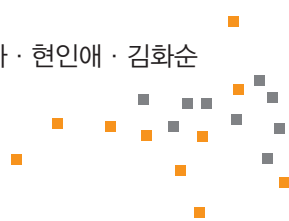




# 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력

박영자 · 현인에 · 김화순





# 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력

박영자 · 현인애 · 김화순

통일한국의 내일,  
우리에게는 오늘입니다

## 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력

(북한 변화와 정치적 기회구조 II KINU 연구총서 15-06)

---

인 쇄 2015년 12월  
발 행 2015년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 최진욱  
편 집 인 북한연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000  
(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 호정씨엔피(02-2277-4718)

인 쇄 처 두일디자인(02-2285-0936)

ISBN 978-89-8479-807-6 93340  
북한 사회, 사회 변화  
309.111-KDC6 / 951.93-DDC23 CIP2015035523

가 격 10,500원

---

© 통일연구원, 2015

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물관매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

## 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

**차례** • 요약 ..... ix

---

**I 서론** 1

---

**II 임파워먼트의 개념과 의미:  
자존감, 자신감, 그리고 의지의 배양** 9

- 1. 개념의 다차원성 ..... 11
- 2. 이론의 발전 ..... 13
- 3. 다차원 프레임워크 및 방법 ..... 25
- 4. 북한 적용에 의미 ..... 29

---

**III 계층: 동요하는 중상층과 무력한 하층에 대한 조력** 35

- 1. 계층분석 시각과 문제 ..... 38
- 2. 계층 구조 및 변화 실태 ..... 40
- 3. 계층분석에 따른 임파워먼트 ..... 60

---

**IV 세대: '고난의 행군'세대의 역량 강화** 85

- 1. 새 세대 등장을 둘러싼 논의 ..... 88
- 2. 세대 간 의식비교를 통한 변혁세대의 재발견 ..... 98
- 3. 세대 구조 및 변화 실태 ..... 104
- 4. 세대분석에 따른 임파워먼트 ..... 140



---

<b>V</b>	<b>지역: 지역경제 독자성 증대에 따른 분권화 지원</b>	<b>149</b>
	1. 지역연구 현황과 본 연구의 독창성 .....	151
	2. 지역 구조 및 변화 실태 .....	154
	3. 지역분석에 따른 임파워먼트 .....	184

---

<b>VI</b>	<b>결론: 정책적 함의와 방안</b>	<b>201</b>
	1. 계층분석의 시사점과 정책방안 .....	203
	2. 세대 함의와 정책과제 .....	209
	3. 지역 함의 및 과제 .....	211
	4. 임파워먼트의 주류화 .....	214

•	참고문헌 .....	217
•	최근 발간자료 안내 .....	227



## 표 차례

〈표 II- 1〉 진성 리더십의 구성요소 및 행동 .....	24
〈표 II- 2〉 다차원 접근의 임파워먼트 프레임워크 .....	25
〈표 II- 3〉 임파워먼트 방법: 사람과 프로그램 차원에 적용 .....	28
〈표 III- 1〉 계층별 북한 정권과 체제 불만 정도 .....	51
〈표 III- 2〉 우리식경제관리방법 주요 내용과 실태 .....	66
〈표 IV- 1〉 북한사회의 세대 구조: 식량난과 시장화시기 .....	93
〈표 IV- 2〉 본 연구의 세대구분 .....	100
〈표 IV- 3〉 북한주민 의식조사 설문내용 .....	103
〈표 IV- 4〉 세대 차이에 대한 세대별 인식 .....	105
〈표 IV- 5〉 세대별 체제이데올로기에 대한 인식 .....	105
〈표 IV- 6〉 세대별 사회의식 .....	106
〈표 IV- 7〉 세대별 정치의식 .....	108
〈표 IV- 8〉 세대별 사회생활 .....	109
〈표 IV- 9〉 당원의 중요성 .....	110
〈표 IV-10〉 당원이 되는 방법에 대한 세대별 인식 .....	111
〈표 IV-11〉 전망 있는 직업에 대한 세대별 인식 .....	112
〈표 IV-12〉 세대별 외부정보 수요 .....	113
〈표 IV-13〉 송금의 영향력 평가 .....	113
〈표 IV-14〉 세대별 의식 비교 .....	115
〈표 V- 1〉 북한 도별 인구와 도시화율 .....	155
〈표 V- 2〉 북한 논밭 과수면적 도별 비율 .....	156
〈표 V- 3〉 북한산업구성에서 도별 비중(산업종사자수 기준) .....	157
〈표 V- 4〉 북한 도별 산업비중(종사자수 기준) .....	158

〈표 V- 5〉 북한에서 가장 잘 사는 도(탈북민 조사) .....	162
〈표 V- 6〉 북한에서 가장 잘 사는 도시(평양 제외) .....	163
〈표 V- 7〉 북한에서 가장 못 사는 직업(1순위) .....	164
〈표 V- 8〉 도별 교육 상황(인구) .....	165
〈표 V- 9〉 북한이탈주민의 북한거주지 통계 .....	167
〈표 V-10〉 김정일이 현지지도 한 지역과 횡수(군대 관련 제외) .....	169
〈표 V-11〉 한국매체에 소개된 집중검열 .....	174
〈표 V-12〉 북한 도별 경제개발구 .....	179
〈표 V-13〉 지역별 1인당 주민소비 수준 .....	186
〈표 V-14〉 지역별 GRDP 규모 .....	188
〈표 V-15〉 지역별 인구비중 .....	188
〈표 V-16〉 서독 연방과 주의 권한 배분 .....	191
〈표 V-17〉 서독 연방, 주 및 지방자치단체의 특징 .....	192
〈표 V-18〉 시도별 재정자립도 .....	196







## 그림 차례

〈그림 II-1〉 심리적 임파워먼트를 위한 개념 모델 .....	17
〈그림 II-2〉 거시-미시 연계 임파워먼트 과정 모델 .....	26
〈그림 IV-1〉 북한주민 세대별 의식변화 모형 .....	101
〈그림 V-1〉 북한행정구역도 .....	156
〈그림 V-2〉 북한의 지역관리체계 .....	171
〈그림 V-3〉 임파워먼트 향상을 위한 지역적 접근 .....	184

## 요 약

이 연구는 임파워먼트 개념을 활용하여, 행위주체인 북한주민들이 자신의 삶에 이롭도록 북한의 현실과 현상을 변화시키는 ‘자유민주적 힘과 환경’의 배양 과정을 중시한다. 이 시각에 따라 임파워먼트 의미를 크게 3가지의 총합으로 사용한다. 첫째, 행위주체의 자아 존중감(자존감), 둘째, 자기효능감(자신감), 셋째, 의지와 역량(행동의 의지)의 배양이다. 따라서 북한변화의 행위주체인 주민들을 계층, 세대, 지역으로 나누어 각각의 실태를 분석하고, 그들이 북한의 자유민주적 변화를 촉진할 수 있는 동력을 고찰한다. 그리고 이들의 자존감, 자신감, 행동의 의지를 배양시키는 조력 방안을 찾는다.

**주제어:** 북한주민, 임파워먼트, 주체의 동력, 계층, 세대, 지역

## Abstract

### **North Koreans' Empowerment: Actor Dynamics**

*Park, Young-Ja, Hyun, Inae, and Kim, Wha-Soon*

This study focuses on the process of North Koreans fostering liberal democratic power and environment to change reality and phenomenon in North Korea for better lives, using the 'empowerment' concept. In this perspective, the concept of 'empowerment' is used as a synthesis of the following three aspects: 1) actors' self-esteem, 2) actors' self-efficacy (self-confidence), and 3) cultivation of willingness and capability (willingness for action). Therefore, this study analyzes North Koreans, the actors of change in North Korea, based on class, generation, and region and contemplates on the dynamics for liberal democratic changes in North Korea. Moreover, this study searches for an approach to support the cultivation of North Koreans' self-esteem, self-confidence, and willingness for action.

**Keywords:** North Korean People, Empowerment, Actor Dynamics, Class, Generation, Region



# I. 서론





우리의 헌법 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정한다. 대한민국은 왜 평화통일을 헌법에 규정하고 있을까? 평화통일이 근대국가의 핵심과제인 국민(사람), 영토,<sup>1</sup> 주권(통치권)의 안전 및 발전에 가장 이롭기 때문이다. 이를 위해서 정치사회적으로 주목해야 할 대상 및 과제는 무엇인가? 북한지역 주민과 그들이 스스로 주권의식을 가지고 발전에 참여할 수 있는 임파워먼트(empowerment) 향상이다.

임파워먼트 개념은 힘(power)이란 용어에서 출발하였다. 사전적으로 “에게 권력/권한을 주다(authorize);에게 능력/자격을 주다;을 할 수 있게 하다(enable)”라는 의미로 사용되는 타동사 empower에 기초한다. 개인이 자신의 필요에 따라 주변 환경을 얼마나 자율적으로 통제하고, 주체적으로 참여하며 조정할 수 있는지 등과 관련된 개념이다. 한국에서는 흔히 역량 강화, 자율성, 권한 부여, 세력화, 강점 강화 전략 등으로 번역된다. 그러나 임파워먼트 개념을 한 단어의 한국어로 번역하기는 어렵다. 그 의미가 복합적이며 철학적이고 실천론적인 의미까지 포괄하기 때문이다. 따라서 그 다층적 의미를 살리기 위해 ‘임파워먼트’라는 용어를 그대로 사용한다.

이 연구는 임파워먼트 개념을 활용하여 행위주체인 북한주민들이 ‘자신의 삶에 이롭게 북한의 현실과 현상을 변화시키는 자유민주적 힘과 환경’의 배양 과정을 중시한다. 이 시각에 따라 임파워먼트의 의미를 크게 3가지의 총합으로 사용한다. 첫째, 행위주체의 자아 존중감(자존감), 둘째, 자기효능감(자신감), 셋째, 의지와 역량(행동의 의지)의

<sup>1</sup> 대한민국 헌법 제3조에서 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서이다. 따라서 안전 및 발전 관련 정책대상은 북한지역까지 포괄한다.

I
II
III
IV
V
VI

배양이다. 따라서 이 연구는 북한변화의 행위주체인 주민들의 행동 동력(動力)을 고찰하여, 이들의 자존감, 자신감, 그리고 의지를 배양시키는 조력 방안을 모색한다.

남한지역 주민의 경우, 1970년대 시장경제 발전과 1980년대 민주화를 경험하며 30~40년의 진화 과정에서, 2015년 현재까지 상당한 수준의 임파워먼트를 이루었다. 그러나 북한지역 주민의 경우, 경제에 대한 국가주도성(명령경제) 지속 및 3대세습의 독재체제가 지속되며, 체제를 자신에게 이롭도록 자유민주적으로 변화시킬 수 있는 힘과 의지가 아직 구성되지 못한 상황이다.

역사적으로 발전국의 제도가 저발전국에 충격요법식으로 이식(移植)되면 편익보다 비용이 훨씬 높은 경향을 보인다. 무엇보다 새로운 제도가 제대로 작동할 수 있게 하는 토착민(natives)이 없기 때문이다. 충격요법에 따른 이식의 경우, 애초 발전국 설계자들의 의도와는 상당히 다른 방식으로 작동하여 상황을 악화시킬 가능성이 높다.<sup>2</sup> 만약 한국의 발전모델을 가지고 한국 측 요원들과 기술자들이 북한지역을 재건한다면, 정치·경제·사회적 비용은 상당히 클 것이다. 또한 이 고비용 부담으로 인해 이미 상당한 수준인 대한민국의 갈등 및 불평등 구조는 심화될 가능성이 높다.

독일통일 환경의 경우, ‘예상되는 통일한국’에 비해 그 비용이 높지 않았다. 동독 지역은 사회주의 진영 내에서도 소득 수준이 높았다. 그리고 1930년대 바이마르 공화국 이후 발전된 시민권, 의회민주주의 제도, 시장경제 학습효과, 근대 관료제 및 법치라는 제도적 전통을 가지고 있었다. 또한 1989~1990년이라는 세계적 경제 호황기였던 독일통

---

<sup>2</sup> Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 263.

일 당시, 서독의 국가재정과 복지 수준은 동독 지역 주민 전체를 먹여 살릴 수 있을 것이라고 자신할 정도였다. 더불어 고르바초프 효과가 세계인들에게 큰 영향을 미치던 국제 환경의 자유민주적 전환시기였다.

만약 북한주민들이 스스로 자유민주적 의지와 역량을 키우며 변화를 주도한다면? 이와 함께 북한사회에 개인과 공동체의 발전을 위한 정치적 참여 및 사회적 신뢰가 높아진다면? 통일로 인한 비용이 가장 적게 들 것이다. 북한지역 재건이 북한주민들에 의해 주도되고 남한주민들이 적극적 조력자 역할을 한다면, 한반도는 세계적 경제후퇴기에도 지속가능한 발전 모델을 창출할 가능성이 높다.

국제적으로도 저발전 국가가 빈곤의 늪에서 발전 추세로 전환하기 위해 외부 주체가 해야 하는 역할로 건설자가 아닌 조력자(助力者) 역할을 강조하고 있다.<sup>3</sup> ‘내부 주체에 의한 자립’이라는 국제적 원조 흐름이 북한지역에서 이루어진다면, 시간이 오래 걸리고 정책 효과성이 단기간에 드러나지 않을 수 있다. 그러나 남북한 갈등이 조절되며 주민의 친화성이 증대하고, 빈곤이 감소하며 불평등이 완화되는 방향에서의 남북한 통합 가능성이 월등히 높을 것이다.

한편, 핵보유 국가로 인정받기 위한 김정은 정권의 정치군사적 도발 및 돌출적 행태가 두드러지는 상황이다. 이에 따라 국내외적으로 단기적 시각 보다는 중장기적 시각에서 북한지역 주민들의 삶과 의식 실태에 기반한 북한변화 촉진의 전략 및 정책방안에 대한 요구가 높아지고 있다. 북한지역 내부의 힘에 근거한 자유민주적 변화를 촉진하기 위해, 북한주민들을 중심에 놓고 거시적 요인과 미시적 요인을 연결할 필요성 또한 증대하고 있다.

<sup>3</sup> Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), p. 88.

I
II
III
IV
V
VI



이러한 문제의식에 따른 이 연구는 2014년 수행된 1차년도 연구주제인 『북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색』의 성과에 기반한 2차년도 연구이다. 따라서 남북한 내적 통합력 증대 및 주민의 자유민주적 친화성 증대에 함의가 높은 거시-중범위-미시 수준의 연계 전략 및 북한주민 임파워먼트 방안 마련 필요로부터 설계되었다. 북한의 변화 실태에 기반하여 남북한의 차이를 줄이고 주민 친화성을 증대시키기 위해서는 거시적 측면에서 북한체제를 이완시킬 수 있는 환경 조성, 중범위 수준에서 제도 변화 촉진, 미시 수준에서 북한주민의 역량강화에 기여할 수 있는 총합적 전략 및 정책방안이 필요하다.

따라서 본 연구의 주제는 북한의 자유민주적 변화를 촉진시킬 수 있는 주민 임파워먼트이다. 그러나 변화의 범주가 광범위하므로 북한지역의 주요 사회집단에 초점을 맞춘다. 따라서 북한주민을 서로 구별되는 계층, 세대, 지역별로 나누어 그 차이 및 변화 실태를 규명한다. 그리고 정책적 함의가 있는 다양한 국가 및 한국의 경험에 기반해 각 사회집단별 자유민주적 임파워먼트 전략 및 정책방안을 모색한다. 이를 위해 행위자 중심으로 거시와 미시를 연계할 수 있는 총합적(holistic) 시각에 따른 임파워먼트 개념과 이론을 활용한다. 기술적 연구방법으로는 질적분석과 양적분석을 동시에 활용한다. 그리고 문헌분석, 비교 분석, 브레인스토밍, 북한 내부소식통 정보 분석, 탈북민 심층면접, 문헌과 증언의 교차분석 등이다.

본 연구의 최종 목적은 북한변화 촉진 및 북한지역에 자유민주적 주체를 형성하는 데 기여하는 것이다. 이를 위해 행위주체인 북한주민들을 계층, 세대, 지역으로 나누어 각각의 실태를 분석한다. 이어 과정(process)을 중시하며 그들의 행동 동력을 고찰한다. 그리고 이들의

자존감, 자신감, 행동의 의지를 배양시키는 조력 방안을 찾는다. 이는 국정과제인 <평화통일 기반구축>에 부응하며, 특히 북한주민의 인권 및 삶의 질 개선에 기여하기 위함이다.

II장은 임파워먼트의 개념과 의미이다. 이 장에서는 먼저 임파워먼트 개념의 다차원성과 이론의 발전을 다룬다. 특히 실천적 처방을 중시하며 미시 수준의 심리적 임파워먼트, 거시 수준의 구조적 임파워먼트, 중범위 수준의 관계적 임파워먼트를 살펴본다. 다음으로 미시와 거시를 연계하는 임파워먼트 과정 모델을 중심으로 다차원 프레임워크와 방법을 고찰한다. 마지막으로 임파워먼트 개념의 북한 적용에 의미를 규명한다.

연구의 통일성을 높이기 위해 각 장 구성에 일관성을 견지한다. 1절은 연구의 시각 및 문제이다. 계층·세대·지역별 선행연구의 성과와 한계, 그리고 새로운 학술적·정책적 요구들에 기초한 연구문제를 밝힌다. 2절은 계층·세대·지역별 구조 및 변화 실태이다. 특히 2012년 김정은 집권 이후를 중심으로 그 이전 시대와의 지속성 및 변화를 중시한다. 3절은 실태분석에 기초하여 계층·세대·지역별로 초점을 맞춘 임파워먼트이다. 북한 실태 및 국내외 경험에 기초하여 계층·세대·지역별 북한주민 임파워먼트의 시사점과 함의, 정책방안, 과제 등을 다룬다.

III장 계층에서는 북한 계층 구조 및 변화를 진단하고 이를 촉진하기 위한 계층연구 시각을 견지한다. 주요 내용은 첫째, 북한의 계층 구조와 그 변화 실태이다. 특히 2012년 김정은 집권 이후 상황과 특성을 주목한다. 둘째, 북한주민 임파워먼트 정책에 함의를 주는 다양한 탈사회주의 국가, 독일, 한국, 쿠바 등의 경험과 시사점 연구이다. 셋째, 계층에 초점을 맞춘 북한주민 임파워먼트 방안이다. 실태분석에 기반해 ‘동요하는 중상층 주민과 무력한 하층에 조력’하는 계층별 임파워먼트


I
II
III
IV
V
VI

방안을 찾는다.

Ⅳ장 세대는 임파워먼트 시각에 따라 북한주민을 개인 수준과 세대 수준으로 접근한다. 이 장에서는 북한 청년층이 북한사회 변화를 추동하는 가장 주요한 집단일까? 라는 의문에서 출발하여, 중장년층의 변혁성과 한계를 밝힌다. 이를 위해 세대별 경험과 의식에 초점을 맞추어, 북한의 세대구조 및 변화 실태를 다룬다. 이어 북한변화 추동력의 하나로 현재 북한에서 이루어지는 ‘세대변화가 지닌 가능성’을 검토한다. 마지막으로 실태분석이 시사하는 임파워먼트 과제를 도출한다.

Ⅴ장 지역에서는 북한의 지역별 차이를 중시하며 북한주민의 삶과 의식 실태에 기반한 지역 구조와 그 변화 실태를 밝힌다. 그리고 김정은 정권 들어 지역 차원의 불균형이 확대되는 상황을 주목하며, 북한주민의 임파워먼트 향상을 위한 지역정책 방안을 찾는다. 이를 위해 중국, 독일, 한국의 지역변화 과정과 특징, 발전에 효과가 있었던 정책과 수단, 그리고 지역변화와 지역문제 해결 경험을 분석한다. 이와 함께 북한의 지역현황에 기반한 지역발전 및 북한주민의 임파워먼트 향상 방안과 정책과제를 도출한다.

융합연구의 장점을 살리려 한 공동연구로 수차례 논의와 공동 조사에 기초해, Ⅱ장 박영자, Ⅲ장 박영자, Ⅳ장 김화순, Ⅴ장 현인애가 대표 집필하였다. Ⅵ장 결론에서는 본문에서 자세히 다룬 각 장의 핵심 내용에 기반해, 북한주민 임파워먼트에 기여할 수 있는 계층·세대·지역별 분석결과의 주요 함의와 정책방안을 정리한다.



## Ⅱ. 임파워먼트의 개념과 의미: 자존감, 자신감, 그리고 의지의 배양



## 1. 개념의 다차원성

임파워먼트는 행위주체의 힘(power), 즉 역량 또는 능력을 배양하는 과정이다. 적용되는 수준이나 대상에 따라 다르지만 일반적으로 역량 증대나 역량 강화를 의미한다. 이론적으로 개별 행위주체의 인지과정에 착목하는 심리학과 교육학 등에서 발전하였다. 특히 후천적 효과와 과정(process)을 중시하는 의미가 강하다. 그 의미를 단순화 하면, 행동하는 주체의 ‘자존감, 자신감, 그리고 현상을 변경시키려는 의지의 배양’이라고 정의할 수 있다.

대표적으로 현대 임파워먼트 이론의 창시자라고 칭할 수 있는 반두라(Albert Bandura)의 ‘행위주체인 개인이 조직이나 사회로부터 요구되는 능력이 있다는 믿음과 판단을 형성하고, 개인들의 능력에 대한 신념을 발전시킬 수 있는 경험이나 기회를 부여하는 과정’이라는 개념에 기초한다.<sup>4</sup> 이는 한 사회 구성원이 지니는 심리상태이자 행위주체에게로의 권한 위임이나 증대를 의미한다. 개별 행위주체들이 어려운 상황에서도 자기 스스로를 존중하는 감정인 자존감에 기반하여, 자신이 주어진 과제나 난관 극복을 잘할 수 있다는 믿음이나 신념을 증진하는 과정이라고 이해할 수 있다.<sup>5</sup>

임파워먼트는 1960년대 말~1970년대 서구 68혁명 세대의 신사회운동 발전과 함께, 1980년대 이래 사회운동 분야에서 주체의 역량을 증진시키기 위한 모색과정에서도 제기된다. 시민운동이나 여성해방운

<sup>4</sup>-Albert Bandura, “Self-Efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change,” *Psychological Review*, vol. 84, no. 2 (1977), pp. 191~215.

<sup>5</sup>-Jay A. Conger and Robindra N. Kanungo, “The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice,” *The Academy of Management Review*, vol. 13, no. 3 (1988) 참조.

동 등 주류 권력으로부터 소외된 이들의 발전 과정에서 진화하였다. 또한 각 분야에서 구성원의 민주화 요구 및 참여의 필요성이 진전되면서 조직의 효율성, 리더십, 사회복지, 인적자원 개발, 지역심리학, 정신건강 분야, 나아가 정치학과 사회학뿐 아니라 거시적 환경변화에 착목하는 생태체계학 등에서도 사용되고 있다. 각 분야에서 행위주체들의 실천적 행동지침이나 역량증진 처방 및 프로그램 등으로 발전하고 있다.

이처럼 다양한 분야에서 임파워먼트 이론이 발전하면서 1990년대 이래 임파워먼트 개념 및 그 관계에 대한 논의들이 진전되었다. 이 논의들은 임파워먼트가 일종의 과정(process) 중심적 접근이라는 점과 그 개념이 매우 복합적이고 다차원적 의미로 사용되고 있다는 다차원성을 주목한다. 이와 관련하여 엘런(Dafna Eylon, 1993)은 광범위한 선행연구에 기반해 임파워먼트 개념을 네 차원으로 구분하였다. 개인의 내적 심리적 영역인 미시 수준(Micro level), 대인관계 등 사회와의 관계적 범주인 중범위 수준(Meso level), 조직화 환경 및 구조 영역인 거시 수준(Macro level), 그 외 권력을 우회적으로 표현한 관리 수준(Misnomers)이다.<sup>6</sup>

이 문제의식으로부터 그녀의 박사학위논문인 『임파워먼트: 다차원 과정(Empowerment: A Multi-level Process)』에서 미시 수준(Micro level, 개인 심리적 차원으로 개인 내부로부터 활동할 수 있는 에너지

---

<sup>6</sup> 한편 그녀는 Misnomers 라는 부적절한 용어 사용을 지적하고 있다. 주로 경영학에서 사용되는 생산성강화, 위험감수, 조직원의 헌신을 강조하는 개념이 임파워먼트로 잘못 이해되고 있다는 논지이다. 자본주의 지식경영단계에서 노동자의 자기개발과 조직 헌신, 자기착취 경향과 맞물리면서 임파워먼트 용어가 남용되는 현상을 지적한 것이다. Dafna Eylon, *Empowerment: A Multi-level Process* (The University of British Columbia, October 1993), pp. 7~24.

를 일으키는 힘), 중범위 수준(Meso level, 관계 차원으로 다양한 관계에 따라 사회화된 힘으로 문화나 신화 등 포함), 거시 수준(Macro level, 조직화 환경 및 구조 차원으로 주류 권력의 이데올로기도 포함)의 상호작용 과정 및 동기와 인식, 그리고 개입에 따른 행위자들의 “주체적 수행과 변화(Unique Performance and Outcomes) 과정”을 주목한다.<sup>7</sup>

21세기 들어 임파워먼트 이론과 처방은 거시와 미시, 구조와 인지를 연계하여 현실적 처방력을 높이려는 지향에 따라 다양한 분야에서 발전하고 있다.<sup>8</sup> 특히 행위주체의 역량강화를 위한 실천적 처방에 대한 요구가 증대하면서, 여성, 장애인, 노인, 빈곤계층, 소수인종, 흑인 등 억압받는 소수집단을 대상으로 한 정책에 유용한 개념으로 사용되고 있다. 학문적으로는 사회복지학, 경영학이나 조직연구, 컨설팅 분야, 간호학, 지역개발학, 평화와 인권 분야 등에서 폭넓게 활용하고 있다. 나아가 정치학과 사회학 분야 등에서도 기존 이론과 접맥하여 발전하고 있다.

## 2. 이론의 발전

다양한 차원에서 임파워먼트 개념의 통합 흐름에도 불구하고, 개념적 명료성 및 정책 처방력을 높이기 위해서는 일정한 기준에 따른 구분 및 도식화가 필요하다. 따라서 현재까지 논의되고 있는 임파워먼트

<sup>7</sup>-Ibid., p. 50. <표 2-4> 임파워먼트 과정의 상호작용 특성, p. 118; <표 5-7> 임파워먼트의 수정된 다차원 과정 모델 참조. 한편, 기본 모델 관련해서는 p. 34; <표 2-2> 임파워먼트의 다차원 과정 모델 참조.

<sup>8</sup>-이는 본 연구의 1차년도 연구과정에서 집중적으로 살펴본 ‘정치적 저항과 사회운동’의 최근 이론 발전과 유사한 경향이다. 박형중·박영자, 『북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색』 (서울: 통일연구원, 2014).



이론 및 처방을 미시 수준의 심리적 임파워먼트, 거시 수준의 구조적 임파워먼트, 거시와 미시를 연계하는 중범위 수준의 관계적 임파워먼트로 각기 구별하여 살펴본다.

## 가. 미시 수준: 심리적 임파워먼트

기본적으로 개인의 심리적 변화에 초점을 맞추는 임파워먼트는 행동의 차이를 주목한 반듀라의 “자기효능감(Self-Efficacy)” 개념을 중심으로 발전하였다. 그에 따르면, 한 사회 내에서 개인은 자신을 둘러싼 환경에 의해 또는 환경과의 상호작용 과정에서 발생하는 사건, 상황, 대인 관계 등에서의 문제들에 대해 자신이 잘 대응할 수 있다고 스스로를 신뢰할 때 파워가 있다고 느낀다. 역으로 사회적·물리적 환경이나 요구에 제대로 대처할 수 없다고 느낄 때는 스스로 무력(無力)하다고 느낀다. 그러므로 임파워먼트는 어떤 상황과 환경에서 사람들이 무력감을 느끼는지 살펴보고, 그 상황과 환경을 변화시킴으로써 개인의 자기효능감을 높이는 과정으로 이해할 수 있다.<sup>9</sup>

인간 행동의 차이는 자존감을 전제로 하는 자기효능감 여부에 기반하기 때문이다. 외부환경이 동일한 상황에서도 어떤 사람은 환경을 자신의 필요에 따라 변화시키기 위해 적극적으로 대응한다. 반면 어떤 사람은 소극적으로 대응하는 등 행동의 차이를 보인다. 동일한 상황에서 드러나는 개인의 행동 차이는 근본적으로 어디서 기인하는가? 반듀라의 연구에 따르면, 최종적으로 행위주체의 자존감 및 자기효능감에 따라 동일한 상황에서도 서로 다른 행동들이 나타난다. 즉, 상황을 받

---

<sup>9</sup> Albert Bandura, “Self-Efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change,” p. 191.

아들이는 개인의 인지적 과정에서의 차이가 결과적으로 행동의 차이를 초래한다.<sup>10</sup>

반두라의 임파워먼트 이론이 발전하면서 행동 또는 결과의 차이를 초래하는 개인의 감정과 인지 과정이 중시된다. 그리하여 콘거와 카눈고(Jay A. Conger and Robindra N. Kanungo, 1988)에 의해, “자기 효능감의 증진을 통해 과업 성취에 대한 동기를 부여하는 과정”으로서 임파워먼트가 정의되었다.<sup>11</sup> 이는 이후 개념 발전 과정에서 ‘개인의 내적 동기부여’를 강조하는 인지적 임파워먼트(cognitive empowerment)로 발전한다. 동기부여를 중시한 스프리처(Gretchen M. Spreitzer, 1996)는 한 사회의 구성원이 임파워된 행동을 하기 위한 필수 전제조건으로서, 심리적 임파워먼트의 네 가지 하위 차원을 실증적으로 분석하였다. 그 4대 요인은 중요성을 인지하는 의미감(meaning), 자신의 힘과 능력에 대한 인지로서 역량(competence), 행동을 판단하고 조직하는 인지로서 자기결정(self-determination), 자신의 행동이 상황을 바꾸는 데 기여할 것이라는 인지로서의 영향력(impact)이다. 이 중 사회 변화를 추동하는 결정적 차원은 자신의 능력에 대한 인지를 의미하는 역량 및 자신의 행동이 초래할 효과를 긍정하는 영향력이다.<sup>12</sup>

이와 함께 좀 더 실천적 측면에서 심리적 임파워먼트 이론이 구체화되었다. 1980년대 이래 조직이나 업무 또는 임무를 중시하게 되면서 콘거와 카눈고(1988)는 심리적 임파워먼트를 조직의 공식 및 비공

---

<sup>10</sup>- *Ibid.*, pp. 191~215.

<sup>11</sup>- Conger and Kanungo, “The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice,” pp. 471~482.

<sup>12</sup>- Gretchen M. Spreitzer, “Social Structural Characteristics of Psychological Empowerment,” *Academy of Management Journal*, vol. 39 (1996), pp. 483~504.

식적 제도 혹은 기법을 통해, 조직 구성원들의 자기 효능감(self-efficacy)을 향상시키는 과정이라 정의하였다. 토마스 와 벨트하우스(K. W. Thomas and B. A. Velthouse, 1990)는 합법적 권한을 증시하며 정당한 권한 부여를 통한 업무수행에 있어서의 자신감이라고 정의하였다.<sup>13</sup> 그리고 스프리처(1995)는 구성원 스스로 조직 내에서 요구되는 어떤 일이나 미션을 할 수 있다는 내적 동기가 있거나 생긴다면, 지속적으로 그 역할을 수행한다는 실증분석을 통해 심리적 임파워먼트의 중요성을 강조하였다.<sup>14</sup> 즉, 자존감과 자신감 증대이다.

이와 같은 이론적·경험적 진화를 종합할 때, 심리적 임파워먼트는 행위주체 자신의 내적 동기 및 가치관에 기반해 사회 과업에 대한 의미감을 부여하고, 자신감과 자존감 및 사회정치적 참여를 높일 수 있는 영향력, 그리고 그 현상을 변화시키려는 의지의 배양이라고 정리할 수 있다. 따라서 심리적 임파워먼트 이론 및 실천은 사회 구조와 환경, 그리고 관계 등이 결합하면서 융합적으로 발전하고 있다.

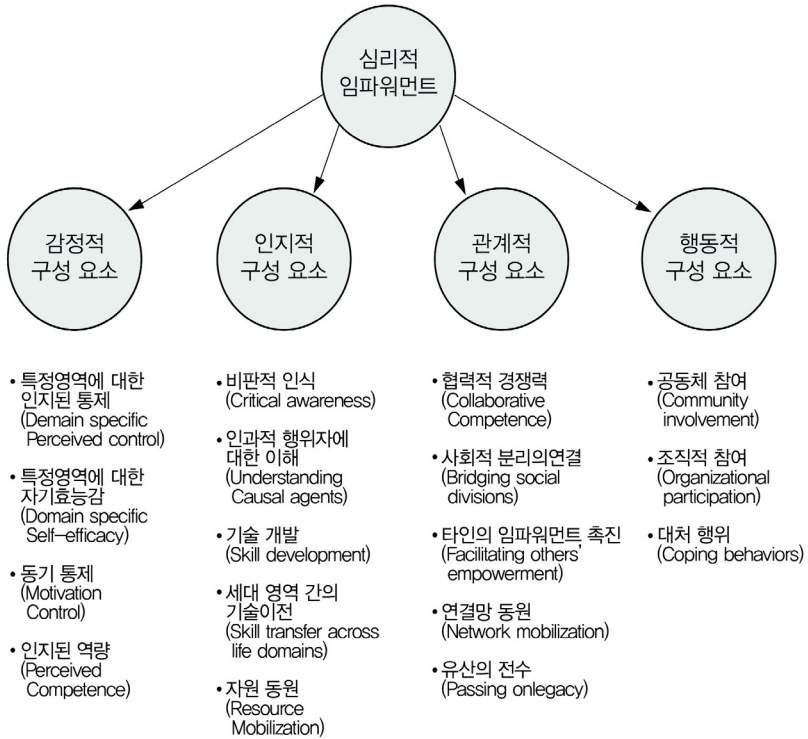
이와 관련하여 최근 심리적 임파워먼트를 위한 개념적 모델을 구축한 크리스슨(Brian D. Christens, 2012)은 감정, 인지, 관계, 행동적 구성요소들을 중심으로 다음과 같은 심리적 임파워먼트 향상을 위한 구성요소 모형을 제시하였다.

---

<sup>13</sup>-K. W. Thomas and B. A. Velthouse, "Cognitive Elements of Empowerment," *Academy of Management Review*, vol. 15 (1990), pp. 666~681.

<sup>14</sup>-Gretchen M. Spreitzer, "Psychological Empowerment in the Workplace: Dimensions, Measurement, and Validation," *Academy of Management Journal*, vol. 38 (1995), pp. 1442~1465.

● 그림 II-1 심리적 임파워먼트를 위한 개념 모델



출처: Brian D. Christens, "Toward Relational Empowerment," *American Journal of Community Psychology*, vol. 50 (2012), p. 121. <Figure 1>. Conceptual Model for Psychological Empowerment as a Latent Construct with Emotional, Cognitive, Relational and Behavioral Components, and Hypothesized Elements of Each Component.

<그림 II-1>에서 제시하는 심리적 임파워먼트를 위한 모델은 감정, 인지, 관계, 행동이라는 다음 4가지 차원 구성요소들의 융합이다. 첫째, 감정적 구성요소는 특정영역에 대해 인지된 통제, 특정영역에 대한 자기효능감, 동기 통제, 인지된 역량이다. 둘째, 인지적 구성요소는 비판

I
II
III
IV
V
VI

적 인식, 인과적 행위자에 대한 이해, 기술 발전, 생활 영역 간의 기술 이전, 자원 동원이다. 셋째, 관계적 구성요소는 협력적 역량, 사회적 영역의 연결, 타인의 임파워먼트 촉진, 연결망 동원, 유산의 전수이다. 넷째, 행동적 구성요소는 공동체 참여, 조직적 참여, 대치 행위들이다.

## 나. 거시 수준: 구조적 임파워먼트

반두라가 미시적인 개인 심리에 착목하여 행동 변화에 유의미한 임파워먼트 이론을 발전시킨 시기에 거시 수준에서 사회적 환경 및 구조 변화가 개인의 행동 변화에 미치는 영향을 주목한 연구도 발전하였다. 구조적 임파워먼트(structural empowerment)이다. 이 이론은 1970년대 말~1980년대 정치사회학 분야에서 사회운동의 조직, 합리적 선택, 기업가정신 도입 등과 함께 활성화된 자원동원이론이나 정치적 기회이론 등의 성장 배경과 맥락적으로 소통한다.

경험학적 시각에서 이 이론의 체계를 구축한 대표 학자인 칸터(Rosabeth Moss Kanter, 1977, 1979, 1989)는 구조적 임파워먼트를 ‘구성원들로 하여금 의미 있는 방법으로 목표를 달성하게 하는 사회적 구조가 직장 내에 존재하는 것’으로 정의한다. 칸터는 업무를 잘 수행하거나 조직의 목표를 달성하기 위해서 인적·물적 자원을 동원하는 능력을 권력이라 인식한다. 그리고 이 권력은 업무수행 및 목표달성을 위해 필요한 정보(information), 기회(opportunity), 지원(support), 자원(resources)에 대한 접근(access)으로부터 나온다고 주장한다. 정보에 접근(access to information)은 조직의 변화 흐름이나 정책 등에 대한 지식과 함께 자신의 위치/직책에 부여된 특정 임무/업무 수행에 필요한 전문성이나 기술적 지식을 포괄한다. 기회는 구성원들이 교육이나

성장에 필요한 접근력이 있을 때나 조직 내에서 지위가 상승할 수 있을 때를 의미한다. 지원에 접근(access to support)은 조직 내외 인적 네트워크로부터 피드백이나 조언을 받는 것과 관련된다. 지원은 독립적 의사결정과 함께 다층적 승인구조를 최소화하여 조직의 혁신/변화를 가능하게 한다. 자원에 접근(access to resources)은 조직목표 달성을 위해 필요한 물품(supplies), 자원(resources), 그리고 재료(materials)에 접근할 수 있는 개인의 능력을 의미한다.<sup>15</sup>

또한 칸터는 이 4대 요소에 대한 접근과 함께 구조적 임파워먼트의 주요 요소로 공식적 권력(formal power) 및 비공식 권력(informal power)에 접근을 강조하였다. 사회나 조직의 변화를 추동하고 행위주체의 임파워먼트를 실현하기 위해서는 앞서 다룬 4대 요소 외에 제도와 네트워크 등에 대한 영향 및 접근력을 의미하는 공식-비공식 권력이 중요한 역할을 하기 때문이다. 그리하여 2000년대 들어 행위주체(구성원)가 임파워되는 구조적 임파워먼트의 여섯 가지 구성요소(six components of structural empowerment)로 기회, 정보, 자원, 지원, 공식 권력, 비공식 권력이 보편화되었다.<sup>16</sup>

이 구조적 임파워먼트의 6대 구성요소가 다양한 분야에서 활용되고

<sup>15</sup>-Rosabeth Moss Kanter, *Men and Women of the Corporation* (New York: Basic Books, 1977); Rosabeth Moss Kanter, "Power Failure in Management Circuits," *Harvard Business Review*, vol. 57, no. 4 (1979); Rosabeth Moss Kanter, *When Giants Learn to Dance: Mastering the Challenge of Strategy, Management and Careers in the 1990s* (New York: Simon and Schuster, 1989) 참조.

<sup>16</sup>-Joan I. J. Wagner, Greta Cummings, Donna L. Smith, Joanne Olson, Lynn Anderson, and Sharon Warren, "The Relationship between Structural Empowerment and Psychological Empowerment for Nurses: A Systematic Review," *Journal of Nursing Management*, vol. 18, no. 4 (May 18, 2010), p. 449.

발전하면서 조직혁신을 위한 리더십 행동(leadership behaviors)에 연결되었다.<sup>17</sup> 더불어 리더십과 연계되어 공식-비공식 권력이 임파워먼트 구조에 대한 접근을 가능하게 한다는 가설이 실증적으로 검증되었다. 즉, 리더십을 포함한 관계에 초점을 맞추는 중범위 수준의 임파워먼트 연구가 발전하였다. 다양한 연구결과, 대개 개인의 임파워를 가능하게 하는 공식 권력은 업무가 유연하면서 조직의 목표에 집중되어 있고, 구성원들의 창의성과 자유재량적 의사결정을 지원하는 경우에 강화된다. 한편 비공식 권력은 조직 내외의 후견자(sponsor), 동료(peers), 하위 구성원들(subordinates)과의 효과적 관계 및 의사소통 채널(communication channel) 등 인적 네트워크로부터 획득된다.<sup>18</sup>

#### 다. 중범위 수준: 관계적 임파워먼트

심리적 임파워먼트와 구조적 임파워먼트가 이론 및 실천 영역 모두에서 소통하고 융합 발전하면서, 인지 과정과 구조적 환경뿐 아니라 관계 및 행동변화를 추동하는 메카니즘 연구도 진화하였다. 즉, 중범위 수준인 ‘조직이나 리더십 차원에서 네트워크 및 관계를 중시하는 관계적 임파워먼트(relational empowerment)’가 발전한다. 무엇보다 임파워먼트 의미가 목표 지향적인 실천에 기초하여 개인이 자신의 삶에 대한 통제력을 증진시키며, 조직적 임무를 잘 수행할 수 있는 능력 수행

---

<sup>17</sup>-Carol A. Wong and Heather K. S. Laschinger, “Authentic Leadership, Performance, and Job Satisfaction: The Mediating Role of Empowerment,” *Journal of Advanced Nursing*, vol. 29, no. 2 (July 2012), p. 949.

<sup>18</sup>-Heather K. Spence Laschinger, Carol A. Wong, and Ashley L. Grau, “Authentic Leadership, Empowerment and Burnout: A Comparison in New Graduate and Experienced Nurses,” *Journal of Nursing Management*, vol. 21, no. 3 (April 2012), p. 4.

등으로 확장되었기 때문이다. 파워(power) 개념이 스스로 뿐만 아니라 공동체에 좋은 결정을 내릴 수 있는 ‘내적 힘’이 자신에게 있다는 느낌을 포함하기 때문이다. 또한 인간관계의 상호작용 과정에서, 상호 권리를 존중하는 목표지향적인 ‘행동의 수행’이 이루어질 수 있다는 이해가 확장되었기 때문이다.

먼저 조직과 임파워먼트의 연계이다. 임파워먼트 과정을 개인 차원을 넘어서 조직 수준으로 확대시켜 볼 수 있다는 주장들이다. 대표적으로 콘저와 카눈고(1988)는 두 가지 개념으로 조직 변화와 개인의 임파워먼트가 연결되는 과정을 설명하였다. 하나는 타인과 관계하는 개인의 권한 및 통제, 권한의 공유나 전이를 중시하는 ‘관계구조적 임파워먼트’이다. 또 다른 하나는 상사 등으로부터의 권한 위임 등과 연계된 구성원의 동기부여 및 심리적 상태를 중시하는 ‘동기부여적 임파워먼트’이다.<sup>19</sup> 서구에서는 인적자원 개발에 임파워먼트 이론이 결합되면서, 주로 동기부여적 프로세스를 취하며 조직 내부 구성원의 직무동기를 향상시키는 요소로서 심리적 임파워먼트를 접목하는 연구들이 증대하였다.

대표적으로 짐머만(Marc A. Zimmerman, 1995)은 개인 차원의 임파워먼트를 넘어서 개인이 소속된 사회 또는 조직의 상황 및 관계 요인들을 중시하며, 기존 미시 차원의 개인 심리적 접근을 중범위 수준의 조직 및 제도와 연계시켰다. 그는 개인이 자신의 강점 및 유능감에 기초해서, 자기 인생이나 삶을 통제하고 있다는 느낌을 가지고 조직이나 사회에 참여하는 과정으로 임파워먼트 개념을 확장시켰다. 이로써 한 개인이 자기 자신의 삶에 대한 통제권 및 자율권을 가지고, 자신이 생

<sup>19</sup> Conger and Kanungo, “The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice,” pp. 471~482.

I
II
III
IV
V
VI



활하는 조직이나 공간 및 지역에서 민주적으로 참여하는 과정을 임파워먼트로 설명하는 흐름이 보편화되었다.<sup>20</sup> 임파워먼트가 개인 차원에 머무르는 것이 아니라, 개인이 자신의 삶과 환경을 얼마나 자율적으로 통제할 수 있는가와 관련되어 그 사회적·정치적 의미가 확장되었다.

다음으로 리더십과 임파워먼트의 연계이다. 1980년대 이래 한 사회나 조직 구성원의 임파워먼트 및 시민행동력 향상에 ‘진정한 리더’의 역할이 얼마나 중요한가라는 인식이 확장되었다. 대표적으로 스프리처(1995)는 정보 접근성(access to information)이나 보상(rewards)과 같은 리더와의 교환 관계로부터 효과를 볼 수 있는 요소들이 구성원의 심리적 임파워먼트에 미치는 영향을 연구했다. 그 결과 리더의 역할이, 특히 ‘정보 접근성’과 ‘적절한 보상’이라는 매개변수를 통해 구성원의 임파워먼트에 정(正)의 상관관계를 보이며 긍정적 영향을 미치는 것으로 드러났다.<sup>21</sup>

이와 함께 조직 관계적 차원에서 개인의 능력을 향상시키기 위한 교육 방안으로 ‘개인에게 힘을 돌려주는 행동’ 및 ‘개인 내부의 힘을 탐색하는 행동’이라는 2가지 처방이 제시되었다. 행위주체인 개인에게 힘을 돌려주는 행동은 한 사회나 조직 내부 약자 또는 자원이 부족한 사람들에게 자원을 이용할 수 있는 기회를 회복시켜 주어 자원을 연결 또는 통제할 수 있게 하는 것이다. 업무와 관련해 더 많은 통제력 행사 또는 업무수행 방식 결정과정에서 영향을 발휘하는 ‘영향력 행사’ 개념으로 이해할 수 있다. 또 다른 처방은 개인 내부의 힘을 탐색하는 행위

---

<sup>20</sup>-Marc A. Zimmerman, “Taking Aim on Empowerment Research: On the Distinction between Individual and Psychological Conceptions,” *American Journal of Community Psychology*, vol. 18, no. 1 (1995), pp. 169~177.

<sup>21</sup>-Gretchen M. Spreitzer, “Psychological Empowerment in the Workplace: Dimensions, Measurement, and Validation,” pp. 1442~1465.

이다. 이는 행위주체인 개인의 내적인 힘과 대인 관계의 힘을 키우는 과정이다. 스스로의 변화를 통해 자신의 능력에 대한 믿음을 배양하고, 타인과의 관계를 잘 형성할 수 있다는 능력에 대한 믿음을 획득하는 과정이다. 이는 개개인이 자신의 사회나 직장에서 능력이 있다고 생각하는 일/업무와 관련한 자신감의 정도인 ‘능력 발휘’를 의미한다.<sup>22</sup>

한편 최근에는 실천적 정책이나 처방 시각에서 구성원이나 사회적 약자의 임파워를 위한 리더십으로서 진성 리더십(authentic leadership)이 각광받고 있다. 진성 리더십은 임파워먼트 주체와의 관계 및 행태에서 진정성이 있는 리더들의 의식과 행동을 모델화한 것이다. 구성원이 믿을 수 있는 진성(眞誠) 리더들은 자신의 경험 및 역량으로 구성원들의 더 높은 수준의 자아인식(self-awareness)과 자기 조절된 긍정적 행위를 산출한다. 이를 가능하게 하는 리더십 요인은 희망(hope), 낙관주의(optimism), 회복탄력성(resilience), 자기효능감(self-efficacy), 건강한 도덕의식, 우호적 조직풍토(supporting organizational climate)이다. 진성 리더들은 스스로와 조력자, 그리고 구성원들의 진정성 및 성장을 촉진시킨다. 또한 이들의 행동은 진실되고 행복감이 있는 “지속가능한 수행(sustained performance)”으로 나타난다. 다양한 의미가 있으나 그 핵심을 정리할 때, 구성원의 임파워먼트 촉진의 매개인 진성 리더십은 “의사결정을 위한 정보의 공유와 구성원들의 의견 수렴을 장려하는 투명하고 도덕적인 리더의 행동”이라고 정의할 수 있다.<sup>23</sup>

다양한 경험연구를 종합할 때, 사람들의 임파워먼트에 기여하는 진성

<sup>22</sup>. B. J. Zimmerman, “Self-efficacy and Educational Development,” in *Self-Efficacy in Changing Societies*, ed. Albert Bandura (New York: Cambridge University Press, 1995) 참조.

<sup>23</sup>. Carol A. Wong and Heather K. S. Laschinger, “Authentic Leadership, Performance, and Job Satisfaction: The Mediating Role of Empowerment,” pp. 948~949.

리더십의 구성요소 및 진정한 리더의 행동을 정리하면 아래 <표 II-1>과 같다.<sup>24</sup>

표 II-1 진성 리더십의 구성요소 및 행동

구성 요소	진정한 리더의 행동 (Authentic leader behaviors)
관계적 투명성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 그녀/그가 의미하는 것이 무엇인지 제대로 말하기</li> <li>• 공개적으로 실수를 인정하기</li> <li>• 타인이 자기 관심이나 염려에 대해 말하는 것을 격려하기</li> <li>• 힘든 진실을 기꺼이 공유하기</li> <li>• 그녀/그의 실제 느낌에 적절히 맞는 감정을 보여주기</li> </ul>
도덕·윤리적 품행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 그녀/그의 믿음에 조용하여 행동하기</li> <li>• 결정을 내릴 때 핵심가치에 기초하기</li> <li>• 타인이 스스로의 핵심가치에 기반해 행동함을 이해하고 예상하기</li> <li>• 의사결정에 높은 윤리적 기준을 적용하기</li> </ul>
균형 잡힌 처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인적 관점에 도전하는 의견을 구하기</li> <li>• 의사결정 과정에서 다양한 자료를 고려하기</li> <li>• 특정 이슈에 대한 편견을 배제하며 선입견을 피하기</li> <li>• 여러 관점을 고려하기</li> </ul>
자기 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대인관계에서의 상호작용 증진을 위해 피드백 요청하기</li> <li>• 타인이 이해하는 그녀/그의 개인적 강점과 약점을 반영하기</li> <li>• 그녀/그의 행동이 타인에게 어떤 영향을 미치는지 이해하기</li> <li>• 중요 이슈에서 그녀/그의 포지션을 재평가하기</li> </ul>

출처: Heather K. Spence Laschinger, Carol A. Wong, and Ashley L. Grau, "Authentic Leadership, Empowerment and Burnout: A Comparison in New Graduate and Experienced Nurses," *Journal of Nursing Management*, vol. 21, no. 3 (April 2012), p. 6.

<sup>24</sup>. 이 표의 내용은 다음과 같은 주요 경험연구들과의 교차분석을 통해 경험적으로 입증된 진정한 리더의 행동 예들을 정리한 것이다. William L. Gardner, Bruce J. Avolio, Fred Luthans, Douglas R. May, and Fred Walumbwa, "Can You See the Real Me? A Self-Based Model of Authentic Leaders and Follower Development," *Leadership Quarterly*, vol. 19 (2005), pp. 343~372; Fred Walumbwa, Bruce Avolio, William Gardner, Tara Wernsing, and Suzanne Peterson, "Authentic Leadership: Development and Validation of a Theory-Based Measure," *Journal of Management*, vol. 34, no. 1 (2008), pp. 89~126.

### 3. 다차원 프레임워크 및 방법

임파워먼트 이론과 경험 발전 과정을 종합할 때, 임파워먼트는 개인이나 프로그램 차원을 넘어서 다차원성을 고려해야 한다. 따라서 사회, 개인, 팀, 조직 차원에서 융합적으로 접근해야 한다. 이러한 문제의식에 기초한 다차원 접근의 임파워먼트 프레임워크 모델은 아래 <표 II-2>와 같다.

● 표 II-2 다차원 접근의 임파워먼트 프레임워크

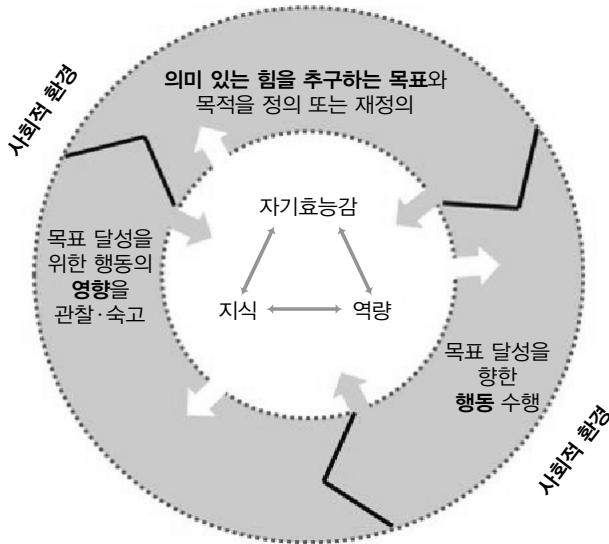
차원	임파워먼트 특성
사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>•역사와 사회적 환경의 도전들을 인정하기</li> <li>•사회적 지원과 같은 공동체의 힘과 함께 하기</li> <li>•현장 제어/통제와 개입을 가능하게 하기</li> <li>•공동체의 발전 또는 변화를 촉진하기</li> </ul>
개인	<ul style="list-style-type: none"> <li>•자발성과 개인 책임성을 제고하기</li> <li>•주민들의 기존 강점을 인정하고 발전시키기</li> <li>•개인의 기술발전을 장려하기</li> <li>•강점의 근원이 될 수 있는 주민들의 종교적, 영적 믿음을 존중하기</li> </ul>
팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>•팀의 가치를 명확히 하기</li> <li>•명확한 역할 분담을 보장하기</li> <li>•다양한 문화 간의 상호 이해를 가능하게 하기</li> <li>•‘성찰적 실천’을 위한 장(場)을 마련하기</li> <li>•직원들 간의 권력 격차에 대해 인지하고 이를 관리하기</li> <li>•토착직원들을 위한 별도의 성찰적 공간 또는 지원책을 가지고 있기</li> </ul>
조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>•현지인을 채용하고 역량을 개발하기</li> <li>•직원들의 의견을 투명하게 수렴하기</li> <li>•수요자(client)의 필요(needs)를 최우선으로 보장하기</li> <li>•공정하고 안전한 환경을 보장하기</li> <li>•직무교육과 직무개발을 촉진하기</li> <li>•조직적 마찰이 있을 경우 이를 명시하기</li> <li>•변화에 적응하기</li> <li>•조사 파트너십을 통한 증거기반 접근(evidence-based approach)을 취하기</li> </ul>

출처: Mary Whiteside, Komla Tsey, and Yvonne Cadet-James, "A Theoretical Empowerment Framework for Transdisciplinary Team Building," *Australian Social Work*, vol. 64, no. 2 (June 2011), p. 230. <Table 1> A Framework for Transdisciplinary Teamwork.

I
II
III
IV
V
VI

이 같은 다차원 접근이 수렴되는 과정 즉, 행위주체의 역량 증진 과정을 도식화한 거시-미시 연계의 ‘임파워먼트 과정 모델’은 다음 <그림 II-2>와 같다.

●그림 II-2 거시-미시 연계 임파워먼트 과정 모델



출처: Lauren Bennett Cattaneo and Aliya R. Champman, “The Process of Empowerment: A Model for Use in Research and Practice,” *American Psychologist*, vol. 65, no. 7 (October 2010), p. 654. <Figure 1> The Empowerment Process Model.

