



통일부

# 북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향 : 시장화-약탈성-부패의 메커니즘

박영민

한국외국어대학교

---

제1장 서론 .....	1
제2장 북한체제의 부패 : 확산과 통제 .....	5
제3장 김정일 시기 : 부패의 확산 .....	14
제4장 김정은 시기 : 부패의 구조화 .....	27
제5장 결론 .....	34
[참고문헌] .....	36

---

## 표 목차

---

<표 1> 부패의 유형화 .....	8
<표 2> 분석틀 .....	11
<표 3> 북한경제 성장률 추이(1986년~2000년) .....	15
<표 4> 북한의 식량 소요량 및 부족량(1995년~2000년) .....	16
<표 5> 뇌물수수에 따른 판결 및 토대 변경 사례 (통일연구원 탈북자 증언자료) .....	23
<표 6> 1990년대~2000년대 지배적 부패유형 및 특징 .....	26
<표 7> 2000년대 북한의 불법적 개인경제 활동 .....	27
<표 8> 북한 주민의 전체 수입중 뇌물 비중 .....	32
<표 9> 2010년대 지배적 부패유형 및 특징 .....	34

---

## 요 약 문

북한은 1990년 초반 사회주의 대변혁 이후 줄곧 폐쇄체제를 유지해 오면서 김정은 3대 세습체제를 이루고 있다. 그러나 북한체제는 대외적 고립과 경제적 내핍 속에서도 근본적 균열 내지 급변 징후를 보이지 않은 상태이다. 그렇다고 하더라도 국가 체제의 안정성을 확보하고 있다고 평가하는 것은 성급한 일이다. 북한체제의 안정성 평가는 내부적 모순과 모순이 초래하는 내용을 추적하는 작업이 선행되어야 한다. 북한 체제의 가장 주요한 내부적 모순으로 부패현상을 상정할 수 있다. 북한체제의 부패는 폐쇄사회 내적 시장화 과정에서 초기의 관료부패에서 점차 시장부패로 이행하는 과정에 있다. 이는 김정일 시기와 김정은 시기로 이어지는 시계열적 흐름 속에서 관행화와 구조화의 측면에서 설명될 수 있다.

이에 본 연구는 북한의 경제시스템이 사실상 작동 불능 상태에 이르게 된 1990년대 중반 이후부터 현재까지를 분석 대상기간으로 설정하고 있다. 이 기간 동안 북한의 시장화 정도가 어떻게 진행되는지, 국가-주민 간의 약탈성은 어떻게 형성·작동하고 있는지, 그리고 이것이 사회적 부패로 이어지면서 어떤 메커니즘을 통해 구조화 되는지를 분석하고자 한다. 아울러 본 연구는 다양하게 이뤄진 선행연구의 성과를 검토하여 연구의 연계성·추적성을 기하되 발전적 차원에서 접근하고자 한다.

첫째, 부패에 관한 선행 이론을 검토하고 ‘폐쇄사회’ 속에서 북한 사회의 부패가 어떻게 생성, 확산, 구조화 되는 지에 대한 이론적 근거를 찾아 연구의 이론적 위상을 설정한다.

둘째, 시간적 공간에 있어 김정일 및 김정은 시기로 구분하여 시장화와 무역관계, 권력 집단 간의 관계구조와 부패 관계, 그리고 요인 간의 변화는 무엇인지를 검토하고 있다.

셋째, 북한의 부패는 시장화 추세에 따라 점차 수평적 확산과 수직적 구조화하는 특징을 보인다. 우선 시장화 초기 단계에서 ‘시장세력’ 간 위법행위와 묵인의 댓가로 이뤄지는 소액의 뇌물수수 등 일탈적 부패에서 ‘자생적 돈주’와 관료들 사이의 뇌물 거래 등 관료부패, 그리고 ‘권력형 돈주’와 권력 엘리트 간 대외무역 등의 과정에서 나타난 부패 등 체제적 부패로 발전한다.

본 연구는 이러한 일련이 북한의 부패의 확산 및 구조화 추세를 시장화와 관계성을 추적하고 있다.

주요용어 : 시장화, 생계형 부패, 관료부패, 체제적 부패, 통제

## 제1장 서론

### 제1절 문제제기 및 연구목적

1990년대 초반 동유럽 사회주의 국가들이 급진적 체제전환의 길로 이행되었음에도 불구하고 북한 체제는 25년 이상 유지되고 있다. 동유럽 사회주의 국가들의 유력한 붕괴요인으로 폐쇄체제 내에서 관행화된 부패의 구조화가 지목되고 있다. 그러나 북한체제가 붕괴에 이르지 않고 유지된다고 해서 부패현상 정도와 수준이 체제전환 이전의 동유럽 사회주의 국가에 비해 현저히 낮다고 할 수는 없다. 특히 북한 사회에서 부패와 부패로 인한 국가시스템의 불안정 징후들이 빈번히 목격되고 있다는 점에서 그러하다. 그럼에도 불구하고 북한 체제의 내구력을 판정하는 주요한 지표로 ‘부패의 정도’는 여전히 통용되고 있다. 그렇다면 북한 체제유지와 부패의 구조화는 어떤 함수 관계를 지니는 것인가? 다시 말하면, 북한체제가 경험하고 있는 ‘개방 없는 시장화’과정에서 부패는, 최고 권력기관의 통치 자금의 확보 과정에서 필연적으로 권력집단과 ‘돈주’간의 결탁 관계를 만들어 낼 수밖에 없다. 따라서 체제 유지를 위한 ‘불법의 묵인’과 이를 매개로 한 결탁 관계를 고려해야 하는 것은 아닌가? 나아가 권력 집단에 의한 부패 목인이 점차 사회적으로 확대 재생산됨으로써 체제 내적 모순 관계를 구조화시키는 것은 아닌가?

본 연구는 이러한 문제의식에 기초하여 세 가지 논제를 상정하고 대답하는 방식으로 구성된다. 첫째, 북한체제의 부패 생성 조건에 관한 문제이다. 이를 위해 북한과 같은 강력한 중앙집권적 권력구조, 폐쇄적 계획경제 체제에서 부패는 어떻게 발생하게 되는 지에 대해 논의한다. 이를 위해서 부패 생성의 단초를 이루는 조건과 그 구조적 특징을 포착하려 한다.

둘째, 부패의 확산 원리에 관한 문제이다. 즉 부패가 어떤 맥락에 따라 관행화, 구조화되고 있는지를 탐색하고자 한다. 이를 위해 시장화 추이와 부패의 확산 관계, 시장과 권력 간의 상호 약탈성과 부패의 묵인, 권력집단의 내부적 관행 등을 추적하려 한다.

셋째, 부패의 통제 시스템에 관한 문제이다. 즉 부패의 정치사회적 확산에 대응하여 통제 시스템과 기능, 그리고 작동 실태를 평가하려 한다. 요컨대 북한의 부패를 ‘생성 조건-확산 경로-통제 체제’의 맥락에서 접근하면서 김정일 시기와 김정은 시기로 구분하여 부패 현상의 변화와 맥락, 그리고 통제 체제의 작동이 제공하는

의미를 분석하고자 한다.

본 연구는 북한의 부패의 생성 조건으로서 1990년대 후반 ‘고난의 행군’ 이후 국가배급제의 사실상 붕괴와 그에 따른 사회경제적 결핍 및 시장화, 국가와 시장 영역 간의 상호 약탈성을 가정하고 있다. 또한 부패의 사회경제적 구조화는 ‘실패 국가(failed state)’의 특징적 현상이라는 점을 전제하고 있다. 그간 북한의 부패 연구에 있어 부패 정도의 판단 기준은 국제사회의 지표, 탈북자 면담 등의 방법을 통해 근거를 찾고 설정되어 왔다. 그러나 이러한 두 가지 방법은 적실성과 타당성에 있어 취약성을 의심받아 왔다. 이에 본 연구는 위 두 가지 기준을 수용하면서도 북한의 「형법」, 「행정처벌법」 등을 포함한 규범에 명시한 벌칙의 추적, 공간문헌 분석을 바탕으로 상호 대조함으로써 부패 정도의 판단기준을 보다 명료화하고자 한다. 이를 바탕으로 궁극적으로 ‘시장화-부패-통제’의 관계를 설명하고 평가하고자 한다.

## 제2절 기존연구의 검토

북한 사회의 부패문제를 직접적으로 다룬 국내외 연구는 크게 빈곤한 실정이다. 특히 해외의 연구는 주로 국가 투명성 평가와 그에 따른 북한의 부패실태 평가 등 1차 자료의 생성과 분석이 주류를 이루고 있다. 이에 반해 국내의 선행 연구들은 북한 부패 문제를 다양한 측면에서 접근하고 있다.

북한 부패에 대한 연구 및 평가는 국외의 경우, 주로 ‘국제투명성기구(TI: Transparency International)’와 ‘유엔 북한인권조사위원회’ 등을 통해 이뤄지고 있다. TI의 ‘2015 국가별 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index)’에 따르면, 북한은 소말리아와 더불어 세계 168개 나라 중 국가청렴도 최하위 국가(8점/100점 만점)를 기록하였다.<sup>1)</sup> 또한 ‘유엔 북한인권 조사위원회(COI: Commission Of Inquiry)’의 <2014년 최종 보고서>는 북한사회 전반에 부패가 만연해 있음을 지적하고 있다. 특히 관리들은 낮은 임금으로 인해 주민들로부터 뇌물을 받는 경향이 일반적이며, 이런 현상의 증가 추세를 밝히고 있다.

한편, 국내의 연구는 비교적 다양하게 추진되어 왔다. 대표적 연구로 이근영(2015)은 『무엇이 북한을 부패하게 했는가? 부패 유형 변화와 제도적 원인』 단행본에서 북한의 부패유형을 ‘시장부패, 후원자관계 부패, 연고주의 부패, 위기 부패’의

---

1) Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2015*, (<http://www.transparency.org>) (검색일: 2016.08.15.)

네 유형으로 분류하여 계량분석을 시도하여 평가하였다. 또한 박형중(2013)은 북한 부패를 발전국가 모델, 신생 민주국가 모델, 독재국가 모델로 구분하고, 북한 부패는 통치자가 그 지지자에 게 이득을 주고 통제하기 위해 시행하는 계산된 체계적 부패의 여러 특징을 보여 준다고 규정한다. 그밖에도 이금순 외(2012)『북한 부패와 인권의 상관성』연구는 북한의 경제시스템의 붕괴와 관련하여 부패가 주민의 인권에 미치는 영향을 검토하고 있다.

그간의 국내 연구 성과를 검토해 보면, 대체적으로 시장화와 부패가 상호 밀접한 연관성을 지닌다는 점에 가정하고 있다.

첫째, 김종욱(2008년) 연구가 있는데, 북한 권력부패의 구조화 과정을 시장화의 진전과 결부시켜 ‘공적 교환’에서 ‘시장적 교환’으로 이행함으로써 ‘지배전략’과 ‘증여시스템’에 영향을 미치며, 이러한 메커니즘의 축적은 결국 지배구조의 변동 및 체제변동 요인으로 작용할 것이라고 설명하고 있다.

둘째, 박형중(2009)의 연구는, 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후 ‘결핍경제’ 상황에서 북한사회가 지닌 지배집단(국가)과 피지배집단(주민) 간에 일어나는 ‘약탈성’에 주목하고 이를 ‘도적정치(Kleptocracy)’라는 개념을 적용, 1990년대 이후 약탈의 분권화 현상으로 설명하고 있다. 박형중의 연구는 북한체제 부패가 지닌 상호 약탈성의 특징을 포착하여 그 배경과 특징을 규정하고는 있지만, 부패가 통제체제와 어떤 관련성을 지니는지에 대한 설명에 이르지 못하고 있다.

셋째, 김수암·김국신·이금순·홍민(2012)의『북한 부패와 인권의 상관성』연구는 북한 부패의 원인을 경제시스템 붕괴, 시장, 비사회주의 행위 통제에서 찾고, 이것이 인권문제와 어떤 관련성을 지니는지를 분석하고 있다. 그러나 이들의 연구는 북한체제의 부패가 어떠한 경로를 통해 확산 되는지에 대한 체계적 설명에 이르지 못하고 있다.

넷째, 조동호·박지연(2013)은“북한 뇌물공여 확산의 게임이론적 분석”을 통해 북한의 부패를 주민들의 뇌물공여 확산의 게임으로 모델화하였다. 2002년 7.1 경제관리개선조치에 따른 국정가격 상승과 기업 관리의 분권화 확대 및 1990년대 경제난의 심화 등을 뇌물 확산 요인으로 도입하여 가설적인 논의를 진행하였으며, 북한의 경제 상황은 뇌물공여 확산에 양의 방향으로 영향을 미쳐온 것으로 분석하고 있다.

다섯째, 그 밖에 이근영(2013)의 연구는 박사논문을 통해 제도와 부패의 연관성을 계량분석을 통해 검토하면서 Michael Johnston의 *Political Corruption and Public in America*(1982); “The Political Consequences of Corruption: A Reassessment,”

*Comparative Politics*, Vol. 18, No. 4(July, 1986) 연구에서 제시한 부패유형에 따라 이를 체제안정성과 결부시켜 분석하고 있다.

그런데, Michael Johnston는 발전적 연구로서 *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005)는 정치와 부패의 연계를 설명하면서 ‘부패 증후군’을 ‘이해집단의 경쟁’, ‘엘리트 헤게모니’, ‘분절적 후원관계’, ‘후원 기제’의 네 가지로 설정하고 있으며, 국가별 사례를 다음 네 개 집단(시장의 영향, 엘리트 카르텔, 과두제와 족벌, 공적 거물) 구분을 고려할 필요가 있다. 2010년 이후의 선행 연구들은 대체적으로 북한의 경제시스템 붕괴와 이것이 부패를 매개변인으로 하여 체제안정성에 어떤 영향을 미치는지, 북한의 부패가 주민 인권과 어떤 상관관계를 지니는지에 대해 주목하고 있다. 반면 본 연구는 북한의 부패정도의 생성 및 확산 경로, 그리고 통제 시스템의 관계를 검토하고 이를 탈북자 면담조사를 통해 재확인한다는 점에서 선행연구와 접근법의 차이를 지니고 있다.

본 연구 주제와 관련된 선행 연구들은 대체적으로 북한의 경제시스템 붕괴와 이것이 부패를 매개변인으로 하여 체제 안정성에 어떤 영향을 미치는지, 북한의 부패가 주민 인권과 어떤 상관관계를 지니는 지에 대해 주목하고 있다. 본 연구는 북한의 부패의 성격변화를 기존의 탈북자 인터뷰 내용을 바탕으로 재확인하고자 한다.

### 제3절 연구의 범위와 방법

본 연구는 북한의 시장화 정도를 분석하기 위해서는 선행 연구 성과를 검토하고 이를 기존의 탈북자 인터뷰 면담조사와 비교하여 그 근거를 확인하는 방식을 취하고자 한다. 그리고 북한의 부패문제를 추적하기 위해서는 북한의 「형법」 및 법체계상 형사절차에 따르지 않으면서도 광범위한 위반행위를 규율하는 「행정처벌법」의 명시적 범죄의 내용 변화 등을 추적하고자 한다. 아울러 여기에서 얻어진 내용(정보)을 이론적 틀에 따라 논리적으로 설명하려 한다.

이를 위해 다음과 같은 분석 틀을 상정하고자 한다. 연구 방법에 있어는 부패의 유형화를 존스톤(Michael Johnston) 등이 제시한 유형화를 비판적으로 검토하여 북한의 시장화 경향과 부패와의 관계를 바탕으로 하여 재수립하고, 통제 기제와의 관련성을 살피고자 한다.

