론화시키는 측면을 볼 필요가 있다. 이런 국가-사회관계에 대한 도덕적 담론화는 사실 사회주의국가에서 보편적으로 발견되는 것이다. 또 중요한 것은 사회주의 제도 내에서 도덕 담론이 번식하기 쉽다는 것이다. 그것은 제도와 함께 운영메커니즘이 도덕경제에 근간하고 있다는 것을 뜻한다.

따라서 이런 시각에서 봤을 때 ‘사회주의적 사회보장’이 급속하게 약화되는 것이 곧바로 의존관계의 약화, 나아가 당지배의 정당화 기제를 약화시키는 것으로 단순히 이해할 수만은 없다. ‘사회보장 여부 = 강화 or 약화’ 등식은 지나친 도식성을 벗어나지 못한다. 오히려 단순히 강화-약화의 도식이 아니라 도덕담론 내에서 합법과 불법, 순응과 일탈, 공모와 담합 등이 생존 차원에서 이미 사회주의체제의 구성요소로 이미 일체화 또는 기능화, 또는 운영메커니즘의 한 부분이 된 것에 주목해야 한다. 따라서 지배구조의 변화 역시 단순히 사회보장의 약화여부를 통해 판단하기보다는 어떻게 그 사회가 생존과 관련해서 다양한 의식과 행동, 실천전략을 일상 차원에서 하고 있는가와 그것이 지배구조와 대립하는 것이 아니라 이미 지배구조 내의 구성요소로서 어떻게 작용하고 있는지를 보아야 한다.

22) 정세진, 위의 책, p. 69.

1.2.3.2. 계획경제의 불확실성과 관계문화의 구성: ‘일상의 정치’

위에 언급한 연결망과 관계문화 속에서 개인들은 더 이상 국가라는 단일한 정체성의 테두리 안에서만 존재하는 추상적이고 수동적인 인간들로 존재하지 않는다. 그보다는 현실 속에서 자신의 생존과 보존을 위해 끊임없이 의식과 전략을 구사하는 구체적이고 경험적인 인간으로 존재하게 된다. 이들은 필요에 따라 일상에서 다양한 정체성의 모습을 구사한다. 그것은 ‘역할연출’이자 조직과 일상에 적응해 가는 생존의 ‘아비투스(habitus)’²³⁾가 구현된 일상적 실천의 세계가 존재함을 의미한다.

결국 개인들의 일상적인 행위차원에서 국가-사회관계는 쉽게 구분되지 않으며, 개인의 공식적인 지위를 통해 구분이 인식되더라도 미시적 수준에서 공적인 영역과 사적인 영역은 상호중첩적인 침투와 영향을 주고받는 ‘연속성’을 지니고 있다. 다시 말해 국가-사회관계를 단순히 대립적인 구도에서 밀고 당기기, 또는 국가의 지배력 정도에 따라 ‘켜고 끄기(on and off)’식으로 단절의 국면이 반복되는 것으로 보는 기존 시각은 재조정 될 필요가 있다.

‘연속성’의 관점에서 볼 경우 국가-사회관계 사이에 존재하는 국가 및 당의 고위관료부터 중·하위 관료, 노동자, 농민, 그리고 대다수 주민 등 각 행위자들은 광범한 수직적·수평적 관계망 속에서 행위자 차원의 ‘일상의 정치(everyday politics)’²⁴⁾를 활발히 전개하는 존재들이다. 여기에서 바로 국가는 얼굴이 없는 비인격적인 권력체로 추상되는 것이 아니라 온정적이고 다면적인 일상의 다양한 행위자들로 구체화된다. 이것은 사적인 것과 공적인 것이 구분이 분명하지 않은 사회주의 국가조직의 특성을 반영한 측면이 있다.²⁵⁾

이들은 개인과 집단은 은밀하게 또는 공공연하게 국가 제재의 안과 밖에서 공식적인 규칙과 모순되는 일을 하기도 한다. 이는 국가와 제도의 불확실성에 대응한 조직 및 공동체의 은밀한 생존 전략의 일환으로도 볼 수 있다. 이를 위해 지역 및 조직 내 사회관계에 내재된 규범과 가치 또는 위계를 통해 상호 연

23) ‘아비투스’(habitus)는 피에르 부르디외(Pierre Bourdieu)가 개념화 한 것으로서 일종의 ‘성향체계’로 번역할 수 있다. 이른바 “행위자로 하여금 끊임없이 변하는 상화에서 적응하여 무한한 관습을 산출해 내도록 할 수 있는 일련의 ‘틀’”이라고 할 수 있다. Pierre Bourdieu, *Outline of Theory of Practice*, Cambridge, 1972, pp. 16, 78-87.

24) 구소련 스탈린 시기의 일상의 정치를 보여주는 연구로는, Sheila Fitzpatrick, *Everyday Stalinism: Ordinary Life in Extraordinary Time*, Oxford: Oxford University Press, 1999 참조.

25) Ken Jowitt, *New World Disorder: The Leninist Extinction*, Berkeley: University of California Press, 1992, pp. 121-122. 조윌은 사회주의 국가에서 나타나는 부패현상을 “조직 구성원들이 그들의 특정이익을 일반이익과 혼동하거나 동일시하는 상황, 혹은 조직 리더들이 일반이익과 특정이익의 차이를 기능적으로 구축해 내지 못하는 것과 관련된다”고 강조한다.

결망과 사회자본을 구축하는가 하면, 상급당이나 기관으로부터 자신을 보호하는 협력과 공모, 그리고 관용의 수혜관계를 맺기도 한다. 또 개인과 공동체는 광범위한 수평적인 관계망을 통해서도 자신과 공동체의 보존을 위해 은밀한 연대의식을 공유하고 실천하기도 한다.²⁶⁾

더 나아가 노동자들이나 주민들의 일탈이나 불법적 행위들은 의미 없는 저항이나 개인적 이익, 또는 단순히 비정상적인 행동의 문제가 아니라 오히려 이러한 다양한 행위전략과 관계문화가 총체적으로 관용해 온 북한사회의 정상성을 대표하는 행동으로 볼 수 있다. 또 더 나아가 노동자와 농민들은 그들의 노동세계에서 그들의 불편한 심리를 표출하고 노동과정에서 그들의 정체성을 확인하는 다양한 행위들을 보이기도 한다.

이러한 ‘일상의 정치’는 계획경제의 불확실성, 그리고 억압적인 사회질서 내에서 생존을 위한 조건을 마련해 왔다. 은밀하지만 공공연하게 서로의 목계와 유대를 통해 전개되어 온 ‘일상의 정치’는 1990년대 들어와 악화된 경제난 속에서 좀더 공개적이고 다양한 방식으로 발전하면서 일종의 생존경제를 확보하기 위한 차원에서 활발하게 전개되고 있다. 특히 지방, 중소규모의 공장·기업소, 협동농장, 마을 공동체 등은 생존조건의 현격한 침식으로 인해 어느 때보다 ‘일상의 정치’를 활발하게 전개하고 있는 곳들이다.

그러나 이러한 현상들이 단순히 경제난과 제도적 불확실성에 대한 행위자들의 대응으로서 합리적 선택의 과정만으로는 볼 수 없다. 이 보다는 이들 행위들

26) 이러한 ‘일상의 정치’로 관찰되는 다양한 현상들을 ‘은폐된 정치’로 정의하는 연구도 있다. ‘은폐된 정치’는 “대부분 공개적이거나 특정의 ‘정치적’ 제도를 통한 것이 아니고, 그 덜듯하게 부여된 조직적 역할의 수행을 위장하는 방식으로 나타난다. 가령 은폐된 정치의 범주에는 국가기관들과 하부단위 간의 경쟁, 비공식적인 네트워크 혹은 폐거리(clique)의 형성, 정책형성과정에서의 정보왜곡, 지인(知人)들에게 이익을 주거나 반대편 사람들을 징벌하기 위해 사적으로 권력을 남용하는 행위, 정책을 손상시키거나 간편하게 하기 위해서 혹은 어떤 특정이익을 위해 정책수행을 잘못하는 행위 등의 다양한 정치현상이 포함”된 개념이다. T. H. Rigby, "Introduction: Political Legitimacy, Weber and Communist Mono Organizational System," in Rigby and Ferenc Feher(eds.), *Political Legitimation in Communist State*, New York: St. Martin's Press, 1982, pp. 10-11. 정세진, 「‘계획’에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제」, 서울: 한울아카데미, 2000, pp. 32-33에서 재인용. 그러나 ‘은폐된 정치’는 용어 사용에 있어서 은폐성과 비공식성을 강조함으로써 위에서 말한 제 현상들이 갖는 공식과 비공식의 경계를 넘어 갖는 일상화의 측면, 그리고 이 둘의 경계를 모호하게 하는 다양한 행위들, 비공식적 행위가 이미 공식적 행위와 유기적으로 일체화되어 체제의 구성요소가 되고 있는 측면을 담기에는 용어상의 일정한 한계를 갖는다. 따라서 공식과 비공식을 아우르며 각 단위의 행위주체들이 일상적으로 전개하는 행위와 실천을 본 연구에서는 ‘일상의 정치’(Everyday politics)로 개념화 하고자 한다. 또 ‘일상’이라는 용어 속에는 매일 매일의 일상화된 반복성이 함축되어 있기 때문에 비공식으로 규정되는 행위들이 일상화되었을 때 이미 그것은 제도의 공식성과 더 이상 구분이 모호한 하나의 구성요소가 된다는 점을 강조한다.

이 함축하고 있는 사회적 맥락을 더욱 본질적인 요소로 보고자 한다. 첫째, 중앙과 지방이 갖는 정치와 제도적 관계의 측면, 둘째, 계획경제의 속성과 구조적 조건의 측면, 셋째, 장기 지속적인 사회경제적 흐름과 유산, 넷째, 이들을 배경으로 형성·변화되어 온 심성(mentalite')과 관계문화의 측면이다. 특히 이 심성과 관계문화는 자신이 태어난 사회와 문화 속에서 체화(體化) 한 도덕적 가치의 재원, 고유한 사회관계의 과정, 타인의 행동에 대한 기대의 패턴 등 전통과 근대를 잇는 문화적 내용물을 그 기반을 이루고 있다.

2. '군'(郡)의 공간적 의미

2.1. 정치-행정적 공간

2.1.1. 통치공간의 조직화: '수령'과 당 직할관리의 거점

'군'은 북한 사회주의체제의 정치·제도적 특성이 그대로 반영된 공간이다. 첫째, 지역을 통치공간으로 조직화하고 이를 통해 '수령'과 당의 직할관리 거점으로 '군'이 행정체계 상에서 줄곧 강조되어 왔다는 점이다. 즉 당과 중앙의 독점적 권력이 응축된 단위이다. 이는 사회주의 중앙권력의 속성과 체제가 지역 최말단에 구현된 공간임을 의미한다. 군은 당과 행정기관을 통해 행정적으로 해당지역의 정치사상적 거점을 형성한다. 군은 당과 행정의 말단지도단위로서 당의 노선과 정책을 주민들에게 전달하며 그 집행을 직접 책임지는 정치적 거점이다. 따라서 해당지역에서 조직사업과 사상사업을 책임지고 있는 시·군당위원회의 기능을 강화할 것을 요구하고 있다. 군당위원회는 “군의 모든 부문 사업을 통일적으로 틀어쥐고 지도하는 정치적 참모부”라고 표현된다.²⁷⁾

특히 1962년 '대안의 사업체계'가 마련되면서 사실상 북한은 당위원회를 통한 일원적인 통제 구도를 만들어 왔다. 이것은 중앙으로부터 생산현장에까지 수령의 직할관리가 가능한 체계임을 의미한다. 그런 의미에서 '군당위원회'는 지역 단위에서는 수령의 직접 통치를 가능하게 하는 힘과 조직력의 최말단 단위라고 할 수 있다. 이는 생산뿐만 아니라 일상적인 동원과 사회통제를 수행하는 거점으로서 역할을 한다. 따라서 이런 측면에서 군당의 역할은 끊임없이 강조되어

27) 김일성, “우리나라에서 농촌문제 해결의 몇가지 경험에 대하여”, 「김일성저작집 33권」, 1987, p. 394.

왔다.

“중앙공업기업소들을 틀어쥐고 생산에 대한 당적지도를 잘하려면 공장, 기업소들 가까이에 있는 군당위원회의 역할을 높이는 것이 중요합니다.”²⁸⁾

“군들에 공업기업소들이 골고루 배치되면 공업기업소들은 군사업의 참모부인 군당위원회의 정치적 지도를 일상적으로 더 잘 받을 수 있다. 군당위원회는 군내 모든 공업기업소들에서 정치사업을 강화하여 위대한 수령님의 혁명사상, 주체사상으로 로동계급을 튼튼히 무장시키고 그들의 혁명적 열의도 창의창발성을 높이 발양시킴으로써 경제지도에서 군중로선의 원칙을 더욱 철저히 관철할 수 있게 한다.”²⁹⁾

2.1.2. 수직적 · 수평적 관료 행정망의 결절점

관료-행정의 수직적 · 수평적 관계망의 결절점으로 ‘군’이라는 공간은 중요하다. 중앙-지방관계면에서 관료들은 국가의 대리인으로서 위상을 갖는다. 따라서 대리인 관계로서 관료들은 수직적 위계성을 갖으며 중앙으로부터 절대적으로 복종해야 한다. 또 중앙의 정책과 명령을 이행해야 할 책임을 안고 있다. 그러나 또 한편 ‘군’의 관료들은 지역 내의 다양한 수평적 관계망 형성의 행위자이기도 하다. 왜냐하면 이들은 중앙의 명령과 지시를 지역의 사정과 현실적 맥락에서 판단하는 이들이기 때문이다. 이들은 계획과 명령 이행에 있어 현실적인 어려움에 항상적으로 봉착한다. 이런 어려움을 극복하고 봉합하기 위한 방편으로 지역 내 수평적 관계망을 형성한다. 결국 ‘군’은 위로부터 강조되는 자체 해결의 미덕과 함께 자체 해결을 위한 지역 내 협력과 공모관계가 형성되는 곳이다.

셋째, ‘군’은 사회의 위계화와 권력의 미시화가 이루어지는 공간 단위이다. 이른바 ‘감시’와 ‘통제’의 기제가 ‘군’이라는 공간을 통해 체계화되기 때문이다. 가령 공장의 경우 지방에 있는 대규모 공장은 사실상 도당위원회와 중앙의 직접적인 통제를 받기 때문에 지방공장보다 철저한 질서를 유지한다. 3급 기업소 이하 지방공장은 군당위원회의 지도를 받는다. 공장당위원회는 군당위원회를 상급기관으로 두고 항상적인 지도를 받아야 한다. 공장당위원회는 사실상 당 우위 체계에서 광범위한 행정대행 현상이 발생하는 곳이기도 하다. 공장 내 일상적인 생산은 물론이고 정치사상적 통제가 이루어지는 곳이기 때문이다. 농장의 경우

28) 김일성, “중심군당위원회의 과업에 대하여,”(1963년 4월 27일 중심군당위원장들 앞에서 한 연설), 「사회주의경제관리문제에 대하여 2」(평양: 조선로동당출판사, 1970), pp. 495-496.

29) 김필수, 「위대한 수령 김일성동지의 생산력배치에 관한 탁월한 이론」, 평양: 사회과학출판사, 1975, p. 82.

에도 협동농장은 대개 ‘리’(里) 단위로 1-2개에서 또는 3-4개로 구성된다. 농장 내에는 작업반과 분조로 세분화되어 생산에 대한 통제가 이루어진다. 특히 농장의 경우 부락이나 촌락의 공간 배치 역시 철저히 일상 감시에 편리하고 생산 투여의 동선이 간편하도록 배치되어 있다.

넷째, ‘군’은 도시와 농촌, 공업과 농업이 함께 공존하는 곳이자 사실상 위로부터의 문화적 통제 단위이기도 하다. 일반주민들은 군 단위 기관을 거쳐 최종적으로 당의 정책과 경제계획목표를 받아들이는데, 군은 이러한 당 정책을 일반주민들에게 전달하는 농촌지도급 간부들을 양성하는 중요한 역할을 담당한다.³⁰⁾ 또한 도시의 선진문화를 보급함으로써 도시의 생활방식을 전파하는 기능을 수행함으로써 농민들의 사상문화 수준을 개조하는 근거지이기도 하다.

“군은 지방의 경제문화발전의 종합적 단위일뿐 아니라 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점이다. 군당위원회를 비롯한 군급기관들의 주되는 사업대상은 농촌이다.....군당위원회를 비롯한 군급기관들은 자기 임무와 역할에 맞게 군들에 배치되어 있는 공업과 로동계급의 힘을 동원하여 농업을 방조하고 농촌을 지원하며 농민들과의 관계를 밀접히 맺도록 함으로써 도시와 농촌의 차이를 사상, 기술, 문화의 모든 면에서 걸쳐 빨리 줄여나갈 수 있게 한다.”³¹⁾

북한은 시·군의 자립적 활동을 강화하기 위해 북한은 시·군 인민위원회가 행정과 경제, 사회문화 등 모든 분야를 자체적으로 운영하도록 요구하고 있다. 대개 같은 군내에서는 자연지리적 조건이 유사하고 경제, 문화발전 수준과 주민들의 생활풍습이 비슷하기 때문에 시·군을 단위로 행정과 경제와 문화를 운영해 나가는 것을 자연스럽게 생각하고 있다. 시·군 인민위원회는 시·군 협동농장경영위원회에서 관리하는 협동농장 및 지방공업, 그리고 상업, 교육, 문화, 보건 사업 등 모든 부문을 고려하여 인민경제발전계획을 수립하고 실행대책을 강구하는 책임을 지고 있다. 물론 시·군 단위의 계획과 실적은 도인민위원회를 거쳐 중앙기관으로 전달된다.

시·군인민위원회는 1998년 최고인민위원회 제10기 1차 회의에서의 헌법개정으로 위상이 달라졌다. 우선, 인민위원회와 행정경제위원회로 구분되었던 조직이 인민위원회로 통합됨으로써 지방기관은 강력한 단일조직으로 변화되었다.³²⁾ 인민위원회 휴회 중 주권기관이자 행정적 집행기관의 역할을 맡게 되었다. 그러나 지방인민위원회는 기존의 지방기관이 가지고 있던 경제부문에 관한

30) 김병로, 『북한의 지역자립체제』, 서울: 통일연구원, 1999, p. 59.

31) 김필수, 위의 책, p. 84.

32) 김병로, 위의 책, p. 60.

조직권한이 내각으로 이관되고 집행기능만 갖게 됨으로써 경제부문에 관한 지방기관의 자율적 권한에는 일정한 변화가 있는 것으로 보인다.

그러나 지방기관의 자율적 권한 확대·축소 여부 이전에 기존에 당의 경제에 대한 ‘행정대행현상’이 사실상 내각 중심으로 조정되었다는 것에 우선 주목할 필요가 있다. 내각 중심의 통일적 지도가 강조된 이면에는 지방단위 역시 당의 행정대행으로 발생했던 다양한 비효율성이 존재했고, 이를 내각 중심으로 새롭게 조정해 내려는 의도를 찾을 수 있다. 따라서 오히려 내각 중심의 지도체계 개편에는 지방의 경제부문 권한 축소보다는 당 행정대행에서 비롯됐던 문제들을 조정한다는 측면에서 지방 경제관리의 효율성 증대 측면으로 보는 것이 타당할 것이다.

2.2. 경제-지리적 공간

2.2.1. 생산력 배치와 구성의 기본단위

생산력 배치란 “공업, 농업, 운수 등 생산부문들과 기업소들을 여러 지역에 포치하는 것”³³⁾을 말한다. 북한은 “생산력 배치를 통하여 사회적 생산의 항구적 요인인 생산의 여러 요소들과 지리적 환경과의 관계가 맺어지게 되며 인구와 노동력이 여러 지역들에 분배된다”³⁴⁾고 정의하고 있다. 이러한 목표 아래 북한은 생산력 배치의 원칙을 설정하고 있다.

<생산력 배치의 원칙>

1. 공장, 기업소들을 원료원천지와 소비지에 접근시킬 데 대한 원칙
2. 생산력 배치에서 인민경제부문들의 균형적 발전과 나라의 전반적 지방들의 균형적 발전을 보장할 데 대한 원칙
3. 도시와 농촌의 차이를 빨리 줄일 수 있게 생산력을 배치하는 원칙
4. 생산력 배치에서 환경을 파괴하지 않도록 하는 원칙
5. 국방력을 강화할 수 있게 생산력을 배치하는 원칙

이러한 생산력 배치의 원칙 아래 “경제부문들과 생산단위들, 재생산의 모든 고리들 사이의 관계를 일정한 지역적 범위 내에서 가장 합리적으로 실현”할 수 있는 단위로 북한은 ‘군’(郡)의 경제-지리적 역할을 일관된 방침으로 강조해 왔다. 특히 지방공업과 농촌경리의 발전단위로 군의 역할은 중요하다.

33) 김필수, 「위대한 수령 김일성동지의 생산력배치에 관한 탁월한 이론」, 평양: 사회과학출판사, 1975, p. 2.

34) 김필수, 위의 책, p. 2.

우선 생산력 배치의 제1 원칙인 ‘공장, 기업소들을 원료원천지와 소비지에 접근시킬 데 대한 원칙’에 부합하도록 군의 역할이 조정된다. 그것은 군의 수요와 노동력 및 원료 원천에 맞게 규모를 가진 여러 가지 지방공장을 배치함으로써 원료와 제품의 생산 및 소비가 기본적으로 군내에서 이루어지게 하는 것이다. 여기에서 늘 강조되는 것은 ‘긴장된 노력사정’이다. 이른바 지방 자체의 유희노력으로 전국적인 긴장된 노력사정의 영향을 받지 않고 지방공업을 꾸려 지역내 수요를 충족시킨다는 전략이다. 또 모든 군들에 대규모 공업·기업소를 한 두개 또는 그 이상 배치하는 것이다.³⁵⁾ 지방공장의 발전은 큰 공장의 부산물을 이용한 발전을 의미한다. “군들에 대규모 공업기업소가 건설되면 그 가까이에 협동생산기업소와 공업 폐설물을 리용하는 중소규모 공업기업소가 배치될 수 있다”는 전략에서다.³⁶⁾

그 이유는 공업 생산기지들을 전국에 분산·배치한다는 원칙에 입각해 있는데, 군이 전국의 200분의 1의 국토를 차지하고 모든 지역에 분포되어 있는 말단 지역행정 단위이고, 200개 지점에 공업생산기지들을 꾸려 전국적인 공업배치의 균형성을 찾겠다는 취지에서이다. 군이 이런 지방공업 배치의 단위가 된 것은 군이 규모 면에서 그리 넓지 않기 때문에 공업생산력의 지나친 분산 배치를 막을 수 있고, 지방공업이 군내 수요와 원료원천, 노력 예비에 기초하여 발전하는 것만큼 일정한 지점에 집중적으로 배치되지 않을 수 없기 때문이라고 이유를 밝히고 있다.

지방공업에 원료를 공급하는 농업은 군안에 골고루 분포되어 있으며 지방공업의 주되는 수요대상으로 되는 농촌이 또한 골고루 널려 있기 때문이다. 군의 노력 원천은 군 소재지에 집중되어 있고 지방공업은 이런 조건에 맞게 군 소재지를 비롯한 일정한 지점들에 집중적으로 배치한다. 군에 한 두개 또는 그 이상 배치되는 대규모 기업소는 자체의 특성으로부터 공업 생산력을 더욱 합리적으로 집중시킬 수 있게 한다. 지방공업 배치 지점과 대규모 공업기업소의 배치 지점을 일치시키게 되면 군의 공업 생산기지들은 더욱 균형과 보조를 맞출 수 있게 된다고 보고 있다.³⁷⁾

이는 지방경제에 대한 인식과 맥을 같이 하는데, “지방경제는 지방의 정치문화발전의 기초이며 농업, 공업, 건설 등 지방경제의 여러 부문들은 군을 단위로 하나의 통일체를 이루면서 서로 뗄 수 없는 련관 속에서 발전한다”고 보기 때문이다.³⁸⁾ 따라서 모든 군들에 농업과 지방건설, 인민생활에 필요한 생산수단과

35) 김필수, 위의 책, p. 76.

36) 김필수, 위의 책, p. 80.

37) 김필수, 위의 책, p. 78.

38) 김필수, 위의 책, p. 78.

인민소비품을 최대한으로 자체로 생산보장할 수 있게 지방공업을 다방면적으로 그리고 골고루 배치할 때에만 지방의 경제를 종합적으로 발전시킬 수 있다고 주장한다.

원료 보장면에서도 군은 지방공업 발전의 단위가 되는데, “군들은 튼튼한 농업생산기지로서 알곡, 남새, 과일을 비롯한 식료공업원료를 보장할 수 있을 뿐만 아니라 목재원료, 건재원료를 비롯한 다양한 공업원료를 거의 비슷하게 가지고 있다. 이것은 모든 군들에 인민생활에서 1차적인 의의를 가지고 있는 식료품, 일용품, 건재품을 생산하는 지방공업기업소들을 골고루 배치할 수 있게 한다”³⁹⁾고 설명한다.

노력 규모면에서도 군은 지방공업을 배치할 수 있는 조건을 가진다. “군들은 지방의 행정경제관에서 일하는 로동자, 사무원의 부양가족들로 이루어지는 지방공업 발전에 필요한 노력원천이 고르롭게 보장되어 있다. 군들에 있는 대규모 공업기업소의 로동자, 사무원들의 부양가족 로력은 대규모 공업기업소의 배치와 관련하여 늘어나는 수요와 원료원천에 맞게 지방공업 기업소를 고르롭게 확대발전시킬 수 있게 한다.”⁴⁰⁾

그러나 이런 강조의 이면에는 지방 자체의 미덕이 자리하고 있다. 이른바 먹는 문제부터 입고 사는 문제까지 모두 지방 자체의 능력을 철저히 ‘군’ 단위로 조정함으로써 중앙의 공급능력과 여유를 대규모 중화학공업이나 건설에 돌리겠다는 의미이다. 여기엔 기존 사회주의사회에서 발견되던 ‘사회주의 원시축적’과 유사한 맥락에서 지방을 투자나 발전의 대상으로서가 아니라 축적이나 대규모 건설을 위해 방임되어야 할 대상으로 전락한 면이 없지 않다.

이것은 또 한편 중앙과 지방, 지방과 지방 사이의 유기적인 경제적 연계를 실현하기엔 국가의 능력이 아직 미약함을 의미하기도 한다. 가령 “인민생활에 필요한 식량과 부식물을 힘들여 도시에 집중시키지 않고 직접 생산지에서 빨리 공급할 수 있게”된다고 하지만 실제로는 수송문제가 끊임없이 노정한 공급 불안정성이 그 이면엔 자리하고 있다.⁴¹⁾ 이러한 지역 자체 해결을 강조하는 생산력 배치는 수송문제의 긴장성을 우회하는 데는 다소간의 의미가 있을지 몰라도 사실상 전체 산업의 유기적 연결성을 떨어뜨리는 결과를 가져왔다.

“우리 나라에서는 공업생산력을 골고루 배치함으로써 불합리한 수송을 없애

39) 김필수, 위의 책, p. 78.

40) 김필수, 위의 책, p. 79.

41) 김일성, “중심군당위원회의 과업에 대하여,”(1963년 4월 27일 중심군당위원장들 앞에서 한 연설), 『사회주의경제관리문제에 대하여 2』, 평양: 조선로동당출판사, 1970, pp. 495-496.

고 공업기업소들 사이의 운수적연계를 합리적으로 맺게 하여 사회적 로동을 절약하고 공업생산력을 다그쳐나갈수 있게 하고 있다.”⁴²⁾

따라서 북한에서는 모든 생산과 소비의 자체 해결의 완결 단위로 ‘군’을 강조함으로써 중앙의 부담과 여유를 다른데 돌리려고 했다.

“군에 공업생산기지를 골고루 배치하는 것은 공급기지로서의 군의 역할을 높이고 로동계급과 농민의 생활을 고르롭게 높일 수 있게 한다. 군급기관들은 지방공업과 농업을 발전시킴으로써 상품원천을 늘여 공급기지로서의 군의 역할을 높이고 지방에서의 상업을 발전을 다그칠수 있게 한다. 지방공업이 발전하고 수입을 늘이고 로동자, 사무원들의 부양가족을 사회주의건설에 적극 인입하여 그들의 세대당 수입을 늘일수 있게 하므로 로동자, 농민의 수입과 지불능력있는 수요는 더욱 고르롭게 늘어난다.”⁴³⁾

“사회주의건설이 더욱 진척되고 도시의 인구가 늘어난다 하여도 군이 대상하고 있는 농촌과 로동자구의 인구는 전체 인구의 절반은 될 것입니다. 농촌마을들은 널려져있기 때문에 앞으로 공산주의사회가 실현된다 하더라도 모든 농촌경리에 공급기지를 둘 수는 없을 것입니다. 그러므로 우리 나라에서는 공산주의에 들어가서도 군이 도시와 농촌을 연결시키는 경제적 거점으로, 농촌에 대한 공급기지로 남아있게 될 것입니다.”⁴⁴⁾

지방 자체 해결의 강조에는 두 가지 뜻이 함축되어 있다. 하나는 군 내에서 중앙기업소나 대규모 공장, 그리고 도시에 대한 식량 및 후방공급 기지로 군의 역할이다. 또 하나는 군의 희생이다. 군은 대규모 공장의 폐설물을 이용하는 지방공업을 통해 자체 필요 생필품을 조달하고 농업분문에 대한 공급사업을 하는 것이다. 그리고 농촌은 철저히 군 내의 공업을 위한 후방공급기지의 역할을 한다.

2.2.2. 도시-농촌의 경제적 연계 거점

북한은 군을 도시와 농촌의 경제적 연계를 실현하기 위한 거점으로 지목해 왔다. “공업이 도시에 집중되어 있는 반면에 농업생산이 분산되어 진행되고 농촌마을이 전국각지에 널려 있는 조건에서 농업생산과 공업생산을 연결시키며 주민들에 대한 공급사업을 보장하는 도시와 농촌의 생산적 연계와 소비적 연계

42) 김필수, 위의 책, p. 135.

43) 김필수, 위의 책, p. 83.

44) 김일성, “군의 역할을 강화하여 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자,” 『김일성저작선집 3』, 평양: 조선로동당출판사, 1970, p. 334.

는 일정한 지역을 하나의 단위로 설정하고 그것을 거점으로 할 때에만 성과적으로 실현될 수 있다”는 취지에서이다.⁴⁵⁾

구체적으로 군은 북한지역 전체에서 200분의 1씩 담당하고 있는 지역적 단위와 거점으로서 대체로 20-30개의 협동농장과 1만정보 내외의 농경지를 가지고 있으며, 10여개 이상씩의 지방산업공장을 가지고 군안의 경제를 다방면적으로 연결시키고 있다. 뿐만 아니라 군은 주민행정사업과 주민들에 대한 공급사업을 통일적으로 보장하는 데 적당한 수의 인구수를 가지고 있다.⁴⁶⁾

이처럼 북한의 군은 경지면적과 토지면적, 인구수 같은 것으로 보아 현대적 농업기술수단들을 종합적으로, 효과적으로 이용하며 자체의 내부자원과 수요에 기초하여 지방공업을 얼마든지 발전시켜 도시와 농촌의 경제적 연계를 실현할 수 있는 조건을 갖고 있는 것으로 설명된다.⁴⁷⁾

우선 지방공업을 살펴보면 북한의 지방산업은 정권수립 당시부터 설립되기 시작, 1958년 이후 건설이 본격화되어 1천여 개의 지방산업공장이 설립되었다. 이후 1960년 8월 ‘지방당 및 경제일꾼 창성연석회의’, 1970년 2월 ‘전국지방산업일꾼대회’, 1980년 6월의 ‘전국지방산업일꾼대회’ 등을 계기로 단계적으로 성장하였다. 그러나 1980년대 이후부터 지방산업공장은 크게 성장하지 못하였으며 약 10% 정도의 양적 성장을 이루었다. 1990년대에 들어서는 거의 성장이 없었다고 볼 수 있다. 그러나 소비품에 대한 인민들의 수요를 충족시킴으로써 인민생활을 향상시키기 위한 경공업 및 지방공업의 필요성은 현실적으로 더욱 강조되고 있는 실정이다.

