

북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망

: 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석

이 교 덕 최 진 옥
박 형 중 서 재 진
정 영 태 송 정 호
김 태 호 장 영 석
방 수 옥

Korea Institute for National Unification

KINU

통일연구원

북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망

: 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석

이 교 덕 최 진 옥
박 형 중 서 재 진
정 영 태 송 정 호
김 태 호 장 영 석
방 수 옥

Korea Institute for National Unification

KINU

통일연구원

북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망:
중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석

인 쇄 2005년 12월

발 행 2005년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한연구실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2525 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2005

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정무간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망: 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교
분석 / 이교덕... 등 저. — 서울 : 통일연구원, 2005
p. ; cm. — (연구총서 ; 05-15)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-339-6 93340 : ₩10,000

340.911-KDC4

320.95193-DDC21

CIP2005002885

**북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망:
중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석 ▶▶▶**

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

목 차

I. 서론	1
II. 중국의 개혁·개방초기 변화과정	13
1. 총론	15
2. 정치	29
3. 경제	48
4. 사회	69
5. 군사	97
6. 대외관계	111
III. 북한 정치의 변화와 지속성	141
1. 이념의 약화	143
2. 리더십과 권력구조	157
3. 당적 지배 약화	177
4. 경제적 분권화와 효율성 제고 시도	186
5. 정책결정의 제도화 및 효율화	194

IV. 북한 경제의 변화와 지속성	203
1. 2002년 7·1 조치	205
2. 노임 및 물가의 전반적 인상	208
3. 기업개혁	210
4. 중앙과 지방의 재정관계 변화 및 재정수입 확대 노력	216
5. 농업부문 개혁	222
6. 7·1 조치 이후 경제상황	225
V. 북한 사회의 변화와 지속성	235
1. 사회구조	237
2. 정보소통	258
3. 사회의식	271
4. 일탈과 사회문제	278
5. 사회통제정책	293
6. 소결	300
VI. 북한 군사의 변화와 지속성	301
1. 군부의 지위와 역할 변화	303
2. 군사정책의 변화	325
3. 군사 운용계획 변화	338

VII. 북한 대외관계의 변화와 지속성	353
1. 외교 분야	355
2. 대외경제 분야	369
VIII. 북한체제의 변화 평가: 중국과의 비교	391
1. 정치	393
2. 경제	404
3. 사회	432
4. 군사	440
5. 대외관계	446
IX. 결론: 북한체제 변화 전망	477
참고문헌	493
최근 발간자료 안내	509

표 목 차

<표 II-1> 도시와 농촌 1인당 평균 실질 소득 격차	77
<표 II-2> 중국 대외개방정책의 변천 과정	126
<표 II-3> 중국의 대외무역체제 개혁	130
<표 II-4> 중국의 대외무역 추이	132
<표 II-5> 중국의 단계별 경제개방 확대 현황	134
<표 II-6> 중국 경제특구와 각종 개발구의 비교	136
<표 II-7> 중국의 외자도입 추이(계약기준)	139
<표 IV-1> 북한의 농업개혁 조치 주요 내용	224
<표 VII-1> 북한의 재외공관 현황	361
<표 VII-2> 북한의 수교 확대 현황(1998년 이후)	361
<표 VII-3> 대북 인도적 지원 관련 주요 국제기구	362
<표 VII-4> 미국의 대북 경제제재 조치	367
<표 VII-5> 미국의 대북 경제제재 조치 완화	368
<표 VII-6> 국제사회의 대북 시장경제 교육 지원 사례	373
<표 VII-7> 북한의 주요 국가별 교역 비중 변화 추이	378
<표 VII-8> 북한의 중국과의 무역 추이	379
<표 VII-9> 북한의 수출품목별 비중 변화 추이	380

<표 VII-10> 북한의 수입품목별 비중 변화 추이 381
<표 VII-11> 북한의 경제특구 비교 384
<표 VII-12> 최근 북한의 주요 외자유치 활동 현황 387
<표 VII-13> 중국의 대북 투자 현황(2003. 9~2005. 1) 388
<표 VIII-1> 중국 개혁의 단계별 비교 406
<표 VIII-2> 중국(1979~1984)과 북한(2002. 7~2004)
경제개혁 비교 410
<표 VIII-3> 소련·동유럽·중국·북한의 개혁·개방 비교·455
<표 IX-1> 북한의 정치·경제·사회 분야 변화 모델 481
<표 IX-2> 북한 경제개혁의 지표별 전망도 487

그림 목 차

<그림 II-1> 싱렌왕의 조직구조 91
<그림 II-2> 도시주민에 대한 당의 통제 93
<그림 II-3> 중국내 전략논쟁: 군구조, 예산 및
무기체계 배분 현황 101
<그림 VII-1> 북한의 대외정책 결정 및 집행 구조 359
<그림 VII-2> 최근 5년간 북한의 대외무역 추이 377

I

서론

북한이 국내외적으로 어려운 상황에 놓여 있으면서도 체제 및 정권을 비교적 잘 유지하는 이유는 무엇보다도 주민을 통제하고 동원하며 관리하는 당과 국가통제기구들이 각각의 임무를 효과적으로 수행하고 있기 때문이다. 북한주민들에 대한 통제는 경제난이 심화되면서 상대적으로 약화되기는 했지만 주민들의 정치적 행위뿐 아니라 일상생활과 관련된 모든 분야에 걸쳐 광범위하게 지속되고 있다.

그러나 체제 및 정권의 안정성은 국가 정책이 사회 전반에 효율적으로 침투하여 국민의 지지를 얻는 정도와 밀접히 관련되어 있다. 경제성장을 통한 국민의 생활수준 향상은 정권의 정통성 제고에는 물론 사회에 대한 정권의 침투력과 정책의 효율성 증진에 크게 기여한다. 거꾸로 경제적 어려움이 지속되면 될수록 정권의 어떤 정책도 사회에 효율적으로 침투할 수 없다. 따라서 김정일 정권은 매년 정책 집행의 효율성을 저해하고 있는 경제난을 타개하는 데 주력해 왔다. 이른바 ‘7·1 경제관리개선 조치’(7·1 조치)를 단행한 것도 그 일환이다.

하지만 7·1 조치는 많은 긍정적 효과에도 불구하고 수중에 현금을 가지지 못한 북한주민들의 생계유지를 어렵게 만들었고 물품 공급 부족으로 인한 물가상승과 거시경제적 불안을 초래했다. 또한 7·1조치는 북한주민들의 가치의식과 사회의식을 빠르게 변환시키고 있다. 물가의 급등, 시장에서의 물품 구매, 현물배급제에서 화폐경제로의 이행 등으로 금전에 대한 인식이 급속히 변화되고 있고 물질 우선의 사고가 만연하여 사상이나 이념은 점차 2선으로 후퇴하고 있다. 국가가 모든 것을 책임지던 상황에서 주민들 각자가 생계를 알아서 해결해야 하는 상황으로 바뀔으로써

당과 국가에 대한 주민들의 신뢰가 크게 줄어들고 주체사상에 대한 신념이 약화되고 있다.

더욱이 북한 정권이 가장 당혹스러워 하는 변화의 요인으로서 외부사정의 유입이 급증하고 있다. 이는 식량 구입과 장사를 위하여 중국과 북한을 오가는 북한주민 및 외부인들의 수가 증가하고 있기 때문이기도 하지만, 7·1조치 이후 장사를 자유롭게 할 수 있게 됨으로써 이동성이 증가된 데다 종합시장의 설치로 상품의 거래와 더불어 정보의 유통이 활발하게 진행된 데에도 원인이 있다. 특히 TV, 녹음기, 비디오테이프 등은 영화나 드라마, 노래 등을 통해 외부정보를 접할 수 있는 주요 접촉수단이 되고 있다.¹

북한당국은 이러한 변화로 인한 체제의 정통성 실추와 주민의 사상적 이완을 최소화하기 위해 사상교양을 지속적으로 전개하고 있다. 즉, 현재 북한의 어려움은 ‘제국주의 책동’ 탓이며 김정일 중심으로 ‘일심단결’하여 일관된 노선을 견지한다면 반드시 승리할 수 있음을 강조하면서, 특히 젊은 세대들에 대한 사상교양 강화에 주력하고 있다. 또한 개인주의와 자본주의 문물 유입을 경계하여 ‘사회주의의 기초는 집단주의’라고 강조하는 한편, 2004년 4월 형법 개정을 통해 ‘사회주의 문화를 침해한 범죄’를 별도의 장으로 독립시키고 ‘적대방송 청취죄’나 ‘퇴폐문화반입 유포죄’ 등을 신설했다. 또한 매음죄를 신설하고, ‘퇴폐적인 음악이나 춤, 비디오와 CD’를 보면 처벌하도록 했다. 내부정보의 유출과 외부정보의 유통을 막기 위해 휴대전화를 회수하고 사용을 금지하기도 했다.

앞으로도 이러한 성격의 단속 조치들은 지속될 것이다. 하지만

¹ 통일연구원 편, 2004년 상반기 북한동향 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 23~24.

경제회생과 주민생활 개선을 위해 시장요소를 확대할 수밖에 없는 한, 북한주민들의 의식과 생활에서 일탈적 요소가 확산되는 것은 불가피하기 때문에 사상교양을 통한 대주민 설득과 물리적 억압 외에 일탈현상을 양성화하고 관용하는 조치들도 불가피하다. 북한당국은 이미 생계유지를 위한 일탈행위나 탈북자 등에 대한 처벌을 완화하고 처벌도 가족연좌제가 아닌 본인 위주로 하고 있다. 김정일과 체제에 대한 비판은 엄벌하지만 그 밖의 일탈행위에 대한 통제는 다소 완화시켜 그 부작용을 관리하는 방향으로 나아가고 있는 것이다. 또한 경제에 대한 국가의 통제를 줄여나가고 소유제도를 다양화하고 있으며 기업과 기관 등의 자율성을 확대하고 있고 협동농장에서는 개인농사에 가까운 ‘포전담당제’를 시범 도입했다.

결국 현재 북한이 ‘우리 식 사회주의’의 고수를 외치고 있지만 북한당국의 정책 변화 의지, 당·정 관료의 부패, 점증하는 물신주의, 사회의 기강해이, 외부정보의 유입 등은 북한의 모습을 서서히 바꾸고 있다.

그럼에도 불구하고 우리 사회 내에는 북한체제 변화 여부를 둘러싸고 논쟁적인 시각이 제시되고 있다. 북한체제의 변화 여부에 대한 판단은 변화의 개념에 관한 이해와 관점에 따라 달라질 수 있지만 변화를 긍정하는 쪽은 작은 시내가 큰 바다를 이루듯 조그만 변화도 그 의미를 결코 과소평가할 수 없다는 입장인 반면, 변화를 부정하는 쪽은 본질적 내용의 변화가 중요한데 북한은 아직 그런 변화를 추구하고 있지 않다고 강조하고 있다. 따라서 김정일 정권이 성립된 지 10여년이 흐른 지금 과연 북한이 변화하고 있는가, 아니면 변화하지 않고 있는가 하는 문제는 이러한 상

충되는 견해의 존재와 국내외의 높은 관심에 비추어 보아 매우 중요한 주제이다.

그 동안 북한체제 변화에 관한 연구는 상당한 진전을 이루어 왔다. 북한체제 변화의 원인과 그 내용에 관한 연구에서부터 변화단계론과 변화 시나리오의 구성에 이르기까지 다양한 연구가 진행되어 왔다. 이러한 연구의 주류는 변화의 촉진요인과 제약요인 간의 착종에 따라 북한체제의 변화 방향을 시나리오별로 제시하는 것이었다. 이 외에 변화를 직접 다룬 것은 아니지만 북한체제의 내구력과 위기수준을 평가하는 가운데 분야별 변화상과 변화의 가능성을 진단한 연구도 있었다.²

이러한 연구들은 나름대로의 가치를 지니고 있지만, 그러나 대체로 북한체제의 변화에 관한 종합적인 지표 개발이 이루어지지 않았고, 그럼으로써 북한체제가 현재 어느 단계, 어느 지점에 와 있는지에 대한 정확한 진단을 내릴 수 없었다.

본 연구는 이러한 연구의 공백을 메우기 위해 북한체제의 분야별 변화를 표징하는 주요 지표들을 찾아 판별하고 그 지표상의 변화들을 중국의 사례와 비교하여 북한체제 변화의 좌표를 설정해 보고자 한다. 또한 본 연구는 다른 연구처럼 변화와 관련한 여러 요인들을 찾아 그것을 바탕으로 북한체제의 향방을 가늠하는 것이 아니라 여러 지표상 나타나는 북한체제 변화 간의 상호작용이나 종합적 결과가 북한체제의 향방에 미치는 영향을 전망하는데 주안점을 두고 있다.

² 1960년대 이래 북한 변화를 주제로 한 지금까지의 다양한 선행연구는 박형중 외, 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 91~138에 잘 정리되어 있다.

이를 위해서는 변화지표를 확정하는 작업이 선행되어야 한다. 변화지표는 이전 시기에 비해 이것이 달라져야 변화했다고 할 수 있거나 이러한 현상이 나타나야 변화했다고 할 수 있는 것을 말하며, 이는 중국과 베트남 등 사회주의 체제의 변화에 관한 관찰과 선행연구, 사회주의 체제의 특성 등에 대한 분석 등을 바탕으로 결정된다.

북한은 비교적 짧은 시간 내에 급속히 체제의 변화와 전환을 경험한 다른 사회주의 국가와는 다른 특수성과 개별성을 지니고 있기 때문에 다른 사회주의 국가의 변화 사례에서 관찰된 개념이나 과정을 북한의 개별성을 무시한 채 그대로 적용하면 오류에 빠질 수 있다.

뿐만 아니라 권력유지 방식의 폐쇄성, 분단체제 관리 및 체제경쟁의 부담, 다른 사회주의체제의 개혁에서 얻은 부정적 교훈 등 북한으로 하여금 소련이나 동유럽, 심지어 중국 정도의 개혁도 선택할 수 없도록 하는 분명한 제약요인이 있으므로 북한체제의 변화지표 개발은 북한체제의 특성에서 파생되는 변화의 개별성과 특수성을 충분히 고려한 것이어야 한다. 예를 들면 ‘선군정치’와 같은 북한의 특수성을 감안하면, 중국의 사례에서 관찰되는 변화지표의 유용성은 작을 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한은 중국, 베트남 등 앞서 변화를 추진했던 국가의 경험을 활용하게 될 것이고, 이는 연구자들로 하여금 중국과 베트남의 변화 사례에 주목하지 않을 수 없도록 한다. 중국과 베트남은 사회주의 체제를 유지하면서 개혁을 추진하고 이를 통해 고도의 경제성장을 도모하고 있기 때문에 북한에게는 적지 않은 시사점을 줄 것이다. 특히 북한에게 있어 중국은 인접국

가이고 구소련이 붕괴되면서 마지막 남은 후견국가이기 때문에 중국의 변화모형에 관심을 가지지 않을 수 없다. 김정일은 2001년 2월 상해를 방문하여 중국의 개혁·개방과 그 성과를 직접 둘러본 바 있다.

따라서 본 연구는 북한의 변화에 대한 평가와 전망을 위해 그 비교 준거를 중국의 개혁과정에서 찾고 그것에 비추어 북한체제의 현재의 변화좌표를 확정하고 그 변화과정을 추론해 보고자 하였다.

본 연구의 구성과 각 장의 주요 내용은 다음과 같다. 제2장에서는 중국의 변화과정을 변화지표와 단계별로 분석하게 된다. 여기에서는 개혁·개방 초기 중국의 정치, 경제, 사회, 군사, 대외 분야에서의 변화를 살펴보는데, 이는 3장 이하에서 북한의 분야별 실태를 평가하는 비교 기준이 된다. 그러나 모든 변화를 분석하는 것은 아니며 5개 분야의 주요 변화지표를 중심으로 분석된다. 따라서 2장과 3장 이하는 서로 맞물려 있고 그 구성이 유사하다.

3장 이하 7장까지는 북한의 변화 실태에 대한 분야별 분석이 이루어지고 8장에서는 중국의 변화 사례에 대입하여 북한의 변화를 평가하게 된다. 즉 중국의 경우 1단계에서 각 분야별로 이러저러한 변화가 있었는데, 북한의 경우는 지금 각 분야별로 이러저러한 변화가 나타나고 있기 때문에, 또는 나타나지 않고 있기 때문에 각 분야는 중국의 사례에 비추어 1단계에 진입하지 못했거나 또는 1단계 과정이 진행중이라든가 또는 어떤 변화지표에서는 이미 2단계에 들어왔드든가 등의 실태에 대한 비교평가를 하게 된다.

또한 8장에서는 3장 이하에서 기술한 현재 북한에서 나타나는

각 분야별 상황에 대한 변화지표별 설명을 토대로 각 분야별로 변화지표상 어떤 변화가 있을지에 관한 전망도 이루어진다. 그러나 전망은, 예를 들면, 대외관계의 경우에 북한의 대외관계가 향후 어떻게 될 것이라는 전망이 아니라 변화지표별 예상을 말한다. 더욱이 모든 변화지표에 관한 전망이 아니고 상대적으로 중요한 지표, 즉 외자의 규모라든가 대외개방지역의 확대 정도 등에 관한 전망이 중심을 이루게 된다. 그리고 9장에서는 이러한 전망을 종합하여 북한체제의 예상 진로에 대한 결론을 내리게 된다.

마지막으로 본 연구가 대상으로 하는 변화의 개념에 관한 언급이 필요하다. 변화라고 하지만 단순한 김정일의 실각, 김정일을 둘러싼 집권세력의 교체, 당·내각·군·기타 통치기구들의 변화, 북한이라는 ‘국가’의 변화, 경제운용 방식의 변화, 북한주민의 가치체계·의식구조·행동양식·생활방식의 변화 등은 그 차원·규모·내용들이 크게 다르다. 더욱이 여러 가지 변화들 가운데 어느 것이 가장 쉽고 빠르게 나타날 것인가도 분명하지 않다.³ 통상 우리가 체제변화라고 할 때, 그것은 ‘체제내 변화(change within the system)’와 ‘체제의 전환(change of the system)’을 포괄한다.

‘체제내 변화’는 체제가 놓여 있는 환경이 끊임없이 변함에 따라 그 새로운 환경에 적합한 형태로 변화하지만 체제의 기본 속성은 유지하는 것을 의미한다. 실제로 사회주의 체제들이 기존의 체제를 유지하기 위해 변화된 환경에 적합한 새로운 이데올로기를 발전시켜 현실에 대한 극복을 시도해 왔다는 것은 널리 알려진 사실이다.

³ 북한체제의 변화를 분석하기 위한 다양한 접근법에 대해서는 권오윤, 북한체제변화론 (서울: 다다미디어, 1998), pp. 15~64 참조.

이에 비해 ‘체제의 전환’은 “한 체제가 유지되는 데 필요한 기능”이 충족되지 못함으로써 발생한다.⁴ 즉 체제가 자신의 유지에 필요한 조절기능을 원활히 수행하지 못해 붕괴되거나 새로운 체제로 전환되는 것을 뜻하는 것이다.

그렇다면 북한체제의 변화와 관련하여 ‘체제내 변화’는 구체적으로 무엇을 의미하는가? 이 문제는 변화의 차원과 밀접한 관계를 가지고 있다. 사실 어느 사회이든지 변하고 있고 변화하기 마련이지만 이론적으로나 경험적으로 변화의 차원을 명확히 구분하기란 거의 불가능하다. 더욱이 동일한 변화개념을 모든 하위체제에 동시에 적용할 수도 없다. 경제 분야에서는 ‘체제의 변화’가 일어나고 있는 데 비해 정치 분야에서는 ‘체제내 변화’가 진행되는 있는 중국의 예에서 보듯이 변화의 개념을 모든 부문에 동일하게 적용하는 데는 어려움이 따른다.

따라서 변화를 개념적으로 정의하는 데 직면하는 모호성과 어려움을 해결하기 위해 몇몇 공산주의 체제를 연구하는 학자들은 변화 개념에 대한 조작적 정의를 시도하고 있다. 예를 들면 존슨(C. Johnson)은 전체주의 모델이 변화의 중요성을 충분히 고려하지 못하고 있음을 비판하면서 변화의 내용을 다음과 같이 구체화하고 있다.⁵

첫째, 정치체제의 변화로서 독재자에 의한 일당통치체제로부터

⁴ 파슨즈는 이 기능으로 적응(adaptation)기능, 목표달성(goal attainment)기능, 내적 통합(integration)기능, 패턴유지(pattern maintenance) 또는 긴장 해소(tension management)기능을 지적하고 있다. Talcott Parsons and Neil Smelser, *Economy and Society* (New York: The Free Press, 1956), pp. 33~37.

⁵ Chalmers Johnson, “Comparing Communist Nations,” in Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist Systems* (Stanford: Stanford University Press, 1970), p. 3.

집단지도체제나 당 지배의 연합체제로의 이행, 둘째, 소기의 사회적 행위를 이끌어내기 위한 방법의 변화로서 테리에 대한 의존도의 감소, 셋째, 경제체제의 변화로서 중앙집권적 명령체제로부터 분권적 경제관리체제 내지 시장사회주의로의 이행, 넷째, 외부로부터 강요된 공산정권의 경우에 위성국가의 지위로부터 고객국가(client state)의 지위나 민족적인 독립공산국가로의 이행을 제시하고 있다.

이와 비슷한 견해는 서진영 교수가 제시한 4가지 조건에서도 나타난다. 서 교수는 완전한 탈사회주의는 아니더라도 ㉠ 사회주의적 이데올로기, ㉡ 당-국가체제, ㉢ 생산수단의 집단화에 기초한 중앙집권적 계획경제, ㉣ 진영론적 세계관에 입각한 국제관계 등에 있어서 어느 하나 이상의 중대한 변화를 시도하는 경우를 북한의 ‘의미있는 변화’라고 판단한다.⁶ 즉 체제내의 변화는 이러한 조건에서의 변화라고 할 수 있다.

또한 가르멜로 메사-라고(Carmelo Mesa-Lago)는 사회주의 체제 내에서의 변화를 분석하기 위해 16가지의 지배적 성향을 변수로 제시했다. 변수는 계층화 대 평등, 물질 대 규범적 유인, 제도화 대 영구혁명, 집단지도체제 대 개인독재, 정당권력 대 군부권력, 설득적 통제 대 자의적 억압, 문화적 유연성 대 경직성, 분권화 대 중앙집권적 계획, 자율적 관리 대 국가관리, 전문성 대 혁명성 위주 인사, 자율재정 대 예산회계, 소비 대 자본 축적, 사유 대 국가 및 집단 소유, 높은 생산성 대 완전 고용, 외부세계와의 통합 대 고립, 공존 대 세계혁명 수행이다.⁷ 그는 16개의 분석지

⁶ 서진영, 사회주의권의 대변혁과 북한체제의 변화에 대한 연구 (서울: 통일원, 1989).

표를 하나의 틀로 사용하여 사회주의 체제 내의 다양한 변형을 연구했다.

반면 체제의 전환은 사회주의 체제의 완전한 또는 대폭적인 포기를 뜻한다. 즉 정치적으로는 자유민주선거에 의한 정권교체, 경제적으로는 자유시장경제의 확립, 사회적으로는 시민의 권리와 자유가 보장되는 다원주의 체제로의 이행을 말한다.

본 연구는 변화의 차원을 감안하여 ‘체제내 변화’는 김정일의 실각이나 집단지도체제의 등장과 같은 최고지도자나 권력엘리트에서의 교체, 더 나아가서는 사회주의 체제를 고수하면서도 당-국가체제에서 변화를 가져오거나 시장사회주의를 채택하는 등의 제도의 변화로, 체제의 전환은 사회주의 정치체제에서 권위주의 체제나 민주주의 체제로의 이행으로 정의한다. 본 연구에서 다루는 범위는 ‘체제내 변화’이다. 체제 자체의 전환은 북한의 현 조건상 먼 장래의 일일 뿐 아니라 너무 많은 변수를 고려해야 함으로써 필요 이상의 복잡한 상상을 요구하기 때문이다. 따라서 전망도 성격상 장기적인 것이 아니라 중단기적인 것에 그치고 있다.

⁷ Carmelo Mesa-Lago, “A Continuum Model for Global Comparison,” in Carmelo Mesa-Lago and Carl Beck, eds., *Comparative Socialist Systems: Essays on Politics and Economics* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Center for International Studies, 1975), p. 75.

II

중국의 개혁 · 개방초기 변화과정

1. 총론

중국의 개혁·개방정책은 덩소핑(鄧小平)을 필두로 하는 중국 공산당의 개혁파가 모택동(毛澤東)의 노선을 계승하고자 했던 ‘범시파’¹(凡是派)를 제압했던 1978년 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(일명 ‘11기 3중전회’)를 통해 시작되었다. 그로부터 약 20년이 지난 1990년대 중반기에 들어서야, 중국 경제체제 개혁의 ‘소프트 랜딩’(soft landing)이 달성되었다는 내외의 평가가 나오기 시작했다. 그로부터 다시 10년이 지난 지금 중국은 세계의 주목을 받는 경제대국으로 성장해 있다.

중국 체제 개혁의 소프트 랜딩은 탈집단화(de-collectivization), 탈중앙화 또는 분권화(de-centralization), 시장화(marketization), 구조조정(restructuring) 정책으로 달성되었다고 할 수 있다.