본 연구에서 시간적 공간은 김정일 집권 시기(1998~2011), 김정은 시기(2012~

현재)로 구분하여 설정한다. 김정일 시기는 1990년대 중반 이후 ‘고난의 행군’과 더불어 시장화의 진전이 특징을 이루고 있는 가운데, 2002년 ‘7.1경제관리개선조치’와 더불어 시장요인이 도입 되었으나 시장화의 수평적, 수직적 확산 추세를 보이자 다시 시장억제정책이 추진하였다. 또한 이 시기에는 부패의 양태도 1990년대 후반 시장에서의 일탈적 행위와 소규모 뇌물수수 등 생계형 부패가 이뤄졌다. 2000년대는 계획과 시장이 공존하는 조건에서 시장에서 초기 축적을 이룬 ‘돈주’의 출현으로 부패양태는 ‘돈주’와 관료 사이의 뇌물거래 관계가 나타나는 시기였다.

2012년 공식 출범한 김정은 시기에 들어 북한의 20년 간에 걸친 시장화가 제도화 국면으로 이어졌다. 이에 따라 신흥 시장자본가로 성장한 ‘돈주’와 권력 엘리트와의 관계가 성립되면서 체제적 부패구조가 형성되었다. 특히 각종 건설업 및 대외무역에 종사하면서 자본을 갖춘 세력으로 성장한 ‘돈주’들은 고위 권력집단과 부패구조를 이룸으로써 북한의 부패현상은 구조화 되는 국면을 맞게 된 것이다.

북한의 부패 실태에 대한 자료는 1차 자료와 2차 자료를 활용하여 검토하되 북한의 형법 및 유사형법의 내용 변화를 참고하고자 한다. 아울러 통일연구원, 서울대통일평화연구원, 북한인권정보센터 등에서 실시한 기존의 탈북자 인터뷰 증언 내용 등을 통해 확인하고자 한다.

## 제2장 북한체제의 부패 : 확산과 통제

### 제1절 부패의 개념과 성격

부패는 폐쇄체제의 내적 불안정성을 구성하는 속성으로 간주되기도 한다. 이는 부패가 체제의 ‘비공식적 영역’의 정도를 평가하는 데 중요한 정보를 제공하기 때문이다. 통상적으로 북한체제에 대한 내적 균열을 분석하기 위해서 정치적 차원에서 리더십, 권력체계 등의 요인을 고려한 ‘국가 계급 균열론’, 경제적 차원에서 계획체제의 작동 및 시장화 수준을 고려한 ‘이중 경제론’이 중심 논제가 되고 있다. 또한 사회적 차원에서 일탈 및 사회체제의 이완이라는 관점에서 ‘사회적 일탈 확산론’ 등이 제시되고 있다. 이러한 점에서 북한의 수준 분석 및 평가 작업이 ‘경제적 비공식성’의 확인에 있다면, 부패문제는 ‘정치사회적 비공식성’을 파악하는 것이



라고 할 수 있다.

부패가 지닌 정치사회적 불안정성 문제는 ‘부패’의 개념 정의에 잘 나타나 있다. 조지프 나이(Joseph Nye)는 “사익을 위한 공직자의 공적 의무로부터의 이탈”로 규정한다.<sup>2)</sup> 그리고 칸(Mushtaq Khan)에 따르면, 부패는 “공적 권위를 가진 지위를 누리는 사람이 재부, 권력 또는 지위와 같은 사적인 동기 때문에 자신의 행동을 규정하는 공식적 행위규칙으로부터 이탈하는 행위”이다.<sup>3)</sup> 이에 비해 쉘라이퍼와 비슈니((Andrei Shleifer and Robert W. Vishny)는 부패를 ‘정부 부패’로 규정하여 “정부 사적 이득을 위해 정부의 재부를 팔아넘기는 것”으로 정의한다. 따라서 이 경우 부패는 “사익을 위한 공직 남용(misuse of public office for private profit)”으로 협의적으로 규정된다.

그런데 부패를 단순히 ‘정부 부패’에 국한하여 ‘공직자의 일탈행위’로 정의할 경우, 부패의 범위가 행위자(공직자) 중심으로 제한되며, 사익추구 및 지대추구와 같은 보다 넓은 범위에서 일어나는 비제도적 영역에서 일어나는 일탈행위를 포함시키기 어렵게 된다. 따라서 본 연구에서는 부패를 ‘공적 사익추구와 공익추구 사이의 긴장에서 발생하는 사익우선 행위’로 정의하고자 한다. 이러한 점에서 야콥 클라베런(Jacob van Klaveren)은 공직자가 자신의 지위를 비즈니스의 관점에서 이해함으로써 최대한의 이익을 확보하려할 경우 부패가 발생한다고 주장한다. 이에 따르면 공직자의 능력은 시장의 원리에 따라 이뤄지는 수요·공급 곡선에서 균형점(equilibrium)이 되는 것이다.<sup>4)</sup>

북한과 같은 사회주의 국가체제에서는 사익과 공익이 명확히 구분하기 어려우며, 사유재산이 극도로 제한되어 있어 공공 영역과 사적 영역이 혼재되어 있다. 따라서 북한체제에서의 부패의 범위는 공적 영역에 대한 반사회주의적 행위로 규정할 필요가 있다. 다든(Keith Darden)에 따르면, 독재체제에서 부패는 정권의 비공식적 통제 기제로 작동하기도 한다. 즉 독직으로부터 얻어지는 수익이 충성과 복종에 대한 대가로 묵시적으로 제공하는 반대급부이며 위계질서를 강화시키는 기능을 한다는 것이다.<sup>5)</sup> 이로써 지도부와 하급자 간에 독직을 고리로 한 ‘시혜와

---

2) Joseph S. Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis,” *American Political Science Review*, Vol.62, No.2(June 1967), p.419.

3) Mushtaq H. Khan, “A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries,” B. Harris-White and G. White (eds.), *Liberalization and New Corruption*, IDS Bulletin, Vol. 27, No. 2 (June 1996), p.12.

4) Jacob von Klaveren, “The Concept of Corruption,” in Arnold J. Heidenheimer *et al* (eds.), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transactions Book, 1993), p.26.

5) Keith Darden, “Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism of State Control,”

복종 협약'이 이뤄지게 된다. 이러한 점에서 북한체제의 부패현상은 사익 추구를 위한 비사회주의 현상을 '부패의 사회화'로 이해할 수 있으며, '돈주'와 고위 관료, 고위 관료와 하급 관료 간 부패결탁 현상을 '부패의 구조화'로 규정할 수 있다.

## 제2절 부패의 유형과 북한의 부패

북한 체제의 부패는 시장화 추세와 대단히 밀접히 연결되어 있다. 북한의 사회경제적 운영 원리는 1990년대 중반 '고난의 행군'을 경험한 이후 사실상 배급제의 붕괴 및 시장화의 진전, 국가의 독직으로 전개되었다. 부패의 생성 조건은 '고난의 행군' 이후 주민들은 시장에 의지해 생계를 유지해야 하는 상황에서 국가가 적극적 통제 보다 수용적 태도를 취하는 모순구조 속에서 배태되었다. 1990년대 중반 이후부터 장마당에서는 매매대상 품목이 아닌 쌀과 강냉이 등이 매매되었으며, 이러한 일탈적 시장화의 진전 과정은 장마당에서 장사를 하는 주민과 국가의 묵인구조로부터 비롯되었다. 시장에 대한 통제를 담당하는 관료의 자의적 법집행 속에서 관료와 주민 간의 뇌물 거래가 점차 관행화됨으로써 자연스럽게 사회적 부패의 조건이 형성되었던 것이다.

2000년대 이후 시장화 추세는 부패의 확산과 관련되고 있다.<sup>6)</sup> 2000년 이후 시장은 제도화 국면으로 이어지면서 일부 주민의 장마당 장사를 통한 축적이 이뤄지게 되었다. 북한 사회에서 초기 장마당을 중심으로 한 시장화 단계에서의 축적은 신흥 자본가 계층인 이른바 '돈주'를 형성하였다. '돈주'들은 공장에서 생필품을 만들어 파는 것을 넘어 금융업에 진출하여 고리대금업을 하거나 과거 국가기관들이 독점하던 대외무역에 종사하는 수준에 이르렀다. 나아가 '돈주'들은 축적된 자본을 기반으로 각종 투자에 개입하기 위해 특권계층과 결탁관계를 형성하게 된다. 실제 북한의 신흥 부자계층으로 성장한 '돈주'들은 평양 시내에 운행하는 1,000대 가량의 택시 중 약 60~70%를 소유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 '돈주'들이 폐쇄된 광산을 국가로부터 매입하여 노동자를 고용해 석탄을 채굴하는 등 '돈주 탄광'들도 존재하며, 함경북도 은덕군에는 '돈주 탄광'이 100여개가 존재한 것으로

---

*Development of Political Science* (October 2003), p.8.

6) 조동호·박지연의 연구에 따르면, 7.1 조치에 따른 국정가격의 상향 조정, 기업관리의 분권화 확대, 경제난의 심화 등을 뇌물 확산과 관련된 요인으로 파악하고 있다. 분석 결과, 2000년대를 전후한 북한의 경제 정책들은 뇌물공여의 확산에 양의 방향으로 영향을 미쳐 온 것으로 나타났다. 조동호·박지연, "북한 뇌물공여 확산의 게임이론 분석," 「한국경제의 분석」 제20권 제2호(2014), p.226.

알려져 있다.7) 이로써 신흥 축적 계층인 ‘돈주’에 의한 부패는 ‘지대(rent)’ 또는 ‘지대추구(rent-seeking)’의 형태로 이해할 수 있다.8)

북한의 부패 문제는 첫째, 부패의 생성 조건으로서 시장과 시장부패, 둘째, 부패의 확산 경로로서 생계형 부패와 관료 부패, 셋째, 부패의 구조화를 의미하는 체제적 부패로 유형화 할 수 있다.9) 여기에서 부패의 구조화란, 부패가 만성적, 제도화된 부패 내지 체제적 부패를 의미한다. 체제적 부패는 다시 중앙집권적 부패와 탈 중앙집권적 부패로 구분될 수 있다. 그런데 북한의 경우, 국가와 정치권력의 체제통합력이 결코 취약하다고 보기는 어려우며, 따라서 중앙집권적 부패의 특성을 지닌다. 이러한 점에서 북한의 체제적 부패는 권력 엘리트를 정점으로 한 중앙집권적인 성격이 지배적이라고 할 수 있다.

<표 1> 부패의 유형화

유형	내용	조건	단계
생계형 부패	목인과 동조, 담합, 소액의 뇌물 수수 : 비사회주의 행위(일탈 및 탈법)	초기 시장화	부패의 생성단계
관료 부패	위법, 범죄 : ‘돈주’와 관료 간의 불법적 뇌물 거래	통제된 시장화	부패의 확산단계
체제적 부패	국유자산의 불법 매도 및 뇌물 : 신흥세력과 권력엘리트 간 뇌물 결탁	통제된 시장의 제도화	부패의 구조화 단계

\* 출처 : 필자 작성

시장은 ‘자기 조직화(self-organization)’를 통해 제도화되는 경로를 보인다.10) 생

7) “北 경제 주무르는 돈주와 김정은의 불화,” [http://premium.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/07/13/2016071303122.html](http://premium.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/13/2016071303122.html) (검색일: 2016.10.28.)

8) 중국의 경우, 1980년대 관료 및 관료 단위에서 지대-추구 행위가 나타났다. 이러한 형태는 국가 기관이 기관에게 부여된 공적 권한인 독점권 또는 규제권을 활용하여 기관 차원의 치부 또는 물질적 이득을 달성하기 위한 정상적이고 불법적으로 행동하는 것이다. 박형중·김국신·이기현·최창용, 『부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁』 (서울: 통일연구원, 2011), p.24.

9) 박형중·전현준·박영자·윤철기, 『북한 부패 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』 (서울: 통일연구원, 2012), pp.115-117.

10) 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 86-90. 시장의 ‘자기조직화’는 외부의 간섭이 없이 체제가 스스로 구조를 이루고 새로운 질서를 형성하는 것을 의미한다. 한편, 조정아 외(2010)는 북한의 시장 확대 원리에

계형 부패는 초기 시장화 단계에서 발생한다. 첫째, 시장화 초기단계에서 장사를 하는 주민들이 정해진 지역을 벗어나 장사를 하거나 금지 품목 이외의 물건을 취급하는 등 규칙을 위반할 경우 단속반원과의 소액의 뇌물 상납과 관련된다. 이는 개별적 수준에서 벌어진 비사회주의적 일탈행위이다. 둘째, 관료 부패는 시장에서 초기 축적이 형성된 조건 위에서 발생한다. 시장에서의 초기 축적을 이룬 ‘돈주’들은 소규모 상업 거래를 위해 시장 통제 기구에 접근하기 위해 노력하며, 단속을 담당하는 관료들에 대한 뇌물 공여를 통해 자신의 이익을 보장받는다.

셋째, 체제적 부패는 부패의 양상이 자기 증식적(self-enforcing) 현상을 보이면서 사회적으로 확산되는 동시에 통제된 시장에서의 상업계층으로 성장한 신흥세력과 권력 엘리트 간의 결탁관계를 통해 이뤄진다. 이러한 부패구조는 권력에 의해 기획·관리되는 형태를 띠게 된다.<sup>11)</sup> 이러한 체제적 부패는 권력 엘리트가 권력의 유지 목적을 이루기 위해 이뤄진다. 이러한 부패는 권력 엘리트 자신이 지닌 특권을 차별적으로 배분하는 방식을 통해 이뤄진다.<sup>12)</sup>

한편 북한 사회의 부패와 부패 통제는 생계형 부패에 대해서는 사회적 일탈행위의 규제 수준에서 관리되는 경향을 보인다. 즉 북한은 개인의 일탈 행위에 대해서는 「행정처벌법」과 같은 유사형법 등에 의해 상대적으로 가벼운 형벌체제로 규율된다. 관료 부패는 공장, 기업소 책임자의 성과를 위한 독직, 국유재산의 조직적 절취 등 범죄행위를 포함하지만, 주로 통제된 시장에서 돈주들의 부정행위를 위해 행해지는 상납관행을 의미한다. 여기에 대해서는 ‘비사회주의 그루빠’의 주기적 검열과 물리적 통제기구(인민보안부, 국가안전보위부 등)를 통해 통제된다.<sup>13)</sup> 시장이 점차 확대되고 신흥세력과 결탁하는 지방의 통제기구 사람들이 증가하면서 과거와 같은 통제체제의 유지가 어려워졌다.<sup>14)</sup>

관료 부패는 북한 지도부가 강조하는 집중적인 부패 척결의 대상으로 지적되고 있는 영역이다. 2016년 5월 노동당 7차 당대회에서 당시 김정은은 당 중앙위 사업

대해 진화(evolution) 개념을 활용하여 설명하고 있다. 조정아·김영윤·박영자, 『북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 45-49.

11) John Waterbury, “Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime,” *World Politics*, Vol. 25, No. 4(July 1973).

12) 박형중, “정치 체제와 부패의 세 가지 모델: 북한 부패 연구를 위한 이론적 모델의 모색,” 『국방연구』 제56권 제2호(2013), p.62.

13) 북한의 ‘비사그루빠’의 검열 및 단속은 국방위원회 소속, 중앙당 소속, 보안대 소속, 각 사회단체 소속별로 나뉘어 사안의 경중에 따라 진행되었다. 최대석·김희진, “비사회주의적 행위 유형으로 본 북한사회 변화,” 『통일문제연구』 통권 제56호(2011), p.89.

14) 이우영, “김정은 체제 북한 사회의 과제와 변화 전망,” 『통일정책연구』 제21권 1호(2012), p.76.

총화보고에서“현 시기 당사업에 인민대중제일주의를 구현하는데서 세도와 관료주의, 부정부패행위는 추호도 용납할 수 없는 <주적>”이라고 발언한 바 있다. 이에 반해 체제적 부패는 권력의 수직적 위계에 따라 형성된 ‘약탈사슬’로서 독재자와 하급자의 ‘불법적 결탁’ 관계를 의미한다. 독재자와 하급자의 결탁은 일정 정도의 뇌물을 통해 충성과 복종 관계가 지탱되지만 독재자는 항상 하급자의 부패 행위를 문제 삼아 철직, 숙청 등의 처벌을 단행할 수 있다. 북한의 고위급 인사의 철직과 숙청은 체제적 부패와 관련되는 경우가 빈번하다.