북한은 지방공업을 “지방의 원료원천에 의거하여 인민소비품에 대한 지방의 수요를 충족시키며, 지방의 각급 행정경제기관들에 의하여 지도되고 관리운영되는 공업분야”⁴⁸⁾로 정의하고 있다. 즉 지방의 원료와 자재, 그리고 노동력을 동원하여 국가의 큰 투자 없이 빠른 시일 내에 생산시설을 건설할 수 있으며, 생산시설을 원료산지 및 소비지에 가까운 곳에 설립함으로써 연료확보에 유리하고, 수송 필요성을 줄이기 위함이다. 이와 함께 공업시설을 전국적으로 분산함으로써 전쟁 발발시 피해를 줄일 수 있다는 점도 고려되었던 것으로 보인다. 또한 지방공업은 국가의 자원투입을 상대적으로 적게 하면서 대규모 중앙공업이 충족시키지 못하는 부분, 특히 경공업분야의 소비재 공급을 보완하는 것을 그 주된 목적으로 건설되었다.

45) 김정일, “사회주의건설에서 군의 위치와 역할,”(1964년 3월 18일), 「근로자」 1985년 제3호(515), p. 5.

46) 김춘성, 「도시와 농촌의 경제적 연계 실현 경험」, 평양: 사회과학출판사, 1989, p. 130.

47) 김춘성, 위의 책, p. 130.

48) 사회과학출판사 경제연구소 편, 「경제사전」, 평양: 사회과학출판사, 1970, p. 578.

따라서 지방공업 특징은 지방차원의 의미를 가지며, 농업부문과 밀접한 관련을 가지고 있다. 규모면에서는 중소기업 공장·기업소이며, 산업부문에서는 경공업이 주류를 이루고 있다. 유엔공업개발기구(UNIDO)가 1996년 6월에 발표한 보고서에 의하면 약 4천41개의 지방산업공장들이 존재하며, 생활필수품 공급의 절반 정도를 담당하고 있다. 그러나 경제난으로 인한 공장가동을 저하는 지방산업의 본래적 의미를 상실시키고 있는 실정이다.

지방공업은 원료와 생산되는 제품에 따라 음식료가공분야, 섬유·의복·신발부문, 기타 일용품공업 부문으로 나뉘볼 수 있다. 지방산업공장 중 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 일용품공업이며, 섬유 및 의복공업과 식료공업 순으로 나타나고 있다.

지방공업의 최소단위인 각 군에서는 규모의 차이는 있지만 주민에게 생필품을 공급하기 위한 거의 모든 부문의 공장들이 설립되어 있으며 군 자체가 하나의 종합기업처럼 조직되어 있다. 최근에는 여기에 에너지(중소형발전소, 중소탄광), 원자재(소규모 금속공장), 원료(농임산 원료) 등 생산재 부문도 갖추도록 하고 있다. 또한 모든 군이 동일한 구성의 지방산업공장들을 보유하고 있는 것은 아니며, 각 군이 보유하고 있는 원료와 자재의 종류에 따라 그 지방 특유의 지방산업공장들을 건설한다.

특히 군 차원에서 강조되고 있는 것은 농업과 연계된 원료와 자재를 공급하는 원료기지의 확충이다. 원료기지는 공업원료기지과 농업을 근간으로 하는 자연원료기지로 구분되며 이중 자연원료기지는 전적으로 군의 책임 하에 운영된다. 또한 노동력과 농기계 등 필요한 자재를 공급하는 원료기지사업소를 설치하고 있으며, 이 곳에서는 일정한 경지면적을 맡아서 스스로 재배관리도 하고 수입과 지출을 맞추어 가면서 독립채산제를 실시하도록 하고 있다.

원료기지사업에서는 근로자들의 적극적인 참여를 유도하기 위하여 소위 정치사업과 물질적 자극을 배합하고 있는데, 즉 원료기지에서 나오는 생산물로 일한 것만큼 보수를 주며 계획수행 정도에 따라 우대제도를 실시하고 있다. 이외에도 지방자재 원천을 동원하기 위해 노동자지구와 협동농장을 비롯한 도처에서 가내작업반과 부업반을 조직하고 있으며, 수매기관을 동원하여 지방에 풍부한 자연원료와 낡은 자재를 최대한 이용하려고 노력하고 있다. 이를 통해 군 차원에서 소비재의 자급자족체계를 갖추는 것이 목적이다.

이처럼 지방산업의 육성은 '지방원천'을 철저히 이용하고자 하는 시도였다. 지방공업은 수송수요를 억제하고, 생산시설의 집중을 피하여 국방에 대비하며 도시의 공해를 방지한다는 관점에서 유리하였다. 이것을 재정면에서 보면 국가자금을 들이지 않고도 공업생산능력을 높이고 또한 국가 수입 증대에 공헌하

는 것이었다. 나아가 정부로서는 필요에 따라 지방의 노동력을 농업과 공업 양쪽으로 동원한다는 목적을 갖고 있었다. 도시에 공업이 집중되어 있을 경우, 농업에 노동력을 동원하려 할 경우 이동비용과 숙박비용이 들게 된다.

그러나 농촌에다 공장을 건설하면, 통상적으로는 공업생산과 그 관리에 종사하는 노동력을 농번기에 수월하게 농작업에 동원할 수 있다. 역으로 농업노동자를 공업노동에 동원하는 일도 쉽다. 또한 공업노동자와 농민의 연대는 농민의 ‘뒤떨어진’ 정치사상(잔존된 보수주의, 신비주의, 경험주의)을 타파하고 국가에 의한 농촌지배를 강화시킨다는 효과를 기대할 수 있었다. 이처럼 지방공업의 육성은 중앙정부의 입장에서 보면 이중삼중으로 목적을 달성할 수 있는 유익한 시책이었다.⁴⁹⁾

그러나 주변에서 구할 수 있는 재료와 비숙련노동력을 이용하여 건설한 지방공업시설은 소규모, 낮은 가공도, 낮은 생산성, 전근대적 기술로 특징지어져 북한경제의 후진성을 보여주는 것이었다. 동시에 그것은 김일성이 도시공업의 집적과 규모의 이익이라는 경제적 효율성보다는 국방과 주민지배라는 정치적 목적을 우선시했을 의미한다.

또 후방공급사업 측면에서도 문제점이 있었다. 실제로 군의 지방산업공장은 주민에게 충분한 양의 소비재를 공급할 수 없었다. 그 때문에 각 기업소, 공장에서는 ‘후방공급사업’이라고 불리는 경공업품(일상소비재, 건축자재)의 생산활동이 널리 전개되었다. 각 ‘단위’에는 노동자구경리위원회와 식량부, 부식물공급부, 주택관리부, 편의시설부 등으로 구성되는 후방공급부가 설치되었다.⁵⁰⁾ 노동자구경리위원회는 각 재화의 소비기준을 작성하여 연간 후방사업 총합계획을 세우고, 후방공급부에 실시 책임을 부과하였다. 이 부는 자체해결, 내부예비 동원이라는 원칙 아래 기업소나 공장의 내부에 생필품 직장·작업반을, 주변에는 ‘부식 생산기지’를 비롯한 각종 생산기지를 구축하고, 거기에서 생산된 물자를 지구의 노동자에게 공급하였다.

또한 가정주부들을 가내작업반으로 조직하여 각종 부업품(장미꽃을 원료로 한 향료나 옥수수잎을 이용한 실내화 등)의 생산·배급을 행하였다.(로동신문) 가내작업반은 1980년 이후 더욱 장려되었다. 1984년에 전국에서 새로 조직된 가내작업반과 부업작업반은 약 16,400개에 달했다고 한다. 이렇게 하여 김일성정권 하에서는 재생산과 일상 생활에 필요한 재화를 자급자족하는 경향이 말단 생산단위인 기업소·공장에까지 미쳤다.⁵¹⁾

49) 기무라 미쓰히코 저·김현숙 역, 『북한의 경제: 기원·형성·붕괴』, 서울: 혜안, 2001, pp. 209-210.

50) 허영익, 『공업에 대한 지도와 관리경험』, 평양: 사회과학출판사, 1987, pp. 105-117.

51) 기무라 미쓰히코, 위의 책, p. 211.

‘군’을 단위로 하는 북한의 경제는 상호 고립된 경향을 갖는 지역경제의 집합체라는 성격이 짙었다. 다시 말해 시장 혹은 중앙계획에 의해 각 지역이나 부문이 밀접히 결부된 경제가 아니라 자급자족도가 높은(따라서 생산성이 낮은) 소규모 경제단위로 구성된 경제였다.⁵²⁾

2.3. 역사-시간적 공간

‘군’은 도시와 농촌, 공업과 농업이 공존하는 공간으로서 노동세계의 측면에서 전통과 근대가 공존하고 연계되는 역사적 공간이다. 이것은 과거로부터 토지에 근착(根着)한 농민적 심성과 근대 공장노동의 노동과정이 공존·결합·변형되는 역동적인 공간임을 의미한다. 이것은 크게는 과거의 사회경제적 유산과 뿌리 깊은 심성의 구조가 사회주의 근대의 기획과 조우하는 공간인 것이다.

예컨대 생산과 건설, 그리고 법이나 기계, 도구, 과학적 이론 등의 제도 속에 각인(刻印)되어 있는 역사와 육체 속에 각인되어 있는 역사는 같은 것이 아니다. 앞의 것을 “물화(物化)된 역사”라고 한다면, 뒤의 것은 노동세계에서 개인이 체험한 일상이 그대로 녹아 들어가 있는 “육화(肉化)된 역사”라고 할 수 있다. 그 두 종류의 역사에 각기 대응하는 장(場)과 아비투스(habitus)는 동일한 역사의 두 가지 현실이자 두 가지 존재방식이라고 할 수 있으며, 이 두 가지 역사가 부딪히는 현상이 사회과학이 개입하는 지점인 것이다.⁵³⁾

보통 ‘공간’은 죽은 것, 고정된 것, 비(非)변증법적인 것, 정지된 것으로 간주된다. 반면에 시간은 풍요로움, 비옥함, 생생함, 변증법적인 것으로 간주된다.⁵⁴⁾ 그러나 공간은 역사성의 총체라고 볼 수 있다. 이른바 시간의 개입으로 끊임없이 변화하는 것이 공간이자 또 시간의 장기성을 품고 있는 것이 공간이라고 할 수 있다. 이런 면에서 ‘군’이라는 공간은 과거로부터의 장기적인 역사성을 내재하면서 또 한편으로는 빠른 속도의 급격하게 변화를 이끄는 사회주의 기획이 충돌하면서 공존하는 공간인 것이다.

노동세계를 중심에 놓고 본다면 ‘군’이라는 공간은 사회주의적인 제도와 그 역사 경험의 산물로만 볼 수 없다. 오히려 과거의 그 밑바닥에 침적되어 있던 과거와의 연속성 속에서 보아야 한다. 그것은 과거의 사회경제적 유산과 뿌리 깊은 심성의 구조가 사회주의 기획과 조우하는 것을 의미한다. 이들의 조우는 장

52) 기무라 미쓰히코, 위의 책, p. 212.

53) 홍성호, “문화사회학 방법론과 역사연구-피에르 부르디외의 관점을 중심으로-”, 『인문과학』, 제28집, 성균관대학교, 1998, p. 13.

54) 에드워드 소자 저·이무웅 외 역, 『공간과 비판사회이론』, 서울: 시각과 언어, 1997, p. 13.

기간의 생물학적 변화의 흐름, 일제시기 외삽적 근대의 맹렬함과 과거 정신습속의 심리적 잔기(殘氣), 그리고 사회주의 기획의 충돌을 의미한다.

장기지속의 생물학적 흐름은 인구의 변화, 즉 그것은 근대의 습곡으로부터 사회주의 산업화를 거치면서 인구의 완만한 상승과 하강 또는 급격한 내부 이동의 과정에 도사린 사회경제적 요인들의 변화를 보는 것이다. 가령 인구변화와 이동은 전근대적 산업구조와 전시체제의 유산, 도시화, 전쟁, 산업화 등의 과정과 식량과 기근, 질병과의 함수관계를 보여준다. 그것은 인구변화와 이동이라는 거시적 흐름아래 놓여진 노동세계의 미시적 질서가 갖는 장기 지속성을 반영한다. 그 미시적 질서의 일관된 흐름은 ‘빈곤’이란 말로 압축할 수 있다.

다음으로 장기지속의 심성(mentalite’) 구조이다. 전근대적 농민심성 및 노동관성, 외삽적 식민지 근대의 경험, 그리고 해방전 파시즘적 총동원체제의 유산이 사회주의 기획과 충돌하는 과정에서 일관되게 일상을 지배했던 심성이다. 그것은 위로부터의 강제성과 근대적 노동과정의 부적응이 공통적인 현상으로 나타난다. 그러나 더욱 단단하고 두꺼운 장기지속의 심성은 다름이 아니라 ‘굶주림’, 즉 빈곤의 공포였다. 불안정한 일상의 경제가 주는 빈곤의 공포는 위로부터의 격렬한 역사과정 밑에서 전근대와 근대를 잇는 아주 일관된 심성의 질긴 연속성을 보여준다.

이들 장기지속의 구조들은 역사과정 속에서 완만한 지속의 흐름을 통해 진행되어 왔다. 그러나 때로 격렬하게 표면 위로 드러나곤 하는데, 그것은 곧 장기지속의 속성과 새로운 사회건설의 역동성이 충돌·융기하는 것이었다. 이들의 총체적인 변화 질곡 안에서 북한의 노동세계는 위로부터의 격렬함과 아래로부터의 일상적 질서 사이에서 진동하며 전개되어 왔다.

마지막으로 북한의 노동세계를 열광적인 사회주의 기획의 역동성 이면에서 노동일상을 통해 조명하고자 한다. 그것은 열광적인 혁명적 변화 뒤에도 변하지 않고 계속되는 일상의 모습들, 그리고 새로운 사회주의 노동의 창조라는 담론의 치열함 뒤에서도 변함없이 꾸준히 지속되고 있는 노동일상⁵⁵⁾이 어떻게 북한 사회주의 기획의 온전한 관철을 변형 또는 좌절시켰는가를 보고자 하는 것이다. 그것은 과거와의 단절이라는 담론 이면에 존재한 전통의 연속성과 변용을 보는 것이다.⁵⁶⁾

이와 연속선상에서 북한 사회주의체제의 지배관계에도 역시 과거로부터의 연속성을 지닌 측면이 있다. 가령 일제시기 총동원체제(1938-1945)는 동원의 다

55) 박재환, “일상생활에 대한 사회학적 조명”, M. 마페졸리·H 르페브르 외 저·박재환, 일상성·일상생활연구회 편, 『일상생활의 사회학』, 서울: 한울아카데미, 1994, p. 43.

56) 피에르 부르디외 저·최종철 역, 『자본주의와 아비투스: 알제리의 모순』, 서울: 동문선, 1995, pp. 63-74.

양한 원리 면에서 북한의 동원체제와 연속선상에서 그 부정적 관성의 전유가 있다고 볼 수 있다. 식민지 파시즘적 노동관과 보통교육을 동시에 경험하면서, 전근대와 외삽적 근대의 협곡 사이에 있었던 이들 대부분이 1950-60년대 북한 노동세계의 주역들이라는 점은 단순한 연관성의 추측을 넘어서게 한다. 이는 북한의 동원체제가 사회주의적 기원에서 비롯되었다는 기존의 논의에서 역사적이며, 제도적이며, 일상적이며, 심성적 차원의 연속성을 다시 한번 문제제기 할 수 있는 계기를 던져 준다.

북한에서 사회주의 경제건설 과정은 ‘어려운 환경’이라는 담론의 일상화로부터 주민들에 대한 항상적 위기상황의 환기를 통해 가능했다. 즉, 경제건설의 절박성을 내외부적 위기상황을 일상적으로 자극하고 조작해 내는 것을 통해 가능했다. 민족주의 담론과 교묘히 결합된 동원감성이 군중을 심리적으로 자극하는 기제였다. 건설과정의 고난 극복은 민족주의와 탈색된 사회주의 테제를 군중의 도덕성으로 치환하는 작업을 통해 가능했다. 또 여기에 전통적 관계문화와 사회주의의 제도적 관계가 결합했다. 그 결과 근대적인 국가, 당, 군사기구 등을 움직이는 원칙은 전근대적인 연출 관계를 의미했고, 계획을 이반(離反)한 관료화를 의미했다.⁵⁷⁾

이 속에서 대중과 지도자의 관계는 인격적인 지배관계를 의미했다. 봉건적 유산이 잔존한 사회에서 지도자는 자신의 말과 행동을 통해서 피지배집단에게 신뢰의 축수를 길들인다. 이 신뢰관계는 무한한 배품과 증여의 담화를 통해서 이루어 졌다.⁵⁸⁾ 여기서 지배·권력 관계는 지도자의 미덕차원으로 해소되고 지배권력은 사회적으로 정당한 것으로 승인된다.⁵⁹⁾

김일성은 대중 포섭의 방식으로 생산에 대한 계몽의 형태를 활용했다. 수많은 이미지 속에서 최고지도자는 선한 군주로 묘사되었고, 현지도도를 통해 노동자, 군인, 관료들에게 마치 아버지처럼 지혜의 말씀을 전해주는 모습으로 등장했다.⁶⁰⁾ 한편에서 최고지도자에 의해 창조된 생산영웅은 지도자의 도덕적 표상을 의미했다. 즉, 근면한 노동자나 용맹한 인민 군대 병사, 근면한 학생 또는 당에 충성하는 열성분자 등의 영웅적 인물상이 최고지도자와 동일한 표상으로 제시되었다. 예를 들어 천리마 기수들이 보이는 지극한 열의나 적극적이고 창조적인 면모는 흔히 생산을 통한 도덕적 계기를 통해 그려졌다.⁶¹⁾ 지도자가 제시한

57) 임지현, “해방에서 동원으로”, 『노동의 세기-실패한 프로젝트?』, 서울: 삼인, 2000, p. 141.

58) Pierre Bourdieu, *Pierre Bourdieu, Outline of a Theory of Practice*, R. Nice(trans.), Cambridge: Cambridge Univ., 1977, p. 186.

59) Pierre Bourdieu, *op. cit.*, p. 187.

60) 사회주의 국가에서 선전선동의 기술을 분석한 연구로는, 토비 클락 저·이순령 역, 『20세기 정치선전 예술』, 서울: 예경, 2000, p. 94.

과업은 생산목표의 초과달성이자 도덕적 완성을 의미했다. 이른바 생산과 도덕적 권위가 결합해 전면에 부각되는 것이다.⁶²⁾

이처럼 경제건설 과정에서 형성된 지도자와 대중간의 생산에 대한 계몽의 관계는 국가운영에 있어 전근대적 감성과 전통적 권위의 재생을 의미했다. 지배의 모델로서 당과 국가, 그리고 관료제의 형태 속에서 근대적 관계와 부권 중심적 전근대적 관계는 원시적인 힘의 분기(分岐)를 통해 대중동원의 형태로 재생되었다.⁶³⁾ 이는 전근대적 심성과 새로운 사회주의 질서 사이에 근대적 노동질서와 생산관계가 전통적 관계와 정서를 통해 변형되었음을 뜻했다.

바로 굴절된 근대 경험의 ‘아비투스’(habitus)가 끊임없이 유령처럼 일상과의식 떠돌고 있는 것이다. 따라서 ‘수령제’의 기원 역시 황국 이데올로기라는 ‘가부장제적 질서’와 ‘국가주의’의 극적인 결합의 역사적 관성 안에서 자유롭지 못하며, 이는 북한식 근대로 포장된 전통의 굴절과 변형을 의미한다. 따라서 북한 사회주의체제는 이른바 전통의 파기이자 완수의 역설적 모습의 일종이라 볼 수 있다.

2.4. 일상-사회적 공간

‘군’은 직접적인 대면관계의 장(場)이 형성되고 유지되는 공간이다. 제도나 정책, 지위의 객관적 외관뿐만 아니라 노동과 생활 공동체의 주관적 의미, 즉 사회를 체험하고 경험하는 개개인들이 함께 대면하는 일상의 공간이다. 이 공간에서 공적 영역과 사적 영역은 뚜렷한 경계가 모호해 진다. 대면적인 상호작용은 작업장뿐만 아니라 가족, 이웃, 학교, 직장동료의 사적 모임 등까지 다양하다. 이런 수직적·수평적 관계들은 ‘군’이라는 공간을 통해 다양한 생존의 질서와 정서, 그리고 행위들을 형성한다. 다시 말해 도덕경제의 미시적 기초를 이루는 공간이다.

본 연구에서는 일상의 공간을 국가를 개인이 체험하는 공간이자 국가의 제도적 공간을 개인이 새롭게 재구성하는 공간으로 정의하고자 한다. 따라서 일상의 공간에서는 개인이 체험하는 ‘노동세계’가 중요하다. ‘노동세계’의 개념은 기존 연구들이 보는 제도나 정책, 그리고 정치의 반영으로서 노동영역만을 의미하지 않는다. 그것은 생활세계에 뿌리내린 노동을 둘러싸고 구성되는 일상이라는

61) 조선로동당출판사 편, 「인민들 속에서」, 제1, 2, 3권, 평양: 조선로동당출판사, 1962.

62) 홍민, “북한의 현지도와 경제운영: 계획경제와 ‘교시경제’의 변주곡”, 「정치비평」, 2002년 하반기호, p. 198.

63) 세르주 모스코비치 저·이상률 역, 「군중의 시대」, 서울: 문예출판사, 1996, p. 68.

영역에서 이루어지는 각 개인들의 사회적 실천들을 의미한다. 또 한편 그러한 노동의 일상이 어떠한 과거로부터의 장기 지속적 구조에 기반하고 있는가를 보는 것이다. 그것은 일종의 ‘일상으로서의 노동’⁶⁴⁾을 의미한다. 이는 기존의 정치나 생산 중심의 페리다임을 통해 노동을 보던 방식에서 생활세계의 관점에서 노동을 지각하는 것이 된다.

일상이야말로 인간의 기본적인 존재기반이며, 가장 근본적으로 인간과 사회를 재생산하는 행위과정이다. 노동세계는 바로 ‘별다른 의식 없이’ 그러나 때때로 사건을 만들어 내는 개인들에 의해 구성되고 재생산된다. 그들이 살아가는 세계, 곧 생활세계가 사회의 구조적 조건인 것이다.⁶⁵⁾ 또 노동세계에서의 일상은 반복적이고 순환적인 삶의 형태이며, 그 세계는 ‘당연시’되면서 견고하게 사회의 밑바닥에서 사회질서를 견인하는 세계이다.

따라서 일상을 통해 노동을 본다는 것은 위로부터 주어지는 제도나 정책의 객관적 외관이 아닌 인간 공동 생활의 주관적인 의미, 참여자들 스스로가 사회를 체험하는 방식, 그리고 특히 사회의 비공식적이거나 비공공적인 혹은 엄격히 제도화되지 않은 측면에 보다 많은 주의를 집중한다.⁶⁶⁾ 이런 면에서 ‘군’이라는 지역 공간에서 일상은 노동자들의 상호작용이 이루어지는 곳으로서 작업장뿐만 아니라 가족, 이웃, 학교, 직장동료 등 직접적 대면관계의 장(場)을 포함한 것이라 할 수 있다.

64) 노동을 일상의 관점에서 분석하는 경향은 1960년대부터 철학, 사회학, 역사학, 정치학, 심리학 등 여러 학문 분야에서 나타나기 시작했다. 특히 역사학 분야의 사회사 연구에서 두드러진 관심을 보여왔다. 노동자의 일상생활의 경험을 중심으로 노동 계급의 형성 과정을 역사적으로 분석한 톰슨(E. P. Thompson)의 연구는 선구적인 연구라고 할 수 있다. 사회사 연구에서 일상사는 기존의 ‘구조사’와 ‘전체사’의 한계를 인식하고 이에 대한 대안을 제시하는 과정에서 주목을 받고 있다. 이밖에 독일의 알프 뢰트케(A. Ludtke)로 대표되는 ‘일상사’(Alltagsgeschichte) 연구는 발군의 문제의식을 담고 노동 영역을 분석하고 있다. 이밖에 사회학에서는 슈츠(A. Schutz) 현상학적 전통에 입각한 일상생활 연구, 미드(G. H. Mead)의 계보를 따른 고프만(E. Goffman)의 상징적 상호작용론의 전통에 입각한 연구, 마르크스주의 전통에 입각해서 노동 일상의 소외를 통찰한 르페브르(H. Lefebvre), 아그네스 헬러(A. Heller)의 연구, 비판이론 계열의 하버마스에 의한 상징의 재생산 영역으로서의 일상을 통해 노동을 보는 관점 등이 있다. 이에 대한 자세한 논의는, 강수택, 「일상생활의 페리다임」, 서울: 민음사, 1998; M. 파페졸리·H 르페브르 외 저·박재환, 일상성·일상생활연구회 편, 「일상생활의 사회학」, 서울: 한울아카데미, 1994; 김기봉, “독일 일상생활사, 어디서 와서 어디로 가는가?”, 「서양사론」, 제50호, pp. 175-238; 김백영, “20세기 프랑스 사회사의 문제 의식 전환의 궤적을 따라서”, 「사회와 역사」, 제51집, 1997년 봄호, 한국사회사학회, pp. 293-310; 전성우, “독일 사회사의 흐름 -‘신역사주의’를 중심으로”, 「사회와 역사」, 제52집, 1997년 가을호, 한국사회사학회, pp. 155-194 등이 있다.

65) 김왕배, 「도시, 공간, 생활세계: 계급과 국가 권력의 텍스트 해석」, 서울: 한울, 2000, p. 82.

66) 강수택, 위의 책, p. 34.

노동세계에 접근하는 방식의 특징은, 우선 민중들, 즉 하층의 노동자들에 관심을 가지며 이들이 가진 상식적인 지식과 실천에 주목한다. 두 번째, 외부에 있는 관찰자의 관점보다는 노동자들 개인의 관점에서 그들의 일상을 이해하는 것이다. 그들의 경험 세계, 주관적인 의미 맥락, 행위를 포착하는 것이다. 세 번째, 노동세계는 결코 구조를 배제하고 주관적인 경험 영역만을 의미하지 않는다는 점이다. 오히려 구조의 흐름이 갖는 규정력과 한계를 미시적 차원의 일상생활을 통해 보여준다는 점과 구조가 어떠한 일상적 실천을 통해 구성되어 있는가를 보여준다는 점에서 일상적 차원과 구조를 매개하는 접근이라 볼 수 있다.

이상과 같은 맥락에서 ‘군’이라는 지역 공간에서의 노동세계는 지속적인 경험의 전승 속에서 대다수 이름 없는 사람들이 매일매일 고생해 가면서 일궈냈던 노동의 삶과 생존이 거대한 사회구조 또는 국가조직과 갖는 관계를 보여준다. 이들 삶의 양태가 사소한 것들이 아니라 사회의 움직임, 변동에 지속적인 변수로 작용했음을 주지할 필요가 있는 것이다. 따라서 노동세계는 노동의 삶이 구성되는 일상과 그것이 갖는 사회적 의미가 어떻게 전체 사회구조와 관계를 맺고 그 은근하고 지속적인 흐름을 만들어 왔는가를 보고자 하는 것이다.

이런 면에서 북한의 노동세계는 외면적으로 보이는 고립과 단절, 그리고 동원의 격렬함을 넘어 다양한 사회적 관계의 긴장을 함축하고 있는 세계이다. 그러한 긴장의 사례들은 단순한 개인적 에피소드로 그치는 것이 아니라 우리가 알고 있는 것보다 좀더 다양한 사회적 실천과 사회적 관계를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 또 한편으로 개인의 일상 없이 어떻게 사회 또는 사회구조를 이해하며, 사회적 관계없이 어떻게 국가 또는 권력을 이해하겠는가? 그들의 지극히 개인적으로 보이는 실천들은 우리가 불투명하게 남겨 둔 북한사회의 또 다른 모습이자 정치를 이반(離反) 한 거대한 침묵의 또 다른 세계일 수 있다.

3. ‘군’(郡) 노동세계의 구성: 장기지속의 사회경제와 심성구조

3.1. 인구변화와 노동이동의 흐름

3.1.1 인구의 변화와 ‘빈곤’의 장기지속

인구와 노동이동은 식량문제와 빈곤, 질병의 원인이자 결과이면서 산업화나

제도, 의식, 일상생활 등의 변화압력에 따른 인위적 질서를 반영한 지표이다. 또 이는 노동자 개인 삶의 질과 국가가 전유하는 부와의 상관관계를 극명하게 보여주는 지표이다. 한편으로 극적인 사회구성의 전환을 보여주면서 또 한편으로 변하지 않고 지속되는 노동세계의 흐름을 보여준다. 그것은 무엇보다도 인구변화가 다양한 방식으로 사회에 가해지는 압력을 거시적 측면에서 보여주기 때문이기도 하다.

인구와 노동이동을 국가가 항상적으로 직면하는 국가적 부양능력과 관련해 대다수 주민의 삶의 질과도 연관시켰을 때, 이는 부단한 ‘돌봄’(kindness)이라는 권력의 욕망이 가 닿을 수 있는 가능한 범위와 대상을 한정하는 권력의 수용지표를 의미하는 한편, ‘빈곤’의 육중한 흐름을 발견해 낼 수 있는 지표를 의미한다. 본 절에서는 북한 인구와 노동이동의 연대기적 변화 과정을 살펴봄으로써 그 통계 뒤에 감추어진 삶, 질병, 일상생활의 존재조건을 알아보는데 목적이 있다.

① 해방이후-1960년대

해방 직후인 1946년에는 토지개혁, 남한이주, 만주지역 동포 편입 등 각종 정책 실시에 따른 이동변수를 포함해서 인구는 925만7,000명에 달했다.⁶⁷⁾ 이어 북한의 인구는 한국전쟁을 통해 113만 명이 감소해 1953년 849만 명이 되었다. 1959년 12월부터 1984년까지 184차에 걸쳐 재일 교포 9만3,340명을 각각 북송⁶⁸⁾ 함으로써 인구변동의 외부요인이 발생하기도 했다. 이상과 같이 해방이후부터 1960년 사이 북한 인구는 급격한 변화를 겪었다.

67) 「조선중앙년감」, 평양: 조선중앙통신사, 1947.

68) 森田芳夫, 「數字が語る在日韓國・朝鮮人の歴史」, 明石書店, 1996. 남성욱 교수가 그의 논문에서 밝힌 1959년 12월부터 1973년 11월까지의 재일교포 북송 숫자 90만4,331명은 어처구니없는 통계의 오류로 볼 수 있다. 이 숫자는 북한연구소의 [북한총람](1984)에 근거하고 있으나 이는 명백히 오류이다. 남성욱, 위의 논문, p. 231. 당시 재일교포 북송은 1958년 중공군 철수와 밀접한 관련을 맺고 있었다. 대략 40만 명 전후로 알려진 중공군의 노동력 제공은 전쟁과정에서 100만 명 이상의 사망자가 발생하였고, 다수의 월남인이 발생한 상황에서 만성적으로 노동력 부족에 시달리던 북한에게는 물자원조와 더불어 전후부흥에 있어 결정적인 원조였다. 그러나 1958년 중공군이 철수함과 동시에 이 시기를 전후해 소련을 비롯한 외부 원조의 급격한 감소는 재일교포 유입정책의 배경이 되었다. 재일교포 북송정책에 관한 북한의 입장은, 「위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 18권: 해외교포문제의 빛나는 해결」, 평양: 조선로동당출판사, 1999, pp. 210-234 참조.

<표 1> 1946-1960년간의 북한 인구

| 연도 | 총인구(천명) | 인구증가율(%) | 성별(%) | |
|--------------|------------|----------|-------|------|
| | | | 남자 | 여자 |
| 1946년 말 | 9,257,000 | 100 | 50 | 50 |
| 1949년 말 | 9,622,000 | 104 | 49.7 | 50.3 |
| 1953년 12월 1일 | 8,491,000 | 92 | 46.9 | 53.1 |
| 1956년 9월 1일 | 9,359,000 | 101 | 47.8 | 52.2 |
| 1959년 12월 1일 | 10,392,000 | 112 | 48.3 | 51.7 |
| 1960년 말 | 10,562,000 | 117 | 48.3 | 51.7 |

* 출처: 「조선중앙연감」, 평양: 조선중앙통신사, 각년도; 남성욱, 위의 책, p. 231 재인용.

북한의 내부 인구 이동률을 살펴보면, 한국전쟁 이후 1950년대 말까지 연간 인구 이동률은 5-6%을 보이고 있다.⁶⁹⁾ 북한은 1958-1960년 사이에 중앙당 지도사업 명목으로 대대적인 정치사찰을 시행했으며 1964-1967년 사이에 ‘주민 재등록사업’을 시행했다.⁷⁰⁾ 이들 사업은 정치적 해석⁷¹⁾도 가능하지만 노동력 부족의 상황에서 통제 불가능한 ‘유동성’을 방지하기 위한 것이었다.⁷²⁾ 이 시기까지 노동이동의 ‘자유로움’은 도시와 농촌, 그리고 공업과 농업을 계절적으로 또는

69) 5-6%의 인구가동률은 연간 이동이 50-60만 명 수준임을 나타낸다. 1980년대 이동률은 역시 5%대를 유지하고 있는데 이는 당시 인구기준으로 연 100만 명 정도가 이동 경험을 한다는 것을 뜻한다. 같은 시기 남한이 연평균 1,000만 명 수준의 이동률을 보이고 있는 점과 대조적이다. 고성호, “북한의 도시화 과정과 특징”, 「통일문제연구」, 제25호, '96년 상반기호, p. 147.