<탈집단화>

중국의 경제체제 개혁은 농업의 탈집체화로부터 시작되었다. 문화대혁명이 종결된 직후 안휘성(安徽省), 사천성(四川省) 등 일부 성은 이후 ‘농가청부생산책임제’(農家聯山承包責任制)로 명명되는 제도를 실험적으로 실시하고 있었다. 농가청부생산책임제란 국가가 가족 수에 따라 토지를 농가에 하청을 주고, 농가는 하청계약에 따라 국가에 세금을 납부하고, 국가의 할당 수매 요구에 응하며, 나머지 생산물은 전부 농민의 소유로 하는 제도를 말한다.

¹ 모택동의 후계자였던 화국봉(華國鋒)이 제기한 것으로, 마오의 노선은 올바르지 때문에 마오의 노선을 계승해야 한다고 주장한 파벌을 말한다.

중앙당국이 1980년 농가하청경영책임제도를 공식 승인함으로써 인민공사-생산대대-생산대로 이어지는 인민공사체제는 신속하게 와해되었다. 1984년 중국당국은 농가하청경영책임제의 계약기간을 최대 15년으로 한다고 밝혔고, 1993년에는 첫 15년 토지하청제 기간이 만기된 후 계약기한이 향후 30년간 불변한다고 밝혔다. 농업 탈집체화의 경제적·사회적·정치적 효과는 다음과 같다.

- 농업 생산성이 향상되었다.
- 토지의 속박으로부터 해방된 농촌의 노동력이 유동할 수 있게 되었다.
- 농촌의 사회계층 분화가 촉진되었다. 농민은 자신의 노동력의 질과 양, 자신이 보유하고 있는 경제적·조직적·문화적 자원에 근거하여 소득을 올릴 수 있었고, 이에 따라 농촌사회에 다양한 사회계층이 출현했다.
- 농민에 대한 정치적 통제가 약화되었다. 인민공사체제가 해체됨에 따라 집단을 통한 개별 농민통제는 불가능해졌다. 또한 농민의 사회계층 분화가 이루어지고, 노동력 유동이 증가함에 따라 중국공산당의 농민통제가 어렵게 됨으로써 새로운 통제메커니즘이 필요하게 되었다.
- 중국공산당은 촌민자치제도를 통해 농민에 대한 통제를 회복하고자 했다.

<대외개방>

문화대혁명이 종결된 직후 등소평 등 중국 개혁파 지도자들은 국가의 발전을 위해서는 무엇보다도 해외의 자금과 기술이 필요하다는 점을 잘 알고 있었다. 1978년 12월에 개최되었던 중국공산당 11기 3중전회 결정문에서는 비록 ‘대외개방’ ‘외국투자 환영’과 같은 명시적인 언급을 사용하지 않았지만, 그 대회를 전후로 중국 지도자들은 외국자본의 투자를 환영한다는 언급을 자주 하고 있었다. 1979년 1월 17일 등소평은 과거 공업과 상업에 종사하던 지도자들과 좌담회를 개최하는 자리에서 “지금 경제건설의 규모가 크게 되었지만, 지식과 자본이 부족하다…현재 건설을 하려면 문과 길이 좀 더 다양하게 되어야 한다. 외국의 자금과 기술을 이용할 수 있고, 화교들이 들어와 공장을 건설할 수 있다”²며 개방의 의지를 피력했다.

중국의 개혁파 지도자들은 대외개방을 위해서는 미국과의 외교관계 수립이 필요하다는 점을 잘 알고 있었다. 1977년 초 카터 대통령이 집권한 뒤 동년 8월과 이듬해 5월 국무장관과 백악관 국가안보 담당 등을 중국으로 파견하여 중국과의 외교관계 수립을 타진했다. 미국은 중국과의 외교관계 수립으로 대소 군사·외교관계에서 전략적으로 우위에 서고자 했다. 중국 역시 미국으로부터 외교관계 수립의 3원칙, 즉 미국의 대만의 외교관계 단절, 미국과 대만의 공동 방어조약 폐기, 대만으로부터 철수를 약속받음으로써 외교관계 수립의 명분을 획득했다. 미국과 중국의 요구

² “搞建設要利用外資和發揮原工商業者的作用(1979. 1. 17),” 鄧小平文選第二卷 제2판 (人民出版社, 1994), p. 156.

는 잘 절충되어 양국은 1979년 1월 1일부터 정식의 외교관계가 수립되었고, 그 해 1월 29일 중국의 지도자로서는 처음으로 등소평 국무원 부총리가 방미 길에 올랐다. 대미 관계가 정상화됨으로써 중국의 개혁파 지도자들은 개방정책을 전개할 수 있게 되었다.

미국과의 수교가 이루어지자 중국 지도자들은 조심스럽게 대외개방정책을 전개하기 시작했다. 그 첫 단계로 1979년 중국의 중앙정부는 광둥성(廣東省)과 복건성(福建省)에 대해서는 ‘특수 정책’으로 다른 성에 비해 많은 혜택을 부여하는 조치를 취했다. 예를 들어 이 두 성은 중앙정부와 독특한 5년간의 계약을 체결했다. 즉 자신의 관할 범위 내의 기업들이 상납하는 이윤과 세금의 대부분을 지방정부에 유보하고, 중앙정부에 대해서는 매년 10억 위안의 재정만 부담한다는 계약이다.³ 1978년 당시 베이징(北京), 상해(上海), 천진(天津) 등 다른 성급(省級) 도시가 자신의 재정 66~86%를 상납했던 것과 비교하면 광둥성과 복건성이 받은 혜택이 얼마나 큰지를 짐작할 수 있다.⁴

이런 정책적 혜택에서 한 발 더 나아가 중앙정부는 1980년 광둥성의 심천(深圳), 주해(珠海), 산두(汕頭)와 복건성의 하문(廈門) 네 곳에 경제특구를 설치했다. 이들 경제특구는 중앙의 계획가격이 아니라 시장에 기초하여 자신의 경제활동을 조직할 수 있었고, 노동력 시장, 건설 공개입찰계약 등 다양한 실험을 전개할

³ Susan L. Shirk, *How China Opened the Door: the Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reform*, (The Brookings Institution, 1994), p. 37.

⁴ Barry Naughton, “Cities in the Chinese Economic System,” in Deborah S. Davis et al. (eds.), *Urban Spaces in Contemporary China: the Potential for Autonomy and Community in Post-Mao China* (Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1995), p. 69.

수 있었으며, 이 특구에 투자하는 기업에 대해서는 세제 등 다양한 혜택이 부여되었다. 해외 화교자본의 투자를 염두에 둔 조치이다.

중국의 다양한 지역이 아니라 광둥성과 복건성 두 지역에만 혜택을 부여하고 오직 네 개의 지역만을 경제특구로 지정한 것은 당시 개방정책에 대한 이데올로기적인 제약과 강력한 영향력을 행사하고 있던 계획·재정 부문의 반대를 우회하기 위한 조치로 해석할 수 있지만,⁵ 탈중앙화(de-centralization)와 개방화의 경제적·정치적 효과 역시 대단했다. 해외 화교의 자본 및 기술 투자에 기반한 광둥성과 복건성의 신속한 경제성장은 중국의 경제계와 지식계에 ‘경제성공’의 담론(discourse)을 이끌어내었고, 이에 자극받은 중국의 다른 성들의 개방 요구를 강화했다. 중국 각 성들의 개방 요구가 높아지자 1984년 국무원은 해남성(海南省)과 14개 연해 도시에 대해 경제특구와 유사한 지위를 부여했고, 1988년 조자양(趙紫陽) 중국공산당 총서기는 인구 2억에 달하는 모든 연해도시를 개방한다고 발표했다.

<탈중앙화 또는 분권화>

전통적인 사회주의 계획경제체제는 중앙당국이 거시적·미시적 경제영역까지 모두 세부적으로 관리하는 고도로 중앙집권화된 경제관리체제였다. 중앙집권화된 경제관리체제는 지방당국과 생산단위의 적극성을 제약하여 생산성이 정체되는 결과를 빚었다. 이 같은 문제를 해결하기 위해 중앙당국은 자신이 관할하고

⁵ Shirk, *How China Opened the Door*, p. 37.

있던 경제관리권한의 상당부분을 지방당국으로 이양하는 정책을 취해왔다. 이를 중국에서는 ‘행정성 분권’(行政性分權) 또는 ‘권리와 이윤을 지방당국과 생산단위로 이양하는 ‘방권 양리’(放權讓利)라고 한다.⁶

방권 양리 또는 행정성 분권은 계획경제체제 시기뿐만 아니라 개혁·개방 시기에도 나타났다. 중앙당국은 중앙이 관리해야 한다고 판단하고 있는 몇몇 핵심적인 영역을 제외하고 생산계획·기업관리·물자배분·기초시설 건설 프로젝트 심사 및 허가·재정 및 세수 관리·노동력 관리 권리 등의 상당부분을 지방당국에 이관했다. 한편 지방당국은 자신이 이양 받은 많은 권리를 산하의 생산단위에 이양함으로써 생산단위의 자주성은 제고되었다. 가령 국유기업의 자주권은 이윤유보제(1978~1986) → 기업 하청 경영책임제(1987~1991) → 현대기업제도(1992년 이후)를 거치면서 점차 확대되었다.

행정성 분권 또는 방권 양리 방식의 경제체제관리 개혁의 최대의 문제점은 ‘권한을 지방당국에 이양하면 중앙당국의 통제를 벗어난 맹목적 투자가 이루어져 경제가 혼란에 빠지고, 중앙당국이 이를 수습하기 위해 지방당국에 이전했던 다양한 권리를 회수하고 통제를 강화하면 경제가 활력을 잃는다’(一放就亂, 一統就死)는 점이다. 1980년대 개혁개방정책이 가속화되는 동안 공급이 부족하고 투자가 과열되는 현상은 몇 차례 반복적으로 나타났는데,⁷ 이는 ‘연성예산 제약’(soft budgetary constrain) 제도를 채택하고 있는 사회주의 계획경제체제가 안고 있는 고유한 문제이기

⁶ 吳敬璉, 當代中國經濟改革 (上海遠東出版社, 2004), pp. 44~55.

⁷ 薛暮橋, 薛暮橋回顧錄 (天津人民出版社, 1996), p. 334.

때문에 분권화 정책으로서는 풀 수 없는 성질의 것이다. 중국의 정치가와 이론가들이 이 점을 명확하게 인식한 것은 1980년대 중반기 공급 부족, 투자 과열의 문제점들을 몇 차례 경험하고 나서였다.⁸ 행정적 분권 또는 방권 양리의 경제관리체제 개혁의 경제적·사회적·정치적 효과는 다음과 같다.

- 단기적으로 지방당국과 생산단위의 적극성이 제고되어 생산성이 비약적으로 증가되었다.
- 지방당국과 생산단위는 투자와 분배를 확대했고, 이는 곧바로 에너지·원자재의 공급부족과 통화팽창의 문제를 야기했다. 그 결과, 에너지·원자재·소비재의 가격폭등 현상이 나타났다.
- 지방당국은 재정수입 확대를 위해 이윤이 많이 나는 업종과 산업에 집중적으로 투자함으로써 중복 건설의 문제가 나타났고, 또한 기초건설 분야에는 투자하지 않음으로써 산업구조가 왜곡되었다.
- 중앙당국의 거시경제 조절 능력은 약화되었고, 경제가 혼란 상태로 접어들면서 정치적·사회적 위기가 나타났다. 중앙당국은 이 같은 문제를 해결하기 위해 지방당국으로 이양했던 제반의 권리를 회수하고, 재정·통화·분배에서 긴축정책을 전개했다. 이는 생산성 저하로 이어졌다.
- 그밖에 행정성 분권 또는 방권 양리 방식의 개혁은 지방당국 간의 시장붕쇄, 지방당국과 기업의 유착, 국가 재력의 분산 등의 문제를 야기하기도 했다.

⁸ 吳敬璉, 當代中國經濟改革, p. 53.

<시장화>

‘계획과 시장을 어떻게 배치할 것인가’의 문제는 중국의 경제체제 개혁의 과정에서 등장했던 가장 핵심적인 문제의 하나였다. 개혁·개방정책을 통해 국가의 계획 범주는 점진적으로 지속적으로 축소되었고, 시장의 범주는 이에 상응하여 확대되었다. 가령 1979년 국가에 의한 통일분배의 비율이 각각 36, 77, 85%에 달했던 시멘트, 철강, 목재의 경우 1993년에는 4, 20, 10%로 급감했다.⁹

개혁·개방 초기 사회주의 체제는 계획체제, 자본주의 체제는 시장체제와 동일한 의미로 인식되고 있었기 때문에 계획의 범주를 축소하고 시장의 범주를 확대하는 것은 많은 개혁·개방정책의 방향과 관련된 많은 논쟁을 불러일으켰다. 그 절충점이 ‘계획을 위주로 시장을 보조적으로 운용한다’는 소위 ‘계획위주, 시장보조’(計劃爲主, 市場爲輔)의 방침이다. 1979년에 확정되었던 이 방침은 비록 제한적이기는 하지만 상품의 가격법칙을 인정한 것이라고 볼 수 있다.

시장을 부분적으로 활용한다는 정책이 확정됨에 따라 일부 상품에 대한 가격자유화 정책이 전개되었다. 가격자유화 상품은 담배, 술 등과 같이 생산 전반에 큰 영향을 미치지 않는 상품으로부터 점차 방직품, 교통운수, 공업 소비재 등으로 확대되었다. 개혁·개방 초기 일부 상품에 대한 가격자유화 정책은 비록 물가 상승을 유발하긴 했지만, 경제 전반을 활성화시키는 데 큰 역할을 했

⁹ 정재호, “중국의 개혁-개방 20년: 그 성공과 위기에 대한 평가,” 정재호 편. 중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000 (서울: 까치, 2002), p. 15.

다. 이에 따라 사회주의 체제 하에서 시장의 조절 기능이 가능하고 또 필요하다는 것이 입증되었다. 1984년부터는 가격자유화 상품의 범위가 부분적이기는 하지만 공업 생산재 부문으로 확대되었다.¹⁰ 이에 따라 시장가격과 계획가격이 병존하는 ‘가격이중제’(價格雙軌制)가 나타났다. 1984년 10월에 개최되었던 중국공산당 제12기 3중전회는 개혁방향을 기존의 ‘계획위주, 시장보조’로부터 ‘계획이 있는 상품경제’로 전환한다는 방침을 밝혔다.

한편 계획가격체제 개혁을 강요하는 외부의 압력도 점차 증가했다. 비국유경제 부문이 확대됨에 따라 계획 밖에서 유통되는 상품의 수는 점차 증가되었고, 이들 상품은 계획가격상품과 경쟁했다. 또한 대외무역이 확대됨에 따라 국제시장가격이 국내시장가격에 미친 영향도 확대되었다. 국제시장가격은 국내시장가격을 점차 국제시장가격의 수준으로 근접하도록 가격개혁 압력을 행사했다. 이런 외적 압력을 받으며 중국당국은 가격개혁을 가속화했고, 그 결과, 1990년대 초에 들어서 계획가격상품의 상품가격 총액이 국내시장에서 유통되는 상품가격 총액에서 차지하는 비중은 더 이상 절대적이지 않게 되었다.¹¹ 이 같은 환경 하에서 1992년에 개최된 중국공산당 제14차 당 대회는 경제체제 개혁의 방향을 ‘사회주의 상품경제를 발전시키는 것’으로 선언했고, 이 방향은 지금까지 내려오고 있다.

1984년부터 시작되었던 공업 생산재의 가격개혁은 계획경제체

¹⁰ 기업이 자주적으로 판매할 수 있는 공업 생산재(일반적으로 계획 내 상품의 2%)와 국가 계획을 초과 달성한 부분의 공업 생산재는 국가가 정한 가격의 20% 폭 내에서 기업이 자주적으로 가격을 정할 수 있었다. 張卓元, 論中國價格改革與物價問題 (經濟管理出版社, 1995), pp. 65~66.

¹¹ 吳敬璉, 當代中國經濟改革, p. 65.

제의 범주를 축소하고 시장화의 범주를 확대한 핵심적인 조치였다.¹² 시장의 범주가 확대됨에 따라 중국당국은 개혁정책 이외에도 시장의 힘을 이용하여 경제체제를 개혁할 수 있게 되었다. 시장화가 중국의 경제·사회·정치에 미친 효과는 다음과 같다.

- 가격개혁으로 상품시장이 확대됨으로써 사영기업, 향진기업 등 비국유경제부문이 발전될 수 있는 조건이 창출되었다.
- 시장 확대로 시장 기회 포착에 능한 관료, 경영자는 신속하게 부를 축적할 수 있었고, 사회분화가 촉진되었다.
- 상품시장이 계획가격상품과 시장가격상품으로 분할됨으로써, 지대추구(rent-seeking) 행위가 만연되었다. 일부 관료와 경영자의 부패행위로 대중적 불만이 증가되었다.
- 탈정치화와 정치적 통제의 약화다. 시장메커니즘이 확대됨에 따라 기업과 개인은 경제적 이익에 신속하게 반응하는 ‘경제인’으로 전환되었다. 과거 정치적 기준에 따라 형성되었던 사회적 관계는 점차 와해되기 시작했고, 경제적 기준에 따른 사회관계가 그 공백을 채워나가기 시작했다. 한편 국가계획 밖의 시장 영역이 확대됨에 따라 국가계획 부문의 노동력이 시장 영역으로 유동할 수 있는 조건이 형성되었다. 노동력이 유동하게 됨에 따라 폐쇄적인 ‘단위’(單位) 체제 하에서 가능했던 중국공산당의 개인에 대한 정치적 통제는 점차 어렵게 되었다.

¹² Barry Naughton, *Growing out of Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993* (Cambridge University Press, 1995).

<구조조정>

1980년대 개혁·개방정책이 진행되는 동안 효율성이 나쁜 국유경제 부문은 적자가 확대되었고, 이윤율이 하락했으며, 이에 따라 국가의 재정 압박도 가속화되었다. ‘독립회계 국유기업’의 적자기업 비례와 적자총액은 1980년 각각 19.2%, 34억 위안에서 1993년에는 30.3%, 453억 위안으로 급증했다. 또한 ‘예산 하의 독립회계 국유기업’의 적자기업 비례와 적자총액은 1980년 각각 22.4%, 32억 위안에서 1993년에는 29.8%, 290억 위안으로 급증했다. 이에 따라 국가예산 지원도 1986년 약 320억 위안에서 1993년에는 445억 위안으로 급증했다. 독립 회계 국유기업 가운데 1/5만이 중·대형 기업인 점을 고려한다면, 적자 기업의 대부분은 중소형 기업이라는 것을 알 수 있다.¹³ 중소형 국유기업의 적자 확대는 1980년대를 통해 신속하게 성장한 비국유경제 부문과 경쟁에서 패배한 결과이다.¹⁴

1992년 개혁의 방향을 사회주의 시장경제 체제 확립으로 설정한 중국공산당은 나날이 적자가 심화되고 있는 비효율적인 국유경제 부문에 대한 대대적인 개혁에 착수한다. 1995년 중국공산당 제15기 4중전회는 ‘큰 것은 쥐고 작은 것은 놓는다’는 소위 ‘조대방소’(抓大放小) 정책을 결정했다. ‘큰 것은 쥐다’는 의미는 경제

¹³ 독립회계 국유기업은 국가의 예산 지원을 받지 않는 기업을 말하고, 예산 하의 독립회계 국유기업은 중앙정부의 자금과 재정 지원을 받는 기업을 말한다. 1995년 말 11.8만 개 국유기업 가운데, 87,905개 독립회계 국유기업이고 나머지는 예산 하의 독립회계 국유기업이다. 독립회계 국유기업의 생산총액은 전체 국유기업 생산총액의 45를 점한다. 拉適, 中國未完成的經濟改革 (中國發展出版社, 1999), pp. 34~37.

¹⁴ Barry Naughton, *Growing out of Plan*.

적으로 중요한 소수의 핵심적인 기업의 경우는 대형화하고 과점화 하여 국내외적으로 경쟁력을 지니는 기업으로 육성한다는 의미이고, ‘작은 것은 놓는다’는 의미는 경쟁력을 잃은 중·소형 국유기업은 시장원리에 맞게 합병, 매각, 파산 등 다양한 형태로 구조조정 한다는 의미다.¹⁵

한편 중국당국은 1990년대 중반기 이후 국유기업의 부담을 가중시켜 왔던 제반의 제도를 개혁하는 정책을 내놓았다. 1994년 중국당국은 노동법 제정을 통해 전면적인 고용계약 제도를 도입했다. 이에 따라 국유기업은 기업의 필요에 따라 노동력을 해고할 수 있게 되었다. 또한 1997년과 1998년에는 양로보험제도와 의료보험제도를 개혁하여 양로, 의료 보험비를 기업이 전적으로 부담하던 기업복지제도를 국가·기업·개인 3자가 부담하는 사회보험제도로 전환했다. 1999년에는 실업보험제도를 도입하여 국유기업으로부터 구조조정된 실업자를 구제할 수 있는 제도적 기초를 확립했다. 이와 같은 제도가 확립되는 과정에서 국유기업 노동자는 대대적으로 해고되었다. 1990년대 중반기 이후의 구조조정의 경제적·사회적·정치적 효과는 다음과 같다.

- 일부 중·대형 국유기업은 중국공산당의 개혁 의도대로 국제경쟁력을 갖는 기업으로 발전하고 있다.
- 중국당국의 정책에 따라 상당수의 중·소형 국유기업은 다양한 형태로 구조조정되었다. 구조조정에 대한 제도의 불완

¹⁵ Russel Smith, “Should China Can be Promoting Large-Scale Enterprises and Enterprise Group?,” *World Development* 28/4 (2000); Jean Oi, and Andrew G. Walder. *Property Rights and Economic Reform in China* (Stanford University Press, 1999).

전성을 이용하여 일부 관료들은 경영 성과가 좋은 중·소형 국유기업을 저렴한 가격으로 매각하는 국유자산 유실 문제가 커다란 사회적 문제로 부각되었다.

- 사회의 양극화가 촉진되었다.
- 기업의 탈정치화가 가속화되었고, 중국공산당의 정치적 통제가 약화되었다.
- 개혁의 피해자가 대량으로 양산됨으로써 시장화·사유화를 골자로 하는 1990년대 개혁·개방정책 방향에 저항하는 대중들의 다양한 저항 행위가 발생하고 있다. 또한 개혁·개방 정책에 대해 비판하는 지식인들의 목소리도 높아지고 있다.
- 대중의 저항 행위를 제도 내에서 해결할 수 있는 조절 메커니즘이 취약하여 사회적·정치적 불안정성은 높아지고 있다.

탈집단화와 구조조정을 제외하고 탈중앙화 또는 분권화, 시장화 개혁정책은 1980년대를 걸쳐 아주 오랜 기간을 거쳐 점진적으로 추진되었다. 중국의 개혁파도 개혁·개방정책의 청사진을 가지고 출발한 것이 아니었기 때문에 시행착오도 거쳤다. 중국당국은 시행착오를 최소화하기 위해 두 가지 방법을 채택했다. 첫 번째가 ‘점’(點)에서 실험을 시작하여 성과를 보고 난 뒤 ‘선’(線)과 ‘면’(面)으로 실험을 확대하는 방법이다. 두 번째는 체제 내부의 개혁보다는 체제 밖의 개혁, 체제에 대한 충격이 약한 부분에서 강한 부분으로 개혁의 초점이 이전하는 방법이다.

이 두 가지 방법 모두 대외개방정책과 연관되어 있다는 점이 흥미를 끈다. 1980년 베이징에서 멀리 떨어진 광둥성과 복건성의 심천, 주해, 산두, 하문의 네 곳에 설치된 경제특구는 부르주아지

의 온갖 나쁜 것이 들어와 국내로 유포되는 통로라는 보수파의 비난에도 불구하고 아주 빠른 시기 내에 경제적 성과를 드러냄으로써 개혁파의 입지를 강화시켜 주었다. 개혁파는 그 성과를 바탕으로 대외개방의 선과 면적을 넓혀 나갈 수 있었다. 대외개방이 확대됨으로써 개혁파의 시장화 개혁은 탄력이 붙기 시작했다. 비국유경제 부문의 성장과 시장 범주의 확대는 비효율적인 국유경제 부문을 개혁하도록 만든 외부의 힘이였다.