### 제3절 분석틀: 북한의 부패 확산 경로와 통제

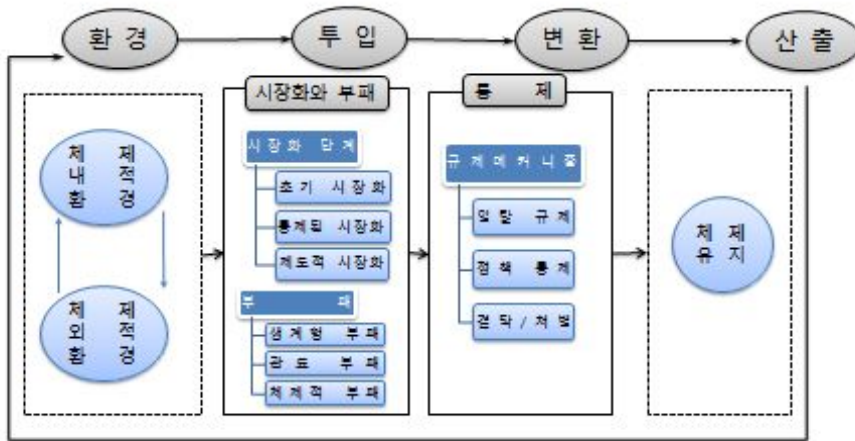
1990년대 중반 이후 북한체제의 부패는 고도화된 권력집중과 통제된 시장으로부터 본격적으로 배태되었다. 부패 생성조건은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 하나는 권력집단이 자생적 시장에 대응하여 다양한 제도적, 비제도적 개입을 시도하는 과정에서 부패가 생성된다는 것이다. 우선 권력이 고도로 집중된 체제에서는 핵심 권력집단이 이익 배분구조의 결정권한을 독점하게 된다. 특히 독재체제에서는 정치적 이해구조와 경제적 이해구조가 밀접히 연계되어 있으며, 양 구조 간의 상호작용 속에서도 권력집단은 경제구조를 자신에게 유리하도록 변경하거나 활용하게 된다. 그런데 시장화의 과도한 진전이 체제에 대한 위협이 되기 때문에 권력집단은 시장을 통제가 용이한 위계적 구조로 만들기 위해 노력한다. 그러나 시장화 추세를 완전히 통제하는 것은 대단히 어려운 일이다. 시장 영역의 지속적인 확대는 정치권력의 시장에 대한 통제능력을 약화시킨다. 경제적 이익 배분이 시장을 중심으로 이뤄지면서 점차 사회구조는 경제력 중심의 계층구조로 변모된다. 북한의 사회적 계층구조도 시장화 추세와 더불어 큰 변화가 초래되었다.<sup>15)</sup> 일련의 시장화 추세는 주민들의 경제적 이해추구를 증대시켜 부패의 생성조건이 된다.

다른 하나는 주민들의 능력과 역할이 권력집단의 행위를 결정한다는 것이다. 북한 경제는 시장화의 진전과 더불어 이미 시장과 계획이 병존한 상태이며, 시장에 대한 국가의 약탈성이 구조화 되어 있다. 이에 따라 북한은 시장에 의존하지 않으면 경제가 위축되고, 시장 의존이 커질수록 시장은 통제범위를 넘어섬으로써 체제 위협 요인이 된다. 이에 북한은 국가 자원을 활용한다. 즉, 국가가 신흥 부유층인

15) 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화,” 「현대북한연구」 제16권 1호(2013), p.205.

돈주에게 공식기구가 지닌 무역권(와크) 임대, 생산설비 제공 등을 통해 수익을 창출하도록 하고 그 대가를 받는 형식이다. 이때 돈주에 대한 무역권 임대는 정치적 기준에 따라 배정되어 권력집단과 돈주 간 결탁관계가 형성 된다. 무역기관에 소속된 돈주들이 국가 외화벌이 기관으로부터 무역권을 분할받기 위해서는 중국 인민폐 30만 위안 정도를 현금으로 해당 기관에 바쳐야 가능한 것으로 알려지고 있다.<sup>16)</sup> 그 뿐만 아니라 돈주들은 은행의 기본 업무인 금융 업무를 대행하고 아파트 건설 등 다양한 이권사업에 투자하여 부를 축적한다. 이 과정에서 각종 이권사업을 위해 권력층과 결탁하는 등 시장화는 부패를 구조화 시키는 요인으로 작용하게 된다.

<표 2> 분석틀



북한 부패의 사회경제적 관계구조는 네 가지 유형으로 구분될 수 있다. 본 연구에서 ‘부패’개념의 범위는 상납, 뇌물 수수를 의미한다. <sup>17)</sup> 북한의 부패는 네 가지의 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, ‘조직형’ 뇌물과 연줄이다. 이는 생산목표 달성을 목표로 관료들과 기업소 관리들이 서로 결탁한 부패이다. 둘째, ‘보호대가용’ 뇌물과 연줄이다. 개인 또는 조직을 위한 ‘보호자’를 만들고 유지하기 위한 조직

16) “북, 무역와크 불법시장 활성화,” 자유아시아방송, 2016년 6월 20일, [http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/nk\\_now/fe-ms-06202016095822.html?searchterm:utf8:ustring=%EB%8F%88%EC%A3%BC](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/nk_now/fe-ms-06202016095822.html?searchterm:utf8:ustring=%EB%8F%88%EC%A3%BC) (검색일: 2016.10.25.)

17) 최대석·이희진은 북한에서의 ‘사회적 일탈’과 ‘범죄행위’를 구분하지 않고 두 가지를 ‘비사회주의 행위’라는 포괄적 개념으로 정의하고, ‘사회적 일탈’을 사회주의적 도덕과 규범에 반하는 행위, ‘범죄’를 법적 규정을 위반하는 행위로 정의한다. 최대석·이희진(2011), p.73.

또는 기관의 이익을 위해 인적 네트워크를 형성하려는 경향을 의미한다. 셋째, ‘횡령’에 해당하는 개인 부패이다. 넷째, ‘생활형 뇌물’이다. 당과 행정기관에 속한 관리들이 행정처리, 인사이동, 직장배치 등 일상적 업무에 해당하는 일을 뇌물을 받고 처리해주는 경우이다.<sup>18)</sup> 이러한 결탁과 묵인 속에서 관리들은 자신의 지위에 부여된 권한을 활용한다. 지위에 부여된 권한은 ‘관료자본’이라고 할 수 있다. ‘관료자본’은 제도적 규제와 관료적 감시의 범위에 있는 주민들이 개인적 목적을 확보하기 위해 관리들로부터 묵인과 협력을 받을 수 있는 자본을 말한다. 비공식적으로는 탈법, 불법 행위를 묵인하는 것이고, 공식적 영역에서는 규정된 절차를 보다 유리하게 활용하는 것을 뜻한다.<sup>19)</sup>

분석틀에서 설정하고 있는 환경은 ‘체제 내적 환경’과 ‘체제 외적 환경’으로 구분된다. 체제 내적 환경은 북한의 시장화 관리능력과 관련된다. 즉 북한체제는 1990년대 이후 결핍경제(shortage economy) 속에서 계획경제의 불능 상황을 극복하기 위해 일련의 시장적 요인을 도입하였다. 물론 북한의 시장은 해방 이후부터 계획체제의 보완적 장치로서 ‘통제된 시장’으로서의 농민시장을 허용해 왔다.<sup>20)</sup> ‘체제외적 환경’은 북한이 처한 외부와의 관계구조를 의미한다. 북한은 국제사회와 제한된 무역에 의존하는 폐쇄적인 경제를 지속하고 있다. 이는 북한의 외화벌이에 종사하는 무역일꾼들의 상대적 지위를 제고시키는 요인이 되기도 한다. 즉 북한의 국제적 고립은 외화난을 가중시키며, 외화벌이와 외화벌이의 주요한 역할을 담당하는 무역 종사자들의 특권적 지위를 강화시킨다.

투입 요인으로는 ‘시장화 단계’와 ‘부패’를 상정하였다. 우선, 시장화 단계는 초기 시장화, 통제된 시장화, 시장의 제도화로 이어지는 과정적 특징으로 구분하였다.<sup>21)</sup> 첫째, 초기 시장화 단계(1994~2001)는 ‘고난의 행군’시기 동안 약 300~350여 개의 농민시장이 중심이 된 가운데 동시에 불법적 암시장이 병존하는 형태이다.

18) 홍민, “북한의 ‘관계자본’ 교환구조와 시장교환의 전유,” 『현대북한연구』, 9권 3호(2006), p.74.

19) 이교덕·김국산·조정아·박영자, 『북한체제의 행위자와 상호작용』 (서울: 통일연구원, 2009), p.102.

20) 북한은 해방이후 정부통제 아래 비공식 부문인 합법적 시장인 농민시장을 허용하였다. 구갑우·최봉대, “‘농민시장’ 형성: 1950~1980년대,” 최완규 엮음, 『북한 도시의 형성과 발전』 (과주: 한울아카데미, 2004), p.162

21) 북한의 시장은 완전하게 폐쇄되기는 어려울 것으로 전망된다. 이는 기업들이 시장을 중심으로 비공식영역을 활용하는 현상 등에서 나타나듯 점차 공식화, 제도화 과정을 밟게 될 것으로 전망되고 있다. 다만, 당국의 시장 활동에 대한 통제강화 조치는 상존하고 있다. 임강택, 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태분석: 기업활동을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2013), p.138.

북한은 농민시장의 기능을 줄곧 국가 계획체계 내의 보조적 차원으로 국한시켜왔다. 그러나 국가 배급체계가 사실상 붕괴됨으로써 매매가 원칙적으로 금지된 일부 곡물, 공산품 등이 장마당에서 거래되는 등 ‘자생적 시장화’의 조짐이 나타났다. 둘째, 통제된 시장화 단계(2002~2008)는 2002년 7.1경제관리개선조치, 2003년 5월 5일 ‘종합시장 운영에 관한 내각지시’에 따른 전국적 300여개의 종합시장 설치 등 시장 장려조치가 행해진 시기를 말한다. 특히 시장의 장려 확대조치는 시장가격의 자유화와 유통부문의 자율성 확대를 촉진시키기도 하였지만, 북한 당국은 ‘시장관리규정’을 두고 시장을 여전히 통제하였다. 즉, 이 시기 북한이 시장을 적절한 통제를 통해 관리 가능한 수준이었다. 북한은 2007년부터는 시장의 확대정책을 다시 억제정책으로 변경하였다. 셋째, 통제된 시장의 제도화 단계(2009~)이다. 이 시기는 과도히 커지는 시장을 통제하거나 다시 허용적 태도를 취하는 모순적 정책이 병존하는 시기이다. 북한은 2010년 시장에 대한 억제에도 불구하고 통제권 범위를 넘어서고 있다고 판단하여 ‘5.26 당 지시<sup>22)</sup>’를 통해 시장에 대해 사실상 합법적 지위를 부여하였다. 그러나 2009년부터는 종합시장의 폐쇄를 시도하였으며, 실제 2009년 6월 대표적 도매시장인 평성시장의 폐쇄를 결정하였다. 이처럼 북한은 ‘통제 가능한 시장정책’을 추구하였다. 즉, 일정 수준까지의 시장화는 용인 내지는 촉진하고, 일정 수준을 넘어서는 시장화는 억제하려는 것이다.

본 연구에서는 북한의 시장화 단계를 김정일 시기를 시장화 초기단계 및 확산단계로 김정은 시기를 제도적 시장화 단계로 구분한다.<sup>23)</sup> 아울러 부패는 세 단계를 통해 확산되는 구조를 이룬다. 우선, ‘생계형 부패’ 단계로서 부패가 생성되는 단계이다. 다음은 ‘관료 부패’로서 부패가 확산되는 단계이다. 그리고 ‘체제적 부패’는 부패가 제도화·규범화 되는 수준을 의미한다. 이는 각각 통제 메커니즘과 대응된다. 즉, 생계형 부패는 통상적으로 법률과 규칙과 같은 규범체계를 통해 규율되며, 관료 부패는 시장통제나 화폐개혁 등과 같은 정책적 수단을 통해 통제된다. 때로는

22) 북한은 2010년 5월 26일에 ‘국가가 당분간 식량문제를 해결할 수 없으니 자체적으로 해결하라’는 내용을 골자로 한 이른바 ‘5.26 당지시’를 내린 바 있다. ‘5.26 당지시’는 식량문제 해결 뿐 아니라 경제 활성화를 위해 지역단위, 기관기업소 단위, 개인단위의 해결을 시도하기 위한 것으로서 독립채산제 실시를 보다 분명케 하는 내용도 포함되어 있다. “5.26 당지시는 체질 개선을 위한 경제 실험,” ([http://www.goodfriends.or.kr/n\\_korea/n\\_korea15.html?sm=v&b\\_no=10990&page=1](http://www.goodfriends.or.kr/n_korea/n_korea15.html?sm=v&b_no=10990&page=1)) (검색일: 2016.10.28.)

23) 이와 관련하여 정형곤·김병연·이석은 북한의 시장화 정책을 중심으로 시장화 단계를 1단계-사회주의화로 인한 위기 시기(Crisis Phase): 1980년대 중반~2001년, 2단계-‘제도적 시장 건설(Liberalize Phase): 2002~2005년’, 3단계-‘시장억제 단계(2006년~)’로 구분한다. 정형곤·김병연·이석, 「북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망」 (서울: 대외정책연구원, 2012).



법률적 처벌을 통한 사법적 수단이 동원되기도 한다. 체제적 부패는 국가가 돈주를 통해 상납을 받고 이를 통해 비공식기구를 통제하는 정책적 수단과 숙청 등의 처벌 방식을 활용한다. 즉, 국가는 시장정책(억제/완화)을 통해 돈주들의 정권에 대한 충성을 유도한다. 만일 돈주의 경제력이 과도히 커지면 이를 방지하기 위해 비공식 기구의 통제를 강화하는 정책을 채택한다는 것이다. 또는 일부 고위 관료나 돈주를 강력한 처벌을 통해 통제한다.

부패의 만연은 국가 시스템을 정상적으로 작동하기 어렵게 만들어 체제 붕괴의 초래로 이어지게 할 수 있다. 따라서 북한과 같은 폐쇄적 체제에서의 부패의 정도와 이에 대한 효율적 통제의 여부는 체제유지와 직결되며, 궁극적으로 부패 통제는 체제유지에 목표가 있는 것이다.

### 재3장 김정일 시기 : 부패의 확산

#### 제1절 시장화와 생계형 부패

북한의 사회주의 경제체제는 계획의 생산 활동 통제를 근간으로 이뤄진다. 이러한 구조는 1990년대 이전 북한 경제체제를 특징지었다. 그러나 1990년대 초반 소련 및 동유럽 사회주의권의 체제전환, 김일성 사망, 경제난이 중첩되면서 북한 체제는 새로운 국면을 맞게 되었다. 경제난에 대한 현실적 대응 필요성과 김정일의 유일지도체제 강화가 당면 과제로 떠오르면서 경제정책은 ‘계획’보다는 ‘방침’이 우선시 되었다. 그 결과 계획체제는 현저히 약화될 수밖에 없었다.

