

180  
750

# 통일대비기초



통일교육원



본 자료에 수록된 내용은 집필자의 견해로 당원의 공식적  
의견이 아님을 밝힙니다.



---

## 차 례

### 제1장 독일통일의 교훈과 우리의 통합대책 방향 ..... 13

제1절 문제의 제기/ 17

제2절 독일통일의 촉진 배경과 과정/ 18

1. 고르바초프의 등장과 「2+4회담」의 성공
2. 동독의 평화적인 혁명 성공
3. 민주복지국가 서독의 정치·경제 선진화
4. 독일통일의 준비와 과정

제3절 독일통일의 명암과 교훈/ 24

1. 독일통일의 명암
2. 독일통일의 교훈

제4절 한반도 통합대책방안 모색/ 30

1. 통일의 당위성
2. 남북한 관계의 현황과 문제점
3. 통합대책방안 모색

< 사회주의 체제전환사례 비교분석·평가 : 제2장, 제3장 >

제2장 러시아, 동구, 구동독, 베트남의  
체제전환 사례 ..... 37

---

제1절 서 론/ 41

1. 개혁과 체제전환
2. 체제전환의 사례와 불가필성
3. 체제전환의 형태

제2절 체제전환 모델/ 48

1. 러시아의 내부분열적 체제전환 모델
2. 동구의 급진적 체제전환 모델
3. 구동독의 경제통합형 체제전환 모델
4. 베트남의 점진적 체제전환 모델

**제3장 중국의 개혁·개방 사례 분석 ..... 75**

제1절 경제개혁의 범위와 방법/ 79

제2절 거시경제관리체제의 개혁/ 81

1. 계획경제체제개혁
2. 재정개혁
3. 금융관리체제개혁

제3절 가격개혁과 시장경제화/ 84

1. 계획경제 하의 공산품 가격결정 방식
2. 초기 공산품 가격개혁
3. 이중가격제 도입의 본격화
4. 가격개혁의 성과

---

제4절 농업개혁의 특징과 성과/ 99

1. 계획경제 하의 농업 생산과 거래
2. 집단농업의 해체와 가족농업체제로의 전환
3. 농산품 가격자유화의 추진과 재조정

제5절 기업개혁의 특성과 전개방향/ 108

1. 계획경제 하의 국영기업 성격과 문제점
2. 기업개혁의 단계별 전개
3. 최근의 기업개혁 방향과 당면과제

제6절 대외개방의 주요 내용과 성과/ 115

1. 대외무역관리체제의 개혁
2. 경제특구의 설치와 연해개방 지역의 확대

**제4장 북한정치체제의 특성과 주체사상 ..... 131**

제1절 문제의 제기/ 135

제2절 북한정치체제의 특성/ 137

제3절 북한정치체제의 이데올로기적 기초 : 주체사상/ 144

제4절 결론에 대신하여 : 북한체제의 변화가능성/ 147

**< 북한 법 : 제5장-제7장 >**

**제5장 북한의 법사상과 법생활 ..... 149**

---

제1절 머리 말/ 153

제2절 북한의 법사상/ 153

제3절 북한의 법생활/ 157

1. 사회주의 법무생활
2. 혁명적 준법기풍
3. '모범준법군'칭호 쟁취운동

제4절 북한의 사법운영/ 164

1. 사회주의헌법과 사법제도
2. 재판소
3. 검찰소
4. 변호사

제5절 맺음 말/ 173

제6장 북한법의 체계와 특성(I) ..... 177 ✓

제1절 북한법의 기본체계와 구조/ 181

1. 북한법의 법계(法系)
2. 북한법의 체계
3. 북한 입법의 기본사상
4. 북한법의 법원(法源)

제2절 북한법의 특성과 문제점 분석/ 194

1. 사회주의헌법의 특색과 기본권



- 2. 북한 형사법의 특성과 문제점
- 3. 북한의 국제법에 대한 태도

**제7장 북한법의 체계와 특성(Ⅱ) ..... 225 ✓**

제1절 머리 말/ 229

제2절 민 법/ 230

- 1. 민법의 연혁
- 2. 민법의 체계와 기본원칙
- 3. 주요내용

제3절 가족법/ 252

- 1. 가족법의 연혁
- 2. 가족법의 체계와 기본원칙
- 3. 주요내용

제4절 맺 음 말/ 267

**< 북 한 경 제 : 제8장-제11장 >**

**제8장 북한경제 현황과 특징 ..... 269**

제1절 북한경제의 현황과 특징/ 273

- 1. 국민소득과 경제성장
- 2. 재정의 성격과 규모
- 3. 무역 규모

---

제2절 북한 경제난의 주요 내용/ 278

1. 식량
2. 에너지
3. 원자재
4. 생필품

제3절 경제난의 원인과 북한 경제의 구조적 모순/ 282

1. 구소련과 중구권의 붕괴
2. 경제성장 전략과 실패
3. 사회주의 계획경제의 구조적 모순

**제9장 북한농업의 현황과 통일농업의 과제 ..... 297**

제1절 북한경제와 농업의 위치/ 301

1. 북한의 경제
2. 농업의 위치

제2절 북한의 농업체제 및 정책의 추이/ 305

1. 북한의 토지개혁
2. 농업협동화의 추진
3. 농업관리 및 농업경영지도체계
4. 토지소유 형태
5. 북한농정의 단계구분
6. 북한농정의 목표와 실적

---

제3절 북한의 농업생산요소/ 314

1. 농촌인구
2. 농지이용
3. 농지기반정비사업의 추진
4. 농업생산재의 공급
5. 농업생산기술 수준

제4절 북한의 농업생산과 식량수급문제/ 323

제5절 통일농업의 과제/ 333

**제10장 북한의 대외경제관계 ..... 339**

제1절 북한의 대외경제정책 기조와 대외경제체제/ 343

1. 북한의 대외경제정책 기조
2. 북한의 대외경제체제

제2절 북한의 대외경제개방정책 추진/ 353

1. '80년대 초반 : 합영법 실시 이전
2. '80년대 중반 : 합영법 실시
3. '90년대 이후 : 외국인투자법 실시 이후

제3절 북한의 대외무역/ 363

1. 최근의 대외무역 추이
2. 무역대상지역 및 국가
3. 무역상품 구조
4. 북한의 대외무역 종합평가

---

제4절 북한의 대외원조 및 외채/ 373

**제11장 나진·선봉지역 개발현황과 전망 ..... 375**

제1절 문제의 제기/ 379

제2절 경제특구 개발실태와 개발전략/ 381

1. 경제특구 개발실태
2. 경제특구 개발전략

제3절 경제특구 개발에 대한 평가와 개발방안/ 394

1. 경제특구 개발에 대한 평가
2. 경제특구 개발방안

제4절 맺 음 말/ 406

**< 북한주민 생활과 가치관 : 제12장-제14장 >**

**제12장 북한주민의 가치관과 의식구조 ..... 411**

제1절 머 리 말/ 415

제2절 민주주의와 공동체에 대한 북한주민의 가치관/ 416

1. 민주주의에 대한 인식
2. 공동체인식과 윤리

---

제3절 정치·경제에서의 북한주민의 가치관/ 430

1. 정치인식
2. 경제인식

제4절 북한의 규범적 가치의 특징과 습득경로/ 437

제5절 맺 음 말/ 440

**제13장 북한의 문학 ..... 443**

제1절 북한문학 논의의 원칙/ 445

제2절 북한문학의 과거/ 448

제3절 오늘의 북한문학/ 451

1. 시대와 문예관
2. 유산과 전통
3. 세계관과 창작방법
4. 사회정치적 생명체와 문학
5. 생활과 현상
6. 문학형태와 창작 실천
7. 당의 영도와 문학사업

제4절 작품을 통해 본 북한의 최근현실/ 458

1. 백남룡, 「생명」 (1985)
2. 김응일, 「충복」 (1994)
3. 시의 경우

---

제5절 '90년대 북한문학의 역사적 배경/ 464

제6절 북한문학의 미래와 통일문학의 전망/ 466

**제14장 북한이탈주민 남한사회 적응실태연구 ..... 471**

제1절 남북한 제도·문화적 차이점 비교/ 473

1. 상호대립의 체제특성
2. 사회·문화적 특성의 차이
3. 동질성, 문화 그리고 통합

제2절 탈북주민 남한사회 적응실태/ 480

1. 탈북주민 문제의 중요성
2. 탈북주민 현황과 지원정책
3. 탈북주민의 남한사회 적응실태

제3절 통일 후 예상되는 북한주민의 적응양상/ 495

1. 동서독 지역간 이질화 현상
2. 통일 후 예상되는 북한주민의 적응양상

**제15장 북한자료 활용방법 ..... 503**

제1절 문제의 제기/ 505

제2절 북한 문헌의 이중구조 현상과 자료의 유형/ 506

1. 북한 문헌의 이중구조 현상

---

2. 북한관련 자료의 유형

제3절 북한 문헌의 담화체계의 특징과 그 의미/ 511

1. 담화의 은유성(隱喩性)
2. 간행시기별 서술의 차이

제4절 담화 표기(表記)의 변화와 정치변동/ 518

1. 누락, 탈락, 삭제와 그 의미
2. 호칭변화와 위상변화

제5절 맺 음 말/ 523









# 제 1 장

---

## 독일통일의 교훈과 우리의 통합대책 방향

정 용 길  
(동국대 교수)



---

## 목 차

제1절 문제의 제기/ 17

제2절 독일통일의 촉진 배경과 과정/ 18

1. 고르바초프의 등장과 「2+4회담」의 성공
2. 동독의 평화적인 혁명 성공
3. 민주복지국가 서독의 정치·경제 선진화
4. 독일통일의 준비와 과정

제3절 독일통일의 명암과 교훈/ 24

1. 독일통일의 명암
2. 독일통일의 교훈

제4절 한반도 통합대책방안 모색/ 30

1. 통일의 당위성
2. 남북한 관계의 현황과 문제점
3. 통합대책방안 모색



## 제1절 문제제기

1980년대 후반부터 일기 시작한 새로운 국제질서의 흐름은 한마디로 냉전의 변화로 볼 수 있었다. 구체적으로 냉전의 변화는 냉전질서의 한 축이었던 소련을 비롯한 사회주의 진영이 붕괴되면서 미국을 중심으로한 서방주도의 국제질서가 등장하게 되었고, 냉전시기의 이데올로기 가치체계는 개별국가의 이익보호로 대체됨으로써 개별 국가들이 그들의 국익을 극대화시키기 위하여 유럽통합·북미자유무역지대·ASEAN과 같은 경제블록들을 구성하고 있는 현상으로 나타났다. 또한 화해와 협력의 원칙하에 개별국가들간의 유대가 강화되어 가면서 언어·인종 등과 같은 인류학적 차이, 국경 따위를 초월하여 세계는 하나라는 글로벌리즘이 인류의 사고체계에 등장하고 있다. 특히 동·서독이 하나의 통일국가를 달성하였다는 사실은 이와 같은 세기적 변화들중에서 백미(白眉)라고 할 수 있다. 왜냐하면 20세기에 독일이 통일국가가 될 것이라고 예측한 사람들이 없을 정도로 동·서독이 통일을 이룬다는 것은 그 만큼 힘든 일이었기 때문이다.

새로운 국제질서의 흐름은 특정지역을 중심으로 부분적으로 진행되지 않고 있다. 그것은 전세계적 차원의 변화이기 때문에 가장 냉전적 갈등이 심한 동북아지역에서도 나타나기 시작하였다. 한·중, 한·소의 수교와 북·미, 북·일간의 관계개선의 움직임이 대표적인 징표이다.

이러한 대외적 변화속에서 남북한은 독일통일의 실현으로 말미암아 통일에 대한 기운이 한층 고양되어 한반도통일이 곧 이루어질 것이라는 조급함마저도 나타나기 시작하였다. 그래서 독일통일과정에서 엿볼 수 있는 독일인들의 행태 하나하나를 남북한 모두에게 큰 파장을 일으키게 되었고, 독일통일에 대한 연구가 활성화되었으며, 실제 독일을 방문하여 통일의 경험을 체험하는 경우도 생겨났다.

---

그런데 이와 같은 독일통일에 대한 일련의 관심이 과학적 분석과 분석결과  
의 체계화, 그리고 한반도의 적용 및 응용과 결합되지 않는다면, 그것은  
한낱 지적(知的) 호기심의 충족에 불과한 것이다. 더욱이 우리가 독일통일  
을 관찰하고 연구하는 것은 분단된 한반도의 아픈 현실을 그들의 경험을  
토대로 하루빨리 청산해야겠다는 의지의 표현이다. 이런 의미에서 지속적  
인 독일통일에 대한 연구는 매우 필요한 일이다.

따라서 본 글은 앞에서 언급한 소명의식을 갖고 한반도통일의 실현에 조  
금이나마 기여하고자 첫째, 독일통일이 이루어진 촉진배경, 둘째, 그것의  
준비와 실현과정, 셋째, 현재 나타나고 있는 독일통일의 긍정적인 측면·부  
정적인 측면과 우리가 얻을 수 있는 교훈으로 세분하여 고찰해 보며, 이를  
토대로 한반도통일을 위한 통합대책방안을 모색해보고자 한다.

## 제2절 독일통일의 촉진 배경과 과정

독일통일은 첫째 구소련의 고르바초프의 등장과 독일통일을 국제적으로  
보장해 주기 위한 「2+4 회담」의 성공, 둘째 동독이 경험하였던 체제개혁의  
과정, 셋째 통일을 기약하면서 모범적인 자유민주주의와 복지국가를 이룬  
서독의 노력이 삼위일체를 이루어서 만든 역사적인 산물이다.

### 1. 고르바초프의 등장과 「2+4회담」의 성공

먼저 독일통일을 촉진시킨 배경의 하나는 고르바초프의 등장이었다.  
1980년대 중반 소비에트연방의 새로운 지도자가 된 고르바초프는 「인간의  
얼굴을 가진 사회주의」를 구현하기 위하여 「페레스트로이카」와 「글라스노  
스트」를 추진하였다. 이것들이 지향하는 목표는 정치영역에서 서구식 자유  
민주주의 이념의 수용, 경제영역에서 자본주의적 시장원리의 도입으로 결



국 사회주의로부터 서구식 사회체제로의 전환을 의미하는 것이었다.<sup>1)</sup>

이 과정에서 고르바초프는 대외정책에 대한 인식전환의 필요성을 자각하여 「신사고노선」을 대외정책의 기본노선으로 채택하였다. 「신사고」노선은 한편으로 서방국가들과의 관계개선과 다른 한편으로 세계 사회주의 국가 군들과의 관계 재정립을 통해 자본주의 세계경제질서로의 편입을 목적으로 하는 것이었다.<sup>2)</sup>

이러한 고르바초프의 개혁·개방 프로그램과 「신사고」노선은 동독을 비롯한 동구 사회주의국가들에게 직접적인 영향을 미쳤다. 동유럽국가들은 고르바초프의 영향으로 사회주의 체제를 탈피하려는 변화에 직면하게 되었는데, 이러한 변화는 대표적으로 헝가리와 폴란드를 중심으로 시장경제의 확립, 다당제의 도입, 언론의 자유표방 등을 주요 내용으로 하였다. 이것은 동독의 개혁운동에 박차를 가하는 초석을 제공하였다.<sup>3)</sup>

또한 고르바초프의 등장에 따른 여파로 국제정세는 냉전으로부터 탈피하려는 기운을 띠게 되었고, 이것은 독일통일과정과 맞물려 「2+4 회담」이라는 역사적인 통일외교의 성과를 거두었다. 즉 독일통일은 당사자간의 합의 이외에도 독일문제에 관련이 있는 전승 4대국의 동의를 필요했었다. 그래서 1990년 3월 14일에 오타와에서 동서외무장관회담이 개최되었고, 그 결과 이른바 「2+4회담」<sup>4)</sup>이 성사되었다. 이것은 독일통일의 국제적 합의를 도출하기 위한 것으로, 이후 여러 차례의 회담결과 1990년 9월 12일 모스크바에서 회담 참여국가들은 첫째, 통일독일의 NATO의 정회원국 지위 보

1) 이에 대한 자세한 내용은 M. S. Gorbachev, “사회주의 사상과 혁명적 페레스트로이카”, 김정민 편역, 『페레스트로이카의 기본전략』 (서울: 이성과 실천, 1990)을 참고할 것.

2) 이러한 대외정책의 기조는 프랑스 하원에서 연설 “유럽과 다른 대륙들의 평화롭고 자유로운 번영찬 미래를 위하여”(1985. 10. 3), “블라디보스톡선언”(1986. 7. 28), “신베오그라드선언”(1988. 3. 19) 등이 있다. 이에 대한 내용은 M. S. Gorbachev 지음, 러시아역사연구회 편역, 『혁명은 계속되고 있다』 (서울: 백의, 1988)을 참고할 것.

3) 정용길, “제2차 세계대전후 독일의 분열과 통일”, 정용길·노명식·김기태·이광주 공저, 『역사상의 분열과 재통일(하)』 (서울: 일조각, 1993), p. 296.

4) Die Zeit, 23. März 1990. und Landeszentrale für politische Bildung, Baden-Württemberg, Deutsche Frage im Unterricht aktuell 1, Stuttgart 1990, p. 19.

---

유, 둘째, 현재의 동·서독 국경선 확정 셋째, 37만 이상의 군병력 보유 제한, 넷째, 핵이나 화생방무기 비보유 원칙 준수, 마지막으로 동독주둔 소련군 철수비용의 지불 등에 합의하였고, 이를 근거로 ‘독일에 관한 최종합의 협정’이 조인됨으로써 독일은 독일통일에 대한 국제적인 합의 도출에 성공하였고, 이것은 독일통일을 국제적으로 보호해주는 방패의 역할을 하였다.

## 2. 동독의 평화적인 혁명 성공

1980년대 후반 절정에 이른 동독의 체제개혁운동은 독일통일을 달성하는데 촉매제의 역할을 하였다. 대외적으로 탈냉전의 도래와 대내적으로 체제불만의 팽배는 그 동안 잠재되어 있었던 체제개혁 세력을 사회 곳곳에서 분출시켰으며, 이는 1989년에 이르러 동독의 평화적인 혁명(die friedliche Revolution in der DDR)으로 귀착되었다.

이처럼 동독에 밀려들기 시작한 개혁의 물결은 동독의 제2의 도시이자 ‘혁명의 수도(Die Hauptstadt der Revolution)’였던 라이프치히와 드레스덴을 중심으로 확산되었다. 특히 라이프치히에서 동독의 개혁운동은 동독 최초로 민주화운동을 주도하였던 니콜라이교회(Nikolaikirche)를 중심으로 본격적인 개혁운동 단체인 ‘新廣場(Das Neue Forum)’을 조직하였고<sup>5)</sup>, 이것을 신호로 동독의 개혁운동은 라이프치히의 月曜示威를 기폭제로 여행의 자유, 표현의 자유, 자유총선의 요구 같은 민주적인 개혁을 부르짖으면서 조직적이고 체계적인 전국적 규모의 개혁운동으로 발전하였다.

그 결과 1989년 10월 18일 18여년간 동독을 통치했던 호네커의 퇴진과 크렌츠의 등장<sup>6)</sup>, 그리고 동독내각의 총사퇴 등과 더불어 11월 9일에는 전후사(戰後史)의 최대사건이라고 할 수 있는 베를린 장벽의 철거로 이어졌다. 또한 11월 10일 동독공산당 중앙위는 자유선거 실시, 모든 여행규제의

---

5) Rheinischer Merkur(Hrsg.), *Zurück zu Deutschland*, Bonn: Bouvier Verlag 1990, p. 415.

6) Micha Wimmer, Christine Proske, Sabine Braun und Bernhard Michalowski(Redaktion), *op. cit.*, p. 82.

영구철폐, 경제정책 전환 등 대대적인 개혁계획을 발표함으로써 동독 주민들의 개혁요구를 수용하였다. 이러한 개혁운동과 독일의 早期統一을 주장한 서독의 집권당인 기민당 콜 수상에 힘입어 1990년 3월 18일 실시된 동독자유총선에서 동독의 기민당이 집권하게 된 것<sup>7)</sup>은 바로 독일통일의 초석이라고 할 수 있다.

### 3. 민주복지국가 서독의 정치·경제 선진화

서독은 동·서독간의 분단구조를 청산하고 독일통일을 실현할 수 있는 지름길은 정치·경제·군사 등 사회 전분야에서 동독체제보다 우월한 체제를 확립하는 것이라고 인식하였고 이것이 서독의 의지에 기초한 통일의 발판을 제공할 것이라고 판단하였다. 그리하여 초대 수상인 아데나워를 비롯한 서독의 정치지도자들은 전후 정치적으로 서독사회를 의회민주주의를 통해 참된 자유민주주의 사회로 개조하려고 혼신의 노력을 기울였고, 경제적으로 패전국이라는 절망적 상황하에서 자본주의 경제체제의 모범적인 운영을 통하여 경제재건 및 발전에 주력하였다. 그래서 서독은 정치적으로 자유민주주의 국가들 중에서 가장 모범적으로 자유민주주의의 이념이 실현되는 국가가 되었고, 경제적으로 '라인강의 기적'이라고 일컫는 경제대국이 되었을 뿐만 아니라 유럽통합의 주도권을 쥐고 있는 국제사회의 강국이 되었다.

특히 서독은 빈부격차에 의한 계층간의 갈등과 소득분배의 격차에 의한 계층간 삶의 수준의 차이 등과 같은 자본주의의 여러가지 약점을 보완하여 형평과 효율을 조화시켜 나가기 위하여 어린이 양육비, 주택보조금, 의료보험, 실업자보험, 노사공동결정 등 사회보장성격의 각종 제도를 시행하였다.<sup>8)</sup>

요컨대 서독은 단순히 통계 수치상으로 발전된 경제부국을 건설한 것이

7) Der Fischer Weltalmanach(Hrsg.), *Sonderband DDR*, Frankfurt/M. : Fischer Taschenbuch Verlag 1990.

8) 안석교, "「살 만한 가치」 찾아 접근", 정용길·안석교·전성우 공저, 『독일통일에서 무엇을 배울 것인가』(서울: 연합통신, 1990), pp. 132-133.

---

아니었다. 서독은 정치적으로 인간존중과 자유·평등이 보장되는 참된 자유민주주의 국가로, 경제적으로 경제정의가 구현되는 모범적인 자본주의 국가들의 모범생으로, 그리고 서독 국민들이 질 높은 삶을 누리기 위하여 훌륭한 사회보장제도가 확립된 복지국가로 건설된 것이었다.

결과적으로 서독이 통일을 목표로 건설하였던 국가체제는 전쟁과 같은 비이성적인 방법이 아니라 동독인들이 서독체제로의 통일을 선택할 수 있도록 서독인들에게 질 높은 삶을 영위할 수 있도록 정치·경제 각 분야에서의 선진화를 이룬 것이라고 할 수 있다.

#### 4. 독일통일의 준비와 과정

동·서독은 분단이후 베를린 장벽의 설치로 분단구조가 고착화 될 조짐을 보이자 기존의 냉전적 사고를 벗어 버리고 1972년 「동·서독 기본조약」을 체결하여 합법적인 「상호공존」의 틀을 만들었다.

독일통일은 '신광장(Das Neue Forum)'의 결성을 통한 개혁운동의 조직화, 호네커의 축출과 크렌츠(Egon Krenz)의 등장 그리고 베를린 장벽의 철거 등과 같은 동독의 체제개혁의 영향을 바탕으로 시작되었다.

즉 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴되자 서독의 콜 수상은 그해 11월 28일에 인도적인 측면에서 동독에 대한 즉각적인 원조제공 용의, 둘째 동독과의 지속적인 협력 희망과 확대, 셋째 동독의 체제개혁시 가능한 지원과 협력 약속, 넷째 통일을 위한 양국간 국가연합구조의 발전을 위한 공동노력 요구, 다섯째 유럽전체의 공영과의 불가분한 관계. 천명, 여섯째 군비통제와 군비축소의 실행 등을 내용으로 하는 '10개항의 프로그램'을 제의하였다.<sup>9)</sup>

한편 동독의 모드로우(Hans Modrow) 총리는 1990년 2월 1일 동·서독의 재통일을 기본 구도로 하는 '하나의 조국, 독일을 위한 4단계 통일방

---

9) Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr.134, Bonn, der 29, November 1989, pp.1146-1148.

안'을 제시하였다.<sup>10)</sup>

이와 같이 통일의 기운이 조성되어가자, 서독의 콜 수상은 통일을 위해서는 주변 국가들의 동의가 필요하다는데 착안하여 주변국가들의 동의를 이끌어 내기 위한 외교활동을 시작하였다. 그래서 그는 2월 10일과 11일 이틀간의 소련 방문과 24일과 25일의 미국 방문을 통하여 '독일통일은 독일인의 문제'라는 합의를 고르바초프와 부시대통령으로부터 이끌어 내는데 성공하였다.

또한 서독은 콜 수상의 적극적인 외교적 노력에 발맞추어 국내적으로는 서독 의회가 1990년 4월 5일에 「동·서독간 화폐·경제·사회통합방안」을 마련하는 등 정치권 모두가 통일을 위한 준비에 만반을 기하였다.

이러한 서독의 통일에 대한 열망이 정책으로 가시화 되는 상황하에서, 독일통일을 앞당길 수 있는 변화가 초래되었는데, 그것은 바로 동독의 붕괴 위기에서 비롯된 체제개혁의 시도였다. 1989년 동독 주민의 대탈주 사건을 시작으로 체제붕괴위험을 느꼈던 동독 권력층은 호네커의 퇴진과 크렌츠·모드로우로 정권을 교체하였고, 개혁의 열기를 냉각시키기 위해 동독주민의 개혁요구를 수용하였지만, 결국 1990년 3월 18일에 실시되었던 자유총선거를 통해 우파 정권이 탄생되었다.<sup>11)</sup>

이에 따라 1990년 5월 18일 동·서독은 「통화·경제 및 사회통합에 관한 국가조약」<sup>12)</sup>에 서명하였고, 7월 1일에는 5월 18일에 서명한 「통화·경제 및 사회통합에 관한 국가조약」의 발효와 더불어 동·서독간 국경을 완전히 철폐하여 자유왕래를 실현하였다. 또한 동·서독은 8월 10일 「통독총선을 위한 선거협약」의 협상을 타결시켰고, 8월 22일과 23일에 동독과 서독

10) Der Fischer Weltalmanach(Hrsg.), *Sonderband DDR*, Frankfurt/M. : Fischer Taschenbuch Verlag 1990, pp. 360-361.

11) 동독의 3·18 자유총선거에서 서독의 콜 수상에 의해 전폭적인 지원을 받은 기독교민주당(CDU), 독일사회주의동맹(DSU), 민주부활당(DA)의 동맹체인 독일연합(AD)은 총의석중 193석을 차지하여 정권장악에 성공하였다.

12) Presse und Informationsamt der Bundesregierung(Hrsg.), *Der Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts und Sozialunion-Erklärungen und Dokumente*, Bonn 1990, p. 96.

---

의회가 이 선거협약을 비준함으로써 8월 31일 양독의 정치·법률·제도 등 전반적인 사회체제를 단일화하기 위한 합의사항을 담은 ‘통일조약’을 체결하게 되었다. 특히 8월 23일은 통일의 방법을 결정한 의미있는 날이다. 당시 동독의회는 “서독의 기본법 제23조에 따라 10월 3일에 서독에 편입된다”는 안을 294 대 62로 가결함으로써 통일의 방법을 서독으로의 합병(Beitritt)형식으로 결정하였다.<sup>13)</sup>

이에 따라 독일은 1990년 10월 3일에 통일이 되었다고 선포하고 12월 2일에 총선을 실시함으로써 독일인들의 염원인 통일이 실현되었다.

### 제3절 독일통일의 명암과 교훈

#### 1. 독일통일의 명암

독일통일의 경험은 우리들에게 분명하게 대비되는 두 가지의 모습을 보여주고 있다.

두 가지 모습중 하나는 긍정적인 측면으로 통일국가를 이룬 독일의 대내외적 위상이 분단국가 시절 보다 격상되었을 뿐만 아니라 보다 질 높은 삶을 향유할 수 있는 여건들이 성숙되어 가고 있다는 것이다. 즉 독일이 통일된 후 대내적으로 독일은 분단시기 동안 단절되어온 민족사를 복원하고 있으며, 이데올로기에 의해 이질화된 문화적 차이를 극복하고 게르만 민족의 우수한 문화를 계승·발전시킬 수 있는 기회를 포착하였다. 또한 구동독인들이 서독 체제로의 통일을 선택함으로써 서독이 이룩한 물질적 풍요를 공유하게 되어 그들의 생활수준이 그들의 과거 이웃국가들인 폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리 국민들 보다 향상되었다.

---

13) 서병철, “독일 정치통합의 과정과 원동력”, 『통일문제연구』 제5권 4호 (서울: 통일원, 1993), pp. 18~19.

지리적으로 독일은 유럽의 중심부에 위치하여 역사적으로 유럽의 심장과 같은 기능을 하여 왔다. 그 이유는 유럽의 역사가 독일과의 끊임없는 관련 속에서 전개되어 왔기 때문이다. 이 점은 유럽대륙의 평화체제를 구축하려는 역사적인 시도가 대두될 때마다 독일의 처리문제가 문제의 관건으로 등장하여 왔다는 사실이 잘 증명해 주고 있다. 따라서 독일의 분단은 유럽대륙의 질서에도 적잖은 영향을 미치고 있었고, 이런 이유로 독일의 통일 또한 단순히 둘로 나누어진 국가가 하나가 된다는 것 보다는 유럽대륙의 질서가 재편될 수 있을 뿐만 아니라 유럽 전체의 통합을 유도할 수 있다는 의미를 내포한 것이라 할 수 있다.

그래서 과거 동·서독으로 분열되었던 독일은 이러한 지정학적·역사적 성격의 바탕을 가지고 통일을 하여 동·서독의 국력을 하나로 통합함으로써 강력한 국력을 가진 대국으로 재탄생하였다. 독일은 정치적인 측면에서 유럽통합의 핵심 주도국가로서 미국과 자웅을 겨루는 정치대국으로 발돋움 하고 있고 경제적으로도 미국과 일본이 두려워 하는 경제대국으로 그 위상을 높이고 있다.

요컨대 이러한 사실은 분단국가 시절 동·서독의 위상에 비하면 통일독일은 엄청난 위상변화를 경험하고 있다는 것을 의미하며, 무엇보다도 다른 어떤 통일의 당위성이 논의될 지라도 단절된 민족사의 복원, 분열된 민족의 통합, 그리고 이질화된 민족문화의 계승·창달만큼 통일의 당위성을 잘 설명해 줄 수 없다는 점을 독일통일의 경험이 말해주고 있는 것이다.

이에 반해 다른 하나는 부정적인 측면으로 정치·경제·사회·의식통합의 과정속에서 표출되고 있는 「통일후유증」으로 인해 통일국가의 건설과정에서 많은 고통을 겪고 있다는 것이다.

독일은 통일된 후 많은 후유증이 나타나기 시작하였다. 이것은 이미 통일초부터 예상했던 것으로 구동독지역에서는 기업의 도산과 실업자 증가, 구서독지역에서는 세금의 부담 증가와 자본과 노동시장의 혼란 등이 나타났고, 또 과거 동독 비밀경찰 슈타시(Stasi)의 비밀문서 공개로 시작된 사회문제와 신탁관리청에 의한 국영기업의 사유화로 비롯된 문제들, 동독지

역의 낙후된 사회간접자본 확충문제들, 동독 젊은이들의 네오나치 운동과 외국인 습격문제, 구소련을 비롯한 동구국가들로부터 물려드는 망명신청자들 문제, 그리고 무엇보다 동·서독 사람들의 의식 차이 문제들 때문에 통일독일은 골머리를 앓고 있다. 이와 같이 통일 후 나타난 어려움 들을 사람들은 「통일후유증」이라고 부르고 있다.<sup>14)</sup>

그리고 독일이 통일 과정에서 겪고 있는 「통일후유증」은 반드시 통일의 대가로서 「비용」의 지불을 요구하게 되는데, 이것은 크게 경제통합에 따른 「통일비용」의 지불, 정치·사회통합에 따른 「통일비용」의 지불, 그리고 독일통일에 대한 대외적 「통일비용」의 지불 등으로 나누어 볼 수 있다.

첫째 동·서독간의 경제통합은 자본주의와 사회주의라는 경제원리가 근본적으로 다른 두 체제간의 통합이고, 둘째 양측간의 경제력이 상호 동등한 수준이 아니라 경제력의 수준차가 커서 「통일비용」은 전적으로 서독이 부담할 수밖에 없는 상황이었다는 것이다.

이러한 상황하에서 필연적으로 동독의 많은 기업들은 문을 닫게 되었고, 과거 형식적인 완전고용의 산물인 과잉인력의 고용은 실업자의 양산으로 귀결되었다. 이러한 실업자의 양산은 통일에 대한 환상을 가졌던 동독인들을 좌절시켰으며, 이것은 심지어 구체제에 대한 향수로 표출될 뿐만 아니라 세금인상 등 경제적 문제에 시달리고 있는 실정이다.

둘째, 독일은 통일된 후 경제적인 문제로만 시름하고 있는 것이 아니다. 독일은 행정조직의 개편과 그에 따른 인사문제, 동독인들에 대한 체제적응 문제, 동독 공산당지배 시절 지배계층에 대한 법적 심판의 문제 등 사회통합에 따른 「통일비용」의 부담으로 어려움을 겪고 있으며, 더욱이 경제통합에 따른 「통일후유증」의 파급효과로 그 어려움이 배가되고 있다. 즉 통일 후 약 1백만 명으로 추산되는 집과 땅 주인들이 재산권 분쟁으로 심한 감정 및 법정싸움을 하고 있고, 과거 동독 비밀경찰 ‘슈타시(Stasi)’ 문제가 있으며, 또 동독장교나 경찰들이 適性再審에서 대부분 전역당했거나 1, 2

14) 정용길, “통일독일의 현장경험사례”, 강광식 공저, 『통일후유증 극복방안연구』 (서울: 한국정신문화연구원, 1994), p. 264.



계급씩 강등당하는 수모를 겪었다.

그런데 이러한 문제들 중에서도 가장 심각한 문제는 「오씨」(Jammer Ossis)와 「베씨」(Besser Wessis)문제로 상징되는 구동독인들의 자기비하적인 좌절감인데, 그것의 심각성은 최근의 여론조사에서도 잘 나타나고 있다. 1996년에 독일의 시사주간지 「포커스」가 실시한 여론 조사의 결과를 보면, 「구동독인들은 당분간 2등시민일 것으로 보는가」라는 질문에 서독인의 28퍼센트가, 동독인의 71퍼센트가 「그렇다」고 대답하였다. 또한 구서독인의 91%는 구동독인들이 서독인들로부터 배울 것이 많거나(38%), 최소한 약간은(53%) 배워야 한다고 확신하고 있다. 그러나 구동독인 자신은 그와 반대로 9%만이 구서독인들로부터 배울 것이 많다고 믿거나, 어느정도(55%) 배울 것이 있다고 생각하고 있다.<sup>15)</sup>

이처럼 통일에 대한 구동독인들의 불만이 가중되는 이유는 통일 후 동독인들의 경제적 혜택에 대한 기대가 무산되고, 구동독인들이 자본주의 사회체제의 적응에 실패하였기 때문이다. 특히 자신들을 독일통일의 패배자라고 느끼고 있는 구동독인들의 좌절감은 동·서독인들간의 의식통합을 가로막는 장애요인으로 작용하고 있는 것이다.

셋째, 독일통일에 대한 대외적 「통일비용」의 지불문제이다. 독일의 분단은 제2차 세계대전의 처리과정에서 나타난 산물이며, 이것은 독일의 분단이 주변 및 관련 국가들과의 정치적 관련성을 맺고 있다는 의미를 내포하는 것이다. 이런 이유로 서독은 소련과 협상과정에서 동독에 주둔하고 있던 소련군의 철수비와 이에 따른 부대비용을 소련에게 지불해야 했고, 동독의 EC가입에 따른 EC에 납부기금이 증대되는 등 독일통일과 관련된 나라들에게 독일통일을 위한 「비용」을 지불해야 할 처지였다.

한마디로 예기치 못한 문제점들이 속출하는 「통일후유증」에 고통받는 독일통일의 경험에서 통일은 ‘환상’이 아니라는 사실과, 이것은 바로 내 자신의 구체적인 생활영역의 변화를 초래한다는 사실은 독일통일의 경험에

15) 정용길, “「교류와 협력」의 산물 독일통일”, 『새물결』 11월호 (서울: 자유평론사, 1996), p. 120.

---

서 우리가 엿볼 수 있는 어두운 모습이자 교훈이라고 할 것이다.

## 2. 독일통일의 교훈

독일통일의 교훈은 통일 이전 동·서독이 실천하였던 분단관리체제로부터 살펴볼 수 있다. 분단구조 하에서 동·서독관계의 원칙은 교류와 협력을 통한 상호공존이었다. 이것은 동·서독이 각각의 실리를 추구하며 실천 가능한 작은 일로부터 시작하는, 즉 ‘작은 걸음(kleine Schritte)’으로 통일에 다가서는 것이었다.<sup>16)</sup>

특히 여기서 우리가 주목해야 할 점은 동·서독간에 행해졌던 교류와 협력은 정치적 영향에 의해 지장을 초래하지 않았다는 점이다. 그 결과 그들은 ‘동·서독 기본조약’을 체결하게 되었고, 이것은 베를린 장벽의 설치 이후 심화될 수 있었던 갈등과 대립의 분단구조를 사실상 제거하고 서로 공존할 수 있는 제도적 틀을 만들었다. 그리하여 동·서독은 협조와 신뢰의 바탕을 둔 상호공존관계를 통해 통일을 성취할 수 있었다.

물론 ‘상호공존’ 관계는 상호간의 실체적 인정이 전제조건이므로 반드시 통합과정에서 긍정적인 역할만 한다고 고집할 수는 없지만, 통일 이전의 동·서독관계가 반증하듯이 ‘상호간의 공존’이 분단구조 청산에 부정적인 기능으로 작용할 수도 있다는 이론상의 가능성 때문에 독일통일과정에서 보여준 ‘상호공존의 효과’를 부정적으로 바라보는 시각은 지양되어야 하며, ‘상호공존의 효과’를 경험한 독일의 사례를 우리의 상황에 응용해 보려는 노력이 필요하다.

둘째, 독일은 냉전적인 이데올로기 가치기준 보다도 같은 민족이라는 민족적 관점을 견지하였다.

한반도가 남과 북으로 분단된 이후 남북한은 아직도 냉전적 사고에 사로잡혀 있다. 그 결과 남북한은 갈등과 대립상태를 지속하고 있다. 이것은

---

16) 독일통일 이전의 동독과 서독간의 교류와 협력의 실태에 관하여서는 정용길, 『분단국 통일론』 (서울: 고려원, 1988)를 참고할 것.

민족적 가치가 이데올로기의 가치에 비해 열등하다는 사실을 의미한다. 한마디로 독일인들이 이데올로기 보다는 민족의 이익을 중시하여 동·서독간의 교류와 협력을 추진하였는데 반해, 남·북한은 상이한 이데올로기의 가치기준을 가지고 그것을 상대방에게 일방적으로 강요함으로써 남북관계는 갈등과 대립이 더욱 심화되어 가고 있는 실정이다. 따라서 남·북한은 탈냉전이라는 시대적 변화에 발맞추어 이데올로기에 대한 맹목적인 집착을 버리고 분단구조의 청산에 주력해야 한다.

셋째, 독일 정치지도자들의 통일에 대한 의지와 실천도 배울 만한 일이다.

독일의 사례에서 볼 수 있듯이, 동·서독관계의 변화에 큰 이정표를 만든 것은 서독의 東方政策(Ostpolitik)인데 이것을 강력히 추진한 것은 서독의 '브란트(W. Brandt)'였다. 그리고 고르바초프로부터 독일통일의 확약을 얻어내고 통일이 될 때까지 동·서독간의 문제는 물론 「2+4 회담」까지 잘 해결하여 통일을 이룩한 '콜(Helmut Kohl)' 수상의 역할도 독일통일에서는 매우 큰 것이었다.

서독의 브란트가 분단으로 인한 민족의 아픔을 덜어 주기 위해 무엇인가 해야겠다는 각오로 동방정책을 추진하면서 동독을 교류와 협력의 마당으로 끌어들이던 것과 같이<sup>17)</sup> 남·북한 정치지도자들도 이제는 더 이상 한반도의 분단으로 인한 민족의 아픔과 손실을 방치해서는 안 된다. 특히 정치지도자의 역할과 비중이 크다는 것을 감안할 때 남·북한 정치지도자들의 의지가 한반도 문제해결에 차지하는 비중이 크다는 것을 지적하지 않을 수 없다.

넷째, 분단이후 꾸준히 동·서독간의 교류와 협력을 통해 공존관계에 있던 독일도 통일후 「후유증」으로 고통받고 있다는 사실은 통일에 대한 준비가 얼마나 시급하고 중요한 가를 시사하고 있는 것이다.

동·서독은 이미 1951년부터 교역을 하였고, 1972년 동·서독 기본조약

17) Klaus von Beyme, "The Ostpolitik in the West German 1969 Elections, in: Government and Opposition, Vol. 5, No. 2(London: 1970), p. 200.

---

체결후에는 상당한 수준의 교류와 협력이 있었으며, 통일되기 전에는 도시와 도시간, 대학과 대학간의 자매결연도 맺었고, 또 초·중·고등학생들의 수학여행도 할 수 있었다. 그러한 과정을 겪었는데도 불구하고 독일이 통일되자 많은 문제점들이 제기되었다. 즉 급격한 통일로 시장경제체제에 너무 취약했던 동독에 실업자문제, 주택문제, 교육·이념문제 등 정치·사회문제가 야기되었고, 또 서독에서도 국민들의 세금증가와 서독의 재정적자 등으로 인한 서독경제의 침체 상황이 일어났다.<sup>18)</sup>

이처럼 독일은 동·서독이 교역을 시작한지 약 40여년, 기본조약체결 후 교류와 협력이 활성화된지 약 20년 가까이 되어 통일이 되었음에도 불구하고, 현재 독일인들은 예기치 못한 후유증과 엄청난 통일비용으로 고통을 받고 있다. 그러나 통일을 위한 노력은 커녕 이데올로기적 편견에 의해 상대방에게 일방적인 강요나 비판만 되풀이 하는 현재의 남북한관계에서 통일이 이루어진다면, 남북한은 예측할 수 없는 「후유증」과 「비용」에 의해 통일 자체가 어려울 가능성도 배제할 수 없는 것이다. 따라서 통일을 대비하여 미리 준비하는 것은 매우 중요한 일이다.

## 제4절 한반도 통합대책방안 모색

### 1. 통일의 당위성

통일이 우리 온 겨레의 숙원이며 지상과제라는 것은 우리가 왜 통일을 해야되는 가를 이해할 때만이 그 참된 의미를 알 수 있다. 그 이유는 다음과 같다.<sup>19)</sup>

---

18) 정용길, “「교류와 협력」의 산물 독일통일”, p. 128.

19) 정용길, “통일의 기본철학과 통일원칙”, 『‘민족공동체 통일방안’의 이론체계와 실천방향』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 33~37.

첫째, 남북한은 「하나의 민족」이다.

지금 분단된 남북한의 구성원들은 같은 핏줄·언어·문화·역사를 가진 하나의 민족이다. 즉 우리 민족은 이미 1300여년 전부터 단일민족으로 통일국가를 이루어 왔다. 그래서 현재와 같은 남과 북으로 나누어진 국토의 분단, 문화적 이질감과 적대적 대립상태, 이념적 대립을 강요하는 체제의 분단은 민족적인 불행이며, 비정상적인 것이다.

둘째, 통일은 남북한 민족성원의 「質높은 삶」을 위해 절대 필요하다.

「質높은 삶」이란 인간 존중 사상을 바탕으로 남북한의 구성원들 모두가 정치적으로 자유민주주의 이념이 구현되는 사회에서 경제적으로 물질적 풍요와 복지를 누릴 수 있는 삶이다.

그런데 우리가 염원하는 「質높은 삶」은 이산가족의 아픔이 존재하고, 정치·군사적 대립으로 남북한 구성원들의 삶이 제약을 받으며, 경제적으로 과도한 국방예산의 책정으로 다른 사회부문의 발전이 지장을 받는 분단된 상태에서는 절대로 영위될 수 없다.

셋째, 통일은 민족의 생존과 도약의 발판이다.

만일 분단국이 통일을 하지 못한다면 그 민족의 발전이나 웅비(雄飛)는 논할 수조차 없다. 한반도는 열강의 분쟁 및 이해관계에 의해 분단되었다. 우리 민족이 바라지 않던 분단으로 인해 민족은 이질화되고 민족의 역량은 분산되어 주변국들과의 경쟁에서 민족의 이익을 지키기가 어렵기 때문이다.

넷째, 한반도 통일은 동북아 평화는 물론 세계 평화에 기여한다는 것이다.

한반도는 지정학적·지경학적으로 볼 때 매우 중요한 곳에 위치해 있다. 그래서 역사적으로 주요 강대국들은 그들의 이해관계에 따라 항상 한반도에 관심을 두고 있었다. 이것은 한반도에서 주요 국가들간에 이해관계가 대립되어 갈등을 야기하는 결과를 초래하여 왔다. 따라서 현재의 분단된 상태는 또 다른 갈등과 불안정의 소지를 제공할 가능성이 크기 때문에 한반도는 통일국가가 됨으로써 이러한 불필요한 갈등과 불안정을 제거해야

한다.

위에서 열거한 몇 가지의 이유들로 인해 한반도 통일은 우리 민족의 절대 절명의 과제임이 분명하다.

## 2. 남북한 관계의 현황과 문제점

현재까지 남북한관계는 개선과 발전의 과정이 아닌 「긴장·갈등·대립」이 혼재된 비정상적인 과정이다. 이러한 비정상적인 남북한관계는 남북한 상호간의 기본인식의 차이에서 기인된다.

우선 남북한간에는 적대성이 존재하고 있다.

북한은 아직까지 남한을 미국의 식민지이자 하수인으로서 타도의 대상이라는 기존의 인식에 전혀 변화를 보이지 않고 있다. 이에 대응이라도 하듯이 남한 역시 북한을 경계와 제압의 대상으로 인식하고 있다.<sup>20)</sup> 결국 이러한 인식의 차이는 불신과 갈등을 조장할뿐 양측간의 관계를 발전시키지 못하는 원인이 되고 있다.

둘째, 통일의 목표라는 측면에서 남한은 앞에서 살펴본 바와 같이 통일 국가의 미래상을 자유민주주의 이념에 기초한 민족국가로 생각하고 있는 반면에, 북한은 전한반도에 북한체제를 이식한 공산주의 국가만을 그들의 통일국가로 인정하고 있다. 즉 북한은 남한에서의 공산화혁명을 전제로 한 전한반도의 공산화 전략<sup>21)</sup>을 통일의 지상목표로 삼고 있는 것이다.

20) 1995년에 발간된 『국방백서』에서는 북한이 기존의 대남적화전전략을 포기하지 않고 있는 가운데 공격형 부대 배치와 군사동원태세 강화, 통일전선 형성을 위한 대남공작활동 등을 멈추지 않고 있는 사실을 감안, 북한을 주적으로 상정하면서 우리의 생존권을 위협하는 외부의 군사적 위협으로부터 국가를 보위하며, 현대적 안보개념이 군사 위주의 개념에서 정치·경제·외교·문화 등을 포함하는 포괄적 개념으로 변화함과 동시에 안보대상의 보위 또한 확대됨에 따라 예상할 수 있는 다양한 형태의 안보위협에도 동시에 대처하겠다고 천명하였다. 이에 대해서는 국방부, 『국방백서 1995-96년도』, p. 18를 참고할 것.

21) “조선공산주의자의 목적은 자기 조국을 통일하고 전국적으로 사회주의 혁명과 사회주의 건설을 실현하며 나아가서는 공산주의를 건설하는데 있다.” 김일성, “조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 관하여”, 백두연구소 엮음, 『주체사상의 형성과정 I』 (서울: 백두, 1988), p. 145.

더욱이 1980년대 후반부터 세계 곳곳에서 불고 있었던 탈냉전과 화해·협력의 분위기와 이에 따른 「탈공산주의=친자유민주주의」의 물결에도 불구하고 북한은 자유민주주의체제가 유산계급의 지배체제라는 기존의 인식을 버리지 못하고, 심지어 그 인식을 강화하고 있다.<sup>22)</sup>

셋째 남북한은 통일 방식에서 상충되는 견해의 차이를 좁히고 있지 못하다.

남한은 불안정한 남북관계를 보다 안정적인 평화의 관계로 개선하기 위하여 기능주의적 접근방식을 이론적 바탕으로 교류와 협력에 기초한 평화공존을 통해 통일을 이루고자 한다. 한마디로 이것은 폭력적인 방법을 배제한 평화적인 방법으로 점진적 통합전략을 추구하는 것이다.<sup>23)</sup> 이에 반해 북한은 민족해방 인민민주주의혁명론과 3대 역량 강화에 근거한 민주기지를 민족 해방과 계급투쟁을 실현하기 위해 한반도의 통일방식으로 상정하고 있다.<sup>24)</sup> 이것은 평화적 방법이 아닌 계급적 대립을 통한 무력적, 군사적 방식을 의미한다.

넷째, 이것들은 최근에 제기된 남북한 통일정책의 차이에 바탕을 이루고 있다.

남한의 통일정책은 「민족공동체 통일방안」이다. 이것은 기능주의적 접근방법인 3단계로 정의될 수 있다. 3단계란 화해협력단계 → 남북연합단계 → 1민족 1국가의 통일국가 완성이다. 이것은 통일국가를 완성하기 위하여 민족구성원 모두가 통일의 주체가 되어 「자주」·「평화」·「민주」의 원칙에

22) 김정일은 1992년 1월 3일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과의 담화인 「사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선」에서 다음과 같이 언급하였다. “……사회주의 사회에서는 이른바 다원주의가 허용될 수 없습니다. 다원주의가 표방하는 사상에서의 자유화, 정치에서의 다당제(多黨制), 소유에서의 다양화는 개인주의와 자유주의에 기초한 생존 경쟁이 지배하는 자본주의 사회의 정치방식입니다. 사회주의는 집단주의에 기초한 사회이며 인민 대중의 통일을 생명으로 하는 사회이므로 사회주의와 다원주의는 양립될 수 없습니다.” 「로동신문」, 1992년 1월 3일자.

23) 김병로, “남북한 화해·협력단계에서의 실천적 과제”, 구영록·임용순 공편, 『한국의 통일정책』 (서울: 나남, 1993), p. 194.

24) 안정수 · 윤병익 · 한승조 공저, 『통일을 위한 정치철학』 (서울: 을유문화사, 1992), p. 246.

---

입각하여 통일헌법에 의한 민주적인 남북한 총선을 통해 자유·복지·인간 존엄성이 보장되는 통일국가의 완성이 가능하다고 밝히고 있다.<sup>25)</sup>

그러나 북한은 1980년 10월 10일 조선 로동당 제6차 대회에서 제안하였던 「고려민주연방공화국」 창립 방안을 통해서 연방주의적 통일을 주장하였다. 이 방안에 의하면, 프롤레타리아계급이 통일의 주체가 되어 「자주」·「평화」·「민족대단결」의 원칙하에 연석회의 방식에 의한 정치협상을 통해 1민족 1국가 2체제 2정부의 연방국가를 완성하는 것이 통일이라고 밝히고 있다.

이와 같은 통일에 대한 남북한간의 인식차이는 분단 이후 상호 비방과 갈등을 지속함으로써 민족적 신뢰가 형성되기 보다는 민족적 대립의 양상이 심화되고 있다. 더구나 북한이 개혁·개방으로 독일통일의 실마리를 모색하였던 동독과는 다르게 주체사상에 기초한 「우리식 사회주의」강조를 통해 김일성·김정일 세습지배체제를 강화하는 한편 강력한 폐쇄정책을 취하고 있다는 사실은 남북관계를 더욱 경직시키고 있다.<sup>26)</sup>

### 3. 통합대책방안 모색

먼저 남한에서 통일국가 건설을 위해 북한 주민들이 자유민주주의체제를 동경할 수 있도록 정치·경제·사회 등 전영역에서 계몽된 민주주의를 뿌리내리도록 하는 것이다.

이것은 한편으로 통일과정과 그 이후에 야기되는 각종 후유증을 최소화시키고, 다른 한편으로 북한주민들의 동경심까지 유발하여 북한을 실질적으로 변화시킬 수 있는 사회적 토대를 구축하자는 것이다.

---

25) 더욱 자세한 내용은 민족통일연구원, 『‘민족공동체통일방안’의 이론체계와 실천방향』 (서울: 민족통일연구원, 1994년)을 참고할 것.

26) 1991년 1월 김일성이 신년사에서 밝힌 ‘우리식 사회주의’란 당의 영도밑에서 우리 인민이 자체의 힘으로 건설한 사회주의이며, 이것은 사회의 모든 것이 인민을 위하여 복무하는 참다운 인민의 사회이고 자주, 자립, 자위의 튼튼한 토대위에서 끊임없이 발전하는 가장 활력있는 사회를 말한다. 이에 대해서는 김남식, “북한의 ‘우리식 사회주의’의 사회주의관”, 『안보연구』 제24집 (서울: 동국대학교 안보연구소, 1994), pp. 19-25를 참조할 것.



둘째, 탈냉전과 개혁·개방이라는 세계사적 변화에도 불구하고 아직도 대남 공산화 통일전략을 고수한 채 체제유지를 위하여 개혁과 개방을 거부하고 고립과 폐쇄를 자처하고 있는 북한의 변화를 유도하는 일이다.

셋째, 독일인들은 ‘분단되어 있으면서도 통일된 효과’를 누리하고자 교류와 협력에 기초한 ‘상호공존’을 실천하였다. 이것은 동·서독 주민의 이질화 해소와 동질성 회복에 기여하는 계기가 되었고 국제적으로는 유럽의 평화와 안전에 이바지하여 궁극적으로 독일통일의 결정적인 바탕이 되었다.<sup>27)</sup>

이처럼 남·북한도 통일을 위해서는 ‘공존단계’를 거쳐야 한다. 왜냐하면 한국이 제시한 단일국가로의 통일방안이나 북한이 제시한 연방제 통일방안의 차별성 뿐만 아니라 남·북한 상호간에 바라보는 상대에 대한 인식의 차이가 전혀 변화하고 있지 않기 때문이다.

그러므로 남북한간 「공존단계」의 실현은 한편으로 통일의 시기를 앞당기거나 통일의 시기에 진입하였을 때 통일을 주체적으로 달성할 수 있는 역량을 기르는 것이고, 다른 한편으로 통일과정에서 표출될 후유증을 미연에 방지하기 위한 지혜를 모색하는 것이다. 한마디로 통일을 이루기 위해서는 남북한간의 ‘공존’을 지체없이 실천해야 한다. 그리고 이것의 출발점은 이념의 대립과 갈등구조의 청산이고 서로 상대방을 알리는 실천적 노력이다.

넷째, 우리는 시급히 통일준비작업에 나서야 한다.

동·서독은 안정적인 공존관계를 바탕으로 內獨省과 全獨研究所(Gesamtdeutsches Institut)의 설치 등을 통해 동·서독관계에 관한 연구작업의 수행은 물론 경제적인 통일후유증 해소방안 등 일련의 통일준비를 하였음에도 불구하고 통일 이후 여러가지 후유증과 통일비용으로 어려움을 겪는 것을 감안한다면 우리도 하루빨리 철저한 통일준비를 하여야 한다.

또한 독일은 「2+4 회담」을 통하여 통일의 외적 여건을 조성하였듯이 우

27) 정용길, “분단국의 통일사례가 한반도통일에 주는 교훈에 관한 연구”, 『행정논집』 제22집 (서울: 동국대학교 행정대학원, 1994), p. 207.

---

리도 통일을 위해서는 국제적 통일환경을 조성해야 한다.

한반도는 지정학적 특성으로 주변국가들과 밀접한 이해관계를 맺고 있다. 그래서 한반도 통일은 우리 민족 내부의 문제와 주변국들의 이해가 얽힌 복합적인 문제라는 양면성을 가지고 있다. 그러므로 우리는 내적으로 통일역량을 기르는 것과 동시에 외적으로 한반도 통일을 지원할 수 있는 국제적 통일환경을 조성해야 한다.

요컨대 독일통일에서 우리가 가장 중요하게 얻어야 할 교훈은 통일비용이 얼마나 많이 들고 통일후유증으로 인해 당사자들이 어떠한 불편을 겪고 있는지에 관한 내용이라기 보다는, 독일인들이 수행한 분단관리 및 극복과정을 철저하게 분석하고, 또한 통일을 이룬 독일의 위상이 얼마나 커져 게르만 민족과 독일역사 뿐만 아니라 현 국제사회에서 어떠한 의미가 부여되는가를 살펴 소중한 교훈으로 삼아 하루라도 빨리 통일을 이루어야 한다.

**사회주의 체제전환 사례  
비교분석 · 평가**



## 제 2 장

---

# 러시아, 동구, 구동독, 베트남의 체제전환 사례

고 일 동

(한국개발연구원 연구위원)



---

## 목 차

### 제1절 서 론/ 41

1. 개혁과 체제전환
2. 체제전환의 사례와 불가필성
3. 체제전환의 형태

### 제2절 체제전환 모델/ 48

1. 러시아의 내부분열적 체제전환 모델
2. 동구의 급진적 체제전환 모델
3. 구동독의 경제통합형 체제전환 모델
4. 베트남의 점진적 체제전환 모델





## 제1절 序 論

### 1. 改革과 體制轉換

- 경제개혁(economic reform) : 기존의 정치·경제적 체제의 기본틀을 유지한 채 부분적인 제도의 변화를 통해서 현재 제기되는 문제점을 해결하고자 하며 기본적으로 체제유지에 목적이 있음.
- 체제전환(system transformation) : 기존체제에서 다른 유형의 체제로 전환하는 것으로서 개혁에 비해서 변화의 범위나 폭도 크지만 기존 체제를 결정하는 근본적인 요소의 변화를 포함.
- 일반적으로 사회주의에서 시장경제체제로의 전환은 정치적으로는 공산당 일당독재의 포기과 다당제에 기초한 대중민주주의로의 전환, 그리고 경제적으로는 국가의 경제계획에 의한 자원배분에서 시장의 가격기능과 자유로운 계약 및 거래를 보장하는 방향으로의 전환 및 전인민적 혹은 집단적 소유에서 개인소유로의 전환 등을 의미함.
- 중국이나 베트남의 경우 정치적 체제의 변화없이 경제적으로 시장기능적 요소를 도입함으로써 체제전환보다는 경제개혁으로 지칭되기도 함. 그러나 실제로는 사회주의 체제의 근간이 되는 소유권제도의 변화가 수반되고 있을 뿐만 아니라 국가의 계획기능이 점진적으로 축소되고 있기 때문에 광의의 체제전환으로 보는 것이 타당할 것임.
- 그러나 일반적으로 사용되는 사례를 보면 개혁은 특정 시점에서의 특정 제도의 변화를 지칭하며 체제전환은 장시간 동안 일련의 개혁조치가 지속적으로 이루어지는 것을 의미함.

- 이 경우 체제전환은 일련의 개혁의 집적을 의미하므로 체제전환의 개별적 프로그램들에 대해서는 개혁조치로 지칭하고 있음.

## 2. 體制轉換의 事例와 不可避性

- 최근의 체제전환은 사회주의체제에서 시장경제로의 전환이 주를 이루고 있으나 1970년대까지는 시장경제(혹은 비사회주의경제)에서 사회주의경제로의 전환이 대부분이었음.
  - 즉 1917년 러시아의 볼셰비키혁명이 성공한 이후 구소련 연방의 사회주의화, 제2차 세계대전 직후 동구 및 북한의 사회주의화, 이어서 중국의 공산혁명 및 중남미나 아프리카 제국의 사회주의권으로의 편입과 베트남의 통일로까지 이어져 왔음.
- 그러나 1970년에 접어들면서 구소련을 비롯한 대부분의 사회주의 국가에서 계획경제의 모순이 보다 심각하게 대두되었음.
  - 1980년 중반 고르바초프 집권 하의 구소련이 개혁에 착수하면서 동구권의 변화가 가시화되기 시작하였고 마침내 브레즈네프 독트린의 포기로 동구국가들은 1989년 이후 시장경제체제로의 전환이 보편화되기 시작하였음.
- 한편 중국은 1978년 (제11차 3中全會)에, 베트남은 1979년(당중앙위원회 6차회의)부터 공식적으로 경제개혁을 시작하였음.
  - 이들 국가의 변화는 당초부터 확실한 master plan 하에 뚜렷한 방향성을 갖고 체계적으로 추진된 것이 아니라 당면한 문제의 해결을 위해 경제개혁이 진행되면서 국가계획부분의 점진적 축소와 소유제도의 변화(준사유화 : quasi-privatization)가 이루어져 되었던 바, 이는 실질적인 경제체제의 변화로 해석하는 것이 타당함.
- 사회주의 계획경제는 산업화, 사회보장, 소득분배의 측면에서 나름대로 기여한 바가 없었던 것은 아니나 심각한 중앙집중적 계획경제가 갖는 각종 비효율과 부작용으로 더 이상 체제유지가 곤란

했기 때문에 체제전환은 불가피하였음. 사회주의 계획경제의 비효율성의 원인은 대체로 다음과 같은 점에서 찾을 수 있을 것임.

- 첫째, 정보의 부족 : 계획경제의 특성상 정보소유자가 의사결정권을 가지지 못할 뿐만 아니라 이들 경제주체들이 계획당국에 대해서 정확한 정보를 제공할 하등의 유인도 가지지 못했음. 또한 시장의 부재로 가격이 자원의 희소성을 반영할 수 없었던 것도 자원배분의 비효율을 심화시킨 요인이었음.
  - 둘째, 사적 소유권의 부재 : 경제의 효율을 위해서는 확실히 정의되고 또 제도적으로 보호받을 수 있는 재산권의 확립을 필요로 하나, 사적소유권의 부재는 이윤동기 및 노동의 유인을 상실하게 함.
  - 셋째, 폐쇄성 : 사회주의 경제는 국제분업에 참여하지 못함으로써 자원배분의 효율성을 살리지 못했음. 이는 동서냉전체제 하에서 서방권의 견제도 작용하였지만 사회주의 자체가 대부분 자립적 경제체제를 지향했기 때문이기도 함.
  - 넷째, 산업불균형 : 계획경제의 비효율성은 중공업 위주의 산업 육성으로 더욱 심화되는 경향을 보임. 군수산업의 육성을 포함한 중공업 위주의 산업정책은 과산업화(overindustrialization)의 문제와 함께 소비재 산업의 낙후로 국민의 복지수준 저하를 초래하였음.
- 사회주의도 비효율적인 부분의 재조직과 유희자원의 동원 등을 통한 외연적 성장을 추진한 초기에는 상대적으로 높은 경제성장을 실현하였으나 혁명의 열기가 식고 관료화가 심화되며 자원의 이용이 한계에 달함에 따라 경제는 침체

〈 표 〉 구소련의 경제성장률

연대	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
경제성장률(%)	10	7	5	2	「마이너스」

1992년 구소련해체 이후는 러시아의 경제성장률을 참조하였음.

- 구소련의 경제성장률은 1950년대이후 지속적인 하락경향을 보이고 있음. 특히 1990년대에 들어서서는 현재까지 「마이너스」 성장을 보이고 있으며 향후 1990년대 나머지 기간동안 경제적 조건이 개선된다고 하더라도 전체기간의 평균은 「마이너스」 성장을 면하기 곤란할 것임.
- 중부유럽이나 남부유럽의 사회주의 국가들의 경제성장도 대체로 소련과 동일한 경향을 보인 것으로 분석됨.
- 중국의 경우에도 1955-78년의 기간동안 전체적인 요소 생산성은 저하된 것으로 분석되며 대약진운동 기간(1958-60)의 대기근, 문화혁명으로 인한 경제의 피폐화 등을 경험하였음.
- 한편 베트남의 경우 40년간의 내전 후 경제개발의 필요성이 절실하였으며 중국과는 달리 대소의존도가 높았으나 소련의 개혁과 개방이후 경제지원이 감소함에 따라 체제개혁의 필요성은 더욱 확대되었음.

### 3. 體制轉換의 形態

- 사회주의 계획경제에서 시장경제로의 체제전환이 이루어지는 형태는 첫째, 변화를 주도하는 주체가 누구냐에 따라, 둘째 변화의 속도와 순서에 따라, 셋째 변화의 방향에 따라 분류될 수 있음.

#### < 전환의 주체 >

- 기존의 정치세력에 의해서 혹은 새로운 집권세력에 의해서 추진되는지에 따라 구분. 일반적으로 점진적인 변화는 기존의 집권세력에 의해서 (혹은 새로운 정치지도자가 등장하더라도 기존 정치체제의 틀을 유지한다는 전제하에서) 이루어지는 경우임.
- 흔히 이러한 경우를 위로부터의 변화 (changes from above)로

지칭되기도 함. 이러한 예는 중국이나 베트남외에도 1950년대의 舊유고슬라비아, 1960년대의 헝가리나 舊체코슬로바키아, 1980년대 중반 고르바초프 집권시의 舊소련 등에서 찾아 볼 수 있음.

- 그러나 중국이나 베트남을 제외한 여타 사회주의권의 과거 개혁은 기존의 경제체제를 유지한 채 부분적인 제도개혁을 시도한 바, 그 결과는 성공적이지 못했을 뿐만 아니라 개혁의 폭도 제한적이었기 때문에 이를 체제전환이라고 보기는 어려움.
- 한편 최근 동구권이나 엘친 집권 하의 러시아에서 새로 탄생한 정권이 변화를 주도하고 있음. 일반적으로 정치적 변화에 수반하여 경제개혁이 추진되는 경우 아래로부터의 변화 (changes from below)로 지칭되며 이 경우 체제전환은 급속하게 추진되는 것이 보편적임.

#### < 전환의 속도 >

- 체제전환을 급진적으로 할 것인가 혹은 점진적으로 할 것인가의 문제는 사회주의 체제전환과 관련된 논쟁 중에서 핵심적인 요소에 속함.
- 급진적 체제전환(big-bang approach)을 주장하는 이론적 근거는 시장경제를 구성하는 모든 법적, 제도적, 규범적 요소가 상호 유기적으로 연관되어 있으며 특정 제도나 정책이 도입된다 하더라도 이와 연관된 다른 부문의 변화가 없을 경우 제도상의 정합성이 결여됨으로써 정상적인 기능이 이루어질 수 없기 때문에 일시에 체제 및 제도의 변화가 이루어져야 한다는 것임.
- 한편 점진적 전환 (gradualism)을 주장하는 경우 그 이론적 근거는 비록 체제 및 제도가 바뀐다 하더라도 개별 경제주체가 새로운 환경에 적응하는 데에는 상당한 시간이 소요되기 때문에 이들의

---

적응력을 높이고 체제이행기(transitory period)동안의 부작용을 최소화하기 위해서는 제반 변화가 점진적으로 추진되어야 한다는 것임.

- 일반적으로 급진적 전환이나 점진적 전환중의 선택은 변화의 주체, 체제전환의 초기 경제환경이나 정치적 조건, 그리고 체제전환의 방향이나 목표 등에 의해서 결정된다고 볼 수 있음.
  - 예를 들면 새로운 정치세력이 개혁을 주도하는 경우 새로운 개혁 지지세력의 형성과 구세력의 부활저지를 위해서 체제전환의 속도가 빨라지는 것이 일반적이며 또한 지향하는 체제의 모델이 확실할 경우 속도를 빨리할 수 있을 것임.
- 또한 체제전환의 속도가 빠를수록 경제에 대한 충격이 크고 이행기간동안의 경제침체 정도가 큰 것으로 지적되며 따라서 급진적 체제전환의 경우 폴란드 및 구동독과 같이 외부로부터의 경제적 지원이 필요함.
  - 폴란드의 경우 서방국가 및 국제기구로부터의 대규모 지원이 있었으며 구동독의 경우 서독으로부터의 지원이 필수적이었음. 또한 구소련의 경우 엘친정부의 급진적 개혁을 지원하기 위해서 서방권으로부터의 원조가 있었음.
- 그러나 급진적 전환이라 하더라도 모든 기존의 사회주의적 체제가 일거에 시장경제적 체제로 전환되기는 어려울 것임. 가격자유화, 시장개방 및 환율개혁, 재정 및 금융개혁 등과 같은 내용은 비교적 짧은 시간내에 전환이 가능하나 사유화는 비교적 장시간이 소요됨.

#### < 변화의 방향 >

- 경제체제를 결정하는 두가지 주된 요소는 생산수단에 대한 소유권의 형태와 자원배분 및 소득분배의 형태로 지적됨. 이들 두가

지 요소를 통해서 경제체제를 단순화할 경우 다음과 같이 분류될 수 있음.

자원배분방식	생산수단의 소유제도	
	국가소유	민간소유
정부계획	명령경제 (command economy)	국가자본주의 (state capitalism)
시장기능	시장적 사회주의 (market socialism)	자유방임적 자본주의 (laissez-faire capitalism)

- 명령경제 : 1930년대부터 1980년대 중반 이전까지의 구소련, 혹은 1950년대 이후의 북한, 제1차 5개년계획기간 (1953~57년간)의 중국
  - 사회적 시장경제 : 1950년대 이후의 쾰른고슬라비아, 1960년대 중반이후의 헝가리 및 체코슬로바키아 (1968년 프라하의 봄 이전), 혹은 최근의 중국
  - 국가자본주의 : 전쟁기간 중인 일본 또는 싱가포르, 혹은 개발연대의 한국 및 대만
  - 자유방임적 자본주의 : 19세기의 영국, 뉴딜정책 이전의 미국, 최근의 예로서는 홍콩을 들 수 있음.
  - 이밖에도 시장질서의 유지에 있어 사회적 규범의 중요성을 강조하는 독일형의 사회적 시장경제 (social economy), 혹은 분배 측면에서 사회주의적 요소가 강한 조합주의(corporatism) 등 시장경제의 여러 가지 변형된 형태가 있으나 도표의 단순화를 위해서 이를 제외하였음.
- 실제로 시장경제체제라 하더라도 다수의 부문에서 정부의 개입이 이루어지고 있기 때문에 일종의 혼합경제체제(mixed economy)로 볼 수 있음.
- 일반적으로 점진적 체제전환 (체제개혁적 접근)의 경우 시장적 사

---

회주의를 지향하는 반면 (중국이나 베트남 등) 급진적 체제전환의 경우 자유방임적 자본주의는 아니더라도 국가자본주의나 시장적 사회주의 이상의 개방성을 갖는 (liberal) 서구형 시장경제체제를 암묵적으로 지향하고 있는 것으로 평가됨.

- 체제전환이 비교적 성공적이라고 할 수 있는 중부유럽국가 (체코, 슬로바키아, 헝가리, 폴란드) 등은 유럽연합에 편입됨으로써 이들 국가수준의 경제적 발전을 목표로 하기 때문에 체제변화가 지향하는 목표로서 서구제국의 체제를 염두에 두고 있는 것이라 할 수 있음.
  - 한편 러시아 및 CIS의 다른 공화국들 경우에는 체제전환이 지향하는 목표가 불분명함으로써 상당한 혼란과 시행착오가 초래되고 있음.
- 일련의 개혁 추진에 있어서 무엇보다도 중요한 사항은 일단 결정된 사항은 지체없이 추진될 필요가 있으며 또 개혁의 내용에 있어서도 일관성을 유지하는 것임.
  - 만약 특정 개혁 프로그램이 중단될 경우에는 정책에 대한 신뢰성 저하는 물론 국가권력이나 정부의 역할에 대한 권위를 상실하게 되므로 중단될 위험이 있는 개혁은 애초에 시작하지 않는 것이 바람직함.

## 제2절 체제전환 모델

### 1. 러시아의 내부분열적 체제전환 모델

- 소련의 체제전환은 사회주의체제 하에서 침체된 경제와 사회적 분위기 쇄신을 위해서 고르바초프가 추진한 개혁·개방정책에 의



해서 촉발되었으며 또한 소련의 체제전환이 갖는 특성은 다민족 연방국가의 해체로 인한 정치적 변혁과 함께 경제체제의 변화가 동시에 추진된 점에서 찾을 수 있을 것임.

- 거대한 다민족 국가로 형성된 소련은 각 공화국마다 인종 및 종교적 특성을 바탕으로 상이한 역사적 배경을 갖고 있었으며 이들을 결속할 만한 물리적 강제력과 경제적 유인이 사라짐에 따라 자연 정치적 분권화가 가속되었음.
- 또한 소련의 역사적 배경이나 현실적 조건을 감안할 때 서구의 자본주의가 구체제에 대한 대안이 될 수 없는 형편이며 따라서 시장지향적 변화를 계속하더라도 자체에 적합한 모델을 확립하는 데에는 상당한 시행착오가 불가피할 것임.
  - 냉전체제하에서 사회주의권의 종주국으로 자임해 온 과정에서 소련은 많은 정치·경제적 부담을 안게되었고 특히 군수부문의 비대성으로 인한 기형적 산업구조에서 보는 바와 같이 구체제의 부정적 유산은 다른 어느 국가보다 심각함.
- 한편 소연방내의 각 국가들간에도 역사적, 문화적 배경은 물론 경제발전 정도나 지리적 여건이 다르기 때문에 경제체제의 변화에 있어서도 그 방향이나 속도가 서로 다를 뿐만 아니라 이들간의 경제적 관계를 재설정하는 문제도 어려운 과제 중의 하나임.
- 러시아를 포함한 구소연방 국가들의 복잡한 정치적 상황과 경제적 불안정은 현재까지도 지속되고 있으며 이들이 갖는 제반 문제는 앞으로도 빠른 시일내에 해결되기 어려운 측면이 많음.

### 1.1 初期條件 (고르바초프의 유산)

- 1985년 3월 고르바초프가 집권할 당시 구소련은 이미 사회주의체제의 각종 비효율과 부패가 극도로 심한 상태였기 때문에 경제적 개혁이 불가피하였음.

- 우선 고르바초프는 집권직후 침체된 경제의 회복을 위해 경제 성장을 촉진하기 위한 방안을 모색하게 되었고 제12차 5개년 계획(1986-90)에서 외연적 성장정책을 통한 기업의 생산력 강화와 알콜통제 등을 통한 사회적 분위기 쇄신을 주도
  - 그러나 1986년과 87년 소련의 주종 수출품목인 원유의 국제가격 하락으로 대외수지에 차질을 빚게된 반면 생산확대를 위한 기업지원과 식품보조금 등 가계지원의 확대로 재정은 심한 적자를 보이게 되었음.
- 특히 1987년 7월에 도입한 국영기업법(Law on State Enterprise)을 통해서 기업에 대해 가격, 임금 및 생산에 대한 자율권을 부여함으로써 계획부문에서 지정한 나머지는 기업간 도매시장을 통해서 거래되는 것을 허용하였음.
- 그러나 기업에 대한 통제의 완화는 여러 가지 무질서를 초래하였고 특히 기업들은 임금에 대한 자율권을 이용하여 대규모 임금인상을 단행한 결과 경제 전체적으로 심각한 인플레이를 유발하게 되었음.
  - 또한 농업부문에 대한 통제의 완화는 식품을 비롯한 농업생산물의 공급에 심한 혼란을 가져왔으며 특히 도시의 경우 농산물 공급의 부족으로 지역적으로 심각한 식품부족 및 가격폭등 현상이 초래되었음.
- 1989년에 접어들면서 고르바초프의 경제성장계획은 불가능하다는 사실이 입증되었을 뿐만 아니라 시장경제로의 체제전환이 불가피하다는 지적이 이미 보편되었음.
- 이에 따라 「샤탈린 500일 계획」과 같은 급진적인 개혁 프로그램이 제시되기도 했지만 이러한 개혁의 채택은 계획경제의 종말을 의미하며 이는 고르바초프의 정치적 기반 상실을 의미하기 때문에 이를 받아 들일 수 없었음.
  - 그러나 1989년 3월 연방인민 대의원 선거에서 공산당 주요인사

가 대규모 낙선하는 사태가 있었으며 1990년 2월 공화국과 지방의 선거에서 공산당이 다수 패배하자 고르바초프는 공산당을 대신할 정치기반을 모색하였으나 자신의 입지로 개혁적 경향보다는 보수로 회귀하는 경향을 보였음.

- 심화되는 거시경제적 불안정과 생산침체의 극복을 위해 고르바초프는 1991년 2월 화폐개혁을 실시하나 경제안정화를 위한 정책수단의 부재로 인플레이 억제에 도움을 주지 못했으며 동년 4월 가격개혁도 물가안정에 도움을 주지 못했음.
  - 더욱이 대외수지의 악화로 서방권에서 소련의 부채상환 능력을 의심하여 신용을 제공하지 않게 되자 소련의 경제는 더욱 침체하는 경향을 보였으며 결국 1991년 8월 구테타 이후 엘친이 주도권을 잡게 되었고 1991년 크리스마스를 기해서 고르바초프는 권좌에서 물러남에 따라 소련연방은 종식을 고했음.

## 1.2 蘇聯聯邦 해체이후의 體制轉換 (러시아)

- 소련의 공화국들도 동구권 국가들과 유사한 체제전환 과제를 안고 있었지만 이에 대하여 소련의 고유한 특성이 크게 작용하였으며 이러한 문제로 인해서 체제전환은 다른 동구권 국가들보다 훨씬 어려운 지경임.
  - 첫째, 소련의 종전 경제체제는 모스크바에 의해서 조정되어 왔으나 개별 공화국들이 분리, 독립됨으로써 이들은 새로운 체제와 제도, 그리고 이를 운용할 수 있는 경험이나 인력, 그리고 조직이 실질적으로 결여되어 있음.
  - 둘째, 구소련 공화국들간의 경제관계도 새로 정립되어야 하나 상품거래나 통화이용에 있어 뚜렷한 원칙이 결여되어 있었기 때문에 이들 공화국들간의 거래에 심한 혼란이 야기되었음.
  - 셋째, 소련의 해체이후 각종 국영기업이나 국유자산에 대한 소

- 유권이 어느 공화국에 속하는지가 불명확하였으며 심지어 군대의 경우에도 그 소속이 불분명하여 분쟁의 요소가 되었음.
- 넷째, 냉전하에서 공산권의 종주국 역할을 자임하는 과정에서 군수산업의 비대화와 과산업화(overindustrialization)로 경제는 심한 기형성을 보이게 되었으며 산업간·지역간 불균형 정도가 여타 사회주의 국가에 비해서 심각함.
  - 다섯째, 경제의 안정을 위해서는 IMF나 세계은행과 같은 국제기구로부터의 지원이 필요하나 정치적 변혁과 국가간 관계의 불확실성으로 이들 기구에 대한 가입가능 여부가 확정되지 못했기 때문에 동구제국과는 달리 외부지원도 지체되었음.
- 1992년 1월부터 시작된 러시아의 체제전환은 당초 가이다르의 급진적 경제개혁으로 시작되었으나 곧이어 러시아 의회로 대변되는 보수파의 반발에 부딪치면서 개혁은 방향을 상실한 채 표류해 왔음.
- 그 후 러시아의 개혁정책은 정치적 갈등속에서 일관성 없이 급진과 점진을 반복하였으며 그 결과 정책적 혼란은 물론 정책에 대내외적인 신뢰를 상실하게 되었음.
  - 다행히 1994년부터는 IMF 등 국제기구의 지원과 함께 내부적으로도 경제부처간 협력이 다소 이루어져 극심한 인플레이 등 거시경제적 불안정이 다소 완화되는 경향을 보이고 있음.
- 러시아 경제 혼란이 초래된 가장 큰 원인은 체제전환 이전에 거시경제적 안정이 깨어졌다는 사실이었으며 이는 거시경제 안정화를 위한 정책수단이 없이 가격자유화를 추진함으로써 물가와 임금의 연쇄적 상승을 초래하였기 때문임.
- 이에 대해서 러시아는 1992년 봄 거시경제의 안정화를 위해서 재정 및 금융부문의 긴축정책을 실시하고자 하였으나 (가이다르 개혁안) 관계당국간 정책의 혼선으로 실효를 거두지 못했음.
- 우선 재정부문은 원유 등 주종 수출품에 대한 수출관세를 통

해서 재정수입을 확보하고 대신 각종 보조금을 삭감하여 재정 적자를 축소하고자 하였으나 수출의 부진과 의회의 식품에 대해 면세를 의결하였고 또 조세행정상의 각종 미비로 재정수입의 확보가 계획 수준으로 실효를 거두지 못했음.

- 금융부문에서도 러시아 중앙은행은 의회의 지원하에 금융긴축을 반대한 반면 러시아 재무부는 긴축을 주장함으로써 정책상의 심한 혼란이 야기됨.
- 의회의 지원을 받은 중앙은행은 긴축이 기업의 도산과 실업만 유발한다는 주장 하에 신용을 확대하였으며 이러한 상황에서 재정부문의 긴축만으로 경제안정을 이룩하는 것은 불가능하였음.

- 가이다르 퇴임(1992. 12) 이후 등장한 체르나무르딘 정부는 초기에는 통화, 신용정책의 완화를 시도하다 경제불안정이 확대되자 다시 안정화로 회귀하는 등 일관성을 상실하였음. 이어 1993년 3월부터는 표도로프의 지휘 하에 IMF 등에 힘입어 인플레이 억제 정책을 실시함. 1994년 3월부터는 다시 체르나무르딘의 주도하에 중도적인 경제정책을 실시하나 실적이 부진하였음.

- 러시아가 경제적 안정을 찾기 시작한 것은 1995년 1월 사유화부 장관으로 있던 추바이스가 거시경제 전반을 담당한 이후부터이며 1995년 3월 러시아 정부, 러시아 중앙은행, 그리고 IMF 간에 재정·금융 프로그램이 합의됨으로써 비교적 강력하고 일관성 있는 거시안정화 정책을 실시하면서 부터임.

- 한편 체제전환에 비교적 성공한 다른 동구제국에 비해서 러시아의 사유화는 많은 문제점을 안고 있으나 그간 러시아가 추진한 다른 개혁정책에 비해서 사유화는 비교적 문제가 적었던 것으로 평가되기도 함.

- 러시아의 사유화는 1992년에 우선적으로 200인 이하의 소규모 기업에 대한 사유화에 집중하였으며 그 이후 오랜 격론 끝에

---

1992년 7월 러시아 의회에서 사유화가 비준되고 동년 8월 엘친 대통령에 의해서 voucher system에 의한 사유화가 채택됨에 따라 거대기업에 대한 사유화가 시작되었음.

- 이러한 사유화 과정은 크게 3가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫번째는 유통이나 서비스 분야의 중소기업을 대상으로 하는 경매입찰 형태의 사유화로서 동구제국과는 달리 이 분야의 사유화가 속도는 비교적 완만하였음.
- 두번째는 거대기업의 사유화인데 이는 먼저 국영기업을 주식회사화하고 국가가 소유하고 있는 주식을 현금판매하는 절차임. 대규모 사유화는 1992년말부터 시작되어 1994년 6월말에 voucher에 의한 1단계 사유화가 완료되었음.
  - 사유화 이전단계에서 일정규모 이상의 모든 기업들은 일단 주식회사 형태의 법인화를 추진하며 국가가 100%의 지분을 소유하도록 하고 회사의 임원진은 경영진, 근로자, 그리고 정부의 대표 등으로 구성됨으로써 실질적으로 구체제 인사들이 영향력을 행사
  - 그러나 기업의 이익과 관련된 집단의 반발과 내부인들의 이익 추구로 쉽게 사유화될 수 있는 부분에 있어서도 쉽게 사유화가 이루어지지 못했으며 특히 1993년 반개혁적인 내각의 구성으로 사유화는 심한 위기에 봉착하였음.
  - 이후 1995년부터는 사유화가 보다 적극적으로 추진되었으나 1996년초까지 러시아의 전체 산업 중 사유화된 부분은 절반 정도에 지나지 않으며 특히 토지의 경우 사유화는 더욱 지체됨으로써 러시아의 사유화는 여전히 과도기적인 상황을 벗어나지 못하고 있음.
- 세 번째 부문은 농업 토지사유화로서 1992년 1월 토지사유화법령이 발표된 이후 개인의 토지소유에 대한 의회의 강력한 반대로 법령의 통과가 어려웠기 때문에 초기부터 많은 장애가 발생하였

음.

- 현재 소규모의 사유화는 완성단계에 접어들었으며 (90% 정도) 초기에 비교적 원활한 국영부문의 사유화는 일부 지체되고 있으며 토지부문에 대한 사유화는 보수, 개혁진영간의 입장대립으로 여전히 논란이 계속되고 있음.

### 1.3 산적한 未解決 課題

- 러시아의 경제는 1991년이후 시작된 「마이너스」성장을 여전히 지속하고 있으며 물가도 연 100%대를 넘어서는 상승률을 보이는 불안정을 계속해 왔으나 1995년부터 거시경제적 안정은 어느 정도 확보되고 있으며(1996년에도 GDP 성장률은 여전히 마이너스) 다만 국제수지의 경우 무역수지에서 약간의 흑자를 보이고 있음.
- 러시아는 아직까지도 정치적 불안정을 겪고 있을 뿐만 아니라 구 소련 연방에서 독립한 국가들과 러시아 연방과의 관계가 불확실하며 민족주의자들과 연방주의자들간의 무력충돌, 러시아 연방내에서도 중앙과 지방간의 관계가 불확실하거나 대립적인 정치, 행정적인 불확실성이 제기되고 있어 문제가 산적함.
  - 그 결과 아직까지 체제전환이 지향하는 바가 불확실하며 또한 이러한 정치적 갈등요소로 인하여 향후의 변화에 있어서도 불안정 요소를 안고 있음.

	1991	1992	1993	1994	1995
GDP성장률 (%)	-5.0	-14.5	-8.7	-12.6	-4.0
물가상승률 (%)	93	1,354	876	307	198
경상수지 (10억불)	5.6	4.2	6.2	4.8	12.6
대미환율 (루블당)	22	220	932	2,191	4,558
대외부채 (10억불)	67.5	79.0	83.1	94.2	105.7

- 한편 경제적인 측면에서 볼 때 러시아 개혁정책의 문제점은 첫째 러시아적 상황하에서도 표준적인 개혁 프로그램이 작동할 것이라는 가정하에서 최초의 개혁이 추진된 점, 둘째, 급격하고 인기없는 안정화 정책을 추진할 만한 정치력이 부족한 점, 셋째 IMF 등 국제기구의 지원이 지연된 점, 넷째 공화국들간의 협력부족 등을 들 수 있음.
- 앞으로 러시아의 경제개혁 방향은 1992년부터 실시한 거시경제적 안정화 우선 정책에서 미시정책적 방향으로 전환되어야 할 필요가 있으며 특히 지역 및 산업정책에 대한 우선순위를 높여가야 할 것임.
  - 즉, 기업이 이윤극대화를 추구할 수 있는 영업환경의 조성과 금융기관들의 금융매개기능 확대 및 금융기관의 영업건전화, 또한 사회 안전망(social safety net)에 대한 고려 확대 등을 들 수 있음.

## 2. 동구의 급進的 體制轉換 모델

### 2.1 동구국가들의 체제전환의 특징

- 동구의 개혁은 1980년대 중반 구소련이 Perestroika(구조개혁)와 Glasnost(정보개방)를 추진하면서 동구에 대한 물리적 강제력을 완화함으로써 시작
  - 1980년대 동구권의 개혁은 그동안 경제침체가 심화되었던 헝가리, 폴란드, 舊유고슬라비아를 중심으로 시작되어 舊동독과 舊체코슬로바키아로 파급되고 다시 루마니아, 불가리아 등에도 영향을 미치게 되었음.
  - 동구의 여러국가들은 경제발전 정도나 정치적 상황, 혹은 기존 체제의 개별적인 특성을 달리하였기 때문에 이들 일률적으로



설명하기는 곤란함.

- 그러나 대체로 보아 중부유럽에 속한 폴란드, 헝가리, 체코 및 슬로바키아는 사회주의권 내부에서도 경제발전 정도가 높고 또한 역사적으로 서방권과의 경제적 긴밀도가 높았던 것으로 평가될 뿐만 아니라 과거 개혁을 추진한 바가 있음.
- 그에 반해서 동부유럽에 속하는 루마니아, 불가리아, 알바니아 등은 산업화의 정도가 낮기 때문에 농업이 여전히 주된 산업일 뿐만 아니라 정치에 대한 주민들의 의식도 낙후된 상태이며 1980년대 이전까지 체제개혁의 노력도 미약하였음.
- 한편 舊유고슬라비아의 경우 1950년대부터 티토이즘을 바탕으로 제 3의 노선을 견지함으로써 동구권에서는 가장 개혁의 정도가 높았으나 상당기간 심각한 내부분열을 겪고 있기 때문에 경제문제에 집중할 여력을 갖지 못하고 있음.

## 2.2 초기조건과 개혁방향

### <동구의 특성>

- 과거에 이미 체제유지적인 개혁을 추진하였으나 성과가 미흡하였으며 지난 20년이상 지속된 경제침체와 사회주의 체제에 대한 반발 확산
  - 헝가리는 1960년대 중반이후 지속적인 개혁을 추진, 체코의 개혁은 1968년 프라하의 봄이후 중단, 폴란드의 경우 1980년대 초부터 Solidarity의 영향으로 가격개혁 및 기업의 자율성 강화 등 부분적 개혁시도
- 구소련의 물리적인 강제력이 제거됨으로써 개혁에 관한 제약요인 제거

- 대부분의 동구제국의 사회주의 체제는 구소련의 강제에 의해 이식된 것으로서 브레즈네프 독트린에 의해서 강제적 결속력을 유지
- 서구에 대한 동경과 이를 기존체제에 대한 대안으로 받아들임.
  - 전통적으로 중부유럽 3국은 러시아보다는 서방권의 영향하에 있었으며 유럽의 통합추세에 맞추어 서구권에 편입되기를 희망
- 정치적 변화(시민혁명)와 동시에 경제개혁이 추진됨으로써 급속한 변화를 추진

#### <개혁의 속도와 방향>

- 동구국가들간에도 체제전환의 속도에 차이가 있었음. 즉, 첫째, 개혁의 논의과정에서 경제침체의 정도가 심할수록, 둘째, 새로운 정치적 지도자들에 대한 국민의 압력(경제조건 개선의 기대)이 강할수록, 셋째, 전통적으로 구소련의 유대가 강할수록 더욱 급진적 변화를 보였음.
- 그러나 결국 개혁의 속도와 범위의 결정은 초기조건과 함께 정치적 역학관계에서 결정된다고 볼 수 있음. 사회주의 국가에서 경제문제의 결정은 정치적 요인에 의해서 좌우되어 왔으며 결국 어느 계층의 영향력이 크게 미치느냐에 따라 경제개혁의 방향이 크게 결정된다고 할 수 있음.
- 또한 경제개혁의 성공여부는 첫째, 개혁주도세력의 응집력과 지도력, 둘째, 개혁전략(체제전환 방안), 셋째 대내외적 개혁환경(초기조건 및 대외지원 확보 가능성) 등에 의해서 크게 좌우됨.

## 2.3 체제전환의 형태

### <폴란드>

- 폴란드는 동구에서 공산당이 권력을 상실한 최초의 국가이며 개혁과정에서도 Solidarity가 강하게 영향을 미쳤으며 심각한 경제 문제와 함께 이러한 정치적 역학관계가 급진적 개혁정책을 취하게 된 배경임.
  - 또한 심각한 대외부채로 인해서 서방권 채권국이나 국제기구(IMF) 등이 용이하게 개입할 수 있는 여지를 제공
- 폴란드는 1989년 말부터 경제개혁안을 입안하여 1991년 초부터 급진적 개혁에 착수하였음 (대표적인 충격요법).
  - 1989년 개혁논의 당시 폴란드는 hyper-inflation(1989년 물가상승률 600%이상)에 직면하고 있었으며 재정지출 삭감 → 식료품 등 생필품가격 인상 → 임금인상 요구확대 → 가격인상과 같은 악순환 구조에 봉착
  - 따라서 우선 경제안정이 최우선 과제였으며 이를 위해서는 국내수요의 억제가 가능한 정책수단이었음.
  - 폴란드가 채택한 충격요법의 특징은 우선 단기적으로는 보조금의 삭감을 통한 재정적자의 축소, 통화 및 신용공급의 억제, 가격 및 외환, 무역자유화 등을 통해서 거시경제의 안정화를 도모하며 중기적으로는 사유화 및 독과점의 해체, 그리고 산업의 구조조정을 추진하는 것임.
- 재정지출 삭감과 증세, 금융긴축과 正의 이자율 견지, 환율의 평가절하와 실질임금 인상억제 등을 통해서 경제의 악순환 고리를 차단하였으나 심각한 침체에 봉착하였으며 이에 대해 서방권 및 국제기구가 대규모의 지원을 감행
- 폴란드는 강력한 안정화 프로그램으로 1993년부터 거시경제적 안

---

정이 회복되는 경향을 보였음. 그러나 폴란드의 경제개혁은 거시경제적 안정에 치중한 결과 구조조정을 등한시했다는 지적이 높음.

- 폴란드의 농업은 전통적으로 가족농(전체 경작지의 70%) 중심의 영농체제였으며 소규모 수공업 및 도소매업에는 다수의 민간기업의 존재
  - 기존의 광범위한 가족농의 존재로 농업부문의 재산권 확립은 비교적 쉽게 추진될 수 있었음.
- 1990년 7월 「국영기업의 사유화법」이 제정되기 전에는 국영기업의 경영자와 근로자의 자발적 노력에 의해서 시장화(marketization) 및 부분적 사유화 추진
  - 사유화법의 제정으로 「소유권 이전부」(Ministry of Ownership Transformation)가 발족된 이후 본격적인 사유화 추진
  - 소규모 자영업에 대해서는 공개입찰 방식을 통한 사유화를 추진하였으며 대규모 국영기업의 민영화는 종업원 우대조건의 주식매각, voucher system, 연금기금 및 기타 금융기관에 대한 주식배분 방식 등을 혼용 (대표적인 mass privatization)
  - 종업원 및 舊경영진에 대해서도 MBO형태로 매각하는 방식이 광범위하게 채택

#### <헝가리>

- 헝가리는 동구제국에서 舊유고 연방 다음으로 풍부한 경제개혁의 경험을 보유하고 있었으며 1968년 신경제체제(MEN: New Economic Mechanism)의 도입이후 계획부문의 축소로 소위 '제 2경제' 부문의 역할이 크게 증대
  - 따라서 1990년대에 접어들면서 이미 헝가리는 시장경제체제를 수용할 수 있는 준비가 상당히 진척되어 있었을 뿐만 아니라

거시경제적 환경도 상대적으로 안정적이었음.

- 1990년 집권한 「민주포럼」 정권은 개혁과정에서의 충격을 최소화함으로써 생산의 침체를 피하고 인플레이 억제 및 국제수지 균형의 달성을 목표로 하는 점진적 개혁정책을 선택
- 1991년 3월 헝가리 정부가 채택한 「경제의 전환과 발전계획」의 주요 내용은 다음과 같음.
  - 기업보조금의 삭감과 임금 및 가격자유화의 확대
  - 포트트貨의 태환성 추구 및 수입자유화 확대
  - 각종 규제완화로 투자촉진 유도 및 사유화 촉진을 통한 경제 구조 개편
- 폴란드와는 달리 헝가리는 초기조건이 비교적 양호하며 본격적 개혁이전 이미 상당한 정도의 가격자유화가 이루어져 왔기 때문에 보조금의 삭감과 임금 및 가격자유화에도 불구하고 심각한 임금 및 물가불안은 피할 수 있었으며 금융부문의 안정화정책도 극단적인 것은 아니었음.
- 소유제도에 있어서 헝가리는 1960년대부터 제 2경제 부문의 확대가 두드러졌으며 특히 주택 및 농지의 개인소유가 다수
  - 헝가리는 1985년 「국영기업법」을 근거로 기업의 분권화 확대 및 1988년의 「경제연합에 관한 법」을 통해 민간기업 및 외국인 투자유치를 허용하면서 사유화를 추진 → 무질서한 사유화로 발전 (spontaneous privatization)
- 1988년부터 1990년 3월까지 국영기업들은 정부의 간섭없이 국영 기업을 민간회사로 전환할 수 있도록 허용 (기업주도의 민영화) - 경영자들은 자신의 이익 확보에 주력하는 결과를 초래
  - 1991년부터 보다 본격적인 사유화 추진 (국유재산청 주도). voucher보다는 국유재산의 매각에 중점을 두었으며 사유화는 상대적으로 부진

---

### 3. 舊東獨의 經濟統合型 體制轉換 모델

#### 3.1 舊東獨初 體制轉換의 特徵

- 구동독 체제전환의 가장 중요한 특징은 경제통합의 목적으로 체제전환이 이루어졌다는 점이며 따라서 체제전환이 급속하게 이루어질 수밖에 없었음.
- 구동독의 체제전환은 서독의 법질서와 제도를 그대로 수용하는 형태이기 때문에 체제전환의 방향이 확실했다는 점에서 불필요한 내부분열은 피할 수 있었으나 급속한 체제전환의 결과 구동독 산업은 심각한 침체를 경험하였음.
- 구동독의 심각한 경제침체와 동서독 주민간의 소득격차에서 발생하는 각종 경제적 비용은 대부분 서독의 부담으로 귀착되었으며 과대한 통일비용이 통일독일의 커다란 문제로 남아있음.

#### 3.2 초기조건

- 1980년대까지 여타 동구제국에 비해서 동독의 경제는 비교적 양호한 상태를 유지하였으나 정치적 상황이 급격하게 변화되기 시작한 1989년대 후반기에 동독경제에 위기가 나타났음.
  - 동독통계청이 SNA개념에 따라 시장경제의 개념으로 계산한 1989년 동독의 GNP는 경상가격으로 3,530억마르크에 달했지만 DIW가 추계한 1989년 동독의 GDP는 경상가격으로 2,900억DM에 달해 큰 격차를 보였고, 노동생산성은 서독생산성의 40%보다 조금 낮게 나타났음.
  - 한편 국가의 계획체제는 현격한 불균형을 보이기 시작했으며, 이주자의 증가로 인해서 노동력이 급격하게 감소하여 1989년도 하반기에는 고용자가 약 3%(220,000명) 정도 줄어들었음.

- 산업생산 및 건설부문의 성과는 계획에 훨씬 미달하였으며, 사회주의국가로의 수출이 정체되고, 수입은 감소하였으며 서방세계에 대한 적자는 약 10억달러로 증가되었으므로 대외적 협력이 없이는 경제회복이 불가능한 상태에 있었음.
- 1980년대 후반 사회주의 경제체제에 시장경제기능을 부분적으로 접목시키려는 동독지도부의 시험적인 개혁은 수반되어 할 조치의 미비와 정치권의 의지부족으로 인해서 실패하고 말았음.

### 3.3 經濟統合의 推進經過

- 개혁지연 및 경제침체로 인해서 동독주민들의 불만이 고조되자 소련은 1990년 봄에는 동독에서 대규모 시위가 있을 것으로 예상하고 있었으나 예상보다 빠른 1989년 10월 17일에 라이프찌히에서 120,000명이 참가한 대규모시위가 발생
- 사태수습을 위해서 1989년 10월 18일에 에리히 호네커(Erich Honecker)는 사임하고 이어 총서기에 취임한 에곤 크렌츠(Egon Krenz)는 개혁을 추진하겠다고 약속했으나 개혁의 지연으로 11월 8일 재차 대규모시위가 발생.
- 1989년 11월 9일에는 베를린장벽이 철거되었으며, 11월 13일에는 한스 모드로우(Hans Modrow)가 수상에 취임한 후 새 정부는 일종의 시장사회주의 형태인 혼합체제를 만들려는 목적으로 기업과 콤비나트의 자율성 제고, 계획범위의 축소, 대외개방의 확대 및 합영법(Joint Venture Act)의 제정과 같은 조치를 취함.
- 전반적으로 모드로우의 안은 동독이 취한 가장 포괄적인 개혁안이었으나 체제전환에 관한 문제는 고려하지 않았으며, 시장경제기능의 활성화 방안을 모색하지 않았기 때문에 동독의 경제난에 대한 해결책이 될 수 없었음.
- 1989년 12월 동독의 모드로우 수상과 서독의 콜총리(Helmut Kohl)

---

는 회담을 통해서 경제협력 강화에 관한 새로운 규정 등에 합의 하였음.

- 그러나 생산침체 및 주민들에 대한 물자공급부족이 심화되면서 태업 및 소요가 잇달아 나타나자 동독정부는 선거일자를 1990년 3월 18일로 앞당기게 되었으며 자유선거에서 동독주민들은 DM을 동독의 화폐로 채택, 독일연합(German unity) 구성 및 본(Bonn)의 연정에의 참여 등을 결정.
- 모드로우는 계약공동체(responsibility union) 대신에 조약공동체(treaty union)를 독일의 통일방안으로 설정하였으며 서독의 콜총리는 1989년 11월 28일 서독의회(German Bundestag)에서 통과한 10개조항(Ten point programme)의 다단계 통일방안에서 모드로우가 제안한 조약공동체(treaty union) 안을 수용하였음.
- 그러나 동독인구의 서독이주가 지속되고 1990년 상반기에 경제·통화통합에 관한 논의가 가시화됨에 따라 통일의 첫단계로서의 단일통화 및 단일경제권의 형성을 추진
- 1990년 5월 동서독의 재무장관은 통화·경제·사회통합을 추진하기 위한 국가조약에 서명. 이 과정에서는 통화의 안정을 유지하는 것이 가장 중요하며, 아울러 전환과정에서 나타나는 사회·정치적 충격도 완화해야 했으므로 서독이 주도적이고 포괄적인 역할을 해야 했으나 서독정부는 공공예산의 범위 내에서 이러한 역할을 수행해야 했음.
- 동서독은 조속한 통일에 관해서는 합의하였으나 정치적 통합이 없이 동독이 분리된 경제단위로서 운영되어야 할 기간에 관해서는 이견이 있었음. 즉, 동독의 입장에서는 서독의 지원과 서독의 민간 및 공공투자가 필요하며 정치적 통합이 이루어져야만 지원이 가능하였음.
- 시위와 파업이 계속되었고, 1990년 상반기에도 238,000명이 서독으로 이주하여 동독은 1년 반 동안에 노동력의 약 7%를 상실하



게 되었으며 이에 따른 사회복지기금의 급격한 감소가 서독의 난제로 부각

- 이러한 상황하에서 1990년 8월 31일 서독의 내무부장관 쉬오이블레(Schäuble)와 동독의 크라우스(Krause) 서기 사이에 통일조약(제2차 국가조약)이 체결되었으며 1990년 10월 3일 동독은 서독 기본법이 효력을 미치는 지역으로 편입됨.

### 3.4 경제·사회통합방안과 파급효과

목 표	기본내용	파급효과
<p>&lt; 通貨統合 &gt;</p> <p>구동독지역 통화의 안정과 인구이동억제</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서독 DM을 공동통화로 하는 단일통화지역 창출</li> <li>• 교환비율:임금, 연금 등 유량(flow)은 1:1, 저축, 부채 등 저장(stock)은 2:1</li> <li>• 단 개인저축은 연령에 따라 1:1 비율 적용</li> <li>• 기업의 금융자산 변동은 조정기금으로 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구동독 화폐를 4~5배 절상시킨 결과</li> <li>• 임금의 급등</li> <li>• 기업의 경쟁력 상실과 대규모 도산</li> </ul>
<p>&lt; 經濟統合 &gt;</p> <p>구서독의 사회적 시장경제제도를 구동독에 전면적으로 도입</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동서독간 생산요소의 완전한 자유이동</li> <li>• 경제통합 즉시 에너지, 주택 임대료 등을 제외한 모든 가격보조금 철폐와 시장가격화</li> <li>• 구소독의 재정·금융제도 도입</li> <li>• 몰수재산의 반환 및 보상</li> <li>• 신탁청을 통한 국영기업 및 국공유재산의 사유화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구동독기업의 경쟁력 상실</li> <li>• 물가의 급등</li> <li>• 재산권 분절과 사유화 부진</li> <li>• 대동독 재정이전 확대</li> <li>• 지역간 경제력 격차</li> </ul>
<p>&lt; 社會統合 &gt;</p> <p>구동독 주민생활의 안정화와 인구이동의 억제</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 구서독의 사회보장제도를 그대로 적용 (구동독의 연금가입자는 구서독의 연금제도에서 인수)</li> <li>• 고용관련 보험은 구동독의 경제상태를 감안하여 예외조항 인정 (단축수당 범위의 확대 등)</li> <li>• 구서독의 노동 및 노사관계법 수정없이 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구서독의 발달된 사회보장제도는 구동독 사회안정의 원동력</li> <li>• 그와 동시에 막대한 비용부담의 원인 제공</li> <li>• 노사관계법의 적용은 과도한 임금상승의 원인으로 작용</li> </ul>

- 이러한 동서독 통합의 특징은 다음과 같이 요약됨.
  - 경제통합이 선행된 후 정치통합 추진
  - 구동독의 체제전환과 경제통합의 동시 실시
  - 구동독 경제체제의 급속한 시장경제체제로의 전환 (big-bang pproach)

### 3.5 經濟的 副作用의 原因

- 현재 독일이 겪고 있는 각종 경제적 부작용은 ① 경제통합방식의 문제 ② 통합 당시 혹은 그후 각종 대응정책의 부적합성의 문제로 구분할 수 있음.
- 동서독은 경제통합을 일시에 전면적으로 단행한 결과 다음과 같은 문제점이 야기되었음.
  - 동서독의 경제통합은 구서독 경제의 세계시장으로의 편입을 의미하며 급속한 개방은 경쟁력이 부족한 구동독 기업의 광범위한 도산을 초래
  - 양독 경제의 단일화는 구동독 주민의 생활수준 개선에 대한 폭발적인 기대를 불러 일으킴으로써 구서독으로부터 대규모 이 전지출이 불가피
  - 인구가동의 압력에 따른 불가피한 구동독지역의 임금인상은 구동독지역 기업의 도산을 가속화시킴과 동시에 신규투자에도 부정적으로 작용
  - 대규모의 통일비용 부담은 서독주민의 통일에 대한 회의적 시각과 조세저항의 심화를 초래하였으며 동서독 주민간 감정적 대립을 야기
- 순수한 경제적 이론에 의하면 통합에 따른 충격과 비용을 최소화 하기 위해서는 구동독의 체제전환이 먼저 이루어지고 동서독간의 경제력 격차가 충분히 해소된 이후에 경제통합을 추진하는

것이 유리할 수도 있었음.

- 반면 점진적인 통합은 동서독간 상이한 경제체제가 장기간 병존함으로써 정치·행정적 불안정이 예상되며 구체제의 기득권 세력이 부활하면서 완전한 통일이 어려워질 수 있다는 우려도 대두되었음.
- 그러나 베를린 장벽의 붕괴이후 동서독간 통행의 제한이 사실상 불가능하게 되었고 이미 실질적으로 하나의 경제권이 형성된 상황하에서 지역의 분리운영이 불가능
- 따라서 점진적 통합보다는 전면적 통합의 단행이 불가피한 상황이었으며 인구이동의 유인을 제거하기 위해 통화통합을 단행하고 경제·사회통합도 동시 추진

#### 점진적 통합과 전면적 통합의 비교

	점진적 통합	전면적 통합
1. 기본방향	• 체제개혁보다 경제조정예 중점	• 체제의 개혁에 중점
2. 전제조건	• 지역간 경제적 분리 가능성	• 충분한 경제적 흡수능력
3. 기대효과	• 실업 및 물가 등 경제·사회적 충격의 최소화	• 과도기 기간의 최소화와 조속한 체제의 일원화
4. 부작용	• 구체제의 기득권 부활과 정치적 통일의 불투명성	• 경기의 침체심화와 통일비용의 과다

— 또한 독일은 통합과정에서 경제적 논리보다는 정치적 논리가 우선하였고 뿐만 아니라 충분한 사전준비없이 정책을 결정함으로써 문제를 더욱 심화시켰음.

- ① 불합리한 통화교환비율에 따른 임금상승 및 경제침체의 가속화
- ② 재산권의 원소유주로의 반환에 따른 소유권 분쟁과 투자의 장애
- ③ 기업의 투자지원보다 개인의 생활원조에 집중된 재정지출 경향
- ④ 정부의 적극적인 개입보다는 시장기능에 의존하는 경제위기관리
- ⑤ 동독의 경제력에 대한 정확한 분석과 평가의 미비

#### 4. 베트남의 점진적 體制轉換 모델

- 베트남은 1975년 통일이후 초기에는 남부지역의 시장경제를 북부 지역의 사회주의 경제체제로 전환함으로써 양 지역의 경제통합을 시도하였음.
  - 그러나 이에 따른 남부지역의 반발과 사회주의 경제의 비효율성이 심화됨으로써 경제는 저개발 상태를 면치 못하였음.
  - 집단화와 중앙집중화의 반작용과 심각한 경제적 위기를 완화하기 위해 1980년대 초반 농업부문에 대해 제한적으로 통제를 완화하는 정책을 취했으나 결과가 성공적이지 못했음.
  - 결국 베트남은 정치적 통일을 이룬지 10년만에 결국 '도이모이(개혁)' 정책을 채택하여 경제체제의 개혁과 함께 대외적 개방 정책을 취하는 한편 공산주의 경제체제로부터 점진적으로 시장경제로 전환하는 조치를 취하게 되었음.
- 이와같이 개혁개방정책을 실시한 결과 인플레이션과 실업 등 당면문제는 상당히 완화되고 특히 해외자본의 유입도 비교적 활발하여 경제적 지표의 측면에서는 상당한 성과를 보이고 있는 것으로 판단됨.
- 또한 베트남의 경제는 소련의 지원에 크게 의존하고 있었으며 1992년 소련의 분열과 CMEA체제의 와해로 경제적 지원이 줄어들자 대외개방과 내부적 개혁에 박차를 가하지 않을 수 없었음.
- 그러나 베트남도 중국과 마찬가지로 정치적 측면에서는 사회주의를 지향하고 있기 때문에 경제적 개혁에는 한계가 있기 마련임.
  - 더욱이 지표상으로는 북쪽지역과 남쪽지역간 경제력 격차가 줄어들든 것으로 나타나고 있으나 아직까지 여전히 남쪽의 경제적 우위가 확연한 상태인 바, 향후 정치적 변화가능성과 함께 지역간 경제력 격차가 여전히 중요한 과제로 남아 있음.

#### 4.1 통일이후 社會主義로의 體制轉換 시도

- 1975년 4월 30일 사이공이 함락된 직후 남베트남의 기존 법제와 조직은 해체되고 5월초 사이공에 군관구위원회를 설치하여 1976년 1월 민정이양이 이루어질 때까지 한시적으로 남베트남에 대한 전권을 장악
- 당초 하노이 정권은 남베트남을 분리된 상태로 둘 것을 계획하고 1975년 7월에는 남북베트남의 UN동시가입을 신청하기도 하였으나 분단상황의 장기화는 정치, 경제적 어려움을 초래할 위험이 있기 때문에 조속한 국가의 재통일을 추진
  - 남북간 정치협상의 합의에 따라 1976년 4월 전국총선거를 실시하고 동년 7월 2일에는 국가통일을 선언함으로써 남베트남 공화국 임시혁명정부가 북베트남에 통합되어 베트남 사회주의공화국이 성립되었음.
- 이어서 베트남은 제 2차 5개년계획 기간(1976-80)동안 남베트남을 사회주의체제로 개조할 것을 결의하였으며 그 결과 경제적 부작용이 심화되었음.
  - 남베트남을 사회주의체제로 개조하기 위해 대외무역 및 은행 업무 등에 개인경영을 금지하고 독점적 매판자본가의 배제, 화폐교환, 사영상공업의 등록의무, 반혁명분자의 처벌과 같은 방법을 동원.
  - 한편 농업부문의 경우 남베트남이 적화되기 이전에 이미 토지개혁이 이루어져 있었기 때문에 통일 이후에는 그와 같은 토지개혁을 추진하는 정도였음. (남베트남의 해방구역은 통일 이전 이미 토지개혁 완료, 사이공정권의 지배구역도 북쪽의 공작원 침투억제를 위해 토지개혁을 실시하고 미국의 원조로 보상 실시)
  - 통일 이후에는 토지소유 규모격차 시정, 생산집단의 조직, 초급

---

합작사의 조직과 같은 3단계로 농업부문의 집단화가 추진되었음.

- 그러나 결과는 도시상공업 부문의 경우 상업부문과 운수부문의 마비로 물자공급능력이 위축되었고, 밀수의 성행, 암달러의 불법적 유통 등 지하경제의 확대로 부작용이 심화되었음.
  - 농촌의 경우에도 집단화에 대한 주민의 반발이 심각하였으며 북베트남과 인접한 중부지역의 집단화는 비교적 원활히 추진되었으나 곡창지역인 메콩델타 지역의 경우 1980년까지 농업의 집단화는 이 지역 농지의 9.2%에 불과하였음.
- 이에 대해서 당국은 1978년부터 생산수단과 소비에 대한 통제 및 불법행위에 대한 처벌확대와 함께 1978년 5월에는 남북 전지역에 대한 통화개혁 등을 통해 더욱 강력한 통제를 가함.
  - 그러나 집단화와 중앙통제의 부작용, 일기의 불순 등으로 경제는 1977년부터 심한 침체를 겪게 되었고 1979, 80년은 「마이너스」성장을 기록.

#### 4.2 經濟政策의 수정과 刷新政策의 도입

- 1979년 9월 (당중앙위원회 6차회의)에는 경제건설의 실패에 대한 당 지도부의 반성이 있었으며 이후 통제경제체제에 따른 경제위기 극복 노력의 일환으로 신경제정책이 도입.
  - 신경제정책은 주로 농업부문과 농촌지역을 대상으로 생산증대를 위한 물질적 동기를 부여하는 정도였으며, 국영기업에도 독립채산제와 목표초과 생산물 자유처분권이 주어졌으나 국가의 개입은 여전히 있었음.
  - 이때의 조치는 개혁의 폭도 극히 제한적이었을 뿐만 아니라 그후 이 문제에 대한 보수·개혁파간의 노선갈등으로 1983년에는 다시 개혁이 약화되는 경향을 보임.

- 그러나 1984년 다시 개혁파가 주도권을 잡게 되고 1985년 6월 (당중앙위 제 8차회의)에는 가격, 임금 및 통화개혁의 즉각 실시를 의결함으로써 보다 적극적인 경제개혁을 착수
- 특히 1985년의 경제개혁은 공업부문 및 도시지역을 대상으로 유통, 분배체제를 근본적으로 개선하기 위해서 생산할당제, 배급제를 버리고 이윤동기와 시장기능에 의한 생산과 분배로의 전환을 시도.
- 이후 보혁간의 노선갈등이 있었으나 1986년 12월(제 6차 전당 대회)에는 '도이모이(Doi Moi: 刷新)' 정책을 공식적으로 채택하고 시장경제로의 점진적인 체제전환을 시도하게 되었음.
- 「도이모이」정책의 내용은 국가경제관리방식을 탈중앙화하고 행정규제를 완화하며 민간부문의 발전을 성장의 기반으로 삼는다는 것임.
- 그 구체적 내용을 요약하면 ① 국영기업에게 생산, 처분, 금융 등과 관련된 의사결정기능 부여 ② 인플레이 억제를 위한 통화정책실시 ③ 환율의 현실화와 무역자유화 및 해외투자유치 ④ 토지의 장기사용권 부여 등임.
- 그 결과 제한적이기는 하지만 민간경제활동이 허용되었으며 곡물의 분배를 자유화하며 정부가 계획하지 않은 생산물이나 소규모 자영업에 대해서는 생산과 판매를 허용하고 개인주문의 생산에 대해서도 은행의 금융지원을 허용하며 비집단화된 토지에서의 경작도 허용하였음.
- 「도이모이」정책은 국내적으로는 첫째, 국영기업들에 대해 원자재의 저가공급을 위한 보조금을 감축하고, 둘째, 중앙정부 고시가격에서 시장가격체제로 전환하며, 셋째, 국가공무원들에 대한 배급체제를 월급여로 전환하고 생필품 거래를 시장에서 자유로이 거래한다는 것이었음.
- 먼저 가격개혁의 경우 베트남은 1981년 이후 수차에 걸쳐서 가격

---

조정이 이루어졌으며 1989년 이후에는 전기, 석탄, 시멘트 등 주요 상품이나 서비스를 제외하고는 국가의 직접적인 가격통제가 없음.

- 「도이모이」정책의 도입 이전에는 정부고시가격과 자유시장가격간의 차이가 크기 때문에 보조금, 재정적자, 상품의 유출, 품귀와 같은 부작용이 심각하였으며 「도이모이」정책에서는 이중가격제도의 탈피에 중점이 두어졌음.
  - 그러나 1985년에는 가격보조를 폐지하는 대신 기업들에 대해서 신용대출을 증가시키고 또 노동자들의 소득보전 방안으로서 국영부문의 임금을 인상한 결과 심각한 인플레이가 발생하였음.
  - 특히 인플레이가 확대되자 실질임금의 하락으로 임금노동자들의 생활은 더욱 궁핍하게 되었고 정부예산의 적정관리가 불가능하였을 뿐만 아니라 농업부문의 계약제를 무력화시켜 농산물 생산도 위축되었음.
  - 이에 대해 1988-89년부터 개인저축 증대(소비억제)와 국가의 재정수입 확대를 위한 조세개혁을 단행하였고 국영기업에 대한 국가의 지원을 최대한 절제함으로써 인플레이는 1989년에 가셔야 진정되었음.
- 「도이모이」정책으로 대외개방을 실시한 이후 베트남은 1988년 1월에 외지유치법을 제정하여 본격적인 대외개방을 실시하였음.
- 이러한 개방정책에 따라 수출의 증대로 얻어지는 수입으로 공급면의 애로를 해소시킴으로써 인플레이를 억제하고 생활수준도 향상되었으며 또한 해외직접투자를 비교적 성공적으로 유치함으로써 국내의 생산확대에 도움을 주었음.

### 4.3 향후의 課題

- 향후 베트남이 직면하게 될 문제 중에서 가장 어려운 과제는 결



국 사회주의적인 정치체제와 시장경제적 경제체제를 어떻게 조화해 나갈 것인가의 문제이며 이러한 측면에서 중국과 비슷한 처지에 있다고 할 수 있음.

- 또한 불확실한 법제를 투명하고 확실하게 하는 문제도 남아 있으나 정치체제와 경제체제간의 조화가 이루어지기 전에는 어려운 점도 있음.
  - 예를 들면 농업부문의 경우 현행 토지법에서는 소작농의 경우 5-10년, 산림지나 그 밖의 토지에 대해서는 50년의 사용권을 부여하고 있으나 정부관료들에 의해서 토지가 공공연하게 거래되는 경우가 허다함.
- 또한 국영기업들 중 상당부분은 여전히 자립이 불가능한 상태이며 국가의 보조금으로 유지되는 경우가 많으며 향후 이들 기업에 대한 사유화가 본격적으로 거론될 단계에 가서는 문제가 표면화될 수 있으며 이들을 정리하지 못할 경우 국가경제의 비효율은 물론이며 가중되는 재정부담을 줄일 가능성이 낮음.
  - 먼저 지금까지 사유화의 경험이 전혀 없다는 점, 그리고 국민들이 기업의 지분을 매입할 만한 자금축적이 이루어지지 못했다는 점, 대규모의 실업문제가 발생할 수 있으며 기업이 제공한 각종 사회보장 장치가 사라진다는 점 등으로 국영기업 종사자들의 반발이 심화될 가능성이 높음.
- 또한 베트남의 직접투자는 아직까지 원유생산부문에 집중되어 있고 법제상 해외직접투자의 최종결재권자가 불분명하며 토지의 취득 및 사용과 조세상의 불확실성, 국내기업과의 차별, 노동자의 낮은 교육수준과 같은 문제를 안고 있음.
- 더욱이 지표상으로는 북쪽지역과 남쪽지역간 경제력 격차가 줄어든 것으로 나타나고 있으나 아직까지 여전히 남쪽의 경제적 우위가 확연한 상태인 바, 지역간의 소득과 경제력 격차에 상당한 시간이 소요될 것으로 전망됨.

- 
- 특히 지역간 경제력이 단기간내에 완화되지 않을 경우 정치적 영향력이 높은 북쪽지역과 경제력이 높은 남쪽지역간의 대립이 심화될 위험도 있음.

## 제 3 장

---

# 중국의 개혁·개방 사례 분석

- 시장경제 전환 과정과 성과를 중심으로 -

고 정 식

(통일교육원 교수)



---

## 목 차

제1절 경제개혁의 범위와 방법/ 79

제2절 거시경제 관리체제의 개혁/ 81

1. 계획경제체제개혁
2. 재정개혁
3. 금융관리체제개혁

제3절 가격개혁과 시장경제화/ 84

1. 계획경제 하의 공산품 가격결정 방식
2. 초기 공산품 가격개혁
3. 이중가격제 도입의 본격화
4. 가격개혁의 성과

제4절 농업개혁의 특징과 성과/ 99

1. 계획경제 하의 농업 생산과 거래
2. 집단농업의 해체와 가족농업체제로의 전환
3. 농산품 가격자유화의 추진과 재조정

제5절 기업개혁의 특성과 전개방향/ 108

1. 계획경제 하의 국영기업 성격과 문제점
2. 기업개혁의 단계별 전개
3. 최근의 기업개혁 방향과 당면과제

제6절 대외개방의 주요 내용과 성과/ 115

1. 대외무역관리체제의 개혁
2. 경제특구의 설치와 연해개방 지역의 확대



## 제1절 경제개혁의 범위와 방법

중국의 경제개혁과 대외개방은 다양한 내용으로 전개되었다. 경제개혁과 대외개방은 사회주의 계획경제체제에 자본주의 시장경제 요소를 도입하는 것을 주요 핵심으로 하고 있기 때문에 상당한 이중성과 복잡성을 내포하고 있다. 따라서 중국의 경제개혁과 대외개방을 분석하기 위해서는 그 분석 대상을 명확히 해 둘 필요가 있으며 기본시각의 견지도 필수적이다.

이러한 측면을 고려하여 여기서는 중국의 경제개혁과 대외개방을 계획경제의 시장경제 전환 과정과 그 성과를 분석하는 데 초점을 둔다. 특히 중국이 사회주의 계획경제를 자본주의 시장경제로 전환시키는 데 동원한 정치·경제적 수단과 방법들에 대해서도 분석하고자 한다. 즉 중국 경제가 지닌 경제개혁의 초기조건이나 제약조건에 파악보다는 경제개혁과 대외개방의 구체적인 방법과 수단, 문제점들을 분석하는 데 주안점을 두고자 한다. 이는 여기서 체제전환 자체를 설명하는 데 목적이 있는 것이 아니라 중국의 경제개혁과 대외개방의 과정과 그 성과를 보편적이고 핵심적인 관점에서 파악해 보고자 하는 데 목적이 있기 때문이다.

중국에서 1978년 이래 추진해 온 경제개혁은 시장경제의 특성을 도입하여 사회주의 계획경제에 활력을 불어넣고 그 모순을 극복한다는 것이었다. 중국의 경제개혁의 당위성은 사회주의 초급단계론을 거쳐서 사회주의 상품경제론으로, 그 이후는 사회주의 시장경제론을 통해서 뒷받침되고 있다. 이들 경제개혁의 이론들은 중국이 사회주의 계획경제에 시장경제 도입의 수위를 높혀가면서 이를 합리화할 수 있는 논리적 도구로 만들어진 것이다.

중국이 추진해 온 경제개혁의 주요 원칙은 다음과 같은 내용으로 이루어져 있다고 볼 수 있다.

---

첫째, 계획경제 하에서 중시되던 생산자 위주 방식으로부터 시장경제에서 중시하는 소비자 위주 방식으로 경제를 개편한다. 둘째, 기업으로 하여금 이데올로기적 생산동기에서 탈피하여 경제적 동기에 의하여 생산하도록 유도한다. 셋째, 기업, 소비자, 지방정부 등 각 부문의 경제주체들이 자율적으로 경제행위를 할 수 있도록 의사결정 권한을 분권화한다. 넷째, 기업의 생산동기를 자극하기 위하여 이윤을 기업이 자체적으로 사용할 수 있도록 허용한다. 다섯째, 시장기구를 활성화시켜 수요공급에 의해서 모든 상품가격이 결정되도록 한다. 여섯째, 생산제품을 국내외 수요자와 연결되도록 한다.

이러한 경제개혁의 원칙은 다음과 같은 방식으로 실현되어 왔다. 먼저 중국의 경제개혁은 소유구조의 다양화에서부터 시작되었다고 볼 수 있다. 중국은 사회주의 계획경제의 근간이 되는 전인민소유제를 기본으로 하면서 사영기업과 향진기업, 합작·합자·독자형태의 외자기업을 허용하였다. 이에 따라 자본주의식 경영방식을 지닌 기업과 사회주의식으로 운영되는 국영기업이 공존하게 되었다.

또한 계획경제가 지니고 있는 경직성과 타율성을 극복하기 위하여 계획 부문을 축소하고 각 경제 주체가 자율적으로 경제행위를 할 수 있도록 하는 거시경제관리체제개혁을 추진하였다. 여기에는 지령성 계획지표의 범위를 축소하고 시장과 지도에 의한 경제활동의 범위를 확대하는 계획체제개혁과 은행의 자율성 확대와 이자율의 점진적 자율화, 유상대출 등의 내용을 포함하는 금융개혁, 중앙재정과 지방재정의 분리확대를 내용으로 하는 재정개혁 등이 포함되어 있다.

경제환경의 개선도 동시에 추진되었다. 주요 내용은 계획가격의 적용을 받는 범위를 축소하고 시장가격에 의하여 거래를 할 수 있는 영역을 확대하는 가격개혁과 노동력의 취업과 해고를 노동자와 기업의 자율적 판단에 맡기는 노동시장개혁, 주식시장과 같은 자본시장의 육성을 포함한 금융개혁 등이다. 이러한 경제환경의 개선은 본질적으로 거시경제 관리체제개혁과 상호 보완적으로 개혁의 성과를 제고시키기 위하여 추진되었다. 예를



들어 계획경제개혁의 지령성 계획지표의 축소와 가격개혁의 시장가격 적용 범위의 확대는 동전의 양면과 같이 동일한 성격을 지닌 것으로 동시에 추진되어야 각각의 개혁효과를 극대화 시킬 수 있다고 볼 수 있다.

이러한 경제개혁은 기업과 밀접하게 연관되어 있는 경제환경 전반도 변화시키는 것들이다. 기업에 대한 지령성 지표의 축소, 이윤유보제의 실시, 청부경영책임제 등은 모두 기업과 국가, 기업과 기업 등 기업과 연관된 경제환경을 변화시키는 중요한 내용으로 자리잡았다. 이와 동시에 공장장책임제의 도입, 각종 인센티브제의 실시와 노동자의 자율적 고용결정 허용 등 기업 내부 경영과 관련된 개혁도 추진되었다. 이러한 원칙의 경제개혁은 농업개혁에서도 동일하게 적용되어 왔다.

## 제2절 거시경제 관리체제의 개혁

### 1. 계획경제체제개혁

계획경제체제의 개혁은 지령성 계획 위주의 관리 범위를 축소하고 경제의 각부문이 자율적으로 자체적인 판단에 의하여 경제행위를 할 수 있도록 하는 범위의 확대를 의미한다. 이는 더욱 구체적으로 물자관리체제의 개혁을 의미하는 것이기도 하다. 물자관리체제의 첫단계(1978~1984) 개혁은 물자계획배분의 관리를 완화하여 기업의 경영자율성이 제고되도록 하는데 두어졌다. 이 시기에는 원자재 시장을 일부 개설하고 계획분배 물자의 일부분에 대하여 할당수매제도를 실시하였다. 1985년 이후 두번째 단계에서는 계획분배물자의 품종, 수량, 범위를 축소하여 물자거래와 관련된 시장이 형성되도록 하는데 중점이 두어졌다.