70) 이 밖에 북한의 주민 조사사업은 ‘중앙당 집중지도사업’(1958.12-60.12), 3계층 51개 부류 구분사업(1967.4-70.6), ‘주민 요해사업’(1972.2-74), ‘주민중 검열사업’(1980.1-80.12), ‘주민중 갱신사업’(1983.11-84.3) 등이 이루어져 사실상 60년대 후반 이후 인구와 노동이동에 대한 전반적 통제기능을 확보해 왔다고 볼 수 있다. 통일부, 「2000 북한개요」, 서울: 통일부, 1999, p. 419.

71) 정치적 목적에 대한 북한의 설명은 찾기 힘들지만 간접적으로는 “전쟁으로 인하여 주민류동이 복잡하였던 관계로 독재대상들을 철저히 장악하지 못하고 있었다. 독재대상에 속한자들가운데서 적지 않은자들은 이러한 틈을 리용하여 타고장에 가서 자기의 정체를 위장하고 있었다. 어제날의 황해도와 지주가 경상도출신의 빈농으로 가장하고 평북도에서 살고 있는가 하면 일제때 함북도에서 순사노릇을 하던자가 중국동북 지방출신의 노동자로 가장하고 자강도에서 살고 있었다”는 등의 표현을 통해 당시 주민을 대상으로 한 정치적 통제의 목적을 언급하고 있다. 조선로동당출판사 편, 「위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제8권: 주체형의 인민정권건설」, 평양: 조선로동당출판사, 1998, p. 264.

72) 1950년대 후반 농업협동화와 협동농장 제도의 확대는 유랑성을 제거하기 위한 농민의 주거 이동의 통제를 함축하고 있었다. 1970년대 초반에는 주민등록사업을 바탕으로 ‘려행증법’이 제정, 자유로운 이동을 철저히 제약한 점도 노동유동과 밀접한 관련이 있다.

상시적으로 유랑할 수밖에 없는 그들의 생활고를 보여주는 한편 사회의 어느 곳에서도 이들을 흡인할 수 있는 매력을 주지 못하고 있었음을 암시한다.

<표 2> 북한의 농촌 및 도시인구의 추이

| | 1953 | 1956 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1987 |
|----|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| 도시 | 1,503 (17.1) | 2,714 (29.0) | 4,380 (40.6) | 5,894 (47.5) | 7,924 (54.2) | 9,064 (56.7) | 9,843 (56.9) | 11,087 (59.0) | 11,530 (59.6) |
| 농촌 | 6,988 (82.3) | 6,645 (71.0) | 6,409 (59.4) | 6,514 (52.5) | 6,695 (45.8) | 6,922 (43.3) | 7,455 (43.1) | 7,705 (41.0) | 7,816 (40.4) |

* 김두섭, 위의 논문, p. 154.

<표 3>북한의 직업별 인구구성 추이

| | 1946 | 1949 | 1953 | 1956 | 1960 | 1963 | 1986 | 1987 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 노동자 | 12.5 | 19.0 | 21.2 | 27.3 | 38.3 | 40.1 | 56.3 | 57.0 |
| 사무원 | 6.2 | 7.0 | 8.5 | 13.6 | 13.7 | 15.1 | 17.0 | 16.8 |
| 농업협동조합원 | - | - | - | 40.0 | 44.4 | 42.8 | 25.9 | 25.3 |
| 개인농민 | 74.1 | 69.3 | 66.4 | 16.6 | - | - | - | - |
| 협동단체가입 수공업자 | - | 0.3 | 0.5 | 1.1 | 3.3 | 1.9 | 0.9 | 0.9 |
| 기타 | 7.2 | 4.3 | 3.4 | 1.4 | 0.3 | - | - | - |

* 1946-1960년: 「1946-1960 조선민주주의인민공화국 인민경제발전통계집」, p. 19; 1963년: 「북한경제통계집(1946-1985)」, p. 109; 1986-1987년: Eberstadt(1991), p. 238; 양문수, 「북한경제의 구조」, p. 132 재인용.

그럼에도 북한의 도시로의 인구이동과 이에 따른 도시화 속도⁷³⁾는 1953년과 1955년 사이 연평균 21.4%였으며, 1955년에서 1960년 사이에도 연평균 12.9%라는 역사상 유례가 없는 속도로 도시화가 진행되었다. 그 결과 1960년에는 40%를 상회하는 북한 주민이 도시에 거주하게 되었다. 그러나 1960년대 들어 북한의 도시화는 점차 둔해지기 시작해 1970년대 들어서면서 도시화 속도는 거의 정체상태에 머물게 된다.⁷⁴⁾ 이는 1964-67년 사이의 주민재등록 사업의 결과 인구이동이 통제된 것도 있지만 공업화에 초기 도시이동이 점차 소강국면에 접어든 이유도 있다. 여기에다 교통의 제한적 사용, 도시의 자족적 기능화⁷⁵⁾, 출산율

73) 도시화 속도(tempo)= 연평균 도시인구증가율 - 연평균 농촌인구증가율.

74) 고성호, 위의 논문, p. 144.

75) 근대 도시의 특성이라 할 수 있는 도시간 도로망을 통한 상호의존적 체계가 북한은 상대적으로 부재하다는 것을 의미한다. 가령 북한의 도시간에는 평양지역과 함흥, 원산 등 일부 동해안 도시를 제외하고는 거의 교역이 제한적인데도 있다. 이는 김일성이 언급했듯이, 모든 도시는 자족이어야 한다는 목표를 달성하기 위하여 정책적으로 시, 군 단위

저하 등에 기인한다고 볼 수 있다.

한편 산업부문간 노동이동의 경우, 해방 직후 1946년에는 전체 산업인구의 4분의 3 정도가 농업인구였지만 농업협동화 등 사회주의적 개조가 완료된 후 1960년 말 농업인구는 44.4%로 줄었다. 더욱이 그로부터 27년 후인 1987년에는 25% 정도로 줄었다. 북한의 공업화는 농업부문에서 공업부문으로의 대대적인 노동력 이동을 수반하는 것이었다.⁷⁶⁾ 당시 농촌 자체 수요의 한계도 있었지만 공업부문으로의 이동은 산업화 시기부터 급격한 것이었으며 농촌의 노동력 부족을 이후 상수화하는 것이었다. 인구의 자연증가율로 봐서는 1970-80년대까지 농촌 노동력 부족은 심각한 것이었다.⁷⁷⁾

1950-60년대부터 가시화 된 농촌 노동력 부족을 위해 임시방편적으로 양 부문의 노동력 부족을 봉합하는 방안이 모색되었다. 그것은 ‘농촌 노력지원’이라는 대대적인 계절적 동원의 체계였다. 대대적인 ‘농촌 노력 지원’ 통한 산업간 노동력 불균형을 계절적으로 봉합하는 체계가 점차 일상화 된 것이다.⁷⁸⁾ 이것은 공업부문 노동력 이외에 군대⁷⁹⁾와 학생, 유희 여성 노동력 등 전주민이 대상이 된 광범위한 지원체계를 의미했다.⁸⁰⁾

북한 노동력 부족의 원인을 정리하면, 우선 1970년대 초반까지 노동력 부족은 전쟁의 여파였다. 전후 출산 인구의 노동력화는 최소한 20년 간의 시간을 요구했다.⁸¹⁾ 둘째, 남성 노동력의 군대 동원이 한 이유였다. 따라서 군 동원 인력의 상수화는 군의 경제참여 일상화와 함께 진행되었다.⁸²⁾ 셋째, 공업화 정착단계에서 비생산부문과 관리부문 일군들의 비대화, 넷째, 공장과 기업의 노동력 축장과 사장(死藏) 등이 작용했다고 볼 수 있다.

의 생산·유통체계를 유도하였기 때문으로 볼 수 있다. 사회과학출판사 편, 「위대한 수령 김일성동지의 생산력배치에 관한 탁월한 이론」, 평양: 사회과학출판사, 1975, pp. 16-24.

76) 양문수, 「북한경제의 구조」, 서울: 서울대출판부, 2001, p. 133.

77) 김일성, “군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시킬데 대하여”(1962. 11. 13), 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제2권, 평양: 조선로동당출판사, 1970, p. 456.

78) 「조선민주주의의인민공화국 법률제도(로동법제도)」, 평양: 사회과학출판사, 1994, pp. 119-120.

79) 군의 농사지원의 전통에 대해서는, 이대근, 「북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할」, 서울: 한울아카데미, 2003, p. 111 참조.

80) 김일성, “평안남도는 사회주의건설의 모든 전선에서 앞장에 서야 한다”, (1969. 2. 15) 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제3권, p. 490.

81) “정전직후에 태어난 아이들이 지금 대체로 열다섯살, 열여섯살 잡히는데 이들이 생산에 참가하게 되려면 아직도 두세해 더 기다려야 합니다. 1971년부터는 해마다 로력이 한 30만명씩 늘어나게 되는데 이때에 가서는 나라의 전반적인 로력사정도 좀 풀리게 되고 농촌경리부문에서도 장정로력이 적지 않게 늘어나게 될 것입니다.” 김일성, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제3권, p. 469.

82) 군의 경제참여의 전통에 대해서는, 이대근, 위의 책, p. 109.

③ 1970년대-현재

출산정책과 인구의 자연증가율을 보면 1960년대 말까지는 노동력 확보 차원에서 출산장려정책은 실시하지 않았지만 점증적인 완만한 증가 추이를 보여 왔다.

<표 6> 북한의 인구 자연증가율

| 연도 | 출생률(%) | 사망률(%) | 자연증가율(%) |
|------|--------|--------|----------|
| 1949 | 41.2 | 18.7 | 22.5 |
| 1951 | 25.1 | 18.1 | 7.0 |
| 1956 | 31.0 | 17.6 | 13.4 |
| 1957 | 46.3 | 13.5 | 32.8 |
| 1958 | 47.0 | 13.4 | 33.6 |
| 1959 | 39.3 | 12.0 | 27.3 |
| 1960 | 38.5 | 10.5 | 28.0 |
| 1961 | 36.7 | 11.5 | 25.2 |
| 1962 | 41.1 | 10.8 | 20.3 |
| 1963 | 42.7 | 12.8 | 29.9 |
| 1965 | 37.4 | 10.8 | 26.6 |
| 1970 | 33.2 | 9.1 | 24.1 |

북한에서는 1955-60년 사이에 자연증가율이 15.3%로 상당히 높은 수준을 기록했다. 한국전쟁 이후의 베이비붐 탓으로 1955-1958년에는 출생률이 40%를 상회하는 급격한 상승이 있었다. 이들이 70년대부터 공업 노동자로 대부분 충원되는 인력이었다. 1959년부터 1970년 사이에는 해마다 출생률이 지속적으로 상승세를 유지하였는데 1975년부터는 다시 25.9%로 급격히 낮아진다. 인구억제를 향한 모종의 힘이 작용했음을 뜻한다. 일명 ‘피임혁명’이 북한 내에서 전개되었던 것이다.

그 직접적인 암시는 우선 북한의 인구연구소 소장의 언급을 통해서 확인할 수 있다. “1970년대 초 김일성 주석은 인구증가율을 지금보다 낮추는 것이 좋다고 언급”했는데, 그 이유는 당시 “인구증가율은 상당히 높은 수준에 달하고 있었”고 이에 따라 “출산력을 억제하기 위한 방안이 논의되기 시작했다”⁸³⁾는

83) 문호일, “북한에서의 인구조사와 연구사정”(원제: “北鮮民主主義人民共和國における人口調査と研究事情”, 文胡一, 『アジア經濟』, 2002. 4); 『KDI북한경제리뷰』, 2002년 5월호, pp. 69-70. 이 보고서는 2000년 7월 29일 평양고려호텔에서 있었던 북한 인구연구소 소장

것이다. 북한의 설명은 “사회주의 경제건설의 현실적 요구에 따른 것”으로 “사회주의 경제건설의 과정에서 대부분의 여성이 취업하였고 만혼의 경향이 일기 시작”했기 때문이라는 것이다. 따라서 그것은 인위적인 정책이 아니라 자연스러운 가족단위의 선택이었다는 것이 설명이다.⁸⁴⁾

그러나 당시 정황은 국가가 적극적으로 출산억제를 위해 애쓴 흔적을 남기고 있다. 중등교육 과정에서 임신과 관련한 생리학 교육이 실시되고 각 산원에 부인상담과를 설치, 무료로 피임서비스를 제공한 사실, 그리고 인구정책과 관련 획기적인 내용은 ‘중절’을 허용한 조치였다.⁸⁵⁾ 1973년 임신 중절을 법적으로 허용⁸⁶⁾한 이후 1970년대 후반부터는 보다 적극적인 출산억제정책이 시행되었다. 1978년을 기점으로 피임을 위한 자궁내 장치가 적극적으로 보급되면서 1990년 현재 북한 기혼부인들의 피임실천률은 시(市)지역에서 68%, 그리고 군(郡)지역에서는 53% 가량으로 나타나고 있는데,⁸⁷⁾ 이 수준은 남한의 1980년대 초반의 기혼여성 피임실천률과 비슷한 수치이다. 또 법적인 결혼 연령도 상향 조정됐다.

심각한 노동력 부족을 토로해 왔던 북한이 과연 이러한 정책 전환을 한 배경은 무엇인가? 김일성의 구술을 통해 실마리를 찾을 수 있는데, 인구 억제정책의 이면에 존재했던 심각한 위기인식의 단편들을 읽어낼 수 있다.

“지금 해마다 인구가 계속 늘어나는 조건에서 그에 맞게 알곡생산을 늘여야 늘어나는 인구를 먹여 살릴 수 있으며 인민들의 생활을 높일 수 있습니다. 알곡생산을 늘이는 것은 전반적 인민경제를 발전시키는 데서도 중요한 의의를 가집니다.....그런데 최근년간 알곡생산이 빨리 늘어나지 못하고있습니다.”⁸⁸⁾

당시 농업 생산력은 지속적으로 정체국면에 머물러 있었고 기술적 낙후도 심각한 것이었다. 1967년부터 곡물 수확고에 대한 통계치를 발표하지 않은 점은

홍순원과의 인터뷰에서 밝혀진 내용이다.

84) 「KDI북한경제리뷰」, 2002년 5월호, p. 70; 국가안전기획부, 「북한총인구 판단(1970-2030년간)」, 서울: 국가안전기획부, 1986, p. 12.

85) 「KDI북한경제리뷰」, 2002년 5월호, p. 70. 이밖에 국가사업으로 출산억제 정책이 실시되었다는 증거는 탈북자 인터뷰에서도 밝혀지고 있다. 증언에 따르면 1978년 김정일은 ‘하나도 낳지 않아도 좋습니다. 하나는 좋습니다. 둘까지도 괜찮습니다. 셋이상은 염치가 없습니다.’라는 구호를 통해 출산억제정책의 실시를 촉구한 바 있다고 했다; 김만철, 간담회 내용, 서울: 한국보건사회연구원, 1992년 8월 19일; 정기원, “남북한 인구구조의 변화”, 「분단반세기 남북한의 사회와 문화」, 서울: 경남대극동문제연구소, 1996, p. 41.

86) 「KDI북한경제리뷰」, 2002년 5월호, p. 71.

87) 정기원, 위의 논문, p. 41.

88) 김일성, “알곡생산을 늘이기 위하여 나서는 몇가지 문제에 대하여”, 도, 시, 군당책임비서협의회에서 한 연설(1970년 12월 19일), 「김일성저작집」, 25권, 평양: 조선로동당출판사, 1983, p. 438.

이 시기를 전후해 식량수급의 심각한 정체를 보였음을 짐작케 한다. 이는 1970년 제5차 당 대회에서 내건 ‘농촌기술혁명’의 슬로건, 1973년 3대혁명소조원들의 대대적인 농촌 파견, 1976년 ‘자연개조5대방침’ 등 일련의 사업들이 모두 농업생산력, 즉 식량 증산을 위한 조치라는 점에서 그렇다. 이에 따라 식량증산을 위해 강조된 것이 바로 간석지 개발과 농업 집약화였다.

“우리 공산주의자들은 자연을 개조하여 알곡생산을 늘이는 방법으로 늘어나는 인구를 먹여 살려야 합니다. 우리가 이렇게 하면 우리 인민들과 청년들에게 인구가 늘어나도 잘살 수 있다는 휘황한 전망을 안겨줄 수 있으며 후대들도 우리의 모범을 따라 간석지를 개간하여 먹는 문제를 풀어나갈 것입니다.”⁸⁹⁾

“6개년계획기간에 우리는 국토를 개변하기 위한 사업을 중요한 과업으로 내세우고 대자연개조사업을 진행하며 특히 간석지를 대대적으로 개간하려고 합니다.....그렇게 되면 늘어나는 인구의 식량문제를 적지 않게 해결할 수 있을 것입니다.”⁹⁰⁾

“지금 우리 나라에서 인구가 해마다 몇십 만 명씩 늘어나고 있는데 이것은 좋은 일입니다. 우리는 인구가 2,000만 명으로 늘어나도 좋고 3,000만 명으로 늘어나도 좋습니다. 문제는 모든 사람들을 다 잘 먹이고 잘 입히는데 있습니다.....농업생산을 집약화하지 않고서는 식량문제를 풀 수 없습니다.”⁹¹⁾

그러나 1970년대 초중반 농업집약화는 식량 문제를 해결하는데 실효를 거두지 못했고 제대로 이루어지지도 않았다. 그러한 위기 의식은 다시 한번 김일성의 언급에서 강조된다.

“우리 나라에 경지면적은 적은데 인구는 계속 늘어나고 있습니다. 그러므로 우리는 먹는 문제를 푸는데 깊은 관심을 돌려야 합니다. 지금까지는 있는 경지면적을 최대한으로 리용하여 단위당 알곡수확고를 높이는 방법으로 먹는 문제를 해결하여왔습니다. 그러나 앞으로 이 방법만으로는 식량문제를 원만히 해결할 수 없습니다.....만일 새 땅을 계속 얻어내지 않는다면 날로 늘어나는 인구를 먹여 살릴 수 없습니다.”⁹²⁾

89) 김일성, “간석지개간사업을 전망성있게 진행하기 위한 몇가지 대책에 대하여,” 국토관리부문일군협의회에서 한 연설(1968년 3월 19일), 『김일성저작집』, 22권, p. 72.

90) 김일성, “간석지를 대대적으로 개간하기 위하여,” 국토건설부문일군협의회에서 한 연설(1968년 10월 11일), 『김일성저작집』, 23권, p. 90.

91) 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 결론”(1970년 11월 12일), 『김일성저작집』, 25권, p. 369.

92) 김일성, “간석지를 많이 개간하여 농경지로 리용할데 대하여,” 농업부문 일군협의회에서 한 연설(1978년 4월 3일), 『김일성저작집』, 33권, p. 168.

또 한편 인구억제정책의 이면에는 국가적 부양 능력의 상실이 존재하고 있었다. 그것은 체제의 정당성을 뒤받침 해 온 국가에 의한 인민의 ‘돌봄’이 경제적 능력의 한계 안에서 침식되고 있음을 뜻했다. 그리고 여기엔 50-60년대 높은 성장률 속에 전개되어 온 산업화의 내부적 문제를 포함하고 있었다. ‘군중노선’식 경제운영이 1963년 이후 경제 성장률의 정체로 나타났다. 그것은 기술과 설비에 대한 자본 투자가 아닌 노동력의 투입을 통해 유지되던 경제가 한계생산의 체감에 직면한 것이었다. 그것은 증가하는 인구에 대비했을 때, 부족한 노동력과 체감하는 생산력을 의미했다. 그래서 1970년대부터 강조된 것이 기술혁명이었다. 여기에다 전통적인 농민적 심성은 걸으면 쉽게 드러나지 않지만 협동노동의 형태와 부조화 해 왔다.⁹³⁾ 끊임없이 언급되고 있는 농촌의 ‘사상, 기술, 문화적 낙후성’은 농업생산의 특성과 농민적 심성 등이 사회주의적 협동노동과 지속적으로 부조화했음을 단적으로 보여준다.⁹⁴⁾

<표 7> 북한 인구정책의 변화

| 기간 | 인구정책 |
|-----------|--|
| 1960-1965 | <ul style="list-style-type: none"> · 출산장려정책 · 다자녀 어머니 표창 · 쌍둥이 출산시 양곡배급 확대 및 생활보조 |
| 1966-1970 | <ul style="list-style-type: none"> · 출산방관정책 |
| 1971-1975 | <ul style="list-style-type: none"> · 소극적 출산억제정책 · 가족계획의 소극적 계몽 |
| 1976-1980 | <ul style="list-style-type: none"> · 적극적 출산억제정책 · 보건요원, 의료인, 여맹위원회를 활용하여 3자녀 낳기 권장 · 4번째 자녀부터 양곡을 차등 배급 · 채리식 피임법 및 자궁내 피임장치 보급 · 여자 혼인연령을 22세 이상으로 상향 조정(대학 졸업자는 26세 이상) |
| 1981년 이후 | <ul style="list-style-type: none"> · 출산억제정책 강화 · 보건요원, 의료인, 여맹위원회를 활용하여 1-2자녀 낳기를 권장 · 4번째 자녀부터 양곡을 차등 배급 · 자궁내 피임장치 적극적 보급 · 인공임신중절 성행 |

* 출처: 통일원, 미공개 자료; 김두섭, “한반도의 인구변천, 1910-1990: 남북한의 비교”, 『통일문제연구』, 제5권, 4호, 서울: 통일원, 1994, p. 223.; 한국보건사회연구원, 『인구정책 30년』, 서울: 한국보건사회연구원, 1991; 정기원, 위의 책, p. 40 재인용.

93) 최완규·이주철, “사회의식: 주민의 역사인식 및 의식의 변화”, 『북한 도시의 역사적 형성 과정: 청진, 신의주, 혜산을 중심으로』, 제1회 북한도시 연구 세미나, 2003년 5월 13일 발제문, p. 9.

94) 김일성, “사회주의경제건설에서 나서는 당면한 몇가지 과업들에 대하여”, 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제1권, p. 245.

이밖에 사회적 요인도 있었다. 과도한 노동과 영양부족의 만성화가 여성 노동자들의 불임율을 증가시켰다. 1960년대 말에는 기혼여성의 10-15%가 임신할 수 없다고 보고되었다. 여기에 임금 대비 양육비의 부담이 증가함에 따라 만혼 내지 출산 회피 경향이 나타났다.⁹⁵⁾ 또 60년대와 70년대 초반에 걸쳐 대대적으로 진행되었던 계층분류와 성분조사, 정치적 숙청 등이 하나의 배경이 되었다. 사회적 지위상승이 봉쇄된 상태에서 인구의 상당수가 출산과 양육의 정치적 부담을 느꼈던 것으로 볼 수 있다.

결국 김일성은 1980년에 공식적인 언급을 통해 인구증가율을 정책적으로 낮추어야 함을 밝히게 된다.

“우리 나라에서 인구증가율이 아직도 좀 높은 것 같습니다. 우리 나라에서 인구증가율이 높은 것은 출생률이 높은 반면에 사망률이 낮은 것과 주요하게 관련되어 있습니다.....앞으로 우리 나라에서는 인구증가율을 지금보다 좀 더 낮추는 것이 좋을것 같습니다. 우리 나라에서 출생률이 지난날보다는 훨씬 낮아졌습니다. 출생률이 지난날보다 낮아진 것은 청년들이 결혼을 늦게 하기 때문인 것 같습니다. 인구증가율이 지금정도로 되어도 큰 문제는 없습니다. 인구가 지금처럼 늘어나는 것으로 보아도 한해에 식량을 한 5만 톤 보충하면 넉넉할 것입니다.”⁹⁶⁾

결국 1970년대를 기점으로 인구정책과 식량문제 사이에 미묘한 함수관계가 존재했다는 점이다.⁹⁷⁾ 이것은 식량의 만성적 부족에서 비롯되는 기근, 빈곤, 그리고 국가적 부양책임에 대응 해 인구의 생물학적 변화를 국가가 조절하는 것이었다. 그것은 사회주의 농업협동화와 농촌개조, 공업 중심의 노동력 수급 등이 인구압력에 대응할만한 농업생산력을 담보해 내지 못했다는 것을 의미한다. 따라서 1970년대를 기점으로 전주민의 ‘먹고 입고 사는’ 근본적 문제들은 인구 증가 추세와 비례해 봤을 때, 북한 사회주의의 좌절을 암시하는 것이었다.

1990년대 들어 북한은 극심한 경제난으로 수십에서 수백만에 이르는 아사자를 기록했다. 또 각종 질병과 기근의 후유증으로 당분간 인구의 안정적인 상승세는 힘들 것으로 보인다. 다만 1998년 이후 저점을 치고 경제가 안정의 기미를 찾아가고 있고 2006년부터 농업생산에서도 자체 해결의 수준을 찾을 수 있다는 전망을 참고한다면 인구는 하락보다는 점진적인 증가가 예상된다. 현재 생산 정

95) 헬렌-루이즈 헌터 저·남성욱 외 역, 「CIA 북한보고서」, 서울: 한송, 2001, pp. 139-140.

96) 김일성, “올해 국가예산을 바로세울데 대하여,” 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설(1980년 3월 26일), 「김일성저작집」, 35권.

97) 서동만, “50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구,” 「통일경제」, '96년 2월호, p. 69; 최수영, 「북한의 농업정책과 식량문제」, 서울: 민족통일연구원, 1996, pp. 43-57.

상화가 이루어지지 않아 전체적인 산업 생산력은 떨어지지만 차후에는 노동력 부족이 가시화 될 것으로 보인다. 따라서 최근 북한은 인구증가 정책을 내놓고 있지는 않지만 과거와 같은 억제 정책으로 향후 노동력 부족을 해결할 수 없다는 것만은 인식하고 있는 것으로 보인다.

3.1.2. 노동이동의 파노라마

노동유동이란 여정은 짧지 않은 역사를 지니고 있다. 일제시기 농지를 잃고 떠나 빈곤, 부랑, 기아로 공장, 광산, 기업소, 그리고 도시의 주변을 배회하던 이들의 여정은 해방 이후에도 계속됐다. 일제 전시기 광산, 공장, 건설 현장에서 혹독한 노동을 통해 연명하던 많은 노동자들이 해방 직후 고향으로 돌아갔다. 이들은 쉽게 다시 농촌 이외의 노동현장으로 움직이지 않았다. 그들은 자의든 타의든 일제시기에 대체로 생활의 기반을 잃고 도시 주변의 빈곤으로 기생했던 쓰라린 노동일상을 경험한 이들이었기 때문이다.

촌으로 돌아온 후의 생활은 여전히 힘겹고 빈곤하긴 했어도, 그들이 지내온 농민적 정서와 유대감은 이를 위안할 수 있는 수준이었다. 최소한 양호한 생활 조건이 보장되지 않는다면 공장과 광산은 농민에게는 소망스러운 직장이 아니었기 때문이다.⁹⁸⁾ 이 당시 일반 농촌보다 나은 생활과 노동조건을 갖춘 곳은 도시의 일부 공장과 기업소로 한정되었다. 많은 광산과 변경지역의 공장과 건설현장의 조건은 농촌과 유사하거나 혹은 그보다 더 떨어지는 수준이었다고 보는 것이 타당하다.⁹⁹⁾

가령 1949년에는 법령을 통해 화전농민을 도시의 공장이나 광산으로 동원할 것을 지시하였다. 이러한 조치들은 열악한 조건 때문에 노동자를 용이하게 모집할 수 없었던 공장과 광산의 상황을 반영한 것이었다. 또 이렇게 동원된 노동력이 작업장에서 온전히 규율과 질서를 지킬 수 없었음은 당연한 것이었고, 노동유동은 그러한 심성적 차원의 문제와 결부되어 있었다. 이들의 농민적 심성과 일제시기 열악한 노동경험은 가령 농한기의 임시노동자나 적어도 임금과 대우가 나쁘면 다른 곳으로 쉽게 이동하게끔 했다. 따라서 이 당시 김일성이 남긴 많은 담화들은 노동유동에 대한 지적과 ‘주인 된 자각’의 반복된 강조로 일관되고 있다.¹⁰⁰⁾

98) 기무라 미쓰히코 저·김현숙 역, 『북한의 경제: 기원·형성·변화』, 서울: 혜안, 2001, p. 143.

99) 기무라 미쓰히코, 위의 책, p. 143.

100) 김일성, “1947년 인민경제사업을 완수하기 위하여 모든 힘을 다하자”, 1947년 5월12일, 『김일성저작집』, 제3권, 1980, pp. 241-242; 김일성, “북조선로동당 제2회 대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고”, 1948년 3월28일, 『김일성저작집』, 제4권, 1981, p. 203.

궁여지책으로 가령 각 공장에서는 ‘출근독려반’ 조직, 기숙사 점호제 등을 실시, 통근자는 지역별로 출근반장을 뽑아 출근할 때 이들을 인솔케 하며, 어쩔 수 없이 결근을 할 때는 실장, 반장이 결근서를 제출한다는 내용이었다. 또한 생산반별로는 매주 1회씩 출근 상황을 가지고 비판회를 열기도 했다.¹⁰¹⁾ 이들 조치들은 모두 일제의 노동정책에서 그대로 또는 더욱 세부적으로 시행된 바 있는 것들이었다. 이른바 노동유동과 그 방지책 역시 과거와 단절적이지 않으며 오히려 친근하게 연속적이었으며 모방에 가까웠다.¹⁰²⁾

한국전쟁 이후에도 그러한 추세는 이어졌다. 농촌에서 “로력이 저절로 들어오는 일은 매우 적어졌으며” 이는 복구와 공업화를 위한 노동력 요구를 만족시킬 수 없는 형편이었다.¹⁰³⁾ 또 한편 전쟁 후의 빈번한 노동이동은 공민증도 없고 직장만 있으면 배급을 받을 수 있는 상황에서 더욱 쉽게 이루어졌다. 실제로 전쟁 직후에 먹고 살 길이 없어 도시와 농촌을 떠도는 유랑민이 적지 않았고, 이 때문에 국가적 차원에서 유랑민 관리 방안을 모색하기도 했다.¹⁰⁴⁾ 이처럼 해방 이후 전후복구시기, 그리고 1950년대 후반까지 노동유동의 심각성은 김일성은 물론이고 북한 공식문헌에서 하나의 핵심적인 테마이자 모든 생산활동의 파행과 결부되어 있는 문제였다. 노동유동의 요인을 몇 가지로 정리해 보면 다음과 같다.

우선 임금문제였다. 해방 직후부터 김일성의 담화들은 이 문제에 많은 지면을 할애하고 있는데 노동자 대부분의 빈곤한 삶과 저임금이 밀접하게 연관되어 있었기 때문이다. 특히 해방 이후 극심한 인플레이션은 생활필수품의 부족 현상과 더불어 생활고를 더욱 가중시켰던 것이다. 물가에 비례했을 때 상대적인 저임금은 새로운 기회가 엿보이는 곳으로의 이동을 자극했다. 이러한 이동은 때로 아주 계산된 것이었지만 때로 막연한 것이기도 했다.

이에 따라 ‘도급임금제’가 강조되었다. 그러나 도급제 실시는 애초부터, 그리고 실시과정에서 적용의 문제점을 드러냈다. 첫 번째, 노동과정에 대한 올바른 측정이 필요함에도 불구하고 직종, 공정, 기계, 도구에 따른 차이와 성능을 미세하게 반영하지 못하는 기술적 통계와 관리의 역부족이다.¹⁰⁵⁾ 또 원료와 동력의

101) 기무라 미쓰히코, 위의 책, p. 128.

102) 최극수, “새 《출근 정리 표준 규정》을 정확히 집행하자”, 『로동』 1959년 제4호, 로동성, 평양: 국립출판사, pp. 27-30.

103) 김일성, “새 환경과 새 조건은 새로운 사업태도를 요구한다”, 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제1권, p. 83.

104) 장세훈, “도시공간: 지방 대도시의 도시화 과정-청진, 신의주, 혜산의 공간 구조 변화를 중심으로”, 『북한 도시의 역사적 형성 과정: 청진, 신의주, 혜산을 중심으로』 제1회 북한도시연구 세미나, 경남대국동문제연구소, 2003년 5월13일 발표문, p. 9.