계획경제의 모순으로 인한 인민경제의 결핍현상은 체제 내적 위기 요인으로 작용할 수 있다. 2차 경제(the second economy)<sup>24)</sup>가 광범위하게 확산된 단계에 이를 경우 시장적 요인의 제한적 수용 내지 부분적 개혁을 시도하기도 한다. 이는 2차경제의 과도하게 확산됨으로써 물질적 통제수단이 약화되는 상황을 사전에 대응하기 위한 것이다. 아울러 비공식 부문의 물자와 노동력을 공식 부문으로 수렴함으로써

24) 사회주의 국가에서 2차 경제는 공식적 계획경제(1차 경제) 밖에서 이뤄지는 국가의 통제와 규제를 받지 않은 경제활동을 의미한다. 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2009), p.10; 이에 반해 그로스만은 사회주의 국가의 ‘2차 경제’의 특징을 “생산과 교환이 직접적인 개인의 이익 때문에 발생하며, 심각한 수준으로 국법을 위반하는 경제활동의 집합”으로 규정하고 있다. Gregory Grossman, “The ‘Second Economy’ of the USSR,” *Problems of Communism*, Vol. 26(September-October 1997), p.25.

써 사회주의적 지배관계의 틀을 유지하려는 것이다.

1990년대 김정일 집권 시기를 주요 ‘방침’을 중심으로 보면, ‘고난의 행군 시기(1995-1997)’와 ‘사회주의 강행군 시기(1998-2000)’, ‘7.1 경제관리개선조치 시기(2002-2005)’, ‘5.26 당 지시 시기(2010-2011)’로 구분할 수 있다. 북한의 시장화 단계는 이러한 ‘방침’과 맥락을 함께하고 있다 ‘고난의 행군 시기’ 이후 장마당을 중심으로 한 비공식 경제가 시작되었다. ‘고난의 행군 시기’와 ‘사회주의 강행군 시기’ 동안 주민들은 시장을 식량 확보 공간으로 활용하면서 시장은 점차 확산의 조건을 이루었다.<sup>25)</sup> ‘고난의 행군 시기’는 연이은 재해로 인해 주민의 생존권이 대단히 취약한 상황에서 대량탈북이 이뤄진 상황이었다. 이어 ‘사회주의 강행군 시기’는 국가가 배급제를 포기한 가운데 경제상황은 극도로 피폐해진 상황이었다. 이 기간 동안 국가의 독자적 경제적 문제해결 능력을 상실해 주민들은 기근을 면하기 위해 사적 경제활동에 나서기 시작했다.

<표 3> 북한경제 성장률 추이(1986년~2000년)

연도	1986 ~ 1989	1993 ~ 1994	1995 ~ 1998	1999 ~ 2000
성장률	2.4	-4.5	-4.1	3.8

\* 출처: 한국은행, 「북한GDP 관련통계」 참조.

무엇보다 식량난은 주민의 생존권을 제약하는 일차적 문제가 되었다. 1994년부터 2000년까지 약 6년간 최대 300만 명의 ‘아사자 발생설’은 북한의 심각한 식량위기 상황을 나타내고 있다. 물론 아사자의 수는 집계하는 기관에 따라 다양한 통계가 존재하고 있다. 북한이 2001년 5월 15일 유엔아동보호기금(UNICEF) 회의에서 제출한 1990년대 기근에 관한 보고서에 따르면, 식량난의 영향과 사회경제적 상황을 알 수 있다.<sup>26)</sup> 북한은 홍수와 가뭄 등 대규모 자연재해를 입은 1995년부터 1998년까지 기아로 인해 22만 명이 사망하고 식량난과 약품부족으로 인해 평균 수명도 1993년 73.2세에서 1999년 66.8세로 단축되었다고 보고하였다. 또한 인구 천 명당 5세 이상 아동 사망자 수가 27명에서 48명으로 늘어났다는 것이다. 당시 식량 배급

25) 시장이 개별 경제주체들의 가장 중요한 식량 확보 채널로 등장 하면, 이로 인해 여타 경제 행위가 근원적으로 변화를 겪게 된다. 대다수의 경제 주체들은 시장에서 상업행위를 통해 소득을 얻게 되고, 이러한 시장소득의 획득이 불가능한 경우에는 기존에 보유한 자산이나 화폐소득을 시장에서 매각하여 이를 토대로 식량을 구입하는 현상이 일반화된다. 이석, 「북한의 시장: 규모 추정과 구조 분석」 정책연구시리즈 2009-12, 한국개발연구원, p.17.

26) UNICEF, “UNICEF Humanitarian Action, DPR Korea,” July 12, 2001.

도 악화될 수밖에 없었다. 1990년에서 1995년에는 배급표의 기준량은 무시된 채 세대마다 월 3~5일분의 식량 약 3kg만 공급될 정도였다. 1995년 이후에는 배급이 완전히 중단될 정도로 식량 배급체계가 붕괴되어 1996년 말부터는 식량을 개인이 자체 해결하도록 함에 따라 공장, 기업소별로 외화벌이 사업 등을 통해 종업원들에게 월 3~4일분의 식량을 배급하였다.<sup>27)</sup>

세계식량계획(WFP)은 북한은 연간 110만 톤 정도의 식량 부족에 처한 것으로 보고한 바 있다. 그런데 1997년~1998년도에는 236만 4,000톤이 부족한 상황에 이르렀다. 이러한 배경은 장마당을 식량을 포함한 생필품 거래의 장으로 변모시켰다. 이처럼 초기의 시장은 절망적으로 굶주린 사람들이 식량을 구하기 위해 값이 나가는 것은 무엇이든 파는 물물교환 시스템으로 운영되었다.<sup>28)</sup>

<표 4> 북한의 식량 소요량 및 부족량(1995년~2000년)

(단위 : 천톤)

연도	국내공급량 (생산량, 이월)	소요량	- 식용 - 사료 - 기타(종자, 손실분)	부족량	- 수입 - 원조 - 절대부족
1995.11~1996.10	4,077	5,988	- 3,688 - 1,400 - 900	1,911	- 700 - 630 - 581
1996.11~1997.10	2,995	5,359	- 3,798 - 600 - 961	2,364	- 500 - 660 - 1,204
1997.11~1998.10	2,663	4,613	- 3,874 - 300 - 440	1,951	- 700 - 760 - 491
1998.11~1999.10	3,400	4,823	- 3,925 - 300 - 598	1,354	- 300 - 840 - 214
1999.11~2000.10	3,472	4,765	- 3,814 - 300 - 651	1,293	- 300 - 370 - 623

\* 출처: FAO/WFP, "Special Report: FAO/WFP Crop and Food and Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea" 각 년도.

27) 통일연구원, 『인권백서』 (서울: 통일연구원, 2003), p.20.

28) Kay Seok, "변화하는 북한: 기아와 원조, 그리고 시장," 「KDI 북한경제 리뷰」 2008년 4월호, p.37.

1998년 통일부가 북한이탈주민을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 식량을 중심으로 한 북한 주민들의 소비행위 60~70%가 체제 밖의 농민시장이나 암시장을 통해 이루어진 것으로 나타났다.<sup>29)</sup> 이처럼 시장을 통한 거래활동은 공식 경제 밖의 영역이었지만 주민들은 생존을 위한 자구책으로 ‘장사’로 불리는 상행위를 통해 ‘먹는 문제’를 해결하지 않을 수 없었다.<sup>30)</sup> 대다수의 경제주체들은 시장에서 장사를 통한 경제행위를 통한 소득을 얻는 행위를 당연히 여겼고, 이러한 시장소득이 불가능한 개별 가구의 경우에는 기존에 보유한 자산이나 화폐소득을 시장에서 매각하여 이를 토대로 식량을 구입하는 현상이 일반화되었다.<sup>31)</sup>

이러한 시장에서의 상행위는 ‘장마당’을 초과 생산물의 소규모 물물교환이 아닌 이윤 창출을 위한 교환경제 시스템으로 변질시켰다. 장마당에서는 공장 및 기업소에서 절취한 장물과 중국에서 들여 온 불법적 상품들도 거래되었다. 이러한 일탈은 장병들이 군수물자를 빼돌려 장사를 하는 일 등의 반사회주의적 행위가 등장하게 되었다.<sup>32)</sup> 장마당의 일탈 현상은 뇌물 상납을 일상화 시켰으며, 이차적 일탈로 이어지게 된다. 장마당에서 장사를 해 봤던 경험이 있는 여성 대부분은 인민보안성, 시장관리소, 당 간부, 군인 등으로부터 다양한 폭력을 당했던 것으로 나타났다. 뇌물은 사회생활에서 필요한 조건이 되었다. 뇌물을 상납할 형편이 되지 않는 여성들은 물건을 압수당하지 않고 자리를 뺏기지 않으려고 뇌물로 ‘성상납’ 관행도 나타났다. 권력을 가진 남성 보안원들이나 시장관리원들이 자신의 지위를 이용하여 장사에 종사하는 여성들을 성폭행하는 경우가 그것이다.<sup>33)</sup>

한편 1990년대 중반 경제난 이후 장마당을 중심으로 한 교환경제 시스템의 작동은 일반 주민 간 소득 격차를 발생시켰다. 주민 간의 경제적 격차는 점차 확대되면서 정치적 기준에 의해 형성된 계층구조가 경제적 기준에 의거해 재편되는 경향으로 나아갔다. 시장 활동 여부와 장마당 물자 유통에 대한 접근 정도, 활용 가능한 사회적 관계망의 보유 여부, 초기 자본 등에 따라 개별 가구의 소득격차가 발생하여 개인의 경제적 능력을 기준으로 계층구조가 변화하고 있다.<sup>34)</sup>

한편, 하급 관리들은 시장의 참여자인 동시에 통제자이다. 특히 이들은 통제를

29) 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영(2009), p.94

30) 양문수, “북한의 시장화: 추세와 구조변화,” 「KDI 북한경제리뷰」, 2013년 6월호, p.48.

31) 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영(2009), p.95.

32) “사병들 군수물자 빼돌려 장사...反체제 확산,” 「동아일보」 2003년 8월 16일자.

33) “장마당과 직장안에서 이루어지는 북한여성의 성폭행 현실,” ([http://www.nkdb.org/2012/education/edu\\_2012\\_view.php?idx=385&search\\_category=&search\\_name=&syearch=&snum=&pg=5](http://www.nkdb.org/2012/education/edu_2012_view.php?idx=385&search_category=&search_name=&syearch=&snum=&pg=5)) (검색일: 2016.10.30.)

34) 이우영(2012), p.73.

담당하는 우월적 지위와 정보를 활용하여 뇌물수수, 독자적 경제활동의 수행, 시장에서 이윤 추구를 하는 반면, 상부의 명령이 있을 때에는 시장에 대한 통제를 수행한다. 시장 활동 대부분이 불법에 해당하므로 실무 관리들은 자신의 의지에 따라 언제든지 시장 참여자들을 통제하거나 수탈하는 것이 가능하였다.<sup>35)</sup> 이러한 실무관리와 시장 참여자의 관계구조와 상호작용은 뇌물의 일상화를 만드는 조건이 된다.

관리들의 비리와 뇌물, 탈법은 모두 일반적으로 이루어지지만 주민들이 체감하는 것은 주로 시장통제나 일탈행위 통제와 관련하여 대면하는 하급 관리들의 행위이다.<sup>36)</sup> 관리들은 지침 혹은 법률에 의해 시장의 운영시간 제한, 판매 품목 제한, 장사 연령 제한 등을 규제한다. 이 때 관리들의 단속 과정에서 뇌물 수수와 불법적 활동의 목인이 상호 교환된다. 즉 관리의 시장과 주민에 대한 약탈이 이뤄진다. 시장을 매개로 한 주민과 관리 사이의 상호교환은 술, 음식제공 등의 작은 대가 제공과 금지 물품 취급에 대한 목인, 단속정보의 사전 유출 등 일탈적인 규칙의 적용 수준에 해당한다. 그러나 공모에 따라 더 큰 불법 행위에 대한 결탁도 발생한다. 이는 관리들이 점하고 있는 수령의 대리지배의 영역이 관리와 주민들 간의 타협, 흥정, 공모영역이 확장되고 있음을 의미한다.<sup>37)</sup> 한편, 2000년 6월 남북정상회담이 개최된 이후 북한경제는 일시적으로 호전되는 상황을 맞게 되었다. 2001년 10월 김정일은 ‘신사고’ 강조, ‘실시사회주의’를 강조하였다. 이에 근거하여 계획의 분권화, 사회주의 물자교류시장 운용, 수익위주 기업평가, 실적주의에 입각한 분배, 과학기술과 생산의 결합, 가격임금 재조정, 불합리한 사회보장제도 정리 등을 포함한 ‘경제관리 개선방침’을 구체화하였다. 그 결과 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’를 공표하였다. 이후 시장화는 새로운 국면으로서 확산 단계로 진행하게 된다. 국가는 시장에 대한 제한적 확대정책을 시행했으나 결코 시장화는 약화되지 않았다. 2009년 ‘5.26 당 지시’를 통해 시장에 대한 제한조치 발표 등으로 시장을 억제하려 하였으나 오히려 시장화는 통제되는 상황이 아니었다. 이에 2003년 5월 5일 ‘종합시장 운영에 관한 내각지시’로 전국적으로 300 여개에 달하는 종합시장이 설치되었고, 시장가격을 자유화하고 유통부문의 자율성도 대폭 확대하였다. 2005년 6월 북한은 ‘수입물자 교류시장’을 설치하였다. 이에 따라 공장·기업소,

35) 이규창·유현정·윤민우·이근우·최순미, 『전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점』 (서울: 통일연구원, 2015), pp.43-44.

36) 이교덕·김국산·조정아·박영자, 『북한체제의 행위자와 상호작용』 (서울: 통일연구원, 2009), p.108.

37) 이교덕·김국산·조정아·박영자(2009), p.104.

협동농장, 광산은 필요한 원부자재를 외국으로부터 수입·충당하도록 하였다. 다만, 대외무역은 국가가 독점하도록 하였다.

그러나 2006년과 2009년 북한은 다시 시장억제정책 및 계획경제 복원을 시도하였다. 시장에서의 거래를 축소하고 계획부문을 다시 강화하는 조치를 취하였다. 특히 외환거래 제한을 통해 지하경제와 사유재산 축적을 억제하고, 외부정보의 북한 유입을 적극적으로 차단하였다. 시장에서의 반체제 요소 유입에 대응하기 위해서는 ‘비사회주의 그루빠’를 파견하여 주기적인 검열을 실시하고 인민보안부, 국가보위부 등 공안기관의 통제기제를 활용하여 단속했다. 또한 화폐개혁으로 ‘돈주’들의 영향력에 타격을 미쳤다. 그러나 시장통제는 효과를 거두지 못하였으며, 북한은 2010년 ‘5.26 당 지시’에 의해 시장은 합법적인 지위를 승인하였다. 시장이 합법적 공간으로 다시 변모하면서 부패는 구조화되기 시작하였다. 생산부문을 소유한 ‘돈주’<sup>38)</sup>들이 신흥자본가로 부상하게 되었다. 권력집단이 제도적 기반을 활용하여 경제적 이익을 독점하였으며, 이들은 시장에서 성장한 신흥세력인 ‘돈주’들과의 결탁을 통해 지배집단으로서의 위상을 유지하려 하였다.<sup>39)</sup> 특히 외화벌이 사업을 담당하는 당군 기관은 산하에 수천 개의 무역회사 소유하였으며, 국가계획 위원회의 경우에는 수입 품목, 수량, 가격 등을 결정하는 권한을 독점하여 ‘돈주’들과 결탁구조에서 우월한 위치를 차지하였다.

## 제2절 관료-시장세력 간 상호 약탈성과 관료부패

북한의 부패는 만성적 경제 결핍 조건에서 사경제 영역의 확장으로 연결되었다. 주민은 공공물을 시장에 내다 팔고, 관료는 시장으로부터 실적에 부족한 자재 등을 시장을 통해 보충하는 행위를 한다. 개인들의 공공재산 절취와 유용은 개인적 대처 기제(coping mechanism)인 동시에 사회적으로 가용한 재화를 재분배하는 의미가 있는 것이다.<sup>40)</sup> 화폐개혁 이후 함경북도 청진시에 있는 김책제철소 노동자 중 40% 정도가 공장의 원료와 자재를 절취해 판매하여 생계를 유지했던 것으로 알려졌다.<sup>41)</sup>

38) ‘돈주’는 경제난 속에서 시장경제에 대한 적응력을 바탕으로 부를 축적한 신흥부유층이다. 정은이, “북한에서 경제적 계층분화가 주민 인권에 미치는 영향에 관한 분석,” 북한인권연구센터 편, 『북한의 시장화와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2014), p.116.