이러한 개혁의 추진으로 지령성 계획의 범위는 대폭 축소되었다. 지령성 계획상품은 1984년 123 종류에서 1988년 50 종류로 감소하였으며 국무원

---

관련 기업의 계획제품은 1,900 종류에서 380 종류로 축소되었다. 중앙정부와 성정부의 지령성 계획에 의한 제품 생산액이 전체 공업 총생산액에서 차지하는 비율도 1984년 80%에서 1988년에는 16.2%로 대폭 감소하였다.

유통면에서는 국가통일분배물자가 1979년 256종에서 1989년에는 27종, 지령성 계획물자는 316종에서 45종으로 감소하였다. 중요 물자의 국가통일분배 비율은 강재가 1979년 77.1%에서 1990년에는 30.8%로, 목재는 동일기간에 85%에서 26.4%로, 석탄은 58.9%에서 42.1%로, 시멘트는 35.7%에서 10.3%로 대폭 축소되었다.<sup>1)</sup> 이러한 물자분배체제의 개혁은 1992년부터 더욱 본격화되어 주요 핵심 생산재 물자에 대해서까지 실현되었다. 1992년 말 현재 생산재의 시장판매 비중은 80% 이상인데 이 중 철강재 89.9%, 시멘트 83.7%, 목재 91.3% 수준이다.<sup>2)</sup>

## 2. 재정개혁

재정개혁도 지방정부의 역할 확대와 정부의 기업 활동 간섭 최소화 차원에서 추진되었다. 먼저 중앙정부와 지방정부의 자금분배 관계를 개혁하였다. 종전에는 각 지방에서 징수되는 재정수입을 중앙에 일괄 상납하고 중앙의 계획 아래 해당지방이 재정의 일부를 지출하는 방식을 취해 왔다. 그러나 재정개혁을 통하여 예산수입 관계를 명확히 하여 급을 나누어 책임을 지는 예산관리체제가 도입되었다. 또한 지방정부의 중앙정부에 대한 상납 및 유보비율을 확정하고 향후 4년동안 동 비율을 고정시키는 제도도 도입되었으며 일부 지역에서는 특별우대정책을 적용받아서 중앙직속기업과 관세만 중앙에 상납하고 나머지는 전부 지방정부에 유보시킬 수 있게 하였다. 1985년에는 중앙고정수입, 지방고정수입, 중앙지방공동수입으로 분할하는 예산관리제도가 채택되었으며 1988년부터는 지방정부의 재정청부제가 실시되었다.

---

1) 朴月羅, 1992, p. 25.

2) 中國社會科學院 財貿物資經濟研究所, 「中國商品市場發育與完善」, 1993. 4, p. 3.

국가와 기업의 분배관계도 개혁하였다. 이전에는 기업이 확보한 이윤은 전액 국가에 상납되고 국가의 계획과 통제 아래 기업으로 일정부분의 자금이 하달되었다. 그러나 기업의 경제적 동기를 자극한다는 목표와 함께 기업의 이윤 중 일부를 기업이 유보하여 자체적으로 사용할 수 있게 하는 이윤유보제가 도입되었다. 또한 1983년과 1984년의 利改稅 改革 아래서는 기업이 국가에 상납하는 이윤을 55%의 소득세로 바꾸어 납부하고 나머지 이윤을 기업에 유보할 수 있도록 하였다. 제2차 利改稅 개혁 하에서는 국유기업의 이윤분배 제도를 소득세와 조절세로 전환하고 세금공제 이후의 이윤을 기업이 자율적으로 사용할 수 있도록 하였다.

이러한 재정개혁에 따라 중국의 국민소득에서 국가 재정수입이 차지하는 비중을 보면 1978년 당시에는 37.2% 수준이었으나 1990년에는 21.8% 수준으로 현저히 낮아졌다. 이는 재정의 자원분배기능이 약화된 것으로써 국가 재정을 통한 경제의 개입 부분이 축소되고 기업과 같은 경제주체들이 자율적으로 경제활동을 할 수 있는 영역이 확대된 것을 의미한다.

### 3. 금융관리체제개혁

중국의 금융관리체제 개혁의 주요 내용은 다음과 같이 구성되어 있다. 첫째는 각 부문별로 전문은행을 설립하여 다양한 금융기구가 병존하도록 하는 것이다. 경제개혁 이전에는 중국인민은행이 유일한 은행으로 대규모의 통일적인 금융체제를 유지하였다. 그러나 금융개혁과 함께 1979년에는 중국농업은행이 부활되고 중국은행이 설립되었으며 1984년에는 중국공상은행과 중국인민보험공사가 설립되었다. 이후에도 1985년에는 중국인민건설은행이 설립되는 등 각 부문별로 다양한 기능과 서비스를 담당하는 은행이 설립되어 왔다.

둘째, 이자율 관리제도를 개혁하여 기업에 대하여 우대이자율, 차별이자율, 변동이자율 등을 적용하게 되었다. 이는 무상에 가까운 경직된 이자율에 탄력적 운영을 허용하여 자금이 합리적으로 배분되고 기업으로 하여금

---

투자의 효율성을 기하도록 하기 위함이다.

셋째, 대출자금 관리체제를 개혁하여 각 은행간 또는 다른 지점간 경쟁을 통하여 자금을 대출하도록 하였다. 종래에는 각급 은행이 예치 예금을 전액 본점에 집중시키고 대출시는 본점이 통일적으로 분배하는 중앙집권적 자금공급체계였다. 이러한 제도가 개혁되기 시작하여 본점과 지점간의 예금대출차액청부제가 실시되어 지방에 있는 본점의 자금관리 권한이 상대적으로 확대되었다. 또한 은행간에 차단되어 있는 업무영역을 상당부분 폐지하였으며 저축액과 대출액의 연동제도 실시하였다. 이는 자금의 투자 수익성을 제고시키는 것과 동시에 자본을 보다 효율적으로 이용하게 하기 위해서이다.

넷째, 금융시장의 육성을 추진하였다. 이의 일환으로 은행간 단기자금시장, 거액양도성예금증서 시장, 국채시장, 금융채권시장, 주식시장이 형성되었으며 현재까지 그 역할 범위가 확대되고 있다.

### 제3절 가격개혁과 시장경제화

#### 1. 계획경제 하의 공산품 가격결정 방식

##### (1) 공산품 가격결정 방식

중국에는 네가지 종류의 가격이 존재한다. 공산품 공장도가격, 농산물 구매가격, 도매가격, 소매가격이 그것이다. 공산품 공장도가격과 농산물 구매가격은 기본적으로 공산품과 농산물 생산자가 생산품을 판매할 때의 생산자가격이며 도소매가격은 최종 사용자나 공산품 및 농산물의 최종 소비자가 지불하는 소비자 가격이다.<sup>3)</sup> 공산품 공장도가격과 농산물 구매가격은

---

3) 賈秀岩, 1985, pp. 156-162.

다른 가격들을 책정하는 데 기준이 되고 있다는 측면에서 중국 가격체계의 기초가 되고 있다. 예를 들어 공산품과 농산품 도소매가격은 유통비용과 도소매의 이윤마진에 공산도가격과 농산품 수매가격에 대한 세금을 합쳐해서 책정된다.<sup>4)</sup>

계획경제 하의 공장도가격의 결정 권한은 중앙에 집중되어 있었다. 대부분의 가격은 중앙이나 지방정부에 의해 결정된 이후 고정되었으며 생산제품의 중요성에 따라 달라졌다.<sup>5)</sup> 주요 공산품들은 일차 혹은 이차 상품 집단으로 분류되었으며 이들의 가격은 가격당국이나 중앙정부 혹은 관련 중앙공산품위원회에 의해서 직접 책정되었다. 중요성이 떨어지는 공산품들은 세번째 상품군으로 분류되어, 지방정부에 의해서 가격이 결정되었다. 따라서 기업은 공산품 공장도가격을 책정하는데 있어서 실질적으로 어떤 권한도 가지고 있지 않았다.

경제개혁 추진 이전에는 대부분의 동구 사회주의 국가들과 마찬가지로 중국에 있어서의 공산품 공장도가격도 비용합계 방식으로 이루어져 왔다. 이들 공식에 따르면 생산품가격(P)은 고정비용(C), 가변비용(V)에 경제적 잉여(S), 즉 이윤을 합하여 책정된다.<sup>6)</sup>

$$P = C + V + S$$

구체적이고 세부적인 가격 책정에 있어서도 이와 같은 비용합계 방식을 응용하였기 때문에 중국은 평균비용 합계 원리를 채택한 것이다. 즉 이에 따를 경우 공산품 공장도가격은 평균생산비용에 일정 정도의 이윤마진과 공산품 공장도가격에 대한 세금을 합산하여 정해진다. 비용 속에는 가변비용으로 취급되는 총임금과 고정비용으로 취급되는 감가상각, 연료 및 원자재를 포함한 원재료 비용이 포함된다. 또한 비용 속에는 은행의 대출자금에 대한 이자율이 지불됨에도 불구하고 대출비용과 자본에 대한 이자는 제외되었다. 감가상각도 폐기되는 제품에 대해서는 포함되지 않았다.<sup>7)</sup>

4) 胡昌暖, 1982, pp. 404-405.

5) 「商藥物價」, 1980, pp. 255-256, 許毅 外, 1982, pp. 238-243.

6) 胡昌暖, 1982, p. 24.

7) 孫治方, 1982, p. 39.

---

공산품의 공장도 가격은 위와 같은 공식에 의해 이루어지기 때문에 실질적으로는 비용가격 개념인 것이다. 실제 공산품 생산자를 위한 공장도가격은 이들 기초비용가격에 적절한 수정이 더해져서 이루어지는 것이다.

## (2) 공장도가격의 문제점

### 1) 부적절한 생산비용의 반영

공산품의 공장도가격과 생산비용의 관계를 비교한다는 것은 실제 생산비용 자료를 이용할 수 없기 때문에 용이하지 않다. 중국의 공산품 공장도가격의 조정과 가격책정이 생산비용 중심으로 이루어져 왔음에도 불구하고 상대적 공장도가격이 그것의 실질적인 상대비용과 상당한 차이가 있음을 보여주는 증거들이 있다.

이는 실제적으로 생산비용의 조건들이 변화했음에도 불구하고 가격의 조정은 이에 비례해서 정확하게 조정되어 오지 않았다는 사실에 기인한다. 이미 언급한대로 중국의 공산품 공장도가격은 1950년대 초에 형성된 것이다. 이후 가격조정은 두 차례 밖에 이루어지지 않았으며 중요하지 않은 상품들에 대한 약간의 가격조정이 있었을 뿐이다. 두번째 이유는 가격조정의 범위나 폭에 한계가 존재했다는 점이다. 가격의 안정이 우선되어야 한다던가, 다른 정부 정책 목표는 가격정책을 통해 달성되어야 한다던가 하는 또 다른 이유들에 의해 가격조정률에는 변화된 생산비용이 제대로 반영되지 못했다.

또 다른 이유로는 중국의 공장도 가격을 책정하고 조정하는 데 이용되었던 정부 평가 비용이 실제 비용보다 항상 과소 평가되는 경향이 있었다는 점이다. 다시 말하면 중국의 비용산정은 항상 한계비용 보다는 평균비용에 기초해 왔다. 여기에는 자본이나 대출 형식의 자본, 토지, 다른 형태의 자원에 대한 기회비용이 포함되지 않았다.

## 2) 자원분배의 역기능과 비효율

계획경제에 있어서 가격의 중요한 기능 중의 하나는 계획당국이나 관리자들에게 생산자원이나 상대적으로 부족한 재화에 대해 정확한 정보를 제공하는 것이었다. 계획당국은 투입물과 산출물의 최적상태를 산정하기 위해 이러한 정보가 필요했다. 그러나 중국의 공산품 공장도가격은 종종 수요와 생산비용을 왜곡되게 반영하였다. 그 결과 계획당국이나 관리자들은 종종 투입과 산출 결정에 있어서 오류를 범해 왔으며 이로 인해 자원배분의 비효율성이 발생되었다.

중국에서 일상 생필품들이 항상 부족 상태에 놓여 있었던 것도 이들 제품의 가격이 적정수준보다 낮아서 공산품 생산 기업이 생산을 통해 이윤을 남길 수 없었기 때문이다. 이들 기업들은 수요와 관계 없이 가격이 과대평가 되어 있는 제품들을 대량생산하는 방향으로 생산계획을 변경하는 것과 같은 기업행위를 일삼았다. 이러한 왜곡된 기업 행위는 사회주의 경제에 있어서 보편적인 현상이었다.

불합리한 가격 책정으로 인하여 생산요소의 적정 투입에도 비효율성이 발생되었다. 목재의 중국 내 가격을 국제시장 가격과 비교해 볼 때 중국 내 가격은 매우 낮게 평가되어 있었다. 국제시장에서 철강의 톤당 가격이 목재의 톤당 가격과 같거나 플라스틱 가격이 목재 가격의 4배 내지 5배 수준이었다.

중국의 공산품 공장도가격의 또 다른 문제점은 가격의 중요한 기능 중의 하나인 기업의 경영활동을 평가하고 동기를 부여해 주며 통제하는 기능들을 제대로 수행하지 못하는 것이었다.

## 2. 초기 공산품 가격개혁

사회주의 계획경제에 시장경제를 도입하는 시도가 이루어질수록 가격개혁의 압력은 강하게 된다. 1979년 도매가격의 조정이 중국 공산당 중앙위

---

원회의 회의에서 제기되었다. 이러한 결정의 실질적인 조치는 다음 해의 인플레이션 발생으로 가격동결을 취하는 정책 때문에 제한되었다.<sup>8)</sup>

1984년 10월의 12차 공산당 대회의 3차회의에서는 전반적인 경제개혁을 추진하는 정책이 채택되었고 다음 해부터는 도시에서의 개혁이 추진되었다. 경제개혁의 기본 방향은 시장경제를 보다 광범위하게 도입하는 것과 명령성 계획체제를 지도하는 계획체제로 전환시키는 것이었다.<sup>9)</sup> 이에 따라 가격은 단순히 계산 기능(accounting)에서 자원분배의 기능(allocative)을 담당하는 방향으로 전환되었다. 가격이 이러한 자원분배의 역할을 담당하기 위해서는 가격이 지닌 정보의 내용이 개선되어야 했다. 1979년부터 1985년까지 추진된 가격개혁의 내용을 간추려보면 다음과 같다.

### (1) 가격관리방식의 개혁

다른 사회주의 국가는 80년대 들어오면서 공산품가격 책정에 있어서 융통성을 두고자 하는 시도가 있어 왔다. 이는 주로 가격규제 정도에 차이를 두는 것과 같은 혼합가격체제의 도입을 통해서 이루어졌다. 이러한 혼합가격체제는 고정가격과 시장가격체제 양자의 장점을 결합하고자 하는 것을 의미하는 것으로서 비용에 근거한 문제점을 해소하고자 하는 목적도 포함되어 있었다. 가격규제의 해제는 가격이 생산비용과 수요의 변화에 따라서 변동되도록 하는 것이었다. 반면 중앙의 가격규제를 어느 정도 유지시킴으로써 정부로 하여금 전체 가격의 안정을 기할 수 있도록 하였으며 일부는 중앙의 정책목적에 따라 가격을 책정할 수 있도록 하였다.<sup>10)</sup>

네 가지 다른 범주의 가격이 1979년 이래 소개되었는데, 고정가격, 부동산가격, 협상가격, 시장가격이 그것이다. 고정가격과 부동산가격의 구별은 잘 알려져 있는 그대로이다. 즉 고정가격은 정부에 의해서 가격이 고정됨에 반하여 부동산가격은 기업들이 정부가 정해준 가격의 상한가와 하한가 사이

---

8) 「當代中國の物價」, 1989, pp. 81-91.

9) 國務院公報, 1984, pp. 899-916.

10) Hare, 1976, p. 201.



에서 자율적으로 가격을 책정할 수 있도록 한 것이다.

협상가격과 시장가격의 경우는 수요와 공급 상황에 따라서 구매자와 판매자에 의해 가격이 결정된다는 측면에서는 유사성을 가지고 있으나, 시장가격은 완전히 시장기구에 의해 가격이 결정되며, 협상가격은 일부는 시장기구에 의해서, 일부는 계획기구에 의해서 가격이 결정된다는 측면에서 차이점을 가지고 있다. 즉, 협상가격은 기업이 정부를 대신해서 가격을 결정한다는 측면에서는 시장가격을 의미하며 정부가 가격 산정 방법, 이윤의 마크업, 질량, 계절변동가격 등 여러가지 가격 지표들을 제시하는 방법 등을 통해서 가격형성에 개입한다는 측면에서는 계획가격의 특성을 지니고 있는 것이다. 결과적으로 정해진 가격은 일정 기간 동안에는 안정되며 가격 조정은 가격책정 당국의 간섭 아래서 이루어지게 된다.<sup>11)</sup>

생산된 공산품들이 구체적으로 어떻게 네 가지 가격 범주에 배분되었는지는 상세하게 알려져 있지 않지만 대체적으로는 지령성 계획 아래 있는 공산품들은 일반적으로 고정가격의 적용을 받고 지도성 계획 아래 있는 공산품들은 부동가격이나 협상가격의 적용을 받는 것으로 되어 있었다.<sup>12)</sup> 1985년 당시만 해도 중앙이나 지방정부에 의해 하달되는 지령성 계획에 영향받는 상품들이 공산품 생산의 60%에서 70%가 되는 것으로 알려졌다.<sup>13)</sup> 이는 결국 공산품의 대부분이 고정가격 아래에 놓여 있고 약 30%에서 40%의 상품만이 가격규제로부터 부분적으로 혹은 완전하게 벗어나 있었다는 것을 의미한다.

1980년대 중반까지 가격개혁에 대한 여러가지 제안들이 제시되었지만 극히 일부분의 내용만이 채택되었을 뿐이다. 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 가격에 대한 자율성을 확대하려는 시도는 인플레이션 발생으로 인하여 계속적으로 좌절되어 왔다.

## (2) 생산비용 계산 방식의 수정

11) 賈秀岩, 1984, pp. 305- 326.

12) 賈秀岩, 1984, pp. 305-306 및 Griffin, 1984, pp. 35-36.

13) 孫治方, 1985, p. 6.

---

자본의 비용을 정확하게 계산하기 위해서 감가상각률이 상향조정되었다. 새로운 시스템 하에서의 감가상각률은 과거의 그것에 비해 3.7% 내지 5.9% 상향조정되었다. 빠른 기술진보로 인하여 자본설비들의 폐기를 계산하는 데에는 더 높은 감가상각률이 적용되었다.

기업의 은행대출에 대한 이자율 부과는 1981년의 5.0% 수준에서 1985년에 7.9%까지 상승하였다. 또한 불법적인 것으로 판단되는 기업 지출을 위해 대출된 몫에 대해서는 국가 공정이자율에 비해 약 20%에서 50% 정도의 높은 벌금 이자율이 적용되었다.<sup>14)</sup>

자본에 대한 것 뿐만 아니라 과거 비용 계산에 포함되지 아니하였던 토지와 천연자원에 대한 비용 계산도 시도되었다. 토지에 대한 비용부과는 1984년에 실시된 2단계 利改稅 제도와 함께 소개되었다.

결과적으로 비용계산에 대한 새로운 방법의 도입은 요소비용을 고려하게 만듦으로써 이전에 비하여 생산요소 이용의 효율성을 개선시키는 효과를 가져왔다. 그러나 이러한 개선은 한정된 범위에 국한된 것이었다. 이는 무엇보다도 고정자본 이용에 대한 비용 부과가 없었기 때문이었다. 두번째 이유는 감가상각률이 과거에 비해 상당히 상향조정되었음에도 불구하고 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준이었기 때문이었다. 세번째로는 은행대출에 대한 이자가 자본에 대한 평균이윤율에 비해 상대적으로 낮다는 점이다. 다음 이유로는 노동비용을 정확히 반영하려는 어떠한 시도도 없었다는 점이다. 마지막으로 지적될 수 있는 요인은 감가상각과 가변자본 대출금에 부과되는 이자 이외에도 새롭게 부과되어야 할 대부분의 비용산정에 필요한 요소들이 가격책정시에 고려되는 비용 속에 포함되지 않았으며 오히려 이윤으로부터 공제되었다는 점을 들 수 있다.

### (3) 공산품 가격의 재조정

주요 공산품에 대한 가격조정이 1979년 이래 여러차례 이루어져 왔다.

---

14) 國務院公報, 1981, p. 896, 1984, pp. 72-73, 1985, p. 266 & p. 797.

1979년 이래 실시된 가격조정은 두 가지 목적을 가지고 있었다.<sup>15)</sup> 하나는 기업들 사이의 이윤 차이를 줄이기 위하여 상대적인 비용 변화에 따라서 상대가격을 일치시킬 수 있도록 하는 것이었다. 다른 하나는 국내시장 판매가격과 국제시장 거래가격의 차이를 줄이기 위하여 국제가격 변동에 따라 교역재에 대한 국내가격을 조정하는 것이었다.

일반적으로 가격조정의 방식은 과거에 있어 왔던 방식과 유사한 것이었다. 중공업의 경우 원재료나 광산품과 같은 채굴분야의 가격은 생산비용 상승 만큼 인상되었다. 반면 기계류나 전기전자와 같은 제조업 분야의 가격은 생산성 향상이나 비용 절감만큼 하향조정 되었다.<sup>16)</sup> 경공업 분야에서는 농산품을 원재료로 이용하는 분야의 가격은 인상되었으며 비농산품을 원재료로 이용하는 분야의 가격은 하향조정 되었다.

1979년부터 1985년까지 석탄, 전력, 생철, 강재 등의 제품을 포함한 100여 종류의 주요 제품가격이 조정되었다.

이에 따르면 7년 동안 상향조정된 공업품 가격총액은 256억 3,300萬元이며 하향조정된 액수는 19억 9,600萬元이다. 따라서 순수하게 상향조정된 금액은 236억 3,700萬元으로 이를 100으로 하여 각 부문별 상향조정된 금액이 차지하는 비중을 보면 전체 사용 에너지 중 70%를 차지하고 있는 석탄제품이 20.9%, 철야금제품은 28.4%로 두 부분이 49%를 차지하여 상향조정된 가격금액 중에 가장 큰 비중을 나타내고 있다. 반면 기계·전자제품의 경우는 0.2%에 불과하여 가격이 거의 상향조정되지 않음을 알 수 있으며 다른 제품들의 조정가격 금액을 고려해 볼 때 동 제품의 가격은 상대적으로 낮아졌다고 볼 수 있다.

15) 이러한 80년대 초반의 가격조정은 중국의 가격개혁을 억압된 인플레이션의 공개 인플레이션화되는 과정으로 파악하고 있는 Portes(1980) 등의 논지와는 매우 다른 것이다. 중국의 계획가격이 생산비용을 제대로 반영하지 못하고 있거나 낮게 반영함에도 불구하고 안정적으로 유지되어 온 경제개혁 이전의 상태는 억압된 인플레이션 상황을 보여주는 측면이 많지만, 중국의 시장가격 도입을 통한 가격개혁이 모두 이러한 억압된 인플레이션의 현실화를 의미하는 것만은 아니다. 80년대 초반의 가격조정은 적정 생산비용을 반영시키는 것과 동시에 '부문별 평균이윤율의 획득'을 위한 불합리한 가격체계를 조정하고자 하는 것이 또 하나의 목적이었다. 이는 제II장의 「가격개혁의 과제」에서 설명한 바와 같다.

16) 胡昌暖, 1985, p. 28 및 「當代中國的物價」, 1989, pp. 151-152.

---

#### (4) 초기 공산품 가격개혁의 평가

'80년대 중반까지 추진된 가격개혁의 특징을 종합적으로 요약하면 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 가격개혁에 대한 전반적인 시도는 항상 과잉투자로 인한 인플레이션 발생압력에 의해 좌절되어 왔다는 점이다.

둘째, 비용계산에 있어서 감가상각이나 노동비용이 상당히 과소평가되어 왔다는 점이다. 80년대 중반에도 여전히 고정자본에 대한 비용부과는 이루어지지 않았다.

셋째, 가격 산정에 대한 가격 논쟁은 새로운 가격형식에 대해 어떤 일치도 보지 못하였다. 비용합산을 통한 전통적인 가격형식이 계속해서 실질적인 가격책정에 이용되었다. 이미 앞에서도 언급한 바 있지만 이러한 가격은 한계비용보다는 평균비용을 기초로 해서 산정되는 것이어서 기업의 효율성 추구와는 거리가 있었으며 자본의 기회비용을 과소평가하고 수요 측면을 무시하는 결정적인 약점을 지니고 있었다.

넷째는 가격조정이 광범위하게 이루어졌음에도 불구하고 전체 공산품을 고려해 볼 때 매우 제한적인 범위에 국한된 것이었다.

다섯째, 고정가격이 보다 빈번하게 조정되었음에도 불구하고 경험적인 실증 자료는 상대비용에 대한 상대가격의 격차가 커졌음을 보여주고 있다.

### 3. 이중가격제 도입의 본격화

#### (1) 이중가격제의 실시

중국은 원재료와 에너지 등의 생산재 부분에 정책적으로 이윤율을 낮게 억제시켜 동 부문 생산제품 가격을 상대적으로 낮게 책정해 왔다. 이로 인하여 동 부문에 종사하고 있는 생산기업은 계획경제 운영체제 아래서 만성적인 적자를 겪어 왔다.

따라서 이러한 문제 해결과 동 부문 생산기업의 생산성 향상 및 경영 합

리화를 위해 생산재의 정부 계획가격을 인상조정하고, 시장기구를 활용, 계획량 이상으로 초과 생산된 제품의 경우는 할증가격과 시장가격에 의하여 기업 자율적으로 판매할 수 있도록 가격개혁을 추진하였다. 즉, 1984년 5월 10일 국무원은 국영공업기업의 자주권 확대에 관한 잠정규정을 발표하여 국영기업이 생산한 생산재의 일부분을 시장가격으로 자율 판매할 수 있도록 승인하고 가격 자유화를 정식으로 추진하였다.<sup>17)</sup> 그 결과 동일 생산제품에 대해 정부 통일 분배가격과 시장가격 사이에 각종 가격이 존재하는 다중가격(Multiple Price System)이 발생하게 되었다.

이러한 다중가격제의 존재는 국가 계획 당국에 의해 일률적으로 가격이 책정 관리되던 방식으로부터 시장기구에 의해 가격이 결정되는 방식으로 전환되고 있는 과정임을 의미한다.

다중가격제의 긍정적인 측면을 살펴보면 다음과 같다.<sup>18)</sup> 첫째, 비용상승의 해소 능력이 없는 부실기업에 대한 중앙정부의 재정 보조 능력에 한계가 있을 때나 시장기구의 미발달로 인해 시장경제 메카니즘을 통해 이를 해결할 수 없을 때 그 대안이 될 수 있다. 둘째, 시장가격의 변동 상황은 계획당국이 계획가격을 결정할 때 기준이 되어줄 수 있다. 셋째, 기업이 계획 이외의 초과생산물을 시장가격 수준으로 자율적으로 결정, 판매함으로써 이윤을 증가시킬 수 있다. 넷째, 생산을 자극, 공급을 늘일 수 있을 뿐만 아니라 경쟁을 통한 경영합리화와 제품의 질적 향상 등을 기할 수 있다. 다섯째, 중앙정부에 의한 통일분배 물자의 양이나 정부결정 가격의 품목 비중을 감소시킬 수 있게 되어 계획경제 운영체제의 개혁을 뒷받침할 수 있다.

그러나 다중가격제의 실시에 따른 부정적인 측면도 무시할 수 없는데 주요 내용은 다음과 같다.<sup>19)</sup> 첫째, 기업은 정부가 정한 생산계획량을 달성하려고 하기보다는 가능한 한 시장가격으로 판매할 수 있는 여지를 보다 많

17) 國務院公報, 1984, p. 323.

18) 路南, 1986. 3, p. 23 및 吳億依, “中國的價格改革和企業制度改革”, 「知識分子」, 1987, 겨울호, p. 29.

19) 天津市物價研究所市場課題組, “試論生產資料市場發育”, 「價格理論和實踐」, 1989. 10, pp. 14-17 및 楊叔進, “根據通貨膨脹必須在體制內部構造控制機制”, 「價格理論和實踐」, 1989. 8, pp. 27-28.

---

이 증대시키려고 함으로써 생산계획량 달성이 이루어지지 않는 등 계획메커니즘의 기능 저하가 발생할 소지가 높다. 둘째, 다중가격제 하에서의 시장조정가격은 전반적인 시장기구 하에서의 가격보다 높게 형성되는 경향이 있으며 또한 실제적인 수요 공급 상황을 정확하게 반영하는 것도 아니기 때문에 정부결정가격과 시장가격, 이 두 가지 모두를 왜곡시킬 가능성이 높다. 셋째, 다중가격제는 제품의 유통질서를 혼란시키고 초과수요를 발생시켜 물가상승을 유도할 수 있다.

이러한 다중가격제는 과거 중앙의 계획당국이 가격을 통제할 때에 비하여 기업들의 생산의욕을 고취시키고 시장을 활성화시키는 긍정적인 역할을 하였다. 그러나 다른 측면에서는 다중가격의 존재가 기업들로 하여금 생산제품의 전매 등을 통한 부정한 투기 행위를 조장함으로써 시장질서의 혼란을 가속화시키기도 하였다.<sup>20)</sup>

## (2) 이중가격제의 역할과 성과

1989년에 들어오면서 경제질서가 무질서해지고 매우 높은 물가상승이 발생하자 이중가격제 제도와 관련된 문제의 해결을 위해 두가지 정책수단이 강구되었다. 하나는 계획의 생산재에 대해 최고상한가를 적용하는 것이었다.<sup>21)</sup> 다른 하나는 지방으로 분권화시켰던 가격관리 및 결정 권한을 중앙으로 다시 귀속시킴으로써 일부 중요 품목에 대해 이중가격제를 폐지하고 단일가격제로 복귀시킨 것이었다.

1989년 이래 계속해서 추진된 생산재의 최고 한가와 긴축정책 등의 효과가 1990년부터 나타나기 시작하여 계획의 생산재 가격이 안정되기 시작하였다. 1989년 큰 폭의 상승세를 보였던 계획의 철강, 동, 아연, 알루미늄 등 철 및 비철 금속 관련 제품들과 각종 주요 화공제품의 가격이 하락하

---

20) 중국의 기업들은 동일 생산제품에 대해서 적용되는 계획가격과 시장가격의 차를 이용한 경제적 준지대를 획득하기 위하여 수 많은 편법을 동원하여 가격과 관련된 위법 행위를 저질렀다(石原享一, 1989, pp. 24-27).

21) 「國務院關於加強物價管理嚴格控制物價上漲的決定」 1988(중앙통지문3호), 「計劃外生產資料全國統一最高限價暫行管理辦法的通知」 1988(중앙통지문78호), 「國務院關於加強鋼材管理的決定」 1988 등 참조.

였고 계획의 석탄가격도 하락하는 추세를 보여주었다. 이에 따라 이중가격제를 통해 진행되던 생산재의 가격개혁이 계속해서 추진될 수 있었다.

이중가격제의 실시는 생산재의 시장가격 전환에 적지 않은 성과를 가져왔다. 이중가격제가 실시되는 기간을 통하여 다수의 주요 생산재의 계획가격이 시장가격으로 전환되었다. 1992년에 이르러 생산재의 계획내외 가격 상승률이 거의 같은 수준에 접근함으로써<sup>22)</sup> 계획경제 하에서 과소평가되어 있던 생산재의 계획가격이 수요공급에 의해서 결정되는 시장가격으로 현실화 되었음을 보여주었다.

생산재의 시장가격 전환에 결정적인 뒷받침이 된 이중가격제는 다음과 같은 측면에서 중요한 역할을 한 것으로 확인되었다. 첫째, 시장가격과 계획가격을 공존시킴으로써 생산재의 계획가격을 시장가격으로 전환시키는 데 길잡이 역할을 담당하였다. 계획가격의 결정 당국은 시장가격의 정보를 이용하여 생산재의 계획가격을 상향조정함으로써 계획가격의 시장가격으로의 전환에 커다란 성과를 거두었다. 둘째, 시장가격과 계획가격을 공존시킴으로써 기업의 시장기구에 대한 적응력을 제고시키는 기회를 제공하였다. 기업들은 시장가격과 계획가격이 공존하는 상황에서 시장을 통한 이윤의 극대화를 추구함으로써 경영의 효율성을 습득하였다. 셋째, 기업들로 하여금 시장에서 판매될 수 있는 제품을 생산하도록 유도함으로써 생산제품의 품질 향상에 기여하였다<sup>23)</sup>.

그러나 이중가격제를 도입하여 생산재의 계획가격을 수요공급에 의하여 결정되는 시장가격으로 전환시키기 위해서는 다음과 같은 조건들이 충족

22) 실제적으로 1992년의 계획내외 물가상승률을 보면 전년말 대비 각각 11.7%와 10.2%로 계획내 제품의 물가상승률이 계획외 제품의 물가상승률을 앞지르고 있다.

23) 이 점은 Balassa(1987)에서도 지적되었다. 그는 중국에서는 항상 질이 좋은 공산품에 대해서는 초과수요가, 질이 나쁜 제품에는 초과공급이 발생되어 전자는 늘 공급 부족에, 후자는 재고 발생에 직면해 왔다는 점을 지적하였다. 이러한 상황에서는 기업의 이윤과 손실이 왜곡된 가격체제에 의해서가 아니라 기업의 경영 활동에 의해서 발생된다는 사실을 깨닫기 어렵기 때문에 가격개혁 추진의 필요성이 존재한다는 것이다. 계획가격과 시장가격을 공존시킴으로써 상당히 큰 가격의 차이가 발생할 경우 이는 질 좋은 제품을 생산하는 기업과 그렇지 못한 기업으로 하여금 비용절감을 위한 에너지와 자원절약을 유도하고 비용 낭비적인 생산활동을 억제시키는 기능을 담당하게 된다는 것인데 생산재에 대한 쌍궤제의 도입은 기업에 대하여 이러한 역할을 수행하도록 자극하였다(Balassa, 1987, pp. 418-421).

---

되어야 하는 것으로 파악되었다.

첫째, 이중가격제가 성공적으로 그 기능을 담당하기 위해서는 사회 전체적으로 총공급과 총수요의 균형이 유지되어야 한다는 점이다.

둘째, 시장가격의 도입 정도와 경쟁을 기초로 하는 시장의 발전 속도가 균형을 이루어야 한다는 것이다. 시장가격 도입 정도에 비하여 시장의 발전 속도가 느릴 경우 유통체제의 혼란을 가져오게 되고 이는 결국 시장질서의 혼란을 가져 와서 이중가격제의 공존을 불가능하게 만든다는 것이다.

셋째, 이중가격제가 성과를 거두기 위해서는 계획당국의 거시경제 조절 능력이 유지되어야 한다. 중국에서의 생산재에 대한 이중가격제는 매우 빠르고 광범위하게 추진됨으로써 이중가격제 하의 양면성이 첨예화되어 나타났다. 이 경우 중국의 계획당국처럼 발생된 문제점을 상한가격제의 실시와 같은 행정적 수단 등을 통해 조기에 수습할 수 있을 때에는 이중가격제 도입의 속도를 빠르게 하고 그 폭을 광범위하게 추진하는 것이 비용 측면에서 유리하다. 그러나 이에 대한 중앙 계획당국의 거시경제 통제 능력이 부족할 경우 이중가격제의 단점이 극대화됨으로써 동 제도의 장점을 상쇄시키는 것 이상의 비용을 지불해야 될 가능성이 크다.<sup>24)</sup>

#### 4. 가격개혁의 성과

중국의 가격개혁은 1992년을 기점으로 커다란 전환을 보여준다. 등소평이 남쪽지방을 순방하면서 개혁개방 속도와 폭, 방법 등에 대해서 언급(남순담화)함에 따라 중국의 경제개혁이 전반적으로 새로운 단계에 진입하게 되었다. 이에 따라 가격개혁도 지금까지의 가격개혁 방법으로부터 완전히 전환되어 새로운 단계에 진입하게 되었다.<sup>25)</sup> 국가는 독과점적인 상품과 사

---

24) 생산재에 대한 이중가격제는 쌍궤제의 채택과 함께 단기적으로 유지되었다는 측면에서는 Tidrick(1987)과 Zhao(1986)의 논지를 뒷받침해주지만 중국의 가격개혁 전반을 살펴 볼 때 농산품, 공산품, 소비재에 대한 가격개혁은 점진적이면서도 단계적으로 추진되어 옴으로써 Wu(1987)에서 주장된 것과 같은 방법으로 추진되어 왔다.

25) 1992년에 개최된 제14차 全人代의 대표 연설에서는 공식적으로 가격개혁이 시장육성과 경제체제개혁의 관건이며 시장기구를 중심으로 가격개혁을 추진한다는 것을 확인하였다. 또한 全人代 政治工作報告에서



회 안정과 장기발전에 필수적인 소수의 상품 그리고 노동력에 대해서만 관리하고, 대부분의 상품가격은 시장에 의해서 결정되도록 자유화시킨다는 방침을 확고히 하였다.

이러한 가격개혁의 방침은 지금까지 실행되어오던 ‘조정’과 ‘개방’의 조화와 반복이라는 가격개혁의 방법에서 완전히 탈피하여 ‘放’을 위주로 하는(以放爲主) 가격개혁으로 전환하는 것을 의미하였다. 또한 이는 가격개혁과 일반적인 경제개혁의 관계에서 경제개혁은 가격개혁의 추진 정도에 상응하도록 추진해 나간다는 것을 의미하는 것이기도 하였다.

시장가격을 위주로 하는 가격개혁의 추진 성과는 상품별 국가고정가격, 국가지도가격, 시장가격이 차지하는 비중의 추이를 살펴보면 보다 명확해진다.

농부산품에 대한 시장가격의 결정 비중을 보면 1985년 40.0%, 1990년 51.6% 수준으로 80년대 후반기에는 크게 변화되지 않고 있다.<sup>26)</sup> 이후 1991년에는 57.8% 수준으로 그 비중이 커지게 되었고 본격적으로 경제개혁이 추진되기 시작한 1992년과 1993년에는 시장가격에 의해 결정되는 비중이 각각 81.8%, 87.5% 수준에 도달함으로써 농부산품 가격의 대부분이 시장의 수급에 의해서 결정되는 단계에 진입하게 되었다.

소매상품의 시장가격에 의해 결정되는 비중도 꾸준히 확대되어 왔다. 1985년 34% 수준이었던 시장가격의 결정 비중은 1990년 53% 수준으로 크게 증가하였다. 동 기간 중 인플레이션의 발생으로 인하여 긴축정책이 추진되었던 1987년과 1989년은 시장가격의 결정 비중이 적은 폭으로 줄어들었지만 전체적으로는 꾸준히 증가되어 왔음을 보여주고 있다. 이러한 추세는 90년대에 들어오면서 더욱 강화되기 시작하였고 1992년과 1993년에는 시장가격 결정 비중이 각각 93%, 93.8% 수준에 도달함으로써 소매상품의

는 경제체제개혁의 중점은 기업개혁이며 가격개혁이 기업개혁의 전제 조건으로 추진되어야 함을 지적하고 사회주의 시장경제를 수립, 발전시키는 중간 연결의 핵심고리는 가격임을 주장하였다(제14차 全人代 5次會議 政治工作報告).

26) 농산물 가격결정 방식의 시장가격체제로의 전환을 시도하는 과정에서 농업과 관련된 제반 제약조건의 해결이 어려운 가운데 1985년에 채택한 예약수매제는 내용적으로 후퇴되고 1992년까지 그 이전에 실시되어 오던 통일 수매방식이 실질적으로 유지되어 왔다.

경우는 거의 시장의 수급에 의해서 가격이 결정되는 단계로 들어섰다고 볼 수 있다.

〈 연도별 생산재 시장가격의 결정 비중 추이 〉

(단위: %)

연도	국가고정가격				국가지도가격				시장가격
	中央	省級	市級	合計	中央	省級	市級	合計	
1990	33.4	8.5	2.7	44.6	12.5	5.0	1.5	19.0	36.5
1991	26.7	6.9	2.4	36.0	11.2	5.6	1.5	18.3	45.7
1992	14.5	3.1	1.1	18.7	5.6	1.7	0.2	7.5	73.8
1993	10.4	2.4	1.0	13.8	3.4	1.3	0.4	5.1	81.1

자료: 「中國物價年鑑」, 각년호 이용 필자 재구성

생산재에 대한 시장가격의 결정 비중은 1990년대에 들어 오면서 급격히 높아졌다. 동 비중은 1990년 36.4% 수준으로 농부산품이나 소매상품의 그것에 비하여 상당히 낮은 수준에 머무르고 있었으나 1991년 45.7% 수준으로 제고되고 1992년에는 73.8% 수준까지 높아지는 추세를 보여주고 있다. 동추세는 계속되어 시장가격의 결정 비중이 1993년 81.1% 수준에 도달하여 생산재와 관련하여서도 시장기구가 계획기구를 대체한 것을 알 수 있다.

종합적으로 보면 1993년 말 현재, 각 상품별 시장가격의 결정 비중이 농부산품 87.5%, 소매상품 93.8%, 생산재 81.1% 수준에 달해 대부분 계획가격이 시장가격에 의해서 대체되었음을 알 수 있다. 이는 90년대에 들어오면서 추진된 시장가격을 위주로 하는 가격관리체제개혁이 매우 큰 성과를 거둔 것을 의미한다.

## 제4절 농업 개혁의 특징과 성과

### 1. 계획경제 하의 농업 생산과 거래

#### (1) 계획경제 하의 농업 생산방식과 조직

계획경제 하에서 농업생산은 인민공사 중심의 집단화를 통해서 이루어졌다. 중국의 토지, 역축, 대형농기구 등 주요 생산수단은 인민공사 소유로 되어 있었기 때문이다. 토지에 대한 보수가 폐지됨으로써 토지의 개인적 소유는 실질적으로 모두 소멸하였다. 합작사 내에는 생산대가 노동조직의 기본 단위였으며 생산대 내에서 각 개인의 노동점수에 따라 소득이 분배되었다.

인민공사는 鄉 정부와 기존 합작사 집행부의 결합을 통하여 설립되었는데 집행부의 위계질서는 인민공사, 생산대대, 생산대, 생산조의 순서로 이루어졌다. 인민공사 내에서 이루어지는 일체의 내용은 모두 통일적으로 계획되고 집행되었다. 인민공사는 행정기능과 집단농장 기능을 통합한 것으로 병원, 중등학교의 운영뿐만 아니라 인민은행지점, 국영상업기구, 식량관리기관 등 국가기구가 포함되며 인민공사 수준의 경제활동으로 얻어진 소득은 대부분 인민공사에 귀속되었다.

인민공사는 三級 소유관리제도가 실시되었는데 생산대가 기본 재산단위로 기능하였다. 생산대는 독자적으로 회계를 행하고, 이윤과 손실에 대하여 스스로 책임지며, 생산을 조직하고 소득을 분배하는 역할을 담당하였다. 생산대대는 인민공사의 중간수준의 기구로 평균 7개의 생산대와 171가구로 구성되어 있었다. 이러한 삼급 소유관리제도에 의하여 의사결정 권한의 분권화가 이루어졌지만 실질적으로 생산대가 인민공사로부터 행정명령

성격의 계획을 하달받아서 생산을 수행함으로써 농업생산에 있어서의 비효율성이 누적되었다. 이러한 인민공사의 폐단을 극복하기 위하여 인민공사의 규모가 축소되기도 하였으며 자영지가 확대되거나 생산책임제가 일부 지역에서 실시되는 사례도 있었다, 그러나 개혁의 성과는 그리 크지 않았으며 농업 부문에서의 구조적인 비효율성은 상존하여 왔다.

## (2) 계획경제 하에서의 식량수매방식과 수매가격

중국의 농산물 수매가격 조정은 농산물 관리체제의 개혁과 함께 이루어져 왔다. 1978년 개혁개방이 실시되기 이전의 농산물 관리체제는 통일수매와 통일본배<sup>27)</sup>를 기본으로 하였다.<sup>28)</sup> 생산되는 농산물에 대해 통일수매를 실시하였기 때문에 농산물의 전 유통과정은 국가의 지령성 명령 하에 관련 상업기구가 담당하였다. 통일수매가격은 시장가격보다 약 20~30% 정도 낮은 가격이었다.<sup>29)</sup>

동시에 계획당국은 식량 소비자들에게 통일본배를 실시하였다. 통일배급은 음식업이나 부식품업, 과자제조업 등의 영업용과 일반 주민의 주식용 등에 광범위하게 적용되었다. 초기의 통일배급가격은 통일수매 가격 보다 5~15% 정도 높은 가격이었다<sup>30)</sup>.

이후 중국은 1978년까지 통일수매·통일본배를 기초로 하면서 식량의 수급 사정과 생산상황, 국가재정지출 정도에 따라서 초과수매, 협의수매, 자유판매 등의 방법을 보충하여 실시하였다. 따라서 농산물을 둘러싼 시장가격은 항상 형성되고 있었다.

식량의 통일수매가격은 시장가격보다 20~30% 낮은 수준에서 고정된 뉴

27) 중국에서는 '統購統銷'라는 개념으로 통칭된다.

28) 중국은 '통일수매·계획배급' 제도를 식량에 대하여 1953년, 면화는 1954년, 돼지 등의 주요 부식품은 1955년, 기타 주요 농산물에 대해서는 1956년과 1957년에 걸쳐서 도입하였다(當代中國叢書編輯委員會, 「當代中國的經濟管理」, 中國社會科學出版社, 1984, pp. 56-63).

29) 중국은 계획경제를 수립하던 초기에 시장가격으로 판매할 수 있는 식량이 존재하였다. 즉 통일수매 이상으로 생산된 초과분에 대해서는 시장에서 거래할 수 있었다(Perkins, 1966, p. 50).

30) 동 가격 차이는 통일 수매가격에 수송비, 조세, 국가상업 부문에서 설정하는 일정 정도 이윤을 추가하는 데 따른 것이다(Sicular, 1989, p. 269).

메네르로 취급되면서 크게 변동되지 않았다<sup>31)</sup>.

물론 중국의 계획당국은 통일수매가격의 동결이나 매우 적은 폭의 인상 등으로 인하여 농민의 생산 의욕을 떨어뜨리고 생산량이 줄어드는 것을 방지하기 위한 조치로 초과수매에 대해서 가격보너스 정책을 실시하기도 하였다<sup>32)</sup>. 초과수매는 통일수매량과는 달리 작황을 고려하여 매년 결정되었다. 통일수매가격 이상으로 추가되는 할증가격은 1960년 10%, 1965년 12%, 1966년 30%, 1971년 35%, 1979년 50%로 점차 인상되어 왔다<sup>33)</sup>.

## 2. 집단농업의 해체와 가족농업체제로의 전환

### (1) 생산책임제의 채택

중국은 12억의 인구로 말미암아 경제개혁을 농업 부문에서부터 시작하였는데 무엇보다도 농업의 생산성을 증대시키는 것이 핵심이었다. 이러한 문제의 인식에 따라 1978년 중국 공산당 제11기 3중전회에서는 농업의 생산성을 위하여 생산대의 자주권을 확대하는 정책을 채택하였다. 이는 생산대의 생산과정을 구분하여 소집단, 개별농가, 개인 등에 청부하는 제도를 말한다. 청부의 형태는 노동점수나 생산량, 전문 농업생산량 등으로 이루어졌다.

식량생산에 있어서 생산대가 경작을 하고 파종과 수확을 개별농가에 위임하는 방식도 확대되었다. 1982년 4월부터는 호별 생산청부제(包產到戶)와 호별경영청부제(包幹到戶)가 인정되었다. 이에 따라 생산대가 개별농가에 생산대 소유의 토지와 생산자재를 공급하고 생산을 농가에 청부하는 방식이 크게 보급되었다. 개별농가는 부과된 책임생산량을 생산대에 납품

31) 식량의 수매가격을 결정하는데 있어서 고려된 것은 중국 농산물 중에서 두번째로 중요하다고 볼 수 있는 면화의 수매가격과의 비례 관계였다.

32) 초과수매는 정부 당국의 통일수매분을 제외하고 추가적으로 통일수매가격 보다 높은 가격으로(割增價格) 생산여분에 대해 국가가 다시 수매하는 제도를 의미한다. 그 결과 超過購買(超購-지역에 따라서는 增購, 超超購, 超超超購 등 할증초과수매도 존재하였음), 協議收買(議購) 등 다양한 제도가 공존하게 되었다.

33) 「當代中國的食糧工作」, 1988, p. 132.

---

함으로써 노동점수를 획득하고 추가 생산량에 대해서도 이에 상응하는 노동점수를 받았다. 노동점수가 많은 개별농가는 더 많은 분배를 얻을 수 있었다<sup>34)</sup>. 생산대는 개별농가가 납품한 총생산량에서 농업세와 집단유보분을 공제하고 나머지를 개별농가의 노동점수에 분배하였다.

이후 생산책임제의 안정화를 위하여 청부기간을 더욱 연장하였으며 토지이용의 경쟁체제를 더욱 강화하기 위하여 토지분배의 방법으로 이용되었던 ‘兩田制’를 대대적으로 보급하였다. 이 제도 하에서 집단토지를 口糧田과 商品田으로 구분하고 구량전은 자가 소비용 식량을 충당하기 위한 토지로 그 사용권을 인구 수에 비례하여 균등하게 분배하였다<sup>35)</sup>.

## (2) 인민공사의 해체

중국의 집단농업의 구조는 1982년에 수정공포된 중화인민공화국 헌법에 따라서 해체되기 시작하였다. 즉 인민공사에 통합되어 있던 경제조직과 국가기관의 기능을 분리하기 시작하였는데 1984년에는 인민공사의 政社分離가 완료되었다.

인민공사의 해체방식은 사천성과 북경시에서 실험적으로 실시되었던 방식을 주로 채택하였는데 주요 내용은 인민공사는 행정 鄉으로, 인민공사 당위원회는 鄉 委員會로, 인민공사 관리위원회는 향 인민정부로 재편되었다. 인민공사 소유 기업은 農工商聯合公司로 전환되었으며 생산대대는 행정 村으로, 생산대는 농업생산합작사로 재편성되었다. 그러나 인민공사의 위계체계가 향촌체제에서 근본적으로 변화된 것은 아니다. 인민공사에 대체된 鄉鎮의 경우 당과 정부가 협동하여 향소유의 집단기업을 운영하고 村營企業 및 개별농가에 대하여도 지도를 행하는 조직구조를 가지게 되었다.

---

34) 張慶燮(1993), p. 54.

35) 陳海清, 1992, p. 37.

### 3. 농산품 가격자유화의 추진과 재조정

#### (1) 식량수매방식의 전환과 수매가격 조정

중국의 식량유통 방식은 통일수매와 통일분배, 초과수매, 협의수매 등 다양한 형태로 존재해왔다. 문화대혁명의 일정 시기에는 통일수매와 통일분배만이 존재하기도 하였으나 대부분의 시기에는 다양한 거래 형태가 존재해왔다. 그러나 개혁개방이 시작되기 이전에는 거래방식의 다양한 존재에도 불구하고 통일수매·통일분배 이외의 형태로 거래되는 비중이 그렇게 크지 않았다<sup>36)</sup>. 경제개혁이 시작되면서 동 비중은 매우 빠르게 변화되기 시작하였다. 즉, 농민의 입장에서는 가격이 낮은 통일수매 방식 보다는 가격이 월등히 높은 초과수매나 협의수매 거래 방식이 훨씬 유리한 것이다.

경제개혁이 시작되면서 통일수매가격은 1979년에 20% 인상되었으나 이는 과거 수매가격의 동결로 인한 농업경영 수지의 악화 문제를 시급히 해결해야 하는 데 따른 것으로서 초과수매가격이나 협의수매가격과의 차이를 고려한 것은 아니었다. 오히려 통일수매가격의 인상 폭에 비해 초과수매에 대한 할증가격은 1979년에 이전의 30%에서 50%로 더욱 큰 폭으로 인상되었으며, 대상 품목도 식량 및 식용유 뿐만 아니라 면화, 담배 등의 농산물에 대해서까지 확대되었다<sup>37)</sup>.

협의수매도 더욱 확대되었다. 협의 수매가격은 시장가격 보다는 낮았으나 초과수매가격보다는 높은 수준에서 결정되었다<sup>38)</sup>. 협의수매가 차지하던 비중은 1978년 2.6%에서 1979년 8.3%로 높아졌으며 동 추세는 더욱 강화되어 1985년 36%, 1986년에는 52%까지 제고되었다<sup>39)</sup>.

자유시장 거래도 부분적이기는 하지만 허용되기 시작하였다. 1978년의 당대회 결의를 통해 생산지구 내에서 통일수매에 공급하고 남은 잉여분에

36) 1978년 당시의 동 비율은 통일수매 68.5%, 초과수매 28.9%, 협의수매 2.6%로서 통일수매 방식의 비중이 압도적으로 높았다(趙人偉, 1986. 9, pp. 19-21).

37) 王振之·喬榮章, 1988, p. 76.

38) Sicular, 1989, p. 267.

39) 趙人偉, 1986, pp. 19-21.

대해서 자유시장에 생산자 재량에 의해서 판매하는 것이 허용되었다<sup>40</sup>). 일반적으로 시장가격은 통일수매가격 보다 30~50% 높은 수준을 유지하였다<sup>41</sup>).

이처럼 협의수매, 초과수매, 시장에서의 판매가 허용되면서 통일수매량이 차지하는 비중은 계속 줄어들게 되었다. 또한 식량의 가격도 통일수매가격 보다는 여타의 수매방식을 통한 가격이 월등히 높았기 때문에 대다수의 농민들은 통일수매에 따른 의무공출을 회피하기 위하여 수 많은 방법을 동원하였다<sup>42</sup>). 그 결과 통일수매 달성량은 목표량에 비해 계속해서 줄어들게 되었다. 즉, 달성량은 1979년 90%, 1980년 81%, 1981년 80%로 계속해서 줄어들었다. 또한 통일수매의 계획치 달성률이 지속적으로 낮아짐과 동시에 여타 방식을 통한 수매량이 많아지면서 식량의 수매비중은 수매방식 별로 큰 차이를 보이게 되었다. 이처럼 통일수매에 낮은 가격을 적용하고 초과수매에 할증가격을 지불함으로써 생기는 구조적인 문제점들을 해결하기 위하여 통일수매가격과 초과수매가격을 일정 비율로 적용하여 수매하는 새로운 방식이 채택되기도 하였다. 즉, 식량에 대하여 통일수매가격을 30%, 초과수매가격을 70% 반영하는 방식이 최초로 채택되었다<sup>43</sup>).

1985년에 들어와서는 식량, 면화 등은 통일수매제와 초과수매제를 폐지하고 관련 상업기관과 농민간에 사전에 매매계약을 맺어서 거래하는 예약수매제로 전환되었다<sup>44</sup>). 이는 정부의 재정부담을 감소시키고 농민들에게는 생산된 농산물 판매에 대한 자율권을 확대한다는 데에 주요 목적이 있었다. 예약수매제에 적용되는 수매가격은 이전의 통일수매가격 30%, 초과수매가격 70%를 고려한 수준에서 결정되었다<sup>45</sup>).

40) 1978년 12월의 당11기 3중전회에서 “가정부업이나 자경지에서 경작한 농산물의 자유시장 거래는 사회주의 경제와 보완성을 갖는 것으로서 생산자의 자유에 따라 처분할 수 있다”고 결의하였다.

41) 王振之·喬榮章, 1988, p. 77.

42) Sicular, 1988, p. 691.

43) 이러한 방식은 간접적으로 초과수매가격을 인하시키는 효과가 있다(「當代中國的食糧工作」, 1988, p. 180).

44) 예약수매제는 국가농업 관련 기관과 농민간에 파종 전에 수매량 및 품질에 대하여 구체적으로 계약을 체결하고 수확 이후에 동 계약에 따라서 수매하는 것을 의미한다. 중공 중앙 1호 문건(1985년 1월 1일)은 통일수매와 초과수매를 폐지하고 새로운 예약수매제로 전환하는 것을 골자로 하는 결의를 발표하였다.

45) 지방에 따라서 약간씩 다르게 적용된 경우도 많았다. 이는 이전에 통일수매와 초과수매를 적용한 가격이



그러나 식량사정의 갑작스런 악화로 시장가격이 폭등하자 예약수매에 의한 국가의 수매량은 급격히 감소하였으며 농민들은 생산량을 가능하면 시장에서 판매하려고 노력하였다. 이러한 현상이 보편화되자 지방정부 및 수매기관은 자유시장을 강제적으로 폐쇄하거나 행정명령이나 각종 수단을 통해 강제적으로 식량을 수매하는 방법을 사용하였다<sup>46)</sup>. 물가안정과 시장 질서 회복을 위해 중앙의 계획관리를 강화하기 시작한 1989년부터는 식량의 국가관리를 더욱 강화시키고<sup>47)</sup> 1990년에 들어와서는 예약수매제를 국가수매제로 명칭도 변경시켰다. 이에 따라 예약수매제는 통일수매제와 거의 유사한 성격으로 변질되었다.

## (2) 부식품가격의 자유화와 제조정

1985년에는 부식품 가격의 자유화도 동시에 실시되었다. 돼지고기, 소고기, 닭고기, 양고기 등의 각종 육류와 가공식품, 야채, 과일 등의 부식품 가격에 대해 자유변동제가 실시되었다<sup>48)</sup>. 이에 따라 육류의 경우 배급표에 의한 정량배급제가 폐지되고 소비자 가격이 자유화되었으며 돼지고기의 유통과정에 국영식품공사 이외에 각종 상업기업과 개체상인들이 참여하게 되었다. 채소의 할당수매제도 폐지되고 국가 집단, 개인에 의한 다양한 판매루트가 생겨났으며 생산농민에게는 생산과 판매에 대한 자주권이 부여되었다<sup>49)</sup>.

부식품 가격자유화의 주요 목적은 부식품 가격결정에 시장기구를 도입함

---

지방별로 크게 차이가 나고 있었기 때문이다. 예를 들면 과거 면화에 대해 남쪽 지방에서는 통일수매와 초과수매가격을 각각 60% 및 40%로 적용한 것에 비하여 북쪽지방에서는 동 비율을 20% 및 80%로 적용하였다. 이 경우 지방별로 예약수매가격 비율 또한 어느 정도 차이가 날 수 밖에 없었다.

46) 이러한 조치로 인해 수매기관과 농민 사이의 긴장관계는 매우 심각하였으며 농민은 예약수매량의 제공을 다양한 방법을 통해 거부하는 등 행정적 명령에 의한 수매에 강력하게 반발하였다(孫潭鎮, 1991, p. 59).

47) 중앙의 식량가격 관리 강화에 따라 농부산품의 시장가격 결정 비중은 1988년의 57% 수준에서 1989년에는 40% 수준으로 크게 줄어들었다(제V장 1절 참조).

48) 1985년 1호 문건에서는 각종 고기류와 채소, 과일 등에 대하여 단계적으로 할당수매와 배급제를 폐지하고 자유거래를 실시할 수 있도록 하는 내용을 발표하였다. 실시 시기와 범위는 각 지역의 특성에 따라서 결정하도록 하였다.

49) 池上彰英, 1986, p. 86.

---

으로써 부식품의 공급량과 질을 개선시키고자 하는 것이었다. 부식품 가격의 자유화로 인하여 일정수준의 가격상승이 발생할 가능성은 높으나<sup>50)</sup> 부식품의 질 향상, 공급품의 다양화, 수량의 증가, 운송시간의 단축, 서비스의 개선 등 긍정적인 효과가 더욱 클 것으로 기대되었다.

부식품 가격자유화의 또 다른 목적은 생산자 가격이 소비자 가격 보다 높음으로써 발생하는 상업기업의 적자 문제를 해소하고 국가재정의 가격보조금 지출을 감소시키자는 것이다.

그러나 이러한 부식품 가격의 자유화도 성공적으로 추진된 것은 아니다. 가격자유화가 의도한 제품공급량의 증가나 질의 개선 등이 이루어지기 전에 돼지고기 등 일부 품목의 가격이 폭등하는 등 부식품 가격이 소득수준의 증가 속도 이상으로 상승함으로써 일반 소비자들의 불만 요소로 자리잡게 되었다.

가격보조금을 줄이고자 하는 목적도 의도대로 달성되지 않았다. 가격 차이를 보전하기 위한 가격보조금 지출액은 줄었으나 시장가격 상승으로 인하여 생활보조금 명목으로 임금 등을 통하여 지불하는 가격보조금이 더욱 크게 증가되었다.

이처럼 부식품가격의 자유화가 계획대로 추진되지 못한 것은 각종 부식품과 관련된 수급상의 불균형이 시장기구를 통해서 조정되지 못했기 때문이다. 이러한 부식품가격의 완전자유화에 대한 실패는 다시 부식품 가격의 결정에 대한 시장과 계획의 결합 형태로 나타났다.

### (3) 농산품 가격자유화의 재추진

1992년까지는 예약수매제가 후퇴하고 통일수매 방식과 동일한 성격의 수매방식이 유지되었다. 이는 농산물 가격결정 방식의 시장가격체제로의 전환을 시도하는 과정에서 농업과 관련된 제반 제약 조건의 극복이 어려운 상황에서 발생한 결과이다<sup>51)</sup>.

---

50) 북경시의 경우 부식품 가격의 자유화로 약 1,500개 품목의 가격이 약 30 ~ 50% 상승하였다.

51) 농산물 유통체제의 확립, 생산의 계절적, 지리적 편차의 안정성, 수요공급의 안정 등의 확보가 농산물 가

그러나 물가안정화 조치로 인하여 농산물의 가격이 안정되고 시장의 질서가 회복되면서 새로운 농산물 가격개혁이 추진되었다. 물론 이것은 1992년 경제개혁의 광범위한 추진과 크게 맞물려 있다. 1992년 6월 이후 본격적으로 추진된 전반적인 가격개혁과 함께 농산물 가격의 자유화 범위가 계속하여 확대되어 왔으며 1993년에 들어오면서 중앙계획당국은 정부 구매가격을 완전히 자유화시키고 배급제도를 폐지하는 등 식량시장의 폭넓은 개방화를 추진하는 조치를 취하였다. 즉 전국 28개 성·시·자치구의 2,000여개 현에서 계약수매와 배급제도를 폐지하고 양곡의 수매와 판매가격을 완전히 자유화하였다. 특히 북경시가 동년 5월에 양곡 판매가격을 전면적으로 자유화시키면서 거의 모든 농산물에 대한 전국적인 가격자유화 조치가 추진되었다. 또한 1993년 말에는 국가수매 양곡에 대하여 수매수량은 정부가 통제하면서 가격은 시장기구에 의해서 결정되도록 한다는 원칙을 결정하였다<sup>52)</sup>. 이는 정부의 수매에 대한 필요성을 받아들이면서 농산물의 가격은 시장기구에 의해서 결정되도록 하겠다는 것을 의미한다.

이러한 본격적인 농산물의 가격개혁이 순조롭게 진행되어 온 것은 아니다. 농산물 가격개혁을 둘러싼 각종 여건들이 성숙되지 않음으로써 과거와 마찬가지로 농산물 가격개혁의 커다란 제약 조건으로 작용하였기 때문이다. 본격적인 농산물의 가격개방이 이루어지면서 농산물 가격은 지속적인 상승세를 보여왔는데, 특히 1993년 말부터는 큰 폭으로 상승하여 심각한 물가 불안을 야기하였다. 실제로 동년 10월 중의 북경지역 주요 농산물 가격은 전년동기에 비해 식량류는 최고 94%, 사료곡물은 100%, 과일류는 66%, 축산물은 50%까지 상승하는 등 농산물가격의 급등세를 보여주었다<sup>53)</sup>.

주요 식량을 비롯한 육류, 과일 등 일상 생활과 밀접하게 관련이 있는 농산물 가격의 폭등이 전반적인 물가상승으로 연결되어 높은 인플레이션에 대한 기대 심리가 확산되자 이에 대한 방지책으로 여러가지 정책이 발

가격개혁을 위해서는 무엇보다도 필요하다고 볼 수 있다.

52) 1993년 11월의 全國農村事業會議에서의 결정으로 보량방가(保量放價)의 원칙이라고도 불리운다.

53) 「農民日報」, 1994. 10. 19.

---

표되었다. 즉, 가격개혁 추진 과정에서 나타나는 수급의 불안정과 가격 파동을 방지하고 식량생산을 안정적으로 증가시키기 위하여 식량보호가격제도의 도입, 식량비축체제의 구축, 식량안정기금의 설립 등을 추진하였다.

또한 농부산물 생산 및 유통을 위한 특별 대책 강구, 유통체제 개혁 및 질서 확립, 소비지출 억제, 물가관리 및 감독의 강화, 물가감시 기능 강화, 고정자산투자 억제, 각급 성 정부의 물가인식 및 책임의 강조, 농업생산의 증대 등의 물가안정화 대책을 발표하였다<sup>54)</sup>. 동 정책의 내용을 살펴보면 이러한 문제를 과거와 같이 중앙통제식 방식으로의 후퇴를 통해 해결하기 보다는 경제적인 정책수단의 동원을 통하여 해결하는 방향으로 나아가고 있음을 알 수 있다. 이처럼 국무원이 물가안정 정책으로 내세운 내용을 보면 과거와 같은 정부 통제식 방식으로의 후퇴 보다는 시장기구를 통한 가격의 자유화는 그대로 추진하고 이를 제약해 온 장애요인으로 인하여 발생한 문제점을 최소화시키는 데에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다.

## 제5절 기업개혁의 특성과 전개방향

### 1. 계획경제 하의 국영기업 성격과 문제점

중국의 국영기업은 계획경제 하에서 중앙계획당국이 수립한 사회 전체의 목표를 할당받아서 수행하는 것으로 되어 있었다. 즉 국영기업은 국가의 일반 행정기구와 마찬가지로 독자적인 기업 경영의 목표와 방법을 가지지 못하고 중앙 계획당국에 의하여 할당된 생산지표를 수동적으로 수행한다는 범주를 벗어나지 못하였다.

이러한 과정 아래서 기업은 적극성을 결여하게 되고 생산비용 절감, 경쟁력 있는 상품개발, 품질개선, 기술개발 등의 측면에서 모두 효율성을 결

---

54) 「人民日報」, 1994. 9. 6.

여하게 되었다. 즉 중앙 계획당국이 주도하는 계획경제 운영 하에서는 국영기업이 생산, 판매, 구매, 기술개발, 이윤증대 등의 동기를 자발적으로 지니기가 어려웠다.

중국의 국영기업이 보여주는 특성들은 이미 사회주의 계획경제 하에서의 국영기업 특성 분석에서 알려진 바와 유사하다. 사회주의 하의 기업은 중앙계획의 수직적인 체계에 따라서 각 기업에 할당되는 계획치의 달성에 목표를 두었다. 각 기업은 생산량이 중심이 되는 가운데 품종, 품질, 생산성, 임금기금, 이윤, 소요 원자재 등을 포함하는 각종 계획치를 할당받고 이를 달성하는 것을 목표로 하였다.

그러나 중앙계획기구가 비교적 엄격한 계획치를 기업에게 할당하게 되면 기업들은 이에 대응하여 생산능력을 과소보고 하거나 공식 비공식 통로를 통하여 원자재를 확보하여 비축하였다. 또한 각 기업은 중앙에서 작성하는 계획치가 계량단위, 종류, 질 등에서 세분될 수 없다는 사실을 이용하여 수요와 관계없이 가장 달성하기 쉬운 방법으로 계획을 달성하려고 시도하였다. 나아가 금기의 생산량 초과달성이 다음기의 생산 할당량 증가로 이어지는 것을 피하기 위하여 능력이 있어서도 겨우 할당량을 충족시키는 등의 문제가 발생하였다.

또한 국가의 기업에 대한 직간접적인 보조금이 다양한 형태로 존재하고 기업의 지출이 수입에 의하여 제약받지 않는 경우가 많기 때문에 기업의 경영과 생산에 있어서의 비효율성이 만연되었다. 기업은 은행 대출을 받더라도 이자 및 원금상환이 강제적으로 집행되지 않았고 개별기업의 이익과 손실이 해당 기업의 책임으로 귀속되지도 않아서 파산의 가능성도 없기 때문에 기업의 생산 및 경영 활동은 당연히 비효율적으로 될 수밖에 없었다<sup>55)</sup>.

## 2. 기업개혁의 단계별 전개

55) 이러한 내용은 Kornai의 연성의 예산제약( soft budget constraint ) 개념에 잘 정리되어 있다. Kornai(1980) 참조.

---

국영기업의 효율성 제고를 위한 기업개혁은 국가와 기업간의 관계, 기업과 기업간의 관계, 기업내부의 관계에 대한 개혁을 포함한다. 중국에서의 기업개혁은 국영기업의 민영화와 같은 급진적인 개혁은 가능한 한 배제한 상태에서 추진되어 온 특징을 지니고 있다.

### (1) 초기 기업개혁

중국의 초기 기업개혁은 생산, 판매, 인사 등 모든 기업 활동에 대한 정부의 통제를 완화하여 기업의 경영자주권을 확대하고 기업의 이윤 및 고정자산의 감가상각액의 일부를 기업에 유보하도록 함으로써 기업 자체의 이익을 모색하도록 하는 데 두어졌다. 이에 따라 기업에 할당하는 계획지표의 수가 줄어들었으며 계획외 초과생산량에 한하여 자체적인 판매를 허용하였다. 또한 기업 내의 새로운 기구 설치권과 중간 관리자급에 대한 인사권을 형식적이거나 허용하였다.

한편 기업의 물질적 유인을 제공하기 위하여 기업이 이윤의 일부를 유보하여 자체적으로 사용할 수 있도록 하였다. 초기 기업개혁 중에서 이윤유보제도가 가장 중요한 의미를 갖는데, 이 제도는 각 기업으로 하여금 이윤의 일부를 자체적으로 유보하고 이를 기업 내에서 생산발전기금, 종업원 복리기금, 보너스 기금 등으로 나누어 사용할 수 있도록 한 것이었다.

그러나 동 제도는 유보비율이 기업과 주관부문간의 협상에 의하여 결정되기 때문에 동일한 조건의 기업도 유보비율에서 차이가 난다는 점, 실적이 양호한 기업일수록 다음 해에는 유보율 설정에 불리해진다는 점, 손실을 보는 기업에 대하여 책임을 지울 수 있는 방법이 결여되어 있다는 점, 중앙정부, 지방정부, 기업, 종업원 간에 상처되는 이해관계를 합리적으로 조정할 수 없다는 점 등이 문제점으로 제시되었다<sup>56)</sup>.

또한 동 제도는 중국 경제가 일반적으로 계획에 의하여 움직여지고 있는 상황이었기 때문에 제도 자체의 효과를 거두기에는 한계가 있었다. 즉 가

---

56) 金 時中, 1993, pp. 50~51.

가격구조와 세제가 왜곡되어 있었고 기업 이윤이 기업의 경영 및 생산 능력이나 성과에 관계없이 계획적으로 책정된 가격 등에 의해서 결정되는 경향이 강하였기 때문에 이윤유보제도의 효과는 미미하게 작용할 수밖에 없었다. 또한 지령성 계획지표가 계속 중요하게 작용하고 제품, 원자재 및 요소시장이 충분히 발전하지 못한 상태에서는 기업의 경영자주권의 확대 효과가 크지 않았다<sup>57)</sup>.

## (2) 중간단계의 기업개혁

### 1) 利改稅 개혁의 도입(1984~1986)

利改稅 제도는 기업의 국가에 대한 이윤상납 방식을 납세 형식으로 전환시키는 것을 의미한다. 이는 기업에게 재무상의 독립성을 부여하여 자의적인 정부기관의 통제에서 벗어날 수 있게 해주기 위한 제도이다. 이 제도는 이윤유보제도 하에서 자의적으로 결정되던 이윤상납 비율의 병폐를 방지하고 성과가 좋은 기업이 피해를 보는 경우를 배제하기 위한 목적에서 채택되었다.

그러나 가격구조의 왜곡과 경쟁적 시장의 부재로 인하여 利改稅 제도의 성과는 크지 않았다. 즉 왜곡된 가격구조 하에서 이윤은 기업의 경영성과에 대한 객관적인 지표가 될 수 없고 따라서 이윤에 대하여 통일적으로 세금을 부과한다고 할 경우 기업에 대한 물질적 유인을 제공할 수 없게 되기 때문이다. 또한 지역별로 경제력 및 생산성의 차이가 존재함에도 불구하고 동일한 세율을 적용함으로써 이윤유보의 상당한 차이가 나타나게 되었다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 조절세가 도입되었지만 이 또한 정부 해당기관의 자의성을 확대하는 역할을 하게 되어 利改稅 제도의 효과를 감소시키게 되었다.

57) 金時中, 1993, p. 51.

## 2) 청부경영책임제의 도입(1987~현재)

중국 정부는 기업개혁의 일환으로 청부경영책임제를 도입하였는데 이 제도는 기업이 국가와 일정기간 동안 상호간의 책임, 권리 및 이익을 규정하는 계약을 체결하고 이 계약에 근거하여 해당 기업의 자산을 자주적으로 관리·경영하는 권리를 부여받는 것을 의미한다<sup>58)</sup>. 이 제도는 생산수단의 공유제를 유지한 상태에서 기업의 소유와 경영의 분리를 통하여 기업의 효율성을 제고시키고자 하는 것이다.

청부계약의 핵심 내용은 해당 기업의 국가에 대한 上納利稅額이 중심이 되고 기술개발투자, 임금총액, 신제품 개발 등이 포함된다. 청부계약에 대하여 해당기업은 국가에 대한 이윤상납 등 각종 의무를 수행한 이후 기업의 손익에 대해서는 스스로 책임을 지게 된다. 청부경영책임제 하에서의 이윤상납방식은 다양한 형태로 존재하였는데 상납이윤체증방식<sup>59)</sup>, 기본이윤상납 청부 및 초과이윤 분할 방식<sup>60)</sup>, 정액이윤청부방식<sup>61)</sup>, 고정손실 혹은 손실체감 청부방식<sup>62)</sup> 등이 존재하였다.

그러나 이 제도도 나름대로의 문제점을 안고 있는데 무엇보다도 상납이윤의 객관적인 결정기준이 존재하지 않는다는 점이다. 이 경우 계약의 내용은 기업의 협상력에 의해서 달라지게 된다. 결과적으로 기업의 정부에 대한 예측관계를 단절시키지 못했다는 점에서 여전히 연성의 제약조건을 지속시키는 한계를 지니고 있다. 또한 청부 계약기간이 비교적 단기이고 상납이윤 계약액의 달성과 유보이윤의 크기가 중시되기 때문에 기업의 단기적 이익추구 행태가 심각한 문제로 등장하였다. 이는 생산설비의 과도한 남용, 단기 이윤극대화가 가능한 상품생산에의 집중 등과 같은 문제가 발

58) 「全民所有制工業企業承包經營責任制暫行條例」, 1988. 2 참조

59) 이는 기업이 제품세 혹은 부가가치세를 납부한 이후 순수입에 대하여 기본상납액과 일정 증가율을 계약을 통하여 결정하여 매년 상납이윤액을 증가시키는 방식이다.

60) 기본상납액을 초과하는 순수입에 대해서는 계약된 비율에 따라 국가와 기업이 분할한다.

61) 기업이 계약을 통하여 정해진 고정액수의 이윤을 상납하고, 이를 초과하는 이윤은 전부 기업에 유보되는 방식이다.

62) 손실한도액을 고정 혹은 점진적으로 축소시킬 것을 청부하는 방식으로서 만성적인 적자기업을 대상으로 하였다.



생하였다.

### 3) 공장장 책임제의 도입

중국이 기업 내부의 기업지도체제의 개혁 일환으로 도입한 것이 공장장 책임제이다. 이 제도는 1988년에 국영기업법이 공포되면서 정식으로 공인되었다<sup>63)</sup>. 동 제도의 주요 목적은 기업 내 당조직의 위상을 낮추고 기업경영과 정치의 분리를 도모하는 데 있다. 이 제도 하에서 기업 당 위원회는 당 조직 사업과 사상 사업에 국한하고 전반적인 기업경영의 권한과 책임은 공장장에게 있는 것이다. 공장장은 기업의 장단기 계획수립, 주요 인사 결정, 상벌 결정 등 기업경영 전반에 걸쳐서 권한을 행사하도록 되어 있다<sup>64)</sup>.

그러나 동 제도도 국영기업 내부의 경영 활성화를 통하여 기업의 효율성을 제고시키는 데에는 한계를 지니고 있었다. 즉 법적으로는 공장장이 기업 경영의 독자적 권한을 부여받고 있지만 공장장도 당원으로서 당조직의 영향력을 받도록 되어 있기 때문이다. 또한 중국은 여전히 사회주의 시장경제를 표방하고 있었기 때문에 기업경영자는 종업원 채용 및 해고 등 각종 권한의 적용에 있어서 한계를 지니고 있었다. 국영기업 경영자의 인사를 정부가 하기 때문에 기업가적 역할의 독자적 수행이라는 것은 쉽지가 않은 상태였다<sup>65)</sup>.

종합적으로 볼 때 법적으로는 공장장에게 대폭적인 권한을 이양하고 있는 것으로 되어 있지만 실질적으로는 각종 기업 관행과 정부와의 관계, 기존의 법적·제도적 제반 장치들로 인하여 국영기업 경영자의 위상 및 역할이 매우 모호하게 되어 있어서 공장장 책임제 도입의 근본취지를 제대로 살리지 못했다고 볼 수 있다.

63) 공식명칭은 「全民所有制工業企業法」으로 되어 있음.

64) 趙顯泰외(1994), pp. 38~40.

65) 趙顯泰외(1994), pp. 41~42.

---

### 3. 최근의 기업개혁 방향과 당면과제

중국이 국영기업의 개혁을 꾸준히 추진해 왔음에도 불구하고 현재까지 그 성과는 크지 않은 것으로 확인되고 있다. 오히려 대중형 기업의 효율성은 외자기업이나 사영기업에 비하여 상대적으로 점점 떨어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 근본적으로 국영기업이 여전히 독립채산제 하에서 독자적으로 경영과 생산을 추진하는 경영의 주체가 되지 못하고 다양한 경로를 통하여 정부기관의 영향을 받고 있기 때문이다. 현재 중국의 국영기업 중 적자를 기록하고 있는 기업이 약 50%에 달하고 있다고 밝혀지고 있기 때문에 국영기업의 개혁이 경제개혁의 핵심으로 부상하고 있다.

국영기업 개혁의 방향은 크게 세가지로 나타나고 있다. 주요 내용은 기존의 청부계약책임제를 개선하자는 주장과 세금과 이윤의 분리를 통하여 정치와 기업의 분리를 명확히 하자는 입장, 주식제를 통한 재산권의 개혁을 추진하자는 것으로 구성되어 있다.

청부경영책임제의 개선 내용으로는 기업에 투자결정권과 대외무역권을 확대 부여하여 기업의 투자에 대한 효율성과 책임성을 제고시키자는 것들을 들 수 있다. 이윤과 세금의 분리 방안에서는 납세후 대출금 상환이나 납세후 청부계약 내용의 이행을 주요 내용으로 하고 있다. 이는 청부경영책임제 하에서 실시되어 왔던 납세전 이윤을 이용한 감추어진 형태의 보조금지불을 중지하고 재정수입의 증대 등을 도모하기 위함이다.

최근의 기업개혁 방안으로 중요하게 논의되고 부분적으로 실험되고 있는 것은 주식제 개혁이다. 이 개혁은 기업에 대한 재산권 관계에 초점을 둔 것으로서 국가와 기업의 이윤 분배관계에 주안점을 두었던 다른 기업개혁과는 근본적으로 성격을 달리한다. 그러나 현재 중국에서 실험되고 있는 주식제는 국영기업의 완전한 민영화를 의미하는 것이 아니라 국가의 주식지분 참여로 공기업의 형태를 유지하되 일부 주식을 기업 내부나 종업원, 소수 일반대중에게 보유하도록 허용하는 차원에서 이루어지고 있다.

그러나 중국에서 주식제 개혁이 이루어지기에는 자본시장의 미발달로 국

영기업의 정확한 자산가치 평가가 어렵고 주식을 관리하는 국유자산관리국이나 투자공사가 정부기관이어서 여전히 정부의 영향력이 지배적일 수밖에 없다는 점에서 구조적인 한계가 있다.

종합적으로 볼 때 국영기업의 효율성을 제고하기 위해서는 국영기업과 정부간의 관계, 기업과 기업간, 기업 내부의 제도 개혁도 이루어져야 하며 동시에 기업을 둘러싸고 있는 각종 제도와 환경도 개선되어야 한다. 중국에는 여전히 다중가격의 존재, 중앙계획기구를 대신하는 지방정부의 물자 통제, 비화폐적 보상의 만연, 자원배분시의 행정적 권위와 인맥의 작용 등 비정상적인 요소들이 시장기구를 통한 기업 활동을 방해하고 있다. 또한 요소시장, 자본시장 등의 미발달로 시장을 통한 기업의 공정한 시장경쟁체제가 구축되지 못하고 있는 것도 기업의 개혁성과를 높이지 못하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 기업개혁을 성공시키기 위해서는 기업과 직접적으로 관련된 제도와 법을 개혁하고 정비해야 하지만 시장화를 진전시켜 시장경쟁체제가 이룩되도록 하는 것이 시급한 과제라고 볼 수 있다.

## 제6절 대외개방의 주요 내용과 성과

### 1. 대외무역관리체제의 개혁

#### (1) 대외무역관리체제의 분권화

중국의 대외개방정책은 무역과 외자유치라는 두 가지 측면에서 추진되었다. 무역 확대와 관련하여서는 무역을 수행하는 대외무역관리체제를 우선적으로 개혁하였다. 사회주의 계획경제 하에서는 대외무역관리가 국가 독점적으로 수행되어 왔기 때문에 여러 가지 문제점이 발생되었다. 첫째, 국가가 대외무역을 독점하기 때문에 대외무역 담당기관들이 대외거래에 있

---

어서 적극성을 가지고 있지 않았다. 둘째, 생산기업이나 지방정부와 같은 하위 경제주체들은 수출입 업무를 수행할 수 있는 권한이 없었기 때문에 대외무역에 대한 의욕을 가지고 있지 않았다. 셋째, 수출입 과정에서 발생하는 손실을 전적으로 국가 재정에서 보전해 주었기 때문에 책임의식이 없는 방만한 수출입 업무가 이루어졌다.

이러한 문제들로 인하여 초기 무역관리체제 개혁은 대외무역의 권한과 책임을 지방과 하위경제 단위로 이양하는 것으로부터 시작되었다. 1984년까지는 대외무역 경영권의 이양, 대외무역권을 갖는 무역기업 형태의 다양화와 지역별 무역지사 설립의 허용, 무역방식의 다양화 등과 같은 내용의 개혁을 추진하였다.

이 시기에 중점적으로 이루어진 개혁은 다음과 같다<sup>66)</sup>. 첫째, 대외무역 계획체제의 개혁으로 중앙 정부가 직접 관리하는 수출입 상품의 품종과 수량을 감소시키고 지도성 계획에 의한 품종을 확대하였다. 둘째, 지방과 기업의 대외무역 경영권을 확대하였다. 이에 따라 대외무역 경영정부책임제가 도입되고 무역회사 설립을 심사, 비준할 수 있는 권한을 지방 성 정부나 자치구로 이양하였다. 셋째, 대외무역 회계체제를 개혁하여 무역권이 있는 생산기업의 회계는 직접 중앙재정에 통합시키고 대외무역권이 있는 종합성 기업은 독립채산제를 실시하였다. 넷째, 대외무역의 경영방식을 개혁하여 일부 무역회사에 수출입 업무를 담당할 수 있는 권한을 부여하고 상품의 수출입을 대리할 수 있는 무역대리제를 도입하였다. 넷째, 수출입 업무를 통한 획득 외환을 무역기업 내에 유보할 수 있도록 허용하여 해당 무역기업의 자율적 대외무역 활동을 보장하였다.

이러한 내용은 행정과 무역기업 경영의 분리, 수출입 업무의 대리제, 생산기업과 무역기업의 결합 등으로 요약할 수 있다. 행정과 경영의 분리는 무역기업으로 하여금 행정부처로부터의 예속관계를 벗어나서 무역에 있어서의 자주성을 발휘하도록 하기 위함이며, 수출입대리제는 무역경영관리를 개선하여 무역업무의 전문성을 높이고 나아가 중앙재정의 부담을 줄이기

---

66) 고 정식, 「중국의 대외무역관리체제개혁」, 산업연구원, 1988, pp. 8~12.

위하여 취해진 개혁이라고 볼 수 있다.

중국의 대외무역관리체제 개혁은 1988년부터 더욱 가속화되었는데 주요 내용은 대외무역 관련 기구의 分公司에 대한 경영권과 수출입 상품 관리 권한의 지방정부에의 이관, 외환수입의 분배와 관리방법에 대한 개선에 관련된 것이었다. 특히 대외무역 관련 기구의 각 분공사에 대한 경영권을 각 성·시·자치구로 이양한 것은 總公司와 지방 分公司 간의 행정적 연속관계로 인하여 야기된 분공사의 인사, 재정 등에 대한 總公司의 비합리적 영향력을 완전히 배제하기 위한 것으로서 상당히 진전된 개혁안이라고 볼 수 있다.

## (2) 대외무역 청부경영책임제의 도입(1987~1990)

중국 정부는 대외무역을 더욱 활성화시키기 위하여 1987년부터 대외무역 청부경영책임제를 실험적으로 도입하기 시작하여 1988년부터 전면적인 실시에 들어갔다. 대외무역의 청부경영책임제는 무역기업이 해당 정부기관으로부터 무역업무를 계약하여 계약내용에 대해서 책임을 지는 제도로서 무역기업의 무역업무에 대한 동기를 부여하고 무역업무에 대한 책임과 권한을 확대하기 위한 것이었다. 수출에 대한 청부 내용은 지방이 청부한 외화상납액 이상의 초과수입분은 지방과 수출기업이 유보하고, 수출과정에서 발생한 일정 금액 이상의 적자는 지방이 책임지는 것으로 되어 있다<sup>67)</sup>.

청부의 과정은 성·자치구·직할시의 인민정부는 국가대외무역기구로부터 청부계약 형태로 수출외화수입액, 중앙에 대한 외화수입상납액, 수출보조금 규모 등에 대한 연간계획 목표를 지시받고 이것을 하급 지방정부 혹은 성급 대외무역기업에 분할 청부시키게 된다. 下級 지방정부나 省級 대외무역기업은 이것을 다시 세분하여 산하 기업에 할당하는 것으로 되어 있다.

또한 수출에 대한 청부경영책임제는 통제·관리 방식에 따라서 세 가지

67) 고 정식의, 「中國交易總覽(貿易篇)」, 산업연구원, pp. 18~21.

---

로 대별된다<sup>68)</sup>. 첫째, 제1류 수출상품은 지령성 계획품목으로 국가가 지정한 소수의 대외무역총공사가 일괄 경영관리하거나 대외무역총공사와 지방의 대외무역공사가 계약을 체결하여 공동으로 경영한다. 둘째, 제2류 수출상품은 해당 수출상품의 경영권을 보유한 대외무역기업이 취급하는 상품으로써 청부지표는 각급 지방정부가 수립한다. 셋째, 제3류 수출상품은 수출경영권을 보유한 모든 무역기업이 취급할 수 있으며 청부지표는 각급 지방정부가 수립한다.

수입에 대해서는 제1류 상품은 국가가 지정한 대외무역총공사가 일괄적으로 대리 수입하고, 제2류 상품은 해당상품의 수입경영권을 보유한 대외무역기업들이 공동으로 수입할 수 있으며, 제3류 상품은 모든 대외무역기업이 자유롭게 취급할 수 있도록 되어 있다.

그러나 이러한 대외무역 청부경영책임제도 여러 가지 문제점을 지니고 있는 것으로 드러나고 있어서 제도의 개선이 요청되고 있다. 즉 각종 권한의 위양에 따른 무역기업의 난립과 무역질서의 혼란, 대외무역기업과 수출상품 생산기업 간의 불명확한 책임소재, 수출품 생산기업의 제품 공급 책임 결여, 초과수출분에 대한 높은 외환유보비율의 적용으로 인한 출혈수출의 확대와 수출비용의 상승, 자의적 청부계약으로 인한 경쟁상의 불공평성 만연, 지역 이기주의 및 기업 이기주의 발생 등이 심각한 문제들로 지적되고 있다.

### (3) 외환유보제 도입

무역기업이 수출을 통하여 획득한 외환 중 일부를 무역기업 내에 유보하여 자체적으로 사용할 수 있게 함으로써 무역기업의 수출입 거래 동기를 자극하고자 하였다. 외환유보 규모와 관련되어서는 지역별, 상품별로 차등을 두어 왔는데, 경제특구 내 무역기업은 획득 외환의 100%를 유보할 수 있었으며 일반 성지역의 무역기업은 25%, 소수민족자치구는 100%, 경제기

---

68) 朴月羅(1992), p. 69.

술개발구나 광둥성, 복건성 무역기업은 30%를 유보할 수 있도록 하였다(69).

이러한 외환유보제는 지방정부와 무역기업의 외환보유액 증가와 그에 따른 수입능력의 증대를 가져 왔고, 상대적으로 중앙정부가 보유할 수 있는 외환은 감소하였다. 또한 지역별 외환유보 차등제와 수출보조금 제도가 결합되어 지역간 출혈수출 경쟁을 발생시키고 국내 수출상품 유통구조를 왜곡하게 됨에 따라 1991년부터는 두 가지 제도를 동시에 폐지하였다. 이에 따라 외환유보비율은 상품별로 통일되었으며 지방정부의 외환보유는 축소되고 무역기업의 외환보유가 확대되어 무역기업의 무역경쟁력이 제고되었다.

## 2. 경제특구의 설치와 연해개방 지역의 확대

### (1) 경제특구의 설치

#### 1) 경제특구의 설립과정과 주요 기능

중국은 1978년 12월의 당 제11기 3중전회에서 결정된 대외개방의 기초방침에 기초하여 1980년 8월 제5기 전인대 상무위 제15차 회의에서 深圳, 珠海, 仙頭, 廈門의 일부지역을 경제특구로 설정하고 외자도입에 대한 실험을 본격적으로 시작하였다. 중국 정부의 공식문건에는 “중국의 경제특구는 사회주의의 국가자본주의이며, 세계 여러나라의 자유무역구와 수출가공지구 설치·운영 경험을 검토하여 여기에 중국의 구체적인 경제여건을 결합시킨 것으로서 4개 현대화 달성을 위한 수단적 성격을 갖는다”고 규정되어 있다(70).

경제특구는 중국이 육성·개발하고자 하는 산업에 진출할 의사를 갖고

69) 高正植, 「中國의 外換管理制度」, 산업연구원, 1988, pp. 11~12.

70) 「中國經濟新聞」, 1981. 6. 29.

---

있는 외국기업들을 특정지역에 집중적으로 유치할 목적으로 일정한 지역을 선정하여 이 지역에 한해서 특별한 정책을 실시하는 것을 의미한다. 중국의 경제특구는 관리 측면에서 다음과 같은 특성을 지니고 운영되었다<sup>71)</sup>.

첫째, 경제특구의 발전은 주로 외자도입과 그 이용에 의존하며 사회주의 경제 지도 하에 합작, 합자, 100% 독자투자 형태의 외자기업을 설립·운영할 수 있다. 둘째, 경제특구 내에 투자하는 외국인 투자기업에 대해서는 과세와 출입국 측면에서 우대조치를 실시한다. 셋째, 경제특구 내의 운영상 소유 측면에서 자본주의적인 요소를 허용하며 가격기구와 유통시장, 토지거래와 노동인력 공급 등에 있어서는 시장경제적인 성격을 도입한다.

중국의 경제특구는 설립 초기로부터 시작하여 점차적으로 그 성격을 변화시켜 나갔다고 볼 수 있다. 이는 중국의 경제특구 논쟁에서도 잘 나타나고 있다<sup>72)</sup>. 경제특구는 초기에는 수출가공구로서 구상되고 추진되었지만 후기로 갈수록 수출가공구 보다는 사회주의 계획경제체제의 시장경제 전환과 관련된 실험적인 역할로 확대 발전되어 갔다고 볼 수 있다. 즉 초기에는 수출가공구가 지니고 있는 주요 성격인 외자기업으로부터의 기술습득, 고용기회 창출, 외환획득 등에 강조점이 두어졌지만 1984년에 들어오면서는 경제특구의 설립목적이 단순히 외환획득이나 고용기회의 창출에만 있는 것이 아니라 중국 사회주의의 새로운 실험장으로서 장기적인 관점에서 경제특구를 운영해 나가야 한다는 논리들이 지배적으로 나타났다<sup>73)</sup>. 이는 중국이 경제특구를 중심으로 하여 국내 사회주의 경제체제의 개혁을 성공시키고 이를 통하여 중국 경제와 세계경제를 연결하고자 하는 목표가 있었음을 의미하는 것이다.

중국의 경제특구는 수출가공구, 자유항, 통과무역지대의 성격을 부분적으로 가지고 있었지만 그 의미의 중요성이나 세계기업의 관심도가 한국 등에서 실시해 왔던 수출가공구에 대한 것을 넘어서고 있었던 것은 중국이 거대한 국내시장을 개방함과 동시에 시장경제 체제로 전환하고자 하는 것

---

71) 高正植外, 「中國交易總覽(投資篇)」, 산업연구원, 1988. 9, p. 75.

72) 劉國光과 王琢의 논쟁은 「人民日報」, 1985. 8. 9, 8. 12, 10. 7 참조.

73) 「經濟日報」, 1985. 12. 11



이 아닌가 하는 기대감 때문이었다고 볼 수 있다.

중국의 경제특구는 운영상 토지 사용권의 자유매매가 처음부터 허용되었으며 토지 사용료에 대하여 과세하는 형태를 취했다<sup>74)</sup>. 토지 사용권에 대한 매매의 허용으로 경제특구 내의 토지거래 시장은 빠른 속도로 형성 발전되었다. 나아가 건물의 매매도 허용됨으로써 공장, 창고, 건물, 주택도 개인이나 기업에 의하여 매매가 이루어지게 되었다. 이에 따라 경제특구에 진출하는 외국인 투자기업은 필요로 하는 공장건물이나 주거 아파트 등을 지역 내에서 형성되는 시장가격으로 구입해야 했다.

다양한 소유형태의 존재도 허용되어 경제특구 내에는 전인민소유제기업, 집단소유제기업, 개인기업, 중외합자기업, 중외합작기업, 100% 외자기업 등이 공존하게 되었으며 외국인 투자기업들은 자본주의 경영방식에 의하여 운영되었다.

나아가 중국 정부는 경제특구 내에서 자본주의 시장수급에 의하여 거래되는 다양한 성격의 시장이 형성, 발전되는 것도 허용하였다. 이에 따라 경제특구 내에서는 시장거래에 의하여 상품가격이 결정되도록 하는 가격 개혁이 다른 지역에 비하여 상당히 일찍 시작되었다. 또한 경제특구 내의 외국인 투자기업이 급증함으로써 생산재 수요가 많아지게 되자 중국 여타 지역으로부터의 수입, 외국으로부터의 수입이 증가하게 되었으며, 그 결과를 효율적으로 처리할 수 있는 생산재 시장도 발전하게 되었다.

경제특구 내의 자금 흐름을 원활히 하기 위해서 중국계 은행뿐만 아니라 외국계 은행의 활동도 보장되었으며 증권회사, 리스회사, 보험회사 등도 설립되었다. 특히 1983년부터는 심천에 처음으로 증권시장이 형성되어 三和有限公司와 같은 증권기업들이 주식을 발행하였다. 또한 경제특구 내의 기업에 대하여는 수출에 의하여 획득한 외화를 국가에 상납하지 않고 100% 유보할 수 있도록 하였으며 외자계 기업의 생산활동 활성화를 뒷받침할 수 있도록 보유외환을 거래할 수 있는 외환조절센터도 개설하였다.

이외에도 경제특구 밖에 거주하는 노동자들을 고용할 수 있도록 하기

74) 박정동, 「現代中國經濟論」, 법문사, 1993, p. 33.

---

위하여 이들 노동력을 조달하는 기능을 담당하는 몇 개의 인력조달기업의 설립도 허가하였다.

1988년에는 해남성 전체가 경제특구로 지정됨으로써 현재는 중국 내 5개 지역이 경제특구의 역할을 담당하고 있다. 그러나 지금은 중국 경제의 시장화와 대외개방이 상당한 수준에 도달해 있기 때문에 초기의 경제특구에 비하여 그 역할의 중요성이 낮아졌다고 볼 수 있다.

## 2) 경제특구의 성공요인

중국 정부가 계획한 경제특구의 설치에 매우 성공적인 성과를 거두었다. 중국의 경제특구는 중국의 대외개방이 안정된 궤도에 도달할 수 있도록 하는 길잡이로서의 역할뿐만 아니라 시장경제 도입을 주요 내용으로 하는 경제개혁 추진에 자심감을 불어 넣는 역할도 담당하였다. 이러한 성과를 거두기까지는 몇 가지 요인이 복합적으로 작용했다고 볼 수 있다. 첫째, 경제특구가 지니는 몇가지 우대조치를 들 수 있다. 경제특구 내 외국인 투자기업들은 15%의 소득세를 내게되며 이익발생일로부터 2년 면세, 3년 감세의 혜택을 받을 수 있었다. 또한 생산제품의 70% 이상을 수출할 경우는 10~12%의 소득세만 납세하면 되기 때문에 수출상품 생산을 위주로 하는 외국인 투자기업의 경우는 상당한 혜택을 누릴 수 있었다. 또한 경제특구 내의 외국인 투자기업이 수출상품 생산을 위하여 원자재를 수입해 올 경우 유통세에 해당하는 工商統一稅를 면세를 받도록 되어 있었던 것도 상당한 우대조치 중의 하나였다. 여타 중국 내 일반지역에서 생산활동을 하고 있는 국영기업의 소득세가 55% 수준이었음을 고려해 본다면 경제특구 내에서 활동하는 외국인 투자기업에 대한 투자 우대조치는 파격적인 것이었다고 볼 수 있다.

둘째, 중국 내 존재하는 풍부한 저임금 노동력 활용 가능성을 들 수 있다. 외국인 투자기업들은 다른 어느 국가 보다도 풍부한 저임금 노동력을 중국 내 경제특구에서 활용할 수 있었다. 셋째, 경제특구는 사회주의 계획

경제를 실시해 오던 중국의 체제 전환 가능성과 잠재적 시장의 개방 가능성에 대한 높은 기대감을 제공하였다. 넷째, 사회주의 국가들 중에는 유일하게 대외개방 정책을 추진함으로써 경쟁 상대국 없이 외국인 자본을 끌어들일 수 있는 이점을 지니고 있었다. 다섯째, 홍콩, 마카오, 대만, 싱가포르 등지에서 활동하고 있는 해외화교 기업과 그들의 방대한 자본을 끌어들일 수 있었다. 특히 대중국 투자는 홍콩의 화교기업들이 앞장서서 추진해 왔다고 볼 수 있는데, 이는 저임금 노동력과 투자 우대혜택의 이용을 통한 경제적 이익뿐만 아니라 가까운 장래에 도래할 홍콩의 중국 반환을 앞두고 생산기반을 중국으로 옮겨간다는 정치·경제적인 동기가 동시적으로 작용했기 때문으로 풀이할 수 있다.

## (2) 연해개방도시의 확대

1984년 초 덩소핑이 4대 경제특구를 시찰하면서 경제특구의 외자도입 성과에 대하여 높이 평가함에 따라서 이를 계기로 동년 4월에는 대련, 진황도, 천진, 연대, 청도, 상해, 영파, 복주, 연운항 등 14개 도시가 추가로 개방되었다. 경제특구가 홍콩, 마카오, 대만과의 지리적 인접성, 해외화교 출신지역이라는 특성을 고려하여 대외개방 창구로 결정되었던 것에 비하여 이들 14개 연해개방도시는 국제시장과 중국 내 생산기지와의 결합을 통하여 내륙지역의 경제발전을 가속화시키기 위하여 결정되었다고 볼 수 있다. 이들 지역은 공업총생산액, 노동생산성, 수출액 등에 있어서 전국 평균을 훨씬 상회하는 중국 내 지역들이었다.

이들 연해개방도시에도 경제특구에 상당하는 외자도입, 기술도입 등에 관한 대외경제활동 자주권이 부여되었으며 각종 우대조치가 적용되었다<sup>75)</sup>. 또한 이들 도시 내에 일정구역을 경제기술개발구로 지정하여 공업지구 개발을 도모할 수 있도록 하였다. 이 지역 내에서 활동하는 외국인 투자기업에 한하여는 경제특구에 준하는 세제 및 각종 우대혜택을 받을 수 있도록

75) 자세한 내용은 高正植, 「中國交易總覽(投資篇)」, 산업연구원, 1988. 9, pp. 106~112 참조

---

하였다. 단지 이들 지역은 해당도시의 관할 지도를 받아야 하며 투자 진출 업종이 경제특구에 비하여 제한적이고, 경제활동의 자율성이 떨어진다는 측면에서 경제특구와 약간의 차이점을 지닌다고 할 수 있다<sup>76)</sup>.

이후에도 연해개방도시 지정이 계속되어 1985년에는 珠海 및 長江 三角洲로 확대되었으며 1988년에는 산둥반도, 요동반도, 발해만이 경제개방구로 인정되었다. 이처럼 중국은 경제특구에서부터 시작하여 14개 연해개방도시로, 다시 전체 연해지역을 개방하는 방식을 채택하여 대외개방을 경제개혁의 심화정도에 비례하여 점진적이고도 단계적으로 추진하여 왔다고 할 수 있다.

---

76) 高正植, 「中國交易總覽(投資篇)」, 산업연구원, 1988. 9, p. 77.

## 〈 참고 문헌 〉

- 고정식, 1991, 「중국의 계획가격과 산정방식」, 산업연구원.  
 \_\_\_\_\_, 1988, 「중국의 무역관리체제개혁」, 산업연구원.  
 \_\_\_\_\_, 1989, 「중국의 외환관리제도」, 산업연구원.  
 \_\_\_\_\_, 1997, 「중국경제의 시장화와 시장구조의 변화」, 산업연구원(발간예정).  
 \_\_\_\_\_, 1993, 「한·중·아세안의 무역경쟁구조 분석」, 산업연구원  
 \_\_\_\_\_, 1996, 「중국의 가격개혁 연구」, 연세대학교 박사논문  
 \_\_\_\_\_, 1991, “중국의 가격개혁 당면과제와 향후 진로,” 「북방지역경제」, 제4권 제1호, 3월.
- 고정식외, 1988, 「중국교역총람(교역편)」, 산업연구원.  
 \_\_\_\_\_, 1988, 「중국교역총람(투자편)」, 산업연구원.
- 김시중, 1993, 「중국 국영기업 개혁의 전개와 전망」, 대외경제정책연구원.  
 박윌라, 1992, 「중국경제의 지방분권화 현황과 문제점」, 대외경제정책연구원.  
 최수웅, 1993, 「중국의 물자유통제도 분석」, 대외경제정책연구원.  
 조현준, 1993, 「중국의 외자기업 조세제도」, 대외경제정책연구원.  
 박상수, 1993, 「중국의 수입관리제도」, 대외경제정책연구원.  
 이학규외, 1992, 「중국의 대외경제정책 변화와 한중경제교류」.  
 김홍석외, 1990, 「중국의 대서방 외자도입 현황과 문제점」, 산업연구원.  
 조현태외, 1994, 「중국의 국유기업 개혁과 시사점」, 산업연구원.  
 장경섭, 1993, “중국 농촌의 경제개혁과 인구문제”, 「지역연구」, 제2권 제2호, 서울대지역종합연구소.
- 賈秀岩, 1982, “試析‘溫和’的通貨膨脹”, 「價格理論與實踐」, 第2期.  
 \_\_\_\_\_, 1984, “實現物價改革的幾個理論問題”, 「天津社會科學」, 第5期.  
 \_\_\_\_\_, 1991, “把握好再次出現的價格改革時機”, 「價格理論與實踐」, 第2期.  
 \_\_\_\_\_, 1984, “確立實現我國物價戰略目標的幾個理論問題”, 「價格輯刊」,

---

第2期.

賈秀岩·姚林, 1985, “論我國價格改革的目標模式及實現途徑”「成本與價格資料」, 第20期.

賈秀岩 外, 1985, “論我國價格改革的目標模式及其過渡形式”, 「價格輯刊」, 第6期.

工產品出廠價格, 1985, 「經濟日報」, 1. 14.

喬榮章, 1986, “對我國生產資料價格改革的探討”, 「成本與價格資料」, 第8期.

\_\_\_\_\_, 1990, “我國的價格補貼政策”, 「中國物價」, 第6期.

\_\_\_\_\_, 1986, “限價是一種不可缺少的價格管理形式”, 「價格理論與實踐」, 第5期.

國家物價局物價研究所課題組, 1988, “價格改革中期目標研究”, 「改革」, 第3期.

\_\_\_\_\_, 1989, “十年價格改革”, 「國民經濟計劃與管理」, 6.

國家統計局 編, 「中國物價統計年鑑」, 各年號, 中國統計出版社.

\_\_\_\_\_, 「中國統計年鑑」, 各年號, 中國統計出版社.

國務院公報, 1980, 1981, 1983, 1984, 1985.

南開大學經濟系價格學教研室, 1985, 「價格學參考資料」, 天津:

南開大學出版社.

路南, 1983, “改革價格體系和管理辦法應遵循的原則”, 「財貿經濟」, 第1期.

\_\_\_\_\_, 1982, “關於理論價格的測算”, 「價格理論與實踐」, 第3期.

\_\_\_\_\_, 1986, “關於解決能源產品, 原材料價格偏低問題的研究”, 「成本與價格資料」, 第3期.

戴園晨, 1989, “價格改革幾種思路比較”, 「國民經濟計劃與管理」, 6.

\_\_\_\_\_, 1989, “價格改革幾種思路比較”, 「經濟學動態」, 第2期.

\_\_\_\_\_, 1986, “經濟體制模式轉換過程中的雙重價格”, 「經濟研究」, 第1期.

「商業物價」, 1980, 北京: 中國財政經濟出版社.

當代中國叢書編輯委員會, 1988, 「當代中國的食糧工作」, 中國社會科學出版社.

- 孫治方, 1983, 「社會主義經濟論考」, 北京: 人民出版社.
- \_\_\_\_\_, 1979, 「社會主義經濟的若干理論問題」, 北京: 人民出版社.
- 王琢, 1988, 「中國式經濟體制研究」, 廣東人民出版社,
- 王琢 外, 1986, “怎祥改革生產資料價格的雙軌制”, 「經濟學動態」, 第1-2期.
- \_\_\_\_\_, 1988, “怎祥改革生產資料價格的雙軌制”, 「經濟學動態」, 第7-8期.
- 劉國光, 1986, “關於價格改革的目標模式問題”, 「財貿經濟」, 第6期.
- \_\_\_\_\_, 1986, “我國價格改革的一些情況和問題”, 「財貿經濟」, 第5期.
- 張卓元, 1987, “價格改革的成效, 觀點與出路”, 「成本與價格資料」, 第17期.
- \_\_\_\_\_, 1989, “十年價格改革最主要的經驗與教訓”, 「國民經濟計劃與管理」, 9
- \_\_\_\_\_, 1991, “在保持宏觀經濟穩定的前提下推進價格改革”, 「價格理論與實踐」, 第2期.
- 陳海清, 1992, “有償兩田承包的實踐與體會”, 「中國農村經濟」, 第7期.
- 中國社會科學院價格改革課題組, 1987, “價格: 進一步改革的問題與思路”, 「成本與價格資料」, 第1期.
- 中國社會科學院財貿所‘價格改革’課題組, 1990, “生產資料價格‘雙軌制’向何處去(待續)”, 「中國物價」, 第10期.
- 胡昌暖, 1987, “價格管理體制的目標模式”, 「成本與價格資料」, 第11-12期.
- \_\_\_\_\_, 1985, “論價格體系變動規律”, 「經濟研究」, 第5期.
- \_\_\_\_\_, 1990, “我國價格形成機制的目標模式”, 「中國物價」, 第6期.
- Ballassa, Bela, 1989, "China's Economic Reforms in a Comparative Perspective," Bornstein, Morris ed., *Comparative Economic Systems: Models and Cases*, Homewood: Irwin.
- Byrd, Chu-Yuan, 1982, *China's Economic Development: Growth and Structural Change*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Byrd, W., 1989, "Plan and Market in the Chinese Economy: A Simple General Equilibrium Model," *Journal of Comparative*

---

*Economics.*

- \_\_\_\_\_, 1983, *Chinese Financial System: The Changing Role of the Banks*, Westview Press, Boulder, CO.
- Hare P. G., 1976, "Industrial Price in Hungary," *Soviet Studies*, April.
- Ishhara, Kyoich, 1990, "Economic Reform and the Behavior of State Enterprises in China," *The Developing Economics*, 12.
- \_\_\_\_\_, 1989, "China's Multiple Price System," *China Newsletter*, no. 80 May-June.
- \_\_\_\_\_, 1990, "Inflation and Economic Reform in China", *The Developing Economics*, XXVIII-2, June.
- Kornai, J., 1986, "The Soft Budget Constraint," *Kyklos*, vol. 39.
- \_\_\_\_\_, 1981, *Economics of Shortage*, vols. 1 and 2, Amsterdam, North Holland.
- Lee, Keun, 1990, "The Chinese Model of the Socialist Enterprises: an Assessment of its Organization and Performance," *Journal of Comparative Economics*.
- Sicular, T., 1986, "Plan and Market in China's Agricultural Commerce," *working Paper*, Food Research Institute, Stanford University.
- \_\_\_\_\_, 1988, "Agricultural Planning and Pricing in the Post-Mao Period," *The China Quarterly*, No. 116.
- \_\_\_\_\_, 1989, "China: Food Pricing under Socialism," Sicular, Terry ed., *Food Price Policy in Asia: A Comparative Study*, New York: Cornell University Press.
- Wu, Jinglian, and Renwei Zhao, 1987, "The Dual Pricing System in China's Industry," *Journal of Comparative Economics*, September.
- 石原享一, 1985, "計劃化と價格," 丸山神郎 編, 「轉機に立つ中國經濟」,



アジア經濟研究所.

\_\_\_\_\_, 1986, “中國の價格改革と商品經濟,” 「アジア經濟.」, 27-8.

\_\_\_\_\_, 1991, “中國經濟構造の多重化,” 石原享一 編, 「中國經濟の多重構造」, アジア經濟研究所.

小島麗逸, 「中國の經濟改革」, 東京: 勁草書房, 1988.

池上彰英, 1986, “農産物流通と農産物價格,” 日中經濟協會 編, 「1985年の中國農業」, 日中經濟協會 12.

\_\_\_\_\_, 1989, “食糧の流通・價格問題,” 阪本楠彦・川村嘉夫 編, 「中國農村の改革-家族經營と農産物流通」, アジア經濟研究所.

総合研究開發機構, 「現代中國の經濟システム」, 東京: 筑摩書房, 1986.







## 제 4 장

---

# 북한정치체제의 특성과 주체사상

김 동 수

(통일교육원 교수)



---

## 목 차

제1절 문제의 제기/ 135

제2절 북한정치체제의 특성/ 137

제3절 북한정치체제의 이데올로기적 기초 : 주체사상/ 144

제4절 결론에 대신하여 : 북한체제의 변화가능성/ 147





## 제1절 문제의 제기

북한은 김일성의 사망(1994. 7. 8)을 계기로 한 시대를 마감하고 새로운 시대로 이행하는 과도기에 있다. 그러나, 전환기를 맞은 북한체제가 아직도 사망한 지 2년이 넘은 김일성의 이름으로 통치되고 있다는 사실은 김정일체제의 공식출범이 결코 순탄치 않다는 것을 시사해 준다. 이른바 「유훈통치」라는 명분으로 김일성의 권위에 의존하여 김정일 승계체제의 공고화를 모색한다는 점에서 북한은 여전히 ‘김일성의 나라’라고 부를 수 있을 것이다. 또한 같은 맥락에서 1995년 당 창건 50주년을 앞두고 김정일이 10월 2일 발표한 논문(『조선로동당은 김일성 당이다』)은 유훈통치의 지속가능성을 함축한 것으로 풀이된다.<sup>1)</sup> 이와같이 김일성의 카리스마를 최대한 활용하기 위해 북한은 “위대한 수령 김일성 동지는 영원히 우리와 함께 계신다” 등의 구호를 만들어 체제유지 및 결속을 도모하고 있는 것으로 보인다.<sup>2)</sup> 그러나 이러한 북한지도부의 전략적 선택도 우선적으로 선택의 객관적 조건에 의존할 수밖에 없다는 점에서는 예외가 아니라고 본다. 그렇다면, 최근에 북한이 대외경제협력을 적극적으로 모색하고 대미, 대일관계 개선에 유례없이 집착하는 것은 북한지도부가 현재 북한의 상황

1) 김정일, “조선로동당은 김일성 당이다.”(중방, 10.8), 『월간 북한동향』.

(통일원, 1995.10), pp. 169-193.

2) 당 중앙위원회, “조선로동당 창건 50돌에 즈음한 당 중앙위원회 구호”(5.1), 『월간 북한동향』(통일원, 1995.5), pp. 187-217, 특히 p. 190 참조. 당 창건 40주년을 계기로 한 발표('85.1)는 주민총동원체제 구축을 주요내용으로 한 반면, 당 창건 50주년을 계기로 한 발표('95.5)는 김정일을 중심으로 한 체제결속, 유지 및 사회주의 건설을 촉구하고 있는 것이 특징이라고 하겠다. 구호가 나오게 된 배경설명과 관련해서는 민족통일연구원, 『김일성 사후 2년 : 북한정세의 동향과 전망』(서울 : 민족통일연구원, 1996. 7) 및 『주간 북한동향 제249호』(통일원 정보분석실, 1995.10.1-10.7)을 참조. 김일성의永生化를 목적으로 제정된 이 구호는 바로 김정일의 신조와 신념에 의해 나오게 된 것임을 평양방송을 통해 밝히고 있다(평양방송, 「김정일 혁명력사강좌 162회」, 1995.1.15).

---

이 전반적으로 어렵다는 점을 인정하고 위기극복을 위한 변화의 불가피성을 인식하는 데서 비롯된 결과라고 볼 수 있다. 다만, 여기서 북한지도부가 우려하고 있는 점이 있다면, 그것은 개방의 물결이 필연적으로 몰고올 외부세계의 영향과 그로 인한 체제붕괴의 가능성일 것이다. 그러기에, 북한은 붕괴 이전의 소련이나 동구권 사회주의국가의 경험을 교훈삼아 상술한 방식으로 체제를 유지해 오고 있다.<sup>3)</sup> 여기서 우리는 다음과 같은 몇 가지 의문을 제기하게 된다. 첫째, 대부분의 사회주의권의 몰락에도 불구하고 지금까지 북한체제가 존속해 온 원인이 정치엘리트의 체제이데올로기에 대한 신념의 고수에 있다면, 그러한 북한정치체제의 특성은 무엇인가? 둘째, 체제이데올로기라고 할 ‘주체사상’의 기원과 내용은 무엇인가? 셋째, 북한체제의 변화와 주체사상의 양립이 가능한가?

본 강좌의 목적은 이상의 문제의식에 기초하여 공산주의 정치체제 일반과 비교되는 북한정치체제의 특성을 검토하고, 북한정치체제의 핵심을 구성하는 주체사상의 형성과정과 내용을 검토하여 북한의 정치체제와 사상을 분석함으로써 북한체제의 개혁·개방에 미치는 주체사상의 부정적 효과를 살펴보는 데 있다.

---

3) 사회주의의 좌절과 관련하여 북한은 '95년 6월 21일 중앙방송 및 평양방송을 통해 『사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구이다』 제하의 김정일의 기명논문('95.6.19일자)을 김정일의 당 사업 시작 31주년 기념일(6.19)에 맞추어 발표하였다. ; 공산주의체제의 붕괴에 관한 포괄적 해석으로는 Timothy Garton Ash, *We the People : the Revolution of 89*(London : Granta, 1990)이 있음. 그 밖에도 새로운 사회집단 내지 사회세력의 성숙이라든지 정치와 경제의 체제적 위기 또는 적대적인 미국외교정책의 결과 등으로 붕괴를 설명하는 해석이 있음. 특히, 붕괴의 촉매로서 미국외교정책의 역할을 강조하는 주장에 관해서는 Richard Pipes, "Misinterpreting the Cold War: the hardliners had it right.", *Foreign Affairs* 74, No. 1(1995), pp. 154-60을 참조

## 제2절 북한정치체제의 특성

북한을 제대로 이해하기란 여간 어려운 일이 아니다. 그것은 무엇보다도 북한정치체제에 대한 정보나 자료수집의 제약 및 사실성의 결여 때문이라고 볼 수 있는데, 여기서 우리는 극도로 폐쇄적인 북한정치체제의 특징을 발견하게 된다.<sup>4)</sup> 그러나 분명한 것은 북한이 사회주의 몰락의 추세와는 대조적으로 사회주의 고수를 외치는 국가라는 사실이다. 우리는 일반적으로 정치체제의 본질적 성격을 파악하기 위해 헌법을 연구한다. 또한 정치체제에 착상된 제도로서의 정부가 갖는 형태를 규명하기 위해서도 헌법을 분석연구한다. 따라서, 이하에서는 1992년 4월 9일에 개정된 북한의 사회주의헌법에 대한 검토를 북한정치체제의 성격을 이해하는 출발점으로 삼아 논의를 전개할 것이다.

북한은 1992년 개정헌법 제1조에서 “조선민주주의인민공화국은 전체 조선인민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의국가”로 규정하고 있다. 그리고 “조선민주주의인민공화국은 제국주의침략자들을 반대하며 조국의 광복과 인민의 자유와 행복을 실현하기 위한 영광스러운 혁명투쟁에서 이룩한 빛나는 전통을 이어받은 혁명적인 정권”(제2조)으로 규정하면서, 국가활동의 지도지침으로서의 맑스-레닌주의를 삭제하고 주체사상으로 대체시키는 변화를 보였다. 즉, 개정헌법 제3조에서 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 규정하고 있다. 여기

4) 특히 문헌분석을 할 경우에 발생할 오류를 피하기 위해서는 북한문헌의 이중구조를 충분히 감안해야 할 것이다. 현재로서는 『로동신문』 등의 공간문헌을 면밀히 분석하는 동시에 다양한 자료접근을 통해 권력투쟁, 권력승계문제 등의 주요 정치적 사안에 대한 보다 사실적인 이해를 할 수밖에 없다. 이에 관한 설명으로는 이종석, 『현대북한의 이해』(서울 : 역사비평사, 1995), pp. 25-47을 참조.

서 우리는 주체사상이 북한체제의 성격을 규정하는 精髓임을 알 수 있다. 물론, 북한역사에 있어서 체제의 합리화를 위해 兩者의 관계가 逆으로 전개되었음도 사실이다.<sup>5)</sup>

1992년 개정헌법과 조선로동당 규약(1980.10.13 제6차당대회 개정) 분석을 통해 북한사회주의체제의 기본성격을 살펴볼 때, 오늘의 북한체제는 적어도 두 가지 차원에서 규정될 수 있다고 본다.<sup>6)</sup> 첫째, 이데올로기적 차원에서 ‘맑스-레닌주의’ 체제가 아니라 ‘주체사회주의’ 체제 또는 ‘김일성주의’ 체제라고 부를 수 있다.<sup>7)</sup> 개정헌법에서 보듯이 북한사회에서 맑스-레닌주의는 이미 공식이데올로기로서의 기능을 상실하였고 주체사상이 그

- 5) B. C. Koh, "Ideology and Political Control in North Korea," *The Journal of Politics*, 32, No. 3(1970. 8), p. 656 ; 흔히, 사회주의를 사상, 운동, 체제 등으로 구분하여 접근하는 경향이 있으나, 그것은 분석적 차원이나 추상적 사고의 차원에서나 가능한 일이고 실제로는 사상, 운동, 체제 등이 상호연관되어 있기 때문에 체제로서의 북한사회주의를 검토하는 경우에도 객관적인 인식을 하기 위해서는 그 점을 염두에 둘 필요가 있다.
- 6) 북한체제의 성격규정에 관한 기존연구에 대해서는 김연철, 「북한식 체제의 성격규정을 위한 연구방법론의 모색」, 『통일문제연구』 제7권1호, 평화문제연구소, 1995 상반기, pp. 47-269 참조. 북한체제의 성격에 관해 제시된 최근의 논의 중에는 커밍스(B. Cumings)의 사회주의적 조합주의 국가, 와다하루끼의 유격대국가, 스즈끼 마사유키의 수령제 국가, 이종석의 유일체제 등을 들 수 있다. 아직 북한이해를 위한 최적의 패러다임을 찾지 못한 단계에서 최근 왈러스틴이 제시한 ‘역사적 체제’는 충분히 우리의 상상력을 넓혀 줄 수 있을 것이다(Immanuel Wallerstein, *Unthinking Social Science*, Cambridge : Polity Press, 1991 ; 성백용 옮김, 『사회과학으로부터의 탈피』 서울 : 창작과비평사, 1994, pp. 297-331).
- 7) 1972년에 제정된 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’ 제4조에서 주체사상을 ‘맑스-레닌주의를 우리나라 현실에서 창조적으로 적용한’ 것으로 규정한 경우, 사회주의 국가로서의 북한정치체제를 맑스-레닌주의체제(Marxist-Leninist Regimes)라고 부른다면, 그에 대해 1992년 개정헌법 제3조에서는 주체사상이 완전히 맑스-레닌주의를 대체하고 있다는 점에서 주체사회주의, 김일성주의, 우리식 사회주의체제라고 부를 수 있을 것이다. 대체로, 정치체제(political regime)는 「정치권력이 사회내에서 광범위한 복종을 확보하여 안정된 지배를 지속하는 경우, 그것을 형성하는 제도 및 정치조직의 총체」를 가리킨다. 좁은 의미로는 지배자 개인에 초점을 맞추어 사용하는 반면, 넓은 의미로는 프랑스 혁명이전의 ‘구체제’처럼 지배계급 및 권력엘리트들 지지해주는 사회제도 및 정치문화 전체를 가리킨다. 이에 대해 국민국가체제를 전형적 예로 들 수 있는 정치체계(political system)는 「사회 및 그 환경적 조건의 공적 제어에 관계되는 모든 인간활동의 조직복합체」를 가리킨다. 이에 관해서는 山口 定, 『政治體制』, 동경 대학출판회, 1989, pp. 4-10을 참조.

기능을 대신하고 있다. 기존의 맑스-레닌주의가 역사적 제한성 속에서 자본주의 국가에서의 혁명만을 취급한 반면에 주체사상은 현시대, 즉 “근로인민대중이 역사상 처음으로 세계와 자기운명을 지배하는 주인으로 등장하여 역사와 자기운명을 자주적으로, 창조적으로 개척해 나가는 시대”인 주체시대가 요구하는 혁명과제와 공산주의사회 건설문제를 취급한 대안적 사상이라고 주장한다.<sup>8)</sup>

현대사회주의의 정치현실에서 핵심적 특징이 공식이데올로기와 당의 위상 및 역할에 있음을 부인할 사람은 아마 없을 것이다. 현대사회주의체제에서 당은 독점적 내지 비경쟁적 지위를 점하고 있다. 더욱이 일정기간 동안 그 지위를 부여받는 것이 아니라 영원히 정권을 장악하는 정당으로 되어 있다. 그러한 당의 위상과 역할은 헌법에 원칙적으로 보장된 제도로써 명문화되고 있음을 알 수 있다.

북한 개정헌법 제11조에서도 ‘조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다’고 규정하고 있다. 이처럼 당의 지도적 역할은 사회주의체제에 있어서 신성불가침의 헌법원리로 되어 있는 것이다. 그것은 당의 지도성을 부정하는 것이 곧 사회주의를 부정하는 것이며, 당과 사회주의를 등식화하는 논리라고 볼 수 있다. 이 논리를 북한체제에 적용하면 조선로동당은 주체사상과 동일한 가치를 지닌다는 등식의 성립이 가능해진다.

이렇게 볼 때, 공산주의 국가에서 당은 이론적·실천적인 면에서 언제나 국가권력의 중추를 점하고 있는 기둥이며, 동시에 국가와 사회의 가교역할을 하는 주요 공개토론의 장이라고 할 수 있다. 즉, 당은 기본적으로 사회조직이지만 국가를 사회에 연결시켜 주는 역할을 담당하는 사회조직이다. 그러기에 당이 그 역할을 공권력이 아니라 정치적 지도력에 의해 완수하게 되는 것은 당연한 것인지도 모른다.

그런데, 문제는 공산주의체제에서의 당과 그 지도부가 실질적으로 권력

8) 김정일, 「주체사상에 대하여」, 『친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집』, 평양 : 조선로동당출판사, 1992, pp. 15-19.

---

을 독점하면서 체계적인 때로는 야만적인 억압을 통해 체제에 대한 반대를 철저히 봉쇄하며 권력을 주도면밀하게 수호해 나간다는 점에 있다<sup>9)</sup>. 당의 지도성과 관련하여 대부분의 정치학자들은 공산주의 국가의 특징을 다음의 몇 가지로 규정하고 있다.<sup>10)</sup>

첫째, 현재 존재하는 모든 공산주의 국가들은 맑스-레닌주의라는 공식이 테올로기에 기초해 있다.

둘째, 공산주의 국가의 경제는 주로 또는 거의 전적으로 공유제이다. 요컨대, 계획경제이며 명령경제이다.

셋째, 단일지배정당인 공산당에 의해 거의 예외적인 상황에서 통치되고 있다.

넷째, 언론, 노조, 사법부 같은 제도들이 당 위계제의 철저한 통제하에 있다는 점이다. 이러한 특징들은 공산주의 정치체제에 원칙적으로 적용되는 보편적 특성이라고 할 수 있다.

당의 위상과 관련해서는 개별 공산주의 국가간에 본질적인 차이점이 거의 없으나, 국가간의 역사적, 문화적 상이성 등으로 인해 형성된 체제의 특성도 결코 무시할 수 없다. 예컨대, 북한정치체제도 사회주의국가의 보편적 특성인 1당지배체제를 갖는다는 점에서는 예외가 아니다. 그러나, 북한에는 제도화된 직위로서의 국가주석과 노동당 총비서를 능가하는 ‘수령’이라는 개념이 있다.

---

9) Robin Balckburn(ed), *After the Fall: The Failure of Communism and the Future of Socialism*(Verso, 1991); 김영희 외(옮김), 『몰락 이후』, 서울 : 창작과 비평사, 1994, pp.20-21.

10) 여기서는 주로 S. White et al., *Communist Political Systems : An Introduction*(New York : St. Martin's Press), 1987 ; 서규선, 박재주 옮김, 『공산주의 정치체계』, 서울 : 도서출판 인간사랑, 1989, pp. 13-15을 참조 ; 이에 앞서 발간된 R. K. Furtak, *The Political Systems of the Socialist States : An Introduction to Marxist-Leninist Regimes* (Brighton : Wheatsheaf, 1986), p. 6에서 정치영역에서의 사회주의 국가의 공통점을 (1) 단일정당(실제로는 소수엘리트)에 의한 국가와 사회의 영원한 지배, (2) 마르크스, 엥겔스, 레닌 그리고 중국에 있어서는 부분적으로 모택동의 교시에 기초한 오직 한 가지 가치체계의 수용, (3) 따라서 자율적인 정치적 또는 사회적 하위체계의 부재(전체 정치과정과 모든 의사소통의 매체들이 단일지배정당의 수중에 있기 때문에), (4) 민주집중제의 원칙에 기초한 국가의 조직이라고 설명하고 있다.

그 점에서, 조선노동당 규약에 명시된 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다.”는 규정은 북한정치체제의 특성을 말해 주는 핵심적 단서를 제공한다. 특히, ‘위대한 지도자’ 김일성 수령 또는 ‘위대한 수령’ 김일성 동지 그리고 지금은 ‘위대한 영도자’ 김정일 장군님 등의 찬양은 북한체제의 개인우상화 작업을 확인시켜 주는 대목이라고 하겠다.<sup>11)</sup> 이와같이 아직까지 현대사회주의의 예외적 정치체제로 남아 있는 북한의 특성을 좀더 이해하기 위해서는 권력구조적인 면에서 접근할 필요가 있을 것이다.