<그림 II-2>는 거시 수준의 사회적 환경(social context)과 미시 수준에서 개별 주체의 자기효능감·역량(competence)·지식(knowledge), 그리고 중범위 수준에서 현상 변화를 꾀하는 목표(Goals)·영향(Impact)·행동(Actions)이 상호작용하면서 전개되는 임파워먼트 과정을 도식화한 것이다. 북한변화를 촉진하는 자유민주적 행위주체의 형성 및 역량

증진을 위해 특히 고려할 점은 거시 환경과 개인 특성을 연결하는 다음과 같은 과정이다.

첫째, 의미있는 힘을 추구하는 목표와 목적의 정의 또는 재정의이다 (Define or redefine meaningful, power-oriented Goals and objective). 둘째, 목표 달성을 향한 행동 실행이다 (Carry out Actions toward goal achievement). 셋째, 목표 달성을 위한 관계에서 행동의 영향에 대한 관찰과 반영이다 (Observe and reflect on Impact of actions in relation to goal achievement). 이로부터 앞서 살펴본 미시 수준의 심리적 임파워먼트, 거시 수준의 구조적 임파워먼트, 중범위 수준의 관계적 임파워먼트 요인이 상호 연결되고 작용하여 행위주체의 임파워먼트가 이루어짐을 알 수 있다.

이 모델을 기반으로 목표 대상의 임파워먼트 과정을 설계할 때 중요한 지점이 사람 차원에서의 접근 방법과 프로그램 차원에서의 평가 방법이다. <그림 II-2> 임파워먼트 과정 모델에서 제시한 각 구성요인에서, 개별 조력자(helper)는 행위주체의 무엇을 주목해야 하는가(접근 방법) 및 프로그램은 어떻게 평가해야 하는가(평가 방법)이다. 이 적용 방법을 모델화하면 다음의 <표 II-3>과 같다.

---

I

II

---

III

IV

---

V

VI

---

표 II-3 임파워먼트 방법: 사람과 프로그램 차원에 적용

구성 요소	사람 차원: 조력자의 초점 및 접근 방법	프로그램 차원: 초점 및 평가 방법
의미있는 힘(power)을 추구하는 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>이 사람은 어떤 종류의 힘을 추구하는가?</li> <li>무엇이 이 목표를 개인적으로 의미있게 만드는가?</li> <li>최우선 목표와 관련된 단기 목표들은 무엇인가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수요자(clients)가 서비스를 요청할 때, 목표에 대해 어느 정도까지의 명확한 생각을 가지고 있는가?</li> <li>우리의 서비스가 수요자의 목표와 어떻게 연관되는가? 어떤 메커니즘으로 평가해야 하는가?</li> <li>전형적인 수요자 목표의 범위는 무엇인가?</li> <li>우리의 프로그램이 어떤 목표를 지원하기 위해 계획됐는가?</li> </ul>
자기 효능감	<ul style="list-style-type: none"> <li>사람들은 자신의 목표에 도달할 것이라고 믿고 있는가?</li> <li>목표에 달성하고자 시도했던 역사들과 실제 고려했던 것들을 포함할 때, 어떤 요인이 자기효능감에 기여했는가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수요자의 믿음과 그 믿음의 맥락을 배우기 위해, 우리는 어떤 메커니즘을 지켜야 하는가?</li> </ul>
지식	<ul style="list-style-type: none"> <li>사람들의 목표를 달성하는 데 필요한 사항에 대해 나는 무엇을 알고 있는가?</li> <li>개인이 목표를 달성하기 위해 필요한 것들에 대해 내가 무엇을 가르칠 수 있는가?</li> <li>개인의 목표를 달성하기 위해 필요한 내 지식을 늘리기 위해서, 나는 그들의 환경과 역사에 대해 무엇을 배울 것인가?</li> <li>목표와 관련된 힘의 역할이 개인의 인생에 어떻게 작동하는가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수요자들이 알아야 할 것이 무엇이며, 우리가 보기에 그들이 어떻게 배우는 것이 가장 좋은가?</li> <li>수요자들이 필요로 하는 자원은 무엇이며, 그 자원에 어떻게 접근해야 하는가? 우리는 어떤 방법으로 자원에 대한 접근을 높일 수 있는가?</li> <li>각 수요자의 환경에서, 장애 및 기회에 대해 배운다는 것을 확신시키기 위해, 우리는 어떤 메커니즘을 가져야 하는가?</li> <li>수요자의 목표와 관련된 힘의 역할을 고려하기 위해, 우리는 어떤 메커니즘을 가져야 하는가?</li> </ul>
역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>이 사람이 필요한 일을 해낼 수 있는 기술이 있는가?</li> <li>이 사람이 이러한 기술을 습득하기 위해 시도했던 것을 이해하고 있는가?</li> <li>기술 획득 과정의 장애물을 해결하는 데, 내가 무엇을 도울 수 있는가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>우리가 볼 때 수요자들이 기술을 배양하는 가장 좋은 방법은 무엇인가?</li> <li>기술 구축을 지원할 때, 필요한 자원은 무엇인가?</li> <li>자원에 접근할 수 있는 방법을 늘리기 위해, 우리는 어떻게 해야 하나?</li> <li>각 수요자의 환경 하에서 기술을 구축하는 데 장애기회를 인식하기 위해, 우리는 어떤 메커니즘을 지니고 있는가?</li> </ul>

구성 요소	사람 차원: 조력자의 초점 및 접근 방법	프로그램 차원: 초점 및 평가 방법
행동	<ul style="list-style-type: none"> <li>이 사람은 자신의 목표를 추구하는 조치를 취하고 있는가?</li> <li>이 사람이 취한 행동을 볼 때, 선택이나 결정의 내용은 무엇인가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>행동을 취하는 데 있어 수요자의 장점과 단점은 무엇인가?</li> <li>우리에게 기존 균형상태를 변화시킬 수 있는 방법이 있는가?</li> <li>수요자의 상황에 따라 장점/단점이 어떻게 다르게 드러나는지를 평가하기 위해 어떤 메커니즘을 가지고 있는가?</li> </ul>
영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>이 사람의 행동 결과로서 어떤 일이 생겼는가?</li> <li>어떤 요인이 영향을 미쳤는가?</li> <li>일련의 사건들이 다른 요소들을 통해 지속적으로 반복되는 데, 어떻게 영향을 미칠 것인가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>우리가 권장하거나, 수요자가 취하려는 행동의 결과는 무엇인가? 목표대상인 수요자, 프로그램, 그리고 다른 사람에게 미치는 영향은 무엇인가?</li> <li>환경에 효과를 발휘하는 영향요인은 무엇인가?</li> <li>우리에게 수요자의 행동에 영향을 미칠 수 있는 방법이 있는가?</li> </ul>

출처: Lauren Bennett Cattaneo and Aliya R. Champman, "The Process of Empowerment: A Model for Use in Research and Practice," *American Psychologist*, vol. 65, no. 7 (October 2010), p. 657.

#### 4. 북한 적용에 의미

북한주민의 임파워먼트는 북한의 행위주체들이 자신의 삶에 이롭도록 현실을 변화시키는 힘을 배양하고 환경을 구축하는 과정이다. 이는 다차원적인 접근을 필요로 한다. 특히 정책 측면에서는 목표 설정이 중요하다. 현 단계 북한주민 임파워먼트의 정책 목표는 북한지역에 자유민주적 주체 형성, 북한주민의 생활 개선 및 인권 증진, 민주적 시장 제도, 빈곤감소형 성장모델에 맞추어져야 한다. 이 목표가 국제적 규범 및 한국의 발전 방향과 조응하는 ‘지속적으로 발전 가능한 한반도 통일 국가’의 미래상에 부합하기 때문이다.

이 목표를 실현하기 위한 전략은 미시-거시-중범위 방법을 연결한 총합적 접근(holistic approach)이다. 미시적 행위자 차원에 초점을 맞

I
II
III
IV
V
VI



추어 거시적 구조와 중범위 수준을 연결한다. 세부적으로 첫째, 기간 거시 정책의 한계와 추상성을 극복하되 거시 차원에서 다루는 정치, 경제, 사회 분야의 환경 및 정책 경험에 기반한다. 둘째, 행위자의 인지(cognition)를 중심에 놓고 미시 차원에서 북한지역에 자유민주적 주체 형성을 위한 주민들의 자존감, 자신감, 그리고 현상을 변경시키려는 의지의 배양을 중시한다. 이는 북한주민의 인권 증진 및 남북주민의 친화성 증대 등 통합 정책과 연결된다. 그리고 셋째, 중범위 수준의 자유민주적 제도 촉진 방안을 연결시킨다.

이는 통일시대를 준비하기 위한 작은 통일의 구현이라는 시각에서 좀 더 실질적인 통일과 사회통합 정책 마련에 기여하기 위함이다. 따라서 통일과 통합을 하나의 연계된 과정(process), 즉 ‘남북통합 과정’으로 인식한다. 그리고 그 과정에서 가장 필요한 북한지역의 자유민주적 변화를 촉진할 수 있는 행위자 집단을 주목한다. 주요 행위 집단은 사회 갈등 및 통합 이론에서 주목하는 3대 행위자 집단인 계층, 세대, 지역으로 범주화할 수 있다. 이 같은 정책 목표 및 사회집단에 대한 고찰에 기반해, 앞서 다룬 임파워먼트 이론 및 경험의 북한 적용에 대한 의미를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 심리적 임파워먼트이다. 심리적 임파워먼트 과정은 한 사회의 구성원이 자기 스스로를 존중하는 자존감에 기반하여, 어려운 상황에서도 자신이 중요하다고 의미를 부여한 일이나 자신에게 주어진 과제를 잘할 수 있다는 자신감, 그리고 행동의 의지를 배양하는 과정이다. 따라서 개개인의 자존감과 자신감에 기반한 자기 효능감, 역량, 그리고 지식이 핵심 요인이다. 이는 특히 북한 중하층 주민과 장마당 세대 중심의 의식화 방안 및 인권 향상 방안 등에 중요한 함의를 제공한다.

둘째, 구조적 임파워먼트이다. 사회적 환경이 개인의 행동에 미치는

영향을 주목하면서, 개별 주체가 임파워될 수 있는 환경 조성 및 경험·기회·자원 등을 제공하는 과정에 초점을 맞춘다. 그 구성요소는 기회, 정보, 자원, 지원, 공식 권력, 비공식 권력에의 접근이다. 이는 대북 정책 및 지원 방안 등과 직간접적으로 연계된다. 특히 북한 중상층 주민 및 청장년층에 초점을 맞춘 정보화 방안, 경제엘리트 형성 방안, 비판적 지식인과 시민사회 형성 방안 등에 시사점을 준다.

셋째, 관계적 임파워먼트이다. 이는 미시와 거시가 만나는 지점인 중범위 수준의 공식-비공식 제도(문화 포함)가 한 사회 내 인간 관계로부터 수립되거나 변화되는 것에 착목한다. 그 주요 구성요소를 정리하면, 의미있는 힘을 추구하는 목표, 목표 달성을 향한 행동, 목표 달성을 위한 관계에서 행동의 영향력 등이다. 정책적 측면에서 보면, 관계가 제도를 형성하거나 변화시키는 데 중요한 영향력 행사를 주목하는 리더십이나 조직이론 등과 상관성이 높다. 이는 특히 북한의 변화를 원하는 엘리트 계층이나 중상층 주민, 그리고 중장년층에 초점을 맞춘 자유민주적 주체 형성 및 조직화 방안에 함의가 높다.

넷째, 앞서 다룬 진성 리더십은 우리가 북한지역 주민 및 당국과 관계를 맺는 방법이나 매뉴얼 작성에 임파워먼트 시각의 견지라는 측면에서 중요하다. 특히 다양한 경험 과정에서 그 유의미성이 입증된 ‘진정한 리더십의 구성요소 및 행동’은 남북한 교류협력이나 인권문제 논의, 그리고 다양한 대북지원 시 북한과 관계를 맺는 방안이 될 수 있다. 또한 남북한 신뢰구축 및 관계개선을 위한 우리의 자세 및 대북·통일 정책 방안에 시사점을 제공한다. 즉, 신뢰프로세스의 구현 매뉴얼로 활용될 수 있다.

한편 거시와 미시를 연결하는 다차원적 임파워먼트 과정을 구현하기 위해, 국내외에서 이루어진 수많은 임파워먼트 경험 및 이론 둘 다

I
II
III
IV
V
VI

를 종합하면 다음과 같은 북한 적용에 의미를 도출할 수 있다.

첫째, 사회적 변화나 혁신을 가능하게 하는 집합적 시민행동에 직접적 영향력을 미치는 가장 중요한 차원이 북한주민의 심리적 임파워먼트이다. 1970년대 이래 임파워먼트의 이론적·실천적 의미 및 적용영역의 확장에도 불구하고, 거시 및 중범위 수준의 임파워먼트 방안 모두 기본적으로 개인의 자기효능감, 역량, 지식 등을 기반으로 한다.

둘째, 임파워먼트 정책은 행위주체인 북한주민들이 자기를 존중하는 자존감, 문제해결의 자신감, 고난 극복의 의지를 갖도록 지원해주는 과정이다. 또한 자기 스스로 내재된 역량을 발전시키면서 사회와의 관계 속에서 가치관, 태도, 행동을 변화시키는 과정에 조력이다. 궁극적으로 사회적 환경과의 상호작용 속에서 임파워된 개인들이 자신이 속한 집단과 조직 등 구조적 조건을 변화시키는 데 기여하는 과정을 의미한다. 따라서 북한주민의 이해와 필요에 기반해 북한체제를 변화시키는 과정이라고 이해할 수 있다.

셋째, 이렇게 볼 때 북한지역에 자유민주적 주체 구축 방안 설계 시, 심리 차원을 중심에 놓고 구조 차원을 결합하면서 관계 차원의 액션플랜을 배열해야 한다. 이 논리는 임파워먼트 진화 과정에서도 검증되었다. 심리적 임파워먼트 요인들을 정치사회적 환경을 중시하는 구조적 임파워먼트 주창자들이 통합하면서, 조직과 리더 등을 중시하는 관계적 임파워먼트로 발전하였다. 이러한 발전과정의 핵심에는 개인의 행동 변화를 초래하는 인지적 혁신 과제가 자리 잡고 있다.

넷째, 무엇보다 한반도 적합형 또는 북한주민 맞춤형 임파워먼트 정책을 위해서는, 지역·계층·세대 간 차이를 구획짓거나 상호 갈등이 교차하는 특정한 요소들에 대해 면밀한 검토가 우선되어야 한다. 우리의 통합 정책들은 아무것도 없는 영점에서 출발하는 것이 아니다. 한반도


의 역사 문화 및 시장화·정보화 현실 등까지 포함하여, 북한의 전통과 변화 역사로부터 출발한다. 그러므로 중장기적 시각에서 북한사회와 행위주체의 역사적 영향과 전통, 그리고 문화까지를 고려해야 한다. 이에 기반해 북한변화를 촉진하는 행위 집단 임파워먼트의 세부 방안을 설계할 때, 우선적으로 지역요인을 전제로 하여야 한다. 지역에 기반하여 구조적으로 계층요인을, 현상적으로는 세대요인을 주목해야 한다.

다섯째, 임파워먼트를 대북정책의 핵심 개념으로 설정하는 것도 효과적인 방안일 수 있다. 예를 들어 임파워먼트 개념을 국제사회 및 우리의 대북정책에 주류화(mainstreaming)하는 것이다. 주류화란 주류가 아니던 사람, 사상, 개념 등을 주류로 만드는 과정을 의미한다. 대북통일정책에 임파워먼트 개념을 주류화한다는 것은, 정치·경제·사회 영역을 포함한 모든 대북통일정책과 프로그램을 디자인하고 수행하며 모니터링 및 평가를 할 때, 북한주민의 자존감·자신감·의지 배양을 반드시 들어 가야하는 핵심 기준으로 설정한다는 것을 의미한다. 이는 현재 국제사회가 추진하는 저발전국에 대한 개발지원 전략이기도 하다. 대북정책에서 임파워먼트를 주류화한다면, 북한 인권법이나 반부패 선전 등에서 북한 당국 및 주민들에게 불필요한 자극이나 거부감을 줄어 들게 하면서 북한주민의 임파워를 촉진시킬 수 있다.

이와 관련한 경험으로 국제적으로 보편화된 ‘성 주류화(Gender mainstreaming)’ 사례를 벤치마킹할 수 있다. 성 주류화는 공공정책 모든 분야에 양성평등성의 반영을 의미한다.<sup>25</sup> 모든 정책과 정책 실행

<sup>25</sup> 성 주류화 개념이 최초로 제기된 것은 1985년 케냐 나이로비에서 개최된 제3차 세계여성회의 때이다. 이후 국제연합 개발그룹(United Nations development community)이 그 개념을 받아들였다. 그리고 국제적 담론화를 거치며 공식적으로는 1995년 베이징에서 개최된 제4차 세계여성회의 시 핵심의제로 다루어져, 행동 플랫폼(Beijing Platform for Action)의 기반이 되었다.

에 있어 양성(兩性)에게 미치는 영향을 분석하여, 정부와 모든 주체가 활동해야 한다는 일종의 정책 수행의 규범이자 지침이다. 최종 목적은 양성평등 사회 구축이다.



### Ⅲ. 계층: 동요하는 중상층과 무력한 하층에 대한 조력



1990년대 이래 북한연구가 본격화되면서 북한의 계층 관련 연구가 시작되었다. 이어 2000년대 북한의 시장화와 생존질서 발전에 따른 북한주민들의 변화 및 계층 분화를 다룬 연구들이 발전하였다. 남북한 교류가 확장되고 국내 탈북민들이 증대함에 따라, 북한사회의 변화가 다양한 통로로 확인되면서 북한 계층 연구도 발전하였다. 최근 연구들은 북한사회의 갈등구조 및 변화, 특히 시장화 과정에서 드러난 새로운 집단들과 삶의 양상에 주목한다. 특히 계층과 관련하여 북한 당국이 주민의 가계·출신성분을 기준으로 구분한 핵심-동요-적대 계층의 변화를 다룬다. 기존의 토대에 기반한 신분적 계층갈등 구조가 시장화 진전으로 권력과 부의 연계정도에 따라 변화되는 양상이다. 즉, 소득·생활 수준에 따라 상층-중층-하층으로 변화된 양상을 다루고 있다.<sup>26</sup>

이 장에서는 이 같은 선행연구들의 성과와 한계, 그리고 새로운 학술적·정책적 요구들에 기반하여, 북한주민의 임파워먼트 방안 마련을 위한 행위주체로서 계층을 주목한다. 먼저 연구시각 및 연구문제를 밝힌다. 다음으로 최근 북한의 계층구조 및 그 변화 실태를 다룬다. 특히 2012년 김정은 정권의 집권 이후를 중심으로 그 이전 시대와의 지속성 및 변화를 중시한다. 마지막으로 계층 실태분석 및 정책적 함의가 높은 국내외 경험에 기초하여, 계층에 초점을 맞춘 북한주민 임파워먼트의 정책적 시사점과 정책방안을 다룬다.

I
II
III
IV
V
VI

<sup>26</sup> 주요 선행연구 분석은 박형중·박영자, 『북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색』 (서울: 통일연구원, 2014) III장 참조.



## 1. 계층분석 시각과 문제

한 사회의 계층구조를 이해하기 위한 주요 주제는 첫째, 주민들이 부의 규모나 정치사회적 지위 등에 따라 어떠한 양상으로 나뉘어져 있는지, 둘째, 집단별로 어떠한 차이가 있는지, 셋째, 어떠한 의식을 가지고 있는지, 넷째, 사회적 이동 기회가 개방적-폐쇄적인지, 다섯째, 서로 간 갈등 정도는 어떠한지 등이다. 이 주제들은 북한체제의 동태성을 밝히는 데 중요한 기준이다.

계층 분석은 외형적으로 단일하게 보이거나 또는 복잡하게 보이는 한 사회의 구조를 체계적으로 이해할 수 있게 한다. 따라서 사회구조 분석의 핵심은 계층이며 계층연구는 북한사회의 성격 및 정체성을 드러낸다는 점에서 매우 중요하다. 한 사회의 구획되고 서열화된 집단에 대한 연구는 생산수단의 소유 여부를 기준으로 한 마르크스의 지배-피지배 계급 분석으로부터 본격화되어 계급-계층 논쟁으로 발전되기도 하였다. 그러나 국가관료제 및 시장제도에 따른 위계적 서열, 전통적 위계질서 잔존, 복잡한 생산관계 발전 등에 따라, 현대에는 클래스(class)를 계급과 계층 모두에 활용하고 있다.

계층 역시 계급과 같은 위계적 서열 개념이다. 사회적 상위와 하위로 구별되는 불평등한 현상을 계층구조라 칭할 수 있다. 또한 한 사회에서 자원배분의 불균형이 초래하는 인간과 인간 간 정치, 경제, 사회적 지위 및 삶의 양식 차이를 계층 양상이라고 할 수 있다. 계층 간 위계를 초래하는 자원으로는 정치권력, 직업, 재산과 소득 수준, 교육 수준, 네트워크 등이 대표적이다.

계층연구의 기본적 분석 대상은 개인이다. 그러나 개인 차원에 머무르는 것이 아니다. 개인들이 일정한 기준에 따라 집단화되어 있다는

것에 착목한다. 따라서 한 사회를 구성하는 인간 집단들의 상호 구별되는 삶의 실태, 행위, 의식이 계층 연구의 주된 관심이다. 또한 계층은 하나의 제도이다. 이 위계적 제도 하에서 개인의 개별적 노력만으로 그 구조를 바꾸기가 쉽지 않다. 따라서 상호 구별되는 집단들로 구성된 계층이 집합적 행동을 드러낼 때 그 정치사회적 효과가 크다. 또한 이렇게 상정할 때 정책적 효과도 높일 수 있다.

이 장에서는 북한의 변화를 진단하고, 변화를 촉진할 수 있는 행위 주체라는 시각에서 계층을 주목한다. 이와 함께 II장의 임파워먼트 이론에 기반하여 다음과 같은 연구 주제와 문제를 설정한다.

첫째, '북한의 계층 구조와 그 변화 실태'이다. 주요 연구문제는 2012년을 기점으로 한 김정은 집권 이후 북한의 계층 변화 실태는 어떠한가? 상중하 층의 구성과 구성비, 소득 수준 및 수입 불평등, 직업 및 경제활동, 생활 수준 및 의식주 불평등, 학력으로 인한 차별 및 교육투자 수준 등의 교육, 건강 및 의료비 부담, 체제인식 및 계층차이 인식, 공적 및 사적 네트워크 및 계층별 차이, 계층 이동성은 어떠한가이다.

둘째, 계층별 임파워먼트 정책에 함의를 주는 주요 국가의 경험과 시사점 연구이다. 주요 연구문제는 시장경제로의 체제 전환을 이룬 탈 사회주의 국가들이나 먼저 통일을 이룬 독일, 그리고 한국 등의 경험은 북한주민의 계층별 임파워먼트 방안 마련에 어떠한 정책적 함의를 주는가이다.

셋째, 계층에 초점을 맞춘 임파워먼트 정책방안이다. 주요 연구문제는 북한 계층구조 및 사회변화 실태에 조응하는 임파워먼트 방안은 무엇인가? 북한사회의 민주화, 자유화, 삶의 질 향상, 인권 향상 등에 기여하는 자유민주적 주체를 어떻게 형성할 수 있는가? 계층별 임파워먼트 정책에 함의를 주는 국내외의 경험들은 무엇인가이다.

I
II
III
IV
V
VI

첫 번째 연구문제는 2절에서 다룬다. 두 번째 문제는 정책적 시사성을 높이기 위해 세 번째 문제인 정책적 시사점 및 방안과 함께 3절에서 함께 다룬다.

## 2. 계층 구조 및 변화 실태

이 절에서는 계층 구조 및 그 변화 실태를 다룬다. 특히 2012년 김정은 집권 전후 북한의 계층 변화 실태를 2012년 이후 탈북한 탈북민 구술을 중심으로 주관적 계층의식에 따라 살펴본다. 주요 내용은 상중하층의 구성(구성비, 변화), 생활 수준(소비 수준, 식의주 불평등), 소득(소득 수준 및 수입 불평등), 직업 및 경제활동, 교육(학력의 영향 및 교육투자 수준), 건강 및 의료비 부담, 체제인식 및 계층 차이와 차별 인식, 네트워크 및 계층 이동성이다.

### 가. 계층 구성: 구성비율과 변화

북한 당국이 분류하는 계층구조는 가계 및 출신성분에 따른 ‘세대’로 집약된다. 일제시대 선조(先祖)의 직업이나 정치적 행위로부터 구획한 것으로 북한체제와의 관계를 드러낸다. 즉, 정치신분적 위계에 따른 핵심, 동요, 적대 계층이다. 그 구성으로는 먼저 인구의 1%를 차지하는 귀족세력이 있다. 김일성 가계인 백두혈통과 일제시대 김일성과 함께 만주에서 항일빨치산 활동을 한 혈통 중 현재까지 대를 이어 수령의 측근으로 자리 잡고 있는 이들이다. 전체 주민의 계층구성을 보면 핵심계층은 약 27%, 동요계층은 약 45%, 적대계층은 27% 수준이다.<sup>27</sup>

한편 고난의 행군 이후 시장화의 진전으로 새로운 계층인 신흥 부유

층 및 중간 상인 등이 등장하며, 생활 수준 및 소득 수준에 따른 계층 구조가 형성되었다. 직업적으로 2차 산업인구가 축소되고, 농어업을 중심으로 한 1차 산업인구가 급증대하였다. 또한 시장경제가 발전하며 3차 산업인구가 증대하였다.<sup>28</sup> 이와 더불어 전통적인 토대 요인 위에 경제적 요인이 결합되어 정치경제적 위계에 따라 상층, 중층, 하층이 구성된다.

2012년 이후 김정은 시대 계층 구성 및 구성비를 보면, 군(郡) 내에서 상층은 최상층인 핵심 간부 15명 정도와 그 가족들이며, 그리고 뇌물 등 부수입이 많은 (‘먹을 알’ 있는) 부서의 과장급들 가족, 도시에서 제법 크게 장사하거나 재주 있는 사람들로 구성된 10%이다. 중층은 농촌지역 군 단위 기준으로 인구를 10만 명으로 볼 때 한 2~3만 명이다. 나머지는 하류층이다.<sup>29</sup> 먹는 문제로 볼 때, 상층은 세 끼를 기본으로 해서 부식도 큰 걱정 없이 잘 먹고 사는 사람으로 10~15%, 최소한 두 끼 이상은 먹으며 사는 중층이 20% 수준이다. 그리고 나머지는 그저 목숨을 연명하며 사는 하층으로 70% 수준이다.<sup>30</sup>

주목할 점으로 당원 내에서도 상·중·하로 나누어진다. 군 단위 주민 전체로 보면 10%가 상층부인데, 당일꾼 전체에서 약 30%가 상층부이고, 중층부가 약 40%, 그리고 나머지 30%는 하층이다. 2014년 현재 북한 내 당원수가 500만 명 정도인데, 고난의 행군 이전까지 340만 명 수준이던 당원이 김정일 시대 500만 명으로 늘었고, 김정은 시대에는 이 수가 고정되었다고 한다.<sup>31</sup> 이 구술에 기초해 북한의 조선노동당원

27. 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열: 행위자 모형에 기반한 상황과 구조,” 『한국정치학회보』, 46집 5호 (2012), p. 179.

28. 2008년 북한인구센서스에 기초함.

29. (함북, 50대 대졸 남성, 협동농장 간부 출신, 2012년 탈북).

30. (양강도, 60대 도당학교졸 남성, 군단위 2급기업소 초급당비서 출신, 2014년 탈북).

을 500만 명이라고 설정하고 그 내부 계층 구성비를 추론해 보면, 당원 중에서 150만 명(30%)은 상층이고, 200만 명(40%)은 중층이며, 150만 명(30%)이 하층이다. 당원 내부에 계층균열이 뚜렷해진 것이다.

선행연구까지 종합하여 전체적으로 2000년대 시장화 이후 계층 구성비 변화 추이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 2000년대 중반 이후~2009년 화폐개혁 이전 탈북한 북한주민들의 구술을 종합할 때, 상층 10~30%, 중층 30~50% 수준, 하층 20~60% 수준이었다.<sup>32</sup> 둘째, 화폐개혁 이후 시장경제 시스템이 복귀된 2011년까지 탈북한 북한주민들의 구술을 종합할 때, 상층 10~20%, 중층 30~40%, 하층 40~60% 규모이다.<sup>33</sup> 셋째, 본 연구에서 심층면접한 2012~2014년 사이에 북한을 떠난 탈북민들의 구술을 종합하면, 김정은 정권이 들어선 이후 상층은 10~15%, 중층이 20~30%, 하층이 60~70%이다.

이를 종합하여 지난 10여 년간 북한 계층구성의 변화 특징을 정리하면 세 가지이다. 첫째, 최상층의 구분이 분명해지고, 상층 비율의 구간이 좁아졌다. 둘째, 중층의 비율 역시 줄어드는 추세이다. 셋째, 하층의 규모가 커지는 추세이다. 다만 이 구성비 진단에서 북한주민들이 이전보다 삶의 기대 수준이 커지고 생활 수준도 다소 높아졌다는 점을 고려할 필요가 있다. 계층의식이 주관적이듯이, 생활 수준 인식도 주관적 상대성에 기반하기 때문이다. 또한 지역별로 생활 수준의 차이가 더 커졌다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

---

31. (양강도, 60대 도당학교졸 남성, 군단위 2급기업소 초급당비서 출신, 2014년 탈북).

32. 박영자, “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 ‘주변노동’과 ‘노동시장’: 노동일상의 상황과 구조,” 『한국정치학회보』, 43집 3호 (2009), p. 165.

33. 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열: 행위자 모형에 기반한 상황과 구조,” p. 181.

## 나. 생활 수준: 소비 수준과 식의주 불평등

북한과 같이 공식 월급이나 배급만으로 살 수 없으며 각종 비법과 뇌물을 매개로 경제가 운영되는 사회, 그리고 비공식 소득이 불규칙하며 은행 등 공식 금융제도를 통해 재산을 축적할 수 없는 사회에서 대개 일반 주민들이 계층을 인식하는 주요 기준은 소비 수준을 포함하는 생활 수준이다. 더불어 주목할 점은 일반적으로 경제적 요인이 계층구분의 주요 요인이나, 북한과 같은 정치우위 사회에서는 2015년 현재까지도 권력이 계층을 가르는 가장 큰 요인이다.

권력에 따라 부(富)가 배치되기 때문이다. 즉, “총괄적으로 보면 권력이죠. 권력이 있는 사람은 잘 사는 거고 권력이 없는 사람은 못 사는 거고. 특히 먹을 알 있는 권력이죠. 먹을 알이 있는 지위라고 기본으론 조직부 담당생활지도과, 그 다음에 행정위원회를 놓고 볼 때는 계획과, 지령실, 자재공급과 간부들”인 양상이다.<sup>34</sup> 장사해서 잘 사는 사람들도 있는데, 그들 역시 대개 권력도 그만큼 받쳐주면서 장사를 해야 잘 산다. 그 외에 가족 중 해외 파견을 나간 사람이 있는 집들이 잘 산다고 한다.<sup>35</sup> 즉, 권력과 부가 결합되어야 상층을 이루는 것이다.

소비 수준으로 볼 때 2012년 평성시 4인 가족 기준으로 계층을 파악하면, 한 달 소비액이 상층 300달러, 중층 100달러, 하층은 하루 벌어서 먹고 살기 때문에 달러로 소비 수준을 평가할 수 없는 사람들이다.<sup>36</sup> 생활 수준을 기준으로 볼 때, 주요 지표는 주택 수준, 각종 가전기구 및 탈 것들,<sup>37</sup> 먹고 입는 수준이다. 군 단위 계층별 생활 수준에 대한

34. (양강도, 60대 도당학교졸 남성, 군단위 2급기업소 초급당비서 출신, 2014년 탈북).

35. (평양, 20대 대학입학 남성, 대학생 출신, 2013년 탈북).

36. (평남 평성시, 30대 대졸 남성, 연구원 출신, 2012년 탈북).

37. 예를 들어 텔레비전의 질, 냉장고, 세탁기, 자전거, 오토바이, 그리고 ‘국가기관 소유

대표 구술을 살펴보면 다음과 같다.

군당책임비서, 군안전부장, 군보위부장, 군검찰소장, 군재판소장, 이런 군 안에 거물들. 이 사람들이 생활 수준이 제일 높은 상류층에 속한단 말입니다. 여기에 이제 그 소위 국가무역을 한다 하면서 하는 무역거래기관 일꾼들이 있고. 이들의 생활이라는 거는, 우선 그 5명, 내 부른 사람들은 대체로 보면 국가에서 주는 차가 있던 말입니다. 전용승용차가 있는데, 자기 사업을 그만두면 그 차는 국가에다 내놓게 돼 있고, 자기 차는 아니거든요. 집은 다 독집 쓰고 삽니다. 다 독집을 쓰고 사는데 그저, 그들이 쓰고 사는 집 평수가 그저 한 70평<sup>38</sup>정도. 책임비서네 집 같은 거는 100평 나마 됩니다. ... 중류층은 장마당에서 장사하며 세끼 밥먹는 가족들, 중하층 간부들 ... 하류층은 하생활하는 노동자, 농민인데. 그들은 하루에 강냉이밥 2끼 먹기도 힘듭니다. 집이라는 건 뭐 ... 지금 이 칸(10~15평방미터 수준) 만 한 거 쓰고 살지요. 아파트 사는 사람도 있지만 대체로 다 땅집(일반주택)입니다. 이런 노동자, 농민들은 아파트에도 못 들어가요. 돈이 있어야 아파트 들어가죠.<sup>39</sup>

한편 전통적 귀족계급이라 할 수 있는 김정은 가계 및 측근인 최상층의 생활 수준은 사치제로 상징된다. 북한에서 현재 사치제를 쓰는 특수집단은 약 2,000~3,000명 정도이다. 중앙당 부부장 이상 직급에 있거나, 김정은 호위부 중에서도 근접 경호하는 자들이다. 이들이 사용하는 물품은 대부분 중앙당 공급소에서 배급을 받는다. 마시는 물 외에는 모두 다 해외제품이며 배급품과 선물로 구별되어 공급받는다. 이 물품들은 특수단위가 하는 밀수로 들어온다. 특수단위의 밀수는 주로

---

자동차' 접근성이다.

<sup>38</sup> 북한의 주택 규모를 나타내는 평 기준은 평방미터인 m<sup>2</sup>이며 실주거지인 실내 기준이다. 따라서 텃밭 등을 제외한 주택 70평은 한국 아파트 21.175평형이며, 100평의 경우 한국의 30.25평형 아파트를 생각하면 된다.

<sup>39</sup> (함북, 50대 대졸 남성, 협동농장 간부 출신, 2012년 탈북).

국가가 특수성을 내세워 구입하는 물품들이다. 대부분 김정은 개인 특  
호품 및 특수집단을 위한 사치제 구입이다. 세관을 통과하기는 하지만  
국가통계에 들어가지 않는 등 공식적으로 관리하지는 않기 때문에 밀  
수로 볼 수 있다.<sup>40</sup>

주목할 점으로, 지역에 따른 계층별 생활 수준 차이가 점점 심화되  
고 있다. 특히 김정은 시대 들어 지역별 주민 생활 수준의 불평등성이  
더욱 커지고 있다. 함경북도 출신으로 2011년 말~2012년 초 비슷한  
시기 북한을 떠난 두 20대 여성의 구술을 통해, 생활 수준이 높은 도  
시 나선시와 생활 수준이 낮은 농촌 군의 계층별 생활실태를 비교해  
보자.

상층에 사는 게 집이 한 120평~140평. 그리고 돈이 한 인민폐  
한 30만 위안 정도. 먹는 거는 그렇게 가지고 있으면 그냥 맘대  
로...중층은 인민폐 한 3만부터 집은 한 40평, 50평. 하층도 그 이  
밥(쌀밥) 같은 거는 그냥 라진 사람들은 다 먹고 사는 거예요.<sup>41</sup>

상층은 세끼 이밥 먹고 옷도 사 입는 사람들. 중층은 굶지 않고  
먹고 살 정도로, 쌀이 좀 있어요. 이밥은 못 먹어도 강냉이밥은  
먹었지요. 그럼 다음 돌아오는 해까지 그 강냉이 남겨서 옷이나  
신발 사 신을 정도. 하층은 거의 막생활이에요. 오늘 한 끼 먹고  
다음 끼는 없어가지고 어떡하지 하는 생각으로. 어떤 때는 돈 좀  
벌면 아, 오늘은 제대로 먹네 하고 밥 먹고. 어떤 날엔 못 벌면  
그냥 죽 먹고. 이렇게 살다가 어떤 때 돈 조금 많이 벌게 되잖  
아요. 그럴 때는 아 모르겠다. 오늘 인간답게 식사해보자 그러고  
고기도 사먹고 그래요. ... 그런데 이제는 사람들의 인식이 내가  
죽 한사발 먹기보다 밥 한술 먹겠다 이래요. 고난의 행군 시기는  
사람들이 죽 먹어야 되겠다고 생각했는데. 이젠 하층이라도 내  
가 왜 죽 먹어야지. 강냉이밥 한 술 먹으면 먹었지, 죽 안 먹어.

40. (평양, 50대 대졸 남성, 외화벌이 간부 출신, 2014년 탈북).

41. (함북 나선시, 20대 고등중졸 출신 여성, 2012년 탈북).

I
II
III
IV
V
VI



이렇게 생활이나 의식 수준이 좀 높아졌어요. ... 상층은 15%나 될까. 이 정도밖에 안 생각해요. 중층이 한 25%. 그 다음 대부분 못 사는 하층.<sup>42</sup>

“이제 북한이 부익부 빈익빈” 되었다는 인식이 주민들 사이에서 팽배하다. 특히 김정은 시대 들어 지역별 생활 수준 격차가 훨씬 커졌다는 점이 특징적이다. 그 이유로 최근 탈북민은 김정은이 2012년 집권 하면서 각 도·시·군·리 모든 지역단위에서 각종 원천을 찾아 수출해서 지역을 운영하라고 지시를 내렸기 때문이라고 한다. 김정은의 지역자립 지시로 수출원천이 좋거나 간부들이 능력을 발휘하는 지역은 주민들의 살림살이가 다소 좋아지고, 수출원천도 없고 간부들이 능력을 발휘하기도 힘든 지역에서는 주민들의 살림살이도 더 나빠지고 있다.<sup>43</sup>

#### 다. 소득과 직업: 소득 수준 및 계층별 직업

북한주민들의 개인 소득 수준 파악은 매우 어렵다. 경제구조처럼 소득구조 또한 공식 및 비공식 소득이 혼합되어 있고, 공식 직업이나 월급·배급만을 가지고 살 수 있는 사회가 아니기 때문이다. 특히 중상층 북한주민들은 시장경제와 부패 등 다양한 비법 활동을 통한 소득으로 일상생활을 꾸려가고 있다. 따라서 당국이 비사회주의 검열 등을 통해 단속하면 언제든지 재산과 소득 원천을 잃을 수 있는 상황이다.

이러한 환경에서 “누가 돈 많이 있는지 주변에서 다 알면 강도치고 뺏아 가니까, 자기 집안에 돈이 얼마큼 깔아 있다고 말하는 사람이 없다”고 한다.<sup>44</sup> 그럼에도 불구하고 1995년 이후 현재까지 20년 이상의

---

<sup>42</sup>. (함북, 20대 고등중졸 출신 여성, 2011년 탈북).

<sup>43</sup>. (양강도, 60대 도당학교졸 남성, 군단위 2급기업소 초급당비서 출신, 2014년 탈북).

시장경제 진화 및 생활 수준 변화 과정에서, 간접적으로 계층별 소득 수준을 추론할 수 있는 지표를 확인할 수 있다. 하나는 앞선 생활 수준과 함께 살펴본 소비 수준이며, 또 다른 하나는 달러 또는 인민폐를 기준으로 한 개인의 보유자금, 즉 “깎린 돈”이다. 대개 우리의 저축액(보유 현금)이나 장사·사업 밑천을 의미한다.

보유 현금을 기준으로, 북한에서 현재 최상층의 부자들로는 중앙당 부부장이나 부장들보다 군부의 장령들이나 군대 소속 회사 사장들 중 부자가 많다. 부부장이나 부장의 권세가 하늘만큼 높아도 실제 자기 주머니에 돈이 많지는 않다고 한다. 북한 내에서 10만 달러 이상 지니고 있는 사람은 1.5~2.0% 정도이며, 예금이 의미가 없고 은행에 저금하면 오히려 감시대상이 되기에 대체로 현금을 집에 보유하고 있다. 거액의 돈을 쓰다가 걸리면 추적이나 가택수사가 들어가기에 걸로 수수하게 다니고 돈이 없는 척 생활을 한다. 그럼에도 대부분의 부자들은 검열에 대비해 안전부나 보위부 직원들과 호의적인 관계를 유지한다. 이런 부자들(돈을 10만 달러 수준으로 모은 사람들)의 경우, 재테크할 생각을 전혀 하지 않고 ‘돈을 벌기는 쉽지만 쓰기가 어렵다’라고 인식하며 평양에서 거주하기를 희망한다. 지방 도시보다는 평양에서 돈을 쓰기가 더 수월하기 때문이다.<sup>45</sup>

일반 북한주민들의 장사밑천이나 비상금 등으로 활용되는 ‘깎린 돈’ 여부는 상층과 중층을 구분하는 기준이다. 전체적으로는 달러 보유 수준으로 계층을 구별할 수 있으며, 국경지역의 경우 인민폐를 기준으로 한다. 달러가 일상 화폐로 기능하는 평양의 경우, 상층은 3만 달러 정

<sup>44</sup> (양강도 혜산시, 40대 대졸 남성, 국가기관 간부 출신, 2011년 탈북).

<sup>45</sup> 평양에 살기 위해서는 군부대 예술선전대에 취직하여 군인의 신분으로 사는 것이 가장 좋은 방법이라고 한다. (평양, 50대 대졸 남성, 외화벌이 간부, 2014년 탈북).

도를 보유하고, 중층은 1~2만 달러 정도, 하층은 외화가 없고 북한 돈만 조금 있는 사람들이다.<sup>46</sup> 대부분 농업이나 광업 등 1차 산업종사자로 구성되어 있는 평안북도와 황해도 내륙지역 주민의 경우도 달러를 기준으로 계층을 구분할 수 있다. 그러나 그 수준은 평양-평양-신의주에 비해 한참 뒤떨어진다. 평안북도나 황해도를 기준으로 할 때, 달러가 5천 달러 정도만 있으면 상층이고, 1천 달러 정도만 있어도 중층이며, 하층은 동일하게 달러가 없는 사람들이다.<sup>47</sup> 중국과의 무역·사업·밀수 등을 매개로 한 국경지역의 경우, 상층이 인민폐로 3만 위안 이상을 가지고 있고, 중층이 3만 위안 이하, 그리고 하층은 하루 벌어서 살기에 외화가 없는 이들도 있다.<sup>48</sup>

한편, 직업은 현대 사회에서 계층 구분의 기준이 된다. 북한의 공식 체계가 불안정하여 직업을 기준으로 소득이나 부의 수준을 진단하기는 어렵다. 그러나 앞선 탈북민 구술에서 드러나듯이 북한사회에서 직업이 계층을 드러내는 절대적 기준은 아니지만, 여전히 계층을 구별하는 중요한 지표이다. 군 단위로 볼 때 상층은 부장급 이상 직책에서 군을 유지하는 간부들로, 중앙 배급이 이루어지는 직업을 가진 사람들이다. 구체적 실태 구술은 다음과 같다.

상층부라 할 때에는 우리 ○○○군을 놓고 볼 때에는 책임비서, 조직비서, 선전비서, 근로단체비서. 비서들이 많아요. 부문당위원회 비서가 많거든요. 근로단체비서, 농업비서 뭐 이렇게 많

46. (평양, 40대 대졸 남성, 외화벌이식당 사장 출신, 2011년 탈북).

47. (평북, 40대 고등중졸 여성, 사무직/자영업 출신, 2011년 탈북); (황해북도, 40대 고등중졸 남성, 군장교 출신, 2012년 탈북).

48. 한편 검열로 인해 부의 수준을 공개할 수 없는 북한 상황에서 어떤 사람이 3만 위안이 있다고 하면 실제로는 10만 위안이 있는 것으로 볼 수도 있다고 한다. (양강도 혜산시, 40대 대졸 남성, 국가기관 간부 출신, 2011년 탈북).

아요. 그 당위원회 있는 비서급들과 그 다음에 행정위원회에 있는 기사장, 부기사장, 설계부기사장, 자재부기사장 등 또 많거든요. 행정기관에 기사장이라는 게 또 많아요. 그 기사장급들이 대개 상급들이예요. 그 사람 손과 머리로 한 개 군이 유지되고 운영되거든요. 그러니까 그 사람들 공급만은 최우선이에요. 매개 시군에 당위원회, 인민위원회, 행정위원회가 있어요. 이 3가지 부류에 있는 상급 간부들이 상층에 속해 있고, 중층은 한 마디로 말하면 그 밑에 당일꾼, 행정일꾼들이죠. 그저 그렇게 놓고 보면 되요. 제가 2급 기업소 초급당비서였는데 그 정도도 중층이죠. 하층이야 매 단위 지도원들, 지도원급부터 시작해서 마지막 하 부말단의 노동자들까지죠.<sup>49</sup>

이 구술에서 언급된 계층별 직업을 기본으로 앞선 구술들을 종합할 때, 계층별 직업군은 다음과 같다. 상층 직업군은 시·군 각각에 당위원회, 인민위원회, 행정위원회에 상급 간부들, 당조직부·안전부·보위부·검찰 부장급들, 외화벌이 사장들, 돈주나 도매상 등이다. 중층 직업군은 각 단위 중급의 당·행정 간부, 매대상인, 교원, 예술인, 기술자, 지식인 등이다. 하층은 각 단위 지도원급, 노동자, 농민 외에 최하층으로 노인과 장애인 등 사회적 소외 계층들이다.

## 라. 교육과 건강: 학력의 영향, 교육투자, 의료비 부담

북한에서도 기본적으로 대학을 졸업해야 ‘먹을 일’ 있는 직위에 오를 수 있기 때문에 학력은 계층에 영향을 미친다. 따라서 북한의 시장경제 확장 이후 사교육이 번창하였다. 특히 북한주민들도 고난의 행군 이후 자식을 1~2명 정도 밖에 낳지 않는 상황이 일반화되면서, 자식에 대한 교육투자 열기가 높아졌다.

<sup>49</sup>-(양강도, 60대 도당학교졸 남성, 군단위 2급기업소 초급당비서 출신, 2014년 탈북).

I
II
III
IV
V
VI

최근에는 의식주 등 생활 수준을 넘어선 교육투자 및 건강-여가 생활에 따른 불평등 양상도 심화되어, 주민 일상생활에서의 불평등성이 구조화되고 있다. 상층 자녀들은 보통 3개 이상의 과외를 받고, 중층도 1~2개 과목의 과외를 하며, “농촌에 못사는 동네라도 그 중 좀 밥 먹고 산다 싶으면” 자녀를 위한 과외를 한다.<sup>50</sup>

교육열이 높아지면서 자신은 북한에서 살만하지만 자식의 미래를 생각하면 안되겠다 싶어, 자식과 함께 탈북을 하는 부모들도 증대하는 등 탈북 요인 변화에도 영향을 미치고 있다. 그러나 교육 수준이 높다고 하더라도, ‘먹을 알’이 없는 직업에 있거나 특별한 재능이 있는 사람들은 본업을 제치고 생계를 꾸려나가는 상황이다. 이로 인해 지식인들 사이에 상당한 전업이 이루어졌다.<sup>51</sup>

다음으로 배급체제 붕괴와 함께 무상의료시스템도 시장경제 질서에 편입되면서 계층별 건강 실태 및 의료비 부담에 격차가 확대되었다. 또한 북한사회도 고령화가 진행되며 건강으로 인한 계층 간 불평등이 심화되고 있다. “말로 무상치료지 다 장마당 가서 약 구하고, 돈 없으면 죽는” 상황 때문이다.<sup>52</sup> 유엔아동기구에서 지원되는 의약품의 경우도 의약품관리소 직원들이 관리소 운영 및 생계를 꾸려가기 위해, “간 부들이나 자기 인맥으로 관계있는 사람들이나 주고, 평백성이 살려면 비싸게 파는” 상황 때문이다.<sup>53</sup>

---

50. (평북, 40대 고등중졸 여성, 사무직/자영업 출신, 2011년 탈북).

51. (양강도 혜산시, 40대 대졸 남성, 국가연구원 조수/학교교원 출신, 2013년 탈북).

52. (평북, 40대 고등중졸 여성, 사무직/자영업 출신, 2011년 탈북).

53. (양강도 혜산시, 40대 대졸 남성, 국가기관 간부 출신, 2011년 탈북).

## 마. 의식: 체제·차이·차별 인식과 저항-포기 심리

북한의 계층별 체제 인식은 어떠한 차이가 있을까? 2010~2012년 북한지역을 떠난 탈북민 200명 대상의 통계분석 연구결과, 정치신분 및 경제적 계층별 실태는 <표 III-1>과 같다.<sup>54</sup> 계층구분은 토대를 기준으로 한 정치신분 계층 및 경제생활 수준에 따른 경제적 계층으로 구별하였으며, 주관적 계층의식에 기초하였다.

표 III-1 계층별 북한 정권과 체제 불만 정도

(단위: %, 명)

조사 주제		북한 정권과 체제 불만도						유의확률 (양측검증) P-value
		매우 낮음	낮은 편	보통	높은 편	매우 높음	%(명)	
성	남성	11.5%	5.1%	17.9%	29.5%	35.9%	100(78)	.069+
	여성	6.6%	10.7%	32.0%	25.4%	25.4%	100(122)	
탈북 연도	2010	11.7%	5.2%	29.9%	26.0%	27.3%	100(77)	.605
	2011	5.9%	10.9%	22.8%	26.7%	33.7%	100(101)	
	2012	9.1%	9.1%	31.8%	31.8%	18.2%	100(22)	
정치 신분 계층	핵심	16.7%	5.6%	16.7%	33.3%	27.8%	100(18)	.072+
	중요	5.2%	9.3%	37.1%	24.7%	23.7%	100(97)	
	적대	10.6%	8.2%	16.5%	28.2%	36.5%	100(85)	

54-5점 척도로 구성된 구체적 질문문항은 “북에 사실 때 선생님의 생각 또는 경험을 말씀해 주세요. 북한 정권과 체제에 대한 불만 정도는 어떠했나요?” 였다. 박영자, “북한주민의 ‘핵무기 인식’ 및 ‘정치요인 의식과의 상관성,’” 『남북관계, ‘위기’ 속에서 ‘전환’을 모색하다』 (2013년 북한연구학회 춘계학술회의 자료집, 2013.4.25.), pp. 24~25. 집단별 교차분석한 결과는 위의 <표 III-1>과 같다.

조사 주제		북한 정권과 체제 불만도						유의확률 (양측검증) P-value
		매우 낮음	낮은 편	보통	높은 편	매우 높음	%(명)	
경제 계층	상층	12.5%	0.0%	62.5%	12.5%	12.5%	100(8)	.186
	중층	6.6%	10.7%	28.9%	28.9%	24.8%	100(121)	
	하층	11.4%	5.7%	18.6%	25.7%	38.6%	100(70)	
	모름	0.0	0.0	0.0	0.0	100	100(1)	
전 체		8.5%	8.5%	26.5%	27.0%	29.5%	100%	
		17명	17명	53명	54명	59명	200명	

+: p<0.1: 90% 신뢰 수준, \*: p<0.05: 95%신뢰 수준, \*\*: p<0.01: 99% 신뢰 수준.  
출처: 박영자, “북한주민의 ‘핵무기 인식’ 및 ‘정치요인 의식과의 상관성,’” p. 24 재구성.

<표 III-1>은 사회집단 내부에 북한 정권과 체제 인식에 차이가 있는지를 확인하기 위한 카이스퀘어(Chi-square) 검증결과이다. 성별과 정치신분적 계층에서 유의확률이 0.069와 0.072로, 90% 신뢰 수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다.<sup>55</sup> 정치신분 계층별 의식 결과, 불만이 높았다는 인식이 적대계층(64.7%)>핵심계층(61.1%)>동요계층(48.4%) 순으로 나타났다. 토대(출신성분)에 따라 적대계층으로 구분되어 북한정권으로부터 소외되었던 정치적 하층민 사이에 가장 불만이 높았다. 이어 핵심계층이 체제 및 정권 불만이 높은 것으로 드러났다.<sup>56</sup>

북한의 정치신분적 상층인 핵심계층은 대개 목숨이 위태로운 처벌

55. 남성이 여성보다 북한체제에 불만 수준이 높았다. 그 이유는 정치적 요인이나 각종 범죄, 비사회주의 검열 등으로 인해 탈북하는 사례 중 남성 비중이 높았기 때문인 것으로 보인다.

56. 한편 2012년 40명의 탈북민 표본을 통한 연구결과에서 체제 불만이 가장 높은 층은 동일하게 하층이었다. 그러나 그 다음이 중층이고 상층 집단에서 체제 불만이 가장 낮은 것으로 조사되었다. 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열,” p. 188. 이 차이는 표본규모가 적은 것으로 인한 오류가 주요인으로 보인다.

이나 정치적 위험 상황에 놓이지 않으면 탈북하지 않는다. 따라서 상층 응답자 표본의 정치적 상황 편향성을 고려해야 한다. 그러나 이 편향성을 고려해도 주목할 점으로는 심층 면접을 통해서 드러난 핵심계층 출신 주민들의 미묘한 의식이다. 즉, 북한 정권과 체제 작동실태에 대해서 타 계층에 비해 상대적으로 잘 알고 있는, 정치적 상층들 사이에 체제나 정권에 대한 불만이 높을 수 있다.

한편 김정은 정권과 관련하여, 2009년 김정은이 후계자로 알려지면서 상당수 주민들 사이에 기대감이 높았다고 한다. “후계자가 나이가 젊고 새 세대, 완전히 젊은 세대니까 외국이라든가 세계에서 돌아가는 걸 참 많이 느꼈을 것이기 때문에, 북한과 우리 주민들을 개혁·개방 시킬 수 있다”는 기대감이 있었다.<sup>57</sup> 그러다 최근에는 기대감이 점점 낮아지고 있다. 특히 중장년 세대, 중하층 간부들 사이에서 불만이 높아지고 있다. 김정은 정권 들어서 점차 “각 도시군리 행정기관부터 공장, 기업소도 수단과 방법을 가리지 말고 (각 단위를) 먹여 살리라고 압박을 가해서 이중, 삼중으로 압박을 받다보니 허리를 못 펴”는 상황이 되었기 때문이다.<sup>58</sup>

그렇다면 어떤 계층들이 북한체제에 저항할 수 있을까? 조직적 행동의 가능성은 어떠한가? 어떤 세력이 움직이면 북한사회에 정치적 기회창출이 용이할까? 관련하여 개인의 의식흐름을 살펴보기 위해 다양한 구술을 인용하면 다음과 같다.

어떤 직을 두고 있느냐에 따라 그 사람이 들고 일어날 거죠. 그게 무슨 군인인가 대학생인가 청년인가 아줌마들인가가 아니고, 나한테 반감을 가진 사람이 먼저 들고 일어나지 않을까요. 적대

57. (양강도 혜산시, 40대 대졸 남성, 국가기관 간부 출신, 2011년 탈북).

58. (양강도, 60대 도당학교졸 남성, 군단위 2급기업소 초급당비서 출신, 2014년 탈북).