39) 양문수, 『북한경제의 시장화』 (과주: 한울아카데미, 2010), pp. 258-259; 이우영, “김정은 체제 북한 사회의 과제와 변화 전망,” 『통일정책연구』 제21권 1호(2012), p.73.

40) 홍민·박순성 엮음, 『북한의 권력과 일상생활』(과주: 한울아카데미, 2013), p.77

관료들의 공장, 기업소 운영실적 채우기 과정이나 시장에 대한 과도한 단속과정에서도 뇌물이 요구되었다. 당시 하급 관리들도 생존 문제에서 자유로운 상황은 아니었기 때문이다. 따라서 하급관리들이 주어진 권한을 남용하는 독직과 부패가 늘 수밖에 없었던 것이다. 「NKDB 통합인권 DB」에 따르면, 국가권력기관의 주민에 대한 금품강요 사건은 2000년대 31건(39.2%), 1990년대 17건(21.5%)으로 집계되고 있다. 이는 1990년대 이후 북한 관료층들의 불법적 갈취, 협박, 약탈행위가 더욱 늘어났음을 보여주는 것이다.<sup>42)</sup>

“2012년도에 8월 15일 쉬는 날이라서 놀러가려고 집에 나왔어요. 핸드백 안에 한국 노래하고 비디오가 있었는데, 노래가 한 100곡 정도 있었어요. 경기장 지나가는데 갑자기 저를 불러 세우는 거예요. 바지가 여름에 미색바지 입었는데, 붙는 거 입었다고 안 된다고 하더니 핸드백을 무작정 보자고 했어요. 뒤져 보니까 한국 노래가 나오고 중국 돈 400원 있었어요. 지도원이 자기 주머니에 넣더라구요. 카드도 자기 주머니에 넣고, 계속 청년동맹하고 109 상무 단속반에 넘기겠다는 거예요. 많이 복잡해지고 하니까, 처벌도 커지고 하니까 뺏긴 걸 찾지 못하고 집에 갔어요. 집에 간 다음에 나중에 또 찾아와서 다시 109 상무에다 넘기겠다고 더 무섭게 말했어요. 큰 처벌 받는다고 말해서 저희 어머니가 사정하고 하니까, 150원 정도만 달라고 해서 150원 줘서 겨우 무마했어요.”(조00, 여, 함경남도)<sup>43)</sup>

“외국에 노동자로 파견되려면 뇌물이 필수다. 북한에서는 무슨 일을 해도 월급이 높지 않다. 중국이나 러시아를 비롯한 외국 파견 노동자에 대한 수요가 높은 이유다. 500에서 800달러를 뇌물로 바치면 파견 나갈 수 있다. 돈을 더 벌 수 있는 리비아나 시리아로 파견되려면 1000달러 이상 바쳐야 한다.”<sup>44)</sup>

이러한 시장화 초기단계에서 ‘상호 약탈성’은 주로 주민의 관리들에 대한 뇌물 상납과 묵인의 양태로 나타난다. 즉 주민들은 공장, 기업소 등의 공유물을 절취하여 파는 행위 혹은 정해진 가격을 위반하여 사익을 확보하는 행위 등을 통해 공적 영역에 대한 약탈을 시도하게 된다.<sup>45)</sup> 또한 관리들은 시장의 주민들의 불법적 이윤

41) 좋은벗들, 「오늘의 북한소식」, 제333호(2010.2.23.)

42) 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 『2016 북한인권백서』, p.348.

43) 북한인권정보센터, 「NKDB 통합인권 DB」E16-I-0252.

44) “탈북자 김철진의 평양실록 ⑨날로 진화하는 북한의 뇌물 문화 “간부들, 현직 있을 때 30만 달러는 모아라.” (<http://monthly.chosun.com/client/news/viiv.asp?ctcd=I&nNewsNumb=201504100020>) (검색일: 2016.10.30.)

45) 박형중·전현준·박영자·윤철기의 탈북자 면담조사에서 한 탈북자의 증언에 따르면, “1997년

추구를 묵인하거나 이들과 결탁하여 자신의 사익을 확대하는 상호 약탈적의 사회 구조를 만들어 내는 것이다. 이러한 부패구조는 북한의 사회 규율기제로서 법률에 명시한 내용을 통해 알 수 있다. 우선 1999년 개정된 「사회안전단속법」<sup>46)</sup>과 「사회안전단속법」에 규정된 단속대상의 내용은 다음과 같다. 「인민보안단속법」의 목적은 ‘인민의 헌법적 권리와 생명·재산의 보호’에서 ‘제도와 질서를 엄격히 세워 법질서를 어기는 행위를 저지하고 정확히 조사·처리하는 데 이바지하는 것’이다. 「인민보안단속법」은 「사회안전단속법」의 개정 법률이지만 계획체계를 잠식하는 요인으로서 ‘장사’와 관련된 조항이 보다 늘었으며 구체적 내용을 담고 있다. 「사회안전단속법」의 경우 ‘사고파는’ 행위를 구체적으로 명시한 조문은 7개이다. 그런데 「인민보안단속법」은 10개의 내용을 구체적으로 규정하고 있다.

이를 바탕으로 시장에서 벌어지는 불법 행위를 구체적으로 살펴보면, 규정가격 위반, 밀수와 밀무역, 밀주, 장물판매, 절취 공유물의 시장 판매 등으로 나타나고 있다. 1999년 3월 개정된 「사회안전단속법」에는 규정되어 있지 않았다. 그러나 1999년 7월 개정된 「인민보안단속법」에는 새롭게 추가된 규정도 있다. 가령 ‘점을 치는 것과 같은 미신을 믿는 행위’, ‘사실을 날조 왜곡하거나 요언을 퍼뜨리는 행위’는 사회적 불안 상황이 만연해 있음을 반영하는 것으로 이해된다. 특히 시장은 물물교환이라는 기능 외에 주민들 사이에 정보교환이라는 보조적 기능을 담당하는 것이어서 이에 대한 통제의 필요성을 규정한 것으로 볼 수 있다.

한편 ‘비법적으로 밀수, 밀매하거나 허가없이 국경을 넘나드는 행위’, ‘도적물건을 숨겨주거나 또는 팔아주거나 사는 행위’가 새로이 추가되었는데, 이는 생필품의 부족 상태에 있는 주민들이 중국 등으로부터 밀무역을 통해 들여 온 물품을 시장에 내다 파는 행위의 만연을 의미한다. 또한 장물 유통에 대한 규정은 주민들 사이의 절도와 장물의 문제보다도 주민들의 공유물 절취를 규율하기 위한 의미도 크다.

도부터는 금속을 사갔고 해산으로 날랐다. 그때는 진짜 새 기계들을 마구 뜯어가지고 팔았다. 기계를 모든 사람들이 뜯으니까 가격이 좀 녹었다.” 박형중·전현준·박영자·윤철기, 『북한 부패실태와 반부패전략: 국제협력의 모색』 (서울: 통일연구원, 2012), p.56.

46) 「사회안전단속법」은 1992년 12월 28일 최고인민회의 상설회의 결정 제22호로 채택되었으며, 1999년 3월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제540호로 수정 보충되었다. 이후 2001년 9월 13일, 2002년 5월 22일, 2005년 7월 26일 각각 개정되었다. 한편 「인민보안단속법」은 1992년 12월 28일 최고인민회의 상설회의 결정 제 22호로 채택되었으며, 1999년 2월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제 540호로 수정 보충, 1999년 9월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2566호로 수정 보충, 1999년 5월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제 3052호로 수정 보충, 1999년 7월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1226호로 수정 보충되었다. 위의 두 가지 법률에 대한 자세한 논의는 다음을 참고. 이규창, “인민보안단속법 (구 사회안전법) 개정과 북한의 주민통제 강화,” 통일연구원 Online series, Co.11-13(2011), p.1.



북한의 밀무역은 이차적인 사회문제로 연결되기도 한다. 가령 북한에서 유통되는 남한 영상물이 중국으로부터 밀수를 통한 유입을 들 수 있다. 밀수를 통해 들어온 남한 영상물은 원본 파일이 북한 내에서 복사하여 유통되는 경우도 있다. 실제로 2009년 북한이 발간한 “법투쟁부문 일군을 위한 참고서” 문건에는 남한 영상물을 북한에서 직접 복제하다 적발된 사건이 소개되고 있다.<sup>47)</sup>

북한은 시장화에 따른 사회 질서 이완을 방지하기 위하여 2004년 「행정처벌법」을 채택하였다. 여기에서는 행정처벌의 정의를 ‘형벌을 적용할 정도에 이르지 못한 위법행위를 한 기관, 기업소, 단체와 국민에게 지우는 행정적 제재이다’(제7조)라고 규정하고 있다. 그리고 처벌의 나이는 ‘16살 이상 이른자’를 대상으로 하며, 16살에 이르지 못한 자가 위법행위를 한 경우에는 사회적 교양대책을 세우도록 하고 있다.(제8조) 또한 「행정처벌법」에서는 위법행위를 모두 경제관리 질서를 어긴 행위(제29조~제94조), 문화 관리질서를 어긴 행위(제95조~제113조), 일반 행정질서를 어긴 행위(제114조~제140조), 공동 생활질서를 어긴 행위(제141조~제174조) 등 4가지로 나누어 규정하고 있다. 경제 관리질서를 어긴 행위의 대표적 예는 ‘설비, 원료, 자재 비법처분행위와 관련하여 국가 및 협동단체의 설비, 자재를 비법적으로 바꾸었거나 팔았거나 넘겨준 자는 경고, 엄중경고를 주거나 3개월 이하의 무보수 노동을 시킨다’(제36조)고 규정하고 있다. 이는 공장이나 기업소 등이 자재 부족이 일상화되어 이로 인해 생산 공정이 정상적으로 이뤄지지 못하여 유통체계가 제대로 작동하지 않은 상황임을 의미한다. 이에 따라 국유재산에 대한 약탈 및 절취 범죄에 대한 대응하기 위해 마련된 것이다. 공동 생활질서를 어지럽히는 문제와 관련된 범죄로는 ‘암거래, 고리대, 거간행위를 하여 이득을 얻은 자는 벌금을 부과하거나 3개월 이하의 노동교양을 시킨다’(제153조)고 명시하고 있다. 또한 ‘부당한 이혼, 파혼, 부화방탕한 행위를 보면, 부당한 동기와 목적에서 비열한 방법으로 이혼 또는 파혼을 하였거나 상습적으로 남녀가 부화방탕한 생활을 하여 사회적으로 물의를 일으킨 자는 3개월 이하의 노동교양을 시킨다’(제161조)고 하고 있다. 한편 문화 관리질서에 관한 위법행위로는 ‘반동적인 부르주아 문화반입, 이용, 유포행위’, 그리고 ‘퇴폐적이고 추잡한 녹음, 녹화물, 그림, 사진, 도서 같은 것을 끌어들었거나 복사, 유포시켰으며 녹화기, 녹화테이프, 컴퓨터, 씨디롬, 반도체 라디오 같은 것을 등록하지 않고 아용한 자는 벌금을 부과하거나 경고, 엄중경고를 주거나 3개월 이하의 무보수 노동, 노동교양을 시킨다. 정상이 무거운 경우에는

47) 강동완, “북한으로의 외래문화 유입 현황과 실태: 제3국에서의 북한주민 면접조사를 중심으로,” 「통일인문학」 60(2014), 건국대학교 인문학연구원, p 195.

3개월 이상의 무보수 노동 또는 강직, 해임, 철직시킨다'(제113조), 이와 같은 「행정처벌법」은 형사법적 처벌보다는 다소 유연한 규범으로 이뤄져 있다는 점이 특징이다.

북한은 검찰의 기소에 따라 법원에 의한 정규 재판 절차 없이 사회적으로 통제하는 독립적 재판조직인 ‘동지심판회’를 운영하고 있다. 동지심판회는 ‘민중재판’, ‘군중심판회’와 제도적 측면에서는 유사성을 지니고 있으나 국가기관, 기업소, 군부대, 사회협동단체 및 각 지역별로 조직되어 비상설적으로 운영되는 임시기구로서 동지심판 대상은 ‘당의 유일사상체계가 똑바로 서지 못하고, 계급적 각성이 부족하여 혁명적 기풍이 없는 자’, ‘김일성·김정일 교시와 당정책 학습을 태만히 한 자’, ‘무의식적으로 당 정책 또는 교시를 비장한 자’, ‘교시 및 당정책의 내용을 왜곡전달한 자’, ‘각종 부당이득, 공유물의 사유화, 관리감독 소홀 및 과오로 인한 손해발생 등 소액의 경제사범’, ‘풍기문란 등 비도적적인 기타사범’으로 유일사상에 저해되는 경미한 사건이나 경미 범죄 내지 도적적 비리를 처리하기 위한 것이다.<sup>48)</sup>

한편 위와 같은 규범적 통제에도 불구하고 실제로는 뇌물은 형사재판의 판결과 출신성분의 토대를 변경할 정도에 이르고 있다.

<표 5> 뇌물수수에 따른 판결 및 토대 변경 사례(통일연구원 탈북자 증언자료)

구분	증언 내용	증언 번호	실태/ 목적
토대 변경	2010년 4월 탈북한 증언자는 뇌물을 바치면 문건을 위조하여 토대를 바꿀 수 있다고 함	NKHR2011000243 2011-11-22	실태
	2011년 9월 탈북한 증언자는 보안서 주민등록과 직원에게 뇌물사업을 하면 집안 내의 도강자를 사망처리로 바꿀 수 있다고 증언함.	NKHR2011000245 2011-12-20	실태
판결 변경	어머니가 2008년 5월 3일 강제송환된 후 2008년 9월 말경 회령시 재판소에서 재판을 받고 교화 5년형을 선고받았는데 북한 돈 200만원을 주고 집행유예를 받음.	NKHR2011000187 2011-08-16	목적
	빙두 밀거래 등 불법행위가 적발되어 노동교화형에 처할 범죄라고 하더라도 돈으로 뇌물을 바치면 교화소를 가지 않을 수도 있으며, 사형의 경우에도 사형을 당하지 않을 수 있음.	NKHR2008000023 2008-11-11	실태
	예심원과 판사에게 뇌물을 주어 노동교화형이나 노동단련형을 받지 않고 사회적 교양으로 처리함.	NKHR2010000018 2010-10-05	실태

\* 출처 : 통일연구원, 『북한인권백서 2014』(서울: 통일연구원, 2014), p.233, p.255

\*\* 증언번호는 통일연구원의 증언기록 일련번호임.

48) 김태석, “북한의 유사형사법제에 관한 고찰,” 『형사법연구』 제26호(2006), pp.459-465.