탈중앙화 또는 분권화 개혁의 한계를 간파하고, 1984년 시장화로 개혁 방향을 확정하고 시장의 범주를 점진적으로 확대해 나간 것은 중국의 개혁파 정치가와 이론가의 이론적·경험적 성숙도를 보여준다. 시장화 개혁의 뇌관에 해당되는 것이 가격자유화이다. 분권화, 가격자유화를 추진하는 과정에서 공급부족, 통화팽창, 물가폭등 등의 문제는 불가피하게 발생하는 문제라고 보고 있다. 중국에서는 1984~1986년까지 그 같은 문제가 집중적으로 발생했는데, 중국의 개혁·개방정책 입안에 깊숙이 참여했던 쉘무차오(薛暮橋), 우징롄(吳敬璉)은 당시 중국당국이 두 가지 선택의 갈림길에 서 있었다고 회고하고 있다. 하나는 통화팽창을 억제하고, 가격, 기업, 재정, 금융 등 체제 전반에 대한 개혁을 심화하는 방법이고, 다른 하나는 통화팽창을 무시하고 가격개혁을 늦추며, 기업의 자주성을 확대하는 방법으로 고도성장을 보장하는 방법이다. 쉘무차오와 우징롄은 당시의 중국당국자가 후자의 방법을 채택했기 때문에 천안문 사건이 발발하는 한 원인을 제공했고, 또 1992년까지 개혁은 전반적으로 후퇴되었다고 보고 있다.¹⁶ 결국 경제체제 개혁의 소프트 랜딩은 가격개혁을 핵심으로 하는

¹⁶ 薛暮橋 薛暮橋回顧錄 , p 45~46 吳敬璉 當代中國經濟改革 , p 73~75

시장화 개혁을 점진적으로 추진할 수 있는 능력, 통화팽창, 물가 상승, 공급부족 현상이 나타났을 때 경제체제 전반의 개혁을 심화하는 정치적 결단을 내릴 수 있는 능력이 있는지의 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

경제체제 개혁은 단지 경제개혁 정책이 올바르게 입안되고 집행되었다고 해서 성공할 수 있는 것은 아니다. 개혁정책을 수립할 수 있는 주체의 형성, 개혁 방향에 부합하는 사람들의 관념 전환, 대외관계의 안정 등 경제외적 변수들이 종합적으로 충족될 때 가능한 것이다. 중국공산당의 개혁파가 개혁·개방정책을 성공적으로 추진할 수 있었던 것은 이 같은 요소를 갖추고 있었던 데다 개혁·개방정책을 전폭적으로 지지했던 대중적 기반을 갖추고 있었다. 문화대혁명이 종결된 직후 중국의 지식인, 대중 모두 과거의 중앙집권적 계획경제체제가 자신들에게 가져다준 것은 가난과 피폐한 정신세계라는 것에 공감하고 있었고, 따라서 개혁·개방정책을 전폭적으로 지지했다. 이 같은 대중적 지지가 있었기 때문에 개혁·개방정책이 우여곡절을 겪으면서도 조금씩 전진할 수 있었고, 마침내 개혁·개방정책의 논리적인 귀결점에 도달할 수 있었다.

2. 정치

가. 권력 승계 및 지도부 교체

중국이 1978년 12월 개혁·개방 정책을 채택·추진하게 된 가장 근본적인 원인은 ① 절대 권력자인 모택동의 사망(1976. 9)과

사인방(四人幫)의 체포(1976. 10), ㉠ 지속적인 정국혼란과 정책 실패로 인한 국력의 약화를 시정하겠다는 지도부의 의지 및 합의 (특히, 다양한 파벌간 합의), 그리고 ㉡ 실용주의적 성향의 등소평의 복권(1977. 7) 및 당권 장악(1980년대 초)으로 요약될 수 있다. 특히, 모택동의 사망은 한 시대를 마감하는 일대 사건으로서 모택동의 권력에 기반을 둔 다양한 파벌 및 주요 지도자(예, 사인방, 汪東興, 華國鋒)의 순차적 실각, 문화혁명 기간(1966~1976) 및 그 이전(1959. 7 廬山會議 이후) 숙청된 주요 지도자들의 복권 및 사후 명예회복(예, 劉少奇, 彭德懷), 그리고 개혁 및 실용주의 성향의 ‘비교적 젊은’ 지도자(예, 胡耀邦, 趙紫陽)의 충원을 가능케 했다. 이는 인사에 기초한 지도부 교체로서, 모택동 사후 전개된 권력투쟁의 기본 단위는 ‘파벌’(faction)이며, 파벌의 형성은 정책·노선 차이, 학연·지연, 또는 경력이 아닌 ‘지도자와 추종자’ 간의 ‘개인적 인맥’ 혹은 ‘관계(關係)’로서, 경력의 보장(career security)과 권력 유지를 목표로 하고 있었다.¹⁷

특히, 실용주의적 지도부의 등장과 권력 장악은 개혁·개방 정책의 추진을 위한 일련의 조치를 가능케 했는데, 이에는 모택동에 대한 평가, 상기한 혁명 원로의 복권, 당-정(정부) 간의 업무분장, 간부관리제도의 강화, 각종 법령·규정의 제도화 등 매우 다양한 업무가 포함되어 있었다. 개혁 성향의 지도부에 있어 가장 부담이 된 부분은 모택동에 대한 평가였는데, 이는 모택동에 대

¹⁷ 중국 지도부의 파벌연구에 대한 최고의 고전인 Lucian Pye, *The Dynamics of Chinese Politics* (Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1981), 특히 pp. xi~xiii, 1~37 참조. 파이(Pye) 교수는 지도부간 외형적 합의(consensus)라는 ‘이상’과 파벌주의(factionalism)라는 ‘현실’간의 갈등을 중국정치 of 가장 기본적인 동인으로 파악하고 있고, 이는 향후에도 지속될 것으로 보았다.

한 재평가 없이 새로운 노선을 추진할 수 없으나, 동시에 마오는 중국공산혁명사에서 확고한 위상을 갖고 있었기 때문이었다. 이와 같은 작업은 모택동의 공(功)과 과(過), 모택동과 모택동사상 간의 차이, 모택동 개인과 정치체제 간의 관계, 모택동과 문화혁명 주도자 간의 연루에 대한 재평가를 포함하는 총체적인 작업으로서, 당노선과 국가목표를 새로 정립하는 일대 역정이었다. 주지하는 바와 같이, 상기한 노선 수정을 위한 재평가와 사상적 전환은 등소평의 권위적인 해석 하에 이루어졌고,¹⁸ 이는 기본적으로 1978년 12월에 개최된 중국공산당 11기 3중전회에서 개혁·개방 정책을 결정한 후 1982년 9월 중국공산당 제12차 전국대표대회(일명 ‘당대회’) 개최 시까지 진행되었던 ‘경제조정기’와 시기가 일치하고 있다.

또한 개혁·개방정책의 추진을 위해서는 젊고, 전문성을 갖춘 간부의 충원이 요구되었는데, 이를 위한 인사제도 개혁은 1970년대 말 이후 시작되었다. 당시 등소평은 1970년대 초부터 이미 시작된 문혁 피해자인 혁명원로의 정치적 복원(‘平反’)을 가속화하고, 동시에 자신의 측근 및 차세대 지도자들을 요직에 등용함으로써 자신의 권력기반을 확대하였다. 그러나 혁명간부의 정치 복귀는 당 지도부의 고령화 문제 이외에도 문혁기간중 부상한 신진 간부들과의 조화 문제를 야기하였는데, 특히 개혁·개방정책의 성공적인 추진을 위해 필요한 젊고, 전문화된 새로운 간부의 충

¹⁸ 모택동에 대한 평가과 사상전환 작업에 대해서는 “解放思想，實事求是，團結一致向前看，” “對起草關於建國以來黨的若干歷史問題的決議的意見，” “黨和國家領導制度的改革，” “答意大利記者奧琳埃娜·法拉奇問， 鄧小平文選”，第二卷（北京：人民出版社，1994），pp. 140~153, 291~310, 320~343 및 344~353 참조.

원 요구와 상충되었다. 같은 맥락에서 현대화에 대한 당의 결정은 향후 중국의 건설방향을 제시한 측면 이외에도 간부의 임면, 선발, 전보, 배치 등 인사관리의 주요 문제에 대해 과거에 비해 보다 확고한 기준을 제시하게 되었다. 이에는 노멘클라투라(nomanklatura)를 통한 사회내 주요 요직에 대한 당의 통제범위의 축소, ‘간부4화’(革命化, 年輕化, 知識化, 專業化)를 통한 젊고, 유능한 간부의 충원, ‘이휴’(離休)/‘퇴휴’(退休) 제도의 강화를 통한 노간부의 교체 등이 포함된다.

특히, 1978년 간부들의 사실상 종신임기를 방지하는 규정을 발표한 이후 1982년에 본격화된 노간부의 교체문제는 1988년 이후 정년 만기 시 자동 퇴직되는 제도로 정착되었다. 또한 1983년에는 노멘클라투라 제도에 의거, 당 중앙위원회에서 관리하던 요직 약 1만 3,000개를 7,000개로 축소하기로 결정하였으나, 이는 결과적으로 1984년 약 5,000개, 1990년에는 약 4,100개 이하로 감소하여 사회 및 지방 요직에 대한 당의 통제가 점진적이거나 분명히 감소하는 추세를 보이고 있다.¹⁹

1984년 관리대상 요직의 수가 급격히 감소한 데는 행정단위의 2단계 고과제도가 1단계 고과로 전환되면서 당 중앙위원회가 관리하는 요직의 수가 크게 축소되었기 때문이다. 이 같은 인사관리제도의 정착은 보다 전문성을 갖춘 젊은 간부층을 크게 확대시켰으며, 현재 중국의 고위직 엘리트의 대부분은 동 시기에 충원

¹⁹ 중국의 노멘클라투라 제도의 변화와 간부의 퇴직에 대한 권위있는 연구로는 John P. Burns, *The Chinese Communist Party's NOMENKLATURA System* (Armonk: M. E. Sharpe, 1989) 및 Melanie Manion, *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests* (Princeton: Princeton University Press, 1993) 참조.

된 간부들이다.

중국이 1970년대 말 개혁·개방정책을 전개한 이후 당-정(정부) 간의 업무분장, 간부 관리·감독의 강화, 당 서기처의 부활(1980), 각종 법령·규정의 제정 등 제도화를 통해 정치안정과 경제발전을 도모하고, 특히 모택동 통치 말기에 발생한 1인 독재의 폐해 재발을 방지하기 위해 노력해 오고 있음은 잘 알려져 있는 사실이다. 그러나 개혁·개방을 추진한 지 25년이 지난 현재 국내외에서 자주 언급되는 ‘개혁·개방의 성공’과는 달리 개혁·개방의 초기에는 동 정책이 성공할 가능성은 높지 않았다. 이와 같은 이유로 인해 등소평을 포함한 중국의 실용적 지도부는 개혁·개방을 ‘4개 현대화’의 추진에 나타난 것과 같이 농업 → 공업 → 과학·기술 → 국방의 현대화 순으로 전개하였고, 특정 ‘단계’에서의 성공이 다음 단계 추진의 원동력이 되는 형태로 진행되었다. 또한 4개 현대화 각 부문(sector)의 단계별 발전은 해당 시기의 종합적 상황과 맞물려 진행된 사실이 매우 중요하다. 환언하면, 특정 부문의 발전은 지도부의 업적 정통성(performance legitimacy)을 제고시키고, 이는 동 지도부가 다음 단계 혹은 다른 부문의 개혁을 추진하게 하는 정치적 자산으로 작용하였다.

다만 개혁·개방기 중국의 정치를 포함한 현대 중국의 정치사는 ‘점진적 개혁’이 아닌 ‘불확실한 실험’의 연속으로 이해되어야 한다. 이는 근본적으로 중국의 정치체제, 특히 지도부의 속성에 기인하는데, 등소평의 경우도 모택동의 사망과 자신의 복권이 이루어지고 5~6년 후인 1982년 9월 제12차 당대회를 통해 자신은 군(중앙군사위원회 주석), 호요방(胡耀邦)은 당(당 총서기), 조자양(趙紫陽)은 정(국무원 총리)을 맡는 3인 체제를 비로소 구성할

수 있었으나, ‘민주화/자유화’ 운동으로 인해 개혁 성향의 호요방(1987. 1), 그리고 천안문사태로 인해 조자양(1989. 6)이 실각하는 과정을 겪은 사실이 이를 극명하게 방증하고 있다. 또한 등소평 자신도 1987년 10월 제13차 당대회에서 모든 당직에서 사퇴하고, 1989년 11월 중앙군사위원회 주석직에서도 사임했음에도 불구하고, 1997년 2월 사망 시까지 공식직함의 유무에 관계없이 ‘중국의 최고지도자’(paramount leader)로 인정되었다.

이는 중화인민공화국이 성립된 지 반세기가 지난 현재까지도 중국의 정치체제는 기본적으로 가부장적 당-국가(patrimonial party-state)의 성격을 유지하고 있기 때문이다. 자율적인 ‘게임의 규칙,’ 지도자 간의 개인적 ‘관계’(關係) 및 지도자 개인의 자질에 의해 운영되는 최고지도부는 사회적 압력, 대중의 요구, 혹은 제도적 제약에 의해 크게 영향을 받지 않는다. 더욱이 지도자의 도덕적 우위, 완전한 인격 및 불패성(infallibility)의 이미지를 투영하는 유교사상은 레닌주의의 ‘민주집중제’(democratic centralism)와 결합하여 중국의 독특한 ‘유교적 레닌주의’(Confucian Leninism)를 탄생시켰는데, 이는 모택동, 등소평, 심지어는 장쩌민(江澤民)과 같은 ‘최고지도자’를 권력의 최상부로 부상시키는 문화적·제도적 요인이 되고 있다. 더욱이 엘리트 간의 단결, 조화 및 합의구축을 요구하는 중국의 정치문화는 엘리트 간의 갈등 표출, 제도적 대립, 심지어는 정책적 논쟁의 공개화를 억제하는 환경을 조성하고 있다. 이 같은 중국의 문화적·제도적 특성으로 인해 정치엘리트간 경쟁·대립은 공개적·공식적 정책대결이 아닌 비공개적·비공식적 개인투쟁의 형태를 보이고 있다. 특히 개혁·개방의 추진과정에서 지속적으로 제도화 노력이 개선되고 있으나,

중국내 권력의 최상부는 아직까지 특정 지도자의 영향력이나 국내외 주요 정책이 공식 직함이나 제도적 권위보다는 개인적 자질과 타 지도자들에 대한 상대적인 위상에 의해 종종 결정되는 법치(法治)가 아닌 인치(人治) 국가로 남아 있고, 이와 같은 현상은 당-국가 노선의 전환기인 개혁·개방 초기에 극명하게 드러나고 있다.

나. 이념 및 당의 지위 약화

개혁·개방기 중국에서 이념 및 당의 역할·지위가 전반적으로 약화되고 있는 가장 근본적인 이유는 개혁·개방정책이 ‘체제 개혁적’ 성격을 띠고 있기 때문이다. 이는 넓은 의미에서 ㉠ 중앙에 집중된 권한을 지방으로 이양·위임하는 분권화, ㉡ 중앙계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환을 의미하는 시장화, ㉢ 집체소유 방식에서 사유(私有)화를 포함하는 소유제 개혁, ㉣ 중앙-지방관계, 국가-사회관계 및 대외관계 규제에 대한 자유화, ㉤ 대외무역 확대 및 국제질서에서의 편입을 의미하는 국제화가 포함된다. 상기한 개혁·개방의 주요 추이는 정책결정 행위자의 증가와 자율성의 제고를 수반하게 되었고, 이는 결과적으로 당과 관정이념(official ideology)의 약화를 초래하였다.

특히, 1980년대 이후 중국내 사회주의의 성격을 둘러싼 이념적 논쟁은 이희옥 교수가 지적한 바와 같이, ㉠ 사회주의와 중국식 사회주의, ㉡ 사회주의와 자본주의, ㉢ 사회주의 이론과 중국의 현실간 담론을 중심으로 전개되었는데, 이는 필연적으로 중국의 전통문화 및 민족주의에 대한 재평가를 수반하고 있다.²⁰ 동 논쟁

은 1970년대 말 이후 현재까지 지속되고 있는데, 개혁·개방정책을 채택한 직후인 1979~1980년에는 중국이 사회주의로 진입했으나 생산력이 낙후되어 있다는 ‘미발달 사회주의론’이 제기되었다. 그리고 동 개념은 1982년 9월 12차 당대회에서 호요방 총서기가 거론한 ‘초급단계’ 논의를 거쳐 1987년 11월 13차 당대회에서 조자양 총서기가 ‘사회주의 초급단계론’으로 공식화되었다.²¹ 이와 같은 사회주의 성격 논쟁은 중국의 생산력(즉, 경제력) 제고를 위한 일종의 정책 이데올로기 전환으로서, 향후 시장경제 요인 및 체제의 도입·확대 시 발생할 ‘중국식 사회주의의 성격’ 규명을 위한 작업이었다.

또한 상기한 논쟁의 또 다른 목표는 1980년대 초반 이후 추진된 새로운 개혁·개방정책의 논거 제공이었다. 이에 사상해방(思想解放), 실사구시(實事求是), 선부론(先富論)과 같은 개혁지향적 사고가 포함되어 있으며, 그 추진 방식은 ‘점진적·실험주의적·선별적’ 성격을 지니고 있었다. 이를 요약하면, 개혁·개방기 중국의 체제 정체성 규명은 경제개혁을 중심으로 한 이념적 논쟁 및 전개에서 극명하게 나타나고 있는데, 이는 상기한 1980년대 사회주의 초급단계론을 거쳐, 1990년대 이후 ‘사회주의 상품경제’ 그리고 ‘사회주의 시장경제’로 귀결되고 있다고 볼 수 있다.

당의 역할 변화 혹은 당적 지배의 약화 ‘현상’은 상기한 이념적·경제적 측면 이외에도 거시적인 측면에서 볼 때, 공산당을 정점으로 하는 중국내 권력구조의 재조정, 그리고 국가 및 사회에

²⁰ 중국내 사회주의 논쟁에 대한 종합적인 논의는 이희옥, 『중국의 새로운 사회주의 탐색』 (파주: 창비, 2004) 참조.

²¹ 위의 책, pp. 111~133 참조.

대한 당의 통제 완화라는 양대 축으로 진행되었다. 가장 기본적인 사회변화의 지표로는 호구(戶口) 제도(일종의 호적제)로서, 개혁·개방 추진 이후 동 제도는 중국의 도시와 농촌지역 주민에 대한 분리 및 이들에 대한 종합적 사회보장 및 통제 체제로서의 의미가 희석되고 있고, 이는 중국인민들의 주거선택의 확대, 그리고 농촌인구의 도시유입(‘農工潮’)과 같은 현상을 낳고 있다.²² 이는 과거 국가의 자원 배분 및 역할을 시장이 대체하는 추세로 정착되고 있고, 이는 주거, 이동 및 생필품에 대한 인민 개개인의 선택을 확대시킬 뿐만 아니라, 당-국가의 사회통제를 완화시키는 작용을 하고 있다. 또한 ‘단웨이’(單位) 제도는 인민 개개인이 속한 근무지를 통한 사회통제 및 복지제도로서 호구제도와 함께 중국의 인민을 ‘당-국가’ 체제 하에서 통제하는 중요한 기능을 수행하였다.²³ 그러나 중앙계획경제에서 시장경제체제로의 전이과정에서 출현한 시장의 확산, 배급제의 중단, 직업 선택 및 이직의 확대로 인해 국가의 사회통제라는 고유의 목적을 크게 상실하게 되었다. 특히, 사회통제와 사회복지는 동전의 양면적 성격을 갖고 있는데, 국가 통제의 완화는 사회내 자율성의 제고 및 시장의 역할 확대라는 긍정적인 측면 외에도 빈부격차의 확대 및 실업자 양산과 같은 경제·사회문제의 악화라는 부정적인 측면을 동시

²² 농촌에서의 호구를 가진 농민이 도시에서 노동에 종사하는 자라는 의미를 갖고 있는 ‘農民工’에 대한 국내에서의 가장 종합적인 연구는 이민자, 중국의 농민공과 국가-사회관계 (서울: 나남출판, 2001) 참조.

²³ 1950년대 이후 중국에서 시행해오고 있는 ‘單位’ 제도에 대한 국내외 주요 연구로는 백승욱, 중국의 노동자와 노동정책: ‘單位체제’의 해체 (서울: 문학과학지성사, 2001) 및 Xiaobo Lu and Elizabeth J. Perry (eds.), *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective* (Armonk: M. E. Sharpe, 1997) 참조.

에 놓고 있다.

더욱이 상기한 거시적 측면에서의 국가통제의 완화는 개혁·개방 이전에는 두드러지지 않았던 수많은 경제·사회문제를 야기시키게 되었는데, 이에는 사회 전반에 팽배해 있는 부정부패 문제, 인플레이, 범죄, 중앙-지방정부간 갈등, 지방간 소득격차, 유동인구(‘農民工’), 실업 그리고 지속적인 인구·에너지·환경 문제 및 국유기업, 금융기관, 대외경제정책과 같은 구조적 전환의 문제가 포함되어 있다.²⁴ 이는 개혁 초기 이후 발생·지속되고 있는 문제들로서, 1990년대 등장한 중국의 ‘기술관료형 지도부’가 안고 있는 문제이다. 같은 맥락에서 당은 국가·사회적 변화에 대응하려는 노력을 지속하고 있다. 사실, 2000년 2월 장쩌민이 거론한 ‘3개 대표론’(三個代表論)은 당이 “중국의 선진 생산력 발전 요구, 중국 선진문화의 전진 방향, 그리고 중국의 가장 광범위한 인민의 근본 이익을 대표해야 한다”는 내용으로서, 이는 상기한 중국사회의 변화에 따라 당의 사회적 기반을 확대해야 한다는 대응책이다. 다만, 동 이론은 공산당의 성격에 대한 근본적인 문제를 야기시킬 수 있는 소지를 남겨 두고 있다.

결과적으로 개혁·개방정책을 추진한 지 25년이 지난 현재 중국은 이전과는 매우 다른 국가의 모습을 보이고 있다. 특히, 당과 이념의 역할 저하를 초래할 수 있는 ‘체제개혁적’ 정책을 추진할 수밖에 없었던 근본적인 이유는 ‘1당 지배’의 유지이다. 특히, 개혁·개방 정책 추진으로 인해 파생된 수많은 경제·사회 문제에

²⁴ 중국사회의 전반적인 문제에 대한 ‘문제분석 및 해결’ 성격의 연구로는 전성홍 편 전환기의 중국 사회 I: 변화와 지속의 역동성 및 전환기 중국 사회 II: 발전과 위기의 정치경제 (서울: 오름, 2004)에 수록되어 있는 총 18편의 논문을 참조할 것.

도 불구하고, 현재까지 중국체제는 ‘비교적 안정적’인 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 다양하나 기본적으로 사회 및 지방에 대한 ‘중앙’(즉, 당)의 다양하고 강력한 통제력, ‘업적 정통성’ 유지(예, 인민복지 향상 및 경제발전), 군에 대한 당의 영도력 등과 같은 ‘당적 지배’ 측면 외에도 공산당 이외의 대안 부재, 사회내 조직적 반당·반국가 세력 부재 및 혼란·분열에 대한 인민들의 반감과 두려움이 작용하고 있다.

다. 리더십과 권력구조의 변화

개혁·개방 초기 중국의 정치적 변화는 모택동 통치시기에 발생했던 ‘노선투쟁’의 종식(사실상 실용적 지도부의 정권 장악)과 경제발전을 중심으로 하는 새로운 당-국가 목표의 추진과 밀접한 관련이 있다. 이를 위해서는 당을 중심으로 하는 중국내 주요 권력관계의 재조정이 필요했는데, 이에에는 당내에서의 ‘최고지도자’의 위상과 역할, 당조직의 부활 및 정상화와 같은 당업무뿐만 아니라 당외적인 측면, 즉 당과 국가/정부의 제도적 분리 및 업무분장, 당과 전국인민대표와의 관계, 그리고 전술한 당-국가와 사회와의 관계 재조정 등이 포함되었다. 환언하면, 가장 거시적인 차원에서 볼 때, 중국내 주요 권력구조인 당, 정, 군의 내외적 변화는 횡적·종적으로 연계되어 있는 기존의 권력관계의 재조정을 의미하였다.

중국권력구조의 최상부에 위치하고 있던 ‘최고지도자’인 등소평은 모택동의 위상이나 개인적 영향력과는 비견될 수 없으나 당·정·군에서 오랜 혁명경력을 쌓은 인물이었다.²⁵ 그러나 등소평

은 문화혁명기와 1976년 두 번씩이나 실각하는 정치적 상처를 안고 있었을 뿐만 아니라, 모택동의 폭정을 경험하고 1970년대 말 복권된 등소평과 동 대의 당 혁명원로들은 ‘새로운 황제’(new emperor)를 원하지 않았고, 사실상 등소평의 정책을 지연시키거나 수정·거부할 영향력을 갖고 있었다. 이 같은 등소평 개인의 정치적 제약과 동 대 당원로들의 존재로 인해 등소평은 개혁초기 다른 혁명원로들과 권력·역할을 공유하거나, 이들에 대한 유인, 회유, 설득을 통해 자신의 정책을 지지하게 하는 정치전략을 취하게 되었다. 물론 이는 과거 모택동의 독단적인 정책결정 방식과는 크게 다른 형태로서 모택동 사후 중국 내에서 순수한 형태의 ‘1인 독재’(one-man rule) 시대는 지나갔다고 볼 수 있다.