앞에서 우리는 북한정치체제를 이데올로기적 차원에서 검토하였다. 따라서 이하에서는 북한정치체제의 성격을 권력구조적 차원에서 규명할 것이다. 북한정치체제를 권력구조면에서 본다면 수령을 구심점으로 하는 전체주의적 독재체제라고 부를 수 있다. 여기서 전체주의적 독재체제나 1당 독재체제는 북한정치체제 특유의 성격은 아니다.<sup>12)</sup> 그렇다면, 그 특성은 수령에 초점을 맞추어 보아야 함이 마땅하다. 이렇게 볼 때, 우선 북한체제에 있어서 당의 지도적 역할을 정치체제의 근간을 이루는 제도적 원칙으로 명시한 것(개정헌법 제11조)은 조선로동당과 김일성의 주체사상이 동일한 가치를 지닌다는 논리로 풀이된다. 여기에 앞에서 언급한 김정일의

11) 평양방송, 『우리는 김일성 민족이다』, 1996. 7. 8. 이 정론에서는 수령의 위대성을 강조하면서 ‘김일성의 품에서 새로 태어나고 자라난 민족의 진두에는 위대한 영도자 김정일 장군님께서 서 계신다’고 주장하고 있다. 북한은 승계체제의 정당화를 위해 이러한 찬양과 우상화작업을 한층 강화하고 있다. 예컨대, 1995년 8월 27일 로동신문 논설을 통해 북한은 “당은 곧 수령이며, …김정일은 곧 당”이라고 주장하면서 ‘김정일 =수령’이라는 점진적 상징조직을 시도하고 있다.

12) 전체주의적 독재체제의 기준에 관해서는 G. Sartori, “Totalitarianism, Model Mania and Learning from Error,” *Journal of Theoretical Politics* 5, No.1 (1993), pp. 5-22 참조. 당의 구심성, 이데올로기의 강력한 총체성 그리고 무제한적인 권력의 독단성 등의 기준은 다른 사회주의국가에서도 보편적으로 적용될 수 있다; 전체주의체제의 목표는 최소한 사회의 완전한 말살과 사회의 총체적 재구성에 있다. 그 결과, 체제이데올로기는 다른 어떤 것보다도 체제변혁적일 수밖에 없다. 그 과정에서 개인의 자유와 시민 각자의 개성이 상실되기에 이른다 고 본다. 이에 관해서는 John L. Stanley, “Is Totalitarianism a New Phenomenon? Reflections on Hannah Arendt’s Origins of Totalitarianism.” *Review of Politics*, Vol. 49(Spring 1987), pp. 180-181 참조.

---

논문 조선로동당은 김일성 당이다을 중첩해 분석해 보면, 북한정치체제의 기본틀은 <신화적 존재인 수령-당-국가>라는 위계질서에 기초하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 절대자로서의 수령 중심의 독재적 정치체제를 최근에 와서는 김정일의 유일적 영도 아래 확립할 것을 강조하는 것이 북한정체체제의 특성이라고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

이상과 같이 두 가지 차원에서 북한정치체제를 검토한 결과 북한은 실제로 수령의 유일적 영도 아래 통치되는 전체주의적 독재체제임을 알 수 있다. 이와 같이 수령을 절대권력의 소유자로 볼 수 있는 논거는 여러 가지 자료에 나타나고 있다. 그 대표적인 예로 김정일의 논문을 보면, 우선 1982년 「주체사상에 대하여」라는 논문에서 김정일은 정치의 우선순위를 강조하면서 다음과 같이 주장하고 있다.

즉, “사상에서의 주체도 무엇보다 정치에서의 자주에서 표현되며 경제에서의 자립, 국방에서의 자위도 정치에서의 자주에 의하여 보장됩니다. — <중략> — 정치에서의 자주성을 보장하기 위하여서는 자기의 지도사상을 가지고 자신의 결심에 따라 로선과 정책을 독자적으로 결정하고 관철하여야 합니다. — 우리 당은 수령님의 현명한 령도밑에 주체사상을 유일한 지도사상으로 하여 모든 로선과 정책을 우리 인민의 리익과 우리 나라의 현실에 맞게 자주적으로 규정하고 집행하였기 때문에 혁명과 건설에서 언제나 빛나는 승리를 이룩할 수 있었습니다.” 그리고 앞에서 언급한 1995년 「조선로동당은 김일성 당이다」제하의 논문에서도 수령중심의 체제논리를 강조하고 있음을 본다. 즉, “혁명의 주체에서 수령은 최고 뇌수이고 통일

---

13) 「로동신문」사설, “김일성의 혁명업적을 끝없이 빛내어 나가자”(1996.6.8. 북한은 이 사설을 통해 김일성의 혁명업적의 계승, 발전을 중요사업으로 제시하면서 이를 위해 「김정일 유일 영도체제」를 구현하는 것이 가장 중요하다고 역설하고 있다. 또한 수령의 혁명활동 역사는 김정일의 투쟁 역사와 하나로 잇닿아 있고 수령의 혁명업적에는 김정일의 영도업적이 빛나고 있음을 강조하고 있다. 특히, 최근에는 김정일의 영도력을 부각시키기 위한 선전이 두드러지고 있다. 예컨대, 1996년 7월 19일 「로동신문」 논설에서 “화를 복으로 전환시켜 나가는 그의 영도는 사회주의 건설에서 아무리 복잡한 문제가 제기되어도 중심고리를 정확히 포착하고 돌파구를 열어 나가는 세련된 영도”임을 주장하고 있다.



단결의 중심이며 당은 수령의 사상과 령도를 실현하는 정치조직이다.

수령의 사상과 령도를 떠나서 령도적 정치조직으로서의 당에 대하여 생각할 수 없으며 대중과 결합되지 않고는 혁명과 건설을 승리에로 이끌어 나갈 수 없다. 수령을 중심으로 수령, 당, 대중이 일심동체가 될 때 가장 공고하고 위력한 혁명의 주체를 이루게 되며 그것은 혁명과 건설의 위대한 추동력으로 된다. 그러므로 로동계급의 당은 수령의 당으로, 수령의 사상과 령도를 실현하는 정치조직으로 건설되어야 하며 인민대중과 혼연 일체를 이루어야 한다. — 당의 유일사상체계는 수령의 사상체계이며 수령의 령도체계이다.

유일사상체계를 세우는 것은 당을 수령의 당으로 건설하기 위한 기본방도이다. — 로동계급의 당은 전당이 수령의 사상으로 일색화되고 수령의 유일적 령도밑에 하나와 같이 움직이는 사상적 순결체로, 조직적 전일체로 되어야 한다.<sup>14)</sup>”

그밖에 북한정치체제의 특성을 말해 주는 또 하나의 논거로서 1991년 5월 5일의 김정일 담화 「인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다」도 주목할 만하다. 여기서 김정일은 “우리 나라 사회주의는 수령, 당, 대중이 일심단결된 불패의 사회주의입니다. — 수령은 인민대중을 의식화, 조직화하여 하나의 정치적 역량으로 단합시키는 통일단결의 중심이며 과학적인 리론과 전략전술로 인민대중의 혁명투쟁을 승리에로 이끌어 나가는 령도의 중심입니다. — 우리 나라에 인민대중중심의 우리식의 우월한 사회주의가 건설된 것은 인민을 끝없이 사랑하시고 인민을 위하여 한평생을 바치시는 위대한 수령님의 불면불휴의 정력적인 활동과 현명한 령도의 빛나는 결실”이라고 주장하고 있다.

이상의 논거들은 결국 혁명과 건설에서의 수령의 지위 및 결정적 역할을 확인시켜 준다고 할 수 있다. 북한에서의 수령은 단결과 영도의 중심으로서 인민대중의 운명을 개척하는 데서 결정적 역할을 하는 당의 최고영도

14) 김정일, 「주체사상에 대하여」, 『친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집』, 평양 : 조선로동당출판사, 1992, pp. 43-45 ; 김정일, “조선로동당은 김일성 당이다”(10.2), 『월간 북한동향』(통일원, 1995. 10), pp. 173-174.

---

자로 규정된다.<sup>15)</sup> 동시에 수령은 사회정치적 생명체의 최고뇌수로 규정된다. 여기서 사회정치적생명체란 인민대중이 혁명의 자주적 주체로 되기 위해 당의 영도밑에 수령을 중심으로 하여 조직사상적으로 결속됨으로써 영생하는 생명력을 지닌 생명체를 의미한다.<sup>16)</sup> 따라서, 현대사회주의정치체제에서 제도적으로 보장된 당의 지도성 및 당의 무오류성은 북한정치체제에서는 수령의 영도와 수령에 대한 충실성 그리고 수령의 무오류성으로 나타나게 된다.<sup>17)</sup> 그러나, 이러한 기본전제상의 오류야말로 북한정치체제로 하여금 역사왜곡과 그것을 정당화하기 위한 체계적인 거짓말만을 구사하도록 만들 것이다.

### 제3절 북한정치체제의 이데올로기적 기초 : 주체사상

1992년 개정된 북한헌법 제3조는 주체사상을 북한에서의 유일지도이념으로 규정하고 있다. 동시에 1980년 제6차당대회에서 개정된 조선로동당 규약에서도 유일지도이념으로서 규정하고 있다. 이 주체사상은 수령중심의 전체주의적 독재체제의 이데올로기적 기초를 이루고 있다. 따라서 북한정치체제를 분명히 알기 위해서는 주체사상에 대한 이해가 필수적이라고 하겠다.

주체사상은 이론적 차원에서 좁은 의미와 넓은 의미로 나뉘어진다. 좁은 의미의 주체사상은 앞에서 언급한 김정일의 1982년 논문 「주체사상에 대하여」에서 체계화된 것이며, 넓은 의미의 주체사상은 “김일성 동지의 사상, 리론, 방법을 주체사상이라고 말한다. 주체사상은 반세기가 넘는 위대

---

15) 김정일, 「주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여」(1986.7.15), 『친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집』(1992) p. 163.

16) 김정일, 앞의 글(1986.7.15), p. 160.

17) 수령지도의 무오류성에 대한 비판으로는 이종석, 『현대북한의 이해』, pp. 56-59를 참조.

한 수령 김일성동지의 사상리론활동의 빛나는 결실이며 조선혁명의 사상리론적총화”라는 김정일의 주장에서 보듯이 이른바 김일성주의를 가리킨다.<sup>18)</sup> 다른 한편, 역사적 차원에서도 주체사상은 중요한 성격변화를 보이며 두가지로 대별된다. 북한역사에 있어서 주체사상이 굴절되기 시작하는 1967년을 분기점으로 하여 현재의 주체사상은 김일성 중심의 지배권력을 합리화하기 위한 통치담론으로 변질되어 왔다.

북한에서 주체라는 용어를 공식적으로 사용한 것은 1955년부터로 기록되어 있다. 1955년 12월 28일 당 선동원대회에서 김일성이 한 「사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여」라는 연설에서 처음으로 주체확립의 필요성을 주장한 이래 생산관계의 사회주의적 개조가 완료되고 중국인민지원군이 완전히 철수한 1958년부터 주체확립을 향한 노력은 점차 가시화되었다.<sup>19)</sup>

이와 같이 북한이 주체사상을 본격화하게 된 배경으로는 국내의 정치, 경제적 요인과 국외의 중소분쟁 및 남북한관계 등의 요인을 들 수 있을 것이다. 그 중 주체사상 대두에 있어서 가장 결정적인 요인으로 작용한 것은 ‘경제에서의 자립’태세의 구체화를 통한 자립적 민족경제의 구축이었다고 할 수 있다.

18) 김정일, 「맑스-레닌주의와 주체사상의 기치를 높이 들고 나아가자」, 「친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집」(1992), p. 88; 오늘날 북한에서 주체사상은 “김일성 동지 혁명사상”이라고 불리기도 하고 “김일성 동지 혁명사상”은 김일성주의라고도 불리지만, 엄격히 말해서 김일성주의는 맑스-레닌주의를 대체한 독창적 개념임을 강조하기 위해 사용되었다고 볼 수 있다. 김일성주의의 등장시기 및 용어사용에 관해서는 이종석, 『조선로동당연구』(서울 : 역사비평사, 1995), pp. 37-38을 참조.

19) 이 시기의 주체의 개념규정에 대해서는 하양천, 「사상사업에서 주체확립을 위하여」, 『로동신문』, 1958.3.23을 참조. 이렇게 사상사업에 국한하여 시작된 주체확립문제는 김일성이 당내의 여러 파벌에 대한 숙청을 계속하면서 경제, 국방 등의 분야에 이르기까지 확대되었다. 예컨대, 1956년 12월 11일 당 중앙위원회 12월 전원회의에서 제기된 ‘경제에서의 자립’과 1962년 12월 중소분쟁시기에 자립적 민족경제를 내세우던 북한이 소련의 내정간섭을 비판하는 분위기 속에서 당 중앙위원회 4기 5차 전원회의에서 제기된 ‘국방에서의 자위’ 등으로 주체확립문제는 확대적용되었다. 특히, 대소 비난에 관해서는 「전체 인민이 무장하여 온 나라를 요새로 만들자」, 『로동신문』, 1962.12.17을 참조.

---

그러나, 당시 북한이 그러한 경제의 대외적 자주성을 고양시키는 데에 중소분쟁, 냉전의 심화 등의 국제적 환경이 크게 영향을 미쳤다는 사실은 주체사상의 자주성 테제가 갖는 한계를 시사해 준다.

주체사상이 1960년대 중반 이후의 발전전략논쟁을 거치면서 변질되었을 때 그것은 지배권력의 합리화를 위한 담론으로서의 이데올로기적 성격을 지니고 있었다. 그러한 변질의 단서를 제공한 것은 1966년의 북한과 중국 간의 갈등이었다. 그러나, 주체사상의 본격적인 변화는 1980년대에 들어와서 김정일의 해석과 체계화를 통해 그 모습을 드러낸다. 변화의 강력한 촉매제는 혁명적수령관과 사회정치적생명체론이라고 볼 수 있다. 김정일에 의해 제시된 사회정치적생명체는 혁명적수령관에 기초해서 형성된 당, 국가, 사회를 포함하는 총체적 의미의 사회체제를 의미한다(각주 15, 16 참조).

나가서 수령을 생명체의 중심으로 규정하는 사회정치적생명체에서 수령, 당, 대중 사이의 혁명적 의리와 동지애가 강조되고 있다. 이와 같이 혁명적 의리와 동지애가 수령을 중심으로 이루어져야 한다는 점에서, 오직 최고수로서의 수령에 대한 혁명적 의리와 동지애만이 절대적이고 무조건적이라는 논리적 도출이 가능해진다.<sup>20)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 북한체제에 있어서의 주체사상은 혁명적수령관과의 결합을 통해 체제합리화를 위한 도구적 담론으로 되어 왔음을 알 수 있다. 그리고 변질된 주체사상이 다시 체제를 규정하는 결과를 초래하고 있다.<sup>21)</sup>

---

20) 김정일, 「주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여」, p. 163.

21) 이에 관해서는 이종석, 『현대북한의 이해』, pp. 63-85 참조.

## 제4절 결론에 대신하여 : 북한체제의 변화가능성

사회주의권의 몰락과 세계질서의 재편과정에도 불구하고 유독 사회주의의 고수를 천명하고 있는 북한체제가 경제위기를 타개하고 나름대로의 생존전략을 구사할 가능성은 어느 정도인가? 그리고 생존가능성을 높이기 위해서 체제의 성격 및 체제이데올로기는 어떻게 되어야 할 것인가?

체제의 형성과 변화에 있어서의 주요변수로 우리는 정치적·경제적 변수, 그리고 상황변수를 생각한다. 정치체제 및 이데올로기라는 정치적 변수와 시장경제 아니면 계획경제라는 경제적 변수를 교차시키면서 체제변화의 방향을 잡아볼 수 있을 것이다. 여기서 북한이 처한 어려움은 주체사상에 의해 지나치게 경직화된 체제변화를 거부하는 주체사상의 논리의 변화없이 세계화의 맥락이라는 현실 속에서 어느 정도 적응시킬 수 있느냐 하는 점이다. 북한은 임시방편으로 제한적 개방과 체제단속의 이중전략을 구사하고 있으나, 기본적으로 사상론을 앞세워 이미 붕괴된 사회주의 국가와의 차별성을 강조하면서 체제유지에 주력하고 있다는 점에서 체제의 궁극적 생존과 발전의 가능성이 희박하다고 본다.

이와 같이 주체사상의 고수와 체제변화의 양립이 불가능한 것이라면 우리의 결론은 비교적 분명해진다. 그것은 체제의 생존을 위해서는 주체사상의 변화가 불가피하다는 것이며, 정치적 측면에서 비민주적 성격을 탈피하고 경제적 측면에서 비효율성을 극복하는 것을 의미한다.<sup>22)</sup>

22) 이와 관련하여 제시된 예시적 설명으로는 이종석, 앞의 책, pp. 145-146, 156-159를 참조. 1992년에 개정된 헌법은 북한체제가 장기적으로 충격없이 해체될 수 있는 체제 이행의 가능성을 열어놓고 있다고 분석한다.



# 개 화 편





## 제 5 장

---

# 북한의 법사상과 법생활

최 종 고  
(서울대 교수)



---

## 목 차

제1절 머리 말/ 153

제2절 북한의 법사상/ 153

제3절 북한의 법생활/ 157

1. 사회주의 법무생활
2. 혁명적 준법기풍
3. '모범준법군' 칭호 쟁취운동

제4절 북한의 사법운영/ 164

1. 사회주의헌법과 사법제도
2. 재판소
3. 검찰소
4. 변호사

제5절 맺 음 말/ 173



## 제1절 머리말

한 나라의 구조와 특징을 알려면 그 법체계를 빨리 파악하는 것이 지름길이다. 따라서 북한법을 파악하면 북한사회를 전체적으로 이해할 수 있음은 말할 필요도 없다. 그러나 북한법을 파악한다는 것도 헌법이나 형법, 소송법 등 실정법체계만 알아서는 부족하고, 근본적으로 우리와는 다른 북한의 법사상과 법생활 자체를 이해하는 일이 중요하다. 물론 이에 관하여는 충분한 자료와 사례가 입수되지 못하고 있지만, 그런대로 그 동안의 북한법 연구의 축적으로 아래와 같이 그 윤곽을 파악할 수 있게 되었다.

## 제2절 북한의 법사상

한마디로 북한의 법은 우리의 법과 그 사상적·체계적인 면에서 매우 다르다. 법학을 일단 법률의 해석이론에 관한 학문이라고 한다면, 북한의 법학은 북한의 법률체계에 기본적으로 기초하여 형성되는 북한 특유의 것이다.

북한의 법사상과 법학에 관하여는 다행스럽게도 1971년에 평양사회과학출판사에서 간행한 「법학사전」이 입수되어 대체적인 개념과 구성에 관한 이해를 하는 데에 크게 도움이 되고 있다. 그렇지만 이 사전 역시 내용이 그리 풍부하지 못하고 주체사상에 의하여 각색된 서술이 많기 때문에 알고자 하는 바를 충분히 파악하기에는 미흡하다.

각 법역별로 쓰여진 법학서적도 빈약하고, 논문집, 잡지나 신문류에 실리

---

는 법학논문도 그 양에 있어서나 질에 있어서 미약한 상태이다. 한마디로 북한에서는 법학이 김일성종합대학 법학부, 사법성(司法省) 법률학교에서 가르치는 전문교육이긴 하지만 경제학이나 역사학, 정치학 등에 비해서 그리 큰 비중을 차지하지 못하는 학문인 것 같다. 법학자의 수가 얼마나 되는지, 법학도의 수는 얼마나 되는지, 그들이 사용하는 법학서적은 얼마나 출간되었는지 통계나 자료를 찾아볼 수 없다.

해방후 경성대학(서울대 전신)교수로 있던 장석만(張錫萬), 보성전문학교(고려대 전신) 형법교수로 있던 심현상(沈鉉尙) 등이 월북하여 김일성대학 법학부 교수로 있으면서 저서와 논문을 발표한 외에는 월북 법학자들에 대하여 자세히 아는 바가 없다. 북한법을 이해하는 데에는 법률만이 아니라 법학과 법이론 자체를 파악해야 하기 때문에 가장 취약한 이 방면의 자료가 보충되어야 할 필요가 절실하다.

북한의 법학자들은 글을 쓰더라도 직함을 밝히지 않기 때문에 정확히는 알 수 없지만, 글 쓴 빈도수와 출처를 보아 심현상, 조몽우, 리재도, 방계문, 한락구, 서창섭, 조일호, 김영철, 윤중섭, 정연수, 홍극표, 심형일, 최홍락, 김용철, 김동철, 리경오, 이홍갑, 최학주, 리영애 등이 법학자로 활동하고 있는 것으로 보인다.

북한의 「법학사전」은 ‘법’을 다음과 같이 해설하고 있다.

“법은 지배계급에게 유리한 생산관계의 사회질서를 유지공고화하기 위하여 국가가 제정공포하고 국가의 강제력에 의하여 그의 준수가 담보되는 행위준칙의 총체이다. 법은 사회의 계급으로의 분열과 함께 발생한 계급 사회의 산물이다. 원시사회에서는 사회의 공동생활을 위한 일정한 질서가 사회 전체의 리익을 반영한 관습에 의하여 규제되었으며 사회 전체성원들은 그것을 자각적으로 지켰다.

따라서 관습규범을 지키도록 하는 전문적 강제기관이 없었다. 그러나 사적소유가 발생하고 적대되는 계급이 생기면서 착취계급의 리익을 위한

권력기관인 국가가 생겨났으며 이와 함께 착취계급에게 유리한 사회질서를 규제하는 새로운 행위규범인 법이 생겨났다. 즉 법은 계급이 발생하고 적대되는 계급들간의 치열한 투쟁이 있게 되면서 국가와 함께 지배계급의 독재수단으로 생겨난 계급사회의 산물이며 철저히 계급적 성격을 띠고 있다. 따라서 법은 계급이 존재하고 계급투쟁이 계속되는 한 계급지배의 무기로 있게 된다.

법은 일정한 사회경제제도를 반영한다. 법은 토대우에 선 상부구조적 요소의 하나로서 지배계급이 옹호하는 사회경제제도를 유지공고화하는 데 복무하는 만큼 그가 기초로 삼고 있으며 옹호하는 사회경제제도를 반영하지 않을 수 없다.”

이처럼 법을 한편으로 역사적 발전과정으로, 한편으로는 사회경제의 표현으로 설명하는 것이 특징이다. 김일성의 교시 가운데 “법이라는 것은 사건을 처리하는 데 필요한 표준을 규정하여 주는 한 개의 자와 같습니다”라는 표현이 나오는데, 북한 「법학사전」은 이를 근거로 “지배계급은 사회성원들이 지켜야 할 행위준칙을 설정하고 거기에 일반의무적 성격을 부여함으로써 자기에게 유리한 사회관계와 질서를 형성하며 유지공고화한다”고 해설한다. 또 김일성이 “일본제국주의가 법을 통하여 조선민족을 억압착취하는 무기였다”고 지적한 데 근거하여, 「법학사전」은 이렇게 설명한다.

“과거 일제가 우리나라에서 실시했던 법은 계급적으로 보면 근로인민을 압박하고 지주, 자본가의 이익을 옹호하는 반민주적 법이었으며 민족적으로 본다면 일본군국주의를 옹호하고 조선민족을 압박하는 식민지 악법이였다. 부르조아지들은 법에 대하여 자연법학설, 신의설, 계약설 등과 같은 허황한 이론을 묘사하며 ‘법은 만민에게 공평해야 한다’는 기만적인 구호로써 저들의 법의 계급적 본질을 숨기고 근로인민들을 자기들의 법에 순종시키기 위해 갖은 책동을 다한다. 사회주의법은 착취계급의 법과는 전

---

혀 다른 성격과 사명을 띠고 있다.”

그리고 김일성이 “우리의 법은 사회주의사회의 법이며 프로레타리아독재의 기능을 수행하는 우리 국가주권의 법입니다”고 한 교시에 근거하여 이렇게 해설한다.

“우리 나라의 법은 경애하는 수령 김일성 동지에 의하여 이룩된 영광스러운 혁명전통을 계승하였으며 그이의 위대한 혁명사상과 그를 구현한 우리당의 로선과 정책을 반영하고 있으며 그것을 실현하는 데 복무하는 프로레타리아독재의 강력한 무기이다. 우리 나라의 법은 로동계급을 비롯한 근로인민의 의사와 리익을 옹호하며 생산수단에 대한 사회주의적 소유와 사회주의제도를 보호하며 전복된 착취계급의 반항을 진압하고 사회주의 전취물을 수호하며 모든 근로자들을 교양개조하여 혁명화, 로동계급화하여 온갖 계급적 차이를 점차적으로 없애며 사회주의, 공산주의를 건설하는 데 복무한다. 사회주의법은 로동계급이 자기의 역사적 사명을 완수할 때까지 반드시 필요하며 프로레타리아 독재의 무기로 복무한다.”

북한의 「북한사전」은 또한 ‘법규범’에 대하여 ‘국가에 의하여 제정 비준되고 국가의 강제력에 의하여 그 준수가 보장되는 행위준칙’이라 규정하고, 이에 대해 이렇게 설명한다.

“공화국 법규범은 경애하는 수령 김일성 동지의 혁명사상과 그를 구현한 우리 당정책을 표현하고 있다. 그것은 로동계급을 비롯한 근로자들의 의사를 표현하고 사회발전의 객관적인 합법칙적 요구를 반영한 것이며, 사회주의적 관계를 형성하고 공고발전시키는 창조적 역할을 수행하며 사회주의 혁명사 건설을 적극적으로 추진시키는 데 복무한다. 자본주의국가의 법규범은 생산수단에 대한 자본주의적 사적 소유를 보호하며 근로대중에 대한 부르조아지의 억압과 약탈을 보장하는 데 복무하며 사회발전을 저해하는 반동적 역할을 본다.”



이렇게 법과 범규범을 끝까지 김일성교시와 연결시켜 한국의 역사적 전개과정 속에서 설명하는 것이 주체적 법이론의 특징이다. 이것은 구소련과 동유럽에서 이미 몰락한 사회적 법치주의의 이론보다도 더 철저하고 극단적인 법사상이며, 법이론이나 법사상이라기보다는 김일성교시를 전거주의(典據主義) 방식으로 교조적으로 해설한 도그마에 지나지 않는다고 볼 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 어처구니 없는 법사상이 무시할 수 없는 중요성을 띠는 것은 다음에 설명하는 실천성에 있다 할 것이다.

### 제3절 북한의 법생활

#### 1. 사회주의 법무생활

북한주민의 법생활의 가장 큰 특징은 사회주의법무생활을 전국적으로 실시하고 있다는 데 있는데, 그것을 지도·실천하기 위하여 '사회주의법무생활지도위원회'가 전국적으로 조직되었다.

김정일이 「사회주의법무생활을 강화할 데 대하여」라는 교시에서 “사회주의법무생활지도위원회의 기능과 역할을 더욱 높여야 합니다”라고 교시한 것에 근거하여, “해당 관할지역 안의 모든 기관, 기업소, 사회협동단체와 공민들의 법무생활을 조직지도하는 집체적 지도기관”으로 승격 강화되었다. 이 위원회에는 각종 해당 지경 안의 기관, 기업소, 사회협동단체 및 공민들의 법무생활정형을 잘 알고 있으며 해당 지역에서의 법무생활을 감독통제하는 데 중요한 위치에 있는 기관의 대표들이 망라되어 있다.

그 기능은 “매 시기 제시되는 위대한 수령님의 교시와 당의 방침에 따라 준법교양과 법적 통제를 강화하기 위한 대책을 세워 감독통제기관들에 과업을 주고 그 집행정형을 보고 받으며 제기된 문제를 옹계 처리해나가는 것”이다.

---

사회주의법무생활 지도위원회는 비상설기관으로 이 위원회의 성원들은 일상적으로 자기단위에서 일하다가 회의가 소집될 때 모여서 문제를 집체적으로 토의 결정한다. 이 위원회는 검열위원회와 검찰소를 비롯한 감독 통제기관들에게 감독통제를 올바로 하도록 하고 그 집행형형을 제때에 보고받아야 한다. 이 위원회에서는 제기된 자료를 반드시 현지에 내려가 조사확증하며 위원회 전체성원들의 일치한 합의에 따라 처리하되 절대로 처벌주의로 나가지 말아야 한다.

## 2. 혁명적 준법기풍

북한의 법학자 리영애는 혁명적 준법기풍을 수립하는 중요방도로서 ① 준법교양, ② 사상투쟁, ③ 법적 통제의 강화 등 세 요소를 든다.

### (1) 준법교양

준법교양사업은 “추상적인 말로서가 아니라 실물이나 그를 묘사한 각종 직관수단을 가지고 사람들에게 위법현상의 표현형태와 해독성을 생동한 표상으로 안겨줌으로써 준법의식을 키워주는 좋은 교양방법”이다. 특히 이 교양방법은 논리적 사고를 힘들어 하는 어린이들이나 늙은이들, 일부 지능이 낮은 사람들에게 직관적이며 형상적인 것을 결합하여 해설함으로써 법에 대하여 생동하고 공고한 지식을 줄 수 있게 하는 효과를 가진다.

또 준법교양은 해설담화의 형식을 취할 수 있는데 그것은 법규범 원문침투와 법해설선전사업의 방법을 말한다. 법규범 원문침투사업이란 국가주석의 명령, 법령, 정령 등을 원문 그대로 전달하는 사업을 말하며, 법해설선전사업이란 법무해설위원들이나 일군들이 법해설자료를 가지고 해설하는 사업을 말한다. 북한의 법학자 리영애는 「사회주의법무생활과 혁명적 준법기풍」(법학논문집, 7집, 1990)이라는 논문에서 이렇게 설명한다.

“법규범 원문침투사업은 원문을 읽어주는 방법, 출판물과 방송을 통하여 알려주는 방법 등 다양한 방법으로 하고, 법해설 선전사업도 구체적인 실정과 결부하여 실감있게 하고 큰 감화력을 가지고 많은 사람들을 교양할 수 있게 된다. …금요로동의 설참에 기동대나 방송을 통한 선동사업, 빠스나 역들, 기관에서 준비하는 예술소품공연 등 선전선동사업의 형식과 방법, 그 계기는 수없이 많다. 사람들이 많이 모인 기회에 준법교양과 관련된 주제로 노래와 춤, 그리고 재담이나 극들을 준비하여 공연하면 사람들에게 생동한 표상을 주며 커다란 감화력을 가지고 사람들을 교화할 수 있게 한다. 또한 선전대활동에 참가하는 과정에서 어떤 것이 위법현상으로 되고 그것이 왜 나쁜가를 깊이 그리고 정확히 이해할 수 있게 된다.”

법을 단순히 어긴 사람들을 처벌하는 사후적인 데에서 한 걸음 더 나아가 원초적으로 준법교양을 중요시한다는 것을 강조하고 있는 것으로 보이는데, 그 교양사업의 내용에 대하여 리영애는 다음과 같이 설명하고 있다.

“긍정감화교양은 사회주의사회에서 준법교양의 중요한 형식과 방법으로 된다. 긍정감화교양방법이 준법교양에서 가장 효과적인 방법으로 되는 것은 또한 그 방법이 법을 어기는 부정적 현상을 이겨내는 효과적인 방법으로도 되기 때문이다. 법질서를 지키는 데서 긍정적 모범은 법을 어기는 부정적 현상에 대한 비판으로 되며 근로자들에게 그것을 이겨내기 위한 투쟁으로 추동한다. 법질서를 지키는 데서 긍정적 모범은 사람들을 감동시키며 그것을 거울삼아 자기의 결함을 뉘우치게 하고 긍정적 모범을 따르려는 강한 충동을 불러 일으킴으로써 사람들의 사상개조사업을 다그치게 한다. 그러므로 모든 부문, 모든 단위에서는 모범적 사실들을 적극 찾아내어 속보나 출판물, 방송과 해설담화 등 여러 가지 형식과 방법으로 널리 선전하고 일반화하기 위한 사업을 진행하여야 한다.”

---

## (2) 사상투쟁

혁명적 준법기풍을 세우기 위해 사상투쟁을 강화해야 하는 것은 “법을 어기는 현상이 매우 보수적이고 집요한 것과 관련되기 때문”이라고 설명한다. 사회주의사회에는 위법현상을 낳을 수 있는 사회경제적 조건이 없지만, 일부 근로자들에게는 많은 자본주의적 사상잔재를 뿌리뽑지 못하고 사회와 집단의 이익보다 개인의 이익을 앞세우는 현상이라든가, 국가의 재산을 자기의 재산같이 아끼고 사랑하지 못하는 현상들이 남아 있다고 지적한다.

낡은 사상의 잔재는 교양만으로는 없앨 수 없고, “집요하고 보수적인 낡은 사상의 잔재는 법을 지키지 않는 현상에 집중포화를 들이대고 된 타격을 안겨주는 사상투쟁의 용광로 속에서만 극복될 수 있고 뿌리뽑을 수 있다”고 한다. 날카로운 사상투쟁은 교양과 설복으로도 해결할 수 없는 낡은 사상잔재의 발현을 밀뿌리 채 들추어내어 그 진상을 대중 앞에 공개하며 대중적인 비난과 통제를 받게 함으로써 심각한 뇌우침과 자책, 사상적 충격을 받게 한다.

대중적인 사상투쟁은 바로 위법현상을 나타낸 사람들에게 강한 자극과 충격을 군중 앞에서 받게 하고 위법현상의 본질과 근원, 엄중성을 똑똑히 찾게 함으로써 법의 엄격성, 존엄성을 깊이 느끼고 법규범의 요구대로 일하고 생활할 수 있게 한다. 준법교양과 함께 사상투쟁을 힘있게 벌려 법을 지키지 않고서는 배겨내지 못한다는 강한 자극을 주어 법을 어기는 현상을 미연에 막고 사회에 혁명적 준법기풍을 세워 나갈 수 있다고 설명한다.

## (3) 법적 통제의 강화

법적 통제란 “법준수집행정형을 늘 료해장악하고 위법현상에 대하여 제재를 가하는 사업”을 말하는데, 그 방법은 제재이다. 제재는 두 가지가

있는데, 사회주의법의 통제적 기능실현수단으로서의 제재와 그 진압적 기능실현수단으로서의 제재이다. 법학자 리영애는 그 구별을 이렇게 설명한다.

“사회주의법의 진압적 기능실현수단으로서의 제재는 계급적 원수들의 반항과 투쟁하는 데 지향된 프로레타리아독재의 실현수단이라면 사회주의법의 통제적 기능실현수단으로서의 제재는 근로자들 내부에 존재하는 낡은 사상잔재를 극복하는 데 지향된 프로레타리아독재의 실현수단이다. 그리고 또 사회주의법의 진압적 기능실현수단으로서의 제재가 적대분자들에 대한 철저한 독재를 목적으로 한다면 사회주의법의 통제적 기능실현수단으로서의 제재는 근로자들 속에서 낡은 사상잔재를 뿌리빼고 그들을 교양개조하여 위법현상을 조절하는 데 목적이 있다.”

어쨌든 법적 통제는 범질서를 어긴 사람을 처벌함은 물론 범질서를 침해할 수 있는 불건전한 사상요소를 가지고 있는 사람들에게 강한 심리적 충격을 주어 각성시키어 그가 품고 있던 위법기도를 스스로 버리고 범질서를 자각적으로 지키게 하는 일을 포함한다.

법적 통제를 엄격히 실시하기 위하여 중요한 것은 무엇보다도 법집행에 대한 검열감독사업을 잘 하는 것이라고 지적한다. 그래서 “검열감독사업을 여러 가지 형식과 방법으로 실속있게 하여야 하며 모든 부문, 모든 단위에서 법무생활실태를 일상적으로 손금보듯이 료해장악하고 위법현상과의 투쟁을 적극적으로 벌릴 수 있으며 나타난 결함들을 적극적으로, 종합적으로 분석한 데 기초하여 그것을 고치기 위한 대책도 바로 세울 수 있다”고 한다.

검열감독사업에는 집중적 검열감독과 정상적 검열감독이 있는데, 집중적 검열감독은 매시기 정치경제적으로 중요한 의의를 가지는 부문과 대상들에 검열감독의 과녁을 정하고 검열역량을 집중동원하여 짧은 시일 안에 법집행에서의 결함을 고치게 하는 것이다. 그것은 해당 사업실태를 구체

---

적으로 료해장악하고 섬멸전의 방법으로 법집행에서 나타난 결함들을 빨리 고치고 당정책을 철저히 관철할 수 있게 하는 길이라고 설명한다.

공장, 기업소들에 대한 정상적인 검열감독은 일상적으로 공장, 기업소 관리운영정형을 료해장악하여 법규범과 규정을 어기지 않도록 위법현상을 더 커지기 전에 고치도록 하는 것이다. 정당한 목적과 사명을 내세우고 인민을 위하여 진행되는 검열감독사업이기 때문에 몰래 결함을 캐는 식으로 할 필요가 없다고 설명한다.

“검열감독사업을 암행어사식으로, 주관주의적으로 하면 아래의 실정을 정확히 알수 없으며 검열감독과정에 제기되는 문제를 옹계 처리할 수 없다. 그러므로 법집행에 대한 검열감독사업도 주관에 의해서가 아니라 군중에 의거하고 과학적 자료에 기초하여 진행하여야 한다.”

검열감독에 의하여 위법현상으로 판명되면 엄중한 법적 제재를 가하여야 한다고 설명한다. “법적 제재를 가하여야 범위반자들에게 법을 어기고서는 배겨낼 수 없다는 강한 자극을 주어 다시는 죄를 짓지 않도록 할 수 있다”는 논리이며 여기에는 “어떤 례외나 특전도 허용하지 않는다”고 한다.

### 3. ‘모범준법군’ 칭호 쟁취운동

북한에는 군(郡)을 단위로 군 안의 모든 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 행하는 사회운동으로 ‘모범보건군’ 칭호 쟁취운동, ‘모범체육군’ 칭호 쟁취운동 등 여러가지 형태의 운동이 있는데, 그 중에 ‘모범준법군’ 칭호 쟁취운동이 있다. 북한의 법학자 리영애의 글에는 “오늘 우리 나라 모든 군(시, 구역)들에서는 친애하는 지도자 김정일 동지의 현명한 령도에 의하여 ‘모범준법군’ 칭호 쟁취운동이 비할 바 없어 큰 감화력을 가지고 줄기차게 벌어지고 있다”는 표현을 쓰고 있다.

‘모범준법군’ 칭호 쟁취운동이란 ‘본질에 있어서 사람들의 준법의식을 높여 주고 법을 어기는 일이 없게 하며 경제문화건설에서 일대양양을 이룩하기 위한 운동’이다. 군(郡)은 “법무생활을 조직하고 통제할 수 있는 역량과 힘을 가지고 있는 알맞춤한 단위”인데, 왜냐하면 “군은 근로자들 속에 준법교양을 강화할 수 있는 교양기구와 수단을 다 가지고 있으며 위법현상과 투쟁할 수 있는 권력기구도 가지고 있다”고 말한다.

그러나 ‘천리마작업반운동’, ‘26호선반을 따라 배우는 충성의 모범기대창조운동’ 등 대중운동은 주로 근로단체들이나 부문별 행정집행기관이 맡아서 행하지만, ‘모범준법군’ 칭호 쟁취운동은 이와는 달리 주권기관이 조직담당자로 된다는 것, 다시 말하면 당이 행하는 운동이라는 데에 특징이 있다. 군단위의 “인민정권기관이 모든 선전력량과 교양수단을 총동원하여 준법보장을 전면적으로 진행하는 것”이 중요하다고 지적하고 있다. 또한 법학자 리영애는 다음과 같이 설명하고 있다.

‘모범준법군’ 칭호 쟁취운동에 역량과 수단을 얼마나 동원하는가 하는 것은 이 운동의 성과를 좌우하는 중요한 문제의 하나이다. 준법교양은 사람들의 머리 속에 남아 있는 집요하고 뿌리 깊은 사상여독을 청산하기 위한 사상교양사업이므로 한두번의 교양이나 특정된 기관만이 하여서는 성과를 거둘 수 없다.

모든 당조직과 근로단체, 인민정권기관, 직장과 인민반들, 그리고 준법활동을 지도하는 모든 부서, 일군들은 물론 교원, 의사, 판매원, 리발사, 영화기술원 등 사람들을 많이 대상하여 일하는 근로자들까지 총동원하여 모든 공정과 계기들에서 각종 교양사업과 선전공세를 힘있게 들이대고 가는 곳마다에서 집중포화를 안기게 되면 아무리 집요하고 뿌리 깊은 낡은 사상잔재라 하더라도 배겨내지 못하고 곧 수그러지게 된다.”

그리고 ‘모범준법군’ 운동을 성공적으로 수행하기 위하여서는 인민정권기관들이 이 운동을 경계과업수행과 밀접히 결부하여 진행해야 한다고 지적

---

한다. 왜냐하면 “이 운동은 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라 모든 근로자들이 준법의식으로 무장하고 그 요구대로 일하며 생활함으로써 생산과 생활실천에서 은을 내게 하자는 데”에 있기 때문이다.

따라서 “법규범과 규정에 대한 학습도 사람의 직업과 직책상 임무에 맞게 그것을 원만히 수행하도록 하는 방향에서 시발할 때 위험현상이 줄어들고 생산에서 커다란 양양이 일어나며 모범준법군칭호 쟁취운동이 더욱 강화될 것”이라고 한다.

이렇게 볼 때 북한에서는 남한처럼 법전을 상품화하여 각자 알아서 법을 지키도록 두고 위법하면 재판에 회부하는 사후적 방법보다 미리 법을 어기지 못하게 하는 사전적 준법운동을 강력히 실시하고 있음을 알 수 있다. 물론 이것이 북한의 인권과 법치주의의 수준을 높여주는 것을 의미하지는 않는다.

## 제4절 북한의 사법운영

위에서 본 대로 북한에서는 법을 위반하기 이전에 미리 알아서 법을 지키는 “법치” 사회가 되었기 때문에 입법, 행정, 사법이 분리된 남한사회와 비교하면 사법의 역할이 현저히 저조하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 제도상으로는 사법운영이 제도화되어 있기 때문에 아래에서 개관해 본다.

### 1. 사회주의헌법과 사법제도

북한은 1972년 12월 27일 최고인민회의에서 「조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법」을 채택하고 제10장에서 재판소 및 검찰소에 관한 규정을 명문화함으로써 사법제도를 사회주의 프로레타리아혁명의 기치 아래 재



구성하였다.

물론 1948년에 채택된 헌법의 규정들을 계속한 측면도 있지만 재판소와 검찰소의 명칭을 변경하고 각급 재판소의 소장, 판사, 인민참심원의 선거와 임명, 소환과 해임, 임기, 각급 검찰소의 검사의 임명과 해임에 관한 규정을 들으로써 사법제도를 새롭게 법제화하였다.

종래 “판사는 재판에 있어서 독립적이며 오직 법령에만 복종한다”는 헌법상의 규정을 “재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 철저히 의존하여 수행한다”로 수정하여 판사 독립의 원칙을 수정한 것이나, 중앙재판소와 중앙검찰소가 자기 사업에 대하여 최고인민회의, 조선민주주의 인민공화국 주석 및 중앙인민회의 앞에 책임지고, 하급재판소도 자기사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임지도록 함으로써 사법조직에 대하여 권력통합의 원칙, 민주주의 중앙집권제 원칙을 적용할 것을 명백히 하였다. 사회주의 헌법의 채택으로 종래 최고재판소, 최고검찰소로 되어 있던 명칭이 중앙재판소, 중앙검찰소로 변경되었다.

1976년 1월 10일 북한은 최고인민회의 상설회의 결정 제19호로 「재판소구성법」을 전면 개정하고 그해 3월 1일부터 실시하였다. 새로운 「재판소구성법」은 5개장 45개조로 되어 있는데, 「재판소구성법」의 기본, 재판소의 조직, 재판소의 임무, 재판활동, 재판사업에 대한 지도의 순서로 구 「재판소구성법」보다 장 및 조문수가 다소 줄었다.

위에서 본 대로 정규재판소 조직의 권한행사를 제약하는 사회주의 법무생활의 개념이 형성되고 사회주의 법무생활지도위원회가 설치되기 시작한 것은 「재판소구성법」이 채택된 지 1년후인 1977년부터인데 이로써 북한의 현행 사법제도의 근간이 갖추어지게 되었다고 볼 수 있다.

1974년 12월 19일 「지방주권기관구성법」이 채택되어 하급재판소 판사의 선출에 관한 규정이 정비되었다. 1980년에는 중앙인민위원회 정령으로 「조선민주주의 인민공화국 중앙인민위원회 사회주의 법무생활지도위원회 규정」, 「도위원회 사회주의 법무생활지도위원회 규정」, 「시·군인민위원회 사회주의 법무생활지도위원회 규정」이 채택되어 법무생활에 대한 주권적

---

지도와 통제가 강화되었다.

북한은 다시 1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 사회주의 헌법을 개정하였다. 그것은 주로 대내외적 환경변화에 대한 법적 대응 조치로 구소련이나 구동독 등 사회주의국가의 몰락 이후 체제유지를 위해 주체사상에 입각한 ‘우리식 사회주의’를 표방하는 대신 마르크스-레닌주의의 이념과 프로레타리아 국제주의 원칙을 조문에서 삭제하고, 사회주의 법률제도의 완비와 사회법무생활 강화조항을 신설하였다.

제160조는 “중앙재판소는 중앙인민회의 지도를 받는다”고 하여 검찰기관 뿐만 아니라 재판소도 주석, 부주석, 중앙인민위원회 서기장, 위원들로 구성된 중앙인민회의 지도를 받는다는 것을 명백히 하였다.

북한은 1993년 12월 23일 「조선민주주의 인민공화국 변호사법」을 채택하였다. 개정변호사법은 5개장 31개조로 대외개방적 조항을 다소 신설하고 정치사상적 요소를 완화하였으며 인권보장이라는 용어까지 사용하고 있다.

## 2. 재판소

북한의 재판소는 중앙재판소, 도(직할시)재판소, 인민재판소 및 특별재판소인 군사재판소와 철도재판소로 조직 구성되어 있으며(재판소 구성법 제9조), 원칙적으로 3급 2심제로 운영되고 있다. 다만 중앙재판소를 제1심으로 재판할 경우에는 단심제로 운영된다. 3급 2심제는 사회주의 국가의 심급체계의 특징으로써 북한은 구소련 등의 예를 본따 재판소조직을 창설할 때부터 현재까지 계속 그 체제를 유지해 오고 있다.

북한에서 재판소의 수와 그 소재지는 중앙재판소의 제의에 의하여 중앙인민위원회가 정하는데(재판소구성법 제11조), 현재 중앙재판소는 평양특별시에 도(직할시)재판소는 평양특별시, 남포직할시, 개성직할시 및 각 도(평안남도, 평안북도, 자강도, 양강도, 함경남도, 함경북도, 황해남도, 황해북도, 강원도)의 12개소에, 인민재판소는 시의 경우는 각 시마다, 군·구역의 경우에는 1-4개 군·구역마다 1개씩 소재하고 있다.

북한의 재판소는 우선 “사법일군들 속에서 유일사상교양과 혁명교양, 계급교양을 강화하여 모든 일군들을 당의 유일사상 체계와 유일적 지도체제가 확고히 선 참다운 주체형의 공산주의 혁명가로 만들어야 하는 정치적 임무를 수행하여야 하고”(재판소 구성법 제22조), 또 재판소는 형사재판활동을 통하여 반혁명분자들을 철저히 진압하고 일반범죄자들을 엄격히 징벌하여 혁명의 전취물을 온갖 범죄적 침해로부터 튼튼히 수호하여야 하며(동법 제23조), 민사재판활동을 통하여 국가기관, 기업소, 단체 및 공민들의 권리를 법적으로 보장하며 우리 나라에 세워진 법질서를 강화하도록 하고(동법 제14조), 법령해설사업, 자료폭로사업, 법률상담 등 군중정치사업을 힘있게 벌려 범죄 및 위법현상을 미리 막으며 가정을 공고히 하도록 하며(동법 제26조) 국가기관, 기업소, 단체 및 공민들이 제기하는 신소·청원을 신속정확히 처리함으로써 인민대중을 당주위에 튼튼히 묶어 세우도록 하고(동법 제 27조), 집행활동을 통하여 재산에 대한 판결·판정을 정확히 집행함으로써 국가와 인민의 재산을 보호하며 국가의 법질서를 세우도록 한다(동법 제28조). 그뿐만 아니라 공증활동을 통하여 국가기관, 기업소, 단체 및 공민들의 법적 권리와 이익을 보호하는 임무를 수행한다(동법 제29조).

중앙재판소를 비롯한 각급 재판소는 중앙인민위원회의 승인을 받아 필요한 기구정원과 직제 및 부서를 두는데(재판소구성법 제21조), 중앙재판소에는 1991년 현재 민사재판국, 형사재판국, 특별재판국, 사법행정국, 편집국 등 11개국(국)이 있으며, 소장, 부소장(제1부소장 1명, 그 외 부소장 3명)을 포함하여 13명 정도의 판사(보조판사 포함)와 40여명의 인민참심원이 소속되어 있다. 국 밑에는 과가 있는데, 국장, 부국장, 과장은 판사로서 행정업무와 재판업무를 동시에 수행하고 있는 것으로 보인다. 직원총수는 80명 내지 100명 정도로서 우리 대법원에 비해 그 수가 비교도 안될 만큼 적음을 알 수 있다.

각 도(직할시)재판소에는 다소 차이는 있으나 6-8명의 판사(소장, 부소장을 포함하여)를 포함하여 20-30명 정도의 직원이 배치되어 있으며, 그외

---

30-50명의 인민참심원이 소속되어 있는 것으로 보인다. 예를 들어 평양시 재판소는 도(직할시)급 재판소로서 1991년 현재 소장, 부소장 및 6명의 판사가 소속되어 있고 50여명의 인민참심원이 등록되어 있다고 한다.

인민재판소는 기본단위 재판소로서 북한은 인민재판소가 대부분의 민·형사재판활동, 군중정치사업, 신소, 청원처리사업, 집행활동을 수행하는 기층 재판소로서의 역할을 다할 수 있도록 하고 있다. 인민재판소가 종전에는 공증활동까지 수행하였으나 현재는 국가공증기관이 그 업무를 수행하고 있는 것으로 보인다. 인민재판소는 도(직할시)급 재판기관이나 중앙재판소의 재판감독과 사법행정사업상의 지도를 받음과 동시에 해당 인민회의 앞에 책임을 진다.

1993년 현재 북한의 행정구역은 9개 도, 1개 특별시(평양특별시), 2개 직할시(개성직할시, 남포직할시), 26개 시, 145개 군, 40개 구역으로 되어 있다. 그 중 각 시, 1급군, 평양특별시 내의 일부구역에는 인민재판소가 1개씩 설치되어 있어 그 명칭이 시·군·구역 인민재판소로 불리고 있으며, 그 외의 구역 또는 2·3급군의 경우는 관할지역의 인구와 면적, 교통상황 등을 종합적으로 고려하여 2-4개 군·구역에 한 개씩 인민재판소가 설치되어 있고 그 명칭은 '00지구 인민재판소'식으로 되어 있다.

재판소의 권한과 임무는 거의 인민재판소에 집중되어 있다고 할 수 있다. 헌법이나 재판소구성법에 재판소의 권한이나 임무로 되어 있는 것은 거의 모두 인민재판소가 수행한다고 보면 된다.

대부분의 민·형사 제1심재판업무, 법령해설작업, 자료폭로사업, 법률상담 등 군중정치사업, 신소·청원, 집행업무 등을 인민재판소가 관장하고 있다. 판결·판정이 상급 재판소에서 확정되더라도 구체적 집행업무는 민·형사사건을 불문하고 모두 인민재판소가 수행하고 있다.

북한은 1947. 1. 14. 「판사선거에 관한 결정서」를 채택한 후 현재까지 특별재판소 판사를 제외한 통상재판소 판사에 대해서는 간접선거제 방식을 계속 고수하고 있다.

현재 북한에서 통상재판소의 판사는 모두 주권기관으로서 우리의 국회나

지방의회에 대응하는 기관인 해당 인민회의 등에서 선거로 선출·소환하고 있으며 그 임기는 해당 인민회의의 임기와 같다(헌법 제19조 제12호, 제101조 제9호, 제136조 제7호, 재판소구성법 제12조). 구체적으로 중앙재판소장은 최고인민회의에서, 중앙재판소 판사는 최고인민회의 휴회중의 상무기관인 최고인민회의상설회의에서 각각 선출·소환되고 있다. 또한 도(직할시)재판소, 인민재판소의 판사도 원칙적으로는 해당 인민회의에서 선출·소환되고 있으나, 해당 인민회의의 휴회 중에 보선하려고 할 경우에는 인민회의 휴회 중의 지방주권기관인 인민위원회에서 선거하고 다음번 인민회의의 승인을 받도록 되어 있다(재판소구성법 제12조, 지방주권기관구성법 제26조 제15호).

북한에서는 판사가 되기 위한 특별한 자격이나 시험제도를 두고 있지 않으므로 법률상으로는 공무원이 될 수 있는 자라면 누구나 아무런 학력·경력의 제한없이 판사로 선출될 수 있다. 재판소구성법에서도 ‘선거권을 가진 공화국 공민으로서 위대한 주체사상으로 튼튼히 무장하고 조선로동당의 정책을 관철하기 위하여 몸바쳐 투쟁하는 로동자, 농민을 비롯한 근로자들’만이 판사로 될 수 있고, ‘지난 날의 지주, 부농, 예속자본가, 반동관료배와 제국주의 통치 밑에서 판사 또는 검사를 한 자’는 판사로 될 수 없다고 규정하여(동법 제15조), 정치선언적인 제한만을 설정해 두고 있을 뿐이므로 위 규정에 직접 해당되지 않은 이상 법률적으로는 외형상 17세 이상의 공민이라면 누구라도 판사로 선출될 수 있다.

그러나 실상을 살펴보면 북한의 모든 판사들은 사실상 주민등록대장 작성시 파악된 성분조사에 따라 노동자, 농민과 같은 기층계급출신자들만 선출되고 있으며, 본인뿐만 아니라 6촌 이내의 친척 중에 해방과 6.25전쟁을 포함한 모든 시기에 있어서 정치사상적 결격사유가 있는 사람이 있으면 거의 선출될 수 없다고 한다.

참심제는 법률전문가가 아닌 일반인으로 하여금 직업판사와 합의재판부를 이루어 재판하도록 하는 제도로서, 일반인인 참심원도 재판부의 어엿한 구성원으로 직업판사와 함께 재판에 전면적으로 참여하여 직업판사와 동

---

등한 권리를 행사하고 다수결에 따라 재판내용을 결정한다.

참심제나 배심제나 모두 국민의 사법참가를 통하여 사법의 권력성에 대한 대항조치를 마련하기 위한 목적에서 고안되었는데, 그 중 참심제는 독일에서 프랑스식 형사배심제를 보충 또는 대응하기 위하여 처음에는 형사재판에서만 채택되었던 제도로서, 그것이 점차 통상 법원의 상사부, 농사부, 노동법원, 행정법원, 재정법원, 사회법원의 전문재판부의 재판에까지 확대된 것이다.

북한은 구소련이 독일로부터 계수(繼受)하여 사회주의재판제도의 하나로써 정착시킨 바 있는 인민참심원제도를 정권수립 초기부터 받아들여 그것이 마치 그들의 민주적 재판제도의 표상인 양 선전하고 있다. 북한을 비롯한 사회주의국가에서 인민참심원제는 형사재판뿐만 아니라 민사재판에도 당연히 적용되는 것이지만, 사법절차에 있어서 인민대중의 참가와 감시를 유도하고 비전문가적 요소를 받아들인다는 명목 아래서 법률지식뿐만 아니라 그 밖의 다른 분야의 전문지식조차 제대로 갖추고 있지 않은 인민참심원들의 재판참여를 통해 주로 정치교육적 효과를 달성하기 위한 목적에서 도입·정착된 것이므로, 그 제도의 취지에 있어서 전문가의 지식경험을 재판에 활용하자는 목적까지 병유한 독일의 참심제도(Schöffen)와는 상당한 차이가 있다.

인민참심원이라는 용어 자체가 바로 거기에 바탕을 두고 있는 것이다. 독일이 전문재판부에 해당분야 전문가인 명예법관(die ehrenamtlichen Richter)을 두고 있는 것과는 대조적으로 북한은 그러한 전문지식을 활용할 여지가 있는 국가중재재판에서는 오히려 인민참심원제를 도입하지 않고 있는데 이 역시 위와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

또한 북한의 재판절차에서 인민참심원이 관여하는 실상을 살펴보면 거의 거수기에 불과한 것이 사실이다. 인민참심원이 재판장에서 독자적인 의견을 밝힐 능력도 없을 뿐만 아니라 그럴 분위기도 아니라고 한다.

### 3. 검찰소

북한의 검찰소는 재판소 조직체계에 대응하여 통상검찰소로서 중앙검찰소, 도(직할시)검찰소, 시·군·구역검찰소가 있고, 특별검찰소로서 군사검찰소 및 철도검찰소가 있다. 지역적 차이에 얽매이지 않고 사회주의준법성을 통일적으로 적용하기 위하여 모든 검찰소는 자기 상급 검찰소와 중앙검찰소의 명령에 복종하도록 되어 있다.

중앙검찰소는 자기 사업에 대하여 최고인민회의와 주석, 중앙인민위원회 앞에 책임을 지지만, 하급검찰소는 하급재판소와 달리 관할지역 인민회의 앞에 책임을 지지 않으므로 검찰소 조직은 재판소 조직보다 훨씬 중앙집권적인 조직이라 할 수 있다. 검찰소의 수와 그 소재지도 재판소와 마찬가지로 중앙검찰소의 제의에 의하여 중앙인민위원회가 정하고 있는 것으로 보인다.

한편 재판소의 경우에도 그 조직 내에 초급당조직을 가지고 있지만 검찰소의 경우에는 중앙검찰소를 비롯하여 모든 검찰소에 초급당조직이 의무화되어 있다. 각급 검찰소는 검찰소 내에 조직된 초급당을 통하여 노동당과 관계를 유지하고 그 통제를 받으며 노동당에서는 직접 또는 초급당을 통하여 각종 지시 및 정책노선을 하달함으로써 각급 검찰소는 노동당의 지령을 우선적으로 처리하고 자기사업에 참작하고 있는 것이다.

그런 의미에서도 북한의 검찰소 조직은 노동당의 직접적 지도를 받는 정치적 조직이라고 할 수 있다. 다만, 북한은 검찰소에 대한 당의 지도 역시 재판소에 대한 당의 지도와 마찬가지로 실무적 지도가 아닌 정치적·경제적 지도라고 주장하고 있기는 하다.

북한은 1959년 9월경 사법성을 폐지한 후에는 우리의 법무부와 같이 검찰기관을 관장하는 중앙행정기관을 두고 있지 않으며, 남한의 법무부가 수행하고 있는 업무는 그 업무의 성질 및 내용에 따라 중앙인민위원회, 중앙검찰소, 사회안전부, 국가보위부, 사법안전위원회 등에서 나누어 수행하고 있다.

---

## 4. 변호사

북한은 1993년 12월 23일 최고인민회의상설회의의 결정으로 「조선민주주의 인민공화국 변호사법」이라는 단행본을 채택하고, 1994년 4월에 개최된 최고인민회의 제9기 제7차 회의에서 이를 승인하였다. 우리에게 알려진 1948년 11월 1일자 「변호사에 관한 규정」이 위와 같이 새로운 변호사법이 채택되기 직전까지 북한의 변호사제도를 규율하던 규정이라고 단정할 수는 없지만, 여하튼 거의 45여년 만에 체계와 내용을 제대로 갖춘 새로운 변호사법이 탄생하게 된 것이다.

자유민주주의국가이든 사회주의국가이든 한 국가가 사법제도를 구축하고 있다면 그 사법제도는 국민생활의 기초를 형성하는 것이고, 사법제도의 모양과 운용체계에 따라 국민의 권리·의무의 실현 양태도 여러 가지 모습으로 나타난다. 독특한 그들 식의 사회주의체제를 구축하고 있는 북한에서도 그러한 사법제도의 근간은 재판소제도, 검찰제도, 변호사제도를 이루고 있고, 그 중 변호사제도는 북한 특유의 사법제도의 한 모퉁이에서 나름대로의 역할을 수행하여 왔을 것으로 보인다.

특히 1990년대에 들어 구소련 등 동구권이 몰락하고 독일이 통일되어 관련국가가 자유민주주의체제로 재편되는 등 국제정세가 급변하고, 인근 사회주의국가인 중국, 베트남 등에서도 자본주의식 경영방법을 도입하는 방식으로 경제개혁·개방정책을 추진해 나가게 되자, 북한도 국제적 고립에서 탈피하여 생존해 나가기 위해서는 기존의 그들 식의 사회주의체제 및 자립경제체제만을 고집할 수 없게 되었다.

이러한 배경하에서 북한은 대외경제기구를 개편하고 무역제일주의 등의 기치 아래 외자를 유치하고 자유경제무역지대를 선포하는 한편, 이에 맞추어 관련법령을 정비해 나가기 시작하였는데, 이번에 전문개정된 북한의 변호사법도 이와 같은 북한사회의 변화에 발맞추어 채택되었다. 이로써 북한의 변호사제도도 개혁·개방의 큰 흐름 속에서 새로운 전환점에서 있다는 느낌이 든다.



## 제5절 맺 음 말

위에서 북한에서의 이른바 주체법사상과 법생활을 주로 사회주의 법무생활운동의 관점에서 살펴보고, 북한의 사법제도를 재판소, 검찰소, 변호사의 순서로 검토해 보았다. 그렇다면 결론적으로 북한에서의 법사상과 법생활, 사법이 총체적으로 어떻게 진행되고 있는가? 무엇보다도 북한의 재판소 판례를 하나도 입수할 수 없기 때문에 실증적인 연구를 할 수 없다.

추측컨대 북한에서는 우리처럼 판례집을 발간하지 않는 듯 보이며, 그런 면에서 법은 그들이 법무생활이니 법률선전운동이니 하고 표방하는 것과는 달리 특정인이나 특정계급에게만 유리한 ‘계급사법(Klassenjustiz)’을 이룬다고 할 수 있다.

특히 재판소의 법률소송이 많이 계류되지 않는 것은 이러한 법무생활운동에도 원인이 있지만, 국가중재(國家仲裁)제도를 통해 기업소나 단체들로 하여금 미리 위법을 하지 않도록 감독·통제하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

한마디로 북한사회는 법률의 수도 적고 사법운영에서 활기를 떨 수 없는 일종의 정적사회(靜寂社會)라고 할 수 있고, 그런 범위 안에서 법은 사회방위적 통치수단으로서의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

---

< 참고문헌 >

(기관발행)

1. 법무부, 「북한법연구 I, 통치기구·사법제도」, 법무자료 제60집, 1985.
2. 북한연구소, 「북한 형법의 실상」, 1990.
3. 대륙연구소, 「북한법령집」 제1권 내지 제4권, 1990.
4. 법제처, 「북한법제개요」, 법제자료 제157집, 1991.
5. 북한연구소, 「북한의 재판제도」, 1991.
6. 세종연구소편, 「북한법 체계와 특색」, 1994.
7. 법원행정처, 「북한의 새로운 변호사제도」, 통일사법정책자료 95-III, 1995.
8. 법원행정처, 「북한의 중재제도 -국가중재재판제도를 중심으로-」, 통일사법정책자료 95 -IV, 1995.
9. 법원행정처, 「북한사법제도개관」, 1996.
10. 북한인권개선운동본부(최성철 편), 「북한인권의 이해」, 1995.
11. 한국법제연구원, 「남북통일에 대비한 법적 대응방안」, 제6회 법제세미나 보고서, 1995.

(개인연구)

12. 최종고 외, 「북한의 법과 법이론」, 극동문제연구소, 1988.
13. 이계만, 「북한국가기관론」, 도서출판 대영문화사, 1992.
14. 최종고, 「한국법입문」, 박영사, 1995.
15. 최종고, 「북한법」, 박영사, 1993, 1996(증보신판).
16. 최종고, 북한법의 구조와 사상, 「북한연구」, 제1권 제2호(통권 2호), 1990.
17. 김상희, 북한의 사법제도와 형사소송절차, 「인권과 정의」, 178호, 1991.

18. 오도기, 북한의 사법제도, 「인권과 정의」, 178호, 1991.
19. 윤대규, 북한의 사법제도, 「경남법학」 제7집, 1991.
20. 양 건, 북한에서의 법은 무엇인가, 「법과 사회」, 1993, 상반기호.
21. 최종고, 북한법의 최근 동향과 특징, 「북한연구」 제4권 제4호  
(통권 12호), 1993.
22. 김상균, 북한의 사법제도, 「인권과 정의」, 제231호, 1995.
23. 신각철, 북한 법령용어 표기 특성과 남북한 비교연구,  
「북한연구」, 제6권 제1호(통권 19호), 1995.



## 제 6 장

---

# 북한법의 체계와 특성( I )

- 헌법, 형사법, 국제법을 중심으로 -

장 명 근

(前법제처 차장)



---

## 목 차

### 제1절 북한법의 기본체제와 구조/ 181

1. 북한법의 법계(法系)
2. 북한법의 체제
3. 북한 입법의 기본사상
4. 북한법의 법원(法源)

### 제2절 북한법의 특성과 문제점 분석/ 194

1. 사회주의헌법의 특색과 기본권
2. 북한 형사법의 특성과 문제점
3. 북한의 국제법에 대한 태도





## 제1절 북한법의 기본체계와 구조

### 1. 북한법의 법계(法系)

세계 여러 나라의 법계를 크게 대륙법계와 영미법계 그리고 사회주의 법계 및 이슬람법계 등으로 나누었을 때<sup>1)</sup> 북한법은 사회주의 법계에 속한다. 이것은 북한의 헌법이 「사회주의적 생산관계」를 국가의 기초로 삼고 있다는 점(1972년 헌법 제2조, 1992년 개정헌법 제19조)과 「맑스-레닌주의」를 이념의 뿌리로 하고 있는 점(1972년헌법 제4조)<sup>2)</sup>에서 분명히 확인할 수 있다. 또한 사회주의 법계를 세분하여 고찰할 때 북한법의 법체계는 중국 및 베트남과 함께 아시아 사회주의 법계에 속한다.<sup>3)</sup> 거기에 덧붙여 아시아 사회주의 법계 중에서도 “사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현

1) 프랑스의 다비드(Ren'e David)는 현대 세계의 법을 로마·게르만 法家族, 코몬로 법가족, 사회주의 법가족, 철학적·종교적 제도와 법질서로의 이슬람법·힌두법·아프리카법 등 4가지로 구분하고 있다. 최종고, 「북한법의 구조화 사상 -주체법 사상과 사회주의 법무생활」, 「저스티스」 제25권 제1호, 한국법학원, 1992, p. 104.

2) 1992년 개정헌법 제3조에서는 1972년 헌법 제2조의 「맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선노동당의 주체사상」을 「사람 중심의 세계관이며 인민 대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상」으로 바꾸었지만 조선 노동당 규약(1980.10.13)의 前文에 「주체형의 혁명적 맑스-레닌주의 당이다」, 「맑스-레닌주의의 순결성을 고수하기 위하여 견결히 투쟁한다」는 규정과 1992년 개정 헌법 제11조에 「조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다」는 규정으로 보아 맑스-레닌주의를 포기한 것은 아니라고 본다.

3) 아시아 사회주의 법계의 공통적 요소로는 유교문화와 율령체계를 든다. 稻子恒夫 「아시아의 社會主義法 と法」, 사회주의법연구회편, 법률문화사, 1989, pp. 4~5 참조. 또한 崔鐘庫교수는 「북한법의 구조와 사상」, pp. 104~105에서 북한법이 한국인이 한국어로 만든 법령이라는 점, 최근 북한법에서 주체사상 내지 주체법 이론이 더욱 강조되고 있다는 점과 북한에서도 나름대로 전통법사에 대한 연구를 하고 있다는 점 등 3가지를 들어 「한국법」이라는 범주로 묶어 볼 수 있다고 하였음.

---

하기 위한 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침”으로 삼는 주체사상에 터  
를 둔 독특한 법계에 속한다고 보아야 할 것이다.<sup>4)</sup> 북한법의 이러한 법계  
의 특성으로 보아 우선 고려하여야 할 문제는 공법(公法)과 사법(私法)의  
구별과 주체사상의 법적 성격이다. 우리가 속하는 대륙법계는 ‘울피아누  
스’ 이래로 법을 크게 공법과 사법으로 나누어서 고찰하고 있음은 주지의  
사실이다. 그러나 사회주의 법체계는 바로 이 점에서 자본주의 국가(특히  
대륙법계)와 큰 차이점을 가진다. 즉, 사회주의국가에서는 사회내 모든 갈  
등과 모순의 온상이 된다고 보는 생산수단의 사적소유를 폐지하고 이를  
국·공유화했기 때문에 공·사법의 분류는 더 이상 존재하지 아니한다고  
한다.<sup>5)</sup> 소련혁명 직후에는 민법조차도 공적이익을 위하여 이바지하는 것  
으로 간주했으며, 민법이 행정법과 유사한 법형태로 나타났다. 그래서 민  
법의 강조점을 사적자치(私的自治)를 보장하기보다는 제한하는 데 두었다.  
6)

이러한 배경에 따라 북한법은 모든 법이 공법화되어 있다. 북한에서의  
법은 공·사법의 구별을 전제하지 않고 있으며, 모든 법은 공법적 의미와  
효력을 가지고 있다. 헌법이나 형법 등 그 성질상 공법으로 구별되는 것은  
말할 것도 없고 사법의 가장 대표적 형태인 민법마저도 공법적 성질을 갖  
는 것으로 이해되고 있다.

예컨대 북한에서는 개인의 소유권이 인정되지 않는 만큼 사법상(私法上)  
의 소유권이전이라는 것이 있을 수 없을 뿐만 아니라 계약도 재산거래관  
계를 형성하기 위한 권리주체간의 법률행위라고 이해되기보다는 국가경제  
계획을 집행하기 위한 수단 내지 절차로 인식되고 있다. 그리고 노동에  
의하지 않은 모든 소득을 중간이윤에 의한 부당소득으로 보기 때문에 상  
행위(商行爲)라는 것이 성립될 가능성이 없고 따라서 사법으로서의 상법이  
성립될 여지도 거의 없는 셈이다.

다만 1992. 4. 9 채택된 「조선민주주의인민공화국 사회주의상업법」과

---

4) 3)참조.

5) 법제처, 「북한법제개요」, 법제자료 제 157집, 1991, p. 1.

6) 위 「북한법제개요」, p. 2.

1984. 9. 8 채택된 「조선민주주의인민공화국 외국인투자법」 등은 최근 북한의 심각한 경제난과 개방·개혁에 대한 대내외적 압력에 의하여 어쩔 수 없이 탄생하게 된 예외적인 법령들이라 할 수 있다.<sup>7)</sup> 뿐만 아니라 사법적 성질을 가장 많이 지니고 있어야 할 가족법에서마저도 국가의 폭넓은 관여가 인정되고 있어 사법이라기보다 사회보장법에 가까울 정도이다.

다음으로 북한에서는 1972년에 이른바 주체사상의 구현을 지향한 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」이 제정된 이래 모든 법영역에서 이를 세부적으로 실천하기 위한 부문법(部門法)<sup>8)</sup>들이 제정되기 시작하였다.

예를 들면 1976. 1. 10 채택된 「조선민주주의인민공화국 민사소송법」 제3조에 “조선민주주의인민공화국 민사소송법은 맑스-레닌주의를 우리 나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 위대한 주체사상을 유일한 지도적 지침으로 삼는다”와 같은 규정이다. 1976. 1.10에 채택된 「조선민주주의인민공화국 재판소구성법」 제3조도 같은 규정을 두고 있다.

한편 1974년 북한형법 제4조에서 형법의 임무내용 중 하나로 규정되었던 주체사상 강조취지의 내용이 1987년의 개정형법에서 배제되었다는 사실이 개정형법의 시행을 의문시하게 한다는 점을 들고 있고,<sup>9)</sup> 특히 1987년 형법 개정이 있는 4개월 후인 1987년 6월에 발행된 북한형법학자 심형일의 저서 「주체의 법이론」에서도 북한의 모든 법은 주체사상과 당의 정책을 구현함에 있다고 명기하고 있다는 점을 감안할 때에도, 유일한 지도사상인 주체사상에 대한 명문규정을 두고 있지 않는 1987년 북한형법과 같은 법이 북한에서 존재할 수 없다는 의문<sup>10)</sup>을 제기하기도 하지만, 또한 주체사상의 규정이 1992년 헌법 제3조의 내용대로 바뀐 후에 새로 제정되거나 개정된 법에 어떤 내용으로 표현되었나는 현재로서는 알 수 없는 일이지만 설령 그런 취지의 규정이 법률에 규정되어 있지 않더라도 위 심형일의

7) 법무부, 「북한법의 체계적 고찰 (I)-민사관계법」, 법무자료 제166집, 1992, pp. 10~11.

8) 북한법에서 부문법이란 「사회주의 헌법에 기초하여 그것을 부문별로 전개하고 구체화한 법」을 말한다. 앞의 「북한법제개요」, p. 2.

9) 세계일보 1992년 6월 10일자 14면.

10) 법무부, 「북한법의 체계적 고찰 (II)-형사관계법-」, 법무자료 제169집, 1993, pp. 126~127.

---

주장대로 북한의 모든 법이 주체사상을 구현하는 데 있음은 부인할 수 없다고 하겠다. 다만 주체사상이 법을 연구하는 「지침」이 될 수는 있어도 「주체사상=성문법」의 등식은 성립될 수 없다는 주장도 있음<sup>11)</sup>을 고려하여야 할 것이다.

## 2. 북한법의 체계

북한법의 구조를 검토함에 있어 아주 어려운 문제중의 하나가 바로 북한법의 체계에 관한 문제이다. 북한의 경우 법의 체계 즉 법부문(法部門)을 구체적으로 어떻게 구분할 것인가에 관하여 구체적인 논의가 없었던 듯하다.<sup>12)</sup> 그 이유로는 첫째, 북한의 경우에는 각 법부문을 총괄할 만한 기본적인 법령의 제정이 극히 미미하다는 점을 들 수 있다. 물론 헌법을 비롯하여 주요 법령의 성문화가 이루어지고는 있으나, 모든 법부문에서의 성문화는 아직 요원한 것이 북한의 법현실이다. 둘째, 북한의 사회현실에 비추어 법에 대한 가치관이 아직 조성되어 있지 못하기 때문이다.

북한에 있어서 법은 뒤에서 논하는 바와 같이 경제적 하부구조를 반영하는 상부구조를 이루고 있으므로, 최근 들어 북한의 경제적 여건은 극히 유동적이어서 이를 반영하고 있는 법 또한 유동적일 수밖에 없다. 셋째, 대외적으로 중국과 동구권에서 발생하고 있는 변화의 물결과 대내적으로 사회 각 분야에서 강조되고 있는 주체사상으로 인하여 법의 체계적 분류 및 정비에 혼선을 빚고 있기 때문이다. 그러나 법체계가 완비되어 있지 못하다고 하여 헌법·민법·형법 등 기본적인 법부문마저 완전히 혼돈되어 있는 것은 아니다. 다만 우리가 볼 때 그 법체계가 불완전하다는 것뿐이다. 그러므로 여기에서는 북한법의 체계에 관하여 이에 대한 국내 북한법 연구자 등의 몇 가지 견해와 북한의 자료에 의한 분류방법을 소개하는 것에 그치기로 한다.

---

11) 앞의 「북한법제개요」, p. 16.

12) 최달곤, 「북한법에 대한 이해와 접근」, 「저스티스」 제25권 제1호, 1992, p. 153.

우선 북한법을 헌법분야·민법·가족법·형법·재판법규범분야·국가관리법분야·국제법 등으로 분류하는 견해가 있다.<sup>13)</sup> 이 견해에 의하면 헌법분야에는 헌법을 비롯하여 지방주권구성법 및 국가기구의 조직법인 각종 인민회의의 조직법 등이 포함되고, 재판법규범분야에는 재판소구성법·민사소송법·형사소송법 등이 포함되며, 국가관리법분야에는 노동법·토지법·환경보호법·농업협동조합법·해운법·어린이보육교양법·인민보건법 등 법등이 포함된다고 한다. 그리고 사회주의법 일반이론에 따라 국제법을 독립된 법부문으로 인정하고 있다.

한편 법이 규제하는 대상과 방법을 기준으로 북한의 법체계를 10가지로 구분하는 견해가 있다.<sup>14)</sup> 이 견해에 의하면 북한법을 헌법·행정법·경제·10개 부문으로 분류할 수 있다고 한다. 한편 또 다른 견해에 의하면 사회주의법의 일반적 존재양태 또는 체계를 종합하여 15가지로 분류할 수 있다고 한다.<sup>15)</sup> 이 견해는 북한법을 헌법분야·행정법분야·토지법분야·협동조합법분야·군사법분야·민법분야·가족법분야·상법분야·경제법분야·노동법분야·사회보장법분야·조세법분야·형법분야·소송법분야, 국제법드 국제법분야 등 15가지로 분류한다. 이와 비슷한 분류방법으로 우리법 체계에 맞추어 크게 7개 분야로 이에 따라 부문별 소분류로 구분하는 방법을 제시하는 것도 있다.<sup>16)</sup>

예를 들면 대분류로 「헌정관계」로 하고 이에 소분류로 ① 헌법일반(근본원칙·법규범일반), ② 기본권, ③ 권력구조(선거·인민회의·행정기관·군사기관 등의 구성·개폐), ④ 통일문제 등 식이다. 향후 남북한 법제의 통일 내지 통합안을 마련하는 데 도움이 될 수 있다고 주장하지만 북한법이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 어찌면 불가능한 일에 대한 시도인지 모르겠다는 견해도 있다.<sup>17)</sup>

또한 북한자료에 의하면 법을 헌법, 국가·경제기관 강화를 위한 법, 사

13) 앞의 「북한법에 대한 이해와 접근」, p. 154.

14) 앞의 「북한법제개요」, p. 3.

15) 앞의 「북한법의 구조와 사상」, pp. 109~110.

16) 한국법제연구원, 「북한의 헌법개정과 입법동향」, 1994, p. 6.

17) 앞의 「북한법의 체계적 고찰(I)」, p. 16.

---

상혁명의 심화를 위한 법, 기술혁명의 심화를 위한 법, 문화혁명의 심화를 위한 법, 인민생활의 균형발전을 위한 법 및 부문법전으로 나누고 있다.<sup>18)</sup> 이러한 분류방법은 법이 가지는 성격자체보다는, 그 법이 가지는 사회 내에서의 「정치적 기능」 또는 「정치적 목적」에 따라서 나누는 것이다.

### 3. 북한 입법의 기본사상

위에서 보았듯이 북한법은 사회주의법계에 속한다. 사회주의 국가의 법제도는 맑스·엥겔스에 의해 발전된 유물사관(唯物史觀)에 기초하고 있다. 레닌은 이를 소련사회에 적용시켜 맑스-레닌주의로 고정시켰으며, 북한은 정권수립시부터 유물사관과 맑스-레닌주의의 절대적인 영향 아래에 있었다. 여기서는 북한의 법에 대한 기본적인 사상을 알아보기로 한다.

맑스·엥겔스의 법에 대한 태도는 세 가지로 요약된다. 그것은 첫째, 법은 사회내에서 상부구조를 형성하는 한 요소로서 하부구조인 경제관계의 발전에 따라서 생성·변화·소멸한다는 것이다. 즉, 법은 독자적으로 존재하는 것이 아니고 경제관계의 한 부수현상에 불과하다는 것이다. 둘째, 법은 정의를 실현하는 중립적인 제도라기보다는 지배계급이 무산계급을 지배하고 착취하는 도구이자 지배계급의 이익만을 위해 봉사하는 제도라고 한다. 셋째, 법은 결국 지배계급의 명령과 동일하다고 한다.<sup>19)</sup> 그래서 법은 결국 자본주의사회의 지배계급인 부르주아의 이익에 봉사하는 도구로, 공산주의사회가 도래하면 부르주아와 함께 법도 없어질 것이라고 하는 법고사설(法枯死說)이 주장되었다.<sup>20)</sup>

레닌은 국가의 발전단계를 구분하면서, 재래의 부르주아국가는 혁명에 의해 타도될 대상이라 하고, 그 다음 단계에는 프롤레타리아 독재국가가 형성된다고 하였다.<sup>21)</sup> 자본주의에서 공산주의로 이행하는 과도기에 존재

---

18) 법제정사, 과학백과사전출판사(평양),1986, pp. 224~287.

19) Tom Bottomore 外, 朴錫珍편, 마르크스 사상事典, 청아출판사, 1988, pp. 222~225.

20) 앞의 「북한법제개요」, p. 4.

21) 앞의 「북한법제개요」, p. 4.

하는 사회주의 단계에서도 법은 여전히 필요하다고 한다. 즉, 이때에는 부르주아법 전체는 파괴되지 않으며 파괴되는 부분은 혁명이 성공한 부분, 즉 생산수단에 대해서만 폐지된다고 한다. 이 시기에 존재하는 법의 성격은 다수의 노동자가 소수의 자본가를 지배하는 도구이며, 이제 ① 「프롤레타리아트의 지배를 공고히 하고」, ② 「민주주의 투쟁의 승리를 이루기 위해」 이용된다는 것이다.<sup>22)</sup> 그래서 공산주의의 제2단계가 오면 이제 부르주아는 완전히 소멸하고 따라서 법도 더 이상 존재하지 않는 사회가 된다고 한다.<sup>23)</sup> 스탈린은 국가소멸론(법고사설)을 인정하면서도 소멸하기 직전의 프롤레타리아 국가는 이제까지 존재해 온 국가들 가운데 가장 강력하고 전능한 것이 되어야 한다고 역설하였다.<sup>24)</sup>

북한정권이 수립될 당시는 스탈린 시대였으므로 이러한 경향은 북한법의 형성과정에서 지대한 영향을 끼쳤다. 그들 스스로 1948년에 제정한 북한헌법은 스탈린 헌법의 「민주적인 특성」을 계승했다고 북한헌법공포 제4주년 기념식에서 당시 법무상 이용의 연설에 나타나고 있다.<sup>25)</sup> 이와 같이 북한이 계승한 소련의 법이론은 법은 생산관계의 반영이며, 미래에 고사한다는 점보다는 프롤레타리아 독재의 강력한 무기라는 점이 강조된 형태였다. 이는 다음과 같이 김일성의 헌법관(憲法觀)에 그대로 반영되었다.

“오늘 우리가 요구하는 법은 어떤 법입니까? 오늘 우리는 사회주의적 경제제도에서 살고 있으며 로동자, 농민, 기타 광범한 근로인민이 사회주의를 건설하기 위하여 지주, 자본가들의 반혁명적 반항을 진압하는 인민정권 하에서 살고 있습니다. 따라서 우리 법이 우리의 사회주의제도와 사회주의 전취물을 수호하는 무기로 되어야 하며 프롤레타리아 독재의 무기로 되어야 할 것은 명백합니다.”<sup>26)</sup>

여기에서 엿볼 수 있는 법에 대한 생각은 ① 법은 계급투쟁과 국가관리의 무기이고, ② 법은 혁명의 전취물을 수호하기 위한 무기라는 점, 그리

22) 앞의 「북한법제개요」, p. 4.

23) 앞의 「북한법제개요」, p. 5.

24) 앞의 「북한법제개요」, p. 5.

25) 강구진, ‘북괴법에 대한 소련 및 중공의 영향’, 국토통일원, 국토통일, 1975. 11. 28.

26) 「김일성저작선집 제2권」, 조선로동당 출판사, 1968, p. 142.

---

고 ③ “새 사회의 성가적인 건설을 위한 무기”라는 생각이 더하여지면 북한 초기의 입법의 기본원칙이 구성된다.<sup>27)</sup>

즉, 초기 북한의 법의식은 법은 인민대중의 의사와 이익을 반영한 것이라는 사상이 지배적이었다. 그렇기 때문에 인민대중의 힘과 지혜를 모아서 법을 만들어야 한다는 점이 강조되었다. 이것은 김일성이 토지개혁법을 만들 때 모범을 보인 법이라고 선전된다. 그러나 법은 인민대중의 의사와 이익을 반영해야 한다는 원칙이 모든 법의 제정이나 개정에서 인민대중의 토의를 거친 결과를 낳은 것은 아니다.

법을 계급투쟁의 도구로 보는 대원칙에서 출발하여 북한에서 법이 정비되어가는 과정을 살펴보면 각 시기마다 세분된 입법의 지침이 존재함을 알 수 있다. 그것은 크게 소위 인민민주주의 시기와 사회주의 시기로 나누어 볼 수 있다.

인민민주주의 시기는 대략 1960년대까지로(1972년 헌법이 제정되기 이전), 이때는 제국주의의 식민통치에서 벗어나서 모든 제도를 민주적으로 개조한다고 하는 시기이다. 법에서는 제국주의 잔재를 말소할 것이 과업으로 요청되었다.

1970년대 이후에는 소위 사회주의 승리를 위한 법정비의 시기로서 단행법규가 이때에 많이 제정되었다. 이 시기 법에 있어서의 요구사항은 사회를 이룬바 주체사상의 요구에 맞게 개조하기 위하여 주체적인 법을 제정하는 것이었다.

오늘날의 사회주의법의 본질과 사명에 대한 김일성의 이론을 보면 법의 정의는 「프롤레타리아 독재기능을 수행하는 노동계급의 국가의 법」으로 설명된다. 또한 법의 사명은 “수령을 정치적으로 보위하고 혁명의 전취물을 수호하며 당정책을 관철하는” 데 있다. 따라서 “혁명과 건설의 무기로서의 사회주의 법을 제정하고 끊임없이 강화하는 것은 주권을 잡은 노동계급이 자기의 역사적 사명을 실현하기 위한 필수적 담보”<sup>28)</sup>가 된다. 또

---

27) 서창섭, 「법건설경험」, 사회과학출판사, 평양, 1984, p. 7.

28) 사회과학원 법학연구소, 「사회주의법에 관한 혁명의 위대한 수령 김일성 동지의 리론」, 사회과학출판사, 1971.



한 사회주의법의 제정집행에서 견지해야만 하는 원칙들은 “① 당의 유일 사상체계를 철저히 세운다. ② 주체를 튼튼히 세운다. ③ 계급로선과 균중로선을 정확히 관철한다”는 것이다.<sup>29)</sup>

그리고 법이 혁명과 건설에서 담당하는 역할은 ① 계급적 원수들의 반항을 진압하고 ② 사회주의 국가를 옹호 관리·운영해 나가기 위한 통제를 하며 ③ 사회주의 경제건설을 촉진하며 ④ 근로자들의 사상의식을 개별하고, 국가 사업의 모든 분야에서 새로운 사회주의적 생활양식을 확립하는데 있다고 한다. 이와같이 북한의 법사상은 본질적으로는 초기와 크게 다른 점은 없으나 이제는 주체사상이라는 이념 아래 입법과 법의 적용이 이루어지고 있다.

#### 4. 북한법의 법원(法源)

##### (1) 법원의 의미

일반적으로 법원(Source of Law)이라는 말은 넓게는 법을 형성하는 원동력 또는 법규범의 타당성을 부여하는 근원을 말하며, 좁게는 법의 존재 형식 또는 현상형태(現象形態)를 의미한다.<sup>30)</sup> 사회주의법 이론도 전자를 「근본적 의미의 법원」이라고 하고 후자를 「기술적 의미의 법원」이라고 하여 양자를 구별하고 있다.<sup>31)</sup> 「근본적 의미의 법원」이란 「독특한 정치·경제 및 법적 상부구조를 배태시킨 특정한 사회내의 사회적·경제적 질서」를 뜻하며 이런 의미의 법원은 바로 사회 그 자체를 의미한다. 「기술적 의미의 법원」이란 「정당하게 형성된 절차에 따라서 국가기관에 의하여 제정되었거나 규제되는 규칙 또는 규범」을 뜻하며 이런 의미의 법원에 있어서는 법의 규범성이 핵심이 된다. 즉, 「기술적 의미의 법원」은 일반인들에게는 준수가 강제되며(행위규범성), 국가는 재판활동을 통하여 그 적용

29) 위의 책.

30) 「신법률학 대사전」, 법률신문사, 1992, p. 161.

31) 앞의 「북한법제개요」, pp. 8~9.

과 집행을 보장하는(재판규범성) 일반적·추상적 규범인 것이다. 이러한 「기술적 의미」의 법원에는 성문법(成文法)과 불문법(不文法)의 양자가 있는데, 북한법의 법원에 대하여도 성문법과 불문법을 구별하여 설명할 수 있다.

## (2) 성문법

북한에 있어서 성문법의 형식은 헌법을 비롯하여 법령(法令, 우리의 경우 법률)·명령·정령(政令)·결정·지시·규정·규칙 및 그 밖의 여러 형식으로 다양하게 제정되고 있다. 이들 형식은 주로 그 제정기관이 무엇인가에 따라 구별되는 것인데, 1992년 헌법 등에 나타나 있는 성문법 제정기관 및 그에 따른 각 성문법의 종류에 대한 현황은 다음과 같다.

- |                     |              |
|---------------------|--------------|
| ① 최고인민회의            | : 헌법, 법령, 결정 |
| ② 최고인민회의상설회의        | : 법령, 결정, 지시 |
| ③ 조선민주주의인민공화국 주석    | : 명령         |
| ④ 조선민주주의인민공화국 국방위원회 | : 결정, 명령     |
| ⑤ 중앙인민위원회           | : 정령, 결정, 지시 |
| ⑥ 정무원(政務院)          | : 결정, 지시     |
| ⑦ 정무원의 부(部)         | : 지시         |
| ⑧ 지방인민회의            | : 결정         |
| ⑨ 지방인민위원회           | : 결정, 지시     |
| ⑩ 지방행정경제위원회         | : 결정, 지시     |

이 경우 명령·정령·결정·지시 등이 서로 모순되거나 충돌할 때에 규범 상호간의 효력은 어떻게 될까? 일반적으로 기관 상호간의 위계질서에 의하여 해결된다고 본다. 즉, 주석은 중앙인민위원회를 직접 지도하며(1992년 헌법 제107조), 중앙인민위원회는 정무원의 사업을 지도하도록(동

법제120조 제2호) 되어 있으므로 이미 이에 따라서 효력의 상하관계가 결정될 것이다. 또한 북한에서는 「법령」이 헌법의 내용에 합치하지 않을 때 이를 심사하여 위헌여부를 판정하는 이른바 위헌법령심사 규정이 없으므로 문제가 되나, 1992년 헌법 제101조 제3호에서 정하고 있는 최고인민회의 상설회의의 권한인 「현행 법령의 해석」을 통하여 해결할 수 있다. 그러나 재판소에는 이에 대한 일반적인 권한을 부여하지 않고 있다.<sup>32)</sup>

여기서 특히 논의할 것은 당의 규약이나 강령·지침·방침·원칙 등이 성문법의 법원이 될 수 있는가이다. 이에 대하여는 견해가 갈린다. 즉, 이른바 당의 정책 그 자체는 물론 정책적 지시 및 방침·원칙 그리고 심지어 당의 권유사항과 당지도자의 보고 등도 법원으로 기능할 수 있다. 북한에 있어서 법의 영역은 조선노동당의 정책의 그것과 기본적으로 궤를 같이 하며 법은 당의 정책의 실현수단이라고 인식되고 있다. 그러므로 북한에서는 당의 정책이야말로 최고규범이요 진정한 의미에서의 법원인 것이다.

조선노동당의 정책은 보통 그 기본적인 노선만 지시하기 때문에 구체적으로 나타나지 않는 경우가 많다. 따라서 그 구체적인 실현 방법은 자연스럽게 다른 기관을 이용할 수밖에 없다.<sup>33)</sup> 한편 당의 규약이나 강령, 지침, 방침 및 원칙 등은 원칙적으로 조선노동당의 당원 및 그 조직에만 구속력을 갖는다. 사실상 구속력은 별도로 하고 일반 개인에게 법적인 구속력이 미치도록 하기 위해서는 이들이 법령, 정령 또는 국가기관의 결정의 형태로 변형되어야 할 것이다.<sup>34)</sup> 그러나 북한에서는 김일성의 교시, 심지어는 김정일의 지시가 입법의 지도원리이자 초헌법적 법원이 되고 있는 것이 현실적 상황인 점에서 법원성을 인정할 수밖에 없다고 하겠다. 성문법의 마지막 형태로 국제법으로서의 조약을 들 수 있다. 이 부분에 관하여는

32) 북한 헌법상 최고인민회의는 최고주권 기관이기 때문에 여기서 만든 헌법이나 법령의 내용을 문제 삼는 것은 재판소로서는 상상도 할 수 없다.

33) 앞의 「북한법의 체계적 고찰(I)-민사관계법」, pp. 19~20.

34) 앞의 「북한법제개요」, p. 16. 또한 여기서는 김정건·이재곤 편역의 「소련법률제도」, 연세대학교 출판부, 1988, pp. 36~37의 견해에 근거하고 있다. 또한 법제처, 「중국법제개요1」, 1990, p. 30에서는 당의 지시에 대한 법원성을 인정하고 있다.

---

다음 절에서 살펴보고자 한다.

### (3) 불문법

불문법에는 관습법, 판례법 및 조리(條理) 등이 포함된다.

#### 1) 관습법

관습법은 자유주의 국가에서는 주요 법원을 형성하나 사회주의 국가에서는 이에 대해 소극적이다.<sup>35)</sup> 북한도 이에 관한 태도는 마찬가지로 부정적으로 본다. 이것은 그들의 전통법에 대한 비판적이고 부정적인 태도와도 무관하지 않다.<sup>36)</sup>

#### 2) 판례법

판례의 형성에 대해서도 북한은 부정적인 태도이다. 이것은 사회주의 국가에서 입법부를 우위에 두며, 법원은 자신의 관할에 속하는 법을 적용할 뿐이라는 원칙을 따르기 때문이다. 북한에서는 앞서서도 언급한 바 있지만 「현행 법령의 해석」은 최고인민회의 상설회의의 권한으로 되어 있고, 중앙재판소는 중앙인민위원회의 지도를 받도록 되어 있는 점(1992년 헌법 제160조 제3항) 등 재판소는 최고 주권기관인 최고인민회의 또는 최고인민회의 상설회의가 정한 법령을 그대로 적용할 뿐이기 때문이다. 또한 이와 함께 최상급 재판소 전원회의의 '지도적 지시'의 법원성을 인정하지는 않지만 앞으로 위 '지도적 지시'가 아주 중요한 역할을 담당하게 될 것임을 시사하고 있다.<sup>37)</sup>

#### 3) 조리

일반적으로 조리는 사물의 본질적 법칙 또는 법의 일반원칙이라고 설명되고 있다.<sup>38)</sup> 우리 민법은 제1조에서 “민사에 관하여 법률에 규정이 없으

---

35) 앞의 「북한법제개요」, p. 13.

36) 앞의 「북한법의 체계적 고찰(I) -민사관계법-」, pp. 21~23.

37) 위의 책, pp. 22~23.

면 관습법에 의하고 관습법이 없으면 조리에 의한다.”라고 규정하여 조리에 대하여 비록 보충적이기는 하나 그 법원성을 인정하고 있다. 민법에 이러한 규정을 두고 있지 않는 북한에서도 조리의 법원성이 논의된다.

북한의 경우에는 대륙법계에서 말하는 「조리」라는 용어는 사용되지 않고, 이와 유사한 개념이라 할 수 있는 「법의식」, 「민주적 의식」, 「민주적 법의식」, 「민주주의적 법의식」 등 여러 가지 표현이 사용되고 있다.

북한의 경우 1946년 3월 6일자 북조선임시인민위원회 결정 제3호의 「북조선 임시인민위원회 사법국·재판소·검찰소의 구성과 직무에 관한 기본 원칙」 제20조에 의하면 판사는 “법률에 의하여 독립하여” 재판을 하되 “법률에 규정이 없을 때에는 판사는 그 민주주의적 의식과 조선인민의 이익에 입각하여 재판하여야 한다.”라고 규정함으로써 성문법의 공백을 메울 법원으로서 우리의 조리에 해당하는 것을 「민주주의적 법의식」이라고 표현하였다. 이때 기준이 되는 것이 「민주주의적 법의식」과 「인민의 이익」이다. 먼저, 「민주주의적 법의식」은 김일성이 항일 유격 활동기에 법을 제정한 원칙이라고 주장한다.<sup>39)</sup> 이 민주주의적 법의식은 다르게는 「인민들의 민주주의적이며 혁명적인 법의식」으로 표현하기도 한다. 다음에 「인민의 이익」은 결국 노동계급의 이익이라고 말할 수 있다. 이것은 조선노동당의 정책에 연결된 것이다.<sup>40)</sup>

38) 앞의 「신법률학대사전」, p. 157.

39) 앞의 「과학백과사전출판사」책, p. 23.

40) 앞의 「북한법제개요」, p. 15.

---

## 제2절 북한법의 특성과 문제점 분석

### 1. 사회주의 헌법의 특색과 기본권

#### (1) 북한헌법 개정과정

북한은 1948년 9월 8일 1936년의 「스탈린헌법」을 모방하여 “인민민주주의”에 입각한 「조선민주주의 인민공화국 헌법(10장 104개조)」을 제정한 이래 5차의 부분 개정을 거쳐, 1948년 헌법을 제정한 이래 24년이 지난 1972년 12월 27일 “사회주의”로 진전된 11장 149개조로 구성된 「조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법」을 제정하였고, 그후 다시 20년이 지난 1992년 4월 9일 7장 171개조로 된 「조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법」으로 개정하였다.<sup>41)</sup>

#### (2) 1992년 사회주의헌법의 개정과 배경

북한은 이 사회주의헌법의 수정(우리의 경우 개정) 보충사실을 발표하면서 개정헌법은 “사회주의헌법 채택 이후 20년간 김일성 주석과 노동당이 새롭게 제시한 사상과 이론” 및 “당과 수령의 령도 밑에 혁명과 건설에서 이룩한 성과”를 반영한 것이라고 하였다.<sup>42)</sup> 또한 북한은 사회주의 헌법채택 20주년 (1992. 12. 27, 1972년의 사회주의헌법 채택)을 맞아 개최된 기념집회에서 1992년 개정헌법에 대해 “혁명과 건설에서 이룩한 성과들을

---

41) 앞의 「북한법제개요」, pp. 65~80 : 세종연구소, 「북한법의 체계와 특색」, 「북한헌법의 체계와 특색」, 장명봉, 1994, pp.80~92. 앞의 「북한 헌법개정과 입법동향」.

42) 1992. 4. 9, 북한중앙방송 보도; 「주간북한동향」, 제67호(통일원 정보분석실, 1992. 4. 5~11), p. 9.

법적으로 고착시키고 사회주의 제도의 우월성을 반영한 ‘정치헌장’이며 사회주의 공산주의 건설의 주요과업들을 규제한 ‘백과전서적인 총서’라고 평가하고, “근로 인민대중을 중심에 놓고 그들에게 자주적이며 창조적인 생활을 보장하기 위한 제원칙을 체계화하였으며 헌법구성체계도 창조적으로 개척한 주체헌법”이라고 강조하였다.<sup>43)</sup>

이번 북한의 헌법 개정은 한마디로 북한의 대내외적인 환경변화에 대한 법적 대응이라 할 수 있다. 이 개정헌법에서는 북한의 유일한 지도사상으로서의 주체사상과 그에 기초한 ‘우리식 사회주의’를 강조한 데에서 두드러진 특색을 찾을 수 있다. 그간 북한에서 김정일은 김일성이 창시한 주체사상의 재해석·재구성을 통해 이를 보다 이론적으로 체계화함으로써 이른바 북한식 사회주의를 다시 제시하고 김정일지도노선을 구축함과 동시에 후계권력체제의 기반을 공고히 해왔다.<sup>44)</sup> 특히 김정일은 여타 사회주의체제의 몰락에 따른 대응논리로서 ‘우리식 사회주의’를 표방하고 체제고수를 위해 이의 강화를 강조하고 있다. ‘우리식 사회주의’는 다른 사회주의 체제의 붕괴에 대응하여 주체사상을 더욱 강조한 것으로 이른바 김정일지도노선을 대폭 반영한 것이라 할 수 있다. 이를 중심으로 헌법개정의 배경을 약술한다.

첫째, 1992년 개정헌법은 여타 사회주의의 몰락 이후 체제유지를 위한 대내적 대응으로써 주체사상의 독자성을 강조하고 그에 기초한 ‘우리식 사회주의’를 보다 강화할 필요성에 따라 맑스-레닌주의의 이념과 프롤레타리아 국제주의원칙을 삭제하고(1972년헌법 제3조, 제17조), 국가에 대한 당의 영도를 강조하는(제11조) 등 북한식 사회주의를 강화하는 계기를 마련하였다. 이에 따라 북한의 사회주의는 ‘사람중심의 세계관’인 주체사상을 구현한 ‘사람중심의 사회주의’라고 하여(제3조, 제8조), 바로 여기에 ‘우리식 사회주의’의 공고성과 불패성의 비결이 있다고 하였다. 아울러 북한은 ‘우리식 사회주의’를 실현하는 방도로써 인민정권노선의 견지, 수

43) 「주간북한동향」, 제105호 (1992.12.26~31), pp. 4~5

44) 고성준 외, 「전환기의 북한사회주의」, 大旺社, 1992, pp. 46~50.

---

령의 유일적 영도체제와 당의 영도적 역할보장, 중앙집권제의 고수, 사적 소유의 반대와 중앙집권적 계획경제체제의 유지, 당의 영도계승의 보장, 3대혁명의 강화 등을 강조하였다. 게다가 사회주의체제의 붕괴에 대한 교훈으로 다원주의가 표방하는 사상에서의 자유, 정치에서의 다당제, 소유에서의 다양화를 용인하지 않을 뿐만 아니라 지방분권화와 시장주의도 배격하였다. 또한 '우리식 사회주의'의 강화를 목적으로 모든 "의·식·주"의 조건을 보장하는 등의 사탕발림식 인민복지향상을 강화하는(제25조) 한편 주민의 사상통제와 사회주의 범무생활의 강화도 강조하였다(제10조, 제80조, 제18조).

둘째, 1992년 개정헌법은 대내외적 환경변화에 따른 대외적 대응으로써 북한이 국제사회에서의 고립을 탈피하고 경제난을 타개할 필요성에 따라 대외정책의 이념과 원칙을 수정함과 동시에 대외경제개발 정책의 법적 토대를 마련하였다. 즉, '자주·평화·친선'의 이념 밑에 세계 모든 나라들과 평등과 호혜의 원칙에서 교류를 진행한다(제17조)고 하여 외교면에서의 개방노선을 밝혔다. 또한 대외경제개방 부문에서도 서방의 자본과 기술을 적극 유치하기 위한 법적근거를 두었다(제16조, 제37조). 이처럼 대외개발 부문에서 부분적이지만 북한이 태도변화를 보인 것은 국제적 고립 탈피와 경제회복이라는 현안문제해결을 위한 현실적 필요성을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 1992년 개정헌법은 김정일 후계권력체제의 기반을 공고히 할 필요성에 따라 김정일 지도노선(3대혁명노선, 경제지도관리지침 등)을 반영하고(제40조, 제32조) 권력구조도 개편(국방위원회의 분리·승격, 국방위원장의 권한강화 등) 하였다(제111조). 이는 김정일 체제에 대비하는 사전 법적 포석의 의미를 갖는다고 할 수 있다.<sup>45)</sup>

---

45) 앞의 「북한법의 체계와 특색」, pp. 90~92.



### (3) 1992년 사회주의헌법의 특색(권력구조 제외)

#### 1) 정치·경제·문화·국방질서의 특색

북한은 사회주의헌법의 구성방식을 새로운 것이라고 하면서, 이를 정치, 경제, 문화분야의 제원칙을 위주로 규제하는 헌법구성체계라고 특징짓고, 이러한 사회주의헌법의 구성체계는 독창적이며 가장 혁명적이며 인민적이라고 주장한다.<sup>46)</sup>

#### 2) 정치질서의 특색

북한의 1972년 헌법은 사회주의 단계에로의 이행을 선언함에 따라, 인민민주주의를 청산함으로써 소위 인민연합독재 대신에 공산당을 선봉으로 한 프롤레타리아 독재를 내세우게 되었고(제10조), 동시에 조선노동당의 지도적 지위를 규정하게 되었다(제4조). 1972년 헌법은 제1장의 정치조항(제1조~제17조)에서, 헌법의 기본원리로 이러한 프롤레타리아 독재와 노동당의 지도적 지위와 더불어 근로인민주권주의(제7조), 민주주의 중앙집권제(제9조), 프롤레타리아 국제주의(제16조), 사회주의적 적법성(제17조) 등을 명시하였다. 한편 1992년 개정헌법은 정치질서에서(제1조~제18조) 많은 부분을 수정하였지만, 제1조에서 북한을 ‘자주적인 사회주의 국가’로 그대로 규정함으로써 사회주의의 기본노선에는 변함이 없다. 다음에 그 변화된 주요내용을 간략하게 살펴본다.<sup>47)</sup>

첫째, 1992년 개정헌법은 제3조에서 맑스-레닌주의 이념을 삭제함과 동시에 주체사상의 독자성을 강조하였다.

둘째, 제4조에서 주권의 소재를 1972년 헌법(제7조)에서 ‘병사’를 삭제하고 ‘모든 근로인민’을 추가하여 “주권은 노동자, 농민, 근로인텔리와 모든 근로인민에게 있다”고 하였다.

셋째, 제9조에서 북한은 “북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 문화,

46) 심형일, 「주체의 사회주의헌법리론」(평양:사회과학출판사, 1987), pp. 63~98.

47) 이에 관한 상세한 분석은 장명봉, ‘북한헌법개정의 내용과 특징,’ 「북한연구」, 제4권 1호(대륙연구소, 1993 봄), pp. 105~116.

---

기술의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위해 투쟁한다”고 하여 1972년 헌법 제5조에서 대남혁명노선을 헌법에 규정한 것으로 여겨져 왔던 ‘전국적 범위’라는 표현을 삭제하고 3대 혁명에 의한 사회주의의 완전한 승리를 강조하고 조국통일 3대원칙(자주·평화·민족대단결)에 의한 통일실현을 위한 투쟁을 명기하였으나 1980.10.13 제6차 당대회 때 개정되어 현재까지 유지되고 있는 북한의 조선노동당 규약 전문(前文)에 “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 ‘전국적 범위’에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는 데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는 데 있다.”는 내용이 개정되지 않는 한 허구에 지나지 않는다.

넷째, 제11조에서 북한은 “조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 하여 국가에 대한 당의 영도조항을 신설하였다.

다섯째, 제12조에서 ‘프롤레타리아 독재 실시’(1972년 헌법 제10조)를 ‘인민민주주의 독재 강화’로 수정하였다.

여섯째, “김정일 지도노선”을 반영하였다. 제14조에서 과거 사회주의 건설촉진을 위한 대중운동의 상징이었던 ‘천리마 운동’을 ‘3대 혁명 붉은기 쟁취운동’으로 대체하였고, 제32조에서 사회주의 경제에 대한 지도와 관리에서 견지해야 할 원칙으로 김정일에 의해 강조된 경제관리지도지침을 신설하였다.

일곱째, 제17조에서 대외정책의 기본이념 및 원칙을 수정하였다. 즉, 맑스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의 원칙(1972년 헌법 제16조)을 삭제하고 ‘자주·평화·친선’이 대외정책의 기본이념 및 원칙이라고 수정하였다.

여덟째, 제18조에서 법준수 집행규정을 강화하고, ‘사회주의 법무생활지도위원회’의 법적 근거를 명확히 하고 ‘법준수 집행의 지도와 대책수립’을 중앙인민위원회와 지방인민위원회의 임무와 권한의 하나로 포함시켰다(제120조 제4호, 제136조 제3호).

### 3) 경제질서의 특색

1948년 헌법은 생산수단의 소유제도에 있어서 국가의 소유, 협동단체의 소유, 개인 자연인의 소유, 개인법인의 소유 등 네 가지 형태의 소유를 규정하여(제5조) 개인과 법인에 대해서도 생산수단의 소유를 인정하였다. 그러나 1972년 헌법에서는 국가와 협동단체에 대해서만 그것을 인정함으로써(제18조), 개인 자연인이나 개인법인이 사적 소유가 완전히 폐지되었다. 더구나 국가소유가 경제에서 주도적인 역할을 담당하며 국가소유의 대상에는 제한이 없다고 밝힘으로써(제19조), 협동단체의 소유마저도 점차 국가소유로 전환할 것을 기약하고 있다(제21조). 이와 관련하여 개인소유는 개인적 소비를 위한 소유에만 국한하고 그것도 개인의 노동에 의하여 분배된 것과 국가 및 사회에 의하여 추가적으로 분배된 것에 한한다(제22조). 따라서 개인의 잉여소득은 비록 그것이 소비를 위한 것이라고 하더라도 일체 용인되지 않는다. 이러한 소유제도를 기초로 하여 국가는 전면적인 계획경제를 실시하며, 사회의 모든 경제활동은 국가의 예산편성과 경제계획에 의하여 중앙집권적으로 조정·통제된다. 국가의 모든 생산은 국가의 소유가 되고 이것을 노동의 대가로 개인에게 분배하는 만큼, 개인소유가 인정될 때에만 있을 수 있는 조세제도가 존재할 이유가 없게 된다.

한편 1992년 개정헌법은 경제조합에서(제19조~제38조) 북한의 경제난타개라는 현실을 반영하고 경제질서의 주요부분에 대한 변화를 시도하는 조항을 신설하였다.

첫째, 인민경제의 주체화·현대화·과학화의 실현(제26조), 기술발전문제의 최우선과제선정 및 과학기술발전과 인민경제의 기술개조의 강조(제27조), 농촌기술혁명을 통한 농촌공업화(제28조) 등을 규정하였다.

둘째, 제25조에서 “국가는 모든 근로자에게 먹고, 입고, 쓰고, 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다”는 조항을 신설하였다. 그러나 오늘날 북한의 경제현실을 감안할 때 인민복지향상 관련조항은 다분히 주민을 무마하기 위한 명목적인 규정으로 보인다.

셋째, 앞에서 언급한 바와 같이 1992년 개정헌법은 사회주의경제체제를

---

견지하면서도 대외경제개방정책의 법적 토대를 마련하였다. 즉, 북한내의 외국인의 합법적 권리와 이익을 보장하고(제16조), 외국 법인 또는 개인들과의 '기업합영'과 '합작'을 장려한다(제37조)고 규정하였다.

#### 4) 문화질서의 특색

문화조항은 1948년 헌법에는 전혀 없었던 것으로 1972년 헌법에서 신설된 것으로 1992년 개정헌법에서는 문화조항(제39조~제57조)을 더욱 강화하여 사회주의건설에 있어 현대과학기술의 발전과 이에 따른 교육을 강조하였다.

첫째, 현대과학기술의 발전과 사회주의 건설의 현실적 요구에 맞게 의무교육을 발전시키고(제45조), 선진과학기술의 도입과 신과학기술의 개척으로 과학기술을 제고하고(제50조), 국가의 과학기술발전계획의 수립과 수행을 강조하였다(제51조).

둘째, 근로자들의 문화정서적 수요 충족(제39조)과 사회교육강화 및 근로자들의 모든 학습조건보장(제48조) 등의 조항을 보안하였다.

셋째, 국가의 현대적 문화시설의 확충과 근로자들에 대한 사회주의적 문화정서생활영위보장의무를 강조하고(제53조), 자연환경보호와 환경오염방지에 관한 규정을 신설하였다(제57조).

#### 5) 국방질서의 특색

1992년 개정헌법은 1972년 헌법이 제14조에서 포괄적으로 규정했던 국방관련조항을 별도의 장으로 설치하여 보장하고 있다(제4장 제58조~제61조). 이번 개정헌법은 무장력의 사명을 사회주의 제도와 근로인민의 이익옹호와 사회주의제도와 혁명의 전취물의 보위, 조국의 자유·평화의 보위에 두고(제59조), 이른바 '4대 군사노선(전인민무장·전국요세화·전군간부화·전군현대화)을 명기하였다(제60조). 아울러 군사규율과 군중규율의 강화와 관병일치(官兵一致)·군민일치의 미풍·발양의 조항(제61조)을 신설하였다. 이러한 국방질서의 강화는 북한체제유지의 한 방편으로 군사체제

의 강화를 통한 내부체제의 정비와 결속을 꾀하려는 것으로 보인다.

#### (4) 국민의 권리·의무의 특색과 문제점

##### 1) 기본권의 성격

북한에서의 설명에 따르면, 국민의 기본권리와 의무는 “근로인민대중에게 국가와 사회의 주인으로서의 지위를 원만히 보장하며 혁명과 건설에서 근로인민대중의 역할을 높일 것을 목적”<sup>48)</sup>으로 한다.

그리고 국민의 권리와 특징을 국가의 민주주의적 권리와 자유, 물질문화 생활의 보장, 사회주의의 공고·발전과 함께 확대, 국가사회 생활의 모든 분야에서의 동등권의 보장 등이라고 한다.<sup>49)</sup> 그러나 국민의 기본권리와 의무에 관한 이와 같은 북한의 주장은 사실상 하나의 허구이며, 헌법의 기본권보장도 실효성이 없는 것으로서 기실 기본권규정이란 하나의 프로그램적·장식적인 것에 지나지 않는다. 북한의 국민의 권리란 실제로 행사할 수 있는 성질의 것이 아니라 단순히 선언적 의미밖에 없고 따라서 국민의 실질적인 권리는 확보되지 않고 있다.

더욱이 기본적 인권의 전제가 되는 기본주권으로서의 ‘인간의 존엄과 가치’가 존중될 수 없는 북한에서의 사회주의 헌법상의 기본권이란 실로 가식적·명목적 의미밖에 없는 것이다. 이는 기본권에 관한 한 북한헌법은 칼 뢰벤슈타인의 이른바 ‘장식적 헌법’<sup>50)</sup>에 불과하다는 면에서도 당연한 귀결인 것이다.

##### 2) 기본권 보장의 특색

###### 가) 국민의 기본권리와 의무의 기초-집단주의원칙

48) 앞의 「북한법의 체계와 특색」, p. 119.

49) 위의, p. 119

50) 권영성, 「신판헌법학원론」, 법문사, 1994, pp. 23~24.

---

북한의 사회주의헌법은 기본권과 의무에 관한 기본원칙을 밝히고 있다. 즉, 제63조는 “국민의 권리와 의무는 ‘하나를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의 원칙에 기초한다”고 하여 국민의 권리와 의무의 기초를 이루는 것이 집단주의 원칙임을 천명하고 있다. 나아가 제28조에서 “집단주의는 사회주의 사회생활의 기초이다. 국민은 조직과 집단을 귀중히 여기며 사회와 인민을 위하여 몸바쳐 일하는 기풍을 높이 발휘하여야 한다”고 규정하고 있다. 이렇듯 북한헌법상 국민의 기본권리와 의무의 기초를 집단주의원칙에 둠으로써 국민의 권리와 의무는 그러한 원칙에서 이탈할 수 없다. 즉, 국민의 권리와 의무는 국가작용에 평행하는 권리 및 의무이며, 따라서 권리와 의무는 집단 내지 전체에 이바지하는 것이 아니면 안된다. 그리하여 개인의 이익보다 집단과 사회의 이익을 귀중히 여기며 개인의 이익을 사회의 이익에 복종시켜야 한다는 논리가 나오는 것이다.

#### 나) 집단주의원칙과 기본권 보장

위와 같은 집단주의원칙에 따라 국민의 기본권은 국가가 실질적으로 보장하겠다고 약속한 것만이 권리일 수 있고, 그 권리는 개인이 국가에 대하여 청구·주장할 수 있는 것이 아니며, 이러한 관념을 바탕으로 하여 평등권, 참정권, 언론·출판사·집회·결사의 자유와 함께 기타 여러 가지 권리들을 헌법에 열거하고 있지만, 이들 ‘권리’가 국가에 대항하여 주장할 수 있는 것이 아닌 만큼 ‘권리’의 침해가 행하여지는 경우에 이를 구제받을 수 있는 구체적인 법적절차가 마련되어 있지 않으며, 다만 국가권력에 의한 실질적 및 물질적 보장만을 약속하고 있을 뿐이다.

한편 북한 헌법상의 기본권은 곧 같은 내용의 의무로 바뀐다는 것을 주목하여야 한다. 공산주의 국가에서는 개인, 국가, 사회가 상호간 대립관계에 있는 것이 아니라고 보는 만큼 이 3자는 역사법칙에 따라 같은 방향으로 가고 있으며, 따라서 국가에 대항하는 개인의 방어수단으로서의 인권은 존재할 여지가 없게 된다.<sup>51)</sup>

#### 다) 국민의 기본권리 규정의 보완

1948년 헌법에 비하여 1972년 헌법은 국민의 기본권리에 관한 규정을 보완하였다. 특히 국민의 사회·경제적 권리에 관한 규정을 확충하였다. 국민의 기본권리에 관하여 4개 조항을 신설하였는데, 그 하나는 기본권에 관한 원리규정으로써 국민의 기본권리는 ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의원칙에 기초한다(제49조)는 것이고, 그 둘은 국가에 의한 기본권의 실질적 및 물질적 보장(제50조)에 관한 것이며, 그 셋은 혁명투사 등에 대한 국가와 사회의 특별보호(제61조)에 관한 것이고, 그 넷은 해외 ‘조선국민’에 대한 법적 보호(제65조)에 관한 것이다.

1992년 개정헌법의 국민의 기본권리와 의무에 관한 규정(제5장 제62조~제86조)은 1972년 헌법에 비해 크게 달라지지는 않았으나 다음과 같이 신설 또는 수정된 내용이 있다.

첫째, 제62조에서 국적법률주의를 명시하고,<sup>51)</sup> “국민은 거주지에 관계없이 국가의 보호를 받는다”는 조항을 신설하였다.

둘째, 제68조에서 1972년 헌법에서의 ‘반종교 선전의 자유’를 삭제하고, “이 권리는 종교건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는 것으로 보장된다”고 덧붙였다. 이에 따르면 종교건물의 건축 또는 종교의식을 허용하지 않는 방법으로 종교의 자유는 제한될 수 있으며, 게다가 “누구든지 종교를 외세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는 데 허용할 수 없다”는 조항의 신설(제68조 제2항)은 종교의 자유를 제한할 소지를 마련한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 제69조에서 신소(申訴)와 청원권(1972년 헌법 제 55조)에 대하여 “신소와 청원은 법이 정한 절차와 기간안에 심의처리하여야 한다”는 내용을 추가하고, 제78조에서 1972년 헌법 제64조에서의 ‘법에 근거하지 않은 국민의 체포금지’에 공민구속 및 살림집 수색의 금지를 보충하였다.

51) 앞의 「북한법의 체계와 특성」, p. 121

52) 북한의 국적법(1993.10.9. 최고인민회의 상임위원회 정령)의 전문은 「북한법령집」, 대륙연구소, pp. 174~175.

## 라) 국민의 기본의무 규정의 신설

북한의 사회주의헌법에서는 국민의 기본권리와 마찬가지로 국민의 기본의무도 ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의 원칙에 기초한다. 그리하여 국민의 권리가 국민의 신성한 법적 의무인 동시에 고상한 정치·도의적 의무가 되는 것이라고 북한에서는 주장한다.

1972년 헌법은 국민의 기본권리로서 ① 법과 사회주의적 생활규범 및 행동준칙 준수 의무(제67조), ② 집단주의정신 발양의무(제68조), ③ 노동의무와 노동규율준수의무(제69조), ④ 국가재산 및 공동재산 애호의무(제70조), ⑤ 혁명적 경각심 양양 및 국가기밀 준수 의무(제71조), ⑥ 조국보위의무(제72조) 등을 규정하였었다. 이 가운데 사회주의적 생활 규범 및 행동준칙 준수 의무, 집단주의 정신 발양의무, 국가재산 및 공동재산 애호의무, 혁명적 경각심 양양 및 국가비밀 준수 의무 등은 사회주의헌법에 신설된 의무이다. 그러나 사회주의헌법에서 세금제도를 폐지함으로써(제33조) 1948년 헌법에 규정되었던 조세납부 의무(제29조)는 없어졌다. 1992년 개정 헌법에서는 국민의 의무에 관하여 제80조에서 ‘국민은 인민의 정치사상적 통일과 단결을 수호할 의무’를 신설하고, 제85조에서 국민의 혁명성 제고를 더욱 강조하고, “국가의 안전을 위하여 몸바쳐 투쟁하여야 한다”는 규정을 추가하였다. 이는 세계사적인 사회주의 체제의 붕괴와 관련하여 북한체제를 유지하기 위한 사상혁명의 강조와 밀접한 관계가 있는 것으로 보인다.

## 2. 북한 형사법의 특성과 문제점

### (1) 북한형사법 개관<sup>53)</sup>

형사법이라고 함은 범죄와 형벌의 관계를 규정한 형사실체법과 형사실체법에 정하여진 형벌의 구체적 실현절차를 규정한 형사절차법을 포함하는 개념으로 이해되고 있다. 즉 형법이 형벌권의 발생요건을 규정하는 법률

53) 앞의 「북한법의 체계적 고찰(II) -형사관계법-」, pp. 13~49.



로서 실체적 정의를 구현하는 법률이라면 형사소송법은 형벌권의 실현과정을 규정하는 법률로서 절차적 정의를 구현하는 법률이다.

형법과 형사소송법은 양자가 모두 공법, 특히 사법법(司法法)으로 형법은 실체법이고, 형사소송법은 절차법이라는 점에서 차이가 있다.

북한형사법도 형사실체법인 형법과 형사절차법인 형사소송법으로 이루어져 있으며, 북한이 현재 시행중이라고 주장하는 형법과 형사소송법은 1950년 3월 3일 상임위원회 정령으로 채택된 제1차 형법전(총 23장 301개조)이 1974년 12월 19일 총17장 215개조로 개정되어, 1987년 2월 5일 다시 총 8장 161개조로 개정된 형법과 1950년 3월에 제정된 후 1954년과 1976년에 개정이 있었고 1992년 1월 15일 다시 개정된 형사소송법이다.

북한형사법은 그 이념을 사회주의법 이념과 김일성 주체사상 그리고 혁명지향적 계급투쟁론에 근거를 두어, 형사법이 그들의 체제유지 및 강화의 수단으로 이용되며, 인권침해소지가 상존하는 것을 그 특성으로 하고 있다. 첫째, 북한형법이나 형사소송법은 민주주의, 법치주의 원리가 아닌 공산주의 혁명노선에 입각하여 해석·적용되고 있다. 즉, 북한형사법은 프롤레타리아독재를 위한 체제수호법으로서, 인간의 생명과 자유를 보장하는 법률이라기보다는 독재체제를 수호하는 법이며, 이른바 「반혁명적 요소」 즉 자유주의, 개인주의, 개성주의에 대해 폭압적인 제재를 가하여 개인의 자유와 권리를 억압하는 수단으로 이용되고 있다. 둘째, 북한형법은 인권보장의 대원칙이라 할 수 있는 죄형법정주의를 부인하고 있다. 즉 북한형법은 형법운용의 기본원리인 법치주의원리를 배제함으로써 유추해석을 허용하고, 범죄구성요건을 추상적으로 규정하고 있어, 형법해석과정에 있어서 정치적 의사가 개입될 소지가 다분하다. 셋째, 북한은 형사소송법에 있어서 실체적 진실발견과 기본적 인권존중이라는 양대 이념중 실체적 진실발견을 중시하고 있으며, 인신구속을 수사기관 및 예심원이 결정하고 검사의 승인을 받아 집행토록 함으로써 법원에 의한 영장주의를 인정하지 않는 등 피소자 등의 인권보호에 미흡하다. 또한 이와 같이 형사소송의 특성이념만을 강조함으로써 절차적 측면에 있어서 「적정절차의 원칙(Due

Process of Law)」이 무시될 소지가 다분하며 또한 북한이 인민참심원제도를 인정하고 있는 점도 재판이 감정과 선동에 좌우될 수 있어 「의심스러울 때는 피고인의 이익으로(In dubio proreo)」라는 원칙에서 벗어날 위험성이 농후하다. 넷째, 북한에서는 중앙재판소와 도(직할시) 재판소 및 인민재판소 등을 두고 있으나, 1992년 개정헌법 제120조에 의하면 중앙인민위원회가 사법·검찰기관을 지도하도록 규정하고 있기 때문에 사법권이 독립되어 있지 못하며, 사건을 심리하는 판사와 인민참심원도 해당 지역의 인민회의에서 선거하게 되어 있어 재판의 독립성이나 전문성이 결여되어 있다. 따라서 재판소 판결도 권력기관이 입장에 따라 자의적으로 이루어지고 있어서 피고인의 인권이 침해될 위험성이 높다.

특히 북한은 사법기관을 감시·감독하는 별도의 기구를 둬으로써 재판의 독립성 원칙을 무시하고 있는 바, 이러한 기구로는 「법무생활지도위원회」를 들 수 있다. 이 위원회는 중앙과 지방에서 재판·검찰사업을 지도·감독할 뿐만 아니라 국가기관이나 공장, 기업소 그리고 심지어 주민들의 일상생활에서 발생하는 법률적인 사항도 지도·감독하고 있다(1992년 개정헌법 제18조 제3항 참조). 따라서 북한의 재판업무는 이중, 삼중으로 구축된 엄격한 통제·감시체제하에서 진행되고 있어 이러한 상황에서 사법의 독립성을 기대하기란 사실상 불가능한 일이다.

한편 북한형사법의 체계 및 변천과정에 관하여는 심현상의 형법의 분류,<sup>54)</sup> 우리 형법학자 김일수의 북한형법분류<sup>55)</sup>도 있지만 김규승의 형법 개정을 포함한 분류로는 ① 반제반봉건 민주혁명시기의 형사법제 ② 사회주의에로의 과도기 단계의 형사법제 ③ 소위 조국해방전쟁시기의 전시형 사법제 ④ 전후복구 건설시기와 공업화 단계의 형사법제 ⑤ 사회주의 완전승리를 위한 형사법제로 각각 나누어 설명하고 있다.<sup>56)</sup> 이 절에서는 그중 「사회주의 고착화단계의 형사법」을 개관하고 그 특성을 살펴보고자 한

54) 심현상, 「조선형법해설」, 국립출판사(평양), 1957, pp. 43~51.

55) 김일수, 「북한형법 40년」, 「북한법률행정논총 제8집」, 고려대학교 연구소, 1990, p. 58

56) 김규승, 「조선민주주의인민공화국의 형사법제」, 사회평론사(일본), 1988, pp. 19~132.

다. 이 시기는 개정시기를 기준으로 크게 두 기간으로 나눌 수 있는 바, 1950년 제정헌법으로부터 1987년 형법개정이 이루어지기 전 단계를 제1시기라면 1987년 개정헌법 이후의 단계를 제2시기로 분류한다.

제1시기 동안에 이루어진 형법 및 형사소송법의 개정은 1972년 12월 27일 북한의 사회주의 헌법이 채택된 사실과 직접 연관을 가지고 있다. 즉 사회주의헌법을 구현하기 위하여는 그 헌법에 기초하는 개별법규의 제정 및 개정이 수반되어야 함은 법발전의 합법칙성에 따른 당연한 요청이라 하겠으며, 바로 이 점이 북한 형법 및 형사소송법의 개정으로 연결되는 가장 중요한 배경이 된 것이다.

1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 구헌법을 폐지하고 사회주의와 주체사상을 표방하는 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」을 채택한 후, 북한은 1974년 12월 19일, 최고인민회의상설회의의 결정에 따라 1950년 2월 1일부터 실시하였으며, 1976년 1월 10일 형사소송법 및 재판소 구성법도 개정·공포하였다.