### 제3절 부패 확산과 통제 평가

북한은 시장 확산이 주는 사회적 영향을 최소화하기 위해 시장억제정책을 실시하였다. 2006년부터 점진적으로 종합시장에 대한 축소, 2009년 11월 30일 화폐개혁 조치를 통한 종합시장의 철폐 사례가 그것이다. 또한 2008년 11월 북한은 내각 상업성 지시문과 도 지시문을 통해 2009년 1월부터 전국의 시장을 농민시장으로 개편한다고 통보한 바 있다.<sup>49)</sup> 나아가 2010년 4월에는 「인민경제계획법」 개정을 통해 계획체제를 과거 ‘계획의 일원화·세부화’ 수준으로 강화하는 등 ‘시장통제, 계획경제의 정상화’도 관련된 사례로 들 수 있다.<sup>50)</sup>

1990년대 경제난의 지속과 시장화 추세는 생계형 부패로부터 관료부패로 발전하는 경향을 보이고 있다. 생계형 부패는 시장에서 주민의 불법행위에 대한 대가로 제공되는 뇌물이 주를 이루지만, 관료부패는 관료의 지위를 이용한 주민에 대한 뇌물의 강요, 갈취 등이 대표적이다. 생계형 부패와 관련하여 유일사상의 강조를 통한 사상통제, 뇌물의 공여자와 뇌물을 수수한 하급관리에 대해서는 형법 및 유사법제를 통한 처벌 등으로 통제하였다. 한편, 관료부패는 보다 적극적인 통제의 대상이 되었다. 이에 북한 지도부는 ‘비사회주의 그루빠’를 시장과 접경지역 등에 주기적으로 파견하여 검열 및 단속을 실시하였다. 그런데 ‘비사회주의 그루빠’ 또한 부패 행위로부터 자유롭지는 못하였다. 예를 들면, 국가안전보위부, 인민보안부, 검찰 도시 재판소 일꾼으로 구성된 ‘비사회주의 그루빠’인 ‘11.18상무’검열대원들은 통상 1,000달러에서 3,000달러의 뇌물을 받고 있으며, 1년간 검열대원으로 일하면 ‘뇌물 장사’로 3만~4만 달러의 수입을 올린다는 이야기가 전해지고 있을 정도이다.<sup>51)</sup>

이와 같은 직접적 통제방식과 더불어 북한은 시장 억제정책을 통한 간접적, 포괄적 방식의 통제를 시도하였다. 대표적 예로 1990년대 후반에 들어 1997년 「가격법」 제정에 이어 1999년 4월 9일 열린 제10기 제2차 최고인민회의에서의 「인민경제계획법」 채택, 그리고 1994년 김일성 사망 이후 중단되었던 예·결산 보고를 부활시킨 것은 계획경제 부문의 정상화를 도모하기 위한 조치를 들 수 있다.<sup>52)</sup> 특히 「인민경

49) 양문수, “북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가?: 시장화의 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점,” 「통일정책연구」 제19권 1호(2010), p.139.

50) 연합뉴스, 2010년 11월 16일자.

51) 김용훈, “11.18상무 부패 온상됐다...연 3만 달러 벌이,” 「Daily NK」, 2012년 3월 15일자.

52) 박영민, “김정은 체제의 조건과 대미편승에 관한 연구,” 「한국동북아논총」 제17집 제2호(2012), pp.111-112.

제계획법」의 채택은 계획체계가 정상적으로 작동하지 않음으로써 장마당에 공장, 기업소의 공공물이 유출되는 현상에 대한 대응 차원에서 입안된 법률이다. 그럼에도 불구하고 계획부문의 한계는 개선되지 않았으며, 물자 결핍을 구조화시켰다. 이와 같은 현상은 당국가체제 모델을 채택한 국가의 전형적 문제로서 중공업 위주의 성장전략과 과도한 군사비 지출, 선행부문에 대한 투자 집중 등이 민간부문의 위축을 초래한 것이었다. 이러한 상황은 사경제를 더욱 확산시킬 수밖에 없다.

북한체제에서 계획경제의 현저한 약화와 사경제의 확대는 더욱 부패를 확산시키고 구조화 시키는 방향으로 전개되었으며, 이는 궁극적으로는 정치체제 유지능력의 약화를 수반하게 된다. 계획경제는 당지배의 가장 효율적인 지배 메커니즘으로서, 당조직이 국가자원을 중앙 집중화하여 이의 사용과 수익 분배 권한을 독점함으로써, 정치적 충성심에 대한 경력보상, 그리고 정치적 위계구조에 따라 물질적 특권을 부여할 수 있게 하는 토대이기 때문이다.<sup>53)</sup>

무엇보다 1990년대 경제난 이후 북한은 시장 확대추세와 더불어 통제기구 관리들의 시장 세력과의 결탁사태가 늘어나면서 통제체제는 효율성을 발휘하지 못하였다. 이에 북한 당국은 시장에 대한 다양한 통제정책을 실시하였다. 통제정책은 주민의 일상생활의 변화에 따른 비사회주의적 요인에 대한 통제라는 차원도 고려되었다.<sup>54)</sup>

2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’ 이후 사회통제 양상의 변화가 초래되었다. 법제도상의 위법행위에 해당하지만 실제 처벌은 달리 나타나 위법이 일상화 되는 상황이 초래되었다. 이와 관련된 증언이다.

“2002년 이후 사회통제가 형식적으로는 더 강해졌는데 내용적으로 들어가서는 더 강해지지 못했죠. 왜 그러냐면 통제하는 사람 자체도 먹고 살아야 하니까 물러졌단 말이에요. 그 대신에 약한 사람이 죽게끔 되었어요. 왜 그러냐하면 국가로부터 직책을 받은 이들은 말하자면 비행적인 것을 단속하고 통제해야 자기 성과가 되잖아요. 일이 국가일이 되는 것 아니에요. 그런데 실제 돈 많이 버는 사람들을 통제해야 자기 먹을 것이 없단 말이에요. 국가에서 주는 것이 없으니까. 그러니까 그런 사람들

53) 정세진, 『북한의 이차경제와 지배구조의 변화에 관한 연구』, 중앙대학교 박사학위논문. (1999), p.10.

54) ‘중앙의 개입 강화’는 ‘비사회주의 그루빠’를 국경지역 등지에 파견하여 일선 공조직의 일탈행위를 감시하는 등 ‘그루빠’의 적극적 활용이며, ‘선택과 집중’은 남한의 대중문화 유입에는 상대적으로 관대한 반면, 뉴스 등 정치적 부분에 대해서는 엄격히 처리하는 것이다. 이우영(2012), pp.76-77.

은 내적으로 보호를 해주고 실제 약한 것들을 잡죠. 그 사람들도 먹고 살아야 하니까 분명히 법은 어겨야 된단 말이에요. 법이 그렇게 안 되어 있으니까. 그러니까 이런 사람들은 죽게끔 되어 있던 말이에요. 그러니까 총살당하고 그런 것을 보게 되면 실제 썬 놈도 안 죽고 중간 놈들, 그런 놈들이 죽어요.”<sup>55)</sup>

(40대, 남자, 무역회사 외화벌이 무역지도원, 함북 청진시, 2006년 1월 탈북)

2007년 하반기부터 2008년에 이르는 기간에 공개처형을 포함하여 ‘시장여독 청산’을 명목으로 전국적으로 대대적인 ‘비사 그루빠’의 검열을 실시하였다. 또한 2007년 40세 이하 여성의 종합시장에서의 거래 제한조치를 단행하였으며, 2008년 1월 중순부터는 상품의 범위를 통제하는 방식을 취하였다.<sup>56)</sup> 그러나 이러한 정책이 효과를 거두지 못하자 2008년 말에 이르러 장마당을 10일장으로 축소시켰다.<sup>57)</sup> 1990년대 이후 2000년대 까지 북한의 지배적 부패유형과 통제방식은 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 1990년대~2000년대 지배적 부패유형 및 특징

부패유형	시기	부패의 특징	통제 방식
생계형 부패	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘고난의 행군’ 시기(1995~1997)</li> <li>• ‘사회주의 강행군’ 시기(1998~2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소액 뇌물공여</li> <li>• 관리들의 갈취</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률 및 유사법제</li> <li>• 사상 통제</li> </ul>
관료 부패	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘7.1 경제관리개선조치’(2002) 전후</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관료와 시장세력 간의 뇌물결탁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘비사 그루빠’ 검열</li> <li>• 정책통제(화폐개혁, ‘5.26 당 지시)</li> </ul>

\* 출처 : 필자 작성

55) 통일연구원 탈북자 심층면접조사 <사례 18번> 2008년 5월 14일 면접조사 실시된 내용이다. 조정아·서재진·임순희·김보근·박영자, 『북한 주민의 일상생활』 (서울: 통일연구원, 2008), p.119.

56) 박형중, “북한의 ‘6.28 방침’은 새로운 ‘개혁개방’의 서막인가?,” 통일연구원 Online Series 12-31, p.5.

57) 스티븐 헤가드, “북한 시장화 측정: 평가 및 전망,” 『수은북한경제』 2011년 여름호, p.40.

## 제4장 김정은 시기 : 부패의 구조화

### 제1절 통제된 시장의 제도화와 체제적 부패

2000년대 들어 북한의 사경제의 변화는 두 가지 차원으로 나타났다. 하나는 주민들의 개인적 차원의 불법적 활동 가속화와 사경제 전체에 대한 국가 개입을 제도화, 그리고 이에 대한 관리체계의 형성으로 이어졌다. 2000년대 이후 주민의 불법적 경제활동은 1990년대에 비해 보다 확장되었다. 즉, 불법 활동이 유통부문에 국한되지 않고 생산, 금융, 서비스 활동으로 확장되었다.

<표 7> 2000년대 북한의 불법적 개인경제 활동

구분	내용	출처
생산부문	개인의 국영기업소 경영권 매수	「테일리NK」, 2005.4.7
금융부문	큰 ‘돈주’가 다수 작은 ‘돈주’ 경영	「오늘의 북한 소식」, 2004.11.10
	암달러상 성업	「오늘의 북한 소식」, 2004.12.22
상업 및 유통부문	‘돈주’와 도매상들의 결탁	「오늘의 북한 소식」, 2004.11.10
서비스 부문	부동산 중개인 영업	「테일리NK」, 2004.12.18

\* 출처 : 신석호, “이행기 사회주의 경제에서 인민들의 생존기술: 1990년대 이후 쿠바와 북한의 사례”, 「통일정책연구」 제17권 1호(2008), p.200.

김정은 정권은 집권 초기 일인지배체제를 공고화하기 위해 단속, 통제 강화 등 사회정책을 펼쳐 나갔다. 이에 시장화는 일시적으로 위축되었다. 그러나 2012년 시장화는 다시 확산되는 추세로 이어졌다. 이는 김정은 정권이 시장에 대한 통제보다는 경제 부문에서의 실용주의를 채택하였던 것이 기인한다. 즉, 국가적 동원행사 시 빈번하게 취했던 시한부 시장폐쇄 조치를 크게 줄였다. 또한 장사를 할 수 있는 자격을 완화함으로써 장사하는 인구가 대폭 증가하였다. 아울러 장사를 할 수 있는 여성의 연령제한을 폐지하였다. 이와 같은 일련의 시장에 대한 허용적 조치들은 시장 상인의 중하위 관리들에 대한 뇌물상납을 일상화하여 부패의 관행화로 이어졌다.

김정은은 2013년의 ‘6.28 방침’<sup>58)</sup>을 발표하여 경제관리의 자율성을 허용하였으

58) 북한은 ‘6.28 방침’을 당초부터 ‘우리식의 새로운 경제관리체계’로 명명하다가 ‘우리식 경제관리방법’으로 고쳐 부르고 있다.

며, 2014년 5월 30일 ‘당·국가군대 기관 책임일군에 대한 담화’를 발표하였다. ‘5.30 조치’는 모든 공장·기업소에 자율적 경영권의 부여를 골자로 하는 ‘사회주의 기업 책임 관리제’가 핵심이다. 이에 따라 시장에서의 각종 불법적 활동이 합법화되었으며, 사경제가 되살아나게 되었다. 시장은 상품의 매매를 넘어 서비스 공급으로 확대되었다. 이에 따라 각종 신생 서비스 직업들이 등장하였다. 가령 안마사, 방문 의료, 방문요리, 가정교사 등 맞춤형 가사도우미, 심부름집, 콜서비스 등이 대표적이다. 특히 시장에서 돈을 번 사람들은 좋은 음식을 먹고, 좋은 집에 거주하며, 충분한 서비스를 받고 있으며, 값비싼 화장품, 기호품을 쓰고, 식모와 가정교사까지 두고 중국이나 남한 드라마를 보는 사람들이 있는 것으로 전해진다.<sup>59)</sup>

한편 시장화 추세는 노동시장의 형성으로 이어지고 있다. 개인 기업가들이 출현하게 되면 필연적으로 고용-피고용 관계도 형성된다. 수산업 분야에서는 선박 소유주와 노동자, 광업 분야에서는 개인 광산업자와 노동자, 서비스 부문에서는 상점·식당 소유주와 점원, 농업 부문에서도 불법적 토지 소유자와 소작인 사이에 고용과 피고용의 관계가 나타나고 있다.<sup>60)</sup>

북한에서 시장화를 추동하는 주된 힘은 핵심 내각의 엘리트에서 비롯한다. 김정 은은 군의 경제활동 특히, 외환획득을 목적으로 한 무역을 금지하고 노동당 비서국 소속이나 사실상 군이 관리해 온 39호실을 폐지하면서 군의 ‘외화벌이’ 사업부문을 내각으로 모두 이전하도록 지시하였다.<sup>61)</sup>

이러한 조건은 주민과 권력층과의 불법적 이익의 배분을 통한 결탁관계를 형성하여 부패를 보다 구조화 시킨다. 2016년 7월 5일 국제 인권단체인 ‘휴먼 라이츠 워치’는 북한의 사경제 발달이 출신성분제도 운영상의 변화를 초래했다고 밝혔다. 북한의 출신성분제도는 시장화의 진전과 더불어 2000년대 들어 주민들 사이에서는 ‘성분’보다 ‘돈’이 더 중요하다는 인식이 자리를 잡으면서 더욱 뚜렷해지고 있다는 분석이다. 2000년대 이후 시장의 확산은 ‘돈주’와 간부들 간의 결탁관계를 구조화 시켰다.

북한에서는 간부를 “당 및 국가기관, 사회단체 등의 일정한 책임을 지는 지위에서 사업하는 핵심일군”이라고 설명한다.<sup>62)</sup> 간부들은 당 또는 행정 부문에서의 직

59) “북한의 ‘장마당’ 어떻게 볼 것인가,” (<http://docsplayer.org/20085385-%EC%9E%90%EC%9C%A0%EA%B2%BD%EC%A0%9C%EC%9B%90-e%EC%A7%80%EC%8B%9D-%EC%8B%9C%EB%A6%AC%EC%A6%88-14-01.html>) (검색일: 2016.10.05.)

60) 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제의 성장요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014), p.43.

61) 정상화, “북한 비공식 경제의 활성화가 북한 체제에 미치는 영향,” 『국가정보연구』 제5권 2호(2012), p.106.

위와 직무에 따라 특정 영역에서 영향력을 행사할 수 있는 권리를 가지고 있다. 어떤 영역에서 영향력을 행사할 수 있는 권리를 가지고 있는가에 따라 이들을 정치관료와 경제관료로 구분하기도 한다.<sup>63)</sup> 사경제의 확산으로 장마당경제에 의한 경제체제 유지는 ‘황금만능주의’ 풍조를 사회에 내면화함으로써 사회를 ‘뇌물 사회’로 변모시켜 권력자와 수익 분배구조를 형성하게 한다. 나아가 뇌물을 매개로 한 신흥 자본가와 권력집단 간의 부패결탁을 구조화 시킨다. 동시에 이들 신흥세력들은 뇌물을 수단으로 신분상승을 도모하게 된다. 즉 뇌물 상납과 수익의 교환이 이뤄져 계획체제가 붕괴된 구조에서 북한의 지배계급은 뇌물에 의한 부패구조를 지배집단의 기득권 유지에 필요한 자원으로 간주하고 있다. ‘돈주’중에는 국가로부터 신변 안전을 보장받기 위해 막대한 양의 공채를 사거나 헌납하는 이들도 있다. 국가로부터 감사장이나 표창을 받으면 위법행위가 적발되더라도 안전을 보장받을 수 있기 때문에 돈주들 간 기부금 경쟁이 불기도 한다.<sup>64)</sup> 이처럼 권력층과 신흥 자본가들 간의 상호 방관적 부패 결탁이 이뤄지고 있는 것이다.