105) “(콘술따찌이야) 질 제고를 위한 도급제(경공업 부문)에서 임금을 어떻게 계산할 것인가

공급 불규칙이라는 초기의 열악함이 적용을 가로막았다.¹⁰⁶⁾ 두 번째, 기준임금이 낮았기 때문에 이는 ‘빈곤’을 일상에서 퇴치할 만한 기대 수준을 한참 밑돌았다. 즉, 임금이 노동에 적극적으로 자기 힘을 소진할 의욕을 주기엔 부족했다.

이밖에 더욱 주목할 점은 이들 노동자들이 갖는 노동에 대한 태도의 문제가 도급제의 효율성을 무색케 했다. 가령 그들은 도급제 자체에 대한 무지로부터 작업량에 대한 감각에 둔했으며, 그에 합당한 노임의 계산에도 무관심했다. 더욱 당황스러운 것은 정확한 통계를 수행해야 할 책임일군의 무능력과 무관심이였다.¹⁰⁷⁾ 그들은 작업량 계산보다 손쉬운 작업날수 계산을 선호했던 것이다. 또 지적되는 임금의 ‘평균주의’ 문제와 노동유동은 기술적 계산과 통계의 문제 이외에도 이들이 지닌 ‘인정주의’에 입각한 안면선호의 前산업적 정서에도 일정하게 관계된 것이였다.¹⁰⁸⁾

결국 빈번한 노동유동으로 나타난 노동규율 문란의 원인 중에는 농민적 심성이라는 장기 지속적인 심성의 관성과 임금문제라는 물질적 자극 사이에 존재한 ‘빈곤’이라는 일상이 있었다. 그러나 임금문제는 ‘빈곤’과 결합되어 그 이후로 현재까지 노동자들과 관계된 모든 문제의 핵심에 있었다.¹⁰⁹⁾

둘째, 노동조건과 주거환경의 열악함을 들 수 있다. 이 환경의 열악함 역시 임금문제와 연속선상에 있는 것이였다. 가령 일제시기 참혹한 식민지 노동일상을 상징하던 ‘토막굴’ 주거¹¹⁰⁾는 해방이후 1950년대까지 광범위한 것이였으며, 1960, 70년대에도 ‘살림집’ 문제 해결은 줄곧 김일성 담화의 희망 섞인 포부로 구술될 뿐이였다. 특히 1950년대 후반 ‘평양속도’로 통칭되는 평양시 대규모 살림집 건설의 서사시는 상대적으로 인구수가 소규모인 도시나 또 농촌에서는 현실감 있는 역사가 아니었을 뿐만 아니라 건설의 조악함은 이후 많은 문제를 남

가”, 「로동」, 1958년 제5호, pp. 42-43; 김종연, “로동 정량 사업에서의 혁신을 위하여”, 「로동」, 1959년 제5호, pp. 12-15.

106) 김훈, “건설 부문에서의 공수 도급 임금제”, 「로동」, 1958년 제4호, p. 18.

107) 김일성, “새 환경과 새 조건은 새로운 사업태도를 요구한다”, 위의 연설, p. 86.

108) 김일성, “산업운수부문에서 나타난 결합들과 그것을 고칠 대책에 대하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」 제1권, 위의 책, p. 141. 가령 노동기준량 상향 조종에 대해 서로 다른 부문에서 먼저 제정하기를 기다리는 ‘소극성’을 보이는가 하면 임금의 평균주의와 불균형이 조성되면 일시적 미봉책으로 다양한 임금 지불 형태를 잠시 취하는 현상을 보였다. 여기에 노동유동과 관련해서는 “안명과 정실에 의하여 검토 확인함이 없이 채용하거나 기능공이라는 구실로 타 기업소 로력을 승인 없이 자의로 빼내 오는 현상과 로력 부족을 빙자하여 신원이 명확치 않은 유동로력을 자의로 채용하는” 현상이 비일비재했다. 김동찬, “로동 조직 보충 분야에서 반혁명분자들과의 투쟁을 강화하자”, 「로동」, 1958년 제12호, p. 42.

109) 김일성, “사회주의로동법을 철저히 관철하자”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제5권, 평양: 조선로동당출판사, 1983, p. 400.

110) 강만길, 「일제시기 빈민생활사 연구」, 서울: 한길사, 1987, pp. 237-288.

졌다. 이런 주거환경 열악함에서 오는 극심한 노동유동을 보여주는 사례는 여러 문헌과 구술에서 확인된다.

셋째, 무리한 동원생활과 노동현장에의 부적응이다. 정규의 근무시간 외에 여러 가지 모임, 즉 ‘독보회’나 기술강습회, 결속회의 같은 데 강제로 출석해야 했다. 이런 모임은 그들에게 시간 외 노동이나 별반 다른 게 없었다. 노동동원은 더욱 큰 부담이 되었다. 노동자들은 통상의 근무에다가 공공사업을 위해 무상노동(의무노동)을 제공해야 했다. 이 무상노동은 연간 적어도 평균 잡아 20일에 달했다. 광산, 공장, 건설현장의 노동은 종종 중노동이었을 뿐만 아니라 위험에 노출되기 십상이었다. 북한의 공식문헌에서도 각종 복구사업이 큰 노동재해의 위험 속에서 진행되었다고 기록하고 있다.¹¹¹⁾ 작업 자체가 위험했을 뿐만 아니라 안전대책도 미흡하고 ‘노동보호물자’의 공급도 불충분했다. 이런 상황들은 기록되지 않은 많은 노동재해의 역사를 어렵게나마 추론하게 한다.

한편 산업화 시기 농촌에서 도시로의 노동이동에도 주목할 필요가 있다. 지금까지의 해석은 대체적으로 공업 노동력을 유인하기 위한 정책의 인위적인 면이 부각되어 왔다. 그러나 한편으로 이 시기의 도시로의 노동이동은 농촌에서 산다는 것, 즉, 농업에서의 삶에 대한 대다수 사람들의 심성과 관계가 깊다. 그것은 농촌이라는 삶의 공간과 농업적 노동에 대한 심리적 박탈감과 무력감이었다. “네 애비야 공부를 못했기 때문에 할 수 없이 농촌에서 이 고생을 하지만 너야 공부도 했는데 무엇 때문에 농촌에서 일하느냐”하는 정서는 농촌에서의 삶이 주었던 박탈감을 대변한다. 그것은 농촌에서의 삶이 갖는 ‘빈곤’과 그로부터 기인한 무력감을 의미했다. 당시 농민들의 생활수준은 노동자들의 생활수준에 훨씬 미치지 못하는 것이었다.

“농민들을 업수이여기기 때문에 일부 농민들은 자기 사업에 대한 높은 영예감과 긍지를 가지고 있지 못합니다. 심지어 일부 농촌 청년들은 어떻게 해서라도 도시나 공장으로 빠져나가려고 하며 일부 제대군인들은 농촌에 가는 것을 달가와 하지 않습니다. 농촌에 있는 늙은이들까지도 청년들이 농촌에서 일하면 <네 애비야 공부를 못했기 때문에 할 수 없이 농촌에서 이 고생을 하지만 너야 공부도 했는데 무엇 때문에 농촌에서 일하느냐>고 꾸지람을 한답니다. 그리고 딸들은 시집보내는 것도 농촌에는 보내지 않고 어떻게 하나 도시에 보내려고 한답니다.”¹¹²⁾

111) 「조선전사」, 평양: 과학·백과사전출판사, 1981, p. 344; 기무라 미쓰히코, 위의 책, p. 141.

112) 김일성, “농촌에 대한 로력지원사업을 전인민적운동으로 벌리며 건설에 대한 지도체계를 고칠데 대하여”, 위의 결론, p. 475.

따라서 우리는 도시와 공업으로의 정책적·인위적 노동력 이동이라는 해석의 한켠에 산업화 시기 노동이동의 흐름 아래 존재한 소박한 심성들이 보여준 삶의 해석을 포함시켜야 할 것이다. 그리고 그것이 농촌적 삶의 ‘빈곤’이 그들에게 준 무력감뿐만 아니라 과거 전통적인 정서로부터 유래하는 농민의 도회로 향한 이상적 삶의 기대를 막연히 반영하고 있음도 알아야 한다. 따라서 현재에도 북한에 강하게 존속하는 도시와 농촌의 불평등적 위상과 상대적 박탈감에 대한 정서적 기원 역시 심성적 차원에서 발견해 낼 수 있는 것이다.

따라서 이들 노동이동의 현상들은 해방 이후 갑작스럽게 전개된 상황이 아니었고 또 산업화 과정에서도 지속적으로 제기되는 문제였다. 물론 해방 이후, 그리고 전후복구와 산업화 초기에 비해서 이후에는 그 유동의 빈도가 감소하고 다른 이유들이 이동요인에 추가되기도 했다. 그러나 유동 빈도수의 감소가 더욱 통제 지향적 질서에 노동세계가 길들여져 갔다고 한다면 일정부분 설득력을 가질지 모르지만, 위에 언급한 노동이동 요인들이 시정되거나 개선된 결과였다고는 말하기는 힘들다.

단지 1960년대 중반 이후의 노동이동은 개인적 차원의 선택¹¹³⁾ 비중이 줄어드는 대신 각 경제단위 주체들의 기업간, 공장간 노동이동에 대한 새로운 필요가 발생했기 때문으로 볼 수 있다. 그것은 공식적인 것 이외에 공식을 가장한 비공식적 ‘편법’이 동원되는 것이었고, 그것은 대체로 계획경제체제에서 보여지는 노동력 비축과 관련된 것이었다. 또 한편으로 북한에서는 전후 노동력의 절대 부족이라는 조건에서 일시적·계절적 노동이동을 통한 노력부족의 봉합 체계가 만들어져 왔다. 그것은 일시적으로 산업간 유희한 노동력을 필요에 따라 다른 공장이나 농촌으로 파견하는 형태로 이루어지는 위로부터의 명령을 통한 것이다.¹¹⁴⁾

그러나 이러한 농업과 공업간의 임시적 노동력 이동은 노동력 부족을 봉합하는 비정상적인 체계의 정상화를 의미했다. 그것은 양 부문의 정상적 생산을 끊임없이 교란하는 것이었다. 가령 주변 공장에서 “로력이 부족하다고 하면 임시적으로 공장에 배치하는 현상”이 일상화되면서 “시, 군 지도일군들은 농촌로력을 동원하는 것쯤은 식은 죽 먹기로 여기고 그 바쁜 농사철에도 농촌청장년들을 동원”하는 한편 농촌에는 “농사도 할 줄 모르는 학생로력”을 대주는 비효율성과 혼란을 드러냈다.¹¹⁵⁾ 그것은 공업 노동력의 작업 능력 고착을 방해하면서 농업생산력 역시 불안정하게 하는 것이었다.

113) 개인적 차원의 노동이동 선택에 대해서는 다음 장의 설명을 참조.

114) 「조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)」, 평양: 사회과학출판사, 1994, p. 111.

115) 김일성, “농촌에 대한 로력지원사업을 전인민적운동으로 벌리며 건설에 대한 지도체계를 고칠데 대하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제2권, p. 473.

노동이동의 긴 여정은 ‘빈곤’과 결부된 일상의 긴 장기 지속성을 보여준다. 따라서 노동력 이동의 심성사는 단순히 거시적 수량화로는 파악될 수 없는 것들일 뿐만 아니라, 북한의 경제가 경제체제나 위로부터의 정책으로만 설명될 수 없음을 의미한다. 이들 심성은 지극히 당연해 보이는 ‘빈곤’한 일상으로부터의 탈주를 의미했다. 그것은 보이지 않는 그들 노동자들의 절박한 생존 의지가 함축된 것이었고 이런 심성의 집합적 경험은 아주 역동적인 노동이동의 크고 작은 움직임을 만들어 냈던 것이다.

3.1.3. 질병과 죽음의 노동세계

‘질병’과 ‘죽음’의 연대기가 보여주는 일관된 사인(死因)들은 노동세계의 역사적 연속성을 보여주고 있다. 그것은 노동자들이 영위한 삶 중에 가장 어두운 일상의 단면이자 노동세계가 기반하고 있던 토양의 척박함을 보여준다. 이 역시 ‘빈곤’의 단단한 역사적 구조를 보여주는데 그것은 사회주의 건설의 역동성 밑에 깔린 역사의 장기 지속적 과정을 여실히 보여준다.

① 해방이후

해방 이후 북한 역시 질병 및 전염병의 심각성으로 인해 상당히 고심한 흔적을 남기고 있다. 해방 이후 북한은 평양시를 시작으로 대도시에 보통병원과 전염병 전문병원을 증설했다. 또 방역연구소, 결핵병원, 피부성병원, 그리고 문둥병환자격리병원 등을 설치했다.¹¹⁶⁾ 1948년도에는 위생방역사업의 결과 전염병이 60% 감소했다고 주장하고 있으나 대체로 당시의 보건의료에 대한 김일성의 언술들이 전염성 질환에 집중되고 있다는 점에서 심각한 수준에 있었음을 알 수 있다.¹¹⁷⁾ 이후의 사망원인을 탈북자들의 증언과 외부 관찰을 통해 추론해 보면 다음과 같다.

우선 북한 주민들에게 많이 걸리는 소화기 계통의 위염, 위암이다. 북한 사람들은 습관적으로 물을 잘 끓여 먹지 않는 것으로 알려져 있다. 여기에 도시에서조차 수도시설과 수세식 화장실은 갖춰져 있지 않다. 평양의 경우에도 수도물은 질이 낮은 정수기능으로 인해 식수로서 적합하지 못한 것으로 알려져 있다. 이외 평양 교외지역은 거의 우물물이 사용되고 있다. 농촌의 경우에는 더욱 심각해 배관시설은 존재하지 않으며 우물물이나 하천의 물을 사용하고 있다.¹¹⁸⁾

116) 김일성, “1947년인민경제발전계획에 대하여”, 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제1권, p. 27.

117) 김일성, “1947년계획실행총화와 1948년인민경제발전계획에 대하여”, 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제1권, p. 43.

이밖에 노동자들은 생식을 좋아하고 노동을 마친 후 조잡한 밀주를 음용하고 있는 것으로 알려져 있다. 이런 식생활 습관이 소화기 계통의 위염, 위암, 그리고 간의 장애를 유발하는 것으로 증언하고 있다.¹¹⁹⁾ 이러한 식습관은 단기간에 형성된 것이라 보다는 장기간의 식습관에서 비롯된 것으로 보인다. 한편 다양한 영양섭취가 없는 상태에서 음식의 내적 저항력이 떨어진 점도 소화기관의 부적응을 야기했을 것으로 보인다. 특히 광산 노동자의 경우 불규칙한 식사로 인한 위장질환이 많은 것으로 알려져 있다.¹²⁰⁾ 그러나 이러한 질환들은 기질적인 질병이라기보다는 신경질환이 원인인 기능성 질병의 성격도 가지고 있다. 탈북자들이 호소하는 질환은 일정부분 과로로 인한 피로, 정치적 압박, 불충분한 휴식, 여가와 오락 부족에 따른 긴장된 사회생활에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 이는 지나친 흡연으로 인한 폐기능 약화, 만성적인 영양부족, 그리고 높은 불임률 등으로 나타난다.¹²¹⁾

다음으로 감기나 파라티푸스와 같은 호흡기성 질환이다. 파라티푸스는 감기와 같은 증상을 보이는 것인데 대체적으로 이는 식기 소독이나 식수의 위생 문제, 또는 공동 사용 물품의 불결함에서 비롯된다. 수도물 공급이 원활하지 않아 “강물이나 깨끗하지 못한 물을 떠다 마시는데, 그런 물을 제대로 끓여 먹지 않는다”¹²²⁾는 것이다. 파라티푸스의 경우 일제시기와 해방이후 1950년대 대대적으로 유행¹²³⁾을 하다가 1960-70년대 사라졌다 1980년대 서서히 나타나서 최근에는 기승을 부리고 있는 것으로 알려져 있다.¹²⁴⁾ 또한 식수의 열악함은 전염병을 부추기면서 콜레라에 무방비 상태로 노출시켰던 것으로 알려져 있다.¹²⁵⁾ 1970년

118) 헬렌-루이즈 헌터, 위의 책, p. 252.

119) 좋은 벗들 엮음, 위의 책, p. 423.

120) 「통일한국」, 2002년 6월호(전 함경북도 농포탄광병원 약제사 이경희씨 인터뷰).

121) 헬렌-루이즈 헌터, 위의 책, p. 294.

122) 좋은 벗들 엮음, 위의 책, p. 418.

123) 한림대학교 아세아문제연구소, 「북한경제통계자료집 1947·1948·1949년」, 춘천: 한림대 아세아문제연구소, 1994, pp. 132-133.

124) 최근 국제기구의 조사에서는 북한 보건위생 상태에 대해 심각하게 보고를 하고 있다. 특히 북한은 수 십년 동안 상하수도 및 위생시설에 대한 투자가 거의 없었기 때문에 주민들의 65%가 항상 식수로 인한 질병 감염과 위험에 노출되어 있다는 것이다. 특히 오랫동안 연료부족으로 극소수의 가정에서만 식수를 끓여 먹을 수 있으며, 상수관을 통해 식수를 공급받는 도시지역이 농촌지역보다 식수로 인한 발병 위험이 훨씬 높은 것으로 파악됐다. 이밖에 1998년 지표조사에 따르면 북한의 화장실 79%가 재래식 변소를 사용하고 있는 것으로 집계되었으며, 이 경우 배설물이 땅속에 스며들거나 넘쳐흘러 질병을 유발할 수 있다. 도시지역의 경우 변소가 주거지역과 인접해 주민들에게 심각하게 위협을 주고 있는 것으로 나타났다. 이런 이유로 5세 이하의 유아 20% 이상이 오염된 식수나 비위생적인 생활습관으로 설사병에 걸린다고 보고되고 있다. “북한의 식수 및 보건 위생분야 지원보고서(OCHA)”, 「KDI북한경제리뷰」, 2002년 7월호, pp. 64-67.

대 콜레라가 만연하였으며, 장마철에 오염된 물을 음용하거나 수영하면 발병하여 독감증세를 보이는 수두가 자주 발생하고 있다.

또 노동세계의 가장 일관된 질병으로 ‘결핵’을 빼놓을 수 없다. 일반적으로 결핵 확산의 주요 원인은 영양 부족과 과도한 노동에 기인한다. 광산 노동자를 비롯해 많은 노동자들이 결핵으로부터 자유롭지 못했다. 한때 결핵은 전체 인구의 10%에 이를 정도로 일상적인 질병이었다.¹²⁶⁾ 결핵은 ‘먹는 문제’와 직결된 문제로 신선한 채소와 과일이 포함된 다양한 식사나 혹은 고단백질 식사를 요구한다. 그러나 결핵은 북한 노동세계의 ‘빈곤’을 상징하는 것이자 과거로부터의 일관된 지속성을 보여주는 질병이었다.

한편 1970년대에는 출혈열 역시 대대적으로 유행했다고 한다. 출혈열은 쥐, 생쥐가 옮기는 것으로 주로 고지대에서 발생한다. 산악지대가 발달한 북한의 경우 이는 일상적 삶과 결부된 것으로 저지대 역시 안전하지 않았다. 주로 학생이나 주부들이 동원돼 그 박멸에 나서는데 그 과정에서 출혈열에 걸려 사망하는 경우도 많았다고 한다.¹²⁷⁾ 이밖에 산악지대 특성은 감기를 비롯해 이비인후과 염증, 고혈압, 관절염 등을 쉽게 유발했다.

직종별로는 공장 노동자의 경우 기관지염과 피부병은 일상적인 것이었다. 특히 노동과정에서 유해한 원료나 재료에 보호장비도 없이 무방비 상태로 노출되는 것이 일상화되어 있었고, 환기시설의 미비로 기관지 계통이 심각하게 나쁜 것으로 나타났다.¹²⁸⁾ 또 여성 노동자의 경우 20도 이하부터 0도까지 내려가는 장소에서 고무장갑 없이 일을 하거나 방한복이 미비한 가운데 동상에 일상적으로 노출되는 것으로 보고되고 있다.¹²⁹⁾

몇 년 째 거듭되던 자연재해와 식량난이 1996년에 이르러 최악의 상황에 도달하였는데 이때 북한 전역에 콜레라가 퍼졌다. 콜레라의 전염성에 대해 별로 상식이 없던 북한주민들은 환자의 배설물이 묻은 옷을 강가에서 세탁했으며, 많은 주민들이 전력 부족으로 인해 양수시설이 작동을 멈추면서 강물을 떠다 식수로 이용하기도 하여 콜레라가 북한 전역에 빠르게 번졌다. 전염병이 전 주민에게 퍼지는 것을 막기 위해 북한 당국은 군인들을 동원해 강가를 지키게 하여

125) “콜레라의 전염성에 대해 별로 상식이 없던 북한 주민들은 환자의 배설물이 묻은 옷을 강가에서 세탁했으며, 많은 주민들이 전력 부족으로 인해 양수시설이 작동을 멈추면서 강물을 떠다 식수로 이용하기도 하여 콜레라가 북한 전역에 빠르게 번진 경험을 갖고 있다. 『통일한국』, 2001년 5월호(전 청진의학대학 임상학부 출신 의사 임운향씨 인터뷰 자료)

126) 헬렌-루이즈 헌터, 위의 책, p. 277.

127) 좋은 벗들 편, 위의 책, p. 424.

128) 좋은 벗들 편, 위의 책, pp. 29-30.

129) 헬렌-루이즈 헌터, 위의 책, p. 147.

주민들의 접근을 통제했다.

경제난이후 약보급 실태와 문제점도 드러났다. 일반적으로 병원에서는 포도당이나 링거액을 제재하는데 수도시설이 나쁘고 증류수 기계가 제역할을 못하거나 멸균기가 제대로 작동하지 못하는 등 ‘원료착오’와 ‘기계모순’이 많이 나타났다. 이렇게 만들어진 정맥주사용 약들은 적어도 토끼 3마리에다 실험주사를 넣고 최소 4시간 부작용을 측정해야 하는데 그나마 약이 부족해지면서 이러한 체계가 무너지고, 이러한 과정을 무시하고 약을 주사하다보니 발열이나 오한 등의 부작용이 나타나기도 했다. 또한 야근을 할 경우 예전에는 열나는 환자가 오면 해열제(아날긴, 아스피린, 피라미돈)를 먹여 열을 내렸으나 최근에는 찬물로 열을 내리고 경과를 기다리는 정도가 전부다. 또한 의약재료들을 장마당에서 비싸게 사기 때문에 공식적인 진료가 아닌 개인이 ‘야매’로 진료하고 비싼 진료비를 받는 경우도 많아지고 있다.

이상과 같이 대부분의 사망원인과 노동재해의 원인은 과거부터 현재까지 노동환경의 결과였다. 이는 구체적으로 위생의 문제와 직결돼 있지만 더 근본적으로는 근대적 노동세계의 형성이 질병과 전염병의 이면에 빈곤과 영양부족이라는 착취적 성격을 내포하고 있었음을 말한다. 결국 질병과 전염병이 추이는 근대적 위생학이 본격적으로 도입된 일제시기를 거쳐 현재 북한에까지 노동의 일상세계에서 온전히 노동세계를 위협하는 것이라는데 변함이 없다고 볼 수 있다.

3.2. 노동세계의 물질적 조건

3.2.1. 작업장과 주거환경

노동세계를 이해하는 온도계는 작업장 환경과 위생이다. 작업장의 열악함은 ‘빈곤’이 아직 그 유효한 힘을 노동세계에 발휘하고 있음을 보여준다. 그것은 사회주의 경제건설의 역동적인 모습들, 그리고 혁명열의에 가득 찬 이 시기의 묘사 이면의 것들로서, 그것은 새로운 변화보다는 과거의 단단한 구조 아래 있었다. 결국 사회주의 사회라는 것이 그 혁신의 담론에도 불구하고 노동일상의 실질적 체험을 변화시키지 못했다는 것을 보여준다.

해방 이후 그리고 전후 산업화시기에 공장 내 작업장 환경은 일제시기와 별반 달라진 것이 없었다. 비위생적인 상황은 그렇다 치더라도 작업장 안의 온도와 습기는 공장의 특성에 따라 차이는 있었지만 전혀 고려되지 않았다. 특히 방직공장의 경우 200도 가까운 열기를 두고 습기에 가득 차서 거의 숨을 쉴 수 없을 정도였다. 체온은 거의 38도 이상 최악의 상태에서 탈진을 일으켰는데 노

동과정의 유지는 ‘소금’없이 이루어지기 힘들었다. 가령 구성방직공장의 경우 축축하고 후끈한 온도와 습기 속에서 기대들은 먼지에 싸여 있었고 공장 안의 배전선들은 산만하게 헝클어져 있어¹³⁰⁾ 누구도 노동재해로부터 자유롭지 못했다. 결핵은 방직공장에서 노동자임을 증명하는 징표와 같았다.

특히 화화공장들의 경우 그 공장 특성상 몇 십 명의 노동자들이 직장 안에서 숙식을 하면서 지속적으로 하루 일과를 노동재해에 내맡기고 있었다. 또 많은 공장들에서는 목욕탕과 세면장을 갖추고 있지 않아 노동자들이 자신의 신체에 대해 위생을 갖출 수 있다는 것은 불가능했다.

“우리의 많은 기업소들은 목욕탕과 세면장을 갖추지 못하고 있으며 노동자들이 목욕도 하지 않고 세수도 잘하지 않는 경우가 있습니다. 자기의 몸을 깨끗이 거두지 않는 노동자들에게서 어떻게 공장안을 깨끗이 하고 기대를 닦으며 내부 질서와 규율을 지킬 것을 바랄 수 있겠습니까?”¹³¹⁾

이러한 휴식조건은 일상적 숙식의 문제에서도 드러났다. 예를 들어 “합숙이나 살림집들은 깨끗하지 못하고 컴컴하고 어지럽고 비가 새며 이부자리도 깨끗하지 못하고 월만한 조건이 보장되어있지” 않았다.¹³²⁾ 심지어 제철소나 제강소들에서는 고열직장에서 일하는 노동자들에게 필수적인 식수조차 잘 공급되지 못하는 실정이었다. 김일성은 이에 대해 “연설하는데도 물이 요구되는데 용광로 앞에서 땀을 흘리며 일하는 노동자들이 물도 마시지 않고 어떻게 일하겠습니까?”라는 말을 통해 당시 상황의 심각성에 반문을 남기고 있을 정도였다.

그러나 이러한 위생의 심각한 상황은 1970년대가 되어서도 개선의 여지를 보이고 있지 못했다. 1980년대 말까지 노동현장에서 유해원료에 어떠한 주의도 없이 노출되기 일쑤였고, 노동 후에도 탈의실, 샤워실이 없어 대체로 유해한 물질이 그대로 가정에도 노출되었다.¹³³⁾ 1960년대 후반, 그리고 1970년대에는 모든 농촌에 마을단위를 비롯해 소도시 공장지대에 대해 대대적인 ‘목욕탕 꾸리기 운동’을 벌였다. 그러나 그 운동의 내용은 김일성의 연설을 통해 언급되는 데, 그에게 위생 상황의 개선은 투자를 통한 시설의 확충이나 개선이 아니었다.

130) 김일성, “산업운수부문에서 나타난 결함들과 그것을 고칠 대책에 대하여”, 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제1권, p. 159.

131) 김일성, “산업운수부문에서 나타난 결함들과 그것을 고칠 대책에 대하여”, 위의 연설, p. 159.

132) 김일성, “당단체를 튼튼히 꾸리며 당의 경제정책을 관철할데 대하여”, 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제1권, p. 177.

133) 김승철, “북한 주민의 노동 의식에 관한 연구”, 『통일경제』, 1998년 7월호, pp. 58-59.

“목욕탕을 꾸리는 것이 그리 어려운 일이 아닙니다. 어떤 동무들은 관이요, 뉘요 하면서 국가에서 자재를 대주어야 목욕탕을 꾸릴 수 있는 것처럼 생각 하는데 거기에 무슨 특별한 자재가 요구되는 것이 아닙니다. 목욕탕 같은 것은 좀 노력만 하면 얼마든지 꾸릴 수 있으며 정 연료가 모자라면 소여물을 끓이는 가마 옆에다 가마를 하나 더 걸고 물을 덥혀서 목욕탕에 가져다 목욕할 수도 있을 것입니다.”¹³⁴⁾

이런 상황은 1970년도 사회주의공업화의 완성과 농촌의 기계화를 외치고 있는 당시 시점에서는 역설적인 모습이 아닐 수 없다. 1981년 현재 개인이 집안에 목욕탕을 갖는다는 것은 상상도 못할 일이었다. 해방 이후 증언으로 확인되는 1980년대까지 길 가 도랑에서 수많은 남녀들이 옷을 벗고 목욕을 하는 광경은 전혀 이상한 일이 아니었다.¹³⁵⁾ 보통 군(郡)에 공중목욕탕이 하나 있긴 하지만 어느 노동자도 늦은 저녁 하루 일과를 마치고 먼길을 걸어 비싼 돈을 내고 목욕을 하진 않았다.¹³⁶⁾

전염병이나 질병 문제도 그 역설에서는 예외가 아니었다. 위생시설을 개조하는 전군중적 운동을 전개하고 “전염병을 근절하며 토질병을 비롯한 질병들을 없애기 위하여 중앙으로부터 도, 시, 군, 리에 이르기까지 방역위원회를 내오고 전염병과의 투쟁을 강화하였으며 모든 농촌 리들에 진료소 또는 간이진료소를 내오는 조치”¹³⁷⁾를 취했음에도 1978년 시점에서조차 전염병과 질병은 퇴치되지 못했다. 대표적으로 결핵의 지속적인 확산은 영양부족과 과도한 노동에 기인하고 있었다. 이는 위생의 열악함과 함께 ‘빈곤’의 유전자라고 할 수 있는 영양부족이 일관되게 노동세계의 일상을 잠식하고 있었음을 의미한다.

특히 이런 위생의 열악함으로부터 오는 질병과 전염병은 어린아이들에게 더욱 쉽게 노출되었으며, 그것은 가족 일상 또는 여성 노동자에게도 영향을 미쳤다. 어린아이들이 질병이나 전염병에 걸려 여성노동자들의 결근이 꾸준히 잦았다는 점이다. 그러나 이런 현상은 여성노동력의 공장 내 인입을 위해 취해졌던 공장 내 탁아소, 유치원 등이 오히려 전염병과 질병이 침투하는 최적지였다는 점에서 역설적인 것이었다.¹³⁸⁾ 노동력 부족을 대체할 여성 노동력의 대규모 공

134) 김일성, “사회주의농촌건설을 더욱 다그칠데 대하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제3권, p. 438.

135) 이재근, 「엽기 공화국 30년 체험: 남북어부 이재근의 귀한 보고서」, 서울: 월간조선사, 2001, p. 97.

136) 1980년 이전 탈북자 증언에 기초해 작성한 한 보고서에는 “마을의 대부분의 사람들은 양동이에 뜨거운 물을 데워 집에서 목욕을 한다. 그들은 아마도 한 달에 단지 2번에서 3번 대중목욕탕을 방문한다”라고 적고 있다. 헬렌-루이즈 헌터, 위의 책, p. 229.

137) 김일성, “우리 나라에서의 농촌문제해결의 몇 가지 경험에 대하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제5권, p. 301.

138) 김일성, “사회주의농촌건설을 더욱 다그칠데 대하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여

장 인입은 한편으로 남녀 노동 평등주의라는 명분 이면에 노동착취적 요소를 지니고 있었던 것이다.

다음으로 김일성 담화에서 인민생활과 관련해 가장 많이 등장하는 문제는 주택조건과 관련 된 것이었다. 그러한 언급이 거의 빠짐없이 해방 이후부터 사망 직전까지 계속되어 왔다는 것은 그 길다면 긴 정권의 역사에서 주거문제가 한번도 최소한의 만족한 수준을 이룬 적이 없음을 말한다.

북한은 전후 동유럽의 공산권을 포함해서 그 어떤 정권보다도 심한 주택 부족에 직면해 있었다. 또 전후 인구 증가는 그에 상응하는 주택의 건설을 요구했다. 주거문제 해결은 김일성에게 있어 남한과 경쟁할 수 있는 일종의 모범적인 산업이었다. 1960년까지 김일성은 남한과의 주택건설 경쟁에서 우세한 위치에 있었다. 1954년-1960년 사이에 60만 가구, 1961년-1969년 80만 가구, 그리고 100만 가구 이상이 1970년대에 건설되었다 1976년까지 북한은 도시, 농촌 가구의 거의 4분의 3정도를 위한 주택을 건설했다. 이는 주목할 만한 성과였다.¹³⁹⁾ 이러한 성과는 조립건축을 통한 다층의 아파트 단지 건설을 통해서 가능했다.