I
II
III
IV
V
VI



계층이죠. 그 체제나 사람한테 피해본 사람이 먼저 들고 일어나죠. 당연히 그렇죠. 예를 들어 김정은이한테 어떤 압박을 받고 어떤 피해를 받았다면, 그런 사람이 먼저라고 생각해요.<sup>59</sup>

저항? 저항을 할 수 있다 하는 사람은 ○○○시 인구 100%로 봤을 때, 10%도 안 될 걸요. 당과 국가에 대한, 체제에 대한 불만을 가지고 있는 사람들이겠죠. 체제 때문에 자기가 치명적으로 타격을 받은 사람. 예를 들어 장사꾼이다 하면 나같이 자전거한 10대 내다났는데 10대 다 뺏겼어 … 아 개 같은 새끼들 썩었다. 이거 하늘 좀 무너졌으면 좋겠다. 전쟁을 했으면 좋겠다. 이거 어케 망하지 않나 막 혼자서 투덜투덜대지, 그렇다고 뭐 체계적으로 조직적으로야. 이거 어떻게 못 해요. … 조직을 무기는 불가능하죠. 왜냐하면 그런 일이 벌어졌다고 해서 나 하나 처벌하면 좋은데, 나는 물론 내 8대, 4대 사촌까지, 사돈의 8촌까지 막 들이 캐고 집단수용소 들이쳐 넣으니까. 그게 무서워서 못하는 거지, 솔직히 죽음이 무서워서 못하는 건 아니거든요. 나 하나 잡아 죽이면 까짓거야, 우리 친구들 다 야, 이거 들고 일어나자' 할 수는 있어요. 그런데 이 사돈의 팔촌까지 들이 캔다니까.<sup>60</sup>

그렇다면 간부 중 어느 정도의 직위·권력을 가진 사람들이 움직이면 북한체제의 변화 조짐이 보일까? 이에 대한 의식 구술은 다음과 같다.

아무래도 저 중앙당 쪽에 있는 간부들이 움직이면 더 낫겠죠. 군대도 당에 의해서 움직이니까. 예를 들어서 총정치국이나 이거 다 당으로 보거든요. 군부라고 그래도 당으로 보잖아요. 총정치국. 아마 그쪽에서 움직이면 되지 않을까 … 군부 내에서는 실지 군사지휘권 능력을 따지면 지휘관들이 낫죠. 그런데 당일꾼이 들고 일어나자 하면 지휘관들은 쉽게 응할 수 있고. 그러니까 군대 내에서도 당일꾼들이 움직여야죠 … (한편, 군대 내에서도 행정일꾼 자체가 당에 대한 배신감이 있으니, 말하자면 아무리 내가 여단장 왕별을 달고 있어도 당에 대한 내 신임(믿음)이 당일꾼들보다 적거든요.<sup>61</sup>

59. (양강도, 40대 고등중졸 남성, 사회단체 간부 출신, 2013년 탈북).

60. (황해북도, 40대 고등중졸 남성, 군장교 출신, 2012년 탈북).

이 구술에서 주목할 점이 군대를 움직이는 데에도 당간부들이 핵심이라는 것과 당라인을 제외한다면 여단장급의 군대 내 행정세력을 중시할 필요이다. 한편, 불만이 있어도 저항을 조직하기 어려운 상황에서 그나마 의식이 있는 ‘좀 깐 사람들’은 스스로를 위로하기 위한 방어기제를 만든다.<sup>62</sup> 또 다른 한편, 북한주민들 대부분이 계층별 차이와 차별을 점차 크게 느끼고 있다. 특히 정보와 인적 네트워크가 넓고 풍부한 상층이, 타 계층과의 차이 및 갈등 의식이 가장 강하다. 그 다음으로 하층이 타 계층과의 차이, 차별, 갈등정도를 높게 인식하고 있다.

## 바. 네트워크와 계층이동성: 공사(公私) 네트워크 결합 및 계층이동

‘사회적 자본’이라 칭해지는 관계(connections) 또는 사회적 네트워크(social network)는 사회적 결속과 안전망이라는 긍정적 기능을 한다. 그러나 부패를 초래하는 부정적 기능을 동시에 가지고 있다. 소위 아시아적 전통이라는 사회적 네트워크 중시 풍조는 발전국가 모델에서 빈번히 나타나는데, 한국의 경우에도 21세기 현재까지 이 양상이 두드러진다.<sup>63</sup>

더욱이 북한처럼 독재정치와 정치우위의 상업적 시장화가 진화되어 가산제 자본주의(patrimonial capitalism)적 특성을 지닌 체제는 정치

61. 위의 면담.

62. 관련 구술은 다음과 같다. “잘못 태어났구나. 그렇게 생각하니까 가볍더라고요. 그 불만을 가지기 시작하면 막 그저 스트레스 받아서. 마음이라도 좀 편안하자. 그저 윗 사람한테 할 수 없이 조금 찢어주고 눈감고. 그 사람들 하나에게만 사업 잘하면 된단 말이예요. 그저…”(함북 청진시, 50대 전문대졸 여성, 예술단배우 출신, 2012년 탈북).

63. 김우식, “사회연결망이 뇌물의 부패인식에 미치는 영향,” 『한국부패학회보』, 16권 2호 (2011), pp. 25~49.

우위 질서에 따라 교환관계가 불평등하며 거래비용이 높다. 비민주적 환경에서 번성한 정치우위 경제질서 때문이다.<sup>64</sup> 그 기제는 각종 조세와 지대(rents) 결정권, 자원·기회·정보의 불평등한 분배 및 위계적인 후견-피후견 제도를 통한 소수 지배연합의 공생이다.<sup>65</sup> 사람들(피후견인)이 일상적으로 간부들(후견인)에게 선물과 뇌물을 주고, 간부들은 검열 등으로 부패 문제가 제기되어도 자신에게까지 문제가 확대되지 않게 책임지는 사람들을 돌봐주는 관계이다.<sup>66</sup>

이러한 후견-피후견의 상호보호 관계는 북한사회의 중요한 제도로 자리 잡았다. 공장, 기업소에서도 전통적인 안면관계를 넘어서 뇌물이 일상화되어, 뇌물을 매개로 한 사업 연줄을 통해 부와 권력의 상승 및 하락이 이루어진다.<sup>67</sup> 이와 같은 상황은 해외에서 진행되는 무역에서도 일상화되어 있다. 예를 들어 수출입 관련 워크 배정에 있어서, 러시아 생산물이라고 해도 러시아에 있는 무역대표부에게 무조건 거래권이 주어지는 것이 아니다. 어디에 있든지 상관없이 담당 무역상과 가장 가까운 사람한테 거래권을 주는 상황이다.<sup>68</sup>

이 과정에서 ‘권력과 부의 연계’가 제도화되고, 이전에 상상할 수 없었던 규모의 사유재산을 축적한 신흥 부유층이 생겨난다. 또한 ‘계층이동의 기회’도 창출된다.<sup>69</sup> 북한사회에서 시장화 이후 계층 상승의 요인

---

<sup>64</sup>- Oliver Schlumberger, “Structural Reform, Economic Order, and Development: Patrimonial Capitalism,” *Review of International Political Economy*, vol. 15, no. 4 (October 2008), pp. 622~649.

<sup>65</sup>- Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 20~39; Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook* (New York: Public Affairs, 2011), pp. 4~15.

<sup>66</sup>- (평양, 50대 대졸 남성, 내각 관료 출신, 2011년 탈북).

<sup>67</sup>- (양강도, 60대 도당학교졸 남성, 군단위 2급기업소 초급당비서 출신, 2014년 탈북).

<sup>68</sup>- (평양, 50대 대졸 남성, 외화벌이 간부, 2014년 탈북).

으로 떠오른 것이 돈과 개인의 능력이다. 이에 대해 최근 탈북민은 “권력은 조금만 잘못하더라도 떨어지고 그 다음엔 개밥의 도토리잖아요. 돈 없으면 독초라도 나가 팔아야 돼. 하지만 돈 있는 아이들은 뭐, 정치범도 돈만 짚러주면 살아나요. 그러니까 돈이 최고다라고, 자본주의 시장경제 된지가 이젠 얼마나 오래예요. 자기 능력으로 다 사는데”라고 한다.<sup>70</sup>

시장경제가 확장되면서 계층 이동이 가능하게 된 데에는 개인의 능력이나 노력도 작용한다. 시장활동 과정에서 자신의 능력으로 하층에서 중상층으로 지위가 상승된 사람들에 대해 한 탈북민은 다음과 같이 구술한다.

일반적인 사람들보다 경제적으로나 머리가, 남보다 아이디어가 좀 빨랐다고 봐야죠. 고난의 행군시기에 북한돈 600원 가지고 장사맡친을 해서 장사를 하다 보니, 1~2년 지나 그 600원이 600만 원이 되고. 이런 사람들이 있습니다. ... 북한에선 딱히 직업이 있다 없다 이렇게 분간을 하기 좀 어려워요. 예를 들어 장사해서 큰 부자가 된 한 여자는 무직이에요. 부양세대도 아니고 노치녀였죠. 장사를 시작해서 남편을 만났어요. 자기 능력이 있으니 자기보다 7살 아래인 총각을 꼬셔가지고, 근데 김일성이 있을 때도 무직이라 하지만은 8·3이라는 돈을 내게 되면, 편의

69. 북한에 권력주도 후견주의가 제도화된 주요인은 북한식 수령독재로 인해 정치적 보호와 경제적 이익창출 기회를 원하는 수많은 피후견인들이 존재하기 때문이다. 정치적 보호를 필요로 하는 주원인은 출신성분에 따른 정치적 검열과 광범위한 비사회주의 검열, 그리고 수많은 교시와 교시 반복 등으로 정책변화가 잦은 북한 수령독재 시스템 때문이다. 경제적 필요는 생계문제 해결뿐 아니라 재산의 축적 및 사회적 지위 상승 욕구 때문이다. 따라서 독재정치가 관장하는 제재 및 규제로부터 보호와 처벌완화, 특혜 및 기회 등을 얻기 위한 평정서와 평가서 등 공문서 조작 및 각종 증명서 발행, 승진·취업·입학·알선 등을 매개로, 수많은 피후견인들이 후견인들을 찾아 관계를 맺으려 한다. 박형중·전현준·박영자·윤철기, 『북한 부패 실태와 반부패 전략』 (서울: 통일연구원, 2012).

70. (합북 청진시, 50대 전문대졸 여성, 예술단배우 출신, 2012년 탈북).

시설사업소에 봉사원으로 회사에 이름을 걸고 장사하는 거죠. 그리고 사람이 하다보면 요령이 트고 또 기술적으로도 발전이 되는 거죠. 실패도 좀 하면서 하다보면 성공이 … 고이기 할 때가 많아요. 쌓아 놓은 돈이 있으니까 (뇌물을) 찔러주고, 그러면 또 (안면관계도) 넓어지고 하다나니까, 웬만하면 이제 다 눈감아 주는 겁니다. 웬만한 비리, 비법장사 아닌 다음에는 그냥 다 눈감아 줍니다.<sup>71</sup>

이 구술의 인물 사례가 계층이동에 성공할 수 있었던 요인은 자기 능력, 국가통제를 벗어나는 요령, 뇌물, 간부와의 관계 등이다. 이러한 양상이 최상층에서도 나타난다. 그 원인과 사례로 최근 고위층 탈북민은 다음과 같이 구술한다.

무역종자는 위로부터의 지시가 아닌 사람들의 이윤추구활동 과정에서 창출됩니다. 개인이 중국정세, 여유자금 등을 고려해 무역종자를 터득하는 데만 2~3년이 걸리며, 당에 바로 보고할 수 있는 권한이 없고 유급 당비서만 보고할 수 있는 권한이 있기 때문에, 인적 네트워크를 통해 종자를 보고할 수 있는 통로를 찾습니다. 지방인 경우 지방 도 무역관리국에 종자를 신청하면 관심 있는 기관에서 8:3 로동자로 등록시켜주고 원천 외화별이 부원으로 채용합니다. 외화별이 사업을 잘 진행하는 경우 도 무역관리국이나 도급기관에서 이 사람을 끌어올립니다. (장성택의) 행정부 부부장이었던 리룡하도 지역 출신인데, 90년대 초반 청산무역회사가 가지고 있던 일본산 중고차 판매 워크를 사서 지방에서 사업을 하는 가운데 장성택 눈에 띄어, 54부 산하 총회사 사장을 역임하다 행정부로 승진한 것으로 알려져 있습니다.<sup>72</sup>

계층이동과 관련해 정치적으로 주목할 점은 당원 수의 증감 추세이다. 김일성 시대부터 현재 김정은 시대까지 당조직 관리 관련 당원 수

71. (양강도 혜산시, 40대 대졸 남성, 국가기관 간부 출신, 2011년 탈북).

72. (평양, 50대 대졸 남성, 외화별이 간부, 2014년 탈북).

변화 실태 및 그 이유에 대해 2급기업소 초급당비서 출신의 2014년 탈북민은 다음과 같이 구술한다.

북한 내 당원 수가 500만 명이예요. 제가 2010년도 우리 기업소에서 당 프로(비율) 계산해 군당위원회 제출했는데, 중앙으로부터 시작해서 프로 확정하라. 그래서 프로 확정된 게 그때 500만 명 정도로 나왔거든요, 김정일이 당프로를 많이 늘렸어요. … 김일성이 있을 때는 당에 입당한다 하는 거는 엄청 힘들었어요. 조선로동당원이다 하게 되면 당원으로서 선봉적 역할을 하라, 이런 의미를 가지고 강하게 (당비율) 통제를 했기 때문에 당에 입당하는 건 대단한 영광이었어요. … 김정일이 출마를 하면서 우리 당대열을 강화하자면 당프로를 늘여야 한다. 왜서 이 말이 나왔는가 김일성이 있을 때는 당원 1명이 천 명을 교양 하는 걸로 돼 있었지만은, 김정일은 당원 1명이 천 명을 교양 못한다, 당원 1명이 100명을 교양하는 걸 원칙으로 하자. 그래서 당프로 늘인 거예요.<sup>73</sup>

이 탈북민 구술에 따르면 김정일 시대 당원이 증대되었다가 김정은 시대 들어 500만 명 정도로 당원이 고정되고, 더 이상 확장하지 않았을 뿐 아니라 줄어들었을 수도 있다고 한다. 그 실태 및 이유에 대해, “(2012년 이후) 김정은이 출마를 하면서는 이 당프로가 완전 잘렸었어요. 김정은이는 이 500만 당원들 가지고 북한의 모든 정치를 할 수 있다. 이런 뜻을 가지고 당 대열을 정지시켜라. 이런 의미로 해서 당에 입당하는 거 정지시켰었어요”라고 한다.<sup>74</sup> 이러한 ‘당원 수 고정’에는 사람들이 먹고 살기 바쁘고 당원이 되면 요구하는 것이 많아서, 과거처럼 입당을 선호하지 않는 사회변화도 반영되어 있다.

또 다른 한편 정책적으로 주목할 계층으로 ‘독려계층’이 있다. 독려

<sup>73</sup>. (양강도, 60대 도당학교졸 남성, 군단위 2급기업소 초급당비서 출신, 2014년 탈북).

<sup>74</sup>. 위의 면담.

I
II
III
IV
V
VI

계층은 김일성이나 김정일이 국제관계 등을 고려해 특정 시기마다 지시한 방침에 따라 만들어진 개념이다. 즉, 출신성분이 좋지 않으나 충성을 하면 기회를 주겠다는 의미, ‘충성을 독려한다’는 의미에서 만들어진 계층 개념이다. 재일교포 가족 출신이거나 외국에 친척이 있는 사람들로 구성된다. 이들은 정치적으로 요주의 대상이며 정치적 계층 상승의 기회가 제약되어 있다.<sup>75</sup>

그런데 이들 중 해외 가족이나 친척들이 송금을 보내거나 개인능력을 발휘할 경우, 정치적으로는 하층이지만 경제적으로는 중상층 생활을 한다. 여기에는 탈북민 가족들도 해당된다. 이들 중에는 해외 친척이 보낸 돈으로 장사를 해서 돈을 벌고, 뇌물을 통해 권력층과의 관계를 긴밀히 하면서 돈주가 되거나 상층 생활을 하는 주민들도 있다.<sup>76</sup>

### 3. 계층분석에 따른 임파워먼트

이 절에서는 앞선 북한의 계층실태 및 변화에 초점을 맞추어, 자유민주적 주체 형성이라는 시각에서 주민의 임파워먼트 향상을 위한 시사점 및 정책방안을 다룬다. 먼저, 현 단계 북한의 계층구조 및 경제관리방법 변화에 따른 시사점과 방안, 그리고 계층별 핵심 정책을 살펴본다. 다음으로 이에 기반하여 중국·러시아·중유럽 등 주요 체제전환국, 독일, 한국, 쿠바의 경험으로부터 정책적 시사점 및 방안을 모색한다.

---

<sup>75</sup>-(함남, 50대 고등중졸 여성, 공장노동자 출신, 2012년 탈북).

<sup>76</sup>-(양강도 혜산시, 40대 대졸 남성, 국가연구원 조수/학교교원 출신, 2013년 탈북).

## 가. 김정은 시대 계층실태에 따른 시사점 및 방안

김정은 집권 이후인 2012~2014년간 북한을 떠난 탈북민들의 구술 및 선행연구를 종합할 때, 계층별 임파워먼트 정책 마련을 위한 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 김정은 시대 북한의 상층은 약 10~15%이다. 북한의 계층구조 최상위에 백두혈통과 만주 항일 빨치산 혈통이 주축을 이루는 귀족 계급인 1% 인구가 자리 잡고 있다. 이들은 정권으로부터 사치제를 공급받는 지배연합 구성원이다. 이 최상위 계층을 중심으로 북한체제를 떠받치고 있는 중상층 정치관료들이 부패시스템을 매개로 북한사회에서 높은 지위와 부를 향유하고 있다. 더불어 이들과 후견-피후견 관계를 맺으며 부를 축적한 외화벌이 사장 및 신흥부유층들이 상층을 이루고 있다. 상층의 주요 직업군은 시·군 각각에 당위원회, 인민위원회, 행정위원회에 상급 간부들, 당조직부·안전부·보위부·검찰 부장급들, 외화벌이 사장들, 돈주나 도매상 등이 있다. 변화 추이를 볼 때 최상층의 구분이 분명해지고 있으며 상층의 규모가 줄어들고 있다.

둘째, 중층은 약 20~30%로 중하층 간부들, 중소기업소규모 공장·기업소의 지배인이나 기술자들, 국가기관이나 상업망 및 서비스에 종사하며 소규모 직장 단위를 책임지는 사람들, 밀수를 하거나 외화벌이 회사에 소속되어 외화를 다루는 사람들, 장마당에서 장사를 하는 등 자기 노력과 능력으로 하루 세 끼 밥 먹는 것은 걱정하지 않는 주민들, 군수산업 등에 종사하며 배급을 안정적으로 받는 노동자들 등이다. 중층의 주요 직업군은 각 단위 중하급 당·행정 간부, 상인, 교원, 예술인, 기술자, 지식인 등이다. 계층구조 변화 추이를 볼 때 중층의 규모도 줄어드는 추세이다.

I
II
III
IV
V
VI



셋째, 하층은 약 60~70%로 김정은 집권 이전 시기보다 증대하였다. 하층의 직업군은 각 단위 지도원급, 노동자, 농민이 주를 이룬다. 그 외 최하층으로 노인, 고아, 집단거주자, 장애인 등 소외 계층들로 구성된다. 하층민 증대 경향은 북한주민들이 이전보다 삶의 기대 수준 및 생활 수준이 다소 높아졌음을 고려할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 하루 온종일 먹고 사는 문제 해결이 가장 큰 과제인 하층의 증대는 중요한 의미를 가진다. 먹는 문제가 해결되지 않는 절대 빈곤층에게 가장 중요한 임파워먼트 방안은 기초적 식생활 해결을 통해 ‘생각할 여유’를 주는 것이기 때문이다.

넷째, 당원 내 계층분화이다. 그 규모가 400만~500만 명 수준으로 증언되는 조선노동당원 내에서도 상층하 계층구분이 뚜렷해지고 있다. 군 단위에서 당원 인구 전체를 놓고 볼 때 약 30%가 상층이고, 중층이 약 40%, 그리고 나머지 30%는 하층이다. 따라서 지역 단위에서 중하층 간부나 관리자급에 있는 이들 40%의 당원을 주목할 필요가 있다.

다섯째, 자영업자 및 중소기업가 증대이다. 25년 이상 진화한 북한의 시장화, 북한 당국의 독립채산제 확산, 상업 및 서비스업 발전 등 때문이다. 이에 따라 정치권력이 약한 북한 중상층 주민 사이에 자영업이 확장되었다. 또한 북중합작의 대방사업 및 자체의 자재수급과 노동자 고용을 통한 중소기업의 기업가들이 증대하였다. 이는 공식영역에서 2급 이하 공장·기업소를 경영관리하는 지배인·기술자 등으로부터, 비공식영역에서 시장에 내다 팔기 위해 의류 등 중소기업으로 각종 생필품을 생산하는 공업 및 제조업 분야의 중소기업까지 다양한 영역에서 확인되고 있다. 현재까지 이들은 권력과의 유착 및 중국 자원에 의존도가 높으나 개혁·개방을 지향하는 기업가 정신을 함양하고 있다. 자유민주적 주체 형성이라는 시각에서 볼 때, 상대적으로 북한지

역의 여타 계층에 비해 가장 임파워된 집단군으로 볼 수 있다. 따라서 이들에 초점을 맞춘 임파워먼트 정책이 실효성이 높을 것으로 보인다.

여섯째, 독려계층이다. 독려계층은 김일성이나 김정일이 국제관계, 남북관계, 민심확보 등을 고려해 특정 시기마다 지시한 방침에 따라 만들어진 개념이다. 즉, 출신성분이 좋지 않으나 충성을 하면 기회를 주겠다는 의미, 충성을 독려한다는 의미에서 만들어진 계층 개념이다. 재일교포 가족 출신이거나 외국에 친척이 있는 사람들로 구성된다. 여기에는 탈북민 가족들도 해당된다. 이들은 정치적으로 요주의 대상이며 북한사회에서 정치신분적 계층 상승의 기회가 제약되어 있다. 그런데 이들 중 해외 가족이나 친척들이 송금을 보내거나 개인능력을 발휘할 경우, 정치적으로는 하층이지만 경제적으로는 중상층 생활을 한다. 이들 중에는 해외 친척이 보낸 돈으로 장사를 해서 돈을 벌고, 뇌물을 통해 권력층과의 관계를 긴밀히 하면서 돈주가 되거나 상층 생활을 하는 이들도 있다.

일곱째, 의식측면에서 볼 때 체제 불만이 높은 이들은 정치신분적으로 적대계층에 속하는 하층 > 핵심계층인 상층 > 동요계층을 중심으로 구성된 중층 순으로 드러났다. 정치적 행동과 관련하여 주목할 계층은 상층이다. 현재 하층은 생계를 해결할 수 있는 기초적 생존 자원이 너무 취약한 상황이다. 임파워될 수 있는 기회와 자원에 접근력이 낮아서 변화를 추동하기에는 한계가 있다. 반면 북한 정권의 불안정한 정책 때문에 위험비용 부담이 크며 각종 수탈의 실태를 잘 알고 있는 계층이 상층이다. 북한체제에 기생해 살 수 있는 능력을 포함해, 상대적으로 임파워될 수 있는 기회와 자원 접근력이 높은 편이다. 따라서 김정은 정권의 정치경제적 혼란시기에 제도 변화를 추진하거나, 실패할 경우 탈북할 수 있는 여력이 있는 이들이다.

I
II
III
IV
V
VI

여덟째, 비공식적 네트워크 발전 및 개인 능력에 따른 계층이동성이다. 시장화 및 후견-피후견 관계가 촉발한 비공식 네트워크가 북한의 중상층 내에서 광범위하게 발전하였다. 이는 대인 관계를 통한 영향력 및 인센티브를 매개로 한 개인 목표 설정에 긍정적 영향을 미친다. 특히 중층의 행동변화에 가장 크게 영향을 미치는 요인이다.

위와 같은 현 단계 북한 계층분석의 시사점으로부터 북한주민의 임파워먼트 향상에 기여할 수 있는 계층별 주요 정책 방안은 다음과 같다.

첫째, 상층 주민의 임파워먼트 정책은 그들이 북한체제의 수혜자라는 계급 속성뿐 아니라, 남북관계 긴장이 완화되지 않는 상황에서는 상당한 제약이 있다. 그럼에도 김정일 시대 이후 북한 정권이 시장경제를 부분적으로 받아들이면서 경제·무역 관련 간부나 상층 지식인들의 해외연수 및 시장경제 교육 기회 등을 부여하므로, 이를 활용하는 방안이 유의미할 것으로 보인다.

다음으로 귀족계급 1%와 나머지 9% 수준의 엘리트 간 균열을 촉진하는 정책이다. 당원들도 상중하로 계층구조가 뚜렷해진 상황에서 중하층 엘리트들을 공략하는 임파워먼트 방안이 효과가 높을 것으로 보인다. 또한 정치적 지위는 높지 않으나 각종 연줄을 활용하거나 개인 능력을 발휘하여 돈주나 무역회사 사장 등이 된 이들을 대상으로 한 중간 규모의 기업가 및 자영업자 양성 정책이 유의미할 것이다.

둘째, 중층 주민을 대상으로 한 임파워먼트 방안은 정책적으로 가장 심혈을 기울여야 한다. 인구의 20~30%에 해당하는 이들 중 상당수는 이미 북한사회에서 시장경제의 주체로 활동하는 주민들이다. 또한 임파워먼트의 주요 구성요소인 자신의 목표를 세우고 능력 및 영향력을 발휘하며, 목표를 달성하려는 훈련이 된 이들이 가장 많은 계층이다.

따라서 이들을 중심에 놓고 북한사회에 자유민주적 초동주체 구축을 구상할 수 있다. 정책적 방안으로는 임파워먼트 방법에 따른 소규모의 자유민주적 기업가 양성, 자영업자 양성, 그리고 기업가 정신의 함양, 그리고 기술이전 교육 등이 있을 것이다.

셋째, 북한 인구의 60~70%에 달하는 하층 주민의 임파워먼트 방안이다. 이들에게 가장 중요한 것은 하루의 삶을 유지하는 식생활 중심의 생존이다. 따라서 이들의 임파워먼트는 우선 인도적 지원을 포함하여 국제기구 등과 연계한 대북 식량지원 방안과 연결해서 사고할 필요가 있다. 예를 들어, 분배 모니터링 시 임파워먼트 방법 결합이나 기초적 생활 인프라 구축지원 사업에 결합 등이 있을 수 있다. 중장기적으로 이들이 성공의 경험 및 기회와 자원의 접근력을 높일 수 있도록 제조업 분야의 직업훈련이나 농업 부문의 생산기술 등을 훈련시키는 기초 교육 프로그램 지원 사업과 연동하여 사고할 수 있다.

## 나. 북한 경제관리방법 변화 및 시행 실태에 조응하는 처방

김정일에 이어 김정은 시대에도 인민생활 향상이라는 미명하에 경제관리개선 조치들이 시행되고 있다. 정권의 통치비용 증대 필요성 및 민심 관리를 위해서도 시장화는 북한에서 거스를 수 없는 대세로 자리 잡았다. 김정은 정권의 2012년 6·28 방침이나 이를 확장한 2014년 5·30 조치로 드러난 ‘우리식경제관리방법’은 이 상황이 반영되어 있다 (<표 III-2> 참조).

I
II
III
IV
V
VI

표 III-2 우리식경제관리방법 주요 내용과 실태

대상	6·28 방침 및 5·30 조치 주요 내용	시행 현황 및 효과
농업 부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협동농장 작업분조 10~25명에서 3~6명으로 축소</li> <li>• 분조별 토지배분과 국가가 생산비용 선지급</li> <li>• 생산물은 국가와 분조 일정비율(7:3)로 분배(국가는 수매형식으로 생산물 70% 수급, 분조는 30%를 분조원에게 현물분배)</li> <li>• 생산비와 생산물에 시장가격 반영</li> <li>• 목표량(생산계획) 초과 시 분조 자율 처분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인프라 미비로 시행 차이</li> <li>• 지역별, 관리주체별 차이</li> <li>• 2014년 분조 토지분배 1,000평, 6:4 분배비율 확산 시행</li> </ul> <p>※ 농업생산량 증대 ※ 자영농 증대 효과</p>
공업 부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가소유이나 공장/기업소에 실질 경영권 부여</li> <li>• 기업의 제품개발권, 품질관리권, 인재 관리권 행사: 지배인의 제품 생산·판매 권한확대</li> <li>• 공장별 생산량 설정, 원자재 자체 확보</li> <li>• 최초 생산비(원자재 구입비) 국가 투자</li> <li>• 국가계획 물량 인민위원회 가격국과 합의한 '합의가격', 그 외 잔여물량 장마당 '자율가격'으로 판매</li> <li>• 판매수입은 국가와 해당 공장/기업소 일정비율로 분배, 공장/기업소는 분배된 돈으로 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공장/기업소 독립채산제 확산</li> <li>• 생산품목과 생산량/생산액 계획지시 안하고, 생산품목·가격·판매방법 독자적 결정 가능</li> <li>• 생산설비·자재·연료·전력 문제 관련 기업/공장과의 거래로 자체해결 및 수익분배 자체결정 가능</li> </ul> <p>※ 국내생산 증대 ※ 경영성과 강조로 지배인 등 기술관료에 성과와 압박 효과 ※ 국영지방공장 임대 형식으로 개인 제조업, 기업가 증대</p>
상업 및 서비스 부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운송, 상점, 편의봉사, 식당에 개인 투자 통한 경영참여 허용</li> <li>• 그 댓가로 이윤의 10~20% 국가납부</li> <li>• 개인투자 기관에서 자체 노동력 고용 가능</li> <li>• 상업망 자체로 상품/노동력 확보해 자율 판매하고 이윤 일부를 국가에 납부 가능</li> <li>• 투자자는 투자처인 국가기관/협동단체 소속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평양시 및 대도시 서비스/상업시설 신설과 확충</li> <li>• 중국기업 등 상품 공급처 정해놓고 상품 조달</li> <li>• 대형 서비스/상업시설 운영 통해 외화사용 확장 및 주민들 장롱외화 국가상업유통망으로 유도</li> </ul> <p>※ 외화유통 증대 ※ 국가상업/서비스 분야에 개인투자 확산 효과 ※ 자영업자 증대</p>

대상	6·28 방침 및 5·30 조치 주요 내용	시행 현황 및 효과
노동 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지배인에게 노동자 고용·해고·임금 결정권 확대</li> <li>• 지배인에 대한 경영실적에 따른 평가</li> <li>• '일한 것 만큼, 번 것 만큼 보수' 지불</li> <li>• 노동자 배급과 임금도 공장/기업소 수익에 따라 자율적 결정 가능</li> <li>• 공장/기업소 간부는 기존처럼 당이 임명, 노동력 배치원칙도 지속</li> <li>• 노동자 토지임대제: 노동자들이 작업 외 시간에 가족과 농사지어 수확량의 30% 임대료 대신 협동농장에 납부하고 70% 배급·임금 대신 수취</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제철, 제강, 광산·탄광, 군수 분야 특급~1급 기업소의 기술직 노동자 등의 월급을 기존 3천~4천 원에서, 2014년 10만~50만 원으로 인상조치하다, 2015년에는 100만 원까지 대폭인상: 기업소 가동 핵심노동자들의 출근율과 근로 의욕 제고가 목적</li> <li>• 토지임대제는 8:3 노동자들의 공장/기업소 복귀 위한 지구책으로 시행</li> </ul> <p>※ 성과에 따른 임금차이 발생 등 인센티브 효과</p> <p>※ 기술직 노동자들의 기업소 복귀 효과</p>
배급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가예산제 기관인 국가기구, 교육, 의료 부문 종사자 배급제 유지</li> <li>• 기타 독립채산제 기관의 종사자 배급제 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가예산제·독립채산제 기관 모두 형식적으로는 배급제 유지, 실질적으로는 국가예산제 기관만 불안정하게 작동</li> </ul> <p>※ 배급을 근간으로 생활하는 북한인구는 2,500만 명 중 20%, 약 500만 명 이하로 추정: 중상층 이상 간부 5%(약 120만 명) 이내, 군인·군수 산업 종사자 5%(최소 120만 명), 집단생활자 및 극빈층 약 10%(약 120만 명)</p>

자료: 필자 작성.

<표 III-2>로 정리한 김정은 시대 경제개혁 조치는 기본적으로 생산력 증대를 위한 각 단위 책임성 제고 및 인센티브 강화 맥락에서 이루어지고 있다. 또한 정치적 결정 및 지시 반복 등에 따른 정책의 불안정성과 함께 각 단위의 지배인이나 관리자의 조직운영 능력, 그리고 생산주체들의 성과에 대한 인지 및 영향력이 커진 상황이다. 따라서 이 같은 경제조치들의 시행 현황과 효과에 기반하여, 앞서 제기한 계층별 임파워먼트 방안을 구체화할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

북한의 경제개선조치 시행 현황과 효과에 기초한 산업 부문별 행위 주체의 주요 임파워먼트 방안, 그리고 이와 관련하여 중요한 교훈을 얻을 수 있는 주요국 경험은 다음과 같다.

첫째, 공업 부문에서 독립채산제 확산에 따른 제조업 분야 중소기업가 양성 방안에 연계이다. 이는 독일의 동독 지역 경제 재건 및 경제엘리트 형성 경험에서 교훈을 얻을 수 있다.

둘째, 상업과 서비스 부문에 개인투자 확산 효과 및 자영업자 증대 현황을 주목하며, 중소기업 창업 및 자유민주적 자영업자 양성 방안에 연계이다. 이 역시 독일의 경험에서 교훈을 얻을 수 있다.

셋째, 농업 부문에서 분조관리제 추진 실태 및 자영농 증대 현황에 기반한 농업 기술 및 생산성 향상 지원방안과 연계이다. 이는 한국의 새마을운동 및 1990년대 이후 쿠바의 협동농장 경험에서 교훈을 얻을 수 있다.

넷째, 노동제도와 관련하여 성과에 따른 인센티브 제도 효과 및 기술직 노동자 중시 환경에 조응하는 기술 이전 및 직업훈련제도 개선방안과의 연계이다. 특히 지구화된 세계경제에서 북한경제가 자체의 힘을 키울 수 있는 기본적 산업 분야가 임가공 및 제조업 분야라는 점을 주목해야 한다. 이는 중국과 베트남의 직업훈련 제도 개선 경험에서 교훈을 얻을 수 있다.

이와 같은 북한 계층구조 및 변화 실태에 기반한 주요 정책 방안을 구체화하기 위해, 북한주민 임파워먼트에 기여할 수 있는 주요 국가들의 경험을 살펴보면서 대북한 시사점 및 방안을 모색해야 한다.

## 다. 자유민주적 주체 형성: 체제전환국의 경험과 교훈

첫째, 중국의 교훈이다. 중국의 개혁·개방을 이끈 대표적 주체는 지역의 향진기업을 경영하는 중소기업가들,<sup>77</sup> 대약진 정책의 후과를 경험한 개혁엘리트들,<sup>78</sup> 중앙정부의 승인 없이 비공식적 활동으로 농업혁명의 성과를 낸 지역 농민 등이다.<sup>79</sup> 이 경험에 기반할 때 중소기업 발전의 효과를 주목할 수 있다. 특히 중앙정부와 국영기업이 그다지 주력하지 않는 소비재 생산품 분야에 대한 주목이다. 따라서 북한에 중소 소비재 생산품 기업가들이 자유민주적 시장경제 마인드를 가질 수 있도록 하는 방안에 임파워먼트 처방을 결합할 필요가 있다.

둘째, 러시아의 교훈이다. 소비에트 체제 전환기 핵심 행위자는 상층의 정치엘리트들이었다. 변화의 동력은 계획경제 시스템으로는 서구 자본주의와의 경제 및 군사 경쟁에서 이길 수 없다는 공산당 핵심 엘리트의 ‘인식 전환’이었다. 변화를 이끈 대표적 인물은 고르바초프였다. 그는 개혁에 대한 강경노선을 유지했던 브레즈네프 시대에 그 노선에 반대되는 정보 등을 지식인들에게 공개했던 공산당 개혁엘리트였다. 이 핵심엘리트들의 ‘인식 전환’ 효과가 1988년 공산당 최상위 계급에 서부터 행동으로 나타났다. 공산당 내 민주파와 공산파라는 두 파벌의 쟁투가 드러난 것이다.

77. Yaobang Chen, “Tongyi Sixiang, Jiji Tiaozheng, Cujin Xiangzhen Qiye Chi xu Xietiao Jiankang Fazhan,” *Chinese Township-Village Enterprises (Zhongguo Xiangzhen Qiye)*, vol. 9 (September 1989) 참조.

78. Dali L. Yang, *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change Since the Great Leap Famine* (Stanford, California: Stanford University Press, 1996) 참조.

79. Kate Xiao Zhou, *How Farmers Changed China: Power of the People* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1996) 참조.



또한 개혁·개방을 통해 체제관리 세력인 정치관료들에게 사유재산 축적의 결정적 기회가 찾아온 점이다. 이와 함께 관료들의 주된 관심이 중앙에서 벗어나면서 소비에트 연합의 해체를 유도하였다. 거대한 규모의 다민족 연방국가였던 소비에트 관료들이 개혁추진 과정에서 기득권을 유지하며 살 수 있다는 것을 (특히 지역 차원에서) 인지했기 때문이다.<sup>80</sup>

따라서 북한과 같이 공산당의 핵심엘리트들이 경제를 좌우하는 사회에서 핵심 권력엘리트들의 인식을 전환시키는 정책이 필요하다. 구체적 방안으로는 그들은 언제, 어떻게 인식이 전환되는가라는 심리분석으로부터 정신적·물질적 인센티브 설정이다. 그리고 각종 공식·비공식 대북 접촉을 확장하면서 현재 엘리트뿐 아니라, 향후 북한의 핵심엘리트로 진입할 수 있는 사람을 만들어내는 것이 필요하다.

셋째, 자유주의적 시장경제 체제를 구축한 중유럽 폴란드와 헝가리의 교훈이다. 이 국가들은 북한과 상당한 차이가 있다. 국가권력에 대립하는 시민사회라는 역사적 전통이 존재하였다. 따라서 여타 현실사회주의에 비해 계급 내 균열이 심한 사회였다. 또한 종교인, 기술관료, 지식인 계층의 상대적 독립성이 강한 사회였다.

이 사회에서 변화를 주도한 세력은 ‘기술관료와 지식인 동맹’이었다. 폴란드와 헝가리로 대표되는 중유럽 사회주의에서 이 계급동맹에 의해 독점적 정치권력이 도전받았다. 이 동맹은 정치적으로 공산당 주도 명령형 관료주의 시스템으로부터의 자유를 추구하였다. 경제적으로는 자신의 기술기능 수준을 높이며, 경영주의적 전문성을 증시하면서 시

---

<sup>80</sup>. Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996) 참조.

장경제 시스템을 지향하였다. 이들의 활동은 유럽연합이라는 지역통합 흐름에 따른 지원을 받았다. 유럽의 상대적으로 자유로운 노동력과 자본 이동 환경에서 해외 자본과 연계되었다. 한편, 이로 인해 다국적 기업이 시장경제 시스템을 주도할 수 있게 하였다.<sup>81</sup>

이 경험으로부터 도출할 수 있는 북한 내 자유민주적 주체 형성의 시사점은 북한의 자유민주적 종교인 확산, 기술관료와 지식인 계층에 대한 맞춤형 임파워먼트 정책이다. 특히 북한의 중하층 기술관료, 외화 벌이 일꾼과 상인 등 시장경제의 미시행위자들을 대상으로 할 때 중요하다. 이들이 자신의 기술기능 수준을 높이며 경영주의적 전문성을 중시하면서 시장경제 시스템을 지향하도록 하는 정책이다.

한편 이 모델은 유럽연합이라는 지역통합 흐름 및 유럽의 상대적으로 자유로운 노동력과 자본 이동 환경에서 가능했던 것이다. 따라서 이 교훈을 현재 한국정부가 추진하고 있는 북·중 접경지역을 중심으로 한 ‘남·북·중 경제’ 연계 사업이나, 유라시아 이니셔티브 맥락에서 진행되는 ‘남·북·러’ 연계 사업에 접목해 볼 수 있다.

## 라. 중상층을 위한 자영업자 및 중소기업가 육성:

### 독일의 경험과 교훈

1990년 법제도적 독일통일 전후 과정에서 전개된 동독 지역 경제엘리트에 대한 풍부한 연구결과를 바탕으로, 남북통합 과정에서 북한지역 경제엘리트 형성에 중요 시사점을 제공하는 두 가지 유형의 경제엘

---

<sup>81</sup>-David Stark, "One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism," *American Journal of Sociology*, vol. 106 (2001), pp. 1129~1137.

I
II
III
IV
V
VI

리트는 자영업자와 중소기업가이다. 그리고 이를 위한 지역의 사업가적 문화에 착목이다.<sup>82</sup>

(1) 자영업자의 형성 경로와 발전: 상업 부문 경제엘리트 형성의 시사

동독 지역에 새로이 구성된 경제엘리트 중 창업이라는 흐름을 주도한 이들이 자영업자들이다. 이들의 형성 경로를 주목한 연구에 따르면, 구동독 지역에서 사회주의 체제가 들어서기 이전에 ‘기업가적 자립 문화’의 전통이 있던 지역/지방에서 자영업자들의 형성 및 발전이 왕성했으며, 통일 후 이들이 동독 지역의 경제성장을 견인했다. 특히 동유럽 사회주의 체제전환국들과 동독의 창업문화를 경험적으로 연구한 독일 연구팀의 다음과 같은 연구결과들이 우리가 정책적으로 주목해야 할 지점들이다.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> 독일통합 과정에서 동독 지역 경제엘리트 실태 및 양상은 Bernd Martens, “Ostdeutsche Wirtschaftseliten in der Wendezeit,” in *20 Jahre Deutsche Wiedervereinigung, Tongilbu-Projekt*, eds. E. J. Lee and W. Pfennig (2010)를 번역한 베르트 마르텐스(Bernd Martens), “II. 경제엘리트,” 『독일통일 20년 계기 독일의 통일·통합 정책 연구: 제1권 분야별』 (서울: 통일부, 2011), pp. 296~329의 주요 내용에 기반한다. 그 외 Katharina Bluhm and Bernd Martens, “The Restoration of a Family Capitalism in East Germany and Some Possible Consequences,” in *Doing Succession in Europe: Generational Transfers in Family Businesses in Comparative Perspective*, eds. Isabell Stamm, Peter Breitschmidt, and Martin Kohli (Zürich: Schulthess, 2011), pp. 129~152; Katharina Bluhm, Bernd Martens, and Vera Trappmann, *Business Leaders and New Varieties of Capitalism in Post-Communist Europe* (London: Routledge, 2014); Bernd Martens, “East German Economic Elites and Their Companies Two Decades After the Transformation (‘Wende’): Still Following the Patterns of the 1990s,” *Journal for East European Management Studies*, vol. 13, no. 4 (2008), pp. 305~326 등 참조.

<sup>83</sup> 미하엘 프리취가 주도한 연구결과물인 Michael Fritsch, “Entrepreneurship, Entry and Performance of New Businesses Compared in Two Growth Regimes: East and West Germany,” *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 14 (2004), pp. 525~542; Michael Fritsch and Michael Wyrwich, “The Long Persistence

1989~1990년의 체제 변혁 이후 구동독 지역에도 ‘사업가적 자립성을 보이는 지역의 문화’가 여전히 존재함이 확인되었다. 체제 전환이 진행되면서 보여진 새로운 창업문화 연구팀은 이러한 문화적 전통이 적어도 1차 세계대전과 2차 세계대전 사이의 시기까지 거슬러 올라간다는 사실을 확인하였다. 물론 동독의 사회주의 지배체제 역시 다양한 선전과 억압적 조치로 개인이 갖고 있는 ‘사업가적 정신’을 말살하기 위해 노력하였다. 그럼에도 불구하고 이 전통은 완전히 제거되지 않았다. 그 결과 동독에서 체제 전환이 이루어진 시기에도 사업가적 문화유산이 각 지역적 전통에 따라 상이하게 남아 있었다.

1920년대 중반부터 이미 사업가적 자립성이 강하게 존재하였던 지역의 경우, 체제 전환이 시작되는 초기부터 사업가적 정신이 발휘되었다. 구동독 지역 중에서도 1945년 사회주의 체제 수립 이전에 자영업의 전통이 강했던 지역에서 체제 전환 직후부터 아주 높은 창업률을 보였다. 또한 1989년의 체제 전환과 동시에 높은 창업률을 보인 지역이 독일이 통일된 지 20년이 지난 이후에도 여전히 비교적 높은 경제적 자립도를 보여준다. 나아가 이 연구팀이 경험적 분석을 통해 확인할 수 있었던

---

of Regional Entrepreneurship Culture: Germany 1925–2005,” *Jena Economic Research Papers*, no. 2012–036 (Friedrich Schiller University and Max Planck Institute of Economics Jena (forthcoming in *Regional Studies*), 2012); Michael Fritsch, Elisabeth Bublitz, Alina Rusakova, and Michael Wyrwich, “How Much of a Socialist Legacy? The Reemergence of Entrepreneurship in the East German Transformation to a Market Economy,” *Jena Economic Research Papers*, no. 2012–042 (Friedrich Schiller University and Max Planck Institute of Economics Jena, 2012); Michael Fritsch and Michael Wyrwich, “The Effect of Regional Entrepreneurship Culture on Economic Development—Evidence for Germany,” *Jena Economic Research Papers*, no. 2014–014 (Friedrich-Schiller-Universität, 2014); Michael Wyrwich, “Regional Entrepreneurial Heritage in a Socialist and a Post-socialist Economy,” *Economic Geography*, vol. 88 (2012), pp. 423~445 등 참조.

---

I

II

III

IV

V

VI

---

것은 창업률이 높은 지역이 시장경제로 전환하는 과정에서 발생하는 다양한 문제를 잘 극복하고, 통일 20년 후에도 비교적 높은 수준의 풍요로운 삶을 영위하고 있다는 사실이다.

이 독일경험이 북한지역에 자유민주적 주체 형성 방안 마련에 시사하는 중요 지점을 정리하면 첫째, 통일 후 동독 지역 내부에 지역 간 경제적 격차가 발생한 요인을 분석한 결과, ‘기업가적 자립 문화’가 존속하는 지역에서는 경제성장과 고용 등의 경제성과가 비교적 우월한 것으로 확인되었다. 둘째, 동독 사회주의 체제의 반창업 정책에도 불구하고, 작센과 같이 분단 이전에 창업 전통이 있었던 지역에서는 창업문화의 유산이 잔존해 있었다. 이 지역 전통으로 인해 체제 전환 초기부터 1920년대의 수준을 능가하는 창업이 이루어졌다. 그리고 그 후 20여 년이 지나서도 높은 수준의 창업률을 유지하고 있다. 셋째, 동독 지역 중소기업 부문에서 창업자 자본주의가 형성된 것은 이미 2차 세계대전 이전에 지역에 뿌리내린 지식기반이 명령경제의 평준화 압력 하에도 잔존하였고 그것이 동독 지역에서의 창업 붐을 일으키는 데 결정적 역할을 하였기 때문이다.

이로부터 대북한 적용에 핵심적 시사점을 도출하면 북한에 자유민주적 주체 형성 방안을 설계하는 데 중요한 것이 지역 요인이다. 특히 일제시대 공업과 상업이 발전한 북한의 국경연선지역의 주요 도시와 개성, 원산 등을 주목할 수 있다. 그리고 평양 외에도 도매시장이 발전한 평성, 신의주, 함흥, 청진, 혜산 등을 거점으로 한 주체 형성 방안을 설계할 수 있다. 이는 특히 북한지역에 상업 및 서비스 부문에서 주도적 역할을 할 수 있는 경제엘리트 형성 방안에 중요한 시사점을 제공한다.

지역에 뿌리내린 자영업 문화는 쉽게 제거되지 않고 아주 오랫동안

지속되는 경향을 보인다. 북한과 같은 억압적 체제 하에서 평준화 압력이 가해진다고 해도 쉽게 파괴되지 않는다. 이러한 산업적 도시 문화와 지역 특성에 따른 방안이어야 한다. 이는 북한에 자유민주적 주체 형성뿐 아니라 향후 남북통합의 주역을 형성하는 데 중요한 과제가 된다. 이들은 체제 전환 과정에서 발생하는 다양한 문제를 극복하는 것뿐 아니라, 경제적 성장에도 중요한 역할을 할 것이다.

## (2) 중소기업가 형성 경로와 발전: 제조업 강화의 경험 및 교훈

동독 지역 중소기업가의 형성 경로와 발전에서 주목할 지점은 산업 분야의 경제엘리트 지속성, 경영변화, 그리고 경제엘리트 재생산 구조이다. 북한지역 자유민주적 주체 형성에 시사성 높은 특징은 다음과 같다.<sup>84</sup>

첫째, 구동독의 콤비나트 및 사업체 간부집단이 통일 직후 대개 소기업 사장자리에 올랐고, 그들에 의해 설립된 기업들은 현재까지 자기자본, 매출액, 종업원 수 면에서 대부분 성공을 거두고 있다. 둘째, 동독 지역에서 규모가 큰 중소기업들은 다수 서독인들이 소유하고 있지만, 20년간 구동독 경제엘리트들의 성공은 동독 특유의 창업 자본주의라 볼 수 있다. 셋째, 최근에는 일부 중소기업에서 가족 내 세대교체가 이루어지고 있다. 서독 지역에서도 같이 중소기업에서 가족 세습

<sup>84</sup>. 카타리나 블룸이 10년 이상 주도한 연구결과물인 Katharina Bluhm, "Reemerged Small-business Capitalism: The East German Transition Reviewed," *German Politics and Society*, vol. 18, no. 3 (2000), pp. 49~118; Katharina Bluhm, "Theories of Capitalism Put to the Test: Introduction to a Debate on Central and Eastern Europe," *Historical Social Research*, vol. 35, no. 2 (2010), pp. 197~217; Katharina Bluhm, Bernd Martens, and Vera Trappmann, *Business Leaders and New Varieties of Capitalism in Post-Communist Europe* (London: Routledge, 2014) 참조.

형태의 경제엘리트 재생산이 이루어져 나갈 것으로 보인다.

넷째, 통일 후 구동독 지역 중소기업 구조와 경영층의 변화로 인해 경영개념이 급속히 경쟁적으로 변하였다. 그러나 이것이 궁극적으로 미국식 경영모델에 근접할 것이라는 가설은 입증되지 않았다. 이는 구동독 지역에서 활동한 구경영층의 존속으로 인해 세대교체가 지연되었고, '사회적 시장 경영'과 '경쟁자본주의적 경영'의 양 축을 오가는 새로운 경영철학이 형성되었기 때문이라 할 수 있다. 경쟁자본주의 유형은 통일 후 10여 년 동안 구동독 지역의 창업시기에 지배적이었다. 이는 급속한 흡수통일의 후과 및 체제 전환의 과도적 현상으로 볼 수 있다. 다섯째, 서독뿐 아니라 구동독 지역의 중소기업가들도 국가개입보다는 시장의 자유를 선호한다. 이는 독일 전역에 시장경제 시스템의 기업문화 동질화가 이루어지고 있음을 의미한다.

이로부터 북한지역에 자유민주적 중소기업가 형성에 중요한 시사점을 도출하면, 우리가 주목해야 할 1차 대상이 현재 북한에서 공장이나 기업소를 관리하고 있는 기술관료라는 점이다. 이때 현재뿐 아니라 만약 급작스런 통일이 되었다고 하여도, 예상되는 최소 20여 년의 통합과정에서도 북한지역이 남한지역보다 경제 수준 및 기술 수준, 경영 수준, 산업 인프라 등이 현저하게 낮을 것이라는 점을 고려해야 한다.

이에 기초할 때 북한지역에서 유력한 성장 산업은 중소기업 제조업이 될 것이다. 그러므로 동독 지역 중소기업가의 형성 경로와 발전 과정은 북한지역 제조업 분야 경제엘리트 형성에 중요한 시사점을 제공한다. 더불어 이 시사점은 북한인구의 고령화에 따른 젊은 인구 감소 및 대부분의 20대들이 10년 이상 군복무를 함에 따라, 실질적 현장 기술인력이 30대 중반 이후라는 점을 고려하여 현실 적합성 있는 정책방안으로 재창조되어야 할 것이다.

이들에 대해 사업계획, 마케팅, 자금조달과 같은 창업경영의 전통적인 측면에서 창업자를 지원하는 것 외에, 시장경제의 전반적 운영방식 관련 교육 및 자문이 의미가 있다. 더불어 ‘기업가 정신’ 함양을 위한 인지적 정책이 중요하다. 인지 차원의 정책은 경제정책의 중요한 보완책 역할을 하며, 동시에 종합적 창업지원의 중요 정책이다. 이 정책의 목표는 북한주민들의 시장경제와 기업가 정신 수용도를 높이고, 자율성과 모험정신이라는 사업가적 자질을 키우는 것이다. 기업가 정신이 사회적으로 수용되는 것을 돕기 위한 정책이다. 자유민주적 사업가 형성 시 룰 모델이 될 수 있는 사람과 행동을 선정하여 지원해 주는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다.

또한 동독 지역에서 이루어진 경험적 연구결과에 기반하여, 북한주민들의 기업가 정신을 증진하기 위한 다양한 방안을 재창조해 볼 수 있다. 이때 각종 창업지원은 장기적 시각에서 마련되어야 한다. 단기적 성과를 추구하는 임시대응식 또는 분별없는 방안들은 통일비용을 더욱 크게 할 것이다. 이 과정에서 제도적이고 실질적인 차원에서 기업가 정신을 증진하기 위한 정책뿐 아니라, 창업 및 사업가적 자립성의 수용도를 높이기 위한 인지적 차원의 정책이 중시되어야 한다.

## 마. 중하층을 위한 농업 및 직업훈련 방안

### (1) 새마을운동의 재구성 경험과 교훈

북한 중하층민, 특히 농민들의 임파워먼트 방안 마련과 관련하여 한국의 새마을운동을 콩고 농촌에 적용한 임파워먼트 경험 사례는 중요한 함의를 제공한다. 세계적 빈곤문제 해결을 위해 선진국의 해외개발원조(ODA) 정책과 수혜국 자체의 역량강화(empowerment)를 연

I
II
III
IV
V
VI



제한 아프리카 콩고에서 새마을운동의 성공적 경험이다. 한국의 새마을운동 지원사업에 따라 콩고의 은쿠무(Frey Lungula N’Kumu) 박사가 진행한 새마을운동 사업은 다음과 같이 3단계로 나누어 진행되었다.<sup>85</sup>

- 제1단계(2004~2006년): ‘새마을 만들기’
  - 새 농장 만들기 사업(2004년)
  - 내 농장 만들기 사업(2005년)
  - 내 집 만들기 사업(2006년)
- 제2단계(2007~2009년): 소득증대 사업을 통한 ‘부자마을 만들기’
  - 염소·돼지 은행 사업(2007년)
  - 수자원 개발 사업(2008년)
  - 양어장 설치 사업(2009년)
- 제3단계(2010~2012년): ‘복지마을 만들기’
  - 농산물 저장고(2010년)
  - 보건소 건립(2011년)
  - 학교 건립(2012년)

이 모델은 북한 농민들의 임파워먼트 향상에 유의미한 시사점을 제공한다. 콩고에서 새마을운동은 한국 ODA 정책과 수혜국 국민들의 역량강화를 효과적으로 연계한 성공적 사례로 평가받는다. 이러한 성공에 기반해 한국정부가 북한지역 새마을운동 적용에 효과를 거두기 위해서는, 단순한 재정적·기술적 지원을 넘어선 민간주도형 상향식(bottom-up) 방식으로 북한 농민 및 빈곤층들이 자체의 힘으로 자립할 수 있는 임파워먼트 프로그램과 연계하는 방안을 모색해야 한다.