북한의 권력층은 시장을 수익 요인으로 활용하기도 한다. 김정은 정권들어 북한의 시장은 2010년 200여개에서 2015년 400여개로 늘어났다. 북한이 시장을 통제하지 않는 이유는 최고지도자로서 김정은이 인민생활을 우선적으로 생각하는 ‘인민의 지도자’라는 이미지를 주민에게 심고자 하는 목적이 있다. 그 보다 실질적으로 시장 허용을 통해 권력층이 시장에서 장세를 챙기기 위한 목적에 따른 것이다.<sup>65)</sup> 권력층이 시장을 완전히 폐쇄하지 못하는 것은 시장에서 나오는 잉여물을 약탈하기 위한 것이며, 동시에 자릿세라는 준조세를 통해 수익을 확보하려는 데 있다. 따라서 관료들의 뇌물 축재는 직위(정치 자본)을 이용해 사적 자본을 축적하는 방식으로 이해할 수 있다. 관료들이 신흥자본가로부터 뇌물을 받으면 사법적 처벌의 대상이 된다. 그러나 수수한 뇌물이 당과 수령에 대한 충실성 차원에서 사용된다면 처벌이 아니라 표창을 받게 된다.<sup>66)</sup> 이러한 점에서 부패구조는 국가 권력층과 관료들 사이에 이뤄지는 묵시적이고 불법적인 ‘계약관계’를 이루게 되며, 관료가 독직을 통해 벌어들인 지대가 다른 영역에서의 복종과 충성의 대가로 사용되면서

62) 사회과학원 언어연구소, 『조선말대사전』 (평양: 사회과학출판사, 1991), p.64.

63) 김영희·김병욱, “사회적 신분에 따른 북한관료들의 사경제활동 연구,” 『통일문제연구』, 제 50호(평화문제연구소, 2008), p.228.

64) 입을출, 『김정은 시대의 북한경제: 사금융과 돈주』 (과주: 한울아카데미, 2016), p.154.

65) 홍민, 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』 (서울: 통일연구원, 2015), p.155.

66) 입을출(2016), p.195.



위계적 부패를 이루게 된다.<sup>67)</sup> 북한체제에서 부패의 위계화는 권력층과 주민 간의 사이의 유리를 다소 완화시켜주는 작용을 하게 된다. 그러나 관료부패는 거시적, 장기적 측면에서 국가의 권위를 훼손하며, 국가기구의 통제력을 상실시킨다.<sup>68)</sup>

## 제2절 신흥 자본가와 권력층 간 부패 결탁

김정은 집권 이후 비공식경제는 더욱 확대되면서 ‘신흥 자본가’가 소유하고 있는 사적 자본이 다양한 형태로 국영기업에 유입되어 기업운영의 중요한 동력이 되고 있다. <sup>69)</sup> 사적 자본의 투자 대상은 초기에는 식당·상점 등 서비스업이 주류였으나 2000년대 이후 대외무역·제조업 분야로 확산되어 왔다. 특히 ‘권력형 돈주’들은 노동당과 군부 산하의 무역회사에 소속되어 북한에서 원자재 수출과 중국으로부터 완제품 수입까지 도매와 유통을 장악하고 있다. 심지어 이들은 권력층의 지원에 의해 군대의 노동력을 활용하여 평양에 아파트와 상가를 건설하면서 재산을 축적하고 있다. 이는 국가가 시장에 의존하는 것으로 이해할 수 있다.

50대 남포시 사업가는 “몇십만 달러씩 가진 사람들이 서비차 화물운송과 버스업도 진행하고 있으며, 일부 사람들은 돈을 꾸어주고 높은 이자를 받거나 송금도 해주고 이득금(수수료)을 벌고 있다”며, “만일 (북한)정부에서 외화사용을 막거나 돈주들을 통제할 경우, 돈의 흐름이 막히면서 물가가 상승할 것이고, 이는 곧 일반 주민들의 생계에 큰 타격으로 되어 민심이 나빠지게 된다”고 경고했다.

건설업에 종사하는 평양시 거주 50대 남성은 “돈주들이 없으면 국가건설과제를 수행한다는 것은 상상도 하지 못한다”며 “최근까지 공화국(북한)에서 건설된 대규모 전시성 사업도 돈주들이 뒤에서 시멘트와 강재를 대고, 중국에서 건축자재를 들여다 장식한 것”이라고 설명했다.<sup>70)</sup>

67) Joshua Charap and Christian Harm, “Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State,” *Africa Development, Working Paper* (July 1999), p.14.

68) 김성철, 『북한 관료부패 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p.76.

69) ‘신흥 자본가’는 ‘자생형 돈주’와 ‘권력형 돈주’로 구분된다. ‘자생형 돈주’는 대체로 시장에서 장사를 통해 재산을 축적한 사람들이다. ‘권력형 돈주’는 처음부터 군부, 당, 권력기관의 비호 속에 대리인으로 활동하며 외화벌이를 하거나 권력 집단과 결탁관계를 유지하며 사업을 하는 사람들이다. 김병로(2013), p.194.

70) “북한 돈주, 경제 ‘좌지우지,’” ([http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/nkeconomy-12152014151620.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkeconomy-12152014151620.html)) (검색일: 2016.10.30.)

시장화 초기 단계에서 부터 축적을 통해 자산을 소유한 신흥 자본가는 권력집단과 과거와는 다른 관계 양태를 지닌다. 이러한 조건에서는 권력집단이 신흥 자본가 세력과 결탁하는 관계구조가 자연스럽게 형성되며, 이는 뇌물과 지원을 매개로 한 후견-피후견 관계를 이루게 된다. 이에 따라 이들의 불법행위도 다양하게 이뤄진다. 외화벌이 회사나 공장기업소를 경영하면서 회계조작을 통해 이익을 은닉하거나 생산물을 장마당에 빼돌리는 방식의 횡령 행위도 대표적 사례이다.

이러한 부패는 당 간부들 내에서까지 관행화하고 있다. 가령 도당위원회 내부에서도 인사 평정 권한을 가진 조직부, 간부부 등은 상대적으로 많은 뇌물 수수 기회가 있다. 공장 및 농촌 지도과는 해당 공장·농장으로부터 생산물과 쌀·고기 등을 뇌물로 받는다. 인민위원회 보건 관련 부서조차 유엔에서 들어오는 약품을 시장에 내다파는 것으로 시장 이익을 취하고 있다. 주민등록과는 등록 관련 사항에 대한 업무 편의의 대가로 수익을 올린다. 이처럼 거의 모든 국가기관에서 부패결탁을 통해 시장 이익을 챙기고 있는 것이다.<sup>71)</sup> 국가 차원에서도 공식적으로 ‘인민생활 공채’를 발행하고, 이 공채를 구입한 돈주들에게 ‘노력영웅’ 칭호나 감사장을 주는 경우도 있고, 예산의 외화벌이 여성이 여맹의 탱크 제작비용으로 318만원을 바친 경우도 있다.<sup>72)</sup>

### 제3절 체제적 부패와 통제 평가

2010년대 이후 북한의 시장화는 더욱 진전되었다. 1990년대 자발적이고 방임적인 시장화를 거쳐 2000년대 이후 시장경제 및 자본주의 원리에 따라 비교적 조직적인 경제활동이 나타났다.<sup>73)</sup> 북한 경제는 1990년대 중반 이후 장기간의 마이너스 성장과 불안정을 겪었으나 2011년 이후 플러스 성장으로 전환되었다. 한국은행이 매년 발표하는 추정 결과에 따르면 북한의 경제성장률은 김정은 정권의 출범한 첫해인 2012년 1.3%를 기록한 이후 2013년 1.1%, 2014년 1.0%로 3년 연속 증가하였다. 다만 경제성장률은 하강 추세를 보이면서 2015년에는 -1.1%로 다시 마이너스 경제로 돌아섰다. 그럼에도 1인당 총소득(GNI)은 2012년 137만원, 2013년 138만원, 2014년 139만원, 2015년 139만원으로 완만한 상승 추세를 보였다.<sup>74)</sup> 김정은 정권이

71) 홍민(2015), p.156.

72) 최봉대, “계층구조와 주민의식 변화: 북한사회의 불평등체계 변화와 주민의 사회적 정체성의 재형성 문제,” 『1990년대 이후 북한사회 변화』(서울: KBS 남북교류협력팀, 2005), p.195.

73) 임을출, 『김정은 시대의 북한 경제: 사금융과 돈주』(과주: 한울아카데미, 2016), p.168.

74) 한국은행, 「북한 GDP관련 통계」(<http://www.bok.or.kr/broadcast.action?menuNavId=2237>) (검색

표방하고 있는 ‘신경제관리체계’는 시장을 ‘통제의 관점’에서 접근하기 보다는 ‘관리의 관점’에 기초해 있다. 서울대학교 통일평화연구원이 2015년 탈북자를 대상으로 실시한 설문조사에서, “북한에 살고 계실 때 장사를 한 경험이 있습니까?”라는 질문에 대해 응답자의 76.7%가 장사 경험이 있다고 응답하였다. 또한 전업장사 비중은 2012년 11.2%, 2013년 13.5%로 증가하다가 2014년 4.7%로 감소하였으나 2015년 20.0% 이상으로 증가하여 전체적으로 12.5%를 차지하였다.<sup>75)</sup>

한편, 북한 거주 당시 주된 수입을 얻은 일거리에 종사하면서 겪은 애로사항을 보면, 2015년 각종 단속이나 뇌물제공 문제가 19.7%를 차지하였다.<sup>76)</sup>

<표 8> 북한 주민의 전체 수입중 뇌물 비중

구분	10% 이하	20% 이하	30% 이하	40% 이하	50% 이하	50% 초과	전혀 없음	전체
2012년	30	20	23	12	6	14	17	122
	24.6	16.4	18.9	9.8	4.9	11.5	13.9	100.0
2013년	35	24	23	13	14	9	13	131
	26.7	18.3	17.6	9.9	10.7	6.9	9.9	100.0
2014년	26	30	33	14	7	15	24	149
	17.4	20.1	22.1	9.4	4.7	10.1	16.1	100.0
2015년	36	28	17	13	9	14	27	144
	25.0	19.4	1.8	9.0	6.3	9.7	18.8	100.0
전체	127	102	96	52	36	52	81	546
	23.3	18.7	17.6	9.5	6.6	9.5	14.8	100.0

\* 출처: 서울대학교 통일평화연구원, 『북한사회변동 2015』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2016), p.114

그럼에도 권력 엘리트들과 ‘돈주’ 사이의 결탁관계는 해소되기 어려운 구조적 특징을 갖고 있다. 이는 국가의 대규모 사업들이 ‘돈주’들과 권력층 간 수익 배분관계를 이루고 있기 때문이다. 아울러 주민들은 장마당 경제를 영위하기 위하여 직장의 상사 등 관리들에 뇌물을 주고 벌이는 소규모 사업도 구조화되어 있다. 이처럼 북한 경제의 시장화는 권력관계의 축을 따라 뇌물을 상납을 통한 부패의 위계가

일: 2016.10.20.)

75) 서울대학교 통일평화연구원, 『북한사회변동 2015』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2016), pp.98-99.

76) 서울대학교 통일평화연구원(2016), pp.112-114.

체계화 되어 있는 형태를 띠고 있다.

이러한 ‘체제적 부패’에 대해 북한의 최고 권력집단은 중간 간부들의 독직과 뇌물수수가 관료집단의 정상적 기능에 문제로 인식할 수밖에 없었다. 이에 김정은은 2015년 간부들을 상대로 “인민들도 좋고, 당에서 실시하는 정책도 좋은데 중간에서 간부들이 왜곡 집행하고 있다”, “그래서 녹아 나는 것은 인민들밖에 없다”는 취지의 발언을 한 것으로 알려졌다. 이에 따라 ‘부패한 간부들의 행위를 들춰내서 강한 투쟁을 벌이라’는 지시가 내려졌다.<sup>77)</sup>

김정은은 2016년 신년사에서 “엘리트들이 다른 주머니를 찬다든가 나쁜 짓 할 생각을 말라고 언급한 바 있다.<sup>78)</sup> 또한 관료들의 ‘세도’와 ‘관료주의’, ‘부정부패 행위’를 ‘배격해야 할 악습’으로 규정하고 ‘부정부패 행위와의 투쟁’을 선언하였다.<sup>79)</sup> 이는 2010년대 이후 권력집단이 확대된 시장에 편승하여 부를 축적하는 경우가 증가하였음을 보여주는 것으로 볼 수 있으며, 따라서 권력집단에 대한 견제를 목적으로 한 것으로 해석할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한에서는 뇌물수수를 매개로 신흥 자본가와 권력집단 사이의 유착관계가 고착되고 있다.<sup>80)</sup>

2014년 북한 재외공관에 하달된 숙청자 명단에는 승리무역 고위간부와 실무자도 포함된 것으로 알려졌다. 승리무역은 북한 주요 수출품인 석탄을 팔아 자금을 조달하는 대표적인 ‘외화벌이’ 조직이다. 북한에서는 대부분의 권력기관이 이권사업에 개입돼 있어 부패 혐의에서 자유로운 간부는 거의 드문 상황으로 알려지고 있다.<sup>81)</sup> 북한에서 숙청을 당한 관료 및 친인척은 김정이 집권한 첫 해인 2012년 3명, 2013년 30여명, 2014년 40여명, 2015년 60여명이며, 이중 고위 관료는 100여명을 차지한다.<sup>82)</sup> 그러나 ‘돈주’들이 처단되었다거나 숙청당한 공개된 사례는 발견되고 있지 않다.

77) “김정은, 부패간부 척결 지시,” ([http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/corruption-05202015160649.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/corruption-05202015160649.html)) (검색일: 2016.11.05.)

78) 「2016년 김정은 노동당 제1비서 신년사 전문」, 조선중앙TV, 2006년 1월 1일.

79) 「노동당 중앙위원회 정치국 확대회의 결정서 채택」, 조선중앙통신, 2015년 2월 19일.

80) 임을출(2016), p.200.

81) “김정은 체제단속 국적 불문... 국경 넘나드는 중국인도 타깃,” (<http://news.ichannela.com/inter/3/02/20140325/61973612/2>) (검색일: 2916.11.15.)

82) “北김정은 ‘공포정치’ 언제까지 계속되나... 잇단 처형·혁명화,” (<http://www.yonhapnews.co.kr/nk/2016/08/31/4807080000AKR20160831081451014.HTML>) (검색일: 2016.11.15.)

<표 9> 2010년대 지배적 부패유형 및 특징

부패유형	시기	부패의 특징	통제 방식
체제적 부패	· ‘6.28방침’(2013) · ‘5.30조치’(2014)	· 신흥 자본가(‘돈주’)와 권력집단간의 결탁	· 관리와 처벌

\* 출처 : 필자 작성

## 제5장 결 론

1990년대 중반 북한의 ‘고난의 행군기’ 이후 시작된 시장화 추세는 26년을 넘게 지속해 왔다. 북한은 시장화를 통제의 대상으로 간주하거나 계획체계의 붕괴를 보전할 공간으로 활용해 왔다. 북한은 계획경제와 배급제의 실패를 시장적 요인의 허용과 규제를 통해 체제위기를 해결해 왔다. 일례로, 2003년 3월 북한은 농민시장을 종합적 소비품시장인 ‘종합시장’으로 확대하는 조치를 실시하였다. 그러나 시장적 메커니즘은 사금융, 노동시장을 형성하는 등 예측 범위를 넘어서게 되었다. 이와 같이 북한은 상호 내적으로 시장 영역 확산이 보다 확대되자 시장에서 곡물의 유통금지, 배급제 복귀, 만 40세 이하 장사금지, 공산품 시장 판매 금지, 10일장 전환(2005년), 불법시장 단속 강화(2007년), 종합시장의 농민시장으로의 재전환(2008년), 화폐개혁 조치(2009년) 등 일련의 통제 조치를 실시하였다.

그러나 시장화의 과도한 전개는 계획체계의 정상적 작동을 어렵게 만드는 것으로 북한은 다양한 시장억제정책을 통해 통제를 시도한 바 있다. 그러나 일단 시작된 시장화는 통제의 범위를 넘어서 수평적, 수직적으로 확산되었다. 문제는 폐쇄체제 하의 시장화가 본질적으로 뇌물수수과 부패의 원인을 제공할 수밖에 없다는 데 있다. 이러한 점에서 북한의 시장화는 필연적으로 ‘부패된 시장’의 양태로 나아갈 수밖에 없다.