이 같은 등소평의 정치적 제약은 1980년대 말까지도 지속되었다고 볼 수 있는데, 가장 대표적인 사례는 자신의 후계자로 지목했던 호요방, 조자양 총서기의 실각이다. 호요방과 조자양은 당과 국가조직 내의 공식적으로 최고위직을 갖고 있으면서도, 당헌법(黨程)이나 국가헌법에 명시된 절차에 관계없이 등소평 자신을 포함한 소수의 당원로 간의 합의에 의해 면직되었고, 후임자가 ‘선택’되었다. 그러므로 모택동이 절대권력을 행사한 독재자에 가까웠다면, 등소평은 ‘동료원로 중 제1인자’(primus inter pares)에 비견될 수 있다. 특히, 등소평이 1977년 7월에 2차 복권된 이후 1997년 2월 사망 시까지 공직의 유무에 관계없이 중국의 실질적인 최고지도자로 간주되었다는 사실은 중국내 비공식 정치의 중

²⁵ 최고지도자의 위상 변화와 중국의 당-군관계 및 16차 당대회 이후 중국군 지도부에 대한 분석은 김태호, “중국의 당-군관계와 군의 역할 변화,” 유세희 편, *현대중국정치론* (서울: 박영사, 2005), pp. 207~255 참조.

요성 외에 등소평 자신이 권력구조 조정 및 제도화의 입안자이자 동시에 걸림돌이었다는 사실을 방증하고 있다.

이와 같은 현상은 당과 정부간 업무분장 및 정부의 기능 확대 과정에서도 나타나고 있는데, 당은 정부에 대한 관리·감독을 통해 경제발전과 같은 당-국가 목표를 추진하고, 동시에 정부로 하여금 국가의 일상적 업무를 관장하게 해야 하고, 이를 통해 이루어진 ‘업적 정통성’에 기초하여 공산당의 정통성 및 ‘1당 지배’의 근거를 마련해야 하나, 이 과정에서 정부에 대한 당의 영향력은 필연적으로 감소하게 되는 모순에 빠지게 되는 것이다. 보다 구체적으로, 모택동 통치 후반기인 문혁 당시 당과 정부조직의 와해로 인해 1970년대 말에는 당조직과 정부조직의 재건사업이 실시되었고, 특히 1980년 서기치가 부활되어 국가행정을 총 지휘·감독하는 막강한 권한을 행사하게 되었고, 동 기구는 등소평의 후계자인 호요방이 맡게 되었다. 또한, 당과 정부의 고위직 겹직(interlocking directorate)을 점진적으로 철폐하기 위해 당시 화국봉이 맡고 있던 총리직도 조자양에게 이양되었다. 전술한 바와 같이, 이는 1980년대 전반기 등소평(군), 호요방(당), 조자양(정)이라는 삼두체제로 정착되었다.

개혁·개방기 당과 정부의 분리현상은 소위 ‘인적(人的) 분리’와 ‘직능 분리’라는 양대 범주 하에서 이루어졌다.²⁶ ‘인적 분리’의 주요 사례로는 상기한 조자양의 총리직 인수 및 정부(즉, 국무원)의 역할 강화 외, 당 고위급 지도자의 정부 고위직 겹직 및 당·

²⁶ 당과 정부간 ‘인적 분리’와 ‘직능 분리’에 대한 논의 및 중국의 정치개혁을 레닌주의 체제하에서의 딜레마로 평가한 연구로는 김재철, 『중국의 정치개혁: 지도부, 당의 지도력 그리고 정치체제』 (서울: 한울아카데미, 2002), 특히 pp. 180~204 참조.

정간 정·부(正·副) 구분 축소, 노멘클라투라(職務名稱表)를 통한 당의 주요 보직 임명제도 완화, 당주석직(모택동과 화국봉이 유지)의 영구 폐지와 부활된 서기처의 장(長)인 총서기직 신설 등이 포함되어 있다. 다만 동 과정 고찰에서 분명히 인식할 점은 상기한 ‘인적 분리’를 통해 등소평은 반대파의 권력기반을 약화시키고, 자신을 추종하는 세력에 대해 권한을 제고시켰다는 점이다. 그러나 ‘인적 분리’는 1980년대 초 문혁기 복권된 혁명원로의 존재로 인해 실질적인 성과에 있어서는 미흡하였다고 평가된다. 동 정책은 1980년대 중반 이후 혁명원로의 종신임기제 폐지, 그리고 혁명원로들이 정치무대에서 완전히 사라진 1990년대 초와 중반에 이르면서 보다 본격적으로 추진되었다고 보아야 한다. ‘직능 분리’도 유사한 딜레마에 처해 있었다. 이는 1980년 부활된 서기처 자체가 정부의 모든 주요 부처의 업무를 관장하는 ‘옥상옥’의 형태를 취하면서, 당 내외에서 막강한 권한을 가지게 되었기 때문이다. 서기처의 권한 확대는 분명 등소평의 비호 하에 이루어졌음은 쉽게 짐작할 수 있으나, 이는 상당히 모순적인 상황을 야기시켰다. 첫째, 당·정분리를 추진하는 과정에서 서기처가 정부의 주요 업무를 관장하는 것은 모순적이었다. 둘째, 당시 정부의 수장인 조자양 총리의 실제 입장은 알 수 없으나 정부 조직을 강화하고 업무를 확대하는 과정에서 당(즉, 서기처)의 관여에 부담을 느꼈을 가능성은 존재한다. 특히, 서기처는 1986년 12월 호요방 총서기의 실각으로 인해 그 권한이 대폭 축소되었고, 신임 조자양 총서기와 이붕(李鵬) 총리체제 하에서는 당·정분리가 본격적으로 추진되고 정부의 고유기능이 확대되게 되었다. 이에는 1984년 10월 12기 4중전에서 통과된 “경제체제개혁에 관한 결

정”(즉, ‘4개 현대화’ 중 농업에서 공업으로 현대화 확산)을 통한 ‘계획적 상품경제’의 시행으로 인해 정부의 업무가 확대되었기 때문이며, 또한 공무원 제도 및 국무원 기구 개편이 이루어지게 되었다. 이는 1980년대 중반 이후 시행된 조치로서 직능분리의 필요성과 정치적 논리 간의 갈등이 작용한 것으로 보아야 한다.

개혁·개방기 중국의 권력구조 재조정에는 정부뿐만 아니라 입법기관인 인민대표대회(전국과 지방으로 구분)와 당과의 관계에 대한 조정이 포함된다. 전국인민대표대회(이하 ‘전국인대’)는 헌법에 ‘국가 최고 권력기관’으로 규정되어 있으나, 잘 알려진 바와 같이 모택동 통치기에는 당의 결정을 만장일치로 통과시키는 상징적 기능만을 수행하였다. 개혁기 실용적 지도부가 당과 전국 및 지방인대와의 관계를 재조정하게 된 근본적인 이유는 모택동 독정의 원인이 낮은 수준의 제도화 및 법제화에 있었다고 보았기 때문이다. 또한 개혁·개방의 추진을 위해서도 각종 법령의 제정 필요성이 제기되었고, 여타 입법기관과 마찬가지로 전국 및 지방인대도 정부의 정책을 감시·감독하는 기능을 수행할 수 있기 때문이었다. 이와 같은 배경으로 인해 개혁·개방기 인대는 전반적으로 입법권, (정부에 대한) 감독권, (국가/정부 지도자에 대한) 인사권 등을 확대시키고 있다. 더욱이 전국인대의 경우 직무에 적합하지 않으나 최고지도자와의 정치적 ‘관계’로 인해 제출된 후보자에 대해 반대 혹은 기권을 통해 보다 ‘민주적’이고 독자적인 행태를 보이고 있음을 주지의 사실이다. 다만 인대가 당의 결정을 벗어나 어느 정도 ‘자율성’을 확보했느냐는 기준으로 볼 때, 아직 인대의 독자성은 낮은 수준으로 보아야 한다.²⁷ 또한 인대의

²⁷ 중국의 인대(전국 및 지방) 및 입법권한의 확대에 대한 국내외 주요 연구로는

다양한 권한 중 입법권의 경우도 1980년대 보다는 1990년대 이후 대폭 확대되는 추세를 보이고 있다. 이는 기본적으로 인대의 기능을 개혁·개방의 시행을 위한 법령과 절차에 대해 제도화·법제화에 국한시키려는 당의 의도라고 보아야 한다.

라. 정치적 분권화

체제개혁적 성격을 가진 개혁·개방 정책의 다양한 조치 중 분권화는 중앙과 지방정부 간의 관계를 재조정한다는 측면에서 다분히 정치적 개혁이다. 특히, 분권화는 중앙계획경제체제의 변화외, 소유제 개혁, 시장화와 맞물려 있을 뿐만 아니라 성(省)급 이하 단위의 대외무역과도 연계되어 있는 매우 중요한 요인이다. 이 외에도 중국이 개혁·개방 초기 실시한 분권화는 중앙정부 권한의 재분배를 기조로 하고 있다는 점에서 당/정부의 집정(governance) 능력에 상당한 악영향을 미칠 소지를 안고 있었고, 지방간 불균형 발전, 지역·지방간 소득 격차, 지방간부의 부패 및 지방주의(‘독립왕국’) 출현 등 많은 부작용의 소지를 안고 있었다. 이와 같은 폐해에도 불구하고 분권화를 추진하게 된 근본적인 배경에는 지방의 자발적 노력을 통해 경제발전을 이룩하려는 의도가 있었음은 주지의 사실이다. 이는 동전의 양면으로서, 중앙정부는 지방정부에 권한을 이양하고(放權), 이윤을 허용(讓

조영남, 중국 정치개혁과 전국인대 (서울: 나남, 2000); Kevin J. O'Brien, *Reform Without Liberalization: China's People's Congress and the Politics of Institutional Change* (New York: Cambridge University Press, 1990); Murray Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Process and Democratic Prospects* (Oxford: Oxford University Press, 1999) 참조.

利)함과 동시에 “관리책임과 (중앙정부의) 부담도 지방에 전가” 한다는 의미를 내포하고 있었다.²⁸

중국에서의 분권화는 상기한 당·정 간의 분리(黨政分離) 외, 정부와 기업 간의 분리(政企分離) 및 지방에 대한 중앙의 권력이 양(權力下放)의 조치를 수반하였는데, 1980년대에는 총 3회(1980, 1985, 1988년)에 걸쳐 재정개혁이 실시되었다. 개혁 초기의 재정 개혁 중 가장 잘 알려져 있는 체제는 ‘재정청부제’(財政承包制)로서, 해당 지방정부는 중앙정부와의 교섭 하에 해당 지역·지방에서 거두어들인 세수(稅收) 중 일정 부분(혹은 일정 비율)을 중앙에 넘기고 남은 부분은 지방의 재정수입으로 사용할 수 있게 하는 조치이다. 이는 각 지방정부의 재정수입 신장에 크게 기여하였고, 이 외에도 과거 중앙정부가 통제해 오던 물자관리, 투자조정 및 금융통제 등 분야의 완화와 맞물려 중국의 경제성장은 물론, 지방별로 차이는 있으나 일부 지방·지역경제의 발전에 크게 기여하게 되었다.

단, 재정청부제의 성공 이면에는 지방간의 발전 및 소득 격차 외, 지방보호주의, ‘제후경제’(諸侯經濟), 투자 및 기간산업 발전의 불균형, 지방정부의 행정 간섭 및 지연행위, 그리고 지방 간의 이익갈등이 만연하게 되었다. 소위 “중앙에는 정책이 있고, 지방에는 대책이 있다”(上有政策, 下有對策)는 표현은 심각한 ‘지방주의’(localism)의 발현으로서, 중국의 지도부가 역사적·경험적으로 극히 경계하고 있는 현상이다. 중앙정부의 통제권 약화와 지

²⁸ 전성홍, “개혁기 중국의 중앙과 지방관계,” 유세희 편, 《현대 중국정치론》(서울: 박영사, 2005), pp. 171-206 참조. 인용은 p. 176. 전성홍 교수는 분권화의 의도 중에는 개혁·개방이 내포하고 있는 실패의 가능성을 ‘분산’하기 위한 계산이 포함되어 있다고 보고 있다.

방정부의 자율성 확대라는 측면에서 볼 때, 후자는 경제발전의 추진을 위한 필요악인 만큼 중앙정부의 대응수단은 제한적일 수밖에 없다. 이는 기본적으로 지방지도자에 대한 보직 순환을 포함한 인사조치, 중앙정부의 거시적 조절능력 강화 및 선별적 규정 입안·시행, 그리고 부패·범죄·사기 등 불법행위에 대한 강제력 동원으로 국한되었다.

요약하면, 1980년대 중앙과 지방 간의 분권화는 국가경제 및 지방발전이라는 긍정적 측면과 함께 중앙정부의 세수 부진 및 대(對) 지방통제 약화라는 이중적 결과를 초래하였고, 1980년대 말 이후 중앙과 지방정부 내외에서 심각한 논의로 발전되었다. 상기 논의는 1994년 분세제(分稅制)를 통한 중앙정부의 거시경제 조절능력 재확립으로 이어지게 되었는데, 지방세수의 일정액 혹은 비율을 중앙정부에 넘기는 책임승포제와는 달리, 분세제는 세금의 종류에 따라 중앙세, 지방세, 그리고 (중앙과 지방의) 공통세라는 세 가지 유형의 세금을 징수하는 방식으로서, 전체적으로 중앙정부의 세수원의 안정적 확보에 긍정적인 효과를 보이고 있다.

개혁·개방기 분권화의 결과로 인해 그 이전 시기에 비해 지방정부의 자율성이 증가되고 상대적으로 중앙정부의 통제력이 약화된 것은 분명하다. 이는 행정적으로 중앙과 지방 간의 계서적인, 그리고 행정적인 상하관계가 유지되고는 있으나 양자간 상호 동등한 입장에서 교섭·타협하는 사례가 빈번하고, 중앙에 대한 지방의 협상력이 제고되고 있는 사실도 분명한 것으로 보인다. 상기한 바와 같이, 국가경제의 발전을 위해서는 지방경제의 발전이 필수적이기 때문에 발생한 현상으로 볼 수 있다.

그러나 상기 현상의 장기적 함의, 그리고 ‘중앙과 지방의 함수

관계'를 어떻게 평가할 것인가에 대해서는 적지 않은 의견이 존재한다. 예를 들어, 박병광 박사의 경우, 중앙의 통제력 약화는 국가의 대응능력 약화라기보다는 지방과 해당 부분으로부터 자발적 복종을 이끌어내는 능력, 즉 재분배 능력의 약화로 보고 있다.²⁹ 이에 비해, 정환우 박사는 개혁기 중앙-지방 간의 관계를 '분절적 계획경제' 체제로 파악하고, 시장화(즉, 정부-시장 및 정부-기업 간의 관계 변화)가 전제되지 않은 분권화는 지방보호주의의 등장과 국가통합성의 약화로 이어질 수 있는 가능성을 제시하고 있다.³⁰ 다른 국내학자의 경우는 분권화의 결과를 '변화와 지속' 간의 병존으로 보고 있는데, 대표적으로 전성홍 교수의 경우, 중국의 중앙-지방관계 변화의 대표적 현상으로 "중앙통제력과 지방자율성의 병존"으로 파악하고 있다.³¹ 즉, 경제를 중심으로 한 지방의 자율성이 증가되었다고 해서, 다른 분야에 대한 중앙의 통제력이 약화되었다고는 볼 수 없다는 것이다. 이와 같이, 개혁기 분권화 현상은 매우 복잡한 양상을 띠고 있으나, 적어도 지방내 및 지방간의 불균형, 또한 연안지역과 내륙지역의 발전 격차는 지속적으로 확대·악화되고 있으며, 이는 최근 '서부대개발'과 같은 중앙정부의 시정 노력에서도 잘 나타나고 있다.

또한, 당과 정부의 집정능력 차원에서 볼 때, 상기한 중국 개혁·개방의 특징, 그리고 체제 전반의 '탈규제' 현상, 지방정부의 자율권 확대는 필연적으로 국가-사회관계의 변화를 수반하고 있다.

²⁹ 박병광, "분권화의 딜레마: 지방통제, 지역격차와 국가능력," 정재호 편, 중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000 (서울: 까치, 2000), pp. 313-350 참조

³⁰ 정환우, "분권화 개혁과 지방주도 성장의 정치경제," 전성홍 편, 전환기의 중국 사회Ⅱ: 발전과 위기의 정치경제 (서울: 오름, 2004), pp. 251-76 참조.

³¹ 전성홍, "개혁기 중국의 중앙과 지방관계," pp. 171-206 참조.

이에는 대단히 많은 사회현상이 포함되는데, 전성홍 교수의 분류에 의하면, ㉠ 농민의 도시유입 현상인 ‘민공조’(民工潮), ㉡ 노동자와 사영기업가의 역할 확대, ㉢ 사회통제 수단인 ‘단위’(單位) 및 ‘호구’(戶口) 제도의 변화, ㉣ 간부부패문제, ㉤ 계층분화와 빈부격차 및 ㉥ 소수민족의 분리·독립 문제 등으로 요약될 수 있다.³² 이와 같이 다양하고 복잡한 사회적 분화 및 다원화 현상을 종합적으로 기술하기는 어려우나, 이와 같은 개혁·개방기 사회·경제적 문제의 관리·해결은 후진타오(胡錦濤)를 비롯한 제4세대 ‘기술·관료형 지도부’의 최대 과제가 될 전망이다.

3. 경제

가. 농촌개혁

1970년대 말 고도로 집중된 저효율의 경제체제를 개혁하는 데서, 가장 먼저 실시되었던 것이 농촌에서의 농가청부생산책임제(家庭聯產承包責任制)였다. 농가청부생산책임제의 발전단계는 대체로 청부노동(包工), 청부생산(包產), 청부경영(包幹)의 세 단계로 나눌 수 있는데, 각 단계는 모두 분조 단위청부(包到組), 개인단위청부(包到勞動力), 농가단위청부(包到戶)의 변화과정을 거쳤다. 생산분조 청부노동(包工到組), 농가청부생산(包產到戶), 농가청부경영(包幹到戶)이 그 발전과정에서 나타난 가장 주요한 세 가지 형태이다.

³² 전성홍 편, 전환기의 중국 사회 I: 변화와 지속의 역동성 및 전환기 중국 사회 II: 발전과 위기의 정치경제 참조.

생산분조 청부노동의 기본적인 실시방법은 다음과 같다. 작업반은 노동시간과 노동의 질에 대한 요구사항과 보수를 지정한 작업량을 작업분조에 부여하고, 아울러 작업담당자가 완성한 작업 성과에 따라 보너스를 주거나 벌을 가한다. 작업시간, 작업의 질, 작업량, 보수 등이 명확히 규정되고 작업분조를 자발적으로 조직할 수 있기 때문에, 대규모의 집단작업방식과 비교할 때 노동감독비용과 무임승차행위를 감소시킬 수 있고 노동자의 적극성을 비교적 잘 유도해 낼 수 있었다.

농가청부생산의 기본적인 실시방법은 다음과 같다. 생산량을 규정한 토지를 농가가 청부받아 경작한 후, 규정생산량은 작업반에 납부하고 초과부분에 대해서는 청부를 맡은 농가가 전부 갖거나 농가와 작업반이 나누어 갖는다. 농가청부생산은 생산분조 청부노동과 두 가지 점에서 다르다. 첫째, 생산과정 중의 한 단계에 대한 청부로부터 생산과정 전체에 대한 청부로 청부범위를 확대하여 농업노동은 그 성과에 대해 평가가 어렵다는 난제를 극복했다. 둘째, 청부주체를 노동자 전체로부터 농가단위로 바꾸어, 노동감독 실시의 어려움, 무임승차행위 방지의 어려움이라는 문제를 극복했다.

농가청부경영의 기본적인 실시방법은 다음과 같다. 가족 수에 따라서, 혹은 가족 수와 노동력에 따라서 토지를 농가에 청부를 주어 경작하게 한 후, 농가는 청부계약에 따라 국가에 세금을 납부하고, 통일수매 혹은 할당수매 요구에 응하고, 아울러 작업반에 일정량의 유보를 납부하여 공동적립금과 공동경비로 사용하며, 나머지 생산물을 전부 농민의 소유로 한다. 농가청부경영이 농가청부생산과 가장 다른 점은 작업반의 통일적 분배제도를 없앴다

는 것이다.

농업 개혁과 관련한 중국에서의 주요 조치를 시기별로 보면 다음과 같다. 첫째, 1979년 9월 중국 공산당이 통과시킨 “농업발전의 가속화에 관한 약간의 문제에 대한 결정”(關於加快農業發展若干問題的決定)에서는 “부업생산을 위한 특별한 필요와 변방지역, 교통이 불편한 고립농가 이외에는 농가청부생산제를 실시하지 말라”고 명확히 규정하였다. 이는 예외적인 경우에만 실시할 수 있다는 제한을 둔 것이긴 하지만, 농가청부생산제를 공식적으로 허용한 첫번째 정책조문이다.

둘째, 1980년 말에는 변방지역과 빈곤·낙후한 지역 중에서 농가청부생산제를 실시할 필요가 있는 지역에서는 대중의 요구를 받아들여야 하며, 농가청부생산제를 실시할 수 있고 농가청부경영제를 실시할 수도 있다고 했다.

셋째, 1982년에는 완전히 제한을 취소하고 1983년에는 “농가청부생산책임제는 사회주의 집체소유제경제 중의 분산경영과 통일경영이 서로 결합한 경영방식이다”고 했고, “이 제도와 과거의 소규모 사유개체경제는 본질적인 차이가 있으므로 혼동하지 않아야 한다”고 명확히 지적하였다.

넷째, 1984년에는 농가청부생산책임제를 공고히 하고 완전하게 하는 조치들이 시행되어 4%의 가장 부유한 작업반이 이 제도를 시행하게 되었고, 농촌의 미시적 기초의 변혁이라는 과업의 완성이 일단락되었다.

다섯째, 1993년 첫 15년 토지청부제 기간이 만기된 후 중국정부는 농촌의 토지청부제기간을 향후 30년간 불변한다는 결정을 내렸다.

여섯째, 1998년 당양위원회 제15기 3차 전원회의는 농가청부경영을 기초로 하고 통분을 결합한 경영제도를 재차 강조하였다.

일곱째, 2001년에는 청부기간 촌 집단경제조직에서 일방적으로 토지청부계약을 해제할 수 없으며 토지사용권 이전은 반드시 자원적인 원칙 하에서 이루어지며, 그 수익은 농민에게 소유된다고 규정했다.

나. 기업개혁

개혁·개방 이후 지금까지 중국 경제개혁의 핵심은 역시 국유기업 개혁이다. 비합리적 관리체계에 의한 자원낭비와 저생산성은 국유기업 경영부실의 주요인으로 지적되고 있다. 국유기업의 경영부실을 불러오는 요인들을 정리해 보면, 첫째 체제적 한계, 둘째, 정기(政企) 미분리, 셋째, 장비와 경영기법의 낙후, 넷째, 소형분산입지의 문제, 다섯째, 정부관료와 기업구성원의 시장에 대한 인식 부족, 여섯째, 기업의 과도한 잉여인력 고용 그리고 사회 각 기관으로부터의 헌납요구 등이다.

등소평 시대에 들어서서 중국의 기업개혁은 기업자주권 확대라는 방향으로 추진되었다. 여기에서 국유기업 개혁에 초점을 맞추어 기업개혁의 역사를 회고하면 크게 다음의 세 단계로 나눌 수 있다.

첫째는 1979~1984년의 시기로, 이 시기 개혁의 주요 수단은 기업에 대한 ‘권한의 하향이양과 이익유보(放權讓利)’이다. 이 조치는 기업의 경영자와 생산자로 하여금 더욱 많은 수익 혹은 소득을 추구하여 노동의욕과 자원사용의 효율을 향상시키도록 하여,

사회적 부와 노동자 소득을 모두 증가시킨다는 목적을 달성하고자 하였다. 1978년 10월부터 시작되었던 각 지역의 기업 자율성 확대실험의 주요 조치는 첫째, 임금인상, 보너스 지급, 이윤유보 등의 수단을 통해 종업원과 기업가의 생산 적극성을 유발하고, 둘째, 재정권과 물자배분권의 하향이양 등을 수단으로 하여 기업 효율에 대한 각급 지방정부와 정부부처의 적극적인 관심을 유발하는 것 등이었다. 이 제도는 경영자와 생산자로 하여금 경제효율을 추구하게 하고, 나아가 기업이익과 개인수입 증가의 측면에서 눈에 띄는 효과를 거두었다. 이에 힘입어 중앙정부는 1980년 가을에 실험기업에 대한 몇 가지 개혁조치를 전국 예산내 국유공업기업 수의 16%, 생산액의 60%, 이윤의 70%를 차지하는 6,000여 개 기업에 대해 실시하였다.

이윤유보제의 실시로 인해 기업과 종업원의 생산의욕은 확실히 향상되었다. 그러나 거시정책의 왜곡이 여전하고 기업의 손익이 경영 상태를 완전히 반영하지 못하는 상황에서, 기업 자율성의 확대는 동시에 종업원들이 기업의 이익을 침식할 수 있도록 하는 편리한 길을 열어 놓았다. 따라서 기업 종업원의 적극성 제고가 이익 상납 임무의 이행을 보장하는 것은 아니었다. 이 문제를 해결하기 위하여 1980년 초에 산동성이 맨 처음으로 ‘이윤보유제’(利潤留成)를 ‘이윤청부제’(利潤包幹)로 바꾸었다. 즉 기업은 우선 국가에 이윤상납의무를 완수하고, 나머지의 일부 혹은 전부를 기업에 유보시키거나 혹은 일정비율에 따라 국가와 기업 간에 배분하는 것이었다. 이 제도는 단시일 내에 국가의 승낙을 받았고, 과거의 경험을 종합한 기초 위에서 신속하게 전국으로 확대되었다. 1981년 8월 말까지 전국의 현(縣) 이상에 소속된 국유기

업 가운데 이 제도를 실시하는 기업이 65%를 차지하게 되었고, 그 중에서 비교적 무거운 이익상납 임무를 부여받은 동부의 9개 성(省)·시(市)에서는 80%에 달하였다.