제1시기에 해당하는 형법은 주체사상과 주석 보위가 형법에 등장하고 반혁명범죄의 구성요건이 추상화됨에 따라 반체제 세력에 대한 처벌범위가 확대되고 반혁명범죄의 법정형이 상향조정되는 등 체제관리를 위한 형법의 무기적 기능이 강화되었다고 할 수 있다. 반면 제1시기 시대의 북한형사소송법은 제10장 245개조로 구성되어 일반적인 소송절차 외에도 사건취급에 있어서의 당의 지도, 계급노선과 대중노선관철, 정치활동선행 및 대중동원 등 정치적 성격이 강한 조항을 규정하고 있었다. 또한 최고재판소와 최고검찰소의 명칭을 중앙재판소와 중앙검찰소로 바꾸고, 판사의 재판에 관한 독립보장의 규정을 삭제하고 그 대신 재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 철저히 의거하여 수행한다는 규정을 신설하였으며, 「중앙재판소는 자기 사업에 대하여 최고인민회의 및 공화국 주석, 중앙인민위원회 앞에 책임을 진다」는 내용을 추가하는 등 형사소송에 관련되는 규정이 수정·추가되었다. 제2시기에 해당하는 형사법에 대해서는 그 시행여부를 놓고 논란이 제기되고 있으나<sup>57)</sup> 그 시행을 전제로 평가할 경우

---

에는 정치적 이데올로기 성격이 강하게 부각되었던 제1시기에 비해 순화된 입법내용을 보이고 있다고 지적할 수 있다. 이 절에서는 제2시기에 속하는 1987년의 형법과 1992년 형사소송법의 특성과 문제점을 중심으로 설명하고자 한다.

## (2) 1987년 개정형법의 특성과 문제점

### 1) 체계 및 구조

1987년 북한형법은 모두 8장 161개조로 구성되어 있어, 1974년 북한형법의 5편 17장 215개조에 비하여 조문수가 현저하게 감소되어 있다. 제1장 형법의 기본과 제2장 범죄 및 형벌에 관한 일반규정 등이 총론에 해당되는 부분이며, 제3장 반국가범죄, 제4장 사회주의경제를 침해하는 범죄, 제5장 사회주의문화를 침해하는 범죄, 제6장 국가의 일반행정질서를 침해하는 범죄, 제7장 사회주의적 공동생활을 침해하는 범죄, 제8장 국민의 생명·재산을 침해하는 범죄 등은 각론에 해당되는 부분이다.

제3장 반국가범죄에는 국가 주권을 반대하는 범죄, 민족해방투쟁을 반대하는 범죄, 반국가범죄에 대한 은닉·불신고죄 등이 있다.

제4장 사회주의경제를 침해하는 범죄는 사회주의적 소유를 침해하는 범죄, 사회주의경제관리질서를 침해하는 범죄, 국토관리질서를 침해하는 범죄, 사회주의노동행정질서를 침해하는 범죄 등으로 구분된다(각 구분에 따른 세부범죄 생략).

제5장 사회주의문화를 침해하는 범죄에는 문화·유산·명승지·천연기념물 손상죄, 저작·발명·창의고안 목살·도용죄, 유치원·탁아소어린이 보호관리질서위반죄, 의료사고죄, 비법의료죄, 아편비법재배 및 마약·독약제조·보관·이용죄 등이 있다.

제6장 국가의 일반행정질서를 침해하는 범죄는 일반행정질서를 침해하는

---

57) 앞의 「북한법의 체계적 고찰(Ⅱ) -형사관계법-」, pp. 126~131.

범죄(세부범죄 생략)와 관리일군의 직무상범죄로 나누어진다. 관리일군의 직무상범죄에는 직권남용죄, 월권행위죄, 직무태만죄, 신소·청원묵살죄, 국가기관 권위훼손죄, 법일군의 권력남용죄, 뇌물죄 등이 있다.

제7장 사회주의 공동생활질서를 침해하는 범죄에는 불량자적 행위죄, 미성년자에게 범죄를 감행하도록 추진죄, 직권남용죄, 도박죄, 습득물횡령죄, 늙은이·어린이·노동능력없는 자 유기죄, 사람을 학대·괘시한 죄, 죽을 위험에 처한 사람 내버려 둔 죄, 묘파괴·손상죄, 도덕질한 물건을 사거나 팔아준 죄 등이 있다.

제8장 국민의 생명·재산을 침해하는 범죄에는 국민의 생명·건강·인격을 침해하는 범죄와 국민의 개인소유를 침해하는 범죄가 포함된다.

1987년 북한형법의 규정체계는 다음과 같다.

〈 1987년 북한형법의 규정체계 〉

총론	각론
제1장 형법의 기본 (제1조-8조) 제2장 범죄 및 형벌에 대한 일반 규정 제1절 범죄(제9조-제20조) 제2조 형벌(제21조-제43조)	제32장 반국가범죄 제12절 국가주권을 반대하는 범죄 (제44조-제51조) 제2절 민족해방투쟁을 반대하는 범죄 (제52조- 제55조) 제3절 반국가범죄에 대한 은닉 및 불신고죄 (제54조-제55조)  제4장 사회주의경제를 침해하는 범죄 제1절 사회주의적 소유를 침해하는 범죄 (제56조-제65조) 제2절 사회주의경제관리질서를 침해하는 범죄 (제66조- 제83조) 제3절 국토관리질서를 침해하는 범죄 (제54조-제55조) 제4절 사회주의노동행정질서를 침해하는 범죄 (제92조-제96조)

총 론	각 론
	제5장 사회주의문화를 침해하는 범죄 (제97조-제102조)  제6장 국가의 일반행정질서를 침해하는 범죄 제1절 일반행정질서를 침해하는 범죄 (제103조-제123조) 제2절 관리일군의 직무상 범죄 (제124조-제130조)  제7장 사회주의적 공동생활을 침해하는 범죄 (제131조-제140조)  제8장 국민의 생명·재산을 침해하는 범죄 제1절 국민의 생명, 건강, 인격을 침해하 는 범죄(제141조-제154조) 제2절 국민의 개인소유를 침해하는 범죄 (제155조-제161조)

## 2) 특성과 문제점<sup>58)</sup>

1987년의 형법이 1974년의 형법에 비해 부분적으로 순화된 입법태도를 보이고 있다고는 하나, 기본적인 성격이나 입법내용에서는 크게 달라진 것이 없고 계급투쟁과 프롤레타리아독재의 무기로서 전락했던 종전 형법의 골격을 그대로 유지하고 있다. 그 특성과 문제점을 추출해 보면 다음과 같다.

### 가) 입법기술적 특성

#### ① 구성요건의 비체계성·추상성

북한형법은 범죄를 분류함에 있어서 보호법익과 성격에 따라 규정하지

58) 위의 「북한법의 체계적 고찰(Ⅱ) -형사관계법-」, pp. 185~191.

못하고 일정한 체계나 기준없이 나열하고 있을 뿐만 아니라 구성요건의 표현도 애매하고 불확실하며 추상적이고 포괄적인 용어를 사용하고 있고 또한 구성요건의 내용이 중복되고 상호모순적인 경우도 있다. 따라서 북한형법은 그 해석의 일관성을 유지할 수 없으며 범죄성립 여부를 판단하는 사람의 자의에 따라 형벌이 남용될 가능성을 배제할 수 없다.

## ② 절차법과 실체법, 규범과 사실의 혼동

북한형법은 형사소추의 시간적 범위를 제한하는 공소시효 같은 것을 내용으로 하는 규정을 형법총론편에 규정하고 있어 형사절차법과 형사실체법간의 혼재현상이 나타나고 있을 뿐만 아니라, 형사정책에 관한 일반규정을 형법상에 규정하는 등 규범과 사실을 혼동하고 있는 입법태도를 보이고 있다. 또한 특별법으로 처벌되어야 할 범죄 다수가 형법전에 규정되어 행정법의 형사범화를 피하고 있으며, 사회주의 계획경제구조에 근거하고 있는 까닭에 자유민주주의 입법례에서 찾아 보기 힘든 범죄유형을 각론상에 구성요건화하고 있다.

## 나) 범죄론적 특성

### ① 죄형법정주의의 실질적 부정

북한형법은 형벌법규의 유추적용을 형사입법의 전제로 삼고 있어 실질적으로 죄형법정주의원칙을 정면으로 부정하고 있다. 즉 북한형법은 체제유지를 위한 방편으로 형벌법규의 유추해석을 형법운용의 기본원칙으로 표명하고 있으며, 이를 허용하는 이유에 대해서는 「범죄행위의 다양성으로 볼 때에 형사입법 자체의 제한성은 불가피하며 이러한 입법기술상의 한계를 극복하는 방편으로 유추제도가 필요하다」는 논리를 들고 있다.

물론 1987년의 북한형법은 유추해석의 제한규정을 신설하여, 제도운영상의 한계를 둠으로써 비난을 면하려는 태도를 취하고 있다. 그러나 이러한 제한에도 불구하고, 제10조가 신축성 있는 개념들로 구성된 제9조의 범죄

---

개념과 결합될 때에 죄형법정주의원칙의 하나인 유추적용금지의 한계를 쉽게 일탈할 수 있는 제도적 출구를 마련하고 있어 법적 안정성을 해칠 뿐만 아니라, 형법이 계급적 투쟁의 무기로 활용될 수 있는 편의적 장치로 전락할 위험은 여전히 상존하고 있다. 또한 각론상의 구성요건 중 상당 부분이 백지규범의 형태를 띠고 있는 바, 이 또한 죄형법정주의 원칙인 명확성의 원칙과 백지위임금지 원칙에 반한다고 하겠다.

#### ② 위법성조각사유의 학설의존

북한형법은 정당방위와 긴급피난민을 사회적 위험성이 배제되는 사유로 규정하고 있으며, 그 외의 위법성이 조각되어야 할 사유들은 학설에 의존하고 있어 위법성이 조각되어야 할 사유를 판단함에 있어 자의와 독단이 허용되게 함으로써 귀책추구의 과정에서 형벌이 남용될 가능성을 배태하고 있다.

#### ③ 과실범에 대한 원칙적 처벌

북한형법은, 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 한하여 과실범에 대한 처벌이 가능토록 총론상에 규정하고 있는 우리 형법과는 달리, 이러한 취지의 규정을 형법 총론상에 두고 있지 아니한 점 및 북한형법 제9조 상의 범죄의 이의 등을 고려할 때, 원칙적으로 모든 형법상의 범죄에 대하여 과실범의 성립을 인정하고 있는 것으로 생각된다.

#### ④ 예비·미수의 양형상 기수화

북한형법은 예비 및 미수를 개념상으로는 인정하고 있으면서도 그 처벌은 기수와 동일한 조항에 의한다고 규정하고 있어 양형에 있어서 범죄완성을 향한 고의표명의 시간적 단계성을 전혀 고려하지 않고 있다고 하겠다.

#### ⑤ 공범의 정범화



북한형법은 공범을 형태적으로 구분하고 있으나, 양형판단에 있어서는 모든 공범을 정범과 동일하게 취급하고 있다. 그러나 형벌상의 구별이 수반되지 않는 단순한 형태상의 공범구분은 사실상 무의미하다고 하겠다. 왜냐하면 대부분의 범치국가형법이 실행행위의 가공정도에 따라 공범을 교사범과 방조범으로 구별하고 있는 것은 공범에 대한 형벌부과시 어떤 제한이나 차등을 두어야 한다는 형법적 의미가 존재하기 때문이다. 따라서 북한의 이러한 입법태도는 근대형법의 일반관행에 반한다고 하겠다.

#### ⑥ 은닉범·불신고범·방임범의 범죄화

북한형법은 은닉범·불신고범·방임범의 처벌규정을 두고 있으며, 특히 반국가범죄의 경우에는 위 세 가지 종류의 범죄유형은 예외없이 모두 처벌되고 있다. 이는 일종의 연좌형벌을 제도적으로 표현한 것으로서, 특히 범죄성립의 어떤 단계에서든 타인의 범죄행위사실을 알고 있는 사람이 수사기관에 신고하지 않음으로써 성립되는 불신고 행위를 각론상 규정이 있는 경우 무조건 형사처벌하겠다는 취지로 해석된다.

#### 다) 형벌론적 특성

북한은 형벌의 의미에 대하여 「죄를 범한 자로 하여금 인민민주주의 국가의 자유로운 공동생활의 조건에 부응하기 위하여」라는 명분을 두고 있으나, 북한형법상의 형벌이란 북한체제를 견고하게 축조하는 데 악용하기 위한 도구에 불과하다고 하겠다. 따라서 체제유지에 장애가 되는 반국가범죄자에 대하여 사형규정이 보편화되어 있고 그 법정형도 가혹하게 규정하고 있다. 또한 한 개의 조문에 여러 개의 범죄행위 유형을 동시에 규정하고 있으며, 여기에 유추해석을 허용하고 있다는 점을 감안한다면 그 가혹성의 정도는 배가 된다고 하겠다.

북한형법의 총론·각론의 조문별 구체적 특성 및 문제점은 관련자료를 참고하기 바란다.<sup>59)</sup>

59) 위의 「북한법의 체계적 고찰(II) -형상관계법-」, pp.373~380, 546~556.

---

### (3) 1992년 개정형사소송법의 체계와 특성

#### 1) 체계

북한의 형식적 의미의 형사소송법은 1950년 3월 3일에 제정되어 1992년 1월 15일까지 수차례 개정되어 현재에 이르고 있다. 북한의 형사소송법은 총10장 305개 조문으로 구성되어 있는데, 형사사건을 처리하는 재판소·검찰소·예심원 및 피소자 등 소송관계자들의 다양한 활동형식과 방법들 그리고 수사·예심과 소송이 진행되는 순차적인 과정들을 규정하고 있으며 구체적인 조문체계는 다음과 같다.

제1장 형사소송법의 기본 (제1조-제62조)

제2장 일반규정 (제7조-제3조)

제3장 증거 (제35조-제49조)

제1절 수사 (제50조-제162조)

제2절 예심의 임무와 관할 (제70조-제79조)

제3절 예심의 시작과 형사책임추궁 (제80조-제85조)

제4절 피심자심문 (제86조-제99조)

제5절 구속처분 (제100조-제111조)

제6절 검증과 검진 (제112조-제116조)

제7절 감 정 (제117조-제128조)

제8절 수색과 압수 (제129-제139조)

제9절 증인심문 (제140조-제150조)

제10절 재산담보처분 (제151조-제155조)

제11절 예심종결 (제156조-제162조)

제5장 검사의 사건처리 (제163조-제168조)

제6장 변호 (제169조-제177조)

제7장 재판 (제178조-제258조)

- 제1절 재판의 임무와 관할 (제178조-제189조)
- 제2절 재판준비 (제190조-제201조)
- 제3절 재판심리 (제202조-제237조)
- 제4절 기소의 추가와 변경 (제238조-제241조)
- 제5절 판결 (제242조-제258조)
- 제8장 제2심재판 (제259조-제274조)
- 제9장 비상상소와 재심 (제275조-제293조)
  - 제1절 비상상소 (제275조-제285조)
  - 제2절 재심 (제286조-제293조)
- 제10장 판결·판정의 집행 (제294조-제305조)

## 2) 특성<sup>60)</sup>

### 가) 김일성교시의 최고규범성

형사소송제도를 포함한 모든 법률제도에 있어서 북한법제의 특징은 김일성의 교시와 당의 지도에 의하여 법에 대한 정치의 주도적 작용이 훨씬 강화되어 있으며, 이와 같이 주도적 작용을 하는 정치가 법의 존재를 직접 규제한다는 것이다. 따라서 북한의 최고규범은 「김일성의 교시와 김정일의 말씀 및 이를 구체화한 노동당의 사법정책」이며, 실정법은 이들 규범의 하위에 위치할 뿐이다. 즉 북한에서 형사사건을 처리함에 있어서 실정법이 차지하는 기능은 상대적으로 미약하다고 하겠다. 특히 노동당 정책의 상위에 김일성 교시를 떠받들고 있는 것은 다른 사회주의국가에서도 유례를 볼 수 없는 북한에만 특유한 현상이다. 북한재판소구성법 제44조가 이를 입증하고 있다.<sup>61)</sup>

60) 위의 「북한법의 체계적 고찰(Ⅱ) -형사관계법-」, pp. 573~585.

61) 북한형사소송법 제4조는 “조선민주주의인민공화국 재판소구성법의 과업은 조선민주주의 인민공화국 주석과 우리 중앙당을 튼튼히 보위하며, 노동자·농민의 주권과 사회주의 제도, 국가·사회협동단체 재산과 인민의 헌법적 권리 및 생명·재산을 온갖 침해로부터 보호하며 온 사회를 위대한 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업의 수행에 이바지하는 데 있다”고 규정하고 있다.

## 나) 보호적·교육적 기능의 강조

북한은 형사소송법을 프롤레타리아 독재를 실현하기 위한 도구로 간주하고 있으며, 이에 따라 형사소송법의 기본이념으로 보호적 성격과 교육적 성격을 특히 강조하고 있다.

먼저 북한소송법은 프롤레타리아계급의 권리와 이익, 국가주권과 사회주의제도의 가치와 질서를 모든 침해로부터 보호하는 보호적 성격을 강조하고 있다. 이를 구체화하여 북한형사소송법 제1조에서는 “조선민주주의 인민공화국 형사소송법은 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위”하는 것을 그 기본이념의 하나로 명시하고 있으며, 동법 제2조에서는 “형사사건의 취급처리활동에서 로동계급적 원칙을 확고히 견지”토록 하고 동법 제5조에서는 “국가는 공민들 속에서 준법교양과 법적 통제를 강화하고 국가사회생활의 모든 분야에서 제도와 질서를 세워 범죄를 미리 막는다”라고 규정하고 있다. 다음으로 북한형사소송법은 인민들에 대한 사회적 교양, 즉 교육적 기능을 강조하고 있다. 이와 관련하여 동법 제3조에서는 “국가는 반국가범죄와의 투쟁에서 적아를 엄격히 가려내어 극소수의 적대분자와 주동분자를 포섭하며 일반범죄와의 투쟁에서 사회적 교양을 위주로 하면서 이에 법적 제재를 옹계 배합한다.”고 규정하고, 동법 제2조에서는 “국가는 형사사건의 취급처리 활동에서…군중의 힘과 지혜에 의거한다.”고 규정하고 있다. 형사소송법의 교육적 성격은 범죄인을 대상으로 하여 그들로 하여금 사회주의 법질서와 가치를 지키고 존중하도록 교육시키는 것을 그 주요한 목적으로 삼고 있다.

## 다) 영장주의 등 인권보장제도의 미비

북한에서는 수사단계에서 피소자에 대하여 구인·구금·자택구속·구류·수색·압수 등 강제처분을 할 경우에 재판소의 영장을 필요로 하지 않는다. 또한 수사의 권한이 있는 사회안전원이나 국가보위기관원 등은 법률이 정하는 바에 따라 혐의자를 체포할 수 있고 예심원은 검사의 승인을

받아 피소자에 대한 구인·구류·수색·압수 등의 강제처분을 할 수 있다(북한형사소송법 제40조, 제100조, 제111조, 제129조~제132조, 제142조).

물론 수사기관이 이와 같은 강제처분을 하는 경우에는 관할검사의 지휘와 감독을 받게 되지만 재판소는 이러한 강제처분에 대하여 아무런 통제 권한이 없다. 이는 북한형사소송법이 기본권보장보다는 실제적 진실발견에 큰 비중을 두고 있기 때문이다.

#### 라) 인민의 광범위한 재판관여

북한의 형사소송절차는 일반대중이 여러 가지 형태로 직접 관여하고 있는데, 이는 형사소송을 직업적 법관에 의해 범죄자에게 형벌을 가하는 절차로 인식하는 것이 아니라, 재판적인 통제와 제재를 통하여 근로자들이 사회주의적인 가치와 질서를 존중토록 교양·개조하고 사회주의 체제에 반대하는 행위에 대한 증오심을 고양시키며 당의 사법정책에 대한 확고한 지지를 확보하는 등 사상 혁명을 수행하는 중요한 수단으로 보기 때문이다. 북한에서 일반대중이 형사소송에 관여하는 형태는 다음과 같다.

첫째, 재판소의 구성에 인민이 직접, 간접으로 참여하는 인민참심제와 재판소선거제를 채택하고 있다(북한재판소구성법 제12조, 제15조 참조). 북한에서는 주체사상과 당성에 충실한 근로자이면 누구나 인민참심원이 되어 직접 재판소의 구성원이 될 수 있을 뿐만 아니라, 이들을 선임하는 과정을 통하여 간접적으로 재판소의 구성에 참여할 수 있게 된다.

둘째, 북한에서는 수사단계에서부터 재판준비절차 및 재판단계에 이르기까지 정치사업의 일환으로 현지료해, 현장검증 등 현지재판을 통하여 인민대중을 소송활동에 적극 참여시킨다(북한재판소구성법 제8조, 북한형사소송법 제2조, 제179조, 제201조, 제227조 참조).

셋째로, 형사소송절차에 있어서 사건의 심리자체에 일반대중을 직접 관여시킨다. 즉 재판소는 사실심리를 종결하기 전에 검사·손해보상청구자·변호인의 순서로 논고와 변론을 하도록 한 다음에 사실심리에 참가한 노동자·농민의 대표에게도 의견진술의 기회를 주도록 하고 있다(북한형사

---

소송법 제179조, 제230조 참조). 이와 같이 북한의 형사소송절차에는 사건과 직접 관련이 없는 일반대중이 여러 가지 형태로 심리에 관여하고 또 직업적 법관이 아닌 인민참심원이 재판소의 구성원이 됨으로써 재판은 전문가에 의한 진실발견의 절차라기보다는 프롤레타리아독재를 옹호하기 위한 정치사업의 색채가 짙은 것으로서 인민재판적 요소가 많이 포함되어 있는 절차라고 할 수 있다.

#### 마) 기타

북한의 형사소송절차에 있어서 민·형사절차의 분리가 철저치못하며(북한형사소송법 제18조, 제19조, 제20조, 제151조 참조), 제1심 관할의 분화와 관할의 변칙적 운영을 그 특성으로 하고 있다(북한재판소구성법제9조, 북한형사소송법 제180조, 제181조, 제184조 참조).

### 3. 북한의 국제법에 대한 태도

#### (1) 국제법의 일반적 이해

국제법의 연원(淵源) 또는 법원을 처음으로 체계화하여 현실에 적용한 것은 1920. 12. 16 상설 국제사법재판소 규약 제38조였다.<sup>62)</sup> 이 조항은 1945년 국제사법재판소 규약에서 그대로 물려받았으며, 이것이 오늘날 국제재판소에서 적용하는 법원에 관한 실정법이다.

위의 재판소 규약 제38조와 그동안 국제법 발전내용을 종합하여 국제법의 법원을 살펴보면 조약, 관습법, 기타 법원 연원, 법규칙을 결정하기 위한 보조수단으로 크게 나눌 수 있다. 그리고 기타 법원 연원으로는 법의 일반원칙, 형평, 일방적 법률행위가 있으며, 일방적 법률행위는 다시 국가의 일방행위와 국제기구의 일방행위로 나누어진다. 또한 법규칙을 결정하기 위한 보조수단에는 판례와 학설이 있다. 다만 여기서는 국제법의 법원

---

62) 유병화, 「개정판 국제법 총론」, 일조각, 1983, 개정초판, p. 89 참조.

으로서 중요한 조약과 관습법에 대하여 간략히 설명하고자 한다.

먼저 조약의 정의에 관하여는 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약 제2조 제1항 a “조약이란 그 명칭이 어떻든 간에, 그리고 한 개의 문서로 되어 있든 여러 부속 문서가 있는 국가 간에 문서로 체결되고 국제법의 규율을 받는 국제적인 합의결정”이라고 정의하고, 이어서 제3조에서 국가 이외의 국제법 주체가 참여한 조약이나 문서로 체결되지 않은 조약의 효력을 부인하는 것이 아님을 분명히 하였다. 이를 바탕으로 조약의 정의를 다시 정리해 보면, 조약이란 국제법주체(주로 국가)간에 국제법상의 관계를 규정하기 위한 명시적(원칙으로 문서에 의한) 합의를 말하는 것으로서 광의와 협의로 분류할 수 있다. 즉 광의의 조약은 국제법주체간의 명시적 합의를 총칭하는 것(실질적 의미의 조약)이며, 협의의 조약은 이와 같은 조약 가운데서 특별히 「조약」(Treaty)이라는 명칭이 붙은 것(형식적 의미의 조약)을 말하는 것이다. 그런데 조약의 법적 효력은 명칭(예컨대 조약, 협약, 규약, 협정, 헌장, 규정, 의정서, 공동선언, 교환공문 등) 여하에 관계없이 동일하며, 조약에 적용될 실체법규도 그 명칭에 따라 차별이 있는 것은 아니다. 그러나 관행상 「조약」은 조약체계에 있어서 최고의 명칭이며 또한 가장 격식을 갖추는 합의문서로서 그 내용도 국가간의 기본적 관계 또는 지위와 같은 중요사항을 포괄적으로 규정하는 것이 보통이다.<sup>63)</sup>

다음으로 국제법의 법원으로서 관습법에 관하여는 국제사법재판소 규약 제 38조 제1항 b에서 “관습법이란 일반관행상 법으로 수락됨이 증명된 것”이라고 정의하고 있다. 또한 관습법의 근거에 관하여는 의사주의(意思主義)에서는 묵시적 합의를 주장하고 객관주의에서는 자발적 형성을 주장하여 대립하고 있다. 의사주의는 국제법의 근거로서 오로지 국가의사만을 인정하기 때문에 국가의 규범형성 의도와 관계없이 생긴 관습법에 관하여는 문제가 생긴다. 이런 곤란을 극복하기 위하여 이른바 묵시적 합의 이론을 전개한다. 즉 관습법의 강제력이 성립하는 것은 국가간의 묵시적 합의에 의해서라는 것이다. 따라서 관습법 형성에 기초가 된 선례구성에 참

63) 법무부, 「북한법 연구(V) - 국제조약」, 법무자료 제82집, 1987, p. 5.

여하는 국가와 나중에 관습법규칙을 인정한 국가들에 대해서만 관습법이 적용된다는 것이다. 그러므로 제3국에 대하여는 그의 동의 없이 관습법을 가지고 대항할 수 없다고 한다. 이런 이유에서 모든 국가에 적용되는 일반관습법이란 있을 수 없으며 특별관습법만이 존재한다는 것이다. 구소련이 이 입장을 강력히 주장하였다.

객관주의에서는 관습법 형성은 국가의 의사와는 관계없이 규범형성을 의도하지 않는 법주체들의 행위가 모여서 자발적으로 형성된다는 것이다. 그리고 이러한 법규범이 자발적으로 형성되는 근거는 결국 법의 근거와 일치한다. 즉 그 법 공동체의 공동선(共同善)을 지향하고 그 공동체의 도덕·관습·정의·사회적 필요성 등 가치요소들을 내용으로 하는 합리적 원칙을 실현하기 위하여 그 공동체에 의하여 인정된 것이다. 다만 법규범으로 인정되는 방식이 입법적 방식을 취하지 않고 집단적 규범의식의 누적으로 이루어진다는 점이 특색이다.<sup>64)</sup> 관습법의 형성에 관하여는 다른 자료<sup>65)</sup>를 참고하기 바란다.

## (2) 국제법에 대한 태도

1) 북한에 공산정권이 수립된 후 거의 반세기의 세월이 흘렀다. 그동안 그들은 소련·중국·소련위성국가인 공산권국가와 비동맹권국가와는 물론이고 오스트리아와 스칸디나비아의 몇몇 나라 등 일부 자유세계국가와도 외교관계를 맺어왔다.

그들은 UN에 옵서버를 파견하였으며 많은 국제기구에 가입하고 특히 1991. 9. 17 제46차 유엔총회에 우리와 함께 UN에 가입하였으며 또한 각종 국제회의에 대표를 파견하고 있다. 그리고 북한은 최근 소련의 붕괴에 따라 2극의 지배체제가 재정비기에 들어서 대러시아, 대중국의교를 강화하고 대일본, 대미국관계의 새로운 모색을 위하여 노력을 경주하고 있다.<sup>66)</sup>

64) 앞의 「개정판 국제법총론」, pp. 181~182.

65) 위의 「개정판 국제법총론」, pp. 183~193.

66) 통일연수원, 「북한의 이해」, VII외교, 1995, pp. 271~287.



따라서 북한도 국제적 활동을 함에 따라 그 기준이 되는 국제법을 인정하지 아니할 수 없으며, 필요할 때는 이를 원용하기도 한다. 다만 문제가 되는 것은 이를 건강부회적(牽強附會的)으로 이용한다는 데 있다.

북한이 국제법을 인정·원용하고 있는 사례를 몇 가지 적어본다.

먼저 김일성 교시에 다음과 같은 구절이 있다.

“조선에 대한 미제의 무력침범은 유엔헌장과 국제법의 란폭한 위반입니다. 유엔은 세계의 항구한 평화와 안전을 위하여 창설된 것이지, 미제국주의자들이 타국령토를 침범하여 타민족의 독립과 자유를 유린하며 약소민족들을 식민지노예로 만들려는 침략적 목적에 리용하라고 창설된 것이 아닙니다.” 67) 이것은 그들도 UN헌장과 국제법을 인정하고 또한 원용하고 있다는 데 대한 하나의 증좌이다.

1953년 7월 27일에 조인된 UN군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군사령관을 타방으로 하는 한국군사정전에 한 협정(한국휴전협정)에는 중립국감시위원회와 중립국송환위원회의 전체위원 및 기타 인원에 대해 그들의 적당한 임무수행에 필요한 자유와 편의를 제공하며 이러한 자유와 편의에는 「인가된 외교인원이 국제관례에 따라 통상적으로 향유하는 바와 동등한 특권 대우 및 면제권」이 포함된다는 규정이 있다(제2조 제13항 8참조). 여기서도 우리는 북한이 국제관례를 인정하고 또한 원용하고 있음을 보게 된다.

1978년 5월 21일 평양에서 북한과 모잠비크 사이에 「친선 및 협조에 관한 조약」이 체결된 바, 이 조약에는 체약고위쌍방이 그들과의 관계에 있어서 뿐만 아니라 타국과의 관계에 있어서도 「국제적으로 공인」된 7가지원칙을 따르겠다는 천명에서, 일곱째, “매개 나라는 유엔헌장의 목적과 원칙, 국제법의 공인된 원칙과 규범들을 존중한다”는 것(제2조 제7항), 이것은 UN헌장과 국제법의 존중에 관한 것이다.68) 한편 1992년 개정헌법 제15조는 1972년 헌법 제15조를 이어받아 “조선민주주의인민공화국은 해외에 있

67) 「김일성저작집」, 6권, p. 64.

68) 앞의 「북한법의 체계와 특성」, 북한의 국제법에 대한 태도, pp. 701~702.

는 조선동포들의 민주주의적 민족권리와 국제법에서 공인된 합법적 권리를 옹호한다.”고 규정하여 “국제법”을 원용하고 있다. 그러나 바로 다음조항인 제16조에서 “자기영역안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권리와 이익을 보장한다.”고 규정하여 대조를 보이고 있다. 북한의 부문법인 1990년의 조선민주주의인민공화국 민법 제10조는 “조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국 영역안에서 이루어진 모든 민사법률관계에 적용한다.”고 규정하여 자기들의 민법보다 국제조약이나 협정을 우선 적용하도록 하였다.

또한 1987년의 조선민주주의인민공화국 형법 제7조 제1항 후단은 “외교 특권을 가진 다른 나라 사람에 대한 형사책임은 그때마다 외교적 절차에 따라 해결한다.”고 규정하여 치외법권을 가진 자에 대한 속주주의의 예외를 인정하고 있으나, “그때마다”라는 표현이 지극히 자의적으로 해석될 소지가 충분하다. 북한 형법은 보호주의에 입각하여 외국인의 국외범을 처벌하는 여러 규정을 각론(제49조, 제53조 등)에 두고 있다.

2) 북한의 국제법에 대한 태도를 구체적으로 살피기 전에 우리가 주의할 것은 소위 김일성의 교시의 국제법상 법원(法源)의 문제와 법령용어의 이질화에 대한 문제이다. 특히 「주권」과 「자주권」을 북한에서는 다르게 쓰고 있다.

첫째, 김일성의 교시의 법원성에 관하여는 제1절 및 이 절의 형사법의 특성을 설명하는 과정에서 실제로 법원성을 인정하였지만은 국제법에 관하여도 법원성을 인정할 것인가에 대하여는 아직 적극적인 주장은 없다. 다만 어떤 주장<sup>69)</sup>에서는 서술방식의 특이성으로 보고 있다. 그 주장에서는 1984년에 발표된 한 북한 학자의 「자주시대의 국제법의 본질에 대한 이해」<sup>70)</sup>라는 논문의 서술방식을 예로 들고 있다. 즉「국제법의 본질을 정확히 이해하는 것은 국제법과 관련한 모든 리론실천적 문제들을 옹계 풀어나가기 위한 출발적 전제로 된다」고 전제한 후 다음과 같은 김일성 교시

69) 위의 「북한법의 체계와 특색」, pp. 704~705.

70) 김영철, 「사회과학」(평양과학백과사전 출판사), 1984년 3호.

를 인용한 것이 그것이다.

경애하는 수령 김일성 동지께서는 다음과 같이 교시하시었다. 「자주성을 견지하여야 나라와 민족의 존엄을 지킬 수 있으며 민족적 독립을 공고히 하고 나라와 번영을 이룩할 수 있습니다.」(온 사회를 주체사상화하기 위한 인민정권의 과업, pp. 34~35)

이어 이 논문은 「주체의 국제법리론은 나라와 민족이 자주성을 보장하는 것이 국제법의 근본사명이라는 것을 독창적으로 밝힘으로써 국제법의 본질을 규제대상과 내용, 그의 목적과 준수의 담보측면에서 전면적으로 해명 할 수 있게 하는 지도적 지침을 마련하여 주었다.」고 하고 있다. 여기서 우리는 두 가지 특이한 점을 발견하게 되거니와 하나는 「주체의 국제법리론」이고 다른 하나는 논문의 서술방식이다. 여기서 「주체의 국제법리론」이란 김일성의 교시를 말하고, 서술방식은 김일성의 교시를 먼저 인용하고 그것에 맞게 풀어나가는 서술방식을 채택하고 있다는 것이다. 다음으로 북한 용어의 이질성 문제는 참으로 중요하다. 왜냐하면 조약을 체결한다든가 또한 조약이나 법령을 해석·적용하는 데 있어서 그들의 이질화된 용어가 때로는 문제를 일으킬수 있기 때문이다. 「주권」과 「자주권」의 차이도 바로 그 한 예이다. 용어의 상이성, 자주권의 의미 등은 다른 자료를 참고하기 바란다.<sup>71)</sup>

3) 지금까지 북한이 국제법을 인정·원용하고 있는 사례를 적어보았지만 이는 주로 북한이 소극적이거나 국제법을 인정하고 있는 측면을 나타낸 것이기 때문에 실질적인 사건에 따른 북한의 국제법에 대한 태도를 규명하기에는 미흡하다고 하겠다. 예를들어 1968년 「푸에블로」호 사건 때, 1969년의 EC121기 격추사건 때, 1975년의 송생환(松生丸)사건 때, 1977년에 있는 200해리 경제수역과 해상군사경계선의 선포 때, 그리고 휴전협정의 경우 서해 5도에 대한 법적주장, 휴전협정의 한국 당사자 문제, 한국

71) 김찬규, 「북한법을 행정 논총」, 북한의 국제법 및 그 실천 (고려대학교 북한연구소간, 제8집), 1990, pp. 202~212;  
한국법제연구원, 「북한법률용어의 분석(I) -헌법편-」, 1995.

---

UN군 사령부의 해체주장, 최근의 일련의 휴전협정의 무효화 조치, 핵사찰 문제에 대한 북한의 태도 및 이에 따른 1994년 10월 21일 제네바에서 채택된 북·미 기본합의문 및 이에 따른 후속조치 등에서 북한이 법적으로 어떻게 주장하였나 등을 종합적으로 검토할 때 북한의 국제법에 대한 기본입장은

첫째, 그들은 국제법을 체계적으로 보지 않고 단편적으로 본다. 즉 그들에게 유리한 규칙만을 취택하고 불리한 규칙은 배척하는 경향을 보여준다. 이것은 그들의 낙후성에서 오는 태도라고 보아야 할 것이다.

둘째, 그들은 자기들이 명시적으로 동의한 것만을 인정하려 하고 예를들면 국제관습 법 같은 것에 대해서는 인정하려 들지 않는 경향을 보여 준다. 이것은 공산권의 공통적인 현상인데 북한도 그에 대한 예외는 아닌것 같다.

셋째, 그들은 국제법을 정책수행의 수단으로 이용하고 있다. 국제법을 정책수행의 도구로 이용함은 세계 모든 국가에게 공통적인 현상이겠으나 그들에게 특징적인 것은 건강부회가 심하다는 것이다. 이것은 국제법을 전체적으로 보지 않고 부분적으로만 본다는 것과 상통하는 것이기도 하다.

다만 북한도 UN에 가입되어 UN의 회원국으로서 신의성실하게 UN헌장의무를 준수하여야 하므로, 앞으로 그들의 국제법에 대한 태도도 많이 달라질 것으로 기대된다. 앞의 예를 들은 사건의 내용에 관한 자세한 사항은 관련자료를 참고하기 바란다.<sup>72)</sup>

---

72) 앞의 「개정판 국제법 총론」, pp. 854~881.

앞의 「북한법 연구(V)」, pp. 23~36.

앞의 「북한법의 체계와 특색」, pp. 705~745.

## 제 7 장

---

# 북한법의 체계와 특성(Ⅱ)

- 민법, 가족법을 중심으로 -

이 은 정  
(상지대 강사)



---

## 목 차

제1절 머 리 말/ 229

제2절 민 법/ 230

1. 民法의 沿革
2. 民法의 體系와 基本原則
3. 主要內容

제3절 가족법/ 252

1. 家族法の 沿革
2. 家族法の 體系와 基本原則
3. 主要內容

제4절 맺 음 말/ 267





## 제1절 머리말

구소련이 인류역사상 최초의 사회주의국가로 등장하게 되면서부터 세계의 법체계는 로마-게르만法系 및 英美의 普通法系와는 구별되는 또 다른 법체계, 즉 社會主義法系가 출현하게 되었다. 물론 구소련이 혁명 이전인 러시아제정시대까지는 로마-게르만法系의 영향을 받았으므로, 法形式面에 있어서는 로마-게르만法系와 유사한 점이 많지만, 그 基本原則에 있어서 「經濟적으로는 生産手段의 集團化, 政治적으로는 共產黨의 全能性」에 의하여 다른 法系와 구별된다.<sup>1)</sup> 즉, 사회주의국가에서는 사회 내의 모든 갈등과 모순의 온상이 된다고 보는 生産手段의 私的所有를 폐지하고, 이를 國·公有化하였기 때문에 公·私法의 分類은 더 이상 의미가 없다. 따라서 사회주의국가에서는 公·私法의 分리가 더 이상 존재하지 않는다.<sup>2)</sup> 북한의 法體系 역시 구소련법을 모범으로 삼고 있는 사회주의법계에 속하므로, 그 체계상 公·私法의 구별이 존재하지 않는다. 따라서 우리 관점에서 존재하는 私法制度는 사실상 존재하기 어렵고, 다만, 몇 개의 기본적인 「부문법」으로 편성되어 있다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

본 논문은 이러한 북한의 「부문법」 가운데 우리 법체계상 民法에 해당하는

1) Rene David/John E. Bierly, *Major Legal systems in the World - An Introduction to the Comparative Study of Law-*, 2 Ed., London: Stevens, 1978, p. 119.

2) 송주명역, 『맑스주의 국가와 법이론』(V. Chirkin/Yu. Yudin/O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law*, Progress Publishers, 1979, p. 329), 새날, 1990, 305쪽.

3) 북한의 법체계를 법이 규제하는 대상과 방법을 기준으로 할 때 ① 헌법 ② 행정법 ③ 경제법 ④ 노동법 ⑤ 협동조합법 ⑥ 민법 ⑦ 형법 ⑧ 민사소송법 ⑨ 형사소송법 ⑩ 국제법의 10개 분야로 분류할 수 있겠다(법제처편, 『北韓法制概要』, 한국법제연구원, 1992, 3쪽).

---

다고 볼 수 있는 민법과 가족법에 한정하여 논의하기로 하며, 그 연구방법은 입수 가능한 북한 문헌과 국내 학자들의 연구 논문을 중심으로 1990년 제정된 민법·가족법의 규정을 분석·정리하여 보려 한다. 따라서 아쉽지만, 자료의 미비로 인하여 북한에서 민법전과 가족법전이 실질적으로 법실무에서 어떻게 적용되고 있는지는 정확히 알 수 없다고 보아야 할 것이다.

## 제2절 민법

### 1. 민법의沿革

北韓에서는 1948년 정권 수립 후 憲法, 刑法 등 여러 중요한 法典이 文化되었고, 민법 역시 法典制定에 착수하여 第一草案을 作成한 바 있다. 이 제1초안은 總則, 物權, 債權, 相續의 네 개 편으로 구성되어 있었으며, 그 내용은 1922년의 러시아共和國民法典과 비슷해서 대체로 「판데크텐」體系를 따르고 있었다.

그 이후 1958년 2월 1일에는 내각 결정 제16호로 「朝鮮民主主義人民共和國民法 및 民事訴訟法草案을 準備하는 데 관해서」가 채택됨에 따라 第2草案이 작성되었다.

이 초안은 제1초안의 체계와는 크게 달라서 總則, 所有法, 債務法, 著作權法, 創意考案權法, 相續法의 여섯 개 편으로 구성되었는데, 이 체계는 1964년에 성립된 러시아共和國民法典의 내용과 같다.<sup>4)</sup>

兩草案은 北韓當局의 절실한 필요에 의하여 作成되기는 하였으나 法典化로 연결되지는 못하였다. 이는 당시 流動的이던 北韓의 여러 사정 變化에

---

4) 제2초안은 구소련에서 1964년法の 성립을 위하여 논의되고 있었던 民法論議理論이나, 초안 등을 미리 계수하여 草案化했다고 볼 수 있다(서창섭, 「공화국 민법전의 체계에 관하여」, 『민주사법』 제5호, 1959, 28쪽).

대처할 수 없을는지 모른다는 이유와 法の 제정이 오히려 북한의 社會經濟의 발전을 저해할 수도 있다는 이유 때문이라고 본다.<sup>5)</sup> 그러나 비록 法典化되지는 못했다 하더라도 兩草案은 民法典이 없었던 북한에서 잠정적으로 裁判의 기준으로 적용되어 왔기 때문에<sup>6)</sup> 실질적으로 民法의 중요한 法源이었다고 보아야 할 것이다.

1986년 1월 30일에는 中央人民委員會의 政令으로 「민사규정」이 채택되었다. 이 규정은 1982년 12월 7일자 「민사규정(잠정)」의 형식으로 미리 시행되었던 것을 1986년 1월 30일에 正式規定으로 확정한 셈이 된다.<sup>7)</sup> 「민사규정」은 一般規定, 婚姻 및 家族關係, 民事去來行爲, 不法行爲에 의한 損害補償 및 不當利得의 처리 등 4개 章 72개 條로 구성되어 있다. 그런데 「민사규정」은 주로 그 規律對象을 家族關係의 처리에 두고 있고, 거기에서 “기관, 기업소, 단체 사이의 경제거래관계에서는 적용되지 않는다”<sup>8)</sup>고 규정하기 때문에 엄격한 의미에서는 民法典의 바탕이 되는 규정이라 할 수 없다.

이렇게 종합민법전이 없었던 북한은 1990년 9월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제4호로 드디어 民法典이 채택되었다.<sup>9)</sup>

이밖에도 북한이 통일적인 민법전을 가지고 있지 않은 때에는 민법규범의 공백을 메꾸기 위하여 그때그때의 필요에 따라 단행성문법규를 제정·시행하여 왔으며,<sup>10)</sup> 민법전 제정 이후에도 단행법령들은 민법전의 부족한 내

5) 崔達坤, “北韓民法의 變化와 그 內容上 特徵,” 『北韓』, 1987. 5, 28쪽.

6) 자세한 것은 大內憲昭, 『朝鮮民主主義人民共和國의 民法(1)』,

『關東學院大學文學部紀要』 제45號, 1985, 95쪽 참조.

7) 申榮鎬, “北韓民法 40年과 그 動向,” 『北韓法律行政論叢』 제8집, 1990, 135쪽.

8) 『민사규정과 관련한 자료』, 2쪽.

9) 이 法律은 1991년 4월 11일 다시 국가법령으로 채택되었다.

10) 民法의 法源으로서는 그 중 중요한 것들을 소개하면 다음과 같다.

- 토지개혁에 대한 법령 (1946. 3. 5, 임시인민위원회 결정)
- 토지개혁법령에 관한 세칙 (1946. 3. 8, 임시인민위원회 비준)
- 토지소유권증명서교부에 관한 세칙 (1946. 5. 22)
- 임시인민위원회의 산업, 교통운수, 채신, 은행 등의 국유화에 관한 법령 (1946. 8. 10, 임시인민위원회 결정 제58호)
- 토지소유권을 보호하여 산업 및 상업활동에 있어서의 개인의 창발성을 발휘시키기 위한 대책에 관한 결정서 (1946. 10. 4, 임시인민위원회 결정 제91호)

- 국영사업장관리령 (1946. 11. 30, 임시인민위원회 결정 제124호)
- 인민시장규정 (1947. 2. 3, 상업국 포고 제6호, 재정국 포고 제28호)
- 지하자원, 삼림지역 및 하천수역의 국유화에 관한 결정서 (1947. 12. 22, 인민위원회 법령 제31호)
- 국가경제기관, 국영기업소 및 공리단체 호상간의 계약제도와 결제제도확립에 관한 결정서 (1948. 2. 29, 인민위원회 결정 제120호)
- 몰수재산관리에 관한 규정 (1948. 12. 16, 내각 결정 제90호)
- 철도운수에 관한 규정 (1949. 10. 7, 내각 결정 제151호)
- 철도화물운송에 관한 규정 (1949. 12. 2, 교통성 규칙 제4호)
- 국영농장에 관한 규정 (1949. 12. 13, 농림성 규칙 제28호)
- 농민시장에 관한 규정 (1950. 10. 11, 내각 결정 제9호)
- 공화국남반부지역에 토지개혁을 실시함에 관하여 (1950. 7. 4, 최고인민회의 상임위원회 정령)
- 공화국 남반부지역에 토지개혁을 실시함에 관한 정령 시행세칙 (1950. 7, 내각 결정)
- 부업경리농장경영에 관하여 (1951. 4. 12, 내각 지시)
- 협동단체들의 조직 및 사업강화에 관한 결정 (1951. 8. 22, 내각 결정 제321호)
- 조선생산협동조합 각급연맹규약 (1952. 8. 19, 내각 결정)
- 농촌에서 빈농민들에 대한 고리대현상을 제거함에 관하여 (52. 10. 30, 내각 결정 제188호)
- 국가중재원에 관한 규정 (1952. 11)
- 국가보험에 관한 기본규정 (1954. 1. 15, 내각 결정 제6호)
- 조선생산협동조합 기준규약 (1955. 2. 15, 내각 결정)
- 국영기업소에 관한 규정 (1955. 5. 21, 내각 결정)
- 개인상공업허가에 관한 규정 (1955. 8)
- 기본건설공사에 관한 시공계약규정 (1956. 1. 10, 내각 결정 제4호)
- 제품공급제에 관한 규정 (1956. 6. 8, 내각 결정 제55호)
- 시효에 관하여 (1956. 10. 15, 최고인민회의 상임위원회 정령)
- 농업협동조합 기준규약 (잠정) (1959. 1. 19, 내각 결정)
- 창의고안에 관한 상금제규정 (1959. 9. 3, 내각 결정)
- 개인상공업의 사회주의적 개조를 촉진할 데 대하여 (1959. 11. 14, 내각 결정 제104호)
- 시효에 관한 규정을 승인함에 관하여 (1961. 7. 11, 최고인민회의 상임위원회 정령)
- 자재상사에 관한 규정 (1962. 10. 20, 내각 비준)
- 제품공급계약에 관한 규정 (1962. 12. 6, 내각 결정 제69호)
- 은행체계를 개편할 데 대하여 (1964. 3. 23, 내각 결정 제23호)
- 국가기관, 기업소 및 협동단체에 대한 대부규정 (1964. 6. 4, 내각 결정)
- 발명 및 창의고안에 관한 규정 (1967. 10. 5, 내각 결정)
- 혁명의 위대한 수령 김일성 동지께서 조선로동당 제5차 회의에서 자본주의적 관리법과 규정들을 없애고 사회주의적 관리법과 규정들을 완성할 데 대하여 주신 강령적 교시를 철저히 관철할 데 대하여 (1972. 2. 2, 내각 결정)
- 사회주의적 관리법과 규정들을 완성하기 위한 사업요강 (1972. 2. 2, 내각 결정)
- 민사소송법 (1976. 1. 10, 최고인민회의 상임위원회 결정 제18호)
- 토지법 (1977. 4. 29, 최고인민회의 제5기 제7차 회의 채택)
- 도시경영감독에 관한 규정 (1977. 6. 23, 정무원 결정 제35호)
- 인체보험에 관한 규정 (1978. 3. 11, 정무원 결정 제12호)
- 재산보험규정 (1978. 3. 11, 정무원 결정 제13호)
- 다른 나라 자동차가 우리 나라 공민에게 입힌 피해를 보상하는 보험규정

용을 보충하는 역할을 하고 있다.11)

- (1978. 3. 11, 정무원 결정 제25호)
- 집입자선관리운영에 관한 규정 (1978. 3. 22, 정무원 결정 56호)
  - 기관차, 짐차를 빌려주는 규정 (1978. 3. 22, 정무원 결정 제57호)
  - 짐차의 머무름시간에 따르는 벌금규정 (1978. 3. 22, 정무원 결정 제62호)
  - 재산보험규정 세칙 (1978. 3. 22, 중앙은행 지시 제11호)
  - 기본건설공사에 대한 시공계약규정 (1978. 3. 29, 정무원 결정 제83호)
  - 고정재산관리규정 (1978. 7. 31, 정무원 결정 제157호)
  - 다른 나라 짐차를 다루는 규정 (1978. 9. 15, 정무원 결정 제181호)
  - 철도의 불합리한 수송을 없앨 데 대한 규정 (1978. 9. 15, 정무원 결정 제182호)
  - 철도운수에 관한 규정 (1978. 9. 15, 정무원 결정 제183호)
  - 자동차관리규정 (1978. 9. 15, 정무원 결정 190호)
  - 국가 및 사회협동단체 재산에 끼친 손해보상에 관한 규정 (1978. 9. 24, 정무원 결정 제201호)
  - 트랙트르 및 농기계 관리규정 (1978. 12. 8, 정무원 결정 219호)
  - 국가배를 빌려주는 규정 (1978. 12. 10, 정무원 결정 제240호)
  - 상품공급계약에 관한 규정 (1978. 12. 27, 정무원 결정 제250호)
  - 배수리에 관한 규정 (1978. 12. 27, 정무원 결정 275호)
  - 기본건설감독 및 검사에 관한 규정 (1978. 12. 27, 정무원 결정 제277호)
  - 발명 및 창의고안에 관한 규정 (1979)
  - 새 기술의 심의, 등록 및 도입에 관한 규정 (1979)
  - 건설기준제정에 관한 규정 (1979. 2. 21, 정무원 결정 제18호)
  - 화폐교환에 관한 규정 (1979. 4. 6, 중앙인민위원회 정령)
  - 상품공급규율을 강화할 데 대하여 (1980. 1. 21, 주석 명령)
  - <상품공급규율을 강화할 데 대하여>를 정확히 집행할 데 대하여 (1980. 4. 19, 정무원 결정)
  - 해운법 (1980. 8. 10, 최고인민회의 상설회의 결정)
  - 인체보험규정 세칙 (1981. 1. 5, 중앙은행 지시 제3호)
  - 위대한 수령 김일성 동지께서 조선로동당 중앙위원회 제6기 제3차 전원회의에서 하신 교시와 전원회의 결정서 <대안의 사업체계를 철저히 관철하며 공장관리운영을 더욱 강화할 데 대하여>를 철저히 관철할 데 대하여 (1981. 5. 14, 정무원 결정)
  - 중재재판규정 (1982. 1. 19)
  - 행정경제부문의 관리(사업)규범을 승인함에 대하여 (1982. 5. 13, 정무원 결정)
  - 공장, 기업소관리규정 (1982. 5. 13, 정무원 결정)
  - 농업관리규범 (1982. 5. 13, 정무원 결정)
  - 상업관리규범 (1982. 5. 13, 정무원 결정)
  - 중앙은행사업규범 (1982. 5. 13, 정무원 결정)
  - 통계사업규범 (1982. 5. 13, 정무원 결정)
  - 자재상사업규범 (1982. 5. 13, 정무원 결정)
  - 합영법 (1984. 9. 8, 최고인민회의 상설회의 결정 제10호)
  - 합영법 실시세칙 (1985. 3. 20, 정무원 결정 제14호)
  - 환경보호법 (1986. 4. 9, 최고인민회의)
- 11) 중요한 단행법령은 다음과 같다.
- 민법 (1990. 9. 5, 최고인민회의 상설회의 결정 제4호)

## 2. 民法의 體系와 基本原則

### (1) 民法의 規制對象

북한의 법학사전은 「민법」을 “기관·기업소·단체 및 공민들 사이에 이루어지는 등가보상적 재산관계와 그와 밀접히 결부된 인격적 관계를 규제하는 부문법”으로 정의하고 있다.<sup>12)</sup> 여기에서의 인격적 관계란 ‘저작권·창의 고안권’을 가리킨다.<sup>13)</sup>

그러나 1980년대의 북한의 민법교과서에서는 이같은 인격적 관계는 민법

- 과학기술성과의 심의등록 및 도입에 관한 규정 (1991. 9. 3. 정무원 결정)
  - 헌법 (1992. 4. 9, 최고인민회의)
  - 상업법 (1992. 4. 9, 최고인민회의 제9기 제3차회의 법령 제5호)
  - 도시경영법 (1992. 4. 9, 최고인민회의)
  - 외국인투자법 (1992. 10. 5, 최고인민회의 상설회의)
  - 외국인기업법 (1992. 10. 5, 최고인민회의 상설회의)
  - 합작법 (1992. 10. 5, 최고인민회의 상설회의)
  - 외화관리법 (1993. 1. 31, 최고인민회의 상설회의 결정)
  - 외국인투자기업 및 외국인세금법 (1993. 1. 31, 최고인민회의 상설회의 결정)
  - 자유경제무역지대법 (1993. 1. 31, 최고인민회의 상설회의 결정)
  - 토지임대법 (1993. 10. 27, 최고인민회의 상설회의 결정 제15호)
  - 외국투자은행법 (1993. 11. 26, 최고인민회의 상설회의 결정 제42호)
  - 외국투자기업로동규정 (1993. 12. 30, 정무원 결정 제80호)
  - 합영법 (1994. 1. 20, 최고인민회의 상설회의 결정)
  - 외국투자기업 및 외국인 세금법시행규정 (1994. 2. 21, 정무원 결정 제9호)
  - 외국인기업법 시행규정 (1994. 3. 27, 정무원 결정 제13호)
  - 민사소송법 (1994. 5. 25, 최고인민회의 상설회의 결정)
  - 자유경제무역지대 외국인 체류 및 거주규정 (1994. 6. 14, 정무원 결정)
  - 외화관리법 시행규정 (1994. 6. 27, 정무원 결정)
  - 토지임대법 시행규정 (1994. 9. 7, 정무원 결정)
  - 외국투자은행법시행규정 (1994. 12. 28, 정무원 결정)
  - 공중법 (1995. 2. 2, 최고인민회의 상설회의 결정)
  - 대외경제계약법 (1995. 2. 22, 최고인민회의 상설회의 결정)
  - 합영법시행규정 (1995. 7. 13, 정무원 결정)
  - 자유경제무역지대 중계집임자대리업무규정 (1995. 7. 13, 정무원 결정)
  - 자유경제무역지대 건물 양도 및 저장규정 (1995. 8. 30, 정무원 결정)
  - 대외민사관계법 (1995. 9. 6, 최고인민회의 상설회의 결정 제62호)
  - 사회주의재산관리법 (1972. 12, 정무원 결정, 1996. 개정)
- 12) 북한 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』, 1971, 246쪽.  
13) 서창섭, 앞의 논문, 50쪽.

체계에서 배제되고 있다.<sup>14)</sup> 한편 『민법1』에 의하면<sup>15)</sup> 민법은 “재산관계 중 수직적 성질이 아니라 수평적 성질을 띠는 재산관계를 규제하는 것”으로 정의하고 있으며, 구체적으로 ① 소유관계와 국가재산에 관한 국가기관, 기업소의 경영상 관리권 ② 거래관계 특히 等價關係의 거래관계 ③ 상속관계를 규제대상으로 한다.<sup>16)</sup> 따라서 북한 민법은 「등가보상적 재산관계를 규율하는 부문법」이라 할 수 있다.

## (2) 민법의 體系

民法典은 4개 編 271개 條로 이루어져 있다. 이 法律의 내용은 비록 編制에 있어서는 1964년의 러시아 民法典<sup>17)</sup>과 차이가 있으나 그 구체적인 規範內容에 있어서는 크게 보아 러시아 民法典과 큰 차이가 없다.

法典의 규모가 이렇게 小規模로 또는 간결하게 이루어지는 것은 變化가 크게 豫測되는 社會主義社會의 공통된 모습이다.<sup>18)</sup> 民法典 규모가 이렇듯 간략하게 成文化되었기 때문에 民事裁判의 實務에 있어서는 여전히 既存의 單行民事規範을 그대로 적용하고 또한 條理에 의거해야 할 분야가 넓을 것이다.<sup>19)</sup>

民法典의 4개 編은 一般制度, 所有權制度, 債權債務制度 그리고 民事責任과 民事時效制度로 이루어져 있는데, 종래의 北韓民法의 體系는 크게 보아 總則, 所有法, 債務法 및 相續法의 4개 編으로 하고 있었다.<sup>20)</sup> 따라서 民法典의 體系는 종래의 民法體系와 적지 않은 차이를 보여 주는데 그 차이 중 가장 두드러지는 것은 첫째, 民事責任에 관한 규정들을 債權債務制度에

14) 앞의 책 『北韓法制概要』, 273쪽.

15) 『민법 1(십의용)』, 김일성종합대학출판사, 1973, 10쪽.

16) 1990년 민법전에서는 상속에 관한 규정이 제외되었으며, 가족법전에서 규정하고 있다.

17) 全 8개 編 569개 條로 규정되어 있다.

18) 그 동안 中國에서 제정된 單行民事法典인 1990년의 婚姻法, 1985년의 相續法, 1986년의 民法通則의 규모를 보아서도 짐작할 수 있다.

19) 崔達坤, “北韓民法의 回顧와 展望,” 『北韓法律行政論叢』 제10집, 1995, 94쪽.

20) 이 體系는 초기의 民法理論이 著作權法과 創意考案法을 民法 속에 포함시켰던 것과도 다르다.

---

서 때내어 時效制度和 합해서 1개 編을 이루고, 둘째, 社會主義民法의 일반례나 종래의 北韓法理論과는 달리 相續法을 民法典에서 빼내어 독립된 家族法典<sup>21)</sup>에 담아 종래의 전통적인 「판데크텐」體系로 還元시키고 있는 점이다.

이들 두 가지 점은 확실히 러시아 법이나 종래의 民法理論과 다른 특성을 갖는 것인데, 그 규정방식은 첫째의 것은 1986년에 제정된 中國民法通則의 發想<sup>22)</sup>과 흡사하고, 둘째의 것은 相續財産을 家庭 내지 家族維持를 위한 重要資源이라고 보는 데서 나온 생각이라 할 수 있다.<sup>23)</sup>

### (3) 民法의 基本原則

북한 민법은 “재산관계에 대한 민사적 규제를 통하여 사회주의경제제도와 물질적 토대를 튼튼히 하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 이바지한다”(제1조)고 규정하고 있다.

대체로 사회주의민법이 내세우고 있는 기본원칙으로서는 ① 生産手段에 대한 社會主義的 所有의 原則 ② 社會主義公有財産保護의 原則 ③ 社會主義公有財産優先의 原則 ④ 민법상 權利平等의 原則 ⑤ 中央執權制의 原則 ⑥ 計劃性和 經濟採算制의 實現保障의 原則 ⑦ 個人的 利益과 社會의 利益을 合致시키는 原則 ⑧ 法的規律保障의 原則 등을 지적할 수 있다.<sup>24)</sup> 이 중에서 각 국은 저마다의 사정에 따라 특정 원칙을 특별히 강조하기도 하고 또는 언급하지 않기도 한다. 『민법1』과 『민법학』에서 찾을 수 있는 북한 민법의 기본원칙은 다음과 같다.

#### 『민법1』 :

---

21) 家族法은 1990년 10월 24일 최고인민회의 상설회의 결정 제5호로 채택되었는데 그 章別을 보면 「상속」의 章을 합해서 6개 章 54개 條로 되어 있다. 따라서 相續法에 관한 설명은 종래의 설명방법과는 달리 家族法編의 檢討에 미루고자 한다.

22) 동법 제7장 「訴訟時效」 참조.

23) 崔達坤, 앞의 논문 “北韓 民法의 回顧와 展望,” 99쪽.

24) 申榮鎬, 앞의 논문 “北韓民法 40年과 그 動向,” 145쪽.



- ① 생산수단에 대한 사회주의적 소유의 원칙
- ② 사회주의적 소유에 대한 특별한 보호의 원칙
- ③ 민주주의 중앙집권제 원칙
- ④ 국가와 사회의 이익을 기관, 기업소, 단체 또는 개인의 이익에 선행시키는 원칙
- ⑤ 근로자들의 동지적 단결과 호상원조를 보장하는 원칙
- ⑥ 법적 규율 보장의 원칙

『민법학2』 :

- ① 생산수단에 대한 사회주의적 소유의 원칙
- ② 사회주의적 소유에 대한 특별한 보호의 원칙
- ③ 민주주의 중앙집권제 원칙
- ④ 재산관계 규제에 있어서의 집단주의 원칙
- ⑤ 사회주의 준법성 보장의 원칙

### 3. 主要内容

#### (1) 一般制度

##### 1) 序說

民法典은 우리 민법의 總則에 해당하는 부분을 一般制度라는 編名을 써서 그 속에 民法의 基本, 民事法律關係의 當事者 그리고 民事法律行爲의 3개 章으로 大別해서 규정한다. 이들 규정은 민법의 기본(제1조~제10조), 민사법률관계의 당사자(제11조~제21조), 所在不明과 死亡宣告制度(제22조~제23조), 意思表示의 方式(제24조), 法律行爲의 無效와 取消(제25조~제29조), 條件(제30조) 그리고 代理(제31조~제36조)로 나눌 수 있다.

---

이들 규정의 내용은 社會主義民法原理를 선언하는 제1조에서 제10조까지의 규정을 제외하면 大陸法の 民法技術과도 거의 일치한다.

## 2) 民事關係의 當事者

權利能力者를 뜻하는 民事關係의 當事者로서 北韓法은 社會主義民法의 일반례와 마찬가지로 國家機關, 法人, 公民의 세 가지로 규정하는데, 民法典 역시 “民事關係의 당사자로는 독립적인 經費豫算이나 獨立採算制로 운영하는 機關, 企業所, 團體와 公民”(제11조 제1항)이라 규정한다. 그러나 민법은 “法的으로 등록된 合營會社도 民事法律關係의 당사자로 된다”(제11조 제2항)고 규정하여 종래의 民事權利能力者의 범위를 확대하고 있는 점에서 그 변화를 들여다 볼 수 있다. 對外經濟의 一部開放 내지는 社會主義的 經濟體制의 一部修正에 따라 종래의 단위인 기관, 기업소 내지는 단체의 개념으로써는 설명할 수 없는 새로운 단위를 創出한 셈이 된다.<sup>25)</sup>

## 3) 公民의 行爲能力

民法典은 公民의 行爲能力에 관해서는 몇 가지 等級으로 나누어 규정하는데, 그 制度의 취지라든가 그 規定技術은 크게 보아 러시아共和國民法<sup>26)</sup>이나 종래의 民法의 내용과 큰 차이가 없다. 첫째의 무리는 民事法律行爲를 독자적으로 할 수 있는 民事行爲能力을 가질 수 있는 자로서 17세에 달한 자를 들고 있다(제20조 제2항). 17세에 달한 자는 成年者가 되기 때문에 결국 成年年齡과 完全行爲能力을 같은 뜻으로 해석한다(제20조 제1항). 둘째의 무리는 制限的 行爲能力者로서 16세에 이른 자는 “자기가 받은 勞動報酬의 범위 안에서”만 독자적으로 有效한 법률행위를 할 수 있고,

---

25) 中國民法의 경우와는 꼭 대조를 이룬다. 즉 中國民法은 이들 單位에 관한 규정으로서 제3장 제2절은 “企業法人”이라는 이름 하에 그 속에 9개 조(제41조~제49조)의 많은 조문을 두고 있다. 經濟의 開放이 어느 정도로 차이가 있는가를 짐작하게 해 준다. 이렇게 볼 때 北韓現行民法은 과도기적인 성격을 면할 수 없다고 보여진다.

26) 구체적으로는 제51조와 제54조.

그 범위를 벗어나는 행위를 하는 경우에는 父母나 後見人의 동의를 받아 할 수 있다(제20조 제1항). 셋째의 무리는 16세 미만의 자인데, 이들은 언제나 父母 또는 後見人의 代理行爲를 통해서만 民事行爲를 함이 원칙이다. 다만 6세 이상일 경우에는 學用品이나 아주 사소한 日用品만을 직접 구매할 수 있을 따름이다(제21조). 이렇게 볼 때 民法은 公民을 完全行爲能力者, 制限行爲能力者 및 行爲無能力者로 大別하고 있음을 알 수 있게 된다.<sup>27)</sup>

#### 4) 所在不明과 死亡認定制度

不在者制度和 失蹤宣告制度는 大陸法의 法律技術의 영향을 받은 국가에서는, 비록 그 내용에 있어서는 서로 약간의 차이가 있으나, 거의 모든 民法이 취하는 제도이다.<sup>28)</sup>

不在者制度 내지는 失蹤宣告制度가 갖는 社會主義法圈에서의 위치가 그 러함에도 불구하고, 종래의 북한민법은 이러한 제도를 굳이 배척해 온 바 있다.<sup>29)</sup> 그 동안 이들 제도를 인정하지 아니하던 북한이 이번 民法典制定으로 전면적으로<sup>30)</sup> 인정하게 됨은 특기할 만한 일이다. 民法典의 규정은

27) 法典에는 無能力者로서의 精神障礙者에 관한 규정이 없어, 法이 이 制度를 廢棄하였는가는 의문이다. 종래의 법에 의하면, 成年에 달한 자라 하더라도, “精神障礙로 말미암아 자기행위를 분별하지 못하는 경우에도 이러한 사람을 行爲無能力者”로 다룰 필요가 있다고 보고(앞의 책 『민법1』, 101쪽), 行爲能力者가 됨에는 利害關係人의 신청이라든가 法院의 판결 등의 절차를 통해야 함을 所定하고 있다. 생각건대 새로 制定된 北韓法이 이들 制度의 效力을 否認하고 있다기 보다 현실적으로 이들 문제를 규정할 필요성이 적으므로 規定化作業에서 빼버린 것으로 생각된다(崔達坤, 앞의 논문 “北韓民法의 回顧와 展望,” 97-98쪽).

28) 러시아共和國民法은 不在者制度和 失蹤宣告制度를 인정하고 그에 관하여 비교적 자세한 규정을 마련하는데(러시아共和國 民法 제18조에서 제20조 참조), 특히 同法 제18조는 不在者宣告要件을, 제19조는 不在者의 재산에 대한 보호조치를 규정한다. 또한 다른 한편 中國法 역시 失蹤宣告制度和 死亡宣告制度를 法定하는데, 그 내용은 동법의 제20조에서 제25조에 걸쳐 매우 자세하다.

29) 이들 제도를 인정하지 아니하는 이유에 대하여는 崔達坤, 앞의 논문 “北韓民法의 變化와 그 內容上 特徵,” 118-119쪽 참조.

30) 한 때 北韓에서는, “配偶者의 일방이 死亡者로 선고된 경우에는 死亡한 경우와 마찬가지로

다음과 같은 점을 주된 내용으로 하고 있다.

첫째, 민법 제22조 제1항은, “마지막 소식이 있을 때로부터 2년이 지나도록 소식이 없는 공민에 대하여는 利害關係者의 신청에 따라 公證機關이 所在不明者를 인정할 수 있다”고 규정하여 所在不明者의 의의와 認定節次를 말한다. 둘째, 제22조 제2항은, 所在不明者로 인정된 후 1년이 지난 자이거나 일정기간의 失蹤期間(일반기간은 3년, 특별기간<sup>31)</sup> 1년)이 경과한 자에 대하여 利害關係人의 신청에 따라 公證機關이 死亡者로 인정한다고 하여 死亡認定의 의의와 절차를 규정한다. 셋째, 제23조는 所在不明과 死亡의 인정은 그 公民의 生存事實에 의하여 이미 내려졌던 認定을 취소할 수 있다고 규정한다.

民法典은 위와 같은 몇 가지 점만을 규정하고 있을 뿐이어서 所在不明 및 死亡의 인정에 따르는 구체적인 效果發生에 대한 규정 등을 두고 있지 아니하다.

## 5) 民事法律行爲(제24조~제36조)

北韓民法典 제24조는 “民事法律關係의 設定, 變更, 消滅을 목적으로 하는 법률행위는 의사를 표시하는 말로나 서면으로 할 수 있다. 법이 요구하는 경우에는 서면으로 하거나 공증을 받아야 한다”고 규정하여 러시아共和國民法典을 따르고 있으나 그 규정의 내용은 매우 간단하다.<sup>32),33)</sup>

가지로 그 婚姻關係는 그것으로 단절되므로 離婚訴訟은 제기할 수 없으며 離婚判決을 선고할 수 없다”(1956년 3월 최고재판소 민사부판례)고 함으로써 失蹤宣告制度를 인정한 바 있으나, 그러나 判決例는 一般的인 것으로서 그 뒤 인정되지 아니한다 (崔達坤, 『北韓婚姻法』, 高麗大學校出版部, 1977, 123쪽).

31) 同法의 내용을 보면, 특별한 경우로서 “생명에 위협을 준 사고가 있는 때”라 설명하고 있다. 이에 반하여 러시아共和國民法은 특별한 경우로서 “사망의 위협에 직면한 상황 하에서 失蹤되었거나 또는 어떤 특별한 災難 속에서 사망하였으리라고 推定할 이유가 있는 경우”(동법 제21조 제3항 후단)라 하고, 中國法은 그 경우로서 “전쟁”을 들고 있다(동법 제20조 제2항).

32) 이러한 간단한 규정형식은 中國民法通則 제56조의 경우와 같다.

33) 러시아共和國民法 제42조 이하를 보면, 國家, 協同團體, 公共機關 상호간 또는 이들과 公民과의 法律行爲라든가 一定額을 넘는 公民 상호간의 법률행위에는 書面이 요청된

北韓民法은 虛偽表示, 本質的 錯誤, 詐欺 및 強迫에 의한 의사표시의 효력을 부인하는 제도를 종래부터 인정하였고,<sup>34)</sup> 法典에서도 그대로 규정한다. 제28조에서는 “속히워서 한 민사법률행위, 본질적인 내용에 대하여 착오를 범한 민사법률행위, 강요로 하여 본의 아니게 한 민사법률행위, 16살에 이른 자가 부모나 후견인의 동의없이 한 민사법률행위는 취소할 수 있다”고 규정한다. 다만, 民法典 종래의 法이나 러시아法과는 달리, 2개월의 存續期間을 갖는 取消請求權을 규정하고 있다.

제30조는 法律行爲의 約款으로서 조건을 규정하고 있다. 종래는 法理論에서조차 다루지 아니한 것을 규정화하였다는 점에서 그 특별한 취지를 찾아 볼 수 있다.

北韓民法에서는 종래부터 代理制度를 비교적 넓게 활용해 왔다. 왜냐하면 企業所 및 國家機關의 갖가지 業務는 대리를 통해서 이루어지고 대부분의 未成年者의 法律行爲 역시 父母의 代理行爲를 통해서만 이루어지기 때문이다. 그래서 民法典은 代理行爲(제31조), 代理의 종류와 代理人의 能力(제32조), 代理의 效果(제33조), 授權行爲의 方式(제34조), 無權代理의 不認定(제35조) 그리고 代理의 소멸(제36조) 등 비교적 많은 규정을 둔다.

無權代理 등을 규정한 제35조의 규정의 내용은 종래의 법의 내용과 다름이 있다. 즉 종래의 代理의 法理에 의하면, “... 대리권이 없이 수행되었거나 대리권의 범위를 벗어나서 수행된 대리행위는 피대리인에게 아무런 법적 효과도 일으키지 못하나, 피대리인이 그것을 접수하는 한에 있어서만 대리행위로서의 효과를 일으킨다”<sup>35)</sup>고 하여 無權代理를 인정한 바 있고, 다른 한편 1986년의 中國民法通則은 “代理권이 없는 행위, 代理權을 넘은 행위 또는 代理權消滅 후의 행위에 대하여는 被代理人의 追認을 거친 경우에만 被代理人이 民事責任을 진다. 追認을 얻지 못한 행위에 대하여는

다고 보고 있는데, 이러한 法理는 北韓法에도 적용된다고 보여지고, 그 밖에 또 計劃的 契約의 成立을 위해서 필요한 의사표시를 하는 경우는 빠짐없이 書面이 요청된다고 본다.

34) 앞의 책 『민법1』, 112-114쪽.

35) 앞의 책 『민법1』, 120쪽.

행위자가 民事責任을 진다...”(제66조 제1항)고 하여 무권대리를 뚜렷하게 규정한다.<sup>36)</sup>

그러나 민법전은 그 제35조 제1항에서는 “대리인은 대리행위를 대리권의 범위 안에서 성실히 하여야 한다”고 하여 代理人의 誠實義務를 규정하고, 제2항에서는 “대리권의 범위를 넘는 대리행위의 결과와 대리행위를 불성실하게 하여 생긴 손해에 대하여서는 대리인 자신이 책임진다”고 하고 있어, 종래의 無權代理의 규범을 배척하고 있는 것처럼 보인다.<sup>37)</sup>

## (2) 所有權法

### 1) 序說

1948년의 헌법이 제정될 때만 해도 所有의 형태는 國家的 所有와 協同團體的 所有와 아울러서 生産手段에 대한 私的 所有를 인정하고, 또한 私的 所有는 다시 「근로자의 자유」와 「자본가의 소유」로 兩分한 바 있다(동헌법 제5조-제8조 참조). 1950년에 만들어진 民法의 제1초안은 이 헌법의 태도에 따라 成案되었다고 볼 수 있고, 그 草案의 物權編은 所有權, 地上權 및 典當權을 포함한다.<sup>38)</sup> 1958년 제2초안은 소위 生産手段의 社會主義的 改造를 완성한 바탕위에서 만들어진 것으로서, 그때까지 부분적으로 인정되었던 농민의 農地所有와 産業, 企業所, 事業機關의 生産手段의 私的 所有가 전면적으로 금지되게 되었다.

이러한 내용은 그 뒤에 전면적으로 改正되는 1972년의 社會主義 憲法에 의하여 규정된다. 이러한 의미에서 1958년의 초안은 1972년 憲法의 先導規範이라 할 수 있다. 1958년 草案의 제2편 所有權은 社會主義的 所有와 個人的 所有로 二分하고, 前者를 다시 국가적 소유와 협동단체적 소유로 나누어 규정한다.

36) 中國의 無權代理理論은, 러시아民法이 代理權消滅 후의 無權代理成立을 인정하지 아니하는 점(동법 제63조 제1항)으로 미루어 보아, 無權代理의 成立을 가장 넓게 인정한다.

37) 崔達坤, 앞의 논문 “北韓 民法의 回顧와 展望,” 102쪽.

38) 申榮鎬, 앞의 논문 “北韓民法 40년과 그 動向,” 105쪽.

이 초안은 제2편에 「所有法」을 담고 있는데, 그 체계는 1964년의 러시아 공화국민법전과 같다. 제정 민법전도 社會主義一般例와 함께 社會主義經濟의 所有樣式의 本質上, 所有權을 國家所有權, 協同團體所有權 및 個人所有權의 셋으로 나눈다(제37조). 社會主義經濟가 지니는 集團性, 計劃性的 수행을 위해서 社會主義理論이 創案해 낸 독창적인 이론이다.

## 2) 所有權의 法類型

국가소유권은 세 가지 소유권 중 가장 중요한 권리이다. 民法典이 규정하는 국가소유권의 성질과 法理에 관하여는 종래의 법과 다를 바 없고, 그 구체적 규정들 역시 대부분 종래의 법의 정신을 規定化하고 있다. 그러나 다만, 國家所有의 對象에 관하여 유의하여야 할 필요가 있다. 종래의 민법은 “나라의 모든 自然富源, 重要公장과 企業所, 港灣, 은행, 交通運輸 및 체신기관은 국가만이 소유한다”고 함으로써 그 主要對象을 例示함에 그쳤으나, 民法典은, 對象을 네 가지 部類로 나누어 한층 자세하게 규정한다. 즉 첫째, 地下資源, 森林資源, 水産資源을 비롯한 나라의 모든 自然富源(제45조 제1호), 둘째, 중공업, 輕공업, 수산업, 林業을 비롯한 人民經濟여러 부문의 重要公장기업소와 農機械業所, 灌溉管理所 같은 農村經濟部門에서 복무하는 企業所, 收買糧政, 都市經營, 重要 상업 및 출판인쇄기업소(동조 제2호), 셋째, 港灣, 은행, 交通運輸 및 체신, 放送機關(동조 제3호), 넷째, 各級學校 및 重要文化保護施設(동조 제4호)이다.

協同團體所有權이란 協同團體들이 國家의 지도 밑에 그 固有의 意思에 따라 그 본래의 任務와 課業을 수행하기 위하여 財產을 占有, 利用, 處分할 수 있는 권리이다.

보통 이 所有權은 國家所有權에 비하여 그 社會化 水準이 낮은 것이어서 社會主義社會가 共產主義化하는 날에는 언젠가는 全人民的 所有로 轉換되는 過渡期的 所有形態라고 보는 것이다.

종래의 법이 협동단체소유권의 대상이 되는 것으로는 土地, 부림짐승, 농

기구, 고기배, 건물 등과 中小工場, 企業所로 限定한 바 있으나, 民法은 “土地, 부림집승, 농기구, 고기배, 건물 등과 中小工場, 企業所와 文化保護施設, 그 밖에 經營活動에 필요한 대상물”( 제54조)이라고 규정한다. 따라서 民法의 규정은 이 점에서도 종래의 法과 거의 일치한다고 볼 수 있으나, 民法은 그 범위를 “文化保護施設과 그 밖에 經營活動에 필요한 것들”로 확장한 점이 다르다.

이 두 가지 사항 중 文化保護施設을 추가한 것은, 國家所有權의 경우에 있어서와 마찬가지로이지만, 근래에 와서 북한에서 이러한 시설물들의 필요성이 높아져 오고 있다는 점과 또한 그러한 施設物의 설치가 漸進하고 있음을 알려 준다. 다른 한편 그 밖에 經營活動에 필요한 것들을 추가한 이유는, 限定시켜 오고 있는 協同團體所有權의 대상에 어느 정도의 융통성을 부여함으로써 변화가 예상되는 經濟的 局面에 대처하고자 하기 때문이라 생각할 수 있다.

個人所有權은 개인이 갖는 天賦的 權利이기보다 勞動에 의한 社會主義的 分配法則 내지는 국가사회가 베푸는 追加的 惠澤이라고 관념지워지고 있으나 (헌법 제24조), 個人所有權을 인정하는 財産의 범위는, 러시아 및 中國에 비하여 매우 좁다.<sup>39)</sup> 民法典 제4장은 個人所有權의 對象(제58조), 個人소유의 범위(제59조), 이용 및 처분의 권능(제60조), 가정재산과 개별 재산(제61조), 善意取得(제62조) 그리고 個人財産의 相續性(제63조)을 규정하는데, 個人所有權의 대상이 될 수 있는 범위는 소득, 국가사회의 追加的 惠澤, 터밭<sup>40)</sup> 또는 副業經理에서 나온 生産物, 相續·贈與받은 재산, 그 밖

39) 社會主義一般과 마찬가지로 北韓에서도 消費財의 個人所有를 인정한다. 個人所有權은 消費財의 所有에 국한되기 때문에 資本主義法에 있어서의 私的 所有와 근본적으로 다르다. 生産手段을 개인이 사사로이 소유하는 형식을, 社會主義法에서는 특히 私的 有라 이름하는 경우가 많다. 社會主義諸國法이 生産手段의 私所有를 資本主義的 所有라 하여 금해 온 것은 그 동안의 일반적인 현상이나, 최근에 와서 中國과 소련의 修正經濟政策은 필연코 北韓에도 조만간 영향을 줄 것이므로 결국 個人所有의 범위가 지금보다는 넓게 인정될 것으로 믿어진다(崔達坤, 앞의 논문 “北韓 民法의 回顧와 展望,” 105쪽).

40) 북한은 住宅의 個人소유를 인정하지 아니하고, 또한 터밭의 個人利用權의 범위도 겨우 20-30평에 지나지 않는다(1977년 土地法 제13조). 이에 반하여 러시아共和國



에 법적 근거에 의하여 생겨난 재산이라 하고(제58조), 또 이 밖에 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 器材를 개인재산의 대상으로 삼을 수 있다고 규정한다.

위와 같이 北韓은 제3의 社會主義的 所有形式<sup>41)</sup>으로서의 個人所有를 인정하고 있으나, 이 所有를 인정함으로써 不勞所得의 여지를 일으키게 된다고 보므로 不勞所得禁止에 관한 조치가 적극적으로 취해진다.<sup>42)</sup>

### 3) 共同所有

北韓法은 個人所有에 대치되는 개념으로 共同所有를 인정한다. 社會主義法의 모형이라 할 수 있는 러시아共和國民法이 그 제12장에서 「共同所有」의 章을 마련해서 무려 29개조에 걸쳐 자세히 규정하고 있고, 中國民法도 그들의 明文規定<sup>43)</sup>이 이를 따르고 있다.

종래의 北韓法은 부부의 결혼 중 취득한 재산이라든가 相續財産에 대하여 그 共同所有성을 인정하여 온 바 있으나, 民法典에 이르러서는 共同所有의 중요성을 한층 더 높이고 있다. 즉 제61조는 「...가정성원으로 들어올 때에 가지고 왔거나 결혼하기 전부터 가지고 있는 재산, 상속 또는 증여받은 재산과 그 밖의 개인적 성격을 띠는 재산은 개별재산」으로 되는 반면, 「공민이 가정성원으로 있으면서 살림살이에 공동으로 이용하기 위하여 번 재산은 가정재산」이라고 규정한다. 상속법을 민법에서 제외시켜 가족법에 규정하면서 가정재산의 개념은 민법전에 둔 이유는 무엇인지 의문

---

法과 中國民法에서는 모두 住宅의 個人所有를 인정하고 있어(러시아民法 제105조 제2항, 中國民法通則 제75조 제1항) 북한에 비하여 개인재산의 범위는 한결 넓다.

41) 좁은 뜻에서의 社會主義的 所有形式은 國家的 所有와 協同團體的 所有만을 말한다.

42) 러시아共和國民法은 “公민이 개인적으로 소유하는 재산은 不勞所得의 源泉으로서 사용될 수 없다”(제105조 제3항)고 明文하고, 北韓의 民法理論도 “개인들이 어떤 물건을 가지고 있다가 그것이 싫어지면 팔 수 있는 것입니다. …물론 우리는 국가에서 금지하는 糧穀을 개인들끼리 賣買한다든가 또는 어떤 商品을 사다가 다시 비싼 값으로 팔아먹는 것과 같은 모리행위를 반대합니다”(앞의 책 『민법1』, 156쪽)라고 하여 이러한 사정을 잘 설명해 준다.

43) 中國民法通則 제78조.

이다. 따라서 법체계상으로는 이를 가족법전에 규정함이 타당하다고 생각된다.

### (3) 債權債務法

#### 1) 序說

民法規定 중 제3장 「債權債務制度」는 그 속에 「일반규정」, 「計劃에 기초하는 契約」, 「計劃에 기초하지 아니하는 契約」 그리고 「不當利得行爲」의 4개 章을 담고 있고, 不法行爲는 종래의 體系와는 달리 별개의 編인 제4편에서 「民事責任과 民事時效制度」라는 이름 아래 따로 규정되어 있다. 채권 채무관계는 인민경제계획을 비롯한 국가의 행정문건이나 계약, 그밖의 행위와 사건에 기초하여 설정된다(제66조).

계약은 당사자 모두가 계획과제에 기초하여 체결되었는지의 여부에 따라 「계획에 기초하는 계약」과 계획에 기초하지 않는 계약」으로 나뉜다. 계획적 계약은 두 당사자에게 다같이 해당되는 계획과제에 기초하여 체결되는 계약이며, 일반계약은 당사자 각자에게 해당되는 계획과제에 기초하여 체결되거나 혹은 어떠한 계획과제에도 기초하지 않고 체결되는 계약이다.

새롭게 정비된 民法典上的 분류를 정리하여 舊法과 대비하면 다음과 같다.

	종래의 분류	현행 민법상의 분류
계획적 계약	자재공급계약, 상품공급계약, 철도화물운송계약, 기본건설계약, 결제계약, 은행대부계약, 국가보험계약, 농산물수매계약	자재공급계약, 상품공급계약, 기본건설계약, 농산물수매계약, 기본건설시공계약, 화물수송계약
일반 계약	매매계약, 작업봉사계약, 임대차계약	팔고사기계약, 작업봉사계약, 보관계약, 빌리기계약, 위탁계약, 려객운송계약, 저금계약, 보험계약, 위임계약, 꾸기계약, 은행대부계약, 합동계약

제정 민법전의 특성은 다음과 같다. 첫째, 종래의 計劃的 契約에 해당하는 것 중 여러 개를 一般契約으로 하여 現行法은 資材供給契約, 商品供給

契約, 農産物收買契約, 基本建設施工契約 그리고 貨物運送契約의 5가지만을 計劃的 契約으로 남기고 있다. 둘째, 民法典은 貸借契約의 내용을 크게 바꾸어 규정한다.

종래의 법은 「有償의 빌려쓰기契約」, 즉 貨貸借에 해당되는 貸借契約만을 典型化하고 있었으나,<sup>44)</sup> 民法典은 빌리기契約과 꾸기契約으로 규정하여 貨貸借, 使用貸借 및 無償의 消費貸借의 세 가지 貸借制度를 인정한다. 셋째, 運送契約을 貨物輸送契約과 旅客輸送契約으로 나누어 前者는 計劃的 契約으로, 後者는 一般契約으로 하고 있다.<sup>45)</sup> 넷째, 都給契約에 해당하는 作業奉仕契約 외에 合同作業契約制度를 新設한다. 이 계약은 “機關, 企業所, 단체가 國家資金으로 살림집이나 시설물 같은 것을 건설하는 작업을 같이 하고 그에 대한 이용권을 나누는”(제230조 제1항) 것을 내용으로 하는 바, 이것은 특수한 都給契約의 한 형태라 볼 수 있다.

## 2) 計劃에 기초하는 契約

제2장은 「計劃에 기초하는 契約」이라는 이름 아래 제90조에서 제135조 사이에서 計劃的 契約을 규정한다. 하나는 計劃契約의 일반적 특성에 관한 규정들이고, 다른 한 부분은 各種 計劃契約에 관한 규정들이다.

前者의 규정들은, 計劃的 契約의 의의(제90조), 契約當事者の 契約締結上의 의무(제91조), 契約의 체결과 仲裁(제92조) 및 人民經濟契約의 변경에 따른 契約의 변경(제93조)의 네 개 조문이다.

後者の 규정들은, 자재공급계약(제94조~제101조), 상품공급계약(제102조~제108조), 농업생산물수매계약(제109조~제116조), 기본건설시공계약(제117조~제124조), 화물수송계약(제125조~제134조)에 대한 구체적인 내용을 규정하고 있다.

계획적 계약은 일반계약에 비하여 몇가지 특성을 가지고 있다. 첫째, 계

44) 윤종철, 앞의 책, 159쪽 참조.

45) 러시아共和國 民法은 輸送契約이라는 이름 아래 두 가지 내용을 규정한다 (동법 제32장).

---

약의 당사자는 인민경제계획과제를 부여받는 기관·기업소·단체에 한정된다. 둘째, 인민경제계획에 따른 계약이므로 그 체결이 의무적이다. 셋째, 계약의 내용이 인민경제계획에 의하여 엄격한 구속을 받는다. 즉, 계획적 계약은 국가의 경제계획에 종속된 것으로서 계획과제의 변경에 의하여 언제든지 그 효력이 변경 또는 소멸될 수 있는 것이며, 사실상 계약의 자유가 전혀 보장되어 있지 않은 사회주의민법 특유의 개념이다.

### 3) 計劃에 기초하지 않는 契約

제3장은 「계획에 기초하지 않는 契約」이라는 이름 아래 제135조에서 제234조 사이에서 一般契約을 규정한다. 一般契約에 관한 一般規定과 各種 一般契約에 관한 규정으로 나눌 수 있다.

前者에 관한 규정은 一般契約의 의의(제135조), 契約의 成立(제136조), 契約의 對象으로 할 수 없는 것(제137조), 合意의 내용(제138조), 契約의 종류(제139조), 契約締結의 형식(제140조), 不動産契約締結의 형식(제141조), 雙務契約에 있어서의 同時履行(제142조), 契約의 取消(제143조), 契約의 履行과 瑕疵問題(제144조~제146조) 그리고 第三者를 위한 契約(제147조)에 관한 규정들이다. 이들 규정이 적용되는 범위는 제148조 이하의 一般契約에만 한정되므로 前述한 計劃的 契約에는 원칙적으로 적용되지 아니한다. 後者에 관한 규정은 팔고사기계약(제148조~제155조), 작업봉사계약(제156조~제165조), 保管契約(제166조~제177조), 빌리기계약(제178조~제184조) 46), 委託契約(제185조~제192조), 旅客運送契約(제193조~제199조), 貯金契約(제200조~제204조), 保險契約(제205조~제212조), 委任契約(제213조~제220조), 꾸기계약(제221조~제225조) 47), 銀行貸付契約(제225조~제229조) 그

---

46) 이 빌리기契約은 有償 또는 無償으로 체결되며, 특히 公民 서로 사이는 반드시 無償이어야 한다(제179조)고 하고 있기 때문에 韓國法의 使用貸借도 아니고 貸借과 할 수도 없는 특수한 貸借契約이다.

47) 이 계약은 韓國法의 消費貸借와 使用貸借를 합친 개념인데, 利子 등의 지급이 금지되기 때문에 無償性의 消費貸借이다.

리고 合同作業契約(제230조~제234조)이다.

#### 4) 不當利得

社會主義民法理論은 종래부터 不當利得返還制度를 民法上 매우 중요한 부분으로 다루어 왔다. 왜냐하면, 이러한 返還制度를 인정함으로써 근로의 의욕을 높여 줄 뿐만 아니라 國家 및 協同團體所有의 재산을 보호하고자 하기 때문이다.

民法典은 債權債務編의 제4장으로서 「不當利得行爲」를 규정하는데, 그 구체적인 규정은 다음과 같다. 즉 不當利得의 반환(제235조), 반환의 범위(제236조), 現物返還의 원칙(제237조), 返還者의 保管費用請求權(제238조) 그리고, 不當利得과 國家機關과의 관계(제239조)의 5개 규정이 그것이다. 이들 民法典上的의 규정들은 모두가 종래의 法의 내용을 成文化한 것이어서 그 사이에 특별한 변화가 없다. 다만 “不當利得을 돌려받을 자를 알 수 없는 경우에 不當利得者는 그 이득을 해당국가기관에 바쳐야 한다”는 제239조의 규정의 내용은 종래의 民法理論<sup>48)</sup>에서 발견할 수 없는 것이다. 그러나 이와 비슷한 내용의 러시아共和國民法<sup>49)</sup>에 이미 규정되어 있는 점으로 미루어 보아 종래의 北韓民法 역시 現行法의 내용과 같았으리라 생각된다.<sup>50)</sup>

### (4) 民事責任과 民事時效制度

#### 1) 民事責任制度

民法典 제4편 제1장의 「民事責任」에 관한 규정들은 民法典 중 많은 양을 차지한다. 이 규정들의 내용을 보면, 民事責任의 원칙(제240조), 故意過失

48) 윤종철, 앞의 책 참조.

49) 동법 제473조 제4항.

50) 崔達坤, 앞의 논문 “北韓 民法의 回顧와 展望,” 111쪽.

---

과 立證責任(제241조), 民事責任의 형태(제242조), 行爲無能力者에 대한 보호자의 책임(제243조), 制限行爲能力者에 대한 父母·後見人의 특별책임(제244조), 機關 등의 成員의 業務行爲에 대한 기관 등의 책임 (제245조), 機關 등의 不法取得物의 반환의무(제246조), 財産上 損害에 대한 機關 등의 復舊義務(제247조), 身體上 損害에 대한 補償義務(제249조), 環境汚染에 대한 補償義務(제250조), 共同不法行爲者의 連帶責任(제251조), 契約違反에 대한 損害賠償(제252조, 제253조), 契約의 변경과 損害補償(제254조), 機關 등의 無過失責任, 正當防衛와 責任의 조각(제256조), 국가이익의 특별보호(제257조) 그리고 責任의 竝立(제258조)에 관한 규정들이 그것이다.

위의 내용을 검토하여 보면, 다음과 같은 특징을 볼 수 있다.

첫째, 編制 등의 體系에 있어서의 변화이다. 즉 종래의 債務不履行制度나 不法行爲制度는 社會主義의 一般的 性向에 쫓아 債務法 속에서 다루되 특히 不法行爲制度는 不當利得과 함께 묶어 다루었다. 그러나 民法典은 債權 債務制度와는 별도로 제4편에서 「民事時效制度」와 함께 묶어 다루어 우선 體系上的 변화를 보여 주고 있다.

둘째, 종래는 債務不履行에 따른 責任과 不法行爲에 따른 責任을 二元的으로 다루어 왔는데<sup>51)</sup> 반하여 民法典은 “民事責任”이라는 共同的 章 속에서 一元的으로 다루고 있다. 따라서 이러한 一元的 措置 때문에 제4편 제1장의 “民事責任”에 관한 규정은 19개조에 걸친 커다란 분야를 이룬다. 그래서 이들 많은 조문들의 성격을 살펴보면, 不法行爲責任에 관한 것, 債務不履行責任에 관한 것 그리고 兩者의 성질을 혼합시키고 있는 것의 세 가지로 나누어질 수 있다.

앞에서 본 條文 중 契約違反에 관한 손해배상(제252조, 제253조)과 契約의 변경과 損害賠償(제254조) 등에 관한 규정은 뚜렷한 債務不履行에 따른 責任에 관한 규정들이고, 民事責任의 원칙을 규정한 제240조와 民事責任의 형태를 규정한 제242조는 兩者의 성질을 아울러 띠는 것이라 할 수 있다.

셋째, 종래의 법은 責任二元主義의 입장에서 債務不履行의 책임형태로는

---

51) 앞의 책 『민법1』, 231쪽 이하 참조.

制裁金支給責任과 損害補償責任의 두 가지<sup>52)</sup>를, 不法行爲의 그것으로는 損害補償責任을 각각 인정하였으나, 民法典은 責任一元主義를 취하여 ① 財産의 반환, ② 原狀復舊, ③ 損害補償, ④ 違約金, 連帶料 같은 制裁金の 지급, ⑤ 請求權의 제한 또는 상실 따위로 규정한다(제242조). 여러 책임을 한 곳에서 정리해 주고 있다는 데 의의가 있다.

넷째, 未成年者 등의 不法行爲能力 등에 관한 규정의 변화이다. 종래의 법은 公民의 不法行爲能力을 一律적으로 16세 이상인 자로 규정<sup>53)</sup>하여 왔으나 民法典은 不法行爲能力을 두 가지 종류로 규정한다. 즉 17세 이상인 자는 완전한 能力을 갖고, 16세인 자는 자기가 단독으로 행위할 수 있는 범위 내의 不法行爲에 대해서만 책임을 지도록 규정한다(제244조).<sup>54)</sup> 다섯째, 民法典은 종래의 民法理論에서 다루지 아니한 環境汚染에 따른 民事責任制度를 도입하여 규정한다.

제250조는 “국토와 자원을 보호하고 자원환경을 보존, 조성하며 환경오염을 방지한 데 대한 국가의 법은 여기며 남의 재산에 손해를 준 기관, 기업소, 단체, 공민은 해당 손해를 보상하여야 한다”고 규정하는데, 이 규정의 설정은 새로운 産業環境에 대처해 나가고자 하는 의도로서 新經濟政策을 취하고 있는 中國의 民法通則 제124조<sup>55)</sup>의 내용과 같다.

## 2) 時效制度

北韓法을 비롯한 社會主義諸國에서의 時效制度는 개인 사이의 불확정한 권리관계를 확정시켜 주는 데도 이바지하지만, 그것보다도 오히려 기관, 기업소 및 단체들 사이의 決濟關係를 제때에 신속하게 처리하게 해 줌으로써 獨立採算制와 計劃經濟를 원활하게 수행시키는 데 이바지하는 法的인 장치이다. 러시아共和國의 民法典을 비롯한 여러 社會主義圈의 民法典

52) 앞의 책 『민법 1』, 232-235쪽.

53) 윤종철, 앞의 책, 174쪽.

54) 자기의 지급능력의 범위를 벗어나는 부분은 그의 부모나 後見인이 民事責任을 진다.

55) 국가의 環境保護汚染防止規定에 위반하여 환경을 오염해서 타인에게 손해를 일으킨 경우에는 법에 따라 民事責任을 져야 한다(제124조).

이 비교적 많은 양의 時效規定을 담는 것은 이러한 이유에서 緣由하는 것이다. 北韓民法典도 이에 따라 제259조에서 제271조에 걸쳐 많은 규정을 두고 있고, 나아가서 時效規定을 民法總則의 일부가 아니라 民法의 個別編으로 하고 있는 것이다.

民法典은 時效의 의의와 성질(제259조), 一般時效期間(제260조), 短期時效期間(제261조), 豫算制國家機關 등에 적용되는 時效期間(제262조), 時效期間經過 후의 財産의 귀속(제263조), 時效期間經過 후의 辨濟의 效力(제264조), 時效의 停止(제265조), 時效의 中斷(제266조), 時效期間延長의 허가(제267조), 時效利益의 強制適用(제268조), 時效期間進行의 開始(제269조) 그리고 時效期間의 계산(제270조, 제271조)을 규정한다.

## 제3절 가족법

### 1. 家族法の沿革

日帝의 법령에 대한 失效를 선언<sup>56)</sup>한 후 생겨난 家族法分野의 공백을 메꾸기 위한 조치로서, 1946년 7월 30일 北朝鮮臨時人民委員會 決定 제54호 <北朝鮮男女平等權에 對한 法令>과 동년 9월 14일 北朝鮮臨時人民委員會 決定 제78호 <同 施行細則>이 제정되었다.

이는 宗法制에 터전을 두어 온 傳統的 家族制度를 해체하고 前近代의 家族秩序와의 단절을 꾀하여 家族革命의 理念을 실현코자 했던 법령으로,<sup>57)</sup>

56) 1945년 11월 16일 北朝鮮 五道行政局 司法局 布告 제2호 <北朝鮮에 施行할 法令에 關한 件>에 의하여 失效되었다.

57) 이 法令이 지니는 女性解放의 意義와 이 法令의 실시를 위하여 취해졌던 조치들에 관하여는 리경혜, 『여성문제해결경험』(사회과학출판사, 1990), 53쪽 이하를 참조할 것. 반면에 이 들 法令에 대하여, 社會主義革命을 실현하기 위한 방도로서 매우 형식적으



北韓家族法の 基底를 형성케 해준 법령이다. 이 법령이 선언한 家族法上의 여러 基本原則은 그 이후의 北韓家族法에 그대로 이어졌다. 예컨대, 이 두 법령에 규정되어 있는 自由結婚의 原則, 婚姻年齡, 一夫一妻制의 原則, 婚姻登錄制度, 離婚節次, 離婚時의 子女扶養 등에 관한 내용은 그 이후 약간의 부분적인 개정과 보완을 거쳐 최근의 가족법전에 그대로 이어져 왔다. 특히 婚姻登錄과 夫婦財産問題에 대해서는 지금도 가족법전을 보완해 주고 있다.

民法分野에서는 앞에서 본 바와 같이 초안이 마련되고 이를 잠정적으로 裁判에 準則으로 삼기도 하였으나, 家族法分野에 있어서는 成文化를 위한 시도는 없었던 것 같다. 所有關係의 社會主義化로 민법전을 새로 제정해야 할 필요성이 매우 컸던 반면에 家族法分野에 있어서는 成文化의 필요성은 절박하지 않았던 것 같다.

오히려 그때까지 제정된 몇몇 單行家族關係法令을 골간으로 하고, 법의 공백을 「民主主義的 法意識」이라는 不文法源을 통하여 쉽게 메꾸어 나가며, 그를 통하여 社會主義家族法으로서의 면모를 갖추어나가는 것이 더욱 편리하였을지도 모른다.<sup>58)</sup> 1960년대 중반 이후로 나타난 「主體思想」의 강조는 北韓家族法에 북한 특유의 家族規範을 다수 등장시킬 수 있는 요인을 형성케 해 주었으며, 1977년 이후 社會主義法務生活의 強化와 遵法性의 強調은 이를 강력히 실현하기 위하여 法制定과 法整備事業이 수반되게 된 것 같다.

그리하여 民事法分野에서도 일시적인 대책의 하나로 등장하게 된 것이, 1982년에 暫定規定의 형태로 채택되고 1986년에 정식화된 「민사규정」이다. 이 규정은 民法과 家族法에 관한 사항을 함께 규정하여 앞으로 제정될 민법전과 가족법전의 내용이 어떨지 짐작케 해 준 법령이다. 몇몇 單行 法令<sup>59)</sup>과 解釋論을 통하여 家族法關係를 규율해 오던 북한도 1990년

로 제정된 법령에 불과하다(法務部, 『北韓法の 體系的 考察<1> - 民事關係法 -』, 1992, 282쪽)든가, 女性人력을 동원하기 위한 숨은 목적이 있었다.

(앞의 책 『北韓法制概要』, 333쪽)는 등의 평가를 하기도 한다.

58) 申榮鎬, “北韓 家族法の 回顧와 展望,” 『北韓法律行政論叢』 제10집, 1995, 129쪽.

10월 24일 最高人民會議 常設會議 決定 제5호로 가족법전을 성문화한다. 이 법전은 동년 12월 1일부터 시행되었고, 1991년 4월 11일부터 13일 사이에 개최된 最高人民會議 제9기 제2회 會議에서 승인되었다. 全6章 54개 條文으로 구성되어 家族關係 全般을 제대로 규율하기에는 빈약한 법전에 지나지 아니하나, 가족관계가 成文法典의 규율하에 놓이게 되었다는 法史的 意義는 크며, 또한 그간 北韓家族法理論에서 그 유효성이 인정되던 傳統家族法의 일부 내용을 과감히 명문화하여 북한 나름대로의 독자성을 내세우고자 한 의도도 엿보인다.<sup>60)</sup>

1993년 9월 23일 最高人民會議 常設會議는 그간의 가족법전 시행의 경험을 토대로 하고 일부 규정의 정확성을 기하기 위하여 몇몇 조문을 개정하였는데, 실제적 내용을 보완한 것은 相續의 承認과 拋棄期間을 설정한 제52조라고 할 수 있다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

子女養育에 관한 제23조 제1항 本文의 文案을 다듬고, 자녀를 양육하는 당사자가 양육비를 받지 아니하는 경우에는 지불하지 않아도 된다는 단서를 신설하였다.

親權의 내용에 관한 제28조 제1항의 비법률적 표현을 개정하여 부모는 자녀를 양육하고 미성인의 대리인으로 된다고 그 표현을 수정하고 있다.

未成人과 勞動無能力者에 대한 扶養義務를 규정하는 제37조의 중복 표현

59) 成文의 家族關係法令으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- <北朝鮮男女平等權에 對한 法令>(1946. 7. 30, 臨時人民委員會 決定 제54호)
- <北朝鮮男女平等權에 對한 施行細則>(1946. 9. 14, 臨時人民委員會 決定 제78호)
- <후견인 또는 보좌인선정 및 감독에 관하여>(1949. 11. 15, 內閣指示 제232호)
- <립양의 설정에 관하여>(1949. 12. 31, 內閣指示 제473호)
- <전쟁고아들에 대한 립양수속절차에 관하여>(1952. 7. 26, 內閣指示)
- <공민의 신분등록에 관한 규정>(1955. 3. 8, 內閣決定 제28호)
- <리혼절차를 일부변경할 데 관하여>(1956. 3. 8, 內閣決定 제24호)
- <리혼사건의 심리절차에 관한 규정>(1956. 3. 16, 司法省規則 제9호)
- <어린이 보호교양법>(1976. 4. 29, 최고인민회의 제5기 제6차 회의 채택)
- <민사규정(잠정)>(1982. 12. 7, 中央人民委員會 政令 제247호)
- <민사규정 잠정시행세칙>(1983. 3. 19, 중앙재판소 지시 제2호)
- <민사규정>(1986. 1. 30, 中央人民委員會 政令)

60) 申榮鎬, 앞의 논문 “北韓 家族法의 回顧와 展望,” 132쪽.

을 삭제하고 있다.

後見에 관한 제40조를 부모의 보살핌을 받지 못하는 미성인과 신체상의 결함으로 행위능력을 가지지 못한 자를 위하여 후견인을 정한다고 法文을 수정하였다. 未成年者를 위한 後見開始要件을 분명히 한 것이다. 아울러 제41조 제1항을 개정하여 未成年者의 法定後見人에서 부모를 제외하였다.

相續의 拋棄에 관한 제47조 제2항에 대하여는 용어의 정리를 하고 있다. 즉 개정전의 법전이 相續의 拋棄를 相續의 拒否로 규정하던 것을 相續權의 拋棄로 바꾼 것이다. 相續處理期間을 규정하던 제52조는 크게 개정되었다. “상속은 6개월 안에 하여야 한다”는 제1항을 “상속은 상속의 승인, 포기가 6개월 안에 행해져야 한다. 6개월 안에 상속받을 자가 나타나지 않거나 상속권을 전부 포기하는 경우 그 재산은 국고에 넣는다”로 개정하고, “6개월 안에 상속받을 자가 나타나지 않거나 상속받을 자가 상속권을 포기하는 경우 그 재산은 국고에 넣는다”는 제2항을 “재판소는 상속받을 자가 나타나지 않는 경우 이해관계인의 신청에 따라 판정에 의하여 상속의 승인, 포기기일을 다시 6개월 연장할 수 있다”로 개정하였다.

한편 제6장의 표제를 벌칙에서 제재로 바꾸고 있다.

## 2. 家族法の 體系와 基本原則

### (1) 家族法の 規制對象과 體系

가족법은 婚姻關係, 夫婦關係, 자녀의 양육과 교양문제 및 家庭財産과 관련하여 제기되는 문제를 규제한다.<sup>61)</sup> 아울러 家庭財産關係에는 所有關係, 扶養關係 및 相續關係가 포함되고 相續關係를 家族法の 規制對象으로 포함시킨다. 이는 社會主義家族法에 비하여 볼 때 북한 가족법의 독자성을 내보인 것이라고 볼 수 있다.<sup>62)</sup>

61) 리송녀, <공화국가족법은 가정을 공고화하고 혁명화하는 무기> 《법학논문집》 제7호 (과학, 백과사전종합출판사, 1990), 139쪽.

62) 초기의 家族法理論이나 1985년의 家族法教科書 등(조일호, 앞의 책, 22쪽-24쪽 ; 김정

가족법전은 쉰 6개 章 54개 條로, 제1장 가족법의 기본(제1조~제7조), 제2장 결혼(제8조~제14조), 제3장 가정(제15조~제39조), 제4장 후견(제40조~제45조), 제5장 상속(제46조~제53조), 제6장 제재(제54조)로 구성되어 있다. 이 중에서 제3장 가정이 가족법전의 핵심을 이루고 있다. 이러한 태도는 이혼을 독립의 장으로 규율하고 있는 점을 제외하면 1980년 中國婚姻法과 거의 일치한다. 제3장은 제2장 결혼을 기초로 하여 ① 夫婦關係 ② 父母子女關係 ③ 그 밖의 家族成員間의 關係를 규율하고 있다. 한편 후견을 독립된 장으로 구성하는 태도는 이를 民法通則에 규율하는 러시아 연방공화국과도 다른 북한가족법의 또 다른 특색이다. 또한 家族法의 規制對象에 대한 입장의 전환이 이루어져, 판택텐체계를 취하는 전통대륙법의 家族法體系와 유사하게 되었고, 親族法과 相續法을 합쳐서 家族法이라는 용어를 관용하고 있는 韓國法學界의 일반적 태도와 동일하다.

## (2) 家族法의 基本原則

북한 가족법은 “사회주의적 결혼, 가족제도를 공고발전시켜 온 사회를 화목하고 단합된 사회주의대가정으로 되게 하는 데, 이바지한다”(제1조)고 규정하고 있다.

家族法의 基本原則을 무엇으로 볼 것인가에 대한 北韓法理論은 약간의 변화를 보여 주고 있다. 초기의 한 이론은 ① 남녀의 완전한 평등, ② 모성과 아동들에 대한 국가적 보호, ③ 一夫一妻制의 원칙, ④ 자녀의 이익만을 위한 親權 實現의 원칙이라는 네 가지를 제시한 바 있다.<sup>63)</sup> 그 후의

금, 앞의 책, 4쪽-5쪽)은 家族法의 규제대상으로 ① 婚姻關係 ② 부부간의 人格적 및 재산적 관계 ③ 親子關係 ④ 부모와 子녀 이외의 血族關係 ⑤ 姻戚關係, 繼親子關係 및 養親子關係 등을 열거하고 있었다. 이상과 같은 家族法의 規制對象을 기초로 하여 家族法을 “결혼 및 혈연관계와 관련하여 또는 다른 가족의 자녀를 양육하는 것과 관련하여 발생하는 사회관계를 규제하는 법규범들의 총체”라고 정의하였다. 이러한 정의에 의하면 공민이 사망한 경우에 그의 재산이 다른 사람에게 이전하는 것과 관련한 관계를 규제하는 相續法은 民法의 한 구성부분으로 되어야 한다.

63) 조일호, 앞의 책, 29쪽-33쪽.

일반론은 자녀의 이익만을 위한 親權 實現의 원칙 대신에 개인의 이익과 국가의 이익, 가정의 이익과 사회의 이익을 유기적으로 결합시키는 원칙을 내세우고 있다.<sup>64)</sup>

가족법전에서는 위 네 가지 基本原則 이외에도 婚姻에 대한 보호와 가정의 강화, 行爲能力 없는 공민의 권익 보호, 個人財産에 대한 相續權의 보호 등을 추가로 규정하고 있다. 가족법전 제1장에 규정된 이 원칙들이 家族法 全般에 걸쳐 빠짐없이 적용되지는 않더라도 家族法의 해석과 적용에 있어서 基本指針으로 될 것이다.

### 3. 主要內容

#### (1) 結婚關係

##### 1) 結婚의 成立要件

結婚當事者間의 結婚意思의 합치가 結婚의 필수요건이라는 점은 近代家族法上의 일반원칙이므로 특별히 언급할 사항은 없다. 다만 北韓家族法은 그 표현을 약간 달리해 왔는데, 일반적 표현법은 “남녀의 자원적 합의”이다. 이를 <민사규정>에서는 “동지적 사랑과 진정한 합의”로 규정한 바 있고, 가족법은 제8조 제1항에서 自由結婚의 권리로 규정하고 있다. 법에 명시되어 있지는 않지만, 정신병자와 같은 의사무능력자의 結婚, 제3자의 강요나 부추김 등에 의한 結婚, 범죄를 구성할 정도의 강박에 의한 結婚, 假裝結婚 등은 모두 무효로 취급될 것이다.<sup>65)</sup>

제9조 제1항은 남자 만18세, 여자 만 17세로 규정하여, <男女平等權에 對한 法令>에서의 結婚年齡으로 복귀하고 있다.<sup>66)</sup> 또 동 제2항은 “국가는

64) 김정금, 앞의 책, 16쪽-23쪽.

65) 조일호, 앞의 책, 73-75쪽 ; 김정금, 앞의 책, 29쪽 ; 리송녀, 앞의 논문, 144쪽.

66) 結婚適齡에 관하여는 입법상의 변화가 있었다. 즉 <男女平等權에 對한 法令> 제6조

---

청년들이 조국과 인민을 위하여 사회와 집단을 위하여 보람있게 일한 다음 결혼하는 사회적 기풍을 장려한다”고 규정하여 <민사규정>에서 취했던 晩婚政策을 답습하고 있다.

제10조는 禁婚範圍를 8촌까지의 血族, 4촌까지의 姻戚으로 명시하고 있다.<sup>67)</sup> <男女平等權에 對한 法令 施行細則>에서 규정하던 “부적합한 건강상태”나 <민사규정>의 結婚生活을 할 수 없는 질병에 대하여는 언급하지 않고 있으나, 해석상으로는 여전히 結婚障礙事由로 보아야 할 것이다.<sup>68)</sup>

제11조 제1항에서 “결혼은 신분등록기관에 등록을 하여야 인정되며 국가의 보호를 받는다”고 규정하고 있다. 가족법전의 제정으로 結婚登錄에 관한 節次法이 새로 마련된 것 같지는 않으므로, 종래의 節次法인 <공민의 신분등록에 관한 규정>이 그대로 적용되는 것으로 생각된다.<sup>69)</sup>

## 2) 結婚無效

위에서 살펴본 실질적 요건을 위반한 結婚의 법적 효과는 무효이다(제13조 제1항). 結婚取消의 개념을 인정하지 않는 초기의 입장이 그대로 지속되고 있는 것이다. 또 이 무효는 당연무효가 아니고 언제나 재판상 무효이다(동 제2항). 가족법전은 無效婚當事者 사이에서 출생한 자녀의 양육에 대하여 離婚 후 子女養育에 관한 규정을 준용하도록 명문화하여 자녀보호의 의지를 구체화하고 있다. 주목할 만한 변화이다.

## 3) 結婚의 效果

---

와 <同 施行細則> 제9조는 남자 만18세, 여자 만17세로 규정하였으며, <민사규정>은 구체적 연령을 적시하지 않고 “의무교육을 마치고 국가사회생활에 참가하여 사업에 익숙하며 독자적으로 가정을 이루고 생활할 수 있는 나이”로 규정하기도 하였다.

67) 同姓不婚이라는 “우리 인민들 사이에 오랜 기간에 걸쳐 지속되어 온 생활 풍습과 감정을 적절히 고려하여야 할 것이니, 이 각도에서 볼 때 아마 다른 어떤 사회주의 국가들의 립법에서보다는 우리에게 그 범위가 더 넓게 인정되어야 할 것이다”라는 입장을 취해 왔다(조일호, 앞의 책, 83-84쪽).

68) 리송녀, 앞의 논문, 149쪽 참조.

69) 申榮鎬, 앞의 논문 “北韓 家族法の 回顧와 展望,” 141쪽.

제3장은 結婚의 효과와 관련하여 夫婦關係의 발생(제16조), 夫婦別姓과 독립성(제17조), 가정생활에 있어서의 夫婦 平等(제18조), 配偶者扶養(제19조)만을 규정하고 있다. 夫婦財産制에 관하여는 언급하고 있지 아니하다. 종래의 家族法理論이나 내용에 비추어 달라진 점을 정리하면 다음과 같다.

제29조는 최근의 家族法理論에 따라 繼親子關係를 法定親子關係로 명문화하고 繼親子關係가 성립되면 實親子關係는 소멸된다고 규정하고 있다. 法定親子關係를 養親子關係로 한정하려는 경향에 비추어 이례적이라 할 수 있다.

제19조는 “남편과 안해는 노동능력을 잃은 배우자를 부양할 의무를 진다”고 하여 부부간의 扶養義務를 生活扶助的 扶養義務로 이해하려는 태도를 보여 준다. 즉 相對方 配偶者에게 勞動能力이 있는 한 扶養請求權은 인정되지 않는 것으로 규정하고 있다. 그러나 부부간의 扶養義務의 성질상 이는 부당하다. 오히려 이 규정은 離婚 후의 夫婦扶養制度를 근거지워주는 규정으로 보아야 할 필요가 있다.<sup>70)</sup> 가족법은 夫婦財産關係를 직접 규제하지 않고 있다. 다만, 민법 제61조에 가정재산과 개별재산에 관하여 규정하고 있을 따름이다.

#### 4) 離婚

社會主義家族法은, 協議離婚制度의 최대의 단점이라 할 수 있는 경솔한 離婚 또는 부도덕한 離婚에 의한 가족의 해체를 방지하기 위하여 초기의 協議離婚制度를 폐지하거나 여러 제한 조치를 취한 바 있다. 북한도 역시 “리혼은 재판에 의해서만 할 수 있다”고 규정한다(제20조 제2항).

1994년에 개정된 민사소송법전에서는 離婚訴訟이 民事訴訟事件임에는 다름이 없으나,<sup>71)</sup> 이러한 특칙 대부분이 삭제되고 있다.<sup>72)</sup> 離婚訴訟規則을

70) 申榮鎬, 앞의 논문 “北韓 家族法의 回顧와 展望,” 143쪽.

71) 1994년 민사소송법전 제53조 제2호, 제3호.

72) 1976년 민사소송법전상의 離婚事件에 관한 特別 管轄에 관한 제56조, 離婚事件審

따로 마련하였는지는 알 수 없고 삭제하게 된 배경이나 이유도 불분명하다.

北韓家族法은 裁判離婚制度와 관련하여 초기부터 離婚事由에 있어서 破綻主義를 취해 왔다.<sup>73)</sup> 제21조도 “배우자가 부부의 사랑과 믿음을 흑심하게 배반하였거나 그밖의 사유로 부부생활을 계속할 수 없는 경우에는 리혼할수 있다”고 규정하여 파탄주의 입장을 분명히 하고 있다. 재판의 실무에서 結婚破綻을 인정하는 기준에 대하여는 변함이 없는 것으로 보인다.<sup>74)</sup>

離婚에 의해 夫婦關係가 소멸하면, 結婚에 의해 발생되었던 부부 사이의 인격적 관계와 재산적 관계가 소멸됨은 당연하다. 結婚에 의해 성립하였던 配偶者 또는 姻戚이라는 身分關係의 소멸, 재산관계의 변경 등은 명문의 규정이 없더라도 離婚의 효과로서 다루어져야 한다.<sup>75)</sup> 재산관계의 변경과 관련하여 제39조는 家庭財産의 分割問題의 하나로 규정하고 있다.

離婚 후 子女養育에 관한 北韓法의 태도에는 약간의 변화가 규지(窺知)된다. 離婚하는 경우 자녀를 양육할 당사자는 자녀의 이익의 견지에서 당사자들의 합의에 의하여 정하여지고 합의가 이루어지지 않을 경우에는 재판소가 정하나, 3세 미만의 자녀는 부득이한 사유가 없는 한 모가 양육자로 된다(제22조). 자녀를 양육하는 당사자는 양육하지 않는 당사자에게 자녀가 노동년령, 즉 만 16세에 이르기까지의 養育費를 청구할 수 있다(제23조 제1항). 다만 자녀를 양육하는 당사자가 養育費를 받지 아니할 경우에

리에 관한 제118조만이 그대로 남아 있을 뿐이다.

73) <男女平等權에 對한 法令 施行細則> 제10조, 제11조 참조.

74) <민사규정실행세칙>도 離婚이 승인될 수 있는 사유로서 ① 일방 당사자가 엄중한 범죄를 범하여 장기 징역형을 받았을 경우, ② 일방 당사자가 장기적이며 만성적인 정신병으로 완치될 가능성이 없다는 것이 과학적으로 인정되는 경우, ③ 일방 당사자가 2년 이상 행방불명으로 되고 결혼생활을 유지할 수 없다고 인정되는 경우, ④ 일방 당사자가 부부의 신의를 흑심하게 배반하여 사회적으로 비난을 받는 경우, ⑤ 일방 당사자가 결혼생활을 지속할 수 없는 신체상의 장해 또는 만성적 질병으로 상대방 배우자와 후대에 나쁜 영향을 줄 수 있다고 인정되는 경우, ⑥ 정당한 정치적 요구로부터 이혼문제가 제기되었다고 인정되는 경우를 열거하고 있었다(리송녀, 앞의 논문, 162쪽). 가족법전의 제정으로 위와 같은 실무의 태도에 변화가 생기지는 않았을 것으로 판단된다

75) 申榮鎬, 앞의 논문 “北韓 家族法の 回顧와 展望,” 147쪽.



는 지불의무를 면한다(제23조 제1항).

또한 가족법전은 養育費의 규모를 자녀의 수에 따라 월수입의 10~30% 범위 안에서 재판소가 정한다고 규정한다(제23조 제2항). 아울러 가족법전 제24조는 양육비를 지불하던 당사자가 노동능력을 잃었거나 자녀를 맡아 키우던 당사자가 재혼하여 그 자녀가 계부 또는 계모의 부양을 받을 경우 이해관계자는 양육비를 면제하여 줄 데 대하여 재판소에 요구할 수 있다고 규정한다.

## (2) 親子關係

### 1) 親生子

가족법은 親生子問題에 관하여 제25조에서 부모와 자녀의 관계는 혈연적 관계이며, 結婚外의 자와 婚姻中의 자 사이의 평등만을 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 婚姻中의 자에 대한 親子關係의 확정, 父性競合問題의 처리 등에 관하여는 종래의 해석론에 의존하여 이해할 수밖에 없다.<sup>76)</sup> 婚姻外의 자에 대한 任意認知制度나 強制認知制度 및 準正制度에 관하여서도 마찬가지이다.<sup>77)</sup>

### 2) 法定親子

#### 가) 繼親子

부모의 재혼에 의해 형성되는 繼父母와 繼子女關係는 성질상 姻戚關係에 속한다. 그런데 제29조는 계친자관계를 법정친자관계로 보고 계친자관계가 형성되면 계자녀의 실부모와의 관계는 소멸된다고 규정한다. 繼親子 사이

76) 조일호, 앞의 책, 150-152쪽 참조할 것.

77) 조일호, 앞의 책, 153쪽 이하를 참조할 것.

에 扶養의 권리의무만을 인정하던 종래의 입장과 크게 달라진 부분이다.

#### 나) 養親子

養子로 될 수 있는 자가 未成年者이어야 한다(제30조). 養親으로 되기 위한 요건으로 가족법전은 제30조 제2항에서 선거권을 박탈당하거나, 양자녀의 건강에 해를 줄 수 있는 질병이 있거나 그밖에 양자녀를 보육 교양할 능력이 없는 자가 아니어야 할 것을 규정하고 있다. 入養成立을 위해서는 入養關聯 當事者들의 동의가 수반되어야 한다. 養子로 될 자의 親父母가 있으면 그의 동의가 있어야 하고 養子로 될 자가 後見 하에 있을 때에는 後見人의 동의가 있어야 한다(제31조 제1항). 또한 養子로 될 자가 일정한 연령에 달한 경우에는 그의 동의도 필요하다. 가족법은 夫婦共同入養에 관해 규정하지 아니하나, 최근의 한 해석론은 부부 일방만의 入養은 허용되지 않는다고 하여 夫婦共同入養만을 인정하고 있다.<sup>78)</sup>

入養은 入養設定을 승인하는 該當機關의 승인에 의해 성립하고 이 승인에 근거하여 身分登錄機關에 등록하여야 한다. 入養設定承認機關은 住民行政機關이다(제32조). 入養登錄은 結婚登錄과는 달리 보고적 성질의 것이다.<sup>79)</sup>

入養의 효과와 관련하여 北韓家族法은 일찍부터 完全養子制度를 채택해왔다. 즉 養親子關係는 實親子關係와 같으며, 養親子關係가 성립되면 養子과 실친과의 관계는 소멸된다(제33조). 入養關係는 과양에 의해서만 해소되는 법률관계이다. 罷養에 관한 당사자간의 합의가 이루어지지 아니하면 裁判所가 해결하게 된다(제34조). 罷養請求訴訟을 제기할 수 있는 자는 入養關係 當事者에 한정되지 아니한다.

그밖의 임의의 자나 국가기관, 기업소, 사회협동단체도 養子女의 이익을 위하여 필요하다고 판단되면 罷養請求訴訟을 제기할 수 있다.<sup>80)</sup> 罷養이 이

78) 김정금, 앞의 책, 66쪽 ; 리현숙, <공화국 가족법상 躰양제도의 우월성> 《김일성종합대학학보》 사회과학(력사 법학) 제39권 제8호(김일성종합대학출판사, 1993. 8.), 78쪽.

79) 리현숙, 앞의 논문, 79쪽.

80) 김정금, 앞의 책, 70쪽.

루어지면 入養에 의해 발생되었던 모든 효과는 장래를 향하여 소멸된다. 따라서 소멸되었던 실친과의 親子關係가 회복되고 入養에 의하여 바뀌어졌던 姓도 다시 바뀌게 된다.

### 3) 親子 사이의 法律關係

#### 가) 子女의 姓名

자녀의 姓에 관하여도 우리 민족의 오랜 전통이 父姓追從主義였다는 점을 강조하여 父系主義의 오랜 습속을 그대로 유지하고자 하였다. 남녀평등의 실현을 지상과제로 삼는 北韓家族法의 기본입장에 반하는 것임에도 불구하고 이 입장은 가족법전에 성문화된다(제26조).

#### 나) 親權

미성년 자녀를 보호하고 교양할 부모의 권리의무를 親權이라 하고 그 의무성을 강조하고 있는 것이 現代家族法의 추세이다. 北韓家族法도 초기부터 이러한 의무성을 강조해 왔다. 아울러 社會主義家族法으로의 진전에 따라 이 의무는 국가에 대한 것으로 변하게 된다. 왜냐하면 부모는 자녀를 공산주의사회의 건설자로서 교양하여야 하기 때문이다.

제27조는 부모의 의무로서의 자녀교양을 선언하고, 자녀교양의무의 내용으로 견결한 혁명가로, 공산주의적 새 인간으로 키워야 할 것을 규정하고 있다.

부모에게 未成子女(行爲無能力者인 成年子女를 포함한다)를 위한 法定代理權과 法律行爲 同意權을 인정하고 있다(민법 제20조 제3항 및 제21조, 가족법 제28조 제1항). 부모의 子女扶養義務에 대한 법적 근거는 제28조 제1항에서 찾을 수 있다. 한편 제28조 제2항은 父母奉養에 대한 자녀의 의무를 선언하고 있는데, 이 역시 초기의 해석론에서도 긍정되던 사항이다.

81)

81) 조일호, 앞의 책, 184쪽 이하를 참조할 것.

---

北韓家族法理論은 일찍부터 親權剝奪制度를 인정하여 왔으나,<sup>82)</sup> 가족법은 이에 관한 규정을 두고 있지 아니하다. 이 문제 역시 종래의 해석론에 따라 처리될 것으로 생각된다.

### (3) 後見

後見制度는 行爲無能力者를 보호·감독하여 그 재산을 관리하고 대리함을 목적으로 하는 제도이다. 가족법은 보호기관을 後見人으로 통합하고 있다.<sup>83)</sup> 가족법은 제4조 제2항에서 後見制度가 家族法의 일반제도임을 규정하고, 後見에 관하여 하나의 독립된 章을 할애할 만큼 그 비중을 높이 두고 있다.

法定後見人으로는 배우자 또는 부모나 자녀, 조부모나 손자녀, 형제자매를 규정하고 있다(제41조 제2항). 法定後見人으로 될 자가 수인인 경우에는 後見義務遂行에 가장 적당하다고 인정되는 자가 後見人으로 되고(동 제3항), 法定後見人으로 될 자가 없거나 後見人選定에 분쟁이 있는 경우에는 住民行政機關이 後見人을 정한다(제42조).