그러나 1960년대와 1970년대를 지나며 이러한 조립건축 방식이 전통적인 벽돌건축 방법에 비해 품질 면에서 현격히 떨어짐이 드러났다. 1960년대 북한 건축은 잘못 맞추어진 창문, 튼난 벽과 지붕, 고르지 못한 바닥, 비가 새는 지붕과 흰 유리로 악명이 높았다. 초기 다층 아파트의 경우 여러 부분은 가파른 모퉁이에 건설되었고 1970년대 후반에 건설된 아파트임에도 불구하고 엘리베이터, 중앙 난방 및 수도시설이 없었다.¹⁴⁰⁾ 전기 역시 전력부족으로 단전과 제한공급이 지속되어 왔다. 또한 전형적인 아파트는 여전히 방 하나와 부엌 하나로 이루어져 있었다. 이는 가족수를 고려하지 않은 평등주의를 의미했다.

지방과 농촌의 주거는 더욱 열악한 것이었다. 전쟁 후 몇 년만에 시골집은 협동조합 자금과 개인적 자금을 사용하고 지역에서 채굴된 원시적인 건축자재를 과도할 정도로 사용하여 건축되었다. 그러나 1960년대 초기의 집은 정부자금과 중앙에서 할당한 현대적인 건축 자재로 지어졌다. 그럼에도 농촌 주택은 여전히 주로 단층 주택으로 각 주택은 1개의 침실과 1개의 거실, 주방 및 창고를 가지고 있었다. 많은 농촌 주택들이 석회를 입힌 벽과 시멘트 지붕으로 된 돌, 진흙 수수줄기 및 짚단으로 지어 원시적인 형태를 이루고 있다. 조잡한 전열시설 이외에 내부에는 배관시설이 거의 없는 것이 통상적이었다. 또 서너 가족이 주로 외부에 있는 화장실을 공동으로 사용했다. 물을 얻기 위해서는 우물을 사

1, 제3권, p. 447.

139) 헬렌-루이즈 헌터, 위의 책, p. 135.

140) 헬렌-루이즈 헌터, 위의 책, p. 240.

용하거나 펌프를 설치해야만 했다.¹⁴¹⁾ 농촌주택의 문화시설은 수세식 변소나 샤워실을 갖춘 곳은 거의 없을 정도로 열악한 수준이다. 리 단위 작업반 단위농장에는 목욕탕이 1개씩 있으나 연료사정, 시설노후로 거의 운영되지 못한다.

그러나 주택문제는 국가적 계획과 지원 하에 이루어져야 함에도 그것은 대도시에서 한정된 것이었다. 1960-70년대를 거치며 소도시와 지방은 그러한 계획과 지원으로부터 물리적으로든 관심의 측면에서든 벗어나 있었다. 그것은 지방 및 공장 자체의 몫이었다.¹⁴²⁾ 지방 또는 공장 자체의 해결은 곧 지방 차원의 건설대 조직과 공장 내 각 직장에서 건설반을 조직하는 것이다.

가령 공장의 경우 공장의 주택부가 있는데 여기서 집을 짓고 배정한다. 그러나 노동자들은 집터를 받아서 공장 사람들과 자신이 살 집을 짓고 자재는 공장에서 대는 것이 일반적이다. 공장에는 건설반이 있는데 약 25명 정도 되는 인원들로 구성되어 하나의 작업반 형태로 있다. 각 직장에서는 작업반마다 1-2명씩 사람을 착출해서 이들에게 살림집 건설을 맡긴다.¹⁴³⁾ 그러나 이런 작업은 거의 1-2년이 보통이고 심지어는 짓다가 멈추는 것이 일반적인 현상이었다. 그것은 자재를 제때에 보장해 주지 못하기 때문이다. 따라서 살림집은 개별 노동자의 몫이었다. 노동자들은 뇌물을 주고 자재를 공장 내에서 빼온다던가 외부로부터 불법으로 받아와 집을 지었다. 그러나 그것을 위법이라고 생각하는 노동자나 간부는 없었다.¹⁴⁴⁾

3.2.2. 노동과 ‘먹는 문제’

먹는 문제에서 심각했던 것은 식수문제였다. 그것은 수자원 관리의 무지에서 오는 물 부족의 문제도 있었지만 양질의 식수 문제가 더욱 심각한 문제였다. 북한에서 식수는 위생적인 식수관을 통한 공급과는 거리가 멀었다. 그것은 아주 큰 대도시라고 예외는 아니었다. 배관이 있다해도 문제점은 많았다. 북한 주민의 대부분은 근처 하천이나 지하수에 의존했다. 그러나 심각성은 공업지대에서 식수문제였다. 힘든 노동에 종사하는 그들에게 양질의 식수가 제대로 공급되지 않았음을 우리는 1982년 김일성의 언급에서 찾을 수 있다. 이는 이전에도 그 상황이 나왔다고 볼 수 없는 것이다.

141) 헬렌-루이즈 헌터, 위의 책, p. 253.

142) 김일성, “기본건설사업을 개선하기 위한 몇가지 대책에 대하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」 제5권, p. 153.

143) 좋은 벗들 편, 「북한 이야기」, 서울: 정토출판, 2000, pp. 56-57.

144) 이재근, 위의 책, pp. 95-96.

“나는 오래 전부터 도시설계를 할 때 하루에 한 사람당 물이 400리터 이상 차례지게 할데 대하여 강조하여왔습니다. 청천강을 끼고 있는 청남구 로동자들의 살림집들에 한 사람당 물을 하루에 400리터씩 공급하지 못하고 있으며 잘못되었습니다.”¹⁴⁵⁾

그러나 거의 전적으로 식수로 이용된 근처 하천이나 지하수는 전염병과 질병의 모세혈관 역할을 했다. 1998년 현재 땅을 파고 간이로 만든 재래식 변소가 북한 변소의 74%를 차지하고 있는 현실을 감안했을 때, 지하수로 스며든 각종 생활폐수와 지하수를 타고 하천으로 흘렀을 공업폐수를 생각한다면 북한에서의 식수 문제는 위생문화 현실의 심각한 단면을 보여주는 것이다.

다음으로 식량문제가 노동자들에게 현실적인 피부감으로 느껴지기 시작한 것은 1970년대를 넘어서면서였다. 그러나 1957년이래 배급량은 변화되지 않았다. 오히려 위기를 명분으로 한 일시적인 공급 감소가 있었다. 그리고 김일성의 언술에서 식량문제의 심각성이 언급되기 시작한 것은 1980년도부터이다. 이때 김일성은 ‘식량절약투쟁’을 제시했다.¹⁴⁶⁾ 이는 70년대 후반을 강타했던 수년간의 기후 조건에 따른 흉작의 영향도 작용했지만¹⁴⁷⁾ 농업생산력의 국가적 관리가 사실상 실패했음을 의미했다.

따라서 “식량소비를 줄일 수 있는 실제적인 대책”이 필요했고, 그래서 모색된 것이 부식물생산을 늘리는 것이었다. 식용기름과 물고기, 과일, 남새(야채) 등을 통해 식량소비의 부족분을 임시적으로나마 보충하려는 것이었다. 그러나 물고기나 과일 등 부식물 공급은 제대로 이루어지지 않아 1980년대 중반 이후로는 사실상 중단되었다. 가령 공급할 분량의 물고기와 과일이 있는데도 냉동시설과 수송의 문제점으로 인해 그냥 썩는 경우가 야기됐다.¹⁴⁸⁾

“모든 시, 군들에서 랭동공장을 건설하여야 하겠습니까.....올해에 들어와서는 농민들이 길러놓은 돼지를 제때에 수매하지 않는다고 합니다. 수매기관

145) 김일성, “안주지구탄광연합기업소에 힘을 집중하여 석탄생산을 빨리 늘이자”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제6권, p. 121.

146) 김일성, “사회주의경제건설에 대한 지도를 개선강화할데 대하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제5권, p. 501.

147) 북한은 이 시기 농업생산의 실패를 ‘이상기후현상’에 의한 어쩔 수 없는 자연재해로 설명하고 있다. 가령 북한은 [조선농업사]에서 특별히 1970년대를 ‘이상기후현상이 농업생산에 미친 영향’이란 절을 통해 세계적인 이상기후현상의 영향으로 설명하고 있다. 김일남·김세국·김용언, 「조선농업사 4」, 서울: 농업출판사, 1991, pp. 113-115. 실제로 김일성 저작집에서 1970년대 기간에는 한랭전선과 관련한 기후 조건의 변화로 농업생산에 차질이 일고 있다는 지적이 많이 있다.

148) 김일성, “인민경제의 계획규률을 강화하며 사회주의경제건설에서 새로운 양양을 일으킬데 대하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제5권, p. 420.

에서 돼지를 제때에 수매하지 않는 것은 돼지고기를 보관할 랭동공장이 없기 때문입니다. 그리하여 지금 수매하지 못하고있는 돼지고기가 7,000~1만여 톤이나 된다고 합니다.....시, 군들에 전쟁시기에 방공호로 쓰던 갯도가 있는데 그것을 리용하여서라도 랭동공장을 꾸려야 합니다. 갯도에 벽돌로 간벽을 막은 다음 랭동기를 설치하고 고기를 보관하면 아주 좋을 것입니다.”¹⁴⁹⁾

또 한편 수산부문의 열악함은 또 한편 계획경제의 모순을 그대로 보여주고 있다. 그것은 고기배가 고장이 났을 경우 수리할 부품이 없어 어로 활동을 포기하거나 중지하는 것이다. 여기에다 내륙으로의 공급을 위한 수송체계의 허술함과 수송시의 냉동시설 부족은 부식물의 공급이 생산의 문제뿐만 아니라 다양한 사회주의경제의 모순에서 비롯되고 있음을 알 수 있다. 탈북자 증언에 따르면 1995년도부터는 기름이 없어 원양어업을 아예 나가지 못하고 있는 실정이다. 배는 거의 고철이 되어 지금 평안북도 쪽에서 움직이는 건 대체로 중국에서 빌린 목선이라고 전하고 있다.

1990년대 들어와 식량난이 심각해지면서 군부대에서 배급체계가 중단상태에 처하자 군인들이 직접 현지에 나가 식량을 접수하는 자구책을 장려하였다. 즉 농민들이 농사를 지어 거두어들이기 전에 군인들을 투입하여 작물을 무조건 거둬들여 부대 조달창고를 채우는 것이다. 또한 같은 지역에 주둔하고 있는 부대 사이에 경쟁이 치열했다. 다른 부대보다 먼저 식량을 접수하지 않으면 굶주려야 하기 때문에 경쟁적으로 농민들의 식량을 접수해 왔다.

이러한 군인들의 행동에 농민들은 불만이 많았지만 군인들에게 항의를 한다거나 집단적인 거부행동을 취하지는 못했다. 이와 같은 상황이 거듭되자 자연재해로 인해 농사가 망하기도 했지만 농민들은 배가 고파서 일을 하지도 못하였고, 농사를 지어봤자 군인들이 거둬가 버리니 일할 의욕도 생기지 않아 식량사정은 더욱 악화되지만 하였다.

한편 군인들도 농지에 직접 나가 식량을 거둬들여와도 식량부족을 벗어날 수는 없었다. 그래서 군인들의 식량자급을 위한 활동을 적극 펼치도록 하였는데 그것이 1995년에 추진된 식량대용 양식 만들기이다. 아카시아 꽃, 칩뿌리, 옥수수 등을 잘 말려서 가루를 만든 후 이것을 가지고 국수를 뽑아 양식을 대용하는 방법을 고안해 낸 것이다. 이러한 국수를 만드는 방법과 요리법에 대해 대대적인 교육이 이루어졌다. 또한 간장 된장과 같은 기본적인 식품의 공급이 끊기

149) 김일성, “당사업과 경제사업에서 나서는 당면한 몇가지 과업에 대하여,”(1969년 10월 25일 도, 시, 군당 책임비서들앞에서 한 연설), 『김일성 저작집 24』, 평양: 조선로동당출판사, 1983, pp. 231-232.

자 두부를 쪄고 남은 물에 소금을 넣으면 간장맛을 낼 수 있다며 갖가지 방법이 고안되었다.

3.3. 장기지속의 심성구조: 농민적 심성과 사회주의 노동

한 사회의 고유하며, 그 사회에서 지배적인 시간개념이란 그들의 삶의 주기 내지 삶의 리듬을 표시하며 사회경제적 토대를 반영한다.¹⁵⁰⁾ 한반도는 농업사회였다는 점에서 계절적 주기에 민감한 농경 생활의 고유한 시간개념이 지역의 삶 전체를 특징짓는 지배적인 리듬이었다. 마르크 블로흐는 시간에 대한 농민들의 태도를 ‘시간에 대한 거대한 무관심’이라는 말로 요약한 바 있다.¹⁵¹⁾

이런 농경생활의 정서는 톰슨(E. P. Thompson)의 표현을 빌리자면 ‘한바탕의 놀이’였다. “자신의 노동 생활을 자신이 조절할 수 있는 곳에서 사람들의 생활은 한바탕 일하고 한바탕 노는 것의 반복이었다.”¹⁵²⁾ 수공업적 생산에서도 농민적 심성은 ‘성 월요일(saint monday)’¹⁵³⁾의 전통으로 나타났다. 일상은 자연의 주기이자 생산의 주기이며, 그 자체는 농민 자신의 심적 토대였다.

그러나 근대적 시간성은 이전과 달리 사람들마다 갖고 있는 삶의 고유성과 이질성을 허용하지 않는 삶의 리듬을 강요했다. 시간과 기계는 일상을 절단하고 채취하는 기계로서 끊임없이 ‘동작’을 분할하고 관리하는 기준이 되었다. 테일러리즘은 근대적 시간의 완성이라고 말할 수 있다.¹⁵⁴⁾ 공장 노동자들은 기계의 움직임을 끊임없이 주시해야 했고, 자신의 노동을 반복적인 기계의 운동에 맞춰야 했다.

단조로운 반복, 규칙적인 작업 리듬, 장시간 노동, 노동통제 등은 집안과 들에서 이루어지던 이전의 노동 세계에서는 찾을 수 없는 새로운 특징이었다. 작업장 결근, 공장 재산의 절도, 파괴·손상, 작업 불량 및 태만, 공장규율 불복종,

150) 피에르 부르디외 저·최종철 역, 『자본주의와 아비투스: 알제리의 모순』, 위의 책, p. 47.

151) 마르크 블로흐 저·김주식 역, 『프랑스농촌사의 기본성격』, 서울: 신서원, 1994, p. 217.

152) E. P. Thompson, “Time, Work-discipline and Industrial Capitalism” *Customs in Common*, Merlin Press, 1991, p. 372.

153) 하루나 주중의 노동 시간은 극히 불규칙했고, 관습적인 축제와 철야제에 집착했으며, 많은 사람들이 성 월요일을 엄수했고, 심지어 음주와 유흥은 다음날을 ‘성 화요일’로 만들었다고 한다. 그 결과 “월요일이나 화요일에 수직기를 돌리는 직공은 ‘시간은 많아, 시간은 많아’하며 천천히 노래를 부르지만, 목요일이나 금요일이 되면 노래를 바꿔 ‘너무 늦었어’라고 부른다. 아침에 한 시간 더 누어 있고 싶다고 유흥이 저녁에 촛불을 켜 놓고 일하게 한다.” Douglas Reid, “The Decline of Saint Monday: 1766-1876”, *Past and Present*, p. 71(1976); 이진경, 위의 책, p. 244.

154) 이진경, 위의 책, p. 60.

야의 작업시 불량 행동 등에 관련된 수많은 노동 수칙이 만들어 졌다.¹⁵⁵⁾ 공장 주들은 밤낮과 계절의 자연적인 교차에 순응해 온, 그리고 작업시간과 여가시간, 거주영역과 작업영역의 구분이 불분명한 공간 경험, 때로 긴 잠과 독한 음주의 낮잠을 즐기는 농민들의 일상에 “노동과 인내와 체계성이라고 하는 박테리아를 깊숙이 주입해”¹⁵⁶⁾ 넣어야만 했다.

그러나 침략과 지배, 혹은 침투의 양상으로 이루어지는 상이한 사회질서와의 접촉이나 소통은 지배적인 시간 사이의 대립과 상충을 야기한다.¹⁵⁷⁾ 심성과 ‘몸’에 내재한 농민적 시간 성향체계는 그 고유함과 완만함만큼이나 근대적 시간체계의 격렬함에 고통스러운 부조화를 겪기 마련이다. 이런 면에서 사회적 리듬과 성향간의 긴장은 권력의 문제, 즉, 사회적 시간질서를 재편하려는 외삽적 권력의 의도와 완만한 전통적인 일상의 반복을 체화 한 ‘몸’과의 투쟁이라고 볼 수 있다.

한반도에서도 공간과 시간을 느끼는 방식의 변화는 근대적 시간을 주입하는 물질적 조건에 따라 나타났다. 일제시대 1920년대 이전까지 민중에게 시간관념은 없었다. 가령 예를 들어 요일에 대한 근대적 시간감각은 물론이고 일상에 대한 기계적인 시간 분할은 존재하지 않았다. 그러나 보통학교 체계가 본격적으로 도입되면서 근대적 교육체계로부터 시간관념은 새롭게 그들의 일상에서 의미를 부여받게 된다.¹⁵⁸⁾

또 근대적인 일상적 시간을 인식하는 방법으로 철도는 일상적 공간의 확대와 함께 표준화된 시간의식을 유포시켰다.¹⁵⁹⁾ 즉 공간을 어떻게 느꼈는가는 지리적 공간, 즉 유동성의 수단을 이용하는 것과 맥을 같이 했다. 가령 과거의 여행 방식이나 재래적 교통 수단이 새로운 기계적 운송수단을 통해 재편되면서 일상의 구조와 공간적 거리감을 새롭게 변화시켰다. 이를 통해 전통적 시간과 근대적 시간, 도시적 시간과 농촌적 시간이 공존하며 심성에 지대한 영향을 주었던 것이다.

이러한 공간과 시간을 느끼는 방식과 심성 변화는 산업화와 함께 완만한 변화를 겪었지만 1970-80년대 들어서도 농촌의 시간·공간적 감각은 우리가 생각하는 것만큼 근대적이지 못했다. 가령 “한달에 3번 ‘군’에 있는 상부에 사로청 활동을 보고하러 가야 했는데 내가 속해 있던 농장에서 3시간을 걸어가야 되는 거리였다. 왕복 6시간을 걸어다녔던 그때 그 일이 육체적으로 힘들었지만 참 기

155) 이영석, 「근대의 풍경」, 위의 책, p. 113.

156) 헬무트 쉬나이더 외 저·한정숙 역, 「노동의 역사」, 서울: 한길사, 1982, p. 484.

157) 이진경, 위의 책, pp. 28-29.

158) 김석형 구술·이항규 녹취/정리, 「나는 조선노동당원이오!」, 서울: 선인, 2001, p. 53.

159) 박천홍, 「매혹의 질주, 근대의 횡단: 철도로 본 근대의 풍경」, 서울: 산처럼, 2003 참조.

역에 남는다”라는 구술은 격렬한 산업화 이후에도 농촌의 공간적 유동성과 시간을 느끼는 방식이 크게 변화되지 않은 현실을 느끼게 한다.

그나마 1990년대까지 남아 있는 철도 운송수단도 “일제시대에 만들어진 침목으로 된 철길이 대부분인데, 오히려 일제시대에 만들어진 침목은 튼튼하여 지금도 별 문제가 없다. 그러나 그 이후 만들어진 침목이 잘 파손되어 수시로 보수해야 했다. 겨울이 되면 땅이 얼어서 철길 파손이 덜하여 좀 한가하다. 그러나 여름이 되어 비가 많이 오면 흙으로 된 철길의 노반이 쓸려 가서 보수하느라 매우 고생했다”는 증언은 물질적 조건의 낙후성이 농촌의 공간적 거리감을 고립적인 상태에 머물게 하고 있음을 알 수 있다.

이밖에 일제시대 시간에 의한 일상의 물리적 분할은 전근대적 사고의 개조 또한 의미했다.¹⁶⁰⁾ 문명퇴치와 더불어 강조된 것은 미신타파와 농한기 도박이었다. 무너, 박수무당 등 민중 하층의 토착적 샤머니즘 문화는 근대적 사고의 결핍으로 간주되었고 그것은 농민적 심성이 갖는 자연 순응적·숙명론적 사고에 대한 개조를 뜻했다.¹⁶¹⁾ 여기에 근대적 보건의료 관점에서 개인과 집단의 위생관념을 개조하고자 하는 시도는 새롭게 일상을 국가적 관리의 영역으로 끌어들었다.

일제시기 노동자들은 농촌출신으로서 대개 중세의 전통적 기억을 간직하고 있었다. 농촌의 공동체적 질서에 대한 향수, 가부장적, 전통적 가족애를 중시하는 의식이 강하게 온존하고 있었다. 일제 식민지 시기 들어서도 노동자의 정체성은 농촌이라는 전통적 공동체와 완전히 분리되지 않았다.¹⁶²⁾ 식민지 근대는 합리성을 대표하는 근대(근대성)와 폭력적이고 억압적인 식민지성(식민주의)의 기묘한 결합을 통해 이러한 농민적 심성의 새로운 개조를 시도했다. 이는 공장을 통한 노동통제 이데올로기의 강요, 규율과 감시체계, 물리적 폭력을 동반한 것이었다. 여기에 민족적 차별이 결합되어 노동자들의 경험은 근대적인 노동통제와 식민권력의 일상통제라는 양쪽의 기제에 의한 순응을 의미했다. 이는 파시즘적 동원체계가 내세운 황국근로관에 의해 절정을 이루었고 노동의 경험세계는 병영적 통제질서의 황폐한 일상으로 전락하게 됐다.

이는 해방 이후 새로운 체제의 노동세계에 유입된 노동자들에게도 동일한 방식으로 강요되었다. 소비에트 테일러리즘에 입각한 근대적 노동관리와 통제, 파시즘적 국가노동관, 그리고 군사적 질서와 통제의 메커니즘이 노동과정 속에서 일체화되었던 것이다.

우선 테일러리즘은 생산의 효율성과 노동통제의 방안으로 소련으로부터 도

160) 김진송, 「서울에 판스홀을 許하라: 현대성의 형성」, 서울: 현실문화연구, 1999, p. 85.

161) 김석형 구술·이향규 녹취/정리, 「나는 조선노동당원이오!」, p. 89.

162) 김무용, “한국 노동자계급의 경험과 집단기억, 저항과 순응의 공존”, 「역사연구」, 제10호 2002년 6월호, p. 19.

입되었다.¹⁶³⁾ 이는 ‘생산의 합리화’ 운동이라는 이름 하에 노동시간을 분할하고 관리하는 것은 물론 작업동작에 대한 표준화를 통해 노동자들을 노동과정에 일체화시키려는 의도에서 실시되었다.¹⁶⁴⁾ 둘째, 북한은 한국전쟁을 거치며 사회주의 건설이라는 혁명적 구호 아래 억압적이고 강제적인 노동정책을 통해 과시즘적 노동관을 유지했다. 이는 전시 노동입법이 급박한 전후 복구와 사회주의 산업화를 거치며 제도화 또는 일상화되었음을 의미한다.¹⁶⁵⁾ 셋째, 일제 전시체제의 유산은 한국전쟁의 경험을 통해 사회질서의 군사적 성격을 강화하였는데, 이는 노동부문에서 가장 극적으로 표출되었다. 가령 노동동원과 생산성 창출은 근대적 기술과 심성의 내화를 통한 것이 아니라 전시체제의 강압적 노동강제의 지속을 통한 것이었다. 또 노동 관리조직과 관리 레토릭의 군대화도 진행되었다. 생산은 ‘전투’로 비유되었고 작업반은 ‘돌격대’로 표현되었다.¹⁶⁶⁾ 북한은 여기에 민족담론을 새롭게 추가해 동원이데올로기의 대중적 지지와 半동의적 순응을 이끌어 냈던 것이다.

전후 공업생산에 유입된 신규 노동자들에 대한 묘사는 대체로 두 가지로 요약된다. 하나는 지극히 ‘무규율’적인 태도의 노동자 상이다. 또 하나는 생산열의에 가득 차서 복구건설에 투신하는 노동자의 모습들이다. 이 후자는 대체로 교양을 통해 혁명적 노동자로 각성되는 ‘계몽’의 대상이기도 했다. 그러나 전자는 낡은 잔재를 버리지 못한 농민적 태도 또는 심성을 소유한 사람들이었다. 이들은 과거 장기 지속적인 심성적 유산으로부터 연유하는 ‘소소유자’의 근성을 가진 자들로 지목됐다. ‘소소유자’의 근성은 이기적이고 보수적인 성격을 지닌 것으로 소유물에 대한 집착을 버리지 못한 사람들이다.¹⁶⁷⁾

“농민들에게는 본래부터 땅, 집, 소와 같은 사적 소유물들이 있었기 때문에 노동계급보다 리기주의가 많고 보수성이 강합니다. 물론 농민들도 협동화된

163) 북한에서 소비에트 테일러리즘의 도입과 노동과정의 변화에 대해서는, 조정아, “산업화 시기 북한의 노동교육”, 위의 논문, pp. 39-47.

164) 조정아, 위의 논문, p. 42.

165) 차문석, 「반노동의 유포피아: 산업주의에 굴복한 20세기 사회주의, 서울: 박종철출판사, 2000, pp. 105-106.

166) 차문석, 위의 책, pp. 201-202.

167) 북한 문헌에서는 가령 “어느 한 군에서는 지난날 수십정보의 토지를 가지고 농민들을 가혹하게 착취하던 지주가 열살도 채 잡히지 않은 손자를 데리고 다니면서 토지개혁때에 몰수당한 토지를 하나하나 알려주고는 앞으로 꼭 찾으라고 당부한 사실이 있었는데 어떤 곳에서는 청산된 지주들이 옛날 토지문서를 깊이 간수하고 있는 사실들도 있었으며 지어는 몰수당한 땅에서 그때까지 받지 못한 소작료까지 계산해 가지고 있는 자들도 있었다”라고 1961년 당시의 편향을 지적하고 있다. 조선로동당출판사 편, 「위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제8권: 주체형의 인민정권건설」, 평양: 조선로동당출판사, 1998, p. 268.

다음에는 사회주의 근로자로 되었습니다. 그러나 그들은 수천년 동안 대대손손이 소소유자의 생활을 하여왔기 때문에 아직도 낡은 사상 잔재를 많이 가지고 있습니다.”¹⁶⁸⁾

“지난날 농민들은 자기는 비록 농사를 하지만 자기 아들은 농사를 하지 않고 하다못해 부자집 서자라도 해먹게 하였으면 하는 것이 가장 큰 소원이었습니다.그러니 농민들은 자기도 모르는 사이에 로동을 수치스러운 일로 여기게 되었으며 일하지 않고 놀고먹는 놈들을 미워할 대신 부러워하게까지 되었던 것입니다.....지금 적지 않은 사무원들이 매일 사무실에 나와서 할 일 없이 빈둥거리다가 돌아가면서도 로임은 로임대로 타고 있습니다. 그러면서도 량심상 아무런 가책을 느끼지 않고 있습니다”.¹⁶⁹⁾

결국 김일성에게 노동자들의 태만과 태공은 전근대의 유산이었다. 가림주구의 가혹한 일상이 만들어낸 노동에 대한 냉소적 면피와 계급적 불평등에 대한 불편한 의식이 투영된 성향체계(habitus)의 발로였다. 그것은 “몇 번의 교양사업으로 쉽게 뿌리 뽑 수 없는 것”¹⁷⁰⁾으로 장기 지속적인 심성의 역사를 내포하고 있는 것이었다.

따라서 김일성에게 “로동 규율을 지키지 않으며 로동에 대하여 불성실한 태도” 즉, 작업시간 중에 휴게실로 간다든지 작업 중 또는 작업간 잠을 잔다든지, 또 기계가 빈번히 고장나는데도 원인을 찾지 않는 등의 행동은 농촌 출신이 많은 수를 차지하는 공장 내 노동자 구성으로부터 오는 것이었다. 이런 불성실한 태도는 곧 “기계를 함부로 혹사시키는 행동”, “공장 물품을 절취·횡령하는 행동” 등 국가 재산을 애호하지 않는 현상으로, 그리고 태공만 일삼으면서 “무원칙한 임금 평균주의를 요구하거나” 임금에 불만을 품고 게으름을 피우는 등의 “해독스러운 풍실”을 던지는 부정적 현상들로 나타났다고 보았다.¹⁷¹⁾

그러나 이런 행동과 현상이 보편적인 경향성을 띠고 있었던 데는 상대적으로 생활을 안정시킬만한 임금과 생활조건이 보장되지 못하는 현실을 반영한 현상들이었다. 또 주로 일제시기와 같은 중노동은 아니었다고 해도 심리적 부담을 주기엔 충분한 노동강도가 새롭게 유입된 공장 노동자에게겐 힘겨운 적응의 문제가 되었던 것이다. 여기에 상대적으로 고난도의 기술적 공정과 노동과정을 관리할 만한 간부 자질의 노동력의 절대부족은 공장 및 작업장의 노동과정 통제를

168) 김일성, “석탄공업을 빨리 발전시키기 위하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제2권, p. 217.

169) 김일성, “교통운수문제와 로력의 긴장성을 푸는 것은 현시기 우리 나라 인민 경제발전의 절박한 요구”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제3권, 위의 책, p. 382.

170) 김일성, “교통운수문제와 로력의 긴장성을 푸는 것은 현시기 우리 나라 인민 경제발전의 절박한 요구”, 위의 결론, p. 390.

171) 「력사논문집」, 위의 책, p. 181.

더욱 힘겹게 하는 요인이었던 것이다.

따라서 작업장에서의 ‘무규율성’과 ‘태만’의 현상은 농촌 출신자의 무지한 노동태도가 본질이 아니라 열의와 참여를 북돋을만한 생활개선과 기술적인 관리의 부족에서 기인했다고 봐야 한다. 결국 “일을 적게하고 로임만 많이 받으려는 경향”¹⁷²⁾은 농민적이거나 소부르주아적인 행동이 아니라 생존의 당연한 모습들이었다. 또 잦은 경쟁기간과 목표의 제시는 ‘노동의욕의 과동성’을 감안하지 않은 것이었다. 덧붙여 원료 및 자재 공급의 불확실성은 생산 지속성을 방해하면서 한편으로 ‘게으름’이란 표현 이면에 있었을 개인적 또는 집단적 방어 차원의 태만과 쉽게 연결되었던 것이다.

이러한 전근대적 나태함에 성실성과 긴장을 주입하기 위한 처방으로 교양과 규율이 제시되는 것은 당연했다. “의식을 개변하는 사상교양사업”과 함께 “어느 누구도 일하지 않고 놀고 먹을 수 있는 틈을 주지 않고” 강한 노동규율 속에서 “일상적인 조직의 통제를 받도록 하는” 것이었다.¹⁷³⁾ 이외에도 법적 차원에서 형법으로 ‘무규율’에 대응했다. 무단결근, 지각, 자의적 직장 이탈을 비롯한 근무 질서를 어지럽히는 것에 대해서는 엄격한 법률적 제재를 가했던 것이다.¹⁷⁴⁾

4. 국가-사회관계의 동학과 ‘도덕경제’의 구성

4.1. 국가와 사회의 도덕담론과 상호호혜

도덕경제는 영국의 역사학자 톰슨(E. P. Thompson)에 의해 개념화되어 인문사회과학 분야에 광범위한 영향을 준 개념이다.¹⁷⁵⁾ 이러한 톰슨의 도덕경제 개념은 다양한 학문분야에 새롭게 해석·적용되었다. 스캇(James C. Scott)은 톰슨의 개념을 받아들여 생계윤리의 도덕경제를 주장하면서 개념을 좀더 다양화했다.¹⁷⁶⁾ 그는 농민심성에 강하게 각인되어 있는 ‘호혜성의 기준’과 ‘생존에

172) 김일성, “국영기업을 계획적으로 관리운영하기 위하여”, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 제2권, p. 7.

173) 김일성, “교통운수문제와 로력의 긴장성을 푸는 것은 현시기 우리 나라 인민 경제발전의 절박한 요구”, 위의 결론, p. 389.

174) 한락규, “공화국 형사법의 발전”, 「우리 나라 법의 발전」, 평양: 국립출판사, 1960, p. 207.

175) E. P. 톰슨, 「영국 노동계급의 형성(상, 하)」, 서울: 창작과 비평, 2000 참조.

176) James C. Scott, 「농민의 도덕경제: 동남아시아의 반란과 생계」, 서울: 아카넷, 2004 참조.

대한 권리'에 주목하여 농민의 경제행동이 공동성의 윤리에 의해 그 동기가 부여되며, 농민은 생존을 유지하기 위해 위협을 회피하며, 사회구성원 사이에는 상호 생존유지를 위해 기대되는 행동양식이 규범으로서 공유된다고 주장했다.