그리고 1983~1986년 기간 중국은 두 단계를 걸쳐 ‘이윤납부로 부터 세금납부로’의 이개세(利改稅: 이윤과 조세의 분리) 개혁을 추진하였다. 주요 목적은 정부 재정수입과 기업 가져분수입의 한계를 분명히 하는 것이었는데, 이는 국가의 재정수입을 세수에 연동시키고 기업수입을 이윤에 연동시키는 메커니즘을 형성시키는 것이었다. 제1단계 기업소득세는 1983년 1월 1일부터 세금징수를 시작하였다. 구체적인 방법은 청부제를 실시하는 소형기업 이외의 모든 국유기업에 대하여 55%의 기업소득세를 징수하는 것이었는데, 실제로는 55%의 기업이윤을 세수로 전환시킨 것이었다. 납세 후의 기업이윤은 다시 국가와 기업 사이에 배분하였다. 국가에 상납하는 부분의 이윤은 기업의 상황에 따라 각각 누증방식 상납, 고정비율 상납, 정액 상납 등의 방식에 의한 납부와 이에 부각하여 조절세를 납부하는 방식을 채택하였는데, 3년간은 불변이었다.

제1단계 기업소득세는 기존의 이윤과 세수가 혼재되어 있던 문제를 초보적으로 해결하였다. 제1단계 기업소득세의 미해결 문제를 해결하기 위하여 1984년 9월에 제2단계 기업소득세를 실시하였다. 즉 단일한 징세제도를 실시하였는데, 그 중에는 제1단계 이개세 시행 당시 만든 소득세와 조절세에 대한 개선, 자원세·도시유지건설세·건물세·토지사용세·차량사용세 등의 증설, 공상세의 산품세·부가가치세·영업세·염세로의 분할 등의 내용들이 포함되었다. 1985년 1월부터 징수를 시작하였다. 제2단계 이

개세는 일시적으로 효과를 거두었다. 문제는 회계제도와 감사제도가 아직 불완전한 상황에서 기업이 각양각색의 방법을 동원하여 자신의 소득을 증가시키고 세금부담을 경감하려고 하였다라는 점이다. 예를 들면 기업 노동력을 동원하여 사원주택을 짓고 그 건축 재료를 생산비용에 포함시키는 등의 방법이다. 결과적으로 정부의 세수는 증가하지 않고 자구 수단을 쓰지 않는 기업은 세금부담이 과중하여 부득이 기업세수청부제를 실시하게 되었다.

이 단계에서 개혁의 실제 결과를 보면, 기업과 종업원을 대상으로 하는 물질적 자극조치는 종업원의 적극성을 유발하고 기업의 활력을 증강시키는 측면에서는 어느 정도 효과를 거두었다. 그러나 현실적으로 권한 하향이양과 이익유보의 한계가 불명확하고 요소와 상품의 이중가격제 등 지대추구행위를 가능케 하는 일련의 허점 때문에, 기업이 자체 판매를 위해 계획지표를 낮게 책정 받으려고 하거나 계획지표를 달성하지 않고 기업 간에 보너스 지급경쟁을 벌이는 등의 현상이 나타났다.

둘째 단계는 1987~1991년의 시기이다. 이 시기는 기업경영메커니즘을 완전해지도록 하고 경영책임제(經營承包責任制)를 전면적으로 추진하는 단계이다. 기본적인 조치는 각종 형식의 경영책임제의 실시였는데, 대·중형기업에 대한 청부경영책임제(承包制) 실험, 소형기업에 대한 임차제(租賃制) 실험이 포함되었다. 이 시기에 가장 주요한 수단은 청부경영책임제였다. 이는 1980년대 초에 실시되었던 공업경제책임제와 유사한 제도로써 생산수단의 공유제를 유지한 상태에서 소유와 경영의 분리를 시도하는 형태이다. 기업과 주관부문 간의 협상을 통해 계약내용을 결정하는데, 각 기업의 상황에 따라 여러 가지 형태의 청부방식이 존재

한다. 상납이윤이 계약의 중심내용이 되고 기술개발 투자, 임금총액, 자산가치의 증식 등이 계약에 포함되기도 한다. 이윤상납임무 완수 후 이윤은 사내유보, 목표 미달성 시 기업이 책임진다. 물론 그 사이에 1989년 천안문사건도 발생하고 여러 가지 기복도 있었지만 기본방향으로는 10개 항목 또는 14개 항목의 권한을 기업에게 부여하도록 했다.

셋째 단계는 1992년 이후 현재에 이르는 ‘근대적 기업제도’의 수립을 지향한 단계이다. 1992년의 ‘전인민소유제 공업기업 경영체제전환 조례’를 계기로 통상적인 기업제도를 확립하려고 했다. 1993년에는 ‘회사법’이 제정되어 기업이 법인으로 자리잡게 되었다. 1996년부터는 대형 국영기업은 국유로 두고 소형기업은 민영화, 사유화를 비롯한 다양한 소유형태로 전환할 것을 적극적으로 장려하는, 이른바 ‘작은 것을 버리고 큰 것을 잡는다’(抓大放小)의 정책이 취해졌다. 이 시기에 중국은 국유기업의 활력부족 현상이 재산권의 불명확성에서 기인하는 것으로 인식하게 되고 아울러 주식제를 이러한 재산권의 불명확성을 제거하는 가장 효과적인 방식으로 보는 관점이 지배적으로 됨에 따라 주식제의 실시가 새로운 풍조가 되었다. 1997년의 제15회 공산당대회에서는 국유기업의 주식화를 내세웠다. 그러나 현실적으로 주식제는 주로 중국의 비교우위를 비교적 잘 이용할 수 있게 하고, 따라서 경영이 효율적인 국유기업에 대해 추진하였는데, 그 주된 의도는 자금조달이었다.

이윤유보제도를 비롯해 ‘이개세’, 청부경영책임제부터 법인화, 나아가 주식화로 이르는 중국 기업개혁의 역사는 ‘사회주의 제도’가 현실에 타협하는 역사이며, 또 어떤 의미에서는 기업제도 발전의 일반적 유형으로 중국이 회귀하는 역사이기도 했다. 또한

이것은 다른 한편으로는 기업에 보다 많은 자주권을 부여함으로써 기업을 진정으로 자립된 조직으로 개편하는 과정이기도 했다. 문제는 법률과 제도와는 별도로 기업의 자주권이 실제로 어느 정도 주어지고 또 뿌리내릴 수 있을 것인가 하는 점이다.

추가적으로 언급한다면, 이러한 기업개혁과정에서 불가결한 변화 중의 하나가 기업내부구조의 변화였다. 종래에는 당위원회 지도 하의 지배인 책임제가 많은 기업에서 채용되었지만, 1986년부터는 ‘지배인 책임제’가 대대적으로 전개되어 지배인의 권한이 이전보다 강해졌다. 반면 기업운영에 대한 당의 권한은 축소됨으로써 당은 이전에 비하면 ‘정치와 사상’ 감독·지도 업무에만 전념하는 형태가 되었다. 이러한 범위 안에서 ‘당과 기업의 분리’도 서서히 진행되었다. 또 직원노동자대표대회도 이전보다는 많은 권한을 가지게 되었다. 이러한 의미에서 보면 직원과 노동자의 권리가 신장되었다고 할 수 있다. 노동조합도 노동쟁의가 늘어나 ‘노사관계’가 긴장되면서 중요한 중재, 조정기능을 가지게 되었다. 더욱이 주식화³³가 실시됨으로써 기업 내에 이사회가 설치되고 또 주주총회라는 새로운 조직이 만들어지게 되었다.

다. 은행제도 개혁

일찍이 인민은행은 발권은행임과 동시에 상업은행이었으며 정부의 금고임과 동시에 일반 저축은행이기도 했다. 그밖에 외자를 취급하는 중국은행, 건설자금을 제공하는 건설은행, 농업개발을

³³ 국유기업에 대한 주식제 개혁은 일찍이 1988년 조자양이 정부보고에서 강조한 바 있고, 이어서 많은 학자들이 동조하기도 하였다. 그러다가 1997년 ‘15대’에서 정식으로 인정되었다.

담당하는 농업은행, 그리고 농업은행의 보조금융조직으로서 농촌의 신용합작사가 존재하였다. 개혁 이후 다양한 은행조직이 생기고 동시에 인민은행이 중앙은행으로서 자리잡았다. 그 후 중앙은행의 지도하에 전문은행을 주체로 하여 각 금융기구가 병존하는 금융체계를 초보적으로 수립하였다.

그 경과를 보면, 1979년에 중국농업은행을 부활시켰고, 중국은행을 설립하여 외환전문은행으로 지정해 대외무역에 대한 대출업무를 담당하도록 하였다. 1984년에는 중국공상은행과 중국인민보험공사를 설립하였는데, 공상은행은 상공업기업의 여·수신업무와 결제업무, 그리고 도시의 수신업무를 담당하도록 하였고, 인민보험공사는 단독으로 체계를 수립하여 독립적인 경영을 하도록 하였다. 1985년 11월부터 중국인민건설은행은 재정부의 통제에서 벗어나, 전체 자금이 인민은행의 종합대출계획에 포함되었고 아울러 업무상 중국인민은행의 지도와 관리를 받게 되었다. 화폐발행 업무와 상공업 여·수신업무가 명확하게 분리된 후, 중국인민은행은 중앙은행의 기능만을 수행하도록 업무가 단일화되었다.

1986년부터는 금융체계에 시장메커니즘을 시험적으로 도입하기 시작했는데, 전국 각지에서 중심도시를 핵심으로 하는 수평적인 자금 유통망을 건설하고 이를 점차 은행간 단기자금시장으로 발전시켜 자금 과부족을 조절하는 수단으로 삼았다. 수년간에 걸친 노력 끝에, 인민은행의 지도하에 전문은행과 종합성은행을 주체로 하는 보험, 신탁, 증권과 도시·농촌신용사를 보조하는 금융조직체계가 점차 형성되었다.

1993~1994년에 폭발한 인플레이션은 중국의 은행체계에 심각

한 문제점이 있다는 것을 반영하였으며, 이는 은행체계에 대한 중국정부의 심층적인 개혁을 추진하는 계기가 되었다. 1994년부터 실시되었던 주요한 개혁조치는 아래와 같다. 첫째, 화폐정책의 조절은 여러 다층차적으로 조절하던 것을 중앙이 통일로 조절하는 것으로 바뀌었다. 둘째, 간접조절기구를 설립하였다. 1995년 전국인민대표대회에서 통과한 「중국인민은행법」은 중국인민은행의 화폐정책은 화폐를 안정시키고 이로써 경제성장을 촉진시킨다고 명확히 규정하였다. 중국인민은행은 1994년부터 화폐공급량 통계 탐지지표를 내세워 정기적으로 사회에 공포하였다. 이와 함께 화폐정책도구의 개혁도 점차 추진되었다. 셋째, 기존의 4대 국가전문은행을 국유 독자상업은행으로 만들었고, 1995년의 「중화인민공화국 상업은행법」 규정에 따라 분업 경영을 실행하고 신탁투자업무를 중단하였다.

그리하여 1994년 이후에는 다음과 같은 은행체계가 완성되었다. 즉 인민은행을 정점으로 세 개의 정책은행, 네 개의 국유 상업은행, 수 개의 민간 상업은행과 외국은행, 마지막으로 비은행금융기구가 있는 하나의 거대한 금융구조가 형성되었다.³⁴ 예를 들면 농촌 내에서는 농촌합작 금융조직이 그러하고, ‘요회’(搖會)라든가 ‘표회’(標會)와 같은 여러 가지 이름을 가진 전통적 무진조직, 그리고 고리대부가 시장화가 진전된 지역을 중심으로 부활하여 군생해 왔다.

³⁴ 비은행기관에는 농촌 및 도시 신용합작사가 포함되며 그밖에 중국인민보험공사 등 보험회사, 중국국제투자공사, 국내·국외 리스회사와 금융회사 등이 있다.

라. 증권시장의 발전

증권시장은 국유기업 경영의 상업화 및 민영화 진전과 관련되어 있다. 즉 기업이 국가 계획명령의 통제에서 벗어나 얼마만큼 시장원칙에 따라 자율적인 경영을 할 수 있고 실질적으로 그 경영에 책임을 지는가, 나아가 생산수단의 국가소유 원칙이 완화되고 점차로 자본시장이 형성되어 가는가와 관련되어 있다.

이러한 점에서 볼 때, 중국에서 증권시장은 두 단계를 거쳐 육성·발전되었다. 첫 단계는 1980년부터 1990년에 이르는 실험단계이다. 중국 증권시장은 1980년 중국인민은행이 요녕성 무순(撫順)시의 사무용 판사처 대리 기업에서 주식을 발행하고 또 1981년 재정부에서 국고권을 발행한 것에서부터 비롯된다. 1984년 주식회사인 북경 천교(天橋)백화점주식회사가 설립되었고, 이와 함께 당국은 몇몇 도시에 주식발행을 실험하도록 하였다. 같은 해 7월에 인민은행 상해 분점은 '주식발행 잠정관리 판법'을 발표하고 9월에 화녕(華寧)실업공사, 11월에는 상하이 비락(飛樂)음향주식회사가 개인과 종업원에게 주식을 발행하였다. 1986년 국무원은 국유기업이 종업원과 관계기업에 주식을 매각할 수 있도록 하였다. 이에 따라 많은 대·중형 기업이 증권을 발행하기 시작하였고 증권 붐으로 이어졌다. 그러나 1987, 1988년까지는 주식과 채권의 구분이 명확하지 않았고 주식의 인쇄방법도 통일되지 않았다. 그 뒤에도 증권거래소, 증권회사, 관리기구 등 증권시장의 발전에 필요한 제도와 기구가 부족하였고, 비조직적인 '장외거래'가 이루어졌다.

두번째 단계는 증권시장을 지탱시켜 주는 제도와 기구의 구축

작업 단계이다. 우선 증권거래소가 개설되었다. 1990년 12월 상하이, 1991년 7월에는 심천에 회원조직을 가진 증권거래소가 영업을 시작하였다. 점포 앞 거래체계는 거래소에 의한 집중거래체제로 전환되었다. 상하이와 심천의 증권거래소를 비교해 보면, 심천은 주식중심인 데 비하여 상하이는 채권중심에서 점차 주식중심으로 바뀌어 갔다. 현재 증권거래소는 이 두 지역에만 설치되었으며, 중경, 무한 같은 대도시도 거래소를 개설하려 하고 있다. 증권거래소의 설치에 이어 규모가 큰 국가종합증권회사를 설립하는 등 제도를 구축하는 작업이 진행되었다. 중국에서는 원래 증권회사가 없었다. 은행이 겸업을 하거나 투자신탁회사가 설립되어 유사한 기능을 하였으며, 1987년 9월에는 심천에 최초로 증권회사가 설립되었다. 그 뒤 인민은행의 허가를 얻어 많은 중소기업의 증권회사가 설립되었으나 이제 막 발전중에 있는 시장을 지도할 만한 대규모 전국 종합증권회사는 없었다. 1992년 9월 4대 전문은행, 교통은행, 보험회사가 중심이 되어 북경에 본부를 둔 공상은행계 화하(華夏)증권, 상해에 본부를 둔 인민은행계 국태(國泰)증권, 심천에 본부를 둔 농업은행계 남방(南方)증권 등 3개 종합증권회사가 설립되었다. 1993년까지 증권회사는 70개에 이르렀고, 증권영업소는 1,000개 소를 넘었다. 종합증권회사의 설립에 뒤이어 증권시장을 지지할 제도 및 기구를 확립하기 위한 증권관리감독체계가 구축되었다. 우선 1991년 8월 증권계의 자주적 규제기관인 증권업협회와 국채협회가 조직되었고, 이어 1992년 10월 국무원 증권관리위원회와 증권감독관리위원회가 설립되었다.

마. 재정체계개혁

1970년대 후반 사회경제문제 해소를 위한 재정지출, 1970년대 말부터 국유기업 ‘기업자주권’을 확대하는 개혁 등에 따른 기업재정권 확대와 임금 증가 등에 따라 재정지출이 증가했다. 1979년에는 거액의 예산적자가 생겼고 중앙예산에 거대한 압력을 주게 되었다. 지방정부의 “수입을 늘리고 지출을 줄일 수 있는” 적극성을 도모하고 중앙의 재정수입을 보장하기 위해 1980년부터 중국의 재정예산체제를 개혁하기 시작했다.

1979년부터 중앙과 지방의 재정제도 및 예산편성방식이 바뀌었다. 1979년의 새 재정예산제도에 따르면, 예산은 국가-중앙-지방 예산으로 구분되었다. 국가예산은 중앙과 지방예산의 합계로서 국무원에서 국가와 중앙예산을 편성하고, 각급 인민정부에서는 지방예산을 편성한다. 전인대에서 국가와 중앙예산을 의결하고 지방예산은 각급 인민대회에서 의결한다. 이 중에서 국가예산은 1988년까지 중앙과 지방을 합한 국가예산과 동일한 개념으로 받아들여졌다. 그러던 것이 중앙과 지방 예산으로 나뉘었다. 국가예산과 중앙예산의 편성과 심의·의결은 종래의 방식을 그대로 답습하고 있고, 다만 중앙예산에 대해서는 중앙에만 사용하도록 한정하고 있다. 그러나 지방재정은 많은 문제점을 안고 있는데, 그 중 가장 중요한 문제는 총액 면에서 매우 큰 규모에 달하는 재정의 수지구성이 상세한 계표 수가 없이 매우 느슨하게 되어 있다는 점이다. 국가예산과 중앙예산이 전인대에서 의결될 경우, 양자 간의 차액이 바로 지방예산규모가 된다. 그런데 각 지방의 인민대표회의가 중앙의 원안대로 의결하지 않는다면 국가예산 전

체가 혼란에 빠지게 된다. 1980년의 ‘수지분리, 분급재정 책임’ 체제로 인하여 통일적 수입과 통일적 지출체제로부터 수입과 지출이 분리되었다.

지방재정책임제는 재정체제 개혁의 일환으로서 1980~1993년에 걸쳐 실시된 재정제도이다. 재정책임제에는 1980년의 ‘수지분리, 분급책임’, 1985년의 ‘세목구분, 수지확정, 분급책임’, 그리고 1988년의 ‘재정책임’ 같은 단계적인 형태가 있었다. 1988년부터 전국적으로 확대된 ‘재정책임’은 이미 1980년부터 광동성과 복건성을 대상으로 실시된 바 있었다. 이 제도도 지방에 따라 조금씩 다른 모습을 나타냈다. 이 재정책임제는 지방정부의 재정에 대한 책임감과 지방재력의 증강에 크게 기여하였다. 그러나 재정책임제는 우선 지방 간의 불공평 현상을 만들어냄으로써 일부 지역의 불만을 자라게 하였다. 또한 지방재정책임제는 지방의 맹목적 투자와 지방 간의 시장붕쇄, 지방정부와 기업의 유착, 국가의 재력분산화, 중앙의 거시조절능력 약화 같은 많은 문제를 낳았다. 이러한 난관을 타개하기 위해 분세제(세금종류에 따라 중앙세와 지방세로 나눔)가 고려되었다.

1993년부터 실시되었던 분세제는 중앙세와 지방세를 비교적 명확하게 구분함으로써 중앙의 재력을 강화하려는 의도를 담고 있었다. 분세제규정은 중앙과 지방 간의 조세를 3분하였다. 대표적인 중앙수입은 중앙이 운영하는 국영기업의 소득세·조절세, 철도부와 은행 본점의 영업세, 부가가치세, 개인소득세 등이 대표적이다. 정부는 분세제를 통하여 중앙과 지방의 재정지출 범위를 명확하게 구분하고, 여기에 기초한 중앙세와 지방세 체계를 구축하려 하였다. 중앙의 재정지출에는 중앙관할의 기본건설비, 국유

기업의 기술혁신비, 국방비, 외교 및 대외원조비, 중앙행정비, 외교, 국민경제 구조조정, 지역격차 해소에 관한 지출이 포함되어 있다. 지방정부의 행정지출로서는 지방의 경제발전에 필요한 지출, 도시유지건설비, 지방문화·교육·위생지출, 가격보전지출 등이 있다. 세수입 전체는 중앙세, 지방세, 중앙·지방공유세로 나뉜다. 관세, 소비세, 국유기업의 소득세 등은 지방세에 넣는다. 중앙·지방공통세는 부가가치세, 자원세, 증권거래세 등이 포함된다. 중앙·지방공유세의 75%가 중앙에, 25%가 지방에 분배된다.

분세제가 실시되면서 세제개혁이 본격화되었다. 이전의 세제는 세목이 중복되어 있었고, 소득세제가 복잡하여 현실에 적용되기 어려웠다. 또한 산업마다 적용되는 세율이 달랐으며, 국유기업에 대한 과세가 일관되지 않았다. 사회경제상황이 변화함에 따라 상속세와 사회보험세, 불로소득세에 대한 과세 등 새로운 세목도 필요하게 되었다. 이러한 변화에 대응하여 세법을 정리하고 엄격한 징세관리의 필요성이 제기되면서 세제개혁이 본격화되었다.

1993년의 분세제 개혁은 당시까지의 개혁과는 성격이 크게 달랐다. 종래의 세수발상은 이윤상납이라는 사고방식의 연장선상에 있었기 때문에 제정수입을 확보하는 방법을 이윤상납으로 할 것인지, 납세방법으로 할 것인지가 주요 관심사였다. 그러나 새로 시작된 세제개혁에서는 부가가치세를 중심으로 한 유통과세로 중점이 전환되었다는 점이 가장 큰 변화이다. 게다가 개인소득세에 대해 과세방법을 일반화하였다. 이와 동시에 기업소득세도 국유기업뿐만 아니라 외자계 기업, 집단기업, 사영기업에 일률적으로 적용하도록 하였다. 이렇게 해서 조세체계는 과도적 형태로부터 어느 정도 탈피할 수 있게 되었다.

바. 사회보장제도

1978년 12월에 개최된 중국 공산당 제11기 3중 전회를 기점으로 경제체제 개혁이 시작되었다. 따라서 1978년에서 1994년까지 기간 동안 새로운 제도를 육성하고 마련하는 단계에 들어섰다. 중국에서는 1985년 제12기 5차 전체회의에서 제7차 국민경제 및 사회발전 5개년 계획을 수립하여 노동보험 대신 사회보장이라는 용어를 주로 사용하기 시작하였다.

중국 사회주의 체제 아래에서 국영기업을 단위로 사실상 주거, 교육, 의료, 연금 등 노동자들의 생활에 필요한 모든 복지혜택을 공급하여 왔다. 따라서 사회주의 체제 아래에서 중국의 국영기업들은 합리적인 경제단위라기보다는 상당한 수준의 복지혜택을 제공하는 복지단위체였다. 그러나 시장경쟁 아래에서 국영기업들의 이와 같은 부담은 다른 사영기업과 외자기업들과의 경쟁에서 불리한 조건으로 될 수밖에 없었다. 결국 국영기업의 복지 제공의 부담을 줄여 주기 위한 사회화된 복지체제가 필요로 했다.

특히 1980년대 중반 이후, 국영기업의 노동자들의 노령화가 가속화되고 퇴직노동자들이 증가하면서 부양비율이 증대하는 동시에 국영기업의 개혁이 진행되면서 이들 기업들이 자신들의 경영상의 이익과 손해를 책임지게 되자 기업 자체를 복지단위로 하는 구 체제를 운영하기 어렵게 되었다. 이러한 맥락에서 중국은 1993년 당의 제14차 3차 전원회의의 사회주의 시장경제체제의 약간의 문제에 관한 결정에서 사회보장체제 특히 연금제도에 대한 개혁에 대한 몇 가지 원칙을 결정하였다. 연금제도를 기존의 기업단위의 보장제로부터 부분기금제(patially funded scheme)로

전환시키기로 결정하였다.

부분기금제에 따르면, 개인구좌는 개별 노동자들이 자신의 임금의 8%를, 그리고 기업이 그 기업임금 총액의 3%를 부담하여 전체적으로 노동자 임금의 11% 수준으로 구성한다. 그리고 사회기금 풀은 전적으로 기업이 부담하는데, 중국정부는 기업들의 부담비율을 개인구좌에 납부한 부분을 포함하여 기업 임금총액의 20%를 넘지 않는 범위에서 성(省) 정부가 결정토록 하였다. 이것은 기업의 부담을 임금총액의 20% 이하로 제한함으로써 국영기업의 연금에 대한 부담을 경감시키기 위한 조치라고 생각된다.

중국은 새로운 연금제도에 기초하여 정리해고를 통해 국영기업의 구조조정을 수행해 왔다. 중국은 이들 정리해고 대상자들에 대해 아주 독특한 하강(下崗)이라는 형식의 생활보장을 피하였다. 즉 비록 기업 내부에 일자리는 없지만 그래도 기업과 노동관계를 일부 유지하여, 이들에게 하강노동자의 신분을 주고 해당 기업의 재취업센터를 통해 기본생활보장의 혜택을 제공하는 것이다. 중국은 1997년 이래 하강정책을 본격적으로 실시하기 시작하여 엄청난 규모의 국영기업 구조조정을 실시하였다.