가족법은 後見人 缺格에 대하여 규정하지 아니하나, 성질상 <후견인 또는 보좌인 선정 및 감독에 관하여> 제1항 제5호의 규정은 현행법하에서도 유효하다고 보아야 할 것이다. 가족법에는 後見監督機關을 住民行政機關으로 규정한다. 그 이외의 사항인 後見人의 해임이나 감독사항, 後見의 종료 등에 관해서는 규정하고 있지 않고 있는데, 이들 문제 역시 <후견인 또는 보좌인 선정 및 감독에 관하여>의 해당 규정을 참조하여 처리될 것이다.

84)

---

82) 부모가 자녀를 교양하는 일은 국가·사회에 대한 의무이다. 부모가 이러한 의무를 다하지 아니하거나, 부모의 도덕적 품성이 자녀교양에 유해하다고 인정될 경우에는 그 제재로서 부모의 권리인 親權을 박탈하게 된다(조일호, 앞의 책, 186쪽 이하를 참조할 것).

83) 社會主義法의 일반적 태도는 行爲無能力者를 絶對的 行爲無能力者와 制限的 行爲無能力者로 구분하고 그 보호기관으로서 전자에는 後見人을 두고 후자에는 保佐人을 두는 방식을 취해 왔다. 북한의 경우도 종래에는 이러한 방식을 따라 왔었다.

#### (4) 其他 家族成員間의 關係

##### 1) 親族의 範圍

北韓家族法은 親族關係를 규율하는 일반규정을 두고 있지 않다. 때문에 親族關係의 발생과 소멸은 그 원인이 되는 해당 법률관계를 개별적으로 검토하는 것에 의해 밝혀질 수밖에 없다. 다만 가족법은 禁婚範圍와 扶養과 관련된 규정에서 親族으로서의 법적 효과가 미칠 수 있는 한계선을 암시하고 있다.

##### 2) 親族間의 權利義務

제35조 내지 제38조는 조부모와 손자녀, 형제자매 및 그밖의 가족성원간의 扶養義務를 규정한다. 손자녀와 조부모 및 형제자매 사이의 扶養義務는 종래의 家族法理論에서도 긍정되던 사항으로<sup>84)</sup> 특기할 만한 것은 없다. 다만 扶養의 내용으로서 물질적 원조와 아울러 정신적 부양을 강조하고 있는 점은 주목할 만하다.

가족법은 조부모와 손자녀 및 형제자매인 경우에는 같은 가족성원이어야 하는 요건을 제시하지 않고, 이에 해당되지 아니하는 未成年者나 노동무능력자에 대하여는 가정성원 중에서 扶養能力이 있는 자가 扶養하고 이들도 없는 경우에만 따로 사는 부모나 자녀, 조부모나 손자녀, 형제자매가 扶養한다고 규정하여(제37조) 해석에 따라서는 중복 규정하고 있지 아니한가하는 의문을 떠올리게 된다. 어쨌든 <민사규정>과 비교해 볼 때 3촌 이내의 傍系血族과 그 配偶者가 扶養義務者의 범위에서 제외되고 있음을 알게 된다.

84) 申榮鎬, 앞의 논문 “北韓 家族法의 回顧와 展望,” 157쪽.

85) 조일호, 앞의 책, 216쪽 이하 참조.

---

## (5) 相續關係

### 1) 法定相續

제46조는 法定相續人의 순위와 범위에 관하여 제1순위자로 배우자와 자녀, 부모를 규정하고 제2순위자로 손자녀와 조부모, 형제자매를 규정하며 이들이 없는 경우에는 가까운 친척에게 상속된다고 하여 法定相續人의 구체적 한계를 명시하지 않고 있다. 法定相續人에 속한다하더라도 被相續人을 생전에 몹시 학대한 자, 의식적으로 돌보지 아니한 자, 相續條件을 고의적으로 만든 자는 相續缺格者로 된다(제48조).

가족법은 胎兒나 被相續人으로부터 扶養을 받아 온 노동무능력자의 相續權에 대하여 규정하지 않고 있으나, 이를 긍정하던 종래의 해석론<sup>86)</sup>은 그대로 유지되는 것으로 보아야 할 것이다. 法定相續人이 없거나 相續人이 모두 相續을 포기하면 相續財産은 國庫로 귀속된다(제52조 제1항).

北韓法도 相續의 효과로서 일반승계, 포괄승계의 원칙을 따르고 있다. 다만 債務의 限定承繼의 원칙을 취한다(제51조). 相續分은 평등하다(제47조 제1항). 1990년 가족법전은 相續은 6개월 이내에 처리되어야 할 것만을 규정하고 承認이나 拋棄의 기간을 法定하지 않아 문제가 되었으나, 개정 가족법은 이를 6개월로 규정하고 있다(제52조 제1항). 이 기간은 재판소의 판정에 의하여 6개월 연장될 수 있다(제52조 제2항). 相續을 포기하면 拋棄者의 相續分은 다른 相續人들에게 침증된다(제47조 제2항).

### 2) 遺言相續

제50조에서 遺言의 자유와 遺言의 무효만을 규정할 뿐 그 이외의 사항에 대하여는 전적으로 해석론에 맡기고 있다. 遺言의 방식과 관련하여 한 해석론은 서면에 의할 것을 원칙으로 하고 여기에 2인 이상이 서명하여야

---

86) 앞의 『법학사전』, 282-283쪽.

하며, 부득이 구술에 의할 경우에는 3인 이상의 立會人의 증명이 필요하고, 遺言書는 公證機關의 公證을 받아야 한다는 점만을 주장한다.<sup>87)</sup>

가족법은 遺言의 자유에 대한 제한인 遺留分制度를 규정하지 않고 있다. 이처럼 遺留分制度가 규정되어 있지 아니하더라도, 실제상으로는 遺言의 無效制度에 의하여 遺留分制度가 인정되는 것과 동일한 효과를 거둘 수 있게 되어 있다. 즉 遺言에 의해 遺言者의 扶養을 받던 자의 이익이 침해 되면 遺言은 무효로 되는데(제50조 제1항), 遺言者의 扶養을 받던 자는 다름아니라 法定相續人이기 때문이다.

## 제4절 맺 음 말

본 논문은 북한의 민사법 중에서 민법과 가족법에 대하여 그 연혁과 체계 및 주요내용에 대하여 개괄적으로 검토하여 보았다. 극심한 식량난 등의 경제적 위기로 인하여 대외개방이 불가피한 북한사회에 있어서, 개혁과 개방의 물결은 民事法에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다.

우선 민법에 있어서는, 첫째, 생산수단의 사적소유가 부분적으로 허용되지 않을 수 없을 것이다. 사회주의체제를 고수하는 북한체제에서, 생산수단의 국가적 소유를 근본적으로 유지하면서 어떠한 방향으로 대외경제개방을 시도할 것인지는 주목할 일이다.<sup>88)</sup> 둘째, 계획적계약의 내용의 수정 또는 일부 계획적 계약의 일반계약화현상이 예상된다. 이러한 경향은 벌써 1990년 민법에서 일부 실천해 오고 있음을 볼 수 있다. 셋째, 선행사회주의제국의 경험을 토대로 민법전 전반에 걸친 개정작업이 부득이 할 것이다.<sup>89)</sup> 가족법에 있어서는 첫째, 親權의 내용을 지도하는 社會主義理念性

87) 윤종철, 앞의 책, 126쪽.

88) 이와 관련하여 최근 북한은 토지임대법, 자유무역항 규정, 토지임대법 시행규정, 대외민사관계법, 자유경제무역지대 건물 양도 및 저장규정 등을 『라진-선봉 법규집』(1~5)에 소개하고 있다.

---

의 배제나 가족생활관계에 대한 국가·사회의 지나친 간섭의 축소 등이 예상된다. 둘째, 個人所有權의 범위가 확대되고 그에 따라 北韓法上 相續財産으로 되는 個別財産의 종류나 비중이 증대할 것이다.<sup>89)</sup> 셋째, 이러한 변화에 따른 체계적인 가족법전의 개정작업이 필요하게 될 것이다.

---

89) 崔達坤, 앞의 논문 “北韓 民法의 回顧와 展望,” 124쪽.

90) 申榮鎬, 앞의 논문 “北韓 家族法の 回顧와 展望,” 168쪽.



# 북한경제



## 제 8 장

---

# 북한경제 현황과 특징

고 정 식

(통일교육원 교수)



---

## 목 차

### 제1절 북한경제의 현황과 특징/ 273

1. 국민소득과 경제성장
2. 재정의 성격과 규모
3. 무역규모

### 제2절 북한 경제난의 주요 내용/ 278

1. 식량
2. 에너지
3. 원자재
4. 생필품

### 제3절 경제난의 원인과 북한 경제의 구조적 모순/ 282

1. 구소련과 동구권의 붕괴
2. 경제성장 전략의 실패
3. 사회주의 계획경제의 구조적 모순



## 제1절 북한경제의 현황과 특징

### 1. 국민소득과 경제성장

#### (1) 국민소득 개념

북한은 자신들의 경제통계를 외부로 공표하고 있지 않고 있는데 국민소득 통계도 마찬가지이다. 북한의 경제지표는 우리와 다른 개념으로 구성되기 때문에 북한의 국민소득 개념을 우리 방식으로 해석하는 것에는 문제가 있다.

북한은 총량부문의 경제지표로서 '사회총생산(물)'과 '국민소득'이란 개념을 사용하고 있다. 사회총생산물은 전통적인 마르크스 경제학의 가치이론에서 규정되고 있는 개념이다.

재화의 가치는 상품을 생산하는데 소요되는 사회적 필요노동량의 크기로 결정되는데 여기서 사회적 필요노동량은 생산과정에서 노동자가 투입하는 산노동( $v+s$ )과 생산수단의 소모된 부분에 체화된 과거노동( $c$ )의 합으로 표현할 수 있다. 산노동 중  $v$ 는 노동자에 대한 임금,  $s$ 는 거래수입금의 형식으로 국가가 관리하는 사회순소득,  $c$ 는 생산에 사용된 각종 중간재와 시설장비의 감가상각분을 의미한다. 모든 국영기업 및 협동단체의 연간 생산활동을  $c+v+s$  차원에서 총계한 것이 사회총생산물이다.

산업별로 볼 경우 사회총생산물은 공업, 농업, 건설, 화물수송 등 물질적 생산부문에 종사하는 근로자들에 의하여 창조된 생산물의 총계이며 국가 관리, 교육, 과학, 예술, 여객수송, 주택건설 등 비생산적 부문은 포함되지 않은 것이 개념상의 특징이다.

사회총생산물의 계산과정에는 모든 생산단위의 생산액이 그대로 합산되기 때문에 중간재의 생산액이 중복계산되는데 우리의 국민소득 개념에는 중간재의 중복된 부분은 모두 빠져 있다는 사실을 고려해 보면 북한의 사회총생산물은 실제 국민소득보다 많게 된다.

북한에서의 국민소득은  $c$ 를 제외한 모든 생산부문의  $v+s$ 를 합한 것을

---

의미하는데 이는 사회총생산물에서 중간재 소모분과 자본의 감가상각분을 뺀 사회순생산물의 개념에 가까운 것이다.

우리 경제의 국민순생산(NNP)과 유사한 개념이기는 하지만 비생산적인 서비스 부문을 포함하고 있지 않다는 점에서 본질적인 차이가 있다.

또한 북한의 사회총생산물이나 국민소득을 우리 개념으로 추계할 경우 북한의 상품가격과 환율이 시장의 수요공급에 의하여 결정되는 것이 아니기 때문에 그 자체로도 문제가 있다.

## (2) 국민소득 수준

한국은행이 우리 경제의 개념으로 추정된 북한의 1995년 경상GNP는 223억달러이며 1인당 GNP는 957달러를 기록하고 있다. 반면 한국의 1995년 경상GNP는 4,517억달러이며, 1인당 GNP는 10,076달러이다. 이를 경제 규모면에서 평가해 볼 때 한국이 북한보다 20배 정도 크고, 1인당 국민소득 수준도 10배 이상 높은 것이다.

남북한간의 경제력 격차는 1985년의 6배에서 1990년 10.9배, 1995년 20.3배로 90년대 들어오면서 북한경제의 침체로 인하여 급속히 확대되고 있는데 현재 북한의 1인당 GNP는 한국의 1977년 수준과 비슷하다고 할 수 있다.

영국의 세계적인 경제연구기관인 EIU는 1995년 북한의 1인당 GNP를 726 달러 수준으로 추정하였는데 여기에는 평균임금소득 이외에도 사회주의 국가에서 무료로 제공하는 주택, 의료, 교육 등 보조금이 포함된 것이다. EIU가 추정한 북한의 1인당 국민소득은 북한의 김영주 부총리가 1996년 4월 22일 미국 대학교의 특별강연에서 밝힌 719달러 수준과 거의 비슷하여 어느정도 신빙성을 지니고 있는 것으로 보여진다.

## (3) 경제성장 추이

북한경제는 지난 1990년부터 1995년까지 6년 연속 마이너스 성장으로 경제규모가 25% 이상 감소하였다. 1995년과 1996년의 연속된 여름 수해는 심각한 침체에 빠져 있는 북한 경제에 다시 한번 커다란 영향을 미친 것으로 보인다.



## &lt; 북한의 GNP 성장률 추이 &gt;

단위:%

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
성장률	3.0	3.0	2.4	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3	-1.7	-4.6

자료: 한국은행, 「북한 GDP 추정결과」, 각년호

북한의 심각한 경제적 침체는 1991년부터 시작되었는데 1990년까지 중공업 부문의 감소는 0.4%, 건설부문은 5.9%의 성장을 기록하였다. 특히 중공업 부문은 1991년 전년대비 15.8%, 1992년 21.0%나 감소하였는데 중공업 부문의 부진은 경제 전체에 심각한 영향을 미쳐서 북한의 GNP 감소 폭도 1991년과 1992년에 가장 큰 것으로 나타나고 있다.

## 2. 재정의 성격과 규모

## (1) 재정의 성격

북한은 다른 어떤 나라보다 재정부담률이 높은 것이 특징적이다. 재정부담률이 높은 것은 사회주의 계획경제를 기본으로 하면서 중앙정부가 경제의 모든 부문을 계획적으로 통제하는 것을 의미한다. 1995년 말 현재 남한의 재정부담률은 약 15%인데 비하여 북한은 약 90% 수준인데 북한의 재정부담률은 1989년 기준 헝가리 64.1%, 러시아 50.7%, 중국 22.0% 보다도 훨씬 높은 수준이다.

또한 북한의 재정 중 중앙예산과 지방예산의 비중은 대체적으로 85% 대 15% 정도로 중앙집권적 계획경제구조임을 나타내고 있는데 이는 북한에서는 민간경제 부문이 극히 한정되어 있으며 국방, 공공복지, 사회간접자본, 시설자본 등 통상적인 예산 이외에도 공장이나 기업소의 재정 및 각종 보험이나 신용 등 금융 기능까지도 정부예산에 포함되기 때문이다.

북한 재정의 중요한 기능은 자원배분기능, 통제기능, 그리고 소득재분배 기능을 들 수 있는데 예산자금 운용측면에서 보면 인민경제비, 사회문화시책비, 군사비, 관리비로 나뉘어진다.

재정계획은 계획기간에 기업소별 국가 상납 이윤액과 이것의 사용처를

---

항목별로 수립하는 것이다.

북한의 예산수입은 국영기업의 순소득 중 국가에 귀속되는 부분으로 이루어지는데 주요 내용은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체이익금이다. 거래수입금은 도매가격에 일정비율에 해당하는 금액을 추가하여 판매함으로써 얻어지는 수입으로 시장경제에서의 간접세에 해당한다. 국가기업이익금은 기업의 순소득 중에서 기업 내 유보이윤을 제외한 부분으로 시장경제에서의 법인소득세에 해당한다. 협동단체이익금은 협동단체의 국영기업 국가기업이익금에 해당한다.

## (2) 재정의 규모

북한의 1994년 예산결산에 따르면 북한화폐로 수입 416억 20만원(193억 5,000만 달러), 지출 414억 4,215만원(192억 8,000만 달러)으로 1억 5,805만원의 흑자를 기록하였다. 군사비는 예산지출총액의 11.4%(계획은 11.6%)인 47억 2,440만원으로 발표되었다.

그러나 1994년도의 실제 군사비는 예산상의 군사비와 함께 인민경제비, 사회문화시책비 등에 분산·은닉된 군사비를 포함할 경우 총예산 규모의 30% 수준인 57.8억달러로 추정된다.

남한의 군사비 지출은 1994년 말 현재 129억 달러로 북한의 2배를 넘어서고 있지만 군사비가 GNP에서 차지하는 비중은 북한 26.7%, 남한 3.4% 수준으로 북한이 훨씬 높다. 국민경제 규모 측면에서 남한의 군사비 투입이 북한에 비하여 상대적으로 매우 적다고 할 수 있는데 이는 남북한의 경제력 격차가 날로 벌어지고 있기 때문이며 현재의 남북한 경제력 격차가 지속된다고 할 경우 남한이 군사부문에서의 절대적 우위를 점할 수 있을 것이다.

### 3. 무역규모

북한의 대외교역량은 1990년 47억 달러에서 1991년 27억 달러 수준으로 급락한 이후 1995년 20억 5200만 달러 수준까지 지속적으로 감소해 왔다. 교역수지도 계속적으로 적자를 기록하고 있는데 1995년 5억 8000만 달러 수준에 이르고 있다. 무역규모 측면에서 볼 때 무역적자 비중이 매우 크다는 점이 심각한 문제가 되고 있다. 즉 1995년의 경우 전체교역에서 무역적자가 차지하는 비중이 약 24% 수준에 이르고 있다.

#### < 북한의 대외무역 추이 >

단위: 억달러, %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
무역총액	47.2 ( - )	27.2 (-42.4)	26.6 (-2.2)	26.4 (-0.7)	21.0 (-20.2)	20.5 (-2.7)
무역수지	-8.0	-7.0	-6.2	-5.9	-4.3	-5.8

자료:KOTRA, 「북한뉴스레터」, 1996. 6.

주: ( )안은 전년대비증감률임.

북한은 1993년 12월 당 전원회의에서 신경제전략의 하나로 무역제일주의를 표방하고 지방의 무역기업 설립허가, 무역기업의 수출입권한의 확대 등 몇 가지 대외무역관리체제 개혁을 시도해 오고 있으나 무역기업의 외환사용권한의 제약, 수출상품 확보의 어려움 등 무역활성화를 위한 기본적인 조건이 충족되지 못함으로써 한계를 맞이하고 있다.

---

## 제2절 북한 경제난의 주요 내용

### 1. 식량

#### (1) 식량부족 정도

북한은 현재 매년 약 200만톤의 식량이 부족한 상태이다. 우리 정부는 북한의 식량수요를 약 600~650만톤으로 추정하고, 하루두끼 먹기 운동 등으로 매년 약 100만톤 정도를 절약하여 왔기 때문에 실제 수요량은 550만톤 정도로 재평가하고 있다. 우리 정부는 북한의 1996년 실제 식량생산량이 369만톤에 그쳐 금년에는 약 208만톤 정도의 식량이 부족할 것으로 전망하고 있다.

북한의 요청에 의하여 북한의 수해상황과 이에 따른 식량부족분을 조사한 세계식량기구 등도 북한의 곡물 부족분을 191만톤으로 산정함으로써 우리 정부와 비슷한 전망을 보여주고 있다.

#### (2) 식량난의 특징과 원인

북한 식량난은 장기적으로 구조화되어 나타난 것이다. 세계식량기구나 농촌경제연구원 등의 추정에 따르면 북한의 쌀 생산은 1980년대 중반 최고치에 이르렀다가 이후에는 계속해서 감소한 것으로 나타나고 있다.

또한 북한의 식량난은 자연재해 등으로 인하여 일시적으로 제한된 지역에 나타난 것이 아니라 전국적으로 광범위하게 발생되고 있다는 것이 특징적이다.

식량난은 소비에 필요한 생산량이 절대적으로 부족하다는 측면도 있지만 옥수수나 기타 잡곡류 등으로 전체 식량의 60%를 공급하고 있다는 측면을 고려하면 영양공급 측면에서의 식량난은 더욱 심각하다고 할 수 있다.

북한의 식량난은 직접적으로는 최근 연속 발생된 자연재해 등에 기인되지만 본질적으로는 협동농장 위주의 집단농업, 비료 및 농약 등 농업 관련

공산품의 부족, 다락밭 건설과 밀식재배로 대표되는 주체농법, 생산비용을 하회하는 국가 수매가격의 적용 등 북한 사회주의 농업의 구조적 모순에 기인된다.

## 2. 에너지

북한 공업의 중심이 에너지 다소비형인 중공업으로 구성되어 있기 때문에 에너지 부족으로 인한 산업생산은 더욱 어려움을 겪고 있으리라고 분석된다.

### (1) 석탄생산의 절대 부족

북한의 에너지 부족은 석탄 생산량의 지속적인 감소에 주요 원인이 있다. 북한의 에너지 공급구조는 석탄 70%, 전력 16%, 유류 10%, 기타 4%로 석탄에 대한 의존율이 매우 높은 것이 특징적이다. 북한의 1994년 석탄 총생산 시설능력은 4,330만톤으로 추정되고 있으나, 실제 생산량은 2,540만톤으로 1993년의 2,710만톤보다도 감소하였다. 북한의 석탄생산 감소는 탄광의 심부하, 신규 설비의 미도입, 채탄기술의 노후화, 투입 노동력에 대한 의존 증대 때문인 것으로 보이며 탄광의 설비와 자재의 공급 애로도 석탄 생산의 감소 요인으로 작용하였다.

### (2) 전력생산의 감소

전력 생산도 1990년 이후 지속적으로 감소해 왔다. 즉 1990년의 270억kwh에서 1995년 발전량은 230억kwh로 감소하였다. 주요 원인은 석탄 생산 감소로 인한 화력발전소의 가동률 저하, 원유도입량의 감소, 설비의 노후화, 저열탄의 대량사용으로 인한 발전소의 효율성 하락 등을 들 수 있다. 북한 발전 능력의 절반 정도를 차지하고 있는 수력발전소의 경우 갈수기나 동절기에는 생산의 차질이 적지 않게 발생되고 있어서 전력부족을 더욱 심화시키고 있다. 북한은 현재 1주일에도 1~2일씩 절전일(節電日)을 지정하는 등 심각한 에너지난에 처해 있음을 보여주고 있다.

### (3) 원유 부족도 심각

원유도입의 급격한 감소도 에너지 부족 상황을 더욱 악화시켰다. 북한의 원유 수입량은 1990년에 약 250만톤에 달하였으나 1994년 90만톤, 1995년 110만톤 수준까지 하락하였는데 외화 부족으로 북한의 원유도입량은 해마다 격감해 왔다. 이에 따라 정유공장의 가동률은 약 26%에 불과한 실정이다.

원유의 북한 에너지원에서 차지하는 비중은 약 10% 수준이나 다른 에너지 원으로 대체하기 힘들다는 측면에서 볼 때 문제의 심각성이 있다. 북한 최대 정유소인 선봉의 승리화학공장은 연간 생산능력이 200만톤에 달하나 1994년 이후 연간 30일만 가동되고 있으며 일반 석유화학산업도 원유 및 전력 부족으로 가동률이 20% 수준에 불과한 실정이다. 이에 따라 소비재 산업 분야에 원자재를 공급하지 못하여 소비재난이 심화되고 있다.

### 3. 원자재

북한 경제는 현재 심각한 원자재의 부족에 직면해 있다. 원자재의 부족은 무엇보다도 에너지 부족으로 인한 공장의 가동률 저하에 기인되는데 에너지 공급이 크게 감소하면서 철강, 시멘트, 화학 등 에너지 다소비형 중화학 공업의 가동률이 크게 떨어진 상태이다.

주요 원자재 중의 하나인 철강생산은 1992년에 전년도에의 약 60% 수준으로 감소하였는데 1995년의 생산량은 1991년의 50% 수준에 불과한 실정이다. 따라서 기계공업의 비중이 높은 북한으로서는 철강생산의 급감으로 각종 부품 및 기계설비의 생산이 심각하게 지장을 받았을 것으로 판단된다.

북한 최대 제철소인 김책제철소는 북한 철강수요의 약 40%를 담당해 왔는데 연간 생산능력은 240만톤 수준인데 비하여 현재는 수입에 의존하는 역청탄 및 전력의 부족으로 7개 용광로 중 1개만 가동하고 있는 것으로 확인되고 있다.

시멘트의 생산 부진도 주요 시설의 건설에 적지 않게 영향을 미쳤다. 건설업의 성장률을 보면 1994년에는 전년동기대비 -26.9% 감소하였는데 이와 같은 건설부문의 성장 둔화는 시멘트와 같은 원자재의 생산부진이 주요한 원인으로 작용하였다. 건설실적은 1992년 94건, 1995년 65건, 1996년 36건으로 최근 들어오면서 더욱 큰 폭으로 줄어들고 있는데 시멘트 생산

의 부진이 주요 요인인 것으로 판단된다.

나아가 북한의 원자재 부족상황을 더욱 악화시키고 있는 것은 최소한의 생산활동에 필요한 광물성연료(원유 및 관련제품, 코크스)와 부족한 식량을 수입하기 위해서 북한 자체에도 부족한 철강, 시멘트, 비철금속 등 주요 원자재를 수출하고 있다는 사실이다.

1990년대 들어오면서 북한의 대중국 수출품목 중 철강, 시멘트, 석탄이 전체 수출에서 차지하는 비중이 평균 70%를 상회하고 있는 것이 이를 단적으로 보여주고 있다.

#### 4. 생필품

현재 북한은 식량난뿐만 아니라 에너지난, 원자재난으로 대부분의 공장 가동률이 10~30% 수준에 머무는 등 심각한 경제난을 겪고 있다. 이는 소비재 생산의 부진과 연결되어 심각한 생필품난을 발생시키고 있다. 이미 식량은 성인의 경우 하루 600g을 배급받아야 하지만 알려진 바에 따르면 200g 이하 수준을 배급받고 있으며 이것조차도 대도시 지역을 제외한 상당수의 지역에서는 전혀 배급되지 않고 있는 것으로 확인되고 있다. 의류를 비롯하여 신발, 치약, 술, 담배 등 일반 일용품이나 기호품들도 절대적인 공급부족을 나타내고 있는 것으로 확인되고 있다.

원래 북한은 대부분의 생필품을 철저한 중앙당국의 계획아래 계획적 배급체제에 의해서 분배하였다. 그러나 생필품 생산의 절대적인 감소로 공급이 제대로 이루어지지 않게 되자 정상적인 배급체제가 마비되기 시작하였다. 현재 배급체제에 의한 생필품의 정상적인 공급은 평양 등 특정지역, 특수계층에 대해서만 이루어지고 있을 뿐이며 대부분의 지역에서는 생필품의 배급체제가 무너지고 암시장, 농민시장과 같은 비공식 경제영역이 이를 대체하고 있다.

계획적인 배급체제의 마비는 암시장과 농민시장의 급속한 확대를 가져왔는데 북한 주민이 소비하는 생필품의 약 70~80%가 이들 비공식 경제통로를 통해서 거래되고 있다. 쌀, 옥수수 등의 식량이나 두부, 돼지고기 등 각종 부식품들도 약 70% 이상이 이들 농민시장에서 거래되고 있는 것으로

---

확인되고 있다. 북한당국도 정상적인 배급체제를 통한 생필품의 공급이 불가능하다는 것을 알고 있기 때문에 이러한 비공식경제 영역의 급속한 확대를 긍정적으로 허용하고 있는데 단속도 불가능한 상황이라고 한다.

북한의 극심한 생필품난으로 인하여 암시장 거래가격도 폭등하고 있는데 예를 들어 쌀의 국가배급가격이 1kg에 8전인 반면 암시장가격은 약 100원 수준인 것으로 알려지고 있다. 대체적으로 식료품의 암시장가격은 국가배급가격의 15~100배 정도 차이가 있으며 치약, 양말, 속옷 등 일용품의 경우는 약 5~15배, 소주, 담배 등 기호품은 약 10~20배, 라디오, 자전거 등 공산품은 약 5~20배 정도 차이가 있는 것으로 확인되고 있다. 특히 북한의 생필품 생산이 절대적으로 부족하기 때문에 중국 등의 국가로부터 이들 제품의 상당수가 밀무역을 통하여 수입되고 있는 것으로 알려지고 있다.

### 제3절 경제난의 원인과 북한 경제의 구조적 모순

#### 1. 구소련과 동구권의 붕괴

북한은 제3차 7개년 계획기간(1987~1993)에 사회주의 경제권의 붕괴로 인하여 대외교역이 급속히 감소하였다. 구소련과의 교역은 1990년 25.7억 달러에서 1995년에는 8천만 달러로 급감하였다. 즉 1990년 25.7억 달러로 전체 북한 교역의 절반 이상을 차지하고 있던 구소련과의 교역은 양국간 교역이 경화결제로 전환되고 무역협정이 폐기됨에 따라 1991년 전년대비 약 1/5 수준에 불과한 4.6억 달러 수준으로 급감하였는데 1995년에는 8천만 달러 수준에 그치게 되었다.

양국간 교역의 감소는 교역감소 이상의 충격을 북한 경제 내부에 미쳤을 것으로 판단되는데 그 이유는 구소련은 원유, 코크스 등 전략물자의 주된 공급원이었을 뿐만 아니라 북한과의 장단기 경제협정 및 생산협정 등을



통하여 북한경제와 밀접한 관련을 맺고 있었기 때문이다. 즉 북한의 전력 생산과 강철생산, 철금속, 석유제품, 직물부분, 화학비료, 철광석 등의 주요 중화학공업 제품 생산영역에서 구소련이 제공한 설비들을 사용하여 왔는데 구소련과의 갑작스러운 경제관계의 축소는 이들 설비의 가동, 유지, 보수 등에서도 상당한 지장을 초래하였다.

또한 구소련은 북한산 수출제품의 최대시장이기도 하였는데 수출시장이 대폭 축소된 것도 커다란 압박으로 작용하였다.

반면 북한의 대중 교역은 1990년대에 꾸준히 증가하여 왔다. 북한의 1993년 대중교역은 9억달러로 전년대비 28.6% 증가하였는데 중국은 북한 원유도입량의 77.2%, 총곡물 도입량의 68%를 공급하고 있어서 현재는 가장 중요한 무역 상대국이 되고 있다. 그러나 1994년과 1995년에는 북한의 대중국 교역액이 각각 전년대비 31%와 13% 감소하여 북한의 대외무역 감소에 영향을 미치고 있다.

## 2. 경제성장 전략의 실패

### (1) 중공업 우선주의

북한은 사회주의 공업화 전략으로 중공업 우선주의를 채택하였다. 중공업 부문의 발전이 생산력 제고를 가져와서 결과적으로 농업과 경공업의 발전도 보장될 수 있다고 판단하였기 때문이다. 북한이 중공업 위주의 불균형 경제성장 전략을 채택한 데에는 소련 사회주의의 경험을 그대로 수용한 데 따른 것이다. 즉 소련은 사회주의 계획경제 수립과 함께 중공업 우선 정책이 중앙집권적 사회주의 계획경제에 가장 적합하고 빠른 경제성장을 이룩할 수 있으며 이를 통해 자본주의와의 체제경쟁에서도 이길 수 있다고 평가한 바 있다.

경제적인 측면에서는 중공업에 대한 투자의 장기적 수익이 소비재 생산 위주의 농업과 경공업에 대한 투자의 단기적 수익을 크게 능가하기 때문이라고 보았다.

이에 따라 북한의 경제구조는 급속히 중공업 위주로 재편되었는데 1965년의 경우 전체 재정투자의 약 66.7%가 산업부문에 투자되었으며 이 중

87.3%가 중공업 부문에 투자된 것이다.

< 전체 산업의 투자액 중 중공업에 대한 투자 비중 추이 >

단위:%

1961	1962	1963	1964	1965	1970
69.7	63.7	68.2	73.8	87.3	80.7

그 결과 전체 사회총생산에서 공업부문이 차지하는 비중은 1946년 23.2%, 1949년 35.6%, 1964년 62.3%로 급속히 확대되었다.

장기적인 측면에서 볼 때 중공업 부문의 규모의 비경제성으로 인한 비효율성이 누적되어 나타났다. 또한 소비재 공업을 비롯한 경공업 부문과 농업 부문에 대한 투자의 제한으로 연결되고, 이들 관련 공업과 전후방연관 효과를 갖지 못함으로써 투자의 효율성을 감소시켰다. 나아가 중점건설항목에 대한 집중적인 자원배분은 소비재 공업 등 여타 분야의 물자 및 투자재원 부족현상을 더욱 심화시키는 결과를 가져왔다.

(2) 외연적 경제성장전략의 한계

70년대 중반부터 북한식 중공업 우선정책의 한계가 나타나기 시작하였다. 계획경제 초기에는 외연적 경제성장 전략으로서의 중공업 위주 성장전략으로 인하여 단기적으로 빠른 경제성장률을 기록하였다. 즉 북한의 공업 총생산은 1차 7개년 계획기간에 최고조에 이르렀다가 차츰 증가율이 둔화되어 가는 추세로 나타났다.

<북한 GNP 연평균 성장률 추이>

단위:%

1954~56	1957~61	1961~70	1971~75	1976~80	1981~85	1986~89	1990~95
30.1	20.9	7.5	10.4	4.1	4.3	2.4	-4.1

이는 장기적으로 경공업 및 농업과의 연계성 부족, 생산요소 투입방식의 불합리성 등으로 인하여 그 모순이 극대화되어 나타났기 때문이다. 즉 북

한의 중공업 위주 경제성장 전략은 외연적 경제성장 전략으로서 생산성 향상이나 기술혁신, 요소투입의 효율성을 우선시하는 내포적 경제성장 전략과는 달리 인적 물적 자원을 총동원하고 투입물을 집중적으로 증가시키는 자본축적 방법을 채택, 생산요소의 생산성보다는 생산요소의 투입량에 더욱 중요성을 부여하였기 때문이다.

### (3) 군산복합 경제로 인한 자원의 비효율적 배분 심화

북한의 군수산업은 기계공업을 중심으로 한 중공업과 계열화되어 있다. 즉 북한의 군수산업은 대부분 기계공업을 중심으로 한 중공업과 계열화되어 있어서 민수산업과 엄격히 구별할 수 없다.

원래 소련, 중국 등의 사회주의 국가들은 사회주의와 자본주의의 대립과 경쟁의 과정 속에서 군사력 증강을 통한 힘의 우위를 절대적으로 원하고 있었고 이는 경제성장 전략과 연결되어 추진되었는데 북한도 중공업 위주의 경제성장 전략을 군수산업의 육성과 결합시켜 추진하였다. 결과적으로 중공업 위주의 경제성장 정책과 군수산업의 연계는 소비재 산업의 육성과 발전을 제약하는 근본 요인으로 작용하여 북한의 자원분배의 비효율성을 증가시키고 소비수준의 악화를 초래하였다.

### (4) 대내 지향적 경제정책의 추진

북한은 소극적인 대외무역만을 가능하게 하는 대내 지향적 개발 전략을 채택하여 자급자족형 경제를 운영해 왔다. 이러한 전략을 채택한 주요 이유는 자본주의 국가들과 무역을 하게 될 경우 자본주의 국가들이 경험하고 있는 인플레이션, 경기변동에 노출되기가 쉽고 나아가 자본주의의 제국주의적 공격을 받을 수 있다는 것이었다. 그 결과 대외무역은 중공업 위주의 공업화 전략 추진에 필요한 기술이나 기계설비 중 최소한의 것만 수입하며 이들의 수입에 필요한 외환의 확보를 위하여 일차상품을 수출하는 것으로 이루어졌다. 이에 따라 1953~1969년 기간 중에는 원자재의 국내 조달 비율은 60%에서 70%로 확대시키는 운동을 전개하였으며 소련을 비롯한 과거 공산권 지역 국가들로부터 기계장비와 관련된 자본재를 주로 수입하였다.

---

그러나 대내지향적 경제성장 전략은 외채의 급증으로 한계를 맞이하게 되었다. 1975년에 북한의 외채규모가 20억달러에 이르러서 서방국가에 대한 채무 불이행 사태에 직면하게 되었다. 당시 북한은 소련에 7억달러, 일본과 서독에 각각 4억 달러 및 1억 5,000만 달러의 부채를 지고 있었다.

또한 북한의 내부지향적 중공업 위주의 불균형 경제성장 전략은 수출이 용이한 노동집약적 소비재 생산 분야의 낙후를 가져와서 국제경쟁력의 상실과 기술도입을 통한 기술개발의 한계를 가져 왔다.

### 3. 사회주의 계획경제의 구조적 모순

#### (1) 전인민소유제의 무책임성

북한은 지구상에서 가장 경직된 형태의 사회주의적 소유제도를 고수하고 있다. 1992년 4월 개정 헌법에 의하면 “모든 생산수단은 국가 및 협동단체만이 소유할 수 있고 국가소유권의 대상에는 제한이 없다”고 규정하고 있다. 북한 헌법에서 규정하고 있는 국가소유는 전체인민의 소유로서 부존자원의 전부, 공장·기업의 절대다수, 운수, 은행 및 체신기관의 전부, 상업수매기관의 기본 부문, 도시와 노동자구의 기본적인 주택фон드나 공공시설, 그리고 국가 기업소 생산물의 전부 등이 해당된다.

북한이 취하고 있는 전인민소유제는 명분상으로는 전인민이 소유하고 있는 것으로 내세우고 있으나 소유제의 실질적인 운영을 위해서 사용권과 처분권을 해당기관이나 각종 행정기구에 분배해 주고 있다. 그러나 사용권의 분배가 권력기관의 정치적인 동기에 의해서 상당부분 이루어짐으로써 ‘전인민’이라는 명분과는 달리 특혜적인 성격을 지니게 되었다.

또한 전인민소유제는 이윤추구 동기의 부재, 타율적 기업경영, 비효율적인 생산과 판매, 중앙계획기구에 대한 의존적, 책임회피적 성향 등을 야기함으로써 경제적 비효율성과 무책임성을 극대화시키는 결과를 가져 왔다.

## (2) 사회적 소비의 증시

북한은 시장경제 하에서의 소비과정은 상품가치를 창조하지 않는다고 보고 소비과정을 철저하게 무시하였다. 즉 사회주의 계획경제는 생산과정을 중시하는 내용으로 짜여졌으며 노동자 생산물의 분배에 초점이 두어졌다. 따라서 소비는 가능한 억제되어 왔는데 소비 중에서도 개인소비는 철저하게 억제되어 왔으며 이에 반하여 사회적 소비가 강조되었다. 북한에서는 사회적 소비 중심으로 소비생활이 짜여져 왔기 때문에 사회적 소비, 즉 집단적 소비의 내용을 이루는 사회보험의 보장, 무상교육, 무상의료, 저렴한 주택공급, 탁아시설, 사회체육, 공동분배 등이 보편화되었다.

따라서 북한이 항상 자국의 경제체제가 우월하다고 선전하고 있는 사회 보장, 무상교육, 의료보험 등은 개인적 소비를 무시하고 사회적 소비를 중심으로 사회체제를 구축해 놓았기 때문이다. 그러나 이들 사회적 소비를 위한 공동의 소비제품의 질은 상당한 낮은 것으로 평가되고 있다. 이는 사회적 소비제품을 생산, 공급하는 기업이나 단위들이 경쟁의 부재로 인하여 계획당국에서 할당하는 지령성 혹은 지도성 명령지표에 의거, 타율적으로 경제활동에 임하고 있기 때문이다.

## (3) 토지와 자본의 남용 및 비효율적 이용

자본주의 시장경제 하에서는 노동, 토지, 자본이 생산활동에 참여함으로써 그 대가로 각각 임금, 지대, 이자 및 이윤을 받는 것으로 되어 있다. 그러나 사회주의 국가에서는 노동만이 상품가치를 창출하는 것으로 보기 때문에 토지, 자본에 대한 대가의 지불은 노동가치 착취의 한 형태로 파악한다. 즉 농민은 자신들의 잉여가치를 지대라는 명목으로 지주에게 착취당한다고 보고 토지의 사회화를 통해 절대지대를 없애고 차액지대도 국가가 흡수하도록 하였다. 그러나 현실적으로는 최소한의 지대와 이자, 이윤의 개념이 존재하고 있다.

지대와 관련된 가장 큰 문제점은 토지의 남용으로 북한은 토지에 대한 기회비용으로서의 지대를 고려하지 않았기 때문에 토지의 비효율적인 사

---

용이 일반화되어 있다. 또한 토지를 사회화하여 전민민이 소유하고 있는 것으로 되어 있지만 실질적으로 토지의 사용권한을 분배하는 과정에서는 비경제적인 요소가 결정적인 역할을 담당하였다.

나아가 북한에서는 기회비용이 높은 토지의 경우는 권한이 많은 공산당 조직이나 정부기관이 모두 그 사용권을 소유하고 있기 때문에 토지 사용권 분배에 있어서의 형평성이 크게 문제가 되고 있다. 이는 토지사용권의 비효율적인 이용과 토지남용으로 연결되는 요인으로 작용한다.

자금의 이용에 있어서도 손익개념이 부재되어 있기 때문에 자금의 효율적 이용도 불가능하다. 특히 기업들의 투자 효과를 제고시키기 위해서는 자금 투자의 기회비용을 고려해야 하는데 북한 경제체제 하에서는 이러한 기회비용 개념의 부재로 인하여 기업들은 최선의 투자방안과 적정 생산규모 등을 고려하지 않고 있어서 사회 전체적으로 볼 때 자금의 비효율적 배분과 이용이 만연되어 있다.

#### (4) 기업 이윤의 국가 배분

북한에서의 기업 이윤은 중앙계획당국에 의하여 기업의 생산과 경영활동의 전반을 종합적으로 고려하여 경영활동을 자극하고 통제하는 수단으로 하나로 이용된다. 이러한 목적에 부합되도록 기업의 이윤이 해당기업의 생산물 가격 결정 과정에서 동시에 이루어진다.

이윤을 구성하는 항목은 거래수익금, 국가기업이익금, 기업소 이윤, 유통비, 판매와 관련된 지출 등인데 기업에서 국가에 상납하는 거래수익금과 국가기업이익금은 북한 예산의 편성과 지출에 사용되며 국가관리비, 확대재생산을 위한 인민경제비, 국방비, 사회문화 시책비, 특별비 등의 형태로 분배된다. 기업의 이윤은 생산을 담당하는 기업에 귀속되는데 기업의 후생시설, 상여금 지급과 건물보수, 환경미화와 같은 자체 유지비에 충당되는데 기업이 필요로 하는 기계설비, 원자재 구입비 등은 국가 예산에 편성되어 지급되기 때문에 기업 이윤은 기업의 후생 및 자체 유지를 위해 사용된다.

북한에서는 기업의 이윤이 대체적으로 생산제품의 가격이 결정되는 과정에서 동시에 결정되기 때문에 기업 자체적으로 이윤을 증가시키는 데에는 구조적으로 한계가 있다. 따라서 기업은 근본적으로 기업경영을 능동적으로 개선하려는 의지가 부족하다.

### (5) 계획가격의 적용과 가격의 왜곡

북한에서의 상품가격은 철저히 국가의 통제 아래 계획적으로 책정된다. 즉 중앙의 가격관리기구가 가격의 표준과 기준가격, 가격책정 방법과 절차를 통일적으로 규정하고 직접적으로 계획가격을 결정한다. 북한의 가격결정은 여타 사회주의 국가에서 적용되어 왔던 평균비용 합산 방식으로서 상품의 가격은 고정비용, 가변비용에 경제적 잉여를 합산하여 책정된다.

다양한 상품가격은 이러한 기초비용가격에 적절한 수정이 더해져서 이루어지며 생산품에 대한 계획가격은 이러한 기초가격의 상하 일정 범위 내에서 책정되어 왔다.

북한 가격의 종류로는 도매가격, 소매가격, 농민시장가격 등을 들 수 있는데 도매가격은 사회적 필요노동에 기초로 하여 국가가 획일적으로 정한 가격이며 기업도매가격은 국영공장과 국가기업간에 거래되는 생산재 위주의 상품에 적용되는 가격으로 생산원가에 기업의 이윤 등을 합하여 책정된다. 동 가격은 동일한 전인민소유제 내부에서 이루어지기 때문에 여타 상품가격의 기초로 사용된다. 반면 산업도매가격은 기업소 도매가격에 거래수익금을 합산한 가격으로 다른 소유제 부문간 상품거래시에 적용되는 가격이다. 이들 가격은 기본적으로 도매가격에 얼마간의 수정을 통해서 책정·결정된다.

북한의 계획가격은 생산비용을 정확하게 반영하지 못한다는 문제점이 있다. 주요 산업별로 상당부분 적정 생산비용을 반영하지 않음으로써 해당 상품의 생산기업이 적자상태에서 계속해서 생산활동을 하고 있으며, 나아가 이들 기업의 적자를 중앙제정에서 지원함으로써 기업의 중앙계획기구에의 의존성이 높아지는 등 기업의 비효율적인 생산활동이 지속되고 있다. 또한 계획가격은 자본, 토지, 다른 형태의 자원에 대한 기회비용 고려의 부재와 감가상각의 낮은 부과로 각종 자원의 남용과 낭비로 연결되고 있다.

나아가 북한의 계획가격은 기업 경영활동의 평가, 동기 부여, 통제하는 기능들을 제대로 수행하지 못하고 있다. 즉 기업의 생산제품 가격이 낮게 책정되어 있을 경우 해당기업의 효율성 추구 노력과는 관계없이 손실을 보기 때문에 이들 기업은 경영의 효율성을 추구하지 않게 되고 결과적으로는 효율성을 유도하는 인센티브 제도의 효과도 매우 미미한 것으로 나타나고 있다.

## (6) 평균주의적 임금과 경직된 노동력 배치

노동자의 임금은 노동보수 계획에 따라서 분배 관리되는데 특히 노동보수계획은 노동보수의 규모와 수준을 규정하는 노동계획 기본항목의 하나로서 주로 노동자 사무원의 생활수준, 상품 유통 규모, 소비와 축적의 관계 등을 고려하여 결정한다. 노동보수 계획은 보수의 형태에 따라 생활비 계획, 장려금 계획, 상급계획으로 구분하여 작성하는데 이 중 장려금 계획은 '국가기준 노동정량'보다 계획연도의 '노동정량'이 더 높아지는 경우에 지불되는 노동 임금 계획이다.

북한의 임금구조는 직업, 산업 및 지역에 따라서 차등임금제를 유지하고 있는데 숙련노동자와 비숙련노동자간의 수직적 차등과 계획의 우선 순위에 따라 기업, 산업 및 지역간에 발생하는 수평적 차등이 존재한다. 그러나 노동자의 최저임금과 최고임금의 차이가 평균적으로 7배를 넘지 않으며 기술자들의 경우도 3내지 4등급 정도로 분류되어 큰 차이를 두지 않고 있다. 일반적으로 북한 노동자의 임금 구조는 업종별, 산업별로 크지 않은데 평균임금률을 기준으로 하여 볼 때 평균임금률보다 높은 임금을 받는 업종은 건설업, 석유화학공업, 가공업과 같은 공업분야이며 농업, 상업, 유통업, 소비재 생산 부문, 문화, 공공행정, 교육 등의 비생산적 서비스 부문은 평균임금률보다 낮은 임금을 받는 것으로 되어 있다.

그러나 실질적으로는 임금격차가 크지 않고 기업의 성과와 개별 노동자들의 공헌도가 상호 연계성을 지니지도 않는 상태로서 이와 같은 균등주의적인 북한 노동자의 임금구조는 노동자들로 하여금 나쁜 노동윤리와 낮은 노동생산성을 야기시켜 북한 경제의 침체를 부채질하는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

또한 북한에서 노동력 배치는 기본적으로는 국가에 의해서 이루어지는데 국가의 해당 행정기관이 기업단위별로 필요한 인력에 대한 수요를 파악, 학교별 노동력 공급 가능성을 감안하여 배치한다. 따라서 각 기업은 국가의 노동 인사기관에 의하여 할당된 노동자를 고용해야 하는 한편 이들을 해고할 수 없도록 되어 있어서 일반적으로 종신고용제를 실시하고 있는 것과 동일한 상황에 놓여 있다.

나아가 개별 노동자들도 개인의 희망에 따라서 직장을 옮기는 것이 불가능한데 특별히 국영기업의 노동자들은 취업과 더불어 종신고용이 보장되고 주택, 의료서비스 등 각종 복지제도, 자녀 교육 등의 혜택이 주어지기



때문에 이직의 동기도 매우 낮다. 이처럼 화폐적 임금보다는 주택과 같은 비화폐적인 소득이 많은데 이는 개인 노동자들로 하여금 다른 부문으로의 이직을 불가능하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 국영기업과 같은 단위들은 항상 과잉고용이라는 비효율적인 고용상태에 직면해 있다.

또한 국가 분배에 의한 노동배치는 노동의 유동성을 극도로 악화시켜 노동력의 효율적 배분을 저하시키고 있다.

### (7) 관료조직의 경직성

북한의 중앙집권적 계획경제의 관리기구인 소련 사회주의로부터 온 것인데 중앙집권적 계획경제의 가장 큰 문제점으로는 상부기관에서 수많은 계획을 입안하고 이를 다시 수없이 많은 행정기구를 통해서 집행하게 되는 과정에서 나타나는 거대한 관료기구의 비효율성을 들 수 있다. 현재 북한의 경제체제는 계획관리업무의 방대성으로 인하여 북한의 중앙행정기구인 정무원의 총 41개 기관(13위원회, 22부, 1원, 2총국, 2국, 1은행) 중 약 80%에 해당하는 기관이 경제관리기관으로 되어 있다.

북한에서 경제계획의 작성과 집행 및 감독은 국가계획위원회를 중심으로 하여 도·시·군 및 공장·기업소에 이르기까지 일원화된 체계로 이루어진다. 국가계획위원회는 경제 전분야에 걸쳐 노동당의 정책을 계획화하고 그 집행을 감독하는 것을 임무로 한다.

국가계획위원회의 주요 기능으로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 경제의 주요 방향을 설정하고 생산목표, 투자규모, 수익성, 자본축적, 사회적 임금수준 등 중요한 경제지표를 작성한다. 둘째, 지역별, 부문별 계획목표를 조정하며 이를 바탕으로 중장기 경제개발계획과 연간계획을 작성한다. 셋째, 현행 계획 및 중장기 계획의 작성과 지역과 기업들에 대한 원자재, 연료, 기계설비와 일반 생산재의 분배와 관련된 계획을 수립하며 이와 관련된 절차, 시한 및 방법도 도출·집행한다. 넷째, 재정부와 공동으로 매년 통화계획을 세우고 국가 예산과 신용수준을 확정한다. 다섯째, 수출입 관계나 외국인 투자유치와 관련된 주요 사항, 외환관리와 관련된 내용을 대외무역부와 협력하여 결정하고 집행한다.

또한 북한의 계획경제는 관료조직을 중심으로 상위기관에서 결정되는 경제계획 내용이 정치적인 논리에 의해서 주로 결정되기 때문에 경제논리가 배제될 수 밖에 없다. 이러한 계획경제 운영 하에서는 정책 순위와 명령성

---

지표에 따라서 경제활동을 하기 때문에 경제조직을 구성하는 각 단위에 재량권이 주어질 수 없고 하위 집행기관에 해당하는 기업의 활동은 경직될 수 밖에 없다. 또한 행정 편의주의에 입각하여 행정상의 계통, 절차, 방법이 기계적으로 경제활동에 적용되며, 기업 내부는 정경일체화(政經一體化), 즉 당이 기업경영 일체에 대해서 경영자 보다 우위의 위치에 있기 때문에 전문적인 경영인의 역할이 제약을 받게 된다.

나아가 수직적 조정과 통제는 기업들로 하여금 동등한 위치에서 상호간에 직접적이고 수평적인 경제활동의 유대를 차단하고 수직적 조직화에 의한 계획경제체제의 운영은 효율성보다는 관료적 행정목적을 달성하는 데 편리하도록 짜여져 있어서 기업간 분리, 기업 내에서의 부문간 분리, 국가경제 내에서의 부문간 분리가 발생된다. 뿐만 아니라 경제가 행정기관에서 요구되는 절차와 방법에 의해서 운영되기 때문에 기구의 중첩이 생기고 의사전달의 순환과정이 번거롭게 되며 의사결정에 오랜시간이 걸리게 된다. 또한 행정지도 방법은 기업의 손익에 대하여 직접적인 책임부과가 어려워 기업경영의 적정성 여부나 계획목표 달성 여부를 판정하는 데 있어서 경제성이나 수익성의 파악에도 한계가 있다. 즉 행정지도에 의한 판단과 결정이 경제문제의 해결에 적합할 수 없기 때문에 결과적으로 국가, 기업, 중앙과 지방 모든 부문은 비효율성이 누적된다.

그리고 행정조직은 상품의 생산, 공급 및 판매조직과 상이하고 경제활동의 객관적 수요도 충분히 반영시키지 못하여 행정조직에 의한 인위적인 경제분할이 조성되는 문제가 있다.

## (8) 전생산자 지도체제 방식의 기업관리

북한에서의 모든 생산수단은 사회적 소유로 되어 있기 때문에 기업들의 경영활동도 매우 제한적인 자율성만을 지닌다. 북한의 경제활동에서 당의 역할은 여전히 절대적으로 북한에서 기업들의 모든 생산활동 계획은 계획 지표별로 당의 검열과 승인을 얻어야 한다. 즉 당내 경제활동 지도 기구들로 당 중앙 위원회에는 중공업부, 경공업부, 기계사업부, 농업부, 계획재정부 등과 같은 경제부문별 지도기구가 있고 정무원 해당부서에도 하부 당 위원회가 조직되어 있다. 당의 경제지도 기구는 말단 기업에 이르기까지 조직화되어 있어서 항상 당 중앙의 결정과 지시내용을 획일적으로 수직전달하며 경제 정책 집행과정을 감독 통제하고 있다.

북한의 모든 기업들은 연간계획이 하달되면 공장 당 위원회에서 구체적인 방안을 토론하여 당 결정서로 채택, 노동자들에게 업무량을 배분한다.

이처럼 북한의 기업관리제도는 정치적 조직체인 공장 당위원회를 최고 지도기관으로 하고 당위원회의 집체적 지도를 중심으로 대안의 사업체계에 의존하는 것을 핵심으로 하는 당위원회를 통한 전생산자 지도체제이다.

### (9) 생산성 제고와 기술혁신의 부족

북한의 사회주의 계획경제는 사회적 생산이 소비자들의 선호와 기호를 중시하는 가운데 이루어지는 것이 아니라 국가적인 고려와 계획당국자들의 선호가 우선시되는 가운데 추진된다. 따라서 생산을 위한 생산체제가 지속되어 오고 있다.

기업이나 노동자들의 생산성 제고는 기업의 이윤 동기나 노동자 개인의 성과가 보상될 때 이루어질 수 있다. 그러나 북한에서는 기업의 이윤 동기 추구가 극도로 제한되어 있으며 노동자들의 성과와 임금의 연계성도 매우 낮게 되어 있기 때문에 생산성의 제고는 용이하지 않다.

나아가 소비를 무시하는 생산은 생산의욕을 감소시키고 소비자의 욕구나 수요에 맞지 않는 상품을 생산해 내도록 만들고 자원의 낭비를 초래하도록 유도한다. 북한이 생산성 제고를 위하여 채택하고 있는 생산량 달성 성과지표들도 생산물 판정기준의 모호성, 계획 가격의 상품가치 왜곡, 생산비용의 불합리한 반영, 성공지표의 비합리적 통제 등의 문제점을 지니고 있다.

또한 기술혁신을 달성하기 위해서는 기업의 자율성과 개인의 창의성이 최대한으로 보장되어야 하며 이를 위해서는 개인과 기업이 독자적으로 신속하게 의사결정을 할 수 있는 탄력적, 분권적 경제조직이 활성화되어 있어야 한다. 그러나 북한의 경제제도는 개인과 기업의 독자적 의사결정 과정과 창의적 행동을 제약하는 방식으로 짜여져 있기 때문에 기술혁신을 유도하기가 매우 어렵다.

---

## (10) 형식적인 경제관리제도 개선의 시도

### 1) 청산리방법과 대안의 사업체계 추진

청산리 방법은 농촌의 협동조합과 농장 운영에 관한 제도로써 근본 목표는 지방의 사정을 고려하지 않은 상태에서 지시와 명령을 남발하는 관료적 경향을 감소시키는 데 두어졌다. 반면 대안의 사업체계는 공업분야에서의 계획경제체제의 보완책으로서 과거의 일인관리방식을 집단지도체제로 전환, 기업의 의사결정 과정에 공장 책임자들이 보다 많이 참여할 수 있도록 한 것이다. 즉 이는 정치, 행정, 경제 당국간의 의사결정과정 조정의 촉진, 중앙 계획부문과 지방 계획집행 말단기관과의 운영상의 문제점 극복에 목표가 두어졌다. 이러한 제도를 통해 과거 생산관리체제보다는 다소 의사결정권한의 분권화를 이룩한 것은 사실이다.

그러나 계획경제 관리체제의 기본 골격이 개인과 기업의 자율성, 창의성보다는 여전히 중앙 계획기구를 통한 통제와 명령적 의사결정 전달과정으로 이루어져 있기 때문에 그 실효성에 있어서는 큰 성과를 거두지 못하였다.

### 2) 경제개혁의 일환으로 독립채산제 채택

1980년 6월 소규모 지방산업 공장부터 독립채산제 채택 방침을 수립하였으며 1984년에는 비생산부문의 기관이나 기업에서 완전독립채산제 또는 반독립채산제를 실시하도록 하였다. 주요 내용은 각 국영기업의 은행신용 이용, 독자적인 대차대조표 보유, 물자구입과 판매에 융통성 부여 등을 들 수 있다. 따라서 사업의 평가에 있어서 화폐지표를 활용, 이익금은 국가에 대한 상납액을 먼저 공제하고 남는 것은 기업의 발전기금과 노동자의 복리후생에 사용할 수 있게 하였다.

이러한 측면을 고려해 보면 북한의 독립채산제 도입은 공장, 기업 등의 경제활동이 지시된 계획에 따라 수행되고 있는가를 자금 회계 측면에서 통제하는 데 두어져 있는 것이다.

그러나 북한이 채택한 독립채산제는 성과 측면에서 기본적인 한계를 지닐 수밖에 없다. 즉 가격구조와 세제가 시장의 수요공급 상황을 반영하지

못하는 여건하에서 기업의 이윤과 경영의 효율성은 기업의 생산활동과 무관하게 결정되어 기업의 효율성 유도에 한계가 있기 때문이다. 지령성 계획지표가 계속 중요하게 작용하고, 제품, 원자재 및 요소시장이 충분히 발달하지 못한 상황에서는 기업의 경영자주권의 확대가 기업의 효율성으로 연결되지 못한다.

따라서 독립채산제의 실시는 상당히 많은 계획지표의 수행·감독을 지방정부로 내려 보내는 역할을 하였지만 이는 지방정부의 권한만 증대시키고 기업경영자의 권한 확대는 형식적인 것에 그치는 경우가 대부분이었다. 그 결과 기업경영자에게 충분한 권한과 적절한 유인이 주어지지 않기 때문에 기업의 이윤이 장기적인 기업의 이익을 위하여 사용되지 못하는 현상이 발생되었다.

---

## 참 고 문 헌

1. 통일원, 북한경제통계집, 1996
2. 통일원, 92북한개요,
3. 통일원, 95북한개요, 1995
4. 통일원, 남북한경제지표, 1995
5. 통일원, 북한경제동향, 각년호
6. 통일원, 북한경제실태 및 남북경협문제, 1995
7. 한국개발연구원, 북한경제동향, 1996
8. 한국개발연구원, 북한의 경제정책과 운용, 1994
9. 민족통일연구원, 북한의 경제개혁과 남북경협, 1995
10. 민족통일연구원, 북한 국영기업소의 관리운영체제, 1993
11. 민족통일연구원, 북한 경제제도의 문제점과 개혁전망, 1996
12. 사회과학출판사, 경제사전(1), 1985
13. 사회과학출판사, 경제사전(2), 1985
14. 사회과학출판사, 경제사전, 1970
15. 산업은행, 북한 산업의 실상과 개발방향, 1996
16. 과학백과사전출판사, 백과전서, 1983
17. 조선로동당출판사, 김일성저작선집, 1982
18. 대한무역투자진흥공사, 북한뉴스레터, 각월호
19. 한국비교경제학회편, 남북한의 경제체제와 통합, 박영사, 1995
20. 한국무역협회, 북한경제의 이론과 실제, 1996
21. 한국은행, 북한 GDP 추정, 각년호

## 제 9 장

---

# 북한농업의 현황과 통일농업의 과제

김 운 근

(한국농촌경제연구원 수석연구위원)





---

## 목 차

### 제1절 북한경제와 농업의 위치/ 301

1. 북한의 경제
2. 농업의 위치

### 제2절 북한의 농업체제 및 정책의 추이/ 305

1. 북한의 토지개혁
2. 농업협동화의 추진
3. 농업관리 및 농업경영지도체계
4. 토지소유 형태
5. 북한농정의 단계구분
6. 북한농정의 목표와 실적

### 제3절 북한의 농업생산요소/ 314

1. 농촌인구
2. 농지이용
3. 농지기반정비사업의 추진
4. 농업생산자재의 공급
5. 농업생산기술 수준

### 제4절 북한의 농업생산과 식량수급문제/ 323

### 제5절 통일농업의 과제/ 333



## 제1절 北韓經濟와 農業의 位置

### 1. 北韓의 經濟

- 북한의 경제정책은 '70년대 말 이후 '主體思想', '自立經濟' 등이 정책 수행의 근간을 이룸.
- 북한의 산업구조 특징 : 완충기 전략으로 추진된 重工業部門의 합리화와 輕工業·농업부문의 생산기반 확충을 근간으로 경제구조 조정 결과
  - 경공업과 농림수산부문(27.6%)의 비중이 높아지고
  - 중공업(15.7%)을 포함한 제조업과 건설업의 비중이 낮아졌음.
- 한정된 자원이 國防·軍産複合型 중공업부문에 편중배분됨으로써 주민생활의 질과 관련되는 건설업과 서비스부문의 비중이 현저히 낮음.
- 북한의 산업활동 위축 또는 경제성장 둔화요인
  - 自力更生原則 고수에 따른 경제의 폐쇄성과 선진기술도입의 애로
  - 과중한 군사비 지출과 산업구조의 불균형
  - 낮은 노동생산성(남한수준의 1/6)
  - 과도한 중앙집권적 계획경제에 의한 산업간 횡적 연관관계 미흡
  - 최근 구소련, 동구 사회주의 국가와의 경제협력 기반 붕괴
  - 무역역조에 따른 外貨不足과 外貨償還 압력, 원자재 도입의 애로  
→ 전반적인 산업활동 위축과 경제 적응력 상실
- 북한의 경제사정은 '80년대 중반부터 극도로 악화

○ 1인당 GNP는 1970년 이전에는 남한보다 우위에 있었으나 '70년대부터 남한에 뒤지기 시작, 1995년 기준, 남한이 9.2배 앞서고 있음.

< 표 1 > 南北韓 경제총량지표 (1995년 기준)

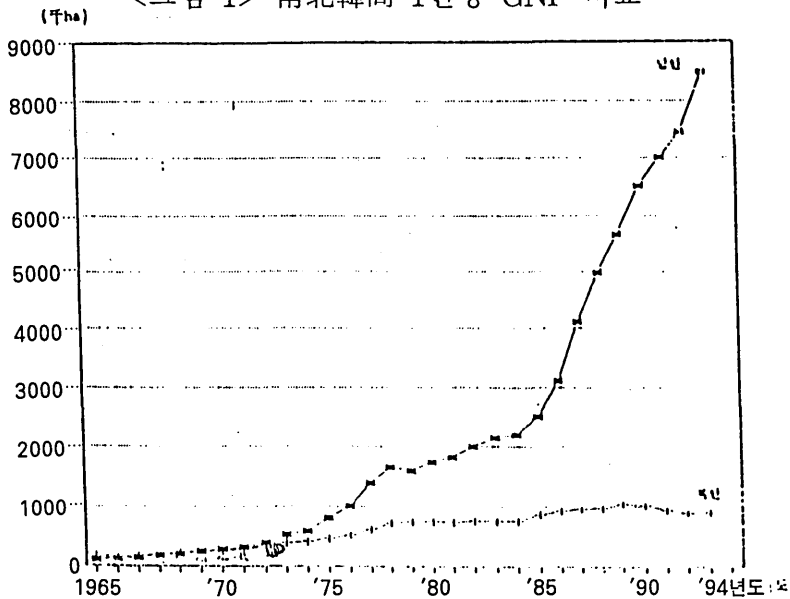
구 분	북 한	남 한	남한/북한(배)
(1) 총인구(만명)	2,326	4,485	1.9
(2) 인구증가율(%)	1.83	0.98	0.54
(3) 경제활동인구(만명)	965	1,849	1.9
(4) 경상GNP(억달러)	223(212)	4,517(3,780)	20.3(17.8)
(5) 1인당 GNP(달러)	957(923)	10,076(8,508)	10.5(9.2)
(6) 경제성장률(%), GDP 기준	-4.5(-1.8)	9.0(8.6)	-
(7) 군사비/GNP(%)	26.7(27.4)	3.5(3.6)	-
(8) 무역총액(억달러)	20.5(21.1)	2,601.8(1,983.6)	126.9(94.0)
(9) 수출중 1차산품비중(%)	42.1	5.7	0.1
(10) GDP중 농림어업비중(%)	27.6(29.5)	6.6(7.0)	0.2(0.2)
(11) GDP중 광공업비중(%)	30.5(31.4)	27.2(27.2)	0.9(0.9)
(12) GDP중 기타서비스비중(%)	30.3(27.9)	49.8(49.9)	1.6(1.8)

\* 자료 : 『1995년 北韓의 GNP추정자료』, 韓國銀行, 1996. 6. 17.

\* 주 : 1) (2),(3),(9)는 1991년 기준임, (7)은 1994년 기준임.

2) ( )안은 1994년 수치임.

<그림 1> 南北韓間 1인당 GNP 비교



- 1990년부터 현재까지 마이너스成長이 계속되고 있음.
- 국방경제건설을 위한 중공업 우선 정책 추진 → 전형적인 사회주의 국가의 산업구조형태
- 국민생활수준과 밀접히 관련되는 전기, 가스, 수도(4.8%), 경공업(6.8%), 건설업(6.7%), 서비스업(30.3%) 부분의 비중은 현저히 낮음.
- 중공업(15.7%)과 1차 산업부문(27.6%)의 비중이 상대적으로 높음.  
⇒ 이러한 결과는 한정된 자원이 軍産複合型 중공업 부문에 편중 배분에 기인됨.

〈 표 2 〉 남북한 1인당 GNP 및 경제성장률 비교

년 도	인 구(1,000명)			경 제 성 장 률		1인당 GNP(\$)		
	남 한	북 한	남/북	남 한	북 한	남 한	북 한	남/북
1965	28,705	12,252	2.3	5.8	-	105	162	0.6
1970	32,241	14,002	2.3	7.6	-	248	230	1.1
1975	35,281	16,172	2.2	6.4	-	594	415	1.4
1980	38,124	18,170	2.1	-3.7	3.8	1,592	758	2.1
1985	40,806	19,995	2.0	7.0	2.7	2,194	765	2.9
1989	42,380	21,375	2.0	6.8	2.4	4,994	987	5.1
1990	42,869	21,720	2.0	9.3	-3.7	5,659	1,064	5.3
1991	43,268	22,028	2.0	8.4	-5.2	6,518	1,038	6.3
1992	43,663	22,336	2.0	5.0	-7.6	7,007	943	7.4
1993	44,056	22,645	2.0	5.8	-4.3	7,513	904	8.3
1994	44,453	22,953	1.9	8.4	-1.7	8,483	923	9.2
1995	44,851	23,261	1.9	8.7	-4.5	10,076	957	10.5

\* 자료 : 統一院, 「北韓經濟綜合評價」, 1992; 韓國銀行, 「北韓 GNP 推定結果」; 統計廳, 「主要經濟指標」, 各年度.

- 최근의 경제운용 :
  - '94년부터 완충기('94~'96년) 경제전략 수립
  - 중점과업으로 농업·경공업·무역 3대 제일주의 방침 표방
  - 주민 생활향상, 외화확보 도모, 에너지·원자재 확보 등 성장 선도산업 부문의 생산증가에 역점

- 대외적으로는 식량, 에너지 등 경제자원 확보 목적으로 자원의교강화

## 2. 農業의 位置

- 사회주의국가의 농촌인구는 산업별 인구구성이 없고 지역별 인구구성만 존재.
- 1992년 기준 북한의 농가인구는 전체인구의 37.6%인 839만8천명임. 이러한 농가인구비율은 남한의 1975년(37.5%) 수준임. (남한은 '95년 기준 10.8%)
- '80년대 중반부터 정무원 농업위원회 위원장을 부총리급으로 격상, 농업혁신을 꾀하였으나 농업은 항상 중공업 우선 정책에 밀림.

〈 표 3 〉 남북한 농업경제 주요지표 비교(1995년)

구 분	단 위	북한(A)	남한(B)	배율(B/A)	비 고
1. 경지면적 논 밭(과수원, 상전 포함)	천정보	2,000	1,985	1.0	호당농가인 구(북한) : 4.4인
	"	600	1,206	2.0	
	"	1,400	779	0.6	
2. 농가인구('95)	천명	8,398	4,838	0.58	
3. 농가인구/총인구	%	37.6	10.8	-	
4. 농가호수('95)	천호	1,909	1,499	0.78	
5. 곡물생산 (쌀)	만톤	345.1	547.6	1.6	
		121.1	469.5	3.9	
6. 수산물생산	"	105.2	334.8	3.2	
7. 화학비료생산량	만톤	120.9	430.1	3.6	
8. 영농제도		共有制度 集團耕作	개인소유 자유경작		

- \* 주 : 1) 북한의 ②③④는 1992년 기준임.
- \* 자료 : 1) 한국은행 보도자료(1996. 6. 17)
- 2) 한국농촌경제연구원 추정치.

## 제2절 북한의 농업체제 및 정책의 추이

### 1. 북한의 토지개혁

- 1945년도 현재 지주계층 : 총농가수의 4%, 총경지면적의 58.2%
  - 농민의 약 80%는 소작농, 반소작농, 고용농 등
  - 소작료 50% - 80%의 고율
  
- 1945년 9월 11일 : 「토지문제결정서」 발표. 반동지주의 소유지 무상몰수  
1946년 3월 5일 : 「토지개혁에 대한 법령」을 공포, 임의처분의 여지 감소
  
- 1946년 「土地改革에 관한 法令」과 「地下資源, 山林, 水域 國有化令」 공포
  - 農地 및 山地의 일부와 주거지를 제외한 전산업의 國有化
  - 토지개혁 초기에는 농지의 명목상 私有를 인정
  - 그러나 賣買, 抵當 등 농지유동성 제약으로 사실상의 소유권은 불인정, 농업경영권만 인정
  - 1947년부터 國營農, 牧場 설치 등 사회주의화 가속
  
- 해방 당시 총경지면적: 약200만정보(이중 畓 50만정보, 田 150만정보)
  - 토지개혁 실시방법 : 무상몰수 무상분배
  - 분배방법 : 가족수와 노동능력을 가진 者의 수를 기준
  - 토지개혁 실시 결과
    - 몰수면적 : 약100만ha(총경지의 50%)

- 몰수대상 농가 : 422,646戶(총농가호수의 41%)
- 분배된 토지 : 100만ha
- 분배받은 농가수 : 724,522戶(총농가호수의 70%)
- 호당 분배면적 : 1.35ha

〈 표 4 〉 토지개혁의 내용

항 목	면 적 ( 정 보 )	그중		호 수 ( 호 )
		경지면적	비 율(%)	
몰수한 토지	1,000,325	983,954	100.0	422,646
일본인 및 일본국가소유의 토지	11,623	111,561	11.3	12,919
토지	13,272	12,518	1.3	1,366
민족반역자 및 도피자의 토지	237,746	231,716	23.8	29,683
토지	263,436	259,150	26.3	145,688
5정보 이상 소유지주의 토지	358,053	354,093	35.8	228,866
토지	15,195	14,916	1.5	4,124
전부 소작시킨 자의 토지				
계속적으로 소작시킨 자의 토지				
교회, 사원, 종교단체의 토지				
분배한 토지	981,390	965,069	100.0	724,522
고용농민에게	22,387	21,960	2.3	17,137
토지가 없는 농민에게	603,407	589,377	61.1	422,973
토지가 적은 농민에게	345,975	344,134	35.7	260,501
移住한 지주에게	9,622	9,598	1.0	3,911
인민위원회 보유지	18,935	13,885	-	-

\* 資料: 統一朝鮮新聞社, 統一朝鮮年鑑(1967-68), p. 836 ; 「北韓經濟統計表」(1946-1985), 國土統一院, p. 44.



## 2. 농업협동화의 추진

- 1953년 8월 농업집단화 방침이 결정, 1953~1954년말까지는 시험단계, 1955년부터 전국적으로 농업의 협동화를 추진
- 1954년 1월 「농업협동조합의 조직문제에 대하여」라는 북한노동당의 결정
  - 세 단계의 집단농장형태를 설정
- 농업협동화 과정
  - 초기단계(1953~54) : 농장당 200호 미만의 규모가 주종
  - 완성단계(1954~58) : 농장당 300호 이상의 대형화에 중점
  - 1960년 이후 : 600호~1,000호의 대규모도 전체의 5%에 이룸.

〈 표 5 〉 사회주의 협동조합의 조직형태

구 분	제 1 형태	제 2 형태	제 3 형태
구성내용	작업만을 공동실시하는 互助組制	토지를 통합하여 협동경영하는 半사회주의적 형태	토지와 기본생산수단을 결합하여 통합운영하는 사회주의적 협동조합형태
분 배	생산수단 사적소유, 보수의 사적 귀속	생산수단을 출자 토지와 노동력에 의해 분배	수단통합, 노동의 투입량에 따라 분배
모델(소련)	도 스	알 텔	콜 호 스
규 모	소 규 모	대 규 모	거 대 화

\* 자료: 村上保男, “朝鮮民主主義人民共和國の協同農場などの現況”, 『農業構造問題研究』, 136호, 農業構造研究會, 1983.

○ 협동농장 총수에서의 약간의 변동은 제외하면 1958년 농업협동화가 완성

〈 표 6 〉 농업협동화의 구성내용

구분 연도	농업협동조합 총 계	농업협동조합에 가입된 농가호수		농업협동조합에 편입된 경지면적	
		호 수 (호)	총농가호수 중의 비율(%)	경지면적 (천정보)	총경지면적 중의 비율(%)
1953	806	11,879	1.2	11	0.6
1954	10,098	332,662	31.8	576	30.9
1955	12,132	511,323	49.0	885	48.6
1956	15,825	864,837	80.9	1,397	77.9
1957	16,032	1,025,106	95.6	1,684	93.7
1958	3,843	1,055,015	100.0	1,791	100.0
1959	3,739	-	-	-	-
1960	3,736	-	-	-	-
1961	3,702	1,031,698	100.0	1,824	100.0
1962	-	-	-	-	-
1963	3,732	1,066,896	100.0	1,837	100.0
1964	3,778	-	-	-	-

\* 주 : 1962년부터 협동조합을 협동농장으로 부르고 있음.

\* 자료 : 연도별 朝鮮中央年鑑; 「北韓經濟統計表」(1946-1985), 國土統一院, p. 265.

○ 최근 협동농장 관리 및 운영체계에 공장관리방식을 도입

⇒ 철저한 관리와 계산에 근거한 실적원칙 강조

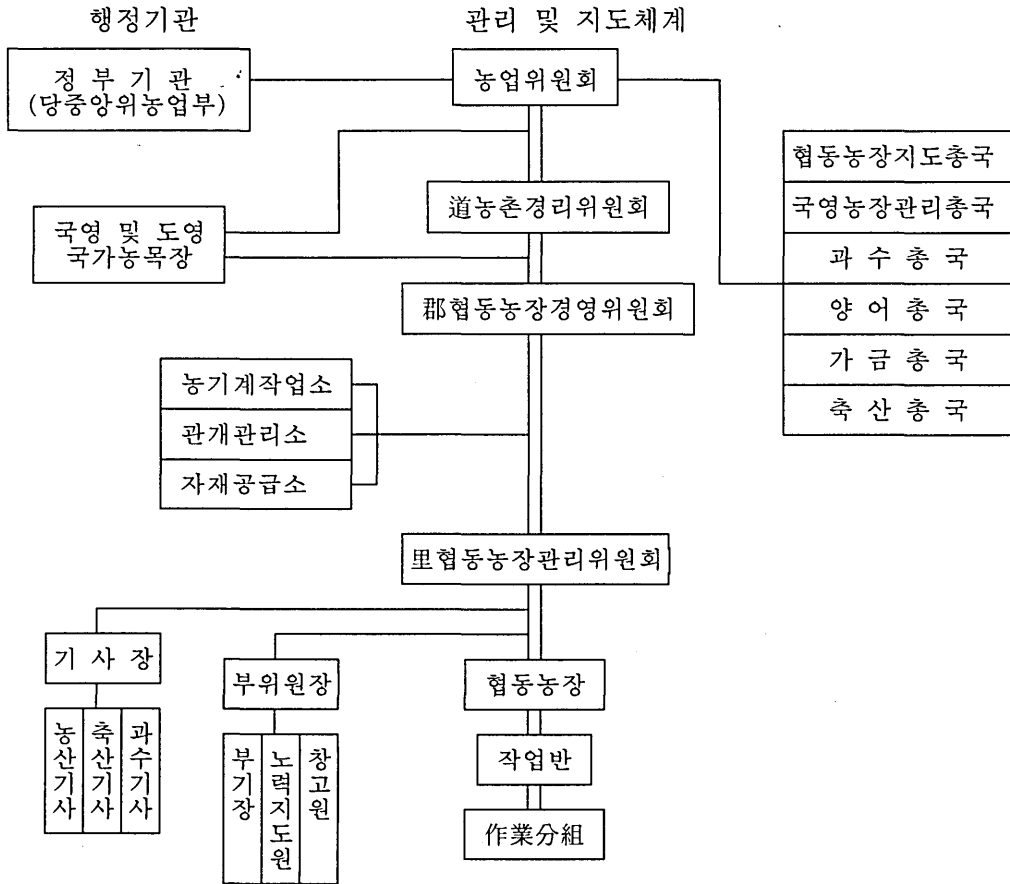
⇒ 초과업적에 따른 배분을 현물이 아닌 낮은 수매가격으로 처리

⇒ 생산의욕 제고(동기유발)에 실패

### 3. 농촌관리 및 농업경영지도체계

- 1953년 ; 면(面)을 없애고 리(里)를 대형화시키는 행정개혁을 실시
  - 협동농장도 대형화하여 군(郡)중심으로 운영, 중국의 인민공사와 같은 政·社合一의 농업관리체계를 구축
- 1961-1962년 : 농업지도관리체계에 대한 전면적 개혁을 실시
  - 1960년 이전 중앙, 도인민회의, 군인민위원회 농업부로 이어지던 농업관리체계를 전문적인 농업관리체계로 전환
- 협동조합의 통합은 완전한 공동체적 기구를 지향
  - 첫째, 리인민위원회 위원장이 협동농장 관리위원장을 겸임. 행정과 생산단위가 결합
  - 둘째, 협동조합내에 존재하던 소비조합 및 신용조합 등 모든 농민단체를 통합하여 협동농장에 생산 및 소비의 포괄적 기능을 부여
  - 셋째, 협동조합이 교육, 문화, 후생을 포함한 구역내 모든 경제활동을 총괄하는 역할을 담당, 모든 생산, 분배 및 소비가 단일 계획에 의해 수행
- 협동농장은 전국적으로 약 3,300개소 있으며, 각 농장은 평균 300호의 농가로 구성되어 약 500ha의 경지를 경작.

<그림 2> 북한의 농촌관리 및 농업경영지도체계



\* 자료 : 「북한경제통계집」, 국토통일원, 1986, p. 212.

#### 4. 토지소유 형태

○ 농업협동화 완성(1958. 8)후 농지는 국가적 소유와 협동적 소유로 二分

- ┌ 국가적 소유 : 10%
- └ 협동적 소유 : 90%

○ 최근 협동농장 소유를 국가적 소유로 전환(단 구체적인 의도 불분명)

○ ‘텃밭’의 존재

- ┌ 1970년대 중반 이전: 약 30~50평
- └ 1970년대 중반 이후: 약 15~30평

- 토지의 집약적 이용으로 집단농장의 생산성보다 2~3배 이상 높음
- 경제작물과 채소생산 위주임
- 10일 장인 농민시장과 각 지역의 식료상점을 통해 거래
- 최근에는 부족한 식량난으로 텃밭에 대한 옥수수 재배를 강요

## 5. 북한농정의 단계구분

○ 북한의 농정은 중앙집권적인 계획경제와 불가분의 관계를 유지

- 1945~1953년 : 해방후 토지개혁과 식량증산
- 1954~1970년 : 농업협동화
- 1971~1993년 : 생산기반의 현대화와 기술개발
- 1993년~ : 생산기반의 현대화, 농촌생활수준 향상,  
농업생산조직의 개편

〈 표7 〉 북한농정의 단계구분과 정책과제

연도	단계별	농업정책		비고
		기본과제	주요시책	
1845-1949	제1단계: 인민민주주의 혁명기	1. 봉건적 토지소유관계 청산 2. 농업생산을 봉건적 생산관계에서 해방	- 토지개혁에 대한 법령(46.3) - 일야관리경영결정서(46.6) - 지하자원, 산림, 수역국유화령(47.12) - 토지행정에 관하여(50.1)	반제반봉건적 민주주의 혁명 단계
1950-1953	제2단계: 등반기	1. 전시 노력동원 2. 전시 식량공급	- 농민시장 개설에 관한 결정서(50.10) - 농민들에 대한 노력동원 제한에 대하여(52.4)	전시동원체제
1954-1959	제3단계: 사회주의 혁명기	1. 농촌에서 자본주의요소 청산 2. 농업의 협동화와 私的 생산관계 해소	- 농업협동경리의 강화, 발전대책에 관하여(54.3) - 농업협동조합 기준규약(잠정) 초안(58.11) - 100만정보 관개면적 확장령(58.10)	사회주의 경제 체제 완성
1960-1970	제4단계: 사회주의제도 건설기	1. 농촌의 3대(기술, 문화, 사상) 혁명과업 확산 2. 농업에 대한 공업의 지원제(도시 및 노동계급) 3. 협동소유를 점차 전인민적 소유제로 접근	- 농업협동조합들에서 천리마 작업반 운동을 조직, 전개할 데 대하여(61.3) - 농촌경리의 과학화를 촉진시킬 데 대하여(61.3) - 농업협동조합 경영위원회를 조직할 데 대하여(61.12) - 농업근로자 동맹규약(65.3)	우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제(64.3) 발표
1971-1976	제5단계: 사회주의제도 안정기	1. 농업의 수리화, 전기화, 기계화, 화학화 2. 힘든 농업노동에서 해방	- 전담의 수리화와 농장의 전기화 완성 발표(74) - 자연개조5대방침결정(76.10) - 1976년의 알곡수확량 800만톤 달성 목표	6개년계획기간
1977-1986	제6단계: 주체경제 확립기	1. 곡물증산을 위한 장기적 자연개조사업(4대자연개조사업) 2. 농업의 공업화와 현대화 3. 농업생산의 과학화와 집약화	○ 기간중 목표(1948년) - 알곡 1000만톤 생산 - 발 관개 완성 - 15만정보다락밭 건설 - 100정보단 10대 트랙터 공급 - 논밭정보당 2톤의 화학비료 시비 - 80내지 90만톤의 고기생산 - 150만톤의 과일생산	제2차 7개년 계획기간
1987-1993	제7단계: 사회주의제도 완전승리기	1. 10대 전망목표 실현 2. 농촌의 기술혁명강화	○ 기간중 목표(1993년) - 알곡 1500만톤 생산 - 수산물 1100만톤 생산 - 150만정보 조립사업 - 30만정보 간척지개간 - 20만정보 새땅찾기	제3차 7개년 계획기간
1994-1996	제8단계	1. 농업생산기반 확충 2. 농촌생활수준 향상 3. 농업생산조직의 개편	- 농업부문에 대한 투자증가(6%) - 기계화수준 향상 - 토지정리·농지개량사업추진 - 농촌의 상품공급체계 개선 - 공업제품과 농산물의 수매 가격 증가 - 협동농장을 국영농장으로 개편 - 독립채산제 확대 실시 - 국영기업의 분배방식 도입	완충기

\* 주 : 1) 「자연개조5대방침」은 ① 발 관개의 완성, ② 토지정리 및 토지개량, ③ 다락밭 건설, ④ 치산치수, ⑤ 간척지 개간 등을 일컫음  
 2) 「4대자연개조사업」은 20만정보 새땅찾기, 30만정보 간척지개간, 태천 발전소건설, 서해 갑문건설 등을 일컫음(북한노동당 제6기 4차중앙위원회 전체회의, 1981.10)  
 \* 자료 : 「북한법령집」(제2권, 대륙연구소, 1990), 「북한경제자료집」(통일문제연구소 통일문제자료집 제2호, 1989), 「북한경제통계집」(국토통일원, 1986) 및 「북한개요」(통일원, 1991)를 참조 하여 작성, 「북한경제동향」, KDI, 1994. 8.

## 6. 북한농정의 목표와 실적

- 1964년 「우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제」를 발표 : 농업문제의 본질적 내용을 농업의 낙후성과 도시·농촌간의 격차로 규정하고 농촌문제해결의 방향을 제시
  - ① 농촌에서의 3대혁명(기술, 문화, 사상)을 철저히 수행할 것
  - ② 농촌에 대한 노동자 계급의 국가적 지원을 강화할 것
  - ③ 농업의 지도 및 관리방식을 개선하고 협동조합적 소유를 전인민적 소유로 끊임없이 접근시킬 것
  - ④ 농촌에 대한 지도와 지원의 거점으로서의 지역적 거점의 역할을 강화할 것
- 동시에 농촌기술혁명의 4가지 과제를 설정(구체적 실천방안) : 수리화, 기계화, 전기화, 화학화를 1970년대의 6개년 계획기간중 추진
  - 농업의 총체적 기계화와 화학화의 실현을 농촌기술혁명의 주요과제로서 제기
- 70년대 중반까지 주요역점사업들은 상당한 성과 ⇒ 식량수급 원활
- 1970년대말 이후 식량수급에 애로 ⇒ 알곡증산의 목표가 구체적으로 제시 ⇒ 목표달성을 위한 간석지 개간, 화학비료 및 농기계 투입량 등도 구체적 수치로 제시

- 
- 1993년 제3차 7개년계획기간의 종료시까지 목표로 했던 생산조직 개편(국영농장화), 기본식량의 증산, 생산자재공급의 원활화와 생산기반의 정비사업은 달성되지 못한 것으로 판단됨.
  - 따라서 1994년부터 완충기를 설정, 제3차 계획기간의 농정시책을 재시도

### 제3절 북한의 농업생산요소

#### 1. 농촌인구

- 북한의 총면적은 약 12만km<sup>2</sup>, 전국토의 약 80%가 산악지대
  - 행정구역은 도, 시와 군, 동(도시지역)과 리(농촌지역)로 구성
  - 평양특별시, 개성 및 남포직할시 및 9개도
  - 도에는 207개의 시와 148개의 군, 시군은 1,520개의 동과 4,107개의 리
- 대부분 사회주의국가에서는 산업별 인구구성이 없고 지역별 인구구성만 존재함



〈 표 8 〉 도시와 농촌의 인구 및 도시인구율

연도	총인구(천명)	도시인구	농촌인구	도시인구율(%)
1970	14,619	7,788	6,830	53.3
1975	16,561	9,356	7,205	56.5
1980	18,259	10,386	7,872	56.9
1985	19,887	11,697	8,190	58.8
1990	21,773	13,023	8,750	59.8
1993	23,047	13,995	9,051	60.7
1995(p)	23,916	14,649	9,267	61.3

\* 자료 : FAO, 1995. 10.

- FAO 통계에 의거 1995년 북한의 인구는 약 2,400만명, 그중 농촌인구는 총인구의 39%인 925만여명으로 알려져 있음.

## 2. 농지이용

- 북한은 최근 경지이용과 관련된 공식적인 자료를 거의 발표하고 있지 않음
  - '95년 경우 수해피해로 국제기구에 간간히 언급
- 북한의 총 국토면적 : 약 12만km<sup>2</sup>(이중 약 80%가 산림)
  - 농경지 면적 : 약 200만 정보(이중 논 60만, 밭 140만 정보)
- 농경지의 도별면적구성 : 황남이 전체의 17.7%(318천 정보), 평북 263천 정보, 평남 235천 정보, 황북 196천 정보순임.
  - 전경지면적의 64.3%(논면적 78%)가 서해안에 집중 분포.
- 전체적으로 보면 다음과 같은 몇 가지 특징을 열거할 수 있음.
  - 첫째, 총국토 면적중 농경지의 비율은 1980년을 고비로 감소하는

---

추세를 보이고 있음.

둘째, 농지면적중 논면적은 80년 중반을 고비로 밭면적과 함께 감소 추세를 유지하다가 최근에는 큰 변동없음.

셋째, 식부면적과 경지이용률은 1960년대말을 정점으로 이전의 증가 추세에서 하강하는 추세를 보이고 있음.

- 이상의 세 가지 특징은 '80년 중반까지 곡물수확고 증대를 위한 경지 확장정책, 주곡의 자급도 확보와 농업기계화에 유리한 논면적의 확대, 종래의 간혼작체계에서 단작체계로의 전환 등을 반영하였으나 최근에는 오히려 경지면적이 감소하는 추세임.
- 전통적 작부체계는 60년대초까지 주로 1년 1작, 2년 3작의 순단작(純單作) 내지는 간혼작(間混作) 형태
- 60년대에 토지이용률을 높이기 위하여 혼작체계 강조, 1967년 경지이용률 166.4%
- 1968년경부터는 종래의 혼작체계가 단작체계로 전환
  - 단작의 생산성이 높음
  - 1960년대말부터 농촌노동력 부족 = 노동집약적인 간혼작의 유지곤란
  - 과거 간혼작지대에 적합했던 조, 수수, 팥, 녹두, 피, 기장 등이 옥수수로 대체
  - 두류, 담배, 면화, 아마, 대마 등 공예작물에 대한 구체적 자료 결여
    - ※ 황해남도에는 과일郡이 있으며 과수생산 집중육성
  - 과수면적 : 8,400ha
  - 과수농학대학이 있으며 25개의 국영농장으로 구성 : 3개농장은 벼와 옥수수생산, 22개농장은 과일생산

- 1970년대 후반 이래 경지면적, 생산성, 경지이용률 등이 모두 감소한 원인 :
  - 첫째, 농경지면적의 확장은 이미 한계점에 도달한 것으로 판단됨.
  - 둘째, 기술수준이 낮고 자연조건이 불리하며, 제도적인 미비점 (분배제도 등)이 많아 단위면적당 생산량이 낮음.
  - 셋째, 농작물 생육기간이 짧고 거의 매년 냉해를 입어 실제로는 경지 이용률이 발표치보다 낮음

### 3. 농지기반정비사업의 추진

- 해방직후 토지개혁을 통해 사적 소유관계를 청산한 이후 1960년대에는 농기계의 보급과 함께 경지정리에 상당한 진전이 있었음.
- 대규모 경영이 유리한데다 수리화의 기초가 되는 저수 및 양수시설은 대체로 잘 정비. 수리화 체계는 산간지대까지 설치
  - 물부족 타개 위해 대규모 灌溉시설 건설
  - 현재 100km의 물공급을 위한 용수체계 완성(40km의 水路터널과 60km의 用水路 건설), 추가로 60km 용수로 건설 추진
- 북한지역 관개면적 추정에 의하면 1977년 이래 논의 관개율은 100% 수준을 유지, 밭은 매년 증가하여 1977년의 27% 수준에서 1984년에는 49%, 최근에는 60% 수준
- 1980년 이후에도 수리화율의 확대, 간척지 개발 확대 등 경작지의 확장에 주력
  - 불리한 자연조건과 지형조건을 극복, 식량증산에 박차
  - 20만정보 새땅찾기운동(1980 - 1984), 30만정보 간척지 개간(1981이후), 다락밭 건설 등

- 61년부터 시작 93년까지는 목표치 중 실제실적은 6~7만 정보임.
- 평야지대인 서해안 일대 농업용수 공급에 주력
- 제3차 7개년계획에서도 비슷한 과업들이 계속 제시  
⇒ 성과는 회의적

#### 4. 농업생산자재의 공급

##### (1) 화학비료

- 1970년대에 ha당 화학비료 사용량 1,000kg으로 발표, 1980년대에는 2,000kg의 시비 목표를 세움(N시비량 과다사용)
  - 전반적인 경제난하에서 비료공급부문만 원활할 수 있느냐에 대한 의문 제기
  - 최근 주요국의 ha당 화학비료 소비량(1988년기준) : 남한 373kg, 일본 415kg, 필리핀 63.3kg, 태국 38.6kg, 미국 84.5kg 등
- 최근 유류 등 에너지 공급 중단으로 비료공급 중단
  - '80년대초까지는 질소, 일산비료 공급 가능, 현재는 전량부족
  - 카리비료는 전량을 수입에 의존

〈 표 9 〉 남북한의 비료 생산 및 소비 비교

	생산능력	생산('94)	소비('92~'94)	ha당 사용(성분량)
남한	4,638	4,328	2,080	943(424)
북한	4,285	1,318	1,437	708(180)

##### (2) 기계화

- 1970년대 “힘든 노동에서 해방”이라는 김일성의 교시에 따라 농업기계화를 진행
- 농업부문 기계화가 1970년대 중반까지 상당수준으로 진척되었다는 것은 사실로 인정됨
  - 이앙, 수확작업 등 대부분의 농작업이 기계 대신 수작업으로 진행. 그 원인은 첫째, 1960~70년대에 보급된 농기계가 20여년 후인 1980년대에는 대부분 노후 화 내지는 경제사정 악화에 따른 농기계 공급 가동중단으로 생산중단 상태, 둘째, 미곡, 옥수수 등 주곡의 생산량 증대를 위해서 기계화에서 비롯된 활착률의 저하, 밀식재배의 어려움 등을 해소하여 궁극적으로 총생산량의 증대를 도모, 심각한 식량난 해결에 다소나마 기여해보자는 의도

〈 표 10 〉 남북한의 트랙터 보급 비교

(단위 : 대, 마력)

	생산능력	연간보급	보급대수	ha당 마력수
남한	52,700	14,606	89,000	1.41
북한	42,000	12,600	140,000('91)	1.05

\* 주) 남한 : 1994, 35마력 기준.

북한 : 1991, 15마력 기준.

### (3) 농약

- 북한의 농약생산은 그간의 중화학공업 육성으로 성분량 기준으로 생산능력을 충분히 보유하고 있으나 실제 생산은 약 3만톤에 그치고 있는 것으로 추정됨. 따라서 농약소비는 남한의 1/5에 불과한 실정임.
- 농약은 외화난으로 원자재 구입의 어려움과 유류난에 따른 공장가동 중단으로 생산중단

○ 최근까지는 거의 전량 수입에 의존

〈 표 11 〉 남북한의 농약 생산 및 소비 비교

(단위 : 천톤)

	생 산	소 비	ha당 사용량(kg)
남 한	154	158	71.7
북 한	30	32	16.0

## 5. 농업생산기술 수준

○ 북한은 해발 400m 이상이 국토의 52% 인데다 無霜기간이 짧고 기온이 낮아 일조량의 부족 등 자연조건이 남한에 비해 크게 불리

- 일례로 생육기간의 단축, 풍부한 노동력의 활용 등을 위한 방편으로 冷床苗식 방법과 2열병목식(二列竝目式)이라는 이앙방식을 개발, 추위에 강한 품종을 개발 보급하고 있음.

○ 열악한 농업생산조건 극복 위해 주곡인 벼, 옥수수의 품종래량과 경종방법 개선, 시험장 수준에서 상당한 성과 발휘

- 다수확 품종개발에 중점, 식량증산에 최대역점을 둠.

- 시험장 성과는 생산현지에서는 제대로 적용안됨.

· 김일성 敎示로 선도 : 김일성의 주체농법('73년에 김일성이 창조)

○ 주체농법의 대표적 사례 : 밀식재배와 다락밭 건설

○ 김일성 어록은 북한사회에서는 하나의 법임.

〈 표 12 〉 남북한간 수도작 방식 비교

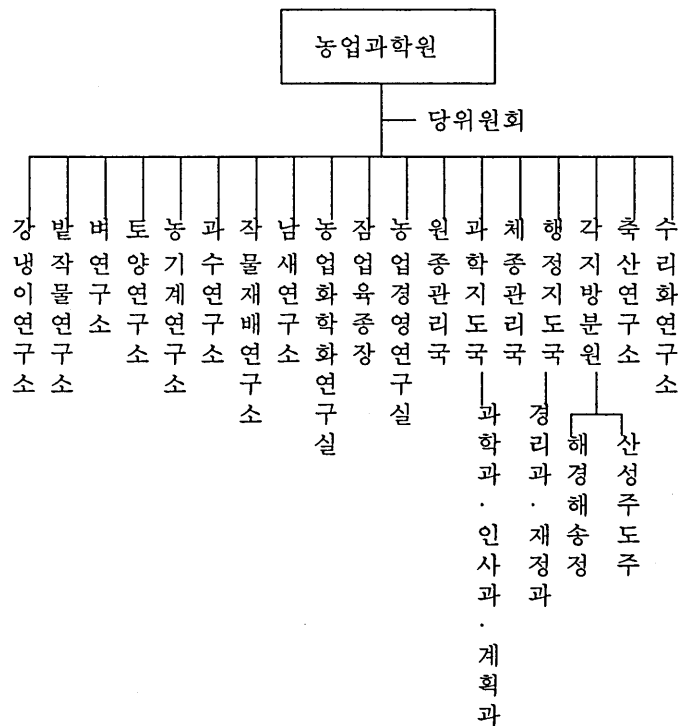
구 분	북 한	남 한
못 자 리	냉상묘 방식	물못자리
이 양	2열 병목식	장방식
품 종	용성1, 2, 3호등 추위에 강한 품종다수	일반계 품종 다수

- 생산은 노동집약적인 방법으로 포장에서 모를 내어 이식하는 방법을 사용하며 밀식재배를 함.
  - 옥수수는 정보당 6,000주임(일반 4,000주)
- 연작피해가 가장 큰 작물의 하나인 옥수수의 연작을 가능하게 하는 기술의 개발도 상당 수준으로 추정
- 생산력의 지역 격차가 큼 : 일조량이 많은 서해안 평야지대에 비해 산간오지인 함경도, 자강도, 양강도 지역의 농업생산력은 극히 낮음.
- 농업연구인력은 남한보다 두배 → 북한 농업부문의 인적요소는 비교적 강함.
- 개마고원 등에서 생산되는 씨감자의 경우 기후 여건상 바이러스 감염의 위험성이 적고 생산면적이 넓어 대관령과 함께 남북한의 씨감자 공급을 충분히 담당
- 북한은 각 작목별로 조생종에 관한 연구개발이 축적되어 있을 것으로 추정
- 집단농장의 소송식 경영과 농장관리인의 경영능력 부족

○ 사회간접자본 시설부족으로 수송수단 빈약 → 지역간의 농업생산요소 공급차질 초래, 농산물의 가공, 저장시설은 남한의 '50년대말~'60년 초 수준임.

○ 북한 농업과학원 기구표는 다음과 같다.

< 그림 3 > 농업과학원 기구표



- 인원 : 8,000여명(박사 20여명, 준박사 100여명)
- 원장은 농업위원회 부위원장급, 연구소장은 농업과학원 부원장급
- 육종연구소별로 인민보위대에서 중대규모로 24시간 무장경계 근무
- 김상현 박사(벼연구소 소장)은 노력영웅 및 김일성상, 인민상 수상, 리봉휘 강냉이 박사와 함께 과학원의 독보적 존재



## 제4절 북한의 농업생산과 식량수급문제

### 1. 북한의 농업생산량

#### (1) 북한 공식발표치 및 FAO 추정치

##### ○ 북한의 쌀 생산량 통계

- 최근 FAO에서 북한 보고치를 크게 조정한 통계치를 발표
  - 통일원, 미국 CIA, 농경연의 추정치는 북한 발표치의 50~70% 수준
  - 1984년 이후 북한당국은 쌀 생산량 수준을 거의 발표하고 있지 않음
    - 1974년 이후 북한이 발표하는 알곡생산 수준이 급증
- ⇒ 1963년 500만톤, 1974년 700만톤, 1984년 1,000만톤, 1993년 1,500만톤 생산을 목표

〈 표 13 〉 북한발표 알곡생산량

년 도	알 곡 생 산 량
1946	2,167,163톤 (朝中1) '51-52, p.347, 穀物總生産高)
1949	46年比 139.9%,(朝中' 51-52, p.357, 米雜穀系) 46年比 143.1%,(朝中' 50, p.287, 米雜穀系)
1954	前年比 논벼 103%,밭알곡 143%(朝中' 54-' 55, p.415)
1956	49年比 119%,(朝中' 54-' 55, p.432) 55年比 108.2%,(朝中' 56, 화보면) 287만톤 알곡生産(朝鮮' 81, pp.13-14. 8月)
1957	340만톤(朝中' 58, p.24)
1963	500만톤(朝中' 85, p.203)
1974	650만톤~700만톤(朝中' 74, p.75),700만톤(朝中' 85, p. 203)
1979	900만톤(朝鮮' 81.8月, pp.13-14)
1984	1,000만톤(朝中' 85, p.203), '83年比113.6%增加(로신3)' 84.12.14)
1990	1,500만톤(조선중앙통신, '90.10.8.)

\* 주 : 언급되지 않은 연도는 해당사항이 없음

1) 조선중앙연감 2) 민주노선 3) 노동신문

\* 자료 : 「北韓經濟統計集」(1946~1985)(國土統一院, pp. 834-281~282) 및 「북한개요」(통일원, p. 167)에서 작성.

○ 북한의 발표가 사실이라면 양호한 생산여건 = 높은 생산수준  
- 북한발표에 의하면 80%이상의 식량자급도를 유지

○ 이러한 북한당국의 발표치와 대비할 수 있는 국제적인 통계로서  
FAO 추정치를 살펴 보면 〈 표 14~15 〉 와 같다.

〈 표 14 〉 곡류생산 개황

(단위 : 천ha, 천M/T, Kg/ha)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1993	1995
계							
면적	1,510	1,616	1,611	1,603	1,600	1,410	1,398
생산	4,365	5,232	5,042	6,333	5,866	4,374	4,621
단수	289	324	313	395	367	310	331
쌀							
면적	530	625	650	670	680	600	600
생산	2,328	2,814	2,646	3,369	3,085	2,104	2,200
단수	439	450	407	503	454	351	367
옥수수							
면적	570	670	690	690	680	600	600
생산	1,610	1,685	1,990	2,536	2,380	1,960	2,140
단수	282	251	288	368	350	327	357
밀							
면적	145	95	85	85	90	90	90
생산	88	106	99	127	116	100	100
단수	61	112	166	149	129	111	111
보리							
면적	90	85	70	60	60	50	45
생산	120	140	150	150	150	120	110
단수	133	165	214	214	250	240	244

\* 자료 : FAO, 1995. 10.

〈 표 15 〉 서류생산 개황

(단위 : 천ha, 천M/T)

연 도	계		감자		고구마	
	식부면적	생산량	식부면적	생산량	식부면적	생산량
1970	116	1,312	95	1,040	21	272
1975	124	1,532	100	1,200	24	332
1980	153	1,920	125	1,546	28	374
1985	177	2,320	145	1,850	32	470
1990	192	2,605	157	2,100	35	505
1993	180	2,250	145	1,750	35	500
1995	180	2,250	145	1,750	35	500

\* 자료 : FAO, 1995. 10.

## (2) 북한곡물생산의 추정

- 농업생산력을 추정하는 데 가장 기본이 되는 경지면적, 투입가능한

농용자재 등의 불확실한 통계 때문에 북한의 농업생산력을 추정하는 데 어떠한 가정을 도입하느냐에 따라 다른 결과를 초래

< 표 16 > 북한의 알곡<sup>1)</sup>생산량 추정(조곡기준)

(단위 : 1,000M/T)

연도	북한발표 <sup>2)</sup>	FAO <sup>3)</sup>	미국CIA <sup>4)</sup>	농경연 <sup>5)</sup>	국토통일원 <sup>6)</sup>
1946	1,898	-	-	1,898	-
1949	2,654	-	-	2,654	-
1953	2,327	-	-	2,327	-
1957	3,210	-	-	3,201	-
1961	4,830	-	-	3,083	-
1965	4,526	4,923	3,150	3,788	-
1970	-	5,141	3,500	4,374	4,644
1975	7,700	7,035	5,400	4,869	4,953
1976	8,000	5,629	5,600	4,962	5,032
1977	8,500	8,100	5,900	5,080	5,029
1978	7,870	8,100	6,000	5,208	4,988
1979	9,000	8,585	6,300	5,331	5,177
1980	-	8,850	6,300	5,460	3,982
1981	-	8,945	6,300	5,585	5,639
1982	9,500	8,985	6,700	5,175	5,996
1983	-	9,858	6,400	5,841	5,785
1984	1,000	10,183	6,600	-	6,267
1988	-	11,872	-	-	-
1990	-	10,205	-	-	4,812
1991	-	7,316 <sup>F</sup>	-	-	4,427
1992	-	6,733 <sup>F</sup>	-	3,898	4,268
1993	-	5,210 <sup>F</sup>	-	2,923	3,884
1994	-	4,055	-	3,768	4,125
1995	3,764	4,077	4,025	2,606	3,451

- \* 주: 1) 북한의 알곡은 쌀, 옥수수, 맥류, 두류, 잡곡을 말하며, 농경연은 '92년부터, 국토통일원은 90년부터의 자료는 정곡으로 환산된 것임.  
 2) 연도별 김일성 신년사, 朝鮮中央年鑑 및 금일 보고 (국토통일원, 「北韓經濟統計集」).  
 3) FAO의 「Production Yearbook」과 「Monthly Bulletin of Statistics」 각 연도. 단 1970년 자료는 1967~71년의 평균치임. FAO는 1991년부터 북한의 알곡생산량을 수정·보완하여 발표하고 있음.  
 4) USCIA, 「Handbook of Economic Statistics」 (국토통일원, 「北韓經濟統計集」).  
 5) 농경연, 「北韓의 農業生産能力評價」, 1983, 및 농경연 내부 추정자료임.  
 6) 1976년까지의 자료는 국토통일원의 「南北韓 營農基盤分析과 生産能力比較」, 1977, p.105에 있는 자료에서 조곡으로 역산한 것이고 1977년 이후는 국토통일원의 「南北韓經濟現況比較」에 나오는 자료를 역산하였음.  
 7) '95년치의 경우 북한 발표치는 UN조사단의 북한 방문시 북한 당국이 발표한

내용을 그대로 인용. 미국 CIA는 USDA자료이며, FAO는 WFP와 공동발표한 내용임.

〈 표 17 〉 쌀생산량 추정(정곡기준)

(단위 : 1,000M/T)

연 도	북한발표 <sup>1)</sup>	통일원 <sup>2)</sup>	미국CIA <sup>3)</sup>	농경연 <sup>4)</sup>	FAO <sup>5)</sup>
1970	2,761(2,974)	-	1,400	1,480	1,722
1971	2,761(2,974)	-	-	1,535	1,722
1972	2,761(2,974)	-	-	1,632	2,016
1973	2,761(2,974)	-	-	1,647	-
1974	2,761(2,974)	-	-	1,698	-
1975	-	-	2,100	1,738	2,664
1976	2,480(2,671)	-	-	1,781	2,988
1977	-	1,842	-	1,819	3,319
1978	-	1,783	-	1,864	3,384
1979	3,370(3,629)	1,760	-	1,906	3,578
1980	-	1,245	1,500	1,951	3,578
1981	-	1,957	2,400	1,994	3,578
1982	3,557(3,830)	2,017	2,500	2,040	-
1983	-	2,123	2,600	2,084	3,874
1984	-	2,214	2,700	-	4,010
1985	-	2,010	-	-	4,176
1986	-	2,009	-	-	4,320
1987	-	2,034	-	-	4,464
1988	-	2,099	-	-	4,572
1989	-	3,084	-	2,159	3,960
1990	-	2,760	-	1,932	3,960
1991	-	1,641	-	1,641	4,420 <sup>F</sup>
1992	-	1,531	-	1,043	2,439 <sup>F</sup>
1993	-	1,317	-	904	2,104 <sup>F</sup>
1994	-	1,502	-	913	2,104 <sup>F</sup>
1995	-	1,211	1,400	800	2,200 <sup>F</sup>

- \* 주 : 1) 조곡과 정곡의 환산비율은 벼의 경우 72%, 옥수수는 100%적용.  
 2) 북한은 미국의 총생산량을 발표하지 않고, 다만 이따금씩 1정보당 수확량을 발표한다. 여기서는 후자를 기초로 논면적을 감안하여 계산한 것이다. 북한발표 1정보당 수확량(조곡기준)은 1971~1974년은 제1차 6개년계획의 평균치인 5,900kg, 1976년은 5,300kg, 1979년은 7,200kg, 1982년은 7,600kg이다.  
 3) 북한발표치 계산시 논면적은 65만ha를 기준으로 하였으며 ( )내 수치는 70만ha를 기준으로 한 값이다.  
 4) 미국 CIA의 '95년 수치는 USDA자료이며, '92년 FAO수치는 자체 조정된 수치임.

- \* 자료 : 1) 1974년 이전 자료는 노동신문(1975. 9. 23)에서, 1974년 이후 자료는 「조선중앙연감」 각년도판  
 2) 「남북한경제현황표」, 국토통일원, 각년도판.  
 3) USCIA, Handbook of Economic Statistics, 각년도판.  
 국토통일원, 「북한경제통계집」, pp. 834, 288.

- 4) 「북한의 농업생산능력 평가」, 농경연, 연구보고 65, 1983, 및 농경연 내부자료  
 5) FAO, 「Production Yearbook」, 각년도판.

- 분명한 것은 어떠한 조건을 기준으로 추정하더라도 북한의 공식적인 발표치('95년 제외)는 북한의 실제 생활상을 반영하지 못하고 있음. 따라서 상당히 과장되어 있다는 것임.
- 결국 북한의 평년작 곡물생산량은 90년대 이후처럼 자연재해가 없는 한 평균적으로 대략 400~450만톤 범위로 추정됨.

### (3) 식량소비기준

- 주곡은 주로 쌀과 옥수수, 맥류(밀, 보리), 서류(감자) 등임.
- 평양을 비롯한 대도시 주민들에게는 백미와 옥수수의 비율이 7 : 3 또는 5 : 5로 배급되고 지방일수록 잡곡의 비율이 많음.

〈 표 18 〉 식량배급량

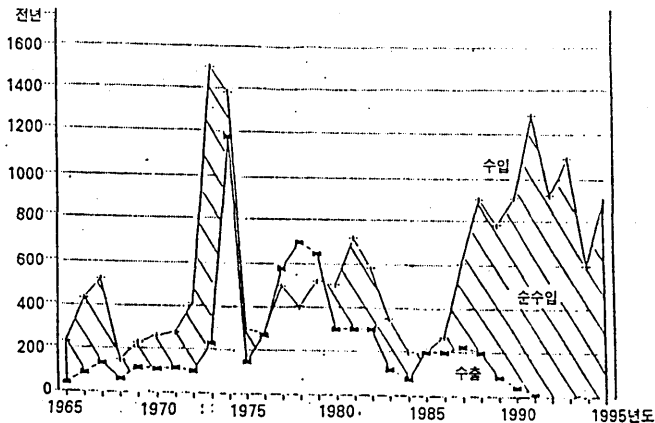
구 분	1990년		1983년	
	배급량 <sup>1)</sup>	백미 : 옥수수 <sup>2)</sup>	배급량	백미 : 잡곡
당 및 국가고위간부	700g	10 : 0	700g	10 : 0
일반노동자	600g	3 : 7	600g	2 : 8
중노동자	800g	3 : 7	700g	3 : 7
일반사무원	600g	3 : 7	600g	2 : 8
특수군인(경보병)	800g	7 : 3	800g	7 : 3
군인	700g	3 : 7	700g	2 : 8
대학생(18세 이상)	600g	3 : 7	600g	2 : 8
고등중학생(13-17세)	500g	3 : 7	500g	2 : 8
인민학교생(7-12세)	400g	3 : 7	400g	2 : 8
유치원생(4-6세)	300g	3 : 7	-	-
3세 이하	100-200g	3 : 7	-	-
고령자, 불구자	300g	3 : 7	-	-
피부양자	-	3 : 7	300g	가족에 준함

- \* 주 : 1) 1인 1일 기준임.
- 2) 종래는 서류 등이 포함된 잡곡이었으나 최근에 들어서는 90% 이상이 옥수수로 구성됨.
- 3) 평양시 지역은 백미와 옥수수의 비율이 계층별로 7 : 3 또는 5 : 5의 비율임.
- \* 자료 : 「북한의 경제」, 북한의 인식 3, 을유문화사, 1990, 및 p.310,  
 「남북한 사회문화 현황비교」, 국토통일원, 1983, p. 44.
- 하루 평균 배급량을 700g으로 기준할 때 1년간의 1인당 총 배급량은 256kg으로 남한의 1970년의 219kg보다 많음(남한 '95년 기준 159kg임).
- 1973년부터는 소위 전시대비 식량비축으로 식량배급시 매달 2일분을 공제, 감량 배급
- 농촌의 경우 농민들은 배급제에 의해 식량을 배급받는 것은 아니나 협동농장의 연말결산 분배시 도시근로자의 식량배급량에 준하여 식량배급

(4) 식량수급실태

- 북한의 식량난은 80년대 중반부터 어려워지기 시작하면서 90년대에 와서 더욱 심각한 것으로 파악

< 그림 4 > 북한의 곡물 수출입 실적



○ 북한의 식량소요량 추정은 현 북한의 경제수준이 남한의 60년대와 비슷한 것으로 간주하여 이 당시 남한의 순식용소비량을 적용하고 사료용과 가공·종자용 및 감모분은 다음과 같이 적용

- 사료용 : 북한 발표 육류생산을 위한 필요곡물사료량
- 가공·종자용 : 남한의 순식용 대비 가공량 비율 적용
- 감모분 : 남한의 순식용 대비 감모량 비율 적용

○ 상시기준에 의거 추정된 결과는 다음 < 표 19 > 와 같음.

< 표 19 > 1995년도 북한 곡물수급량 추정

구 분	총 계	쌀	옥수수	두류(콩)	서류(감자)	기타잡곡
재배면적 (ha)	1,600	600	650	200	100	50
총소요량 (천톤) (A)	6,224 (6,156)	2,998 (2,947)	2,031 (2,027)	256 (254)	474 (471)	465 (457)
총생산량 (천톤) (B)	2,631 (3,768)	800 (913)	1,435 (2,256)	77 (213)	281 (281)	38 (105)
과부족 (천톤) (B-A)	△3,593 (△2,388)	2,198 (△2,034)	△596 (229)	△179 (△ 41)	△193 (△190)	△427 (△352)

\* 주 : ( )은 1994년 수치임.

○ 1995년도 북한의 곡물소요량은 미곡은 2,998천톤, 옥수수는 2,031천톤, 두류 256천톤, 서류 474천톤 그리고 기타잡곡 465천톤으로 총 6,224천톤으로 추정

○ 90년 이후 북한의 곡물소요량은 대략 600~650만톤으로 추정됨.

○ 95년의 북한 곡물생산량은 미곡 800천톤, 옥수수가 1,435천톤 그리고



두류, 서류, 기타 잡곡이 396천톤으로 총 2,631천톤이 생산되어 95년의 부족량이 3,593천톤으로 추정됨.

- 구소련東歐사회주의체제 붕괴로 북한의 산업전반에 걸친 생산력 감소가 시작된 1990년대에 들어서 북한의 곡물부족량은 冷害나 水害被害 등 자연재해가 없을 경우에도 평균 200만톤 수준의 곡물부족 현상이 나타나고 있음.

〈 표 20 〉 북한의 식량수급 실태

연도	총소요량	총 생산량				부족량	자급률 (%)
		쌀	옥수수	기타잡곡	계		
1984	5,303	2,214	2,450	936	5,600	+297	105.6
1985	5,402	2,010	2,530	490	5,030	372	93.1
1986	5,431	2,009	2,371	445	4,825	606	88.8
1987	5,515	2,034	2,409	509	4,952	563	89.8
1988	5,629	2,099	2,503	608	5,210	419	92.6
1989	5,762	2,159	2,681	642	5,482	280	95.1
1990	5,757	1,932	2,380	500	4,812	945	83.6
1991	5,762	1,641	2,120	666	4,427	1,335	76.8
1992	5,894	1,043	2,256	599	3,898	1,996	66.1
1993	6,065	904	1,690	529	2,923	3,142	48.2
1994	6,156	913	2,256	599	3,768	2,388	61.2
1995	6,224	800	1,435	396	2,631	3,593	42.3

#### (5) 식량난의 요인과 대책

- 식량사정이 악화된 것은 여러 가지 원인으로 추정됨.

##### <내적요인>

- 저온, 일조량 부족 등 자연조건이 크게 불리
- 사회주의 집단농업의 비효율성 누적

- 주체농업, 즉 김일성이 제시한 농업경영원칙의 고수
  - 자연조건은 고려하지 않은 작목의 선택
  - 과도한 밀식재배
  - 다락밭 건설에 의한 황폐화와 토사유출 등

#### <외적요인>

- 경제 파탄으로 모든 산업이 마비 → 공장가동중단
  - 구소련 및 동구권의 붕괴와 이에 따른 경제교류의 침체, 외화부족
  - 비료, 농약 등 농자재의 부족
- 중국의 식량지원 중단

#### <북한의 대책>

- 북한은 基準配給量에서 「戰爭備蓄米」, 「愛國米」 명목의 강제절약으로 30% 이상 감량배급하여 연간 100만톤을 절약
- 북한은 최근에 와서 평균 200만톤의 식량이 부족하여 왔으며 매년 100만톤 정도는 수입에 의존하여 왔음.
  - 식량부족에 따른 곡물수입의 증대(최근 통계 기준 농산물 전체수입의 60~80%가 곡물 수입)
  - 식량작물 이외의 불요불급한 농산물 수입은 억제
  - 80년대까지만 해도 북한은 주요 식량수입을 중국, 구소련, 동구권에 크게 의존
  - 중국과는 쌀과 공업제품을 수출하고 대신 옥수수를 수입하는 물물교

환 무역이 이루어져 왔음.

- '90년대 들어 동구권, 구소련 등의 몰락으로 수입선을 태국, 호주, 캐나다 등으로 다변화

## 제5절 통일농업의 과제

### 1. 통일대비 대북한 전략

#### (1) 통일이전 단계

- 우리 정부의 대북한 통일전략

< 표 21 > 남북한 경제교류협력의 단계적 추진 방향

	경협단계	단 계 별 전 제	추 진 과 제
和解協力期	신뢰구축	○ 핵문제 해결 ○ 체제 수호적 경제개방 (본격적 경제개혁은 없음)	○간접교역·간접투자 ○남북교역의 제도적 장치 구축 (직교역·직접투자로 전환) ○경제 상담소 설치
	협력증진	○1차 경제개혁 : 개혁·개방	○남북교역 및 투자규제 완화 ○상주경제대표부 설치 ○철도 및 도로 연결 확대 ○차관제공 및 지급보증
南北聯合期	동질성 회복	○남북연합구성 ○2차경제개혁 : 경제자유화 및 사유화	○남북한 공동시장 형성 ○전국적 통행·통신망 구성 ○사회간접자본 공동투자
統一國家期	전면통합	○단일국가 ○경제·정치 등 분야별 통합	○자본·노동이동 완전 자유화 ○각종 제도의 단일화 ○남북한 경제력 격차 축소를 위한 경제개발계획 추진

---

○ 통일농업의 전략 : 3단계로 구분

- 제1단계 : 통일 이전 농업부문의 교류·협력 통한 통일 분위기 조성
- 제2단계 : 남북한의 이질적 체제하에서의 상호체제 인정을 통한 통합된 농업으로의 유도
  - 북한은 집단농장체제, 남한은 개인농체제 유지를 통하여 어느 농업체제가 우월한가를 실험과정을 거쳐 하나의 통일된 농업을 추구
- 제3단계 : 마지막으로 하나의 통합된 농업선택

○ 남북한 경제협력의 기본목표 : 경제공동체 형성을 위한 기반을 조성함으로써 통일경제의 국제경쟁력 제고와 통일민족의 경제적 복지 극대화

○ 남북한 경험은 단기적인 경제적 이익추구 차원보다는 중·장기적 남북한 경제통합의 실현과 남북한 동질성 회복 차원에서 추진되어야 함이 기본전제

○ 통일 이전 단계하의 농업의 역할

- 기본정책방향 : 물자교류를 시작, 경제협력, 인적교류 등
- 농업부문역할 : 농수산물 교류, 농업기술 교류, 농업인력 교류, 농업자재 교류, 농업합작 생산(계약재배 등)
  - 농산물 교역 : 일반국민의 기초식품으로 상호보완적인 품목의 경우 남북한 관계개선의 파급효과가 큰 분야이고 쌍방의 수용이 용이한 교역대상

- 지금까지의 농산물 교역 과정 : 반입할 만한 농산물은 거의 없고, 대부분 임산물임.
  - 농산물 교역의 향후 전망 : 계약생산 등 생산분야의 협력이 가능 (자본과 기술 노동력의 상호보완)
- 농업의 合作投資를 통한 남북공동생산의 가능성  
 : 例) 극동러시아의 남한 기업진출  
 ※ 비무장지대안에 ‘통일농장’ 조성 : 공동생산, 공동출하
- 농업기술의 교류 및 협력
- 북한의 벼·옥수수 육종수준은 국제적 수준
  - 생산기술과 농업경영 및 지도사업 포함, 보급기술 전파는 낙후
  - 농업기술교류 : 남북한의 각기 다른 기후풍토에서 개발한 지역특유의 농작물 품종의 상호교환, 축산부문에서 고유한 유전자원의 상품화 방안, 서해안 간척지의 기술지원을 통한 공동개발, 농작물 병충해의 공동방제 및 외래해충의 한반도 유입과 확산방지에 관한 공동대처·정보교환
  - 산림·수산분야 : 남북수산자원의 공동개발 및 공동어로구역 설정, 산림개발을 위한 기술자의 상호교류 및 제3국의 산림개발 공동 진출
- 농업자재의 교류 및 협력
- 식량지원 대신 농자재 공급 방안 강구
  - 비료·농약·농기계 분야의 협력 방안
- 농업인력의 교류 및 협력
- 장기적으로 통일 한국의 역군 양성
  - 북한 농업교육과정은 전문분야별로 세분: 농업기술 전문가의 교류가 가능

- 이 분야는 북한 당국이 쉽게 응하기는 어려움. 북한이 수용할 경우 북한농업의 선진화가 촉진

## (2) 통일후 농업정책의 과제

- 우리정부는 통일에 대비 통일농업을 선도할 분야별 세부 시나리오의 준비가 필요
  - 사전준비는 돌발사태에서 발생할 수 있는 모든 가능성에 대처
- 통일시 가장 큰 문제 : 북한에 민주주의와 시장경제를 정착시키는 과정에서 발생하는 문제
  - 사유재산제도 부정과 시장(가격)기구 부재하의 시장경제로의 전환
  - 생산·소비 및 분배의 국가관리체계
    - 자원배분 왜곡, 중앙집권적 운영에 따른 비효율성
  - 생산측면 : 집단농장하의 생산조직에서 일개 구성원으로 목표달성을 위해 종사
  - 소비측면 : 배급물량 범위내에서 수동적으로 생활
- ※ 구소련 농민 :
  - 가족농 창설을 두려워 함 → 생산활동에만 종사, 스스로 농산물 판매 및 구매활동 미경험
- 남한의 농업협동조합체계를 북한지역에 조속히 정착·발전시키는 문제
  - 집단농장의 공동생산체계를 협동조합으로 전환 → 협동생산·공동판매 방식 전환 → 시장경제체제에 공동으로 대처
  - 약 3천개의 집단농장을 협동조합체제로 개편하는 방안 제시
  - 북한은 기존 농민시장을 통한 자본주의 시장경제체제에 익숙
    - 시장기구 조속 적용 가능

○ 북한의 농업구조개혁

- 농업구조개혁의 최우선 과제 :

첫째, 농경지, 주택·농업생산수단의 사적소유에 근거, 생산성을 향상.

둘째, 남북한 농업구조의 동질화에 있음.

셋째, 상업적 협동영농의 추구 → 대규모 기계화 영농방식 채택

· 사유화는 농민들의 근로의욕 및 창의력 최대한 고취 → 생산성 제고의 원동력

- 북한의 국영 및 집단농장의 사유화 문제 : 기득권 문제, 반환, 재국유화 등

- 집단영농방식 이윤추구의 개인영농으로의 전환

· 경영조직체 문제(법인화 문제, 소유지분 문제 등)

- 농민 관리와 농업기술의 지원 및 전파

· 농민관리와 실업문제 해소 : 직업훈련 및 알선 등

○ 도매 및 소매시장 활성화 방안

○ 남북한 소득격차 해소 문제

○ 통일후의 식량수급 문제

---

〈 참고 문헌 〉

1. 김운근, “북한의 곡물생산량 추정,” M37 한국농촌경제연구원, 1994. 8.
2. 김운근외, 『북한의 농업생산능력 평가』, 연구보고 65, 한국농촌경제연구원, 1983. 12.
3. 농촌진흥청, 『북한농업현황』, 1990. 12.
4. 북한연구소, 『북한 총람』, 1983.
5. 최학남. 천만수, 『조선농업경제 개황』, 연길시, 1992. 7. 10.
6. 한국은행, 『1993년도 북한 GNP 추정결과』, 1993.
7. 통일원, 남북한 경제현황 비교(1993년도 기준), 1993. 12.
8. \_\_\_\_\_, 『북한의 산업정책 및 시설현황』, 1986.
9. \_\_\_\_\_, 『북한개요』, 1991.
10. \_\_\_\_\_, 『북한의 농업생산에 관한 연구』, 1989.
11. 川田信一郎, “朝鮮民主主義 人民共和國 農業見聞記(1,2,3,4),” 『農業および園藝』, 1982. 10.
12. JETRO 日本貿易振興會, 『北朝鮮の經濟と貿易の展望』, 1990~1993年版.
13. 東アジア貿易研究會, 『東アジア經濟情報』, No, 6, 1993. 12.
14. (財) 라시오뜨루스, 『北朝鮮政策動向』, No. 210, 1993年 第12號.
15. Eberstadt Nicholas, “Population and Labor Force in North Korea : Trends and Implications,” 『국제학술회의 북한경제의 현황과 전망』, 한국개발연구원 한국경제신문사, 1990. 9. 30~10. 1.
16. FAO, *Agricultural Production Statistics*, 1975~1993.
17. C.I.Eugene, B.C. Koh, *Journey to North Korea*, 1982.
18. C.I.A., NFA Center, *The Economic Race Between the North and the South*, 1978. 1.
19. Trigubenko, M. “The Problems of Animal Production Development in North Korea,” 통일에 대비한 북방권 축산기술과 그 대응전략, 국제세미나 자료집, 강원대학교, 1993.