이런 점에서 소작인과 지주와의 관계(또는 국가와 주민의 관계)는 단지 경제적 관계가 아닌 사회적, 문화적 함의의 차원에서 규명해야 한다고 스캇은 보았다. 즉 농민의 행동은 지주와 소작인(국가와 주민)의 patron-client관계, 공동체 유지를 위한 지주(국가)의 의례적 관습적 의무 실행 여부에 관계하여 결정된다는 것이다. 따라서 주민들은 생존의 권리를 지니며 타자로부터 도움을 주장할 수 있다는 의미에서 생존윤리를 지녔고, 또한 공동체 성원 모두에게 인식된 것으로서 약자는 강자에게 소문, 보이코트, 조롱 등의 수단을 통해 이 생존윤리를 강요할 수 있었다고 주장한다. 지주나 국가 역시 자신의 권위와 도덕성을 위해 생계윤리에 따른 행동원칙에 따르게 된다는 것이다.

이런 논의는 두 가지로 크게 요약할 수 있다. 첫째로 하나의 공동체 단위 내에서 부자(국가)는 공동체의 생존과 관련한 도덕적 의무감을 공동체로부터 요구받게 되고 공동체 성원들은 부자(국가)로부터 생존권을 보장받기 위해 도덕적 담론을 통해 국가의 덕행을 요구한다는 점이다. 이를 통해 국가는 권위 또는 권력의 도덕성을, 그리고 주민들은 생존을 보장받는다. 이들은 상호의존적인 호혜를 바탕으로 공존하며, 도덕적 담론을 매개로 각자의 이해관계를 관철해 나가는 것이다.

이런 상호의존적인 호혜의 관계가 좀더 확장되면 국가는 권력의 정당성과 통합, 동원의 명분을 공동체에 대한 덕행의 담론을 통해 얻고, 더 나아가 오히려 역으로 주민들에 대해 노동과 생산에 대한 도덕적 담론을 유포시킨다. 대다수 주민들이 국가에게 도덕적 의무감을 요구할 수 없을 만큼 통제적인 체제에 놓인 경우 이들은 쉽게 드러나지 않는 일상의 소극적인 저항을 통해 자신의 의사를 표출하게 된다. 이러한 소극적인 저항은 국가에 대한 저항이라기보다는 자신의 최소한의 생존권을 보장받기 위한 각종 위법이나 일탈로 나타난다. 이런 상황이 만성화되면 저항의 의미는 상실되고 국가를 '보호와 속박'의 틀로 인정하게 된다. 이런 경우 생존을 위한 보호 차원의 심성은 조직이나 공동체 내에서의 광범위한 연결망으로 나타난다. 그것은 국가, 조직, 공동체 내에서 자기이해의 공간을 확보해 나가기 위한 행위들이다.

둘째로 공동체의 도덕적 규범은 그 공동체가 처한 사회경제적 여건의 산물이란 점이다. 가령 농사는 가뭄, 홍수, 수확기의 기상변화, 병충해의 확산, 역병 등의 자연재해 등에 항상적으로 노출되어 있다. 사회주의 경제 내에서 생산은 항상적인 불확실성을 노정한다. 또 농민이나 주민들은 정치적 환경 변화에도 대

응할 만한 적절한 제도나 힘을 갖지 못하다. 자신들이 통제할 수 없는 변덕스러운 자연적·정치적 환경 때문에 이들은 항상 안정된 생존권 유지가 최대의 목적이다. 결국 안정된 생계유지는 경제운영의 도덕적 원리이며, 개인의 권리로 인식되었고, 도덕경제는 생존권 보장의 성격을 지닌다. 이는 불확실성을 최소화하고 자신의 생존을 안정적으로 확보하기 위한 다양한 행위전략으로 표출된다.

따라서 가족의 범위를 벗어난 친구, 이웃, 유지, 군주, 국가와의 관계는 도덕적 요구의 한편으로 생존권을 확보하기 위한 다층위적인 연출망으로 나타난다. 가령 마을은 위험을 줄이는 동시에 안정을 확보하기 위해 자원을 공유하고, 힘 있는 유지와 인연을 맺었으며, 중앙 정부는 이러한 관계를 암묵적으로 인정하였다. 이웃들 사이에는 품앗이와 같은 상호 호혜적 규범이, 지주와 군주는 사람들이 어려울 때 자신의 창고를 열어 소작인들을 돌보는 가부장의 규범이 정착되었다. 이와 함께 일부의 자원을 공유함으로써 공동의 이해가 발생하고, 이를 위해 경제적 협동의 규범이 만들어졌다. 마찬가지로 사회주의 사회에서도 개인이나 조직에 미치는 위로부터의 정치변동과 계획경제의 불확실성을 최소화하기 위한 다양한 행위전략들이 표출되었다. 이는 국가에 의해 이루어지는 것이 아니라 바로 국가와 제도의 불확실성에 대한 대응으로서 상층 단위부터 중하위 단위 및 개인들까지 이들 모두가 행하는 전략들이다.

북한 경제는 오히려 근대이전의 억압적이고 불안정한 전통경제체제에서 피지배사회구성원들이 도덕적 규범의 공유를 통한 상호의존관계에 기초하여 생존을 유지하던 일종의 도덕경제에 근본을 두고 있지는 않는가 하는 점이다. 계획경제 내부에는 도덕경제의 상호의존적 관계를 재생하게끔 하는 부분이 있다. 즉 생존은 암묵적인 공모의 동의를 창출한다. 그것은 농촌 공동체의 도덕경제적 요소보다는 더욱 제도화된 틀 내에서 제도화의 계선(계획경제)에 종속적이지만 실제로 그것의 작동은 암묵적인 동의 속에 묻어 있는 상호 생존의 봐주기이자 공모를 의미하고 한편으로 서로에 대한 도덕적 계기를 재생산하는 면모를 지니고 있다. 계획경제의 무계획성과 불확실성을 완충하는 것은 바로 위와 아래, 그리고 각 층위의 수평적 관계에서 보여지는 도덕경제적 상호의존의 관계이다. 상호 보장하고 보증하는 관계, 그러나 이익과 생존에 대한 이중적인 사고로서의 관계의 문화이다.

또 한편 도덕경제는 국가와 사회 사이의 관계에서도 의미를 갖는다. 전통적 도덕경제적 원리는 국가의 위상을 새롭게 구성한다. 그것은 국가의 도덕경제에 의지한 이중전략적 사고와 주민의 이중전략적 사고의 존재를 의미한다. 식민 지배로부터의 결핍 경험으로부터 국가를 통한 보상과 관계가 있다. 사회주의 사회 건설을 성공시키기 위해 마을의 공동체적 집단주의 원리를 선택적으로 잘 활용

하였을 뿐만 아니라 자유, 평등, 박애와 같은 근대적 이념을 전통적 공동체 이념과 접목시키는 데에 성공하였다. 전통적 가치와 공동체적 규범, 위계의 원리는 단절되거나 제거되었던 것이 아니라 새로운 사회구조와 체제에 적합하도록 활용되거나 적극화되었다.

촌락과 마을 단위의 도덕경제를 국가 차원의 도덕경제로 전환하는데 바로 전통적인 공동체적 집단주의는 중요한 문화적 배경이 되었다. 국가 차원의 도덕경제의 상징적 실현은 지도자를 통해 표상되기도 했다. 그 예로 현지지도가 보여주는 경제적 의미 이외에 그것이 갖는 호혜와 증여의 새로운 통치기술 차원을 되새겨 볼 필요가 있다. 지도자의 자비심을 증명하고 지도자에 대한 집단 구성원의 충성심을 강화하는데도 기여한 측면에서 전통적 도덕경제의 도덕담론은 정치자원으로 활용된다. 현지지도는 당과 중앙기구의 행정적 권위를 지도자의 상징적인 호혜적 재분배를 통해 봉합하고 새로운 도덕적 관계를 표상하게 하는 측면을 가지고 있다. 그런 의미에서 현지지도는 하나의 종교적 의례처럼 생산에 대한 도덕적 의무담론을 재생산한다. 그러나 결과적으로 현지지도는 계획경제의 피로도를 더욱 가중시키는 결과를 가져왔다.¹⁷⁷⁾

소련, 중국, 북한 등 여타 사회주의체제의 국가-사회관계의 기초는 지배자와 피지배자 사이의 인격관계에 있었다. 스탈린은 은혜로운 선물의 증여자로서 각지의 생산현장을 누비는 인격화된 상징으로 언론매체에 등장하곤 했다. 이러한 최고지도자의 행위는 여타 사회주의에서도 발견되는 ‘선물의 도덕경제’(the moral economy of the gift)라고 할 수 있다.¹⁷⁸⁾ 모택동은 인민과 유리된 관료제의 거리감과 인민의 요구를 적절하게 처리해주지 못하는 관료제의 둔감성에 대해 무엇보다도 비판적이었다. 그때마다 그는 공장과 농촌 등 대중의 일터로 나가는 순행을 거듭했다.¹⁷⁹⁾

이런 관료들에 대한 끊임없는 비판과 대중으로부터의 지지는 사실상 ‘도덕담

177) 그러나 현지지도를 통한 도덕성의 전파는 오히려 경제에 어두운 무계획성과 관행을 낳았다. 개별 경영문제나 집단 기술적 문제에 대해 직접 하부에 지시를 내리고, 스스로 정력적으로 전국의 기업소, 공장, 농장, 건설현장을 돌아다니는 활동은 경제의 구조적 측면을 개선하는 것이 아니라 기존의 모순을 임시적으로 교통정리하거나 봉합하는 수준을 넘지 못했다. 많은 경우 이것들은 종래의 방법이나 관행을 무시한 것이고, 또 현장에서 갑작스럽게 내려졌다. 그의 지시는 내용이 어떠한 김일성 스스로 철회하지 않는 한 절대 준수되어야 했기 때문에 하부기관은 지시를 받을 때마다 그 대응에 급급했다. 이러한 지시는 본래 자의성을 배제해야 하는 계획경제의 운영방법과 분명 상충되는 것이었다. 기무라 미쓰히코, 위의 책, p. 206.

178) Jeffrey Brooks, *Thank You, Comrade Stalin!: Soviet Public Culture From Revolution to Cold War*, New Jersey: Prinestone Unive. Press, 2000, pp. 83-105.

179) 베링턴 무어 저·송복 역, 「자본주의와 사회주의에서의 권위와 불평등」, 서울: 한국학술정보, 2002, p. 134.

론'에 기초하고 있다. 김일성의 구술에서도 상투적으로 발견되는 간부와 관료들에 대한 비판은 실제적인 문제점에 대한 지적을 넘어 간부들을 상대적인 표적으로 삼은 대중에 대한 도덕성을 국가와 최고지도자에 대한 정당성의 근거로 삼고 있는 측면이 있다. 또 방대한 관료집단을 가동시키고 통제하는데서 '도덕'의 잣대만큼 쉬운 것은 없었던 것이다.

이밖에 도덕경제는 대중동원과도 밀접한 관계를 가진다. 사회주의 정권은 초기부터 캠페인에 의한 정부였다. 대중의 열광이나 분노를 불러일으키기 위한 끝없는 동원의 연속이었다. 그것은 노동 동원과 함께 열광적인 환호나 분노에 찬 저주의 표적을 계속 바꿈으로써 수완 좋게 융통성을 발휘했다. 이러한 동원의 담론에는 항상 사회주의 노동의 도덕성과 이러한 도덕성을 계몽하는 최고지도자의 자혜로운 얼굴이 함께 했다. 최고지도자는 '도덕'을 대변하고 노동의 게으름과 이탈은 곧 그러한 도덕의 방기를 의미했던 것이다.

그러나 1990년대 들어 급격하게 추락하기 시작한 경제는 국가차원의 도덕담론이 더 이상 일상차원의 생존문제를 해결하지 못하는 현실로 나타났다. 이 속에서 중앙-지방의 관계는 위계적인 지배관계와 도덕적 상호호혜의 관계에서 점차 지방이나 하부단위에 대한 자체해결의 미덕만이 일방적으로 강요되는 상황으로 변화되었다. 이 과정에서 과거에 은폐되어 있거나 비공식적 성격을 띤 지방의 자율적 공간이 사실상 공식과 비공식의 경계를 모호하게 하면서 다양하게 확대되었다. 지방은 생존을 위해 중앙과 지방의 관계에서, 국가와 인민의 관계에서, 그리고 지방기관과 기업소·공장, 농장간의 관계에서, 활발한 '일상의 정치'가 펼쳐지는 공간이 되었다.

이는 도덕경제의 담론 차원에서 본다면 지방, 공장, 농장, 개인 등 하부단위가 국가의 부양능력 상실에 대응해 생존이라는 이름하에 적극적으로 자율적인 공간을 형성하고 있음을 보여준다. 이는 국가에 대해 역으로 지방이나 하부단위가 생존운리를 명분으로 공식영역을 넘어 사적이거나 비공식적인 영역을 국가경제의 구성요소 안으로 끌어들이고 있음을 말한다. 이는 결국 기존 사회주의 지배구조와 계획경제의 구조를 아래로부터 새롭게 변형해 내는 '일상의 정치'로서 기능 할 것으로 전망된다.

사회주의체제에서 국가-사회관계는 일종의 사회계약 틀 안에서만 가능한 것이다. 그 사회계약이란 사회는 국가로부터 제반 사회보장(social security)을, 그리고 그 대가로 국가는 사회로부터 정치적 순응(political compliance)을 상호보장하는 것을 말한다.¹⁸⁰⁾ 그러나 사회계약은 사회주의만이 아니라 자본주의 세계에도 일반적으로 적용될 수 있다. 이렇게 볼 때 사회계약이 갖는 보장-순응의

180) 정세진, 위의 책, p. 69.

관계는 사회주의체제의 일반적인 특성을 희석시킬 가능성이 있다. 따라서 사회계약이란 관점보다는 이것을 도덕적 담론화시키는 측면을 볼 필요가 있다. 이런 국가-사회관계에 대한 도덕적 담론화는 사실 사회주의국가에서 보편적으로 발견되는 것이다. 또 중요한 것은 사회주의 제도 내에서 도덕 담론이 번식하기 쉽다는 것이다. 그것은 제도와 함께 운영메커니즘이 도덕경제에 근간하고 있다는 것을 뜻한다.

따라서 이런 시각에서 봤을 때 ‘사회주의적 사회보장’이 급속하게 약화되는 것이 곧바로 의존관계의 약화, 나아가 당지배의 정당화 기제를 약화시키는 것으로 단순히 이해할 수만은 없다. ‘사회보장 여부 = 강화 or 약화’ 등식은 지나친 도식성을 벗어나지 못한다. 오히려 단순히 강화-약화의 도식이 아니라 도덕담론 내에서 합법과 불법, 순응과 일탈, 공모와 담합 등이 생존 차원에서 이미 사회주의체제의 구성요소로 이미 일체화 또는 기능화, 또는 운영메커니즘의 한 부분이 된 것에 주목해야 한다. 따라서 지배구조의 변화 역시 단순히 사회보장의 약화여부를 통해 판단하기보다는 어떻게 그 사회가 생존과 관련해서 다양한 의식과 행동, 실천전략을 일상 차원에서 하고 있는가와 그것이 지배구조와 대립하는 것이 아니라 이미 지배구조 내의 구성요소로서 어떻게 작용하고 있는지를 보아야 한다.

4.2. 계획경제의 불확실성과 관계문화

계획경제의 불확실성과 무계획성은 독특한 연출문화를 만드는 동기를 제공해 왔다. 그것이 그 사회가 갖는 전통적인 문화적 특성과 얼마나 친화적이냐에 따라 그 형태와 방식은 달라지기도 하지만 대체로 계획경제는 이런 관계문화를 구성하는 기초를 제공한다. 이런 관계문화는 중·하부단위는 물론이고 다양한 수직적·수평적 계선 내에서 인격적·도구적 관계를 재생산한다. 이런 관계는 근원적으로 사회주의 계획경제가 노정하는 불확실성에 대응하기 위한 하부단위의 ‘생존윤리’가 밑바탕에 깔려 있다.

이런 관계는 위탁-대리인관계(principal-agency relations)로 설명할 수 있다. 위탁-대리인관계는 위탁인이 대리인을 고용하여 자신의 이익과 관련 있는 일을 대신하도록 권한을 위임하는 계약관계로 형성된다. 이들은 각자 자신의 이익을 추구하나 목표가 불일치하고 정보의 비대칭성(information asymmetry)과 불확실성으로 인해 부패행위에 참여하게 된다는 것이다.

관계의 층위별로 살펴보면 우선 중앙-지방관계에서 지방정부는 생산과 투자권을 사실상 장악하고 있지 못하기 때문에 국영기업에 대해서는 사실상 지배권

을 가지고 있지 못하다. 따라서 지방정부는 지방공업에 대해서만 생존차원의 문제로 접근하며 지방정부는 지방의 경제업무를 총괄하면서 지방의 이익을 우선적으로 고려한다.

둘째, 지방정부-기업관계 면에서 위탁인인 중앙정부에 대해 대리인인 지방정부는 정보의 비대칭성을 이용하여 지방산업에 대해서는 생존 차원의 독립적인 행위를 하며, 반대로 관할기업에 대해서는 위탁인으로서 목표달성을 강제한다. 중앙정부에 대해서 지방정부는 대리인의 역할을 담당하나 지방기업에 대해서는 위탁인의 역할을 담당한다. 뿐만 아니라 지방정부와 지방산업은 가부장적 관계에 있으며, 중앙정부에 대해 대리인의 역할을 하는 이익공동체이다.

셋째, 정부관료는 일반적으로 승진과 자기보존의 이익을 충족하려 한다. 특히 지방관료들은 지방경제의 발전정도가 자신의 업적을 평가하는 기준이 된다. 따라서 정부관료는 지방기업을 발전시키려는 동기를 갖고 지방기업의 자체 생존을 위해 전력한다. 따라서 이 경우 정부관료는 자신의 이익을 희생해서라도 높은 관직으로의 승진을 위해 노력한다. 그러나 승진 가능성이나 비전이 없을 경우 관료들은 현직에 만족하면서 현실의 이익에 관심을 둔다. 여기에서 부패의 동기가 발생한다. 지방 관료들은 최대수익자로서 기업에 대한 다양한 행정적 간섭을 통해 지대추구의 기회가 증대하게 되었다.

넷째, 지방기업 경영인은 노동자의 임금과 상여금, 그리고 기타 복지를 결정할 권한을 가지고 있으면서 동시에 자신의 지위유지를 노동자의 지지에 일부분 의존해야 한다. 경영자는 노동자와 일체가 되어 일을 추진해야 경영의 목표를 달성할 수 있으며, 또한 이익을 나눌 수 있다. 따라서 경영인과 노동자간에는 이익공동체로서의 결성이 가능해진다.

마지막으로 지방공장의 노동자들은 더 많은 복지와 이익을 얻기 위해서 경영자나 중간관리자와 밀접한 관계를 형성하게 된다. 이로 인해 지방기업의 노동자는 부패행위에 대해서 방관자 내지는 공모자의 역할을 하게 된다.

이런 관계를 기반으로 다양한 행위자들의 공모, 담합, 협력의 관계가 발생한다. 몇 가지 유형으로 구분하면, 우선 외부공모형으로 감독권과 권력을 가진 관료와 기업경영자가 상호 공모하여 관료들은 기업경영자로부터 뇌물이나 기타 상응하는 이익을 얻는 반면, 기업경영자는 그에 상응하는 혜택을 받음으로써 양자간의 금권교환의 부패가 발생한다.

두 번째, 내부공모형으로 기업내부 구성원간의 공모를 통해 이루어지는 부패를 말한다. 기업 내부에서도 위탁-대리의 구조가 존재하는데, 기업경영자는 위탁인의 역할을 하며 기업의 주관부문은 중개대리인이고 노동자는 대리인의 역할을 한다. 이러한 대리구조 하에서 기업의 노동자들도 부패행위에 가담한다.

그러나 일반적으로 기업내 기업경영자와 회계, 재무 등의 주관 부문간의 공모 가능성이 기업의 노동자들이 공모에 참여하는 경우보다 비교적 크다. 기업의 노동자들은 기업의 상층부에서 제공하는 복지와 상여금에 이익을 기대하나 결정권이 없기 때문에 단지 공모자의 역할만 할뿐이다. 이러한 내부공모형은 기업의 내부자 통제 때문에 가능하다. 내부자 통제란 주주와 책임자, 주관부문과 같은 외부구성원의 감독이 약하기 때문에 경영자, 공장장, 노동자인 기업 내부의 구성원이 기업의 실제 통제권을 장악하게 됨을 의미한다. 이러한 내부인통제가 가능한 이유는 내부인간의 공모로 얻는 이익이 내부 감독으로부터 얻을 수 있는 이익보다 크기 때문이다.¹⁸¹⁾

따라서 이런 관계를 통해서 본다면 생산현장은 단순히 제도적 차원에서 갈등과 대립, 또는 감독과 피감독, 지배와 피지배의 구조로만은 설명할 수 없는 공간이었다. 또 이런 관계는 다양한 인격적 관계를 통해 작동하기도 한다.

“교섭이나 흥정과정에서 개인적인 친분, 학교 동창이나 고향 등 연고가 있으면.....그거야 말할 필요도 없다. 뇌물을 가져가도 안 받을 수도 있고, 받는다고 하더라도 자기목이 걸리니까 두려워한다. 그래서 단골을 트는 것이 중요하다. 거래가 많이 오가고 단골손님인 경우에는 이런 걱정을 안해도 된다. 그 사람하고 거래를 지속적으로 해도 지장이 없다고 생각되면 그냥 지속적으로 하게 된다. 그러다 보니 모든 것이 다 물물교환관계로 나타난다. 예를 들어 내가 이달 계획 좀 해야 하겠는데 베아링이 없다. 그러면 예비 베아링이 있을만한 지배인에게 전화를 한다. 베아링 몇 번 몇 번을 달라, 그러면 지배인들끼리는 통한다.”¹⁸²⁾

따라서 공급의 문제는 계획 내 생존방식을 결정짓고 행위자들의 관계 범위와 실천전략을 구성한다. 여기에서 공식과 비공식의 경계는 모호하다. 모든 공식적인 데이터를 만들어내는 활동은 일종의 비공식적 관계에 의존할 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 따라서 위로부터 말단의 생산현장까지 모든 관계는 공식성을 표방하지만 관계의 내용은 비공식성과 하나의 구성요소를 이룬다.

가령 북한의 자재공급체계는 중앙에 국가계획위원회와 함께 자재공급위원회가 있고 여기서 자재공급계획량을 할당하면 도나 군의 자재상사에서 이를 수령한 후 필요한 기업소 등에 공급하게 된다. 그러나 자재할당은 다 ‘헛자’다. 자재공급위원회는 할당만 하고 나머지는 당사자가 해당 기관이나 기업소와 사업을

181) 내부자 통제에 대해서는, 이석기, “북한의 1990년대 경제위기와 기업 행태의 변화: 생존 추구형 내부자 통제와 퇴행적 시장화,” 서울대 대학원 경제학부 경제학과 박사학위논문, 2003 참조.

182) 서남일(기호품관련 기업소 지배인) 인터뷰 자료.

해야 한다. 이때 자재공급위원회는 해당기관의 누구를 만나라는 ‘센타’를 주기도 한다. 누가 강하다는 센타만 받으면 그에 대해서는 당사자가 알아서 조치를 한다. 예를 들어 꼭 해야 할 것을 순위를 매긴 다음 실행계획을 세우고 해당 기업소에 가서 ‘사업’(협상)을 한다. 사업이 없어 가지고는 계획 분할된 것이 한 그램도 들어오지 않는다. 그러니까 그걸 받자면 지배인이나 당비서와 협상하거나 뇌물을 먹여야 하고 실어오자면 철도국과도 교섭을 해야 한다. 이런 일들이 그전부터 있었지만 점차 심화되다가 1992~93년도부터 사실상 공개적으로 이루어지고 있다.¹⁸³⁾

이런 관계를 확보하고 유지하는 교섭과 흥정, 협상은 계획경제 내의 공급부족과 물자 교류의 문제점을 더욱 악화시킨다. 가령 교섭을 위한 물품 확보는 자재 축장을 통해 이루어지는데 이는 결국 물자교류와 협동생산에 차질을 주며 노동자들의 생산평가에도 지장을 주게 된다.

“거래를 하기 위해서는 어느 정도 물자가 필요하다. 그래서 내가 지시를 한다. 오늘 생산한 것 중 일부를 장부에 적지 말라.....그런데 내가 창고에 입고시키는 것에서 얼마를 떼게 되면, 당연히 노동자들의 몫이 줄어들게 된다. 그런데 공장이 살기 위해서는 내가 그 중 일부를 가지고 나가야 한다. 일을 하려면 노동자를 착취할 수밖에 없다. 할 수 없는 일이다. 당장 공장이 생산을 해야 되지 않는가? 노동자들도 별로 신경쓰지 않는다. 자신의 몫인지 아닌지도 구분하지 못하고 있다.”¹⁸⁴⁾

공급의 문제는 또 한편 전반적인 생산의 책임부재 현상을 야기한다. 이런 책임부재 현상은 계획경제 자체의 보수적인 성향에서 비롯된다. 중앙집권화 된 체제 내에서 모든 주요한 구조적 변화에는 최고위층의 결정이 필요하지만, 그런 결정의 필요성은 단지 그 필요성이 아주 긴급할 경우에만 최고지도부에 인식될 뿐이다. 보통 계획체제는 관행화 된 틀 내에서 과거 지향적인 성격을 갖는다. 이는 부분적으로 전체 계획의 투입-산출표들이 그 성격상 과거를 반영하며 보수적이기 때문이며, 다른 한편으로는 관리들의 고착화된 이해관계들이 필연적으로 구조적 변화를 일으킬 만한 권한을 갖고 있지 않기 때문이다.

또한 계획화 자체가 가진 불명확한 정보의 흐름 문제는 계획의 입안자와 결정자에게 의사결정의 형식주의와 보수화를 결과한다. 단지 자원을 획득하기 위한 경쟁에서의 승리는 가장 큰 정치적 ‘연줄’과 영향력 있는 위계제상의 연고들을 가진 부문에 돌아간다. 근본적인 변화에 둔감하고 소극적인 대응으로 변화를

183) 이강일(지방 주권기관 근무) 인터뷰 자료.

184) 서남일(기호품 관련 기업소 지배인) 인터뷰 자료.

회피하는 경향 속에서 서로의 이해관계를 재생산한다.¹⁸⁵⁾ 공급부족, 불확실성, 그리고 정치적 ‘연줄’의 관계는 결국 총체적인 책임부재로 나타난다.

“문제는 공급이 안된다는 점이다. 우리 공장의 경우 천은 평양방직공장에서 받기로 되어 있는데 내가 지배인으로 재직할 3년여 동안 한번도 천을 받아 보지 못했다. 평양방직이라면 큰 공장인데 최근 몇 년동안 1m도 생산하지 못한 것으로 알고 있다. 북한의 다른 공장도 마찬가지이다. 그러니 누구를 책임추궁 하겠는가? 우리 공장은 평양방직에서 천을 안주기 때문에 생산을 못했다고 대답한다. 평양방직도 마찬가지일 것이다. 해당 무역기관들이 섬유를 수입해 줘야지 천을 만들지 않겠는가? 이렇게 하다보니 책임추궁이 어렵다. 책임이 빙빙 돌다 사라지는 것이다.”¹⁸⁶⁾

1990년대 들어와 계획경제 내의 생존 방식은 기존에 존재하던 이런 식의 관계문화를 더욱 생존에 적합하도록 발전시켰다. 가령 하부단위의 생존과 관련하여서 공장 내에서는 당비서와 지배인의 담합과 공모관계가 지역과 공장규모, 업종에 따라 다르지만 광범위하게 나타나고 있는 점이다. 특히 지방공장 차원에서는 보편화된 관계로 발전하고 있고, 이는 기존의 당비서와 지배인의 대립적인 갈등관계의 축에서 보면 새로운 변화라고 볼 수 있다. 그러나 이런 공모와 담합이 관계는 1990년대에 갑자기 부상한 관계라기보다는 과거에도 존재해 왔던 관계이다. 다만 이것이 1990년대 극심한 경제난에서 보다 가시화 된 측면을 가지고 있다.

생존과 관련한 이런 공모나 담합, 협력의 관계는 노동자와의 관계에서도 나타난다.

“그러나 출근도 하지 않고 또 출근해도 다 다른 일한다. 지배인도 형식적으로 남아있다. 똑똑한 지배인은 생산공정은 돌리지 못해도 직원들은 다 출근시킨다. 8·3작업반을 만들고 필요하다면 외부인사도 영입한 다음 예를 들어 화학공장이면서도 사금채취를 한다거나 해서 현금지표를 달성하고 나머지는 나누어 먹는다. 노동자들도 그런 이해관계로 다 출근한다. 지배인들이 똑똑하지 못한 데는 노동자들이 빨빨이 흩어지고 공장문 닫은 지 10년 넘게가 많다.”¹⁸⁷⁾

지방공장의 경우에는 이런 자체 생존을 위한 행위들은 더욱 적극화되는데 이런 경우 사실상 당 계선의 통제는 작동하지 않는 경우를 발견할 수 있다. 통

185) 홍민, “북한의 현지도와 경제운영: 계획경제와 ‘교시경제’의 변주곡,” 『정치비평』, 2002년 하반기호, pp. 193-194.

186) 서남일, 위의 인터뷰 자료.

187) 이강일, 위의 인터뷰 자료.

제보다는 공장과 노동자들의 생존활동을 묵인하고 오히려 적극적으로 당간부가 생존활동의 뛰어드는 경우가 많다.

결국 기존 지배구조 내에서 대립과 갈등적 관계보다는 협력과 공모, 담합이 생존에 직면해서는 새로운 관계문화로 부각되는 것이다. 상호간의 관계는 ‘생존 윤리’ 차원에서 도덕적 공모를 통해 이루어진다. 당비서와 지배인은 생산에 있어 공동의 책임성이 부여되며, 특히 지방단위에서 지방공장들에 요구하는 자체 해결의 미덕은 바로 이러한 도덕적 공모를 더욱더 정당화시키는 측면이 있다. 일상적 차원에서 당비서와 지배인, 그리고 기타 노동자들은 노동현장의 공동체성과 함께 촌락과 주거단위의 이웃과 동료로서 존재하게 된다. 그들은 서로의 이해만을 위해 공모하고 협력하는 존재들이 아니라 생존에 직면해서 도덕적 목계로 협력하는 동료들인 것이다.

그러나 한편으로 이들 관계도 1990년대 들어 새로운 갈등요소들이 추가되기 시작했다. 각종 비공식적 경제활동 등에서 생긴 이해관계가 그것이다. 비공식적 경제활동에서 발생하는 이익을 놓고 벌어지는 갈등이다. 가령 작업반에서의 비공식적 경제활동도 세포비서와 반원들과의 갈등이 존재하며, 반장과 비서도 말단 권력으로는 생활이 어렵기 때문에 비공식적 경제활동에 적극 참여하게 되므로 서로의 이해도 있다. 이러한 갈등구조는 생산조직에 부정적인 영향을 주지만 현실이 어려운 만큼 서로를 묵인한다.

그러나 비공식적 경제활동에서 나오는 개인의 분배 몫을 많이 차지하기 위한 이해관계는 기존의 관계를 ‘생존’ 차원의 갈등관계로 변화시키고 있다. 이런 갈등이 격화될 경우 작업반장과 비서간의 대립이 반원들간의 대립으로 확대되는 경우도 있다고 한다.¹⁸⁸⁾ 그러나 생산에 대한 행정적 책임은 작업 반장에게 있으나 연대적인 책임은 세포비서가 지게 되므로 이들의 갈등은 상급기관에 노출되지 않는 선에서 갈등과 묵인의 관계를 반복한다.

이처럼 공장에서 나타나는 관계는 협동농장운영에서도 그대로 나타난다. 농장에서는 좀더 적극적인 협력과 생존의 담합이 이루어지는데 이는 공장노동과는 다른 차원의 노동과정이 이들을 협력의 관계로 나아가게 하기 때문이다.

“농사를 짓는데 있어 분조장의 역할이 매우 크다. 작업반장들 그리고 각 분조의 분조장들은 수확기에 몰래 일정 정도의 식량을 비축한다. 이리다 걸리면 국가재산절취혐의로 처벌을 받게 된다. 하지만 국가에서 비료나 자재를 공급해주지 않으면서 계획량이 부과되고, 그러다 보니 분조장들이 자구책으로 내년 농사를 생각해서 일정 정도의 식량을 비축해 놔다가 이것을 갖고 비료나 자재를 사오는 것이다. 분조원들도 사정을 잘 알고 있기 때문에 조

188) 김승철, “북한 주민의 노동 의식에 관한 연구,” 『통일경제』, 1998년 7월호, p. 60.