1998년 5월 국무원은 전국 국영기업 하강노동자 기본생활보장 및 재취업회의를 개최하여 하강제도에 대한 통일적인 제도적 장치를 마련했다. 그러나 2001년부터 점차 하강제도를 실업제도로 전환시키는 작업을 시작하였다. 즉 기업들을 사회보험인 실업보험에 가입하게 하여 정리해고 대상자는 이러한 실업보험을 통하여 기본생활을 보장해 주면서 하강제도에 의한 기본생활보장을 축소시켜 가는 것이다.

실업보험제도의 제도적 구상이 상당히 제한적으로 형성되면서

실업보험 대신에 사회구제제도로서 도시지역 최저생활보장제도를 확충하려는 노력이 나타나게 되었다. 중국의 도시지역 최저생활보장제도는 중앙의 결정이 나오기 이전에 일부 지방에서 먼저 시험적으로 운영되었고 이것이 이후 중앙의 지지 아래에서 점차 전국적인 제도로 확대되었다. 1993년 6월 중국에서는 최초로 상해에서 도시주민 최저생활보장제도가 실험적으로 실시되었고, 이어서 1994년 소집된 전국 민정회의에서 정부는 상해의 이러한 실험을 인가해 주고, 이어서 이 제도를 여타 지역에서도 시험적으로 실시할 수 있게 하였다. 1995년 말에 실업보험 가입자 수는 종업원 전체의 68.5%를 차지하였으며, 국유기업의 가입자는 종업원의 89.6%를 차지하고 있었다. 그러나 실업보험에는 피보험자의 범위가 좁고, 실업보험의 사회플화 수준이 낮으며, 급부금 가운데 실업구제 급부가 겨우 28%에 지나지 않는 것과 같은 문제점이 있었다. 게다가 실업보험은 종업원 개인이 부담하지 않기 때문에 보험의 납부액이 한정되어 있다는 결점을 가지고 있었다. 1997년 국무원은 “도시지역주민 최저생활 보장제도의 수립에 관한 국무원의 통지”를 발표하면서 이 제도의 전국적 실행을 본격적으로 추진하게 된다.

중국농촌 사회보장제도의 발전은 도시에 비해 상대적으로 낙후된 상황이다. 대부분 농가는 가정을 위주로 생산과 소비를 진행하고 있기 때문에 양로는 자녀들과 기타 법률담당자가 부담을 하고 있다. 이와 같은 방법은 사실상 중국의 농촌 실정에 적합하며 법률의 보호를 받고 있다. 그러나 근년에 들어와서 일부 경제가 발전한 농촌지역에서는 사회보장제도를 제시하고 있다. 대부분 상황에서는 농촌의 촌급조직에서 출자하고 촌 집단경제발전

의 상황에 따라 노인들에게 양로금을 지불하거나 양로원을 세우기도 한다. 일부 부유한 농촌에서는 이와 같은 복지로 제공하는 잠재적 수입이 촌민들의 형식상의 수입보다 훨씬 더 많은 경우가 있다.

사. 가격제도

가격개혁은 소비재가격 개혁, 생산재가격 개혁, 요소가격 개혁의 순서로 진행되어 왔는데, 지금까지 두 단계를 거쳐 이루어져 왔다.

첫단계는 1978~1984년이였다. 개혁초기 단계에서 급격한 가격 상승을 방지하기 위해 중국은 가격조정 위주의 가격개혁과 이중가격제도를 실시하였다. 이의 주요한 내용으로는 식량 등 농산품 수매가격의 인상, 생산유인을 위해 추가수매분에 대한 우대가격 적용, 수매가격의 인상으로 인한 도시주민의 실질소득 하락을 보전해 주기 위한 가격보조금 지급, 공업소비제품의 가격조정 등을 들 수 있다. 또한 국가지정가격 이외에 국가지도가격과 시장가격을 도입하여 다양한 가격을 병존시키는 가격관리방식이 도입되었다. 한편 중국정부는 기업에 부분적인 가격결정권한을 부여하고 생산재 중 철강, 석탄, 석유 등은 국가지정가격과 시장가격을 함께 적용하는 이중가격제를 시행하여 국유기업이 생산한 생산재 중 계획량 이상으로 초과 생산한 제품에 대해서는 시장가격으로 판매할 수 있도록 승인하였다.

이러한 이중가격제는 시장가격과 계획가격을 공존시킴으로써 정책당국과 기업의 시장기구에 대한 적응력을 제고시키는 데 기

여하였다. 먼저 정책당국은 시장가격의 정보를 이용하여 생산재의 계획가격을 상향 조정함으로써 계획가격을 시장가격으로 성공적으로 전환시킬 수 있었다. 기업 입장에서는 시장가격과 계획가격이 공존하는 상황에서 시장을 통한 이윤의 극대화를 추구함으로써 경영의 효율성을 습득하고 시장에서 판매될 수 있는 제품을 생산하도록 유도함으로써 생산제품의 품질향상에 기여하였다. 그러나 이중가격제는 시장가격과 계획가격의 차이를 이용하여 부당이득을 수취할 수 있는 기회를 제공함으로써 부패의 온상이 되기 쉽고 수급변화에 적절히 대처할 수 없는 문제점을 내포하고 있다.

1985년부터 시작하여 가격개혁은 시장메커니즘을 상품과 물자의 가격형성과정에 도입하는 제2단계에 진입하였다. 이 시기의 주요한 가격개혁 조치는 서로 다른 형식과 서로 다른 정도로 점차적으로 상품과 물자의 가격을 자유화하여 동일 종류의 상품과 물자의 계획내 부문에 대해서는 정부가 가격을 결정하고 계획외 부문에 대해서는 시장에 의해 가격결정을 하는 이중가격제의 실시였다. 계획외 생산·유통과 비국유부문의 고속성장에 따라 시장가격이 차지하는 비율은 갈수록 커지고, 계획가격이 차지하는 비율은 갈수록 작아졌다.

1992년 가격자유화 조치는 중국의 가격체제 개혁에서의 중요한 비약이었다. 이로써 1993년 말에 시장에 의해 가격이 결정되는 비중이 소비재는 93.8%, 생산재는 81.1%, 농산품은 87.5% 수준에 이르렀다. 1996년에 이르러서는 가격이 전적으로 시장에서 결정되는 상품은 이미 전체 소매 판매액의 93%에 달하였고, 농산품 구매총액의 79%, 생산재 판매총액의 81%에 달했다. 공업부문

에서는 지령성가격의 영향을 받는 생산액이 총생산액 가운데 점하는 비율은 1979년의 70%로부터 5%로 하락하였고, 시장신호가 기업의 자원배분에 미치는 영향은 갈수록 커졌다. 가격이 시장에서 결정되는 것은 기업으로 하여금 경영메커니즘을 전환하도록 압박하는 중요한 원동력이 되었다. 이러한 경제 환경 하에서는 기업은 필연적으로 비교우위를 이용하고 비교열위를 회피하는 문제를 고려하게 되고, 기업이 수익성을 중시하게 되는 것은 필연적인 결과였다.

4. 사회

가. 사회구조 변화

(1) 국가-사회관계 변화

중국공산당이 개인과 사회에 대해 지배력을 행사할 수 있었던 제도는 다음과 같은 몇 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 개인을 집단으로 조직하는 조직제도다. 중국의 개별 농민은 인민공사에, 도시의 개별 시민은 ‘단웨이’(單位)³⁵에 조직되어 있다. 둘째, 집단 내부에서 공산당 당원이 갖는 특별한 지위다. 공산당의 간부만이 인민공사와 단웨이의 지도자로 성장할 수 있었고, 자원을 독점하고 있었기 때문에 개인은 인민공사와 단웨이의 지도자에 대해 경

³⁵ 국유기업, 공산당과 정부의 행정기관, 국가가 운영하는 비영리기구를 ‘단웨이’라고 한다. 단웨이 제도에 대해서는 다음을 참고하십시오. Lü Xiaobo and Elizabeth J. Perry eds., *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective* (M.E. Sharpe, 1997).

제적·정치적·사회적으로 의존할 수밖에 없는 구조에 처하고 있었다. 셋째, 개인의 이동을 가로막는 호구제도(戶口制度)다. 1950년대 후반기에 농촌인구의 도시 유입을 막기 위해 도입되었던 호구제도는 도시인구의 도시간 유동마저 금지시켰다. 넷째, ‘당안’(檔案) 제도다. 당안은 개인의 신상 기록부로서 평생 개인을 따라다니며, 공산당의 당원만이 관리할 수 있었다.

중국당국이 경제체제 개혁을 추진하면서 개인과 사회에 대한 공산당의 절대적인 지배력을 보장했던 위의 제도는 상당히 와해되었다. 그 결과 국가에 예속되었던 개인의 자주성은 확대되었고, 사회적 유대관계도 강화되었다. 개혁정책이 사회 발전에 대해 낱은 성과를 살펴보자.

우선, 인민공사가 해체되고, 농가가 토지를 점유하게 됨으로써 농민은 집단과 토지로부터 ‘해방’될 수 있었다. ‘탈집단화’(de-collectivization)의 효과는 다양한 형태로 나타났다. 무엇보다 농촌 노동력의 유동성이 증가되었다. 호구제도가 존재했음에도 불구하고 중국당국은 농촌의 노동력이 도시로 유입하는 것을 막을 수 없었다. 상당수의 농촌의 잉여노동력은 비정규직 형태로 새롭게 중국 사회에 등장한 도시의 비국유부문과 저렴한 노동력을 사용하려는 국유부문으로 신속하게 흡수되었고, 시장기회를 잘 포착한 일부 농민들은 개체호, 향진기업가, 사영기업가로 성장하기도 했다. 특히 전면적 개혁기 동안 일부 도시는 기존의 호구제도를 개혁하여 농민의 도시유입을 제도화함으로써 농촌노동력의 도시유입은 가속화되었다.

한편 개혁 초기 국가의 통일적인 직장배분제도가 폐지되었고, 1986년에는 노동계약제도가 도입됨에 따라 단위이에 속박되어

있던 노동력의 단웨이간, 단웨이로부터 비국유기업으로의 유동성도 증가되었다. 특히 전면적 개혁 단계에서 국가는 국유기업의 구조조정을 원활하게 추진하기 위해 전면적 노동계약제, 개인·기업·국가 3자 부담의 사회보장제도를 도입함으로써 개인은 더 이상 단웨이에 경제적·사회적·정치적으로 의존할 필요가 없게 되었다. 노동력의 유동성이 증가됨에 따라 당안 관리 제도의 유효성이 약화되었고, 공산당의 개인에 대한 통제도 점차 어렵게 된 데다 기업의 경영 성과를 강조하는 일련의 개혁정책이 도입됨에 따라 기업내 공산당 조직의 개인에 대한 지배력도 1980년대 들어 현저하게 약화되었다.³⁶

개혁·개방정책으로 비국유부문이 급성장하게 됨에 따라 중국 사회에서는 과거에 볼 수 없었던 다양한 사회단체들이 나타났다. 대표적인 사회단체가 바로 각종 업종협회, 비영리기구 또는 시민단체다. 이 같은 사회단체들은 증량적 개혁 단계 동안 중국당국의 정치적 이완 또는 관리 소홀의 분위기 속에서 우후죽순처럼 양산되었고, 1989년 천안문사건 직후 정치적 통제 및 관리 강화로 인해 일시적으로 성장세가 둔화되긴 했지만, 전면적 개혁 단계에서 중국당국의 ‘용인과 장려’에 힘입어 또 다시 비약적으로 성장하고 있다.³⁷

증량적 개혁과 전면적 개혁을 통해 중국에서는 사회의 힘이 많이 증가되었다. 여기서 주목할 것은 사회의 힘이 증가된 것이 당-

³⁶ G. Andrew Walder, "Workers, Managers and States: the Reform Era and the Political Crisis of 1989," *The China Quarterly*, No. 109 (March 1991).

³⁷ 장영석, "중국 NGO의 발전과 행위 양식에 대한 분석," 정갑영 외, 동북아 지역의 정치와 시민사회 (서울: 오름, 2004), pp. 191~195; 김재철, 중국의 정치개혁, pp. 232~235.

국가의 의도적인 퇴각에서 비롯되었다는 점이다. 여전히 당-국가의 힘은 다른 어떤 사회적 힘보다 크고, 사회의 힘이 증가되었다고 하지만 사회의 힘이 당-국가의 의지를 거역할 정도로 성장한 것은 아니다. 게다가 당-국가는 사회를 포섭하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있는 실정이다.

(2) 계층구조 변화

계획경제체제에서 ‘탈계층화’되었던 중국 사회구조는 기존 체제가 개혁되고 시장이 확대됨에 따라 ‘계층화’의 사회구조로 전환되었다. 중국당국의 증량적 전면적 개혁개방 정책은 중국사회에서 과거 계획경제체제 하에서는 존재하지 않았던 다양한 새로운 계급계층을 만들어 내었다.

우선 농촌사회계층의 변화를 살펴보자. 인민공사가 해체되고 국가가 농가에게 토지를 임대해주는 ‘농가하청경영제도’(家庭聯產承包制度)를 도입하자, 농촌 내에서는 노동의 질과 양, 시장기회를 포착하는 능력에 따라 부농, 중농, 빈농 등 다양한 계층이 출현했다. 또한 농촌에서 공업기업을 일으키는 사업가들도 등장했고, 개인영업을 하는 자영업자도 등장했다. 한편, 정보와 권력을 독점하고 있는 관료와 그가 맺고 있는 ‘관시 망’(關係網, 네트워크)에 들어가 있는 친인척, 친구들은 향진기업가, 사영기업가로 변신하면서 신속하게 부를 축적했다.

도시사회계층 변화는 좀 더 복잡하다. 우선 비국유부문에서의 계층변화이다. 대외개방지역에서 외자기업, 합자기업이 등장하면서 그 부문에 고용된 사무직노동자, 육체노동자가 증가되었다. 농촌에서와 마찬가지로 도시에서도 정보와 권력을 이용하여 시장

기회를 잘 포착한 일부 사람들은 도시 사영기업가로 발전하기도 했다. 도시 자영업도 대량으로 출현했다.

국유부문의 계층변화는 아주 선명한 대비를 이루면서 전개되었다. 증량적 개혁 단계에서 국유기업의 경영자는 기업의 소유권을 갖지 못하고 단지 자원에 대한 통제권을 행사할 수 있고, 또 해고권을 행사할 수도 없는 힘없는 경영자에 지나지 않았으나, 전면적 개혁 단계에서는 스톡옵션(stock option)을 소유하고, 해고권까지 행사할 수 있게 됨에 따라 자본주의 국가의 자본가계급과 유사한 계급으로 변화했다. 이에 비해 국가의 주인공으로 대접받던 노동자의 지위는 현격하게 저하되었다. 증량적 개혁 단계에서의 국유기업 노동자는 여전히 평생고용을 보장받았으나, 전면적 개혁 단계에 와서는 기업의 필요에 따라 해고될 수 있는 존재로 전락했다.

전면적 개혁 단계에서 국유기업의 소유권 구조개혁이 단행되는 과정에서는 일부 관료와 경영자들이 상호 결탁하여 국유자산을 다양한 방법으로 빼돌리는 ‘부정부패’ 문제가 심각한 사회적 문제로 부각되었다. 한편 경영성과가 나쁜 국유기업이 파산, 매각, 합병 등 다양한 형태로 구조조정되는 과정에서 국유기업 노동자들이 실업자, 반실업자로 전락함으로써 도시의 빈곤계층 문제가 표면화되기도 했다. 그밖에 도시로 유입된 농촌 노동력의 대부분은 정규직 노동자들과 동일한 노동을 하지만, 단지 농촌호구를 가졌다는 이유만으로 사회보장, 임금, 고용, 자식들의 교육면에서 도시호구를 가진 정규직 노동자들보다 현격한 차별 대우를 받는 소위 ‘비정규부문에 대한 차별적 대우’ 문제가 서서히 사회적 문제로 부각되고 있다.

(3) 사회 불평등 확대

개혁·개방 후 평균주의적인 배분의 제도가 타파되고 효율성을 강조하는 각종 제도들이 도입됨에 따라 중국사회의 불평등성은 더욱 심화되었다. 중국사회의 불평등성은 아주 다양한 영역에 걸쳐 나타났다.

첫째, 농촌 내부의 불평등성이다. 중국 국가통계국에 따르면, 농가 순소득의 지니계수는 1978년 0.21에서 1985년에는 0.23, 1990년에는 0.31, 1995년에는 0.34, 2000년에는 0.35로 지속적으로 확대되었다. 한편 농촌 내부의 각 성(省)간 소득 격차도 확대되었다. 각 성 농촌 내부의 1인당 평균소득의 지니계수는 1988년 0.19에서 1995년에는 0.23으로 확대되었다.³⁸

농촌 내부의 불평등성 확대는 다음과 같은 요인들로 설명할 수 있다. 우선, 농촌 노동력이 비농업분야에 취업할 기회가 있는지의 여부다. 국가통계국의 농촌호주 조사자료에 따르면, 1990년대 초 2차 산업에 종사하는 노동력의 1인당 평균소득은 농업에 종사하는 노동력의 2.6배에 달하고, 겸업을 하는 노동력의 1인당 평균소득은 농업에만 종사하는 노동력보다 50% 더 많다.³⁹

그 다음, 권력 변수다. 니(Nee)⁴⁰의 1985, 1991년 복건성 30개

³⁸ 李實, “中國個人所得分配研究回顧與展望,” 姚洋 主編, 轉軌中國: 審視社會公定和平等 (中國人民大學出版社, 2004), pp. 86~87.

³⁹ 上揭書, p. 99.

⁴⁰ Victor Nee, “The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China,” *American Journal of Sociology*, No. 101 (1996); Victor Nee, “Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China,” *American Sociological Review*, Vol. 56 (1991).

촌(村)에 대한 표본조사 자료와 1988년의 도시와 농촌 가구 통계 조사와 1994년 하문, 상해 등지에 대한 조사에 따르면, 관료의 소득 수준은 상층에 분포되어 있다. 농촌의 당 간부들은 탈집단화 과정을 지휘하면서 가장 좋은 토지와 농기구 및 농기계를 자신과 친척, 친구의 것으로 확보할 수 있었고, 급속히 커져가는 암시장에서의 거래를 통해 공급부족 상태의 상품과 물품을 확보할 수 있었다. 탈집단화 정책이 관료의 재분배 권력을 많이 약화시키긴 했지만 관료는 여전히 집체자산에 대한 통제권을 상당히 행사하고 있었고, 또 사업 허가권을 갖고 있었기 때문에 자금, 노동력, 원자재, 기술, 시장을 획득하려는 기업가들의 주요 로비 대상이 되었고, 기업가와의 경제적 교류를 통해 높은 소득을 올릴 수 있었다. 농촌 내부에 불평등을 낳은 가장 중요한 원천은 상업화된 경제 속에서 농촌 당간부들이 누리는 이점이었다.⁴¹

둘째, 도시 내부의 불평등성이다. 1978~1984년 도시주민소득의 지니계수는 0.16에서 0.15로 축소되었지만, 도시 내부의 개혁이 본격화된 1980년대 중반기 이후 지니계수는 지속적으로 확대되었다. 국가통계국의 자료에 따르면, 1988년 도시주민 화폐소득의 지니계수는 개인소득의 지니계수는 0.23으로 개혁초기보다는 확대되었다. 도시주민의 소득격차가 급격히 확대된 것은 전면적 개혁이 시작되었던 1990년대 중반기 이후부터이다.

도시 내부의 불평등성 확대는 다음과 같은 요인들로 설명할 수 있다. 우선 비국유부문 내에서의 소득격차 확대이다. 증량적 개혁 단계에서 비국유부문의 분배제도는 효율을 기초로 확립되었고,

⁴¹ 모리스 마이스너, 김수영 옮김, 마오의 중국과 그 이후 2 (서울: 이산, 2004), p. 647.

국유부문의 분배제도는 소득격차 확대를 바라지 않는 중국당국의 통제를 받고 있었기 때문에 비국유부문 내에서의 소득 불평등성 정도는 국유부문 내에서의 소득 불평등성 정도보다 더 높았다.

국유부문의 소득격차 확대는 중국당국의 몇 가지 정책이 큰 영향을 미쳤다. 우선 증량적 개혁 단계에서 중국당국이 도입했던 물질적 인센티브제도이다. 특히 보너스제도가 확립됨으로써 경영성과가 좋은 국유부문과 경영성과가 좋지 않은 국유부문 사이의 소득격차는 확대되었다. 그 다음 전면적 개혁 단계에서 실시되었던 국유기업에 대한 구조조정 조치이다. 국유기업 가운데, 경영성과가 좋지 않은 기업들이 파산, 매각, 합병되는 과정에서 실업자, 반실업자가 양산되었고, 그 결과로 도시 내부의 소득격차는 확대되었다. 국유기업 소유권 구조개혁 조치도 소득격차를 확대시켰다. 국유기업이 주식제 기업으로 전환되는 가운데, 우리사주제도가 광범위하게 도입되었고, 우리사주 분배과정에서 경영자들은 최대의 수혜자가 되었다.

셋째, 도시와 농촌 간의 불평등성이다. <표 II-1>에서도 나타나듯이 도시와 농촌 간의 불평등성은 증량적 개혁과 전면적 개혁이 진행되는 동안 지속적으로 확대되었는데, 1인당 평균 실질소득은 1985년 1.86에서 2000년에는 2.46으로 확대되었다.⁴² 세계은행에 따르면, 도시주민들이 누리고 있는 각종 비화폐적 소득까지 고려했을 때 중국의 도시와 농촌 주민의 실질적인 소득 격차는 4배에 달한다.

⁴² 李實, “中國個人所得分配研究回顧與展望,” p. 93.

<표 II-1> 중국 도시와 농촌 1인당 평균 실질 소득 격차

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
농촌 1인평균 실질소득(A)	398	400	410	413	381	416	420	443	459	492	542	613	649	678	704	718
도시 1인평균 실질소득(B)	739	838	861	837	842	911	978	1074	1175	1273	1335	1388	1435	1518	1658	1764
B/A	1.86	2.09	2.10	2.03	2.21	2.19	2.33	2.42	2.56	2.59	2.46	2.26	2.21	2.24	2.36	2.46

(자료) 李實, “中國個人所得分配研究回顧與展望,” p. 93.

넷째, 전국 소득격차의 확대이다. Adelman and Sunding(1987)에 따르면, 1978년 중국의 지니계수는 도시 주민이 획득하는 실물적 혜택을 포함시키지 않았을 때는 0.317, 포함시켰을 경우에는 0.438에 달한다. 그들의 연구에 따르면 1983년의 지니계수는 0.28~0.412로 나타났다. 중국사회과학원 경제연구소의 ‘소득분배 과제조’는 전국 지니계수를 1988년에는 0.38로, 1995년에는 0.45로 계산했다. 1988~1995년 지니계수는 매년 1%씩 증가한 셈이다.⁴³ 중국의 지니계수는 개혁·개방정책이 막 시작되었던 초기에는 감소되었다가 증량적 개혁과 전면적 개혁의 단계를 거치면서 확대되고 있는 추세이다.

나. 정보소통

중국의 개혁·개방정책은 ‘사상적 금기’를 타파함으로써 시작되었다. 문화대혁명이 종결된 직후 모택동의 주석 지위를 계승한 화국봉은 “모택동 주석이 내린 모든 결정은 우리 모두가 단호하

⁴³ 上揭書, p. 96.

게 지켜야 하고, 모택동 주석의 지시는 우리 모두가 모두 시종 어김없이 준수해야 한다”는 소위 ‘양개 범시’(兩個凡是)론을 제기했다. 이에 대해 정치적으로 복권된 등소평 등 문화대혁명 시기의 피해자 그룹은 문화대혁명에 대한 전면적인 재평가 작업을 요구했다.

1978년 5월 11일 광명일보 (光明日報)에 ‘특약평론원’의 명의로 ‘실천이 진리를 검증하는 유일한 기준이다’(實踐是檢驗真理的唯一標準)이라는 글은 ‘양개 범시’의 폐기를 촉구하는 광범위한 여론을 형성했다. 어떠한 이론도 지속적으로 실천의 검증을 받아야 한다는 이 평범한 글은 모택동의 글과 지시를 절대적 진리로 고집한 ‘양개 범시’의 오류를 겨냥하고 있었다.

광명일보 에 게재되었던 이 글은 다음날 인민일보 (人民日報), 해방군보 (解放軍報)에 게재되었고, 5월 13일까지 전국 성과 시의 35개 대규모 신문 중 25개에 전재되었다. 1978년 11월부터 12월에 개최되었던 중앙공작회의와 중국공산당 제11기 3중전회를 통해 등소평을 중심으로 하는 진리 표준 그룹은 양개 범시 그룹을 누르고 정치권의 전면에 등장했다.