## 제 10 장

---

# 북한의 대외경제관계

양재성

(통일교육원 교수)



---

## 목 차

### 제1절 북한의 대외경제정책 기조와 대외경제체제/ 343

1. 북한의 대외경제정책 기조
2. 북한의 대외경제체제

### 제2절 북한의 대외경제개방정책 추진/ 353

1. '80년대 초반 : 합영법 실시 이전
2. '80년대 중반 : 합영법 실시
3. '90년대 이후 : 외국인투자법 실시 이후

### 제3절 북한의 대외무역/ 363

1. 최근의 대외무역 추이
2. 무역대상지역 및 국가
3. 무역상품 구조
4. 북한의 대외무역 종합평가

### 제4절 북한의 대외원조 및 외채/ 373



## 제1절 북한의 대외경제정책 기조와 대외경제체제

### 1. 북한의 대외경제정책 기조

오랫동안 북한의 대외경제정책은 「국가독점의 원칙」, 「자급자족 경제의 원칙」과 「호혜평등의 원칙」에 입각하여 자립경제의 완성을 위한 보조적인 수단으로 간주되어 왔다. 국가독점의 원칙이란 대외무역을 비롯한 모든 대외경제 정책을 국가의 감독과 사전적 계획아래서 집행한다는 것이며, 자급자족의 원칙은 대외무역의 기능을 계획경제의 추진을 위하여 부족한 물자의 조달을 위한 역할로 국한시킨다는 의미이다. 한편 호혜평등이란 자본주의 국가들과의 모든 관계는 불평등하다고 상정하고 북한과 정치적 사상적 공감대를 형성하고 있는 사회주의 국가들과의 교류를 중심으로 대외경제정책을 운영하기 위한 원칙이다.

북한은 대외경제를 국제분업에 따른 비교우위 확보와 경쟁력 제고를 위한 정책수단이 아닌 자연적 및 인위적 여건의 차이에서 필연적으로 발생하는 경제현상으로 파악하고 있다. 따라서 북한의 대외경제는 근본적으로 내수의 수급차이를 메꾸는 최소한의 기능만을 담당하고 있기 때문에 경제적 수익성이나 효율성은 상대적으로 경시되어 왔다. 또한 대외교역은 철저한 국가의 사전 계획에 의하여 수입우선주의, 수출입균형주의, 바터무역주의의 원칙에 기초하여 상대국과의 협상을 통한 품목별 쿼터를 설정하는 특징을 보이고 있다.<sup>1)</sup>

한편 북한 대외경제정책의 또 다른 특징은 사회주의 국가들과의 상호교류 확대 및 협력강화 기능이 강조됨에 따라 교역 대상이 중국과 소련과 같은 특정국에 편중되어 있다는 점이다. 이러한 사실은 2차대전 이후 거

1) 김상겸, 북한의 교역현황과 대외경제정책, 대외경제정책연구원, 1994. 10, pp. 61-62.

의 모든 신생 사회주의 국가들이 보여준 공통된 현상이나, 북한의 경우 대외교류에 있어서도 정치적 이데올로기와 밀접하게 연계된 자력갱생 및 주체사상의 기본 이념을 지나치게 강조하고 있기 때문에 대외시장의 확대와 무역구조의 다변화를 피하기 위한 정책집행의 기능은 최소한의 선에서 유지될 수 밖에 없었다.<sup>2)</sup>

결국 이와 같은 기본적인 시각을 바탕으로 북한은 사회주의 경제건설의 발전과정에서 국내의 수요와 공급을 보완시키는 기능과 선진기술 및 자본을 조달하는 기능에 국한하여 대외경제정책을 수립하여 수행하고 있기 때문에 국제적응 능력의 부족으로 새로운 기술개발이나 경제발전에 필요한 자본재의 확보에 많은 문제점을 보이고 있다.

즉, 북한은 표면적으로는 ‘자력갱생’을 주요한 경제정책 지침으로 강조해 왔으나, 실질적으로는 경제개발계획 초기부터 소련과 중국 및 기타 사회주의 국가들의 지원 및 원조에 의존하여 경제성장을 추진해 왔다. 북한은 1960년대 중반 이후 자급적 경제체제확립을 위한 불균형적 성장정책의 폐해가 명백히 드러났으나, 이념지향적 정치경제체제의 제약으로 인해 경제체제의 개혁은 시도하지 못했다. 한편 '60년대에 접어들면서 사회주의 권 국가들로부터의 무상원조는 대폭 감소하였으며, 중공업 및 군수산업부에 대한 과도한 투자로 인한 산업불균형은 심화되었다. 결과적으로 북한은 '60년대 중반에 이르러서는 사회주의국가로부터의 지원 및 국내자원의 동원을 통한 확대 재생산이 불가능하게 되었으며, 서방국가로부터 주요 생산설비와 원부자재 및 기술의 도입을 시도하지 않을 수 없게 되었다.<sup>3)</sup>

이와 같은 상황하에서 1970년대 중반까지 북한과 서방국가간의 무역비중은 신속히 증가하였다. 북한 총무역액 중 서방국가와의 무역이 차지하는 비중은 1970년의 경우 22.2%에 불과했으나, 1973년도에는 33.2%로, 그리고

2) 이와 관련하여 1970년에 발간된 북한의 경제사건은 국제무역에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다. “사회주의 국가의 교역은 부등가교환과 이윤극대를 통해 상호 착취를 추구하는 자본주의 국가들간의 교역과 구별된다. 사회주의의 대외 교역은 상호 호혜의 원칙하에 양국의 경제개발을 증진시키는 물론, 자주적인 국가경제의 건설에 긍정적으로 기여하는데 목적이 있다.”

3) 통일연수원, 북한실상 이해, 1996, pp. 255-256.

1976년도에는 42.5%로 증가하였다.<sup>4)</sup> 그러나 1970년대에는 세계적인 석유 파동으로 인해 시설재를 포함한 공산품의 국제시장 가격이 급등한 반면, 북한의 주된 수출품목인 철광석 및 비철금속류의 가격은 폭락하였다. 따라서 북한은 1970년대 후반 무역결제수단의 결여와 외채상환능력상의 문제점으로 인해 북한은 더 이상 수입설비에 의한 경제성장을 지속할 수 없게 되었다. 1970년대 후반 북한은 비교적 양호한 농업생산 실적에도 불구하고 경제성장률은 급격하게 둔화되었다.

북한은 서방공업국으로부터 생산설비 도입이 어렵게되자 1984년 「합영법」을 제정하여 외국자본의 유치를 시도했으나, 중국의 경우와는 달리 경제체제의 개혁을 수반하지 않은 법률제정은 그 효과에 있어서 지극히 제한적이었다. 1984년 9월 합영법 제정 이래 1993년 12월까지 북한의 외자유치 실적은 약 140건에 총 1억 5천만달러 규모이며, 이 중에서 90% 이상이 제일 조총련계 기업에 의한 합작투자로 구성되어 있다. 더구나 이 중에서 현재 가동중인 것은 약 70건에 불과한 것으로 알려지고 있다.<sup>5)</sup>

북한은 경제난을 해소하기 위해 1991년부터 과거에 비해 보다 적극적인 대외경제개방 조치를 채택하기 시작했다. 1991년에는 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하고 나진과 선봉 및 청진항을 자유무역항으로 지정하였으며, 1992년 10월 이래 지속적으로 대외경제관련 법규를 제정 혹은 개정해 왔다.

그러나 북한은 체제의 비효율성으로 인한 경제침체에도 불구하고 중국의 경우와 같은 체제의 본질적인 개혁·개방을 시도하지는 않았다. 특히 대외경제정책의 변화는 상황변화를 반영했을 뿐, 국내경제와 국제경제의 유기적 연계를 통한 경제효율성 향상이나 시장기구의 활용 등을 시도하지는 않았다.<sup>6)</sup>

4) Bon-Hak Koo, *Political Economy of Self-Reliance: Juche and Economic Development in Korea, 1961-1990*, (Seoul, Research Center for Peace and Unification of Korea, 1992), p. 152.

5) 통일원, 「북한의 합영사업 추진실태」 (서울: 통일원, 1994), p. 8.

6) 나진·선봉 자유경제무역지대 역시 북한의 내부경제와의 차단을 전제로 하고 있다는 점에서 중국의 경제개혁과정에서 볼 수 있는 '경제특구'와는 구분된다. 이에 대한 이

---

## 2. 북한의 대외경제체제

### 1) 대외경제 관련 중앙정부기관

일반적으로 북한경제는 당·정·군이 주체가 되어 경제계획을 추진하고 있으나, 대외경제관련 분야에 있어서 당 혹은 군의 역할이 표면적으로 드러나고 있지는 않다. 북한은 1992년 4월 제9기 4차 최고인민회의 결정에 의해 종래의 정무원 산하 무역부, 대외경제사업부를 대외경제위원회에 통합하여 운영하여 있다. 정무원의 국가계획위원회는 각 생산부문의 계획을 수립하고, 이를 근거로 무역 기본계획을 수립·시행하며, 이와 관련된 대외경제관련 업무는 대외경제위원회가 전담하고 있고, 외환관리 및 대외경제관련 은행은 재정부에서 관리하고 있다.

대외경제위원회(위원장 이성대)는 과거 합영사업 및 외국과의 경제협정 체결 등 경제외교와 해외시장조사 및 개척, 외국인 투자유치 등 업무를 담당하여 왔으나, 무역부와 통합됨으로써 무역정책 및 계획의 수립, 대외무역협정의 체결 등 무역과 관련된 업무도 담당하고 있다. 따라서 대외경제위원회는 북한의 모든 대외경제관련 업무를 총괄하게 되었다.

한편 업무추진을 위하여 대외경제위원회는 해외 상주 무역기관을 두고 있는데, 외교관계가 있는 국가에 대해서는 북한대사관 및 영산관내에 무역참사부를, 외교관계가 없는 국가에는 무역대표부를 유지하고 있다. 또한 대외경제위원회는 산하기관으로서 관세검사국, 조선국제보험회사, 상품검사기관, 운수기관, 세관관리총국 등도 두고 있다. 대외경제위원회 산하의 무역상사는 외국무역상사와의 무역계약체결 등 실질적인 무역업무를 담당하고 있으며, 이에 대해 책임을 지고 있다.

한편 북한정부기관으로 편성되어 있지는 않으나 북한당국의 정책방향에

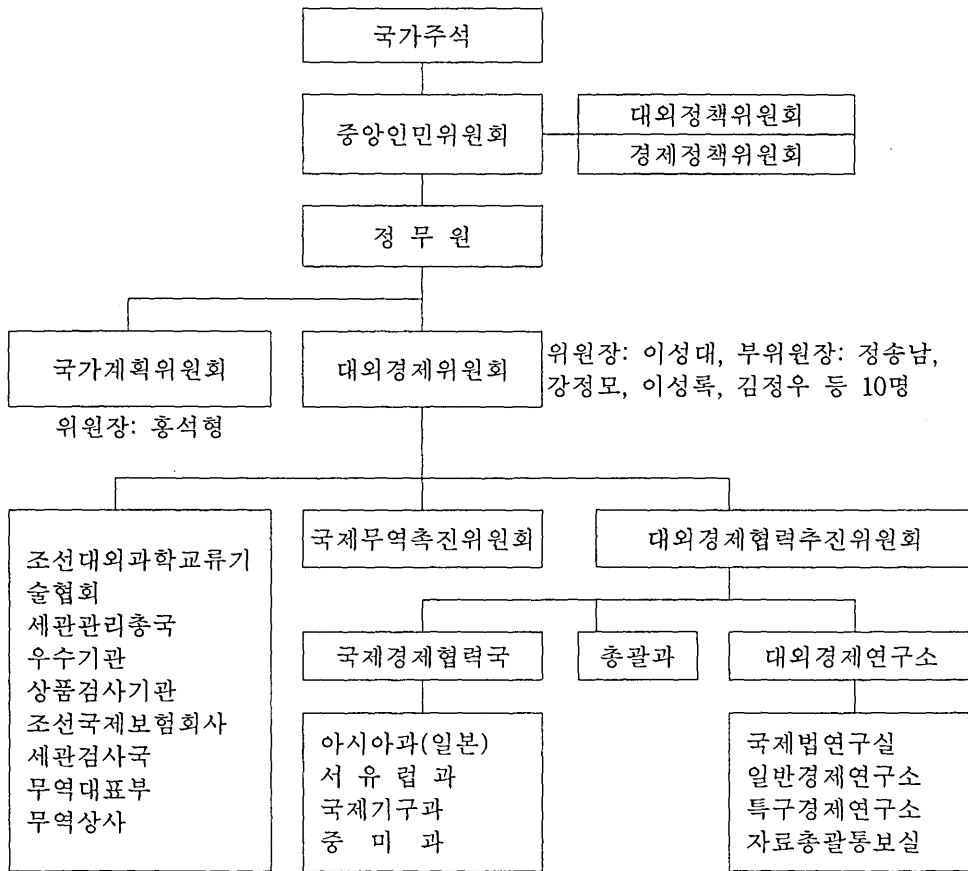
---

론적 논의는 Seung-Yul Oh, "Economic Reform in North Korea: Is China's Reform Model Relevant to North Korea?", in *The Korean Journal of National Unification* (Seoul: The Research Institute for National Unification, Vol. 2, 1993), pp. 127-151 참조.



따라 미수교국과의 경제교류를 담당하고 있는 기관으로는 조선국제무역촉진위원회와 조선대외경제협력추진위원회가 있다. 조선국제무역촉진위원회는 이성록(대외경제위원회 부위원장)이 위원장이며, 미수교국과의 무역 확대 및 해외시장개척을 주요업무로 하고 있고, 전체위원회, 상무위원회, 무역중재위원회 등으로 구성되어 있다.

< 그림-1 > 북한의 대외경제 관련 기구도



조선대외경제협력추진위원회는 김정우(대외경제위원회 부위원장)가 위원장이며, 미수교국과의 투자유치 및 협정체결이 주요 업무이다. 특히 이

---

기관은 1994년 4월 제9기 7차 최고인민회의 결정에 의해 나진·선봉 자유 경제무역지대의 개발 및 외자유치 전담기관이 되어 중국, 독일, 일본 등지에서 활발한 활동을 보이고 있으며, 한국기업인들과의 접촉도 빈번한 것으로 알려지고 있다. 최근 조선대외경제협력추진위원회는 산하에 민간기업적 성격을 띠는 경제개발총국(혹은 경제개발총회사)을 설립하였고, 부위원장인 임태덕을 사장에 임명하였다.

한편 1992년 남북한간의 간접교역이 활발해지자, 북한은 고려민족산업발전협회를 설립하여 남한기업과의 무역과 남한 기업인에 대한 초청장 발급 업무를 주로 담당해 왔으며, 최근에는 조선국제무역촉진위원회 위원장이 이성록이 협회장으로 되어 대남한기업 교류창구를 단일화한 것으로 알려지고 있다. 이밖에 대외경제관련 중앙정부기구는 외환수급계획의 수립을 비롯하여 외환관리 업무를 총괄하고 외환업무관련 은행을 감독하는 재정부가 있다.

북한의 대외경제관련 중앙정부기관기구도는 < 그림-1 > 을 참조하기 바란다.

## 2) 무역상사 및 은행

북한의 모든 무역상사는 원칙적으로 대외경제위원회의 산하기관으로 되어 있으나, 각급 정부기관도 필요에 따라 직영 무역상사를 가지고 있다. 정무원은 총리직속인 봉화무역총국과 오산덕무역총국, 사회안전부 직속인 대보무역회사, 동흥무역 등을 가지고 있으며, 대외경제위원회는 삼천리총회사 등 별도의 직속 무역상사를 가지고 있다. 한편 국가보위부는 조선신흥무역회사, 평양시 인민위원회는 옥류무역상사를 운영하고 있으며, 행정·경제지도위원회 및 각 시도 인민위원회도 직영 무역상사를 가지고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>7)</sup>

북한 군부 역시 직영 무역상사를 보유하고 있는데, 인민무력부는 무기수

---

7) 통일연수원, 전게서, pp. 263-265.

출입을 비롯하여 전반적인 무역업무를 수행하는 용악산 무역상사 및 매봉 무역상사를 운영하고 있으며, 인민무력부 산하의 호위총국은 칠성무역을 운영해 온 것으로 알려졌다.

노동당 산하의 대성무역상사는 북한 최대의 무역상사로 북한정권의 정치자금 관리를 담당하고 있는 재정경리부 39호실이 운영하고 있으며, 9개의 자회사와 운수회사, 5개의 수산업관련 상사, 10여개의 외국지사와 대성은행을 가지고 있다. 그밖에 재정경리부 직속 무역상사로서는 건설자재를 담당하는 만경무역상사와 재정경리부 건설국 직속의 백두산무역상사 등이 있다. 또한 당중공업부 직속의 은덕무역총국은 전문부문별 6개 무역회사와 은덕해운회사, 은덕은행을 가지고 있다.

북한의 무역상사는 무역정책의 실질적 업무를 담당하고 있는 국영기관으로서 대외경제당국의 통제하에 독립채산제 원칙에 따라 운영되고, 필요한 경우 중앙예산으로부터 자금지원을 받으며, 이윤의 일부는 정부재정 재원충당을 위해 사용된다. 과거의 무역부 관리체제하에서는 광산물수출입상사, 수산물수출입상사 등과 같이 부문별 전담무역상사가 전담상품에 관한 수출입업무를 독점했으나, 1992년 대외경제체제의 개편 이후 특정의 공장 및 기업소나 협동조합 등과 직접 연계되는 수출입 전담상사가 많이 설립되었다.<sup>8)</sup> 또한 무역형태 역시 단순한 수출입 업무 뿐만 아니라 제3국간 중계무역, 변경무역 등을 취급하는 등 다양화되고 있으며, 외국과의 합영기업 역시 생산제품의 수출 뿐만 아니라 생산용 물자수입도 직접 행하고 있다.

근래에 북한은 외화난 타개책으로 어느 부서든지 필요한 외화를 자체 조달하도록 허용함으로써, 권력기관이 직영하는 무역상사가 증가하는 경향을 보이고 있다. 또한 무역상사들은 중앙계획에 의해 할당된 외화소득 목표 이외에 자체 사용을 위한 외화획득을 위해 담당 영역 이외의 다양한 거래에 종사하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편 무역상사의 무역업무를 관장하고 있는 북한 금융기관의 종류 및 업

8) 현재 북한에는 약 200여 무역상사가 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다.

---

무영역은 다음과 같다.

<조선중앙은행> 1964. 1 설립된 북한의 중앙은행이며, 발권은행으로 기타 은행의 지도·감독 기능을 가지고 있다. 대내적 업무로는 화폐발행, 현금유통 조절, 현금 및 예산의 출납, 국내기업소간 혹은 기업소와 정부간의 각종 무현금결제의 청산, 행정기관 및 기업소에 대한 유통자금의 공급, 무역은행·금강은행·대성은행에 대한 감독 등이 있다. 대외적 업무로는 공정환율의 결정, 외환 및 금매매, 내외국인에 대한 통화별 계정의 개설, 대외차관의 도입과 공여, 사회주의국가 및 비동맹국가와의 협정무역 결제 기능 등을 가지고 있다.

<무역은행> 1953. 11 설립된 중앙은행 산하 기구로서 무역에 따른 결제 업무와 지불 및 보증업무, 무역기관의 외화획득 및 지불에 관련된 신용업무를 주로 취급한다. 정부간의 쌍무협정에 의한 무역은 물론 협정에 의하지 않은 서방국 및 개도국과의 무역에 대한 결제업무 및 이들 국가의 관련은행과 환거래 계약업무를 담당하고 있다. 또한 무역환율을 결정·공표하며, 외화태환권(외화와 바꾼 돈표)의 발권, 무역기관 및 기업소의 대외지불에 대한 재정적 통제업무 등을 담당하고 있다.

<대성은행> 1978. 11 설립되었으며, 노동당 재정경리부 산하의 대성무역상사와 만경무역상사, 동해해운회사의 대외결제업무를 수행하고 있다. 또한 재정경리부 39호실이 관장하는 금 등 귀금속 거래를 취급하며 일반 외국 환업무도 수행한다. 해외 자회사로는 오스트리아 빈에 금성은행이 있으며, 홍콩에 대성무역지사를 설치·운영하는 등 해외진출에 적극성을 보이고 있다.

<금강은행> 1978년에 설립되었으며, 무역증가에 따라 결제업무가 급증하자 이를 소화하기 위해 신설되었다. 기계·금속·화학제품 등 광물 수

출입을 전담하는 봉화무역상사 등의 대외결제업무를 취급한다.

<용악산 은행> 인민무력부 산하 은행으로 용악산 상사 및 용악산 기술상사가 전담하고 있는 병기 및 군수물자의 수출입과 관련된 외환업무를 담당하고 있으며, 북한의 대외무역관련 은행중 자금이 가장 풍부한 것으로 알려져 있다.

<은덕은행> 노동당 중공업부 산하 은덕상사의 수출입관련 업무를 취급하고 있다.

<조선낙원금융합영회사> 1987년에 조선낙원무역상사와 일본 Palace사의 공동출자에 의해 설립되었으며, 합영회사, 무역상사, 기타 외국기업 관련 투자·금융 및 대외송금업무를 취급하고 있다.

<조선 합영은행> 조총련 합영추진사업위원회와 조선 국제합영총공사가 공동출자하여 1989년 설립되었으며, 합영기업에 대한 자금대출 및 대외경제관련 은행업무를 취급하고 있다.

<고려 상업은행> 재미교포단과 북한이 공동출자하여 1988년 설립하였으며, 공채발행 등을 통해 재미교포 자본유치를 주목적으로 하고 있다. 그러나 북한은 최근들어 수출의 활성화를 위해 중앙각급 단위는 물론 군이나 지방행정단위에 이르기까지 산하 무역상사를 설치하게 하고, 무역권한을 부여하는 등 과거에 비해 적극적인 무역정책을 시행하고 있으나, 이는 어디까지나 동원 가능한 수출자원을 개발하여 외화획득에 사용하고자 하는 목적에서 추진되고 있는 정책이다. 따라서 무역상사의 증설이나, 부분적 무역권한의 분권화가 곧바로 국제시장을 활용하기 위한 대외무역체제의 효율향상을 의미하지는 않는다. 대외경제관계를 위한 은행 역시 금융기관 본연의 국제무역 업무를 담당하고 있다기 보다는 무역상사에 소속되어 있는 회계담당 창구로서의 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다.

---

이와 같은 점을 고려해 볼 때, 1990년대에 들어 가시화 되기 시작한 북한의 대외경제정책 변화는 '80년대 이래 중국이나 베트남의 경험에서 보는 바와 같이 체제개혁과 연계된 대외개방정책이라기보다는 사회주의 계획경제의 결함을 보완하기 위한 체제개선책으로 파악하는 것이 타당할 것이다.

### 3) 거래형태와 결제방법

북한의 전통적인 무역거래 형태는 쌍방간의 장기무역협정을 통해 매년 수출입 품목, 규모 등을 결정하는 한편, 1년간의 교역결과에 대해서는 쌍방의 결제은행간에 청산결제를 하는 것이었다. 그러나 '90년대에 들어서면서 구소련 및 동구제국의 붕괴로 사회주의권 시장을 상실함에 따라 북한의 무역거래형태 및 경제방법에 큰 변화가 일어나게 되었다.

즉 북한 구 소련간에 1990년 11월 『조·소 무역결산체계 변경에 관한 협정』을 체결함으로써 양국간에 1991년부터 국제시장가격에 의한 경화결제 방식을 적용하고 있으며, 북한·중국간에도 1992년부터 이와같은 결제방식을 적용기로 합의하였다.<sup>9)</sup>

한편, 서방권 국가와의 무역은 교역절차나 대금결제방식에서 자본주의 국가간에 일반적으로 행해지는 무역방식과 큰 차이가 없다. 다만 자본주의국가에서와는 달리 북한 원화와 결제통화간의 환율이 수출거래 성립과정에서 크게 영향을 미치지 못한다는 특징이 있다. 왜냐하면 북한에서는 대외무역의 국가독점원칙에 따라 수출가격이 당해 제품의 생산비나 수익성에 기초하기 보다는 외화획득에 주안점을 두고 국가가 정책적으로 결정하기 때문이다.<sup>10)</sup>

---

9) 「1992년도 조·중 무역협정」을 1992. 1. 26. 평양에서 체결하였다.

10) 통일원, 북한개요, 1995, p. 237.

## 제2절 북한의 대외경제개방정책 추진

### 1. '80년대 초반 : 합영법 실시 이전

북한경제는 '70년대 들어서부터 내부적으로 중공업 우선정책의 모순이 심화되어 산업구조의 불균형으로 이어지면서 성장이 둔화되기 시작하였으며 대외적으로는 사회주의 국가들로부터 자원 조달에 한계를 보이기 시작하여 새로운 기술도입과 산업개발에 어려움을 겪게 된다.

이 시기에 나타난 북한 대외경제정책의 변화는 해외시장의 개척에 따른 무역구조의 변화와 서방세계로부터의 기술·자본도입의 추진 등에서 살펴볼 수 있다. 우선 1971년 북한의 대공산권 무역비중은 전체무역량의 85%를 점유했었으나, 1974년에는 48.8%로 감소한 반면 일본을 포함한 서구 자본주의 국가들과의 무역량은 같은 기간 동안 15%에서 51.2%로 급증하였다.<sup>11)</sup>

한편 1970-76년 사이에 도입된 차관은 총 21억 4,960만달러로 이중 58% 정도가 일본을 비롯한 서방 자본주의 국가로부터 제공된 것이다. 반면 같은 기간 동안 소련과 중국으로부터의 차관도입은 각각 9억 600만달러와 160만달러로 기록되고 있다. 이와 같은 현상은 북한이 국내경제의 침체와 모순을 해결하기 위해 대외경제 활동에 관심을 기울이기 시작하였음을 의미하며, 폐쇄경제 노선을 부분적으로 수정하여 자본주의 국가들과의 무역 확대 및 자본도입을 위한 초기단계의 대외개방화 추진이라는 정책의 변화로 해석될 수 있다.

'70년대 후반들어 북한은 무분별한 자본도입으로 발생한 외채위기를 타개하기 위하여 수출확대를 비롯한 대외경제 활동의 강화를 추구하게 되는

11) 신정현, 북한개방화의 가능성과 문제점, 경희대 사회과학연구소, 1990. 5, pp. 10-14.

---

데, 이는 1978년에 착수된 제2차7개년 계획을 전후하여 북한이 기존의 대외경제정책 기조를 부분적으로 수정하여 새로운 활로를 모색하려는 사실에서도 잘 나타나고 있다.

우선 북한은 제2차7개년 계획의 주요 과제의 하나로 해외무역의 증진을 채택하였으며, 1979년의 김일성의 신년사에서 대외무역의 중요성을 언급하였다. 특히 1980년 10월에 개최된 노동당 6차 당대회에 발표된 '80년대 '10대 전망목표'의 내용을 살펴보면 주종 수출상품인 철, 비철금속, 화학, 비료, 시멘트, 수산물 등의 증산을 통한 수출잠재력의 향상이 중요한 정책 이슈로 등장하고 있음을 알 수 있다.<sup>12)</sup>

이와 관련하여 김일성은 6차 당대회에서 행한 연설에서 “현실은 대외무역을 더욱 확대할 것을 요구하고 있다. 우리는 사회주의 나라들과의 무역을 계속 발전시키며 제3세계국가들, 불력가담국들을 비롯한 우리나라에 호혜평등 원칙을 존중하는 선진 자본주의국가들과의 무역을 널리 발전시켜야 한다”고 역설함으로써 대외교역의 중요성과 기능강화의 필요성을 강조하였다.

한편 1984년 1월 개최된 최고인민회의 제7기 제3회의에서 북한 총리 강성산은 남남협력과 대외경제활동을 강화함으로써 5-6년 이내에 사회주의 국가들과의 무역을 10배로 신장시킨다는 계획을 발표하였다.

이와같이 북한은 '80년대 초반부터 역점을 두고 대외무역 확대를 중요정책 과제로 선정하여 대외경제정책을 추진하게 되는데, 이는 '70년대에 실시된 바 있는 대외경제의 다변화 시도와 마찬가지로 북한경제체제의 구조적 모순과 한계를 대외적인 수단을 동원하여 해결하자는 의미로 해석할 수 있다. 그러나 '70년대와 '80년대 초반의 대외경제정책을 비교할 경우 다음과 같은 근본적인 차이점을 발견할 수 있다.

우선 '70년대에 시행된 대외경제정책은 사회주의 국가들로 부터의 원조 감소를 대체할 자금원의 확보를 위해 서방 자본의 도입에 초점이 맞추어져 있었으나, '80년대의 대외경제정책은 외채누적에 따른 경제난의 해결책

---

12) 김상겸, 전계서, pp. 64-66.



으로 다시 사회주의 국가들과의 경제협력 강화와 무역 확대에 커다란 비중을 두고 전개된다. 따라서 '70년대의 대외경제정책은 외자도입 증대와 무역구조조정을 위한 서방세계와의 경제교류 개시라는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 한편 '80년대 초반의 대외경제정책은 외채상환 불능으로 인한 국제적 고립 위기는 소련과 중국을 통해 해소하는 한편 우호적인 자본주의 국가들과의 교류는 지속적으로 발전시켜 선진 기술도입과 수출시장의 확대를 꾀한다는 전략으로 평가되고 있다. 그러나 '80년대 초반까지의 북한 대외경제정책은 기존의 폐쇄적인 제도와 법규를 정비하지 않은 상태로 자본과 기술의 도입 및 무역의 확대에 치중되어 전개되었기 때문에 본격적인 대외개방의 시도라고 평가하기는 힘들다.

## 2. '80년대 중반 : 합영법 실시

### 1) 실시 배경

「합영법」의 제정은 북한의 대외경제정책에 매우 중요한 한 획을 긋는 사건이라고 할 수 있다. 「합영법」의 제정은 무역관계의 확대와 차관의 도입에 의한 자본설비의 도입을 주된 내용으로 하는 1970년대 초의 대외경제정책과는 달리 자본주의 기업의 북한내 진출을 허용하고, 이를 촉진시키는 것을 목적으로 한다는 의미에서 진정한 의미의 대외개방정책의 시작이라고 할 수 있을 것이기 때문이다.<sup>13)</sup>

북한이 1984년 9월 8일 공포·시행에 들어간 합영법 실시의 배경을 대내외적 요인으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.<sup>14)</sup>

첫째, '70년대 이후부터 심화된 북한경제의 구조적 모순과 한계성, 산업의 불균형, 기술의 낙후 및 외채누적과 같은 경제위기의 해결이 시급한 과제로 떠오르고 있으나 이를 해결하기 위해 동원될 수 있는 대내적 수단은 고갈된 상태였다. 실제로 북한은 1975년 이후 서방국가들의 대북한 자금

13) 이상직 외 2인, 북한경제의 전망과 남북경협, 산업연구원, 1995, p. 73.

14) 김상겸, 전계서, pp. 67-68.

---

유입이 전면 중단된 상태에서 소련과 중국의 불충분한 지원을 바탕으로 무리하게 추진된 제2차 7개년 계획(1978-84)의 실패로 자력성장의 잠재력이 소진되었다. 한편 '70년대 후반 이후 의욕적으로 추진되어 온 대외무역의 확대와 교역다변화 시도의 결과가 '84년의 총무역량은 '78년대비 66%의 성장을 의미하는 29.9억달러로 신장되었다. 그러나 같은 기간 수입신장률(81.5%)은 수출신장률(51.4%)을 크게 상회하여 '84년에 3.7억달러의 무역적자를 기록하여 외채누적 현상이 더욱 현저하게 나타난다.

결국 이와 같은 위기 상황을 효과적으로 극복하기 위하여는 경제 전반에 걸친 개혁과 대외경제 개방과 같은 경제정책의 근본적인 방향 전환이 요구된다. 그러나 전면적인 대외개방보다 합영사업 유치에 국한된 부분적인 개방을 선택한 이유는 북한의 경제정책이 효율성의 극대보다는 정치적 이데올로기와 사상에 우선권을 두고 전개되고 있음을 파악할 수 있다.

둘째, 과거 소련의 영향을 받아 중앙집권적 경제체제에 근간을 두고 있던 동구 사회주의 국가들이 중앙통제를 완화하고 대외개방정책을 추진함으로써 경제적 성과를 거둔 사실은 북한이 합영법제정을 통한 대외개방 움직임을 결정하는 과정에서 상당한 영향을 끼쳤으리라 판단된다.

특히 1979년 '중외합자경영기업법'을 제정하고 대외지향적인 경제정책을 도입한 중국의 변화는 북한의 합영법 제정에 결정적인 영향력을 행사하였음을 알 수 있다. 사실 중국의 '중외합자경영기업법'은 기업의 자주권 확대와 생산책임제의 도입과 같은 시장경제의 기능을 가미하고 있는 포괄적인 대외개발 정책을 수용하고 있다. 반면 북한의 합영법은 내부개혁을 수반하지 않은 상태에서 외국기업과의 합영사업 설립에 관련한 사항만을 규정하고 있기 때문에 개방의 폭과 범위가 상대적으로 축소되어 있다. 그렇다고 해서 북한의 합영법이 자국과 이념 및 경제적으로 밀접한 관계를 유지하고 있는 중국의 '중외합자경영기업법'을 비롯한 전향적인 대외개방 정책과 전혀 무관하게 제정되었다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 북한 합영법의 근본 취지와 구도가 중국의 '중외합자경영기업법'을 모델로 하고 있을 뿐 아니라 합영법 제정이 시기적으로 김일성을 비롯한 북한의 고위관료들

이 중국을 방문하고 대외개방에 대한 긍정적인 평가를 내린 이후에 결정되었기 때문이다.

한편 북한은 1984년의 합영법 제정 이후 1985년 3월 7일에 ‘합영법 시행 세칙’을 마련하였으며 뒤이어 ‘합영회사 소득세법’(3월 17일)과 ‘외국인 소득세법’(3월 20일)을 제정하여 외국인투자 유치를 위한 법령의 준비를 일차적으로 마무리한다.

## 2) 합영사업 추진실적 및 문제점

북한은 합영법을 비롯한 일련의 외국인 투자법규가 공포된 이후 합영기업의 유치를 위하여 대단히 노력을 기울인 것으로 알려지고 있다. 합영법은 제1조에서 “세계의 여러나라들과의 경제기술교류와 협조를 확대 발전시키는 것은 조선노동당 공화국 정부의 일관된 대외경제정책이다”라고 명시하여 외국기업과 합영하는 것을 장려하고 있으나, 이러한 북한의 의도와는 달리 합영법 시행 이후 새롭게 유치된 외국인투자 실적은 부진한 것으로 평가되고 있다. 이러한 사실은 합영법 제정 이후 '93년말 까지 성사된 합영사업은 총 144건으로 금액으로 환산할 경우 총투자액은 불과 1억5천만 달러에 머물고 있다는 점에서 잘 나타나고 있다.

당초 북한은 자국과 외교관계를 수립하지 않고 있는 자본주의 국가들과의 합작투자를 적극 모색하였으나 초기부터 그들의 관심을 크게 불러들이지 못하였다. 실제로 재외교포를 제외하고 순수 외국기업으로 북한에 진출한 경험이 있는 국가는 불과 5개국으로서, 프랑스, 호주, 덴마크 등의 서방국가와 구소련 및 중국과 같은 사회주의 국가로 구성되어 있다. 이중 프랑스는 '85년 양각도에 호텔 건설에 참여한 것으로 알려지고 있으며, 덴마크는 '92년 「조·덴국제회사」를 설립하여 경공업용 기계를 생산하고 있고, 호주는 '92년부터 평양에서 우편물 수송사업에 종사하고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 이와 같이 합영법 실시 이후 북한에 투자한 외국기업은 극소수에 불과한 것으로 나타나고 있다.

---

반면 그동안 북한이 유치한 합영사업중 90% 이상이 재외동포들로부터의 소규모 투자로만 구성되어 있다. 특히 합영법이 선진 자본 및 기술의 이전이라는 근본 취지에서 벗어나 재외동포의 충성심과 지역적인 연고에 의존하여 겨우 명맥만 유지하고 있다는 사실은 내부적인 개혁을 수반하지 않고 시행된 제한적인 대외개방정책의 근본적인 취약점을 잘 반영해 주고 있다.

한편 「금강산 국제관광개발회사」를 비롯한 재미교포 중심의 합영기업이 북한에 설립되어 있는 것으로 알려지고 있으나, 미국의 대북한 직접투자 제한 조치로 대부분이 홍콩을 비롯한 제3국을 경유한 간접투자 형식으로 진출하고 있는 것으로 파악되고 있다.

실제로 '84년 이후 설립되어 실질적으로 운영중인 합영(합작)회사는 '93년말 현재 60개사 정도인 것으로 추정되어, '84년에 제정된 합영법은 시행 과정에서 많은 오류와 문제점이 노출되고 있음을 알 수 있다. 물론 합영법의 제정은 폐쇄적인 북한경제에 있어 대외개방과 협력을 추진하기 위한 새로운 시도임에는 틀림없으나 다음과 같은 이유로 커다란 성과를 거두지 못하고 있다고 판단된다.

첫째는 북한 경제가 내부적으로 안고 있는 구조적 제약성이다. 즉 ① 도로, 항만, 철도와 같은 사회간접 설비의 미비, ② 석유와 에너지 및 원자재 공급의 불안정, ③ 통신 및 금융제도의 미비, ④ 경직된 경제관리 운영체제, ⑤ 좋은 내수시장 등과 같은 투자환경의 열악이 외자유치의 장애로 등장하고 있다. 둘째는, 낮은 대외신용도와 '70년대부터 누적되어 온 채무 불이행에 따른 서방국가들의 투자기피 심리를 불식시키기에 충분한 실질적인 개방조치를 취하지 않고 폐쇄적인 경제정책을 지속했기 때문이다. 이는 정치적 이데올로기 우선 정책의 폐해로서, 북한의 경제계획 수립과 운영에 있어서 항상 정치적 우위성이 강조되기 때문에 나타나는 부정적인 현상이다. 이와 같은 이유로 대외경제개방 역시 체제유지를 위한 제한적인 범주내에서만 가능하기 때문에 국제경제의 변화에 효과적으로 대응해 나갈 수 없다. 이 결과 북한의 합영법은 중국의 '중외합자경영기업법'을

모방하여 성립되었음에도 불구하고, 시장경제원리가 적용되는 경제특구방식을 채택하지 않았으며 합영사업 관련법 또한 미정비 상태로 남아 있었기 때문에 외자유치를 제약하는 요소로 등장하였다.

### 3. '90년대 이후 : 외국인투자법 실시이후

#### 1) 외국인투자법 등 실시배경

1984년 합영법제정 이후 북한은 외국투자 유치를 의욕적으로 펼쳤으나 앞에서 지적한 바와 같이 국제신용도, 경제상황, 사회간접자본의 미비 및 폐쇄적인 정치·사회 환경 등과 같은 열악한 투자환경으로 인해 서방기업의 관심을 끌지 못하였다. 이와 함께 1980년대말부터 동구 및 소련에서 진행되었던 정치 및 경제개혁의 여파로 사회주의 국가들이 몰락과 해체의 길을 걸음에 따라 북한의 국제적인 고립은 심화된다. 이와 같은 경제위기에 직면하게 된 북한은 사회주의경제의 기본적인 골격을 유지하면서 내재적 모순을 단계적으로 치유할 수 있는 대외개방의 확산 필요성을 새롭게 인식하게 된다. 이와 관련하여 북한은 중국이 채택한 바 있는 경제특구의 설치를 본격적으로 모색하게 되며, 이 결과 1991년 12월 28일 나진·선봉지구를 자유무역항으로 지정함으로써 중국식의 경제특구제도를 도입하게 되었다. 물론 북한은 경제특구의 설립을 공식적으로 인정함으로써 기업의 자주권과 시장메카니즘 등의 도입과 같은 자본주의 경제원리를 일부 도입하지 않을 수 없게 되었으나, 함경북도 최북단 오지인 나진·선봉지역을 경제특구로 지정함으로써 북한 주민의 자본주의에 대한 노출을 최소화하려는 노력 또한 잊지 않고 있다.

한편 합영법제정 이후 불충분한 상태로 남아있던 기존의 외국인 투자제도로는 외자 및 기술도입이 더 이상 불가능하다고 판단하고 「외국인 투자법」, 「합작법」 및 「외국인 기업법」과 같은 외국인투자 관련 법규를 신설 또는 정비하고 이에 따른 후속 법령을 보완하고 있다.

---

## 2) 외자유치관련법의 주요내용 및 특징

'84년 합병법의 제정이후 8년만에 보완 정비된 외자유치 관련법의 주요 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다. 우선 1992년 10월 최고회의 상설회의에서 결정하여 공포된 외국인투자법은 외자유치 관련법의 모법으로서 이후 개정된 법령 등과 상호 밀접한 연관을 가지고 기존의 외국인투자 법제를 전면적으로 개선한 포괄법이다. 동법은 총 22조로 구성되어 있으며, 외국인투자가들이 외국인투자기업을 창설 운영하는 일반원칙과 절차를 포괄적으로 규정하고 있다(제2조). 이 법의 규정에 의하면 북한의 외국인투자 제도는 중국과 마찬가지로 외국인투자 형태를 투자 및 경영방식에 따라서 합병, 합작과 외국인기업의 3가지 형태로 구분하고 있다.

우선 합병기업이란 외국인투자가와 북한의 공동출자로 설립되는 기업이며 합작기업 또한 합병기업과 출자방법이 동일하나, 전자는 양측이 모든 경영에 직접 참여하는 한편 후자의 경우 북한측이 단독으로 운영한다는 차이점을 나타내고 있다. 마지막으로 외국인기업이란 외국인투자가 단독으로 투자하여 경영하는 기업을 의미하며, 타기업(합병 또는 합작)의 경우와는 달리 투자지역이 새로이 도입된 경제특구내에 한정되어 있다. 그러나 이러한 제한을 받고 경제특구에 설립된 외국인기업은 수출입물자에 대한 무관세혜택과 소득세의 감면과 같은 세제상의 특혜를 부여받고 있다(제9조 1, 2항). 또한 북한 당국은 외국인기업의 창설과 운영의 편의를 도모하기 위하여 외국인투자자들의 입출국 간소화(제10조)와 함께 이들이 기업설립에 필요한 토지를 최고 50년까지 임대 상속할 수 있도록 허용하고 있다(제15조). 이와 같이 외국인투자법을 비롯하여 새로이 제정된 외자유치 관련법의 특징은 자본주의 경제요소를 가미한 경제특구의 설립, 외국인 단독기업의 설립허가와 외자유치를 위한 편의 공여확대라는 점에서 과거의 투자관련법의 내용과 커다란 차이를 보이고 있다. 그러나 무엇보다도 가장 우리의 관심을 끄는 내용은 외국인투자가의 범위에 대한 새로운 해석이다. 기존의 합병법은 제5조에서 “재일조선상공인을 비롯하여 해외에 거

주하는 조선동포들도 이 법에 근거하여 우리나라의 회사, 기업소와 합영할 수 있다”고 명시함으로써 사실상 우리나라 기업의 대북한 직접투자를 허용하지 않고 있었다.

그러나 새로이 제정된 외국인투자법을 비롯한 투자관련법은 투자대상자의 범위를 “공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포”로 확대 규정함으로써 우리나라의 기업과 개인도 북한내에 합작, 합영 또는 단독기업을 설립운영할 수 있는 법적 근거를 마련하여 놓았다.<sup>15)</sup>

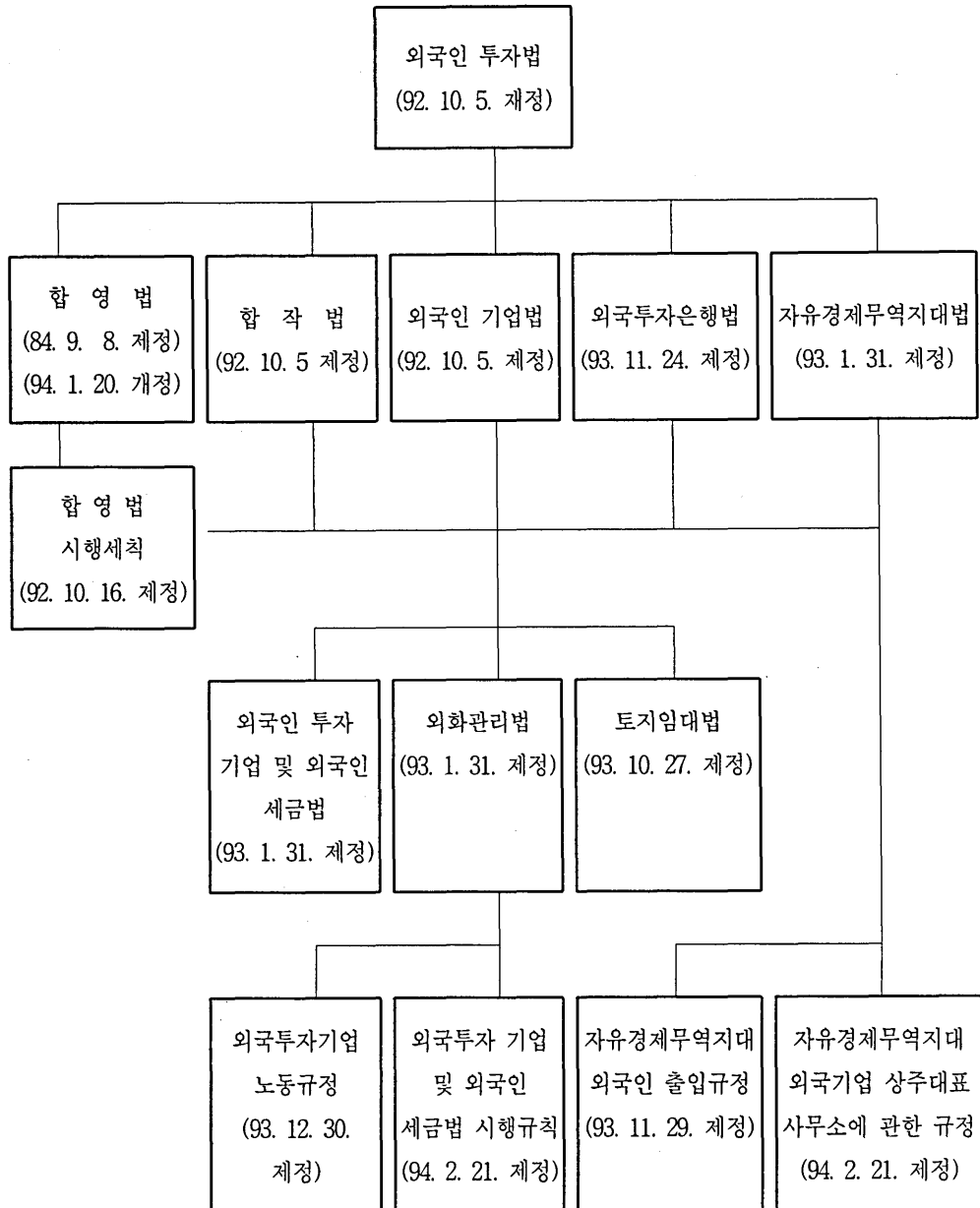
이 밖에도 신설된 외국인투자 관련법에는 기업의 이윤과 수입의 국외송금 허용(외국인투자법 제20조, 합작법 제15조), 경영비밀의 보장(외국인투자법 제21조)과 투자재산의 국유화 금지(외국인투자법 제19조) 등과 같이 외국인투자자의 투자활동을 보장하는 기본적인 규정을 신설 또는 보완하여 놓았다. 그러나 북한근로자 우선의 채용원칙(외국인투자법 제16조), 물자수입 사전승인 원칙(합작법 제12조)과 분쟁해결을 북한 내부의 재판기관이나 중재기관에 의뢰하여야 한다는 원칙(외국인투자법 제10장, 합작법 제21조, 외국인기업법 제31조, 자유경제무역지대법 제43조) 등은 외국인투자자들의 영업활동을 위축하는 불합리한 조항으로 지적되고 있다. 또한 현재까지 북한의 외자유치 관련법은 '84년에 제정된 합영법의 시행세칙을 제외하고 구체적인 시행세칙이 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라, 각 법·령간의 상호 모순 조정 및 관계정립의 명료화가 필요하기 때문에 보완법령의 제정과 같은 후속조치가 뒤따라야 할 것이다.<sup>16)</sup>

북한의 외자유치 관련법들의 상호관계에 관해서는 외자유치 관련법 관계도 < 그림 -2 > 를 참고하기 바란다.

15) 외국인투자법 제5조, 합작법 제5조, 외국인기업법 제6조, 자유경제무역지대법 제7조, 신탁합영법 제2조에 각각 규정되어 있음.

16) 한편 북한은 '94년 5월 27일 청진항('91년 12월)에 이어 나진·선봉 지역을 자유무역항으로 공식 지정하고, 외국기업에게 언론 및 통신 분야를 제외한 민간기업의 설립권을 인정하고 출발지·원산지에 관계 없이 자유무역항에 모든 선박의 자유로운 접근을 허용하는 「외국인 무역법 시행규칙」(8장 80조)과 「자유무역항규정」을 제정한 것으로 알려지고 있음.

< 그림-2 > 외자유치 관련법 관계도





### 제3절 북한의 대외무역

#### 1. 최근의 대외무역 추이<sup>17)</sup>

1995년도 북한의 대외무역총액은 전년도 보다 2.7% 감소한 20억 5,192만 불을 기록했다.

수출입 금액별로 살펴보면 수출은 전년대비 12.3%가 감소한 7억 3,600만 불이었으며, 수입은 전년대비 3.7%가 증가한 13억 1,591만불을 시현했다.

품목별로는 방직용섬유와 의류제품, 수산물, 화학공업제품, 석제품 등의 수출이 증가하였으나 그간 북한수출의 견인차 역할을 수행해 오던 철강 및 철강 제품이 전년도에 이어 '95년도에도 대폭 감소함으로써 전체적으로는 수출부진을 면치 못했다. 수입에 있어서는 북한의 에너지난과 식량난 때문에 원유 등 광물성 생산품과 쌀, 밀가루 등 식물성 생산품이 크게 증가하였으며, 위탁가공용 원부자재인 섬유직물과 약세사리의 수입증가도 현저했다.

KOTRA가 북한의 대외무역 추계를 시작한 1990년에 47억불을 기록한 교역액은 '91년에 전년도 보다 40%이상 급감된 이후 '92년, '93년에는 26-27억불 수준에서 안정되는 듯 했으나 '94년의 21억불대에 이어 '95년에는 다시 2.7% 감소된 실적이다.

북한은 '93년말로 종료된 제3차 7개년계획('87-'93년)이 사실상 실패로 끝남에 따라 지난 '93년 12월 당 제6기 21차 전원회의에서 '94년부터 3년간을 사회주의 경제건설의 완충기로 정하고 농업, 경공업 및 무역제일주의를 최고 중점과제로 설정하는 「신경제전략」을 채택하면서 주민들의 가장

17) 북한의 대외무역 관련 무역실적 및 분석은 무역투자진흥공사의 북한뉴스레터 6월호의 내용을 주로 참고하였다.

큰 불만 요소인 식량난과 생필품난을 해소하고 외화벌이에 역량을 집중하겠다는 의욕을 보인 바 있으며, 94년 4월 개최된 북한 최고인민회의 제9기 7차 대회에서도 “신경제전략”이 재차 강조되어 그 중요성을 확인한 바 있다.

그러나 이러한 의욕적인 방침에도 불구하고 1994년의 21억불대에서 1995년에는 다시 전년 수준 이하로 대외무역이 감소된 것은 정책적인 구호에도 불구하고 경제회복을 위한 제반 여건이 뒷받침을 해주지 못하고 있는 데다가 95년도 8월에 있었던 대홍수로 경제전반에 심각한 타격이 있었기 때문으로 보인다.

'90년 이후 북한의 대외무역실적은 다음의 < 표1 > 을 참고하기 바란다.

< 표 1 > 북한의 대외무역 실적

(단위:미\$백만, %)

구 분	1990	1991		1992		1993		1994		1995	
		금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
수 출	1,960	1,010	-48.5	1,020	1.0	1,021	-	839	-17.8	736	-12.3
수 입	2,760	1,710	-38.0	1,640	-4.1	1,620	-1.2	1,269	-21.7	1,316	3.7
무역총액	4,720	2,720	-42.4	2,660	-2.2	2,641	-0.7	2,108	-20.2	2,052	-2.7
무역수지	-800	-700	-12.5	-620	-11.4	-599	-3.4	-430	-28.2	-580	-34.9

자료원 : KOTRA 해외무역관 보고(1996)

## 2. 무역대상지역 및 국가

### 1) 지역별 무역 내역

권역별로는 '95년도 북한의 대서방 무역규모가 2.2% 증가한데 반해 구 사회주의권과의 무역은 10.4%가 감소하여 전년도에 이어 대서방 무역규모가 구 사회주의권과의 무역규모를 능가하였다.

'95년도 서방권과의 무역비중은 64.2%였고, 구 사회주의권은 35.8%로서

북한무역의 서방무역권 진입이 지속되고 있다('93년 및 '94년도 서방권과의 교역비중 각각 49%, 61%)

북한의 대외교역에서 아시아가 차지하는 비중은 절대적이다. '95년도의 지역별 분포를 보면 아시아 76%, 구주 22%, 미주와 중동아프리카는 2%이며, 전년대비 증감률은 아시아 9.3% 증가, 구주 21.7% 감소, 미주, 아프리카를 포함한 기타 36.5% 감소 등으로 아시아 지역과의 교역은 오히려 증가 추세에 있음을 볼 수 있다.

국가별로 보면 일본, 인도, 싱가포르, 대만 등 아시아지역의 서방국가들과의 무역은 증가한 데 비하여 중국, 러시아 등 전통적인 북한무역의 주요상대국들과의 무역은 전년도에 이어 크게 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 북한이 대외경제협력에 있어서 동남아국가 중심의 대서방 접근을 가속화하고 있으며, 상대적으로 구사회주의 국가들과의 관계는 과거의 특수한 원조·지원형 경제협력 관계가 일반적인 관계로 변화되면서 경제협력과 교류관계가 약화되고 있음을 보여 주고 있다.

## 2) 주요국가별 무역 내역

### 가) 일본

일본과는 수출 3억 3,968만불(전년대비 5.3% 증가), 수입 2억 5,496만불(전년대비 49% 증가) 등 전체교역액이 5억 9,464만불(전년대비 20.5% 증가)을 기록, '95년 북한최대의 교역상대국이 되었으며 북한전체무역에서 차지하는 비중은 29%로 높아졌다. 일본과의 무역이 전년대비 20.5%가 증가한 것은 엔고로 인한 환율상의 요인도 있지만 일본 시장에 성공적으로 진입하고 있는 북한산 섬유완제품 수출 및 임가공용 섬유원자재의 수입확대, 일본의 유·무상 대북 쌀지원, 북한이 외화획득차원에서 갯지렁이, 모시조개 등 노동력을 동원하여 채취가 가능한 수산물의 대일 수출을 확대하였기 때문이다.

#### 나) 중국

중국과는 수출 6,361만불(전년대비 68.1% 감소), 수입 4억 8,619만불(전년대비 14.5% 증가)로 전체교역액이 5억 4,979만불(전년대비 11.9% 감소)을 기록하였다.

중국자체의 교역은 수출이 전년대비 22.9%, 수입이 전년대비 14.2%라는 급신장에 힘입어 대외무역액이 2,850억불로 확대되었음에도 불구하고 북한과의 교역에서는 종래의 우호가격과 원조성 교역 축소, 경화 현금경제요구 등 거래조건이 악화됨에 따라 교역규모는 급속도로 감소되었다.

주요 원인은 곡물의 경우 중국이 자체수급 사정을 이유로(중국도 '95년도중 곡물 1,000여만톤 수입) 북한에 대한 쌀 등 식량무상지원은 물론, 수출까지 제한하였고 북한 최대의 대중국 수출품목인 철강제품의 수입이 대폭 감소되었기 때문이다.

#### 다) 인도

인도와는 수출 7,644만불(전년대비 93% 증가), 수입 5,042만불(전년대비 7.2% 감소)로 전체 교역액은 1억 2,686만불(전년대비 35% 증가)의 실적을 보였다. 인도시장에 최저가의 북한 섬유, 의류, 철강제품, 기계류의 수출이 호조를 보인 것이 양국 교역확대의 주요원인으로 분석된다.

#### 라) 독일

독일과는 수출 4,197만불(전년대비 30% 감소), 수입 3,900만불(전년대비 33.6% 감소)로 전체교역액은 전년대비 32% 감소된 8,098만불을 보이며 1억불대의 교역규모가 무너졌다. 독일과는 인조실크 및 면제의류, 편직물, 석제품 등의 수출과 농기계, 수송기계, 전기·전자기계 등의 기계류 수입이 주로 이루어졌다.

#### 마) 러시아

러시아와는 수출 1,529만불(전년대비 61% 감소), 수입 6,789만불(전년대

비 32% 감소)로 전체적으로는 전년도 보다 40% 이상 감소된 8,341불만을 기록했다. 목재가구류의 수출이 주를 이루었으며 질소비료, 원목, 펄프, 철강제품 등이 주로 수입되었다.

#### 바) 기타국가

북한은 1995년 미국으로부터 옥수수 421만달러, 석유 48만달러 등 총 500만달러 규모의 상품을 수입하였으며, 수출실적은 없다. 특기할 것은 최근 북한과 대만이 경제적으로 접근하는 경향을 보이고 있다는 점인데, 1995년 북한은 대만에 철강반제품, 귀금속 장식품 등을 740만달러 수출하였으며, 섬유원부자재, 방직, 염색용기계를 위주로 1,470만달러 상당의 상품을 수입하였다. 이는 전년도에 비해 40% 이상 증가한 실적이다. 대만과의 교역증대는 주로 임가공 영역에서 이루어졌으며, 주로 대만산 방직·섬유기계 수입과 북한산 의류제품 수출이 연계되는 일종의 보상무역의 형태로 진행되었다.

북한의 주요 10대 무역상대국의 수출입 동향은 다음의 < 표2 > 를 참고하기 바란다.

< 표 2 > 북한의 주민 10대 무역상대국

(단위:미\$ 천, %)

순위	국가/지역명	북한의 수출		북한의 수입		수출입계		점유율	
		'94	'95	'94	'95	'94	'95	'94	'95
1	일 본	322,684	339,680	170,780	254,957	493,464	594,637	23.4	29.0
2	중 국	199,217	63,606	424,523	486,187	623,740	549,793	29.6	26.8
3	인 도	39,602	76,440	54,320	50,423	93,922	126,863	4.5	6.2
4	러 시 아	40,000	15,518	100,000	67,893	140,000	83,411	6.6	4.1
5	홍 콩	33,050	23,586	61,100	59,527	94,150	83,113	4.5	4.1
6	독 일	60,646	41,976	58,760	39,002	119,406	80,978	5.7	3.9
7	태 국	1,524	2,981	11,724	57,686	13,248	60,667	0.6	3.0
8	폴 란 드	14,749	17,992	19,283	31,592	34,032	49,584	1.6	2.4
9	싱 가 폴	3,035	1,271	23,346	45,502	26,381	46,773	1.3	2.3
10	네덜란드	3,140	2,727	19,823	36,122	22,963	38,849	1.1	1.9
10대 무역상대국 합계		717,647	585,777	943,659	1,128,891	1,661,306	1,714,668	78.8	83.6
전체금액		839,244	736,008	1,268,770	1,315,913	2,108,014	2,051,921	100.0	100.0

자료원 : KOTRA 해외무역관 보고(1996).

---

### 3. 무역상품 구조

#### 1) 수출상품 구조

1995년 북한의 수출상품 구조를 수출비중을 통해 살펴보면, 섬유제품 31.7%, 비철금속 및 철강제품 13.1%, 농·임산물 11.7%, 수산물 11.3%, 기계류·전기기기 및 부품 7.8%, 원유 및 석유제품 7.1%, 화학공업제품 4.3%순이다. 특히 섬유·비철금속 및 철강·농수산물 및 임산물이 전체의 70%를 차지할 정도로 수출상품이 집중되어 있는데, 이는 계획경제체제의 북한이 비교우위 개발을 통한 수출확대 능력이 제한되어 있고, 원자재 부족현상이 심각하므로 노동집약적 임가공에 의한 섬유제품 수출 및 제품가공도가 낮은 1차산업 제품의 수출에 주력할 수밖에 없음을 보여주고 있다. 최근의 수출상품구조 변화추이를 살펴보면, 섬유류, 수산물, 화학공업제품, 석제품 등의 수출이 증가추세를 보이고 있으며, 에너지 및 원재재난 등의 원인으로 그 동안 수출의 견인차 역할을 해오던 비철금속과 철강제품의 수출이 대폭 감소세를 보이고 있다. 1995년 실적을 근거로하여 수출이 증가 혹은 감소된 품목과 그 요인을 살펴보면 다음과 같다.<sup>18)</sup>

○ **섬유제품** : 최근 의류와 봉제제품은 북한의 최대 수출주력 상품이 되었다. 북한은 섬유제품 분야는 위탁가공교역 형식에 적합하며, 비교적 우수한 저임의 노동력과 기존 유희설비를 활용하여 단기적으로 수출확대가 가능하다는 점에서 적극적인 육성을 하고 있는 분야로 최대시장인 일본을 비롯 인도, 홍콩, 폴란드, 독일 등지에 대한 수출확대 노력을 경주하고 있다.

○ **수산물** : 북한은 공업용 원자재 및 에너지 부족 정도가 심각한 상황에서 외화획득을 위해 노동력 동원을 통해 채취가 가능한 갯지렁이, 모시조

---

18) 통일연수원, 전게서, pp. 272-274.

개 등의 대일본 수출을 확대해 왔으며, 엔고로 인해 일본시장의 수요가 증가했다.

○ **화학공업제품 및 석제품** : 북한은 경제난으로 인해 자체 공업생산능력이 저하되자, 러시아나 폴란드 등지로부터 화학제품을 수입하여 중국 및 동남아 등지로 재수출을 하고 있으며, 유럽 등지에 석제품 등 1차산업제품 수출을 확대하고 있다.

○ **비철금속 및 철강제품** : 북한의 대중국 최대수출 품목인 비철금속과 철강제품의 수출이 94년도 1억 2,700만달러 규모에서 95년도에는 1억달러 이상 감소한 2,000만달러 수준에 그쳐 북한의 수출총액 감소에 결정적인 영향을 미쳤다. 이는 ① 북한의 경제난이 심화됨에 따라 철강생산에 필요한 철광석, кокстан, 석탄 등 원자재의 원활한 공급이 이루어지지 못했으며, ② '95년의 홍수로 도로, 철도 등 교통망이 유실되어 적기에 수송이 불가능해졌고, ③ 중국의 건설경기 위축으로 러시아산 철강제품의 대중국 되거리무역 역시 감소했기 때문이다. 북한은 한국과 인도 등지로 수출선 다변화 노력을 기울였지만 북한산 철강제품의 규격과 품질 등이 신규시장의 기준에 맞지않고 납기지역 및 클레임처리상의 문제점도 있어서 중국시장의 수요감소분을 회복할 수 없었다.

북한의 주요 품목별 수출실적은 다음의 < 표 3 > 을 참고하기 바란다.

〈 표 3 〉 북한의 품목별 수출실적

(단위:미 \$ 천, %)

H.S 대분류	'94년		'95년		
	금액	구성비	금액	구성비	증감률
1. 방직용섬유와 그 제품	198,783	23.7	233,668	31.7	17.5
2. 비금속과 그 제품	187,825	22.4	96,272	13.1	-48.7
3. 식물성 생산품	111,215	13.3	86,262	11.7	-22.4
4. 산동물 및 동물성 생산품	61,060	7.3	83,436	11.3	36.6
5. 기계류와 전기기기 및 이들의 부분품	54,291	6.5	57,188	7.8	5.3
6. 광물성 생산품	75,248	9.0	52,471	7.1	-30.3
7. 화학공업 또는 연관 공업의 생산품	24,468	2.9	31,756	4.3	29.8
8. 플라스틱과 그 제품 및 고무와 그 제품	41,048	4.9	12,164	1.7	-70.4
9. 석, 플라스터, 시멘트, 석면, 운모 기타 이와 유사한 재료의 제품	1,104	0.1	11,164	1.5	910
10. 기타	84,202	9.9	71,639	9.8	-15
합 계	839,244	100	736,020	100	-12.3

자료원 : KOTRA 해외무역관 보고

주) 수출실적 천만불 이상의 제품군을 H.S 대분류 집계함.

## 2) 수입상품 구조

북한의 상품별 수입비중을 살펴보면 1995년의 경우 원유 및 석유제품 21.8%, 섬유류 15%, 기계류와 전기·전자기기 및 부품 13.5%, 농산물 9.3% 등이 연간 1억달러 이상 수입된 품목이며, 그밖에 화학공업관련제품 6.2%, 철강제품류 6.0%, 수송기기류 4.6%, 조제식품류 3.2% 등이 있는데, 수입 역시 소수품목에 집중되어 있는 양상을 보이고 있다.

1995년도 수입상품중에서 원유 및 석유제품(전년대비 43.1% 증가)과 농산물(104.4% 증가)의 증가가 현저했는데 이는 원유와 곡물의 수입증가에 따른 결과이다. 그 밖에도 조제식료품과 음료, 담배, 화학공업제품, 섬유



류위탁가공용 원부자재의 수입이 증가추세에 있다. 1995년도 북한의 수입이 증가 혹은 감소한 품목과 그 요인은 다음과 같다.

○ 원유 및 석유제품 : 원유(중국으로부터 102만톤, 리비아로부터 8만톤 등 총 110만톤 도입, 이와 별도로 KEDO 지원분 중유 15만톤)와 석유제품 수입은 1994년 대비 43.1% 증가한 2억 8,631만달러 규모였는데 이는 동 분류의 대부분을 차지하는 원유도입량이 전년대비 19만톤 증가하였다는 물량적인 측면과 중국으로부터 수입한 원유의 톤당 수입단가가 전년대비 14달러 상승한 가격요인으로 해석할 수 있다.

○ 섬유직물 및 의류제품 : 섬유직물 및 의류 수입액은 전년대비 6.6%, 원피·가죽·모피 및 제품은 전년대비 104.4% 증가했는데 이는 북한 최대의 수출상품으로 부상한 위탁가공용섬유제품의 원부자재용 수입이 활발했기 때문이다.

○ 농산물 : 농산물 수입은 전년대비 104.4% 증가했는데 식량난으로 인해 식량수입량이 '94년도에 비해 50만톤 이상 증가했기 때문이다.(식량도입량은 전년대비 167% 증가한 총 96.2만톤에 달했지만 이중에는 한국과 일본 등의 무상 원조분이 포함되어 있다.)

○ 철강제품류 : 수입액은 전년대비 26.1% 감소한 7,880만달러에 머물렀는데, 주요원인은 대중국 채수출용으로 러시아로부터 수입되던 퇴거리무역 ○○강재수입이 중국의 건설경기 진정정책으로 인해 축소되었으며, 외화부족으로 북한의 수입능력이 감소했기 때문으로 보인다.

북한의 주요품목별 수입실적은 다음의 < 표 4 > 를 참고하기 바란다.

〈 표 4 〉 북한의 품목별 수입 실적

(단위:미\$ 천, %)

H.S 대분류	'94년		'95년		
	금액	구성비	금액	구성비	증감률
1. 광물성생산품	200,024	15.8	286,313	21.8	43.1
2. 방직용섬유와 제품	184,950	14.6	197,199	15.0	6.6
3. 기계류와 전기기기 및 이들의 부품	177,964	14.0	177,359	13.5	-0.3
4. 비금속과 그 제품	106,616	8.4	78,799	6.0	-26.1
5. 화학공업 또는 연관공업의 생산품	64,318	5.1	81,576	6.2	26.8
6. 식물성생산품	59,867	4.7	122,349	9.3	104.4
7. 차량, 항공기, 선박과 수송기기 관련품	56,237	4.4	61,147	4.6	8.7
8. 조제식료품, 음료, 알콜, 식초 및 담배 와 제조한 담배대용품	31,574	2.5	42,260	3.2	33.8
9. 원피, 가죽, 모피 및 이들의 제품	9,678	0.8	19,900	1.5	105.6
10. 기타	377,542	29.7	249,011	18.9	100.5
합 계	1,268,770	100.0	1,315,913	100.0	3.7

자료원 : KOTRA 해외무역관 보고.  
 주) 수입실적 천만불 이상의 제품군을 H.S 대분류 집계함.

#### 4. 북한의 대외무역 종합평가

'95년도 북한의 수출총액은 7억 3,600만불로 전년대비 12.3% 감소하여 '94년도에 10억불의 수출규모가 무너진 이후 계속 감소 추세를 보이고 있다.

우리정부는 남북한 교역실적을 북한의 대외무역에 포함시키지 않고 있으나 남한으로의 반출실적 2억 2,300만불을 포함하더라도 북한의 대외수출능력은 9억 5,900만불에 불과하다. 물론, 북한의 무역의존도가 국민총생산대비 10% 정도(1994년 기준)에 불과하여 대외무역 부진이 직접적으로 경제난국과 비교될 수는 없겠지만 현재의 연간 수출능력 10억불 미만(수출+대한국 반출)으로는 경제운영을 위한 최저 조건인 원유, 곡물의 도입, 노후

생산설비 및 부품의 교체, 수출용 원·부자재 수입을 위한 외화획득이 절대부족하기 때문에 경제의 자력갱생이 어려운 실정이다.

수출상품도 위탁가공을 중심으로 한 의류, 봉제 제품이 전체수출의 30% 이상을 차지하고 있는데 위탁가공은 발주처의 위탁가공선 변경 가능성이 상존하며, 소액의 임가공비와 경험획득 효과 이외에는 경제전반에 미치는 확대재생산 파급효과가 아직은 미미하다.

또한 농, 임산물, 수산물 등 1차 상품이 전체수출의 23%에 달해 국제시세 및 자연조건의 변화에 민감하게 변동하며 부가가치가 낮은 취약한 수출구조를 보이고 있다. 교역시장면에서는 일본, 중국 의존도가 심화되어 있어 양대 교역국의 국내 경기변동과 대북한 정책 변화에 따라 교역량이 크게 변화하는 불안정한 대외무역구조가 북한무역의 취약성으로 드러나고 있다.

'95년도 북한의 대외무역 감소는 수출부진에 기인하는데 전통적으로 수출을 주도해 오던 중공업제품은 수출이 급감하는 가운데에서도 섬유류, 수산물 등이 수출을 주도하게 된 점은 북한이 경공업 중심으로 산업구조를 재편할 가능성을 높여주고 있다.

종래 북한의 산업발전정책의 기조는 “중공업을 우선적으로 발전시키고 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 것”이었으나 '93년 12월 당 제6기 21차 전원회의에서 '94-'96년 3년간을 농업, 경공업, 무역제일주의를 최고 과제로 삼는 ‘신경제전략’을 채택한 것도 경공업중심의 산업구조 전환을 위한 조치의 일환으로 보인다.

## 제4절 북한의 대외원조 및 외채

해방이후 1970년대 중반까지 북한은 무상원조 12.8억달러, 유상원조 34.7억달러 등 총 47.5억달러의 외국자본을 들여와 전후복구사업, 군사력증강,

경제개발 등에 투자하였다. 이중 20.4억달러(전체의 43%)는 1960년대 이전에 소련, 중국 등 사회주의 국가로부터 도입된 유·무상 차관이었으며, 12.4억달러는 1970년대 들어와서 서방선진국으로부터 도입된 유상차관이었다.<sup>19)</sup>

그러나 1970년대 후반부터 외채상환 불능상태가 발생한 이후 최근까지 서방권 국가로부터의 차관도입은 사실상 중단된 상태이며, 주로 구소련, 중국 등에서 약간의 차관이 제공되었을 뿐이다. 구소련은 북한의 제3차 7개년계획기간중 약 1억불의 차관을 제공키로 하였던 것으로 알려지고 있다. 그러나 양국간에는 종래 군사 장비, 원유 등의 거래에 적용해오던 소위 『우호가격제도』를 폐지키로 한 바 있어 현물성 원조는 사실상 종결된 것으로 보인다.

북한은 유엔개발계획(UNDP) 또는 유엔공업개발기구(UNIDO)와도 지속적인 협조관계를 유지하고 있다. UNDP는 1979년 6월 북한이 동기구에 가입한 이후 UNDP자금에 의한 대북경제지원을 추진해 왔으며 특히 제3차 7개년계획기간(1987-93년)에는 국제기구로서는 북한의 최대 경제협력상대가 되었다.

UNDP의 경제적 지원은 사회주의권 붕괴 및 북한핵문제 등으로 외국과의 경제협력이 거의 단절된 상태에서 북한경제에 어느정도 도움이 되었다고 할 수 있다. 한편 UNDP는 북한의 기술개발과 관련한 경제지원을 담당하고 있으나 최근들어 그 지원규모가 점점 감소되는 추세를 보이고 있다.

이상에서 살펴본 북한의 대외경제 협조관계와 대외무역 적자에서 비롯된 북한의 외채는 1995년 현재 118.3억불에 달한다.

### 〈 북한의 외채 현황 〉

(단위:억달러)

1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
22.3	15.0	78.6	92.8	97.2	103.2	106.6	118.3

\* 출처 : 통일원자료 종합

19) 통일원, 전계서, pp. 242-243.

## 제 11 장

---

# 나진 · 선봉지역 개발현황과 전망

배 종 렬

(수출입은행 해외투자연구소 선임연구원)



---

## 목 차

제1절 문제의 제기/ 379

제2절 경제특구 개발실태와 개발전략/ 381

1. 경제특구 개발실태
2. 경제특구 개발전략

제3절 경제특구 개발에 대한 평가와 개발방안/ 394

1. 경제특구 개발에 대한 평가
2. 경제특구 개발방안

제4절 맺 음 말/ 406





## 제1절 문제의 제기

북한은 1991년 12월 28일 정무원결정 제74호로 라진-선봉지역을 자유경제무역지대로 선포한 이후 다국간 협력사업인 두만강지역개발프로그램 (TRADP: Tumen River Area Development Programme)과 연계하여 라진-선봉지역에 대해서는 특별한 법질서<sup>1)</sup>를 세운다는 계획하여 과거 두차례의 개방<sup>2)</sup>과는 달리 보다 전향적인 외자유치정책을 단행하며 제한적인 대외개방과 함께 동 지역의 개발에 박차를 가해 왔다.

그러나 경제특구 지정 4년이 지났음에도 불구하고 경제특구의 건설은 계획대로 되지 않고 있으며, 남한을 포함한 서방자본의 유치도 담보상태를 면치 못하고 있다<sup>3)</sup>. 특히 북-미핵협상의 타결(1994. 10. 21)과 남북경제협력활성화조치(1994. 11. 8)이후 라진-선봉지역을 방문한 많은 서방과 남한 기업인들의 '동 지역의 투자환경이 열악하다'는 평가에 북한의 정책당국자들은 크게 당혹해 하고 있다. 이에 따라 북한내에서도 외국자본유치정책에 대한 평가가 있었던 것으로 알려지고 있으며, 1996년에 들어서는 1995년에 확정된 라진-선봉개발계획을 추진하면서 과거의 추진전략에 비해서 보다 현실적이며, 구체적인 접근법을 택하려는 움직임<sup>4)</sup>의 일단을 시사함에

1) 북한의 여타지역과는 달리 북한식 경제운영시스템에 자본주의식 경제운영시스템이 부분적으로 가미되는 형태로 경제특구가 운영될 것으로 전망된다. 따라서 공화국속의 공화국, 즉 미니공화국이라고 불려도 무방할 것 같다.

2) 배중렬, 북한의 대외경제정책과 남북경제교류, 『입법조사연구』 제234호, 1995년 8월호, pp.14-16.

3) 1996년 6월까지 라진선봉지역에 대한 외국인투자유치는 49건 3억 5,000만달러의 계약에 그중 22건 3,400만달러가 투자실행된 것으로 북한당국은 밝히고 있다. 그런데 1995년말 현재 중국 및 러시아의 두만강지역에 투자된 액수는 중국이 2억 5,000만달러, 러시아가 6,000만달러를 기록하고 있다.

4) 1996년 2월 7-9일 일본 니이가타에서 개최된 동북아경제회의에서 북한측 발표자(김응렬, 황정남, 리기만)들은 라진-선봉개발의 우선순위를 중계수송기지, 관광기지, 가공기

---

따라 북한이 라진-선봉지역개발을 위한 새로운 정책노선 내지 추진전략을 모색하고 있는 것이 아니냐는 추측을 낳게 하였다.

만일 북한이 새로운 정책노선 내지 추진전략을 공표한다면, 이는 북한이 역점을 두고 추진하였던 라진선봉투자설명회(96. 9. 13-15)<sup>5)</sup>를 계기로 삼을 것이며, 남북간의 투자협력에도 모종의 변화가 있을 것으로 기대되었다. 그러나 라진-선봉투자설명회를 계기로 남한의 대북투자분위기도 호전될 것이며, 이에 따라 남북간 투자협력도 발전적 변화를 모색할 것이라는 기대와는 달리 남한대표단 파견의 무산으로, 일본의 대규모 대표단 파견으로<sup>6)</sup>, 그리고 동해의 잠수함 침투사건 등으로 오히려 투자분위기가 악화되는 방향으로 치닫고 있다.

이와같은 일련의 사태는 1)북한은 정치안보논리가 경제논리를 압도하고 있으며, 그결과 경제사업보다는 항상 정치사업이 앞선다는 것이 다시 한번 확인되었으며, 2)정치우선현상은 남북한 관계에 관한한 자유경제무역지대라고 해서 예외가 될 수 없으며, 3)대외개방노선은 추진하지만 남한당국은 배제하겠다는 점을 보다 분명히 하고 있다는 점에서 경제특구개발의 성공에, 그리고 남북간 투자협력에 새로운 장애를 조성하고 있다. 특히 라진-선봉지역에 대한 남한대표단 파견건의 경우, 동 지역이 유엔개발계획(UNDP)에 의한 두만강지역개발프로그램의 일환이며, 그리고 특별한 범질서를 세우겠다고 북한이 공언한 자유경제무역지대로서 그동안 남북간에는 무언중에 남한의 대북투자가 상대적으로 가능한 지역으로 인식되어왔기 때문에 투자조사단 파견의 무산은 그 파장이 크게 나타나고 있다.

이와같은 문제인식을 바탕으로 본 소고에서는 북한이 경제특구로 지정한

---

지로 조정할 의사를 표명한 바 있다.

- 5) 라진-선봉시에서 북한의 대외경제협력추진위원회와 유엔공업개발기구(UNIDO) 및 유엔개발계획(UNDP)이 공동으로 [라진-선봉지대 국제투자 및 기업토론회(1996. 9. 13-15)]를 개최하였다.
- 6) 투자포럼참가자 439명 가운데 일본이 163명(관광객 100명 제외), 중국이 82명, 재미교포가 34명, 미국이 22명 등으로 일본이 전체 참가자의 약 37%(관광객 제외)를 차지하고 있다. 일본은 이번 포럼에 미쯔비시, 미쓰이, 스미토모, 마루베니 등 종합상사 계열회사가 상당수 참가하였을 뿐만아니라 통산성, 운수성, 수출입은행 등 정부관계자도 대표단의 일원으로 참여하였다.

라진-선봉지역의 개발이 성공하고 남북한 투자협력이 원활하게 전개되기 위하여 북한측이 취해야 할 조치들이 무엇인지를 살펴보면 그 주안점을 두고자 한다. 먼저 제2장에서는 현재까지 진행된 북한의 경제특구 건설실태를 간략하게 기술하고 최근에 보다 가시화된 북한의 경제특구 개발전략을 분석한 다음, 제3장에서는 경제특구개발전략에 대한 평가와 이를 바탕으로 한 경제특구 개발방안을, 제4장에서는 결론을 제시하고자 한다.

## 제2절 경제특구 개발실태와 개발전략

### 1. 경제특구 개발실태

북한의 경제특구 건설은 법, 제도적인 틀의 구축으로부터 시작되는데, 외자관련법령의 제정과 함께 제도적인 틀은 ①두만강지역 개발사업 및 동북아시아 개발을 위한 협의위원회(Commission), 두만강지역 개발 조정위원회(Committee) 협정 등 UNDP의 TRADP를 통한 다자간 접근, ②북한 원정-중국 권하간 국경통로 개통<sup>7)</sup>, 부산-라진간의 해운항로 개설<sup>8)</sup> 등과 같은 쌍무적 접근, ③라진-선봉자유경제무역지대의 면적확대(625km<sup>2</sup>에서 746km<sup>2</sup>로)와 정무원 직할시로의 승격<sup>9)</sup>, 라진-선봉시 국토건설총계획의 수

7) 조선신보, 1995년 9월 6일자.

8) 조선신보, 1995년 11월 15일자.

9) 북한은 1993년 9월 24일 중앙인민위원회령으로 1991년 12월에 창설한 자유경제무역지대를 621km<sup>2</sup>에서 746km<sup>2</sup>로 확대하고, 라진-선봉시로 명명함과 동시에 직할시로 지정하였다. 아울러 라진-선봉시의 행정구역을 라진구역과 선봉군으로 나누어 종래의 라진시를 폐지하였다. 이에따라 함경북도 은덕군에 있던 원정리, 하여평리, 하회리의 125km<sup>2</sup>는 라진-선봉시 선봉군에 편입되고, 과거 자유경제무역지대에 편입되지 않았던 라진시의 9개리와 선봉군 철주리는 각각 청진시 청암구역과 은덕군에 이관되었다. 이로써 종래 24개의 동, 리(라진시: 14, 선봉군: 10)로 구성되었던 자유경제무역지대는 27개의 동, 리(라진구역: 14, 선봉군: 13)로 구성되게 되었다.

---

정 등 자체조치를 통한 정비 등이 병행되어 추진되어 왔다(<표 1> 참조).

1996년 7월말 기준으로 북한이 대외에 발표한 외자관련법령은 총 48개로, 이중 20개가 자유경제무역지대에 관한 규정이다(<부록 1> 참조). 이 외자법령에서 북한은 경제특구에 대해서는 북한의 여타지역과는 달리 ① 기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권 보장, 광고활동의 제한적 허용, 판매자와 구매자 합의에 의한 가격결정방식의 일부도입 등 시장경제원리를 부분적으로 도입하고 있고, ② 공화국영역밖에 거주하는 조선동포의 출입국절차 간소화, 자유무역항에 대해서는 선박, 선원의 국적과 무관하게 자유로운 입·출항의 보장 등 정경분리원칙을 부분적으로 천명하고 있으며, ③ 100% 단독투자 허용, 외국은행·지점·보험회사의 허용, 저렴한 세율과 조세·관세 감면, 초청장 소지자 무사증 입국 등과 같은 여러 우대조치를 부여하고 있어, 경제특구에 대해서는 특별한 법질서를 세우겠다는 북한의 약속이 어느정도 지켜지고 있다(<표 2> 참조).

법-제도적인 측면에 비해 상대적으로 저조하였던 지대의 인프라건설과 외자유치는 1994년 6월 14일 관계부문일꾼협의회(10)에서 지대건설에 박차를 가하라는 김일성의 교시가 있는 후부터 본격화되기 시작하였다.

---

10) 1994년 6월 14일 관계부문 일꾼협의회에서 김일성은 지대개발에 소극적으로 임하는 북한 관리들에게 <우리 일꾼들은 맛있는 떡을 앞에 놓고도 먹을줄 모릅니다>라고 질타하면서 나진-선봉지역개발에 적극적으로 임할 것을 주문하면서 다음과 같이 교시한 바 있다(조선신보, 1995년 12월 26일자).

“라진-선봉자유경제무역지대 개발사업은 어디까지나 우리가 주동이 되어 하셔야 합니다. 우리가 주동이 되어 라진-선봉자유경제무역지대 개발사업을 적극적으로 내밀어야 다른나라 사람들이 투자를 할 수 있습니다. 이제부터라도 우리가 주인이 되어 라진-선봉자유경제무역지대 개발사업을 힘있게 내밀어야 합니다.”

&lt;표 1&gt; 자유경제무역지대건설을 위한 제도적 틀의 정비실태

구 분	항 목	주 요 내 용
다자간 접근을 통한 정비	추진조직	① 계획관리위원회 (PMC : 북한, 남한, 중국, 러시아, 몽고) 설립 합의(1991. 10) ② 국제협정에 의해 Commission(PMC 5개국), Committee(북한, 중국, 러시아 접경 3개국) 설립 합의(1995. 12. 6)
	개발협정	두만강지역개발사업 및 동북아시아개발을 위한 협의위원회(Commission), 두만강지역개발조정 위원회(Committee) 설립협정과 두만강지역개발 사업 및 동북아시아지역에 대한 환경원칙에 관한 양해각서 서명(1995. 12. 6)
쌍무적 접근을 통한 정비	국경통로	북한 원정-중국 권하 국경통로 개통(1995. 9. 4)
	해운항로	라진-부산 컨테이너항로 개통(1995. 11. 10)
자체조치를 통한 정비	지대성격	① 자유경제무역지대 선포 (1991. 12.28 정무원결정 제74호) ② 지대면적확대, 정무원직할시로 승격 (라진-선봉시: 1993. 9. 24 중앙인민위원회 정령)
	개발계획	① 라진-선봉지대국토건설총계획 확정(1993. 3. 12) ② 라진-선봉지대국토건설총계획 1차 수정 (김정일 지침: 1995. 3. 30) ③ 라진-선봉지대국토건설총계획 2차 수정 (김정일 지침: 1996. 2. 14)
	담당조직	① 비정부조직: 대외경제협력추진위원회 ② 정부조직: 대외경제위원회 경제협조국 (중앙대외경제기관)과 라진-선봉시행정경제위원회 (지대당국)

<표 2> 경제특구와 여타지역과의 차이점

구 분	비교항목	자유경제무역지대	비자유경제무역지대
시장경제원리의 부분적 도입	기업경영활동	기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권 보장	선택권 제한
	상품가격결정	판매자와 구매자 합의로 결정(대중필수품 제외)	국제시장가격, 국가가격 제정기관 가격에 준거
	토지임대	입찰, 경매방법도 가능	협상방법만 가능
	광고활동	허용(출판물, 방송보도수단 에 의한 광고업 제한)	규정없음
	외환거래	외국투자가 등은 지정장소 에서 외화유가증권거래 가능	허용안됨
	환율결정	외화수요, 공급을 고려 하여 환율조정 가능	허용안됨
여러 우대조치 부여	투자유형	외국인기업도 가능	합영, 합작만 가능
	은행설립	외국은행, 외국은행지점 도 가능	합영은행만 가능
	사무소설치	상주대표사무소 설치 가능	규정없음
	보험사업	외국투자가, 외국기업도 가능	국가보험기관만 가능
	외국인출입	초청장소지자 무사증 출입	사증소지
	최저월노임	160원	220원
	토지사용료	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제 (장려부문만)
	외화반출입	외화현금, 유가증권의 자유 반출입 허용	반출제한
	부과세율	특혜세율(기업소득세 14%, 기타소득 10%)	일반세율 (기업소득세 25%, 기타소득 20%)
	세금감면	㉠ 기업소득세 : 생산부문, 6천만원 이상 사회간접 자본부문, 봉사부문 면제 및 감면 ㉡ 재산세: 건물 5년면제 ㉢ 거래세: 봉사부문 50% 감면	해당사항 감면없음
관세부과	특혜관세율 (관세면제 또는 감면)	보통관세율 (무역협정시 특혜 관세율 적용)	

구 분	비교항목	자유경제무역지대	비자유경제무역지대
정경분리원칙의 부분적 천명	항만출입	자유무역항은 선박,선원의 국적과 무관하게 자유로운 입출항 보장	출입제한 가능
	출입국절차	공화국영역밖에 거주하는 조선동포의 출입국절차 간소화	해당할 절차

<표 3> 자유경제무역지대의 인프라 정비실태

구 분	항 목	주 요 내 용
인프라부문	항만	① 라진항 1호부두에 비료중계장 준공(94. 8. 11) 및 부두준설 ② 라진항 2호부두에 40Feet 컨테이너용 기중기 등 설비 설치 ③ 라진항에 철강, 석탄, 원목전용부두 건설 추진
	철도	① 회령-학송철도전기화 1단계공사 회령-남양구간 개통(95. 2. 16) ② 회령-학송철도전기화 2단계공사 남양-학송구간 완공(95. 10. 5)
	도로	① 라진-선봉시 도로폭 확장(6m --> 9m) ② 청진-회령간 도로확장공사 진행 ③ 라진-원정구간(51km <sup>2</sup> ) 도로확장 ④ 라진-비파간 해안선 관광도로(20km <sup>2</sup> ) 완공
	공항	① 라진 직승기비행장 제 1, 2 착륙장공사 완공 ② 선봉국제공항 인입도로공사 완공
	통신	① 라진-원정 광케이블 부설공사 완공 ② 라진-청진 광케이블 부설공사 완공 ③ 나진국제위성통신국, 선봉통신분국, 원정국제통신소 등의 건설 공사 진행
	용수	① 후창저수지 확장공사(저수량 2배로 확대) 완공(1995. 2) ② 무창저수지 건설공사 진행(95년 2월경 50% 완공)
봉사부문	호텔	① 라진 1호 호텔(200명 수용) 완공(1996. 9) ② 선봉해안호텔(100명 수용) 기본공사 완공 ③ 비파여관개건공사 완공
	주택	① 비파지구 임대주택 건설 진행
	세관	① 라진항 세관건설공사 진행
기타부문	철조망	① 자유경제무역지대 울타리(87km중 철조망 구간은 약 40km) 공사 완공(95. 7)

북한의 발표에 따르면<sup>11)</sup>, 북한은 라진-선봉지역의 인프라건설을 위해 과

거 1년간 1억 5천만원(약 7,000만달러)에 해당되는 국내자금을 동원하였으며<sup>12)</sup>, <표 3>에서 보는 바와같이 1996년 9월 현재 ①자유경제무역지대 울타리 철조망공사를 완공하여 본격적인 개방을 위한 사전조치를 완료하고, ②라진-학송-남양-회령간 철도전기화공사, 라진-선봉시 도로 및 라진-원정(중국 권하와 연결)간 도로 확장공사, 라진항만의 비료중계장(100만톤 규모) 건설과 부두준설 및 하역설비 개선, 라진항 세관건설 등을 통하여 해양과 대륙간의 통과물동량에 대한 수용능력을 제고시키며, ③라진-원정간 광케이블 부설공사, 헬기착륙장공사, 라진 1호 국제호텔의 건설, 비파관광지 도로공사, 고급임대주택 건설 등을 통하여 비즈니스 여건의 개선과 관광활동을 지원하는데 초점을 맞추어 왔다.

라진-선봉지역에 대한 외자유치는 북한이 가장 역점을 둔 분야로 수회<sup>13)</sup>에 걸쳐 투자희망프로젝트 리스트를 수정·제시하면서 외자유치에 노력한 바 있고, 1996년 6월말<sup>14)</sup> 현재 49건, 약 3억 5천만달러의 계약이 이루어졌으며<sup>15)</sup>, 이중 22개의 프로젝트가 계약 이행되어 약 3,400만달러의 투

11) ①조선신보, 1995년 9월 28일자, ②조선신보, 1995년 12월 5일자, ③조선신보, 1996년 1월 9일자, ④Kim Mun Song, "Present Situation and Prospect of the Rajin-Sonbong Free Economic & Trade Zone and the policy of the Government of the D.P.R.K.", Northeast Asia Economic Forum Sixth Meeting Co-sponsored by the East-West Center, Hawaii, 18-20 January 1996. ⑤리기만, "라진-선봉자유경제무역지대와 중계수송업", 환일본해경제연구소 주최 96동북아경제회의, 니이가타, 1996. 2. 7 - 9, ⑥Rim Tae Dok, "Rajin-Sonbong: Present Status and Its Masterplan For Development," [The DPR Korea Rajin-Sonbong Zone International Investment and Business Forum] Organized by the CPEEC, UNIDO & UNDP, 13-15 September 1996. 등을 참조하여 작성.

12) Rim Tae Dok, Ibid., p. 1.

13) 1993년 [황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내] 통해 외자유치희망프로젝트를 발표를 시작한 이후, 1995년 9월(김정우의 북경투자설명회), 1995년 11월(김정우의 뉴저지 투자설명회시 발표), 1996년 2월(니이가타 동북아포럼), 1996년 7월(김정우 동경투자설명회), 1996년 9월(라진-선봉국제투자포럼) 등을 통하여 수정 내지 구체화·현실화되고 있다.

14) 김수용, "라진-선봉자유경제무역지대 투자환경의 우수성에 대하여," 동경투자설명회(1996년 7월), 대외경제협력추진위원회, 1996. 7. 그런데 라진-선봉투자포럼(1996. 9. 13-15)에서 림태덕이 제시한 외국인유치규모도 1996년 6월말 기준과 동일하다.

15) 라진-선봉투자포럼(1996. 9.13-15)에서는 6건의 계약(2억 7,000만달러)과 10건의 합의



자가 시작된 것으로 알려지고 있다. 49건의 계약중 60%가 1995년중에, 30%는 1996년 5개월사이에 이루어졌으며, 제조업투자가 8건(53만달러), 하부구조부문이 1,350만달러, 상업·운수·서비스부문이 1,121만달러, 관광부문이 100만달러, 금융부문이 1,760만달러로 나타나고 있다<sup>16)</sup>. 또한 49건의 투자중 약 50%가 중국, 일본, 미국 등지에 거주하는 해외동포의 투자인 것이 특기할 만하다<sup>17)</sup>. 계약체결이 완료된 기업가운데 실제 조업이 이루어지고 있는지 여부는 현재 확인되지 않고 있다.

주요 진출기업으로서는 1)단독투자계약 1호로 라진-선봉지역에 주류, 청량음료공장을 건설하고 선봉국제공항과 헬기착륙장 건설에 투자를 시작한 홍콩의 신동북아주식회사, 2)각종 통신설비건설을 위해 우선 2,800만달러의 초기투자를 계획하고 있는 타이의 록슬리그룹, 3)라진-선봉지대 도로망공사에 600만불의 투자를 시작하고 라진항만에 10만톤 규모의 시멘트저장시설 건설을 결정한 홍콩의 타이슨기업, 4)선봉항 부근에 10만톤규모의 석유제품저장시설용으로 1.7헥타르 토지를 50년간 임차하기로 결정하고 우선 200만달러의 투자를 계획하고 있는 영국의 로얄 더취셀회사, 5)선봉중유화력발전소의 정상가동과 시설확장 그리고 선봉원유가공공장의 확장을 위해 북한과 합영계약을 체결한 바 있는 미국의 스텐튼 그룹, 6)라진역부근에 빌딩건설, 택시업, 상점 등을 운영할 목적으로 단독투자기업을 설립한 중국의 연변용흥무역집단공사, 7)조선국제보험회사와 합영으로 자본금 1,500만달러로 화란국제그룹-동북아세아은행을 창설하고 1995년 12월에 평양사무소의 영업을 시작한 네덜란드의 ING Bank, 8)대성은행과 합영으로 자본

서(5억 7,000만달러)가 채택된 것으로 알려지고 있다(조선중앙통신, 9월 15일 발표). 그런데 조선중앙통신 9월 19일 발표에는 8건의 계약(2억 8,500만달러)에 30건의 합의서(8억 3,450만달러)가 채택된 것으로 수정되고 있다.

16) 북한 대외경제위원회의 합영·합작기업 담당책임자인 박은철이 최근 중국 인민일보사와의 인터뷰(1996년 5월 20일)에서 밝힌 내용에 의하면, '1996년 5월 현재 북한의 합영·합작기업 총수는 130개이며, 이중 합영기업이 70개, 합작기업이 60개에 이르고 있다' 한다. 이중 조총련과의 합영·합작은 70개, 중국과의 합영·합작은 40개, 나머지는 한국을 포함한 기타국가와의 합영·합작이며, 독자기업을 제외하고 외국인 직접투자총액은 1.3억달러인데, 합영이 9,000만달러, 합작이 4,000만달러이다.

17) 김수용, 앞의 동경투자설명회 자료, 1996. 7 및 Rim Tae Dok, Op. cit., p. 4.

---

금 1,500만달러로 페레그린-대성개발은행을 창설한 홍콩의 페레그린투자주식회사 등이 거론되고 있다<sup>18)</sup>.

## 2. 경제특구 개발전략

### (1) 개발정책의 주요 특성

북한이 경제특구형 개발전략을 수용하고, 이의 실행을 위해 강력한 개발의지를 보여주고 있는 것은 다음과 같은 북한의 현실인식을 바탕으로 하고 있다<sup>19)</sup>. 첫째는 동북아경제협력에 대한 국제분위기에 편승하기 위해서는 두만강지역개발사업에 참여하는 것이 필요하며, 둘째는 1990년대초 소련을 위시한 동유럽사회주의시장의 붕괴로 자본주의시장만 남게<sup>20)</sup>된 국제적 환경에 대응하기 위해서는 자본주의시장에 대한 침투는 불가피하며, 셋째는 당중앙위원회가 1993년 12월 전원회의에서 제시한 경공업제일주의·무역제일주의경제발전전략을 관철하기 위해서는 체제부작용을 최소화하는 선에서 시장메카니즘의 일부수용이 필요하다는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 북한은 라진선봉지역을 1)두만강개발지역의 성장중심축으로, 2)자본주의시장 침투를 위한 전진기지로, 3)개혁·개방의 실험장<sup>21)</sup>으로 육성한다는 비전하에 동 지역을 특혜적인 무역 및 중계수송,

---

18) 이에 대해서는 ①조선시보, 1995년 11월 9일자, ②조선신보, 1996년 1월 12일자, ③조선신보, 1996년 2월 5일자(조선중앙통신, 1월 26일자), ④ 조선시보, 1996년 3월 7일자(조선중앙통신 2월 21일자), ⑤조선신보, 1996년 4월 2일자 등을 참조하였음.

19) Kim Jong U, "North Korea's External Economic Policy," Korea: Prospects for Economic Development Conference Sponsored by the Gaston Sigur Center For East Asian Studies, Elliott School of International Affairs, The George Washington University, Washington DC, April 22-23, 1996, 김정우, "조선민주주의인민공화국정부의 라진-선봉자유경제무역지대개발정책에 대하여," 동경투자설명회 발표자료, 1996. 7 등.

20) 김정우는 미국의 한 세미나에서 북한의 해외시장은 자본주의시장이 30%, 사회주의시장이 70%를 차지하는 구조를 가지고 있었으나, 사회주의시장의 붕괴로 70%의 시장을 상실하였다고 밝힌 바 있다(Kim Jong U, Ibid., p. 3)

21) 북한은 개혁·개방이라는 용어를 싫어하기 때문에 개혁·개방의 실험장이라는 표현

수출가공, 금융·봉사지역으로 만든다는 기본목표를 설정하고, 장기적으로 제2의 싱가포르를 지향한다는 청사진을 제시한 바 있다(<표 4> 참조). 라진-선봉자유경제무역지대의 건설과정에서 표출된 개발정책과 그 추진전략의 주요 특성은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

<표 4> 단계별 개발목표와 중점프로젝트

단 계 구 분	당면단계(1993 - 2000)	전망단계(2001 - 2010)
개 발 목 표	- 국제화물중계기지, 수출 가공 기지 건설	- 종합적, 현대적인 국제교류 거점도시(제 2 싱가포르)
중점프로젝트들의 우선순위	① 라진지구의 경제특구 거점화 ② 중국-러시아와의 중계수 송망형성(철도, 도로, 통신 등) ③ 자유무역항들의 하역능력 을 3,000만톤 규모로 확장 ④ 가공수출 산업기지형 공단 의 본격적 조성 ⑤ 공업지구별 전문화와 본격 적 외자유치를 통한 수출 주도형 가공기지 건설 ⑥ 지대와 지대주변지역에 국제적 관광기지 개발	① 자유무역항들의 하역능력 을 1억톤 규모로 확장 ② 중계무역, 수출가공, 제조업, 금융봉사, 관광의 제기능을 종합적으로 수행할 수 있는 지대 건설 ③ 21세기 국제수준에 부응할 수 있도록 지대의 현대화 와 정보화 추구
도시건설	- 인구 30만명 규모 - 라진지역 중심으로 개발 하고 이를 선봉지역으로 확대	- 인구 100만명 규모 - 후창,신해 등 라진외곽 지역과 사회,홍의 등 두 만강 지역에 신흥도시 개발

첫째, 라진-선봉지역을 두만강개발지역의 성장중심축으로 육성하기 위해 북한이 가장 역점을 두었던 것은 국제적인 자유무역지대, 보세지역을 목표로 한 국제화물중계기지의 건설이었으며, 이는 동북 3성지역과 러시아 연

을 명시적으로 사용한 적이 없다. 그러나 북한의 학자, 관료들이 국제세미나 등에서 우회적으로 사용하는 표현이나 외자법령의 규정 등에서 필자는 북한이 라진-선봉지역을 개혁·개방의 실험장으로 생각하고 있다는 뉘앙스를 받고 있다.

해지역의 물류량이 라진항을 통해 동해항로로 이어지도록 하는 중계수송망 건설에 초점이 맞추어 졌다. 이를 위해 북한당국은 ①철도전기화, 항만 시설 정비, 도로확장 등 인프라시설 정비, ②일본·한국과의 해운항로 개설, 중국과의 국경통로 개통 등 중계수송에 필요한 국제적 여건 조성, ③자유무역항 규정 등 법령 제정<sup>22)</sup>, 자유무역지대의 면적 확대 등 국내적 여건 조성에 노력해 왔다.

둘째, 라진-선봉지역을 자본주의시장 침투를 위한 전진기지로 육성하기 위하여 북한이 역점을 두었던 것은 국제적인 자유수출가공지역을 목표로 한 수출가공기지의 건설이었는데, 이는 경공업 중심의 한 수출산업의 건설<sup>23)</sup>과 외자유치를 위한 투자여건 마련에 비중을 두었다. 이를 위해 북한당국은 ①투자유치 프로젝트리스트의 발표<sup>24)</sup>, 경공업을 중심으로 한 투자유치 우선대상 선정<sup>25)</sup> 등 투자유치 희망분야의 명확화, ②10개 공업단지

- 
- 22) 국제적인 자유무역지대로 만들기 위한 북한의 구상은 라진-선봉지역을 관세 내지 수출입규제가 완전히 면제되는 지역이 아니라 특혜적인 조치가 취해지는 지역으로 만든다는 것이다. 따라서 라진-선봉시 전체가 무관세지역이 되는 것이 아니며, 항만 주변의 보세구역에 한해서 무관세가 적용되며, 재수출용상품이나 통과무역화물의 경우는 관세가 면제된다(대외경제협력추진위원회, 라진-선봉자유경제무역지대 투자환경, 1995, p. 13 및 관련법령 참조).
- 23) 라진-선봉지역에는 승리석유화학공장이라는 연산 200만톤 처리능력의 원유정제공장이 있고, 청진에는 인근의 무산철광을 원료지로 한 김책제철소 등 각종 중공업단지가 조성되어 있어 동 지역은 원래 중화학공업지대에 속하였으나, 경공업제일주의·무역제일주의라는 당의 방침에 부응하기 위하여 개발의 중점을 기존의 중화학공업 보다는 경공업에 두게 된다.
- 24) 투자유치 프로젝트리스트는 1993년 이후 수회에 걸쳐 수정·제시되면서 보다 현실화·구체화되고 있다. 최근 대외경제협력추진위원회와 UNIDO가 공동으로 작성한 프로젝트리스트(1996. 9)에 의하면, 외자유치 규모는 공업투자대상이 101건(63억 9,690만 달러), 인프라투자대상이 9건(9억 8,229만달러), 서비스투자대상이 3건(1억 600만달러)으로 총 119건(74억 8,519만달러)으로 나타나고 있다. 이 중 투자규모가 과다한 석유정제와 화학플랜트 2건(55억달러)을 제외하면 공업부문은 99건(8억 9,690만달러)이 된다.
- 25) 수출용경공업을 건설하겠다는 북한당국의 노력은 라진-선봉투자설명회(1996.9.13-15)를 계기로 보다 구체화된 것으로 보인다. 북한은 UNIDO와 공동으로 발표한 외자유치희망프로젝트중에서 50개 투자사업을 우선투자대상으로 선정하였는데, 그중 공업부문이 33건이 된다. 공업부문 33건중 25건이 노동집약적이며, 저기술집약적인 경공업부문으로 나타나고 있다.

지정, 우선투자대상에 청계·신흥공단 지정, 자유경제무역지대 공업지구 개발 및 경영규정 발표 등 공단조성을 위한 여건 조성, ③여러 특혜조치와 기업활동의 규정을 담은 자유경제무역지대 규정과 관련법령의 제정 등 법제 정비, ④지대에 대한 접근로 정비, 숙박 및 주거시설 정비, 통신 및 항공편 정비 등 비즈니스와 생산활동을 위한 여건조성에 관심을 기울여 왔다.

셋째, 라진-선봉지역을 개혁·개방의 실험장으로 삼기 위하여 북한이 역점을 두었던 것은 동 지역을 특별한 법질서가 통용되는 지역으로 만든다는 것이었는데, 이는 외자유치에 필요한 시장메카니즘의 도입과 체제부담 최소화 및 사회주의경제체제와의 접목을 원활하게 하는 법제도의 창출에 초점이 맞추어 졌다. 이를 위해 북한당국은 ①라진-선봉지역을 정무원 직할시화, 지대당국에 일부 경제적 권한 부여<sup>26)</sup> 등 지대관리체계의 정비<sup>27)</sup>, ②자유경제무역지대 광고규정, 화폐유통규정 등 시장메카니즘의 부분수용을 위한 법령 정비, ③자유경제무역지대 울타리 철조망 공사 등 체제부담을 최소화하는 사전조치, ④역외가공제도의 도입, 지대내의 북한기업에 대한 특별지위 부여 움직임<sup>28)</sup> 등 사회경제체제와의 접목을 위한 여건조성에 비중을 두어 왔다.

26) 북한은 지대당국에 토지임대권, 기업창설심의권, 자금이용권 등 일부의 권한을 부여하였다.

27) 국가와 지대당국의 관계에 대해서 김정우위원장은 “국가와 지대당국의 관계는 경제적 위임관계로, 국가는 지대당국에 746km<sup>2</sup>의 땅을 비롯한 재산을 떼어주고 그 관리이용권을 주며, 지대당국은 그것을 이용하여 외국투자를 받아들여 지대를 개발하는 의무를 지게 된다”고 발표하였다(김정우, 앞의 동경투자설명회 자료, 1996. 7).

28) 김정우 위원장은 동경투자설명회(1996. 7)에서 “지대안에서는 외국기업 뿐만아니라 북한기업들도 독자적인 경영권을 가지고 시장체계에 맞게 경영활동을 할 수 있도록 조치할 예정이며, 이를 통해서 지대안의 외국기업이나 북한기업은 시장을 통하여 공정하고 자유로운 경제거래관계가 이루어지게 하겠다고 하면서, 시장기구는 지대안에서만 작동될 것이다”라고 설명한 바 있다.

## (2) 경제특구건설과 대남투자협력

북한의 대남투자협력정책은 한마디로 『通美-引日-封南』과 『남한조카론』이 혼합된 『西方協力先行型 南韓接近政策』<sup>29)</sup>으로 표현할 수 있다. NPT탈퇴와 김달현의 실각이후 남북경협에 대한 북한의 태도는 후퇴하고 있으며, 특히 김일성사후 북한의 대외경제정책기조가 남한과의 경제협력보다는 서방과의 경제협력을 중시하는 형태로 가시화되면서 점차 경제특구의 건설에도 파급되는 양상을 보이고 있다. 경제특구건설과정에서 드러난 북한의 대남경제협력기조는 1)남한의 민간기업투자는 환영하지만 정부당국과의 대화는 배제하며, 대화가 불가피할 경우 두만강지역개발회의 등 다자간 채널을 활용하며, 2)가능하면 남한자본 보다는 미, 일 등 서방자본의 유치에 주력하며, 3)외자관련법령을 남한기업의 투자에도 적용하지만 남한기업 투자를 위한 법제 제정은 하지 않으며<sup>30)</sup>, 4)직접적 진출보다는 가급적 제3국 법인명의 등 간접진출 형태로 유도하는 것<sup>31)</sup> 등으로 요약해 볼 수 있다.

이와같은 대남투자협력기조는 최근 변화의 조짐을 보이는 듯하다가 다시 회귀하는 복잡한 양상을 보이고 있다. 그동안 논란이 되어 왔던 『공화국영역밖에 거주하고 있는 조선동포』에 대한 개념을 좀 더 명확히 하는 것

29) 배종렬, 북한의 대외경제정책과 남북경제교류, 『입법조사연구』 제234호, 1995년 8월 호, pp.23-27.

30) 1992년 4월 평양에서 열린 라진-선봉지역개발을 위한 국제회의이후 김달현 부총리를 비롯한 북한관리들은 남한의 대북투자도 가능하다는 입장을 시사하였고, 그이후 제정된 북한의 외자관련법령에 “공화국영역밖에 거주하는 조선동포”라는 용어가 등장하게 된다. 북한의 관리들은 비공식으로는 동 용어가 남한을 지칭하는 것이라고 설명하였지만, 이를 공식화하지는 못하였다. 이에 따라 남한 내부에서는 ‘공화국영역밖에 거주하는 조선동포’라는 조항에 대한 해석이 분분한 실정이다. 일각에서는 ‘공화국영역밖에 거주하는 조선동포’는 사실상 남한을 지칭하는 것이지만, 이를 공식화하지 못하는 것은 복잡한 북한의 내부사정에 기인하는 것으로 보고 있다. 다른 일각에서는 북한체제의 특성상 ‘공화국’이란 북반부 및 남반부 공화국을 지칭하기 때문에 ‘공화국영역밖’을 엄밀하게 정의할 경우 남한은 포함될 수 없다는 입장을 견지하고 있다.

31) 내용상 남북경제협력이라도 형식적으로는 제3국과의 협력으로 분류가 가능하기 때문에 북한내부절차가 간소하고, 정치적 부담도 적기 때문에 북한의 경제관계자들이 선호하고 있다.

이 전자의 흐름이라면, 남한의 라진-선봉대표단에 대한 선별초청<sup>32)</sup>은 후자의 흐름의 일단을 보여주고 있는 징후로 해석되어 북한내부에서도 서로 다른 견해가 존재하는 것이 아니냐 하는 추측을 불러 일으키고 있다.

그런데 『공화국영역밖에 거주하고 있는 조선동포』에 대한 개념의 모호성이 남한 민간기업인들의 대북투자에 걸림돌이 된다는 사실을 인식한 북한당국은 최근 투자보장방안에 대해 나름대로의 내부검토<sup>33)</sup>가 있었던 것으로 알려지고 있으며<sup>34)</sup>, 그 검토결과의 일단을 9월 라진-선봉투자설명회를 계기로 하여 가시화시키고 있다. 최근 대외경제협력추진위원회가 작성한 라진-선봉자유경제무역지대문답집<sup>35)</sup>에 의하면 “공화국영역밖에 거주하고 있는 조선동포들은 행정적, 법률적 관할권밖에 거주하고 있는 조선동포들로서 해외동포와 남한동포들이 포함된다”고 토지임차자격을 설명하는 문장속에 삽입시켜 놓고 있다. 또한 일본 싱와물산과 토요엔지니어링이 작성한 라진-선봉자유경제무역지대에 관한 문답집<sup>36)</sup>에서는 공화국의 법률관할하의 지역은 군사분계선 이북지역을 말한다”고 명시되어 있다.

『공화국영역밖에 거주하는 조선동포』에 대한 북한의 유권해석방식은 과거 말로써 표현하던 것이 간접적인 형태나마 명문화되었다는 점에서 진일보한 내용이나 법률의 형태로 표현되지 못했다는 점에서 현재 북한의 입장을 이해하는데 좋은 단서를 제공해 주고 있다. 즉, 90년대 외자법령에 나타나 있는 『공화국영역밖에 거주하는 조선동포』가 투자할 수 있는 지역이 북한의 전역을 대상으로 하고 있기 때문에, 『공화국영역밖에 거주하

32) 북한은 남한의 대표단에 대해 공무원, 기자 등을 제외하고 기업인만을 선별초청함으로써 남한의 라진-선봉대표단 파견이 무산된 바 있다.

33) 북경에서 열렸던 “남북해외동포학자학술회의(1996. 9.13-15)”에서 북한측 참석자와의 비공식대화에서도 내부검토가 있었다는 점이 확인되고 있다.

34) 대외경제협력추진위원회의 김정우 위원장은 자유경제무역지대에 대한 남한기업의 진출은 두만강지역개발프로그램에서 다자간 투자보장장치를 강구함으로써 해소될 수 있다는 입장을 시사한 적도 있다.

35) 대외경제협력추진위원회, 라진-선봉자유경제무역지대문답집, 1996. 6, p. 45.

36) 과거 투자세미나의 질의응답에서 대외경제협력추진위원회가 답변한 내용을 종합하는 형식으로 작성된 작은 팜플렛형식에 이에 대한 해석을 명확히 해 두고 있다.(싱와물산-토요엔지니어링, 라진-선봉자유경제무역지대에 관한 문답집, 1996. 9)

는 『조선동포』에 남한을 포함시켜 법제화할 경우 북한내부에서도 정치적 부담이 상당히 크다는 점이다. 그렇지만 북한이 개방을 하면서도 남한을 배제한다면 서방자본의 유치에 부정적인 영향을 미칠 것은 자명하며, 이에 대한 우회수단으로 법제화 이외의 방법으로 이를 명시함으로써 북한 내부의 반대파도 무마하면서 남한측의 비판도 희석시키겠다는 입장을 정리한 것으로 판단된다.

그런데 라진-선봉의 경우 자유경제무역지대이며, 두만강지역개발계획의 한 부분에 해당되는 점을 감안할 때 이러한 방식에 의한 투자보장방안이 남한이나 서방자본을 설득하기가 쉽지 않을 것으로 생각된다. 이에 대해서 북한은 두만강지역개발추진을 위한 Commission(두만강지역개발사업 및 동북아시아개발을 위한 협의위원회)회의에서 다자간투자보장장치라면 받아들일 수 있다는 입장을 천명할 것으로 보이며, 이는 일종의 KEDO 방식을 남북간의 투자보장에도 적용하겠다는 구상으로 해석된다. 이렇게 볼 때 북한의 대남투자협력기조는 다자간 투자보장방안형태로의 법제화는 가능하나, 이를 내부법제화에는 반영하지 않겠다는 입장인 것으로 추측된다<sup>37)</sup>.

### 제3절 경제특구 개발에 대한 평가와 개발방안

#### 1. 경제특구 개발에 대한 평가

북한당국이 라진-선봉지역을 북한의 기존체제와는 분리되는 새로운 형태의 지역으로 개발하여 외국인투자를 적극적으로 유치하겠다는 대내적 개

37) “공화국영역밖”의 해석을 법제화함으로써 발생하는 내부법제간의 충돌문제를 피하는 방법으로는 남한의 남북교류협력에 관한 법률과 같이 특별법을 제정하는 것이 오히려 바람직할 수 있다. 이러한 법제화의 연장선상에 있는 것이 중국의 대만동포장려법을 상정해 볼 수 있는데, 이와같은 형태의 법제화 방안은 아직까지는 채택이 되지 못한 것으로 판단된다.



발의지는 확고한 것 같다. 이러한 추론의 타당성은 동 사업이 김일성유훈 사업이라는 점에서, 특구개발의 진행상황을 살펴볼 때, 외자관련법령의 제정속도를 고려할 때, 그리고 투자설명회 개최 등 대외홍보활동 등을 감안할 때 더욱 분명해 진다. 그러나 그동안 북한에 의해 의욕적으로 추진된 경제특구 건설은 나름대로 성과가 없었던 것은 아니나, 1)투자여건의 미비로, 2)기존체제의 구심력으로 인해, 3)남북대결구조의 상존 등으로 소기의 성과를 거두는데는 실패한 것으로 보인다. 북한의 경제특구 개발계획과 그 추진전략은 다음과 같은 면에서 여러가지 문제점을 가지고 있는 것으로 보인다.

첫째, 라진-선봉 개발지대의 경제지리적 특성에 대한 이해가 부족한 것 같다. 동 지역은 ①전통적으로 소련의 물동량을 주로 취급하던 곳으로 국내경제와는 큰 연관관계가 없는 사실상 단절된 지역이며, ②북한경제 성장축으로부터 멀리 떨어진 주변지역에 불과하여 내수시장도 없으며, ③라진-선봉의 주변 두만강지역도 과거 성장의 사각지대에 있어 구매력이 높지 않아 자체의 성장추진력이 높지 않다는 점이다. 따라서 동 지역의 성장을 지원해 줄 배후세력이 필요한데, 현재로서는 배후세력으로부터의 지원이 쉽지 않다는 점이다. 다시말하면 라진-선봉지대 개발의 성공여부는 중국, 러시아와의 협조와 남한, 일본으로부터의 외자유치능력 등 해외요인에 의해 좌우될 수 밖에 없으나, 두만강지역의 성장축은 중국 훈춘과 물류거점은 러시아의 자루비노와 경쟁관계에 있어 중·러의 협조가 쉽지 않으며, 남한과 일본은 아직 정치적 관계가 정상화되지 않아 외자조달이 여의치 않다는 점을 지적해 볼 수 있다.

둘째, 경제특구건설의 성공에 필요한 해외자원의 활용전략에 대한 이해가 부족한 것 같다. 중국은 심천경제특구를 건설할 때 홍콩을 중심으로 한 화교의 해외네트워크가 가지고 있는 자본, 기술, 인맥, 마케팅채널을 중국의 토지와 노동력에 결합시킴으로서 세계시장 진출에 성공한 바가 있다. 라진-선봉경제특구의 경우 북한의 홍콩은 현재 없으며, 북한의 홍콩이 될 수 있는 서울을 중심으로 하는 한민족 해외네트워크를 활용하지 못하고 있

는 것이 경제특구 건설에 커다란 장애를 조성하고 있다. 즉, 중국은 화교 자원을 활용하는 전략으로서 대만동포장려법을 제정하고 그 창구로서 홍콩을 활용하였지만, 북한은 이와 유사한 수단이 현재로서는 없으며, 자본·기술·마케팅채널·인맥 등에서 열세에 있는 해외동포나 북한의 홍콩이 될 수 없는 일본 등 서방자본과의 경제협력에 매달리고 있는 실정이다<sup>38)</sup>.

셋째, 북한은 소유하고 있는 노동력, 토지 등과 같은 경제적 자원의 강점을 활용하는 지혜가 부족한 것 같다. 라진-선봉은 중국 훈춘이나 러시아 나호트카 등 경제특구와 세계의 여타 경쟁지역에 비해 지리적 위치, 항만과 철도<sup>39)</sup>, 세금 등의 면에서 유리한 측면이 없는 것은 아니나, 법·제도적인 측면을 제외하고는 아직까지 투자를 위한 제반여건의 준비가 부족하다. 예를들어 라진-선봉지역은 1)기반시설이 완비되어 기업의 입주가 가능한 훈춘과는 달리 기업입주에 필요한 기반시설<sup>40)</sup>이나 주변 인프라<sup>41)</sup>가 상대적으로 부족하며, 2)북한은 최혜국대우 등을 받지 못하고 있어 생산된 제품의 국제경쟁력에 문제가 있을 뿐만아니라 일본, 미국 등 선진국시장에 대한 접근에 제약이 있으며, 3)북한의 경제사정과 라진-선봉지역의 관련산업수준을 볼 때 전력, 중간재 등의 공급이 원활하게 이루어질 것이라는 믿음이 부족하며<sup>42)</sup>, 4)라진-부산간 해운항로, 북한의 원정-중국의 권하사이

38) 중국의 개방과정에서 외국인직접투자의 주류는 화교자본이었으며, 서방의 자본들은 경제특구의 성공이 가시화된 후에야 진출하고 있다.

39) 약간의 시설투자로서 컨테이너 운송이 가능하며, 궤도의 수정없이 중-러로의 연결운송이 가능한 철도와 항만을 보유하고 있다. 그러나 최근 중국 훈춘과 러시아 연해주와의 철도연결로 이 러한 장점은 반감되고 있다.

40) 10개공단예정지의 경우 대부분이 현재 옥수수밭상태이며, 라진-선봉포럼(96. 9. 13-15)시 참석자에게 공단예정지에 대한 답사가 이루어지지 않는 것으로 알려지고 있다.

41) 숙소, 교통, 통신, 사무소, 언어문제 등은 투자조사단의 방문과 투자의사결정에 결정적인 요소임에도 불구하고 전반적으로 태부족하다. 라진호텔(200실 규모), 비파초대소(40-50실 규모) 등이 있으나 수용인원이 적으며, 오락·유흥시설은 거의 없으며, 국제통신이 가능하기는 하나 현재 비즈니스 목적으로의 국제통화는 쉽지 않은 것으로 추정되고 있다.

42) 소규모공단조성시에는 전력, 용수 등에 약간 여유가 있을 것으로 보이나, 대규모공단의 조성시에는 전력, 용수에 문제가 있으며, 특히 수자원의 저렴한 조달이 쉽지않을 것으로 판단된다.

에 국경통로가 개설되었다고는 하나 아직까지는 외국기업들이 자유롭게 접근하는 데는 한계<sup>43)</sup>가 있는 것 등을 지적해 볼 수 있다. 문제는 북한당국의 통제하에 있는 노동력, 토지와 같은 경영자원의 비용이 중국 훈춘이나 여타경쟁국과 비교하여 결코 싸지 않다는 점이다. 최저노임의 경우 중국의 훈춘, 러시아의 나호트카 비해서 약간 싼 것은 사실이나 베트남보다는 월등히 높으며<sup>44)</sup>, 토지임대료의 경우 경쟁상대인 중국의 훈춘보다 낮은 것으로 되어 있으나 훈춘지역은 이미 기반시설이 완비되어 있는데 비해 북한은 기반시설이 완비되어 있지 않은 점을 고려할 때 토지비용<sup>45)</sup>은 오히려 북한이 높은 것으로 평가된다.

넷째, 라진-선봉지역의 개발방향에 대한 비전은 나름대로 잘 되어 있는 것 같으나, 이를 구체화하는 계획에 일부 미비점이 있으며, 또한 계획을 실현하는 프로그램들이 부족한 것 같다. 예를 들어 1)외자유치업종이 너무 광범위하여<sup>46)</sup> 우선건설업종이 명확하지 않으며, 2)투자유치 희망규모가 너무 크며<sup>47)</sup>, 3)물동량에 대한 정확한 예측없이 인프라건설계획이 수립되어

43) 1997년 1월 7일부터 원정-권하간의 국경통로에 외국인의 통행이 허용되고는 있으나, 정식세관의 형태는 아닌 것으로 밝혀지고 있다. 따라서 라진-선봉을 통한 국제물동량은 비자유경제무역지대인 북한의 남양과 중국의 도문(1급세관)을 통해 이루어지는 형태가 당분간 지속될 것으로 보인다. 현재 북한은 원정-권하간 국경통로가 국제통상구(1급세관)가 될 수 있도록 TRADP 다자간 채널과 북-중 쌍무적 채널을 통해 중국측과 협의를 계속하고 있다.

44) 북한의 최저임금은 160원(76달러)으로 중국 훈춘(48달러)이나 러시아 나호트카(67달러)보다 높으나, 시간당 노동비용(주 6일근무)은 0.40달러로 중국(주 5일근무)의 훈춘(0.45달러)이나 러시아(주 5일근무)의 나호트카(0.56달러)보다 약간 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나 베트남(주 6일근무)의 경우 최저임금은 40달러(예: 하노이 하이퐁) 정도에 불과하다.

45) 북한의 토지임대료는 20.0달러/m<sup>2</sup>(도시중심지역), 10.0달러/m<sup>2</sup>(도시주변지역), 5.0달러/m<sup>2</sup>(농촌지역)이고 중국은 급지 구분없이 22.0달러/m<sup>2</sup>로 되어 있어 북한이 싼 것으로 되어 있으나, 북한은 미개발토지인데 비해 중국의 토지는 이미 개발된 토지라는 점에서 차이가 있다. 토지개발비의 경우 북한은 25.0달러/m<sup>2</sup> 수준이나 중국은 10.5달러/m<sup>2</sup> 정도이며, 공장건설비는 중국이 233.0달러/m<sup>2</sup> 수준이나 북한은 120.0달러/m<sup>2</sup> 나타나고 있어 전반적인 토지비용은 북한의 라진-선봉지역이 중국의 훈춘지역보다 높은 것으로 판단된다.

46) 라진-선봉지역에 투자를 원하는 업종은 각종인프라 건설사업, 물류 및 중계수송사업, 관광 및 금융사업, 경공업사업, 중공업사업 등 사실상 전업종이 망라되어 있다.

---

있으며<sup>48)</sup>, 4)산업들의 연관관계에 대한 고려가 부족하여 선도산업이 물류 산업인지, 가공산업인지, 아니면 관광산업인지가 불분명하며, 5)목표의 설정이 구체화되어 있지 못하며<sup>49)</sup>, 6)경제특구를 건설해 갈 인력들이 부족한 점<sup>50)</sup> 등을 들 수 있겠다.

다섯째, 라진-선봉지역에 특별한 법질서를 건설하기 위하여 북한이 노력하고 있는 것은 사실이나, 그 실행가능성에 대해 회의적인 시각을 가지고 있는 사람들이 많을 뿐만아니라 경제특구건설과 관련하여 북한과 서방간에는 상당한 인식차이가 드러나고 있다는 점이다. 따라서 이를 해소하는 노력이 필요한데, 북한당국은 이에 대한 이해가 부족한 것 같다. 예를들어 1)북한은 라진-선봉지역에 투자해 주기를 원하나 서방은 평양-남포지역에 투자하기를 원하며, 2)북한은 인프라분야에 대해 서방의 민간자본이 투자해 주기를 원하나 서방은 북한이나 서방의 공적기관들이 인프라와 관련된 투자환경을 정비한 다음 민간자본의 투자유치를 바라고 있고, 3)북한은 투자를 통해 외화벌이를 원하나 서방은 진정한 투자를 원하며, 4)북한은 남북간에 정치군사적 대결상태를 그대로 둔 상태에서 서방이 투자해 주기를 원하나 서방은 남북간 정치군사적 대결상태를 완화해 투자분위기를 조성해 주기를 바라는 점 등을 지적해 볼 수 있다.

---

47) 최근 대부분의 프로젝트들의 투자규모가 500만달러이하로 조정되어 과거에 비해 많이 현실화된 것은 사실이나, 석유화학공장 2개(원유가공공장 14억불, 석유화학공장 15억불)를 제외한 평균 외자유치규모는 아직도 건당 약 730만불 정도에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다. 그런데 초기 한국의 대 중국 평균투자규모는 75만달러 정도였다.

48) 예를들어 중국 훈춘의 95년 물동량은 약 35만톤인데, 훈춘시는 2000년에 이를500-1,000만톤으로 확장할 것을 계획하고 있다. 확대되는 물동량의 대부분을 자루비노나 블라디보스톡항만을 이용한다는 것이 중국의 구상이다. 그런데 북한은 라진항만(현재 300만톤 처리능력)을 2000년까지 1,700만톤으로 만들겠다는 구상을 피력하고 있다.

49) “제 2의 싱가포르로 육성하겠다”, “물류거점, 제조거점, 관광거점으로 만들겠다”는 것은 질적으로 추구할 목표는 되지만 실행가능한 목표는 되기 어렵다. 정치구호가 되지 않기 위해서는 목표가 뚜렷해야 하며 양적(숫자)으로 표현되어야 한다.

50) 김일성종합대학에 라선개발을 위해 자본주의강좌가 설치된 것으로 알려져 있으나, 교육과목도 다양화되어 있지 못하며, 학생수도 적어 라선지대가 필요로 하는 인력의 공급에는 많은 문제가 있을 것으로 예상된다.

## 2. 경제특구 개발방안

### (1) 일본측의 제언

라진-선봉투자설명회(1996. 9.13-15)를 계기로 하여 일본은 라진-선봉지대개발에 대해 현재 북한이 추진하고 있는 지대개발전략과 다른 관점을 제시함에 따라 북한의 지대개발전략에 모종의 변화가 있는 것이 아니냐는 의구심을 자아내게 하고 있다. 이러한 추론은 1)1996년은 완충기가 끝나는 해이기 때문에 북한으로서도 새로운 정책노선의 모색이 필요하다는 점에서, 2)이번 투자설명회에서 [중화학공업개발구상]으로 발표된 일본 싱와물산(주)와 도요엔지니어링(주)의 제안은 북한이 1996년 3월에 작성된 [라진-선봉자유경제무역지대 개발기본구상계획]<sup>51)</sup>을 바탕으로 하고 있다는 점에서, 3)일-조수교협상에 대비해 물밑 움직임을 활발하게 전개하고 있는 일본 재계의 입장을 대변할 수 있다는 점에서, 4)라진-선봉투자설명회시 도요엔지니어링의 제안에 대해 긍정적으로 검토하겠다는 김정우 위원장의 발언에서, 5)남한의 투자를 기대할 수 없는 상황에서는 특구개발의 미래가 일본자본의 향배에 달려있다는 점 등으로 부터 비롯되고 있다.