---

<sup>85</sup> 박한규, “세계빈곤 문제 해결을 위한 상향식(bottom-up) 접근으로서의 ‘역량강화(Empowerment),” *UGHTOPIA: The Journal of Social Paradigm Studies*, vol. 28, no. 2 (2013), p. 23.

## (2) 협동조합의 재구성: 쿠바 알라마르 협동조합의 경험

북한 농민, 도시 하층민, 노년층들의 임파워먼트 방안으로 북한주민들에게 익숙한 협동조합 사업 전통을 새롭게 재구성하면서 성장을 유인할 수 있는 정책이다. 그 경험으로 ‘도시근교-유기농 농업’을 성공시킨 쿠바 알라마르 협동조합의 경험과 교훈을 주목한다. 세계적으로 주목받고 있는 알라마르 협동조합은 2015년 현재 총 10헥타르의 농지를 가지고 있으며 150명이 약초, 과수, 곡물 등 여러 농작물을 재배한다. 본 연구과정에서 만난 쿠바 알라마르 협동조합 조합장은 쿠바 농림부에서 20년간 근무한 농업기술자였다. 그리고 대표로서 이 협동조합을 18년간 운영하였다. 그의 경험과 인식을 중심으로 쿠바의 경험과 교훈을 살펴본다.<sup>86</sup>

소련 붕괴 당시 쿠바에서는 화학비료, 기름, 씨앗 등이 없었고, 소비에트의 지원 중단에 따라 모든 농업정책도 붕괴하였다. 이 상황이 쿠바에 녹색혁명을 유도했다. 당시 쿠바는 식량문제 해결을 위해 농촌을 중심으로 대량의 비료와 녹색물질들을 배포하였다. 1980년대부터 이촌현상으로 농촌인구가 도시로 이동하였는데, 그 인구가 다시 농촌으로 돌아가지 않음에 따라 근교농업과 도시농업을 시작하였다. 그 성과로 2015년 현재 약 350,000명(쿠바 인구는 약 1,100만 명 수준)이 근교농업에 종사하고 있다.

협동조합은 다음과 같은 사회적 효과를 낳았다. 첫째, 몸이 해롭지 않은 농산물을 생산하게 되었고 농산물 가격을 낮추었다. 둘째, 일자리 창출 효과이다. 셋째, 많은 여성인력들이 종사하는데 남성에 비해 일의

<sup>86</sup> 이 내용은 본 연구과정에서 진행한 통일연구원의 쿠바현지조사(2015.8.1~4.) 중 수행한 쿠바 알라마르 협동조합 견학 및 조합장 인터뷰에 기초한 것이다.

효율이 높다는 것이 확인되었다. 셋째, 현재 쿠바인의 평균수명이 79세 이상이며, 인구 19%가 65세 이상이다. 노령화 문제가 심각한데 노년층들이 협동조합에서 많이 일하고 있다. 무엇보다 근교농업이 성공한 이유는 노년층 주도로 삶의 지혜를 가진 사람들과 함께 일을 하기 때문이다.

주변환경과 조화를 이루면서 농업을 하고 있으며 경제적으로도 유용하다. 유기농 농업의 핵심은 배고픔에서 시작되었다. 전 세계적으로 유기농 농산물의 수요가 상당히 높아지고 있으나 생산량은 일정 수준에 머물러 있다. 때문에 시장성이 상당히 높다. 쿠바의 경우 관광으로 외부 방문객이 많기 때문에, 그들을 타겟으로 한 유기농 농산물 생산과 판매가 효과가 있다. 이곳에서는 화학물질은 전혀 사용하지 않는다. 해충을 막기 위한 핵심은 다품종 재배이다. 현재 총 300여 가지가 넘는 다양한 색상의 품종을 재배 중이다. 퇴비, 지렁이, 자연호르몬, 보카치(발효공법), 미생물 등을 활용해 농작물에 영양분을 준다. 특히 미생물 공법이 상당한 발전하였다.

쿠바는 가진 자산이 별로 없기 때문에 대규모 기술기법을 활용한 농업생산시설을 구축하기 어려운 상황이다. 어떤 이들은 과거 화학비료 방식으로 생산하는 것이 생산량이 더 많을 것으로 생각하기도 한다. 하지만 유기농으로도 충분히 많은 생산이 가능하다. 유기농으로 농사를 짓기 위해서는 공부가 필요하며, 재능과 열정 역시 요구된다. 전 세계적으로 농업인구가 줄고 있다. 새로운 아이디어가 발굴되고 성과가 좋아야지 농사를 짓는 사람들이 계속 생길 것이다. 이로 인해 많은 이들이 쿠바가 어떻게 유기농으로 농사를 짓는지 궁금해 하고 있다.

협동조합의 수익은 국가가 아닌 개인으로 넘어가는 과정이며, ‘약간은 부족한 민주주의 상태’로 운영되고 있다. 쿠바는 70%가 협동조합의

형태에 의존하고 있다. 그 중 40%가 국가소유 땅이지만 무상분배를 받아서 농사를 짓는 형태로 운영 중이다. 쿠바 협동조합 형태는 자발적인 것이 아니라 국가의 지시에 따른 것이다. 지금까지 경험으로 볼 때 쿠바처럼 사회주의 전통이 있는 사회에서는 협동조합이 가장 좋은 시스템이라고 생각된다. 그러나 이 형태가 철학적으로 왜 중요한지 사람들이 인정해주어야 하고, 그것을 믿고 따라와 줘야 한다. 따라서 리더십이 중요하다.

쿠바의 농업 생산량은 충분하지 않다. 쌀을 포함하여 식량의 80%를 수입에 의존한다. 75만 톤의 쌀을 소비하고 있는데, 쿠바의 쌀 생산량은 20만 톤에 불과하다. 자급자족이 안 되고 있다. 예전에는 사탕수수(설탕)만 재배했었고, 미국은 쿠바가 생산한 설탕의 96%를 소비했다. 약 4천만 명에게 설탕을 제공했다. 설탕에 대한 대가로 감자, 고구마, 쌀 등이 미국에서 넘어왔다. 이것이 식민지 시절 쿠바의 모습이었다. 식민지 시절 무역구조 때문에 생산량 부족이 지속되고 있다. 역사적으로 캐리비안 쪽은 가난했고 사회 시스템이 제대로 갖춰지지 않았다. 냉전시대 설탕 판매처로서 미국을 잃어버린 후 러시아가 들어왔다. 그 후에도 계속 설탕만 생산했고, 러시아 및 유럽의 코메콘으로부터 다른 농작물들을 받았다.

코메콘 붕괴 이후 이러한 거래관계가 끝나면서 85%의 수출·수입이 모두 막혀버렸다. 적은 것을 가지고 조금씩 다시 시작할 수밖에 없는 상황이었다. 혁명 전 이곳에는 아무것도 없었으나 터널이 뚫리면서 농사를 짓는 땅이 되었다. 그리고 소련이 무너지기 전에는 근교농업이라는 개념이 없었다. 물론 모든 것이 다 잘되고 있는 것은 아니다. 그러나 식량생산 추세가 변화하고 있다. 술 안 마시고, 담배 안 피우고, 화학비료 사용한 식품 안 먹는 개인의 결정 때문이다. 전 세계 사람들은 건강

I
II
III
IV
V
VI

한 음식을 먹으려 노력하며 이것이 협동조합의 시장이라고 인식된다. 카카오와 커피를 생각해보면 제3세계에서 만들어 비싸게 팔 수 있다.

쿠바의 협동조합 경험은 북한 당국도 관심이 높은 것으로 알려져 있다. 현재 농업개혁 방향도 전통적 협동조합 방식에 생산성을 높이는 관리방식을 결합한 것이다. 따라서 남북경협 과정에서 이러한 정책을 지원하면서, 임파워먼트 방안을 결합할 수 있다. 특히 북한 농민, 도시 하층민, 노년층들의 임파워먼트 정책 마련에 중요한 함의를 준다.

### (3) 기술전수를 촉진시키는 직업훈련

직업훈련은 기본적으로 북한의 제도 변화 과정에서 탐색되어야 한다. 김정은 정권 또한 최근 교육과정 개편 등을 통해 새로운 인력양성 체계를 구축하고 있다. 그러나 북한의 2012년 의무교육제도는 여전히 정치사상 교양교육에 치중해 있으며, 실업교육에 대한 비중이 여타 사회주의 국가에서 찾아보기 어려울 정도로 낮다.<sup>87</sup>

북한 당국의 최근 경제관리개선 조치 등을 볼 때, 북한도 기존의 인력양성 방식으로는 한계가 있음을 인식하고 있는 것으로 보인다. 점진적이거나 교육 체계를 수정할 필요 및 변화에 필요한 인력 양성의 요구가 점차 높아지고 있다. 시장경제를 받아들인 중국과 베트남의 경험을 보면, 교육 및 인력 양성 체계에서 직업훈련기관의 증가폭이 가장 컸다. 기능인력 양성이 교육개혁의 핵심 전략이자 과제가 되었다. 그 이유는 특히 개혁·개방 초기에 상대적으로 우위에 있는 저렴한 노동력에 기반해서 경제성장을 추동하거나 외국자본을 유치하기 때문이다.<sup>88</sup>

---

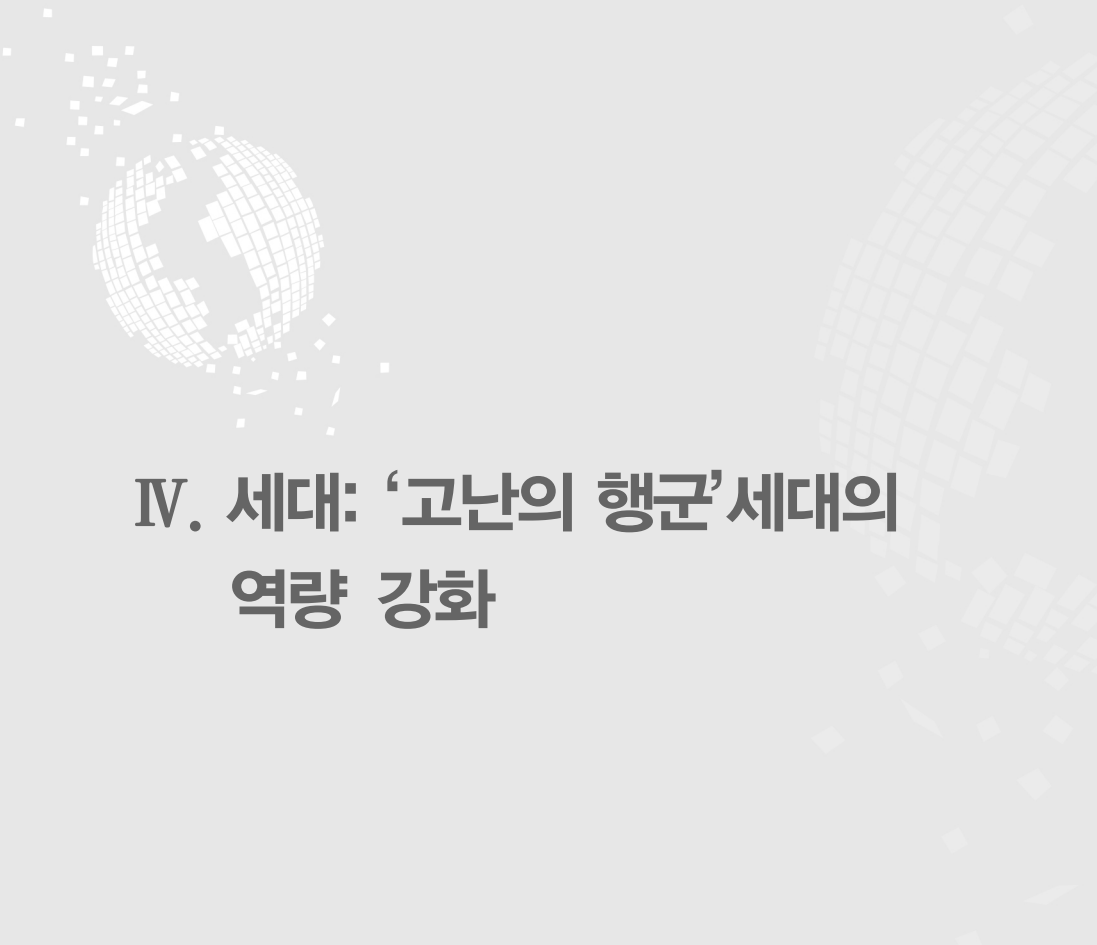
<sup>87</sup>- 1990년 기준 헝가리, 폴란드, 러시아, 중국의 중고등 교육과정에서 실업계 학생비율은 각 77.5%, 76.5%, 43.3%, 45.7%이었다. 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』 (서울: 한국개발연구원, 2002), p. 378.

김정일 시대 이후 현재까지 북한 당국도 경제특구 건설과 남한 및 국제사회와의 제한적인 경제협력을 추진하고 있다. 이 과정에서 경제 발전 및 외국자본의 투자를 유도하기 위해서는 인적자원개발 특히 직업훈련이 중요한 과제로 대두할 것이다. 따라서 교류협력 정책과 연계하여 임파워먼트 기법을 활용한 직업훈련 방안을 모색해야 한다. 선행 연구에 따르면, 북한의 인적자원 개발 과제는 기능인력의 양성을 위한 직업교육과 직업훈련 과정의 개선, 그리고 고급인력의 육성 또는 활용을 위한 지원정책의 확충이다.<sup>89</sup> 이때 지원의 우선순위는 ‘기술전수를 촉진’시키는 부문이다. 즉, 임가공업이나 제조업 부문이다.

<sup>88</sup> 윤병수, “북한의 인적자원개발 현황과 향후과제: 중국 및 베트남과의 비교를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 7권 10호 (2005.10.), p. 23.

<sup>89</sup> 위의 글, p. 24.





## IV. 세대: ‘고난의 행군’세대의 역량 강화





‘세대’는 어느 사회를 막론하고 계층, 지역과 더불어 사회구조를 이해하고 변화를 논하는 주요 요인으로 다루어졌다. 북한에서는 어떠할까? 현재 북한사회에 나타나는 ‘세대변화’ 현상이 향후 북한사회의 근본적 변화를 촉진할 수 있을까? 북한사회에서 세대변수는 계층이나 지역변수와 비교하여 정치적 기회구조 창출에 있어서 어떤 의미를 가질 것인가?<sup>90</sup>

본 장은 최근 북한의 세대실태를 파악하고 북한변화 추동력의 하나로써 현재 북한에서 이루어지는 ‘세대변화’가 지닌 가능성을 검토하고자 한다. 북한주민이 가장 바라는 변화는 무엇이며, ‘세대’가 북한변화에 의미 있는 집합단위를 구획하는 변수일 수 있을까? 이에 접근하기 위해 임파워먼트의 이론을 기반으로 개인적 수준과 세대적 수준, 미시적 접근과 거시적 접근을 연계하여 북한의 세대구조를 입체적으로 파악하고자 한다. 그리고 이를 기반으로 북한주민의 임파워먼트를 강화하기 위한 세대별 접근전략을 제시한다.

북한변화를 추동하는 주동 세대는 누구인지? 북한주민의 자발적인 역량을 강화하기 위해서는 사회변화의 조건이 어떻게 구성되어야 하는지? 외부의 조력자들은 세대 주체들을 어떻게 조력해야 하는지? 등의 문제가 본 장의 주요 내용이다. 그런데 세대별 실태를 파악하기 이전에 먼저 해야 할 일이 있다. 세대의 개념을 분명히 해서 먼저 세대 간 경계를 설정하는 일이다.

<sup>90</sup> 오늘날 한국의 세대연구에서 세대효과가 독자적으로 나타난다고 보지 않고 계층문제에 종속되거나 변형된 계층문제로 인식하는 시각이 있다. 88만 원 세대로 대표되는 오늘날 청년실업층 및 비정규직 문제를 세대효과가 아니라 “전생애 과정에서 나타나는 계급불평등과 노동시장 양극화의 문제로 접근하는 것이 타당”하다는 주장은 시사점이 크다. (신광영, 『한국사회 불평등연구』 (서울: 후마니타스, 2013), p. 135.) 그러나 북한 세대연구나 계층연구가 아직 출발점에 서있는 까닭에 본고에서는 세대 변수를 독립적 변수로 접근한다는 입장을 취한다.

I
II
III
IV
V
VI

그간 북한 세대연구에서는 주로 새 세대인 청년층의 특징과 의식, 정체성을 규명하는 일에 많은 힘을 쏟아왔다. 그러나 연구시기에 따라 해당시기의 청년층을 대상으로 연구를 하면서 연구 성과가 축적되어도 이에 근거하여 북한의 세대별 실태를 비교하는 것이 불가능했다. 이 같은 문제를 피하기 위해서는 현 단계에서 먼저 세대의 개념과 세대구분에 관한 논의를 통해 북한 ‘세대구분’의 틀을 확정하는 것이 필요하다. 이 연구는 이론적·경험적 선행논의를 바탕으로 세대구분의 틀을 만들고 이에 따라 세대별 실태를 파악함으로써 북한 세대실태의 실체에 보다 가까이 접근하고자 한다. 그리고 이러한 시도를 통해 세대 관련 연구자들 간의 학술적 논의를 보다 활성화하고자 한다.

## 1. 새 세대 등장을 둘러싼 논의

### 가. 북한 체제이행과정에서 세대의 의미

북한 정권 차원에서도 ‘세대’는 북한 정치엘리트 변동이나 김정은 체제와 관련하여 중요한 요소로 인정해왔으며, 북한 당국은 세대의 중요성에 주목하고 북한식 사회주의와 대중운동 시기에 따라 혁명의 1, 2, 3, 4세대로 구분하여 김일성을 시조로 하는 세대관을 정립하였다.<sup>91</sup> 세대변화가 체제 이완에 영향을 미칠 것을 우려하고 대비해왔다고 볼 수 있다. 그러나 우리의 통일전략에서 사회운동론적 관점에서 세대변수가 차지하는 중요성은 충분히 고려되지 못하고 있다.

---

<sup>91</sup> “혁명의 1, 2, 3, 4세대 개념 범주는 북한체제가 ‘김일성조국’이라는 정의에 기초하여, 혁명1세대, 김일성 만주항일혁명 세대로부터 출발하는 김일성 시조개념에 따라 북한 정권에 의해 규정되어 상징조작된 세대구분 틀이다.” 박영자, “체제변동기 북한의 계층, 세대, 지역균열: 행위자 모형에 기반한 상황과 구조,” 『한국정치학회보』, 46집 5호 (2012).

최근 세대연구의 초점은 주로 북한 새 세대에 맞추어져 왔으며,<sup>92</sup> 이는 “특히 김정은 시대 북한체제의 통치기반인 새 세대가 이전 세대와 질적으로 구분되는 특징을 지닌다면 이는 김정은 체제의 안정성이나 북한사회의 변화와 관련해 시사하는 바가 크기”<sup>93</sup> 때문이다. 하지만 무엇보다 “북한 청년층을 세대의 관점에서 접근하려는 이유는 이렇게 변화된 국내 정치적·경제적 상황에서 계급이나 민족, 또는 젠더와 같은 여타 사회적 범주집단들에 의한 사회변동 동력 형성 가능성을 찾아보기 어려운 현 국면에서 이들이 어떤 사회정치적 지향을 갖는 집합적 행위자로 형성될지 검토하는 것이 중요하기” 때문이다.<sup>94</sup>

그런데 과연 북한 청년층이 북한사회 변화를 추동하는 가장 주요한 변화주체 집단일까? 이 명제에 대한 의문에서 이 연구는 출발한다. 북한 청소년 내지는 청년층에 대해 쏟아지는 관심이 그에 값하는 가치를 가지고 있는지 먼저 검토할 필요가 있다. 이 문제에 대한 답은 세대론에 대한 사회운동 차원의 이론적 검토와 더불어 새 세대를 포함한 다른 세대 간의 경험적 비교를 통해 구할 수 있다. 즉, 세대 간의 인식차이는 어떻게 벌어지는지, 새 세대가 다른 세대에 비해 체제비판적인 의식을 가졌는지 아닌지, 보다 진보적인지 혹은 보수적인지 비교하는 작

---

<sup>92</sup> 조정아 외, 『새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성』 (서울: 통일연구원, 2013); 김성경, “북한 ‘사이(in-between) 세대’의 혼종적 정체성 연구,” 경남대 극동문제연구소 편, 『북한 청년들은 “새 세대”인가?: 김정은 정권과 청년 세대의 다중적 정체성』 (서울: 경남대학교 출판부, 2015), pp. 159~199; 최봉대, “북한 청년층과 정치적 세대 구성 문제,” 경남대 극동문제연구소 편, 『북한 청년들은 “새 세대”인가?: 김정은 정권과 청년 세대의 다중적 정체성』 (서울: 경남대학교 출판부, 2015), pp. 55~113; 노귀남, “시장화 속의 북한 새 세대의 지향과 전망,” 경남대 극동문제연구소 편, 『북한 청년들은 “새 세대”인가?: 김정은 정권과 청년 세대의 다중적 정체성』 (서울: 경남대학교 출판부, 2015), pp. 115~157.

<sup>93</sup> 조정아 외, 『새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성』, p. 4.

<sup>94</sup> 최봉대, “북한 청년층과 정치적 세대 구성 문제,” p. 57.

I
II
III
IV
V
VI

업부터 이루어져야 할 것이다.

본 장에서는 세대 간 비교와 구체적인 세대 내부의 행위주체들을 비교함으로써 카를 만하임이 말한 ‘실제세대’의 실체를 드러내고자 하며, 세대별 의식변화의 실태를 양적으로 파악하는 데 그치지 않고 세대 내부에 위치한 행위주체들의 의식과 활동 수준을 질적으로 살펴보고자 한다. 이 연구는 그간 간과되어왔던 변화주체로서 북한주민을 설정하고 이들의 의식에 초점을 맞추어 세대변화라는 관점에서 접근한다. 본 연구는 세대 간 의식비교 조사결과를 분석함으로써 청년층을 포함하여 어떤 집단이 변화주체 집단이 될 것인지에 대해 모색한다. 그간 청년층 연구가 주로 질적 연구방법에 의존하여 이루어지면서 세대 간 비교가 이루어지지 않은 점에 착안하여 양적연구방법을 통해 세대 간 비교를 시도하였다.<sup>95</sup> 북한주민의 세대별 인식 변화지점을 보다 구체화한다. 이를 통해 북한주민의 의식변화와 임파워먼트를 강화하는 데에 유용한 정책적 방안을 모색한다.

### (1) 선행연구의 쟁점

‘2000년대 이후 새로이 등장한 북한의 청년층’을 ‘새 세대’의 관점에서 분석한 주요 연구로는 조정아 외의 『새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성』(서울: 통일연구원, 2013)과 이인정의 『북한 ‘새세대’의 가치지향 변화』(파주: 한국학술정보, 2007)가 있다. 올해 들어 북한의 새 세대들에 대해 새로운 변화주체로서의 가능성을 검토

---

<sup>95</sup> 이같이 청년층을 중심으로 세대를 비교하는 시도가 최근 이루어졌다. “세대구분은 질적 특성이 크기 때문에 지속시간이나 한세대에 포함되는 코호트들을 설정하기 어렵고 한 세대에 포함시킬 수 있는 연령(출생) 코호트의 경계를 설정하는 문제도 자의적이 쉽다(최봉대, “북한 청년층과 정치적 세대 구성 문제.”)는 지적을 본 조사도 비껴가기 어렵다.

하는 시각들의 연구들이 진행되었는데, 최봉대(2015)의 “북한 청년층과 정치적 세대 구성 문제,” 노귀남(2015)의 “시장화 속의 북한 새 세대의 지향과 전망,” 김성경(2015)의 “북한 ‘사이(in-between) 세대’의 혼종적 정체성 연구”이다. 이 선행연구들을 중심으로 세대연구의 쟁점을 논의한다.

## (2) 북한 세대구분과 명칭 짓기, 어떻게 할 것인가?

그간 북한 청년층에 대한 연구들이 수차례 이루어졌지만 주로 매 연구시점에 해당하는 시기의 청년층을 대상으로 연구가 이루어지면서 혼란스러운 면이 적지 않다. 예를 들어 2004년도에 북한 청년층을 연구했다고 가정하면 2015년 현재 연구대상자들은 장년층이 된다. 이 때 2015년에 다시 북한 청년층을 대상으로 연구하게 되면 두 집단은 전혀 다른 집단을 연구하게 되고, 코호트의 변화가 관측되지 않는다는 문제점이 발생하게 된다. 북한 세대연구의 축적을 위해서는 특정 코호트별로 추이를 파악하고 분석하는 방식이 필요하며 먼저 연구자들이 동의할 수 있는 세대구분의 틀이 먼저 만들어져야 할 것이다. 이 연구에서 제시하는 세대구분의 틀은 이러한 문제의식에서 비롯된다.

출생연도 코호트별로 세대연구를 하기 위해서는 출생연도별로 세대를 구분하는 작업이 선행되어야 하지만, 특정세대에게 명칭을 부여하여 호명하는 작업도 필요하다. 세대명칭을 부여하는 작업은 세대담론을 펼치기 위한 선행요건이기 때문이다.<sup>96</sup> 그렇다면 어떤 조건과 잣대

<sup>96</sup> 언론에서는 북한의 세대들도 여러 가지 명칭으로 호명하고 있으며 북한의 청년 세대에 대한 관심이 특히 높다. “특히 몇몇 탈북자와 남한의 언론은 이들을 ‘장마당세대’라는 이름으로 호명하면서, 이들이 북한사회의 변화를 만들어내는 주요 세력이 될 것이라고 주장한다.” 김성경, “북한 장마당세대, 그들은 누구인가?” 『북한의 장마당세대: 그들은 누구이며 변화의 동력이 될 것인가?』 (경남대 극동문제연구소 국제학

I
II
III
IV
V
VI

를 가지고 세대명을 부여하는가? 전상진은 세대의 명칭부여는 보다 엄밀하게 이루어질 필요가 있다는 전제하에 특정한 코호트를 명명하기 위한 요건으로 다음 네 가지를 제시한다.

- ① 이들이“집합적 행위자로 공적인 영역에 등장”해야 하고,
- ② “고유의 세대의식을 발전시키고 공유”해야 하며, ③ 세대 특성이 청소년기 이후에도 어느 정도 지속되어야 하고, ④ 그런 특성의 소지 여부가 그 세대를 타 세대와 구별하는 기준이 되어야 한다.<sup>97</sup>

박재홍<sup>98</sup>은 세대명칭을 구성하는 기준으로 역사적 경험, 나이 혹은 생애주기 단계, 문화적·행태적 특성의 세 가지를 든다. 특히 세대특성이 청소년기 이후에도 어느 정도 지속되어야 하고 그 세대가 타 세대와 구별하는 기준이 되어야 한다는 전상진의 주장은 북한세대 연구에서도 고려할직하다. 그러면 이 같은 기준을 적용하여 북한 세대연구에서 세대명을 호명한 연구들을 살펴보자.

북한 세대를 구분한 연구자로 박영자(2012)가 있는데, 세대구분의 기준으로는 역사적 사건과 생애과정, 체험한 제도(배급제도, 시장)를 사용하여 다음과 같이 분류한다(<표 IV-1> 참조).

---

술회의, 2015.6.23.), p. 8.

<sup>97</sup> 전상진, “세대사회학의 가능성과 한계: 세대개념의 분석적 구분,” (한국사회학회 심포지움 논문집, 2002), p. 216.

<sup>98</sup> 박재홍, “세대명칭과 세대갈등 담론에 대한 비판적 검토,” 『경제와 사회』, 81호 (2009), p. 20.

표 IV-1 북한사회의 세대 구조: 식량난과 시장화시기

세대	경제활동연령대	생존제도 관련 주요 역사적 경험
배급세대	50대 중반 이상	청장년기 배급제도를 경험한 세대
과도기 세대	40대 중반~ 50대 중반	청년기 배급제, 장년기 식량난 경험 세대
식량난세대	30대~ 40대 초반	식량난을 청소년기부터 경험한 세대
시장세대	20대 이하	시장발달을 청소년기부터 경험한 세대

출처: 박영자, “체제변동기 북한의 계층, 세대, 지역균열: 행위자 모형에 기반한 상황과 구조,” 『한국정치학회보』, 46권 5호 (2012), p. 193.

박영자는 시장세대, 식량난세대, 과도기세대, 배급세대라는 이름을 부여하는데, 이 같은 명칭부여 방식은 ‘역사적 사실(fact) 중심’적 접근이라고 할 수 있겠다. 이와 달리 김성경(2015)은 20~35세 연령층에 해당하는 청년들에게 ‘사이(in-between) 세대’라는 문화적·행태적 특성 중심의 명칭을 부여하고,<sup>99</sup> ‘사이세대’의 의미를 아래와 같이 설명하고 있다.

사회주의적 문화와 외래문화 사이, 국가와 시장 사이, 집단주의와 개인주의, 적극적 행위주체와 수동적 군중 사이에 양가적으로 존재하는 ‘사이(in-between) 세대’다. 두 개의 반대 항에 동시에 속하면서도, 어느 쪽에도 완전히 속하지 않는다...<sup>100</sup>

그러나 이처럼 현재시점을 기준으로 25세부터 30대의 북한 청년층을 들어내어 구분하는 방식은 과거 역사적 사건의 층위 속에서 형성되어 온 세대형성의 경로와 세대 간 관계를 고려하지 못하는 한계가 존재한다. 노귀남 역시 같은 책에서 20~35세 사이의 청년층을 연구대상으

<sup>99</sup>- 그보다 높은 연령층을 ‘혁명 4세대’이자 기성세대로 구분한다.

<sup>100</sup>- 김성경, “북한 ‘사이(in-between) 세대’의 혼종적 정체성 연구,” p. 182.

I
II
III
IV
V
VI



로 시장화의 경험을 기준으로 한 분류방식을 제안하고 있지만, 차별화의 경계를 ‘배급사회의 문화체험을 내면화한 세대와 그렇지 않은 세대’로 가르고 특히 7·1 조치를 중요한 분수령으로 삼아 젊은 층의 시장 2세대를 ‘시장 새 세대’로 규정한다는 점에서 특징적이다.

‘시장 새 세대’ 개념은 다음과 같이 규정한다. 먼저, 시장 경험자를 시장 1세대와 시장 2세대로 구분한다. 시장 1세대는 배급제 붕괴에 따라 자생적으로 생겨난 ‘생계형 시장세대’를 뜻한다. 시장 2세대는 2002년 7·1 조치를 전후하여 시장생리를 1세대와는 차별적으로 터득함으로써 장사꾼의 의식 내지 시장적 의식 공간이 넓어진 세대이다. 후자 가운데는 젊은 신진 층이 등장하는데, 이들을 기성세대와 구별하여 ‘시장 새 세대’로 규정한다.<sup>101</sup>

노귀남은 시장 새 세대를 ‘시장 새 세대’와 ‘생계형 시장세대’로 다시 나누고 있다. 1990년대 이후 출생자는 7·1 조치 이후 시장시대에 성장기를 거치는 세대이므로, 이 세대는 배급생활과 조직생활 문화의 의식을 가진 기성세대가 경제난 시기를 겪는 것과는 다른 의식과 가치관으로 현실에 적응했다는 평가이다.

### (3) 사회변동과정에서 변혁을 주도하는 세대는 누구인가?

조정아 외<sup>102</sup>의 연구는 심층면접조사에 의해 ‘청소년층’의 문화적 소비실천 양식과 그와 연계된 집단적 정체성 구성 문제를 중심으로 시장 세대의 형성을 검토한다. 이인정<sup>103</sup>은 조선전위라는 보도자료 분석을 통해 1980년대 이후 북한 청년층 문제를 ‘새 세대’의 가치관 변화에 초

<sup>101</sup>-노귀남, “시장화 속의 북한 새 세대의 지향과 전망,” pp. 118~119.

<sup>102</sup>-조정아 외, 『새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성』.

<sup>103</sup>-이인정, 『북한 ‘새세대’의 가치지향 변화』 (파주: 한국학술정보, 2007).

점을 맞춰 살펴본다. 양자가 다 ‘시장 친화적인 새 세대’의 특성을 밝히기 위해 암묵적으로 ‘새 세대’와 대비되는 기성세대의 (이념형적) 특성을 이분법적 대비 속에서 설정하는 논의구도를 갖고 있다.

한편, 최봉대<sup>104</sup>는 청년층이 북한사회에서 정치적·사회적 변동의 집단적 주체로서 자리매김할 가능성에 대해 검토하였다. 여기서 매우 흥미로운 발견은 최봉대가 “북한 청년층에 의해 새로운 정치적 세대가 구성될 것인가?”의 문제를 제기하고 중장년층과 청년층을 비교한 결과, 일반적인 예상을 뒤집고 오히려 중장년층에게서 부분적으로는 청년층보다 더 ‘급진적인’ 정치적 정체성의 변화를 찾아내었다는 점이다. 최봉대는 이 같은 결과가 나오게 된 이유로서 중장년층이 ‘고난의 행군’ 시기에 험난한 생존투쟁을 겪으면서 살아남은 반면, 청년층은 이미 만 들어진 ‘시장 친화적인’ 생활 여건 가운데 사회에 진출하게 되었다는 각 세대 생애과정상의 ‘집단적 생애경험의 차이’라는 해석을 내놓는다.<sup>105</sup>

그렇다면, 최봉대가 말하는 “청년층보다 더 ‘급진적인’ 정치적 정체성의 변화를 보이는 중장년층”은 누구인가? 그 사람들은 본 연구에서 주목하고자 하는 ‘고난의 행군세대’와 다름 아니다. 당시 고등중학교 졸업 혹은 대학재학 혹은 졸업반으로 대재난 상황을 맞이했던 현 중장년층은 사회진출의 첫발에서부터 역사적 대재난에 직면하면서 격변기를 온몸으로 통과해온 고난의 행군세대였다. 이들은 2015년도 현재 30대 초·중반부터 40대 중반에 도달하였는데 지금 북한사회를 떠받치는 중추역할을 하고 있다.

현실 사회주의의 몰락과 대기근 속에서 벌어진 대규모 아사 사태와 배급체제의 와해는 “세대 형성기(formative period)”에 있었던 당시

<sup>104</sup> 최봉대, “북한 청년층과 정치적 세대 구성 문제,” pp. 55~113.

<sup>105</sup> 위의 글, p. 111.

I
II
III
IV
V
VI

17~25세(2015년 현재 33~46세)의 청(소)년층을 생존전선의 투사로 내몰았다. 고난의 행군을 겪는 과정에서 이 세대는 시장화지형 이후 탄생한 현재의 10~20대 보다 오히려 정치적 의식면에서 더욱 체제변혁적 지향성을 획득하게 된 것으로 추측된다. 외국의 경험 연구들에서 검증된 바와 같이, 세대형성기에 획득한 ‘최초의 경험성층’은 세대집단 정체성의 근거가 된 것이다.<sup>106</sup>

만하임은 『세대 문제』에서 “청년세대가 더 진보적이며 동일한 목소리를 낸다”는 연구자들의 일반적인 가정을 부정한 바 있다.<sup>107</sup> 만하임의 아래와 같은 통찰은 북한 고난의 행군세대인 중장년층이 급진적·정치적 정체성의 성향을 보이는 이유에 대해 중요한 이론적 단서를 제공하고 있다.

그러나 대부분의 세대연구자들이 무비판적으로 공유하고 있는 일반적인 가정, 즉 청년세대는 진보적이며 구세대는 그 자체로 보수적이라는 가정만큼 허구적인 것은 없다.<sup>108</sup>

만약 북한 중장년층 곧 고난의 행군세대가 시장화의 지형에서 성장한 청년층보다 급진적인 정치적 정체성을 구성하였다면, 이는 북한변화에 있어서 변화의 주체를 설정하는 데 커다란 시사점을 준다.

<sup>106</sup> 전상진, “세대개념의 과잉, 세대연구의 빈곤: 세대연구방법에 대한 고찰,” 『한국사회학』, 38권 5호 (2004), pp. 31~52.

<sup>107</sup> 만하임은 역저(力著) 『세대 문제』에서 세대문제에 대한 역사주의적 낭만주의적 문제제기에서 탈타이가 한 기여에 대해 아래와 같이 갈파하고 있다. 탈타이가 세대현상에서 단연한 것은 한 세대 이후 다른 세대의 계승뿐만 아니라 그들의 동시대성이 단순한 의미의 연대기적 의미보다 더 중요한 의미가 있다는 점이다. 동시대에 성장한 개인들은 대부분의 학습기 시절에도 그리고 나이가 든 뒤에도 자신들에게 영향을 준 지적 문화뿐만 아니라 사회적 그리고 정치적 환경에서 도출된 지배적 영향들을 경험한다. 카를 만하임, 『세대 문제』, 이남석 역 (서울: 책세상, 2013), p. 27.

<sup>108</sup> 위의 책, p. 65.

그러나 역사적 대사건은 청소년뿐 아니라 모든 세대들에게 깊은 영향을 남긴다. 이 점에서 고난의 행군이 모든 세대에게 큰 영향을 미쳤다고 가정할 수도 있다. 이와 반대로, 당시 10대 후반과 20대 초반의 연령으로 정체성 형성기에 있었던 ‘고난의 행군세대’에게 삶의 깊은 체험으로 각인될만한 심도 깊은 영향을 미쳤다고 가정할 수도 있다. 과거 고난의 행군이 대규모 기아라는 점뿐만 아니라 북한의 배급체제를 와해시키고, 모든 사람들의 삶의 양식을 바꾸어 놓았다는 점에서 북한의 모든 세대들에게 거대한 영향력을 미쳤을 것으로 예상한다면, 고난의 행군세대뿐 아니라 그 이전의 배급세대들에게도 유사한 영향을 미쳤을 것이다. 즉, 고난의 행군세대인 1969년 이전에 출생한 ‘배급세대’들 역시 고난의 행군 기간을 거치면서 ‘고난의 행군세대’들과 비슷한 의식을 공유하게 되었을 가능성도 배제할 수 없다. 만약 고난의 행군 효과가 워낙 커서 당시 태어난 모든 세대에게 큰 영향을 주었다면 ‘배급세대’와 ‘고난의 행군세대’ 사이에는 질적 차이가 없다고 가정할 수 있을 것이다.

향후 북한의 사회변동과정에서 체제변혁을 주도하게 될 세대는 누구인가? ‘시장화 세대’인 청년층인가? ‘고난의 행군세대’인 중장년층인가? 혹은 전 세대일 가능성도 배제할 수 없다. 만약 정치인식에 있어 세대 간 질적 차이가 없다면 결국 세대효과는 없는 셈이다. 모든 것은 불분명하며, 이것이 이 연구에서 세대 간 인식비교를 해야 하는 이유이다.

I
II
III
IV
V
VI

## 2. 세대 간 의식비교를 통한 변혁세대의 재발견

이 연구는 그간 세대연구들이 청년세대의 시장화 특성을 중심으로 연구된 것과 달리, 고난의 행군시대를 기점으로 한 ‘고난의 행군세대’를 중심으로 이들보다 높은 연령층을 배급세대, 낮은 연령층을 시장화세대(장마당세대)라 인식하고 이들 세대들을 배열하여 세 집단의 의식을 비교한다. 특히 아래 두 가지 자료 분석을 통해 세대 간에 질적 차이를 살핀다.

첫 번째는 각 세대별 탈북민 면담자료이다. 각 세대들이 보는 역사적 사건과 인식, 세대단위의 구성원들, 동세대들의 관계성이나 모임, 의사소통의 깊이, 활동이 어떻게 이루어지는지를 알아본다. 두 번째는 2010년 이후 북한을 탈북한 탈북민 200명의 조사이다. 경험성층화 이론에 기초하여 고난의 행군세대, 배급세대, 시장화세대(또는 장마당세대)로 세대변수를 만들어 의식과 세대 관련 설문조사 자료를 앞에서 논의한 세대이론에 맞추어 재분석하였다.

### 가. 북한의 세대구분

세대구분과 세대 호명 방식은 각 연구자들의 주관 및 각기 구체적인 연구목적에 따라 장단점을 가지고 있으나, 연구시점의 청년층에 초점을 맞추어 이루어졌다고 볼 수 있다. 앞에서 논의했듯이 세대연구의 진전을 위해서는 특정 코호트별, 즉 “역사적인 사건을 경험한 출생연도 코호트별로 세대구분을 하는 방식”이 세대 간 비교와 코호트별 특성을 밝히는 데 유용하다고 보며, 이 연구에서는 ‘고난의 행군’이라는 역사적 대사건을 중심으로 만하임의 경험성층화 이론에 입각하여 세대를 구분하고자 한다.

한 세대가 다른 세대로 넘어가는 세대변화의 과정에서, 각 세대는 고유한 엔텔레키(사유체계에 내재한 고유한 목적)를 자발적으로 구성한다.<sup>109</sup>

이 같은 엔텔레키를 구성하는 데에는 역사적 사건이 중요한 역할을 하는데, 여기서 문제는 “같은 세대를 형성하는 데 결정적인 영향을 주는 역사적·문화적 경험(generational event)은 한 사람의 생애주기에서 어느 시기의 경험인가?”의 문제이다. 여러 의견이 있을 수 있지만 세대연구의 선구자인 만하임은 17세에서 25세 사이로 보았다.<sup>110</sup> 일반적으로 이 시기는 청소년기 학교를 졸업하고 사회에 진출하는 시기이며, 북한에서는 고등중학교를 졸업하고 직장에 들어가거나 대학교에 들어가서 졸업하는 시기이다.

본 연구에서는 고난의 행군시기를 세대구분의 기준점으로 삼아 세대를 구분한다. 고난의 행군은 공식적으로는 1996년부터 시작되지만, 사실상 북한주민들에게 본격적으로 배급을 중단한 시점은 지역에 따라 다소 차이는 있으나 일반적으로 1994년경부터라고 보고 있다. 배급의 중단은 ‘고난의 행군’시대를 알리는 신호탄이 되었다. 따라서 고난의 행군 시기는 1994~1999년으로 설정하기로 한다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

---

<sup>109</sup> 카를 만하임, 『세대 문제』, p. 29.

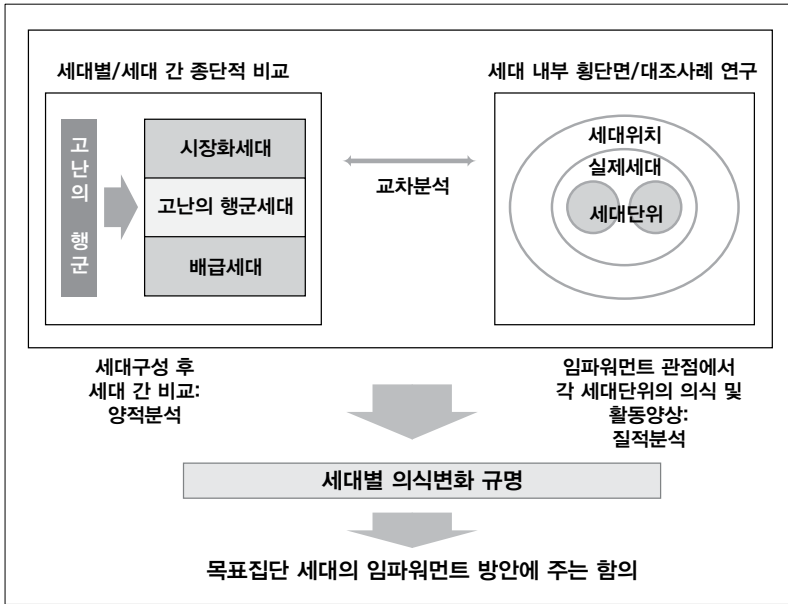
<sup>110</sup> 홍덕률, “한국사회의 세대연구,” 『역사비평』, 64호 (2003), p. 155.

표 IV-2 본 연구의 세대구분

세대명칭	출생연도	2015년 현재 나이	역사적 사건	고난의 행군 당시 나이
고난의 행군 이후 세대(시장화세대)	1983년 이후 출생	32세 이전	시장화 및 7·1 조치	0~16세
고난의 행군세대	1969~1982 년생	33~46세	고난의 행군 (1994~1999년)	당시 17~ 25세
고난의 행군 이전 세대(배급세대)	1968년 이전 출생	47세 이후	배급제도 시행	26세 이후

본 연구에서는 고난의 행군이라는 역사적 재난이 사람들에게 끼친 영향을 기반으로 세대를 구분한다. 고난의 행군기가 만하임의 “경험의 성층화” 시기였던 10대 청소년기부터 20대 초반(17~25세)을 경과한 코호트는 1969년부터 1982년에 출생한 연령대이다. 이들은 2015년도 현재 33~46세의 연령이다. 이들에게 ‘고난의 행군세대’라는 명칭을 부여하고 이들을 기준집단으로 하여, 고난의 행군 이후 세대(=시장화세대), 고난의 행군 이전 세대(=배급세대) 두 집단을 구성하여 세 집단을 비교하였다.

● 그림 IV-1 북한주민 세대별 의식변화 모형



출처: 필자 작성.

이 연구는 II장에서 다룬 임파워먼트 이론에 기반해 미시적 수준과 거시적 수준을 연계하여, 북한주민을 개인적 수준과 세대적 수준으로 접근하고자 한다.

먼저 미시적 수준에서 북한주민 개인들을 다음과 같은 질문을 통해 이해하려 한다. 그들이 지향하는 꿈은 무엇인가? 각 세대에 속한 이들이 어떤 자기 인식(Self-awareness)을 갖는가? 그들은 어떤 종류의 힘을 추구하는지(Power-oriented goals), 자신의 목표에 도달할 것이라고 스스로 믿는지(Self-efficacy), 목표를 달성하는 데 필요한 지식을 가지고 있는지(Knowledge), 실제로 필요한 일을 해낼 수 있는 기술은 있는지(Competence), 목표를 성취하기 위해 어떤 조치(Action)

I
II
III
IV
V
VI



을 취하는지, 행동의 결과로 어떤 일이 생기는지(Impact), 그리고 장애 요인은 무엇인지 등을 살펴본다.

다음으로 거시적 수준, 즉 세대 차원에서 북한주민의 세대의식, 활동, 인식변화의 지점은 어디인지 등을 양적자료 및 질적자료를 모두 활용하여 분석한다. 즉, 통합연구방법론(Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches)을 구사한다. 질적자료(Qualitative data)는 본 연구과정에서 진행한 2011년 이후 탈북한 탈북민 면접자료 10개이다. 양적자료(Quantitative data)는 2012년도에 이루어진 『북한사회변화 조사』 중 의식 관련 설문자료이다. 설문조사를 통해 기존의 신념체계(주체사상, 국가의식, 김일성 조국, 미제척결)와 사회의식(집단생활, 직업 전망, 당원), 접촉 및 의식변화(외부정보, 송금)에 관련된 세대별 세대의식 자료를 수집하고 분석한다. 질적 연구방법을 통해 북한의 ‘실제 세대’를 구성하는 개인들이 어떤 의식적 특성과 활동을 보이는지 세대를 형성한 사건사 및 환경, 의식 차원의 세대 간 비교와 차이 및 집단적 정체성, 행위 차원의 세대 간 비교와 차이 및 집단적 수행성, 프레임 전환의 매개요인을 중심으로 질적자료를 수집하고 분석한다.

#### 나. 양적 조사: 김정은 집권 전후 세대별 의식조사

이 자료는 2010년도 1월 1일 이후 북한을 떠난 사람 중 20대~59세 사이의 200명을 대상으로 2012년 11월 24일부터 2013년 1월 15일 사이에 설문조사를 실시했던 자료이다. 본 조사에서 응답자의 인적사항을 비롯하여, 기존 신념체계, 사회의식, 정치의식, 조직생활, 향후 사회전망, 송금과 외부정보를 중심으로 자료를 수집하였다.

표 IV-3 북한주민 의식조사 설문내용

		설문 문항	비고	
인적사항		성, 학력, 연령(출생연도/월), 탈북동기, 탈북연도, 입국연도	기초 인적사항	
세대		세대구분	시장화세대, 고난의 행군세대, 배급세대	
세대 차이		5점 척도	5점 척도	
지역		도시(0), 농촌(1)	출신지역(도시/농촌)	
의식	이데올로기	주체사상	북한에 있을 당시 선생님의 생각은 어떠했습니까?	5점 척도
		선군사상		
		사회정치적 생명체론		
		미제척결		
	정치	체제 불만	북한에 있을 당시 선생님의 생각은 어떠했습니까?	5점 척도
		시장경제		
		개혁·개방		
	사회	국가주의	북한에 있을 당시 선생님의 생각은 어떠했습니까?	5점 척도
		민족주의		
		물질주의		
		개인주의		
		가족주의		
실천	조직	충성	북한에 있을 당시 선생님은 어떠했습니까?	5점 척도
		조직생활		
		뇌물		
		비사검열		
미래	전망	당원의 중요성	북한에 있을 당시 선생님의 생각은 어떠했습니까?	5점 척도
		당원이 되는 방법		
		선망직업		
외부	관계	외부정보를 원하는 수준	북한에 있을 당시 선생님의 생각은 어떠했습니까?	5점 척도
		송금수령자 비중		
		송금의 영향력 평가		

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

### 3. 세대 구조 및 변화 실태

#### 가. 세대별 의식비교

##### (1) 체제이데올로기에 대한 세대별 의식

북한 세대들은(배급/고난의 행군/시장화) 스스로 세대 간 차이를 얼마나 크다고 인식하고 있을까? 각 세대들은 세대차이가 보통 수준이라고 응답하였다(3.45). 이를 세대별로 비교해보면, 고난의 행군세대는 세대차이를 가장 작다고 인식하였으며(3.30), 배급세대는 세대차이가 가장 크다고(3.62) 응답하였다. 세대별로 기존 신념체계(이데올로기) 지속 수준을 측정하기 위해 주체사상, 선군사상, 사회정치적 생명체론, 미제척결에 대해 물어본 결과, 주체사상에 대해 가장 긍정적이었으며(3.60)>미제척결(3.36)>선군사상(3.21)의 순이었고, 사회정치적 생명체론에 대해서는 보통(2.94)으로 측정되었다.

북한체제가 요구하는 신념체계(지배이데올로기)에 대한 북한주민의 의식 수준을 네 가지 항목(주체사상, 선군사상, 사회정치적 생명체론, 미제척결)으로 측정한 것이다. 탈북민을 대상으로 하였음에도 불구하고 네 가지 항목에 대해 대체로 긍정적인 반응(2.94~3.60)을 보였다. 특히 주체사상에 대해 가장 긍정적(전 세대 평균점수 3.60)인 반응을 보였다. 반면, 사회정치적 생명체론에 대해 가장 부정적인 반응(전 세대 평균, 2.94)을 보였다. 특기할만한 점으로, 탈북한 주민이라는 특성을 감안할 때, 북한에 있을 당시 북한의 체제이데올로기에 대해 대체로 긍정적이었다는 점은 매우 시사적이다.

표 IV-4 세대 차이에 대한 세대별 인식

(단위: 평점, 명)

세대변수	평균 값	명수	표준편차
시장화세대	3.47	58	.883
고난의 행군세대	3.30	82	.898
배급세대	3.62	60	.825
전체	3.45	200	.878

매우 낮음 1점, 낮은 편 2점, 보통 3점, 높은 편 4점, 매우 높음 5점.

주체사상에 대해 상대적으로 긍정적인 반응을 보인 세대는 고난의 행군세대(3.74)였으며, 선군사상에 대해 상대적으로 가장 긍정적인 세대 역시 고난의 행군세대였다(3.05). 사회정치적 생명체론에 대해 전체 세대들이 약간 평균 이하를 밑도는 반응을 보였지만(평균점수 2.94), 특히 시장화세대가 그 중 부정적인 반응을 보였다(2.86). 미제척결에 대해서는 전세대가 긍정적이었지만(평균점수 3.36), 그 중에서도 가장 긍정적인 세대는 시장화세대였다(3.79).

표 IV-5 세대별 체제이데올로기에 대한 인식

(단위: 평점, 명)

세대변수		주체사상	선군사상	생명체론	미제척결
시장화세대	평균값	3.57	3.26	2.86	3.79
	인원 수	58	58	58	58
고난의 행군세대	평균값	3.74	3.28	2.98	3.28
	인원 수	82	82	81	82
배급세대	평균값	3.42	3.05	2.97	3.07
	인원 수	60	60	60	60
전체	평균값	3.60	3.21	2.94	3.36
	인원 수	200	200	199	200

매우 부정적 1점, 부정적 2점, 보통 3점, 긍정적 4점, 매우 긍정적 5점.

I
II
III
IV
V
VI

## (2) 사회의식

정치의식 면에서 각 세대별 북한주민의 의식은 어떤 지향성을 보이는지 다섯 가지 항목(국가주의, 민족주의, 물질주의, 개인주의, 가족주의)을 통해 측정하였다. 전체 세대의 평균점수를 살펴보면, 국가주의에 대해 가장 부정적인 반응(전 세대 평균 2.93)을 보였으며, 물질주의(3.80)와 가족주의(3.69)에 대한 긍정적 인식이 뚜렷했다. 민족주의는 3.46, 개인주의는 3.34로 다소 긍정적 인식을 보인다.

표 IV-6 세대별 사회의식

(단위: 평점, 명)

세대변수		국가주의	민족주의	물질주의	개인주의	가족주의
시장화세대	평균값	2.84	3.46	3.69	3.32	3.69
	인원 수	57	57	58	57	58
고난의 행군세대	평균값	3.11	3.57	3.80	3.38	3.82
	인원 수	80	80	82	81	82
배급세대	평균값	2.76	3.32	3.90	3.32	3.53
	인원 수	58	57	59	60	60
전체	평균값	2.93	3.46	3.80	3.34	3.69
	인원 수	195	194	199	198	200

매우 낮음 1점, 낮음 2점, 보통 3점, 높음 4점, 매우 높음 5점.

각 세대별로 사회의식을 살펴보면, 배급세대는 국가주의와 민족주의에 대해 비판적인 특징을 보였다. 배급세대는 기존의 가치인 국가주의에 대한 지지도가 가장 낮았으며(2.76), 민족주의에 대한 지지 역시 배급세대가 다른 세대에 비해 가장 낮게 나타났다(3.32). 시장화 이후 등장한 물질주의에 대한 지지 역시 배급세대가 가장 높았다(3.90).

배급체제의 와해 이후 등장한 새로운 사회적 가치인 개인주의(3.38)와 가족주의(3.82)에 대해 가장 높은 지지를 보인 세대는 고난의 행군 세대이다. 그런데 놀라운 사실은 고난의 행군세대는 기존의 사회적 가치인 국가주의(3.11), 민족주의(3.57)에 대해서도 가장 긍정적인 세대라는 점이다. 이러한 결과는 고난의 행군 세대라는 동일 세대 안에 개인주의와 국가주의로 상충되는 지향성이 공존하고 있는 현상을 어떻게 이해할 것인가의 문제를 제기한다. 반면, 시장화세대의 사회의식은 전체적으로 중간값을 기록했으며 다른 세대와 비교해볼 때 지향성이 뚜렷하지 않았다.