중국의 개혁파 정치인들은 개혁정책의 대중적 기반을 넓힐 수 있는 다양한 정책을 전개했다. 1980년에 개최된 중국공산당 제11기 5중전회를 통해 통과되었던 ‘당내 정치생활에 대한 약간의 준칙’(關於黨內政治生活的若干準則)은 다양한 사상적 토론의 가능성을 열어준 조치였다. 준칙은 ‘머리카락을 당기지 않고, 모자를 씌우지 않으며, 몽둥이로 때리지 않는다’는 소위 ‘삼불정책’을 천명함으로써 문화·학술의 문제를 정치적인 문제로 비화하지 않는다고 밝혔다.⁴⁴

정치와 문화·학술을 분리한다는 중국공산당의 이 같은 방침으로 과거에는 금기시되었던 각종 서구의 사조들이 대학, 연구소, 출판계를 통해 대량으로 소개되었다. 한편, 홍콩에 인접한 심천, 주해, 하문, 산두 등지에 설립된 경제특구는 서구의 자유주의 사상과 물질문명이 중국 대륙으로 유입되는 중요한 통로였다. 대만과 홍콩에서 중국어로 번역된 서구의 다양한 사상들이 경제특구와 인적 교류를 통해 중국 대륙으로 유입되었다.

증량적 개혁기 동안 중국당국은 홍수처럼 밀려오는 서구의 자유주의 사상을 통제하기 위해 다양한 정책을 내놓았다. 1981년 1월 9일 중공 중앙은 ‘현재 보도 매체 선전 방침에 대한 결정’(關於當前報刊新聞廣播宣傳方針的決定)을 발표하면서 무정부주의, 개인주의, 부르주아 계급 자유화에 대해 반대한다고 천명한 데 이어, 1983년 가을부터는 부르주아 계급의 정신 오염 반대 캠페인을 전개했다. 또한 1986년 중국공산당 제12기 6중전회는 ‘사회주의 정신문명 건설 지도 방침에 관한 중공중앙의 결정’(中共中央關於社會主義精神文明建設指導方針的決議)을 발표하고 사회주의 가치관이 자본주의적 가치관보다 우월하다는 점을 다시 강조했다.

중국당국의 이 같은 조치가 나올 때마다 학계·언론출판계는 스스로를 검열하면서 서구 사조 유입과 확산에 신중을 기했지만, 증량적 개혁기 동안 중국에는 서구의 각종 사조가 꾸준히 유입·확산되었다. 중국 대륙에서 확산되었던 서구의 자유주의 사조는 결국 1989년 학생·시민들의 부패 척결과 민주화·자유화를 요구하는 대중적 시위의 기반이 되었다. 1980년대 전반에 걸쳐 중

⁴⁴ 胡惠林, 文化政策學 (上海文藝出版社, 2003), pp. 310~311.

국 대륙에 확산되었던 서구의 자유주의 사상은 천안문사건으로 한 동안 수면 아래로 잠복했지만, 천안문사건 이후의 개혁·개방 정책 심화 과정에서 다시 확산되고 있다.

개혁 심화기 동안 중국당국은 학문·문화와 정치를 구분한다는 기존의 정책을 고수하면서도 중국공산당의 주류문화를 육성·강화함으로써 서구의 자유주의 사상에 대처하는 정책을 전개하고 있다. 그러나 중국당국의 개혁·개방 심화 정책이 전개됨에 따라 중국공산당의 주류문화를 생산하는 학술·문화 생산 단위는 그 스스로가 신속하게 ‘탈중앙화’(de-centralization), ‘사회화’(socialization), ‘시장화’(marketization)되고 있다.⁴⁵ 여기서 탈중앙화란 지방당국이 관할하는 학술·문화 생산 단위가 많아졌다는 것을, 사회화란 국가 독점적인 학술·문화 생산 단위에 다양한 비국가 단위의 참여가 많아졌다는 것을, 시장화란 국가의 재정적 지원이 단절되었기 때문에 스스로 이윤을 목표로 활동해야 한다는 것을 의미한다.

탈중앙화, 사회화, 시장화의 영향으로 주류문화를 생산하는 단위들 상호 간의 경쟁이 치열하게 전개되기 시작했다. 주류문화를 생산하는 단위들조차 이제 시장 경쟁에서 승리하지 못하면 도태될 수밖에 없는 환경이 조성됨으로써, 주류문화를 생산하는 단위 스스로 시장의 요구에 부합하기 위해 국가의 방침을 어기는 각종의 ‘변통’(變通) 행위도 적지 않게 나타나고 있다.

한편 1990년대 중반기 이후에 중국 대륙에 광범위하게 보급되

⁴⁵ Guoguang Wu, 2000, "One Head, Many Mouths: Diversifying Press Structures in Reform China," in Ching-Chuan Lee(ed.), *Power, Money, and Media: Communication Patterns and Bureaucratic Control in Cultural China*, Northwestern University Press, pp.45-67.

기 시작한 컴퓨터와 인터넷의 확산은 중국공산당의 정보통제를 거의 무력하게 만들고 있다. 물론 중국당국은 국제적인 인터넷 접속 창구를 일부 사업자로 제한하고, 공안당국에 인터넷 사용자들의 정보를 감시할 수 있는 법적인 권한을 부여하는 등 다양한 조치를 통해 정보통제에 어느 정도 성과를 올리고 있지만, 다양한 온라인망을 통해 확산되는 모든 정보를 통제하는 것은 거의 불가능하다고 해도 과언이 아니다.

정보를 통제해야 할 중국공산당의 선전담당 부문과 공안당국의 좀 더 큰 고민은 어떤 정보를 통제해야 하고 어떤 정보는 통제하지 않아야 할지에 대한 명확한 기준을 갖고 있지 않다는 데 있다. 1990년대 들어와 중국공산당의 주류문화를 생산하는 단위조차 넘어서지 말아야 할 ‘경계선’을 넘어 중국당국으로부터 여러 형태의 제재를 받는 경우가 간헐적으로 발생하고 있는 것도 그 같은 기준이 없기 때문이다. 학문·문화와 정치를 구분할 수 있는 권한이 제도적인 기초가 아니라 중국공산당의 선전담당 부문과 공안당국에 맡겨져 있는 한 주관적인 판단으로 ‘유해한’ 정보를 가려내려는 중국당국과 ‘변통’의 방법으로 이를 넘어서려는 정보생산자 간의 갈등은 지속될 것이다.

다. 사회의식

(1) 개혁·개방에 대한 인식

중국인민들은 무엇보다 개혁·개방정책이 가져다주는 경제적 혜택이 컸기 때문에 개혁·개방정책을 전폭적으로 지지했다. 1980년 9월 중국공산당은 ‘하청경영책임제’(聯產承包經營責任制)

를 공식적으로 인정했다. 하청경영제도가 도입됨에 따라 1978~1984년까지 농산물의 총가치는 연평균 9%씩 증가했고, 농민의 1인당 소득은 6년 동안 거의 두 배로 증가했다.⁴⁶

농민의 소득이 증가된 것은 농업생산성 향상뿐만 아니라 놀라운 속도로 성장하고 있었던 향진기업(鄉鎮企業)에 힘입은 바가 크다. 1980년대의 대부분 기간동안 향진기업의 생산은 매년 35%씩 성장했다.⁴⁷ 향진기업의 성장으로 농민들은 소득을 증가시킬 수 있었다.

증량적 개혁 단계에서 개혁·개방정책은 중국의 대다수 인민들에게 물질적·정신적 혜택을 부여했기 때문에 물가 상승, 부패, 빈부격차 확대, 집단주의적 가치관 붕괴, 황금만능주의 등 개혁·개방정책의 다양한 부정적 효과에도 불구하고 대중들의 전폭적인 지지 속에서 추진될 수 있었다. 개혁·개방정책이 중단된 것은 중국의 개혁파 정치인들이 정치·경제·사회·문화 등 전방위에 걸쳐 개혁을 더욱 철저하게 추진하라는 대중의 요구를 거부하면서부터이다. 이 갈등은 학생들의 정치적 행동주의를 야기했고, 1989년 천안문사건이라는 비극으로 종결되었다.

정치적 통제와 경기 불황에 답답해하던 중국 지식인들과 인민들은 1992년 초 덩소평이 ‘남순강화’(南巡講話)를 시도하면서 꺼져가던 시장화 개혁정책을 되살려놓자 이를 대대적으로 환영했다.⁴⁸ 중국공산당은 1992년부터 다시 개혁·개방정책을 가속화했

⁴⁶ 마이스너, 마오의 중국과 그 이후 2, p. 648.

⁴⁷ 위의 책, p. 649.

⁴⁸ 덩소평은 천안문사건으로 개혁·개방 정책이 더 이상 진척되지 않자 1992년 1~2월 무창(武昌), 심천(深圳), 주해(珠海), 상해(上海) 등지를 방문하는 자리에서 “문제의 핵심은 성(姓)이 ‘자본주의’냐 아니면 ‘사회주의’냐 하는 점이다. 판단의 기준은 사회주의 사회의 생산력을 발전시키는 데 유리한지, 사회주의

는데, 개혁의 초점은 중국 사회의 골간을 형성하고 있던 ‘체제 내’의 각종 비효율적인 것을 개혁하는 데로 초점이 맞추어져 있었다. 국유기업의 이윤율과 적자폭이 확대되는 가운데 나온 일련의 개혁·개방정책은 개혁·개방정책을 더 이상 미룰 경우 체제의 골간이 와해될지도 모른다는 절박함에서 비롯되었다는 점에서 주동적인 정책이라기보다는 피동적인 개혁이라는 평가를 받기도 한다. 이 점은 이미 증량적 개혁기간 동안에 비국유부문과 시장의 힘이 매우 성장했다는 것을 의미한다.

필자에게는 개혁·개방정책이 대중들의 얼마나 큰 불만을 사고 있는지를 밝힐 수 있는 실증적 자료는 없지만, 개혁·개방정책이 대중들의 비난을 받고 있다면 그 주요한 이유 중 하나가 관료들의 부패문제를 잘 해결하지 못하고 있기 때문이라는 것은 명확하다. 중국사회과학원 사회학연구소가 1993년부터 매년 발간하고 있는 사회남피서(社會藍皮書)의 ‘전문가 설문조사’에 따르면, 부패문제는 중국당국이 시급히 해결해야 할 가장 큰 문제 가운데 하나로 손꼽히고 있다. 또한 2002년에 31개 직할시, 성회⁴⁹(省會)를 대상으로 실시한 ‘중국 도시주민 사회관념’ 조사에 따르면, 도시시민들은 부패문제를 실업문제에 이어 두 번째로 중요한 사회문제로 인식하고 있다.⁵⁰

국가의 종합적인 국력을 높이는 데 유리한지, 인민의 생활수준을 제고하는 데 유리한지에 있다”면서 개혁·개방을 좀 더 과감하게, 실험을 좀 더 과감하게 추진할 필요가 있다고 역설함으로써 꺼져가던 개혁·개방 정책을 되살려 놓았다.

⁴⁹ 성 정부가 소재하고 있는 도시를 말한다.

⁵⁰ 李培林·張翼·趙延東·梁棟, 社會衝突與階級意識: 當代中國社會矛盾問題研究 (社會科學文獻出版社, 2005), p. 205.

(2) 가치의식 변화

중국당국의 경제체제 개혁은 전통적인 사회주의적 가치의식도 변화시켰다. 우선 농촌에서는 ‘인민공사’(人民公司)가 해체되고 하청경영제도가 확립됨에 따라 가족영농이 부활되자 혈연에 기초한 가족이 중요하게 되었고, 가족의 의무는 강화되었다.⁵¹

또한 도시에서의 집단주의는 신속하게 개인주의로 대체되었다. 개혁·개방정책으로 정신적 인센티브보다는 물질적인 인센티브와 효율성이 강조됨으로써 집단주의는 더 이상 뿌리를 내리기 힘들게 되었다. 특히 1987년 이후 국유기업 개혁의 일환으로서 국유기업에 신속하게 확대되었던 기업하청경영제도와 1990년대 중반기 이후 국유기업 소유권 구조 개혁은 사회주의적 집단주의 가치를 붕괴시키는 데 결정적인 역할을 했다. 기업하청경영제도는 기업의 경영자, 주임과 반장을 정치사상을 강조하던 ‘정치인’으로부터 이윤 최대화를 추구하는 ‘경제인’으로 전환시켰다. 이에 따라 기업에서 실시되는 정치사상 교육은 단지 중국공산당의 방침을 이해하는 장소, 기업의 이윤을 창출하기 위한 교육장으로 변질되고 말았다.

한편 중국사회에 물질만능주의도 신속하게 확산되었다. 개혁·개방정책으로 정치적 기준에 따라 정신적 인센티브를 제공하던 과거의 인센티브 시스템이 붕괴하고 물질적 인센티브를 강조하는 시스템이 확립됨으로써 물질적 가치관을 중시하는 조류가 급속하게 확산되고 있다. 1980년대 중국사회에 유행했던 유행어 한

⁵¹ 헤럴 데이비스, “모택동 사후의 개혁과 중국의 가족제도,” 데보라 데이비스, 스티븐 헤럴 위움, 김혜진 옮김, *현대 중국의 가족제도* (동방미디어, 2001), p. 33.

마디가 이를 단적으로 보여준다. 중국 대중들은 글자는 틀리지만 발음은 동일한 것을 이용하여 중국공산당이 선전했던 ‘모든 것을 앞을 향해 본다’(一切向前看)라는 말을 ‘모든 것을 돈을 향해 본다’(一切向錢看)는 말로 바꿔 사용했다.

중국에서는 금기시되고 있는 자유주의 사상도 확산되고 있다. 1980년대 증량적 개혁 단계에서 정치적 억압이 이완되면서 중국에서는 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 요구하는 대중적 요구가 거세졌다. 이 같은 움직임에 대응하여 1986년 중국공산당 제12기 6중전회는 ‘사회주의 정신문명건설 지도방침에 관한 중공중앙의 결정’(中共中央關於社會主義精神文明建設指導方針的決議)을 채택했는데, 회의에서는 비록 일부 당 간부들의 반대로 좌절되기는 했지만, 일각에서는 ‘부르주아계급 자유화 반대’와 같은 문구를 삽입하지 말자는 주장을 제기했을 정도로 중국공산당 내부에서 조차 당시 중국인민들이 제기했던 자유를 어느 정도까지 용인하자는 흐름이 존재했다.⁵²

1980년대 중국사회에서 확산되었던 자유주의 사상은 1989년 천안문사건 이후 정치적 통제가 강화되자 자취를 감추었지만, 1990년대 중반기에 과거보다 더욱 이론적 체계를 갖추고 재등장했다. 중국의 대중신문으로서 영향력이 아주 큰 남방주말(南方週末)의 1998년 연말 특집기사에서 상하이의 한 학자가 “올해 중국 사상계의 최대의 성과는 학리적 입장에서 자유주의가 공개적으로 자신의 주장을 전개한 것”이라고 밝히고 있듯이 이제 중국의 신자유주의자들은 스스로 ‘자유주의자’라는 것을 숨기지 않는다.

⁵² 胡惠林, 文化政策學 (上海文藝出版社, 2003), p. 236.

라. 이익단체 출현, 갈등·저항 증가

(1) 사회단체 출현

문화대혁명이 종결되고 개혁·개방정책이 진행되는 동안 사회단체는 비약적으로 증가되었다. 중국 민정부의 통계에 따르면 1989년 초 전국적 네트워크를 가진 사회단체와 지방사회단체는 각각 1600개, 20여만 개로 증가되었다. 사회단체의 비약적인 증가는 두 가지 요인으로 설명할 수 있다. 우선, 다양하게 분화되었던 사회계층이 자신의 이익을 표출할 수 있는 단체를 필요로 했다. 그 다음, 중국당국의 관리 공백이다. 문화대혁명이 발발했던 1966년부터 천안문사건이 발발했던 1989년까지 사회단체를 관리·감독할 정부 부문은 사실상 존재하지 않았다.⁵³

천안문사건 발발 직후인 1989년 10월 중국당국은 ‘사회단체 등기 조례’를 발표했고, 사회단체에 대한 정리정돈 작업에 착수했다. 그 여파로 소위 3년간의 ‘조정기’ 동안 사회단체 수는 일시적으로 감소했지만, 개혁·개방정책이 본격화되기 시작한 1992년 이후부터 다시 비약적으로 증가하기 시작했다.

중국에서는 아직까지 사회단체를 체계적으로 조사한 통계연감이 발간되지 않고 있어, 이들 사회단체가 어떤 유형과 어떤 성격의 사회단체인지 명확하지 않다. 다만 중국 민정부가 1989년 12월 30일에 발표한 ‘사회단체 등기 관리 조례에 관련된 문제에 대한 통지’에 따르면, 사회단체는 ㉠ 학술단체, ㉡ 업종단체, ㉢ 전

⁵³ 관리공백은 1988년 정부 기구개혁 당시 사회단체에 대한 관리 책임을 민정부로 확정한 뒤 종결되었다.康曉光, “轉換時機中國社團,” 中國青少年發展基金會發展研究委員會編, 處于十字路口的中國社團 (天津人民出版社, 2001), p. 10.

문가단체, ㉔ 연합단체⁵⁴로 분류하고 있는데, 이 분류법에 따르면, 1996년 말 현재 전국적인 네트워크를 가진 사회단체의 수와 비중은 각각 다음과 같다. 학술단체는 680여 개(38%), 업종단체는 410여 개(23%), 전문가단체는 520여 개(29%), 연합단체는 180여 개(10%)이다.⁵⁵

위의 통계에서 알 수 있듯이, 모든 유형의 사회단체가 비약적으로 증가했지만, 특히 주목할 점은 업종단체의 비약적인 증가이다. 개체호, 사영기업, 합자·합자기업 등 수많은 비국유기업들이 자신들의 이익을 보호하기 위해 결성한 것이 바로 업종협회인데, 과거에는 없던 개혁·개방정책의 산물이라고 볼 수 있다.

(2) 사회적 갈등·저항의 증가

개혁·개방 이후 사회계층이 더욱 분화되고 개인의 권리의식이 증가하였으며 사회 각 계층의 수평적 연대가 강화됨에 따라, 또 당의 통제력이 약화되고 심지어는 당의 통제력이 미치지 않는 영역이 확대됨에 따라 중국에서 사회적 갈등은 점차 공개적이고 집단적인 형태로 표출되기 시작했다. 사회적 저항은 개인이나 집단의 이익을 증가시키기 위한 ‘이익 증진형’보다는 주로 합법적인 권리가 침해당하는 데 반발하는 ‘자기 보호형’ 형태를 띠었다.

증량적 개혁 단계에서 노사관계가 명확한 사영기업, 외자기업 등에서는 적지 않은 노동쟁의가 발생했고, 하청경영책임제도를 채택했던 국유기업에서도 이윤 추구 동기가 강화된 기업경영자

⁵⁴ 연합단체는 노동조합과 같이 대중을 조직하고 있는 단체 혹은 단체의 연합체를 의미한다.

⁵⁵ 王穎·孫炳耀, “中國民間組織發展概況,” 俞可平 主編, 中國公民社會的興起與治理的變遷 (社會科學文獻出版社, 2002), p. 2.

들이 규율을 잘 지키지 않는 노동자들에게 과도하게 임금을 삭감하는 등 노동자 처벌을 남용함으로써 적지 않은 노동쟁의가 발생했다.

노동자의 집단적인 저항은 전면적 개혁 단계에서 더욱 확대되었다. 노동중재위원회에 접수된 국유기업의 노동쟁의 안건과 집단적인 노동쟁의 안건은 1996년 16,390건, 757건에서 1997년에는 18,546건, 969건, 1998년에는 22,191건, 1358건, 1999년에는 26,726건, 1,783건, 2000년에는 32,715건, 2,203건, 2001년에는 42,873건, 3217건으로 급증했다.⁵⁶

한편, 당국의 엄격한 보도 제한과 통계자료 통제로 중국 농촌에서 발생하고 있는 농민들의 저항의 전면적인 양상과 규모는 알 수 없지만, 리창핑(李昌平)의 총리께 사실을 말하다 (我向總理說實話)라는 책과 천구이이(陳桂棣), 춘타오(春桃)의 중국농민조사 (中國農民調查)라는 책이 공동으로 지적하고 있는 중국 농민의 저항 원인과 전개 양상은 다음과 같다. 우선 관료들이 각종 명목으로 농민들에게 거두는 잡다한 세금이 도가 지나칠 정도로 많지만, 그 사용 용도가 불투명하고 부패가 많아 저항이 발생한다는 점이다. 그 다음, 농민의 저항은 처음에는 행정조직의 가장 말단에 해당되는 촌에서 시작되었다가 자체 내에서 해결되지 못하고 점차 향, 진, 현, 성, 중앙정부를 향해 해결을 촉구하는 방향으로 나아간다는 점이다. 저항의 규모도 처음에는 촌의 몇몇 개인이나 일부 집단에서 시작되었다가, 점차 촌의 대다수가 참여하고, 다른 촌의 촌민과 연대하는 방향으로 발전하고 있다는 점이

⁵⁶ 장영석, “중국 국유기업 개혁과 노동자 저항의 논리,” 중소연구, 제28권 제1호 (2004), p. 16.

다. 마지막으로 하급 단위에서 발생한 관료와 농민의 갈등은 상급 정부의 강력한 개입에 의해 해결된다는 점이다.

중국 노동자의 저항도 종종 단위 직장 내부에서 해결되지 못하고, 농민의 저항과 같이 기업을 관리하고 있는 상급 주관 부문, 심지어는 시, 성, 중앙정부를 향해 해결을 촉구하는 방향으로 발전하는 경향도 있다.⁵⁷ 중국 노동자, 농민의 저항이 이처럼 상급 정부를 향해 해결을 촉구하는 방식으로 전개되고 있는 것은 이해 당사자의 갈등을 조정할 수 있는 제도가 미흡한 데다 갈등을 조정할 수 있는 제도가 통일되어 있지 않고 다양하게 병존하고 있기 때문이다.

마. 사회통제 정책

(1) 당의 농촌주민 통제메커니즘의 변화

증량적 개혁 단계에서 중국공산당은 농민이 직접 촌민위원회의 간부를 선출하는 제도를 채택함으로써 농촌사회에서 다양하게 분화되고 있던 사회계층의 다양한 요구를 수렴하고자 했다. 1982년에 개정되었던 헌법은 농촌의 촌민위원회를 자치기구로 규정했고, 1987년의 ‘촌민위원회조직법(시행)’은 촌민위원회의 주임, 부주임, 위원은 촌민이 직접 선거로 선출된다고 규정했다. 이에 따라 1988년에는 전국적으로 촌민위원회 선거가 치러졌다. 1992년 전후로 전국의 20여 개 성, 시, 자치구 산하에서 제2기 촌민위원회가 구성되었는데, 1992년 80만 6,032개의 촌민위원회가 설립되었고, 2002년에는 69만 4,515개가 설립되었다.⁵⁸

⁵⁷ 위의 글.

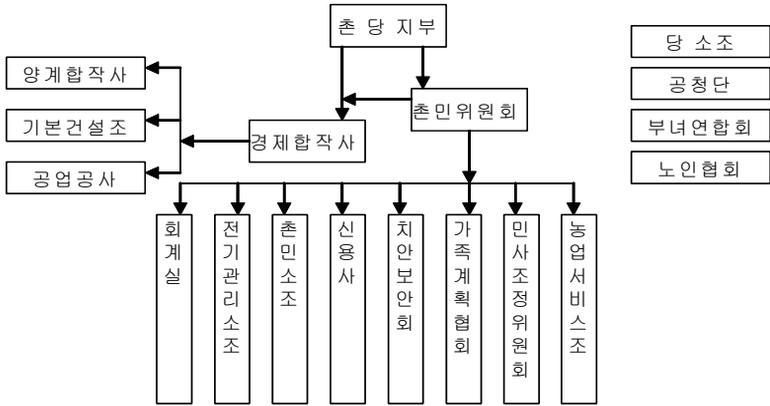
농민의 직접 선거로 촌민위원회가 구성됨으로써 당 지부의 승인을 받아 당원이 행정조직과 대중조직의 책임자로 임명되는 관행이 사라졌다. 촌민위원회 선거에 대해 전면적으로 조사한 연구 결과는 아직 나오지 않고 있지만, 상당수의 연구는 농민의 직접 선거 결과, 혈연 조직이 매우 강한 촌 또는 당원이 농민의 신뢰를 얻지 못한 몇몇 촌을 제외하고 대부분의 촌에서는 당원이 촌민위원회의 주임, 부주임, 위원으로 선출된 것으로 밝히고 있다.⁵⁹

<그림 II-1>은 인구 3,300명을 포괄하고 있는 상렌좡(行仁庄)의 1998년 당시의 조직 구조다. <그림 II-1>에서도 알 수 있듯이, 중국공산당은 촌민위원회의 간부로 선출된 당원을 통해 주민을 통제하는 것이 가능하게 되었다. 촌민위원회의 간부들은 농민의 직접선거로 선출되었기 때문에 과거 당 지부의 심사과정을 통해 위로부터 임명되었던 대대관리위원회의 간부들보다 더욱 합법성은 높아졌다고 볼 수 있다. 합법성이 더욱 높아진 촌민위원회를 통해 농촌주민을 통제할 수 있게 됨에 따라 중국공산당이 전통적인 당 통제메커니즘을 바꿀 이유가 없게 되었다. 개혁·개방정책 이후 중국공산당이 농촌사회에서 직면하게 된 주요 문제는 당 조직과 당원들이 이해관계가 복잡해진 주민들의 다양한 요구를 잘 수렴하여 주민의 신뢰를 획득해야만 촌민위원회의 간부로 선출될 수 있다는 점이다. 이 점을 잘 알고 있기 때문에 중국공산당도 당원의 ‘모범’ 역할을 강조하고 있다.