라진-선봉지대개발과 관련하여 최근 일본의 움직임으로서는 1)일본 경단련의 러시아 자루비노항 개발 참여계획<sup>52)</sup>, 2)일본 ECFA(일본엔지니어링컨설팅협회)의 청계모델공단구상<sup>53)</sup>, 3)싱와물산(주)와 도요엔지니어링(주)의

51) 1996년 2월 14일 김정일 지침을 바탕으로 1995년 3월 30일에 확정된 라진-선봉지대 국토건설총계획을 수정한 것으로 추측되지만, 그 내용은 공개되지 않고 있다.

52) 1994년 11월 일본의 일-러경제위원회 러시아극동전문위원회와 러시아극동지역대표사이에 자루비노항 개발을 포함한 극동 4개프로젝트를 합의한 바 있으며, 현재 일본 ERINA(환일본해연구소)는 일본 경단련의 요청으로 자루비노항 개발타당성에 대한 평가를 위해 물동량 예측 보고서를 준비하고 있다. 러시아 정부는 중국의 대외물류량이 북한의 여유품능력(약 700만톤)을 초과하여 증가하지 않으면 자루비노항을 개발하지 않겠다는 입장에 있는 것으로 알려지고 있다.

53) 현단계에서 대규모공단을 건설하는 것은 위험이 높기 때문에 지대내에서 잠재력이 가장 높은 청계공업지역에 시험적으로 소규모공단을 운영한 후 그 성과를 보아가면서 신흥공단의 개발에 착수하는 것이 바람직하다는 견해를 제시하였다. 청계모델공단 계획은 4만평 250만불규모로 2개의 표준공장과 20개의 경공업부문공장을 유치하는 것으로 되어 있다.

---

중화학공업개발구상 등이 주목된다. 일본의 자루비노항 개발은 소삼각 두만강지역의 물류거점을 이원화하여 중계수송기지로서의 라진-선봉의 위상을 하락시킬 수 있으며, ECFA의 청계모델공단구상은 라진-선봉지역이 경공업지역으로 성장할 가능성에 대해 사실상 회의적인 시각을 표명한 것이며, 그리고 싱와물산(주)와 도요엔지니어링(주)의 중화학공업개발구상은 그에 대한 대안으로 제시된다는 성격이 강하게 부각되고 있다.

이중 가장 관심을 끄는 것은 싱와물산(주)와 도요엔지니어링(주)의 중화학공업개발구상인데, 싱와물산(주)와 도요엔지니어링(주)는 [라진-선봉자유경제무역지대 투자촉진안내서]에서 <표 5>에서 보는 바와 같이 투자가능분야를 중계수송, 관광기지, 경공업, 중공업의 4개분야로 나누고 가장 장래성이 높은 분야는 중공업이라고 주장하고 있다. 즉, 라진-선봉지대는 광대하고 평탄한 임해에 토지와 풍부한 물자원이 있어 대규모중공업의 입지가 가능하며, 특히 우암지구가 경쟁력이 있기 때문에 이 지역에 내륙수로를 만들어 항구를 건설하고 라선지대를 일본의 가시마(鹿島)공업지구<sup>54)</sup>와 같이 석탄화력발전소, 석유정제, 석유화학분야 등의 임해형 공업지대를 건설하는 것이 바람직하다는 견해를 제시하고 있다.

일본의 가시마공업지구형 중화학공업개발구상은 라진-선봉지대가 원래 중화학공업지대에 속했고, 중화학공업은 기본적으로 북한이 선호하는 산업분야라는 점에서 그 성공가능성과 상관없이 북한이 관심을 표명하는 것은 가능한 것으로 생각된다. 여기서 일본의 대북투자과 관련된 관점이 무엇이나 하는 점이다. 현재 일본은 1)중화학공업산업 대부분이 버블경기붕괴 이후 리스트럭처링이 전개되고 있고 그의 일환으로 국제적 산업이전이 가속화되고 있으며, 2)가시마공업단지지역은 환경공해문제로 지역주민의 반발이 거세며, 3)대북수교시 청구권자금(또는 배상금)의 배분은 특정 프로젝트

---

54) 가시마공업지구는 동경근교의 종합형 중화학공업지구로 준설한 항만에 석유화학, 석유·석탄, 철강, 기계금속 등 대부분의 중화학공업이 망라되어 있다. 원래 가시마공업지구구상은 1960년대초 일본의 중화학공업육성전략의 일환으로 1962년 12월 [가시마임해공업지대조성계획서]가 발표되면서 본격화되는데, 스미토모, 미쯔비시, 미쯔이 등 대부분의 대기업들이 진출해 1994년 6월 현재 입주업체 115개, 투자액은 약 3조엔, 종업원수는 17,500여명에 달하고 있다.

를 중심으로 할 수 밖에 없는 바, 4)그럴 경우 경공업보다는 중후장대형의 중화학공업이 청구권 배분에 유리하므로 일본 재계차원에서는 이 분야에 관심이 높을 것으로 추측된다.

문제는 동 구상이 가시화<sup>55)</sup> 될 경우 그 파장은 만만치 않다는 것이다. 동구상의 가시화는 라진-선봉지대개발정책을 전환하는 시발점이 될 것으로 예상되며 그럴 경우 북한은 함북지역에 이미 형성되어 있는 중화학공업을 한테 묶어 일본과의 쌍무적 어프로우치를 강화하는 방향으로 실행전략을 강구하게 될 것이다. 이에 따라 자유경제무역지대의 면적도 청진지역으로 확대될 가능성<sup>56)</sup>이 존재하고 있다. 라선지대의 중화학공업화는 그동안 두만강지역개발프로그램에 소극적으로 임하던 일본이 두만강지역개발에 본격적으로 참여하는 신호탄이 될 것이며, 동 구상은 수교자금의 활용과 연계된다는 점에서 싱와물산과 도요엔지니어링의 개인기업적 차원의 관심이 아니라 수교협상에 의해 공여되는 자금의 사용과 관련하여 마스타플랜을 작성하는 작업의 일환으로 전개될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 가시마공업지구형 개발모델은 한국의 중화학공업건설시 이미 적용된 모델로서 동 구상을 주도한 도요엔지니어링은 미쓰이계열이며, 일본의 대북창구인 동아시아무역연구회도 미쓰이 주도하에 있다는 점을 감안할 때, 그리고 라진-선봉투자설명회(1996. 9.13-15)는 1995년말 동아시아무역연구회의 방북시 이미 합의되었다는 점에서 더욱 그러하다.

55) 북한이 라진-선봉투자설명회(1996. 9. 13-15)시 제시한 투자유치희망프로젝트에는 우암지역에 15억 달러규모의 석유화학공장이 이미 신규프로젝트로 제시되고 있고, 당면단계에서는 신흥공단만 건설하겠다는 입장을 표명하고 있다(립태덕 대외경제협력추진위원회 부위원장 발표).

56) 라진-선봉지대의 면적이 확대되지 않을 경우 청진지역 등이 자유경제무역지대로 지정될 가능성이 있다. 이럴 경우 자연스럽게 경수로 예정지인 신포지역과도 연결될 수 있다.

<표 5> 싱와물산·도요엔지니어링의 라진-선봉자유경제무역지대 투자산업비교

투자산업	투자 5대원칙에 따른 평가					투자분야(장래성)
	자본	원료	시장	기술	노동력	
중계수송	소규모 유통있음	지리적 조건유리	중국 러시아 일본 동남아	소규모 실적이있음	있음	해상·육상수송, 항만하부 구조건설, 창고, 컨테이너 취급 (일정조건 충족시 장래성 있음)
관광기지	없음	자연환경 명승지 없음	중국	없음	훈련요함	숙박시설, 야영장, 승마 구락부, 골프장, 유희·체육시설, 오락장, 식당·음료점 등 (경제적 장래성 미약)
경공업	없음	없음 수입의존	중국 일본	업종에 의 함 현대기술은 없음	훈련요함	물, 연료, 전기 공급봉사 센터, 산업폐기물처리, 피복류입가공, 일용품공업 생선식료가공, 전자·자동차 화공업 (일정조건 충족시 장래성 있음)
중공업	없음	없음 수입의존	중국 러시아 일본 동남아	없음	훈련요함	각종산업하부구조, 석유 정제, 석유화학, 비료공업, 발전, 자동차조립·부속 공업, 일반기계공업, 전차 공업 (대규모 중공업입지에 장래성 있음)

\* 자료: 싱와물산·도요엔지니어링, 라진-선봉자유경제무역지대 투자촉진안내서, 1996. 9.

동 구상이 북한의 정책으로 결정되었는지 여부는 명확하지 않으나, 설사 합의되었더라도 1996년은 북한의 완충기에 해당되고 완충기동안의 경제전략은 농업, 경공업, 무역제일주의라는 점에서 그러한 구상의 가시화는 한계가 있다 하겠다.

## (2) 특구개발의 방향

라진-선봉 경제특구건설 5년을 결산하면서 북한은 새로운 정책노선을 조



심스럽게 모색하고 있다. 경공업·무역제일주의를 바탕으로 하고 있는 현행의 라진-선봉개발정책을 고수할 것인가? 아니면 일본이 제시하는 중화학공업지구구상으로 선회할 것인가? 우선 여러가지 정황을 고려할 때, 일본의 제언은 바람직하지 않는 것 같다. 첫째는 경공업의 바탕으로 중화학공업의 건설이 가능한 것인가, 둘째는 북한이 현재 필요로 하는 것은 단시간내에 경화를 조달할 수 있는 산업이지 투자금의 상환에 장기간이 소요되고 불확실성이 존재하는 산업은 아니며, 셋째는 북한이 필요로 하는 것은 수출산업이지 수입유발산업이 아니며, 넷째는 중화학공업의 비중이 너무 거대하고 경공업이 약한 북한경제의 모순을 오히려 심화시키며, 다섯째는 국제분업구조에서 북한이 처한 위상과도 맞지 않다는 점 등을 지적해 볼 수 있다.

결론적으로 말하면 라진-선봉지대를 물류거점, 관광거점, 제조거점, 그리고 제 2의 싱가포르로 만들겠다는 현행의 구상이 바람직하며, 문제는 그것을 구체화하는 실행전략에 하자가 있다는 점이다. 그렇다면 어떤 방향으로 실행전략을 강구해 나가는 것이 경제특구개발에 바람직한 것인가?

첫째, 경제특구건설은 이미 홍콩이 있었던 중국과는 달리 [북한의 홍콩]을 창출하는 작업으로부터 시작해야 할 것이다. 먼저 라진-선봉지대는 자연스럽게 형성되는 성장축이 아니라 인위적으로 육성해야 할 성장축이라는 점을 이해할 필요가 있다. 북한의 홍콩이 될 수 있는 [서울을 중심으로 하는 한민족네트워크]를 활용하던지 아니면 라진-선봉지대가 바로 북한의 홍콩이 되어야 할 것이다.

둘째, [북한의 홍콩]을 건설하는 작업은 정치적 투자환경의 개선으로부터 시작해야 하며, 그것은 남북한간의 합의를 바탕으로 내부법제화하는 것이 바람직하다. 중국의 대만동포장려법과 같이 북한 전체지역을 투자대상으로 하는 투자법령을 만드는 것이 필요하지만 정치적 부담이 있다면 우선 [자유경제무역지대 남한동포투자(장려)법]<sup>57)</sup>같이 라진-선봉지대만을 대상으로

57) 부속합의서의 형태로 [자유경제무역지대 남한투자규정]이 만들어 지던지, Commission회의에서 다자간투자보장방안의 형태로 예를들어 [두만강지역 외국인투자유치법]이 만들어지던지, KEDO식이나 4자회담의 틀속에서 투자법이 만들어지던지, 또 아

---

시작할 수도 있다. 남북한간 투자협력의 지속적 추진을 위해서는 라진-선봉지대와 같은 자유경제무역지대를 남북한간의 정경분리지대로 지정하는 최고당국자들의 선언이 있다면 보다 분명한 해법이 될 것이다.

셋째, 현행 마스타플랜을 보완하고 그것을 실행하는 액션프랜(Action Plan)이 필요하다. 마스타플랜을 보완하는 방향으로는 먼저 1)동북아시아의 물동량을 잡을 수 있는 계획, 2)라진-선봉지대에 그것이 물적 흐름이던지 아니면 인적흐름이던지간에 자체 물동량을 창출할 수 있는 계획을 수립하는 지혜가 필요하다. 여기서 중요한 것은 어떤 산업을 라진-선봉 경제특구를 이끌어가는 선도산업(Leading Industry)으로 할 것이냐 하는 점이다. 라진-선봉지대를 [동북아의 홍콩·싱가포르]로 육성하기 위해서는 변경무역을 비롯한 동북아의 물동량을 장악해야 하며, 그런 의미에서 물류유통산업과 수출주도형산업<sup>58)</sup>을 선도산업으로 하는 투톱시스템(Two Top System)이 되어야 할 것이다. 문제는 현재의 물동량으로서는 물류유통산업의 유치가 쉽지 않다는 점이다. 물류유통산업의 경제성을 위해서는 자체 물동량을 창출해야 하며, 그런 의미에서 시드산업(Seed Industry)<sup>59)</sup>이 필요하다. 라선지대의 경제지리적 특성을 고려할 때, 시드산업은 관광산업이 적정한 것 같다. 현재 라선지대의 관광자원은 충분하지 않기 때문에 철보산과 백두산을 연계하는 관광상품의 개발이 필요하고 이를 위해서는 백두산과 철보산 지역이 관광특구로 지정되어야 할 것이다.

넷째, 자유경제무역지대는 세계시장에 진출하는 것을 의미하기 때문에 국제경쟁력을 유지할 수 있도록 경제특구의 시스템이 구성되어야 한다는 점이다. 국제경쟁에서 이겨나가기 위해서는 1)목표가 뚜렷해야 하며<sup>60)</sup>, 2)

---

니면 일방적 선언을 바탕으로 하던지간에 상관없이 그 결과는 특별법의 형태로 내부 법제화 과정을 거치는 것이 바람직하다.

58) 국제경쟁에서 이겨나가는 산업을 건설하기 위해서는 수출가능성이 있는 제품중에서도 최종소비품을 대상으로 시작하는 것이 바람직할 것 같다.

59) 예를들어 열차의 경우 화통(엔진)이 있어야 여러 열차칸을 끌 수 있고, 엔진을 돌리기 위해서는 기름이 필요하다. 여기서 엔진이 선도산업이라면 기름은 시드산업이라고 할 수 있다.

60) 물류거점과 관련된 목표는 “○년 ○일까지 나진항만이 ○○○톤의 국제화물을 처리하겠다”. 제조거점과 관련된 목표는 “라선지대의 수출목표는 ○년 ○일 까지 ○○달

목표를 달성할 수 있도록 시스템이 뒷받침되어야 하며, 3)그 평가기준은 경제성과 효율성을 바탕으로 해야 할 것이다. 쉽게 말하면 라진-선봉지역에서는 돈을 벌 수 있다는 인식이 외국투자자에게 심어져야 하며, 돈을 벌 수 있도록 시스템을 설계해 주어야 한다는 점이다. 이렇게 볼 때 특별한 법질서를 도입하는 방향은 현행과 같이 사회주의시스템을 바탕으로 일부 자본주의시스템을 가미할 것이 아니라, 기본적으로 자본주의시스템을 바탕으로 하되 큰 틀만은 계획경제로 운영하는 방식이 적절할 것 같다.

다섯째, 북한당국의 통제하에 있는 경제적 자원의 강점을 활용하고 부족한 자원의 약점을 카바하는 지혜가 필요하다. 예를들어 토지, 노동력같은 자원에 대해 경쟁국에 비해 파격적인 사용가격을 제시하는 것이 전자의 예라면, 경제특구의 유통통화를 현행과 같이 북한원으로만 할 것<sup>61)</sup>이 아니라 국제통화도 가능하게 하는 것은 후자의 예라 할 수 있다. 그런 의미에서 기 발표된 북한외자법령을 다시 한 번 손질할 필요가 있는 것 같다<sup>62)</sup>. 그러나 북한당국이 무엇보다도 유념해야 할 것은 라진-선봉지역을 특별한 법질서로 이끌어갈 전문인력이 태부족하다는 점이다. 현재와 같이 김일성종합대학 등에서 라선개발을 위해 자본주의강좌를 개설하고 소규모적으로 인력을 육성할 것이 아니라, 필요인력들을 대규모로 육성함과 동시에 자본주의국가에도 파견하겠다는 결단이 필요하다. 북한은 인력의 육성이 라선지대의 건설에 있어서 자금보다도 우선순위가 높다는 점을 인식해야 한다.

---

러로 한다". 관광거점과 관련된 목표는 "○년 ○일까지 라선지대에 ○○○명의 관광객을 유치하겠다"하는 식으로 표현되어야 한다.

- 61) 북한의 열악한 외화사정을 고려할 때 북한당국이 아무리 법적으로 약속한다고 하더라도 북한원으로 교환된 통화가 다시 국제통화로 교환될 수 있을 것이라고 생각하기가 어렵다.
- 62) 내용의 손질과 함께 체제도 정비할 필요가 있다. 예를들어 현재 20여개에 달하는 자유경제무역지대 관련법령의 경우 독자적인 법령의 형태로 발표할 것이 아니라 하나의 법으로 통합할 필요가 있다.

---

## 제4절 맺 음 말

남북한간의 관계는 과거 경쟁일변도에서 점차 협력관계로 진전되면서 과도기적 현상으로 경쟁과 협력이 배합되는 복잡한 양상을 보이고 있다. 경쟁측면이 정치군사적 긴장관계로 표출된다면, 협력측면은 경제협력을 포함한 교류의 증대로 나타나고 있다. 또한 과거 냉전체제가 와해됨에 따라 남북경제문제는 점차 국제정치경제문제로 바뀌고 있으며, 그런과정에서 한반도에서의 주도권쟁탈이 점차 가시화되고 있다. 한반도를 둘러싼 주변정세를 고려할 때, 남북한 모두는 새로운 선택에 직면하고 있으며, 현재의 경쟁과 협력이 배합되는 구도를 점차 협력의 구도로 전환할 책임이 남북한 모두에게 존재하고 있다.

남북한 모두는 배제의 논리보다는 포용의 논리를 바탕으로 해야하며, 그런 의미에서 새로운 경제협력의 구도를 만들어 가는 지혜가 필요할 것 같다. 새로운 경제협력은 쉬운 것부터 하나씩 풀어가며, 그리고 약속을 지킨다는 원칙에서 실사구시적으로 문제를 해결해 가는 자세가 필요한 것 같다. 이러한 문제인식을 바탕으로 할 때, 북한은 경제특구의 진정한 성공을 위해 노력해야 하며, 남한은 경제특구가 성공할 수 있도록 협력을 해야 할 것으로 보인다. 그 협력의 방향은 경제논리를 바탕으로 1)라진-선봉지역이 두만강지역의 성장축이 될 수 있도록, 2)남북한간의 긴장관계가 해소될 수 있도록, 3)북한의 자본주의 시장진출이 성공할 수 있도록, 4)통일이후를 감안한 장기적인 관점에서 추진되어야 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

1. 김수용, “라진-선봉자유경제무역지대 투자환경의 우위성에 대하여,” 동경투자설명회(1996년 7월) 발표자료.
2. 김정우, “조선민주주의인민공화국정부의 라진-선봉자유경제무역지대개발정책에 대하여,” 동경투자설명회(1996. 7) 발표자료.
3. 리기만, “라진-선봉자유경제무역지대와 중계수송업”, 환일본해경제연구소 주최 96동북아경제회의(1996. 2. 7 - 9), 일본, 니이가타.
4. 배종렬, “북한의 대외경제정책과 남북경제교류,” 『입법조사연구』 제234호, 1995년 8월호
5. 배종렬, “북한의 경제특구개발현황에 대한 평가 및 전망,” 『수은조사월보』, 1996년 3월호.
6. 대외경제협력추진위원회, [황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내], 1993.
7. 대외경제협력추진위원회, 라진-선봉자유경제무역지대 투자환경, 1995.
8. 대외경제협력추진위원회, 라진-선봉자유경제무역지대문답집, 1996. 6.
9. 대외경제협력추진위원회, 황금의 삼각주: 라진-선봉 법규집 1-7.
10. 상와물산-토요엔지니어링, 라진-선봉자유경제무역지대에 관한 문답집, 1996. 9.
11. 상와물산-토요엔지니어링, 라진-선봉자유경제무역지대 투자촉진 안내서, 1996. 9.
12. 중국 인민일보사, 96년 5월 20일자.
13. 조선신보, 1995년 9월 6일자, 9월 28일자, 11월 15일자, 12월 5일자, 12월 26일자.
14. 조선신보, 1996년1월 9일자, 1월 12일자, 2월 5일자, 4월 2일자.

- 
15. 조선시보, 1995년 11월 9일자.
  16. 조선시보, 1996년 3월 7일자.
  17. 조선중앙통신, 1월 26일자, 2월 21일자.
  18. 조선중앙통신, 9월 15일자, 9월 19일자.
  19. Kim Mun Song, "Present Situation and Prospect of the Rajin-Sonbong Free Economic & Trade Zone and the policy of the Government of the D.P.R.K.", Northeast Asia Economic Forum Sixth Meeting Co-sponsored by the East-West Center, Hawaii, 18-20 January 1996.
  20. Kim Jong U, "North Korea's External Economic Policy," Korea: Prospects for Economic Development Conference Sponsored by the Gaston Sigur Center For East Asian Studies, Elliott School of International Affairs, The George Washington University, Washington DC, April 22-23, 1996.
  21. Rim Tae Dok, "Rajin-Sonbong: Present Status and Its Masterplan For Development," [The DPR Korea Rajin-Sonbong Zone International Investment and Business Forum] Organized by the CPEEC, UNIDO & UNDP, 13-15 September 1996.
  22. CPEEC, UNIDO, & UNDP, DPR Korea Rajin-Sonbong Free Economic & Trade Zone: List of Industrial Investment Proposals, July 1996.

## &lt;부록 1-1&gt; 대외개방관련 법,제도의 정비실태 1

일 자	주 요 내 용	법 적 근 거
1984. 9. 8	합영법(합작투자에 관한 법령)	최고인민회의상설회의결정 제10호
1985. 3. 7	합영회사소득세법(합작법인 세금관련법령)	최고인민회의상설회의결정 제12호
3. 7	외국인소득세법(외국인 세금관련법령)	최고인민회의결정 제12호
3. 20	합영법시행세칙	정무원결정 제14호
5. 17	합영회사소득세법세칙	정무원결정 제22호
5. 17	외국인소득세법세칙	정무원결정 제23호
1986. 4. 9	환경보호법(95년 외자관련법령으로 공포)	최고인민회의 제7기 5차회의 채택
1991. 12. 28	자유경제무역지대 지정 (라진-선봉지역:625km <sup>2</sup> )	정무원 결정 제74호
1992. 4. 9	헌법 제37조 개정(합영,합작규정 신설)	최고인민회의 제9기 제3회회의
10. 5	외국인투자법(투자유치 기본법)	최고인민회의상설회의결정 제17호
10. 5	합작법(합영, 외국인기업 이외방식 투자법)	최고인민회의상설회의결정 제18호
10. 5	외국인기업법(100%투자기업에 관한 법)	최고인민회의상설회의결정 제19호
10. 16	합영법시행세칙 개정(85시행세칙 수정보완)	정무원결정 제148호
1993. 1. 31	외국투자기업 및 외국인세금법	최고인민회의상설회의결정 제26호
1. 31	외화관리법(외국환관리에 관한 법)	최고인민회의상설회의결정 제27호
1. 31	자유경제무역지대법(경제특구 기본법)	최고인민회의상설회의결정 제28호
9. 24	특구면적확대(746km <sup>2</sup> )와 직할시화 (라진선봉시)	중앙인민위원회 정령
10. 27	토지임대법(토지이용에 관한 법)	최고인민회의상설회의결정 제40호
11. 17	세관법 개정(83세관법 수정보완)	최고인민회의상설회의결정 제42호
11. 24	외국투자은행법(금융분야 투자유치법)	최고인민회의상설회의결정 제42호
11. 29	자유경제무역지대 외국인출입규정	정무원결정 제75호
12. 30	외국투자기업노동규정(외국투자기업 적용)	정무원결정 제80호
1994. 1. 20	합영법 개정(84합영법 수정보완)	최고인민회의상설회의결정 제8호
2. 21	자유경제무역지대 외국기업상주대표 사무소규정	정무원결정 제8호
2. 21	외국투자기업 및 외국인세금법시행규정	정무원결정 제9호
3. 29	외국인기업법시행규정	정무원결정 제13호
4. 28	자유무역항규정	정무원결정 제20호
5. 25	민사소송법(76민사소송법 수정보완)	최고인민회의상설회의결정 제20호
6. 14	자유경제무역지대 외국인체류 및 거주규정	정무원결정 제20호
6. 27	외화관리법시행규정	정무원결정 제20호
9. 7	토지임대법시행규정	정무원결정 제20호
12. 28	외국투자은행법시행규정	정무원결정 제48호

<부록 1-2> 대외개방관련 법,제도의 정비실태 2

일 자	주 요 내 용	법 적 근 거
1995. 2. 2 2. 22	공증법(사실과 문서의 확인에 관한 법령) 대외경제계약법 (무역,투자,서비스계약에 적용)	최고인민회의상설회의결정 최고인민회의상설회의결정
4. 6	보험법(보험에 관한 기본법령)	최고인민회의상설회의결정
6. 28	자유경제무역지대 세관규정	중앙인민위원회정령
7. 13	자유경제무역지대 중계집입자대리 업무규정	정무원결정
7. 13	합영법시행규정	정무원결정
8. 30	자유경제무역지대 건물양도 및 저당규정	정무원결정
9. 6	대외민사관계법 (재산가족관계, 민사분쟁 적용)	최고인민회의상설회의결정
12. 4	합작법시행규정	정무원결정
12. 4	외국인투자기업부기계산규정	정무원결정
1996. 2. 14	외국인투자기업명칭제정규정	정무원결정
2. 14	외국인투자기업등록규정	정무원결정
2. 14	자유경제무역지대 가공무역규정	정무원결정
3. 28	자유경제무역지대 외국인투자기업 공인 조각 및 등록규정	정무원결정
4. 30	자유경제무역지대 공업지구 개발 및 경영규정	정무원결정
4. 30	자유경제무역지대 광고규정	정무원결정
6. 18	자유경제무역지대 국경검역규정	정무원결정
7. 15	자유경제무역지대 중계무역규정	정무원결정
7. 15	자유경제무역지대 청부건설규정	정무원결정
7. 15	자유경제무역지대 관광규정	정무원결정
7. 15	자유경제무역지대 외국투자가대리인규정	정무원결정
7. 15	외국투자은행 부기계산규정	정무원결정
7. 15	외국인투자기업 부기검증규정	정무원결정
7. 15	자유경제무역지대 화폐유통규정	정무원결정
7. 15	자유경제무역지대 경계통행검사규정	정무원결정
7. 15	자유경제무역지대 자동차등록규정	정무원결정



# 북한주민 생활과 가치관



## 제 12 장

---

# 북한주민의 가치관과 의식구조

- 규범적 측면을 중심으로 -

이 종 석

(세종연구소 연구위원)



---

## 목 차

제1절 머 리 말/ 415

제2절 민주주의와 공동체에 대한 북한주민의 가치관/ 416

1. 민주주의에 대한 인식
2. 공동체인식과 윤리

제3절 정치·경제에서의 북한주민의 가치관/ 430

1. 정치인식
2. 경제인식

제4절 북한의 규범적 특징과 습득경로/ 437

제5절 맺 음 말/ 440



## 제1절 머리말

남북한간의 진정한 통일은 단순히 외형적인 정치·경제제도상의 통일만을 의미하는 것은 아니다. 아마 보다 더 중요한 통일은 양쪽 주민들의 삶의 양식을 통일하는 일일 것이다. 바로 그 통일을 위해서는 남북이 서로간의 삶의 방식의 차이점을 극복하기 위한 노력이 필요하다.

하나의 통일국가를 지향하고 있는 우리 입장에서 통일을 위해서는 남북이 실제로 얼마나 상이한 삶의 양식을 지니고 있는지를 면밀하게 검토하는 작업이 필요한 것이다. 상이한 삶의 양식을 명확히 인식해야만 남북은 이 상이함을 극복하기 위한 노력을 시작할수 있기 때문이다. 그리고 이 노력을 위해서는 무엇보다도 먼저 서로 얼마나 다른 가치체계를 지니고 있는지부터 명확히 해야할 필요가 있다.

혹자는 통일이 되면 자연스럽게 남북한의 가치관은 통일될 것이라고 말할지 모른다. 장기적인 안목에서 보면 그 말을 부정하기는 어렵다. 그러나 그 과정에서 나타날 수많은 부작용을 감안할 때 바로 그 사회적 비용을 줄이기 위해서도 남북한간의 가치체계의 상이성을 정확히 이해하고 극복 방안을 모색하는 것은 매우 중요하다고 본다.

이 글의 주제는 북한주민의 가치관과 의식구조를 살펴보는 것이다. 그런데 여기서 사람의 가치관은 그가 속한 공동체가 ‘마땅히 준수해야 할 가치’로서 부여한 규범적 가치와 실제 그가 지닌 가치로 나눌 수 있다. 물론 많은 경우 이 규범적 가치와 실제적 가치는 일치할 것이다. 그러나 구성원들이 공동체가 부여한 삶의 방식에 만족하지 못하거나 공동체가 동요하는 경우 구성원들의 가치관은 규범으로부터 이탈하는 모습을 보일 것이다. 즉, 규범적 가치와 실제적 가치 사이에 괴리가 발생하는 것이다.

사회주의권의 몰락과 심각한 경제난에 직면해서 전환기를 맞고 있는 북

---

한 사회에서도 공동체의 규범적 가치와 주민들의 실제적 가치 사이에 점차 괴리가 발생하고 있다. 따라서 북한 주민들의 가치관 분석은 규범적 차원과 함께 이로부터 이탈 현상을 보이고 있는 실제적 가치를 모두 살펴 보아야 한다.

그러나 북한 주민들의 실제적 가치에 대해서는 아직 학문적으로 축적할 만한 자료와 정보의 부족으로 인해서 제한된 분석만이 가능할 뿐이다. 그렇기 때문에 이 글에서도 북한 주민들의 가치와 의식구조를 규범적 측면을 중심으로 분석하고자 한다. 그리고 가능한 한 어떻게 규범적 가치로부터 이탈된 실제적 가치가 형성되고 있는지도 살펴보고자 한다.

하나의 공동체의 규범적 가치는 그 사회의 지향점을 나타낸다. 그리고 또 그 사회의 주민들의 삶의 방식도 보여준다. 규범적 가치는 공동체가 합의한 가치일 수도 있고 또 국가권력이 강제한 단순한 통치담론일 수도 있다. 규범적 가치가 지나치게 주의주의적일수록 그것은 권력의 통치담론의 성격을 강하게 지닌다고 할 수 있다.

북한의 공동체의 규범적 가치는 기본적으로 사회주의라는 가치체계 위에 세워졌다고 할 수 있다. 따라서 도식적으로 보자면 북한은 사회주의적 가치관을 지녔다고 할 수 있다. 그러나 이를 보다 구체적으로 살펴보면 북한의 경우 많은 부분에서 기존의 일반적인 사회주의적 가치관과는 다른 양상을 보여주고 있다. 이는 맑시즘과의 일정한 구별을 표명한 주체사상이 북한적 가치관을 제조하는 역할을 담당하면서 생긴 것으로 보인다.

## 제2절 민주주의와 공동체에 대한 북한주민의 가치관

### 1. 민주주의에 대한 인식

북한의 민주주의는 사회주의적 민주주의이다. 자유민주주의를 상정하고



있는 남한에서 민주주의라는 말은 다종(多種)의 내용물을 담을 수 있는 시장바구니만큼이나 다의적으로 사용되고 있다. 그러나 공식교과서에서는 민주주의 개념을 “인간의 존엄성에 대한 신념을 구현하기 위한 사회생활의 원리와 정부의 형태”라는 말 정도로 규정하고 있다. 반면에 북한에서 규범적 가치로 삼고 있는 사회주의적 민주주의는 “근로인민대중의 의사를 집대성한 정치이며 근로인민대중을 위하여 복무하는 국가활동의 기본방식”으로 규정된다. 이러한 개념규정에는 민주주의의 주체를 노동자, 농민을 비롯한 ‘근로인민대중’으로 규정함으로써 기본적으로 계급적 가치기준이 내포되어 있다.

그런데 여기서 북한의 사회주의적 민주주의는 “근로인민대중의 의사를 집대성한 정치로서의 민주주의의 본질적 내용”으로 i)국가가 노동자, 농민을 비롯한 광범한 근로인민들의 의사에 따라 정책을 세우는 것, ii)국가가 근로인민들의 의사에 따라 세운 정책을 인민대중의 이익에 맞게 관철하는 것, iii)국가가 근로인민대중에게 참다운 자유와 권리, 행복한 생활을 실질적으로 보장하여 주는 것을 들고 있다.

북한은 “근로인민대중은 사회발전에서 결정적 역할을 할 뿐 아니라 인구의 절대다수를 차지한다”면서 “사회적 진보를 가로막는 소수 착취계급의 의사가 아니라 역사의 주체로서 사회의 발전을 추동하는 절대다수 근로인민대중의 의사를 집대성한 정치, 근로인민대중을 위한 민주주의만이 참다운 민주주의로 된다.”고 주장한다. 즉, 북한식 사회주의적 민주주의만이 참다운 민주주의라는 것이다. 한편 남한에서는 민주주의의 실현을 위해서 사회적으로 다원주의의 보장을 강조하지만 북한의 사회주의적 민주주의는 다원주의를 부정하고 사회적 일원성을 강조한다.

남한에서는 민주주의의 기본가치로서 개인존중과 자유와 평등의 원리가 강조된다. 이 중에서 특히 자유와 평등은 때때로 긴장관계에 놓이게 되어 둘 사이의 ‘조화로운’ 해결이 과제로 제시된다. 먼저 자유민주주의를 기본가치로 삼고 있는 남한에서 자유는 매우 중요한 규범적 가치로 인식된다. 남한에서 제시되는 자유는 ‘국가로부터 자유로운 시민’을 추구하면서 형

---

성된 전통적인 시민적 자유에 기초하고 있다고 할 수 있다. 반면에 북한에서 말하는 자유에는 국가권력과 대결해오면서 획득해온 시민적 자유의 개념이 존재하지 않는다. 대신 국가-사회의 통일, 즉 수령·당·대중의 통일체속에서 누리는 자유의 개념이 제시된다.

북한은 주체사상에 기초하여 자유, 평등 이전에 인간의 본질적 특성으로서 자주성과, 창조성, 의식성을 주장하며 이중에서도 특히 자주성을 “사람의 생명을 대표하는 가장 중요한 본질적 특성”으로 파악하고 있다. 즉, 북한은 개별구성원이건 공동체인건 자주성 실현을 제1과제로 내세우고 있다. 이러한 맥락에서 북한은 자유의 의미를 자주성과 연관시켜서 파악하고 있다. 이렇게 나타난 북한에서의 자유에 대한 규범적 가치는 “그 무엇에도 얽매이지 않고 세계와 자기 운명의 주인으로서 자주적으로 살며 발전하려는 자주적 요구가 바로 사람의 본성적 요구이며 이 본성적 요구의 실현상태가 다름아닌 인간의 자유”로 규정된다.

북한의 문헌은 자유에 대한 이해에서 중요한 문제의 하나는 “자유의 담당자를 사회적 존재로서의 인간으로 보는가 아니면 생물학적 존재로서의 순수 개인적 인간으로 보는가 하는 것”이라고 주장한다. 여기서 북한이 말하고자 하는 바는 “사회적 인간의 참다운 자유는 집단주의적 자유”라는 것이다. 즉 북한은 사회적 인간의 참다운 자유는 “자기개인의 그 어떤 요구나 마음대로 충족시키면서 사는 개인주의적 자유에 있는 것이 아니라 사회적 집단의 요구와 리익을 귀중히 여기면서 그에 맞서 살며 활동하는 집단주의적 자유에 있다.”고 주장한다.

따라서 북한의 규범적 자유 개념에는 개인주의적 자유는 없다. 개인주의적 자유대신에 “집단주의를 본성적 요구로 하고 있는 사회적 인간의 자유”인 집단주의적 자유만이 존재하는 것이다. 즉 북한의 자유개념에는 국가와 개인사이의 갈등과 긴장의 측면이 철저하게 거세되어 있는 것이다.

이번에는 평등개념을 살펴보자. 남한에서 평등은 기회균등을 의미한다. 이러한 평등은 일반적으로 인격에서의 평등, 법앞에서의 평등, 정치사회활동에 참여할 수 있는 기회의 균등을 의미한다. 이러한 평등은 경제적 평등

과 개인의 재산권 행사와의 모순에서 보듯이 자유와 어느정도 긴장관계에 있게 마련이다. 그러나 이 평등은 자유와 함께 자유민주주의 실현을 위한 중요한 기본 가치로 인식된다. 그러나 북한에서 평등은 남한에서와는 다른 차원에서 이해된다. 북한에서 평등은 사전적으로 “주로 자격, 권리, 지위, 의무 등에서 차별이 없이 같은 것”으로 정의된다.

이 평등은 북한에서 민주주의 실현을 위한 기본가치로서 독자적인 지위를 갖지 못한다. 북한에서 사회공동체내의 인간관계에서 평등보다 더 중요한 것은 혁명적 동지애다. 북한의 이론가들은 이 문제와 관련해서 다음과 같이 주장한다.

“평등의 관계만으로써는 서로 단합하여 도와주면서 생사고락을 같이하는 운명공동체로 사람들을 결합시킬 수 없다. … 평등한 관계는 상대방의 인간적 존재를 존중하는 태도는 낱게 하지만 나와 너는 똑같은 권리자이기 때문에 나는 너를 반드시 도와주어야 하겠다는 의지를 발생시키지는 않는다. 평등한 관계가 개인과 개인과의 관계에서 예속과 불평등을 반대하고 개인의 자주성을 옹호하는데 이바지하는 역할을 논다면 동지애의 관계는 사람들을 운명을 같이하는 하나의 사회정치적생명체로 결합시키고 사회집단의 자주성을 옹호하는데 기여하는 역할을 수행한다.”

## 2. 공동체인식과 윤리

### (1) 집단주의적 삶

민주주의에 대한 북한의 특이한 인식속에서 인간들의 바람직한 삶의 방식에 대해서도 북한은 남한과 다른 규범을 지니고 있다. 즉, 개인주의와 집단주의가 그것이다. 남한에서는 사회구성원 각자의 독립적인 삶이 상대적으로 비중있게 강조되는데 비해서 북한에서는 집단체의 일원으로서의 인간이 우선적으로 상정된다. 따라서 북한에서는 멸사봉공, 선공후사가 이 ‘누구나가 체현해야할 기본윤리’에 해당한다.

---

같은 맥락에서 집단주의에 기초한 북한사회에서 규범적 차원에서 국가와 개인의 갈등은 상정될 수 없다. 이 사회에서 국가와 개인은 결합된 하나로 인식된다. 즉, 수령·당·대중의 통일체로서의 사회정치적생명체, ‘사회주의 대가정’으로 인식된다.

개인주의에 기초한 남한사회에 비해서 집단주의는 북한사회의 기초를 이루는 이데올로기의 하나다. 북한헌법(‘조선민주주의인민공화국사회주의헌법’)은 집단주의를 ‘사회주의 사회생활의 기초’로 규정하고 있다(제82조). 집단주의는 북한에서 “사회와 집단의 이익을 귀중히 여기고 그 실현을 위하여 모든 것을 다 바쳐 투쟁하는 공산주의적 사상과 도덕”으로 규정된다.

이 집단주의의 원칙은 ‘하나를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 구호속에 잘 나타나 있다. 북한이론가들은 집단주의원칙을 표명한 이 구호를 “집단을 이루고 있는 모든 개별적인 사람들이 언제나 집단의 공동의 요구와 이익을 앞세우며 그것을 위하여 자기의 모든 것을 다바쳐 투쟁하는 것을 기본내용”으로 하고 있으며 “전체로서의 집단이 그것을 이루고 있는 모든 개별적 사람들의 이익을 보장해 주며 그것을 옹호하여 투쟁하는 것을 중요내용”으로 하고 있다고 설명하고 있다. 북한에서 국가는 개인이나 가족에 앞서는 최우선적인 가치를 지닌 집단이다.

집단주의에 대한 높은 강조는 북한에서 집단주의적 생명관이라는 말을 만들어냈다. 집단주의적 생명관이란 “인간생명에 대한 견해와 관점, 립장의 전일적인 체계로”로 규정된다. 그리고 그 규정위에서 집단주의적 생명관은 “집단주의적으로 살며 발전하려는 사회적 인간의 본성적 요구로부터 개인의 생명보다 사회정치적 집단의 생명이 더 귀중하며 개인이 자기 생명의 모체인 사회정치적 집단과 중심인 수령에게 충실해야 한다”는 생명에 대한 관점으로 규정된다.

이렇듯 북한사회에서 규범적 가치로서의 집단주의는 높은 위상을 차지한다. 그러나 사회저변에서는 최근 경제난을 계기로 집단주의 윤리에 대한 회의감이 확산되고 대신에 개인주의적 행위와 인식이 급속히 만연되고 있는 실정이다. 이는 최근 북한사회에서 배금사상이 만연하고 개인소유권에

대한 집착 욕구가 만연하고 있다거나 80년대에 볼 수 없었던 시민들의 무질서한 모습이 나타나고 있다는 귀순자나 북한방문자들의 증언에서 확인할 수 있다.

## (2) 북한공동체 윤리의 특이성의 기초

### :혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론

우리가 북한이라는 공동체의 작동과 그 윤리를 제대로 이해하기 위해서는 무엇보다도 혁명적수령관과 사회정치적생명체론이라는 두가지의 북한적 개념을 이해할 필요가 있다.

먼저 혁명적수령관부터 살펴보자. 북한에서는 모든 공동체윤리의 기초에는 최고지도자를 의미하는 ‘수령’이 결부되어 있다. 북한에서 사회주의 사상은 곧 “수령의 혁명사상”을 일컬을 정도로 북한공동체 윤리와 수령개념은 불가분의 관계를 맺고 있다.

혁명적수령관은 “혁명투쟁에서 수령이 차지하는 지위와 역할”에 대해서 북한이 제시하고 있는 견해와 관점을 일컫는 말이다. 북한의 이론가들은 이미 1970년대 초에 ‘수령의 지도와 대중’의 문제를 정리하였다. 당시 그들은 역사의 창조자는 인민대중이지만 지도자 없는 대중은 무의식적인 비조직 군중에 지나지 않으며 지도자의 영도가 없는 혁명운동은 산만성과 자연발생성을 면하지 못하기 때문에 노동계급과 근로대중이 혁명과 건설을 위한 투쟁에서 승리하기 위해서는 수령의 영도가 필수적이며 수령의 현명한 영도는 프롤레타리아독재국가 건설을 위한 투쟁에서 “승리의 결정적 요인”이라고 주장하였다.

즉, 인민대중은 역사의 주체이지만 그들 스스로 력사의 자주적인 주체로 되는 것은 아니며 “오직 노동계급의 탁월한 수령의 령도밑에 하나로 통일 단결될 때 사회를 변혁하고 자연을 개조하는 혁명의 자주적인 주체로 된다”는 것이다.

혁명적수령관의 핵심은 수령-당-대중이라는 프롤레타리아 독재체계속에

---

서 수령이 차지하는 지위와 역할을 규명하는 것이다. 이는 곧 수령과 당, 수령과 대중, 당과 대중의 관계를 해명하는 일도 포함하게 된다. 혁명적수령관에서 수령의 지위는 “인민대중의 최고 뇌수이며 통일단결의 중심이며 자주성을 위한 혁명투쟁의 최고령도자”로 규정된다.

여기서 ‘인민대중의 최고뇌수’란 수령이 인간유기체의 모든 활동을 조절 통제하는 뇌수와 같은 존재라는 데서 비유된 명제이다. 마치 생명유기체의 여러 부분에서 일어나는 모든 생리적인 요구가 뇌수에 반영되고 뇌수는 그 요구를 실현하도록 유기체의 각부분에 지령을 주는 것처럼 인민대중의 의사와 요구를 집대성하고 그것을 정확히 반영하여 인민대중이 자기의 의사와 요구를 실현할 수 있는 방향과 방도를 제시하는 것이 수령이라는 것이다.

이런 의미에서 수령은 ‘인민대중의 이익의 최고 대표자, 체현자’로도 표현된다. 이와 함께 수령의 역할은 “인민대중의 자주적 요구와 이익을 정확히 반영한 혁명의 지도사상을 창시하고 인민대중에게 혁명투쟁의 앞길을 밝혀”주는 것으로 규정된다. 즉, “인민대중의 자주적인 요구와 리해관계를 하나로 통일시킬 수 있는 최대공약수는 인민의 이익의 최고체현자인 수령, 대중의 최고뇌수인 수령만이 찾아낼 수 있다”는 것이다.

혁명과 건설에서 수령이 차지하는 지위와 역할로 인해서 혁명적 수령관에서 수령은 절대적인 존재로 설정된다. 따라서 이 혁명적 수령관은 “수령을 절대화하고 무조건 받드는 견해와 관점, 자세와 립장”을 그 본질로 삼게 된다. 이러한 관점에서 혁명적 수령관은 수령을 ‘개인’이 아닌 ‘제도’로서 파악한다. 그리고 수령·당·대중은 하나의 통일체로 파악한다.

이를 통해서 혁명적 수령관은 혁명의 주체는 수령·당·대중의 통일체라는 선언적인 명제위에 ‘수령에 대한 충실성=당에 대한 충실성=인민에 대한 충실성’이라는 단순논법을 만들어 내고 실제 정치과정에서는 수령에 대한 충실성을 일방적으로 강조할 수 있는 논리구조를 마련한다. 수령에 대한 이 충실성을 복한은 “사회적 존재인 사람들이 집단과의 관계에서 지켜야 할 공산주의 도덕규범 전반에 시종일관하게 관통되어 있는 가장 중

요한 규범이며 모든 공산주의 도덕품성들의 요구를 가장 숭고한 높이에서 집중적으로 체현하고 표현하는 기본적인 품성”으로 보고 있다. 북한은 혁명적수령관, 수령에 대한 충실성을 “집단주의의 최고의 표현”이라고 보고 있다.

그러나 이러한 혁명적수령관에 대한 주민들의 체화 역시 최근의 경제난 속에서 상당히 묶여지고 있는 상황이다. 북한지방을 오가는 연변의 보따리 장사꾼들에 의하면 가정집에서 김일성, 김정일의 초상화에 대한 敬拜儀式도 제대로 지켜지지 않는 경우가 많다고 할 만큼 주민들 사이에서 수령에 대한 절대성은 점차 퇴색되어가고 있는 것으로 보인다.

심지어 주민들이나 하급관리 수준에서는 ‘누가 지도자가 되든 밥만 먹여 줄 수 있으면 된다’는 생각이 확산되고 있다고 증언하는 관찰자도 있을 정도다. 이는 ‘부족하지 않은 삶의 보장’이라는 물질적 보상 위에 작동하도록 되어 있는 개인숭배 시스템이, 이제 배고픔에 직면해서 동요의 기색을 보이고 있음을 말해주는 것이다.

한편 사회정치적생명체론은 1980년대 들어와서 혁명적수령관에 의해서 파생되었다. 사회정치적생명체론은 김정일에 의해서 제시되었으며 북한사회를 모델로 한 유기체적 체제관이다. 여기서 사회정치적생명체는 혁명적수령관에 기초해서 형성된 당·국가·사회를 포괄하는 총체적 의미의 사회체제라고 볼 수 있다.

사회정치적생명체론은 기본적으로 생명의 이분법에서부터 출발한다. 사회정치적생명체론에 따르면 사람들에게는 생명유기체로서 살며 활동하는 육체적 생명과 함께 사회적 존재로서 살며 활동할 수 있게 하는 정치적 생명이 있다. 이 양자중에 ‘보다 중요한 생명은 정치적 생명’이다.

“개인의 육체적 생명은 끝나도 그가 지닌 사회정치적 생명은 사회정치적 생명체와 더불어 영생하게 된다”는 것이다. 즉 “정치적 생명은 영생하는 사회정치적생명체로 결속된 인민대중의 생명이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 투쟁속에서 유지되고 빛내여지는 생명이며 조국과 인민앞에 세운 위훈으로 하여 력사에 길이 빛나는 생명으로서 영생하는 생명”이라

---

는 것이다.

사회정치적생명체론에 따르면 “사회정치적생명체에서 수령은 그 생명의 중심”이다. “사회정치적생명체가 수많은 사람들로 이루어져 있기 때문에 거기에는 사회정치적 집단의 생명활동을 통일적으로 지휘하는 중심이 있어야 한다. 개별적 사람의 생명의 중심이 뇌수인 것처럼 혁명의 주체로서의 사회정치적 집단의 생명의 중심은 집단의 최고 뇌수인 수령이다.”

사회정치적생명체론에 의하면 육체적 생명은 친부모가 주지만 정치적 생명은 수령이 준다고 한다. 즉, 정치적 생명은 정치생활과정에 “사회정치적 생명의 최고 뇌수이며 중심인 수령으로부터 받는다.” 이말은 구체적으로 “당조직과 당이 령도하는 정치조직의 한 성원으로 되어 조직생활에 적극 참가함으로써 수령과 혈연적 관계를 맺을 때 정치적 생명을 받게 되고 유지공고화 된다”는 뜻이다.

따라서 수령-당-대중은 사회정치적 생명체내에서 ‘혈연적 관계’로 맺어지는 것으로 규정되고 대중에게는 ‘생명의 은인’인 ‘아버이수령’에 대해서 충성과 효성을 다할 것이 요구된다. 그리고 역으로 인민들의 수령에 대한 충성과 효성에 대한 반대급부로 이민위천(以民爲天)에 바탕을 둔 수령의 인덕정치가 약속된다.

북한은 당과 인민대중의 생명은 바로 사회정치적 생명체의 생명의 중심으로서의 수령이며 당과 인민대중의 역할도 그 영도의 중심으로서의 수령에 의하여 대표된다고 본다. 따라서 당의 생명과 역할, 대중의 생명과 역할도 바로 “수령에게 집중적으로 체현되어 있다”고 한다.

바로 이렇게 정치적 생명을 매개로 아버지 수령, 어머니로 규정되는 당, 대중이 ‘혈연적관계’에 기초해서 혁명의 주체로서 유기적으로 통일되어 ‘혁명적 대가정’을 이루고 있는 사회체제, 이것이 바로 사회정치적 생명체라는 것이다.

이러한 사회정치적 생명체에서는 이 생명체를 움직이는 원리 역시 일반적인 사회체제의 원리와 다르게 나타나고 있다. 일반적으로 한 사회체제의 기본적인 가치나 원리는 자유, 평등, 민주, 복지 등에서 선택적으로(혹은



전부) 제시될 수 있으나 사회정치적 생명체에서는 기본원리로서 혁명적 의리와 동지애가 제시되고 있다.

이와 관련해서 김정일은 “평등의 원리가 개인과 개인의 관계에서 예속과 불평등을 반대하고 개인의 자주성을 옹호하는데 이바지한다면 혁명적 의리와 동지애는 사람들을 운명을 같이 하는 하나의 사회정치적 생명체로 결합시키고 사회적 집단의 자주성을 옹호하는데 힘있는 작용”을 한다고 주장한다. 따라서 “평등의 원리가 개인의 생명을 가장 귀중한 것으로 여기는 개인주의적 생명관에 기초하고 있다면 혁명적 의리와 동지애의 원리는 개인의 생명보다 사회정치적 집단의 생명을 비할 바 없이 더 귀중히 여기는 집단주의적 생명관에 기초”하고 있다고 주장한다.

그런데 여기서 사회정치적 생명체론은 위와 같이 규정되는 혁명적 의리와 동지애가 누구에게나 동일한 의미를 가지는 것은 아니라고 본다. 사회정치적 생명체론은 혁명적 의리와 동지애가 사회정치적 집단의 생명의 중심인 수령을 중심으로 이루어져야 한다고 주장한다. 그리고 혁명적 의리와 동지애가 가장 숭고한 높이에서 표현되는 것도 ‘수령과 전사들 사이의 관계’라고 주장한다. 즉, 개인들 사이에서도 혁명적 의리와 동지애가 작용하지만 어느 개별적인 성원도 사회정치적 집단의 생명의 중심으로 될 수 없기 때문에 그들 사이의 혁명적 의리와 동지애는 절대적인 것으로는 될 수 없으며 오직 사회정치적 생명체의 최고 뇌수로서 집단의 생명을 대표하고 있는 수령에 대한 혁명적 의리(충실성)와 동지애만이 절대적이고 무조건적이라는 것이다.

결국 사회정치적 생명체론은 자기체제를 유지하기 위해서 혁명적 의리와 동지애라는 그들만의 도덕률의 창출해 내고 있는 것이다. 그런데 여기서 주목할만한 점은 사회정치적 생명체론에서 제시하는 도덕률대로라면 운명 공동체로 규정되는 체제가 잘못된다 해도 그것은 지도자와 대중이 모두 포괄되는 전체 사회구성원 공동의 책임이며 혁명적 의리와 동지애를 간직한 사람이라면 어떤 경우에도 수령을 배신해서는 안된다는 논리가 성립된다는 사실이다.

---

이와 관련해서 김정일은 “자식들이 자기부모를 사랑하고 존경하는 것이 자기 부모가 반드시 다른 부모들보다 낫거나 그들로부터 어떤 덕을 입을 수 있기 때문이 아니라 바로 자기를 낳아준 생명의 은인이기 때문”이며 “혁명적 의리를 지키는 사람은 좋을 때나 나쁠 때나 변함없이 오직 자기 생명의 모체인 수령, 당, 대중과 생사운명을 같이 해”나가야 한다고 강조한다. 그리고 또 그는 ‘혁명적 의리’를 가진 사람이라면 어떤 바람이 불어와도 “자기수령·자기당·자기 조국을 배반하는 일이 없을 것”이라고 주장한다.

결국 사회정치적 생명체론은 수령-당-대중의 사회정치적 생명체를 하나의 운명공동체인 국체(國體)로 받아들임으로써 현재의 문제를 ‘사회주의 대가정’을 이루고 있는 ‘우리 모두’의 문제로 환원시킬 것을 요구하고 있으며 어떠한 상황에서도 현재의 낙후성이나 제반 문제는 수령지도의 오류가 아니며 ‘우리 모두’의 책임이라는 담화를 함축하고 있는 것이다.

사회정치적 생명체론은 북한 주민들의 의식구조에 깊은 영향을 미쳤다. 그러나 지속되는 경제난의 심화속에서 주민들 사이에서 사회정치적 생명체론에 대해 상당한 회의감이 발생하고 있다. 이는 귀순자 19명을 상대로 “사회정치적 생명체론과 관련, 육체적 생명보다 정치적 생명이 더 중요하다고 생각하는 북한 주민들은?”이라는 물음에 각각 ‘매우 많다’와 ‘많다’ 7명, ‘보통이다’ 5명, ‘적다’와 ‘매우 적다’ 8명씩 대답한데서도 잘 나타나고 있다.

### (3) ‘사회주의 대가정’과 일심단결 그리고 사랑, 충성, 효성의 윤리

혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론에 기초해서 북한문헌들은 사회주의사회에서 모든 것의 존재와 발전을 규정하는 결정적 요인으로서의 혁명의 주체는 “수령, 당, 대중의 통일체”라고 주장한다. 그것이 “혁명의 주체를 이루는 사회정치적 생명체의 존재방식”이라는 것이다.

바로 이러한 사회정치적 생명체의 존재방식에 기초한 북한공동체의 특징

을 북한은 ‘사회주의 대가정’이라고 주장한다. 실제로 북한에서 국가는 가족의 이미지가 확대된 실체로서 인식된다.

즉, 북한에는 혈육들이 구성하는 가정과 수령을 아버지로 하는 ‘사회주의 대가정’이라는 두개의 가정이 존재한다. 이중 사회정치적 생명체로 표현되는 사회주의 대가정은 “김일성주석과 김정일비서를 화목한 아버지로 모시고”사는 집안이다. 북한공동체의 윤리가 가정윤리의 사회적 확산의 성격을 지니고 있으며 또 공동체 결속을 위한 봉건적 담화들이 지배적 담론으로 자리잡고 있는 것등이 모두 이 ‘사회주의 대가정’의 논리와 연결되어 있다.

한편 사회주의 대가정 내 ‘가족’들이 지켜야 할 윤리로 북한에서 대표적으로 강조되고 있는 것이 일심단결이며, 수령의 대중에 대한 믿음과 사랑, 그리고 수령에 대한 대중의 충성과 효성이다.

북한에서 일심단결은 가장 강조되고 있는 윤리로서 “수령, 당, 대중을 하나의 사회정치적 생명체로 되게 하는 가장 공고한 결합방식”으로 주장된다. “오직 일심단결만이 수령, 당, 대중을 하나의 사회정치적 생명체로 되게 하는 유일무이한 가장 공고한 결합방식”이라는 언술이 보여주듯이 북한에서 일심단결은 수령과 대중을 하나로 잇는 가장 강력한 구호로 작용하고 있다.

그런데 이러한 일심단결은 “한마음 한 뜻으로 하나의 사상에 기초하여 뭉친 단결”로 규정된다. 따라서 북한은 하나의 사상에 기초하여 이루어지지 않은 단결은 “결코 일심단결이라고 말할 수 없다”고 주장한다. 한편 일심단결은 자연스럽게 수령의 대중에 대한 믿음과 사랑, 그리고 그 ‘보답’으로서의 대중의 수령에 대한 충성과 효성이라는 윤리와 연결되고 있다.

북한의 이론가들은 일심단결이 공고한 것으로 되자면 사상적 기초와 함께 도덕의리적 기초가 있어야 하는데 그 기초가 “수령이 지닌 인민에 대한 믿음과 사랑”이라고 주장한다.

즉, 사회주의 정치제도는 수령, 당, 대중의 일심단결에 기초하여야 사랑과 믿음의 정치를 실현할 수 있다는 것이다. 여기서 수령의 사랑은 “인민

---

대중의 이익을 옹호하는 정치이며 인민대중의 자주성을 실현하는 것이 사랑의 척도”로 되고 있으며 믿음은 “인민대중 자신에 의해 자기의 이익을 실현하도록 하는 정치”로 규정된다.

한편 사회주의 대가정에서 일심단결에 기초해서 이루어지는 수령의 사랑과 믿음은 대중의 충성과 효성을 요구하게 된다. 이를 북한문헌은 “일심단결에서 수령과 전사들의 관계는 내리는 사랑에 오르는 충성과 효성의 관계에 놓여있다”고 표현한다. 즉, 수령이 베푸는 믿음과 사랑은 인민들로 하여금 “그에 충성과 효성으로 보답하려는 혁명의리심과 도덕의무감을 지니게 한다”는 것이다.

북한에서는 인민에 대한 수령의 믿음과 사랑, 수령에 대한 인민의 충성과 효성은 수령과 전사 사이의 관계를 “그 무엇으로써도 끊을 수 없는 혈연적 유대”로 표현한다. 그리고 “인민에 대한 수령의 믿음과 사랑이 인민의 수령이 지니는 공산주의적 인간애, 혁명적 동지애의 최고 표현이라면 수령에 대한 인민의 충성과 효성은 인민이 지녀야 할 혁명적 의리와 도덕의 최고 표현”으로 보고 있다.

이렇듯 북한은 수령의 인민에 대한 ‘끝없는 사랑’이 일심단결의 원천이라고 주장하며 그렇게 되는 이유를 그것이 “수령에 대한 무한한 충실성과 지극한 효성”을 낳기 때문이라고 설명한다. 바로 이 수령에 대한 충실성은 북한사회의 이상적인 인간형인 “주체형의 공산주의적 인간의 가장 중요한 품성”으로 인식된다. 따라서 북한에서 대중은 수령에 대한 충실성을 “신념화, 량심화, 도덕화, 생활화”할 것을 요구받는다.

여기서 우리가 쉽게 관찰할 수 있는 것은 북한에서 봉건시대의 사회윤리 개념인 충과 효가 논리는 변형되었지만 부활되어 있다는 사실이다. 충(忠)은 북한이라는 공동체에서 수령에 대한 대중의 당위적 태도, 최고지도자와 대중간의 관계의 공식적 언술로서 부활되었으며 효(孝)는 사회정치적 생명을 매개로 형성된 수령과 대중의 ‘혈연적 관계’에 기초해서 재생되었다고 할 수 있다.

한편 북한은 ‘믿음과 사랑의 철리’는 “일심단결의 사회정치적 생명체에

서 동지적 사랑과 그에 기초한 혁명적 의리로 표현되고 있다”고 주장한다. 즉 혁명적 동지애와 의리를 강조한 것이다.

이와 관련하여 북한문헌들은 “동지적 사랑의 관계는 같은 사상을 가진 사람들이 공통의 목적을 실현하기 위한 투쟁의 길에서 서로 아끼고 도와 주며 기쁨도 슬픔도 함께 나누는 인간관계로서 개별적인 사람들을 하나의 사회정치적 생명체로 결합시켜 영생하는 삶을 누려나갈 수 있게 하는 관계”라고 주장한다. 그런데 여기서 사랑 가운데서도 가장 숭고한 사랑은 수령이 지닌 “인민에 대한 끝없는 사랑”으로 규정된다. 북한은 이 동지애와 혁명적 의리를 사회주의적 도덕의 기초로 보고 있다.

북한에서 바람직한 인간형은 혁명적 수령관에 입각해서 사회정치적 생명체 속에서 일심단결과 혁명적 의리, 동지애를 지키며 충성, 효성의 윤리를 지니고 살아가는 인간을 이상형의 인간으로 본다. 이러한 인간형을 이른바 ‘주체형의 공산주의적 인간(주체형의 공산주의자)’이라고 한다.

이 인간형은 한마디로 “사회정치적 생명을 더 귀중하게 여기는 자주적 인간”으로 규정된다. 주체사상의 지도적 원칙 중의 하나인 사상개조 선행의 원칙에 근거해서 새로운 전형으로 제시되고 있는 이 ‘주체형의 인간’은 사회정치적 생명체 안에서 자기의 임무와 역할을 인식하고 행동할 수 있는 사람, 즉 “오직 당과 수령의 령도 밑에 혁명적 의리와 동지애로 굳게 뭉쳐 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 공동위업에 몸바쳐서 투쟁하는” 사람을 일컫는다.

혁명적 수령관을 인생관의 핵으로 한다는 이 ‘주체형의 인간’은 북한사회의 이상적인 인간의 전형으로 주체사상 교양으로부터 만들어진다. 주체사상교양은 사람들에게 “김일성동지의 교시와 당의 방침을 그 어떤 명령이나 의무로 받아들이기 전에 먼저 그것이 숭고한 삶의 요구이라는 것을 깊이 자각하고 끝없는 기쁨과 영광으로 받아 안아야 하며 어머니당과 아버지 수령님께서 베풀어 주시는 크나큰 사랑과 신임이라는 것을 가슴깊이 간직하고 그것을 관철하기 위하여 자신의 모든 것을 바치는” 인간이 될 것을 요구하며 “수령의 사상과 의지대로만 사고하고 행동하며 수령과 생

---

사고락을 같이 하는 데서 삶의 보람을 찾을 것"을 강조한다.

여기서 중요한 것은 이러한 '주체형 공산주의자'가 북한사회에서 단순히 당위적인 기치가 아니라 북한주민들 모두가 그렇게 되어야 하는 현실목표라는 사실이다. 따라서 북한지도부는 역사, 당위(當爲), 현실의 모든 것을 총동원해서 '주체형 공산주의자'의 전형을 발굴하고 그것을 대대적으로 선전하고 있다. 이 과정에서 역사속의 전형은 북한에서 혁명전통의 담지자로 추앙받는 항일유격대원으로, 당위에서의 전형은 문학예술작품에 그려지는 '주체형의 인간'으로, 그리고 현실에서의 전형은 '숨은 영웅'들로 그려지고 있다.

### 제3절 정치·경제에서의 북한주민의 가치관

#### 1. 정치인식

남한사회에서는 정치에 대한 통일된 개념은 존재하지 않는다. 대신에 다만 통설적인 정치개념이 존재한다. 이 통설적 의미의 정치는 주로 권력현상이라는 차원에서 규정된다. 남한의 권위있는 정치학자들에 의해서 만들어진 한 정치학 사전은 정치를 개념규정 짓는 대신에 정치활동을 다음과 같이 규정하고 있다. "권력의 획득유지를 둘러싼 항쟁 및 권력을 행사하는 활동", 아직까지 남한사회의 지배적인 정치개념으로 통용되고 있는 이러한 정의는 정치를 권력갈등과 지배라는 측면에 초점을 맞추어 보고 있는 것이다.

반면에 북한의 정치개념에는 보편적 의미의 정치는 존재하지 않는다. 대신 북한식 사회주의 정치가 그 의미를 독점하고 있다.

이러한 맥락에서 북한에서 정치는 "계급 또는 사회공동의 이익에 맞게 사람들의 활동을 통일적으로 조직하고 지휘하는 사회적 기능"으로 규정된

다. 이러한 정치에 대한 개념규정은 정치를 경제의 반영으로 보며, 계급관계·계급투쟁의 산물로 보는 전통적인 맑시즘과는 완전히 다른 것이다. 북한은 맑시즘이 정치를 “계급의 발생, 국가의 발생과 함께 기원한 것으로 이해”한데 반해 주체사상은 정치의 기원을 “인류사회의 발생과 일치시키며 계급이 완전히 폐절된 공산주의 사회에 가서도 정치는 의연히 존재하게 된다”고 주장한다.

아마 이러한 북한의 주장은 정치를 ‘존재하는 현상’으로보다 ‘주어진 어떤 체제’에 복무하는 ‘규범적인 명제’ 혹은 기능으로 이해하려는 태도로부터 나온 것으로 보인다. 이는 사회주의 정치를 “설복 즉, 교양을 통하여 대중이 자기의 참다운 리해관계를 옳게 자각하도록 도와주며 조직동원사업으로써 대중이 자기의 단합된 힘을 통일적으로 발동하여 자기의 요구를 실현하도록 이끌어 주는 것”으로 규정하는데서 분명하게 나타난다.

한편 북한에서 정치의 주체는 혁명의 주체이기도 한 “수령, 당, 대중의 통일체”로 규정된다. 따라서 정치의 내용에 국가와 개인, 개인과 개인, 집단과 집단간의 갈등관계라는 것은 상정되지 않는다. 그러다보니 남한의 정치관에는 국가와 개인의 관계나 각 사회세력들간의 갈등과 조화가 문제시되나 북한의 정치관에서는 이 모든 것이 대립되거나 분리될 수 없는 사회정치적 생명체내에서 결합되어 있는 통일체로 인식된다. 이러한 결합의 진상은 국가에 의한 개인의 거의 완벽한 포섭(包攝)이라고 할 수 있다.

이와같이 국가에 의해 개인이 거의 완벽하게 포섭되어 있다는 사실은 북한의 규범적 가치속에 권력획득을 지향하는 복수의 정당이 전제되는 다당제적 가치가 존재하지 않음을 의미한다.

실제로 북한헌법은 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”(제11조)고 규정함으로써 조선로동당의 유일적 정치장악을 규범화하고 있다. 이는 복수정당제를 헌법으로 보장하고 있는 (제8조 ①항) 남한과 대조되는 것이다.

북한의 공식논리에서 최고지도자는 ‘수령, 당, 대중의 일심단결의 통일체’를 이루는 대가정의 가장으로 인식된다. 따라서 이 틀에서는 가족구성

---

원인 대중이 가장인 지도자를 심판한다는 것은 불경스러운 일로서 원천적으로 불가능하다. 북한의 논리대로 한다면 “어떻게 한 집안의 가장이 수시로 교체될 수 있단 말인가?”라는 물음이 제기될 수 밖에 없다.

더욱이 수령은 북한사회에서 다음과 같은 기본명제위에서 받아들여진다. 즉 그것은 한 집안의 가장은 가족구성원들을 위해서 열심히 일하지만 그가 어질고 또 능력이 있는지는 알 수 없다. 그러나 북한이라는 사회정치적 생명체의 수령은 이 점에서 전능의 완벽한 지도자로 전제된다.

따라서 북한 주민들에게 최고지도자는 북한식의 모든 덕목을 지닌 주어진 전제조건으로서 받아들여진다. 그러다보니 북한에서 정치는 최고지도자가 베푸는 대상으로 간주된다. 따라서 인덕정치, 이민위천(以民爲天), 광폭정치 등이 정치의 중요한 내용을 이룬다.

물론 이 정치의 기저에는 수령의 믿음과 사랑이 전제된다. 바로 이 믿음과 사랑에 기초해서 베풀어지는 정치에 대해서 대중은 충성과 효성으로 보답하게 되는 것이다. 바로 이러한 지도자 인식 속에서 다원적 견해를 지닌 복수의 후보가 경쟁하는 선거의 의미는 존재할 여지가 없다. 특히 혁명적 수령관에 기초한 지도자상(指導者像)에서 공개적인 경쟁적 절차를 통한 최고지도자의 선출이라는 개념은 사실상 상정될 수 없다.

## 2. 경제인식

남한사회의 규범적 경제가치는 한마디로 시장경제라고 할 수 있다. 이러한 시장경제는 개인주의 원칙에서 있으며 사유재산권의 보장과 자유경쟁의 원리에 기초하고 있다. 반면에 북한의 규범적 경제인식은 집단주의원칙에 기초해 있으며 생산수단의 사회적 소유와 계획경제에 기초하고 있다. 북한은 자신의 경제체제를 ‘우리식 사회주의 경제제도’로 규정한다.

북한의 경제논리에서 특히 생산수단의 사회적 소유는 가장 중요한 의미를 지닌다. 북한의 경제 문헌은 “사회경제제도의 성격은 어느 계급과 사회적 집단이 경제제도의 주인으로 되고 있으며 주인으로서의 역할을 하는가



하는데 따라 규정된다”면서 그 주인의 지위와 역할을 규정하는 요인을 “국가주권과 생산수단에 대한 소유형태”로 보고 있다. 북한은 생산수단의 사회적 소유를 자본주의경제에서의 소유와 노동의 분리를 극복하고 “소유와 로동이 결합되고 대중의 지위와 역할의 통일”을 보장하는 것으로 본다.

한편 사회주의 사회인 북한에서 생산의 기본형태는 사회주의적 협동생산이다. 사회주의적 협동생산이란 좁은 의미에서 “개별적 대상의 제품을 단위로 하여 그 생산에 참가하는 생산단위들 사이에 직접 맺어지는 계획적인 생산적 연계”를 말한다. 그러나 이 생산에서 “주되는 것은 전사회적 범위에서 생산단위들 사이에 맺어지는 계획적인 생산적인 연계”라고 한다.

북한문헌들은 맑시즘이 생산수단에 대한 소유관계를 “생산관계의 기본구성부분으로 보면서 생산관계의 다른 내용, 즉 생산과정에서 맺어지는 사람들의 활동의 호상관계, 생산물의 분배관계를 규정하는 기초”로 인식함으로써 생산관계의 내용을 정식화하고 소유관계의 위치를 밝혔다고 그 ‘공로’를 인정하고 있다.

그러나 맑시즘은 생산수단에 대한 소유관계를 사회경제체도로 넓혀서 보지 못하고 생산관계의 변화발전의 주인인 사람의 지위와 역할의 측면에서 고찰하지 못한 ‘제한성’을 보였다라는 것이 북한의 주장이다. 그리고 이러한 맥락에서 북한은 주체의 경제이론이 “사회경제체도에서 생산수단에 대한 소유관계의 위치를 사람의 지위와 역할을 기준으로 하여 새롭게 밝혔다”고 주장한다.

그러나 이러한 수사가 결들인 이론적 언술을 고려치 않는다면 결국 북한의 규범적 경제인식에서 핵심은 전통적인 사회주의국가에 나타나듯이 생산수단의 사회적 소유라고 할 수 있다. 북한은 생산수단의 사회주의적 소유를 “인민경제 모든 부문들을 하나의 유기체로 결합시키며 국가의 통일적이며 계획적인 지도밑에 경제를 계획적으로 균형적으로 발전시켜 나갈 수 있게 하는 경제적 기초”로 인식한다.

북한에서 생산수단은 ‘전인민적 소유’와 ‘협동적 소유’의 두가지 형태로 존재한다. ‘전인민적 소유’란 “사회주의 국가를 통한 전사회적 범위에서

---

전체인민들의 집단적 소유”를 말하며 ‘협동적 소유’란 “개별적 협동단체의 범위에서 근로자들의 집단적 소유”를 뜻한다.

여기서 보다 높은 단계의 소유형태가 ‘전인민적 소유’임은 두말할 나위가 없다. 그러나 북한은 ‘전인민적 소유’로 전일화된 도시에 비해서 농촌이 “사상, 기술, 문화 분야에서 뒤떨어져 있기 때문”에 그에 알맞는 소유형태는 ‘협동적 소유’라고 주장하고 있다. 여기서 북한이 목표로 하고 있는 것은 ‘협동적 소유’의 ‘전인민적 소유로의 전환’이다.

소유와 노동의 결합을 인류역사발전의 하나의 법칙으로 파악하고 있는 북한은 이러한 법칙은 “로동의 사회화 수준과 생산수단에 대한 소유의 사회화 수준이 가장 높은 전인민적 소유제도를 확립할 때만 전면적으로 실현된다”고 보고 있다. 북한은 소유관계의 전인민적 소유를 달성함으로써 자신이 내세우고 있는 ‘사회주의완전승리테제’의 기본조건인 무계급사회의 달성을 실현시키려고 하고 있다.

북한의 생산수단의 사회적 소유의식은 완강하다. 북한은 농업에서 개체호의 단독영농이 확산되고 있는 중국과는 달리 소상품생산제도에 대해서도 강력한 거부감을 보이고 있다. 북한은 착취와 압박의 사회경제적 근원은 생산수단에 대한 사적 소유라며 소상품 생산자들의 사적소유는 “생산자들 사이의 경쟁과 가치법칙의 작용에 기초하여 빈부의 차이를 발생시키고 결국에는 계급분화를 가져오게 한다”고 보고 있다.

이렇듯 북한은 사회주의적 소유의 고수와 전인민적 소유제로의 발전을 지향하는 것을 “사회주의, 공산주의 건설에서 추호도 양보하여서는 안되는 문제”로 보고 있다. 이러한 맥락에서 북한은 소유형태의 다양화를 “생산수단에 대한 사회주의적 소유발전의 합법칙성을 완전히 무시하고 개인주의와 자유주의에 기초한 생존경쟁이 지배하는 자본주의사회의 소유제도를 받아들여 사회주의제도를 기초로부터 파괴하고 자본주의를 복귀하는 반동적 행위”로 규정한다.

한편 사회주의적 소유와 계획경제를 규범적 경제가치로 삼고 있는 북한에서 상품이 유통되는 시장의 존재는 원론적 의미에서 부정될 수 밖에 없

다. 그러나 ‘전인민적소유’와 ‘협동적소유’라는 비적대적이지만 이중적 소유관계의 존재, 농촌부문에 물질수요 부문의 부족, 외국과의 무역등으로 인해서 상품과 시장이 부분적으로 인정된다.

생산수단의 상품성 문제에 대해서 북한은 모든 교환물을 다 상품으로 보지 않는다. 북한은 협동단체와 국영기업소들간의 교환, 협동단체간의 교환, 외국과의 교역 등의 대상이 되는 생산수단은 상품이며, 그렇기 때문에 가치법칙이 작용한다고 본다.

그러나 북한은 사회주의사회의 지배적 경제부분인 국영기업소들간의 유통을 상품적 형태로 규정하고 여기서는 일반적인 상품생산에서처럼 가치법칙이 내용적으로 작용하는 것이 아니라 형태적으로 작용하는 것으로 보고 있다. 한편 북한은 전인민적 소유, 즉 국가적 소유에서 생산된 생산물은 전량 상품 및 상품적 형태로 실현되지만 협동단체에 생산된 생산물은 협동단체의 소유가 되며 일부는 상품으로 교환되므로 상품화률이 낮다고 보고 있다.

여기서 주목되는 것은 농민시장의 존재이다. 농민시장은 원래 “협동농장들의 공동경리와 협동농민들의 개인부업경리에서 생산된 농산물과 축산물의 일부를 농민들이 일정한 장소를 통하여 주민들에게 직접 파는 상업의 한 형태”로 발생하였다.

이론적으로 이 농민시장의 존재는 ‘협동경리’와 ‘개인부업경리’가 남아 있고 국가가 주민들에게 모든 소비품을 “넉넉히 공급하지 못하고 있는 조건에서” 불가피하다는 것이 북한경제문헌의 인식이다. 북한은 농민시장이 무계급사회가 실현되고 인민들이 자유롭게 소비품을 국영상점에서 살 수 있을 정도로 풍족해질 때까지는 유지가 불가피하다는 입장을 보이고 있다.

이렇듯 북한의 규범적 가치속에는 사회주의적 소유에 대한 강한 고수의지가 담겨 있다. 그러나 심각한 경제난 속에서 현실은 그렇지 못하다. 오히려 사회저변에서는 사적 소유와 시장경제를 향한 광범한 움직임이 일고 있다. 현재 북한에는 국가가 운영하는 공식적 경제 부문의 수급 기능이 현저히 약화되면서 소상품 경제형태가 주종을 이루는 제2차 경제부문

---

(second economy, 비공식 경제부문)이 빠른 속도로 확산되고 있으며, 이를 계기로 사적 소유와 시장경제에 대한 주민들의 욕구가 증대해가고 있다. 그 결과 개인이 산이나 하천 주변의 빈터를 밭으로 가꾸어 사적으로 경작하는 뚝배기밭이 광범하게 확산되고 있으며 10일에 하루 개장되던 전통적인 농민시장이 상설 시장화되고 있다. 뿐만 아니라 많은 가정에서 떡, 두부, 술 등을 불법적으로 제조 판매하고 있으며 담배, 사탕 등을 사다가 파는 가정도 적지 않게 나타나고 있다.

한편 남북한 경제인식에서 크게 차이가 나는 부분은 자립경제에 대한 인식이다. 남한의 경우 지금까지 자기완결적인 경제구조보다는 세계경제와의 상호의존의 유기적 경제관계의 확장을 하나의 경제이념으로 발전시켜 왔다. 반면에 북한의 경우 경제구조의 일국적인 자기완결성을 지향한 자립적 민족경제체제를 이념형으로 지향해왔다.

현재 북한경제구조를 틀지우고 있는 자립적 민족경제는 “자립성과 주체성을 본성으로 하는 경제로서 생산의 인적 및 물적요소들을 자체로 보장할 뿐만 아니라 민족국가내부에서 생산소비적 연계가 완결되어 독자적으로 재생산을 실현하여 나가는 경제체제”로 정의된다.

그리고 자립적 민족경제는 다방면적이고 종합적인 경제구조, 인민경제의 현대적 기술로의 장비, 자체의 튼튼한 원료·연료기지, 자체의 유능한 민족 기술간부의 대량보유 등을 본질적인 내용으로 한다. 이를 종합해 보면 한마디로 경제의 자주적이며 총체적인 균형발전이 자립적 민족경제노선의 모토라고 할 수 있다. 북한경제는 이렇듯 철저하게 자기완결성을 가지는 자립적 민족경제구조를 지향하였고 또 그렇게 정착되어 왔다. 따라서 세계와의 관계에서 고려될 수 있는 국제분업은 이 구조에서 부차적인 관심에 그칠 뿐이다.

그러나 이러한 자립적 민족경제 노선의 대가가 대외경제관계의 탄력적 운용을 저해함으로써 결과적으로 경제침체의 한 원인이 되었음은 이미 알려진 사실이다. 때문에 북한은 아직도 말로는 자립적 민족경제건설을 외치고 있으나, 실제로는 외부원조의 확대를 요구하며 서방자본의 국내 유치를

학수고대하고 있는 실정이다.

#### 제4절 북한의 규범적 가치의 특징과 습득경로

지금까지 살펴보았듯이 북은 남한과 전혀 다른 가치관을 가지고 있다. 물론 이러한 상이성의 밑바탕에는 분단과 그로 인한 남북한의 상이한 사회성격을 지닌 사회구성체로의 발전이라는 쓰라린 역사적 현실이 놓여있다. 지금 남북한은 적어도 규범적 차원에서는 정치경제상 차이점이 압도적이며 유사성은 미미한 편이다.

북한의 규범적 가치를 몇가지 범주별로 구분해보면 i)사회주의적 가치관의 영역과 ii)북한적 가치관의 영역으로 나뉘어진다. 북한적 특수성과 관련되어 있는 후자는 다시 사회주의적 가치관의 변형태인 주체사상에 기초한 가치관과 주체사상과 접맥된 전통적인 봉건성과 연결된 가치관으로 나누어볼 수 있다. 그런데 여기서 특히 문제되는 것은 바로 이 봉건성과 연결된 북한의 규범적 가치다.

북한에서 수령과 대중과의 관계는 현대적인 당과 인전대를 매개로 성립하기 때문에 본질적으로 봉건적인 군민(君民)관계와 같을 수 없다. 그러나 이미 살펴본 것처럼 사회정치적 생명체론의 핵심적인 개념이나 원리중 상당부분이 봉건 유교적 담화와 동일한 것은 사실이다. 그리고 이러한 담화 체계는 단순히 이론으로만 끝나는 것이 아니라 실제 정치사회생활 과정속에서 광범한 대중적 교양, 학습을 통해서 하나의 이데올로기로 자리잡고 있다.

수령에 대한 무조건적인 충성과 효성은 이미 북한사회의 최고의 도덕률로 자리잡고 있다. 즉, 사회정치적 생명체론에는 현대사상과 봉건적 유제가 혼숙(混宿)하고 있는 것이다. 그리고 사회정치적 생명체론이 오늘의 북한사회를 전형으로 하고 있기 때문에 그것은 곧 북한사회 자체의 윤리규

---

범과 사회작동원리에 현대와 봉건적 전통이 혼숙되어 있다고 볼 수 있다.

한편 북한에서 앞에서 분류한 범주별로 규범적 가치들이 나타나는 양상을 보면 사회주의적 가치관은 주로 경제영역에서 나타나며 주체사상에 기초한 가치관은 경제일부(경제원리, 자립경제등)와 정치인식에 집중적으로 나타난다. 봉건성과 연결된 규범적 가치는 충성, 효성, 이민위천, 인덕정치등과 같이 최고지도자와 관련된 인식체계를 지배하고 있다.

한편 북한 주민들이 받아들이고 있는 당위적 가치관에 기저에는 유기체제적 체제관이 자리잡고 있다. 사회집단이 마치 인간 유기체처럼 유기적이고 조화로우 수 있으며 정상적인 유기체의 뇌처럼 이 집단의 최고지도자는 완벽한 통치력을 갖추었다고 보는 것이 북한식 체제관이라고 할 수 있다. 특히 북한의 유기체제적 체제관은 동양의 전통적인 가족국가관과 맥락이 닿아 있다. 수령=아버지, 당=어머니, 국가=사회주의 대가정, 인덕정치, 이민위천, 수령의 대중에 대한 믿음과 사랑, 대중의 수령에 대한 충성과 효성등 많은 통치담론이 이를 증명한다.

그렇다면 지금까지 설명한 정치경제분야에서 북한의 규범적 가치는 어떤 경로를 통해서 습득하게 되는 것일까?

남한의 경우 주민들은 규범적 가치를 초중등교육으로 상징되는 학교교육과 언론 등을 통해서 습득하게 된다. 또한 부분적으로 스스로의 독서나 가정교육, 사회동원체계(예비군훈련, 민방위훈련---)를 통해서 습득하기도 한다. 이 모든 습득경로 중 학교교육과 일부 사회동원체계에서의 교육을 제외하고는 적어도 강제적 성격을 띠지 않는다. 특히 성인이 된후 규범적 가치를 주입받기 위한 교육은 일부 예외적 경우를 제외하고는 없는 편이다. 따라서 규범적 가치와 개별 주민들이 느끼는 실제적인 가치 사이에는 적지 않은 괴리가 발생한다.

북한에서의 규범적 가치는 학교교육은 물론 광범한 대중학습체계라는 성인교육망을 통해서 전체사회에 주입된다. 북한에서 대중학습은 당조직과당이 지도하는 근로단체조직들을 통하여 전체주민들을 망라하여 실시된다. 대중학습은 생활총화, 정치학습, 기술학습 등 다양한 형태로 진행된다.

300만명의 조선노동당 당원을 제외한 나머지 비당원 대중을 당에 포섭하는 가장 중요한 연결고리는 근로단체다. 북한은 현재 당과 대중을 연결하는 전형적인 ‘인전대(transmission-belt)’인 직업동맹, 농업근로자동맹, 김일성 사회주의 청년동맹, 여성동맹 등 4개의 근로단체를 통해서 광범한 대중학습체계를 구축하고 있다.

직업, 계층, 성(性), 연령에 따라 각 범주의 유일한 대중조직으로 기능하고 있는 이들 근로단체들은 북한의 성인남녀의 거의 대부분을 포괄하고 있다. 물론 북한의 유일지도체계 아래서 이들 근로단체들은 이익대표체계로서 기능하는 것이 아니다. 이 단체들은 철저하게 “사상교양사업을 통하여 대중을 계급적으로 각성시키고 혁명투쟁으로 불러 일으키는 당의 사상교양단체”로서 기능할 뿐이다. 이처럼 광범한 인민대중이 근로단체조직망에 포섭되어 정치생활을 진행하는 체계를 북한에서는 “우리식 사회정치조직 생활체계”라고 부른다.

한편 이러한 대중학습은 크게 적극적인 사상교육과 정보여과의 두가지 기능을 한다. 먼저 적극적인 사상교육의 경우 사회주의사상과 주체사상, 혁명적 수령관 등 북한지도부가 원하는 체제작동 논리들을 대중에게 설복하는 방식이다. 이는 인식의 주체인 인간에 대한 개조가 가능하다는 인간개조의 관점에서 실시되고 있다.

이에 비해서 정보여과기능(information -filtering function)은 외부정보에 대한 통제와 유입되는 정보를 여과하는 것을 의미한다. 즉, 유입되는 정보를 부분적으로 왜곡시키고 지도부의 구미에 맞게 해석하여 주민들에게 제공하는 것이다. 이렇듯 치밀한 대중학습체제로 인해서 남한에 비해서 북한의 규범적 정치경제인식이 상대적으로 주민들에게 더 분명하게 체화되어 있을 것으로 짐작된다.

---

## 제5절 맺 음 말

지금까지 정치경제분야에서 북한 주민들의 가치관을 규범적 가치를 중심으로 살펴보았다. 한 공동체에서 규범적 가치가 그 사회를 이해하는데 매우 중요함은 두 말할 나위가 없다. 그러나 이미 지적한 것처럼 규범적 가치는 실제인식과 상당한 괴리를 갖게 마련이다.

북한에서도 정확한 조사는 불가능하지만 귀순자들의 증언이나 북한학자들과의 교류를 통해서 느낀 소감을 종합해 볼 때 규범적 가치와 주민들의 실제적 가치 사이에는 일정한 괴리가 있으며 그 괴리가 점차 넓어져 가고 있다. 즉, 전환기를 맞이해서 북한 주민들의 가치관이 위로부터 강요되는 규범적 가치로부터 이탈하고 있는 것이다.

물론 아직은 여전히 규범적 가치의 영향 영역이 매우 큰 상태다. 그러나 앞으로 북한 주민들의 실제적 가치가 보다 빠른 속도로 규범적 가치로부터 이탈해갈 것이다. 따라서 향후 과제는 규범적 가치로부터 이탈되는 실제적 가치의 성격을 분석하고 여전히 규범의 영역 속에 묶여 있는 가치들은 어떤 것인지를 분석해 내는 일이 될 것이다. 바로 이러한 작업을 통해서 우리는 통일시대의 사회통합을 위한 기초자료를 하나하나 쌓아 나가야 할 것이다.



## 제 13 장

---

# 북한의 문학

김 성 수

(성균관대 강사)



---

## 목 차

제1절 북한문학 논의의 원칙/ 445

제2절 북한문학의 과거/ 448

제3절 오늘의 북한문학/ 451

1. 시대와 문예관
2. 유산과 전통
3. 세계관과 창작방법
4. 사회정치적 생명체와 문학
5. 생활과 형상
6. 문학형태와 창작 실천
7. 당의 영도와 문학사업

제4절 작품을 통해 본 북한의 최근현실/ 458

1. 백남룡, 「생명」(1985)
2. 김응일, 「충복」(1994)
3. 시의 경우

제5절 '90년대 북한문학의 역사적 배경/ 464

제6절 북한문학의 미래와 통일문학의 전망/ 466



## 제1절 북한문학 논의의 원칙

이 글은 북한의 문학을 개괄적으로 살펴보고 학문적으로 검토하는 것을 목표로 한다. 현재 위기에 처해 있는 북한의 현실을 문학을 통해 이해하기 위해 북한 문학의 과거를 돌아보고 현재 동향을 분석하기로 한다. 구체적인 문학작품의 감상을 통해 북한 사회의 실상과 북한 주민의 생활양식 및 의식 등을 좀 더 실감있게 알 수 있도록 한다. 그렇다고 여기서 북한문학의 단순한 소개나 비판을 반복하자는 것은 아니다. 북한문학 연구에 관한 쟁점을 중심으로 원론적이고 추상적인 논의에서 출발하되, 실제적이고 구체적인 통일 문학사 서술문제까지 가늠해 보자는 것이다.

이러한 맥락에서 1990년대 후반의 현단계에서 북한문학의 구체적 이해를 둘러싼 몇 쟁점을 추출하여 통일 문학사의 방향을 새롭게 점검할 기회로 삼을 생각이다. 지금은 북한문학에 대한 대중적 관심이나 학문적 유행으로 무원칙하게 소개되던 지난 '80년대 말 - '90년대 초의 '거품현상'과는 달리 학문적 차원의 본격적인 연구가 진정으로 요청되는 시기라 할 수 있다. 그렇다면 북한문학을 논의하는 원칙은 무엇인지 좀더 학문적으로 객관화시켜 생각해보기로 한다.

첫째, 북한문학은 민족문학의 이념 아래 수용되어야 한다. 북한문학이란 영문학, 불문학 같은 남의 나라 문학이 아니라 분단시대 민족문학의 한 부분으로 볼 수 있다. 남북은 한민족의 기나긴 역사상 일시적으로 분단되어 있을 뿐이므로 남북한 문학은 개별적인 둘이 아니고 하나임은 분명하다. 정치적 군사적 단절이 있다 하더라도 반만년의 역사동안 이루어진 민족공동체의 언어적 문화적 공감대는 쉽사리 허물어질 수 없기 때문이다. 북한문학은 언젠가는 통일될 민족문학의 한쪽인 만큼, 북한에서 주장하듯이 계급문학 내지 프롤레타리아문학의 시각에서 볼 수는 없다고 하겠다.

---

북한에서 주장하는 대로 주체사상과 일치된 문학만을 논의하게 된다면 남한문학과와의 이질성만 확대시킬 뿐 통일된 민족문학사의 기반을 찾을 수 없게 된다. 따라서 북한문학은 남한문학과와의 공통점과 공감대를 얻기 위해서라도 통일된 민족문학사의 시각에서 보아야 할 것이다.

이 점에서 『피바다』 등 ‘항일혁명문예’나 『불멸의 역사』 총서시리즈의 무원칙한 간행과 소개, 주체문예이론이나 민족해방문학론에 대한 일부 옹호가 있었던 것은 문제였다. 이는 물론 북한문학을 ‘당문학’의 건설과정, ‘주체문예의 발전과정’으로 이해하는 시각에서 나온 것이다. 현재 북한의 공식적인 입장이기도 한 이 시각을 고집하는 한 통일 문학사의 대의는 관철되지 않는다고 생각한다. 북한문학의 논의에서 민족문학의 이념이 관철되지 않고 주체사상에 기초한 당 문예이념이 관철되는 것은 문제라 아니 할 수 없다. 왜냐하면 주체문학은 마르크스레닌주의와 민족주의가 창조적으로 결합된 문학으로 보기 어렵기 때문이다.

주체사상은 1960년대 후반 이후 북한에서 정치적이고 실용적인 필요에 의한 노선과 정책들이 정립된 후 이를 정당화하기 위해 나중에 사상 및 철학으로 발전하였다. 초기의 자주노선에 의한 사회주의 건설은 성과가 있었으나, 이후 ‘노선’이 ‘사상’으로, 다시 ‘주의’로 격상됨에 따라 체제 모순도 심화되어간 점을 간과할 수 없다. 주체사상에 입각한 정책노선이 현실적 모순을 심화시키고, 거꾸로 그 모순의 결과 사상의 배타적 우월성에 대한 과도한 집착이 강화되었다. 온 사회가 하나의 혈연관계로 맺어진 이른바 ‘사회정치적 생명체론’에 입각한 결과 주체사상은 배타적 ‘신앙’의 차원이 되었고, 같은 맥락에서 주체문예도 자주적인 민족문학이 아니라 일개 집안의 가계(家系)문학 비슷한 것이 되고 말았다. 따라서 민족문학의 입장에서 북한문학을 볼 때 가계문학화된 주체문예론의 상당부분은 선별해야 할 것이다.

둘째, 북한문학은 리얼리즘의 미학으로 수용되어야 한다.

우리 근현대문학사의 전개과정은 넓은 의미로 볼 때 리얼리즘 문학이 주된 흐름이었고, 분단을 극복하는 예술방법도 거기서 크게 벗어날 수 없

다고 생각된다. 물론 현실의 다양함을 다원적으로 형상화하는 문예의 독자성·다양성을 인정하지만, 그 원칙에는 현실을 있는 그대로 그리되 그 시대적 본질을 꿰뚫어 파악하려는 리얼리즘이 자리잡아야 한다는 생각이다.

북한문학을 이해하고자 할 경우 마르크스레닌주의미학이론과 사회주의 리얼리즘 방법의 인식틀이 전제되어야 한다. 그런데 주체문예이론은 그들이 주장하는 대로 마르크스레닌주의미학이론과 사회주의리얼리즘 방법의 창조적 수용이라 하기 힘들다. 그것은 주체사상 및 주체미학에 입각한 별개의 체계로 보이는 것이다.

셋째, 북한문학은 역사주의 원칙에 입각하여 받아들여져야 한다.

우리는 흔히 북한문학을 김일성 중심의 정치주의와 도식주의에 빠졌다고 한다. 그러나 반세기 가까운 문학사의 전개 속에서 역동적인 움직임을 보인 실체에 대하여 그리 쉽게 논단할 문제는 아니다. 적어도 1967년 이전 시기에는 사회주의리얼리즘론의 테두리 내에서 역사적 조건에 따른 다양한 내적 변모가 있었으니 만큼 그 의미를 구체적으로 밝혀야 한다.

역사주의 원칙에 입각해서 사실을 볼 때는 역사적 변모를 단지 실증적으로 나열하는 것이 아니라 합법칙적인 발전과정을 상정하는 것이 더욱 중요하다. 북한 문학사를 합법칙적으로 보는 시각은 두 가지가 가능하다. 당(黨)문학의 건설사, 당 문예정책의 건설과정, 주체문예의 형성과 발전사로 보는 ‘주체문예론’의 시각이 그 하나이다. 또 하나는 리얼리즘론의 시각으로서, 사회주의 리얼리즘문학을 둘러싼 비평논쟁사, 사회주의 리얼리즘문학의 유기체적 발전사로 문제를 보는 것이다. 전자는 주체문예가 일직선상의 발전을 보인다는 평가를 상정한 것이고, 후자는 리얼리즘문학이 일정한 상승과 하강을 반복하다 최근에는 다시 하강 국면을 보인다는 식으로 굴곡상을 상정한 것이다. 주체문예의 일직선상 발전사로 본다면 과거 사실이 왜곡 날조되는 반면, 리얼리즘문학의 굴곡이 심한 발전사로 본다면 다양한 실상을 파악할 수 있을 것으로 기대한다.

---

## 제2절 북한문학의 과거

북한문학의 역사적 변모를 정리하면, 1950-60년대 체계화된 마르크스레닌주의 문학론이 1970년대의 과도기를 거쳐 1980년대 이래 지금까지 주체문예론으로 정착되었다고 하겠다. 창작과 비평의 전범이 되는 ‘주체의 문예이론’은 김일성 사망을 전후하여 김정일의 ‘주체문학론’으로 수정 보완되었다. 예술방법의 측면에서 본다면, 마르크스레닌주의 미학에 근거한 사회주의리얼리즘 문학이 주체사상에 기초한 사회주의적 사실주의라는 과도기를 거쳐 1992년 김정일 문학론에 와서 비로소 ‘주체의 문예관에 입각한 주체사실주의’ 문학으로 귀결된 셈이다.

김정일의 주체문학론은 뒤에서 자세히 살펴보기로 하고 여기에서는 북한문학의 과거를 간략하게 정리하기로 하겠다.

북한에서는 1948년의 정권 성립 초기부터 마르크스레닌주의 미학에 기초한 사회주의리얼리즘 문학론이 공식원리로 채택되었다. 이는 개인의 서정과 낭만을 배제하고 당과 인민에 복무하는 무기로서의 당(黨)문학을 표방한 셈이다. 그 주된 핵심을 ‘인민성, 계급성, 당파성’(나중에 ‘인민성, 노동계급성, 당성’으로 바뀜)이라 하여 노동계급 등 피지배층을 중심으로 문학을 창작하고 향유하며 평가하는 기준을 세웠던 것이다.

정권 초기에는 『응향』지 필화사건을 통해 알 수 있듯이, 서정적이고 낭만적인 ‘순수문학’이 자리잡을 근거를 원천봉쇄하기도 하였다. 반면 이기영의 「개벽」(1946)이나 『땅』(1948-49)을 비롯한 작품에서는 해방 직후 북한의 토지개혁을 높이 평가하고 가난한 소작농 출신에게 주인의식을 불러 일으켰다.

당 문예정책의 전개와 관련되어 각 시기 문학에 나타난 새로운 주인공의 면모를 살펴보면 다음과 같다. 해방 직후 ‘평화적 건설시기’(1945-50)



민족문화 건설과정에서는, 일제시대의 낡은 봉건 잔재를 극복하고 ‘민주 건설’의 주요과제인 토지개혁에 적극 나서는 농민 등이 긍정적 주인공이었다. 한국전쟁 시기(1950-53)에는, 전쟁 승리를 위한 대중적 영웅이 주인공이었다. 전쟁 후의 ‘전후 복구 건설 및 사회주의 기초 건설시기’(1953-60)에는 건설에 앞장서는 노동영웅을 그리되, 단순히 일만 잘하는 것이 아니라 공산주의적 인격도 양성할 것을 요구하였다. 그러한 인간형을 ‘공산주의적 인간형상, 혁명적 공산주의자, 새로운 노동계급의 전형’이라 하여 활발한 논의를 진행하였다. ‘사회주의 전면 건설기’(1961-66)에는 주인공이 노동영웅뿐만 아니라 인간적으로 고뇌하면서 발전하는 사회주의 건설자로 묘사되었다.

특히 '60년대 초중반에는 “천리마시대에 맞는 문학예술을 창조하자”는 슬로건에 맞추어 ‘천리마 기수 형상’이라는 노동영웅상을 구체화하는 데 문예역량이 집중되었다. 그러나 혁명적 낭만주의에 입각한 과장된 영웅형상은 경제주의적 주관성에 기초를 둔 주정주의적 미학을 낳은 것으로 평가된다.

1960년대 중반의 ‘대작 장편’ 창작방법론은 장편소설이 대거 창작되는 밑거름이 된 논쟁이었다. 대작 장편은 어떤 특정한 시기의 인물이 과거 어떤 역사적 흐름 속에서 성장해왔는가 하는 문제를 서사시적으로 다룬 작품을 일컫는데, 이를 어떻게 구체화할 것인가를 두고 다양한 논의가 벌어졌다. 그 결과 보통사람이 풍부한 갈등을 헤치고 역사의 움직임 속에서 한사람의 공산주의자로 완성되어가는 과정을 그려야 한다는 데 의견을 모으고 다양한 삶이 묘사되었다. 구체적인 장르로는 시에서 서사시, 소설에서 대하 장편소설, 연극 영화에서 다부작이 창작되었다. 이는 노동영웅을 주관주의적으로 형상화하는 단순 단일한 미학(천리마 기수 형상론)만으로는 당시 북한사회의 복잡한 생활상과 근로대중의 다양한 생활 정서를 포괄할 수 없기 때문에 나온 것으로 생각된다.

『불멸의 역사』 총서 시리즈가 1970-80년대의 대표적인 장편소설로서 김일성 우상화 작업의 일환으로 이루어져 예술적 완성도가 뒤떨어지는 데

---

반해, 60년대 장편은 민족문학적 입장에 서서 볼 때에도 일정한 평가를 받을 수 있는 작품으로 평가된다. 천세봉의 『석개울의 새봄』, 『고난의 력사』, 『대하는 흐른다』, 석윤기의 『시대의 탄생』, 황건의 『아들딸』, 박태원의 『계명산천은 밝았느냐』, 윤시철의 『거센 흐름』 등이 그것이다. 이들 중 우리에게 소개된 천세봉의 『안개 흐른 새 언덕』을 보면, 신파조의 감이 없진 않지만 근대사의 와중에서 꾀꾀하게 살아가는 민중의 전형이 내적 갈등 속에서 형상화되어 있는 것을 볼 수 있다. 이런 정도라면 의당 1960년대 민족문학의 성과에 포함시켜야 할 것으로 생각된다.

이 시기에 어느정도 예술성이 확보된 장편소설이 여럿 나왔다는 것은 그 자체로 북한 문학의 발전을 보여주는 것으로 평가할 수 있다. 이는 이 시기에 와서 북한 문학을 주도해온 작가들의 연륜이 쌓이면서 창작 경험과 생활에 대한 탐구정신, 정치적 안목과 미학적 견해, 예술적 일반화의 역량 등이 축적되고 성숙했다는 사실을 말해준다. 안타까운 것은 1967년의 주체사상 확립 이후 주체문예론이 형성되면서 이들 대작 장편의 민족문학적 긍정성이 더이상 발전되지 못한 사실이다.

1950-60년대 사회주의리얼리즘 문학론에 근거한 북한문학 작품으로는 조기천의 장편서사시 『백두산』을 비롯하여, 이기영의 『두만강』, 박태원의 『계명산천은 밝았느냐』 『갑오농민전쟁』, 천세봉의 『석개울의 새봄』 『고난의 력사』 『대하는 흐른다』, 석윤기의 『시대의 탄생』 등을 들 수 있다. 논자에 따라 평가가 다를 수 있겠지만 이들 일련의 리얼리즘 장편소설은 통일 문학사의 반열에 오를 민족문학의 성과로 받아들일 수 있을 것 같다. 특히 『갑오농민전쟁』은 민중사적 시각이 개성적인 단문 문장과 기교적인 문체 속에 녹아들고, 싸우는 백성의 전형인 오수동·오상민 부자의 형상이 속도감있는 사건 전개 속에 펼쳐진 수작으로 생각된다. 한편, 1980년대 중반 이후 주체문예도 내적 변모를 보이고 있다는 점을 인정한다면, 남대현의 『청춘송가』나 백남룡의 『벗』 같은 소설작품을 민족문학의 성과에 포괄하는 것도 필요할 것이다.

북한문학은 '60년대 이후 북한 사회가 독자적·고립적인 사회주의체제

를 구축한 결과 문학사적 변모를 뚜렷하게 보였다. 점점 사회주의리얼리즘 문학 일반에서 멀어지기 시작한 것이다. 결국 우여곡절 끝에 1967년을 고비로 수령론 중심의 유일사상체계에 근거를 둔 주체문학론으로 바뀌었다. 즉, 1950-60년대에 사회주의 리얼리즘문학의 좌우편향을 보인 끝에, 1970-80년대에 주체문예(문학)론으로 귀결된 것이다.

주체문예의 대표작으로는 어떤 작품들이 있을까? 주체문예의 대표작은 대개 30년대 김일성의 항일 빨치산 활동을 무대로 한 일련의 민요, 가사, 촌극대본, 가극대본, 그를 바탕으로 한 대작소설로 이루어져 있다. 즉, 『피 바다』(『민중의 바다』로 출간) 『꽃 파는 처녀』 『한 자위단원의 운명』 등 김일성 · 김정일이 창작, 정리했다는 이른바 ‘고전적 노작’이나, 4.15 창작단의 집체작이라는 「봄우뢰」, 「1932년」, 「고추잠자리」 등 『불멸의 력사』 『불멸의 향도』 총서시리즈 등이 있다. 이들 작품은 대개 주체사상에 입각한 김일성 유일체제의 선전물 성격의 작품으로서, 민족문학과 리얼리즘의 대의에서는 어느정도 벗어난 문학이라고 아니할 수 없다.

### 제3절 오늘의 북한문학 (김정일의 『주체문학론』을 중심으로)

최근 북한문학의 동향을 거론하는 경우 김정일 시대의 새로운 문학전범이라 할 『주체문학론』(1992)을 이해하는 것이 필수적이다. 주체문학론은 1975년부터 1983년까지 이루어진 ‘주체사상에 기초한 문예이론 = 주체문예이론’의 90년대 수정 보완판이라고 할 수 있다. 그 내용을 살펴보면 최근 북한문학의 동향을 어느정도 짐작할 수 있게 될 것으로 기대한다.

#### 1. 시대와 문예관

먼저 주체문학론의 사상적 기반이라고 하는 사람 중심의 세계관과 주체

---

의 문예관에 대한 논의를 보자. 김정일에 의하면 북한의 현 시기, 이른바 ‘자주시대’가 요구하는 문예관은 주체의 문예관이라고 한다. 주체의 문예관은 한마디로 말하여 사람을 중심에 놓고 문학예술을 대하는 관점과 입장이다. 달리 말하면 주체사상의 일반 명제를 문학론에 거의 그대로 대입시켜, 주체사상의 기본 명제로써 작품 창작의 지침으로 삼고 있는 셈이다.

문면대로 보면 주체의 문예관이란, 사람 중심의 세계관을 가지고 인민대중의 자주성을 척도로 하여 문학 작품의 주인공을 그리는 일이니 그럴 듯하다. 이를 뒷받침하는 것은 주체의 미학관이다. 주체의 미학관의 견지에서 볼 때 아름다운 것이란 종래의 미학관과 전혀 다르다. 아름다움조차 사람, 인민대중의 자주성이 그 기준이다. 즉, 아름다움이란 사람의 자주적인 요구와 지향에 맞으며 사람에게 의하여 정서적으로 파악하는 사물현상이며 그 기준은 인민대중의 지향과 요구라는 것이다. 문학예술이 추구하는 궁극적인 목적인 아름다운 것의 추구는 결국 자주적인 인간의 생활과 투쟁 속을 그리는 것으로 무조건 귀착되고 만다.

## 2. 유산과 전통

다음으로 민족문화 유산과 ‘항일혁명문학’ 전통의 관계를 보자.

김정일의 『주체문학론』에는 1967년 이후 오랫동안 간과되었던 실학파나 카프 문학 등 과거 진보적 문학에 대한 원론적 복권이 이루어져 있다. 너무나 당연한 말이지만 민족문화 유산에는 사회주의, 공산주의를 위한 혁명투쟁 속에서 창조된 혁명적 문화 유산도 있고 그 이전 시기 선조들이 이룩한 고전문화 유산도 있을 것이다. 그런데 북한 문예학계에서는 근 20여년동안 항일혁명문예의 전통 이외의 다른 전통은 정당하게 인정하지 않았다. 고전문학이나 식민지시대 문학에서 진보적인 부분이라 할 비판적 리얼리즘이나 카프문학을 의도적으로 축소, 왜곡, 무시해왔다.

이에 대하여 김정일은 과거 민족문화 유산에 대한 무시와 간과는 ‘구라파중심주의에 빠진 민족허무주의와 사대주의의 발로’라고 비판하고, 반침

략 애국주의 정서를 갖춘 고전문학은 얼마든지 높이 평가해야 한다고 하였다. 그 결과 계몽기문학이나 민요, 시조, ‘궁중예술’까지 실학과문학과 함께 문학사에서 공정하게 처리해야 한다고 하였다. 또한 근현대문학사에서, 1927년의 방향전환후 카프문학은 사회주의적 사실주의문학으로 인정해야 한다고 했으며, 비판적 사실주의 문학이나 20세기 초엽의 이혜조, 이인직, 이광수, 최남선 등도 응당한 수준에서 취급해야 한다고 하였다. 또한 일제시대에 진보적인 작품을 창작한 신채호, 한용운, 김억, 김소월, 정지용, 심훈, 이효석, 방정환, 문호월, 나운규 등을 공정하게 평가해야 한다고 덧붙였다.

물론 이러한 과거 민족문학예술 유산을 계승 발전시킬 경우 역사주의적 원칙과 ‘현대성의 원칙’을 확고히 견지해야 한다는 전제조건을 달긴 하였다. 그래야 복고주의와 민족허무주의를 극복하고 민족문화유산에서 진보적이며 인민적인 것을 현대적 미감에 맞게 비판적으로 계승발전시킬 수 있다는 것이다. 실은 과거 진보적 문학 전통을 복권시키면 1930년대 빨치산 문학예술의 정통성이 흔들릴까 싶어 많은 유보조건을 달고 있는 것이 사실이다. 즉, 민족문화 유산을 고전 문화유산으로만 보아도 안되며 김일성의 항일혁명운동과정에서 만들어졌다는 혁명적 문학예술 전통을 과거의 민족문화유산과 뒤섞어놓고 그 위치를 모호하게 하여도 안된다는 단서조항이다. 때문에 혁명적 문학예술은 ‘전통’이라 규정하고 민족문화는 ‘유산’이라 하여 질적 차별성을 뚜렷하게 하고 있다.

### 3. 세계관과 창작방법

『주체문학론』에서 핵심이라 할 부분은 선행한 사회주의리얼리즘과 질적으로 구별되는 새로운 창작방법이라는 ‘우리식의 사회주의적 사실주의, 주체사실주의’론이다. 주체사실주의는 사람을 중심으로 하여 현실을 보고 그리며 인민대중을 중심으로 하여 사회와 역사를 보고 그리는 창작방법이라고 한다. 주체사실주의는 사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한

---

다는 주체의 철학적 원리에 기초함으로써 사람을 세계의 지배자, 개조자로 내세우고 세계의 모든 변화발전과정을 사람을 중심으로 하여 가장 정확히 그리며 사람의 존엄과 가치를 최상의 견지에서 형상할 수 있게 한다는 것이다. 이는 주체의 문예관에서 보듯이 주체사상의 기본명제를 그대로 창작방법으로 대응시킨 것이다. 철학사상의 기본적인 명제를 구체적인 창작론에 무조건 대입하니 문제가 없지 않다.

주체사실주의의 핵심은 민족적 형식에 사회주의적 내용을 담는다고 했을 때의, 그 사회주의적 내용 여부에 있다. 여기서 말하는 사회주의적 내용이란 실제적인 핵심이 계급성보다 민족성을 앞세우고 수령에 대한 충성을 전형화원리의 기준으로 끌어올린 데 있다. 참다운 공산주의적 인간 전형 창조하기 위해서는 공산주의자의 세계관, 인생관에서 기본핵을 이루는 혁명적 수령관을 그려야 하며, 그 정신도덕적 풍모에서 기본을 이루는 수령에 대한 충실성을 기준으로 해야 한다는 논리로 귀착되고 있는 것이다.

주체사실주의란 결국 민족성과 수령에 대한 충성을 전형화원리의 핵심으로 내세우기 위한 창작방법이 되는 셈이다. 이는 리얼리즘의 보편성과는 거리가 먼 개념으로서, 현 시기 북한의 절박한 위기의식에서 나온 실용적 산물로 생각된다.

#### 4. 사회정치적 생명체와 문학

네번째로 주체문학론의 특징적인 주장이라 할 문학의 형상원천으로서의 사회정치적 생명체론을 보자.

김정일의 『주체문학론』에 의하면, 현 시기 북한 문학의 형상원천과 복무대상은 수령, 당, 대중의 통일체에 의하여 사회정치적 생명체라고 한다. 사회정치적 생명체란 무엇인가? 인민대중은 당의 지도 밑에 수령을 중심으로 하여 조직적으로 결속됨으로써 자주적인 생명력을 지닌 하나의 사회적 정치적 유기체를 이루었는데 그것이 바로 사회정치적 생명체라는 것이

다. 개별적 사람들의 육체적 생명에는 끝이 있고 변화가 있지만 자주적인 사회정치적 생명체로 결속된 인민대중의 생명은 영원하고 불변하므로 문학의 영원한 형상원천으로 된다는 것이다.

사회정치적 생명체를 형상화하는 데서 중요한 것은 수령, 당, 대중의 삼위일체의 원칙을 구현한 것이라고 한다. 수령, 당, 대중의 관계는 혈연적인 관계로서 아버지 수령과 어머니 당에 자식인 인민대중이 충성과 효성을 다해 받들어 나가는 것이라고 한다. 또한 수령과 당의 위대성을 깊이 있게 형상하며 이와 함께 인민대중 속에서 나온 새로운 형태의 공산주의적 인간을 그리는 데, 그 조건이란 당과 수령에 대한 충실성을 ‘신념화, 양심화, 도덕화, 생활화’(이것도 일정한 순서와 의미가 있다!)하고 있는 주체형의 인간의 전형적 형상을 훌륭히 창조하는 것이 중요하다. 문학 창작을 할 때 어떤 경우를 막론하고 무조건 수령, 당, 대중이 혁명적 의리와 동지적 사랑에 기초하여 혼연일체를 이룬 통일체라는 사상을 생활 속에서 느껴지게 형상화해야 한다는 규정까지 있을 정도이다.

이 규정이 얼마나 무소불위인지 작품 창작의 구체적인 예를 들어보자. 만약 작품에 수령과 당 조직선, 당 일꾼이 등장하지 않는 경우는 어떻게 될까? 그 경우에도 무조건 수령, 당, 대중의 관계가 삼위일체의 원칙에서 혈연적인 관계로 묘사되어야 한다는 것이 주체문학론의 주장이다. 이를테면 영화문학 「도라지꽃」에서는 수령과 당 조직선을 전면에서 형상하지 않았지만 언제나 위대한 수령님의 관심 속에 있는 자기 고향을 살기 좋고 문명한 고향으로 가꾸며 수령의 높은 뜻과 원대한 구상을 꽃피우며 충성의 한 마음으로 살며 일하는 주인공 진송림의 형상을 통하여 수령, 당, 대중의 혈연적인 관계를 보여주고 있다는 것이다.

## 5. 생활과 형상

생활과 형상의 문제를 다룬 논의를 살펴보면, ‘종자론’, 사건문학과 성격문학의 관계, 진실성과 철학성에 기초한 형상의 힘, 문학의 지성세계,

---

구성이론, 언어형상론 등이 해설되어 있다. 여기서 종자란 작품의 사상적 알맹이로서 이것을 잘 잡아야 창작을 잘 할 수 있다는 독특한 개념이다. 그러나 종자가 어떻게 작품 바깥에서 주어지는지 제대로 논리적인 해명이 없이 김일성이나 김정일이 제시해 준다고 하는 대목에 이르면, 예술적 형상화 문제에 대한 종교적 봉건적 사고방식을 가지고 있음을 알 수 있게 된다. 어쨌든 작품의 주제와 사상을 포괄하는 핵심 구실을 하는 종자에 대한 논의는 종래 주체문예이론에서 조금도 진전되지 못한 것으로 보아 그리 쓸모있는 개념으로는 생각되지 않는다.

다만, 사건을 아기자기하게 꾸미는 흥미 위주의 사건문학보다 새로운 인간형을 창조하는 데 주력하는 성격문학을 중시해야 한다는 주장은 주목할 만하다고 하겠다. 그러나 전반적으로 볼 때 형상화이론의 근거가 되는 진실성, 철학적성, 지성론, 구성론, 언어이론 등은 초보적인 대중적 인식의 수준을 별로 벗어나지 못하고 있다. 문학작품의 예술적 형상화, 형식적 아름다움을 다루는 이 부분은 북한 문예이론체계의 취약한 부분이라 하겠다.

## 6. 문학형태와 창작실천

『주체문학론』은 문학의 형태(장르)에 대한 종래의 견해를 단순화시켜 설명하고 있다. 시, 소설, 아동문학, 극문학 등에 대해서 사회주의문학론치고는 상식 수준의 이론을 펴고 있는 것이다.

먼저 시의 본성을 보면 시대를 선도하는 투쟁의 기치라 하여 전투적 기능과 호소적 역할을 강조하고 ‘현대정신’을 근본속성으로 천명하고 있다. 여기서 현대정신이란 그때그때의 당 정책에 기동력있게 호응할 수 있는 근거가 되고 있다. ‘주체의 시론’이란 서정성을 높이고 시대의 주도적 감정을 개성이 뚜렷한 독창적인 체험세계로 노래하며, 내용과 형식 두 측면에서 음악성을 강화하고 운율(흐름새와 박자)을 살릴 것을 주장한다. 또한 개인 서정시보다 균중창작인 가사 창작에 비중을 두는 것도 주목할 만하다.



소설론을 보면 소설이 문학의 대표적인 형태라 규정하고 시대의 요구에 맞게 발전시키기 위하여 생활을 이야기 식으로 펼쳐나가고 심리 묘사, 세부묘사에 힘을 넣으며 감동의 연속으로 만들라고 하고 있다. 주체의 소설론은 소설이 낡은 것에 도전하는 새로운 형태의 문학으로 될 것을 강조하면서 도식적인 틀에서 벗어나기 위한 탐구로서 구성과 형상수법, 하위장르에서 새로운 경지를 개척할 것을 주장하였다.

아동문학론을 보면, 아동문학이 인간과 생활을 어린이의 시점에서 보고 평가하며 그려내는 기본특징을 가지기 때문에 우리 어린이의 특성을 잘 알고 그에 맞게 형상을 창조해야 한다고 하였다. 주체의 아동문학론은 유소년기의 심리적 특성을 잘 살리며 작품의 진실성과 형상의 기발성, 독창성 문제에 관심을 돌려야 한다고 하였다.

그밖에 극적인 것을 생활현실의 요구에 맞게 다양하게 발전시키는 극문학의 문제, 새롭게 떠오른 ‘텔레비전문학’에 대한 문제, 문학에 대한 선도적 역할과 대중성을 강화시킬 ‘우리식 평론’에 대한 문제 등이 언급되고 있다.

## 7. 당의 영도와 문학사업

마지막으로 문학에 대한 당의 지도와 문학 조직에 대한 논의를 보자.

주체문학론에 따르면 문학사업에 대한 당의 지도란 결국 당의 유일적 지도체제를 튼튼히 세우는 것이며 본질에 있어서 수령의 영도를 무조건 따르는 것으로 귀결된다고 할 수 있다. 작가들은 집단주의 정신을 가지고 오로지 당의 지도 밑에서만 문학운동을 해야 하며 문학을 온전히 인민대중의 것으로 만드는 대중화작업에 매진해야 한다고 주장되었다. 또한 작가들이 어떠한 정세 변화에도 흔들리지 않고 당과 수령에 충성을 다 바치라는 의미에서 당과 운명을 같이하는 혁명가로 규정되기도 하였다.

이상에서 보듯이, ‘주체문학론’이란 단행본 제목이면서 동시에 주체의 문예관, 사상, 이론, 방법의 전일체계라 할 수 있다. 북한 문예학자들은 이

책이 나온 이후 지금까지 7장 32절 전체, 장절, 절별, 항목별에 이르기까지 해설논문을 『문학신문』 『조선어문』 등에 지속적으로 실고 있고, 실제 창작도 이에 근거해 이루어지고 있다. 이를 통해 볼 때 1990년대 북한문학의 지침은 이 책에 다 들어있다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 90년대 들어 해마다 되풀이되는 당 문예정책의 기조는 결국 이 책에서 한 치도 벗어나지 않고 있다. 문학예술이 보여주어야 할 최고의 모습이라는 주체형의 인간형을 그려내기 위해 내세우는 것이 기껏 배신을 모르는 충신 효자의 형상이다. 이를 보면 당과 수령·국가에 대한 충성을 부모에 대한 효성과 동일시하는 봉건적 신앙적 차원의 의식화가 당연시되어 있다.

이러한 문학론의 근거에는 체제 안정과 관련된 상당한 위기의식이 작용하고 있는 것으로 생각된다. 과연 문학사업의 발전을 위해서 당과 수령의 완벽한 통제가 언제까지나 가능할지 회의가 드는 것이 사실이다. 창작의 자유를 부르짖는 것을 부르조아사상 잔재라 비판하고, 전체주의적이고 관료주의적인 것으로 비판될 법한 당 문예정책을 ‘집단주의와 중앙집권적 민주주의’라고 해명하는 데서 오히려 이러한 의문은 더욱 커진다. 북한 문예학계로서는 1990년대 들어 동구 사회주의권의 몰락으로 인한 체제 동요를 막기 위하여 문학예술에 대한 당의 지도를 그 어느때보다도 더욱 강화하였으나 그럴수록 위기는 심화되리라 생각되는 것이다.

## 제4절 작품을 통해 본 북한의 최근 현실

### 1. 백남룡, 「생명」(1985)

#### - 대학 입시 관련 교육 관료의 인간적 고뇌

이 작품은 80년대 이념적 완화기의 생동감 넘치는 세대소설이다.

1980년 1월 제 3차 조선작가동맹대회에서 제시된 김정일(당 최고지도

부)의 문예정책을 보면, ‘주체형의 공산주의자의 전형 창조, 숨은 영웅의 형상화, 자연주의와 도식주의의 극복’ 등을 지침으로 하였다. 이를 부연하면, '80년대 문학은 당대의 다양한 사회주의 현실을 소재로 하되, 평소 잘 알려지지 않은 평범한 인물을 찾아내 그들의 일상생활과 내면에 숨겨진 영웅성을 자연스럽게 그리고 그들을 따라 배우자는 것을 문예 창작 및 비평의 목표로 한다는 것이다.

1980년대 중후반에 들어서서 사회 분위기의 전반적인 이념적 완화가 이루어지면서, 이에 호응하여 남대현의 『청춘송가』, 백남룡의 「벗」, 최상순의 「나의 교단」 등이 나왔다. 이들은 경직된 당 공식이념으로부터 상대적으로 자유롭게 남녀간 애정 윤리문제라든가 여성의 자의식을 다룬 작품이다.

백남룡의 「생명」은, 대학입시에서 입학성적을 최종 결정하는 과정에서, 평소 자기가 아는 사람이나 윗사람의 압력에 의해서 순위가 조작될 수 없다는 주인공의 양심 문제를 섬세하고 진지하게 그려내고 있다.

이 작품의 의미는 무엇일까? 표면적으로는 정실에 이끌렸던 주인공이 당과 인민에 대한 양심적인 행정 원칙을 지킨다는 당성을 강조한 것 같다. 이면적으로는 그 문제의 원인이 되었던 관료주의를 비판하는 것이 진정한 주제인 것도 같다. 관료가 주민 위에 군림하여 정실에 흐르면 사회가 파탄나고 주민의 종으로서 원리원칙대로 하면 오히려 사회와 가정의 행복이 온다는 것이다.

북한문학에서는 가정의 행복이 개개인의 노력에서 나오기보다는 전 사회의 사회적 정치적 유기체에서 파생된다고 본다. 따라서 사회적 정치적 인간관계에 관료의 군림과 같은 동맥경화가 일어나면 싹틔줄에 해당하는 가정과 개인의 일상생활도 불행해진다고 생각한다. 따라서 사회 유기체가 원활하게 움직이기 위해서는 개인과 가정의 행복이 기본바탕이 되어야 하며 동시에 당이나 각급 기관에서 일하는 관료들이 인간적으로 연대되어야 한다는 것이다. 여기서 ‘인간적’의 의미는 기계적·형식적의 반대개념인 ‘혈연적·자연적’이라는 뜻이다. 80년대 이후 북한문학이 내세우는 새로운

---

인간형인 주체형 인간이란 일상생활 속에서 남들도 자기 가족처럼 돌보는 헌신적인 관계를 맺으면서도 자기를 내세우지 않는 숨은 영웅을 말한다.

이 작품에서 특히 문제가 되는 것으로 80-90년대 북한문학의 주요한 주제라고 할 관료주의 비판에 있다. 즉, 입시와 가정문제 같은 개인 간의 세세한 문제까지 뿌리 깊이 잠식된 관료적 작태에 대한 비판의식을 보이는 것이다. 관료주의적 인간형과 주체형 인간형의 대립구도는 매우 중요한 문제로 다루어지고 있다. 이를 통해 인민의 일상생활 속에 숨어있는 영웅적 관료의 모습이 주체형 인간으로 형상화된다는 것이다. 이는 역으로 북한 사회가 혁명 1세대의 의지 차원으로는 해결되지 않는 관료제의 폐해가 만연되어 있고 인민의 자발성, 주관적 의지만으로는 사회가 움직이지 않는다는 것을 의미한다.

## 2. 김응일, 「충복」(1994)

### - 가정사 갈등까지 해결하는 김정일의 은혜

김일성 사망후 북한문학의 최근 모습을 알기 위하여 단편소설을 한 편 보자. 김응일의 「충복」은 김정일의 세심한 현지도에 의하여 인민의 가족관계, 결혼문제를 해결하여 행복한 사회주의 대가정을 이룬다는 내용이다. 김정일에 의하여 시농기계공장 작업반장 김철수가 6.25전쟁 때 아버지의 불미스런 행적때문에 금이 간 모자관계를 회복하고 어렵던 결혼을 이룬다는 내용이다.

더 할 수 없이 완벽한 인간으로 그려지는 수령의 형상, 어떠한 고난에도 배신을 모르는 혁명적 의리와 동지에, 하급관료의 관료주의적 작태에 대한 비판 등의 주제의식을 통해 수령, 당, 인민대중에 대한 충성과 효성을 다하는 '충신과 효자'의 인물형상을 그려내고 있다. 그래서 제목도 '충복'이라 하여 '90년대 주체형의 인간 전형'을 나름대로 그린 셈이다.

그런데 왜 모자 간 갈등과 혼사(婚事) 장애라는 오래된 서사적 장치가 아무런 갈등없이 신화적으로 해결되는 것일까? 실은 이 점에서 의문이 생

긴다. 만약 수령이라는 절대자의 지도가 없다면 그 사회의 인간이 과연 자주적인 역사의 주역이 될 수 있을지 회의가 든다. 주인공이 자기 운명을 개척하기 위하여 아무 길잡이도 없이 고통스러운 인생행로를 걷는 것이 아니라, 신의 위치에 있는 초월적 구원자에 의하여 예정된 길을 걸어가 행복한 결말을 맺는 내용, 이는 소설이 아니라 신화이다. 근대사회에서 신화가 가능하려면 그 사회가 고대적 중세적 체제를 갖춰야 하는데 현재 북한이 바로 그런 것이 아닐까 한다.

이른바 인민대중의 자주성, 창조성, 의식성이 늘어나는 추세로 역사가 발전해왔다는데 왜 반드시 수령-당의 지도에 의해서만 그것이 가능할까? 실제로는 인민대중의 자주성이 허울뿐이고 오로지 수령-당의 지도에 전폭적으로 자기 운명을 맡기는 자동인형이 되었을 때만 행복을 느끼는 피동적 존재가 된 것은 아닐까 하는 의문이 드는 것이다. 기실 수령과 당은 절대적인 명령권자이고 자주적이라는 인민대중은 실은 무조건 충성을 다해 명령을 따르는 수동적 존재일 뿐인 것이다.

### 3. 시의 경우 - 개인의 서정 대신 수령 찬가

북한의 최근 문학에서는 모든 문학 창작과 향유의 유일한 기준으로 수령에 대한 충성을 제시하고 있다. 우리로선 쉽게 납득이 되지 않는 대목이긴 하지만 봉건왕조의 왕실 찬양문학 같은 방식이 매우 중요한 공식문학으로 인정되고 있는 것이다. 일반 생활인의 생활감정을 다룬 문학작품도 많이 나와 있지만, 시적 감수성과 소설적 갈등 어딘가에는 반드시 수령에 대한 충성심이 끼어들게 되어 있다. 한 예를 들어보도록 한다.