### (3) 정치의식

정치의식 면에서 각 세대별 북한주민의 의식은 어떤 지향성을 보이는지 세 가지 항목(체제 불만, 시장경제, 개혁·개방)을 통해 측정해본 결과, 전 세대의 체제 불만이 약간 높게 나타났다(3.61). 특히 개혁·개방을 원하는 정도(4.17)가 매우 높았다. 체제 불만 정도를 각 세대별로 살펴보면, 고난의 행군세대의 체제 불만이 가장 높았다(3.84). 그 다음이 배급세대(3.67), 시장화세대(3.21)의 순으로 나타났다. 반면, 가장 젊은 세대인 시장화세대의 체제 불만은 다른 세대에 비해 가장 낮았다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

표 IV-7 세대별 정치의식

(단위: 평균, 명)

세대변수		체제 불만 정도	시장경제 발전 원함	개혁·개방 원함
시장화세대	평균값	3.21	3.66	4.03
	인원 수	58	58	58
고난의 행군세대	평균값	3.84	4.01	4.23
	인원 수	82	82	81
배급세대	평균값	3.67	3.88	4.22
	인원 수	60	60	60
전체	평균값	3.61	3.87	4.17
	인원 수	200	200	199

매우 낮음 1점, 낮음 2점, 보통 3점, 높음 4점, 매우 높음 5점.

시장경제의 발전(4.01)이나 개혁·개방(4.23)을 원하는 수준 역시 고난의 행군세대가 가장 높았으며, 이 역시 시장화세대의 시장경제 발전(3.66)이나 개혁·개방을 원하는 수준(4.03)이 가장 낮게 나타났다. 요약하면 정치의식 측면에서 고난의 행군세대의 체제 불만이 높고 시장경제 발전이나 개혁·개방의 욕구가 높아, 비판적 정치의식의 지향성이 드러난다. 그러나 젊은 세대인 시장화세대는 타 세대에 비해 오히려 비판성향이 낮았다.

#### (4) 사회생활: 충성, 조직생활, 뇌물, 비사검열

사회생활에서 각 세대별 북한주민의 의식은 어떤 지향성을 보이는지 다섯 가지 항목(무조건 충성을 해야 하는지, 뇌물, 조직생활, 비사회주의 검열에 대한 의견)을 통해 측정해본 결과, 훨씬 부정적인 반응을 보였다. 무조건 충성(2.96)>조직생활(2.55)>뇌물(2.41)의 순으로 약간

부정적으로 기울어져 있었다. 특히 비사회주의 검열에 대해 모든 세대들이 유난히 부정적(1.94)인 반응을 보였다.

표 IV-8 세대별 사회생활

(단위: 평점, 명)

세대변수		무조건 찬성	뇌물	조직생활	비사검열
시장화세대	평균값	2.96	2.41	2.45	1.88
	인원 수	57	58	58	57
고난의 행군세대	평균값	2.89	2.49	2.63	2.05
	인원 수	82	82	82	81
배급세대	평균값	3.13	2.50	2.53	1.85
	인원 수	60	60	60	60
전체	평균값	2.98	2.47	2.55	1.94
	인원 수	199	200	200	198

매우 부정적 1점, 부정적 2점, 보통 3점, 긍정적 4점, 매우 긍정적 5점.

이를 다시 세대별로 비교하면, ‘무조건 찬성을 해야 한다’는 데 대해서도 역시 고난의 행군세대는 가장 부정적(2.89)이었다. 한편, 뇌물에 대해 가장 부정적 태도를 보인 것은 시장화세대(2.41)였다. 조직생활에서도 시장화세대가 가장 부정적인 반응(2.45)을 보였다. 시장을 탄압하는 수단으로 계속 사용된 비사회주의 검열에 대해서는 전 세대에서 대체로 부정적인 반응을 보였으며 특히 배급세대가 가장 부정적이었다(1.85). 이는 배급세대들에 속하는 연령대의 북한주민들 중 비사회주의 검열과 관련한 경험들이 많다는 탈북민의 특수성이 투영된 것으로 해석된다. 각 세대들은 사회생활의 경험과 사회적 실천여부에 따라 뇌물, 조직생활, 비사검열에 대해 각각 다른 인식을 보였다.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI



### (5) 미래 사회 전망: 당원의 중요성, 직업전망

당원은 북한사회에서 주류사회로 들어가는 기본 자격증으로서의 의미를 지닌다. 시장화가 진전되면서 ‘당원의 중요성’에 대해 중요하게 여기지 않는다는 의견들이 나타나기 시작하였다. 각종 당 조직활동에 참여하면서 오히려 장사를 하는 데 방해가 되기도 한다는 것이다. 그러나 조사결과, 세대에 구분 없이 북한주민들은 ‘당원의 자격’을 여전히 중시하는 것으로 나타났다. 그렇지만, 배급세대와 시장화 세대 및 고난의 행군세대 사이에는 약간의 차이를 보이고 있었다. 배급세대는 4.10으로 중요하게 보았으나 시장화세대는 3.98, 고난의 행군세대는 4.01로 거의 차이를 보이지 않는다.

표 IV-9 당원의 중요성

(단위: 평점, 명)

세대변수	평균값	인원 수
시장화세대	3.98	58
고난의 행군세대	4.01	82
배급세대	4.10	59
전체	4.03	199

전혀 중요하지 않다 1점, 별로 중요하지 않다 2점, 그저 그렇다 3점, 다소 중요하다 4점, 매우 중요하다 5점.

당원이 되는 방법에 대해서도 세대별 인식 차이는 거의 보이지 않는다. 당원이 되는 방법으로 가장 많이 사용하는 1순위는 뇌물이었다. 시장화세대는 39.7%, 고난의 행군세대는 45.1%, 배급세대는 42.4%가 동의를 표했다. 그러나 2순위는 각 세대들이 다른 양상을 보였다. 시장화세대는 수령에 대한 충성을(17.2%), 고난의 행군세대는 안면관계(15.9%)를, 배급세대는 수령에 대한 충성(23.7%)를 선택하였다.

표 IV-10 당원이 되는 방법에 대한 세대별 인식

세대		당원이 되는 방법							전체
		당성	수령 총성	뇌물	상급자 총성	안면 관계	가족 관계	기타	
시장화 세대	명	4	10	23	3	9	7	2	58
	%	6.9	17.2	39.7	5.2	15.5	12.1	3.4	100
고난의 행군세대	명	12	8	37	2	13	9	1	82
	%	14.6	9.8	45.1	2.4	15.9	11	1.2	100
배급세대	명	8	14	25	3	4	5	0	59
	%	13.6	23.7	42.4	5.1	6.8	8.5	0	100
전체	명	24	32	85	8	26	21	3	199
	%	12.1	16.1	42.7	4.0	13.1	10.6	1.5	100

전망 있는 직업이 무엇인냐는 질문은 각 세대가 북한사회의 미래를 어떻게 전망하는가와 관련된 질문이다. 모든 세대들이 당간부라고 응답하였으며, 배급세대(49.2%)>고난의 행군세대(47.6%)>시장화세대(41.4%)의 순서로, 나이가 많을수록 당간부를 가장 전망 있는 직업이라고 인식하고 있었다. 2순위는 법간부라고 응답하였는데, 고난의 행군세대(35.4%)>배급세대(30.5%)>시장화세대(29.3%)의 순이었다.

I

II

III

IV

V

VI

표 IV-11 전망 있는 직업에 대한 세대별 인식

세대		당 간부	법 간부	상인	외화벌이 일꾼	직장 근무자	군대 간부	해외 근무자	모르 겠다	전체
시장화세대	명	24	17	5	5	0	2	2	3	58
	%	41.4	29.3	8.6	8.6	0	3.4	3.4	5.2	100
고난의 행군 세대	명	39	29	1	9	0	0	3	1	82
	%	47.6	35.4	1.2	11.0	0	0.0	3.7	1.2	100
배급세대	명	29	18	1	8	1	0	0	2	59
	%	49.2	30.5	1.7	13.6	1.7	0.0	0.0	3.4	100
전체	명	92	64	7	22	1	2	5	6	199
	%	46.2	32.2	3.5	11.1	0.5	1.0	2.5	3.0	100

### (6) 외부세계에 대한 인식

북한의 각 세대들이 외부의 송금과 외부정보에 대한 인식조사를 통해서 외부세계에 대한 인식을 알아보았다. 예상대로, 외부정보를 원하는 수준은 시장화세대가 가장 높았고(3.26), 배급세대가 외부정보를 원하는 수준이 가장 낮았다(2.98). 이는 젊은 층들을 중심으로 한류를 동경하거나 외부 영상매체에 많이 노출되어 있다는 기존의 연구결과와도 일치하는 결과이다.

표 IV-12 세대별 외부정보 수요

(단위: 평점, 명)

세대		외부정보 원함
시장화세대	평균값	3.26
	인원 수	58
고난의 행군세대	평균값	2.89
	인원 수	82
배급세대	평균값	2.98
	인원 수	60
전체	평균값	3.03
	인원 수	200

매우 낮음 1점, 낮음 2점, 보통 3점, 높음 4점, 매우 높음 5점.

북한주민 중에서 송금 받는 자는 얼마나 되는지 물어보았다. 약간 많다는 반응을 보였는데, 평균점수가 3.41 ~ 3.43 사이로 세대별 인식 차이가 거의 없었다.

표 IV-13 송금의 영향력 평가

(단위: 평점, 명)

세대변수		송금 받는 주민	송금영향
시장화세대	평균값	3.43	3.52
	인원 수	58	58
고난의 행군세대	평균값	3.41	3.94
	인원 수	80	82
배급세대	평균값	3.43	4.20
	인원 수	60	60
전체	평균값	3.42	3.90
	인원 수	198	200

전혀 없다 1점, 별로 없다 2점, 그저 그렇다 3점, 약간 많다 4점, 아주 많다 5점.

I
II
III
IV
V
VI

이에 반해, 송금의 영향이 얼마인지라는 질문에 대해서는 세대 간 차이가 약간 나타났다(3.52~4.20). 송금의 영향력을 가장 크게 평가한 세대는 배급세대였으며(4.20), 그 다음으로 고난의 행군세대(3.94)였고, 시장화세대(3.52)는 송금의 영향력을 가장 낮게 평가하였다.

이 같이 세대별로 송금의 영향력을 다르게 평가하는 이유로 배급세대는 경제력이 낮아 송금이 생계유지에 큰 의미를 지닐 뿐 아니라, 외부에서 받는 송금의 반체제적 의미를 잘 알기에 그 영향력이 크다고 평가한 것으로 보인다. 반면, 시장화세대는 배급세대(고령층)에 비해 신체적 조건이나 활동 면에서 자신이 장사해서 돈을 버는 것이 상대적으로 용이하기 때문에 영향력을 비교적 작게 평가한 것으로 보인다.

## 나. 양적 분석: 주제별·세대별 평가

최근 북한사회 변화를 추동하는 가장 주요한 타깃집단(target group)으로 북한청년층이 주목되어 왔다. 이를 재검토하기 위해 이 연구는 세대별 의식을 비교하여 각 세대의 변혁주체로서의 역량을 비교 평가한다. 이를 위해 만하임의 경험성층화 이론에 기반하여, 고난의 행군시기를 세대구분의 기준점으로 삼아 고난의 행군 이후 세대(시장화세대), 고난의 행군 이전 세대(배급세대)로 집단을 구성하고 세 집단의 세대 의식을 비교한다.

### (1) 주제별 평가

세 집단의 세대의식을 비교한 종합분석 결과는 다음의 <표 IV-14>와 같다.

표 IV-14 세대별 의식 비교

(단위: 평균)

		시장화세대	고난의 행군세대	배급세대
신념 체계	부정적(-)	사회적 생명체(2.86)	-	-
	긍정적(+)	미제척결(3.79)	주체사상(3.74)	선군사상(3.05)
사회 의식	부정적(-)	-	-	국가주의(2.76)
	긍정적(+)	-	개인주의(3.38) 가족주의(3.82)	민족주의(3.32)
정치 의식	부정적(-)	체제 불만(3.21)	체제 불만(3.84)	-
	긍정적(+)	시장경제(3.66) 개혁·개방(4.03)	시장경제 발전(4.01) 개혁·개방(4.28)	-
사회 생활	부정적(-)	조직생활(2.45) 뇌물(2.41)	무조건 충성(2.89)	비사검열(1.85)
	긍정적(+)	-	-	-
당원 중요성	부정적(-)	-	-	-
	긍정적(+)	당원 중요(3.98)	당원 중요(4.01)	당원 중요(4.10)
외부 정보	부정적(-)	-	-	-
	긍정적(+)	원함(3.26)	-	-
송금 영향	부정적(-)	-	-	-
	긍정적(+)	-	-	영향 큼(4.20)

주제별로 분석한 결과, 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, 북한의 지배이데올로기이다. 기존 지배이데올로기에 대한 북한주민의 의식은 대체로 긍정적인 것으로 나타났다. 세 집단 모두가 기존의 신념체계에 대해 뚜렷한 부정성을 드러내지 않았으며, 심지어 긍정적이다(2.94~3.60).

둘째, 사회의식이다. 시장화 이후 북한주민 의식의 변화가 가장 두드러지게 나타난 측면은 사회의식이다. 기성세대인 배급세대조차 국가

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

주의, 민족주의에 대해 부정적 지향성이 뚜렷하고, 물질주의에 대해 긍정적 태도를 보인다. 중장년층인 고난의 행군세대 역시 시장화 이후 새로운 가치로 등장한 개인주의, 가족주의에 대한 긍정적 지향성이 뚜렷하게 나타났다. 그러나 시장화세대에서는 의외의 결과를 보였다. 다른 세대와 달리 특정한 변화지향성이 뚜렷하게 드러나지 않는 것이다.

셋째, 정치의식이다. 이번 세대의식 비교에서 가장 뚜렷하게 세대별 차이를 드러낸 지점이 정치의식이다. 특히 고난의 행군세대와 시장화세대는 정치의식 면에서 뚜렷한 대조를 보였는데, 고난의 행군세대는 정치적 급진성을 드러낸 반면, 시장화세대는 정치의식 면에서 보수적인 태도를 보였다. 정치의식의 하위항목을 자세하게 살펴보면, 전 세대 중에서 고난의 행군세대는 체제 불만(3.84)을 비롯하여 시장경제의 발전(4.01), 개혁·개방(4.23)을 원하는 수준이 가장 높았다. 반면, 시장화세대의 체제 불만은 가장 낮았으며, 시장경제 발전(3.66)이나 개혁·개방을 원하는 수준(4.03)도 상대적으로 낮았다. 배급세대는 중간 수준이었으며 고난의 행군세대 쪽으로 약간 가까운 경향을 보인다.

넷째, 사회생활이다. 비사회주의 검열에 대해서는 모든 세대들은 일제히 매우 부정적인 반응을 보였다(평균점수 1.94). 이는 응답자들 중 김정은 체제 이후 비사검열의 집중대상이었던 국경연선지역 출신이 많다는 점과 관련된 것으로 보인다.

다섯째, 미래 사회의 전망이다. 당원의 중요성 인식 및 선망하는 직업에 대한 설문조사를 통해 각 세대들의 미래 사회 전망을 살펴본 결과, 매우 의미 있는 결과가 도출되었다. 조사결과, 모든 세대들은 '당원의 자격'을 여전히 중시한다. 당원의 중요성에 대해서는 배급세대(4.10)>고난의 행군세대(4.01)>시장화세대(3.98)로 세대 간 차이도 적다. 이는 전망 있는 직업에 대한 답변에서도 유사하게 나타난다. 향후

전망 있는 직업이 무엇이라는 질문에 대해서 모든 세대들이 1순위로 당간부를 지목한 것이다. 2순위로는 법간부라고 응답했다.

대체로 연령이 높을수록 당간부를 가장 전망 있는 직업이라고 응답하였는데, 유독 고난의 행군세대는 전망 있는 직업 2순위로 법간부를 약간 선호하는 경향을 보인다. 전망 있는 직업에 대한 이 같은 응답 경향은 북한주민이 당원 → 당간부가 되는 경로를 가장 좋은 경력 경로(career path)로 인식한다는 점을 보여준다. 이는 북한주민들이 당권력을 중심으로 유지되는 현재의 북한사회체제가 앞으로도 지속되리라고 전망한다는 사실을 보여준다.

여섯째, 외부세계 인식이다. 외부정보를 가장 원하는 세대는 역시 시장화세대였으며(3.26), 외부정보에 대한 욕구가 가장 낮은 세대는 배급세대(2.98)로 나타났다. 즉, 외부 관심도의 차이에서 연령이 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 북한주민 중에서 송금 받는 자는 얼마나 되는지에 대한 질문에 대해 ‘많다’는 응답이 압도적이었다(평균점수가 3.41~3.43 사이). 이는 국경연선지역에 사는 탈북주민들의 지역적 특성이 반영된 응답으로 해석할 수 있다. 그러나 세대에 따라 송금 영향력에 대한 평가에서 차이를 드러내었다. 배급세대는 송금의 영향력을 가장 높게 평가하였으며(4.20), 그 다음으로 고난의 행군세대(3.94), 시장화세대(3.52)의 순서였다.

## (2) 세대별 평가

우선 모든 세대들이 공유하는 세 가지 공통적 특성은 다음과 같다. 첫째, 각 세대들은 북한 지배이데올로기, 즉 주체사상, 선군사상, 미제 척결 등에 대해 대체로 긍정적이었다. 그러나 각 세대에 따라 선호하는 이데올로기에서 차이를 보였다. 고난의 행군세대는 주체사상에 대



해 가장 긍정적이었고, 배급세대는 선군사상, 시장화세대는 미제척결에 대해 긍정적이었다. 왜 고난의 행군세대는 주체사상을 선호하고 배급세대는 선군사상을 선호하는지 그 이유는 분명하지 않다. 그러나 시장화세대가 미제척결을 선호하는 이유에 대해서는 설명이 가능하다. 이들 중 상당수가 10여 년간의 군사복무를 마친 직후이기 때문이다. 17~27세까지 10여 년간의 군사복무 기간 중 끊임없이 반복 학습되어 왔던 미제척결 논리가 이들 시장화세대의 인식에 큰 영향을 주었다고 보인다.

둘째, 각 세대들의 정치의식을 보면 북한사회에 대한 체제 불만이 약간 높은 편이었다. 특히 북한이 시장경제로 전환하고 개혁·개방하기를 원하는 수준은 매우 높았다. 이때 시장경제나 개혁·개방은 중국식 시장경제나 개혁·개방을 의미한다고 보인다. 셋째, 전 세대에 걸쳐 북한사회에서 당원이 되는 것이 매우 중요하고, 앞으로도 가장 전망 있는 직업이 당간부라는 데에 의견의 일치를 보인다. 이는 북한주민들의 체제불만이 중간 수준을 상회함에도 불구하고, 앞으로 당을 중심으로 하는 권력체계가 지속된다고 전망하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 배급세대, 고난의 행군세대, 시장화세대 의식을 각 세대별로 분석해보면 다음과 같다. 고난의 행군세대는 지배이데올로기 중에서 주체사상에 대해 가장 긍정적 태도를 보였다. 고난의 행군세대의 사회의식을 보면, 개인주의와 가족주의에 대해 타 세대에 비해 긍정적이었는데, 이는 고난의 행군시기 위기를 가족이 함께 극복해온 경험 때문이라고 해석할 수 있다. 특히 ‘고난의 행군세대’는 체제 불만이 가장 높고 시장경제나 개혁·개방을 원하는 수준이 가장 높은 점이 주목된다.

정치 의식만으로 평가한다면 고난의 행군세대가 사회변혁의 잠재력

이 가장 높은 세대이다. 이는 세대형성기에 획득한 ‘최초의 경험성층’이 인식의 형성기반이 된다는 카를 만하임의 명제인 ‘경험성층화론’의 가설과도 같다. 즉, 고난의 행군 당시 세대 형성기(formative period)에 있었던 당시 17~25세(2015년 현재 33~46세)의 중장년층이 현재 청년층인 시장화세대보다 정치적 의식 면에서 진보적인 체제 변혁지향성을 가지게 된 것이다. 고난의 행군세대는 당국이 ‘무조건 충성’을 강요하는 데 대해서도 시장화세대보다 더 비판적이다.

배급세대는 지배이데올로기 중에서 선군사상에 대해 가장 긍정적이었으며, 국가주의에 대해 가장 부정적이었다. 배급세대의 체제 불만 의식은 고난의 행군세대보다 낮았지만 시장화세대보다는 높았다. 특히 사회생활에서 ‘비사회주의 검열’에 대해 매우 비판적인 태도를 보였다.

그간 잠재적 변혁 주체로서 가능성을 주목받아온 시장화세대는 기존 지배 이데올로기 중에서도 ‘사회정치적 생명체론’에 대해 가장 부정적인 태도를 취하였다. 반면에, 미제척결에 대해서는 가장 긍정적인 태도를 취하였다. 이는 젊은 청년들이 10여 년간 의무적으로 하는 장기간의 군사복무 생활이 영향을 미친 것으로 생각된다. 한편, 사회의식에 있어 시장화세대는 타 세대들과 달리 뚜렷한 지향성이 나타나지 않았다. 시장화세대의 사회생활 경험이 다른 세대에 비해 낮은 상황이 반영된 것으로 보인다.

시장화세대는 정치의식 면에서 체제 불만이 가장 낮았고 시장경제나 개혁·개방을 원하는 수준도 가장 낮았다. 그러나 다른 어떤 세대보다 외부정보에 대해 긍정적인 태도를 보였다. 이는 한류 등 외부 문화에 대한 수용성이 강한 젊은 세대의 특성을 근거로, 체제변혁 주체로서 가능성을 기대해왔던 견해들과 불일치하는 결과이다. 또한 시장화세대는 사회생활에서 조직생활과 뇌물에 대해 가장 비판적인 반면,

I
II
III
IV
V
VI

당원이 되는 것을 중요하게 여기고 가장 전망 있는 직업은 당간부라고 생각하고 있었다. 시장화세대가 지닌 개인주의적 성향과 조직 종속적인 당간부라는 속성이 어떤 방식으로 절충될지에 대해 관측이 필요하다고 하겠다.

## 다. 질적 조사: 세대별 심층의식과 활동양상

이 연구에서는 양적자료에서 드러난 패턴을 임파워먼트 모델에 기반해, 보다 심층적으로 살펴보기 위해 총 9명의 연구 참가자들을 섭외하여 심층면담하였다. 세대별 심층의식을 살펴보기 위해 시장화세대(1983년도 이후 출생), 고난의 행군세대(1969~1982년생), 배급세대(1968년도 이전 출생자) 중에서 선정하였다. 그리고 임파워먼트 관점에서 다음과 같은 문제를 다루었다.

먼저 임파워먼트 이론 관점의 세대적 수준 질문이다. 첫째, 세대를 형성한 사건사 및 환경이다. 각 세대들이 중요하다고 보는 역사적 사건은 무엇이며 그 의미는 어떻게 해석 되는가? 둘째, 의식의 세대 간 비교 및 집단적 정체성이다. 각 세대 구성원들은 어떤 인식을 가지는가? 북한사회에서 연구 참가자가 가졌던 세대 모임에서 어떤 수준까지 의사소통이 이루어지며, 체제에 대한 견해들은 어떻게 파급되는가?

셋째, 행위 차원의 세대 간 비교와 차이 및 집단적 수행성이다. 각 세대 단위의 활동은 어떻게 이루어지며, 어떻게 활성화되는가? 동년배 모임, 조직생활, 직장, 사회적 연결망, 외부접촉 활동을 하는 세대 단위 활동양상은 어떠한가? 넷째, 프레임 전환의 매개요인이다. 각 세대별 인식변화의 지점은 어디인가? 인식변화를 촉진하는 계기는 무엇인가?

다음으로 임파워먼트 이론 관점의 개인 수준의 질문이다. 첫째, 각

세대에 속한 연구 참가자들은 어떤 자기 인식을 갖고 있으며, 북한에서 어떤 종류의 힘을 추구했는가? 둘째, 연구 참가자들은 북한에서 자신이 바라는 목표에 도달했는가? 자기효능감을 갖는가? 셋째, 연구 참가자들은 북한에서 목표에 도달하기 위해 필요한 지식을 가졌는가? 어떻게 조력할 수 있는가? 넷째, 연구 참가자들은 북한에서 필요한 일을 해 낼 수 있는 기술이나 능력이 있었는가? 목표를 추구하기 위해 어떤 조치를 취했는가? 다섯째, 연구 참가자들은 어떤 시련 혹은 장애(stress)에 부딪혔는가? 그 시련에 어떻게 대처하였고, 행동의 결과 어떤 일이 생겼는가?

## 라. 질적 분석: 각 세대의 활동양상과 의식

각 세대에 속한 연구 참가자의 생애사에 나타난 의식변화의 흐름과 행동의 양상을 통해 그들이 지닌 의식의 내면을 이해하고자 한다. 여기서는 이 연구의 주목 대상인 고난의 행군세대와 시장화세대에 속한 연구 참가자 각 2명과 배급세대 연구 참가자 1명, 총 5명의 생애이력을 중심으로 기술한다.<sup>111</sup>

<sup>111</sup>- 본 연구에 참가하여 생애이력을 구술해준 5명의 연구 참가자들의 인적사항은 다음과 같다. 시장화세대 연구 참가자 영수(청년 32세, 남, 군대 제대, 2012년 탈북, 고등 중졸), 시장화세대 연구 참가자 민철(청년 30대 초반, 남, 기업 현실체험자, 2015년 탈북, 대졸), 고난의 행군세대 연구 참가자 수인(기술자, 40대 초반, 남, 2014년 탈북, 대졸), 고난의 행군세대 연구 참가자 김준(의사, 40대 초반, 남, 2012년 탈북, 대졸), 배급세대 연구 참가자 정태민(기업소 부지배인, 50대 초반, 남, 2011년 탈북, 대졸).

I
II
III
IV
V
VI

## (1)고난의 행군세대의 의식과 활동: 지식인을 중심으로

### (가) 의사, 김준의 이야기

사람들이 주체사상이라고 생각한 것은 주체사상이 아니라는 겁니다. 고난의 행군 시기에 몸으로 체득한 주체사상은 북한 당국의 주체사상이 아니라는 것이지요. 자본주의의 가장 기본적인 원리지요.

김준이 고난의 행군을 맞을 당시 그는 스무 살의 청년이었다. 그는 북송교포인 의사집안에서 출생했는데 그의 가정은 먹을 것에 구애받지 않았으며, 책에 둘러싸인 유족한 어린 시절을 보냈다. 그는 그리스 로마신화와 ‘강철은 어떻게 단련되었는가’를 읽으며 성장하였으며, 어른이 되면 사회와 국가를 위해 사명감을 가지고 봉사하는 삶을 살기를 동경하였다. 어린 시절 그는 어떤 힘을 추구했는가? 그는 아버지처럼 의사가 되어 사회와 국가에 봉사하기를 열망하였으며, 그 스스로도 일찍이 침구를 배워 다른 사람들을 치료해주시기도 하였다.

김준은 갓 스물의 나이로 ‘고난의 행군’을 맞이했는데 죽어가는 많은 사람들을 보면서 정치를 제대로 하지 않는다면 의술은 무력한 것이라는 사실을 그 때 뻣속 깊이 깨닫게 되었다. 그 후 김준은 의과대학을 졸업하여 의사가 되기 위한 기본지식을 갖추었고, 드디어 자신의 목표였던 의사가 되었다. 2002년도부터는 고향에서 수백 명이 근무하는 큰 병원에 의사로 배치되었다. 표면적으로는 그의 인생은 전처럼 큰 무리 없이 돌아가는 것처럼 보였다. 전부터 스스로가 꿈꾸어온 의사의 길에 들어서게 되었고 그의 인생목표에 순조롭게 도달한 것처럼 보였다. 김준이 처음에 목표로 했던 의사가 되는 일은 이루었다. 그러나 그가 부딪힌 장애는 북한사회의 거대한 변화였다. 그 사회는 이미 의사가 되

어 사명감을 가지고 생명을 구하면 되는 사회는 아니었다.

북한사회는 고난의 행군 시기를 거치면서 매관매직이 성행하였고, 이제 돈으로 공권력을 살 수 있는 사회가 되어버렸다. 이제 국가는 인민이 기대거나 믿을 수 있는 존재가 아니었다. 그는 지식인으로서 자기 인식이 확고한 사람이었다. 이 사회는 지금 어디로 가는가? 희망이 있는가? 그는 주체사상에 대해 부정적인 시각을 갖게 되었으며 심적으로 갈등의 시간들을 보냈고, 결국 인민인 자신들은 수령의 팔다리에 불과하다는 생각에 도달했다.

원래 그는 사람들과 어울리기를 좋아하는 성격으로 항상 그의 주위에는 많은 사람들이 모여서 가족들뿐 아니라 인민학교, 고등학교, 의과대학 친구들 등 수많은 친구들과 모임을 가지곤 했다. 김준은 친구들과 술을 마시면서 우리 사회가 잘못되고 있다는 이야기들을 나누었지만, 넘지 말아야 할 선을 넘는 실수는 한 번도 하지 않았다. 북한사회에 대한 비판을 하되 모든 잘못을 중간 간부층에게 돌리고 모든 이야기의 끝은 김부자에 대한 충성의 말로 마무리했다. 그렇지만, ‘김부자 개새끼’라고 말할 수 있었던, 마음을 나누는 몇몇 친구들도 있었다.

김준은 심적 갈등을 외부에 감추었지만 때로는 농담처럼 던지는 몇마디 말로 인해 사회의 질서나 권위에 도전하는 사람처럼 보이기도 하였다. 김준의 병원 초급당비서는 굶주리는 병원의료진과 직원들에게 터무니없는 액수의 ‘충성의 자금’ 과제를 부여하는 등 과도하게 충성하는 간부였는데, 김준은 어느 틈엔가 당비서의 눈에서 벗어나게 되었고 이는 곧 불리한 처우로 이어졌다. 그러나 김준은 그에게 당하기만 하는 호락호락한 사람은 아니었다. 그는 실력 있는 의사로서 권력 있는 간부들의 병을 치료하면서 쌓아온 인맥이 있었으며 이를 활용하여 보건 당국의 다른 일자리로 옮길 수 있었다. 위생검열 담당자에게는 상

I
II
III
IV
V
VI

당한 권력이 부여되었는데 그는 가능한 사람들을 쥐어짜지 않고 돕는 역할을 해서 권력을 남용하지 않으려고 노력하였고, 그 결과 많은 사람들과 좋은 관계를 유지할 수 있었다.

그러던 어느 날 그의 인생전환 계기가 된 큰 사건이 발생하게 된다. 그와 절친한 의대 친구가 탈북한 것이다. 문제는 탈북 전날 그 친구가 김준의 집에 들어가는 장면을 본 사람이 있었다는 점이다. 어느새 그의 이웃들은 김준의 감시자가 되었다. 그를 감시하고 있는 이웃들은 그가 의사로서 자식을 치료하고 목숨을 살려주었던 사람들이고, 그에게 감사했던 사람들이었다. 김준이 살려냈던 아이의 부모들이 이제 그의 감시자가 되어 그의 동향을 당에 일일이 보고하는 일은 그에게 견디기 힘든 모멸감을 주었다. 그 이후 김준은 4년을 버티다가 결국은 탈북하게 된다.

의사 김준이 탈북에 이른 결정적 사유는 무엇이이었을까? 김준이 40년 동안 북한에서 살아가면서 가장 힘들었던 일은 남이 자신의 생사여탈권을 항상 거머쥐고 있었다는 사실이었다고 말한다. 물론 그는 친구를 만날 수도 있었고 이야기도 할 수 있었다. 하지만 그를 진정한 자유인이라고 말할 수 있는가? 그는 생명의 위협, 자유의 속박 등 북한사회가 주는 강박감을 견딜 수 없어 결국 탈북하기에 이른 것이다.

#### (나) 인텔리 의식을 가진 기술자, 수인의 이야기

수인은 2014년도에 탈북한 40대 초반 대졸 기술자이다. 그는 중국출신 노동자의 아들로 태어났는데, 수인의 아버지는 13살 되던 해에 돌아가셨다. 다행히 수인은 뛰어난 두뇌를 가지고 있어서, 고등중학교에서 실시했던 전국시험에서 뛰어난 성적으로 두각을 드러내면서 일약 군대를 면제받고 명문대학교에 진학하는 직행생이 되기에 이른다.

수인은 북한의 대학이 제대로 된 교육을 자신에게 주었다고 평가한다. 그렇지만 학습자들은 제대로 공부했는가? 대학에서 학습에 임하는 학생들은 신분에 따라 대조적인 태도를 보였다. 대학 이후의 직업적 삶은 신분에 따라 세습적으로 이루어졌기 때문이다. 노동자와 농민의 자식들인 학습자들은 열심히 공부했지만, 간부집 자식들인 학습자들은 자신의 실력 양성을 위해 그다지 노력을 기울일 필요성을 느끼지 못하였다.

그렇다면, 수인 자신은 북한에서 어떤 인생목표를 가지고 있으며, 어떤 종류의 힘을 추구했는가? 수인에게 있어 국가의 미래와 개인의 미래는 분리된 것이 아니었으며, 자신의 미래와 북한의 미래를 철저히 동시시하였다. 수인은 졸업 이후 탄광 기업소에 기술자로 배치되어 7년간 일했는데, 직장생활은 그에게 자긍심과 절망감을 동시에 주었다. 수인은 경제가 거의 마비상태가 된 북한에서 자신은 대학에서 배운 기술을 바탕으로 무엇인가 일할 수 있다는 사실에서 강한 자긍심을 느꼈다. 그가 속한 직장은 북한산업의 중추였던 까닭에 비록 정량(定量)은 아니더라도 일정한 양의 배급을 지속적으로 받을 수 있었다.

그러나 북한의 현실은 절망적이었으며, 수인이 북한사회를 알아가면 알아갈수록 그 절망은 깊어가기만 하였다. 침수된 갯을 복구하는 일은 새로이 굴을 파는 일보다 훨씬 어려웠다. 전기가 없는 북한의 현실에서 대학에서 배웠던 지식이나 능력은 아무 소용이 없었다. 결국 구석기 시대로 돌아가는 방식으로 사람들은 겨우겨우 두터지같이 굴을 기어다니며 채탄을 하였다. 더 절망적인 사실은 북한사람들의 정신적·신체적 상태였다. 사회는 온통 생존을 위한 범죄행위로 넘쳐났으며, 마약과 범죄 그리고 폐병 등의 질병들이 만연하였다.

특히 폐결핵에 걸린 북한주민의 상당수가 이미 폐병치료제에 대한

I
II
III
IV
V
VI



내성이 생겨 낫지 못하는 상태였다. 더 심각한 현상은 마약이 마치 모든 질병의 만능치료제인 양 통하는 현실이었다. 범죄는 만연했으며 권력과 유착상태로 이 같은 상태가 고착화되어가고 있었다. 이러한 북한의 상황을 어떻게 타개할 것인가? 수인은 이 문제를 가지고 수시로 대학 동기들과 주로 집에 모여 해외경제나 국가경제에 대한 비판과 토론을 하였는데, 그들은 결국 오늘날 북한이 처한 현실의 근본적 원인은 사회주의 국가가 경제 발전의 원칙을 무시한 결과라고 결론짓게 되었다.

수인은 어떤 사람인가? 그는 자신을 정신력으로 살아가는 북한의 인텔리라고 정의한다. 그는 자신처럼 북한의 변화를 원하고, 나라의 발전을 소망하는 인텔리들이 북한주민 전체에서 대략 0.1% 정도 될 것이라고 짐작해본다. 수인은 두 번의 탈북과 2년 동안의 중국 생활도 북한 사람이라는 그의 정체성을 바꿔놓지 못했을 정도로 끝까지 북한에 남고자 했던 북한사람이다. 그는 처벌을 각오하고 다시 북한으로 돌아가 살고자 하였던 사람이었다.

그러던 수인이 왜 다시 풀려난 지 15일 만에 3차 탈북을 감행하게 되었을까? 그는 ‘생존’ 때문이라고 답한다. 북송과정에서 받은 고문과 폭력, 죽음의 문 앞까지 갔던 경험이 수인을 변하게 만든 것이다. 2015년 초에 한국에 도착한 수인은 과거 북한에서 ‘편한 삶’을 지향했다면, 남한에 와서는 ‘평범한 삶’을 지향하려고 한다. 그가 말하는 ‘평범한 삶’이란 무엇을 말하는지 아직 분명치 않다. 한 가지 분명한 사실은 남한에 온 후에도 수인은 북한주민의 정체성을 잃지 않고 북한사회를 걱정할 것이라는 점이다.

## (2) 시장화세대의 의식과 활동: 군인과 현실체험자

여기에서는 시장화세대를 대표하는 사례로서 군인인 영수(33세, 남)와 현실체험자인 민철(30세, 남)이 북한에서 살아온 이력과 의식의 변화를 기록한다.

영수는 출신성분을 극복하여 북한사회의 주류로 살기 위해 군에 입대하며 북한사회에서 반듯하게 살려고 노력했던 기술직 노동자이다. 반면에 민철은 일고등중학교를 거쳐 명문대학교를 졸업하였지만 입당을 일찍 포기하고 직장배치를 피해 4년간 현실체험자로 살아왔다는 점에서 영수와 대조적이다. 그러나 두 사람의 출발점이 처음부터 달랐던 것은 아니다. 둘 다 청소년기에는 국가의 요구에 철저히 부응하고자 했던 사람들이라는 점에서 동일한 삶의 지향성을 가지고 있었다. 이른바, 조정아 외<sup>112</sup>가 말하는 북한 청소년의 세 가지 유형 중에서 두 번째 유형 즉 ‘국가와 가정의 권위를 인정하면서 북한사회의 지배이데올로기를 내면화하는 청소년’층에 속해 있던 사람들이었다.

이 두 사람은 모범 청소년집단이라는 동일한 그룹에서 출발하였지만, 민철은 27세에 이르러 의식 변화를 일으키면서 조직을 벗어나 ‘떠도는 자’가 되었고, 영수는 민철보다 3년 늦게 서른 살이 되어야 북한사회의 공식질서에 순조롭게 동화되고자 했던 삶을 내려놓고 극적 전환을 하게 된다. 그렇다면 어떤 요인에 의해서 그들은 탈북이라는 동일한 결론에 이르게 되었는지 그 삶의 궤적과 의식의 변화를 따라가 보기로 하자.

<sup>112</sup> 조정아 외, 『새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성』, p. 324.

(가) 시장화세대의 군인, 영수

북한사람들이 원하는 삶과 자본주의 삶이 다르지 않다는 사실을 (북한주민들에게) 알게 하는 것이 핵심이라고 본다. 그런데 그것을 북한 사람들이 알 수도 없고 알고 싶지도 않다는 것이 문제다.

영수의 할아버지는 갑자기 없어져버렸는데, 왜 그랬는지 정확한 이유는 알지 못한다. 그 영향으로 인해 재주 많은 기술인이었던 영수의 아버지는 평생 입당하지 못하였다. 영수는 어린 시절부터 자신의 출신 신분으로 인해 위축되어 있었다. 그의 어린 시절 결심은 이러했다. ‘비록 나는 이렇게 자라지만 내 자식은 떳떳한 어린 시절을 보낼 수 있게 하자.’ 영수의 군 입대는 이러한 생각의 결실이었다. 영수는 군 입대를 면제받았으나, 17세의 영수는 자신의 군 입대를 통해 가족의 출신성분을 혁명하는 것이 자신의 삶의 목표였기에 주위의 만류를 무릅쓰고 기어코 군대에 입대하게 된다.

10년 후 드디어 영수는 기나긴 군복무를 마치고 집안의 유일한 당원이 되어 고향으로 금의환향하게 된다. 그러나 집에 와보니 모든 현실은 그간 달라져 있었다. 어릴 때 보던 북한사회는 사라져버렸고, 이제 개 짖는 소리조차 들리지 않는 마을이 되었다. 군대 간다고 인사가면 돈을 쥐여 주고 동구 밖까지 나가서 환송을 해주던 따스한 마을 사람들도 함께 사라져버렸다. 사람들은 파편화된 개인이 되어 남이야 간부를 하든 말든 돈을 벌며 자기 생활만 추구하고 있었으며, 담이 없었던 고향마을에는 이제 집집마다 높은 울타리가 올라가 있어 이웃 간에도 서로 무엇을 하는지 알 수 없었다.

제대 후에 그가 맞이한 새로운 현실은 당원을 해박야 아무 소용이 없다는 사실을 일깨워주었다. 10년간의 군 입대에 대한 보상으로 당은

그에게 4년제 대학 입학을 허락하였지만, 그게 무슨 소용인가? 대학을 다니려면 보다 많은 돈이 있어야 했다. 집안의 배경이 없는 사람은 대학 졸업 후에도 공장의 노동자로 일할 뿐이었다. 영수가 자신의 출신 성분을 바꾸기 위해서는 한낱 당원이 아닌 당간부가 되어야 했고, 당간부가 되기 위해서는 더 강력하게 자신을 뒷받침해줄 집안의 힘과 재력, 배경이 필요했다.

이것은 악순환의 덫이었다. 출신성분에 따라 계급이 세습되고 있는 철옹성같은 권력체계를 혼자서는 도저히 비집고 들어갈 수는 없다는 것을 당원이 된 후에야 그는 비로소 깨달았다. 그래도 과거와 달라진 점이 있다면, 북한사회에는 이제 ‘그러든 말든 나는 돈 벌어 살겠다’는 사람들이 많아졌다는 사실이다. 제대 후 자신이 처한 북한 현실의 변화를 빠르게 읽어낸 영수는 대학입학을 포기하고 공장 노동자로 들어가 아버지가 했듯이 기술자의 길을 걸어가게 되었으며, 6개월이 지난 후에는 아예 북한사회를 떠나게 되었다.

(나) 시장화세대의 부유(浮游)하는 자, 민철

토대가 그러다나니까 관공서 일을 못하잖아요. 이럴 바 치고는 그냥 그렇게 돈이나 조금씩 내고 놀 것이다... 길은 막혔는데 뭐를 하겠느냐? 편안하게 돈이나 슬슬 벌고 있자.

국경연선지역의 한 도시에서 태어나 이제 30세가 된 민철은 군계통에서 일하는 아버지 밑에서 무난한 청소년시절을 보냈다. 그러나 고난의 행군이 끝나가던 1999년, 그가 15살 되던 해에 그의 가정에도 시련이 닥쳤다. 그의 어머니가 장사를 했다는 이유로 아버지가 평양의 비판무대에 선 것이다. 이는 비판에서 그치지 않고 아버지를 끝내 제대하게 만든 중요한 사건이었다. 나라가 하지 말라는 일을 해서 그렇게

I
II
III
IV
V
VI

되었다고는 하나 그럼 직장에 뭘 먹고 다니겠는가? 민철은 고민했지만 답이 나오지 않았다. 15살의 민철에게 국가는 너무나 절대적 존재였기 때문이다. 그는 갈등했지만 열심히 공부해서 좋은 성적으로 대학을 졸업한 후 군대를 가는 정상경로를 밟아나갔다.

이 같이 고지식하고 모범적이었던 민철이에게 인식의 전환이 일어난 계기는 역설적이게도 보안서에서 군복무를 하면서부터였다. 당시 24살이었던 민철은 보안서에서 군인으로 근무하면서 장사하러 국내와 중국을 돌아다니는 백성들을 단속하는 일을 하였다. 사람들은 배가 고파 장사를 하려고 했으나 국가는 힘들게 일하는 백성들을 더 힘들게 하였다. 그는 사람들을 봐주었다는 이유로 위에서 욕을 먹다가 결국은 자원하여 직책을 옮기게 된다.

2008년 당시 24살이 된 민철의 의식은 어디쯤 위치하고 있었을까? 민철과 9명의 친구들이 있었다. 밀수를 하다가 교화소나 교도소에 다녀 온 3명의 친구들은 ‘정부가 잘못이다, 썩었다’고 말한다. 반대로 간부집 자식인 2명의 친구들은 ‘그래도 정부를 믿어보자’라고 말한다. 나머지 5명은 ‘중간간부들이 정치를 잘못 한다’라고 말한다. 민철은 중간에 선 그 5명 중의 1명이었다. 그 후 3년이 흐른 2011년경이 되면, 2009년도 화폐개혁이라는 사건을 겪으면서 중간에 있던 5명은 사라지고 이제 국가를 믿는 자와 국가를 못 믿는 자라는 두 그룹으로 나누어지게 된다.

이제 민철은 국가를 믿을 수 없다는 쪽에 서게 되었다. 공개총살이 늘어나고, 장성택은 처형되었으며, 특히 혜산지역은 밀수 단속이 심해져 사람들은 더 힘들어졌다. 중앙에서 내려온 비사회주의 검열도 심해지면서 사람들의 생각은 점점 더 국가를 불신하는 방향으로 돌아서고 있었다. 국가는 고양이와 돼지 되고 인민들은 쥐가 되어, 국가는 사람들을

엮어매고 속박하고자 하나 인민들은 여러 가지 수단으로 속박을 이리저리 피하는 관계가 되었다. 검열에 면역이 생긴 혜산지역 사람들은 “이번 여름에 힘차게 밀수를 하지 않으면 겨울에 굶어 죽는다”고 말하면서 시기를 보아 장사를 조절한다.

민철은 친구들과 비밀스러운 이야기를 나누었다. “한국이 잘 산다는데 한국 좀 가면 어떨까?”하는 식의 이야기이다. 이 같은 이야기는 웬만한 친구와 쉽게 나눌 수 없는 이야기이다. 가장 절친한 두 명 사이에서나 아무리 넓힌다 하더라도 서너 명의 동무 정도 사이에서나 할 수 있는 이야기이다. 결국 민철의 사촌이 먼저 탈북해서 한국으로 가고, 사촌으로 인해 이제 간부로 살 수 있는 길이 막혀버린 민철은 공장기업소 현실체험자로 적을 둔 채 4년간 북한사회에서 부유하다가, 결국 사촌이 보낸 브로커의 안내를 받아 2014년 탈북의 길에 올랐다.

### (3) 배급세대의 의식과 활동: 행정간부 정태민

북한의 행정일꾼들은 다 이런 로봇트, 말하자면 자기 머리로 생각하는 게 하나도 없어요. 우에서 하란대로 하면 되는 일이다. 그저, 그저 우에서 하라니까 너네도 해라. 아랫사람한테 이렇게 할 수밖에 없다.

정태민은 국경연선지역에 위치한 한 연합기업소의 50대 부지배인이다. 북한에서 그는 어떤 종류의 힘을 추구했는가? 그는 10년 동안의 군사복무와 직장생활, 2개의 대학을 졸업한 후 20년 만인 2006년에 드디어 자신이 최고 경력목표로 하였던 행정간부직, 즉 연합기업소 부지배인 지위를 거머쥘 수 있었다. 그의 부모가 중국에서 온 동포출신이었기에 올라갈 수 있는 최고의 지위는 행정간부로 제한되었던 것이다. 그렇다면 그는 왜 행정간부가 되고자 노력하였던가? 그는 간부가 되는

I
II
III
IV
V
VI

공극적 목적은 ‘잘 먹고 잘 살기’에 있다고 한다.

그러나 20여 년간의 노력 끝에 드디어 자신이 올라갈 수 있는 최고의 위치인 행정간부직까지 올라간 정태민은 만족감이 아니라 좌절감을 느꼈다. 그는 자신이 할 수 있는 최고의 위치에 올라갔지만 그 위치에서도 그의 목표인 ‘잘 먹고 잘 살기’에 이를 수 없었기 때문이다. 이에 대해, “저만큼 가면 살겠다, 내 가정이나 유지하고 살아가는 데는 걱정이 없겠다 하고 어쨌든 애를 쓰고 가봤는데, 그게 2006년도부터, 2009년도 이때는 뭐 이미 사회주의 무슨 이런 시스템 다 무너지고 그 무슨 배급, 공급 이런 거 아무 것도 없어요. 그러니까 이 말 그대로 연합기업소 부지배인이라도 집사람이 나가서 장사를 해야하는 상황이었다”고 회고한다.

그의 예상과 달리 연합기업소 부지배인 자리조차도 그에게 공급을 보장해주거나 장사 없이 가정을 유지하도록 해주는 자리는 아니었다. 그의 처는 가족의 생계를 위해 장사하러 나가야 했다. 사실상 그에게는 아무런 권한이 없었지만 조직은 그에게 상상할 수 없을 정도의 높은 책임을 부과하고, 해야 할 일들을 쏟아냈다. 실 새 없이 노동력을 관리하며 동원에 나가고 조직사업을 해야 하며 그 외에 이루 말할 수 없는 수많은 일을 해야 했다. 그는 차라리 다 그만두고 장사나 해서 먹고 사는 게 낫겠다고 생각했다. 그러나 일단 간부가 되고나면 온 집이 다 굶어죽고 꽃제비가 되더라도 본인은 직장에 출근해야 했다. 당에서 공부시켜 주고, 밥 먹여 간부까지 만들어준 은혜에 대해 보답해야 한다는 논리였다. 이것이 그가 우직하게 ‘나는 갈 것이야’ 하고 간부까지 가 본 결과였다. 남들처럼 일찍 잘 먹고 잘 사는 길로 장사를 선택하는 편이 더 나았을 것이다.

부지배인인 정태민이 이런 생각을 할 정도이니 그가 속한 기업소에

다니는 일반 노동자들의 삶은 더 말할 나위가 없었다. 노동에 대한 의욕이나 창의성 등이 있을 리 없었다. 기업의 일은 되겠으면 되고 말겠으면 말고, 그저 노동자들은 빨리 집에 가서 제 장사를 하려 하였다. 그러면 부지배인인 정태민이 기업소를 개선해서 기업소 노동자들의 삶을 개선해볼 여지는 전혀 없었을까?

예를 들면 그 지역에서 봉사관리소 소장이었던 한 여자가 창고에 있는 설비를 가져다가 정미소를 만들었던 적이 있었다. 소토지에서 농사를 하던 인근의 사람들이 모여들어 곡식을 가져오고 정미소가 가공을 하면서 수익금이 나오기 시작하였다. 그 정미소는 종업원들에게 돈도 주고 제대로 가동하기 시작했다. 수익금이 생기면서 정미소가 돌아가기 시작하자 매달 검찰소에서 나오고, 은행검열이 붙고, 당위원회가 오고, 권력을 가진 기관들은 이 자그마한 정미소 하나에 모두 달라붙어 뜯어먹기 시작하였다. 이러니 어떤 일이든 제대로 될 수가 없었다. 만약 그대로 두었다면 기업으로 발전했을 조그만 정미소는 결국 문을 닫기에 이른다.

그가 보기에 국가가 인민들을 방해만 하지 않는다면, 북한사람들은 자력갱생 정신이 확고하여 시행착오를 거치면서 느리게 가더라도, 투자를 안 해준다 할지라도 뭐든지 해서 먹고 살 수 있는 사람들이었다. 살아보겠다고 인민들은 피터지게 노력했지만 국가는 인민을 억압하였으며, 정태민 자신을 포함하여 행정간부들은 국가의 지시를 위에서 시키는 대로 하는 꼭두각시에 불과하였다.

김정일이 들어서면서 백성들이 이렇게 굶어죽는데 왜 대책이 없는가, 좀 지나면 어떻게든 무슨 대책을 주지 않겠는가 하고 기대했으나 그것이 10년이 가고 20년이 갔다. 김정은이 후계자로 등장하면서 정태민은 이제 이 나라는 이대로 밖에 가지 못하겠구나 생각했다. 마침 누나의

I
II
III
IV
V
VI



탈북사실이 드러나게 되면서 정태민은 연합기업소 부지배인 자리에서 물러나게 되었다. 2009년에 작은 기업소의 기사로 좌천된 그는 2012년에 탈북하기에 이른다.

정태민은 인내심이 강하고 자신의 목표를 향해 꾸준히 노력할 줄 아는 사람이었다. 20년간의 노력 끝에 그가 목표로 했던 행정간부직이라는 정점에 올랐지만 그 곳은 살 예이는 찬바람이 부는 정상에 불과했다. 행정간부직은 그에게 잘 먹고 살 수 있는 길을 보장하지 않았다. 당은 그에게 권한 없는 책임만을 부과하였다. 결국 그는 대열에서 이탈하였다.

## 마. 질적 맥락 분석

세대 간 비교를 통한 양적 분석 결과를 보면, 정치의식 면에서는 고난의 행군세대가 시장화세대에 비해 체제에 대한 불만이 높고 시장경제나 개혁·개방에 대한 의지가 높아 보다 급진적인 정치의식을 가진 것으로 나타났다. 이 같은 조사결과를 바탕으로 인터뷰 주제를 재구성하여 질적 분석에서는 개인 임파워먼트 차원의 자기인식, 행동, 장애, 결과와 세대 임파워먼트 차원의 변혁주도세대와 각 세대의 의식변화 지점의 문제를 중심으로 각 세대에 속한 연구 참가자들을 인터뷰하였다.

### (1) 어떤 세대가 변혁을 주도할 것인가?

이 주제에 대한 각 세대의 의식을 파악하기 위해 세대에 대한 자기인식, 타 세대에 대한 평가를 개방형 질의의 형태로 연구 참가자들에게 집중적으로 물어보았다. 2급기업소의 초급당비서로 수십 년간 일해 온

60대 연구 참가자는 주민들의 의식동향을 오랫동안 관리해온 당간부답게 북한 정권 관리 차원에서 북한 세대들의 의식을 폭넓게 비교평가하였는데, 그는 정권 차원에서 관리하기에 가장 어려움이 많은 세대를 35~45세 사이의 연령층이라고 보았다. 이는 본 연구에서 설정했던 33~46세의 고난의 행군세대와 거의 일치하는 연령대이다. 초급당비서는 35~45세의 연령층이 고난의 행군을 가장 심하게 겪으면서 정부에 대한 반항이 심하고 의견이 많은 세대이며, 조직에서 일탈이 심해 이들을 위에서 관리하고 장악하기가 매우 힘들다고 그 고충을 다음과 같이 구술한다.

35살부터 45살 어간의 요 사람들은 고난의 행군을 가장 심하게 겪은 사람들이거든요. 북한땅에서 전반적으로 고난의 행군을 가장 많이 힘들게 겪고 또 자기가 체험할 수 있는 모든 걸 다 체험해본 사람들이에요. 그러기 때문에 이 사람들은 한 마디로 말하면 정부에 대한 반항이 심해요. 정부에 대한 의견, 대단히 심한 게 이 사람들이에요. 그러니까 지금 현재 이 북한에서 대한민국 오는 거 보면 대개 그 사람들 넘어 와요. 그런 사람들 나이가, 그 사람들 또래 나이가 많이 넘어오거든요. 이 사람들은 좋게 보게 되면 고난의 행군에서의 그 경험자로 체험자로 정부반란이 많기 때문에 이 사람들은 좀 휘어잡기가 힘들죠. 서른 다섯부터 마흔 다섯살 사람들한테다 지금 눈초리 다 돌리고 있어요, 북한은. 이 사람들이 지금 현재 과오를 많이 범하고, 너무 많이 뒤고 지금 그러거든요.<sup>113</sup>

초급당비서 출신 연구 참가자는 46세 이후 배급세대 역시 고난의 행군을 겪었지만, 배급세대는 정부에 대한 반항심이 적어서 당에서 시키는 대로 일하며 ‘자신의 의견을 표현하지 못하는 세대’라고 평가한다.

<sup>113</sup> 군단위 2급기업소 초급당비서 출신 연구참가자(양강도 출신 남성, 60대, 도당학교 졸업, 2014년 탈북).

I
II
III
IV
V
VI

그렇다면 그가 보는 시장화세대는 어떤 세대인가? 그들은 ‘고난의 행군’의 고통을 실질적으로는 잘 모르는 행복한 세대이다. 그는 북한 당국이 나름대로 이들 시장화세대가 ‘돈의 중요함’에 눈뜨지 못하도록, 상당히 고심하며 집중적인 투자를 해서 관리하고 있다고 말한다.