1990년대 ‘고난의 행군’시기 경제난의 심화는 초기 시장화의 조건을 만들었다. 초기 시장화 국면에서는 시장에서의 금지물품의 판매, 제한된 장소의 이탈 등 불법적 행위가 나타날 수밖에 없었다. 이와 같은 통제되고 제한된 시장에서의 이탈은 하급 관리들의 권한 내에서의 탈법, 불법적 뇌물수수 관행이 이뤄지는 ‘생계형 부패’ 범주로 구분할 수 있다. 그러나 시장의 기능이 수평적으로 확대되면서 북한은 종합시장으로 확대하는 등 허용적 정책을 수용하였다. 종합시장에서는 일부

상인의 이익추구가 축적되면서 점차 자생적 돈주가 출현하는 계기를 만들었다. 여기에서 생계형 부패는 관료부패로 확대된다.

2000년 이후 북한의 '돈주'는 신흥 자본가 계층으로 성장하면서 대외무역, 아파트 건설, 공장·기업소 운영과 같은 제조업에 진출하는 공적 영역에서의 영향력 범위가 현저히 증가하였다. 이에 북한 당국은 신흥 자본가로서 '돈주'의 대규모 헌납 등 높은 기여를 고려하여 통제 보다는 결탁관계를 선호하는 현상을 보였다. 그 과정에서 고위 권력 엘리트는 '돈주'와 이익배분을 매개로 공생관계를 유지하고 있다. 문제는 북한체제가 뇌물을 통한 부패가 체제적 부패로 확대되면서, 국가의 제도적 기능은 취약해질 수밖에 없다는 점이다. 이 경우 북한체제는 장기적으로 새로운 체제위기에 직면할 수 있게 된다.

더욱이 김정은 정권의 권력 정당성을 사상적 차원에서 뒷받침하고 있는 유일지배체제는 점차 훼손될 수밖에 없다. 김정은에 대한 충성도 하락과 더불어 권위체제는 점차 붕괴될 가능성이 있기 때문이다. 북한의 시장화가 수평적, 수직적으로 확산될수록 부패의 양태는 더불어 구조화 되며, 정치사회적 구심력은 현저히 감소할 수밖에 없다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

#### 가. 단행본

- 김석진·양문수. 『북한 비공식 경제의 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김성철. 『북한관료부패 연구』. 서울: 통일연구원, 1994.
- 김수암·이금순·김국신·홍민. 『북한 부패와 인권의 상관성』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 김연철. 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 1997.
- 박형중·전현준·박영자·윤철기. 『북한 부패 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박형중·김국신·이기현·최창용. 『부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 사회과학원 언어학연구소. 『조선말대사전』. 평양: 사회과학출판사, 1991.
- 서울대학교 통일평화연구원. 『북한사회변동 2015』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2016.
- 양문수. 『북한경제의 시장화』. 파주: 한울아카데미, 2010.
- 이교덕·김국신·조정아·박영자. 『북한체제의 행위자와 상호작용』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 이규창·유현정·윤민우·이근우·최순미. 『전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 이근영. 『무엇이 북한을 부패하게 했는가? 부패 유형 변화와 제도적 원인』. 서울: 선인, 2015.
- 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영. 『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 임강택. 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태분석: 기업활동을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 임수호. 『계획과 시장의 공존』. 서울: 삼성경제연구소, 2008.
- 임을출. 『김정은 시대의 북한 경제: 사금융과 돈주』. 파주: 한울아카데미, 2016.
- 정형곤·김병연·이석. 『북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망』. 서울: 대외정책연구원, 2012.

조정아·서재진·임순희·김보근·박영자. 『북한 주민의 일상생활』. 서울: 통일연구원, 2008.

#### 나. 연구 논문

강동완. “북한으로의 외래문화 유입 현황과 실태: 제3국에서의 북한주민 면접조사를 중심으로.” 『통일인문학』 60, 2014.

김광진. “북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대.” 『수은북한경제』/ 봄호, 2008.

김중욱. “북한의 관료부패 실태와 개혁·개방의 상관관계.” 『통일부연구보고서』. 2007.

박영자. “북한 경제시스템의 복잡계 현상.” 『한국정치연구』. 제19권 3호(서울대학교 한국정치연구소), 2010.

박형중. “정치 체제와 부패의 세 가지 모델: 북한 부패 연구를 위한 이론적 모델의 모색.” 『국방연구』. 제56권 제2호(국방연구원). 2013.

양문수. “북한에서의 시장의 형성과 발달: 4대 시장을 중심으로.” 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘의 함의』. 파주: 한울, 2010.

양문수. “북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가?: 시장화의 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점.” 『통일정책연구』 제19권 1호, 2010.

윤철기. “북한체제에서 계획과 ‘사회적 종합’.” 『한국정치학회보』. 제45집 제1호, 2011.

이서행. “북한의 부패실상과 개방정책의 한계.” 『한국부패학회보』 제10권 제1호 (반부패학회). 2005.

이우영. “김정은 체제 북한 사회의 과제와 변화 전망.” 『통일정책연구』 제21권 1호. 2012.

장용석. “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.

정상화. “북한 비공식 경제의 활성화가 북한 체제에 미치는 영향.” 『국가정보연구』 제5권 2호, 2012.

정은이. “북한에서 경제적 계층분화가 주민 인권에 미치는 영향에 관한 분석.” 북한인권연구센터 편, 『북한의 시장화와 인권의 상관성』. 서울: 통일연구원, 2014.



- 조동호·박지연, “북한 뇌물공여 확산의 게임이론 분석.” 「한국경제의 분석」 제20권 제2호, 2014.
- 차문석, “북한 경제의 동학과 잉여의 동선: 특권경제를 중심으로.” 「통일문제연구」 제21권 1호, 2009.
- 최대석·김희진, “비사회주의적 행위유형으로 본 북한사회 변화.” 「통일문제연구」 통권 제56호, 2011.
- 채원호, 손호중, 김옥일, “북한 관료부패의 실태와 원인에 관한 연구.” 「한국거버넌스학회보」 제13권 제1호(한국거버넌스학회), 2006.
- 홍민, “북한의 ‘관계자본’ 교환구조와 시장교환의 전유.” 「현대북한연구」 제9권 제3호, 2006.
- 홍민·박순성 엮음, 『북한의 권력과 일상생활』, 파주: 한울아카데미, 2013.

## 2. 해외문헌

### 가. 단행본

- Chavance, Bernard. *The Transformation of Communist Systems: Economic Reform Since the 1950s*. Westview Press, 1994.
- Elsenhans, Hartmut. *State, Class and Development*. Radiant Publishers, 1996.
- Klaveren, Jacob, “The Concept of Corruption.” in Heidenheimer, Arnold J. *et al* (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ: Transactions Book, 1993.
- Linz, Juan J. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

### 나. 연구논문

- Khan, Feisal. “Understanding the Spread of Systemic Corruption in the Third World.” *American Review of Political Economy*, December, 2008.
- Khan, Mushtaq H. “A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries.” Harris-White, B. and White, G. (eds.), *Liberalization and New Corruption*,

- IDS Bulletin*, Vol. 27, No. 2, June 1996.
- Kolstad, Ivar, Verina Fritz and Tam O'Neil. "Corruption, Anti-Corruption Efforts and Aid: Do Donors Have the Right Approach?." *Research Project (RP-05-GG) of the Advisory Board for Irish Aid. Working Paper 3*, January 2008.
- Nye, Joseph S. "Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis." *American Political Science Review*, Vol.62, No.2, June 1967.
- Sapio, Flora. "Rent Seeking, Corruption, and Clientelism." Tak-Wing Ngo and Yongping Wu(eds.). *Rent Seeking in China*. New York: Routledge, 2009.
- Stefes, Christoph H. "Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison." *Caucasian Review of International Affairs*. Vol. 2, No. 2, Spring 2008.
- Waterbury, John. "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime." *World Politics*, Vol. 25, No, 4, July 1973.

<부록 1> 「사회안전단속법」과 「인민보안단속법」의 주요 단속대상

「사회안전단속법」(1999.3.24.)	「인민보안단속법」(1999.7.26.)
제8조 사회질서를 문란 시키는 행위	제8조 법질서를 어기는 행위
제9조 국가의 정치적 안전에 위험을 주는 행위	제9조 국가의 정치적 안전에 위험을 주는 행위
제10조 설비와 원료·자재·생산물을 되는대로 관리하여 못쓰게 만들거나 그것을 유용·낭비·비법 처분하거나 또는 계획실행정형을 거짓보고하거나 수출입질서를 위반하는 행위	제10조 기관, 기업소, 단체와 공민의 재산을 약취하는 것 같은 행위
제11조 상품을 불법적으로 판매하거나 정해진 수매 가격을 위반하는 등의 상업질서를 위반하는 행위	제11조 설비, 자재, 생산물을 되는대로 관리하여 못쓰게 만들거나 또는 계획실행정형을 거짓 보고하거나 수출입질서를 어기는것 같은 행위
제12조 외화별이가지가 없이 외화별이를 하거나 외화를 팔고 사는 등의 외화별이·외화관리질서 위반행위	제12조 상품을 비법적으로 판매하거나 정해진 가격을 어기는것 같은 행위
제13조 정당한 이유 없이 직장에 출근하지 않고 건달을 부리거나 정해진 노동시간을 지키지 않는 등의 노동행정질서 위반 행위	제13조 기관, 기업소, 단체의 설비, 자재를 비법적으로 빼내거나 승인없이 음식물매대 같은 봉사시설을 갖추어 놓고 돈별이를 하는 행위
제14조 퇴폐적인 음악·춤·그림·사진·도서·녹화물·녹음물 등을 허가 없이 다른 나라에서 들여오거나 만들거나 복사·유포하는 행위	제14조 기관, 기업소, 단체의 종업원으로 비법적으로 돈별이를 조직하는 행위
제15조 패싸움·불량자적 행위를 하거나 공공시설물을 파손시키거나 그 이용질서를 위반하는 등의 사회공중질서 위반 행위	제15조 농기계, 부림소관리를 바로하지 않거나 비료, 농약 같은 영농 물자의 보관, 이용질서를 어기는 행위
제16조 불법적으로 의료행위를 하거나 약품을 만들어 파는 행위	제16조 외화별이가지기를 꾸리지 않고 외화별이를 하거나 외화관리 질서를 어기는 행위
제17조 여행 질서, 걸어 다니는 질서 위반 행위	제17조 비법적으로 전열기를 쓰는것 같은 전기를 낭비하는 행위
제18조 기관·기업소·단체와 공민이 기밀자료와 인쇄설비의 보관·이용 질서를 위반하거나 기밀을 누설하는 행위	제18조 종업원의 출퇴근정형을 제때에 장악하지 않거나 또는 정당한 이유없이 출근하지 않거나 노동시간을 지키지 않는것 같은 행위
제19조 기관·기업소·단체의 경비질서 위반 행위	제19조 기관, 기업소, 단체의 노력을 다른 일에 망탕 동원시키거나 계획된 노력을 제때에 동원시키지 않는 행위
제20조 공민등록·숙박등록·살림집 이용질서 위반 행위	제20조 의료일꾼이 환자에 대한 치료를 불성실하게 하거나 의료일꾼이 아닌 자가 환자를 치료하는것 같은 행위
제21조 운전기재를 등록하지 않거나 기술검사를 받지 않거나 또는 운전자격이 없는 자가 운전기재를 운전하는 등의 교통안전질서 위반 행위	제21조 점을 치는것과 같은 미신행위를 하거나 사실을 날조, 왜곡하거나 요언을 퍼뜨리는것 같은 행위
제22조 승인 없이 도로를 건설하거나 막거	제22조 퇴폐적인 음악, 춤, 그림, 사진을, 도서를 복사유포하거나 컴퓨터, 인쇄기, 수자식 촬영기, 반도체라디오가 달린 녹음기의 등록이용질서를 어기는것 같은 행위

「사회안전단속법」(1999.3.24.)	「인민보안단속법」(1999.7.26.)
나 또는 교통안전시설을 갖추지 않는 행위	제23조 패싸움을 하거나 또는 여성을 희롱하거나 남의 옷에 더러운 것을 발라놓는 것 같은 불량자적 행위
제23조 기관·기업소·단체에서 화재를 막기 위한 시설 또는 기재를 갖추지 않거나 승인 없이 건물 또는 인화물질 보관시설 건설·이용하는 행위	제24조 술을 마시고 공공장소에서 추태를 부리거나 공공시설물을 파손시키거나 그 이용 질서를 어기는 행위
제24조 화약류, 총기류, 방사성 및 독성 물질의 취급질서 위반행위	제25조 철길, 고속도로로 걸어들어다니거나 관광도로와 그 주변에서 공중도덕과 제정된 질서를 어기는 행위
제25조 내압설비와 사람이 타는 권양설비, 나룻배를 검사받지 않거나 그 운영 질서를 위반하는 행위	제26조 열차, 전차, 버스에 설치한 시설을 파손시키거나 그 정상적 운행에 지장을 주는 행위
제26조 큰물피해, 지진피해, 물에 빠지는 사고를 막기 위한 대책을 세우지 않는 행위	제27조 장사, 물물교환을 목적으로 술을 만들거나 또는 국가가 금지 시킨 물건을 팔고 사거나 시장 밖에서 물건을 팔고 사는 행위
제27조 금지된 시기와 장소에서 또는 금지된 방법으로 이로운 동식물을 잡거나 채취하는 행위, 토지를 남용하는 행위, 산림을 남벌·도벌 하는 행위, 물·공기·토양을 오염시키는 등의 국토관리·환경보호 질서 위반 행위	제28조 비법적으로 밀수, 밀매하거나 허가 없이 국경을 넘나드는 것 같은 행위
제28조 국가 및 사회 협동단체의 재산과 국민의 헌법적 권리, 생명재산을 침해하는 행위	제29조 도적물건을 숨겨주거나 또는 팔아주거나 사는 행위
	제30조 여행질서, 걸어 다니는 질서를 어기는 행위
	제31조 기관, 기업소, 단체와 공민이 기밀자료, 인쇄설비의 보관, 이용질서를 어기는 행위
	제32조 기관, 기업소, 단체와 인민반에서 경비질서를 어기는 행위
	제33조 신분등록, 숙박등록, 살림집 이용질서를 어기는 행위
	제34조 운전기재를 등록하지 않거나 기술검사를 받지 않거나 술을 마시고 운전하거나 또는 배출기준을 초과하여 유해가스를 내보내는 운전기재를 운행하는 것 같은 교통안전질서와 빈차운행질서를 어기는 행위
	제35조 기관, 기업소, 단체에서 화재방지시설 또는 기재를 갖추지 않거나 승인 없이 건물, 불당기는 물질보관시설을 건설, 이용하는 행위
	제36조 화약류, 총기류와 방사성, 독성물질의 취급질서를 어기는 행위
	제37조 내압설비, 열설비, 사람이 타는 권양설비, 나룻배를 정해진 기간에 검사받지 않거나 그 운영질서를 어기는 행위

「사회안전단속법」(1999.3.24.)	「인민보안단속법」(1999.7.26.)
	<p>행위</p> <p>제38조 큰물피해, 지진피해, 물에 빠지는 사고를 막기 위한 대책을 세우지 않는 행위</p> <p>제39조 금지된 시기와 장소에서 또는 금지된 방법으로 이로운 동식물을 잡거나 채취하는 행위, 산림을 남도벌하는 행위와 물, 공기, 토양을 오염시키는 행위</p> <p>제40조 법질서를 어긴 행위에 대하여 신고하거나 충고를 주는 자에게 폭행을 가하거나 반항, 모욕하는 것 같은 행위</p>

\* 출처: 통일법제 데이터베이스, <http://world.moleg.go.kr/KP/law/22010?pageIndex=13>(검색일: 2016. 10.25.)