금씩 식량을 분담하여 내놓는다.”¹⁸⁹⁾

생존의 문제는 일종의 관용과 봐주기, 그리고 묵인의 행위들로 서로를 용인하는 심성과도 닿아 있다. 이것은 국가-사회관계 내 존재하는 다양한 행위자들이 공식적인 지위와 무관하게 생존에 있어서는 개인적 이해관계에 충실한 행위자들로 관계를 맺는다는 것을 보여준다. 또 관료들은 일방적인 통제의 주체들로서 국가의 대리인으로서 존재하기보다는 자신의 조직과 공동체 내부의 인심과 인정, 그리고 생존관계를 신경쓰고 또 이것을 묵인하는 것을 통해 자신의 입지를 만들어 가는 존재로서 다중적인 역할연출을 하는 존재이다.

“폐기밭의 경우 배급이 제대로 안되기 때문에 확산되는 경향이 있다. 그러니까 농민만이 아니라 노동자건 사무원이건 심지어 군대건 간부건 보위원이건 할 수 있는 사람은 다 한다. 물론 통제를 한다. 그룹반에서 나와 회의 때마다 이야기하지만 전달하는 사람 자신도 하는 실정이다. 군 간부도 자기의 부업밥이 있다. 보위원 스스로도 권력을 남용해서 부업밥을 달라고 해서 가꾼다. 군간부도 도간부도 실정을 알고 있기 때문에 죄기만 하면 일을 못한다. 그렇기 때문에 뭔가 보이지 않는 관용, 여유가 있다. 그 사회가 강한 것 같으면서도 사람이 살게 되어 있다.”¹⁹⁰⁾

이런 관용과 봐주기, 묵인의 관계들은 정치생활에서도 그대로 나타난다. 가령 총화는 실질적인 상호비판의 의미보다는 서로의 피곤한 일상을 이해하는 차원에서 형식적으로 흐른다. 따라서 아직도 당조직이 일방적으로 아래단위를 통제, 억압하고 있다는 일반의 가설은 ‘아래로부터의 시각’에서는 허용되기 쉽지 않다.

따라서 북한의 국가-사회관계는 위와 아래를 막론하고 ‘생존윤리’와 암묵적인 도덕적 공모관계 의해 복잡하게 얽혀 있는 속에서 존재한다고 볼 수 있다. 이것은 국가 경제와 생존조건의 ‘비정상성’을 새롭게 변형해 내는 아래로부터의 압력이자 과거로부터 계속되어 온 ‘빈곤’에 대한 일상적인 실천전략 차원에서 이해할 수 있을 것이다.

4.3. 생존윤리와 ‘일상의 정치’

부나 권력의 획득과 사용의 적합성 내지 합법성 여부는 민초들이 보는 ‘도덕 경제’의 심성적 차원과 관련이 있다. 가령 어려운 시기에 각 층위에서 확대된

189) 김경일(전 선봉군 종합농장 기동예술선전대원) 인터뷰 내용. (『통일한국』 1999년 6월호).

190) 리민복(전 북한 농업과학원 연구원) 인터뷰 자료.

불법적 경제활동을 통해 부를 얻거나 지위와 권력을 이용해 부를 착복한 경우를 보면서, 일반 대중들은 자신의 절박한 생존조건으로부터 상대적인 박탈감을 맛보게 된다. 특히 국가의 사회보장이 주민에 대한 보호의 의무를 수행하지 못하는 상황에서는 더욱 그렇다. 이런 속에서 주민들은 다중적인 태도를 취하게 되는데, 우선 어려운 환경에서도 부와 권력을 획득하는 것에 대한 경멸, 두 번째는 질시를 넘어 이를 부러워하고 어떻게 해서든 돈과 물질을 추구하는 경우, 세 번째는 체제에 대한 반감과 이탈을 적극적으로 실천하는 경우 등이다. 이런 심성적 분화와 다중성은 1990년대 극심한 경제난 속에서 주민들의 심성이 다양하게 ‘도덕담론’화 되는 한편 ‘부’와 생존에 대한 개인 의식화가 이루어졌음을 뜻한다.

생존의 절박성과 자신이 헤쳐나갈 생존의 가능성 정도에 따라 주민들의 ‘돈’에 대한 관점은 다중적이다. 돈을 버는 것이 중요하기는 하지만 어떻게 버느냐도 주민들이 중요하게 여기는 문제이다. 불법적인 혹은 비윤리적인 방법으로 돈을 번 사람들에게 대해서는 공동체 내에서 은연중에 비판이 있었다. 그러나 그들은 그것이 옳지 않아서 안한 것이 아니라 여건이 여의치 못하여 못했다는 의식을 밑바닥에 깔고 있다. 이중적 태도, 질시하고 도덕적으로 깎아 내리지만 자신이 그렇게 하지 못하는데 대한 자기변명이 담겨져 있는 심성이라고 할 수 있다.

이런 아래로부터의 심성적 변화는 생산현장에서 각 행위자들의 생존을 위한 행위들로 적극화된다. 2급 이상의 대규모 공장이나 광산의 경우 지배인의 지혜는 지방공장에처럼 발휘되기 힘들다. 이런 경우 지배인 차원에서의 공모관계보다는 노동자 개인의 생존행위들이 적극적으로 발휘된다. 이들은 개인 또는 몇 명씩 공모를 해서 자재 유출을 했다.

“3오봉탄광은 직원이 3천명이 넘었다. 그렇게 먹여 살리기에선 직원이 너무 많았다. 그리고 2급기업소다 보니 중앙의 요구는 많은데다 생산량은 적어서 석탄을 다른 대로 돌릴 수도 없었다. 하지만 근로자들은 개인적으로 석탄을 빼돌려서 팔았다. 퇴근할 때 석탄을 배낭에 넣어서 가져가는데 일주일 모으면 5백Kg 정도 된다. 은덕군에서는 연료라야 석탄 아니면 나무밖에 없다. 그래서 이 석탄을 다른 기업소 근로자들이나 두부, 엿, 술 등을 만드는 사람들에게 팔면 돈이 된다. 위에서는 뺏기도 하지만 알면서 눈감아주기도 한다. 이렇게 석탄을 빼내 팔기도 하지만 나중에는 몇 사람씩 힘을 모아 기업소의 갱이 아닌 다른 곳에서 우물을 파듯 석탄을 자연채굴을 하여 팔기도 했다.”

이밖에 ‘일상의 정치’는 노동일상과 관련한 다양한 의식과 실천으로 표출된다. 생존과 함께 노동과정의 정체성도 여기에 포함된다. 다양한 갈등에 직면해 노동자들이 발휘하는 실천전략은 순응과 복종으로 그려지던 기존의 노동자들의

모습을 새롭게 재구성하게 한다.

4.3.1. 노동일상과 적극적 저항의 전략

우선 간부들과의 개인적 충돌은 불이익에 대한 것인데 저항은 나름대로의 암묵적인 원칙을 지니고 있었다. 당비서나 지배인에 대한 개인적 불만을 직접 표출할 수 없는 상황에서 그들은 자신의 피해를 최소화하는 방법을 선택했다. 그것은 사상적 누명을 쓰는 것을 피하면서 하급간부에게 불만을 나름대로 표출하는 것이다. 그 방법은 많은 사람들이 모인 앞에서 말다툼으로 상대의 위신과 체면을 손상시키거나 사적 문제에 대한 말다툼을 빌미로 폭행을 가하는 경우이다. 말하자면 하급간부의 조직의 권한이 미치지 않는 상황과 장소를 선택하는 것이다.¹⁹¹⁾

그리고 더 대담한 경우는 작업반장이나 세포비서 등에게 평소 불만이나 권위적 태도에 대한 일상적 시비를 술자리를 빌려 하는 것이다. 북한에서 술자리에서 싸우거나 다툰 것은 취기로 봐주는 너그러운 관행을 은근히 이용한 것이다. 드문 일이지만 이것을 빌미로 여러 사람이 말리는 척하며 세포비서나 반장 등을 잡고 두들겨 맞게끔 기회를 만들기도 한다.¹⁹²⁾

이러한 폭력을 수단으로 한 저항이나 시위는 대체로 심리적 좌절과 사회적 상승의 봉쇄에서 기인한다. 출신성분이나 ‘당적 분류’로부터 애초에 신분이동이 좌절된 상황 등은 극단적인 자포자기를 유발한다. “갑산 갈 때는 가더라도(추방 되더라도)” 할말은 하겠다는 것이다. 잘해 봤자 득이 되지 않기에 택한 그들 나름의 생존방법인 것이다. 또 한편 전직이 불가능한 제도적 규제에 대해서 극단적인 저항 표출을 통해 이를 관철하는 방법이다. 그러나 이러한 협박조의 말이나 고집은 다름 아닌 무력감을 말해준다.

“성분이 나쁘지만 3년 동안 당원이 되보려고 야간 작업도 열심히 했다. 그런데 3년 다하고 입당신청서를 냈더니 당비서가 나보고 무어라 했는지 아는가? “자기 처신을 알고 덤벼야지”했다. 그때 내 희망도 사라졌다. 그 다음부터는 못된 길로 나갔다. 기업소 가면 싸움질을 일삼았다.”¹⁹³⁾

또 일상적인 총화나 비판의 자리에서 생활과 작업태도에 대한 비판의 대상이 되는 사람들은 일종의 새로운 모면으로 ‘버티기’식 탈출방법을 선택하는 데 그것은 폭력적 시위를 비롯한 다양한 위법적 행위로 표출된다. 폭력적 일탈로서

191) 김승철, 「북한동포들의 생활문화양식과 마지막 희망」, 서울: 자료원, 2000, pp. 316-317.

192) 김승철, 위의 책, p. 317.

193) 배인수, 위의 인터뷰 자료.

집단 패싸움, ‘객기부리기’는 일반화된 관행 중에 속한다.¹⁹⁴⁾

“토론 대상이 되는 사람은, 결근, 싸움, 도둑질하는 사람, 간부들한테 자꾸 대드는 사람들이다. 싸움을 하는 경우는 작업장에서 일하다 서로 마음이 맞지 않아 서로 싸우기도 하고 술 마시고 싸움질하다 병원에 입원하는 사람도 있다. 1980년까지는 패싸움하는 경우가 많았다. 개인 싸움이 패싸움으로 번져 맞은 사람이 인원을 모아 와서 삼들고 곡갱이 쥐고 들이부시는 것이다. 대개가 결근하는 사람들이 토론 대상이 된다. 일하기 싫고 일이 힘들어 직장을 옮기고 싶은데 내보내지 않으니까 버티는 사람들이다. 옛날부터 이런 사람이 많았다. 도둑질은 개인집에서 먹을 거, 돈, 옷 등 닥치는 대로 훔친다.”¹⁹⁵⁾

이런 적극적인 저항이나 노동일탈에 대해서는 국가 차원에서도 적극적인 제재를 가한다. 가령 출근을 하지 않거나 생활태도가 불량하면 이들을 교화하기 위해 군(郡)에서 실시하는 강제노동이 있다. 이들의 경우 대부분 군에서 관리하는 지방공장이 해당된다. 반면에 2급 이상의 공장·기업소의 경우 기업소 자체의 강제노동을 실시한다. 우선 사회안전부(현 인민보안성)에서 파견 나온 탄광안전부가 있어서 구류장에 잡아놓고 강제노동과 교육을 시키기도 하며 김일성 사회주의청년동맹에서도 교양사업을 한다.¹⁹⁶⁾

그러나 이러나 이런 적극적인 저항 차원의 행위들도 1990년대 들어와서는 생존 차원에서 너그러운 묵인을 하고 있는 실정이다.

“노동규율이 상당히 문란해졌다. 그래서 작업반마다 반장이나 또는 분조장들이 무단(결근)하는 것을 엄중히 제기한다. 그리고 무단한 사람들을 한곳에 붙들어서 놓고 강제노동을 시키기도 한다. 4.25담배농장 같은 경우에는 창평분장에 강제노동소가 있었다. 대부분이 무단 결근자들로 한달 내지 석 달씩 일하게 된다. 우리 작업반에서도 한 명 갔다 왔다. 하지만 규율상으로는 3일 결근하면 문제가 되지만 실제로는 많이 빠진다. 특히 행정책임자나 조직자가 결근을 무마시키기 위해 평소에 이들과 기업소 자재구입, 뇌물 등으로 조건을 만들어 두고 무단을 하는 것이다.”¹⁹⁷⁾

4.3.2. 일상적 갈등과 ‘인간관계’

한편 간부나 상사에 대한 불만은 극단적인 폭력적 행사를 통한 것 이외에도

194) 김승철, 위의 책, p. 65.

195) 좋은 벗들 편, 위의 책, p. 298.

196) 이영석(함경북도 은덕군 오봉탄광 종업원 출신) 인터뷰 자료.

197) 최동철(전 4.25담배농장 농장원) 인터뷰 자료.

당적인 평판과 평가를 이용한 교묘한 방법으로도 전개된다. 가령 생산의 책임을 반원들에게만 전가하거나 반원들을 비판만 하고 인간적 대우를 하지 않을 때, 작업반장에 대한 인격적 ‘보이콧’을 행사하는 경우이다. 그 방법은 ‘소문내기’와 ‘신소’가 대표적이다. 일종에 ‘사람 잡는 간부’라고 소문을 내는 것이다. 이는 간부의 인격적 리더십을 명분으로 한 아래로부터의 ‘길들이기’에 해당한다. 또 신소제도를 이용해 간부의 일상적 비리를 들추어 내 작업장에서의 불만을 우회적으로 응징하는 경우이다. 그것은 역으로 간부 자신이 안면과 인격관계를 아래로부터 추인 받는 형태인 것이다. 이는 위와 아래 모두로부터 터득되는 “인간적으로 가까운 것이 최고다”¹⁹⁸⁾라는 적응방식을 보여준다.

“어떤 사람들은 마치 북한이 아무 말도 못하게 하는 것처럼 말하는데, 그렇지 않다. 간부도 인간관계 똑바로 맺지 못하면 기업소에서 일 못한다. 왜냐하면 아래 사람들이 아무 말도 듣지 않기 때문이다. ‘사람 잡는 간부’라고 노동자들에게 소문 나면 말을 안 듣는다. 어느 집회 장소에 모이라고 하면 그 일은 당비서 뉘인데, 전부 늦게 출근하거나 빠져 버린다. 그런 경우가 몇 번 되면 왜 그렇게 아래 사람을 관리 못하냐고 추궁 받게 된다. 그러면 기업소 당비서가 ‘사업작풍 나쁘다’ ‘일 제대로 못한다’고 해서 무조건 해임장이 떨어진다. 그렇게 해임되면 다른 기업소로 옮겨주는데 그는 노동자로 전락하게 된다. 따라서 간부 자체도 인간관계가 원만해야 하므로 억지를 써도 받아 준다.”¹⁹⁹⁾

위와 아래 모두에서 보여지는 ‘인간적인 관계’는 관리도 인심에 따르지 않으면 안된다는 묵계적인 공감에 바탕하고 있는 측면이 크다. 특히 농장의 경우에는 관리자나 농장원들이 소유에 대한 의식이 희박하고 관리자의 경우 작업동원 등 일상적인 관리에서 ‘인심’이 갖는 위력을 알기 때문에 ‘비법’을 통해 인간관계의 돈독함을 형성한다.

가령 “분조장도 원칙대로 안하고 적당히 하게된다. 내 땅이 아니고 내 것이 아니라는 생각 때문에, 그리고 분조원들한테 욕을 얻어먹으면서까지 원칙대로 하려고 하지 않는다. 서로 좋은 관계를 유지하려고 하고 누이 좋고 매부 좋고 하는 식으로 한다.”²⁰⁰⁾ 이런 ‘인심 얻기’는 1990년대 들어 더욱 일반화되었다. 생산목표를 채우지 못한 것에 대한 문책과 정치적 불이익은 사실상 현실 조건 때문에 엄격성을 상실했다고 볼 수 있다. 목표량을 채우지 못한 농장이 1백개 중 1, 2개라면 문제가 되겠지만, 전체의 80-90%가 목표량을 채우지 못하는 상황에

198) 오명선(신의주일용품협동조합 자재인수원) 인터뷰 자료.

199) 배인수, 위의 인터뷰 자료.

200) 리민복, 위의 인터뷰 자료.

서 이런 ‘인심 얻기’식 생산물 유출은 만연하고 있는 것이다.

또 이런 ‘인심 얻기’는 열성 작업반장이나 승진을 위해서도 필요하다. “법대로 해 나가자면 작업동원이 잘 안되기 때문에 불법으로 부식물들을 어디서 구해 주는 등 수완이 좋아야 한다”는 증언은 하위 간부들이 단순히 국가의 대리인으로서 통제와 감독만을 하는 존재가 아님을 보여준다.

“내가 작업반장일 때 찰수수를 강냉이쌀과 교환하게 되어 있었다. 원칙적으로 1kg을 주게 되어 있어 나는 시키는 대로 1kg을 주었는데 작업반원들이 욕을 많이 했다. 융통성이 없다는 것이다. 수완 좋은 작업반장들은 눈치를 봐서 1.2kg 이상을 주고 사람들에게 인심을 얻는 것이다. 북한에서 ‘비법’을 행해야 잘사는 사람이다.”²⁰¹⁾

그러나 ‘말썽꾸러기’에 대해서는 간부들은 우회적인 방법으로 동원해 이들을 정리한다. 해고와 해직은 원칙상 할 수 없기 때문에 작업의 불이익을 주는 것이다. 1990년대 이전에 공장을 통한 배급제는 실적에 대한 공포와 생계를 작업장 통제의 기제로 활용되었다. 그러나 1990년대 어려워진 환경에서 이런 통제는 제대로 발휘되지 못하고 있다.

따라서 작업반장, 세포비서의 노동자 길들이기도 우회적인 방법으로 행해진다. 가령 국가적 동원(농촌 노력 동원이나 중요 건설 대상, 주택 건설 등)에 동원되는 것으로서, 이들에게 기피 대상으로 분류된 노동자들로 작업반의 낙후 분자나 여유 노력, 신입 노동자(일반적으로 신입 노동자가 강제 동원의 첫 번째 타겟)들이다. 이러한 강제 동원은 반장이나 비서와의 갈등 관계 있는 사람들이 노력 동원 대상이 되고 그렇지 않을 경우 공장 상황에 익숙하지 않은 신규 노동자가 대상이 된다.²⁰²⁾

4.3.3. 노동과정의 저항

작업과정에 대한 본능적 방어의 몸짓은 ‘느리게 움직이기’, 또는 ‘시간 때우기’, ‘계으른 속도전’, ‘걸날림 수법’ 등의 형태로 표출된다. 그들은 ‘말아초’를 천천히 말아서 입가에 물고 불을 붙여 몇 모금 태우는 것으로 작업시간의 3분의 1일을 보냈다. “담배 한 대 피워 물면 1시간쯤은 그냥 간다”는 진술은 이런 경향이 보편적인 행동임을 짐작케 한다.²⁰³⁾ “짧어서 피병은 늙어서 보약”이라는 생각은 “공을 세우더라도 대개는 지도자인 초급당비서나 직장장, 세포비서들의

201) 리민복, 위의 인터뷰 자료.

202) 김승철, “북한 주진의 노동의식에 관한 연구,” 『통일경제』, 1998년 7월호, p. 60.

203) (정기혜)(중앙일보 1995년 4월6일자)

뭣으로 돌아가고 노동자가 어떤 대가를 받는 것은 아니”기 때문에 “노동자들은 시간이 빨리 가면 좋겠다는 생각” 밖에 없다”²⁰⁴⁾ 따라서 이런 태도는 부지런하고 투쟁적인 노동자상과는 대비되는 것으로 심리적 보상이나 물질적 보상이 긍정히 평가되지 못하는 현실을 반영한 것이다. 특히 돈의 가치가 철저히 떨어진 1990년대에는 노력 공수에 대해 신경을 쓰지 않는 분위기가 팽배하다. 협동농장의 경우는 공장의 경우보다 노력공수의 문제가 보상차원에서 이미 오래 전부터 노동열의를 끌어 내지 못하고 있는 실정이다.

따라서 대부분의 행위패턴은 “엄한 형벌에 처벌당하거나 식량배급이 끊기게 되는 무단결근 등의 행동을 하지 않는 대신에 작업장에 나와도 느릿느릿하고 얼빠진 사람들 같은 작업밖에 하지 않는다” 것이다. 또 만사 무사안일주의의 심리적 보호기제를 통해 살벌한 노동규율에도 ‘걸날림 수법’²⁰⁵⁾으로 대응하는 자세를 보이는 것이다. 이런 태도는 남한에서의 노동자생활을 경험한 탈북자들이 남한 노동자들이 생산현장에서 투하하는 노동강도는 북한보다 3배나 높은 것이라고 밝히는 데서도 나타나고 있다. 또한 이들은 죄수들도 이렇게 일하지 않는다며 북한에서 남한처럼 일하면 ‘노력영웅칭호’를 받게 될 것이라고 증언하기도 한다.

그리고 우리가 익히 알고 있는 ‘70일전투’, ‘200일전투’ 등의 노력경쟁운동도 며칠이 지나면 시들해져 시간만 때우는 일상이 반복되어 노동의 질적 향상이 이루어지지 못한다고 증언하고 있다. 한 증언자는 200일전투에서 계획의 절반도 이루지 못하였다고 진술하는 한편, 또 북한에서의 노동은 능률위주의 노동이 아니라 시간 때우기 노동이었다며 작업의 질에 대해서는 무신경하다고 증언하고 있다.²⁰⁶⁾ 또 노동자들은 점심시간 및 일과 종료 30분전에 이미 작업을 종료하고 있으며, 작업이 재개되어도 작업장에 제 시간에 복귀하는 경우는 거의 없다고 한다. 가령 농장의 경우 하루 일과를 통해 이러한 노동회피의 과정을 볼 수 있다.

“해뜨기 전에 나가고 해지고 들어온다. 휴일은 열흘에 한번 정도이고 농번기에는 이것마저도 없다. 그런데 요즘에는 예전과 같지 않다. 사람들이 시간을 제대로 안지킨다. 7시에 나오려면 8시에 나오고, 조금 일하다 담배 한 대 피우는 등, 1-2시간씩 그냥 보낸다. 점심시간이 12시에서 2시까지인데 점심은 집에 가서 먹고 나온다. 저녁에는 철에 따라 해질무렵 5시나 6시쯤에 들어간다.”²⁰⁷⁾

204) 엄민규 인터뷰

205) 이우홍, 「어둠의 공화국」, 서울: 통일일보사, 1990, p. 190; 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 활용방안”, 「KDI 북한경제리뷰」, 2000. 12, p. 39.

206) 손기웅·길태근, “북한 노동자문화 연구”, 「통일문화연구(下)」, 서울: 민족통일연구원, 1994, p. 113.

이밖에 노동자들은 이런저런 명목으로 작업장을 이탈해 귀가하는 경우가 많다. 그러나 이를 제지할 방법은 사실상 배급과 당적 평가밖에 없다. 삶의 보람과 선택, 그리고 변화를 좌절당한 노동자에게 하루 이들의 배급은 작업회피 욕구를 제지하기엔 역부족이었고 당적 평가 역시 그들의 좌절을 압도하지 못했다. 왜냐하면 그들은 더 이상 빼앗길 것이 없는 존재였고 다만 어떻게 현상을 유지하는가 하는 선택만이 남아 있었기 때문이다.

따라서 북한 노동자들이 부지런하다는 것이 노동현장에서 질적으로 효과적인 노동을 한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 이러한 작업의 태만은 집단적이고 공개적인 저항이 허용되고 있지 않은 현실 속에서 보여주는 하나의 일상적 저항 패턴이라고 볼 수 있다. 그러나 이런 행동은 ‘저항’이란 용어보다는 일종의 자기선택이 박탈된 노동과정에 대한 일상적 ‘고집’의 심리적 표출이라고 볼 수 있다.

또 노동과정에 대한 저항은 ‘무식한 채 하기’로도 나타난다. 그것은 창의적 고안이나 기술적 착안을 거부하거나 또는 작업과정의 효율성을 의도적으로 회피하는 것이다. 효율성 제고는 책임량의 더 많은 부과를 의미하지만 또 한편 ‘잘 안다’는 것이 작업에 대한 책임의 더 많은 부과를 의미했기 때문이다.

따라서 그들은 기계고장의 경우에도 ‘무식한 채 하기’를 통해 기계고장의 책임을 면피하는 보호막을 쳤다. 또 부주의나 무관심에 의해 기계고장이 발생했을 경우 기술자를 부르지 않거나²⁰⁸⁾ 교대자에게 은근히 전가하는 경향을 보이는데 이 또한 문책을 회피하기 위한 방편이었다. 이것은 단순한 작업과정에 대한 애착부족을 떠나 작업과정에 동화되지 못하는 이중적 태도와 폐쇄성의 한 단면을 보여주는 것이다.

4.3.4. 자기시위와 정체성 확인

사회주의 노동세계에서는 개인적 긴장관계나 노동자집단 간의 지위와 알력다툼이 아주 일상적으로 존재했다. 이는 일종의 불안과 무력감으로부터 비롯됐다. 공장 내에서 개별화된 경쟁과 사회관계를 유도하는 여러 가지 교묘한 감시장치와 성과급과 같은 인센티브제도, 그리고 당적 평가와 같은 지위상승의 압박 등은 새로운 희망이기보다는 불안과 무력감을 의미했다.

그들은 그러한 경쟁과 갈등적 상황의 해소를 위해 다양한 형태의 조소, 장난질, 싸움질, 그리고 공공연한 자기시위를 했다. 또 실제 작업장에서는 작업과 관

207) 리민복, 위의 인터뷰 자료.

208) 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 활용방안”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2000. 11, p. 9.

련된 일상화된 사적 활동이나 관행을 개발하고 이에 집착함으로써 자기 정체성을 확보해 나가려 했다.²⁰⁹⁾ 예를 들어 그가 좋아하지 않는 동료라면 기계조정이 잘 못되고 있어도 그것을 모른채 하기 일쑤였다. 또 숙련노동자들은 ‘신참’이 기계노동의 위험을 모르고 위험에 빠지고 있어도 조용히 보고만 있기도 했다.²¹⁰⁾ 일종의 ‘길들이기’이자 숙련자의 ‘텃새’ 또는 기술적 우월감의 ‘자기시위’를 암묵적으로 보이는 것이었다. 이와 같은 일들은 노동자들의 회고에서 흔히 나오는 이야기였다. 한마디로 사회주의체제 공장의 세계에서는 연대의 위대한 노래가 울려 퍼지지 않았던 것이다.

공장이란 공간에는 규율과 통제의 장치 이외에 노동자들 간의 협력과 갈등의 암호가 아로새겨져 있었다. 그것들은 모두 물리적(신체적)이고 심리적인 에너지의 단기적 또는 장기적 투입 및 의사소통의 형식이나, 동료 및 상사들과의 사회적 거리의 형식 등으로 특징지워지는 것이었다.²¹¹⁾ 이 속에서 노동자들은 다양한 상호간의 긴장관계와 정체성의 ‘자기시위’ 방식을 획득해 왔다. ‘자기시위’는 숙련도에 대한 기술적 시위를 뜻하기도 하지만, 다른 한편 그것은 노동에 대한 자기정체 확인을 의미하기도 했다. 즉 동료와의 ‘미세한 차이’를 발견함으로써 갖는 노동과정에서의 자기확인이었다. 그것은 다른 시각에서 본다면 기계에 속박된 노동과정으로부터 비롯된 심리적 소외를 암시하는 것이었다.

동료나 간부에 대한 ‘꿀탕먹이기’²¹²⁾, ‘신참 길들이기’, ‘텃새’ 등은 인수인계시 기계에다 쇳돌을 집어넣기, 작업 미숙에 대한 모른 채 하기, 다소 기능이 높은 노동자의 경우는 자만심이 팽배해 자신의 능력만큼 발휘하지 않는 방식으로²¹³⁾ 자기시위를 했다. 기계에 이물질을 집어넣는 경우 이는 대체로 ‘반동분자’의 소행으로 치부되지만, 이런 현상은 과거 일제시기부터 지금까지 노동과정에서 가장 상투적으로 나타나는 현상이란 점에서 일반 노동자들의 일상적인 저항의 한 형태로 볼 수 있다.

한편 노동과정에서의 정체성은 공공연한 ‘비밀’의 공유와 이로부터 정감적 연대를 함께 하는 것으로도 나타난다. 노동에 대한 저항은 단순히 일탈적 행위로만 나타나는 것이 아니라 이른바 여러 노동현장의 제약을 은밀하게 회피하는 ‘비노동’의 형태를 띠기도 한다. 간부의 감시를 벗어나기 위한 여러 실천들, 그

209) 박상언, “브레이버만 이후 최근까지 노동과정이론의 전개과정에 대한 비판적 고찰”, 『산업노동연구』, 제8권, 제1호 2002, p. 279.

210) 볼프강 카슈바, “상징적 질서로서의 민중문화와 노동자 문화: 일상사와 문화사 논쟁에 대한 몇 가지 민속학적 논평”, 『일상사란 무엇인가』, 위의 책, p. 259.

211) 알프 뤼트케, “‘붉은열정’은 어디 있었던가?: 노동자들의 경험과 독일 파시즘”, 알프 뤼트케 외 저·이동기 외 역, 『일상사란 무엇인가』, 서울: 청년사, 2002, p. 333.

212) 좋은 벗들 편, 위의 책, p. 15.

213) 조동호, 위의 글, p. 9.

리고 동료들이 가져온 음료수나 다과를 나눠먹는 일들까지 그 예는 폭넓게 정의할 수 있다. 그런데 중요한 점은 이러한 “비노동”들은 대개 소규모 작업장 단위에서 집단적으로 일어난다는 점이다.

그리고 바로 이 순간들이 일터에서의 구성원들간의 유대를 돈독히 할 수 있는 수단들인데, 이러한 유대는 두 차원에서 이루어진다. 즉 한편으로는 “가까운 범위”를 중심으로 해서, 그리고 다른 한편으로는 노동 속의 “비노동”이라는 일종의 은밀한 그들만의 ‘비밀’ 공유를 통해서 이루어진다. 기계를 앞에 두고 일어나는 작은 장난질이나 눈짓과 제스처 등 감독을 피해 행해지는 그들만의 ‘비밀’은 함께 공유하는 정감의 연대를 알리는 소박한 행위들이라고 볼 수 있다.

가령 ‘농담질’은 작업장에서의 대화나 접촉을 말한다. 일종의 기분전환, 긴장 풀기이다. 그러나 그것은 단순한 기분전환을 넘어 연결, 감정적 가까움, 연대의 몸짓이다. 즉, 사소한 언어적 유희를 통해 ‘공장에서 함께 살고 함께 땀을 흘리는 일상’이라는 공동의 현실을 알리는 것이다. 또 한편으로는 ‘농담질’은 통한 ‘차이’의 확인, 즉 관계의 차이와 위치 확인을 수반한다. 그것은 작업장 내의 단조로움에 긴장을 부여하고 때로 성적인 차이를 확인함으로써 정체를 시위하는 경향을 띤다.

북한 공장에서 농담질은 일상적인 것이었다. 대표적으로 남자 노동자들은 저속한 농담질로 성적 차이를 부각시켰다. 가령 ‘술과 여자는 그냥 두고는 못 간다’는 말을 태연히 하는가 하면, 간단한 신체적 접촉을 통해 성적인 은유를 내비쳤다. 몇몇의 공통적 증언은 이들 작업장 대화가 주로 ‘먹는 이야기로 시작해서 농담으로 끝난다’고 설명하고 있다.²¹⁴⁾ 공장은 물론이고 병원, ‘속도전 돌격대’, 야간열차, 그리고 동네에서까지 사람들이 모이는 곳이면 어디서나 장난질, 농질이 벌어졌다.

이러한 농담질은 노동자들 자신에 의한 것도 있지만 노동생산성을 고려한 의도적 방임의 성격도 지니고 있었다. 따라서 생산성 측면에서는 성희롱을 권장하는 측면도 있다고 증언하고 있다.