그렇다면 이 초급당비서가 정권에 대한 반항이 심하다고 평가했던 고난의 행군세대들은 스스로를 어떻게 평가하는가? 요약하자면, 자신들이 속한 고난의 행군세대야말로 북한사회의 변혁을 주도할 수 있는 잠재력을 가장 높게 지닌 세대라고 평가한다. 의사 김준은 ‘어떤 세대가 변혁을 주도할 것인가?’라는 질문에 자신 있게 ‘우리 세대(고난의 행군)’라고 답한다. 그 이유는 고난의 행군세대가 자본주의와 사회주의 양자를 체험한 자산을 지닌 까닭에, 새로운 가치관이나 인생관을 상대적으로 다른 세대에 비해 빠르게 수용한다는 것이다. 한편 기술인 수인은 같은 질문에 대해 변혁주체가 구세대도 아니고 젊은 세대도 아닌 40대라는 점을 분명히 하면서도, 자신의 세대는 아직은 북한을 변혁할 만한 역량이 없음을 또한 분명히 하였다.

명문대학교 출신이며 스스로를 북한의 인텔리로 정의하는 기술직 수인은 기술의 세계적 동향과 북한의 정치를 중심으로 ‘정치적 시비(是非)의 뒷담화’를 지속적으로 토론해오는 대학 시절 친구들을 가지고 있었다. 그들 모두가 한결같이 북한의 개혁과 개방을 원하고 있었다. 그러나 자기 세대가 아직 북한사회 변화의 주체로서 이끌어갈 만한 역량을 갖추지 못했다고 스스로 평가한다. 만약 경제적인 개혁과 개방이 물질적 교류와 협력을 통해 새로운 사상과 함께 흘러들어온다면, 이를 통해 그런 세력들이 성장할 것이지만 아직은 시기상조라는 것이다. 만약 북한이 경제적으로 개방되며 개혁사상이 주입되고 그런 세력이 차츰 형성된다면, 고난의 행군세대 스스로가 자기 능력을 가지

고 주체적으로 민주주의, 자유민주주의를 이끌어 갈 수 있다고 생각한다. 그러므로 현 단계에서 북한주민의 임파워먼트를 강화하고자 한다면 북한이 개혁·개방을 공식적으로 할 수 있도록 여건을 만들어주는 일이 중요하다. 그것이야말로 북한의 사회경제 체제변화로 유도할 수 있는 열쇠라고 수인은 생각한다.

그렇다면, 설문조사에서 체제에 대한 불만이 가장 낮고 시장경제나 개혁·개방에 대한 지지도도 가장 낮게 나타난 시장화세대는 스스로를 어떻게 평가하고 있을까? 예전에 북한 사람들은 사회주의적인 인간형을 삶의 목표로 하여 당간부가 되어 인민을 위해 일하면서 동시에 자신의 권력과 지위를 추구하였다. 그러나 시장화세대의 목표는 전과 달라져버렸다. 우선 ‘돈을 벌어서 자기 혼자 행복하게 산다’는 개인주의로 변했다. 심지어 시장화세대들은 국가의 장래에 관심이 전혀 없어, ‘통일되겠으면 되고, 말겠으면 말고’라고 생각한다.

시장화세대 이전의 중장년, 노년 세대들은 정치적 보도들이 나오면 비상한 관심을 가지고 보고 들었다. 그러나 지금 시장화세대는 정치적 보도를 거의 보지 않는다. 시장화세대의 이 같은 특징은 ‘비정치화’로 요약할 수 있다. 모든 것은 ‘내가 잘 먹고 잘 살기’에 초점이 맞추어진다. 당간부나 보위부에 속한 시장화세대들은 국가가 아니라 ‘내가 당간부하는 조직에 수익이 얼마나 나는가?’를 중심으로 타산한다. 당연히 당간부가 되는 목적도 ‘내 개인이 돈을 벌기 위해서’에 다름 아니다.<sup>114</sup>

시장화세대로서 현실체험자로 조직을 벗어나 부유(浮游)했던 30세의 민철은 26세를 기점으로 시장화세대를 다시 구분할 수 있다고 주장한다. 26세 이하의 집단과 27세~30대 초반 세대와는 의식세계가 다르

<sup>114</sup> 시장화세대 연구 참가자 영수(청년 32세, 남, 군대 제대, 2012년 탈북, 고등중졸).

I
II
III
IV
V
VI

다는 것이다. 26세 이하의 어린 세대들은 ‘내가 잘 살자’를 구호로 하는 삶의 양식을 보여준다. 국가를 믿지 않으며 비법(非法)함에 있어 어떤 두려움이 없다. 마약이나 밀수, 범죄, 폭력 외국 영화나 드라마 등 가리지 않고 돈 되는 일이라면 모두 끌어들이며 물건을 유통시킨다. 26세 이하의 아이들은 한국 드라마도 함께 모여서 보고 소통한다. 돈이 되는 일이라면 무슨 일이든지 하기에 이제 30세인 민철조차 이들과 격세지감을 느낀다.

‘어떤 세대가 변혁을 주도할 것인가?’라는 질문을 연구 참가자들에게 한 질적 분석결과는 양적 분석결과와 별로 다르지 않다. 질적 분석결과 역시, 변혁주체로서 자기인식을 가진 세대는 고난의 행군세대인 것으로 나타났다. 이 세대는 고난의 행군을 체험하면서도 국가의 미래와 자기의 미래를 동일시하였으며, 북한사회를 걱정하는 집단주의 정신이 아직 상당히 남은 세대이다. 이 점에서 ‘개인의 행복=돈’으로 보고 돈을 위해 수단방법을 가리지 않는, 비정치화된 시장화세대에 비해 변혁의 주체로서 잠재적 리더십을 가졌다고 평가할 수 있다. 한편 고난의 행군세대는 자신들이 국가를 바꾸고 개혁·개방으로 이끌 변혁의 역량이 부족하다는 현실적 한계에 대해서도 스스로 인지하고 있는 것으로 보인다.

## (2) 세대별 인식변화의 지점은 어디인가?

세대별 인식변화의 주요 지점을 파악하기 위해 우선, 설문조사 분석결과로 드러난 ‘주체사상을 비롯하여 선군사상, 미제척결 등 지배이데올로기를 북한주민이 아직도 긍정적으로 인식’하고 있는 현실을 주목한다. 그 이유에 대해 각 세대별 연구 참가자들에게 물어보았다.

(가) 고난의 행군세대는 왜 주체사상에 천착하는가?

설문조사 결과, 특히 주체사상에 대해 북한주민들은 세대를 막론하고 긍정적 태도를 보였다. 가장 흥미로운 점은 체제에 대해 가장 불만이 많았던 고난의 행군세대에게서 지배이데올로기인 주체사상에 대한 긍정적 태도가 더욱 뚜렷하게 나타났다는 점이다. 이 역설적 현상을 설명하기 위해 고난의 행군세대 연구 참가자들에게 왜 그런지 집중적으로 물어보았다. 그 모순적 인식에 대해 의사 김준은 다음과 같이 구술한다.

배운 게 주체사상밖에 없으니까 자기 운명의 주인은 자기다. 자기 입을 자기가 건사하고 생활적으로 보고 체험하고 살아남았기 때문에. 사실 맞는 소리지요. 누가 나를 건사해주냐? 누구도 안 믿는 거지요. 그걸 굳이 주체사상이라고 명명하는 겁니다. 그게 아닌데. 사실은 자본주의의 가장 기본인 것을 주체사상이라고 오인하고 있는 겁니다. 잘못 알고 있는 겁니다. 왜? 주체사상밖에 모르니까. 김일성에 대한 향수, 그 때는 잘 살았다는 인식이 있어서...(주민들의) 주체사상이라는 게 (북한 당국의) 주체사상이 아니라 자본주의의 가장 기본적인 원리입니다. 그런 교육을 바로 해야 하는데 그걸 주체사상이라고 생각하는 거지요.<sup>115</sup>

김준의 설명대로라면, 현재 북한주민이 신봉하는 주체사상은 수령론을 근간으로 하는 주체사상의 원형태가 아니라, 대규모 기아사태라는 미증유의 재난을 극복하는 과정에서 얻어진 주체사상이다. 즉, 미공급과 기아, 극복이라는 북한주민들의 쓰라린 체험에 기초해 새로이 생명을 얻은 변형된 형태의 주체사상인 셈이다. 그간 북한주민이 외부정보 차단되는 환경 속에서 살면서 세계관이나 인식의 틀이 형성되었기 때문에, 경험이나 새로운 현상 등 모든 것을 주체사상의 인식틀 안

<sup>115</sup>- 고난의 행군세대 연구 참가자 김준(의사, 40대 초반, 남, 2012년 탈북, 대졸).



에서 해석하게 된 것으로 보인다. 닫힌 체제 속에서 평생 주체사상만 반복적으로 학습해왔던 북한주민들이, 고난의 행군을 겪어내면서 ‘자기 운명의 주인은 자기다’라는 주체사상의 첫머리에서 새로운 삶의 적응 원리를 찾아내고 접목한 일은 역사의 역설이라 아니할 수 없다.

#### (나) 시장화세대의 시장경제 인식

시장화세대인 군인 출신 영수는 한국에 온 지 3년차이다. 영수는 북한에서 개인주의와 개인의 행복추구를 우선시하는 새로운 풍조가 남한 자본주의 사회문화와 크게 다를 바가 없다고 생각한다. 문제는 ‘북한사람들은 이미 자본주의를 하고 있지만, 북한사람들 자신만 그 사실을 모른다’는 것이다. 즉, “한국 분들처럼 자본주의를 알아서 그렇게 사는 것이 아니고, 북한사람들은 자본주의가 그렇다는 것을 모르고 그렇게 사는 것”이다. 영수의 말대로라면 한국의 자본주의가 별다른 게 아니라, 바로 북한사람들이 살아가기를 원하는 그 새로운 질서임을 일깨워주는 것이 의식변화 촉진을 위한 가장 중요한 지점일 것이다. 남북한 주민 서로가 이미 공통된 가치에 기초하여 생활한다는 사실을 깨닫게 된다면 의식의 공명 현상이 일어날 것이며 남북한 주민 간의 친화성 또한 증대할 것으로 전망된다.

## 4. 세대분석에 따른 임파워먼트

북한의 세대별 의식조사 분석 결과, 중요한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 고난의 행군세대가 다른 세대(시장화세대, 배급세대)에 비해 변혁주체 세대로서 잠재력을 가장 많이 가진 세대이지만 동시에 상충

되는 지향성을 보인다는 점에서 한계를 노정한다. ‘연령’이 정치의식의 급진성을 결정하는 것이 아니라 ‘사회적 경험’이 체제에 대한 비판적 태도나 정치적 정체성을 결정하는 것으로 보인다. 북한 세대들의 의식을 비교한 결과, 가장 주목되는 지점은 ‘정치의식’의 차이이다. 중장년층인 고난의 행군세대와 청년층인 시장화세대는 정치의식면에서 대조적인 세대별 지향성을 보였으며, 중장년세대인 고난의 행군세대는 가장 급진적인 정치의식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 반면에, 새세대 청년층인 시장화세대가 다른 세대와 비교하여 가장 체제 불만이 적었으며 시장경제에 대한 기대나 개혁·개방에 대한 요구도 가장 낮았다.<sup>116</sup>

그간 사회변혁 주체 세력으로 시장화세대가 등장하리라는 일말의 기대 또한 없지 않았는데, 이에 대해 보다 냉철한 평가가 필요하다고 판단된다. 이는 한류문화에 대한 북한 청년세대의 선호현상이나 외부 정보에 대한 수요가 곧 북한체제에 대한 불만이나 비판으로 이어지지 않는다는 사실을 말해준다. 이는 정치적 변혁의 주체로서 고난의 행군 세대에 대해 주목할 필요가 있음을 시사한다. 또한 사회의식 측면에서도 고난의 행군세대가 가진 허리세대로서의 역할, 즉 세대 간 중재역할이 주목된다.

둘째, 북한주민에 대한 주체사상의 사상적 지배력이 크므로 이에 대한 이론적 검토가 중요하다. 특히 통일 이후를 대비한다면 이에 대한 대비책 마련이 필요하다. 조사 결과에 의하면, 북한사회를 떠받쳐온 주체사상 등 체제이데올로기에 대해 전세대적으로 우호적 성향이 나타

<sup>116</sup> 이는 만하임이 지적한 바 ‘젊은 세대는 진보적이며 구세대는 그 자체로 보수적이라는 가정의 허구성’을 보여주며, 동시에 최봉대의 최근 연구결과(2015), 즉 중장년층이 고난의 행군이라는 험악한 생존투쟁 결과를 겪으면서 ‘급진적인 정치적인 정체성’의 형성이 이루어졌다는 연구결과와도 일치되는 결과이다.



났다. 특히 체제 불만이 가장 높은 고난의 행군세대가 체제이데올로기인 주체사상에 대해 가장 긍정적인 태도를 취하는 모순적인 현상을 어떻게 설명해야 할 것인가의 문제를 제기하고 있다. 이 문제는 정책적 측면에서 특히 주목해야 할 중요한 지점이다.

결국, 이는 북한의 체제가 단지 물리적인 폭력과 같은 힘으로만 유지되지 않는다는 사실을 시사한다. 즉, 북한의 체제이데올로기에 대한 국민적 동의가 이유 여하를 떠나서 현실에 존재한다는 것이다. 가장 급진적인 정치의식을 가지고 있는 고난의 행군세대가 오히려 지배이데올로기인 주체사상이나 선군사상에 대해 가장 우호적인 태도를 취하고 있는 현상은 매우 역설적이다. 사회의식 면에서도 고난의 행군세대는 개인주의와 국가주의라는 상충되는 지향성을 지닌 양면적 태도를 보인다. 이 같은 양면성과 불일치점을 어떻게 독해하느냐가 통일정책 차원에서나 북한주민의 의식 수준과 특성을 심층적으로 읽어내는 중요한 단초가 될 것이다.

질적 분석을 해석하자면 결국 현재 북한주민이 신봉하는 주체사상은 원래 북한 당국이 창안한 형태가 아니다. 미증유의 대재난을 극복하는 과정에서 미공급과 대규모 기아라는 쓰라린 체험에서 비롯되어 새로이 생명을 얻은 변형된 형태의 주체사상으로 북한주민들의 의식을 지배하고 있는 살아있는 사상이다. 이는 그간 북한주민이 외부정보가 차단되는 환경 속에서 살면서 세계관이나 인식의 틀이 형성되었고 이를 대체할만한 새로운 이데올로기가 없기 때문인 것으로 보인다.

이 연구에서 중요한 발견 중의 하나는 현재 북한의 중추적 역할을 하는 고난의 행군세대가 가장 긍정적인 태도를 보이며 신봉하는 주체사상이 단순히 북한 당국의 선전과 교육에 의한 체제이데올로기가 아니라, 고난의 행군과정에서 쓰라린 체험을 덧입은 사상이 되었다면 쉽

게 없어지기 힘들 것으로 예상된다. 탈북주민들 역시 과거 가졌던 주체사상에 대해 긍정적 태도를 유지하고 있으며 기독교 등 다른 신념체계를 거의 받아들이지 않는데, 그 근본적인 이유가 무엇인지에 관해 심도 깊은 후속연구가 필요하다.

## 가. 세대별 정책의 기본 방향

결론적으로 북한사회의 변화를 추동할 수 있는 잠재적 변혁주체는 ‘고난의 행군세대’이다. 그러나 현 단계에서 변혁주체로서 역량을 갖추고 있지 못하다. 이러한 현실인식을 바탕으로 통일전략을 수립해야 할 것이다. 고난의 행군세대는 정치의식 측면에서 체제 불만이 높고 개혁·개방에 대한 욕구가 크며, 사회의식 측면에서 시장화세대와 배급세대 사이의 중간지대에 위치한다. 또한 가정과 사회에서 중장년층인 고난의 행군세대가 고령층인 배급세대와 청년층인 시장화세대를 아우르는 중간역할을 하고 있다.

즉, 배급세대는 가족주의를 바탕으로 한 ‘물질주의’적 지향성이 두드러지는 반면, 시장화세대는 자신을 중심으로 한 ‘물질주의’적 지향성과 더불어 ‘비정치성’이 두드러진다. 배급세대와 시장화세대의 중간에 있는 고난의 행군세대는 가족주의와 개인주의 양자를 긍정한다. 문제는 고난의 행군세대를 비롯한 전 세대가 북한사회를 받쳐온 주체사상 등 체제이데올로기에 대해서 우호적이라는 사실이다. 게다가 ‘고난의 행군’이라는 체험을 바탕으로 주체사상을 재구성한 북한주민의 인식체계를 수정하기가 어렵다는 점이다. 따라서 이러한 현실인식을 바탕으로 통일전략을 수립해야 한다.

둘째, ‘시장화세대’를 겨냥하여 ‘남북한 사람의 가치관이 크게 다르

I
II
III
IV
V
VI

지 않다’는 의식의 공명(resonance)현상을 불러일으킬 수 있는 접점을 만들어야 한다. 북한의 시장화세대는 비정치성과 개인주의를 특성으로 하며, 개인주의와 개인의 행복추구를 우선시하고 있어 한국자본주의 사회의 삶에 대한 동경이나 친화성이 높다고 판단된다. 이제까지 한국이 잘 산다는 물질적 측면에 대북 선전의 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 이제 북한사람들이 원하는 삶의 가치관과 남한 자본주의 삶의 가치관이 크게 다르지 않다는 인식을 확장시켜야 한다. 이에 기반한 구체적 선전 기법 및 친화적인 접점을 보다 전략적으로 만들어갈 필요성이 있다.

## 나. 향후 정책과제

첫째, 현 단계에서 가장 기본적인 전략은 북한의 개혁·개방과 시장화를 촉진하는 것이다. 공식/비공식적으로 남북한 주민 교류를 확대하고 증진할 수 있는 방향으로 북한주민의 변혁주체 형성을 보다 적극적으로 지원해나가야 할 것이다.

둘째, 북한주민의 인식프레임 변화에 초점을 맞추어 기초재료가 될 수 있는 외부정보나 콘텐츠를 적극적으로 개발하여야 한다. 북한주민의 의식 상태에 비추어 볼 때, 우선, 이제까지 탈북민들이 보낸 대북한 뼈라의 내용이나 방식은 주로 북한 정권의 정통성을 건드리는 내용들로서 북한 당국에게 위협적일 수도 있겠으나, 북한주민의 심성에 거부감과 부정적 심성을 일으킨다는 점에서 오히려 효과적이지 못하였다.<sup>117</sup> 이에 대한 대안으로 북한주민의 의식변화를 겨냥한 다음과 같은

---

<sup>117</sup> 현재와 같이 일부 탈북민들이 시도하고 있는 북한지역 전단 살포 등은 그 방식에 있어 많은 부작용을 일으켜왔다. 무엇보다 북한 정권의 정통성을 정면으로 건드리는 내용은 그 표현에 있어 북한주민들의 심성에 거부감과 부정적 심성을 일으킨다는 지적이 있다(통일연구원 주최 고위급 탈북민들의 자문회의 내용, 2015.6.8.).

맞춤형 정보제공을 고려할 수 있다.

① 북한주민들이 통일 이후 자신의 삶을 희망적으로 볼 수 있게 하는 정보들을 제공한다. 예를 들면, 남북통일 이후 북한이 남한에 비해 몇 배로 빨리 성장할 수 있다는 희망적 관측, 북한주민이 보유한 토지 자산 등 부동산의 개인소유에 대한 인정, 노동에 대한 보상이 확실한 사회 건설, 노동을 보상하지 않는 기업인에 대한 엄격한 처벌, 이를 통해 통일 이후 북한주민이 부유해질 것이라는 등 희망적인 메시지를 다양한 경로를 통해 전달하여야 한다.

② 북한의 기득권층을 겨냥하여, 북한 지배엘리트의 생명 보장 등 안도감을 줄 수 있는 정보들을 생산하여 제공하여야 한다.

③ 남북한 주민 간에 친화성을 증진할 수 있는 콘텐츠의 개발이 중요하다. 예를 들어 남북 주민의 친화성을 증진할 수 있는 다양한 콘텐츠를 개발하여 제공한다. 중국보다 한국이 믿을만한 북한의 파트너라는 여러 가지 정보들 혹은 외국보다 동족이 낫다는 믿음을 주는 정보들을 제공한다. 예컨대, 북한사회의 교육열이나 영어 교육열 등에 초점을 맞추거나 탈북민의 한국에서 대학교육 성공사례 등이 그 같은 콘텐츠의 내용이 될 것이다. 이 때 중요한 지점은 북한주민을 대하는 남한주민의 의식과 태도이다.

한국사회의 부(富)를 근거로 북한주민을 내려다보지 않는 남한주민의 태도가 매우 중요하다. 과거 식량난시대에 형성되었던 시각, 즉 북한주민을 ‘기아난민’으로 바라보는 남한주민의 태도나 시각을 교정하지 않는다면, 남북한 주민의 접촉이 꼭 긍정적인 결과를 가져올 것이라고 기대하기 어렵다. 북한의 20대 여성을 상품화하고 북한상황을 희화(戲畵)화하는 것으로 비판받는 ‘이만깎’ 류<sup>118</sup> 프로그램의 한계를 극복해야 할 것이다. 오히려 K-POP과 같은 노래, 춤, 합창, 예술, 체육 등

북한주민이 잘할 수 있는 분야에서 남북 주민들이 함께 경쟁하고 협동하면서 파트너십을 형성해나가는 프로그램을 제작하고 배포하는 데 효과적일 것이다.

셋째, 탈북민 정착정책의 기존 방향, 즉 정부 주도의 ‘성공 보여주기’를 넘어서, 남북한 사람의 마음과 마음을 잇는 ‘남북 주민 간의 관계성 증진 및 친화력 향상’으로 정착정책의 방향을 전환해야 한다. 그러기 위해서는 탈북민 정착과 관리가 이제까지와 같이 성공정착을 만들어 내는 성과주의적 경향, 즉 ‘조기정착’을 강조하고 그것을 ‘성공 보여주기’식으로 선전하던 방향에서 벗어나야 한다. 조기 성공정착의 지나친 강조는 탈북민 사회에 오히려 조급증과 초조감, 피로감을 초래하고 있으며, 이는 탈북민 사회뿐만 아니라 북한사회에도 시장경제의 지나친 경쟁에 대한 인식을 유포할 우려도 있다.

다음으로 정부 주도형 정책에서 시민 주도형 정책, 즉 상호이해를 높이고 마음의 통합을 도모하는 정책으로 전환하여야 한다. 현재와 같이 정착지원제도의 잦은 변경은 오히려 혼란을 초래한다. 남북한 시민들이 함께 참여하여 상호 마음의 통합을 도모하는 방향으로 정책적 방향 전환이 필요한데, 이는 정부가 주도해서 할 수 있는 일이 아니며 시민사회의 자발적 동력이 필요하다는 사실을 이해할 필요가 있다.

넷째, 북한주민에게 보내는 송금은 북한주민의 인식변화를 가져오는 데 있어 중요한 역할을 하고 있다. 그러므로 통일정책 차원에서 이러한 통로가 막히지 않도록 눈에 보이지 않게 관리하고 지원하는 노력이 중요하다. 현재는 북한주민에게 송금을 보내는 통로가 대북한 주민 정

---

<sup>118</sup> “이제 만나러 갑니다”(약칭 이만갑)는 대한민국의 채널A의 예능 프로그램이다. 탈북민들이 출연해 남과 북의 서로 다른 생활상에 대해 이야기를 하고 그들의 재능을 선보이는 프로그램이다.

보 전달의 가장 중요한 통로가 되고 있다. 탈북민과 북한에 있는 가족 간의 송금네트워크를 통해 각종 정보가 효과적으로 전달되고 있다. 최근에는 전화만이 아니라 스마트폰을 통한 카카오톡 등도 북한과의 통신에 사용되고 있어, 북한에 스마트폰이 널리 보급되면서 탈북민들은 북한의 일가친척이나 지인에게 실시간으로 통화나 채팅을 하면서 북한과 남한에서 일어나는 소식과 일상적 일들을 소통하고 있다.

이제는 자연발생적으로 싹틔줄처럼 생성된 송금네트워크의 영향력 확대에 주목해야 한다. 송금과정에서 이루어지는 가족 간의 통신이 단순히 돈을 보내는 데 그치지 않고, 한국사회의 일상에서 생기는 소식까지 실시간으로 전달하는 역할을 하고 있다. 그 과정에서 북한주민의 의식에 암암리에 영향을 미치면서, 남북주민 간의 보이지 않은 연결망과 접점들을 만들어내고 있다.

한편, 북한 내에서 송금은 주로 장사밧천이나 생활비로 사용되고 있다. 투자할 수 있는 사업이 한계적이고 그 돈을 공공연하게 사용할 수 없다는 점에서, 현재까지 송금이 파급력있는 자본으로 활용되지는 못하는 상황이다. 그러나 시간이 지나면서 송금이 소모적인 생활비보다는 탈북민 가족들의 장사밧천으로 사용되는 비중이 점점 더 늘어나고 있다. 정책적으로 이 점을 주목해야 한다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---


V

---

VI

---





## V. 지역: 지역경제 독자성 증대에 따른 분권화 지원





## 1. 지역연구 현황과 본 연구의 독창성

지역은 자연, 사회·인문학적으로 동질성을 가지는 구역을 가리키는 말이다. 사회학적 지역 개념으로 유효한 것은 지역(region), 지방(local), 도시(city)다. 지역(region)은 물리적인 공간이라기보다는 인간들의 활동무대라는 뜻을 지니며 자율적인 조직과 통치기구·복지기구를 가진 단위다. 지방(local)은 정치적인 성격이 강한 개념으로 권력의 말단에 위치한 사회, 권력이 만들어지고 행사되는 지점을 가리킨다. 도시(city)는 영구적이고 비교적 밀집된 주거지로 구성되는 행정구역 단위라고 정의하며 비농업활동에 참여하는 다양한 전문화된 업종에 종사하는 거주민들로 구성된다. 지역과 지방은 유사한 개념이지만 엄밀하게 구분하여 지역은 가치중립적이고 수평적인 개념으로, 지방은 중앙에 대치되는 위계적 특징을 나타내는 개념으로 사용되고 있다.

기존 북한의 지역 관련 연구는 중앙·지방관계, 북한도시, 개별적 지역, 지역개발 분야에서 진행되었다. 중앙·지방관계에 관한 연구에서는 지방 분권화에 관심이 모아졌다. 이무철은 사회주의 경제개혁과정을 단계별로 행정적 분권화, 경제적 분권화, 정치적 분권화로 유형화했다. 그에 의하면 행정적 분권화는 권한분산(Deconcentration)으로 중앙정부 부처의 지방조직을 의미하며, 정책결정에서 자율성이 거의 없는 상태를 말한다. 경제적 분권화는 권한위임(Delegation)으로 지방주권기관이 어떤 부분에 있어서는 전적으로 책임을 지나 대체적으로 중앙정부의 감독 하에 놓여 있는 상태를 말한다. 정치적 분권화는 권한이전으로 중앙정부의 대리인 역할에서 벗어나 실질적인 지방자치를 실현하는 상황을 의미한다. 선행연구에 의하면 북한은 1970~1980년대에 행정적 분권화를 거쳐 1990~2000년대에 경제적 분권화로 이행하고

I
II
III
IV
V
VI

있다.<sup>119</sup>

양문수는 1990년대 지방경제에 대한 분석에 기초하여 경제 운영에 있어서 지방의 당조직, 행정기관의 자율성이 높아지면서 중앙집권적 계획경제가 제한적이거나 분권화되고 있다고 밝혔다.<sup>120</sup> 그러나 이러한 분권화는 중앙정부의 의도적인 권한 이양이 아니라 중앙의 힘 약화에 의한 방임적 분권화 성격이 강하다고 보았으며, 이것이 2002년부터 시작된 경제개혁의 내적 압력이었다고 분석했다.<sup>121</sup> 문장순도 경제위기기로 인해 중앙기관들의 지도와 통제가 줄어들고 군의 자율성을 확대시키고 있다고 주장했다.<sup>122</sup>

공간으로서의 북한도시에 관한 연구에서는 도시에서 북한주민들의 일상생활과 도시 구조의 변화, 그 상호관계를 통해 도시의 특성과 변화를 설명했다. 『북한 도시의 형성과 발전』은<sup>123</sup> 국경지역 도시인 청진과 혜산, 신의주의 실태와 변화 모습을 공간, 경제, 시장, 여성, 복지, 의식의 다양한 차원에서 구체적으로 분석함으로써 지방연구를 활성화하는 데 기여하였다. 동국대학교 북한학연구소는 기존 도시사 연구 방법을 북한도시에 적용하기 위한 북한의 도시연구방법을 개발하고 북한의 도시공간구조, 도시 정치와 일상생활을 연구하였다.<sup>124</sup> 특히 평성

---

119- 이무철, “북한의 경제관리체계 분권화 과정과 구조적 한계,” (중앙대학교 박사학위 논문, 2004).

120- 양문수, “지방경제를 통해 본 북한의 변화: 1990년대를 중심으로,” 『비교경제연구』, 11권 2호 (2004), pp. 1~44.

121- 위의 글.

122- 문장순, “1990년대 이후 북한 지방역할의 변화: 군을 중심으로,” 『대한정치학회보』, 22권 2호 (2014), pp. 1~18.

123- 최완규 엮음, 『북한 도시의 형성과 발전』 (서울: 한울, 2004).

124- 고유환·홍민 외, 『사회주의 도시와 북한: 도시사연구방법』 (파주: 한울아카데미, 동국대학교 북한학연구소, 2013); 고유환·박희진 외, 『함흥과 평성: 공간·일상·정치의 도시사』 (파주: 한울아카데미, 동국대학교 북한학연구소, 2014).

과 함흥의 지리적 공간에 관한 연구와 도시정치와 일상생활에 관한 미시적 도시연구를 진행하였다. 평성시와 함흥시의 형성과 변화과정에 관한 조사 연구는 도시연구뿐 아니라 지역연구로도 의의가 있다.

곽인옥·김석향·정은이는<sup>125</sup> 회령, 무산, 신의주의 공간과 시장, 주민들의 일상에 관한 미시연구를 진행했다. 이 연구들에서는 지역의 실태와 주민들의 삶의 모습을 밝히는 데 목적을 두었다. 지역 개발정책 연구도 적지 않게 진행되었는 바 김영봉은<sup>126</sup> 북한 지역의 사회 경제 여건을 파악한 데 기초하여 지역발전을 선도하기 위한 주요 지역의 시범적 개발모형을 제시하고 발전방안을 수립했다. 연구에서는 시범적 모델로 남포 지역, 양강도 지역, 황해남도 신천군 지역을 제시하고 남북간 협력을 추진하기 위한 정책안을 제시했다.

이상준은 중국과 동유럽의 경험에 근거하여 북한을 잠재력에 따라 권역으로 구분하고 개혁·개방에 따른 지역변화를 전망했으며<sup>127</sup> 지역발전을 위한 과제를 제시했다. 지역개발 협력방향으로 장기적인 발전을 고려하여 지역 성장 동력 육성, 지역특성에 맞는 발전전략 구축, 정부와 민간 국제사회의 지속가능한 협력체계 구축, 안정적인 지역발전을 위한 정책적 수단의 준비와 실천을 제기했다.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> 곽인옥, “북한 개발의 관점에서 경제현황과 회령 지역시장의 공간적 구조에 대한 연구,” 『KOFIC 북한 개발』, 2호 (2014), pp. 166~207; 김석향, 『회령사람들, 기억속 이야기를 들려주다』 (서울: 국민대학교출판부, 2013); 정은이, “북한의 국경지역 시장에 대한 연구: 회령지역의 사례를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 13권 11호 (2011), pp. 65~88; 정은이, “북한의 주택시장에 관한 연구: 함경북도 무산지역의 사례를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 14권 7호 (2012), pp. 79~102.

<sup>126</sup> 김영봉·임장희 외, 『북한 지역별 종합개발모형 연구』 (서울: 한반도발전연구원, 2013) 참조.

<sup>127</sup> 이상준, “개혁 개방에 따른 북한의 지역변화 전망,” 『통일정책연구』, 9권 1호 (2000), pp. 135~159.

<sup>128</sup> 이상준, “북한지역 개발 방향에 대한 연구,” *LHI journal of Land, Housing, and Urban Affairs*, 6권 2호 (2015), pp. 101~106.

이 같은 선행연구들에 비해 본 연구는 북한주민들의 임파워먼트 제고 시각에서 지역문제에 접근한다. 먼저 북한주민들을 중심에 놓고 지역, 지방, 도시 등 다면적 시각에서 북한의 지역 실태와 변화 상황을 조사한다. 그리고 대북정책에 함의가 높은 여러 국가의 지역문제와 비교하는 방법으로 지역에 초점을 맞춘 북한주민 임파워먼트 정책을 제기한다. 주요 비교대상은 중국, 독일, 남한이다.

독일은 분단국가였다가 통일되었다는 점에서 한반도와 유사한 상황을 갖고 있으며, 중국과 북한은 사회주의 체제 변화의 역사적 경로가 유사하다. 남한은 북한과 함께 해야 할 당사자이므로 중요하게 고려되어야 한다. 중국, 독일, 남한의 지역문제와 발생배경, 그리고 해결과정을 살펴봄으로써 북한의 지역변화 방향을 예측해볼 것이다. 그리고 중국, 독일, 한국의 지역문제 해결에 효과적이었던 수단과 경험, 정책에 기초하여 북한주민의 임파워먼트를 위한 정책적 방안을 도출할 것이다.

## 2. 지역 구조 및 변화 실태

### 가. 지역 구조와 구성

북한의 지역에서 가장 중요한 것은 행정구역에 따른 구분이다. 북한은 중앙집권적 통치체제를 유지하고 있는 국가이며 따라서 행정구역에 따르는 분류와 통제는 국가 관리의 기초가 되고 있다. 북한의 행정구역은 도, 시·군·구역, 동·리·읍으로 되어 있는데 국가의 지역관리에서 중요한 의의를 갖는 것은 도와 군이다. 북한에서 도와 군은 인구, 지리, 산업, 정치적 환경 등을 고려하여 정하고 있다. 2012년 기준 북한은 9개의 도와 1개의 직할시, 2개의 특별시, 219개의 군(구역, 구,

지구)로 구성되어 있다. 2개의 특별시는 인구수는 적지만 도에 맞먹는 지위를 갖고 있다.

북한에서 도별 인구분포는 불균등한데 자강도, 강원도, 양강도의 인구가 상대적으로 적다(<표 V-1> 참조). 특히 인구가 적은 도는 양강도로, 약 72만의 인구를 갖고 있으며 인구비중은 3.1% 밖에 되지 않는다.

표 V-1 북한 도별 인가와 도시화율

(단위: 명, %)

도별	전체	비율	남자	여자	도시	농촌	도시화율
전국	23,349,859	100	11,059,489	12,290,370	14,155,393	9,194,466	60.6
평양시	3,255,288	13.9	1,549,778	1,705,510	2,823,414	431,874	86.7
평안남도	3,068,036	13.1	1,459,080	1,608,956	1,926,555	1,141,481	62.8
함경남도	3,066,013	13.1	1,444,493	1,621,520	1,811,074	1,254,939	59.1
평안북도	2,728,662	11.7	1,291,443	1,437,219	1,431,936	1,296,726	52.5
함경북도	2,130,408	9.1	1,007,209	1,123,199	1,487,549	642,859	69.8
황해남도	2,310,485	9.9	1,090,956	1,219,529	821,954	1,488,531	35.6
황해북도	2,113,672	9.1	1,003,112	1,110,560	972,632	1,141,040	46.0
강원도	1,477,582	6.3	695,067	782,515	725,611	751,971	49.1
자강도	1,299,830	5.6	616,828	683,002	828,253	471,577	63.7
양강도	719,269	3.1	338,705	380,564	464,690	254,579	64.6
남포시	983,660	4.2	469,855	513,805	703,388	280,272	71.5
나선시	196,954	0.8	92,963	103,991	158,337	38,617	80.4

출처: UNFPA, 『2008 북한 인구조사 보고서』에 기초하여 재작성.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

●그림 V-1 북한행정구역도



북한의 서해안 및 남부 지역은 평지와 논이 발달되어 있고, 동해안 및 북부 지역은 산과 밭이 많다.<sup>129</sup> 그러므로 농림, 어업은 황해남북도·평안남북도에 집중되어 있다. 광업은 평안남도·함경남도·함경북도

129. ●표 V-2 북한 논·밭 과수면적 도별 비율

(단위: %)

	평양시	평안남도	평안북도	자강도	황해남도	황해북도	강원도	함경남도	함경북도	양강도	전체
논면적	5.19	16.98	17.20	1.20	25.75	10.71	6.61	10.20	3.93	0.23	98
밭면적	4.52	12.71	13.71	6.95	11.76	13.68	8.09	9.77	12.02	6.79	100
과수면적	5.37	13.06	12.04	2.23	22.3	12.87	8.77	14.07	9.07	0.22	100

출처: 차석칠 외, 『조선지리지전서: 경제지리』 (평양: 교육도서출판사, 1989), p. 249.

에, 제조업은 평안남북도·함경남북도·자강도·평양시, 사회간접자본 및 서비스업은 평안남북도·함경남북도·평양시에 집중되어 있다.

표 V-3 북한산업구성에서 도별 비중(산업종사자수 기준)

(단위: %)

지역	농림 어업	광공업		사회간접자본 및 기타서비스업				경제적 비중
		광업	제조업	건설업	도소매 음식숙박업	전기운수 통신금융업	사업·개인 공공서비스업	
양강도	2.9	3.2	1.8	2.4	3.1	4.8	4.1	3.2
함경북도	8.6	<b>12.8</b>	<b>11.1</b>	9.4	11.5	13.2	9.6	<b>10.9</b>
함경남도	<b>14.6</b>	<b>17.0</b>	<b>11.8</b>	9.9	15.4	12.1	10.9	<b>13.1</b>
강원도	7.2	3.0	4.6	4.1	6.8	5.8	7.1	5.5
자강도	5.2	3.0	7.7	3.7	5.4	5.5	5.3	5.1
평안북도	<b>13.7</b>	8.2	<b>12.8</b>	9.7	11.4	8.0	10.5	<b>10.6</b>
평안남도	<b>15.4</b>	<b>36.0</b>	<b>20.1</b>	17.7	13.8	17.2	14.6	<b>19.3</b>
황해북도	11.3	5.9	7.7	10.4	9.4	6.2	7.4	8.3
황해남도	<b>15.9</b>	5.7	5.8	6.3	6.1	5.7	7.8	7.6
평양시	5.1	5.2	<b>16.6</b>	26.5	17.2	21.4	22.7	<b>16.4</b>
전체	99.9	100	100	100.1	100.1	99.9	100	100

출처: 통계청, 『북한 인구조사와 인구센서스 분석』, p. 25에 기초하여 재작성.

북한은 도별 농림어업, 광공업, 서비스업이 비교적 균등하게 배치되어 있다(<표 V-4> 참조). 다만 황해남도는 농림어업 종사자가 노동인구의 절반이 넘으며 평안남도와 평양시는 노동인구의 절반 이상이 서비스업에 종사하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI



표 V-4 북한 도별 산업비중(종사자수 기준)

(단위: %)

도별	농림어업	광공업	서비스업
양강도	34.7	20.5	37.6
함경북도	30.8	33.5	49.9
함경남도	40.2	28.9	42.9
강원도	42.2	20.8	34.3
자강도	33.0	35.3	48.1
평안북도	41.3	29.4	40.9
평안남도	31.5	39.0	51.8
황해북도	45.7	24.2	37.5
황해남도	58.1	17.3	25.8
평양시	13.5	31.1	52.7
북한 전체	36.0	29.6	43.7

출처: 통계청, 『북한 인구와 인구센서스 분석』, p. 25에 기초하여 재작성.

북한은 정치적 환경에 따르는 도의 특색도 있다. 북한에서 평양은 혁명의 수도, 특히 수령이 있는 곳으로 신성화되고 있으며 정치, 경제 문화의 중심지이다. 양강도는 김일성의 반일투쟁을 입증해주는 혁명전적지가 있는 곳이다. 그리고 자강도는 군수산업이 집중되어 있는 도이며, 강원도와 황해남도는 가장 많은 군대가 주둔하고 있는 군사적 요충지다. 1990년대 이후부터는 함경북도, 양강도, 자강도, 평안북도가 국경지역으로 조명받고 있다.

북한의 지역은 역사와 문화적 특성에 따라서도 구분된다. 함경남북도·양강도 지역은 해방 전 함경도에 속했던 지역으로 생활풍습과 언어에서 타 지역과 구별된다. 그 외 지역은 대체로 유사한데 해방 전의 행정구역 구분에 관한 인식이 남아있어 평안남북도와 자강도는 평안도 사람으로, 황해남북도는 황해도 사람들로 구분된다. 그러므로 북한의 지역을 크게 나누면 함경도, 평안도, 황해도, 강원도로 분류할 수도 있다.

## 나. 지역별 소득과 생활 수준

북한은 지난 기간 나라의 모든 지역을 고르게 발전시키는 지역정책을 주장해왔다. 1990년대 이전 이 정책 집행에서 중요문제로 논의된 것은 도시와 농촌의 차이였다. 북한은 이 문제의 해결방안으로 균을 거점으로 한 농업의 공업화 실현, 도시와 농촌의 연계 강화를 제시했다. 그러나 농업 투자 부족으로 실질적인 효력은 크게 나타나지 않았다. 또한 1970년대를 전후한 시기, 수령의 유일적 지배체제 확립과 더불어 수령이 있는 곳인 평양 건설에 국가투자가 집중되었으며 평양과 지방의 차이가 급격히 확대되었다. 1990년대 이후 국가 경제시스템의 붕괴는 도시와 농촌, 평양과 지방의 차이뿐 아니라 국경과 내륙도들 간의 차이도 발생시켰다.

현재 북한에서 가장 잘 사는 곳은 평양이다. 1990년대 이후 평양과 지방의 생활 수준 차이가 급속히 늘고 있다. 북한지도부는 평양을 체제 사수의 마지막 보루로 인식하고 있다. 그러므로 현재 다른 지역에서는 식량배급을 거의 중지했지만 평양만은 배급을 부분적으로 공급하고 있다. 평양은 중앙기관들과 힘 있는 공장들이 집중되어 있으므로 기관 공장에서 식량배급을 받는 가구가 많으며, 일반 주민들도 시에서 한 달에 보름 정도 배급을 받고 있다.<sup>130</sup> 1990년 이후부터 타 지역에서는 국가건설이 거의 중지되었지만 평양에서는 2000년 이후부터 건설이 재개되었으며, 김정은 체제가 들어서면서 더욱 본격화되고 있다. 창전거리(2012년), 과학자거리(2015년), 문수물놀이장(2013년), 해당화관(2013년)이 건설되었으며 그 외에도 개인들이 운영하는 봉사소와 아파트가 많이 들어섰다.

<sup>130</sup> “평양시 배급 못주면 망한 거나 갓쪼. 평양시 못주면 대통령 자리를 내놔야지. 평양 사람들이 다 일 다니는데 어디 가서 먹고 살아요? 그리고 밀려서 못주면 다음 달에 밀린 배급 까지 다 줘요.”(여성 40대 양강도 ○○군 2013년 11월 탈북).

평양과 지방의 소득 수준 차이도 크다. 평양에서 고급아파트 가격은 15만~20만 달러, 신의주의 고급아파트 가격은 5만 달러, 나선시의 고급아파트 가격은 3만 달러이다. 다른 도 소재지도 보통 1만~3만 달러 수준에서 고급아파트가격이 형성되고 있다. 즉 평양은 다른 도 소재지에 비해 생활 수준이 3~15배 높다고 볼 수 있다.<sup>131</sup> 평양과 지방 간 차이에 대한 주민들의 인식은 엇갈리고 있다. 평양이 수도이고 나라의 얼굴이므로 평양을 우대하는 것을 당연시하는 것이 일반적인데, 최근 들어 그에 대해 불만을 표시하는 주민들이 늘고 있다.<sup>132</sup>

생활 수준의 차이는 국경과 내륙의 도들 간에도 나타나고 있다. 1990년 이전 시기는 도 간 생활 수준 차이가 크지 않았다. 북한은 수송 조건이 열악했기 때문에 거주지의 생산능력이 지역의 소득과 생활 수준을 결정했다. 따라서 공업과 농업, 수산업이 고르게 분포된 평안남북도, 함경남도가 살기 좋은 곳으로 알려져 왔다. 함경북도, 양강도 등 평양에서 멀리 떨어지고 농사가 잘 안 되는 지역은 중앙의 공급을 받기 어려워 생활 수준이 낮았다. 당시 평양주민의 추방지는 평양에서 가장 멀리 떨어진 함경북도와 양강도, 자강도 산골이었다.

그러나 경제난으로 인한 중국 의존도 증가 및 시장화로 상황은 반전했다. <표 V-5>는 서울대학교 통일평화연구원에서 북한에서 직행해서 남으로 온 탈북민들을 대상으로 진행한 설문조사 결과이다. <표

<sup>131</sup> “북, 쌀값 안정에 집값 올라驛부근 아파트 2만 달러,” 『데일리NK』, 2014.04.11.; “북한 부동산시장 꿈틀…‘평양에 20만 달러짜리 아파트 등장,’” 『한겨레신문』, 2015.4.6.; “신의주 최고급 아파트 5만 달러…수수료는 5천 달러,” 『데일리NK』, 2015.9.9.; 문지훈·김세훈, “북한 나선시 도시개발과 남산 18호동 살림집을 통해 본 북·중 합작개발의 특성,” 『국토계획』, 50권 1호 (2015), p. 128.

<sup>132</sup> “그러니까 이런 생각입니다. 야 나도 똑같은 사람인데 저 새끼들은 뭐이 돼서 평양에서 저렇게 화려한 데서 살고. 우린 지방에서 살아야 되는가. 또 증명서를 떼고 평양 들어가는 게 검열이 엄청 셉니다.”(40대 남성 양강도 거주 2011년 11월 탈북).

V-5>에서 보여주는 것처럼 북한에서 평양을 제외한 도 가운데서 잘 사는 도는 평안남도, 함경북도, 평안북도, 양강도 순이며, 못 사는 곳은 강원도 황해북도, 황해남도, 함경남도 순이다. 잘 사는 도들 가운데서 수도를 끼고 있는 도인 평안남도를 제외한 나머지 도는 모두 국경지역이며 못 사는 도는 모두 내륙지역의 도이다. 국경지역과 내륙지역 간 생활 수준의 차이가 커지고 있는 것이다.

표 V-5 북한에서 가장 잘 사는 도(탈북민 조사)

구분	평안 남도	함경 북도	평안 북도	양강도	자강도	함경 남도	황해 남도	황해 북도	강원도	전체	
2012년	43	32	14	8	6	8	0	1	0	69	
2013년	55	31	9	20	10	5	1	1	1	78	
2014년	47	29	32	29	6	2	3	0	0	101	
2015년	44	26	34	26	3	3	3	1	1	97	
전 체	명	189	118	89	83	25	18	7	3	2	345
	%	35.4	22.1	16.7	15.5	4.7	3.4	1.3	0.6	0.4	100

출처: 장용석, “시장화와 소득·세대·지역 분화,” 『2015 북한사회변동과 주민의식변화: 시장화, 정보화, 자유화』 (서울대 통일평화연구원 2015 북한사회변동과 주민의식 변화: 시장화, 정보화, 자유화 자료집, 2015.8.26.), p. 54.

중국과 경제교류 확대로 국경도시인 신의주, 혜산, 나선시는 무역업과 중국 상품 도매과정에 부가 집중되면서 평양 다음으로 생활 수준이 높은 도시에 속하게 되었다. 혜산은 국가의 공식 무역통로는 아니지만 밀수업이 발달했다. 최근 국가가 밀수를 강하게 통제하면서 혜산주민들의 생활이 하락하고 있으며 이는 탈북으로 이어지기도 한다. 국경은 아니지만 평성시도 생활 수준이 높다. 평성은 출입이 어려운 평양

I
II
III
IV
V
VI

을 대신해서 전국의 상품이 교류되는 중심시장으로 발전하면서 주민들의 생활 수준이 상승했다.

표 V-6 북한에서 가장 잘 사는 도시(평양 제외)

구분	나선	신의주	평성	혜산	청진	원산	남포	개성	사리원	전체
2012년	43	34	16	6	7	2	5	3	0	116
2013년	45	36	19	14	9	4	4	1	0	132
2014년	45	52	18	17	6	3	3	0	2	146
2015년	57	41	13	12	11	5	0	6	1	146
전체	명	190	163	66	49	33	14	12	10	540
	%	35.2	30.2	12.2	9.1	6.1	2.6	2.2	1.9	100

출처: 장용석, “시장화와 소득·세대·지역 분화,” p. 55.

국경과 먼 지역은 생활 수준이 모두 하락하고 있다. 특히 강원도는 농토가 적고 군인이 많아 가장 살기 어려운 곳이 되고 있다. 강원도 소재지인 원산은 1990년대 중반까지만 해도 일본과의 무역으로 살기 괜찮았지만 무역이 단절되면서 생활 수준이 하락했다. 황해남북도는 북한의 곡창지대로 고난의 행군 초 2~3년간은 살기 좋았지만 이후 나날이 생활 수준이 낮아지고 있다. 함경남도는 1990년대 이전에 비해 상대적 생활 수준이 가장 많이 떨어진 곳이다. 그러나 최근 들어 마약업이 급증하여 함흥의 생활 수준이 조금씩 올라가고 있다.

자강도는 국경지역이지만 국가의 공식 무역통로가 아닌데다 강폭이 넓고 주민지대가 국경으로부터 떨어져 있어 밀수도 어렵다. 그리고 군수품공장이 집중되어 있어 다른 지역에 비해 공장가동률이 높고, 배급을 조금씩 주고 있으므로 통제가 심하다. 게다가 대부분 지역이 교통

이 불편한 산지이므로 시장이 발전하지 못하고 대부분 주민들이 소토지에 의거해 생활하는 등 어렵게 살고 있다.

도시와 농촌 간의 생활 수준 차이도 커지고 있다. 서울대 통일평화연구소의 조사에 의하면 북한에서 가장 못 사는 직업 1순위는 농장원이라는 대답이 압도적으로 높았다. 그리고 농장원의 생활 수준은 날이 갈수록 하락하고 있는 것으로 나타났다.<sup>133</sup> 황해남도는 북한에서 가장 많은 곡물을 생산함에도 불구하고 국경지역보다 더 심각한 영양부족을 겪고 있다는 연구결과도 있다.<sup>134</sup> 농촌은 국가의 군량미를 비롯한 각종 명목의 곡물 공출이 너무 많아 대부분 농장에서 6~8개월분의 식량밖에 공급하지 못하지만, 교통이 어렵고 통제로 인해 농민들은 장사하기도 쉽지 않다.

133\_ 표 V-7 북한에서 가장 못 사는 직업(1순위)

구분	지방 당 간부	법기관 간부	인민 위원회 간부	전문직	외화 벌이	군관	시장 상인	공장 간부	공장 노동자	농장 관리 일꾼	농장원	전체
2012년	0	0	1	5	1	7	1	0	40	5	63	123
2013년	1	0	4	5	1	1	1	3	34	9	74	133
2014년	3	1	6	10	3	4	1	2	25	7	86	148
2015년	3	2	3	5	0	13	1	0	20	8	91	146
전 명	7	3	14	25	5	25	4	5	119	29	314	550
체 %	1.3	0.5	2.5	4.5	0.9	4.5	0.7	0.9	21.6	5.3	57.1	100

출처: 장용석, “시장화와 소득·세대·지역 분화,” p. 38.

<sup>134</sup> Hazel Smith, “북한의 시장화, 불균등, 지역(North Korea: Markets, Inequality and the Provinces),” 이주영·김설 역, 『KDI 북한경제리뷰』, 11권 9호 (2009.9.), pp. 21~30.

## 다. 교육과 건강

현재 북한은 12년제 무료의무교육제를 실시하고 있다. 그러므로 북한에서 학령기 청소년들은 의무적으로 무료의무교육을 받아야 한다. 북한은 무료교육을 실시할 수 있도록 모든 도·시·군, 리·읍에 유치원, 소학교, 중학교, 고등학교를 세웠으며 중앙으로부터 도, 시, 군에 이르기까지 정연한 교육지도체계를 구축해 놓았다. 또한 각 도마다 교원대학, 사범대학, 의학대학, 농업대학을 세워 도에 필요한 간부와 기술자를 자체로 양성하는 지역간부 양성체계를 수립했다. 또한 가장 수요가 많은 지역에 분야별 공과대학을 설립했다.

그러나 1990년 이전에도 도시와 농촌 간의 교육 수준 차이는 존재했다. 2008년 인구조사에 의하면 도시와 농촌에서 전문대학 이상 고등교육을 받은 인구비율은 도시 16.2%, 농촌 9.9%였다. 특히 대학교육을 받은 인구비율은 도시 10.6%인데 반해 농촌은 5.9%로 절반을 조금 넘었다.<sup>135</sup>

1990년 이후 도시와 농촌의 교육 수준 격차가 커지고 있다. 탈북민들의 증언에 의하면 농촌 리와 노동자구의 학생들의 교육 수준이 급격히 하락하고 있다. 도시에서도 학교에 오지 않는 학생들이 있지만, 통학조건이 안 좋고 생활이 어려운 농촌이나 노동자구에서는 부모들이 학교를 반드시 보내려하지 않는 양상도 보인다. 이로 인해 생활이 열악한 지역에 학생들이 학교에 오지 않아 수업을 하지 못하는 경우도 있다.<sup>136</sup> 최

---

<sup>135</sup>- 통계청 보도자료, “북한인구와 인구선세스 분석,” p. 9, <[http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=246072](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=246072)>. (검색일: 2015.10.17.).

<sup>136</sup>- “지방에는 애들 공부를 안 해요. 학교를 가면 어떤 때는 한명도 안 오는 때도 많아요. 애들은 오직 돈이다 그러니까 학교 안가고 오늘은 어디 가서 약초 캐면 얼마 벌겠구나 해서 어릴 때부터 돈에 대한 인식이 배가지고 공부하라면 한돌이 나오거든요. 우리 아들도 인물이 잘 나서 학교는 약초 캐거나 그런 산판에는 보내지 않았어요.

근에 농촌에서 ‘포전담당제’로 땅을 나누어주자 일손이 딸린 농민들은 자식들을 학교에 보내지 않고 농사일을 시키고 있어, 농사철이 시작된 올해 봄부터 농촌학교들은 사실상 수업을 중단했다.<sup>137</sup>

동해안 지역의 교육 수준이 서해안 지역의 교육 수준보다 높다(<표 V-8> 참조). 교육에 가장 큰 영향을 주는 것으로 알려진 도시화비율은 함경남도와 강원도가 평안남도와 평안북도보다 낮다. 그럼에도 불구하고 함경남도와 강원도의 대학교육 비율이 더 높다. 이는 역사적으로 전해 내려온 동해안 지역 주민들의 높은 교육열로 인한 특성으로 보인다.

표 V-8 도별 교육 상황(인구)

도별	전체	중학교 이상 인구	중학교		직업기술학교		전문학교		대학, 박사원	
			명	%	명	%	명	%	명	%
전국	21,639,820	16,936,228	12,852,654	75.9	562,618	3.3	1,073,257	6.3	1,899,595	11.2
평양시	3,022,561	2,404,563	1,520,706	63.2	116,743	4.9	196,644	8.2	496,732	20.7
양강도	667,324	511,901	369,860	72.3	16,104	3.1	40,828	8	60,458	11.8
함북도	2,157,498	1,690,251	1,315,734	77.8	40,473	2.4	118,663	7	180,108	10.7
함남도	2,838,804	2,218,881	1,683,301	75.9	76,051	3.4	135,730	6.1	225,894	10.2
강원도	1,368,920	1,050,267	794,872	75.7	44,483	4.2	76,227	7.3	104,617	10
평남도	3,753,941	2,972,071	2,309,453	77.7	80,814	2.7	158,271	5.3	280,427	9.4
평북도	2,522,763	1,997,567	1,579,351	79.1	63,686	3.2	117,100	5.9	187,751	9.4
황북도	1,960,126	1,523,680	1,228,831	80.6	45,079	3	95,606	6.3	142,925	9.4
황남도	2,144,724	1,644,353	1,290,427	78.5	60,969	3.7	90,810	5.5	141,919	8.6
자강도	1,203,159	942,694	760,119	80.6	18,216	1.9	43,378	4.6	78,764	8.4

출처: 『북한 인구센서스 2008』에 기초하여 재작성.