백두산의 설한풍 스민 우리의 군기는  
그이 모신 영광에 넘쳐 펄펄 날린다  
최고사령관 김정일 동지를 따라  
더 높이 들자 혁명의 군기

---

전선 천리 포연이 서린 우리의 군기는  
그이 명령 받드는 길에 높이 날린다  
최고사령관 김정일 동지를 따라  
더 높이 들자 혁명의 군기

위 시는 정성환의 「더 높이 들자 혁명의 군기」(1992. 7)의 부분이다. 단순한 직설화법이 주조를 이룬 ‘김정일 찬양가’가 수령론에 입각한 주체사실주의 문학의 실제 예인 셈이다. 최소한의 서정성이나 미적 반영과는 거리가 있어 보인다.

수령에 대한 개인숭배, 그에 대한 충성과 효성의 요구란 다른 의미가 아니다. 일반주민이 당-국가의 정책집행상의 요구를 무조건 받아들이고 집행해야 하는 상황을 절대권자에 대한 윤리적 책임, 신앙적 봉사 등의 언어체계로 포장한 것일 뿐이다. 수령의 절대화, 체제의 숭고성과 소명성을 강조함으로써 인민대중이 수령-당-국가의 명령에 대해 어떠한 저항이나 반발을 시도하는 것도 도덕적 패륜, 민족에 대한 반역 등 윤리적 정치적 범죄로 만들어 차마 꿈도 꾸지 못하게 하는 것이다.

김일성이 죽은 후 그에 대한 추모문학이 새로운 흐름으로 등장한 점도 주목할 만하다. 최근 북한 최고의 시인으로 평가되는 김만영은 김일성 사망 1주기, 2주기 추모시를 썼는데, 이것이 매우 중요한 시적 업적으로 평가받고 있다.

1996년 7월 『조선문학』 『문학신문』에 동시에 실린 김만영의 ‘서사시’ 「평양시간은 영원하리라」를 중심으로 최근 시의 특징을 살펴보도록 한다. 이 작품은 서두와 결구가 각기 시를 쓰는 시인의 심정을 토로한 별개 장으로 이루어져 있고 그 내용은 김일성과 김정일의 영웅적 모습과 그에 대한 대를 이은 충성을 다짐하는 구호시에 가깝다. 일부를 보도록 한다.

(전략) 평양이여 / 내 사는 평양이여 / 그대 푸른 하늘가에 / 오늘도 그  
리움에 젖는 / 이 마음을 싣노라 / 설레는 가로수 잎새 아래로 / 발걸음

을 읊기며 / 내 뜨거운 생각을 없노라

마음 속으로 / 조용히 불러만 봐도 못견디게 못견디게 / 우리 수령님이  
그리워지는 평양 (중략)

천년 세월이 흐르고 / 백천번 세태가 바뀌어도 / 태어나고 태어나는 우  
리의 후대들 / 끝없는 행복을 노래하며 / 무궁한 평양시간 속에 살리니

아, 김정일 동지 / 위대한 심장의 그 박동으로 / 인민을 이끌어 / 조국  
을 이끌어 / 사회주의 승리를 이끌어 / 평양 시간은 영원하리라! / 평양  
시간은 영원히 흐르리라!(중략)

아, 이 세상 모든 것에 끝이 있어도 / 우리 수령님에 대한 노래 / 우리  
장군님에 대한 노래는 끝이 없어 / 내 정녕 붓을 놓을 수 없노라 / 내 마  
음의 하얀 원고지 위에서 / 진리의 이 붓을 놓을 수 없노라. (1996. 6. 28)

‘우리식 서사시’의 걸작이라 칭송받는 이 작품은 소박한 찬송가 가사에 불과하다고 할 정도로 유치한 측면이 적지 않다. 절제되지 않은 감정의 노출과 정제되지 않은 구호적 상투적 시어, 특히 감탄사의 남발은 추모 대상에 대한 직설적인 찬양의 반복과 어울려 유치함으로 숭고미를 뒤덮고 있다. 그런데 이를 두고, 인민의 비위와 감정에 맞는 민족적 형식의 작품으로 최고라는 평가가 뒤따르니 문제가 적지 않다. 이는 기실 최근 북한 문학의 중심적인 특징인 주체성이 실은 수령론에 입각한 무한충성 경쟁에 불과하다는 한 예에 지나지 않는 셈이다.

---

## 제5절 '90년대 북한문학의 역사적 배경

1990년대 북한 문학의 정책적 목표는 무엇인가? 한마디로 말해서 북한식 사회주의 생활의 '우월성'을 예술적으로 입증하는데 창작의 우선 목표를 둔다고 한다. 사회주의 제도 하에서 인민들이 누리는 자주적이며 창조적인 생활을 진실하게 그려내기만 하면 되는 것이다. 좀더 구체화하면 이른바 '주체형'의 인간들이 제1생명으로 간직하고 있는 당과 수령에 대한 충실성을 신념과 의리의 문제로 제기하고 그것을 혈연적인 관계 속에서 예술적으로 형상화하는 것이라고 한다.

이는 얼핏 생각하면 진부한 구호의 반복처럼 보이지만 실은 김정일 시대의 '사상 우위 정책'을 반영하고 있다고 파악된다. 최근 들어 급속하게 김정일 체제가 정착되는 과정 속에서 볼 때, 김일성 사후 북한의 정치 경제 분야 못지않게 사상 문화 분야가 체제 내에서 차지하는 중요성이 커졌다는 것을 알 수 있다. 김정일 체제의 정착은 김일성의 업적에 대한 상속이라는 의미도 있지만 어떤 측면에서 보면, 동구 사회주의의 몰락이라는 '90년대적 현실에 대한 북한의 내적 대응의 한 방편으로서, 정치 경제력 등 객관적인 요소보다는 정신적 도덕적 단결 등 주관적인 요소에 의해 돌파구를 찾으려는 측면도 없지 않은 것이다. 사상 문화 분야를 강화하여 인민대중의 동요를 막아내고 유일체제를 안정시키는 토대로 삼는 것이 김정일 문학론의 현실적 의미인 셈이다. 따라서 문화정책 분야에서 김정일의 생각을 읽어내는 일은 남북 문화 교류뿐만 아니라 남북 교류 전체에 걸린 문제가 될 것이라고 하겠다.

김정일 시대 북한문학의 특징은 '주체문학론'에 다 들어있다고 해도 과언이 아니다. 그것을 문면 그대로 믿는다면 그 핵심은 다음과 같이 정리된다. 주체문학론의 핵심은 사람, 인민대중의 자주성에 기초한 '주체의 문



예관'에 입각하여 '조선민족제일주의정신'을 고양하고 수령에 대한 충실성을 다하는 주체형의 인간을 최고의 모범으로 그리는 '주체사실주의 창작방법'에 있다고 할 수 있다. 여기서 인민대중의 자주성이라든가 조선민족제일주의정신, 수령에 대한 충실성 등의 개념이 실제로 어떤 현실적 의미를 띠는지 비판적으로 검토할 필요가 있다. 그래야만 주체문학론에 대한 올바른 가치평가를 할 수 있을 것이다.

인민대중의 자주성은 실제로 어떤 의미일까? 그것은 어디까지나 구호뿐이고 실제로는 당과 수령에 대한 충실성이라는 보다 우위의 초월적인 가치기준에 매몰된다. 주체사실주의의 전형론의 핵심이 수령에 대한 충성과 효성에 귀결된 것을 봐도 이 점은 증명된다. 말단 명령집행자인 피동적 인민대중은 마치 '자주성, 창조성, 의식성'을 가진 듯한 존재로 설정된다. '사람 중심의 세계관'이라는 주장은 실제로는 수동적 존재인 인민대중의 신하 위치를 반대의 상황으로 숭고화해서 제시한다.

'조선민족제일주의정신'이라는 말에서 사회주의적 민족문학의 건설이라는 대의명분을 벗겨내면 실제로 무슨 뜻이 될까? 주체문학론의 현실적 의미는 세계사적으로 보편성을 상실한 북한 체제의 특수성을 자민족중심주의로 극복하려는 사상 문화적 사업과정을 반영하고 있다고 하겠다. 다른 나라와의 교류를 극도로 경계하면서 체제 안정을 꾀하고 자력갱생이라는 주체적 경제를 펴다보니 사회주의 경제 발전의 극심한 정체 끝에 거의 파탄에 이른 것이 실상이다. 경제적으로 어려운 체제 위기를 극복하기 위해서, 다른 나라와의 교류나 개방을 통한 비교를 극도로 억제하고 주민들에게 우리나라가 최고라는 환상만 불어 넣어주는 것이 '조선민족제일주의정신'의 실체인 듯싶다.

수령에 대한 충실성은 실제로 어떻게 평가할 수 있을까? 문학작품에 등장하는 인물들을 형상화할 때, 모든 긍정적 인물을 어버이 수령과 어머니 당에 충성과 효성을 바치는 '충신과 효자'로 그리는 것이 '90년대 북한 문학이 내세우는 전형적 인물성격론의 핵심이다. 과거 그들이 비판했던 전근대적 도덕 윤리를 슬그머니 가져다 사용하고 있는 것이다. 왕정시

---

대의 신하 내지 신민(臣民)의 차원으로 몰린 인민대중이 바로 자주성을 지닌 존재라 하니 문제가 아닐 수 없다. 중앙집권적 관료사회의 온갖 문제를 모두 가려버리는 전체주의적 발상이야말로 북한 문학의 앞날을 밝게 점칠 수 없게 만드는 치명적 한계라 아니할 수 없다.

그렇다면 북한에서는 왜 수령에 대한 충성을 유일한 가치로 삼는 주체 문학을 내세우지 않으면 안되는 것일까? 이는 사회주의권의 몰락에 따라 시효가 다한 사회주의리얼리즘이란 용어 대신, 수령에의 충성과 민족주의라는 특수성을 강조한 개념을 내세워 개방화나 그로 인한 체제의 붕괴라는 위기를 돌파하겠다는 전략의 산물이라 할 수 있다. 사회주의의 몰락 정도가 아니라 그 어떤 대내외적 시련이 닥쳐와도 수령에게 충성을 바쳐 북한의 유일체제를 지키겠다는 표현으로 해석될 수 있다. 이는 기실 동구 사회주의의 몰락에 따라 동구권에서 사회주의리얼리즘미학이 폐기되자 북한 체제 안으로 더욱 이념적 단합을 다지려는 것이었기에, 역으로 생각하면 그만큼 체제가 흔들리고 인민대중의 심리적 동요를 반영하고 있다고 하겠다.

## 제6절 북한문학의 미래와 통일문학의 전망

북한문학에 대하여 올바른 평가를 내리기 위해서는 통일된 민족문학사의 관점에 서는 것이 필요할 터이다. 우리가 북한문학을 무원칙적으로 지지하거나, 무조건 비난·배척하는 것이 아니라 민족문학사 서술에 보탬이 되는 것을 선별하는 원리를 찾아야 한다. 이러한 원리를 찾기 위해서라도 문예정책과 관련된 주요 문헌자료를 정리하고 미학적 근거를 확보하는 작업이 필요할 것이다. 북한문학 논의는, 분단문학의 극복방안으로서 통일된 민족문학사를 서술하여 분단 극복에 학문적·문화적으로 기여하는데 있다고 생각되기 때문이다.

전반적으로 볼 때, 1980년대 중후반에 상대적으로 다양하고 이념적 완화를 보였던 북한문학은 1990년대 중반을 넘기면서 다시 고착화된 개인숭배 문학의 길로 빠져든 것으로 보인다. 당분간 이러한 추세는 바뀌지 않을 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 우리는 통일을 앞당기기 위한 노력의 일환으로 통일된 민족문학사를 서술하는 작업을 해야 한다. 정치적 이념적 통일을 기다려 문화적 통합의 프로그램으로 참여하는 것이 아니라, 오히려 정치적 이념적 통합에 힘을 보태고 새로운 방향을 선도하는 민족 공동체의식의 확보가 필요하기 때문이다. 분단 반세기가 많은 부분에서 이질화를 강요했지만, 언어문화 - 문학 부문은 상대적으로 완강한 동질성·공통점이 있기에 더욱 그렇다.

분단문학을 극복하고 통일문학사를 서술하기 위해서 어떻게 해야 할까? 이념적 전제부터 원론 차원에서 해결하겠다고 나선다면 갈등을 풀기 어렵게 된다. 우선 서로 합의할 수 있는 '사실 차원'의 문학사를 폭넓게 다루는 것이 필요하다. 이념적으로는 쉽게 합치될 것 같지 않지만 고전문학 분야의 문학사적 사실에 대해서는 기대 이상의 공통부분이 있다. 특히 문학사적으로 중요한 부분은 왕조교체기 또는 사회체제 전환기의 중요작가들이 리얼리즘문학이라는 미적 특질로 묶여진다는 사실에 착안할 수 있다.

리얼리즘론의 공통분모를 보면 남북한 문학연구자가 다같이 합의할 수 있는 흐름을 찾아낼 수 있다. 9세기 육두품지식인을 대표하는 나말여초(羅末麗初)의 최치원 한시, 12-14세기 중세 문신귀족 대신 새롭게 역사담당층으로 떠오른 신홍사대부를 대표하는 이규보, 이제현, 윤여형 등의 한문학, 18-19세기 중세를 반성하고 근대를 준비했던 실학과 문인들인 박지원, 정약용의 한문소설, 한시, 비평 등은 통일 문학사의 주요한 내용이라 할 수 있다.

이렇게 고전문학 분야의 리얼리즘론적 시각을 합의할 수 있다면 같은 방식으로, 남북한 문학사의 차이가 극심한 근현대문학도 1920-30년대 프

---

로문학을 중심으로 한 근대 리얼리즘문학사로 재구성할 수 있을 것이다.

남은 문제는 학자, 비평가의 학문적 실천이다. 사실 차원의 구체적인 실증작업은 하지 않고 원론만 시비할 것이 아니라, 북한에서 중시하는 항일문학도 재조사하고 해방후 북한문학에 대한 연구도 심화시켜야 할 것이다. 어느 한쪽의 우열을 가리는 것이 아니라 서로 대등한 입장에서 통일된 민족 문학사를 서술해야 하리라 믿는다.

문제는 최근 8,90년대 북한 문학의 내적 변모를 파악할 수 있는 충분한 자료가 마련될 수 있는가 하는 사실 판단 차원의 걸림돌이 여전히 해결되지 않고 있다는 점이다. 많은 경우 북한 전문가들이 점쟁이 같은 비학문적 판단을 남발하고 있지만 문학 연구에서 만큼은 사실에 기초한 합법칙적인 이론을 세워야 할 것이다. 다시 말하면 북한 체제와 문학에 대한 인식과 평가는 비난과 옹호의 양편향을 지양한 중도적 시각에서 냉철한 사실 판단이 전제되어야 한다는 말이다. 그 어느 경우가 되었다 하더라도 북한문학에 대한 평가는 실사구시에 따른 실증적인 기반 위에서 이루어지는 것이 통일의 진정한 기반이 되리라 생각된다.

## 제 14 장

---

# 북한이탈주민 남한사회 적응실태연구

김 영 수  
(제주대 교수)



---

## 목 차

### 제1절 남북한 제도·문화적 차이점 비교/ 473

1. 상호대립의 체제특성
2. 사회·문화적 특성의 차이
3. 동질성, 문화 그리고 통합

### 제2절 탈북주민 남한사회 적응실태/ 480

1. 탈북주민 문제의 중요성
2. 탈북주민의 현황과 지원정책
3. 탈북주민의 남한사회 적응실태

### 제3절 통일 후 예상되는 북한주민의 적응양상/ 495

1. 동서독 지역간 이질화 현상
2. 통일 후 예상되는 북한주민의 적응양상





## 제1절 남북한 제도·문화적 차이점 비교

한민족은 천 년 이상 하나의 생활공동체를 이루고 살아왔으며, 같은 언어, 같은 전통문화를 지니고 동류의식을 가지고 생활을 같이 해왔다. 그 결과 민족구성원들은 모두 하나의 민족공동체의 구성원이라는 '우리 의식'을 가지고 있다.

그러나 분단의 기간이 50여 년이 지나면서 남북한간의 이질성은 이미 상당한 정도를 넘고 있다. 이데올로기와 체제는 물론 가치관과 의식구조 및 문화와 생활방식 등에서 상호 커다란 차이를 나타내고 있다. 이러한 상이성은 통일된 하나의 민족공동체를 이루어가는 과정에서 커다란 장애요인이 될 것으로 예상된다. 이질화가 심화될수록 남북한간의 사회·문화적 통합이 그만큼 어려울 수밖에 없다는 사실은 이미 탈북주민들의 남한 적응 사례나 통일독일 사례를 통해서 어느 정도 입증되고 있다.

### 1. 상호대립의 체제특성

분단된 한반도에 등장한 두 개의 정치체제는 매우 대조적이다. 가치체계나 리더쉽 스타일에서 뿐만 아니라 정치이념과 조직에 있어서도 상극적이다. 이런 차이는 이전의 전통문화와 높은 수준의 동질성을 감안한다면 매우 놀라운 결과가 아닐 수 없다.

단일민족, 단일언어 그리고 문화적 동질성을 특징으로 했던 한민족은 45년 분단 이후 상호적대적인 세력에 의한 정치체제가 등장하게 되면서 그 동질성에 기초한 공속성이 깨어지기 시작했는데, 서로 상대방을 인정하지 않으려는 태도는 분단체제를 더욱 고착시키면서 상호경쟁과 정치적 갈등의 수준을 더욱 고조시켜 왔다. 즉 제로-섬(Zero-sum)적 체제경쟁 속에서

---

남북한의 동질성은 파괴되고 이질성이 심화되어온 것이다.

분단국가로서의 한반도의 특수한 상황은 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)의 다음 표현에 압축되어 있다.

“아마 한반도보다 더욱 단일적인 민족성과 문화적 동질성을 보유한 국가는 전세계 어느 곳에도 없을 것이다. 또한 순전히 외부세력의 자의적 간섭에 의해 그렇게 철저히 분단되었던 국가도 또한 없었을 것이며, 상호교류가 그렇게 철저히 봉쇄되고 갈등상황이 그렇게 극단적으로 치유불능한 상태로 지속되었던 국가도 또한 없을 것이다.”

분단 이후 남한에는 다원적 민주주의를 정치이념으로 하는 민주주의 정치체도가 이식되고, 북한에는 소비에트 사회주의를 정치이념으로 하는 공산당 일당독재의 사회주의 체도가 이식된 결과 남북한은 각기 상이하고도 대립적인 체제를 갖게 되었다.

먼저 남한의 정치적 질서는 정부형태에 있어서 권력이 궁극적으로 개인 혹은 국민에게 귀속되는 대의민주주의 체제에 기초했다. 국가권력의 정당성은 따라서 합리적·법적 권위에 의존했으며, 사회적으로는 다원주의를 신봉했다. 그러나 남한의 정치체제는 실제에 있어서 정치적 반대세력에 대한 지도자의 관용도 수준이 매우 저조한 권위주의적인 성격을 강하게, 그리고 오랫동안 갖고 있었다. 역사적으로 볼 때 남한의 정치체제는 민주주의 그 자체라기보다는 민주주의를 지향하는 것이었다.

이와 같은 현상은 경제적 질서에 있어서도 비슷하게 나타났다. 남한은 경제행위의 목표를 사적 이익의 극대화에 두고 경제활동의 사회적 메카니즘을 시장원리로부터 구현했다는 점에서 자본주의 경제체제에 해당한다. 그러나 현실에 있어서 남한의 경제체제는 공공이익의 구현과 빠른 경제성장을 위해 국가개입을 폭넓게 인정해 왔다.

한편 북한은 대의민주주의를 부르조아민주주의로 일축하면서 인민민주주의 혹은 프롤레타리아계급 독재체제를 구축해 왔다. 그리하여 북한에서는 다원주의가 아닌 획일적 유일체제가 자리잡게 되었다. 또한 국가권력의 실질적 소유권은 당과 최고지도자의 몫이 되었고, 지배의 정당성은 카리스마

적 권위에 크게 기초하고 있었다. 이런 점에서 북한의 통치형태는 전체주의적인 속성을 강하게 내포하고 있다.

경제적 질서에 있어서 북한은 경제행위의 목표를 사회적 수요의 충족에 두고 경제활동의 사회적 메카니즘을 중앙집권적 계획에서 찾고 있다는 점에서, 그리고 특히 당과 국가에 의한 완벽한 경제통제, 시장원리 및 사적 소유권의 원칙적 부정이라는 측면에서 전형적인 사회주의 국가를 유지해 왔다고 할 수 있다.

이와 같은 남북한 체제의 상이성은 사회구성의 원리나 작동원리에도 중대한 영향을 미치게 되는데, 국가와 시민사회의 성격 및 관계규정이 그 대표적인 경우이다.

먼저 남한의 경우 국가와 시민사회는 분리적 관계에 놓여 있다. 시민사회의 출현이 역사적으로 자본주의와 민주주의 발전의 산물이듯이 경제적인 측면에서 사적 소유제도와 시장 메카니즘, 그리고 정치적 측면에서 신분적 구속으로부터 해방과 결사의 자유없이는 시민사회가 존재할 수 없다.

남한은 자본주의를 도입하고 민주주의를 선택함으로써 국가 대 시민사회라고 하는 역학관계의 존재를 가능하게 만들었는데, 민주주의 및 자본주의 체제에서의 시민사회는 국가와 더불어 지배구조를 강화하거나 정당화할 수 있고, 국가의 기존 지배체제에 대항할 수도 있다. 아울러 사회적 갈등의 표출도 자연스럽고 필연적인 현상이다.

반면에 북한의 경우 국가와 시민사회는 종속적이며 융합적인 관계에 있다. 경제영역에 대한 국가의 완벽한 통제, 그리고 당·국가에 대한 개인의 절대적 예속이 이루어지고 있는 북한체제를 놓고 국가에 대한 시민사회의 자율성을 논할 수 없다. 이런 점에서 북한사회의 이념형은 시민사회가 아니라 신민사회이다.

북한에서의 국가는 보편적 이익을 구현하고 보호할 뿐만 아니라 민간사회에 대해 도덕적·윤리적 우월성을 가진다. 따라서 국가 대 시민사회의 역학구조 성립은 원천적으로 불가능하며 신민적 개인으로 구성된 시민사회는 국가에 종속되고 흡수될 따름이다. 즉 국가와 시민사회가 미분화된 상

---

태에서 국가에 대한 시민사회의 도전은 원천적으로 존재할 수 없으며, 사회 내부의 갈등 역시 부자연스럽고 일탈적인 것으로 간주된다. 요컨대 사회통합은 그 자체가 체제의 목표인 것이다.

## 2. 사회·문화적 특성의 차이

남북한의 사회·문화적 양상도 매우 대조적인데, 그렇게 된 이유는 근대화 과정 및 성격이 서로 달랐다는 점과 사회의 개방성 여부에서 찾을 수 있다.

분단 이후 남북한은 각기 다른 근대화 과정을 걸어 왔는데 그 결과 각기 다른 사회적 성격을 갖게 되었다. 남한은 자유주의적 근대화를 지향하여 국가주도형 자본주의적 산업화를 통해 상당한 경제발전을 이루어온 데 반해, 북한은 근대화에 따른 사회·문화의 변화가 국가동원체제에 의해 의도적으로 통제됨으로써 산업화에 따른 사회변동의 일반적인 정향에서 크게 벗어나는 양상을 보여 왔다. 특히 북한은 개인과 특정집단의 권력유지를 위한 정치체제를 최우선적으로 지향해 왔는데, 그 결과 경제운영의 비효율성이 초래되면서 사회전반에 경제위기적 상황이 확산되고 있다.

또한 남한 사회는 해방 이후 외국과의 빈번한 접촉으로 이질문화에 대한 포용력과 적응력이 크며 이질적인 문화와의 공존을 자연스럽게 수용하는 반면, 북한의 경우 정책적으로 유일사상과 민족 및 문화의 순수성을 강조하여 이질적인 것에 대한 허용범위가 작아 다른 문화에 대한 적응력이 약하다.

한마디로 민주주의의 가치를 중시하여 문화적 다원주의를 지향하고 있는 남한 사회와 사회주의 문화를 지향하면서 집단주의적 가치를 강조하는 북한 사회는 서로 근본적인 차이를 보이고 있다.

이런 사회 성격의 차이에 따라 문화적 특성의 차이도 확연하게 드러난다. 북한 문화는 무엇보다 정치 종속성이 높다. 즉 김일성·김정일 체제유지와 밀접한 관련을 맺으면서 문화의 자율성과 다양성이 매우 위축되어

있다. 또 획일성, 집체성, 인민성과 같은 북한 특유의 문화적 기준이 문화의 특성을 재단하고 있다. 반면, 남한 사회는 문화적 자율성을 보장하고 있을 뿐 아니라, 새 문화에 대한 높은 적응력과 흡수력을 지니고 있다.

이상의 정치·경제 체제와 사회·문화 속에서 형성된 북한 주민들의 가치 체계와 의식구조는 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, 주체사상에 의한 전체주의, 집단주의, 반이기주의, 반개인주의적 성향이 강하게 나타난다. 북한에서의 사회적 기본 단위는 개인이 아니라 인민 대중이므로 사람은 개인으로서가 아니라 사회와 집단의 한 성원으로서 살아간다고 보고 있으며, 사회와 집단을 위하여 얼마나 공헌하는가가 생활의 일차적 가치 척도로 되어 있다. ‘하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여’와 같은 전체주의적 성격이 강조되고 있으며 집단에 대한 소속감과 일체감 및 그로부터 나오는 충성심과 헌신이 강조되고 있다.

둘째, 북한 주민은 타율적이고 수동적인 성향이 강하다. 북한 사회는 개인의 인센티브에 의해 자발적으로 행위를 선택할 수 있는 사회가 아니라 중앙 계획과 강요, 동원에 의해 행동하는 사회이기 때문에 타율적이고 수동적인 복종형의 인간형이 양산되고 있다.

셋째, 북한 주민은 자기중심적이고 배타적이며 적대감이 강하고 폐쇄적인 성향이 강하다. 북한 주민은 어려서부터 정해진 규율과 절차에 익숙하도록 조직적인 사회화에 길들여져 왔기 때문에 행동의 폭이 고정되어 있고 외적 적응성이 약하며 자기중심적 성향이 강하다.

넷째, 자유보다는 평등을 중시하는 성향을 지닌다. 북한 주민은 학교교육이나 사회 학습을 통하여 개인의 자유나 경쟁보다는 평등과 협동을 중시하도록 배우고 있다. 이는 집단주의 또는 전체주의 사회라는 북한 체제의 특징과 맥을 같이 하는 의식 성향으로서 북한 주민에게 인권이나, 개성 등과 같은 개인주의적 가치는 배척되면서, 오직 조직적 규율이 행위의 척도로 작용하고 있다.

다섯째, 전통적인 가부장적 권위주의 성향이 강하다. 북한 주민의 가치 체계와 의식 성향에는 전통적인 가부장적 권위주의 요소가 강하게 남아

---

있다. 즉 수령에 대한 절대복종의식과 결부되어 사회질서 전체에 대한 권위주의가 강화되어 있고, 전통적인 가족주의가 집단주의와 연결되면서 유교적 공산주의라는 특징이 강하게 나타나고 있다.

### 3. 동질성, 문화 그리고 통합

남북한은 오랫동안 단일민족국가였을 뿐만 아니라, 고도의 문화적, 인종적·언어적 동질성을 지녀 왔다. 이런 문화적 특징이 그동안 남북한의 관계 양상에 커다란 영향을 미쳐 왔고, 앞으로 진행될 통일과정에서도 결정적인 영향을 미칠 것임은 자명한 사실이다.

그런데 남북한의 민족적 동질성은 양날을 가진 칼과 같아, 이런 특징은 두 체제간의 정치적 통합과 사회적 융합을 증진시킬 수도 있으며, 반대로 저해할 수도 있다. 즉 문화적 동질성은 흔히 지적하는 것처럼 남북한 통일의 당위성을 제공할 뿐 아니라 통일을 촉진하는 촉매가 될 수 있으나, 역으로 문화적 동질성의 높은 수준은 상황에 따라 양자간의 불신과 적대감을 높이는 계기도 되어 오히려 통합의 가능성을 줄이는 결과를 낳을 수도 있다.

지금까지 남북한 관계는 조화와 협력보다 적대감과 경쟁심이 지배적이었다. 제로-섬적이며 상호파괴적인 경쟁과 고도의 위협을 내포한 정치적 게임이 지속되어 왔다. 정상적인 상황 아래서라면 고도의 문화적 동질성이 체제통합과 통일의 과정을 충분히 앞당길 수 있으나, 분단 상황이라는 비정상적인 현실로 말미암아 일종의 격렬하고 특이한 위기상황이 종종 연출되었다.

즉 비정상적인 상황 아래서 문화적·인종적 동질성이 상처를 치유하기보다는 오히려 정치적 갈등을 더욱 증폭시키고 첨예화시켜 왔다. 그리고 이런 상태가 길어지면서 통일가능성을 감소시키는 요인으로 작용해 온 것도 사실이다. 이전에 공유했던 동질성이 시간이 흐르면서 이질화되어가고 아울러 새로운 기득권이 뿌리내리게 되면서 통일의 장애요인으로 지적되어

왔다.

그런 상황 아래서 정상적인 외교교섭과 정치협상 절차를 통한 통일노력이 뚜렷한 성과를 보기가 쉽지 않았다. 이것이 현재까지의 남북한 통일환경의 현실이다.

현재 분단된 남북한 사회를 통합하여 민족공동체의 단일성을 회복하는 민족통일의 과제와 관련하여 남북한은 첨예한 의견차이를 보이고 있다. 북한은 정치통일 우선론을 주장하고 있고 남한은 생활권 통합-문화통합-사회통합을 거쳐 정부통합으로 나아가는 점진론을 펴고 있다.

요컨대, 통일의 주체, 통일의 단위, 통일의 과제, 통일조국의 미래상 등 통일문제를 보는 기본 시각에서 남북한은 분명한 상극성을 드러내고 있다. 그 결과 현재 남북한은 통일협상에서 어떠한 구체적인 진척도 보지 못하고 있다.

가치의 절대성을 내세우고 그 실천을 목적으로 하는 일당지배의 계급독재를 실시하는 북한정치체제와 가치의 상대성을 바탕으로 하는 자유민주주의 정치이념을 정치체제 운영의 기본원리로 하는 남한의 정치체제간에는 체제상응성이 전혀 없다. 이런 상황 아래서는 남북한간의 통합 가능성은 매우 희박하다. 한 쪽의 체제특성을 살리면 다른 체제의 특성은 죽어버리기 때문이다.

북한이 정치통일 우선론을 펴는 논거는 간단하다. 남북한의 이질화된 사회를 일단 하나의 정치체제 속에 통합하여 함께 정치교화를 실시해 나가면 주민들의 생활양식은 같아지고 문화형식, 사상성향도 같게 할 수 있다는 논리이다. 이런 논리에는 인간의 의식이란 인위적으로 개조할 수 있다는 생각과 인간공동체에서는 정치가 모든 것을 지배한다는 생각이 바탕이 되어 있다.

이에 반해 남한의 점진론은 자유민주주의적 의식에 바탕을 두고 있다. 즉 공동체의 규모와 구성원리 그리고 그 공동체의 작동원리 설정의 기준을 구성원 개개인의 행복에 두고 있다. 다양한 욕망과 능력을 가진 개인들이 서로가 서로를 존중하며 공존하는 마당이 공동체이며 이들의 자발적

---

공존합의가 바로 공동체 구성의 타당근거라 보고 있는 것이다.

요컨대, 통일과업 자체를 강한 정치적 지도력으로 문화를 인위적으로 개조 내지 창출하여 공동체의 단일성을 만드는 작업으로 받아들이고 있는 북한은 정치우선 통일론을, 그리고 공통의 전통문화를 기초로 하여 점차로 남북한 주민의 생활양식과 가치관의 통합을 추진하여 생활과 의식에서 남북한 사회를 하나의 민족공동체로 만드는 것을 통일의 과제로 받아들이고 있는 남한은 문화통일 우선론인 점진론을 내세우고 있는 것이다.

## 제2절 탈북주민 남한사회 적응실태

### 1. 탈북주민 문제의 중요성

통일이란 앞에서 본 것처럼 남북한의 서로 상충되는 사상과 체제하에서 상호 적대적 대립관계 속에서 살아왔던 사람들의 집단이 갑자기 뒤섞이는 과정이다. 이 과정에서 수많은 중대한 사회·문화적 난제들이 분출될 수밖에 없음은 이미 통일독일의 사례에서 확인할 수 있다.

특히 남북한은 독일과 다르게 동족상잔의 전쟁을 경험했을 뿐 아니라 반세기 동안 어떤 상호교류도 없었기 때문에 기나긴 반목과 증오에 기초한 가치관 및 의식구조는 실질적인 통일단계에서 심각한 국면에 처할 것임을 쉽게 예상할 수 있다.

만약 예상대로 남한 주도의 통일이 이루어질 경우, 북한지역 주민들의 심리적 좌절감과 충격은 매우 심각한 양상을 띠게 될 것이다. 예컨대, 북한 주민들은 우선적으로 기존 가치관 및 세계관의 급작스런 붕괴로 심각한 불안과 좌절감에 빠지게 되어, 북한 주민들은 남한 주민에 대해 열등의식과 혐오감을 표출하는 한편, 심한 패배의식 속에서 김일성-김정일을 비롯한 북한 지배계층에 대해 공격적인 행태를 보일 것이다. 즉 사회주의 체



제의 붕괴와 남한 주도의 통일에 따라 북한 주민들은 방향감각의 상실로 심각한 불안의식과 퇴행적인 공격 성향을 나타낼 것이다.

한편, 남한 주민들도 부담해야 할 통일비용이 과중하거나 북한 주민들의 대량남하로 남한 주민들의 생활수준이 악화될 경우 통일에 대한 회의적 반응을 강하게 표출하게 되고, 그 과정에서 북한 주민들에 대한 우월의식 및 차별의식을 강하게 나타낼 것으로 예상된다.

남북한간의 교류가 현재와 같이 전면적으로 차단된 상태에서 통일을 맞을 경우, 이런 상황은 더욱 심각한 양상을 띠게 될 것이 예상된다.

이런 부정적인 예측들이 모두 남북한 주민들의 이질성에서 비롯된다는 점을 감안할 때, 현 상황에서의 통일준비 작업은 서로 다른 체제에서 살아온 남북한 주민들이 통일된 새로운 사회 속에서 함께 살아가며 적응할 수 있는 방법이 무엇인가를 모색하는 데 그 주안점이 두어져야 한다고 본다.

통일과정에 적응하지 못한 북한 주민들의 퇴행적 행태의 분출을 예방하기 위해서는 어떤 정책적 노력이 필요한가? 북한 주민들이 자본주의 시장 경제체제에 효과적으로 적응할 수 있는 방안은 무엇인가? 어떤 사회재교육 프로그램이 북한 주민들의 문화적 충격을 완화해 줄 수 있을 것인가? 남한 주민들을 위해서는 어떤 정책이 가장 효과적인가?

아직 남북한간의 실질적 교류가 이루어지지 않고 있기 때문에 이 문제들을 풀기 위해 북한 주민들을 대상으로 직접 연구할 수는 없는 실정이다. 그러나 분단 이후 남으로 넘어온 탈북자들이 적지 않고, 특히 최근들어 이들 숫자가 증가하고 있어 이들을 대상으로 한 남한 사회 적응실태 조사는 향후 통일성취과정에서 겪게 될 문제들을 미리 진단해 볼 수 있는 예비실험적 의의를 가진다.

---

## 2. 탈북주민 현황과 지원정책

### (1) 탈북 관련 통계자료

정부수립 이후 1996년 7월말까지 군사분계선 이북지역에서 이남지역으로 귀순한 총숫자는 대략 850여 명에 이르는 것으로 추정된다. 이들 중 사망·이민 및 주소불명으로 인한 신원확인 불가능자를 제외한 약 600여 명의 탈북주민이 현재 남한 사회에 살고 있는데, 70년대에 21명, 80년대에 49명, 90년대에 181명(90년 10명, 91년 19명, 92년 8명, 93년 7명, 94년 47명, 95년 30명, 96년 7월말 현재까지 60명)이 귀순한 것을 감안한다면, 생존 탈북주민의 3분의 2가 정부 수립 이후부터 70년 이전에 귀순한 사람들이다.

탈북주민의 사회적 배경과 현황은 94년 12월 말 통일원 공보관실에서 60년대 이후의 탈북주민을 상대로 실시한 면담 및 설문조사결과를 발표함으로써 밝혀진 바 있는데, 60년대 전후는 북한 체제에 대한 저항이나 불만 등 이념적 동기가 귀순의 가장 큰 이유였는데 반해, 80년대 이후엔 처우 불만, 처벌우려, 이성문제가 더 큰 동기인 것으로 나타나고 있다.

이는 귀순동기가 점차 이념적 문제에서 개인적 문제로 바뀌고 있음을 보여준다. 즉 탈북주민들의 귀순 형태가 60년대 이념형에서 90년대엔 경제·사회형으로 전환하고 있는 것이다.

한편 탈출 경로는 지난 60년대는 탈북주민의 절반이 휴전선에 인접한 황해도와 강원도에서 휴전선이나 해상을 통해 귀순했으나, 8,90년대 들어 중국·러시아 등 제3국을 경유한 탈북주민이 증가하는 등 탈북행태도 점차 국제화하고 있다.

탈북주민들의 탈북 당시 직업은 군인이 가장 많았으며 다음은 당정원, 학생과 별목공, 기술자, 선원, 농어민 등의 순이었다. 이 중 농어민은 모두 60년대 탈북주민으로 70년대 이후로는 전혀 없다. 또 과거 군인·농어민·선원 등이 주류를 이루던 탈북주민의 직업도 90년대 들어 당정관료·대학생·별목공 등으로 다변화하고 있다.

한편 탈북주민들의 교육수준은 중졸 이하 17%, 고졸이 전체의 46%, 대졸은 37%를 차지하고 있는데, 대졸 학력수준(전문대졸 및 대학중퇴도 포함)을 가진 탈북주민이 최근들어 급증하는 추세를 보이고 있다. 탈북자의 고학력 현상은 교육수준이 높을수록 체제유지 지향적일 수도 있지만, 역으로 외부정보 유입에 의한 비교판단능력도 높아 체제불만을 더 강하게 가질 수 있음을 시사해 준다.

## (2) 탈북주민 지원정책

남북간에 체제경쟁이 극에 달했던 70년대 북한을 탈출해 남한으로 귀순한 사람들은 「의거 월남한 귀순용사」라 불렸다. 목숨을 건 결단 끝에 자유의 품으로 안긴 이들에 대한 최대한의 존칭에 걸맞게, 대우도 78년에 제정된 「월남귀순용사 특별보상법」에 의하여 탈북주민들에게는 정착금과 25평 이상의 주택, 취업알선 등 국가유공자에 준하는 수준이 제공되었다.

탈북주민이 드물었던 당시의 보상법은 탈북주민의 공적에 따라 개인당 순금 1천9백 g(현시가 2천3백만원 · 5급)~1만4천5백 g(현시가 1억6천8백만원 · 1급)에 25평 이상의 주택을 무상공급하는 등 많은 정착금이 뒤따랐다. 더구나 시민환영대회를 치루고 나면 각 기업체로부터 가전제품을 비롯한 생활용품의 지원도 쇄도했다.

그러나 80년대 말, 90년대 초에 들어 증가하는 탈북주민들에 대해 국민들의 관심이 예전같지 않게 되면서 「귀순용사」라는 용어는 거의 자취를 감추고 「귀순용사」보다는 다분히 객관적인 「귀순자」라는 용어가 대신 쓰이게 되었다. 탈북주민들에 붙여지는 이같은 용어변화처럼 이들에 대한 실질적인 처우에도 많은 변화가 일기 시작했는데, 그 변화된 내용은 93년 6월 11일에 「월남귀순용사 특별법」을 대폭 손질하여 만들어진 「귀순북한동포 보호법」과 같은 해 12월 12일부터 시행된 동법 시행령에 반영되었다.

그후 「귀순북한동포 보호법 시행령」이 또다시 개정되어 94년 9월 9일부터 시행되었는데, 이는 탈북주민 급증으로 당초 책정된 5억 9천만원의 예

---

산이 연초에 바닥나버리는 등 「귀순북한동포 보호법」에 따른 정착금을 정부가 지급하지 못하는 부도사태까지 발생한데 따른 조치였다.

정부가 「귀순북한동포보호법 시행령」을 대폭 손질할 수밖에 없었던 것은 여만철씨 일가족 5명과 시베리아 벌목공 등 94년 8월까지 무려 37명의 새로운 탈북주민이 발생하고 있는 북한동포들의 귀순 러시현상에 효율적으로 대처하기 위한 것이었다.

여기에 「시혜」차원에서 과도한 정착금을 지급하도록 하고 있는 현행법을 현실에 맞게 개정, 탈북주민의 정착과 자활을 돕는 쪽으로 바뀌어야 한다는 여론과 탈북주민에게 지불해야 할 막대한 예산을 정부가 감당할 수 없다는 현실적 어려움도 곁들인 것이었다.

그 결과 탈북주민에게 지급되던 정착금은 대폭 삭감되어 탈북주민에 대한 정착금 지원규모가 최고 3분의 1 수준으로 대폭 줄어들었다. 개정 전까지는 동거가족 수에 따라 단독탈북주민의 경우 월최저임금액(94년 기준 24만5천2백10원)의 60배(1천4백71만2천6백원), 2인 이하는 80배, 3인 이상이면 1백배까지 정착금으로 지원했었으나, 개정 후부터는 이를 기본금과 가산금으로 나눠 기본금의 경우 각각 20배(4백90만4천2백원), 30배, 40배로 대폭 줄여 지급하게 되었다.

보건복지부는 또 가산금의 경우 탈북주민 본인 및 가족구성원의 연령, 건강상태, 근로능력 등을 고려해 월최저임금액의 60배 한도 내에서 지급할 수 있도록 개정했을 뿐 아니라, 이밖에 탈북주민에게 개정 전까지 전용면적 15평 이하의 주택을 무상제공하거나 임대보증금을 전액 지원하던 것을 앞으로는 무상지원 또는 주택임대에 필요한 자금을 융자 알선하는 수준으로 변경시켰다.

「월남귀순용사 특별보상법」에 의해 탈북주민 전원에게 최하 2천만원, 최고 1억5천만원의 특별신분 보상금을 별도로 줬던 것과 비교하면 사실상 5분의 1로 대폭 줄어든 셈이다. 따라서 탈북주민 1인에 대한 혜택은 7백50만원의 정착금과 가산금, 7백여 만원의 주거자금 지원, 본인에 대한 취업 알선 등이 전부라 되었다.

### 3. 탈북주민의 남한사회 적응실태

#### (1) 탈북주민들의 의식구조 및 성향

탈북주민들의 남한사회 적응실태를 분석하기 위해서는 먼저 북한을 탈출하기 전까지 북한 체제 속에서 교육받고 사회화되면서 사회적 삶을 살아가는 데 필요한 기본 가치 및 원리에 대해 어떤 인식을 가지고 있는가를 확인하는 작업과 함께 귀순 이후 적응과정에서 이것이 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보는 것이 필요하다고 본다.

정권 수립과 함께 북한 당국은 사회의 모든 영역에 사회주의 이념을 그대로 도입한 결과, 「마르크스-레닌주의의 원리」, 「집단주의의 원리」, 「증오의 원리」, 이론을 노동현장에서 확인하고 연결한다는 「이론과 실천의 결합 원리」, 「조기 교육의 원리」, 「평등주의의 원리」, 「혁명전통 교양의 원리」, 「주체사상의 원리」 등을 중심으로 사회생활을 하는 데 필요한 기본 가치와 개념을 설정하여 북한 주민들을 사회화시켜왔다.

그 결과 북한 주민들은 인간의 존엄성과 기본권, 자유와 평등의 조화, 가치의 상대성과 다양성 등 남한 사회에서 중요하게 여기는 기본 가치와 매우 상치되는 사회생활 원리 및 가치관을 기준으로 생활해오고 있다. 북한에서 성장하고 남한에서 생활해야 하는 탈북주민의 어려움은 바로 여기서부터 비롯된다고 할 수 있다.

탈북주민들의 의식구조에 나타난 특징은 다음과 같다.

첫째, 남한에서 사회생활을 하는 데 내면화되지 않으면 안 되는 「자유」의 개념에 대해서, 탈북주민들은 귀순 초기 「여행의 자유」를 「자유」전체로 인식하는 성향을 보이는데, 이런 성향은 북한 사회를 체험한 사람에게 나타나는 공통된 현상이다.

한편, 탈북주민들은 한동안 「자유」라는 개념을 혼동하기도 하는데, 예를 들어 이 사회에는 「자유」가 무한히 있다고 생각하는 것이다. 87년에 사망한 탈북주민 K씨가 일으킨 여자문제도 바로 「자유」의 개념을 잘못 인식한

---

데서 발생한 일이었다.

귀순을 생각하기 전까지는 「자유」에 대해 한 번도 생각해 보지 않았거나 심지어 「자유」가 무엇인지도 몰랐다는 탈북주민들도 적지 않았는데, 이는 자기 계급과 사회와 자기 민족의 이익을 떠난 초계급적 자유는 나라와 사회와 민족을 망친다고 강조하고 있는 북한 교육의 결과라고 할 수 있다.

탈북주민들이 남한 사회에서 살면서 「신체의 자유」와 「사생활의 자유」 부분에서 크게 만족하지 못하고 있다는 지적이 있는데, 이는 북한에서 억압되었던 부분을 상대적으로 강하게 표출해 상대적으로 기대를 많이 하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

또한 남한 사회의 자유로움을 소중히 여기고 쉽게 적응해 나가면서도, 한편으로는 과도한 자유에 불안감을 느낀다는 견해에 대부분의 탈북주민들이 공감하고 있다. 이는 지나친 속박으로부터의 해방이 사람에게 자유와 독립이라는 새로운 감정을 가져다 줄 수도 있지만, 그와 동시에 고독과 불안도 가져다줄 수 있음을 시사해주는 것이기도 하다.

둘째, 남한 사회의 「평등」에 대해서는 탈북주민들이 대부분 좋은 인상을 갖고 있는데, 이는 당원·비당원의 차별에서 오는 불평등, 출신성분에 의한 차별대우 등을 북한 사회의 불평등 요소로 지적한 탈북주민들의 특성이 강하게 반영된 결과라고 할 수 있다.

또한 남한 사회의 특성상 엄연히 존재하고 있는 빈부격차라는 「경제적 불평등」에 대해 탈북주민들이 크게 인식하지 않고 있는데, 이의 가장 큰 이유는 비록 남한에 빈부의 격차가 존재한다고 해도 그것을 상대적인 것으로 간주하며 북한에서의 절대적인 빈곤에 비해 상대적으로 풍부한 현재의 생활에 만족하고 있기 때문이다.

셋째, 자본주의 체제에서 사회생활을 하는 데 필수개념인 「사유재산」에 대한 탈북주민들의 의식구조는 다음과 같다.

북한 경제체제의 변동과정에서 알 수 있듯이 1958년이 지나면서 북한 사회내에서는 사실상의 사유재산제도가 소멸되었는데, 그럼에도 불구하고 남한 사회에서 생활해 온 탈북주민들 대부분은 사유재산의 필요성에 반대하

지 않고 있다.

“아무리 북한 사람들이 김일성의 사상으로 세뇌되었다고 하지만 남보다 더 잘 입고 잘 살고 싶은 마음은 정도의 차이이지 여기 남한 사람과 다를 바 없는 것 같다.”는 말은 북한 주민들도 누구나 사유재산에 대한 욕구를 갖고 있음을 단적으로 표현하고 있다. 즉, 사유재산에 대한 잠재적 욕구가 있어 자본주의 사회에 적응하면서 살아가는 데 큰 문제가 없다는 지적이다.

한편 사유재산에 대한 부정적인 견해는 사유재산에 대한 필요성을 부정하는 측면보다는 대체로 남한 사회의 문제점을 제기하는 데 초점이 맞추어져 있는데, “화장실 앞에서까지 돈을 벌려는 것은 곱게 볼 수 없다.”는 것이 그 단적인 예다. 또 돈놀이와 무위도식하면서 생활하는 일부 남한 사람들에 대해 매우 부정적인 인상을 표출하고 있는데, 이는 북한의 검소한 생활과 노동의 가치를 중요시하는 생활경험에 원인이 있다고 본다.

넷째, 탈북주민들은 귀순 이후 느끼는 북한 사람들의 장점에 대해서는 대체로 「공동체 의식」을 우선적으로 들고 있고, 이외에 「협동심」, 「순박함」, 「근면·성실」, 「인내심」, 「절약정신」 등을 들고 있다. 반면 단점으로는 「타율적인 성향」, 「창조력 부족」 등을 들고 있다.

이는 사회주의 체제의 특성인 집단주의 원리로 인하여 공동체 의식은 강하지만, 타율적이고 창의력이 부족한 것을 반영하고 있다. 그리고 이해타산에 밝은 남한에 와서 비로소 상대적으로 북한의 순수함을 인식하고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 대부분의 탈북주민들은 탈북주민임에도 불구하고 귀순전 남한 사회의 실정에 대해 정확한 지식을 갖고 있지 못했던 것으로 보인다. 이는 폐쇄사회라고 할 수 있는 북한 사회의 특수성, 그리고 남한 사회에 대한 북한 당국의 왜곡된 선전 때문이라고 할 수 있다.

그 결과 귀순전 「남한 사회는 죽지 못해 살아가는 사람들의 세상」으로 인식하였다는 것이 대부분 탈북주민들의 견해이다. 물론 유학생이나 해외 근무 경험을 갖고 있는 일부 탈북주민들은 남한의 실상을 어느 정도 인지

---

하고 귀순한 것으로 밝히고 있으나, 대부분은 북한의 철저한 사상 교육 및 세뇌 교육으로 인해 탈북주민임에도 불구하고 상당히 부정적인 남한관을 가지고 있었던 것으로 나타난다.

상당수 탈북주민들은 남한을 미제의 가난한 식민지이면서 정치·사회적으로 불안한 나라라고 생각했으며, 민주주의 개념 자체에 대한 인식 결여로 남한 사회의 다원주의 및 욕구표출 방식을 북한의 통제되고 집단중심적인 시각에서 바라본 공통점을 나타내고 있다.

남한 사회에 대해 외국을 갔다가 온 여행자나 중국에 있는 동포, 혹은 조총련귀국자 등을 통해 남한은 「물자가 많은 살기 좋은 곳」, 「중국보다 훨씬 잘 사는 자본주의국가」라는 인상도 가지고 있었지만, 그러면서도 북한의 공식 선전과 사상 교육으로 인해 「남조선은 길거리에 판자집과 거지가 득실거리고, 한강물에선 썩은 냄새가 나는 곳」, 「남조선은 미제국주의의 가난한 식민지」라는 생각을 의심해 본 적은 거의 없었다고 한다.

이런 연유로 탈북주민들은 북한에 있을 당시 하루라도 빨리 통일을 이루어 미군 주둔으로 인해 예속상태에 있는 남조선 동포를 해방시켜야 한다는 사명의식에 큰 거부감을 갖지 않았으며, 남한하면 시위·무질서 등으로 인한 혼란, 외래문화의 유입 및 성문제 등으로 인한 퇴폐 등을 연상했다고 한다. 그밖에 빈부의 격차, 이기주의 등을 남한 사회의 단점으로 인식하고 있었다고 한다. 그래서 탈출을 결심하면서도 남한에 대한 확실한 기대를 하지도 않았을 뿐 아니라 적지 않은 탈북주민들이 남한을 부정적으로 인식하고 오히려 중국을 더 신뢰하기도 했다고 한다.

여섯째, 탈북주민들은 남한에 와서 실제로 살면서 「경제발전」, 「자율적인 사회」, 「민주화」 등을 남한 사회의 강점으로 들고 있고, 「자유로움」, 「근면성」, 「자율성」, 「창의력」, 「적극성」 등을 남한 사람들의 장점으로 들고 있다. 반면, 실제로 살면서 느낀 남한 사회의 취약점은 「시위·무질서 등으로 인한 사회의 혼란」, 「정치불안」, 「국가관 결여」, 「사회의 퇴폐」, 「북한 실상을 믿지 않는 점」, 「미군 주둔」 등이라고 지적하고 있으며, 「이기적인 대인관계」, 「사치·낭비」, 「냉정함」 등을 남한 사람들의 단점으로 들고 있다.



## (2) 보호(수용)기간 중의 심리적 특성

대부분의 탈북주민들은 남한에 도착 즉시 안기부나 정보사 등의 관계당국 조사가 끝나면 곧바로 통제된 상황에서 적응기간을 거치게 된다. 탈북주민의 신분, 귀순동기 등에 따라 그 기간은 각각 다르나 통상 1년을 넘지 않고 있다. 그동안 탈북주민들 대부분은 주로 텔레비전과 남한 사회 여러 곳의 직접견학을 통해 남한이라는 새로운 사회를 접하게 된다. 이 과정에서 탈북주민들은 대부분 북한에서 교육받은 사항의 진실여부를 확인하려는 자세를 견지하면서, 탈북전 갖고 있었던 대남한 인식을 고쳐가는 양상을 보인다.

그 과정에서 탈북주민들은 몇 차례의 심리적 갈등을 겪게 되는데 이는 남북간의 문화적 차이에서 오는 충격과 남쪽의 정보기관으로부터 끊임없이 감시받고 있다는 불안감에서 비롯된다고 탈북주민들은 털어놓고 있다.

특히 북한에서 군에 있었으면 조사기간은 더 길어지며 유학생 탈북주민들은 학기 시작에 맞춰 1년도 안 돼 수용과정을 졸업하기도 한다. 미군도 자신들이 필요로 하는 정보를 얻어내기 위해 통역을 대동해 이들을 별도로 심문하기도 하는데, 탈북주민들 대개는 “미군이 심문할 때는 거부감이 들었다”고 말하고 있다.

기초 조사가 끝나면 정보사는 이들에 대한 「활용계획」을 세우게 되는데, 한 탈북주민은 우연히 자신의 이름이 박힌 「귀순용사 ○○○ 활용계획」이라는 서류를 보고 온 몸에 소름이 짝 끼친 적이 있었다고 한다. 「활용계획」이란 대부분이 반공강연에 동원하는 일인데, 반공강연은 국민에게 북한의 실상을 알려 반공의식을 불어넣기 위함이기도 하지만 탈북주민 자신도 이런 강연을 통해 북한과 김일성·김정일에 대한 비판의식을 갖도록 하기 위해서라고 관계자들은 밝히고 있다.

대개의 탈북주민들은 반공강연을 하면서도 처음에는 북한과 김일성·김정일을 비난하기가 쉽지 않으며, 특히 “처음 얼마동안은 ‘위대한 수령 김일성 주석’을 아무 수식어 없이 부르는 일이 무척 어려우며 수사관들이 ‘김

---

일성 새끼'라며 마구 욕할 때는 거부감이 들기도 했었다”고 털어놓았다.

보호(수용)기간 동안 어떤 심리적 특성을 보이면서 적응해 나갔는지를 파악해서 분석하는 작업은 매우 힘든 일이다. 왜냐하면, 보호(수용)기간이 끝나 사회적응기에 들어간 탈북주민들은 마치 제대한 사람이 과거 훈련받던 일을 얘기하는 것과 같은 양상을 보이기 때문이다.

보호(수용)기간 중의 탈북주민들의 심리적 특성 및 적응양상은 대체로 다음과 같이 나타나고 있다.

첫째, 무엇보다도 죄책감과 외로움에 괴로워한다.

둘째, 탈북전에 형성된 시각에서 남한 사회를 바라본다.

셋째, 탈북전에 형성된 대미·대일관을 쉽게 버리지 못한다.

넷째, 탈북전에 형성된 가치관 및 인생관에 기초해 새 삶을 설계한다.

다섯째, 텔레비전의 영향력이 상당히 크다.

여섯째, 남북한에서 사용하는 용어의 차이, 즉 언어문제가 미치는 영향이 의외로 크다.

일곱째, 보호(수용)담당 관련 근무자로부터 받는 영향이 절대적이다.

여덟째, 방문장소, 면담인사 선정 등 적응프로그램이 주는 영향력 또한 크다.

아홉째, 종교 자체에 절대적으로 의존하면서도 종교를 신앙화하지 못하고 있다.

### (3) 남한사회 적응실태

보호(수용)기간이 끝난 후 남한사회에 직접 적응하고 있는 탈북주민들의 적응양상 및 애로사항은 다음과 같다.

첫째, 남한 사회에서 살아가는 데 필요한 기초적이고 상식적인 예비지식과 정보가 없어 적응에 곤란을 겪고 있다. 이는 주로 귀순 초기에 겪는 어려움인데 지리에 익숙치 못하고, 버스 노선도 모르고, 지하철 타는 법도 모르고, 상식적인 물건값도 모르고, 어느 것이 좋고 나쁜 것인지도 구별할

수 없는 사회의 초년생으로 겪는 어려움이다.

둘째, 언어문제로 겪는 곤란이다. 언어로 인한 곤란도 여러 차원의 문제로 탈북주민들을 곤혹스럽게 하고 있는데, 영어 및 외래어를 이해하지 못하는 것, 남한에서 상용하고 있는 전문용어를 이해 못하는 것, 한자를 해독 못하는 것, 이북말씨로 인해 오해받거나 웃음감이 되는 것 등이 그 대표적인 예이다.

셋째, 새로운 대인관계를 맺어가는 과정에서 겪는 어려움이다. 이는 주로 북한의 집단주의 사회와 남한의 개인주의 사회의 차이로 인해 발생하는 어려움이다. 북한에서 교육받고 살면서 몸에 밴 사고방식과 생활양식이 남한 사회의 그것과 다름으로써 겪게 되는 어려움인데, 이로 인해 탈북주민들은 외로움, 그리움, 소외감, 열등의식 등을 느끼게 되어 미적응 및 부적응 양상들을 초래하고 있다.

넷째, 문화적 충격으로 인한 어려움이다. 가치관 및 도덕성을 평가하는 척도가 달라 받게 되는 혼란, 돈에 대한 가치인식의 미정립으로 인한 혼란, 단독귀순으로 인한 죄책감, 이방인으로서 느끼는 차별의식에 대한 지나친 반응, 국가 또는 기관의존적인 소극성 등이 그 대표적인 양상이다.

다섯째, 경제 사정으로 인한 어려움이다. 탈북주민 지원정책이 계속 바뀜으로써 정착금이 줄어든 결과 최근 귀순한 사람들은 예전에 비해 실질적인 경제적 곤란을 겪고 있다.

여섯째, 탈북주민들에 대한 남한 사람들의 무관심, 냉정함, 경멸로부터 오는 어려움이다. 이 현상은 최근 탈북주민들의 수자가 증가하고 있을 뿐 아니라 탈북문제가 체제경쟁의 이념적 차원을 벗어나면서 더 질게 나타나고 있는데, 탈북주민들의 남한 사회 적응을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

일곱째, 전문지식의 결여로 인한 지적 열등감 및 사회적 지위 하락 역시 탈북주민들의 사기를 떨어뜨리고 적응력을 감소시키는 요인으로 작용하고 있다.

이상의 적응상의 어려움과 곤란의 원인은 바로 탈북주민 자신과 탈북주

---

민을 둘러싼 환경에 있다.

귀순 후 문화적 충격과 이로 인한 심리적 불안, 북에 두고온 가족에 대한 죄책감으로 회의에 빠져 있거나 소극적인 생활자세를 취하게 되면 그만큼 적응기간만 늘어나게 된다. 설문 조사 및 면접 조사 과정에서 나타나는 현상인데, 탈북주민들의 대부분은 물론 각자의 사정이 있겠지만 자신의 신분을 감추거나 은폐하려는 소극적인 태도를 보이고 있다.

남한 주민들의 태도가 탈북주민에게 우호적이지 못한 탓일 수도 있으나, 신분노출을 바라는 사람보다는 꺼리는 사람이 훨씬 더 많았다. “내 성격을 주변 사람들에게 맞추어 달라고 할 수는 없고 내 스스로 성격을 고쳐 나가는 수밖에 없다.”고 한 탈북주민의 말처럼 탈북주민들의 원만한 적응을 위해서는 자신의 선택에 대한 확신과 남한 사회에 대한 적극적인 사고와 행동이 요구된다고 하겠다.

한편, 탈북주민들을 둘러싼 환경은 남한 주민의 탈북주민들에 대한 태도와 정부의 탈북주민 지원정책이다. 한 탈북주민이 “남한 사람들이 나를 진정한 이웃으로 생각하는 것을 보고 나도 이 나라에 와서 살 자격이 있구나 하는 확신을 가질 수 있었다.”라고 술회한 것처럼 남한 주민의 탈북주민에 대한 태도가 호의적일 때 이들은 더욱 더 쉽게 적응할 수 있다. 탈북주민들은 자신에 대한 동료의식의 표명에 남한 사회에 대한 강한 소속감을 느끼게 되기 때문이다.

그런데 대개의 남한 주민들은 남한 사회의 기준으로 탈북주민들을 대하고 있으며, 또한 남한 주민의 생활을 척도로 삼아 탈북주민들의 적응정도를 측정하는 성향을 갖고 있다. 여기서 탈북주민들은 대체로 남한 주민들이 자신들을 비우호적으로 보고 있다고 생각하게 된다.

대부분의 탈북주민들은 새로운 대인관계를 맺어나가는 것이 쉽지 않음을 토로하고 있는데, 이들은 가장 큰 이유를 남쪽 사람들에게서 찾고 있다. 다음의 증언에서 이러한 점을 발견할 수 있다.

“처음에는 동정, 협조적이나 점점 갈수록 냉담해짐을 많이 느낍니다.”

“일시적으로 북한에 대한 이야기만 듣고난 다음에는 모르는 척 합니다.”

“남쪽 동포들이 탈북주민들에게 거리감을 갖고 대하기 때문에 종종 좌절감을 느낍니다. 사람사귀기가 어렵습니다.”

“이 곳 사람들은 남을 생각해 주는 여유가 별로 없는 것 같습니다.”

“탈북주민들이 정을 주고 받을 곳이 없는 것이 이 곳 생활에서 제일 힘든 점이다.”

“마치 죄를 짓고 내려온 사람 취급을 하기 때문에 터놓고 사람을 사귀기가 어렵다. 유학생 출신들은 유학기간에 한국학생을 사귄 것이 들통나 귀국 후 처벌이 두려워 귀순한 경우가 많은데 이쪽 기준으로 보자면 죄라고 할 수도 없다.”

“탈북주민을 대한민국 사람으로 생각해주시 않는다는 생각에 좌절감을 느끼기도 한다. 멸시당한다는 느낌이 종종 든다.”

과연 탈북주민들이 느끼는 소외감의 가장 큰 원인이 남한 사람들의 차별 의식과 편견에서 비롯되는 것인가를 확인하기 위해서 일단 대학생 200여 명을 대상으로 대탈북주민 의식조사를 실시해 보았다.

조사 대학생들의 의식구조는 다음과 같다.

첫째는 약 90%를 넘는 거의 모든 학생들이 우선 탈북주민을 한 번이라도 만나보고 싶다는 태도를 보인 점이다. 이는 일단 탈북주민을 호기심의 대상으로 보고 있다는 것을 반영한다.

둘째는 탈북주민들을 북한사회에서도 적응하지 못한 「문제아」들이라는 관점에서 바라보고 있다는 점이다. 이와 관련하여 어떻게 부모나 처자식을 두고 넘어올 수 있느냐는 견해도 「문제아」란 시각과 함께 응답자의 약 80% 이상을 차지했다.

셋째는 약 80%의 학생들이 탈북주민들은 보상금을 많이 받고 강연료를 많이 받아 몇몇의 사람만 제외하고는 꽤 잘 살고 있을 것이라는 관점에서 탈북주민을 바라보고 있었다는 점이다. 못 살게 된 몇몇 사람도 받은 돈 관리를 잘못된 결과라고 인식하고 있었다. 따라서 정부가 탈북주민의 돈을 관리해 줄 필요가 있다는 의견을 제시하기까지 했다.

---

넷째는 앞으로 계속해서 수없이 넘어올 탈북주민들을 모두 지금처럼 대해 줄 수 없지 않느냐는 입장과 더 잘해 줘서 통일을 이루는 계기를 삼아야 한다는 입장이 서로 양분되어 나타났다는 점이다.

다섯째는 이렇게 답한 학생들이 현재 실시되고 있는 탈북주민 보호정책의 내용이나 수준을 거의 알지 못하고 조사에 응했다는 사실이다.

이상의 조사결과를 남한 국민의 대탈북주민 의식으로 일반화하기에는 무리가 있지만, 20대 초반 남한 젊은층의 견해와 크게 다르다고 할 수 없다는 점에서 위의 결과는 큰 의미를 가진다고 본다. 통일을 대비하여 이 분야에 대한 연구가 체계적으로 진행될 필요성을 느낀다.

한 가지 분명한 사실은 이런 대탈북주민 의식이 일반적인 현상이거나 아니면 앞으로 더욱 확산된다면 탈북주민들이 남한이라는 새로운 사회에 적응하면서 살기가 매우 힘들 것이라는 것이다.

이 문제는 통일준비 차원에서 앞으로 많은 노력을 기울여야 할 중요한 과제이다. 탈북주민들의 의식구조를 남한 주민들이 보다 객관적인 눈으로 이해할 수 있을 때, 탈북주민들의 남한 사회에 대한 적응은 앞당겨질 수 있으며, 통일성취 과정에서도 그만큼 남북한 주민간의 부작용을 덜 초래할 수 있을 것이다.

탈북주민을 둘러싸고 있는 또다른 환경적 요소는 정부의 탈북주민 지원 정책이다. 그동안 정부는 탈북주민들에게 정착금과 보상금 그리고 직업알선, 주택마련, 의료혜택 등 다분히 특혜의 성격을 띤 정책을 운영해왔다. 최근들어 지원의 규모를 대폭 줄이는 쪽으로 변화를 시도했지만, 그 본질적 성격은 크게 달라지지 않았다. 따라서 이로부터 불이익을 받게 된 탈북주민들로부터 거센 항의와 불만을 받게 되어 지원은 해주고 욕만 얻어먹는 상황에까지 오게 되었다.

그러므로 하루라도 빨리 탈북주민 지원정책을 근본적으로 개선하여 탈북주민들에게 일시적인 보상보다는 스스로 자립할 수 있는 자생력을 키우는 적극적인 방안을 모색해야 하겠다. 또한 업무수행능력을 고려하지 않은 직

업 알선은 오히려 적응에 부작용을 초래하므로 충분한 직업훈련이 선행되어야 하겠다. 직업훈련 또한 북한에서의 전직을 고려하고 본인의 희망을 충분히 감안한 후 실시되도록 하여 보다 체계적이고 효율적인 인력관리가 이루어지도록 노력해야 하겠다. 이러한 인식에서 정부입법으로 각년에 제정된 「북한이탈주민보호및지원정책에관한법률」의 시행이 기대된다.

서로 다른 체제에 적응한다는 것은 단기간 지원이나 교육으로 충분한 효과를 얻기 힘들다. 따라서 탈북주민들에 대한 물질적 차원의 지원도 중요하지만, 사회심리적 차원의 다각적인 지원도 더욱 중요하다고 본다. 이는 서독의 효율적이고 체계적인 동독 이주민 정책으로 인해 외형적인 사회적응에는 일단 성공했으나, 사회심리적 적응에는 많은 문제점이 있다는 사실이 최근 지적되고 있는 데서 그 중요성을 알 수 있다.

요약컨대, 탈북주민들의 남한 사회에 대한 적응은 충분한 시간적 요인은 물론이고 관계기관의 지속적인 정책과 남한 주민의 태도와 같은 환경적 요인뿐만이 아니라 탈북주민 자신의 적응하려는 의지가 결합되어야 원만하게 이루어질 수 있는 것이다.

### 제3절 통일 후 예상되는 북한주민의 적응양상

#### 1. 동서독 지역간 이질화 현상

공산주의 해체라는 세계사적 변혁과정에서 동서냉전의 상징이던 베를린 장벽이 무너진 지 7년, 그리고 독일이 통일된 지 6년이 지나는 동안 독일인들에게 찾아 온 또 하나의 도전은 「내적 통합의 완성」이라는 과제였다.

실패한 동독체제의 급속한 전환과 재건을 통해 「하나의 독일」을 향한 제 2의 통일작업은 동독 주민들에게는 철저한 자기변화를 의미했고, 서독 주민에게는 고통분담이 요구되는 인고의 과정이었다. 한때 통일 당시의 환희

---

와 기대는 엄청난 후유증과 비용발생에 따라 실망으로 변모하기도 했지만, 구 동독지역 경제재건을 위한 투자와 노력이 성과를 거두게 되면서 신연방주 경제는 어느 정도 회복되었고 양지역의 생활수준 격차도 점차 해소되어가고 있다.

단지 이른바 「마음 속의 분단」이라고 하는 심리적 장벽만이 쉽게 치유되지 않은 채 아직도 상존하고 있다. 독일의 정치적·제도적 통일은 이미 완료되었으나, 동서독지역 주민들간에는 상당한 정신적·문화적 이질성이 상존하고 있는 것이다.

이는 대다수 동독지역 주민들이 과거의 의식과 생활양식에 젖어 아직 통일독일의 새로운 정치·경제·사회·문화제도 및 질서에 적응하지 못하고 서독인에 대한 심리적인 열등감을 느끼고 있기 때문이다.

이 밖에도 서독인들은 통일세 명목으로 세금부담만 늘었을 뿐만 아니라 동독지역 이주민으로 인한 주택문제, 범죄문제 등으로 사회안정이 저해될 것을 우려하고 있는 한편, 동독인들은 실업문제, 물가등귀 등으로 생계에 위협을 느끼는 등 동서독지역 주민들 사이에는 사회심리적 갈등구조가 자리잡고 있다.

이러한 사회심리적 이질화 현상은 동독지역에서 사회범죄의 급증, 네오나치즘의 등장과 더불어 외국인에 대한 배타의식 및 공격행위 등으로 표출되고 있다. 동독지역의 후생복지 수준의 낙후는 청소년들에게 상대적 박탈감을 야기시켜 이들을 극우지향적으로 만들고 있을 뿐만 아니라, 사회주의적 가치관의 전면적 해체 이후 동독지역 주민들의 새로운 이념체계의 구심점으로 등장한 범게르만 민족주의는 극우민족주의 이데올로기를 배양하는 온상이 되고 있다.

이외에도 동독지역에서의 극우세력 대두는 비민주적 정치문화, 다른 문화 및 생활양식을 접할 기회가 거의 없었던 폐쇄적 동독체제의 내적 구조에서도 원인을 찾을 수 있는데, 동독 사회의 동질성은 권위주의적 정치문화, 윤택하지 못한 물질생활 등으로 인하여 서독보다 훨씬 약했던 것이다. 반면, 전후 서독의 다원주의적 정치체제는 한번도 위기에 처한 적이 없었



으며 사회적 시장경제체도로 인한 서독국민의 높은 후생복지 수준은 사회 균열을 극소화하였기 때문에 서독 사회의 동질성은 독일 역사상 어느 때보다도 강했다.

서독인들은 서독 사회의 우월한 제도, 가치·규범체계 등으로 인하여 동독인보다 훨씬 강한 정체감을 형성했기 때문에 통일 이전부터 동독인들은 동독의 사회질서에 일체감을 느끼지 못하고 서독사회 지향적으로 되는 이른바 정체성 위기에 봉착했었다. 그 결과 독일통일은 동독 사회와 서독 사회가 서로 결합하여 제3의 새로운 제도 및 가치규범 등이 형성될 수 없었고, 서독 사회구조가 동독지역으로 확장되는 흡수통합으로 귀결되었던 것이다.

동서독지역 주민들간의 일체감은 분단의 장벽인 베를린장벽 붕괴시에는 상당히 강했다. 그러나 그 이후 일체감은 급격히 약화되면서 이질화 현상이 점차 노출되는 현상을 나타냈다. 수십 년 동안 다른 체제에서 살아왔던 동서독 주민들이 통일을 매개로 상당히 많은 면에서 일체감을 느끼면서도 다른 한편으로는 이질성이 강화되어 「우리」가 아닌 「너희」로 인식하게 된 것이다.

동서독지역 주민의 이질화 현상과 관련, 서독지역 주민들은 동독지역 주민들이 사려깊고 친절하지만 독립심이 없고 독창적이지 못하며 우유부단하다고 평가하는 반면, 동독지역 주민들은 서독지역 주민들이 자립적이고 개방적이며 결단력이 있으나 거만하고 사려깊지 못하다고 평가한다. 이런 서로에 대한 상반된 평가는 과거 사회체제에 내재된 가치규범의 관성이 사회체제가 바뀌었음에도 불구하고 사라지지 않고 급격한 체제변동의 여파가 양지역 주민의 정서적 감정에까지 침투하여, 적대감정으로 표출되고 있는 것이다.

동서독지역 주민간 사회심리적 갈등관계는 「Ossis-Wessis」라는 속어를 통해 극명하게 나타난다. 서독지역 주민들은 동독지역 주민들을 「Ossis」라고 부르는데, 시골뜨기라는 경멸의 의미를 지닌 이 용어의 배후에는 서독인들이 천신만고 끝에 축적한 부가 동독인에게 무상으로 제공되는 데에

---

대한 서독인의 반감이 깔려 있다.

반면 동독지역 주민들은 서독지역 주민들을 「Wessis」라고 부르는데, 줄 부라는 의미를 지닌 이 말의 이면에는 동독지역 주민들이 비스마르크 시대와 바이마르공화국 시대에 베를린을 중심으로 유럽을 주도했던 문화민족의 정통 후계자로 스스로를 자처하는 한편, 서독지역 주민들은 자본주의 경제 덕택으로 갑자기 벼락부자가 된 사람으로 여기는 감정이 내포되어 있다.

사회·문화적 이질성으로 인한 동독지역 주민의 부적응 양상은 첫째, 새로운 사회제도에 대한 파악·적응문제로 인한 심적 부담에서 비롯되고 있다. 둘째, 시장경제의 기본원리인 성과주의에 입각한 개인주의에 친숙해지는 과정에서 비롯되고 있다. 셋째, 통독후 노동시장에서 경쟁관계를 통해 생계를 유지해야 한다는 데서 비롯되고 있다.

즉 동독의 사회주의경제가 자본주의시장경제로 전환되는 과정에서 발생한 실업문제는 동독지역 주민의 물질적 생활기반과 자아실현의 토대를 박탈했을 뿐만 아니라 동독지역 주민들에게 과거의 노동이 무가치한 곳에 투입되었다는 자기비하감을 주고 있다.

넷째, 동독지역 주민은 동독지역에 대한 서독지역의 제반지원을 단순히 시혜적인 것으로 받아들인 나머지 스스로를 이류시민으로 느끼고 있다. 더욱이 동독지역 주민들이 새로운 체제에 적응하도록 서독지역 주민들이 자문역할을 맡고 있는데, 이로 인해 동독지역 주민들의 열등감은 가중되고 있다.

다섯째, 동독지역 주민의 대다수는 통독 초기 자기소유재산에 대해 언제 서독지역의 원소유자가 반환신청을 제기할지 모르는 미해결 재산권문제로 불안해 함으로써 정체성 위기를 더욱 심하게 느꼈다.

여섯째, 40년간의 동독 사회주의는 동독지역 주민에게 생생하게 살아있는 역사인데, 이러한 역사에 대한 단죄는 동독지역 주민들에게 공범자로서의 감정을 느끼게 하고 통독 이후 가해자들에 대한 과거청산문제가 제기 될 때 동독지역 주민에게는 체제전환에 따른 심적 고통이 수반되었다.

이런 배경 속에서 배태된 동독지역 주민의 정체성 위기문제는 정치·경제 통합문제에 정책의 우선순위를 빼앗겼을 뿐만 아니라 독일의 문화정책이 자유방임주의에 의존하고 있기 때문에 이질화 해소대책으로 정치교육프로그램이 마련되었을 뿐 별다른 대책이 수립되어 있지 않은 실정이다.

이와는 달리 이질화 해소를 위한 민간차원의 노력은 활발히 진행되고 있는데, 동독지역에 지부를 설치하고 회원가입을 권유하고 있는 자발적인 이익단체와 동호인클럽들의 활동이 대표적인 예이다. 그리고 사회단체 가운데 교회가 동독지역 주민들로부터 가장 많은 신뢰를 받으면서 그 파급효과가 크게 나타나고 있다.

## 2. 통일 후 예상되는 북한주민의 적응양상

남한 주도의 통일이 비교적 빠른 속도로 가시화될 경우 북한 주민들은 우선적으로 기존 가치관 및 세계관의 급작스런 붕괴로 심각한 불안심리와 좌절감에 휩싸일 것으로 예상된다. 이에 따라 북한 주민들은 심한 패배의식에서 무기력감과 허탈감에 빠져들면서 부정적 공격심리를 표출할 가능성이 있다. 또한 남한 주민들에 대해서는 열등의식과 혐오감을 표출하고, 김일성-김정일을 비롯한 북한 지배계층에 대한 주민들의 공격적 행태가 야기될 수 있다.

사회주의 체제의 붕괴와 남한 주도의 통일에 따라 북한 주민들은 방향감 상실로 심각한 불안의식과 퇴행적·공격적 행태가 표출될 것으로 예상할 수 있다. 이런 상황은 현재와 같이 남북한간의 교류가 전면적으로 차단된 상태에서 통일을 맞을 경우 더욱 심각한 양상으로 전개될 가능성이 높다. 반면에, 통일 이전에 특히 북한 주민들의 남한 사회의 생활과 문화에 대한 접촉의 확대는 이같은 부정적 반응을 완화시킬 수 있는 대안이 될 수 있다. 동시에 북한 주민들을 얼마나 빨리 새로운 가치관에 적응시킬 수 있는냐도 중대한 문제로 부각된다.

남한 주도의 통일 후 북한 사회주의 체제에서 일정한 위상을 차지하던

---

기성세대들, 즉 보수세력들 사이에 사회주의 체제를 고수하려는 적대 의식이 표출될 수도 있다. 그러나, 이는 북한 주민들 사이에서 통일 후 생활향상에 따른 기대감이 확산될 경우에 빠른 속도로 상쇄, 또는 퇴조할 수 있는 반응이라 할 수 있다. 문제는 통일한국의 정부가 북한 주민들의 생활향상에 대한 기대감을 얼마나 빨리, 또한 민족할 만한 수준으로 충족시켜 줄 수 있느냐 하는 것이다.

한편 독일 경험이나 기존의 연구들에서 일반적으로 통일 후 북한지역에서 대량실업이 발생할 것으로 예상하고 있는데, 이런 사태는 우선적으로 북한 주민이 남한으로 대량 이주하는 파급사태를 초래할 것으로 예상된다. 동시에 생계보호 및 직장을 요구하는 집단 시위 및 소요사태가 발생할 가능성이 높다. 다른 한편으로는 사회주의 체제에 대한 향수가 확산되고, 집단적인 파괴 및 테러행위가 분출될 가능성도 있는 것으로 예상된다.

특히 이런 예상들은 통일 후 북한 주민들의 생활수준 향상에 대한 기대를 조기에 만족시켜주지 못할 경우 남한과 북한지역에서 다같이 심각한 사회적 혼란을 겪을 가능성이 높은 것으로 판단된다.

결국 통일 후 남북한지역 주민들간의 상호 적대감은 사회적·경제적 조건들이 어떻게 변화하느냐에 따라 그 강도를 달리할 수 있게 된다. 통일에 대한 기대가 현실생활에서 상당 수준 순조롭게 충족된다면 사회·문화영역에서의 이질성 또한 보다 효과적으로 극복될 수 있는 것이다.





## 제 15 장

---

### 북한자료 활용방법

#### - 자료의 유형과 담화 분석

이 중 석

(세종연구소 연구위원)





---

## 목 차

제1절 문제의 제기/ 505

제2절 북한 문헌의 이중구조 현상과 자료의 유형/ 506

1. 북한 문헌의 이중구조 현상
2. 북한관련 자료의 유형

제3절 북한 문헌의 담화체계의 특징과 그 의미/ 511

1. 담화의 은유성(隱喩性)
2. 간행시기별 서술의 차이

제4절 담화 표기(表記)의 변화와 정치변동/ 518

1. 누락, 탈락, 삭제와 그 의미
2. 호칭변화와 위상변화

제5절 맺 음 말/ 523



## 제1절 문제의 제기

특정한 학문분야의 과학적 발전은 자료의 유용성과 상호관련을 가지고 있다. 연구에 활용가치가 높은 자료가 풍부하다면 당연히 그 분야의 학문은 크게 발전할 수 있을 것이다. 그러나 연구대상에 대한 객관적 파악조차 불가능할 정도로 유용한 자료가 제한되어 있다면 이 분야의 발전은 한계를 지닐 수 밖에 없다. 이러한 맥락에서 보면 그동안 북한연구가 매우 더디게 발전해온 데는 그 이유가 충분하다. 북한연구는 어느 학문 분야보다도 자료의 한계라는 장벽이 높은 분야이기 때문이다.

북한연구에서 필요한 자료는 매우 제한되어 있으며 특히 과거 사회내부의 이견(異見)세력이었던 그룹의 문헌은 입수가 거의 불가능한 실정이다. 공개적으로 출판된 당대의 문헌들의 경우도 거의 예외없이 내부갈등이나 쟁점을 희석화시켜 놓았기 때문에 그것만으로는 사실(史實)을 복원하는 것조차 어렵다.

그렇다면 북한연구의 진전을 위해서는 보다 유용한 자료가 발굴될 때까지 기다려야 할 것인가? 아니면 새로운 자료 발굴과 함께 기존의 자료들을 잘 해석하는 법을 익혀야 할 것인가? 이 물음에 대한 대답은 뻔하다. 보다 진실에 가까운 자료를 발굴하는 것도 필요하지만 지금 더 중요한 일은 있는 자료를 제대로 활용하는 것이다. 우리는 그동안 북한의 공식문헌들이 지니고 있는 공식성과 천편일률성을 지적하면서 그것들을 통한 북한연구의 한계를 말해왔다. 그러나 북한의 공식문헌들은 한가지 종류만 있는 것이 아니다. 비록 공식성에서는 동일하지만 북한문헌들은 신문, 방송에서 연감, 김일성저작집에 이르기까지 다양하게 존재한다. 그리고 탈북자 증언이나 방문자 기록 등 외부자료도 있다. 이 다양한 문헌들은 자료로써 각각 나름대로의 장점과 문제점을 지니고 있다.

---

여기서 중요한 것은 각각의 문헌들의 장점이다. 각각의 문헌들이 지니는 장점은 북한이라는 연구대상의 전체 상(像)의 일면을 반영하고 있다. 그렇다면 기존의 다양한 자료들을 교차분석하여 장점들을 유기적으로 결합한다면 우리는 보다 진실에 가까운 북한상을 찾을수 있을 것이다. 이러한 문제의식에서 보면 북한연구자들은 북한공식문헌에 대한 기존의 단선적인 이미지에서 벗어나 그것들을 유용성있는 자료로 만드는 일에 관심을 기울이지 않으면 안된다.

이글에서는 이상의 문제의식을 가지고 북한자료의 유형과 북한자료들이 지닌 담화의 특징을 설명하기로 한다.

## 제2절 북한 문헌의 이중구조 현상과 자료의 유형

### 1. 북한 문헌의 이중구조 현상

우리가 북한자료를 분석할 때 무엇보다도 유의해야 할 것은 북한문헌들이 공간(公刊)문헌과 내부용문헌으로 나뉘어져 있다는 사실이다. 북한 문헌들은 많은 경우에서 이러한 이중구조를 보이고 있다.<sup>1)</sup> 공간문헌과 구별되는 이 내부용 문헌은 주로 권력투쟁, 숙청, 후계문제 등과 같은 예민한 정치적 사안들을 다룬 것들이다. 이 경우 공간문헌과 내부용문헌은 당연히 내용상 큰 차이를 보이게 된다. 『로동신문』이나 일반 출판물들과 같은 공간문헌은 대체로 사건을 암시하는 고도의 은유적 표현 정도가 고작인데 비해서 회의 토론내용을 녹취한 녹음테이프나 김일성 연설을 받아 쓴 문건들, 전원회의 결정집 등으로 이루어지는 이 내부용 문헌은 사건정황을 생생하게 보여주고 있다.

---

1. 이러한 문헌의 이중구조 현상은 과거 대부분의 사회주의 국가들에서 일반화되어 있었다.

북한문헌에서 이중구조 현상이 가장 두드러지게 나타나는 분야는 북한정치과정의 핵심 조선노동당 중앙위원회의 회의관련 문헌이나 김일성의 연설 등이다. 조선노동당은 당대회나 대표자회의 회의 내용은 『로동신문』을 통해서 대부분 공개하지만 평균 6개월에 한 번씩 열리는 중앙위원회 전원회의의 회의 내용은 많은 경우 공개하지 않고 있다.<sup>2)</sup> 『로동신문』을 통해서 대외적으로 공표해도 무방한 회의 결정내용은 발표하지만 권력변동이나 숙청과 관련된 회의 결정사항과 토론내용, 김일성연설 등은 일체 공개하지 않고 있다. 따라서 숙청이나 김정일 후계자 등장과 같은 권력구조상의 변동이 있게 되면 『로동신문』은 고도의 은유적 표현을 통해서 이러한 사실들을 암시하지만 평범한 눈으로는 그것이 무엇을 의미하는지 알기란 쉽지 않다.

그렇지만 이러한 비공개가 당원들에게까지 해당하는 것은 아니다. 대부분의 전원회의나 기타 중요회의의 내용은 내부용 문헌(회의록, 김일성 연설문, 결정서 등)으로 발간되어 문헌의 비밀정도에 따라 분류되어 각급 당간부들에게 배포된다. 그리고 일반당원들은 그들을 통해서 그 내용을 알게 되고 당은 필요한 경우에 관련된 학습을 전당적으로 조직하기도 한다. 바로 이러한 내부용 문헌에는 북한 정치과정의 참모습이 반영되어 있다고 할 수 있다. 그러나 자료활용 방면에서 내부용 문헌을 활용하는 것만큼 중요한 일은 없지만 현실적으로 구해 볼 수 있는 내부용 문헌이 매우 제한되어 있다는 것이 문제이다. 대부분의 내부용 문헌은 현재 외부에는 유출되어 있지 않은 상태며 일부 유출된 것들도 북한자료교환체계의 미비나 일부기관이나 인사들의 정보독점욕으로 인해서 연구자들에게 공유되고 있지 못한 실정이다.

그런데 이 중에서도 다행스러운 것은 사후(事後) 출판된 김일성의 저작집에 내부용 문헌으로 분류될 만한 연설들이 상당수 수록되어 있다는 사실이다. 김일성의 연설은 대개 연설 직후 가다듬어져 『로동신문』에 발표되

2. 비공개내용은 그것이 무엇이건 “전원회의는 해당한 결정을 채택하였다”는 구절로 간단하게 표현되어 왔다.

---

거나 김일성선집(저작선집, 저작집) 최신판에 수록되는 것이 일반적이다. 그렇지만 권력구조 변동이나 숙청과 같은 미묘한 사안을 다룬 연설은 내부용 문헌으로 회람되다가 상당한 시간이 지난 뒤에야 공개되는 것이 보통이다. 이렇게 공개되는 김일성저작들은 원문에 어느 정도 손질이 가해지게 마련이다. 하지만 이것은 그나마 우리들에게 내부용 문헌을 대량으로 접할 수 있는 기회를 줌으로써 이제는 역사가 되어버린 사건의 진상을 복원시킬 수 있는 중요한 단서들을 제공하기도 한다.<sup>3)</sup>

북한문헌의 이중구조현상을 극명하게 보여주는 예로는 1968년말-1969년 초에 있었던 군부지도자들에 대한 숙청사건을 들 수 있다. 민족보위상 김창봉을 비롯하여 군 최고지도부 인사들이 당정책의 불이행과 군벌만능주의라는 혐의를 받고 대량 숙청된 이 사건은 당내 권력구조상의 중대변동이었을 뿐만 아니라 북한사회에서 군사모험주의의 예봉이 꺾이는 중요한 계기가 된 사건이었다. 그러나 이 사건은 당시 외부로 전혀 알려지지 않았다. 지금 다시 당시 『로동신문』을 분석해보아도 이 신문이 이례적으로 당 군사노선의 정당성이나 군민일치의 관계를 강조하는 기사를<sup>4)</sup> 몇 차례 게재한 것이나 군고위지도자들의 주요 행사 불참 확인 정도가 군내부에 심상치 않은 움직임이 있음을 암시할 정도이다. 그런데 바로 이 숙청과 관련하여 열린 인민군 당 제4기 4차 전원회의(1969.1.6-14)에서의 김일성의 결론연설문을 한 인민군 장교가 소지하고 귀순하였다. 이 문건에는 당시 숙청의 전말이 소상하게 드러나 있어 결과적으로 북한문헌의 이중구조 현상을 생생하게 보여주었다.

## 2. 북한관련 자료의 유형

북한연구에 필요한 자료는 북한내부에서 발행한 자료와 외부에서 발행한

- 
3. 북한의 공식문헌들은 김일성의 연설이 공개된 후에야 그 연설의 틀 내에서 지금까지 언급하지 않았던 역사적 사실들을 기술한다.
  4. 당 군사노선관계는 「우리당 군사노선의 정당성」 『로동신문』 1968년 12월 4일. 군민관계는 『로동신문』 1969년 1월 29일, 2월 3일, 2월 8일자 참조.

자료들로 나눌 수 있다. 그런데 외부자료의 경우 학자들에 의해서 쓰여진 저작은 2차자료적 성격을 지니기 때문에 이 글의 분석대상이 되는 원자료로 보기는 어렵다. 따라서 1차자료적 성격을 지닌 서방자료는 탈북자 인터뷰, 북한방문자 수기, 북한의 대외무역통계 등으로 제한되어 있다.

여기서는 먼저 북한 내부자료들의 유형과 특징부터 살펴보기로 한다. 북한 내부 자료로 우리가 비교적 쉽게 접할 수 있는 대표적인 자료들로는 신문,잡지,학술지,연감,방송내용문 등이 있다. 이 자료들은 시기적으로 당대에 출판되거나 나온 자료들로서 현재 우리가 폭넓게 활용할 수 있는 가장 중요한 1차자료라고 할 수 있다. 특히 『로동신문』은 북한에서 즉흥적 선전선동 무기로 활용되고 있지만 다른 한편으로는 당대의 정서나 문제의식을 파악하는 데 커다란 도움을 주며 또한 시계열적 분석을 가능케 해 전반적인 역사 흐름을 이해하는데 도움을 준다. 그러나 『로동신문』을 비롯한 이 자료들은 앞에서 설명한 것처럼 대외적으로 발표된 공간문헌으로서 권력투쟁과 같은 핵심적인 사안들에 대해서는 고도의 은유성을 내재하고 있다는 문제점이 있다. 이러한 문제점은 다른 종류의 문헌들과의 비교나 행간의 뜻을 읽어 냄으로써 어느 정도 보완이 가능하다. 한편 잡지나 학술지는 주로 대중교양이나 이론분야를 다루기 때문에 북한의 이론적 동향이나 대중교양 추세를 파악하는 데 도움을 준다.

북한 내부자료로 역시 중요한 것이 회의록 류이다. 그러나 이 자료는 상당수가 내부용 문헌으로 되어 있어 구하기 어렵다. 공간되어 있는 것은 당대회와 같은 형식성이 짙은 회의의 회의록이나 경제,행정관계 등 비정치적인 문헌이 대부분이다. 다만 특수한 경우로 한국전쟁 당시 미군이 북한 지역에서 노획한 회의록들이 있는데, 이것은 해방-1950년사이의 북한 역사를 복원하는데 귀중한 1차자료가 되고 있다.

북한에서 어떤 사건이나 이론, 역사를 사후적(事後的)으로 정리해 놓은 공식출판물들도 빼놓을 수 없는 중요 자료들이다. 조선노동당사를 비롯한 각종 역사서들과 이론서 등이 여기에 해당한다. 조선노동당 발전의 전체 윤곽을 이해하거나 그 이론구조를 이해하는데 중요한 자료들이다. 그러나 뒤

에 설명하겠지만 이 문헌들은 각 시기별로 서술에 미묘한 변화를 보여왔다. 그 이유는 이 문헌들이 기본적으로 매시기 해당체제에 복무하기 위해서 목적론적으로 서술되어 왔기 때문이다. 이 자료들은 대개의 경우 구체적인 역사상황을 복원하는 데는 거의 자료가치가 없으나 1960년대 중반까지의 문헌들은 어느 정도 활용가치가 있다.

앞에서 이미 언급했듯이 김일성·김정일저작집도 매우 중요한 북한 내부 자료들이다. 이 문헌들은 비록 사후에 상당한 삭제 보충이 이루어진 뒤 공간된 것들이기는 하나 『로동신문』 등 당대 자료들과 비교 활용하면 귀중하게 쓰여질 수 있다. 김일성 저작의 경우 1949년의 최초의 저작에서 1979년부터 발행되기 시작한 『김일성저작집』에 이르기까지 선집, 저작선집, 저작집, 단행본의 형태로 무수히 많이 간행되었다<sup>5)</sup>. 김일성 저작은 간행연도에 따라 삭제·보충된 곳이 있기 때문에 인용상에 주의를 요한다. 김정일 저작의 경우 1982년부터 발표되기 시작하였다. 그가 1960,70년대에 발표했다는 많은 논문들이 이 시기에 『근로자』 등을 통해서 실렸으며 1970년대 중반에 집중적으로 발표했다고 주장되는 유일사상체계 확립과 관련한 또 다른 논문들이 최근 그의 저작 집들에<sup>6)</sup> 실렸다. 1960,70년대 저작의 경우 당시 김정일의 활동이 대외적으로 공개되지 않아서 저작내용의 진실성과 가필(加筆) 정도 등을 확인하는 방법이 대단히 어렵다. 따라서 이 저작들 중 많은 부분은 1차 자료로서 가치를 획득하기 어렵다. 그러나 어렵기는 하나 김정일저작들은 신중한 분석과정을 거치게 되면 김정일연구는 물론 이거니와 현대 북한연구에도 귀중한 자료가 될 수 있다. 연대기적으로 볼 때 이 저작들은 김정일의 북한정치의 개입영역의 확대과정을 보여준다. 뿐만 아니라 이 저작들은 1960년대 중반 이후 발생했던 북한의 정치·사회변

- 
5. 지금까지 간행된 중요한 김일성 저작집들을 연대별로 소개하면 다음과 같다. 『조국의 통일독립과 민주화를위하여』1·2(평양,국립인민출판사,1949) 『김일성선집』1-4권(평양,조선로동당출판사,1953) 『김일성선집』1-6권(평양,조선로동당출판사,1960-1964) 『김일성저작선집』1-7권(평양,조선로동당출판사,1967-1978) 『김일성저작집』1-44권(평양,조선로동당출판사,1979-1996년 6월)
6. 『주체혁명위업의 완성을 위하여』1-5권, 평양,조선로동당출판사,1987. 『김정일선집』1-2권, 평양,조선로동당출판사,1992·1993. 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 평양,조선로동당출판사,1992



동, 조선노동당의 제도변화 등을 엿보게 해주고 있으며 시대별로 북한사회가 당면했던 고민과 과제의 일단도 포착할 수 있게 해준다.

한편 북한외부에서 출판된 자료로서 주의해서 다루어야 할 것이 탈북자 증언과 현지 방문기록이다. 탈북자 증언의 경우 기본적으로 매우 중요한 자료로 간주할 수 있다. 그러나 그들이 북한사회에서 상대적으로 반체제적인 사고나 행동양식을 가졌던 사람들이라는 점과 유연비어성 첩보를 사실로 착각하는 경우가 빈번하다는 사실을 염두에 두고 이 자료들을 대할 필요가 있다. 북한 방문기록은 방문자의 제한된 경험과 시각으로 북한사회를 일반화 할 위험성이 있다는 점을 유의하면서 활용해야 한다.

### 제3절 북한 문헌의 담화체계의 특징과 그 의미

#### 1. 담화의 은유성(隱喻性)

북한문헌의 담화 구조상의 중요한 특징은 담화체계의 은유성이 매우 높다는 점이다. 대부분의 중요한 정치과정이 대외적으로 비공개 된다는 점이 북한문헌으로 하여금 고도의 은유성을 지니게 한 것으로 보인다. 이 은유성은 권력구조상의 변화나 대외관계와 관련한 분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 권력구조상에 나타난 담화구조의 은유성을 가장 잘 보여주는 것은 김정일 권력부상과정이라고 할 수 있다. 여기서 『로동신문』을 통해서 김정일 권력부상과정에서 보여졌던 북한문헌의 담화의 은유성(암시성)을 살펴보자.

북한의 후계자 김정일은 1980년 10월 조선노동당 6차대회에서 처음 대외적으로 모습을 드러내고 후계자로서의 자신의 위상을 공식화하였다. 그렇지만 김정일은 이미 1967년이래 북한정치과정의 핵심에 있었으며 1970년대부터는 꾸준히 자신의 후계체제 확립을 위해서 움직여 왔다. 그러나 이

러한 움직임은 대외적으로 비공개에 부처졌으며 이에 따라 북한의 공간문헌들은 1980년 이전까지 철저하게 김정일의 존재를 노출시키는 직접적인 표현들을 쓰지 않았다. 대신에 북한문헌들은 고도의 은유적 표현을 통해서 조선노동당에 새로운 지도중심이 서고 있음을 암시해왔다. 면밀한 추적이 없으면 그냥 넘길만한 일이지만 『로동신문』은 일찍이 1969년에 김정일 지도 밑에 만들어진 예술영화 <피바다>(제1부)가 나오자마자 김일성의 “혁명적 문예사상이 심오하게 체현된” “가장특출한 혁명적 작품”이라고 극구 찬양하였으며<sup>7)</sup> 1972년부터는 김정일의 지도를 받은 예술작품들에 대해서는 “당의 직접적 지도밑에”라는 표현을 사용함으로써<sup>8)</sup> 그의 존재를 암시하였다. 이미 1972년부터 김정일은 공식문헌에서 “당”이라는 말로 은유적 표현의 대상이 된 것이다. 김정일에 대한 “당”이라는 은유적 표현은 그가 당 중앙위원회 정치위원이 된 1974년 2월부터는 “당중앙”으로 바뀌었다<sup>9)</sup> 그리고 이 말은 그가 “친애하는 지도자 김정일동지”로 공개화되는 1981년 이전까지 그를 지칭하는 익명의 호칭으로 사용되었다.

김정일의 존재에 대한 북한문헌의 은유적 표현은 호칭 외에도 여러 가지 형태로 나타났다. 김정일의 생일날짜와 관련한 예를 들어보면 일찍이 1968년 2월 16일 그의 가계를 그린 <만경대>라는 기록영화가 『로동신문』에 소개되었으며 1972년 12월에 치러진 제5기 최고인민회의 대의원 선거에서는 김정일이 그의 생일(2월 16일)날짜와 같은 제216호 희천선거구에서 출마함으로써<sup>10)</sup> 북한정치에서의 그의 위상을 암시적으로 표현하였다. 그리고 1973년 2월에는 자강도 강계 시에 김정일의 생일날짜를 딴 것이 명백한 ‘2월16일 예술전문학교’가 설립되었다.<sup>11)</sup>

7. 『로동신문』1969년 10월 27일. 이 영화가 나오자마자 영화관련단체들에서는 이례적으로 토론회를 조직하고 이 영화에 대해서 단 한 마디의 비평도 섞이지 않은 극단적인 상찬(賞讚)을 보냈다. 이와 관련해서는 「혁명적문학예술창조에서의 빛나는 모범」 『로동신문』 1969년 10월 31일 참조.
8. 『로동신문』 1972년 2월 10일(예술영화 <로동가정> 관련기사), 1972년 5월 10일(혁명가극 <밀림아 이야기하라> 관련기사), 1973년 3월9일(영화예술 관련기사), 1973년 4월22일(혁명가극 <금강산의 노래> 관련기사)자 등 참조.
9. 『로동신문』 1974년 2월 19일자 사설(「<속도전>의 혁명적기치를 높이 추켜들고 사회주의대건설투쟁을 최대한으로 다그쳐나가자」)참조.
10. 『로동신문』 1972년 12월 3일.

이상에서 살펴본 것처럼 김정일의 부상은 이미 1960년대 말부터 『로동신문』에 은유적으로 시사되고 있었다. 문제는 우리가 그 은유를 해석할 수 없었기 때문에 김정일의 움직임이 보다 분명하게 포착되었던 1970년대 중반에 가서야 우리는 그에 대해서 관심을 가졌던 것이다.

한편 대외관계를 언급하고 있는 북한문헌들 역시 고도의 은유성을 보이고 있다. 공간문헌에는 특별한 경우가 아니면 조선노동당과 다른 사회주의 국가 공산당들과의 갈등이 은유적으로 표현되어 있기 때문에 쉽게 읽어 내기가 어렵다. 대외관계 표현에서의 은유성은 특히 중·소분쟁이 치열했던 1960년대의 『로동신문』을 검토해 보면 잘 나타난다. 1956년 2월에 열린 소련공산당 20차대회를 계기로 소련이 평화공존노선을 천명하고 스탈린 개인숭배를 비판하면서 제기된 중·소간의 논쟁속에서 조선노동당은 중국공산당과 마찬가지로 소련공산당의 노선을 수정주의로 규정하였다. 그러나 조선노동당은 1963년초까지만 해도 소련과의 마찰을 피하기 위해서 소련공산당에 대한 직접적인 공격은 자제하였다. 따라서 조선노동당의 소련비판은 당시 수정주의의 대표격으로 꼽히던 유고슬라비아 공산당을 대리비판하는 형식을 취했다. 또한 『로동신문』은 반제투쟁과 관련한 레닌의 저작을 실음으로써 소련의 평화공존노선을 간접 비판하였다.<sup>12)</sup> 1966년 이후 중국공산당과 갈등관계에 빠졌을 때도 조선노동당은 트로츠키를 비판하거나 소련, 중국 중 누구에게 비난의 표적이 맞혀져 있는지 분간이 어려울 정도의 담화구조를 가진 논문<sup>13)</sup>을 통해서 중국을 비판하였다. 그러나 이 은유의 이면에서는 조·중 양국의 주재대사가 소환되고 문화혁명중의 홍위병들이 김일성을 수정주의자로 비난하는 등 양국간에 격렬한 갈등·대립이 진행되고 있었다.

이렇게 북한의 공간문헌들은 대외적으로 파장이 예상되는 미묘한 정치적 문제들을 표현하는데 있어서 고도의 은유적 표현을 사용해 왔다. 따라서

11. 『로동신문』 1973년 2월 18일 및 3월 5일자 참조. 당시 북한에서 생존인물과 관련된 건축물이나 학교명, 지명은 김일성이 유일하였다. 이 학교는 김정일이 당중앙위원회 정치위원으로 취임한 1974년에 '강계예술전문학교'로 이름을 바꾸었다.
12. 『로동신문』 1962년 3월 12일 및 3월 22일자 참조.
13. 「자주성을 옹호하자」 『로동신문』 1966년 8월 12일.

---

우리가 북한문헌속에 담겨 있는 은유의 이면을 직시한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 우리가 이 은유를 해석해야만 하는 것은 은유의 이면에서 북한정치가 역동적으로 움직였기 때문이다. 김정일의 부상을 암시하는 은유의 이면에는 김정일 후계체제가 확립되어 가고 있었으며 소련과 중국을 비판하는 은유의 이면에는 분열하는 국제공산주의운동에서의 북한의 대응과 주체노선 확립을 향한 움직임이 진행되고 있었던 것이다. 따라서 북한의 공간문헌이 담고 있는 은유를 해석해 내는 것은 자료발굴에 못지않게 중요한 일이라고 할 수 있다.

## 2. 간행시기별 서술의 차이

북한문헌의 담화체계에서 일반적으로 보여지고 있는 특징으로는 특정사건이나 개념에 대한 서술이 문헌의 간행시기에 따라 커다란 편차를 보이고 있다는 사실이다. 이러한 현상은 북한문헌분석에 상당한 혼란을 가져다 주고 있어 올바른 자료활용을 위해서는 그 현황과 배경을 제대로 이해할 필요가 있다. 사회주의국가에서 권력구조에 근본적인 변동이 있을 때마다 과거에 대한 해석이 바뀌는 것은 보편적인 현상이었다. 그러나 북한의 경우 그러한 근본적인 권력구조상의 변동이나 중국의 문화혁명과 같은 격렬한 사회변동을 겪지 않았음에도 불구하고 문헌들이 출판시기에 따라 서술상 큰 편차를 보여왔다. 그렇다면 이렇게 서술편차가 발생하는 이유는 무엇일까? 그 이유는 다음의 세 가지 정도로 요약된다.

### (1) 김일성 권력강화에 따른 서술의 변화

북한문헌은 김일성의 권력장악의 강도에 따라서 서술상의 편차를 보여왔다. 해방 초기 다양한 혁명투쟁경력을 가진 공산주의자들이 모여서 정치연합적 성격의 권력구조를 만들어 낸 조선노동당에서 김일성의 권력 강화는 곧 역사서술의 재편으로 이어졌다. 조선노동당의 전신(前身)으로 1945

년 10월에 결성된 조선공산당 북조선분국의 명칭 변경 과정이 그 전형적인 예라고 할 수 있다. 조선노동당의 실질적인 출발점인 이 기구의 공식명칭을 둘러싸고 북한문헌들은 김일성의 권력강화와 보조를 같이 해서 몇 차례 서술을 변화시켜왔다.

김일성 단일지도체계가 확립되기 전인 1950년대 중반까지도 북한의 역사 논문들은 서울의 조선공산당 중앙의 직영기구라는 뜻을 가진 이 조선공산당 북조선분국이라는 명칭을 그대로 사용하였다. 그러나 1956년 4월에 열린 조선노동당 제3차대회의 총결보고에서 김일성이 이 기구를 조선공산당 북조선조직위원회로 호칭하면서 공식적인 역사서에서도 이 명칭이 반영되기 시작하였다. 특히 북한지도부가 역사서술 재편에 관심을 보이기 시작한 1958년부터는 그 동안 애매모호하던 당창건 시기가 북조선분국 결성으로 공식화하면서<sup>14)</sup> 북조선조직위원회라는 명칭은 더욱 일반화되었다. 그러나 조선공산당 북조선조직위원회의 명칭도 오래가지는 않았다. 김일성 절대권력이 확립되어 있던 1965년 10월 김일성수상은 당 창건 20주년을 기념하는 연설에서 이를 북조선공산당 중앙조직위원회로 호칭하였으며<sup>15)</sup> 이는 즉각 공식문헌들에 반영되어 오늘에 이르고 있다. 조선공산당 북조선조직위원회라는 명칭 속에 여전히 남아 있는 북조선조직위원회와 조선공산당과의 애매모호한 위계문제를 해결하고 북조선분국을 서울 중앙과 완전하게 분리시킨 것이다. 이렇게 해서 결국 조선공산당 북조선분국은 북한권력구조의 재편에 영향을 받으면서 본래의 이름을 잃고 조선공산당 북조선조직위원회를 거쳐서 오늘날은 북조선공산당 중앙조직위원회의 이름으로 북한의 문헌 속에 자리잡게 된 것이다.

14. 조선노동당의 기관지인 로동신문에 당창건일이 공개되고 당 창건일에 사설이 처음 실린 것이 1958년 10월 10일이었다. 당시 사설제목은 「투쟁과 승리로 빛나는 우리당의 영광스러운 길」이었다.

15. 로동신문, 1965.10.11

## (2) '주체사관'의 확립과 담화체계의 변화

북한문헌의 시기별 서술편차 발생의 또 다른 원인으로서는 북한이 주체사관 확립에 따라 전면적으로 역사를 재 서술한 사실을 들 수 있다. 북한문헌들은 주체사상이 등장하면서 역사의 주체적 해석에 주력하여 1960년대 이후 부분적으로 서술체계를 고쳐왔다. 그러나 1970년대에 이르러 주체사상의 사회역사원리인 주체사관이 대두하면서 역사서술체계가 대폭적으로 바뀌었다. 북한의 논리에 따르면 주체사관은 “인민대중은 사회력사의 주체이며 인류력사는 인민대중의 자주성을 위한 투쟁의 역사이며 사회력사적 운동은 인민대중의 창조적 운동이며 혁명투쟁에서 결정적인 역할을 하는 것은 인민대중의 자주적인 사상의식이라는 원리들”을 구성원리로 삼는다고 한다.<sup>16)</sup> 그러나 주체사관의 이러한 공식적인 입장과는 약간 다르게 북한의 역사서술은 자주성실현(계급적 자주성과 민족적 자주성의 실현)관점에서 서술하되 (수령의)지도와 대중이 결합되는 지점을 중심으로 서술하며<sup>17)</sup> 승리적 관점에서 역사를 서술한다는 특징을 보이고 있다. 특히 주체사관의 실제 서술에서는 이러한 특징중 수령의 역할이 강조되어 수령(김일성)이 역사결정의 주체로 묘사되며 수령의 활동역사에 대한 극단적인 찬미 속에서 역사적 사실의 과장과 왜곡이 빈번히 초래되고 있다. 조선해방에서의 소련의 역할이 삭제되고 김일성이 지휘한 ‘조선인민혁명군(항일유격대)’의 역할이 전면에 부각되어 있는 것이나 조선인민군의 창설일이 1948년 2월 8일에서 김일성이 결성했다는 ‘안도유격대’ 결성일(북한주장)인 1932년 4월 25일로 1978년부터 옮겨진 것 등이 대표적인 예다. 이러한 주체사관에 입각한 서술체계는 특히 1960년대 중반까지의 문헌들과 비교해 볼 때 커다란 서술편차를 보이고 있다. 1979년에 발간된 『조선노동당략사』나 이 해부터 전33권으로 발간되기 시작한 『조선전사』 등이 주체사관

16. 박승덕 『주체사상의 심화발전』 평양,사회과학출판사,1984,124쪽.

17. 오늘날 북한문헌들이 현대사를 극단적으로 수령인 김일성을 중심으로 서술하는 것이나 북한현대사의 출발을 수령의 지도와 대중이 최초로 결합했다는 타도제국 주의동맹(1926년 10월)으로부터 찾는 이론적 근거는 바로 이것이다.

에 입각해서 서술된 대표적인 문헌들이다.

### (3) 혁명단계변화에 따른 담화내용의 변화

북한문헌의 시기별 서술편차는 혁명단계발전에 따른 담화체계의 변화로부터 기인하기도 한다. 이는 각 혁명단계마다 내놓는 강령수준의 차이에서 발생하는 것으로 특히 한국전쟁 이전과 이후의 문헌들 사이에서 빈번하게 발견된다. 한국전쟁 전까지만 해도 북한에서는 통일에 대한 염원 속에서 통일전선이 중요하게 강조되고 공개적인 사회주의적 담화는 극도로 상당히 자제되었다. 조선노동당 역시 전쟁 전에는 스스로를 진보적 대중정당 정도로 규정했으며 이에 따라 공개적인 당의 강령도 일반강령이 아닌 최소강령을 내놓았다. 당시 공식문헌들은 당대(當代)를 반제 반봉건혁명을 의미하는 인민민주주의혁명의 관점에서 서술하거나 다소 애매하게 ‘민주개혁 성과의 공고화’ 등으로 표현하였다. 전쟁 전에는 사회주의혁명의 문제가 공개적으로 거론되지 않았던 것이다. 그런데 한국전쟁 뒤 북한의 문헌들은 1947년 2월에 결성된 북조선인민위원회를 프롤레타리아 독재정권으로 규정하고 이후를 사회주의로의 이행기로 규정하기 시작하였다.<sup>18)</sup> 즉 전쟁전의 공식문헌에서는 찾아볼 수 없는 사회주의적 담화로 전쟁전의 사회발전 단계를 사후적으로 규정한 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 북한문헌의 서술체계는 시기별로 상당한 편차를 보이고 있다. 그리고 이 편차가 나타나는 배경도 사안에 따라 다르다. 따라서 이 서술체계의 편차라는 난관을 효과적으로 극복하기 위해서는 무엇보다도 이 편차의 배경과 의미를 정확히 파악해 내는 것이 필요하다.

18. 최영환 「해방 후 조선혁명에 있어서의 북반부 민주기지」 『력사과학』 1955년 10호, 59쪽.

---

## 제4절 담화 표기(表記)의 변화와 정치변동

과거 사회주의국가를 연구하는 서방연구자들이 베일에 쌓인 이 나라의 정치과정이나 외교정책의 일단을 이해하기 위해서 크렘리놀로지(Kremlinology)라는 기법을 사용하였다. 이 기법은 “언론매체에 의해서 보도된 상징교차(symbolic interaction)나 의전절차, 성명이나 고위인사들의 대외메시지를 장기간에 걸쳐 분석함으로써 그 변화추이를 도출”<sup>19)</sup>해내고 이를 통하여 정치변동이나 외교정책상의 변화를 감지해내는 것이다. 이러한 기법은 물론 북한연구에서도 유용하다. 굳이 크렘리놀로지라는 말을 붙이지 않아도 우리는 『로동신문』 등 북한의 정기간행물이나 방송내용을 장기간 분석함으로써 북한정치변동의 중요한 단서들을 발견 할 수 있다.

### 1. 누락, 탈락, 삭제와 그 의미

크렘리놀로지에서 대표적인 것이 『로동신문』이나 방송, 기타문헌을 통해서 어떤 인물이나 사건의 탈락 혹은 누락을 발견하고 거기에서 북한정치변동의 단초를 발견하는 것이다. 이 경우 고위지도자의 갑작스러운 탈락은 대체로 숙청에 해당하며 그것은 반드시 특정한 정치적 사건과 관련이 있게 마련이다. 그러나 모든 탈락이 곧 숙청은 아니기 때문에 탈락을 숙청으로 연결시키기 위해서는 면밀한 추적과 분석이 필요하다. 숙청을 확인하기 위해서 다음과 같은 방법을 동원할 수 있다. 먼저 『로동신문』이 발표하는 주요 행사 참석자 명단을 검토하여 특정 인물의 장기간 불참이 확인되면 일단 그에게 혐의를 둔다. 그러나 신상변동 사유는 질병, 노환, 숙청 등이 있

---

19. 김용호 「북한의외교정책 연구에 있어 크렘리놀리지의 효용성 고찰」 『북한연구』 대륙연구소, 1993 겨울, 172쪽.



을 수 있다. 이중 질병이나 노환은 뒤에 사망부고 등을 통해서 확인할 수 있다. 따라서 공식문헌에서 끝내 소재가 확인 안되는 경우는 대부분 숙청이라고 볼 수 있다. 숙청여부가 가장 명쾌하게 밝혀지는 경우는 뒤에 발표된 김일성연설에 관련 사건이 언급되는 경우이다. 이 경우는 굳이 이름을 거론하지 않더라도 김일성이 언급하고 있는 사건의 시기만으로도 숙청 여부를 확인할 수 있다. 그러나 숙청혐의는 있으나 김일성 저작집에도 관련 진술이 전혀 없어 정황이나 관련자 증언 등을 통해서 심증만을 가지게 될 경우도 있다.

바로 이러한 일련의 과정을 거쳐서 탈락이 숙청으로 확정되는 것이다. 예컨대 1967년 4월말부터 박금철, 이효순 등 북한최고위지도자들이 신문에서 잠적했는데, 그 이면에는 조선노동당 중앙위원회 제4기 15차전원회(1967.5)로 상징되는 김일성유일사상체계확립을 위한 대규모 정치적 숙청이 있었으며<sup>20)</sup> 1977년 가을부터 국가부주석 김동규가 로동신문에서 잠적한데에는 그의 김정일비판과 그에 대한 대가라는 정치적 마찰이 숨겨져 있었다.

한편 북한문헌들에는 종종 당연히 기록되어야 할 사건들이 누락되는 경우가 있다. 특히 이러한 현상은 역사관련 문헌들에서 두드러지게 나타난다. 이 누락의 이면에는 항상 밝히고 싶지 않은 역사적 사실들이 가로놓여 있게 마련이다. 그 대표적인 예가 1956년 3월과 9월에 열렸던 두차례의 조선노동당 중앙위원회 전원회의이다.

1956년 2월에 열린 소련공산당 20차대회는 자본주의 진영과의 평화공존 제창과 흐루시초프의 스탈린 개인숭배 비판으로 상징된다. 이중 북한정치를 격랑 속에 몰아넣은 것은 스탈린 개인숭배비판이었다. 그 동안 각국공산당의 당수들은 스탈린 개인숭배풍조에 영향을 받아 각국에서 소스탈린적 위세를 누리고 있었다. 김일성 역시 예외가 아니었다. 그러나 이제 사회주의 모국인 소련이 개인숭배를 비판하고 나서게 되자 각국공산당에서

20. 이에 대한 구체적인 설명은 이종석 『조선로동당연구』서울,역사비평사, 296-311쪽 ; 이종석 『현대북한의 이해』서울,역사비평사,1995,214-218쪽 참조.

---

는 커다란 동요가 일어났다. 북한의 경우 3월에 조선노동당 중앙위원회 전원회의가 열렸고 여기서 흐루시초프가 스탈린을 비판한 비밀연설의 번역·청취가 있었다. 4월에 있을 조선노동당 3차대회 직전에 열린 이 회의에서는 당내에 약간의 개인숭배현상이 있었음을 인정하였다.

다른 한편 '8월종파사건'을 계기로 김일성의 개인숭배와 개인독재를 반대하고 나선 반대파가 숙청 당하자 소련과 중국은 즉각 북한정치에 개입하였다. 당시 중국공산당 8차 전국대표대회에 대표사절로 참석하고 있었던 소련부수상 미코얀과 중국 국방부장 팡덕회가 급거 평양으로 들어왔다. 이들은 들어올 때 김일성을 당중앙위원장에서 끌어내릴 생각까지도 가지고 있었다고 한다. 그러나 이들의 평양방문을 맞은 김일성은 8월전원회의에서의 서슬 퍼랬던 자신의 모습을 감추고 중소대표들 앞에서 당의 결정이 성급했음을 시인하였다. 그리고 곧바로 9월 23일 9월전원회의를 열어 당이 이 문제를 푸는데 “응당한 심중성이 부족”하였음을 인정하고 8월전원회의 결정내용을 반복하여 최창익, 박창옥의 중앙위원직을 회복시키고 출당자들을 복당시켰다.<sup>21)</sup> 이상에서 살펴본 3월과 9월의 전원회의는 오늘날 김일성 정권의 최대위기로 평가되고 있다. 이 두회의는 김일성정권에게는 치욕의 역사이자 위기의 역사였다고 할 수 있다. 바로 북한 역사를 이해하는데 중요한 전환점을 이루었던 이 두회의가 오늘날 북한문헌들에서는 완전히 누락되어 있다.

한편 크렘리놀로지기법을 일반문헌에까지 확장시켰을 때 가장 손쉽게 발견할 수 있는 것이 특정인물이 쓴 글의 삭제이다. 이러한 삭제는 예외없이 삭제된 글의 필자의 숙청과 연결되어 있다. 그 대표적인 예로는 『항일빨찌산 참가자들의 회상기』를 들 수 있다. 1959년에 처음 발간된 이 회상기는 1960년대 내내 수정보완되어 재 발간되었는데 이 과정에서 1960년대 말부터 발간된 회상기에서 당시 숙청된 김창봉, 허봉학, 석산 등의 회상기가 삭제되었다.

---

21. 「최창익, 윤공흠, 서휘, 리필규, 박창옥 동무들에 대한 규률문제를 개정할 데 관하여」  
(조선로동당 중앙위원회 전원회의 결정 1956년 9월 23일)

## 2. 호칭변화와 위상변화

북한은 다른 사회주의국가들과 마찬가지로 특정지도자에 대한 호칭을 중시 해왔다. 따라서 이 사회에서 특정지도자에 대한 호칭변화는 곧 그의 권력위상의 변화는 물론 권력내부에서 중대한 정치변동이 진행되고 있음을 의미하는 경우가 대부분이다.

호칭변화와 개인의 부침이 가장 극명하게 드러나는 경우는 김일성의 부인 김성애에게서 찾아볼 수 있다. 김일성이 김성애와 정식 결혼한 시기가 정확히 알려지지는 않았으나 대체로 1960년대 초반으로 추측하고 있다. 그러나 두사람이 실질적인 부부생활을 한 것은 이미 한국전쟁 중부터였던 것으로 알려졌다. 그녀가 공식석상에 모습을 드러내기 시작한 것은 1965년 8월부터였다.

북한은 1960년대 중반부터 비동맹외교에 주목하면서 제3세계지도자들의 북한방문을 적극 추진하였다. 그 결과 1965년부터 아시아, 아프리카의 제3세계지도자들의 북한방문이 본격화되기 시작하였다. 그런데 공산당지도자들의 경우 티토 등 극히 일부 예외적인 경우를 제외하고는 타국방문시 부인을 대동하지 않는 것이 일반적인데 비해서 과거 자본주의국가의 지배를 받은 제3세계국가 지도자들의 경우 선진자본주의국가의 외교 의전에 영향을 받아 부인을 대동하는 것이 관례였다. 이에 따라 북한을 방문하는 제3세계 지도자들의 부인을 맞기 위해서는 김일성 역시 부인의 대동이 불가피해졌을 것으로 짐작된다. 바로 이러한 필요성 때문에 김성애는 공식매체에 나타나게 되었고 또 수상부인으로서 공식적인 활동을 수행하게 된 것으로 여겨진다.

김성애의 공식등장은 1965년 8월 15일 원산에서 열린 '8.15 해방 20주년 원산시 군중대회' 주석단에 그녀가 등장하고 『로동신문』이 경축연을 보도하면서 "김일성동지와 부인"이라는 용어를 사용함으로써 시작되었다.<sup>22)</sup> 바로 그 직후부터 외국국가수반을 맞이하기 위한 김성애의 활동이 공개화되

22. 『로동신문』, 1965.8.16

---

었다. 먼저 김성애는 1965년 8월 부인을 대동한 콩고(브)공화국 알폰스 마  
쌌바 데마 대통령 환영 평양시 군중대회에 등장하였다.<sup>23)</sup> 그리고 1965년  
10월 시아누크 캄보디아 국왕 방문때 역시 “김일성수상과 부인”으로 표기  
되어 등장하였다.<sup>24)</sup> 이후 김성애는 부인을 대동한 외국수반의 북한방문시  
수상부인으로서 북한매체에 등장하였다.

그러나 1970년대에 접어들면서 언론의 김성애 호칭과 보도 태도에 변화  
가 일어났다. 그녀는 김성애동지로 불리기 시작했으며 그녀가 김정숙의 항  
일유격대전우인 김옥순으로부터 여성동맹 중앙위원장을 넘겨받는 1971년  
부터 그녀의 개인동정이 『로동신문』에 실리기 시작하였다. 어떤 경우에는  
그녀의 동정에 “---를 지도하시었다”라는 표현까지 쓰였다.<sup>25)</sup> 아마 그녀  
에게 이 시기는 절정기였을 것이다.

그러나 김성애의 권력부상은 김정일이 당정치위원회 위원으로 선임되고  
후계자로 공인되는 조선노동당 제5기 8차전원회(74.2)를 계기로 급전직하  
하였다. 김정일은 계모인 김성애를 명백히 견제하였으며 그 징후는 1974년  
3월부터 『로동신문』에 뚜렷이 나타나기 시작하였다. 이 달부터 그토록 자  
주 나던 언론에 김성애동정이 보도되지 않기 시작했다. 심지어 그녀가 참  
석한 외국대표환영에서도 언론은 그녀의 존재자체를 거의 무시하였다. 명  
백히 김정일에 의해서 이러한 일련의 철폐가 가해진 뒤 김성애는 1974년  
말부터 다시 북한언론에 등장하기 시작하였다.<sup>26)</sup> 그러나 이때부터 그녀는  
독자적인 자신의 이름을 잃고 ‘김일성동지께서 부인과 함께’ ‘김일성동지  
께서와 부인이’ 식으로 김일성의 부인자격으로만 언론에 보도되었으며 간  
혹 이름이 나올 때도 ‘부인 김성애동지’로 표기되었다. 이러한 현상은 현  
재까지도 계속되고 있다. 한마디로 이러한 표기는 그녀의 위상을 김성애라  
는 독자적인 권력자로서가 아니라 「가정주부」 김성애로만 제한시키는 의  
미를 지니고 있는 것이다.

---

23. 『로동신문』, 1965.8.28

24. 『로동신문』, 1965.10.5

25. 『로동신문』, 1972.11.18

26. 『로동신문』, 1974.12.16

## 제5절 맺음말

지금까지 북한자료의 활용이라는 관점에서 자료의 유형과 북한문헌의 담화체계상의 특징을 살펴보았다. 자료활용을 위한 문헌분석은 지리하고 복잡한 작업이다. 그러나 이러한 시도를 통해서 우리는 북한연구의 체계화에 한발짝 다가설 수 있다고 본다. 우리가 올바로 문헌분석을 할 수 있다면 그것은 북한사회의 변화를 예측하는데도 커다란 도움을 줄 것이다. 예컨대 김일성의 회고록 『세기와 더불어』에서 보여진 민족주의와 기독교에 대한 우호적 태도는 향후 북한의 대남전략의 방향과 관련해서 여러 가지 시사점을 주고 있다. 그리고 1990년대 들어서서 행해진 수차례의 김일성 신년사에서 점차 1980년대에 그렇게도 고창 되던 ‘사회주의완전승리’ 테제가 약화되어온 것은 공식적으로는 여전히 완고하나 내용적으로는 북한의 자기사회의 발전단계인식이 하향화되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한편 필자는 이 글에서 내재적비판적관점에서 문헌분석을 시도하면서 그 이면에 암묵적으로 북한연구의 과학화와 체계화를 강조하였다. 그것은 “규범적, 개념적, 이론적 지도(maps)의 안내 없는 단순한 서술은 지적경계선(frontier of knowledge)을 확장시키는데 거의 공헌할 수 없다”<sup>27)</sup>는 말처럼 과학화나 체계화에 대한 노력이 결여된 북한연구는 한낱 박제화된 훈고학적 실증주의나 정세분석, 혹은 맹목적 교조주의 틀에서 벗어나기 어렵다고 보았기 때문이다.

필자는 이제 북한연구는 과학과 실증의 만남을 통해서 발전되어야 한다고 본다. 아마 이 과학과 실증의 만남을 실사구시라는 말로 표현할 수 있을 것이다. ‘객관적으로 존재하는 일체의 사물을 구체적인 실제 속에서 그

27. SAMUEL S.KIM, 'RESEARCH ON KOREAN COMMUNISM: Promise versus Performance,' 『WORLD POLITICS』, Jan.1980, 307쪽.

---

내재적 연관성과 합법칙성을 연구'하는 이 실사구시<sup>28)</sup>의 자세만이 선정주의와 이데올로기적 윤색, 무지와 비과학적 편견 등에서 작금의 북한연구를 해방시키는 유일한 길이 아닐까? 필자는 실사구시를 통해서 북한연구를 진전시켰을 때 우리는 비로소 이 연구 앞에 놓인 뿌연 안개(즉 농무[濃霧])를 제거할 수 있을 것으로 보고 있다. 또 그것만이 농무를 제거하려는 진지한 노력대신에 북한을 더욱 농무속에 가두어 놓고 또 그렇게 함으로써 실사구시 없는 일반론이나 예단이 통할 수 있는 환경을 만들어 놓으려는 일부의 경향을 극복하고 북한연구를 과학으로 끌어올리는 유일한 길이 라고 본다.

---

28. 여기서 실사구시의 뜻은 毛澤東 「改進我們的學習」(1941.5) 『毛澤東選集』 第3卷,北京,人民出版社,1969,759쪽에서 원용하였다.

## 통일대비기초

---

통교 97-2-1

발행일 1997년 5월 20일

발행처 통일원 통일교육원

서울시 강북구 수유6동 535-353

TEL:901-7120~4 FAX:901-7024

인쇄처 삼양사

---

<비매품>