“노동이 하도 힘들어 성 관련 농담이 의도적으로 권장되는 측면도 있다. 제사공장에서는 여성들이 줄곧 서서 일하다 보니 다리가 아프고 졸음도 쏟아져 생산품의 질이 저하된다. 공장 간부들은 여자종업원들이 졸지 않도록 총각직원에게 장난질을 시킨다. 1천2백 명의 직원 중 남자는 20명에 불과하다. 총각직원들은 광대 같은 우스꽝스러운 모습으로 공장 안을 돌며 여자의 가슴을 만지거나 치마를 들추는 등의 장난질을 치는 것이다. 여자들도 남자에게 물을 뿌리며 장난으로 되받는다”²¹⁵⁾

214) 박수현 인터뷰, (중앙일보 <아! 북녘동포> 1995년 3월 2일)

한편 정체성을 확인하는 방법 중에는 집단적인 형태도 있었다. ‘작업반 본위주의’, ‘생산공정간 본위주의’ 등이다. 본위주의는 부서간의 집단적인 이기주의의 표현이자 부서의 생산과정을 안정적으로 유지하기 위한 것이었다. 예를 들어 그것은 생산과 관련이 없는 작업반끼리 설비를 이용하는 공간을 가지고 서로 싸우는 형태를 띠기도 했다.²¹⁶⁾ 공장간 본위주의라고 하면 자기 생산품, 원자재들을 필요 없는 것도 사장(死藏)해 놓고 있는 것이다. 생산물로 전화돼야 할 것이 공장간 본위주의로 인해 창고에서 그대로 축장되는 경우이다.²¹⁷⁾

또 집단적 형태의 정체성 시위는 지방간의 성향 차이를 부각시키는 것으로도 나타났다. 각 도의 사람들이 모이는 집단이나 노동현장에서는 지역끼리 편을 갈라 갈등하는 경우가 종종 발생했다. 이들은 심각한 경우 패싸움을 불러오기도 했다. 가령 지방간 성향을 가르는 ‘차이’를 그들은 성격과 습관, 기질을 통해 구분해 냈다. 예를 들어 함경도와 양강도와 같은 북쪽 지역 사람들은 ‘영악하고 다혈질적인 기질’로 평안도나 황해도 사람은 ‘온화함과 이중적이고 생활력이 약하고 이기적’이라는 차이를 만들어 냈다. 이에 따라 각 지방색을 보이는 기질과 성격, 습관을 은유한 별칭을 만들어 내는가 하면, 이들은 암묵적으로 지역·인맥·돈·지위로 묶여 서로간의 정서를 인위적으로 공감하는 형태로 집단적 정체체를 확인하곤 했다.²¹⁸⁾

이 밖에 노동자들은 전통적 의례를 통해 공동체의 정감을 확인하고 유대의 끈을 유지해 왔다. 가령 그들은 경조사, 전통의례 등을 통해 과거의 풍습을 전승하고 또 한편으로 공동체 노동문화의 전통을 기억 속에서 끄집어냈다. 가령 환갑, 진갑 잔치를 통해 전통적인 경로의식은 물론 제사를 통한 조상 모시기는 사회주의적인 것을 무색케 하는 전통적인 고유한 일상의 재생을 의미했다. 그밖에 백일, 돌잔치, 결혼 등 다양한 가족 및 촌락 축제를 통해 공동체적 정감을 끊임없이 재생되었다.

그것은 생로병사나 회노애락에 대한 인간의 내밀한 심리적 태도를 서로 공유하게 된다는 것을 의미한다. 이런 점은 바로 하나의 공동체가 법적·경제적

215) 김태범 인터뷰(중앙일보 <아! 북녘동포> 1995년 3월 2일).

216) 서남일, 위의 인터뷰 자료.

217) “자기들이 쓰지도 않는 것을 사장해 놓고 자기네 재산이라고 하고 있다. 이런 것들이 생산물로 전환이 되어야 하는데, 그렇게 하지 않는다. 우리 공장도 마찬가지이다. 철판 아 남아도는데 그거 주기 아깝다. 그 철판 하나 받아오는 것이 하늘의 별따기다. 그것을 받는데 들어간 수공이 막대한데 애쓰고 가져온 것을 자기 쓰고 남는다 해서 훗날 주기 아깝다. 거저 들오 온 것이 아니기 때문이다. 술 사주고, 술한 노력 들어있고, 밤새 안자고 등짐 매다시피 가져왔는데 누가 그거 내놓겠는가. 그러나 국가적으로 보면 죄악이다. 그렇지만 안 내놓는다. 창고에 갖다 놓고 다 썩어서 없어져 버리는 한이 있어도 내놓지 않는다.” 서남일, 위의 인터뷰 자료.

218) 김승철, 위의 책, p. 168.

요소뿐만 아니라 심적 요소들의 복잡한 끈으로도 연결되어 있음을 뜻한다. 바로 심리적 연대는 과거 전통적 의례의 재생을 통해 서로의 동일성을 확인하는 과정에서 강하게 이루어졌던 것이다.²¹⁹⁾ 이는 사회주의적이지 않은 과거 일상을 전통의례를 통해 끄집어내는 것으로 과거로부터의 정체, 혈연적 정체를 발견하는 것이었다.

4.3.5. 노동과 조직의 정치생활

북한의 공장생활은 ‘총화’질서에 의한 구분과 분할, 그리고 통합의 체계로 이루어져 있다. 그것은 노동자들을 위치에 따라 매 조직으로 분할하고 끊임없이 조직생활의 그물에 겹겹이 다시 통합하는 것을 의미한다. 하루 단위의 총화로부터 주 단위 총화 및 조직생활은 다시 월과 분기 단위의 생활총화로, 또 연 단위의 총화로 통합된다. 생활총화는 1970년대 초에 김정일에 의하여 예술인들에 한해 강요되었으나 1970년대 중반부터는 전체 북한주민들에게 실시되었다.

생활총화는 정치생활이 아니라 노동자들에게 사회적 무력감을 확인하는 시간이었다. 즉, 자신이 위치한 사회적 지위를 총화시간 확인하면서 심리적 무력감을 겪는 것이다. 가령 30대 후반이나 50대의 사람이 ‘아직도’ 당원이 되지 못하고 직맹원이나 농근맹원으로 참여할 경우 ‘사람 구실’을 하지 못하고 있다는 것이 드러나기 때문이다. 북한에서 당원은 인간으로서, 사회적으로 가치와 인격을 보장받는 사람처럼 인식되는 반면에 비당원은 삶에 실패한, 대다수의 인민들이 당연히 이루어야 할 것을 그 때까지도 이루지 못한 ‘부족한 사람’처럼 인식되기 때문이다.²²⁰⁾

또 한편으로 의무적인 ‘자기 허물기’를 통해 자아를 최소화하는 심리적 방어기제를 작동시키는 것이다. 이것은 복종형 인성을 만드는 것을 넘어 자기검열적 자세와 체념적 심성을 만드는 것이다.

“도살장에 끌려가는 소처럼 할 수 없으니 하는 것이다. 매우 피곤한 일이다. 아무리 재미있는 것을 한다해도 그것이 반복이면 지루하게 되고, 조금만 지루하면 싫어하는 게 사람의 속성이 아닌가? 그러니 누가 좋아하겠는가? 물론 강연하는 사람도 마찬가지이다. 위에서 하라니까 하는 것이다. 노동자들도 정치학습 내용은 늘상 초등학교, 유치원 때서부터 듣던 것이다. 죽을 때까지도 들어야 한다는 것을 아니까 그냥 듣는 것이다. 구체적으로 보면 자는 사람은 자고, 잠담하는 사람은 잠담하고 있다.”²²¹⁾

219) 좋은 벗들 편, 「북한 이야기」, 위의 책, p. 41.

220) 김승철, 「북한 동포들의 생활문화양식과 마지막 희망」, 서울: 자료원, 2000, p. 239.

221) 서남일, 위의 인터뷰 자료.

또 사소한 일상이 형식적이거나 검열적 체계 안에서 항상 검토되고 보고되어야 하는 대상이 된다. 이는 개인들을 일상적 정치검열로부터의 자기보호적 회피술을 터득하게 한다. 정치성을 배제한 자기생활의 최소화, 또는 축소를 의미한다. 이것은 심리적으로 소극적이고 축소된, 그리고 별 볼 일 없는 일상을 만들도록 한다. 총화로 이루어진 생활감시는 복종형의 인성 습득이 아닌 오히려 역으로 그들의 축소지향적 심리를 통한 정치회피의 전술로 나아가게 한다.

“나는 어제 선서시간에 지각을 했습니다. 출근하려는 데 자물쇠를 찾지 못해 늦었습니다. 앞으로는 이런 일이 없도록 자물쇠를 일정한 장소에 잘 비치하겠습니다.”(성혜량)

또 한편 ‘자아비판’식 사상투쟁은 노동자들의 격렬한 이중성을 형성케 한다.

“열흘이나 무대에 세워놓고 전체 당원이 별떡별떡 일어서서 시시콜콜이 악의에 찬 감투를 씌우기에 광분해 있었다. 그것은 개개인의 본의가 아니더라도 사상투쟁회의에서 생기는 야릇한 추세였다. 주석단(집행부)이라는 억압행렬이 줄지어 앉은 것만 봐도 사람들의 심리는 그들의 요구나 바람에 추종해야 한다는 억압을 느끼고 그것이 계급투쟁이라는 ‘승엄한 사명’으로 정당화되는 것이다.”(성혜량)

비판의 역할연출을 일상화하는 것이다. 위로부터의 정치적 요구와 기대에 따라 비판의 무대가 세워지지만, 실상은 우스꽝스러운 일종의 역할연출의 장이 되는 것이다. 또 이러한 ‘자백문화’는 더 이상 감출 것도 비판당해도 어쩔 수 없다는 자아의 포기를 수반하는 한편, 비판무대에서 위험한 주제를 피해 가는 방법을 일상적으로 가르치면서 소위 비판게임의 전문가로 모든 노동자들을 만든다는 점이다. 이는 비판 모임에서 중요하지 않은 행동에 초점을 두는 한 참가자들은 본질적으로 위협받지 않는다는 게임논리를 만든다.

그러나 북한 정권이 관심을 갖는 것은 참가하는 노동자들이 비판받는 것을 두려워서 피하려고 시도하는 행동들이다. 이것은 비판모임이 행동을 변화시키지는 않지만 아주 의미 있는 방법으로 행동을 지시하고 통제하는 데 있어 효과적인 도구가 된다는 점이다. 따라서 북한은 일종의 ‘당성’이라는 극본을 통해 연출된 ‘총화’ 드라마의 일상화라고 볼 수 있다.

한편 노동자 개별적으로는 의도적인 정치적 무관심과 이중성을 나타내게 된다. 정치생활에서 “참여하면서 거리 두기”, 혹은 “.....하는 척”하는 행동 등으로 나타난다. 타인의 비판에 그냥 익숙해버리는 것인데, 이런 습관을 붙이는 데에는 시간이 좀 걸린다. 개개인은 매일의 친숙한 일상에 안주함으로써 위안을 얻

고 안전을 구하게 된다. 에너지나 열성은 일상의 안전을 파괴하고 다른 사람들의 눈에 잘 띄게 하기 때문에 이것을 표출하는 것은 내적 금기사항이다.

사회주의 사회에서 대중의 권력에 대한 ‘이중성’은 직접적인 대결과 충돌보다는 아이러니, 풍자, 비웃음, 유머, 혹은 기권 등, 여러 형태의 “정치적 무관심”의 형태로 나타날 수 있다. 또한 이러한 ‘이중성’은 대중들로 하여금 짧은 기간 동안에 매우 모순되는 행동들을 취하게 할 수도 있다. 힘으로 대항할 수 없는 권력에 대하여 복종하는 듯한 일종의 ‘속임수’를 씌으로써 상대적으로나마 자신의 삶을 자기 것으로 할 수 있다는 것이다. 생존하기 위해서는 가면을 쓰고 어느 누구에게도, 그리고 자기 자신에게조차도, 아무 것도 드러내지 않으려는 태도이다. 심리적 검열 앞에서 다양한 사회-정치-경제적 제약에 대항하여 “오불관(吾不關)의 태도”를 지킬 수 있다는 것이다.

그러나 1990년대 들어 조직의 정치생활도 이전만 못하게 되었다. 전에는 조직생활을 열심히 하면 주위에서 좋은 평가를 받았다. 그러나 먹고 살기 바쁘면서 생활충화의 의미가 퇴색한 것이다. 간부들조차 생존이 절박한 상황에서 생활충화로 노동자들을 압박해 봐야 좋을 것이 없다는 판단을 하는 것이다.

5. ‘도덕경제’의 메커니즘과 국가-사회관계

본 연구는 국가-사회관계의 맥락에서 북한의 중앙-지방관계와 함께 지방경제의 변화를 분석하고 있다. 그 변화를 가늠할 대상으로 생존을 위한 지방 내 ‘일상의 정치’(everyday politics)가 활발하게 이루어지고 있는 지역공간으로 북한의 행정단위인 ‘군’(郡)에 주목했다. 군은 군내 지방공업과 농촌경리, 교육문화, 군사 등 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결하는 거점이며 국가사업을 지탱하는 중추적 행정단위이다. 또 정치와 행정, 생산의 말단기관인 리와 노동자구를 직접 지도하는 당과 행정의 말단 지도기관으로 지방의 경제문화가 농축된 종합적 단위로서 매우 중요한 연구대상이다. 또 전통과 근대적 요소들이 중첩되어 공존하는 역사적 공간이기도 하다. 특히 군은 대다수 주민의 일상적 삶과 국가의 권력이 밀접하게 연계되는 공간이라는 점에서 국가-사회관계의 미시적 양태를 다양하게 포착하고 관찰할 수 있는 권력관계의 일상적 공간이라는 점에서도 중요하다.

‘군’의 정치경제로 살펴본 1990년대 국가-사회관계는 ‘도덕경제’라는 개념을 통해 설명될 수 있다. 북한 경제는 근대이전의 억압적이고 불안정한 전통 경제

체제에서 피지배 사회구성원들이 도덕적 규범의 공유를 통한 상호의존관계에 기초하여 생존을 유지하던 일종의 도덕경제에 근본을 두고 있는 측면이 있다. 북한의 계획경제 내부에는 도덕경제의 상호의존적 관계, 즉 생존을 위한 상호 암묵적인 공모와 동의의 관계들이 존재한다. 계획경제의 무계획성과 불확실성을 임기응변하고 흡수하는 것은 바로 위와 아래, 그리고 각 층위의 수평적 관계에서 보여지는 도덕경제의 상호의존적 관계라고 볼 수 있다.

또 한편 역사적으로 국가(통치자)와 사회는 서로 생산과 노동에 대한 도덕적 담론을 상호 부여하고, 이를 통해 국가는 권위 또는 권력의 도덕성을, 그리고 주민들은 ‘보호’와 수혜의 담론에 안주해 왔다. 국가는 대중에게 생산과 노동에 대한 도덕적 담론을 강요하고 사회는 국가에 대해 보호와 수혜의 정당성을 부여하는 것이다. 이들은 상호의존적인 호혜의 전략을 바탕으로 공존하며, 도덕적 담론을 매개로 각자의 이해와 목표에 대한 정당성을 부여한다. 이는 국가와 사회가 상호 광범위한 ‘보호와 속박’의 관계를 통해 결합되어 왔음을 의미한다.

그러나 1990년대 들어 급격하게 추락하기 시작한 경제는 국가차원의 도덕담론이 더 이상 일상차원의 생존문제를 해결하지 못하는 현실로 나타났다. 이 속에서 중앙-지방의 관계는 위계적인 지배관계와 도덕적 상호호혜의 관계에서 점차 지방 자체해결의 미덕만이 일방적으로 강요되는 상황으로 변화되었다. 이 과정에서 과거에 은폐되어 있거나 비공식적 성격을 띠던 지방의 자율적 공간이 사실상 공식과 비공식의 경계를 모호하게 하면서 다양하게 확대되었다. 지방은 생존을 위해 중앙과 지방의 관계에서, 국가와 인민의 관계에서, 그리고 지방기관과 기업소·공장, 농장간의 관계에서, 활발한 ‘일상의 정치’가 펼쳐지는 공간이 되었다.

이는 도덕경제의 담론 차원에서 본다면 지방, 공장, 농장, 개인 등 하부단위가 국가의 부양능력 상실에 대응해 생존이라는 이름하에 적극적으로 자율적인 공간을 형성하고 있음을 보여준다. 이는 국가에 대해 역으로 지방이나 하부단위가 생존윤리를 명분으로 공식영역을 넘어 사적이거나 비공식적인 영역을 국가경제의 구성요소 안으로 끌어들이고 있음을 말한다. 이는 결국 기존 사회주의 지배구조와 계획경제의 구조를 아래로부터 새롭게 변형해 내는 ‘일상의 정치’로서 기능 할 것으로 전망된다.

【 참고문헌 】

- 강만길, 「일제시대 빈민생활사 연구」, 서울: 창작과 비평사, 1987.
- 강수택, 「일상생활의 패러다임」, 서울: 민음사, 1998.
- 강태훈, “일제하 조선의 농민충분해에 관한 연구”, 「한국근대 농촌사회와 농민마을」, 서울: 열음사, 1988.
- 국가안전기획부, 「북한총인구 판단(1970-2030년간)」, 서울: 국가안전기획부, 1986.
- 고성호, “북한의 도시화 과정과 특징”, 「통일문제연구」, 제25호, 96년 상반기호.
- 공진태, “공작 기계들의 리용률 제고를 위한 로동 시간의 측정”, 「로동」, 1958년 제8호, pp. 40-43.
- 공진태, “선진 작업 방법의 설계를 위한 기술 기준화의 리용”, 「로동」, 1958년 제11호, pp. 48-49.
- 곽건홍, 「일제의 노동정책과 조선노동자: 1938-1945」, 서울: 신서원, 2001.
- 권태환, “일제시대의 도시화”, 「한국의 사회와 문화」, 제11집, 1990.
- 기어츠, 클리포드 저·문옥표 역, 「문화의 해석」, 서울: 까치, 1998.
- 김경학, “인도의 구술사 연구-서블얼턴 연구를 중심으로”, 표인주 외, 「전쟁과 사람들-아래로부터의 한국전쟁 연구」, 서울: 한올아카데미, 2003.
- 김기봉, “독일 일상생활사, 어디서 와서 어디로 가는가?”, 「서양사론」, 제50호.
- 김두섭, “북한의 도시화”, 1995년 후기 사회학대회 발표문.
- 김무용, “한국 노동자계급의 경험과 집단기억, 저항과 순응의 공존”, 「역사연구」, 제10호 2002년 6월호.
- 김병로, 「북한의 지역자립체계」, 서울: 통일연구원, 1999.
- 김백영, “20세기 프랑스 사회사의 문제 의식 전환의 궤적을 따라서”, 「사회와 역사」, 제51집, 1997년 봄호, 한국사회사학회.
- 김석형 구술·이항규 녹취/정리, 「나는 조선노동당원이오!」, 서울: 선인, 2001.
- 김성보, “북한의 토지개혁과 농업협동화”, 연세대 사학과 박사학위논문, 1997.
- 김승철, 「북한동포들의 생활문화양식과 마지막 희망」, 서울: 자료원, 2000.
- 김승철, “북한 주민의 노동 의식에 관한 연구”, 「통일경제」, 1998년 7월호.
- 김연철, “북한의 산업화 과정과 공장관리의 정치(1953-1970): ‘수령제’ 정치체제의 사회경제적 기원”, 성균관대 정치외교학과 박사학위논문, 1995.
- 김왕배, 「도시, 공간, 생활세계: 계급과 국가 권력의 텍스트 해석」, 서울: 한

울, 2000.

- 김영범, 「망탈리테사: 심층사의 한 지평」, 「한국사회사연구회 논문집」, 제31집.
- 김용학, 「사회연결망 이론」, 서울: 전영사, 2003.
- 김일성, 「사회주의경제관리문제에 대하여」, 1, 2, 3, 5, 6, 7권, 평양: 조선로동당출판사, 1971. 1982, 1997.
- 김일남·김세국·김용언, 「조선농업사 4」, 서울: 농업출판사, 1991.
- 김정자, 「망탈리테사의 가능성과 한계점-영국마르크스주의 사회사가들의 비판적 논의를 중심으로」, 「서양사론」, 제31집.
- 김종연, 「로동 기준화 사업의 발전」, 「로동」, 1958년 제8호, pp. 12-17.
- 김종연, 「로동 정량 사업에서의 혁신을 위하여」, 「로동」, 1959년 제5호, pp. 12-15.
- 김진균·정근식 편저, 「근대주체와 식민지 규율권력」, 서울: 문화과학사, 1997.
- 김진송, 「서울에 판스홀을 許하라: 현대성의 형성」, 서울: 현실문화연구, 1999.
- 김춘성, 「도시와 농촌의 경제적 연계 실현 경험」, 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 김택현, 「서발턴에게 역사는 있는가?」, 「트랜스토리아」, 2002년 하반기, 창간호.
- 김필수, 「위대한 수령 김일성동지의 생산력 배치에 관한 탁월한 이론」, 평양: 사회과학출판사, 1975.
- 김 훈, 「건설 부문에서의 공수 도급 임금제」, 「로동」, 1958년 제4호
- 남성욱, 「북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961-1998」, 「현대북한연구」, 제2권, 1호, 1999.
- 단턴, 로버트 저·조한욱 역, 「고양이 대학살」, 서울: 문학과 지성사, 1996.
- 뚜르꼬브, 게, 「보조 시간을 규정하는 간단한 방법」, 「로동」, 1958년 제5호.
- 리국순, 「홍남 비료 공장 노동자들이 벌여 온 승리의 길」, 과학원 력사연구소 근세 및 최근세 연구실, 「력사논문집(사회주의건설 편)」, 평양: 과학원출판사, 1960.
- 뤼트케, 알프 외 저·이동기 외 역, 「일상사란 무엇인가」, 서울: 청년사, 2002.
- 마페줄리, M·르페브르, H 외 저·박재환, 일상생활연구회 편, 「일상생활의 사회학」, 서울: 한울아카데미, 1994.
- 무어, 배링턴 저·송복 역, 「자본주의와 사회주의에서의 권위와 불평등」, 서

- 울: 한국학술정보, 2002.
- 문호일, “북한에서의 인구조사와 연구사정”(원제: “北鮮民主主義人民共和國における人口調査と研究事情”, 文胡一, 「アジア經濟」, 2002. 4) 「KDI 북한경제리뷰」.
- 문소정, “1920~30년대 소작농가 자녀들의 생활과 교육” 「사회와 역사」, 제20권, 1992년, 한국사회사학회.
- 박상언, “브레이버만 이후 최근까지 노동과정이론의 전개과정에 대한 비판적 고찰”, 「산업노동연구」, 제8권, 제1호 2002.
- 박순성, 「북한 경제와 한반도 통일」, 서울: 풀빛, 2003.
- 박천홍, 「매혹의 질주, 근대의 횡단: 철도로 본 근대의 풍경」, 서울: 산처럼, 2003.
- 버크, 피터 저·곽차섭 역, 「역사학과 사회 이론」, 서울: 문학과 지성사, 1997.
- 베를렌, 베노 저·안영진 역, 「사회공간론: 사회지리학 이론 발달사」, 서울: 한울아카데미, 2003.
- 부르디외, 피에르 저·최종철 역, 「자본주의와 아비투스: 알제리의 모순」, 서울: 동문선, 1995.
- 브로델, 페르낭 저·주경철 역, 「물질문명과 자본주의 1-1, 2: 일상생활의 구조 上, 下」, 서울: 까치, 2002.
- 블록, 마르크 저·김주식 역, 「프랑스농촌사의 기본성격」, 서울: 신서원, 1994.
- 블로흐, 웨, “생산 관리 기구의 간소화는 중요한 사업이다”, 「로동」, 1958년 제6호.
- 간 뿌라까쉬, “포스트식민 비판으로서의 서발턴 연구”, 「트랜스토리야」, 2002년 하반기 창간호.
- 모스크비치, 세르주 저·이상률 역, 「군중의 시대」, 서울: 문예출판사, 1996.
- 미쓰히코, 기무라 저·김현숙 역, 「북한의 경제: 기원·형성·변화」, 서울: 혜안, 2001.
- 사회과학출판사 편, 「위대한 수령 김일성동지의 생산력배치에 관한 탁월한 이론」, 평양: 사회과학출판사, 1975.
- 서동만, “50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구”, 「통일경제」, 96년, 2월호.
- 솔름봄, 위르겐 편·백승중 외 역, 「미시사와 거시사」, 서울: 궁리, 2001.
- 성혜량, 「등나무집」, 서울: 지식나라, 2000.
- 손기웅·길태근, “북한 노동자문화 연구”, 「통일문화연구(下)」, 서울: 민족통

- 일연구원, 1994.
- 쉬나이더, 헬무트 외 저·한정숙 역, 「노동의 역사」, 서울: 한길사, 1982.
- 스캇, 제임스 저·김춘동 역, 「농민의 도덕경제: 동남아시아의 반란과 생계」, 서울: 아카넷, 2004.
- 슈루예브, 웨, “작업 기준량의 새로운 재사정 절차를 엄격히 준수하자”, 「노동」, 1958년 제5호.
- 양문수, 「북한경제의 구조」, 서울: 서울대출판부, 2001.
- 양영균, “얼은자와 잃은 자: 개혁·개방시대 중국의 한 농촌마을의 사례,” 「비교문화연구」, 제7집, 1호, 2001.
- 역사문제연구소 편, 「1950년대 남북한의 선택과 굴절」, 서울: 역사비평사, 1998.
- 이대근, 「북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할」, 서울: 한울아카데미, 2003.
- 이석기, “북한의 1990년대 경제위기와 기업 행태의 변화: 생존추구형 내부자 통제와 퇴행적 시장화,” 서울대 대학원 경제학과 박사학위논문, 2003.
- 이우홍, 「어둠의 공화국」, 서울: 통일일보사, 1990.
- 이영석, 「근대의 풍경」, 서울: 푸른역사, 2003.
- 이영훈, “북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956-1964)-Kaleckian CGE 모델 분석-”, 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위논문, 2000.
- 이재근, 「엽기 공화국 30년 체험: 남북어부 이재근의 귀한 보고서」, 서울: 월간조선사, 2001.
- 이정남, “체제전환기 중국의 촌민자치와 국가와 사회관계,” 「중소연구」, 통권, 제94호, 2002.
- 이항규, “북한 학교의 교과 지식: 관리 체계와 특징, 1945-1950”, 「현대북한연구」, 제3권 1호, 2000.
- 임지현, “해방에서 동원으로”, 「노동의 세기-실패한 프로젝트?」, 서울: 삼인, 2000.
- 전병곤, “중국 국유기업 개혁과 부패-위탁-대리관계를 중심으로,” 「중국학연구」, 제25집, 2003.
- 전성우, “독일 사회사의 흐름-‘신역사주의’를 중심으로”, 「사회와 역사」, 제52집, 1997년 가을호, 한국사회사학회.
- 정기원, “남북한 인구구조의 변화”, 「분단반세기 남북한의 사회와 문화」, 서울: 경남대극동문제연구소, 1996.
- 정세진, 「‘계획’에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제」, 서울: 한울아카데

- 미, 2000.
- 정재호, 「중국의 중앙-지방관계론: 분권화 개혁의 정치경제」, 서울: 나남출판, 1999.
- 정중호, “중국의 ‘유동인구’와 국가-사회관계 변화,” 「비교문화연구」, 제6집 2호.
- 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 활용방안”, 「KDI 북한경제리뷰」, 2000. 12.
- 조몽우, “공화국 노동법의 발전”, 「우리나라 법의 발전」, 평양: 국립출판사, 1960.
- 조선로동당출판사 편, 「김일성저작집」, 전44권.
- 조선로동당출판사 편, 「위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제8권: 주체형의 인민정권건설」, 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 조선로동당출판사 편, 「위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 18권: 해외교포문제의 빛나는 해결」, 평양: 조선로동당출판사, 1999.
- 조선로동당출판사 편, 「인민들 속에서」, 제1, 2, 3권, 평양: 조선로동당출판사, 1962.
- 조정아, “산업화시기 북한의 노동교육”, 서울대 교육학과 박사학위논문, 2003.
- 조한욱, 「문화로 보면 역사가 달라진다」, 서울: 책세상, 2000.
- 진즈부르그, 카를로 저·김정하 외 역, 「치즈와 구더기-16세기 한 방앗간 주인의 우주관」, 서울: 문학과 지성사.
- 좋은 벗들 편, 「북한 이야기」, 서울: 정토출판, 2000.
- 차문석, 「반노동의 유토피아: 산업주의에 굴복한 20세기 사회주의」, 서울: 박종철출판사, 2000.
- 최극수, “새 《출근 정리 표준 규정》을 정확히 집행하자”, 「로동」, 1959년 제4호, 로동성, 평양: 국립출판사.
- 최수영, 「북한의 농업정책과 식량문제」, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 최완규·이주철, “사회 의식: 주민의 역사인식 및 의식의 변화”, 「북한 도시의 역사적 형성 과정: 청진, 신의주, 혜산을 중심으로」, 제1회 북한도시연구 세미나, 2003년 5월 13일 발제문.
- 최완규 외, 「북한 도시의 형성과 발전: 청진·신의주·혜산」, 서울: 한울아카데미, 2004.
- 최운규, “조선 근대 및 현대 경제사(19세기 중엽-1945.8)”, 「근현대 조선경제사」, 서울: 갈무리, 1988.
- 최진욱, 「북한의 지방행정체계」, 서울: 민족통일연구원, 1997.

- 클락, 토비 저·이순령 역, 「20세기 정치선전 예술」, 서울: 예경, 2000.
- 통일부, 「2000 북한개요」, 서울: 통일부, 1999.
- 표인주 외, 「전쟁과 사람들: 아래로부터의 한국전쟁연구」, 서울: 한울아카데미, 2003.
- 터너, J. H 저·김진균 외 역, 「사회학 이론의 구조(개정판)」, 서울: 한길사, 1982.
- 한락규, “공화국 형사법의 발전”, 「우리 나라 법의 발전」, 평양: 국립출판사, 1960.
- 한림대학교 아세아문제연구소, 「북한경제통계자료집 1947·1948·1949년」, 춘천: 한림대아세아문제연구소, 1994.
- 헌터, 헬렌-루이즈 저·남성욱 외 역, 「CIA 북한보고서」, 서울: 한송, 2001.
- 홍 민, “북한의 현지도와 경제운영: 계획경제와 ‘교시경제’의 변주곡”, 「정치비평」, 2002년 하반기호.
- 홍 민, “북한의 공장과 노동세계: ‘아래로부터의 역사’”, 「대학원연구논총」, 제17집, 동국대학교 대학원, 2003.
- 홍성호, “문화사회학 방법론과 역사연구-피에르 부르디외의 관점을 중심으로-”, 「인문과학」, 제28집, 1998
- “북한의 식수 및 보건 위생분야 지원보고서(OCHA)”, 「KDI북한경제리뷰」, 2002년 7월호.
- Pierre Bourdieu, *Outline of Theory of Practice*, Cambridge: 1972
- Jrffrey Brooks, *Thank You, Comrade Stalin!: Soviet Public Culture From Revolution to Cold War*, New Jersey: Prinestone Unive. Press, 2000.
- D. Chakrabarty, *Rethinking Working Class History: Bengal 1890-1940*, Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Sheila Fitzpatrick, *Everyday Stalinism: Ordinary Life in Extraordinary Time*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- David Wee Hock Koh, *Wards of Hanoi and State-Society Relations in the Republic of Vietnam*, Ph. D. Dissertation of Australian National University, 2000.
- Ken Jowitt, *New World Disorder: The Leninist Extinction*, Berkeley: University of California Press, 1992.
- G. Illyes, *People of Pusztá*, Budapest, 1973.
- H. V. Luong, "Economic Reform and the Intensification of Rituals in Two

- Northern Vietnamese Village, 1980-1990," Borje Ljunggren(ed.)
The Challenge of Reform in Indochina, Cambridge: Harvard
Institute of International Development, 1993.
- Joel Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue(eds.), State Power and Social
Force, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Elizabeth Perry, "Trends in the Study of Chinese Politics: State-Society
Relations," China Quarterly 139, 1994.
- Douglas Reid, "The Decline of Saint Monday: 1766-1876", Past and
Present, 1976, p. 71.
- T, H. Rigby, "Introduction: Political Legitimacy, Weber and Communist
Mono Organizational System," in Rigby and Ferenc Feher(eds.),
Political Legitimation in Communist State, New York: St. Martin's
Press, 1982.
- Evans, Rueschemeyer, and Skocpol(eds.), Bringing the State Back In,
Cambridge University Press, 1985.
- James C. Scott, Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant
Resistance, New Haven & London: Yale University, 1985.
- E. P. Thompson, "Time, Work-discipline and Industrial Capitalism"
Customs in Common, Merlin Press, 1991.
- 森田芳夫, 「數字が語る在日韓國・朝鮮人の歴史」, 明石書店, 1996.
- 「조선전사」, 평양: 과학백과사전출판사, 1981.
- 「조선중앙년감」, 평양: 조선중앙통신사, 각년도.
- 「로동신문」
- 「중앙일보」
- 「통일한국」, 1996-2002년 탈북자 인터뷰