여름철에는 학교 애들이 나오지 않아요. 고사리 철에는 머 하라 과제를 주니까 못 사는 사람들은 여름에는 애들 못 나와요. 먹을 게 없으니까.”(여성 40대 양강도 ○○군 2013년 11월 탈북).

<sup>137</sup> “북 농민 일손 딸려 자식교육 외면,” 『자유아시아방송』, 2015.7.28.



북한주민들의 건강상태는 좋지 않은 것으로 알려져 있지만 지역별 건강상태의 차이에 대한 조사 결과는 찾기 어렵다. 최근 황해도의 결핵발병률이 타 지역에 비해 매우 높다는 국제기구의 조사결과가 발표되었다. 발표에 의하면 황해도의 결핵발병률은 주민의 14%로, 타 도의 2%보다 매우 높다고 한다. 그러나 타 도는 국제기구가 직접 조사한 것이 아니라 북한 당국이 발표한 숫자를 그대로 인용한 것이므로 신뢰하기 어렵다. 그러나 한편 앞에서 언급한 것처럼 황해도 주민의 식량 수급량이 제일 적다는 보고를 고려하면 황해도의 결핵발병률이 다른 도보다 높을 것임을 예측할 수 있다.

그러나 평양과 지방의 건강 수준은 크게 차이난다. 평양주민은 지방주민보다 키도 크고 건강상태도 좋다.<sup>138</sup> 평양은 생활 수준이 높고 의료시설도 지방보다 월등하게 좋기 때문에 의료서비스의 질적 수준이 높다.

## 라. 체제의식

북한체제에 대한 충성도도 지역에 따라 차이가 난다. 북한주민의 체제의식을 도별로 조사할 수 없지만 현재 남한에 입국한 탈북민의 출신지통계를 통해 추측할 수 있다.

---

<sup>138</sup> “똥보는 하나같이 지방생입니다. 지방생들은 딱 알려요, 벌써 평양 애들은 미끈하고 크고 거의 곱고 제가 보기에요 … 개네는 지금 생각해 보면 야 성형 하나도 안했는데 키고 63~65 이렇게 지방생들은 다 쪼꼬마치 않아요? (그럼 하나같이 다 크던가요?) 큼니다. 중학교 아이들은 요즘 170~180 이렇게 (평양공화국 따로 만들어야 겠구만) 진짜 평양은 다른 나라예요. 지금 생각해보면…”(20대 여성 2013년 12월 탈북).

표 V-9 북한이탈주민의 북한거주지 통계

(단위: 명, %)

구분	함경북도	양강도	함경남도	강원도	평안남도	평안북도	황해북도	황해남도	평양	자강도	전체
남	4,554	1,018	730	207	466	344	204	253	327	62	8,165
여	12,944	2,398	1,740	317	610	398	254	163	233	117	19,174
전체명	17,498	3,416	2,470	524	1,137	742	502	416	560	179	27,444
인구	2,327,362	719,289	3,066,013	1,477,582	4,051,696	2,728,662	2,113,672	2,310,485	3,255,288	1,299,830	23,349,859
탈북민 인구 (%)	0.752	0.475	0.081	0.035	0.028	0.027	0.024	0.018	0.017	0.014	0.118

출처: “통일부 통계자료 북한이탈주민통계,” <<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099>>. (검색일: 2015.10.17.).

<표 V-9>에서 나타난 것처럼 인구 대비 탈북민 비율이 가장 많은 도는 함경북도와 양강도다. 다음 함경남도, 강원도, 평안남도, 평안북도, 황해북도 순이다.

도별 탈북민의 숫자에 영향을 주는 가장 중요한 요인은 지리적 조건이며, 경제적 어려움이 탈북의 주요 원인이므로 도별 탈북민수에 따라 반체제의식을 평가하는 것은 무리라는 반론을 제기할 수도 있다. 그러나 자강도는 국경과 접하고 있는 도지만 인구 대비 탈북민 비율이 제일 낮다. 그리고 국경을 접하고 있는 평북도는 비국경지역인 평남도보다 인구대비 탈북민 비율이 더 낮다. 이는 도별 탈북민의 수가 순수 지리적 유리성과만 관련되는 것이 아니라는 것을 말해주고 있다(<표 V-9> 참조). 북한에서 남한 입국 행위는 이유여하를 막론하고 반당적·반국가적 행위로 평가하고 있는 상황에서 탈북은 구체적 이유와 관계없이 반체제적 행동의 표현이다.

그러므로 동해안 지역이 서해안지역에 비해 반체제의식이 높다고

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

추론할 수 있다. 특히 양강도, 함경북도, 함경남도로 구성된 함경도 지방의 반체제 의식이 강한 것으로 나타나고 있다. 함경도 주민들은 옛날부터 열악한 기후를 이겨내면서 생활해 왔기 때문에 기질적으로 매우 강하다고 알려져 있다. 악센트가 매우 강한 함경도 억양은 이런 성격을 더 두드러져 보이게 한다.<sup>139</sup> 함경도는 저항의식이 높은 지역이다. 일제 시기 길주명천 농민폭동, 그리고 혜산사건 등 공산당 계열의 반일 투쟁이 많이 일어났다. 함경도 주민은 항일투쟁에 참가한 사람이 많고 6·25 전쟁 시기에는 국군이 하루 이틀밖에 머무르지 못했으므로, 전쟁으로 인한 주민성분의 하락도 적어 중앙간부의 70% 정도가 함북도 출신이라고 알려져 있다. 그러므로 김일성은 일찍부터 함경도의 지방주의를 경계했으며 중앙간부들 속에서 함경도 출신을 공식적으로 줄이는 조치까지 취했다. 함경도는 도시화 및 공업화 수준도 높다. 함경북도와 양강도 지역은 또한 평양으로부터 거리가 제일 멀고 교통이 불편한 곳에 위치하고 있다.

북한지도부는 상황이 어려워지자 함경도와 양강도의 배신을 제일 많이 우려했다. 1994년 함경북도에서는 6군단 사건이, 1997년에는 양강도 집중검열이 있었으며 많은 지역간부들의 처형되었다. 그 이후에도 북부 국경일대에 대한 중앙당, 보위부, 보안서, 검찰소의 집중검열이 계속 되고 있어, 이제는 검열이 상시적인 것으로 여겨지고 있다. 최근 국경지역에 대한 통제 강화로 탈북민 숫자가 급감하고 있지만 김정

---

<sup>139</sup> “평안도 쪽엔 뭉치지 않습니다. 평안도나 황해도 쪽엔 뭉치지 않는데, 북쪽애들이 썩니다. 북쪽애들이 자기 끼리끼리 놀러는 게 있고. 함북도, 양강도, 함남도 같은 말씨가 비슷한 애들이… (셋이 뭉치는 이런 기질이 있긴 있어요?) 네. (대학에서도 그런 걸 느꼈어요?) 대학에서도 그런 게 있고. 북쪽애들은 어디가나 그렇게 자기네 끼리 막 이렇게… 솔직히 다른 애들은 북쪽애들 다 미워합니다. 그런데 함부로 표현은 못하고… 북쪽애들이 세니까.”(20대 남성 2013년 탈북).

은의 함북도에 대한 불신은 김정일 때보다 더 심한 것으로 알려지고 있다. 김정일과 달리 김정은의 현지도도를 보면 양강도와 함경북도 지역을 찾은 횡수는 상대적으로 적다.

표 V-10 김정은이 현지도 한 지역과 횡수(군대 관련 제외)

(단위: 회)

	평양	강원도	평안북도	평안남도	함경남도	황해남도	양강도	황해북도	함경북도
2013년	21	3	3	3	3	3	1	-	-
2014년	19	6	6	4	1	-	-	1	-
2015년 10월	10	2	1	-	2	1	1	-	3
전체	50	11	10	7	6	4	2	1	3

출처: 『로동신문』에 기초하여 필자 작성.

같은 국경지역이지만 자강도는 열악한 교통상황으로 인한 외부정보 유입 제한, 군수산업 집중으로 인한 통제 등으로 인해 주민들의 반체제 의식이 낮다.<sup>140</sup> 황해남도도 열악한 지리적 위치, 농업지구라는 특성 때문에 주민의 반체제의식이 약한 것으로 알려져 있다.

<sup>140</sup> (남한에 대한 정보는 군대나가서 들은 게 대다수겠어요?) “그쵸. 직장생들은 남한에 대해서 몰라요. 나보다도 더 모르더라고요. (그니까 앞에 가서 군사복무 했기 때문에?) 거기 사람들은 남한에 가면 사람들을 다 죽이느라 하더라고요. (그니까 희천 사람들은 제일 깨지 못했구만요. 원산이 제일 낙후하다고 생각했는데 희천은 원산보다 10배로 낙후하구만요.) 원산 같은 텐 그래도 원산항으로 재포(재일교포)들이 뭘 들어오니까 이런 외부정보가 들어오는 출로가 있어야 되는데 희천은 그런 출로가 없는거죠. 유일하게 (희천사람들은 지금 남한이 잘 산다는 건 알거 아니에요?) 네, 그건 알아요. 아는데 ‘남한에 가면 일단 우리를 죽인다’ 이렇게까지 교양하면서 저도 같은 또래로 제대되어온 분들도 그 남한에 가면 우리를 이용해 먹고 우리를 다 죽인다고 말해요.”(30대 남성 희천 출신 2013년 11월 탈북).

## 마. 사적 네트워크

최근 북한에서 주목되는 것은 시장을 통한 인적 네트워크가 형성되고 있는 것이다. 시장네트워크는 국가의 통제에서 벗어나서 주민들이 자율적으로 형성한 네트워크다. 지난 시기 북한주민들은 국가가 조직한 관계망 틀 안에서 개인들 간의 관계를 맺었다. 그러므로 북한주민은 직장과 학교, 인민반 중심으로 인간관계가 형성되었다. 국가는 주민들의 사적 네트워크를 강하게 통제했다.

그러나 주민들이 직장을 떠나 시장으로 진출하면서 주민들의 자율적 네트워크가 형성되고 있다. 시장네트워크는 자율적 공동체로서의 역할을 부분적으로 하고 있다. 시장에서 함께 장사하는 동료들이나 여러 기회를 통해 알게 된 마음 맞는 사람들끼리 모이는 횃수가 늘고 있다. 본인과 가족의 생일잔치가 자주 벌어지고, 명절에는 친구들이 모여 함께 놀러가고 결혼식과 장례식을 찾아가는 사람도 시장 동료들이다.

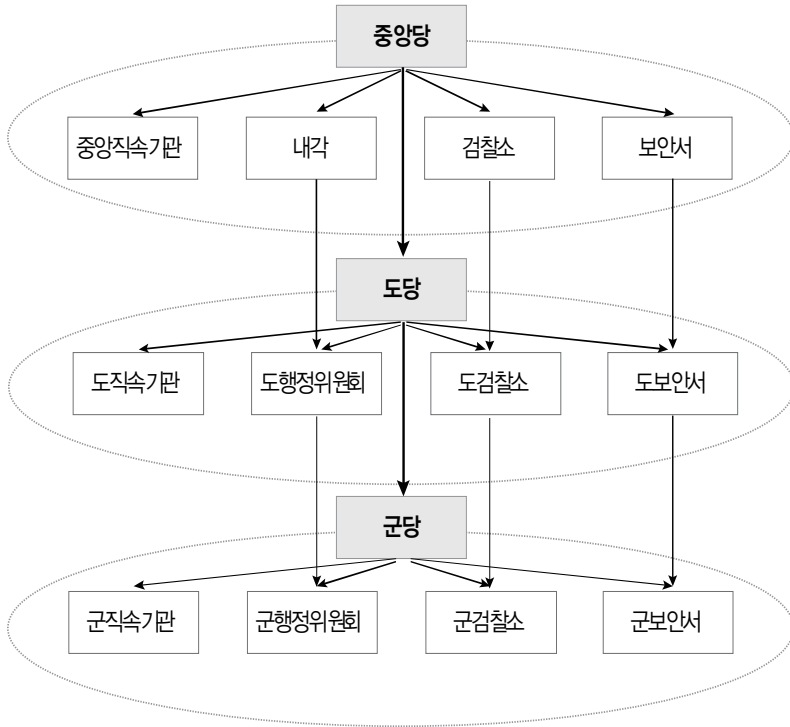
시장 네트워크는 주민들의 정보 획득의 원천, 다양한 사람들과의 인맥 형성의 수단이 되고 있다. 시장네트워크는 지역의 범위를 넘어 전국으로 연결되어 있으며, 지역 간 정보 전달 및 인적 연계 확산 등의 사회적 기능은 더욱 강화되고 있다.

## 바. 중앙·지방 관계

### (1) 중앙의 정치적 통제기능 약화 및 집중검열의 일상화

북한은 도와 군에 해당지역의 정치·경제·교육·보건 등에 대한 국가의 관리권을 일임하고, 그에 대한 수직적 관리체계를 수립하여 국가를 통치하고 있다. 이를 도식화하면 다음 <그림 V-2>와 같다.

●그림 V-2 북한의 지역관리체계



출처: 필자 작성.

북한노동당의 지방통제수단은 당생활 지도권과 간부임면권이다. 모든 급의 당조직은 자기 관할하 당원들의 조직생활을 지도하는 방식으로 당원들의 동향을 구체적으로 장악하고 위에 보고하는 것을 정상화하고 있다. 한편 위에서는 하부를 관리하기 위해 당조직부의 경우 중앙당은 도당에, 도당은 시·군당에 파견원을 두고 있다. 그리고 이들이 지역의 모든 문제를 감독하고 위에 보고하는 시스템을 구축했다. 또한 당생활지도부에는 통보과가 있어 제기되는 문제를 해당 당조직을 거치지 않고 보고하는 체계도 수립되어 있다. 북한노동당은 당간부는 물

I
II
III
IV
V
VI

론 행정기관, 공장기업소, 근로단체 등 모든 부문의 간부에 대한 임면권을 가지고 있다. 중앙과 도, 시군 당은 각기 자기 관할하의 간부임면권을 가지고 있다. 중요 간부는 그보다 한 급 높은 상급 당에서 간부임면권을 가지며 더 중요한 간부는 두 급 위의 당에 간부임면권이 있다. 도, 시·군 핵심간부인 도당책임비서와 비서, 도당 각 부서장, 도행정위원회 위원장, 도안전부장, 도보위부장, 군당책임비서, 군당비서, 군행정위원회위원장, 군검찰소 소장, 군안전부장, 군보위부장은 직접 중앙당에서 비준·임명한다.

그러나 1990년대 이후 중앙의 지방관리가 점차 약화되고 있다. 현재도 보고체계와 하부지도체계는 여전히 작동하고 있으며 중앙의 통제는 매우 강력하다. 그러나 세부에 들어가면 이전과 다른 모습이 나타나고 있다. 이전에는 위에서 파견된 사람들이 아래와 융합되지 않고 꼳꼳하다고 할 정도로 위의 대표자로서 관리감독 기능을 철저히 수행했다. 그러나 현재 간부들은 그렇게 해야 자기에게 별로 이로울 것이 없다고 생각한다. 국가의 공급이 줄어든 상황에서 뇌물을 받아가지 않으면 생활유지도 어렵고 상부에 바칠 뇌물을 마련할 수 없다. 그러므로 담당한 지역사람들과 잘 지내려고 하며 따라서 이전처럼 강하게 통제할 수 없다.

통보체계도 약화되었다. 지방에 몸담고 사는 상황에서 같이 일하는 간부들의 결점을 위에 보고하면 자기만 손해를 본다. 중앙에 승급하지 못하는 상황에서 보고를 하다가 지역 간부들의 눈 밖에 나면 간부직을 유지하기 어렵다. 그러므로 문제가 제기되면 웬만한 것은 다 무마하고 적당한 선에서 위에 보고하는 것이 일반화되었다. 이를 극복하기 위해 중앙에서 직접 검열하는 집중검열이 늘고 있다. 집중검열은 김일성 통치시기에 시작된 하부통제 방법이다. 1958~1960년 중앙당 집중검열

과 1967~1969년 중앙당 집중검열이 대표적이다.<sup>141</sup> 김정일도 정계에 등장할 때 중앙당 집중지도 방식으로 대남공작부서인 중앙당 7부, 인민무력부 등의 조직을 장악했다. 그러나 지난 시기 집중검열은 하부에서 중대한 문제가 발생했을 때만 진행되던 일시적이며 간헐적인 통제 방법이었다.

그러나 1990년대 이후 집중검열이 일상화되고 있다. <표 V-11>은 중앙의 검열과 관련된 뉴스들을 종합한 것이다. 이 뉴스들은 좋은 벗들, 데일리NK, 자유아시아방송에서 보도한 자료들을 위주로 작성되었다. 좋은 벗들은 2006년부터, 데일리NK는 2005년부터 뉴스를 내보내고 있기 때문에 2005년부터의 자료만 기록되어 있다. 100% 정확한 자료는 아니지만 북한 당국의 하부검열이 일상화되고 있으며 중앙이 지방을 정상적인 방법으로 통제할 수 없게 되었다는 것을 확인해 주고 있다.

<sup>141</sup> 1958년 5월 30일 조선노동당 중앙위원회 상무위원회를 열고 「반당·반혁명분자와의 투쟁을 전당적으로 전인민적으로 전개할데 대하여」라는 결정(5·30 결정)을 채택했다. 북한은 휴전 후 농업집단화와 도시 개인 상공업의 사회주의화 과정에서 치열한 계급투쟁을 전개하는 한편 1956년과 1958년 사이에 연안파와 친소파에 대한 숙청으로 그 여파에 대한 정리를 필요로 했다. 집중검열은 심문, 자수, 공개투쟁 등의 방법으로 진행되었는데 북한은 이 사업 실행을 위해 「중앙당 집중지도 그루빠」를 결성했다. 중앙당 행정부 및 조직지도부의 부장과 부부장, 내무성 안전국장·최고검찰총장 등 핵심간부들로 중앙지도부를 구성했으며, 그 아래에 집중지도성원을 두었는데 각 도당위원장(현 도당책임비서)·지도원·김일성대학 졸업반 학생일부 등 7천여 명의 인원이 망라돼 있었다. 당시 총책임자는 김일성의 동생인 김영주였다. 1967~1969년 집중검열 때에는 선전 부문, 교육 부문, 군 부문에 대한 검열이 진행되었다. 집중검열결과 종파분자들이 숙청되었고 그와 연루되었다는 이유로 많은 사람들이 철직 출당, 추방되었다.

I
II
III
IV
V
VI



표 V-11 한국매체에 소개된 집중검열

	날짜	검열자	검열내용	검열지역
1	2004.11.~ 2005.2.말	보위사령부, 중앙당 조직지도부	비사회주의	함경북도 국경지역
2	2005.2.28.~ 3.1.	인민보안성, 국가안전보위부	비사회주의	회령, 무산
3	2005.4~6.	중앙당	-	새별군
4	2005.9.	단속그룹 (검찰직원, 인민보안성 소속 보안원으로 구성)	비사회주의 (의사들의 불법의료행위)	-
5	2005.12.	중앙당	-	함경북도
6	2006.5~8.	국가보위부	국경 단속	국경지역
7	2006.12.	5부합동검열그룹 (도당, 도보위부, 도보안부, 도검찰소, 도재판소)	국경 단속	국경지역
8	2006.8.	국방위원회	집중검열	신의주 회령
9	2006.9.	중앙당	마약	함남도 함흥
10	2007.1.	중앙당	-	무산
11	2007.1.	보위사령부 국방위원회	-	순천
12	2007.2.	비사그룹 300 구성	탈북브로커 단속, 국경경비대	회령
13	2007.11.	국방위원회	제철소 제강소	전국
14	2007.11.~ 2008.2.	인민보안성 보위부	비사회주의	양강도
15	2007.12.8	중앙당	비사회주의	함흥시
16	2007.5.	중앙검찰소	간부	전국
17	2007.8.1.	국방위원회	국경 봉쇄	회령시
18	2007.9.	민방위부	민방위훈련	연사군
19	2007.4.	비사그룹	비사회주의	신의주 세관
20	2007.9.9. 이후	비사그룹	비사회주의	신의주 세관

	날짜	검열자	검열내용	검열지역
21	2007.8.~ 2008.2.16.	비사회주의	비사그루빠	양강도 전역
22	2008.1.	중앙당조직부	비사회주의	함경북도
23	2008.1.	중앙당	마약	전국
24	2008.1.	중앙당	비사회주의	평양시
25	2008.1.	중앙당, 국방위원회	비사회주의	청진시
26	2008.3.~6.	장성택 노동당행정부장	비사회주의	신의주
27	2008.4.	국방위원회	산림 검열	전국
28	2008.9.	비사그루빠	비사회주의	국경연선지역
29	2008.10.	6·18 검열조	철도비사회주의	함경남북도 철도국
30	2008.10.	중앙당 조직부	뇌물을 바치고 조직생활 기피행위	청진 여맹 보안서주민등록과, 노동과 등
31	2008.10.	중앙당 국방위원회	민방위 관련	함북 연사군
32	2008.10.	중앙당 국방위원회	비사회주의	함경북도
33	2008.2.	국방위원회 인민보안성	철도	전국
34	2008.3.~4.	보위사령부 중앙당조직지도부	알곡 집중검열	전국
35	2008.4.	국방위원회	산림 검열	전국
36	2008.4.	국가보위부	개인투자자	전국
37	2008.6.	중앙당	비사회주의	전국
38	2008.6.	국가보위부	마약	함흥
39	2008.7.	중앙당 행정부	-	신의주
40	2008.7.	국방위원회	-	무산군
41	2008.7.	중앙합동검열	비사회주의	신의주
42	2009.1.	국가보위부 전파탐지국	전파	국경지역
43	2009.12.~ 2010.2.	노동당 조직부	비사회주의적 개인 상행위 척결	전국
44	2010.1.	국방위원회	간부	-
45	2011.	중앙당	간부 검열	전국

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

	날짜	검열자	검열내용	검열지역
46	2011.6.	국방위원회	어선	전국
47	2011.7.	보위사령부	국경경비대	양강도
48	2011.8.	폭풍군단	마약	민간인, 국경경비대
49	2011.9.	8·28 상무(노동당 선전선동부 주도)	남한문화 차단	국경지역
50	2012.1.31.	노동당중앙부	병사들의 생활실태조사	청진국경경비대
51	2012.11.	보위사령부	-	-
52	2013.11.	보위사령부 보위부	-	혜산시
53	2013.12.	중앙당	-	국경지역
54	2013.6.	보안성	-	양강도
55	2013.11.	국가안전보위부	비사회주의	평북 국경지방
56	2014.3.	중앙당	-	국경지역
57	2014.2.	보안, 보위, 검찰합동그룹	야간통행 단속	전국
58	2014. 초	국가보위부	비사회주의	-
59	2014.7.	비사그룹 (당, 국가보위부, 보안부로 구성)	비사	중국주재 북한인들
60	2014.2. ~8.	국가보위부	마약, 불법 휴대전화	함북, 평북국경연선, 양강도
61	2014.8. 중순	109 상무	판형텔레비존	양강도
62	2015.1.	국가보위부주도, 다른 기관들 협조	마약, 불법영상품, 성매매, 도박	전국
63	2015.6.	보위사령부	국경 검열	국경지역
64	2015.10.	109 상무	불법영상품	-

출처: 『데일리NK』, 『자유아시아방송』, 『좋은 벗들』 (검색일: 2015.10.17.).

집중검열의 강도도 전례 없이 높아졌다. 1990년대 가장 강력한 검열은 보위사령부의 검열이었다. 1994년 6군단 사건에 대한 보위사령부의 검열은 군은 물론 함경북도에 대한 검열로 확대되었으며 도당, 도안전부, 도보위

부의 책임간부들이 연루되어 철직 해임형을 받았고 가족들은 정치범수용소로 보내졌다. 또한 1997년 양강도에 대한 보위사령부 검열과정에 4,000명의 해산 시민들이 구류됐고 3차에 걸쳐 19명이 공개 총살되었다. 도보위부 책임비서와 도 무역국 부국장 도검사장을 비롯하여 60여 명의 간부가 정치범수용소로 갔으며 수백 명의 주민들이 징역형을 받았다.<sup>142</sup>

## (2) 지역의 경제적 독자성 증가

북한의 사회주의경제체제는 나라의 모든 생산수단을 국가소유로 만들고 국가가 직접 관리 운영하는 시스템이다. 경제규모가 커지면서 중앙의 통제가 불가능해지자 북한은 공장기업소에 대한 관리를 중앙과 도·시·군으로 나누어 진행했다. 공장기업소의 급수에 따라서 특급 1, 2, 3급 기업소는 중앙이, 4~7급 기업소는 도·시·군이 관리하도록 했다.<sup>143</sup>

북한은 재정도 중앙에서 관리했다. 공장은 생산을 통해 얻은 수입을

142. 강철환, “북한 제2의 국경도시 해산, 제2의 베를린장벽 되나,” 『주간조선』, 2171호, <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/08/30/2011083001571.html?Dep0=twitter&d=2011083001571](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/08/30/2011083001571.html?Dep0=twitter&d=2011083001571)>. (검색일: 2015.10.17.).

143. 북한은 공장·기업소들을 특급·1급·2급·3급 기업소와 도영 기업소, 기타 지방공장·기업소 등으로 등급을 분류하고 있다. 특급기업소는 1급·2급·3급기업소 중 군수품 등 특수생산물을 생산하는 기업소를 말한다. 예를 들어, 자강도 일대에 있는 62호·65호 병기 및 화약 생산공장들과 초대형 공장 기업소인 황해제철소, 김책제철소, 평양방직공장 등은 특급기업소에 속한다. 1급기업소는 종업원 5천 명 이상을 가진 주요 제품 생산공장기업소를 말하며 여기에는 희천 공작기계공장 등이 속해 있다. 2급기업소는 종업원 3천 명 이상을 가진 주요제품 공장기업소를 말하며, 낙원 기계공장, 순천 제약공장, 신포 수산물 가공공장 등이 2급기업소에 속한다. 3급기업소는 종업원 500명 이상을 가진 공장·기업소를 말하며 여기에는 함흥제사공장, 평양 방직기계공장, 신의주 제재공장 등이 속한다. 기타 공장·기업소로는 도영기업소가 있다. 도영 기업소는 각 시·도에 의해 관장·운영하는 공장·기업소를 말한다. 사리원 농기계공장, 평양 전지공장, 함흥 조미료공장 등이 도영기업소에 속한다. 이밖에 소규모 지방 공장들이 있는데 이를 군영공장이라고 하고 있다. 북한의 특급·1급·2급·3급기업소는 중앙당 중공업부와 경공업부의 지도·통제를 받으며, 기타 공장·기업소는 지방 인민위원회와 도당 산업부와 군당의 지도통제를 받고 있다.



국가에서 정한 기준에 따라 노동자들에게 노임을 주고 나머지를 국가에 납부한다. 국가는 공장기업소의 납부금을 장악하고 공장의 신설이나 확대에 필요한 자금을 지급했다.

북한은 1973년부터 지방예산제를 실시하기 시작했으나 수입과 지출 승인권을 중앙이 갖고 있었고 지방에는 그에 대한 관리권만 주었다. 북한에서는 주민들의 복지도 중앙이 관리했다. 무료교육, 무상치료제, 주민배급 주택 등을 국가가 직접 관리했다. 북한은 국가예산의 사회문화 시책비에서 이에 필요한 자금을 지출했다. 그러나 지방예산제를 실시하면서부터는 지방과 나누어 지출했다. 즉 지방의 교사와 의사, 공무원의 월급은 지방이 지불하는 식으로 집행되었다. 즉 지방은 생산과 재정, 복지 등 모든 분야에서 국가의 통일적 지도를 집행하는 하부기관으로 기능했다. 이러한 구조를 통해 북한은 최고지도자의 의사를 하부에 전달하고 그 집행을 통제했으며 지역 간의 균등발전을 보장했다.

그러나 국가경제 파산 이후 지방산업공장은 국가에서 요구하는 항목이 있는 경우에만 위로부터 지시를 받아 계획에 포함시키고 그 외에는 공장자체로 계획을 세우고 상부의 형식적인 승인을 받아 생산하고 있다. 위로부터 내려오는 현물계획은 공장규모에 따른 차이가 있지만 많지는 않다. 그러나 생산조건인 노동력, 토지, 전기 등을 위에서 보장하지 못하므로 생산은 전적으로 지배인의 재량에 따라 진행되고 있다. 지배인은 국가로부터 노동력을 고용할 권리, 그리고 전기와 자재를 받아 쓸 권리가 있으나 그것도 있는 경우에만 가능하며 나머지는 시장에서 해결한다. 오늘 지방산업공장은 외적으로는 국영공장이지만 경영은 시장을 통해서 상당부분 해결하는 반국가 반시장 공장으로 전환했다.

지난 기간 지방재정은 지역에 있는 중앙공장에서 국가에 납부하는 납부금의 일부와 지방산업공장에서 국가에 납부하는 납부금으로 해결

했지만 공장이 가동을 중지하면서 불가능해졌다. 중앙이 재정을 보장하지 못하는 상황에서 지방자체 무역이나 지방산업공장에서 돈을 벌어야 하지만 이것도 쉽지 않다. 현재 지방예산수입의 주요 원천은 시장에서 거두는 장세다. 그러나 장세는 지방 내 학교교사들과 의사, 지방공무원의 월급을 보장하는 정도밖에 되지 않는다. 그러다보니 지방당국에서는 주민들로부터 돈을 거두고 노력을 동원하는 방법으로 문제를 해결하고 있다. 이전에는 중앙과 통해야 지방에 필요한 물자와 자금을 해결할 수 있었지만 지금은 중앙에서 얻을 것이 없다. 북한의 지방의 중앙의존도가 나날이 줄어들고 있는 것이다.

최근 북한 정부는 중앙이 관리하는 경제특구와 함께 지방별 경제개발구를 지정했다(<표 V-12> 참조). 이것 역시 중앙의 힘이 약화된 상황에서 지방까지 돌볼 수 없으니 도 자체로 살아가라는 것이다.

표 V-12 북한 도별 경제개발구

도별	경제개발구	도별	경제개발구
자강도	위원공업개발구	양강도	해산경제개발구
	만포경제개발구		어랑농업개발구
평안북도	압록강경제개발구	함경북도	청진경제개발구
	청수관광개발구		온성섬관광개발구
평안남도	청남공업개발구	함경남도	북청농업개발구
	숙천농업개발구		흥남공업개발구
황해북도	신평관광개발구	강원도	현동공업개발구
	송림수출가공구		남포시
황해남도	강령국제녹색시범구		
평양시	은정첨단기술개발구	-	-

출처: 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>에 기초하여 필자 작성.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

### (3) 중앙과 지방사이의 긴장

북한의 지방관리체계는 매우 강력한 구조이지만 반대로 약점도 있다. <그림 V-2>에서 볼 수 있는 것처럼 해당 당위원회가 그 지역의 정치 경제 문화 등을 통일적으로 장악·지도하게 되어 있으므로 지방 세력이 결속할 수 있는 조건이 일정정도 조성된다.

북한의 지방 당·행정 간부는 절대다수가 그 지방 출신이다. 북한의 지방에는 간부양성을 위한 시스템이 마련되어 있고 지방대학을 졸업한 그 지방 출신이 중앙의 비준을 거쳐 그 지방의 간부로 임명된다. 한편 북한은 주민 이동이 극히 제한되어 있다. 북한 전체의 이동률은 3.5%로 남한의 1/10 수준이다. 특히 남자의 이동률은 3.1%로 여성 3.7%보다 낮다.<sup>144</sup> 이러한 낮은 이동률은 주민들의 지역정체성을 강화하며 지방토착세력을 형성하는 조건이 된다. 그러므로 강력한 중앙통제시스템 하에서도 외부로 드러나지 않은 지방토착세력이 형성되어 있었다.

지방의 자립성은 지방 간부들과 주민들로 하여금 국가와 지역을 대립시키는 결과를 낳고 있다. 이전에는 국가에서 식량과 생필품도 공급 받고 자재와 원료도 보장받는 등 국가와 긴밀하게 연결되어 있었다. 그러므로 지방에서 생산한 생산물이나 돈, 노력을 국가에 바치는데도 거부감이 없었다. 그러나 지금은 국가로부터 받는 것이 없고 모든 것을 지방자체로 해결하고 있다. 그러다보니 지방 스스로 우리 것이라는 개념이 생겨나고 있다.

반면에 국가는 국가재정이 약화되면서 지방에서 많은 것을 바칠 것을 요구하고 있다. 북한에서는 최근 평양 건설, 세포축산단지 개발, 청

---

<sup>144</sup> 통계청, 『북한 인구조사와 인구센서스 분석』 (2011), pp. 36~41.

천강계단식 발전소 등을 추진하고 있는데, 각 지방별로 건설대상을 나누어 완공하게 하는 방법으로 진행하고 있다. 그러다보니 지방은 그에 필요한 노력을 제공할 뿐 아니라 동원된 노력의 식량과 부식물, 자재와 필요한 설비까지 보장해야 한다. 지방에도 자금과 자재의 여유가 없는 상황에서 국가가 벌려놓은 건설장들에 노력과 물자를 보장하는 것은 쉬운 일이 아니다. 물론 도와 군의 간부들은 그것을 지역 내 공장 기업소들에 떠넘기는 방법으로 해결하고 있지만, 그러한 과제를 내려 먹이고 집행하는 사람들도 힘이 부치는 것이 현실이다. 그리고 건설 결과가 지방에 배당되는 것도 아니다. 그러다보니 중앙이 지방을 너무 착취한다는 생각을 자연스럽게 갖게 한다. 즉 중앙과 지역 사이의 대립 감정이 발생하고 있는 것이다.

게다가 지방에 대한 무차별적이고 강도 높은 검열은 지방 주민은 물론 간부들의 불만을 낳고 있다. 지방간부들은 같이 일하던 동료들이 별로 큰 잘못도 없이 숙청되는 데 대해 의문을 갖고 있으며 그러한 사례가 축적되면서 불만으로 이어지고 있다. 주는 것은 없이 위에서도 부정부패를 일삼으면서 지방만 못살게 구는 행태에 대한 불만이 높을 수밖에 없다. 특히 주민들은 유전무죄, 무전유죄로 이루어진 중앙의 집중검열총화 결과에 대한 불만이 높다.

함경북도 연사군에서는 구호나무를 베어 팔았다는 신고로 인해 중앙당 조직지도부의 집중검열을 받았다. 조선총리888무역회사(전 금수산의사당경리부) 함경북도 지부 책임자인 오문혁은 공개총살형, 연사군 인민위원장, 무역부장, 산림경영소 소장, 연사군과 인접한 양강도 대흥단군 삼장세관의 세관원 등은 무기징역형, 장현철 연사군 당책임비서는 출당·철직 추방됐다.<sup>145</sup> 이

<sup>145</sup>- “北, ‘구호나무’ 벌목한 간부 공개총살,” 『데일리NK』, 2007.8.5.



사건은 그 지역의 한 주민의 신고로 발단되었는데 수많은 사람들이 처형되고 붙들려가자 신고한 사람의 신병을 우려할 정도로 지역주민들의 반감이 격화되었다. 검열조는 철수하면서 신고자를 군부대마을로 이주시켜 보호하는 조치까지 취했다.<sup>146</sup>

최근 북한 지도부는 지방의 자립성을 보장하기 위해 지방무역의 권한도 주고, 7·1 경제조치와 6·30 방침을 통해 기업의 자유를 일부 허용하고 있지만 현실적 상황에 비교해 볼 때는 매우 인색한 조치다. 기업의 자유를 허용할 경우 지방에 대한 통제가 약화되어 중앙집권적 통치체제가 흔들리게 될 것이라는 우려도 주요한 이유가 되고 있다.

## 사. 소결

### (1) 지역 간 불균등성

북한의 지역 간 불균등성이 강화되고 있다. 지역 간 불균등성과 갈등은 ① 중앙과 지방(평양과 지방), ② 국경지역과 내륙지역, ③ 도시와 농촌 간에 나타나고 있다. 그 가운데서 가장 차이가 큰 것은 평양과 지방의 차이이다. 평양과 지방의 불균등성은 혁명의 수도 국가의 심장으로서 평양의 정치적 위치를 승격시킨 당의 정책이 경제파산 이후에 체제유지전략으로 지속된 결과 더욱 강화되었다.

도시와 농촌의 차이는 북한에서 사회주의 시기부터 지속되어 오던 것으로 북한의 경제가 파산하면서 더욱더 커지고 있다. 특히 북한에서 농촌상황이 악화되는 주되는 원인은 정부의 수탈이다.

그러나 현재 북한의 지역별 차이는 크지 않다. 중앙의 통제가 강하

---

<sup>146</sup>-(탈북민인터뷰, 50대 남성, 2011년 탈북).

기 때문에 인구유동이 엄격히 제한되어 인구가 지역별로 균등하게 분포되어 있다. 지난 시기 비효율적이라고 할 정도로 지역별 균등을 고려하여 산업을 배분했고 현재 지방 경제가 모두 파산했기 때문에 지역 간 불균형이 크게 나타나지 않고 있다. 최근 국경지역의 발전은 중계 무역지로서의 역할에 국한되고 있어 경제구조의 차이로 이어지지 않고 있다. 도시, 농촌 간의 차이 역시 공업 발전의 부진으로 아직은 크게 가시화되지 않고 있다.

## (2) 지방분권화

북한의 지역상황에서 주목해야 할 것은 경제 분권화다. 국가경제의 파산으로 중앙의 힘이 약화되면서 북한지도부는 지방에 대한 경제적 관리를 포기했다. 그리고 그 대안으로 자력갱생을 강조하면서 지방자체로 살아가라고 강조했다. 그렇다고 해서 지방에 자치권, 재정권을 법적으로 허락한 것은 아니며 여전히 지방에 대한 통제를 강화하고 있다. 그러나 이전에 비해 지방의 자율성은 강화되었다. 이는 앞으로 지방분권화와 지역자치로 발전할 수 있는 잠재적 가능성이 된다.

## (3) 지역갈등

지역 간 불균등 확대, 지방 자율성의 강화는 지방과 중앙, 지역 간의 갈등을 조성하는 원인을 제공하고 있다. 특히 중앙과 지방의 갈등이 커지고 있다. 그러나 그 강도는 사회적 혼란을 일으킬 정도는 아닌 것으로 판단된다. 문제는 갈등이 증가하고 있다는 데 있다. 앞으로 중앙과 지방 간의 갈등으로 인한 체제변화의 가능성이 잠재하고 있는 것이다. 한편 지역 간의 갈등은 북한의 변화에 불리한 요인이 될 가능성

I

II

III

IV

V

VI

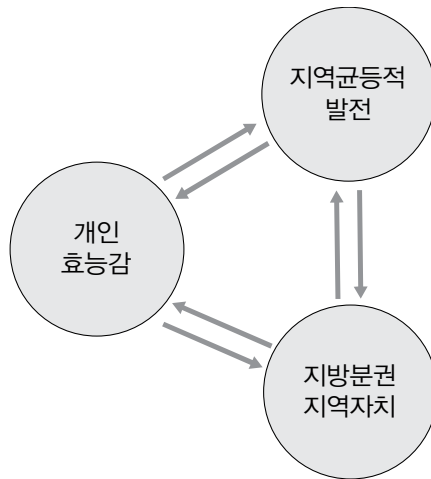
도 내포하고 있다. 북한의 개혁·개방 시 지역갈등은 사회적 혼란을 야기하며 통합을 저해하는 요인이 될 가능성도 있다.

### 3. 지역분석에 따른 임파워먼트

#### 가. 임파워먼트 향상을 위한 접근 전략

북한주민의 임파워먼트를 높이기 위해서는 임파워먼트의 다차원성을 고려한 전략을 구성하는 것이 합리적이다(<그림 V-3> 참조). 거시 수준에서 지역의 균등적 발전전략, 중범위 수준에서 지역분권·지역자치 실시, 미시적 수준에서 주민들의 개인 효능감 제고를 다 같이 추진하는 것이 필요하다.

●그림 V-3 임파워먼트 향상을 위한 지역적 접근



임파워먼트 세 층위에서의 동시적 접근은 상호영향을 통해 임파워먼트 효과를 배가하게 된다. 지역의 균형발전전략은 구조적 임파워먼트의 구성요소인 기회, 정보, 자원, 지원, 공식 권력, 비공식 권력에 대한 모든 주민들의 접근을 가능하게 함으로써, 주민들의 임파워먼트를 제고하고 지방분권화 지방자치제의 실현을 가능하게 한다. 지역분권 지역자치는 지역주민의 임파워먼트 제고를 통해 지역균등발전을 보장하게 될 것이다. 지방분권화 지역자치제는 지역정치역량을 강화하고 주민이 직접 지역사업에 참가하도록 함으로써 개인의 임파워먼트를 발양시키는 과정이 된다. 개인 임파워먼트는 주민들이 지역발전에 참여하는 동인과 동력을 제공할 것이다.

## 나. 지역발전 전략 수립에 균등발전 원칙 견지

### (1) 발전전략 사례

#### (가) 중국

중국 정부는 개혁·개방 초기 일부 사람들이 먼저 부유해지는 것을 허용해야 한다는 선부논리에 기초하여 동부 연해지역 중심의 불균형 발전전략을 선택했다. 당시 중국 정부는 이 전략에 따라 동부 지역<sup>147</sup>에 집중하여 특혜를 제공했다. 중국 정부는 1976년부터 1995년까지 고

<sup>147</sup> 중국은 지방을 3개 급으로 나누어 통치하고 있다. 최상층인 제1급 행정구역은 성(자치구/직할시)이다. 현재 중국은 23개의 성, 5개의 자치구, 4개의 직할시로 분할되어 있다. 특별행정구로 홍콩 마카오가 있는데 이는 엄밀하게는 제1급 행정구역은 아니지만, 실질적으로는 그것과 동등하게 다루고 있다. 제2급의 행정 단위는 현(자치현/시), 제3급의 행정단위는 향(민족향/진)이다. 현재 중국은 성과 현의 중간에 지급시를 내오고 있다. 지급시는 시라고 칭하지만, 도시지역과 주변의 농촌부를 포함한 비교적 큰 행정 단위이다. 또한 23개의 성을 지역으로 구분하여 화북, 화동, 화남, 화중, 동북, 서북, 서남으로 구분한다. 여기에서 화북, 화동, 화남을 동부로 서북, 서남을 서부로 나누기도 한다.



정자산투자의 50% 이상을 동부 지역에 돌렸다. 그 외 지역에 대한 투자는 상대적으로 적었고 특히 서부 지역의 투자비중은 평균 17%였다. 동부지역은 10여 년 사이에 비약적으로 발전하면서 중국의 경제발전을 견인했다. 중국 정부는 동부가 발전하면 이것이 주변으로 확산될 것이라고 생각했으나 현실은 동부 지역과 타 지역 간의 지역격차가 격화되는 방향으로 변했다.

그 결과 지역의 경제력이 크게 차이나게 되었고 1인당 주민소비 수준의 격차가 심화되었다(<표 V-13> 참조).

표 V-13 지역별 1인당 주민소비 수준

(단위: 위안)

지역	1978년	1990년	1998년	연평균성장률(%)
동부	228	1,073	4,079	15.5
중부	196	796	2,464	13.5
서부	162	622	1,938	13.2
비율(동부-1)	1:0.86:0.71	1:0.74:0.58	1:0.60:0.47	

출처: 박병광, “개혁시기 중국의 지역격차실태와 영향,” 『국제지역연구』, 6권, 1호 (2002), p. 9.

1990년대 중반기부터 중국 지도부는 지역격차해소에 주력하기 시작했고, 2000년대에 들어와서는 서부 대개발, 동북진흥전략, 중부발전 촉진계획 등 지역개발계획을 추진해왔으나 동부 지역과 기타 지역과의 차이는 여전히 크다. 중국 국가통계국의 발표에 의하더라도 2011년 지역발전 민생지수<sup>148</sup>는 동부 지역 71, 동북 지역 61, 중서부 지역

<sup>148</sup> 지역발전 민생지수(Development and Life Index: DLI)는 중국국가통계국이 31개 성, 시에 대해 경제발전, 민생개선, 사회발전, 생태환경, 과학기술, 주민만족도 등 6개 부문의 42개 항목을 토대로 작성한 지수로서 100에 가까울수록 발전정도가

57이다.<sup>149</sup>

지역격차의 가장 큰 원인은 정부의 지역발전전략과 그에 따르는 특혜정책 등 정책적 요인이다. 지역격차는 사회주의 평등이념에 배치되므로 정부의 정책에 대한 불신으로 이어진다. 또한 지역격차는 경제력 격차와 소득 수준의 격차 때문에 자원, 자본, 노동력이 발전된 지역으로 유출됨으로 인해 낙후되는 지역의 자생력을 더욱 약화시켰다. 지역격차는 거시경제 조절기능 약화, 자원배분의 비효율성 증대를 가져올 뿐 아니라 산업구조의 왜곡을 가져왔다. 나아가 다민족국가인 중국에서 지역 간, 주민 간 갈등을 유발시켜 민족단결과 국가통합에 부정적 영향으로 이어지고 있다.<sup>150</sup>

#### (나) 한국

한국의 지역불균등은 영남과 호남, 수도권과 비수도권, 도시와 농촌의 불균등으로 나타나고 있다. 1960~1970년대 성장잠재력이 높은 지역에 집중 투자하는 거점 개발정책과 수출 주도형 공업화 정책으로 수도권 및 남동지역에 산업단지를 집중적으로 조성하면서 영남과 호남 사이의 지역격차가 확대되었다.

정부는 지역격차를 줄이기 위해 1980년대부터 지역 균형발전을 강조했지만 지역 간 차이가 크게 줄지 않았다(<표 V-14> 참조).

---

높음. 김지연·안성희, “중국의 지역간 격차 현황과 성장여건 평가,” 『국제경제분석』, 2013-4호 (2013), p. 2.

<sup>149</sup> 위의 글.

<sup>150</sup> 박병광, “개혁시기 중국의 지역격차실태와 영향,” 『국제지역연구』, 6권 1호 (2002), pp. 10~11.

I
II
III
IV
V
VI

표 V-14 지역별 GRDP 규모

(단위: %)

지역별	1968년	1976년	1985년	1995년	2000년	2005년	2010년	2013년
수도권	35.9	40.8	42.2	45.7	47.8	48.9	48.8	48.7
경상권	29.4	30.5	30.7	29.5	27.3	27.2	26.4	26.0
전라권	15.3	13.7	12.3	11.3	10.7	10.6	11.9	11.6
충청권	13.0	10.0	9.8	9.9	8.0	8.6	9.7	10.2
제주강원	6.3	4.9	5.0	3.7	3.7	3.5	3.3	3.4

출처: 1968~2000년은 김영정, “한국의 지역불균등: 1960~2005년,” 『지역사회학』, 11권 1호 (2009), p. 11를 참고하여 작성. 2005년 이후는 통계청, “지역통계,” <[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_02List.jsp?vwcd=MT\\_ATITLE01&parmTabId=M\\_02\\_01\\_01#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_02List.jsp?vwcd=MT_ATITLE01&parmTabId=M_02_01_01#SubCont)>. (검색일: 2015.11.12.) 참고.

1990년대부터는 국가산업구조 고도화 전략이 시행되면서 신산업 부문의 지역 간 배열구조의 차이에 의해 다시 수도권의 성장세가 강화되었다. 그 결과 수도권이 과밀화되고 수도권과 비수도권의 격차가 늘고 있다. 현재 서울과 경기도, 인천시를 포함하는 수도권 인구가 한국인구의 절반을 넘고 있고, 대신 지방은 인구가 빠져나가 공동화되고 있다 (<표 V-15> 참조).

표 V-15 지역별 인구비중

(단위: %)

지역별	2001년	2005년	2010년	2013년	2014년
수도권	46.6	48.2	49.3	49.6	49.6
경상권	27.7	26.8	26.0	25.7	25.6
전라권	14.2	13.7	13.3	13.2	13.1
충청권	7.1	7.1	7.3	7.4	7.5
제주강원	4.3	4.2	4.1	4.1	4.1

출처: 통계청, “지역통계,” <[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_02List.jsp?vwcd=MT\\_ATITLE01&parmTabId=M\\_02\\_01\\_01#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_02List.jsp?vwcd=MT_ATITLE01&parmTabId=M_02_01_01#SubCont)>. (검색일: 2015.11.12.) 참고.

지역불균등은 현재까지도 지속되고 있으며 이는 지역갈등과 지역감정을 발생시켜 사회불안의 주요 원인이 되고 있다.

## (2) 북한의 지역발전전략

지역발전전략 수립에서 균등발전을 중요하게 고려해야 한다. 현재 남한이 북한의 경제개발정책 수립에 영향을 주는 것은 거의 불가능하다. 다만 남북협력, 북한의 개혁·개방정책 실시 또는 통일을 예견한 연구가 진행되고 있다. 이 경우 반드시 균등발전을 고려해야 한다.

불균형발전 전략은 개발도상국의 부족한 자원과 재원을 효율적으로 이용하여 경제성장을 이룩하는 주요한 전략으로 채택되어 왔다. 불균형발전의 핵심전략인 성장거점이론이란, 기술적으로 발전하고 규모가 큰 선도 기업을 갖고 있는 도시를 공간의 경제사회적 발전 거점으로 하며, 그 효과가 주변으로 확산되어 주변지역의 발전을 유도하게 된다는 것이다.

중국과 한국은 불균형발전 전략을 선택했으며 경제의 고도성장을 이루었다. 그러나 앞에서 고찰한 것처럼 불균형발전 전략의 폐해도 적지 않다. 두 국가 모두 불균형발전으로 인한 후과를 극복하기 위해 균등발전정책을 추가로 펼쳤지만 그 효과가 주변으로 확산되지 않았으며, 경로의존적인 발전으로 인해 지역불균등이 지속되고 있다. 지역의 불균등발전은 지역 간 차이로 인한 정치·사회적 갈등을 유발함으로써 주민의 임파워먼트 실현을 저애하는 구조적·제도적 요인이 되었다. 더욱이 통일 이후 중요한 문제로 부각될 사회통합을 위해서도 북한의 균등발전은 더욱 중요하다. 따라서 주요 정책방향은 다음과 같다.

첫째, 지역 균등발전의 목표는 국토의 균형발전과 주민의 임파워먼트를 최대한 발휘할 수 있는 기회의 균등을 보장하는 데 두어야 한다. 그러자면

I
II
III
IV
V
VI



효율성과 형평성을 적절하게 고려하여 지역발전정책을 수립해야 한다.

둘째, 북한의 동부와 서부의 균등발전을 보장해야 한다. 여기에서 문제가 되는 것은 중국의 동북부 개발로 인한 불균형 발생 가능성을 차단하는 것이다. 최근 중국은 지역불균형을 해소하기 위해 동북부발전에 관심을 돌리고 있으며, 그 정책의 일환으로 북한의 함경북도, 양강도 지역과 경제교류 및 협력을 강화하고 있다. 그러나 서부지역개발에 대한 관심은 상대적으로 낮다. 이러한 상황에서 남북협력은 서부지역에 우선순위를 두어야 한다.

셋째, 당면한 북한의 지역발전전략에 공조 또는 불참하는 방법으로 합리적인 지역발전을 유도해야 한다. 최근 북한은 19개의 도별 경제특구를 지정했다. 북한이 제정한 지역경제개발구는 너무 많고 실현가능성도 충분하지 않지만 연구해 볼 가치가 있다. 지역차이발전론에 의하면 지역 간의 차이를 인정하고 차이 우위, 차별적 우수성을 지닌 요소를 기반으로 한 발전을 추구해야 한다고 주장한다. 차이 요소는 위치, 자연환경, 자원, 인구, 교통 문화 등 다양하다.<sup>151</sup> 북한의 지역경제특구정책도 이러한 시각에서 평가하고 가능성을 타진해 보는 것이 필요하다.

## 다. 북한지역의 지방분권화 및 지역자치제 유도

### (1) 지방분권화 사례

#### (가) 독일

##### 1) 동독의 행정기구개편과 신연방주

독일의 지방자치는 오랜 역사적 기원을 가지고 있다. 원래 독일은

---

<sup>151</sup>- 이재하, “대안적 지역발전론으로서 지역차이발전론,” 『대한지리학회지』, 47권 1호 (2012), pp. 140~157.

소왕국들의 연합으로 수립되었다. 1871년 비스마르크 주도로 25개 지방국으로 구성된 독일제국이 수립되었으며, 1919년 바이마르 공화국은 24개 지방이었다가 1933년에 17개 지방으로 통합되었다. 히틀러 독일 시기 역사상 처음으로 중앙집권제를 채택하였으나 2차 세계대전 이후 서독 지역에서는 다시 연방제가 복구되었다. 서독의 지방자치제도에서 주는 단순한 행정구역이 아니라 독자적인 정치·행정기능을 수행할 수 있는 능력과 권한을 갖춘 독립된 지역이었다.

표 V-16 서독 연방과 주의 권한 배분

	연방	주
입법권	광범위한 분야에서 입법권 행사	극히 제한된 분야(예: 교육, 경찰 분야) 내에서 입법권 행사, 연방의 입법권 행사에 대한 동의권 있음
행정권	외교, 국방, 재정 등 극히 제한된 분야 내에서 행정권 행사	광범위한 분야에 대한 행정권 행사
조세권	유류세(에너지세), 담배세, 커피세, 각종 주세 등 주로 소비세	취득세, 상속세, 자동차세, 맥주세, 증여세

출처: 통일부, 『독일통일총서 2: 행정분야 통합관련 정책문서』(2013.12.), p. 17.

연방은 국가를 대표하고 입법기능 및 각 주들 간의 조정기능을 수행하며, 연방주는 제한된 범위 내의 입법기능과 사법기능을 담당하면서 주요하게 행정권을 행사한다. 지방자치단체인 군, 게마인데(Gemeinde)는 광범위한 자치권을 행사한다. 지방자치단체는 인사권, 조직권, 행정권, 재정권, 조세권을 가지므로 실질적인 자치를 할 수 있다.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI

표 V-17 서독 연방, 주 및 지방자치단체의 특징

행정의 주체	개수	법적 성격 및 특징
연방	1개	국제법상 서독 주권 대표, 연방 헌법기관, 연방정부 및 연방행정기관 보유
주	11개	공법상 국가, 고유의 입법 사법, 행정권 보유 함부르크, 베를린, 브레멘 3개의 도시주와 8개의 광역주 주 헌법기관, 주정부 및 행정기관 보유
지방자치단체	게마인데 독립자치시, 크라이스 등 다수	다음의 5개 권한 행사(제한될 수 있음) 인사권: 공직자를 독자적으로 선발하고, 고용하며 또는 해임할 수 있는 권한 조직권: 행정조직을 독자적으로 구축할 수 있는 권한 행정권: 의회에서 조례를 제정할 수 있는 권한 재정권: 예산을 독자적으로 책정하고 집행할 수 있는 권한 조세권: 조세를 징수할 수 있는 권한

출처: 통일부, 『독일통일총서 2: 행정분야 통합관련 정책문서』, p. 20.

그러나 동독에서는 주가 폐지되고 중앙집권적 통치가 실시되었다. 동독 지방행정기관인 관구, 크라이스, 게마인데에는 서독 지방자치단체의 명칭과 동일했지만 서독과 달리 국가권력을 집행하는 행정기관으로 기능했다. 행정기관은 사회주의통일당의 지역 조직과 중앙기관의 이중 통제를 받았다. 각 행정기관에는 대의기관인 ‘회의’와 정부 기능을 수행하는 ‘평의회’가 있었다. 지방의회는 중앙의 지시를 통과시키는 형식적 역할만을 수행했고 지방정부는 중앙의 관리권을 위임받아 행사했다. 그러므로 인사권이 없었고 관료는 당이 임명했다.

동독에서의 주는 1990년대에 다시 복구되었다. 1989년 말 집권당이었던 사회주의통일당의 몰락이 확실해지고 동서독통일이 가시화되면서, 동독주민들은 과거 해체되었던 주의 부활을 희망했다. 통일하자면 동독과 서독의 행정구조가 서로 같아야 한다고 생각했기 때문이다. 그리고 동서독 통일로 구서독의 11개 주(구연방주)와 구동독 5개 주

(신연방주)가 합쳐져 독일을 형성하게 되었다. 지방자치제를 받아들인 게 된 동독주민들의 정치참여 의지는 매우 높았다. 주민들의 의사에 따라 신연방주는 의회 중심 체제를 자치단체장 중심의 직접민주주의체제로 바꾸었으며 이를 계기로 서독의 주들도 이를 도입하게 되었다.<sup>152</sup>

## 2) 연방주 간의 자매결연

동독에 새로운 지방행정구조를 재구축하는 데서 난관이 된 것은 주의 경계 설정문제, 재정문제, 공무원 충원문제였다. 주의 경계는 2차대전 이전의 경계를 복구하는 방향에서 해결하였다. 신연방주의 재정과 공무원 문제를 해결하는 데서 서독과 동독의 주들 간에 맺어진 자매결연이 많은 도움이 되었다. 동독과 서독의 도시 간에는 통일 이전부터 자매결연이 맺어져 있었다. 1989년까지 62개 도시 간에 자매결연이 성사되었고 700여 개의 서독 도시들이 자매결연을 희망하고 있었다.<sup>153</sup> 통일 이후 자매결연 도시들은 동독 지역에 요구되는 공무원을 파견하고 1995년까지 그들의 봉급을 지불하였는데, 파견 공무원의 수는 15,000명에 이르렀다. 또한 동독 공무원들은 서독 자매도시들에 가서 실지 현장에서 공무원 연수를 받았다.

### (나) 중국

중국은 거대한 영토와 수많은 인구, 다양한 민족이 모여서 형성된 국가로 역사적으로 이산집합을 반복해왔다. 그 과정은 지방과 중앙 간

<sup>152</sup> 이재하, “대안적 지역발전론으로서 지역차이발전론,” 『대한지리학회지』, 47권 1호 (2012), p. 65.

<sup>153</sup> 한부영, “통일독일의 교훈과 한국 행정학의 연구과제,” 『경제성장과 안정: 정부역할과 정책수단』 (한국행정학회 2011년 춘계학술대회 자료집, 2011.4.29.~30.), p. 17.

분권과 중앙집권의 역학이 변해온 과정이었다. 이 과정을 통해 중국은 이미 분권화 경험을 체득하고 있었다. 사회주의 시기 중국은 당의 절대적 우위 하에 강력한 중앙집권적 통치를 유지해왔다. 중국은 소련의 사회주의 계획경제시스템을 받아들이면서도 공업이 발전하지 못한 자체실정을 고려하여 지방의 자율성을 일정정도 보장했다. 지방분권형 계획경제를 추구한 대약진운동이 실패로 끝난 후 다시 경제에 대한 중앙의 통제력을 대폭 강화했으나, 문화대혁명을 계기로 다시 중앙정부는 관리권한을 대폭 지방에 넘겨주었다.

개혁·개방정책은 지방의 역할과 기능의 강화를 요구했다. 분권·분업형 관리시스템은 관리의 효율성, 정책결정의 합리성을 보장함으로써 생산력 발전을 촉진할 수 있고, 지방의 역할을 높임으로써 균형발전과 국가의 경쟁력 향상을 보장할 수 있다. 그러므로 개혁·개방 후 중국에서는 중앙·지방관계를 분권화 방향으로 변화시켜가게 되었다.

중국에서 분권화는 권력 분권화, 재정 분권화, 기업 분권화의 세 면으로 추진되었다. 권력 분권화는 중앙정부로부터 지방정부로의 정책결정권한 위임을 의미한다. 그 결과 현재 중국 지역정부의 자치입법권은 실질적으로 매우 막강하여 지방의 조례가 국무원 각 부의 법규와 대등한 수준이다. 또한 중국은 지방 각급 기관의 공무원 임용을 성급 지방정부가 담당토록 함으로써 자치조직권과 자치경찰권을 일정 수준에서 보장하고 있다. 중국에서는 1985년 기초교육관리권을 지방정부로 이전했으며 최근에는 고등교육관리권 역시 지방으로 이전하는 추세다.

중국은 세원의 확보 및 재원의 분배에서 중앙의 독점을 취소하고 재정 연방주의를 실시했다. 초기 지도부는 중앙과 지방 간 계약을 통해 해당 지역의 징수세액 중 일정액을 중앙에 상납하고 나머지는 지역경제 성장을 위한 지방재정으로 활용하는 청부제를 실시했으나, 지역격

차가 심화되고 중앙의 재정난이 심화되면서 1994년 세금을 국세와 지방세로 분리하는 분세제 개혁을 단행했다.

개혁·개방 이후 각 지방별로 지방산업을 육성하고 지역 중심의 산업화를 추진했다. 1990년대 중반 이후부터는 지방정부 주도의 도시개발과 신흥산업 육성이 강화되고 있다. 중국의 개혁·개방에서 지방정부의 역할은 선전모델, 광둥모델, 충칭모델로 대표된다. 선전모델은 지리적 유리성에 기초한 수출 전략, 광둥모델은 지역산업구조를 첨단산업 중심으로 전환, 충칭모델은 내수 중심의 산업구조 구축이라는 산업육성 방향에서 차이가 있지만, 공통점은 지방정부가 공유제기업(국유기업과 집체기업 등)을 사실상 소유하면서 이를 직접 경영하는 최고 경영자의 역할을 수행하고 있다는 것이다.

현재 중국은 대폭의 지방분권과 중앙지방 협력모델을 통해 지역경제중심의 국가발전을 도모하고 있다. 중국에서 지역경제정책의 실질적 결정 집행은 지방정부가 담당하며, 중앙정부는 조정 및 지원 역할에 충실하는 상호협력관계를 유지하고 있다. 시민사회가 미숙한 상황에서 중앙·지방 협력모델을 중국의 경제성장을 위한 효과적인 제도적 장치로 작동하고 있다.<sup>154</sup>

#### (다) 한국

한국은 헌법에 지방자치체를 명시하고 있다.<sup>155</sup> 1991년 지방의회를 구

<sup>154</sup>- 조성호·이홍규·이용환, “중국의 경제성장과 지방분권,” 『이슈&진단』, 48호 (2012), pp. 11~15 참고하여 작성.

<sup>155</sup>- 대한민국 헌법 제8장 지방자치 제117조: ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. 제118조: ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

성하였고, 1995년 주민의 직접선거에 의한 지방자치단체장 선출로 지방의회와 집행기관을 동시에 갖게 됨으로써 지방자치가 시작되었다. 그 이후 20년이 경과하면서 경험이 축적되고 자치능력이 점차 개선되고 있다. 그리고 상당한 독자성을 가진 제주특별자치도, 세종특별자치시 조직, 창원시, 청주시 통합·확대를 통한 광역행정시스템 강화 등의 조치를 취했다.

그러나 지방자치단체의 자치권능은 아직 미약하다. 우선 행정권의 이양이 매우 저조한데 자치 사무 비율이 32.1% 정도이며 필요한 공무원 수의 책정을 중앙이 통제하고 있다. 그리고 2014년부터 기준인건비제를 도입하여 기구와 정원관리의 지침으로 삼도록 하는 방법으로 지방공무원의 수를 대통령령으로 통제하고 있다. 특히 미흡한 것은 지방재정분권인데 2010년 지방소득세 도입, 2013년 지방교부세율 인상에도 불구하고 2015년 지방자치단체의 재정자립도는 45.1%이다.<sup>156</sup>

156\_ 표 V-18 시도별 재정자립도

(단위: %)

시도별	2013년	2014년	2015년	시도별	2013년	2014년	2015년
전국	51.1	44.8	45.1	경기도	71.6	61.2	60.7
서울특별시	88.8	80.0	80.3	강원도	26.6	22.2	21.5
부산광역시	56.6	51.4	51.0	충청북도	34.2	26.6	28.1
대구광역시	51.8	46.1	46.9	충청남도	36.0	30.2	30.4
인천광역시	67.3	62.6	59.1	전라북도	25.7	22.8	22.1
광주광역시	45.4	41.9	44.2	전라남도	21.7	17.4	17.8
대전광역시	57.5	49.4	49.3	경상북도	28.0	22.7	24.3
울산광역시	70.7	61.4	63.6	경상남도	41.7	36.0	37.4
세종특별자치시	38.8	47.6	44.0	제주특별자치도	30.6	30.1	30.3

출처: 통계청 홈페이지, <<http://kostat.go.kr/portal/korea>>. (검색일: 2015.10.17.).

아직까지 지방자치는 공직사회의 책임성이 부족하고 자치단체장의 비리를 통제하는 내부통제 시스템이 미흡하다. 지방자치가 지역의 이기주의, 지역 간 과다경쟁을 조장하는 경향도 나타나고 있고, 중앙과 지방의 협력도 잘 되지 않고 있다. 또한 지역행정에 대한 주민들의 자발적 참여도 부족하다.

## (2) 북한에서 지방분권화, 지역자치제 유도

현재 북한 국가경제의 약화에 따른 경제 분권화가 지방분권화, 지방자치제로 이어지도록 유도하는 것이 필요하다. 세부적 정책방향은 다음과 같다.

첫째, 북한에서 지역 주도의 경제개발이 추진될 수 있도록 유도해야 한다. 북한정부는 권력에 대한 집착으로 인해 개인에게 소유권을 이전하는 데 매우 부정적이며, 그 권한을 지방에 이양하는 데도 인색하다. 그러나 북한은 정부 주도의 경제개발을 지향하고 있다. 중국 경험에서 본 바와 같이 지방정부 주도의 개발은 민주주의 경험이 부족하고 자본과 기술이 부족한 나라의 실정에 맞는 방법이다. 북한이 중앙정부보다는 지방정부 주도의 경제개발을 추진시키도록 관련 정책을 연구하고 적극 홍보하는 것이 필요하다.

둘째, 중앙을 대상으로 평양에만 집중되던 대북지원정책을 지방정부를 상대로 하는 지방지원 정책으로 점차 바꾸어야 한다. 북한이 최근 선포한 지역 경제개발구 정책을 대북지원정책 변화의 기회로 활용할 수 있다. 북한의 지역개발구 정책을 빌미로 지방자치단체나 시민단체들이 북한의 지역개발구들을 지원하는 안을 타진해보아야 한다. 그리고 다음 단계로 남한의 도, 시, 군과 북한의 도, 시, 군의 자매결연을 시도해 볼 필요가 있다. 그리고 교류협력과정은 북한의 지방자치 능력

I
II
III
IV
V
VI



을 키우고 자치 방법을 체득하도록 하는 목표도 포함되어야 한다.

셋째, 국제기구의 대북투자를 통해 북한의 지방자치를 유도하는 방안도 모색해보아야 한다. 국제기구는 투자 조건으로 지방자치 실시를 요구한다. 북한도 투자유치를 위해서 지방자치를 형식적으로나마 받아들일 가능성이 있다.<sup>157</sup>

넷째, 북한의 지역자치를 위해서는 남한의 지방자치제를 발전시키는 것이 필요하다. 남한의 지방자치 수준은 북한의 지방자치 수준에 결정적 영향을 주게 될 것이다. 남북통일에서 남한 지자체와 북한 지자체 간 자매결연의 효율성을 높으려면 남한의 지방자치 수준이 높아야 한다. 지방자치를 남한뿐 아니라 통일이라는 시각에서 접근해야 한다.

## 라. 지역주민 임파워먼트 방안 및 과제

크게 네 가지를 짚어볼 수 있다. 첫째, 북한주민의 정보 접근성을 높이기 위한 대책 강구 측면이다. 특히 국경지역과 내륙지역의 정보접근 기회 불균등성을 없애기 위해 방송, TV 시청지역을 확대하고 통화품질을 높이기 위한 대책을 강구해야 한다. 그를 위해 대북방송 주파수 배정이 실현되어야 한다. 이 방안들은 북한주민 인권과 관련한 ‘알 권리 증대’ 지원과 연계할 수 있다.

둘째, 북한주민의 임파워먼트 제고도 대북지원이라는 시각을 확산시켜야 한다. 현재 남한주민은 경제적 지원만을 대북지원의 범주에 넣고 있다. 그러다보니 대북 정보유입과 관련한 남한주민들 간의 갈등이 크다. 그러나 정보유입도 중요한 대북지원에 속한다. 외부정보는 주민들

---

<sup>157</sup> 크리스티안 라데마허·에버하르트 홀트만, “정치와 행정의 지방분권화된 의사결정 구조,” 『간문화적 번역으로서의 지식 전이: 한반도 체제 전환을 준비하기 위한 시사점』 (서울: 통일부, 2015), pp. 233~234.

의 자기 효능감을 증대시키고 개인의 임파워먼트를 증진시키는 효율적 수단이 될 수 있다.

다음으로 북한의 지역갈등 문제에 대한 전략적 접근이라는 측면을 중시하여 셋째, 국경지역 특히 함경도와 양강도 지역 주민의 임파워먼트 제고에 정책적으로 깊은 관심을 둘 필요가 있다. 함경도와 양강도 지역의 전통적인 반항의식, 지리적 환경 등은 외부에서 영향을 주는 데 유리한 조건이 되고 있다. 그러므로 이 지역을 북한변화의 거점으로 발전시켜야 한다.

넷째, 평안도 지역과 함경도 지역 사이의 지역갈등을 예비해야 한다. 자본주의 경제발전에서 불균등성은 어느 정도 필연적이며, 불균등 발전전략에 따라 의도적으로 조성할 때도 있다. 그러나 그 차이가 주민들의 지역감정 자극, 심리적 좌절 등을 유발하는 정도로 커지면, 국가 및 전체 사회경제 발전에 역효과를 초래한다. 통일 후를 고려할 때 북한지역에 함경남북도·양강도를 포함하는 동북부 지역과 평안남북도·자강도를 중심으로 하는 평안도 지역 간 전통적 갈등 구조가 수면으로 떠오를 수 있다. 그러므로 두 지역의 균등발전에 특별한 관심을 돌리며 사전에 예비하는 것이 필요하다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---





## Ⅵ. 결론: 정책적 함의와 방안



이 장에서는 각 장의 핵심내용에 기반해 북한주민 임파워먼트에 기여할 수 있는 계층·세대·지역별 분석결과의 주요 함의와 정책방안을 정리한다.

## 1. 계층분석의 시사점과 정책방안

### 가. 계층구조 분석결과의 정책적 시사점

첫째, 김정은 시대 북한의 상층은 약 10~15%이다. 북한의 계층구조 최상위에 백두혈통과 만주 항일 빨치산 혈통이 주축을 이루는 귀족 계급인 1% 인구가 자리 잡고 있다. 이들은 정권으로부터 사치제를 공급받는 지배연합 구성원이다. 이 최상위 계층을 중심으로 북한체제를 떠받치고 있는 중상층 정치관료들이 부패시스템을 매개로 북한사회에서 높은 지위와 부를 향유하고 있다. 더불어 이들과 후견-피후견 관계를 맺으며 부를 축적한 외화벌이 사장 및 신흥부유층들이 상층을 이루고 있다. 상층의 주요 직업군은 시·군 각각에 당위원회, 인민위원회, 행정위원회에 상급 간부들, 당조직부·안전부·보위부·검찰 부장급들, 외화벌이 사장들, 돈주나 도매상 등이다. 변화 추이를 볼 때 최상층의 구분이 분명해지고 있으며 상층의 규모가 줄어들고 있다.

둘째, 중층은 약 20~30%로 중하층 간부들, 중소기업의 지배인이나 기술자들, 국가기관이나 상업망 및 서비스업에 종사하며 소규모의 직장단위를 책임지는 사람들, 밀수를 하거나 외화벌이 회사에 소속되어 외화를 다루는 사람들, 장마당에서 장사를 하는 등 자기 노력과 능력으로 하루 세끼 밥 먹는 것은 걱정하지 않는 주민들, 군수산업 등에 종사하며 배급을 안정적으로 받는 노동자들 등이다. 중층의 주요 직업군은 각 단위 중하급 당·행정 간부, 상인, 교원, 예술인, 기술자, 지식인

I

II

III

IV

V

VI

등이다. 계층구조 변화 추이를 볼 때 중층의 규모도 줄어드는 추세이다.

셋째, 하층은 약 60~70%로 김정은 집권 이전 시기보다 증대하였다. 하층의 주요 직업군은 각 단위 지도원급, 노동자, 농민이 주를 이룬다. 그 외 최하층으로 노인, 고아, 집단거주자, 장애인 등 소외 계층들로 구성된다. 하층민 증대 경향은 북한주민들이 이전보다 삶의 기대 수준 및 생활 수준이 다소 높아졌음을 고려할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 하루 종일 먹고 사는 문제 해결이 가장 큰 과제인 하층의 증대는 중요한 의미를 가진다. 먹는 문제가 해결되지 않는 절대 빈곤층에게 가장 중요한 임파워먼트 방안은 기초적 식생활 해결을 통해 '생각할 여유'를 주는 것이기 때문이다.

넷째, 당원 내 계층분화이다. 그 규모가 400만~500만 명 수준으로 증언되는 조선노동당원 내에서도 상중하 계층구분이 뚜렷해지고 있다. 군 단위에서 당원 인구 전체를 놓고 볼 때 약 30%가 상층이고, 중층이 약 40%, 그리고 나머지 30%는 하층이다. 따라서 지역 단위에서 중하층 간부나 관리자급에 있는 이들 40%의 당원을 주목할 필요가 있다.

다섯째, 자영업자 및 중소기업가 증대이다. 25년 이상 진화한 북한의 시장화, 북한 당국의 독립채산제 확산, 상업 및 서비스업 발전 등 때문이다. 이에 따라 정치권력이 약한 북한 중상층 주민 사이에 자영업이 확장되었다. 또한 북중합작의 대방사업 및 자체의 자재 수급과 노동자 고용을 통한 중소기업의 기업가들이 증대하였다. 이는 공식영역에서 2급 이하 공장·기업소를 경영관리하는 지배인·기술자 등으로부터, 비공식영역에서 시장에 내다 팔기 위해 의류 등 중소기업으로 각종 생필품을 생산하는 공업 및 제조업 분야의 중소기업가까지 다양한 영역에서 확인되고 있다. 현재까지 이들은 권력과의 유착 및 중국 자원에 의존도가 높으나, 개혁·개방을 지향하는 기업가 정신을 함양하고

있다. 자유민주적 주체 형성이라는 시각에서 볼 때, 상대적으로 북한지역의 여타 계층에 비해 가장 임파워된 집단군으로 볼 수 있다. 따라서 이들에 초점을 맞춘 임파워먼트 정책이 실효성이 높을 것으로 보인다.

여섯째, 독려계층이다. 독려계층은 김일성이나 김정일이 국제관계, 남북관계, 민심확보 등을 고려해 특정 시기마다 지시한 방침에 따라 만들어진 개념이다. 즉, 출신성분이 좋지 않으나 충성을 하면 기회를 주겠다는 의미, 충성을 독려한다는 의미에서 만들어진 계층 개념이다. 재일교포 가족 출신이거나 외국에 친척이 있는 사람들로 구성된다. 여기에는 탈북민 가족들도 해당된다. 이들은 정치적으로 요주의 대상이며 북한사회에서 정치신분적 계층 상승의 기회가 제약되어 있다. 그런데 이들 중 해외 가족이나 친척들이 송금을 보내거나 개인능력을 발휘할 경우, 정치적으로는 하층이지만 경제적으로는 중상층 생활을 한다. 이들 중에는 해외 친척이 보낸 돈으로 장사를 해서 돈을 벌고, 뇌물을 통해 권력층과의 관계를 긴밀히 하면서 돈주가 되거나 상층 생활을 하는 이들도 있다.

일곱째, 의식 측면에서 볼 때 체제 불만이 높은 이들은 정치신분적으로 적대계층에 속하는 하층 > 상층 > 중층 순으로 드러났다. 정치적 행동과 관련하여 주목할 계층은 상층이다. 현재 하층은 생계를 해결할 수 있는 기초적 생존 자원이 너무 취약한 상황이다. 임파워될 수 있는 기회와 자원에 접근력이 낮아서 변화를 추동하기에는 한계가 있다. 반면 북한 정권의 불안정한 정책 때문에 위험비용 부담이 크며 각종 수탈의 실태를 잘 알고 있는 계층이 상층이다. 북한체제에 기생해 살 수 있는 능력을 포함해 상대적으로 임파워될 수 있는 기회와 자원 접근력이 높은 편이다. 따라서 김정은 정권의 정치경제적 혼란시기에 제도 변화를 추진하거나, 실패할 경우 탈북할 수 있는 여력이 있는 이들이다.

I
II
III
IV
V
VI



여덟째, 비공식적 네트워크 발전 및 개인 능력에 따른 계층이동성이다. 시장화 및 후견-피후견 관계가 촉발한 비공식 네트워크가 북한의 중상층 내에서 광범위하게 발전하였다. 이는 대인 관계를 통한 영향력 및 인센티브를 매개로 한 개인 목표 설정에 긍정적 영향을 미친다. 특히 중층의 행동변화에 가장 크게 영향을 미치는 요인이다.

## 나. 계층별 정책방안

첫째, 상층 주민의 임파워먼트 정책은 그들이 북한체제의 수혜자라는 계급 속성뿐 아니라, 남북관계 긴장이 완화되지 않는 상황에서는 상당한 제약이 있다. 그럼에도 김정일 시대 이후 북한 정권이 시장경제를 부분적으로 받아들이면서 경제·무역 관련 간부나 상층 지식인들의 해외연수 및 시장경제 교육 기회 등을 부여하므로, 이를 활용하는 방안이 유의미할 것으로 보인다. 다음으로 귀족계급 1%와 나머지 9% 수준의 엘리트 간 균열을 촉진하는 정책이다. 당원들도 상·중·하로 계층구조가 뚜렷해진 상황에서 중하층 엘리트들을 공략하는 임파워먼트 방안이 효과가 높을 것으로 보인다. 또한 정치적 지위는 높지 않으나 각종 연줄을 활용하거나 개인능력을 발휘하여, 돈주나 무역회사 사장 등이 된 이들을 대상으로 한 중간 규모의 기업가 및 자영업자 양성 정책이 유의미할 것이다.

둘째, 중층 주민을 대상으로 한 임파워먼트 방안은 정책적으로 가장 심혈을 기울여야 한다. 인구의 20~30%에 해당하는 이들 중 상당수는 이미 북한사회에서 시장경제의 주체로 활동하는 주민들이다. 또한 임파워먼트의 주요 구성요소인 자신의 목표를 세우고 능력 및 영향력을 발휘하며, 목표를 달성하려는 훈련이 된 이들이 가장 많은 계층이다.

따라서 이들을 중심에 놓고 북한사회에 자유민주적 초동주체 구축을 구상할 수 있다. 정책적 방안으로는 임파워먼트 방법에 따른 소규모의 자유민주적 기업가 양성, 자영업자 양성, 그리고 기업가 정신의 함양, 그리고 기술이전 교육 등이 있을 것이다.

셋째, 북한 인구의 60~70%에 달하는 하층 주민의 임파워먼트 방안이다. 이들에게 가장 중요한 것은 하루의 삶을 유지하는 식생활 중심의 생존이다. 따라서 이들의 임파워먼트는 우선 인도적 지원을 포함하여 국제기구 등과 연계한 대북 식량지원 방안과 연결해서 사고할 필요가 있다. 예를 들어, 분배 모니터링 시 임파워먼트 방법 결합이나, 기초적 생활 인프라 구축지원 사업에 결합 등이 있을 수 있다. 중장기적으로 이들이 성공의 경험 및 기회와 자원의 접근력을 높일 수 있도록 제조업 분야의 직업훈련이나 농업 부문의 생산기술 등을 훈련시키는 기초 교육 프로그램 지원 사업과 연동하여 사고할 수 있다.

## 다. 경제관리방법 변화 및 실태에 조응하는 방안

김정은 시대 인민생활 향상이라는 미명하에 경제관리개선 조치들이 시행되고 있다. 정권의 통치비용 증대 필요성 및 민심 관리를 위해서도 시장화는 북한 당국이 거스를 수 없는 대세로 자리 잡혔다. 김정은 정권의 2012년 6·28 방침이나 이를 확장한 2014년 5·30 조치로 드러난 ‘우리식경제관리방법’의 내용은 이 상황이 반영되어 있다.

김정은 시대 경제개혁 조치는 기본적으로 생산력 증대를 위한 각 단위 책임성 제고 및 인센티브 강화 맥락에서 이루어지고 있다. 또한 정치적 결정 및 지시 번복 등에 따른 정책의 불안정성과 함께 각 단위의 지배인이나 관리자의 조직운영 능력, 그리고 생산주체들의 성과에 대

I
II
III
IV
V
VI

한 인지와 그들의 영향력이 커진 상황이다. 따라서 이 같은 경제조치들의 시행 현황 및 효과(<표 III-2>에서 정리한 ‘시행 현황 및 효과’ 참조) 등에 기반하여, 앞서 제기한 계층별 임파워먼트 방안을 구체화할 수 있다. 북한의 경제개선조치 시행 현황 및 효과에 기초한 산업부문별 행위 주체의 주요 임파워먼트 방안, 그리고 교훈을 얻을 수 있는 주요국 경험은 다음과 같다.

첫째, 공업 부문에서 독립채산제 확산에 따른 제조업 분야 중소기업가 양성 방안에 연계이다. 이는 독일의 동독 지역 경제재건 및 경제엘리트 형성 경험에서 교훈을 얻을 수 있다. 둘째, 상업 및 서비스 부문에 개인투자 확산 효과 및 자영업자 증대 현황을 주목하며, 중소기업도 창업 및 자유민주적 자영업자 양성 방안에 연계이다. 이 역시 독일의 경험에서 교훈을 얻을 수 있다.

셋째, 농업 부문에서 분조관리제 추진 실태 및 자영농 증대 현황에 기반한, 농업 기술 및 생산성 향상 지원방안과 연계이다. 이는 한국의 새마을운동 및 1990년대 이후 쿠바의 협동농장 경험에서 교훈을 얻을 수 있다. 넷째, 노동제도와 관련하여 성과에 따른 인센티브 제도 효과 및 기술직 노동자 중시 환경에 조응하는 기술 이전이나 직업훈련제도 개선방안과의 연계이다. 특히 지구화된 세계경제에서 북한경제가 자체의 힘을 키울 수 있는 기본적 산업 분야가 임가공 및 제조업 분야라는 점을 주목해야 한다. 이는 중국과 베트남의 직업훈련 제도 개선 경험에서 교훈을 얻을 수 있다.

이와 같은 북한 계층구조 및 변화 실태에 기반한 주요 정책 방안을 구체화하기 위해, III장에서 자세히 다룬 북한주민 임파워먼트에 기여할 수 있는 주요 국가들의 경험을 살펴보면서 대북한 시사점 및 방안을 모색해야 한다.

## 2. 세대 함의와 정책과제

### 가. 세대구조 분석결과의 함의

첫째, 중장년층인 고난의 행군 세대와 청년층인 시장화 세대는 정치 의식면에서 대조적인 세대별 지향성을 보였다. 중장년세대인 고난의 행군세대가 보다 급진적인 정치의식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 반면에, 새 세대 청년층인 시장화세대는 다른 세대에 비해 체제 불만이 적고 시장경제에 대한 기대나 개혁·개방에 대한 요구도 가장 낮았다.

둘째, 체제 불만이 높은 고난의 행군세대를 비롯한 모든 세대들에게 주체사상의 사상적 지배력이 여전히 강하다. 물질주의와 개인주의 등이 강화되는 경향임에도 주체사상의 지배력이 강하게 드러나는 모순된 현상이 드러난다. 전통적 주체사상의 의미와 시장화 이후 자력갱생의 자본주의적 주체사상이 결합되어 모순된 양상을 보이고 있다. 이에 대한 검토와 대책이 필요하다.

셋째, 북한의 시장화세대는 비정치성과 개인주의를 특성으로 한다. 개인주의와 개인의 행복추구를 우선시하고 있어 한국의 자본주의 사회의 삶에 대한 동경이나 친화성이 높다고 판단된다. 한편, 범죄 등 우려되는 지점이 있다.

넷째, 사회의식 측면에서 볼 때, 각 세대들은 ‘국가주의’를 탈피하면서 개인주의, 물질주의, 가족주의 등 다양한 지향성을 보이는 가운데, 가정과 사회에서 중장년층인 고난의 행군세대가 고령층인 배급세대와 청년층인 시장화세대를 아우르는 중간역할을 하고 있다.

## 나. 세대별 시사점 및 정책과제

세대 분석결과가 주는 세대별 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 고난의 행군세대가 변혁주체 세대로서 잠재력을 가장 많이 가지고 있다. 연령의 높고 낮음이 정치의식의 급진성을 결정하는 것이 아니라 사회적 경험이 체제에 대한 비판적 태도나 정치적 정체성을 결정하는 것으로 보인다. 둘째, 북한주민에 대한 주체사상의 사상적 지배력이 여전히 크다. 그 실제 의식을 들여다보면 ‘전통적인 수령제에 기반한 주체사상’이 아니라, ‘내 삶은 내가 책임져야 한다’는 자본주의식 주체사상이다. 그러나 북한 당국의 전통적 선전논리와 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 이에 대한 이론적 검토 및 통일 이후를 대비한 대책 마련이 필요하다.

이에 따른 세대 초점 임파워먼트 정책의 기본 방향은 두 가지이다. 첫째, 북한사회의 변화를 추동할 수 있는 변혁주체는 고난의 행군세대이지만 현 단계에서 역량을 갖추고 있지 못하다. 이러한 현실인식을 바탕으로 변화주체로서 이들의 역량을 육성할 수 있는 통일전략을 수립해야 한다. 둘째, 북한주민 특히 시장화세대를 겨냥하여 남북한 사람의 가치관이 크게 다르지 않다는 의식의 공명현상을 불러일으킬 수 있는 접점을 만들어가야 한다.

이를 가능하게 하는 주요 정책과제로 먼저, 북한주민 사이에 변혁주체 형성을 지원하기 위해서 북한의 개혁·개방과 시장화를 촉진하고 공식적인 남북주민 교류를 확대하며 증진할 수 있는 환경 조건이 필요하다. 다음으로, 북한주민의 인식프레임 변화에 초점을 맞추어, 기초재료가 될 수 있는 외부정보나 콘텐츠를 개발하여야 한다. 세부적으로 ① 북한주민들이 통일 이후 자신의 삶을 희망적으로 볼 수 있게 하는

정보들을 제공한다. ② 북한의 기득권층을 겨냥하여 북한의 지배 엘리트의 생명 보장 등 안도감을 줄 수 있는 정보들을 제공하여야 한다. ③ 남북주민의 친화성을 증진할 수 있는 다양한 콘텐츠를 개발하여 제공한다.

다음으로, 탈북민 정착정책의 기존 방향, 즉 정부 주도의 ‘성공 보여주기’를 넘어서, 남북한 사람의 마음과 마음을 잇는 ‘남북 주민 간의 관계성 증진과 친화력 향상’으로 탈북민 정착지원 정책의 방향을 전환해야 한다. 마지막으로, 북한주민에게 보내는 송금과 그 네트워크를 통한 한국에 대한 정보가 북한주민의 인식변화에 큰 역할을 하고 있음을 주목한다. 따라서 통일정책 차원에서 이 통로를 보다 적극적으로 지원 및 활용하는 방안이 필요하다.

### 3. 지역 함의 및 과제

#### 가. 지역구조 분석결과의 정책적 함의

첫째, 북한의 지역 간 불균등성이 강화되고 있다. 지역 간 불균등성 및 갈등은 ① 중앙과 지방(평양과 지방), ② 국경지역과 내륙지역, ③ 도시와 농촌 간에 나타나고 있다. 그 중 가장 차이가 큰 것은 평양과 지방의 차이이다. 평양과 지방의 불균등성은 혁명의 수도 또는 국가의 심장으로서 평양의 정치적 위치를 승격시킨 당의 정책이, 경제난 이후에 체제유지전략으로 지속된 결과 더욱 강화되었다. 도시와 농촌의 차이는 북한에서 사회주의 시기부터 지속되어오던 것으로, 북한의 계획경제가 파산하면서 더욱 커지고 있다. 특히 북한에서 농촌의 어려움은 정부의 수탈이 중요한 원인이 되고 있다. 그러나 현재 북한농촌의 지역별 차이는 크지 않다.

I
II
III
IV
V
VI

둘째, 북한의 지역상황에서 주목해야 할 것은 자연발생적인 지방분권화다. 이는 향후 지방분권화와 지역자치로 발전할 수 있는 잠재적 가능성이 될 수 있다. 지방의 자율성이 강화되면서 지방과 중앙의 갈등이 커지고 있다. 앞으로 이러한 갈등이 체제 전환과 맞물릴 가능성이 잠재하고 있다.

## 나. 지역 전략 및 정책과제

북한주민의 임파워먼트를 높이는 데 지역은 매우 중요하다. 북한의 지역상황 분석, 중국, 독일, 한국의 경험에 대한 비교 고찰, 임파워먼트의 다차원성을 고려하여 북한주민의 임파워먼트 제고 전략을 구성할 필요가 있다. 이를 위해 거시 수준에서 지역의 균형적 발전, 중범위 수준에서 지역분권과 지역자치, 미시 수준에서 주민들의 개인효능감 제고가 동시에 추진되어야 한다. 세 층위에서의 동시적 접근은 상호 영향을 통한 임파워먼트 향상 효과를 높일 것이다.

주요 정책과제는 다음과 같다. 첫째, 지역의 균형발전을 보장하는 한반도 발전전략 수립이다. 불균형발전이 아니라 균등발전전략을 선택해야 한다. 그러나 지역별 특수성을 고려해야 한다. 북한상황에 맞는 지역발전이론으로 주목되는 것은 지역차이발전론이다. 최근 북한이 내놓은 정책 중 북한의 지역 경제개발구 개발정책은 지역 특수성에 부합되는 시도이므로, 이와 같은 지역발전전략이 실현되도록 지원방향을 설정해야 한다.

둘째, 북한의 현재 상황에서는 중국과 같은 지방정부 주도의 경제개발을 추진하도록 유도하는 것이 합리적이다. 북한에서 지방정부 주도의 경제개발을 추진토록 하는 정책안을 연구하고 소개하는 것이 필요

하다. 무엇보다 현재 북한 국가경제의 약화에 따른 ‘방임적 경제 분권화’가 실제적인 지방 분권화로 발전하도록 유도하는 것이 필요하다. 이를 위해 중앙·평양에만 집중되던 지난 시기 대북지원정책 방향을 지방 지원정책으로 바꾸어야 한다. 또한 북한의 지역자치를 유도하기 위해서는 남한의 지방자치제를 발전시키는 것이 필요하다. 그리고 국제기구의 대북투자를 통해 북한의 지방자치를 유도하는 방안도 모색해볼 필요가 있다. 더불어 북한 당국의 지역차별 정책에 대한 주민들의 반항을 확대하기 위한 방안을 모색해야 한다. 마지막으로 북한의 국경지역 투자에 우선순위를 부여하는 것도 필요하다.

셋째, 주민들의 임파워먼트 함양 측면에서 시장을 통한 정보유입 등을 지원할 필요가 있다. 특화된 콘텐츠 개발, 싸고 기능이 좋은 정보화 기기 생산 및 공급 방안을 마련해야 한다. 또한 북한주민의 의식을 제고하기 위한 북한주민의 정보 접근성을 높일 수 있는 대책을 강구해야 한다. 특히 국경지역과 내륙지역 간 정보 접근의 불균등을 없애기 위해 방송, TV 시청지역을 확대하고 품질을 높이기 위한 대책을 강구해야 한다. 그를 위해 대북방송 주파수 배정 등이 필요하다. 또한 북한주민의 임파워먼트 제고 역시 대북지원이라는 개념을 세워야 한다. 현재 한국은 경제적 지원만을 대북지원의 범주로 인식하고 있다. 그러나 정보유입도 중요한 대북지원에 속한다. 외부정보는 주민들의 사회에 대한 인지 능력을 증대시키는 효과적 수단이다.

다음으로 북한의 지역갈등 문제에 대한 전략적 접근이라는 측면에서 넷째, 국경지역 특히 함경도와 양강도 지역 주민의 임파워먼트 제고에 정책적으로 깊은 관심을 둘 필요가 있다. 함경도와 양강도 지역의 전통적인 반항의식, 지리적 환경 등은 외부에서 영향을 주는 데 유리한 조건이 되고 있다. 그러므로 이 지역을 북한변화의 거점으로 발전시켜

I
II
III
IV
V
VI



야 한다. 마지막으로, 평안도 지역과 함경도 지역 사이의 지역갈등을 예비해야 한다. 통일 전후 상황을 고려할 때 북한지역에 함경남북도·양강도를 포함하는 동북부 지역과 평안남북도·자강도를 중심으로 하는 평안도 지역 간 전통적 갈등 구조가 외현화 될 수 있다. 따라서 두 지역의 균등발전에 관심을 두며 사전에 예비하는 것도 중요한 과제이다.

#### 4. 임파워먼트의 주류화

한반도 발전방향에 적합한 ‘북한주민 맞춤형 임파워먼트’ 정책을 위해서는, 우선 지역·계층·세대 간 차이를 구획 짓거나 상호갈등이 교차하는 특정한 요소들에 대해 면밀한 검토가 필요하다. 현재 우리의 남북 통합 정책은 아무것도 없는 영점에서 출발하는 것이 아니다. 한반도의 역사·문화 및 시장화·정보화 현실 등까지를 포함하여, 북한의 전통과 변화 역사로부터 출발하는 것이다.

그러므로 중장기적 시각에서 북한사회와 행위주체의 역사적 영향과 전통 및 문화까지 고려해야 한다. 이에 기반해 북한의 변화를 촉진하는 행위 집단 임파워먼트의 세부 방안을 설계할 때, 우선적으로 지역변수를 전제로 하여야 한다. 지역에 기반하여 구조적으로 계층변수를, 현상적으로는 세대변수에 주목해야 한다.

마지막으로 임파워먼트를 대북정책의 핵심 개념으로 설정하는 것이 효과적 정책 방안일 수 있다. 임파워먼트 개념을 국제사회 및 우리의 대북정책에 주류화(mainstreaming)한다면, 북한 인권법이나 반부패 선전 등에서 북한 당국 및 주민들에게 불필요한 자극이나 거부감을 주지 않으면서 주민의 임파워를 촉진시킬 수 있다. 이와 관련한 경험으로 국제사회와 한국의 ‘성 주류화(Gender mainstreaming)’를 벤치마

킹할 수 있다. 성 주류화는 공공정책 모든 분야에 양성평등성의 반영을 의미한다.

대북 통일정책에 임파워먼트 개념을 주류화 한다는 것은, 정치·경제·사회 영역을 포함한 모든 대북통일 정책과 프로그램을 디자인하고 수행하며 모니터링 및 평가를 할 때, 북한주민의 자존감·자신감·의지 배양을 반드시 들어 가야하는 핵심 기준으로 설정한다는 것을 의미한다. 이는 현재 국제사회가 추진하는 저발전국에 대한 개발지원 전략이기도 하다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI



## 참고문헌

### 1. 단행본

- 고유환·박희진 외. 『함흥과 평성: 공간·일상·정치 of 도시사』. 파주: 한울 아카데미, 동국대학교 북한학연구소, 2014.
- 고유환·홍민 외. 『사회주의 도시와 북한: 도시사연구방법』. 파주: 한울아카데미, 동국대학교 북한학연구소, 2013.
- 김석향. 『회령사람들, 기억 속 이야기를 들려준다』. 서울: 국민대학교출판부, 2013.
- 김영봉·임장희 외. 『북한 지역별 종합개발모델 연구』. 서울: 한반도발전연구원, 2013.
- 박형중·박영자. 『북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용 모색』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 박형중·전현준·박영자·윤철기. 『북한 부패 실태와 반부패 전략』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 신광영. 『한국사회 불평등연구』. 서울: 후마니타스, 2013.
- 이인정. 『북한 '새세대'의 가치지향 변화』. 파주: 한국학술정보, 2007.
- 조동호 외. 『북한경제 발전전략의 모색』. 서울: 한국개발연구원, 2002.
- 조정아 외. 『새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 차석칠 외. 『조선지리지전서: 경제지리』. 평양, 교육도서출판사, 1989.
- 최완규 엮음. 『북한 도시의 형성과 발전』. 서울: 한울, 2004.
- 카를 만하임 지음. 『세대 문제』. 이남석 옮김. 서울: 책세상, 2013

- Bruce de Mesquita, Bueno, and Alastair Smith. *The Dictator's Handbook*. New York: Public Affairs, 2011.
- Eylon, Dafna. *Empowerment: A Multi-level Process*. University of British Columbia, October 1993.
- Fukuyama, Francis. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Kanter, Rosabeth Moss. *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Men and Women of the Corporation*. 2nd edn. New York: Basic Books, 1993.
- \_\_\_\_\_. *When Giants Learn to Dance: Mastering the Challenge of Strategy, Management and Careers in the 1990s*. New York: Simon and Schuster, 1989.
- Bluhm, Katharina, Bernd Martens, and Vera Trappmann. *Business Leaders and New Varieties of Capitalism in Post-Communist Europe*. London: Routledge, 2014.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Wintrobe, Ronald. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Yang, Dali L. *Calamity and Reform in China: State, Rural Society,*

*and Institutional Change since the Great Leap Famine.*  
Stanford, Calif: Stanford University Press, 1996.

Zhou, Kate Xiao. *How Farmers Changed China: Power of the People.* Boulder, Colorado: Westview Press, 1996.

## 2. 논문

곽인옥. “북한 개발의 관점에서 경제현황과 회령 지역시장의 공간적 구조에 대한 연구.” 『KOFIC 북한 개발』. 2호, 2014.

김성경. “북한 ‘사이(in-between) 세대’의 혼종적 정체성 연구.” 경남대 극동문제연구소 편. 『북한 청년들은 “새 세대”인가?: 김정은 정권과 청년 세대의 다중적 정체성』. 서울: 경남대학교 출판부, 2015.

\_\_\_\_\_. “북한 장마당세대, 그들은 누구인가?” 『북한의 장마당세대: 그들은 누구이며 변화의 동력이 될 것인가?』. 경남대 극동문제연구소 국제학술회의, 2015.6.23.

김영정. “한국의 지역불균등: 1960~2005년.” 『지역사회학』. 11권 1호, 2009.

김우식. “사회연결망이 뇌물의 부패인식에 미치는 영향.” 『한국부패학회보』. 16권 2호, 2011.

김지연·안성희. “중국의 지역간 격차 현황과 성장여건 평가.” 『국제경제분석』. 2013-4호, 2013.

노귀남. “시장화 속의 북한 새 세대의 지향과 전망.” 『북한 청년들은 “새 세대”인가?: 김정은 정권과 청년 세대의 다중적 정체성』. 서울: 경남대학교 출판부, 2015.

문지훈·김세훈. “북한 나선시 도시개발과 남산 18호동 살림집을 통해

- 본 북·중 합작개발의 특성.” 『국토계획』. 50권 1호, 2015.
- 문장순. “1990년대 이후 북한 지방역할의 변화: 군을 중심으로.” 『대한정치학회보』. 22권 2호, 2014.
- 박병광. “개혁시기 중국의 지역격차실태와 영향.” 『국제지역연구』. 6권 1호, 2002.
- 박영자. “북한주민의 ‘핵무기 인식’ 및 ‘정치요인 의식과의 상관성.’” 『남북관계, ‘위기’ 속에서 ‘전환’을 모색하다』. 북한연구학회 2013년 춘계학술회의 자료집, 2013.4.25.
- \_\_\_\_\_. “체제변동기 북한의 계층, 세대, 지역균열: 행위자 모형에 기반한 상황과 구조.” 『한국정치학회보』. 46권 5호, 2012.
- \_\_\_\_\_. “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 주변노동과 노동시장: 노동일상의 상황과 구조.” 『한국정치학회보』. 43집 3호, 2009.
- 박재홍. “세대명칭과 세대갈등 담론에 대한 비판적 검토.” 『경제와 사회』. 81호, 2009.
- 박한규. “세계빈곤 문제 해결을 위한 상향식(bottom-up) 접근으로서의 ‘역량강화’(Empowerment).” *OUGHTOPIA: The Journal of Social Paradigm Studies*. vol. 28, no. 2, 2013.
- 베른트 마르텐스. “II. 경제엘리트” 『독일통일 20년 계기 독일의 통일·통합 정책 연구: 제1권 분야별』. 서울: 통일부, 2011.
- Smith, Hazel. “북한의 시장화, 불균등, 지역 (North Korea: Markets, Inequality and the Provinces).” 이주영·김설 역. 『KDI 북한경제리뷰』. 11권 9호, 2009.9.
- 양문수. “지방경제를 통해 본 북한의 변화: 1990년대를 중심으로.” 『비교경제연구』. 11권 2호, 2004.
- 윤병수. “북한의 인적자원개발 현황과 향후과제: 중국 및 베트남과의 비교를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 7권 10호, 2005.10.

- 이무철. “북한의 경제관리체제 분권화 과정과 구조적 한계.” 중앙대학교 박사학위논문, 2004.
- 이상준. “개혁 개방에 따른 북한의 지역변화 전망.” 『통일정책연구』. 9권 1호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북한지역 개발 방향에 대한 연구.” *LHI journal of Land, Housing, and Urban Affairs*. 6권 2호, 2015.
- 이재하. “대안적 지역발전론으로서 지역차이발전론.” 『대한지리학회지』. 47권 1호, 2012.
- 장용석. “시장화와 소득·세대·지역 분화.” 『2015 북한사회변동과 주민의 식변화: 시장화, 정보화, 자유화』. 서울대 통일평화연구원 2015 북한사회변동과 주민의식변화: 시장화, 정보화, 자유화 자료집, 2015.8.26.
- 전상진. “세대사회학의 가능성과 한계: 세대개념의 분석적 구분.” 한국사회학회 심포지움 논문집, 2002.
- \_\_\_\_\_. “세대개념의 과잉, 세대연구의 빈곤: 세대연구방법에 대한 고찰.” 『한국사회학』. 38권 5호, 2004.
- 정은이. “북한의 국경지역 시장에 대한 연구: 회령지역의 사례를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 13권 11호, 2011.11.
- \_\_\_\_\_. “북한의 주택시장에 관한 연구: 함경북도 무산지역의 사례를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 14권 7호, 2012.7.
- 조성호·이흥규·이용환. “중국의 경제성장과 지방분권.” 『이슈&진단』. 48호, 2012.
- 최봉대. “북한 청년층과 정치적 세대 구성 문제.” 경남대 극동문제연구소 편. 『북한 청년들은 “새 세대”인가?: 김정은 정권과 청년 세대의 다중적 정체성』. 서울: 경남대학교 출판부, 2015.
- 크리스티안 라데마허·에버하르트 홀트만. “정치와 행정의 지방분권화된



- 의사결정구조.” 『간문화적 번역으로서의 지식 전이: 한반도 체제 전환을 준비하기 위한 시사점』. 서울: 통일부, 2015.
- 한부영. “통일독일의 교훈과 한국 행정학의 연구과제.” 『경제성장과 안정: 정부역할과 정책수단』. 한국행정학회 2011년 춘계학술대회 자료집, 2011.4.29. ~30.
- 홍덕률. “한국사회의 세대연구.” 『역사비평』. 64호, 2003.

Bandura, Albert. “Self-Efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change.” *Psychological Review*. vol. 84, no. 2, 1977.

Bluhm, Katharina. “Reemerged Small-business Capitalism: The East German Transition Reviewed.” *German Politics and Society*. vol. 18, no. 3, 2000.

\_\_\_\_\_. “Theories of Capitalism Put to the Test: Introduction to a Debate on Central and Eastern Europe.” *Historical Social Research*. vol. 35, no. 2, 2010.

Bluhm, Katharina and Bernd Martens. “The Restoration of a Family Capitalism in East Germany and Some Possible Consequences.” In *Doing Succession in Europe*. edited by Stamm I, Breitschmid P., and Kohli M. Zürich: Schulthess, 2011.

Cattaneo, Lauren Bennett and Aliya R. Champman. “The Process of Empowerment: A Model for Use in Research and Practice.” *American Psychologist*. vol. 65, no. 7, October 2010.

Chen, Yaobang. “Tongyi Sixiang, Jiji Tiaozheng, Cujin Xiangzhen Qiye Chi xu Xietiao Jiankang Fazhan.” *Chinese Township-*

- Village Enterprises (Zhongguo Xiangzhen Qiye)*. vol. 9, 1989.
- Christens, Brian D. "Toward Relational Empowerment." *American Journal of Community Psychology*. vol. 50, 2012.
- Conger, Jay A. and Robindra N. Kanungo, "The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice." *The Academy of Management Review*. vol. 13, no. 3, 1988.
- Fritsch, Michael. "Entrepreneurship, Entry and Performance of New Businesses Compared in two Growth Regimes: East and West Germany." *Journal of Evolutionary Economics*. vol. 14, 2004.
- Fritsch, Michael, Elisabeth Bublitz, Alina Rusakova, and Michael Wyrwich. "How Much of a Socialist Legacy? The Reemergence of Entrepreneurship in the East German Transformation to a Market Economy." *Jena Economic Research Papers*. no. 2012-042, Friedrich Schiller University and Max Planck Institute of Economics Jena, 2012.
- Fritsch, Michael and Michael Wyrwich. "The Effect of Regional Entrepreneurship Culture on Economic Development—Evidence for Germany." *Jena Economic Research Papers*. no. 2014-014, Friedrich-Schiller-Universität, 2014.
- 
- \_\_\_\_\_. "The Long Persistence of Regional Entrepreneurship Culture: Germany 1925–2005." *Jena Economic Research Papers*. no. 2012-036, Friedrich Schiller University and Max Planck Institute of Economics Jena (forthcoming in *Regional Studies*), 2012.
- Gardner, William L., Bruce J. Avolio, Fred Luthans, Douglas R.

- May, and Fred Walumbwa. "Can You See the Real Me? A Self-Based Model of Authentic Leaders and Follower Development." *Leadership Quarterly*. vol. 19, 2005.
- Kanter, Rosabeth Moss. "Power Failure in Management Circuits." *Harvard Business Review*. vol. 57, no. 4, 1979.
- Laschinger, Heather K., Spence Carol A. Wong, and Ashley L. Grau. "Authentic Leadership, Empowerment and Burnout: A Comparison in New Graduate and Experienced Nurses." *Journal of Nursing Management*. vol. 21, no. 3, April 2012.
- Martens, Bernd. "Ostdeutsche Wirtschaftseliten in der Wendezeit." In *20 Jahre Deutsche Wiedervereinigung, Tongilbu-Projekt*. edited by E. J. Lee and W. Pfennig, 2010.
- \_\_\_\_\_. "East German Economic Elites and Their Companies Two Decades After the Transformation ('Wende'): Still Following the Patterns of the 1990s." *Journal for East European Management Studies*. vol. 13, no. 4, 2008.
- Schlumberger, Oliver. "Structural Reform, Economic Order, and Development: Patrimonial Capitalism." *Review of International Political Economy*. vol. 15, no. 4, October 2008.
- Stark, David. "One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism." *American Journal of Sociology*. vol. 106, 2001.
- \_\_\_\_\_. "Psychological Empowerment in the Workplace: Dimensions, Measurement, and Validation." *Academy of Management Journal*. vol. 38, 1995.
- Spreitzer, Gretchen M. "Social Structural Characteristics of Psychological Empowerment." *Academy of Management*

- Journal*. vol. 39, 1996.
- Thomas, K. W. and B. A. Velthouse. "Cognitive Elements of Empowerment." *Academy of Management Review*. vol. 15, 1990.
- Wagner, Joan I. J., Greta Cummings, Donna L. Smith, Joanne Olson, Lynn Anderson, and Sharon Warren. "The Relationship between Structural Empowerment and Psychological Empowerment for Nurses: A Systematic Review." *Journal of Nursing Management*. May 18, 2010.
- Walumbwa, Fred, Bruce Avolio, William Gardner, Tara Wernsing, and Suzanne Peterson. "Authentic Leadership: Development and Validation of a Theory-Based Measure." *Journal of Management*. vol. 34, no. 1, 2008.
- Wong, Carol A. and Heather K.S. Laschinger. "Authentic Leadership, Performance, and Job Satisfaction: The Mediating Role of Empowerment." *Journal of Advanced Nursing*. July 2012.
- Wyrwich, Michael. "Regional Entrepreneurial Heritage in a Socialist and a Post-socialist Economy." *Economic Geography*. vol. 88, 2012.
- Zimmerman, Barny. J. "Self-efficacy and Educational Development." In *Self-Efficacy in Changing Societies*. edited by Albert Bandura. New York: Cambridge University Press, 1995.
- Zimmerman, Marc A. "Taking Aim on Empowerment Research: On the Distinction between Individual and Psychological Conceptions." *American Journal of Community Psychology*. vol. 18, no. 1, 1995.

### 3. 기타자료

『데일리 NK』.

『자유아시아방송』.

『주간조선』.

『한겨레신문』.

북한이탈주민 면담.

통계청. <<http://kostat.go.kr/portal/korea>>.

통일부 북한정보포털. <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

통일부 통계자료 북한이탈주민통계. <<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099>>.

**KINU 통일포럼 시리즈**

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25 남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향	통일연구원

**통일나침반(통일정세분석)**

■ 통일정세분석 ■

2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병근 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진

## 통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원

## 북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원

## 연구보고서

### 2013년도 연구보고서

#### ■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원

2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013 전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2013-01 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외	
2013-02 박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외	
2013-03 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외	
2013-04 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외	
2013-05 Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외	
2013-06 서독의 대동독 인권정책	안지호 외	
2013-07 2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외	
2013-09 김정은 정권의 대남 긴장조상: 2013년과 향후 전망	박영자 외	
2013-10 국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철	
2013-11 2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외	
2013-14 유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외	

### ■ 협동연구총서 ■

2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병근 외	7,500원



2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

■ Study Series ■

2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.	
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외	
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외	

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05	'행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성 조장아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주		14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원

2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	'북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-07	분단 70년 남북한 통일정책 및 통일담론 평가	허문영 외	13,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원

2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)

	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일예측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
-------------------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

연례정세보고서

2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원

논문총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원

#### 학술회의총서

비매품

2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

#### 기 타

2014 복핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 급 일 자*	
소 속*		입 급 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : )		
	<b>※도로명 주소 기입必</b>		
연 락 처*	전 화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
  - 필수사항: 성명, 입급일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
  - 선택사항: 입급자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입급일로부터 1년  
 ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
 귀하와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



통일한국의 내일,  
우리에게는 오늘입니다



**북한주민의 임파워먼트:  
주체의 동력**