⁵⁸ 中華人民共和國國家統計局 編, 2003中國統計年鑑 (中國統計出版社, 2003), p. 413.

⁵⁹ 徐勇, 中國農村村民自治 (華中師範大學出版社, 1997); 陸學藝 主編, 內務的村庄 (社會科學文獻出版社, 2001).

<그림 II-1> 싱렌좡의 조직구조



(자료) 陸學藝 主編, 內發의村庄, p. 219에서 약간 수정했다. 싱렌좡은 베이징(北京) 시와 톈진(天津) 시 접경 지역에 위치해 있다.

한편 <그림 II-1>에서 나타나듯이 촌당지부와 촌민위원회는 많은 집체자원을 관리하고 있음을 알 수 있다. 촌민위원회 산하에는 ‘경제합작사’가 설립되어 있고, 그 산하에는 공업공사가 설립되어 있으며, 공업공사 산하에는 모두 6개의 집체기업이 있다. 농촌에서 당원이 되고 당 간부가 된다는 것은 이 같은 집체자산에 대한 통제권을 행사할 수 있는 길이 된다. 그보다 더 중요한 것은 말단 당조직의 당원은 더 많은 권한을 행사할 수 있는 상급 당조직으로 발탁될 수 있는 기회를 갖게 되었다는 점이다. 이 같은 이유 때문에 촌당위원회는 대중의 ‘선진’ 분자를 흡수할 수 있는 흡인력을 갖고 신진대사를 할 수 있게 된다.

중국공산당은 1980년대 후반기 들어 채택하기 시작했던 촌민 자치제도에 대해 자신감을 갖고 있는 것으로 보인다. 촌민위원회

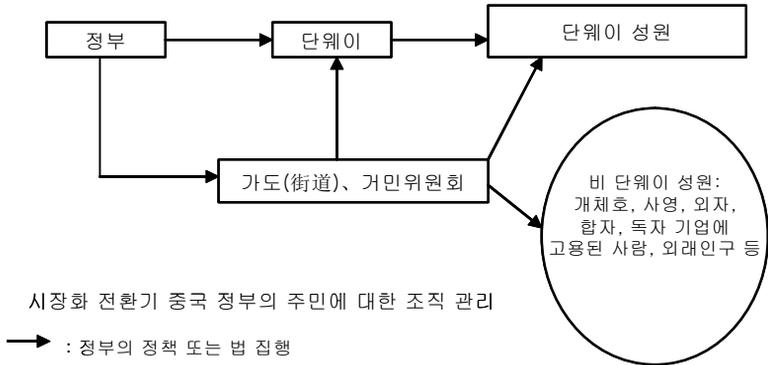
선거를 통해서도 공산당의 통제가 유지될 수 있다는 자신감을 얻은 일부 향(鄉)과 진(鎭) 정부는 1990년대 후반기 들면서부터 주민이 직접 향과 진의 인민대표를 선출하는 실험을 전개해 나가고 있다. 일부 향과 진이 그 같은 실험을 할 수 있었던 것은 중국공산당은 1995년 당·정 간부 선출 시 공개경쟁제도 도입을 촉구한 것이 계기가 되었다. 중국공산당은 2002년에 발표한 「당·정 간부 선발 임용 업무 조례」는 1995년 방침보다 한발 더 진전된 내용을 담고 있다. 조례에 따르면, 지방당국이 현 이하 간부 임용 방식을 결정할 수 있도록 되어 있다.⁶⁰ 직접선거를 통해서도 공산당의 통제가 유지될 수 있다는 확신이 섰을 때 혹은 농촌 주민의 광범위한 직접선거 요구가 조직될 경우, 그 같은 실험은 확대될 것이다. 그러나 후자의 가능성은 그다지 크지 않다.

(2) 당의 도시주민에 대한 통제 변화

계획경제체제 시기 중국의 도시주민 통제는 이중적인 방식을 통해 이루어졌다. ‘단웨이’를 통한 통제와 주민자치조직인 ‘거민위원회’(居民委員會)의 통제가 그것이다. 단웨이는 공유제기업(국유기업과 집체기업), 행정기관, 사업단체를 통칭하는 말로서, 단웨이에 속한 사람들은 직접 단웨이의 통제를 받았고, 단웨이에 속하지 않는 비단웨이 주민들은 거민위원회의 통제를 받았다. 이 같은 주민 통제메커니즘은 시장경제체제에서도 변함없이 유지되고 있지만, 그 내용은 많이 달라졌다. <그림 II-2>은 개혁·개방 이후 변화된 도시주민에 대한 중국당국의 관리체계를 보여준다.

⁶⁰ 김도희, “중국에서 선국의 확대와 제도개혁: 향진간부 선거를 대상으로,” 중 소연구, 제28권 제1호 (2004).

<그림 II-2> 도시주민에 대한 당의 통제



개혁·개방정책 이후 중국공산당은 단웨이를 통한 주민 통제 메커니즘의 기본 골격은 유지했지만, 그 유효성은 많이 상실되었다. 증량적 개혁으로 비국유부문과 시장이 확대됨에 따라 개인은 단웨이 밖에서도 일상생활에 필요한 각종의 자원을 획득할 수 있게 되었다. 이에 따라 개인은 더 이상 단웨이에 전적으로 의존할 필요가 없게 되었다. 전면적 개혁 단계에서는 단웨이가 전적으로 부담했던 사회보장 시스템이 국가·기업·개인 3자가 부담하는 시스템으로 전환되었고, 전면적인 고용계약제도가 실시됨에 따라 단웨이 성원은 종신고용의 혜택을 잃고 단웨이의 필요에 따라 언제든지 해고될 수 있는 불안정한 상태에 처하게 되었다.

더구나 당위원회의 간부가 경영자를 겸임하는 ‘교차겸임제도’(交叉兼任制度)가 보편화됨에 따라 당위원회의 탈정치화가 가속

화되고 있다. 당위원회의 지도를 받아야 하는 노동조합도 당위원회 및 경영자의 기업 운영 방침을 일방적으로 대중에게 전달하는 ‘어용기구’로 전락하게 됨에 따라 점차 대중으로부터 외면당하고 있다. 1990년대 들어와 각급 당조직과 전국총공회가 기업 당조직의 대중 통제력 약화와 노동조합의 탈대중화를 알리는 많은 조사 보고서를 제출하고 있지만, 중국당국은 마땅한 해결책을 제시하고 있지 않다.⁶¹

그 다음, 거민위원회의 역할 변화를 살펴보기로 하자. 본래 거민위원회는 신중국 건립 이후 거민조(居民組), 치안위원회(治安委員會) 등 다양한 이름으로 존재하다가 1954년 전국인민대표대회를 통해 「도시 거민위원회 조직 조례」(이하 ‘조례’라고 함)가 통과됨에 따라 명칭이 통일되었다. 조례는 거민위원회를 도시 행정기구의 말단기관인 「가도판사처」(街道辦事處)⁶²의 업무를 보조하기 하는 주민자치조직으로 규정하고 있다.

개혁·개방 이후 농촌인구의 도시유입과 도시인구의 유동이 활발해짐에 따라, 그리고 비국유영역이 확대됨에 따라 가도판사처-거민위원회가 처리해야 할 업무의 범위는 더욱 확대되었다. <그림 II-2>과 같이 가도판사처-거민위원회가 관리해야 할 대상은 단위의 퇴직자 등 과거의 관리대상뿐만 아니라 개체호, 사영기업, 합자기업, 외자기업 등에 소속된 사람들, 농촌에서 도시로 유입된 외래인구 등이다.

⁶¹ 張頌暎, “中國國有企業改革與勞動關係的轉變”(北京大學 社會學科 博士學位論文, 2001).

⁶² 가도판사처는 1954년 ‘가도판사처 조직 조례’에 근거하여 설립된 도시 말단 행정조직으로서, 인구 10-5만 이상의 구(區) 또는 구를 두지 않은 시 산하에 설립된다.

중국의 거민위원회는 20호 정도로 구성되어 있는 거민소조를 통해 개별 도시주민들을 관리할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 그러나 이런 조직체계를 갖추고 있다는 것과 실제 관리·운영을 잘 한다는 것은 완전히 별개의 문제이다. 관리·운영을 잘 하기 위해서는 관리·운영의 내용이 합리적이어야 할 뿐만 아니라 재정적인 뒷받침이 있어야 한다. 대개 주민자치조직인 거민위원회가 그 같은 재정적인 기반을 갖고 있지 못하고 있기 때문에 가도판 사처가 관리·운영에 따른 일부 경비를 보조해주고 있긴 하지만, 턱없이 부족한 편이다. 게다가 동일한 지역에 거주하고 있는 주민일지라도 이미 이해관계가 다양하게 분화된 사람들이기 때문에 과거 계획경제체제 시기와 같이 공산당의 노선을 선전하고 또 정치적 목적을 위해 주민을 동원하는 일은 매우 어렵다. 이 같은 이유 때문에 거민위원회는 자신이 감당해야 할 업무를 추진할 제반의 조건을 갖추지 못하고 있는 것으로 평가된다.⁶³

(3) 기타

중국당국이 가장 고심하고 있는 사회통제 영역은 비국유부문에 대한 통제이다. 비국유부문은 개혁·개방정책의 전적으로 개혁·개방의 ‘신생 산물’이기 때문에 전통적인 공산당의 통제시스템이 없는 확립되어 있지 않은 영역이다. 따라서 공산당은 비국유부문이 수용할 수 있는 새로운 방식의 통제시스템을 만들기 위해 노력하고 있는 영역이라고 볼 수 있다. 비국유부문은 영리부문과 비영리부문으로 나눌 수 있는데, 중국당국은 전자에 대해서

⁶³ 雷潔琼 主編, 轉型中的城市基層社區組織: 北京市基層社區組織與社區發展研究 (北京大學出版社, 2001), p. 88.

는 전통적인 당조직을 통한 통제방식과 노동관계법 개정 및 제정을 통해, 후자에 대해서는 전통적인 당조직을 통한 통제방식과 비영리단체에 관한 새로운 법규제정을 통해 규제해 나가고 있다.

우선, 비국유영리 부문은 개체호, 사영기업, 외자기업, 합자기업, 합작기업, 향진기업 등을 말하는데, 개혁·개방정책이 심화되면서 신속하게 확대되고 있는 영역이다. 중국당국은 비국유영리 영역에 대해서는 당조직 확대를 통해서도 통제력을 강화하려고 하고 있다. 각 지역별로 비국유영리 영역에 대한 당조직 건설 사업의 진전 속도와 양상은 다르겠지만, 비국유 영역이 다른 어떤 지역보다 발달되어 있는 절강성(浙江省)의 경우, 대체로 세 단계의 발전 과정을 거쳐 왔다.

첫번째 단계는 향진기업이 놀라운 속도로 발전하자, 향진기업의 당조직 건설 사업이 주요 사업으로 확정된 단계이다. 두번째 단계는 1992년 비국유경제에 대한 합법적 지위를 부여한 시기부터 1999년 초까지의 시기이다. 성 당위원회는 비국유기업의 당 건설 사업 목표를 명확하게 확정하고, 이론과 실천 사업을 심화시켜 나갔다. 세번째 단계는 중앙의 지도자가 현지시찰을 통해 당기반 확대 사업을 시찰하고 그 중요성을 강조하기 시작한 1999년 이후의 시기이다.

비국유영리 부문에 대한 당의 통제력을 강화하기 위한 중국공산당의 이론은 ‘중국공산당은 선진생산력의 발전 요구, 중국 선진문화의 전진 방향, 중국의 광범위한 인민의 근본이익을 대표한다’는 소위 ‘삼개 대표론’으로 구체화되어 나타났다. 중국공산당이 선진문화의 전진 방향을 대표한다는 것은 계급계층의 이해관계를 반영하고 있지 않고, 또 인민의 근본이익을 대변한다는 것은

중국공산당의 기존 노선을 재확인한 것이기 때문에, 결국 삼개 대표론은 사영기업가의 입당 허용을 위해 제기된 것이라고 해도 과언이 아니다. 삼개 대표론은 2002년 2월 장쩌민 국가 주석이 광동성을 시찰할 때 처음으로 제기었다가 그 해 11월에 개최되었던 제16차 당대회에서 당헌(黨章) 수정을 통해 중국공산당의 당헌에 반영되었다. 사영기업가의 중국공산당 입당 허용과 사영기업가의 공산당 입당을 통한 비국유기업에 대한 공산당의 통제력 강화 노력은 공산당의 탈정치화·탈대중화를 야기할 것으로 보인다.

5. 군사

가. 안보환경 및 군사전략의 변화

중국은 개혁·개방정책의 추진과 소련위협 소멸로 인해 국가전략 및 안보환경에 있어 근본적인 변화를 겪게 되었다. 특히 개혁·개방정책의 성공적인 이행을 위해서는 안정된 주변환경의 조성이 필수적이기 때문에 경제실익에 중점을 둔 외교정책을 추진하게 되었고, 탈냉전기 중국은 과거 초강대국에 초점을 둔 안보정책에서 중국 국경지대 및 아시아 지역안보에 중점을 둔 안보정책으로 그 중심을 전환하고 있다. 이 같은 중국지도부의 안보 인식 변화는 중국군의 군사전략 및 군사력 건설에 반영되고 있다.

등소평 이후 현재까지 중국지도부가 견지하고 있는 세계정세관은 ‘평화와 (경제)발전’의 문제로서, 과거 모택동의 ‘전쟁 및 혁명 불가피론’과는 매우 다른 시각이다. 냉전기 중국은 세계차원의

미·소간 경쟁에 외교·정보력을 집중하였는데, 중국은 1980년대 중반에 이미 초강대국 간의 범지구적 경쟁으로 인한 미·소간 전략적 교착 및 양국의 국력감소, 국제질서의 다극화 추세를 예견하였고, 초강대국 간의 세계전 발발 및 중국에 대한 소련의 침공 가능성이 낮을 것으로 판단하였다.

또한 등소평의 전쟁관은 모택동의 ‘전쟁 및 혁명 불가피론’과는 매우 다른 시각·해석으로서, 초강대국 간의 ‘상호필살’ 능력으로 인해 ‘상대적인 평화’가 당분간 지속될 것으로 판단하였다. 이후 중국은 동·서간의 ‘평화’ 및 남·북간의 ‘발전’문제(‘和平與發展’)가 현 시대의 주요 과제라는 세계정세 판단을 공식적으로 채택하게 되었다. 이와 같은 세계전략환경에 대한 판단으로 인해 중국은 경제발전에 정책적 중점을 둘 수 있었고, 국경지대에서의 소규모 분쟁에 대비한 전략적 전환(‘戰略轉變’)을 이룩할 수 있었다. 또한, 중국의 지도자들은 중국의 장기적 국력신장을 위해서는 군사력의 급속한 신장보다는 경제력 및 과학·기술능력 위주의 종합국력(綜合國力)을 우선적으로 제고시켜야 한다는 점에 인식을 같이 하였다.

한편 개혁·개방정책의 추진으로 인해 해양권익이 중국 국가전략에서 차지하는 비중이 크게 제고되었는데, 등소평의 개방정책은 연안지역에 대한 외국의 투자유치 및 대외무역의 증대를 통해 경제를 활성화시키는 발전전략으로서, 중국내륙의 개발 및 자력갱생에 중점을 둔 모택동의 경제전략에 비해 연안지역 및 해상교통로의 중요성이 크게 부각되었다. 또한 1990년대 초 소련의 붕괴 및 러시아와의 협력관계 증진으로 인해 4,300km에 달하는 중·러 국경선에 대한 지상군 소요가 크게 감소하였고, 인도, 베

트남 등 영토분쟁을 겪고 있는 주변국과의 관계개선을 통해 절감된 지상군의 인적·물적 자원을 타 군종으로 전용할 수 있게 되었다. 이로 인해 중국의 전략적 대비 중심은 과거 소련의 중국침략에 대비한 북·북서 방향에서 대만과 남사군도를 상정한 남·남동 방향으로 이동하였다.

중국군은 매우 다양한 차원 및 종류의 임무를 수행해야 하기 때문에 이를 추진하기 위한 전략·정책 또한 다양할 수밖에 없다. 더욱이, 중국의 전략적 환경 변화 및 국내 방위산업의 불균형적 발전은 중국군 전략의 변화에 지대한 영향을 미쳐 왔다. 현재 중국내 전략적 논쟁은 크게 ‘인민전쟁론’(人民戰爭論), ‘유한국부전쟁론’(有限局部戰爭論), ‘군사혁명론’(軍事分野革命論: RMA)으로 분류할 수 있으며, 이 같은 논쟁은 군구조, 자원배분을 및 무기체계 현황을 반영하는 것으로 판단된다.

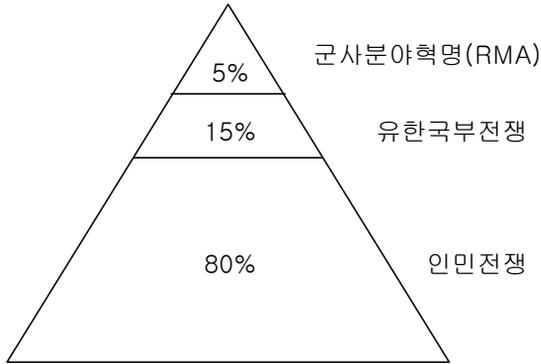
인민전쟁전략은 중국이 1930년대 이후 1970년대 말까지 채택한 국가방어전략으로서, 자국의 최강 전쟁요소인 인구와 국토의 효용을 극대화하여, 장기적 소모전과 전면전을 전제로 자국의 장비열세를 게릴라전과 인적 요인을 결합하여 미국과 소련의 대중국 침략을 저지한다는 방어전략이다. 동 전략이 상정하는 미래전 시나리오는 가상적(예, 미국, 러시아, 일본)의 대륙 침략이며, 장기적 소모전과 게릴라전의 혼용이 필요하기 때문에, 저기술 무기의 다량확보와 대규모 병력의 유지가 필수적이다.

유한국부전쟁 전략은 1980년대 초 중국의 안보환경 변화에 대처하기 위해 1985년 채택하여 현재까지 유지되고 있는 안보전략으로서, 1991년 걸프전 이후 일반적으로 고기술조건하 국부전쟁(高技术條件下局部戰爭)으로 불리며, 국경지역 내외의 소규모 분

쟁 및 제한적 국지전에 대비하기 위한 화력·기동력 및 원거리 투사능력에 중점을 두고 있다. 동 전략은 지상군의 ‘신속대응능력,’ 해군의 ‘적극적 근해방어능력,’ 공군의 원거리 투사능력, 핵·미사일 전력의 기술수준 제고 이외에도 조직정비, 훈련강화, 합동 작전능력 제고와 같은 전반적인 군 현대화의 기본 독트린이 되고 있다.

이와는 달리 군사분야혁명(RMA)은 현대전의 성격을 획기적으로 변화시키는 개념으로서, ‘유한국부전쟁’ 전략이 상정하는 전력 소요와 전장 환경이 근본적으로 첨단기술이 운용되는 재래식 제한전인 반면, 군사분야혁명이 상정하는 미래전은 전장의 위치, 전력의 규모 면에서 구별이 없는 다차원적, 사이버 전쟁일 가능성이 높고, 이는 미국, 러시아, 일본과 같은 군사선진국을 대상으로 하고 있다. 중국의 군사분야혁명 전략가들은 향후 미래전의 전장은 ‘신개념 무기, 스텔스 무기, 초정밀 유도무기’ 등 첨단무기 및 장비가 혼합 운용되고, 전장의 투명도 및 작전지휘체계의 자동화 정도가 매우 높은 전쟁개념이나, 미래전에 대한 대비가 ‘개념주도’, 혹은 ‘기술주도’로 추진되어야 하느냐는 논쟁이 있다. 단, 동 논쟁은 현재까지 초보적 단계에 머물고 있으며, 일부 영관급 장교와 군사전략 연구자에 국한되어 있어, 군구조, 예산배분 및 보유 전력의 5% 정도를 차지하고 있는 것으로 평가되면, 중국은 향후 10~15년간 유한국부 전략에 의거, 원거리 투사능력과 같은 재래식 핵심 군사력의 제고를 통해 향후 안보환경에 대처하기 위한 노력을 지속할 것으로 보인다. 이와 같은 중국내 전략적 논쟁을 도표화하면 아래 <그림 II-3>과 같다.

<그림 II-3> 중국내 전략논쟁: 군구조, 예산 및 무기체계 배분 현황



나. 군의 위상 및 당-군관계의 변화

(1) 1980년대 군의 위상변화와 조직 개편

개혁·개방 초기 중국군의 위상은 매우 다양한 요인에 의해 형성되었다. 무엇보다도 문혁기 군은 당과 정부조직이 와해된 상황에서 국내정치, 국가경영 및 지방행정에 깊숙이 연루되어 있었다. 이 외에도 모택동 사후, 군은 사인방의 체포 및 등소평의 복권에 결정적인 역할을 수행하였고, ‘정치화된 군’의 모습을 보이고 있었다. 이와 같은 군의 정치화에 대해서는 1974년 당시 군 총참모장이던 등소평에 의해 크게 비판을 받았으나, 국내 정치투쟁의 와중에서 군현대화 혹은 군의 체질 개선에 대한 노력은 지연될 수밖에 없었다. 특히, 중국군 병력의 ‘비대화와 낮은 전투력’은 1979년 2월 대베트남전에서 극명하게 드러나게 되었고, 이는 1980년대 중반 군현대화 계획의 추진 시 대대적인 병력감축, 조직개편 및 국방예산 동결로 이어지게 되었다.

중국은 1985~1987년 기간 중 약 100만 명을 감축하여 1987년 약 423만 명의 병력을 유지하였고, 이 후 추가 감축을 통해 1990년에는 약 320만 명의 병력을 유지하였다. 이 후 1997년 50만 명을 감축하여 1999년경에는 250만 명의 병력, 그리고 2003년에는 2년간 약 20만 명을 감축하여 2005년 현재 약 230만 명의 병력을 유지하고 있다. 다만 동 기간 중 감축된 병력 중 약 100만 명은 국내 치안을 담당하는 인민무장경찰(人民武裝警察)로 전환되었고, 향후 추가적인 병력 감축의 가능성이 있다. 단, 이 경우 현재 중국이 유지하고 있는 7개 대군구 수의 감소 및 군종간 병력 조정, 그리고 집단군(군단에 해당), 사단, 여단급 부대의 축소·조정이 불가피할 것으로 판단된다.

1980년대 중반 이후 실시되고 있는 중국군 현대화의 중점은 ‘첨단기술군’의 확보이다. 이는 가장 기본적으로 중국군 장비의 양적 팽창 및 전반적인 노후화·구형화로 인해 점진적이고 부분적인 장비교체를 장기적으로 추진해야 함을 의미한다. 동시에, 중국군은 첨단 군사기술 획득 및 방산기술 축적을 통한 군현대화를 이룩한다는 ‘선(先) 기술, 후(後) 생산’ 원칙을 유지하고 있다. 또한 1985년 신 군사전략의 채택으로 인해 중국군은 새로운 군사전략적 요구에 부합하는 전력구조 및 전투력을 유지해야 할 필요가 발생하였으나, 상기한 자원부족, 경제발전의 중요성, 중국 방산기술의 낙후성 등의 이유로 인해, 단기간 내에 중국군 전력을 전반적으로 제고시키는 것은 불가능하였다. 이 같은 현실적 제약으로 인해 중국군은 동 전략추진 초기에는 병력감축, 조직정비, 훈련강화와 같은 저비용·점진적 방법을 채택하여 새로운 전력소요에 대처하게 되었다. 상기한 바와 같이, 전력정비의 일환으로 중국군

은 1985~1987년 기간중 100만 명 감군으로 인해, 기존의 대군구(大軍區)를 11개에서 7개로 재조정하였으며, 36개의 야전군(野戰軍)을 24개의 집단군(集團軍)으로 전환하였고, 추가 감군의 여파로 인해 1990년대 말 3개의 집단군을 추가 조정하여 현재에 이르고 있다.⁶⁴

국방예산의 경우, 중국은 1978년 이후 현재까지 군사력의 급속한 신장보다는 경제발전에 우선권을 둔 정책노선을 고수하고 있고, 중국의 당·군지도자들은 현재 상대적으로 낮은 중국의 방산기술 수준을 감안할 때, 최우선 과제는 경제력과 과학·기술수준의 제고를 통한 종합국력의 배양이라고 보고 있다. 이와 같은 이유로 인해 중국의 국방예산은 1980년대 동결되었고, 1989년 3월 전국인대 이후 2005년까지 16년간 지속적으로 국방예산(‘군사비’와 다른 개념)을 두 자리 수로 증액하였다. 특히, 중국군은 타국의 군에 비해 소위 ‘예산 투명성’이 매우 낮기 때문에 중국의 국방예산 혹은 국방비를 산출하는 데는 세심한 주의가 필요하다. 중국군은 1998년 7월 이후 군의 상업활동 금지로 인해 대규모 기업활동을 중단하였고, 이후에는 자영농업을 포함한 소규모의 다양한 경제활동을 지속함으로써 부족한 군예산을 보충하고는 있으나, 군의 운영유지, 보수, 훈련비용, 장비획득 등 재정소요의 기본은 국방예산이다. 단, 중국군의 실제 국방예산은 중국의 낮은 군사적 투명성으로 인해 외부에 알려지지 않고 있음을 인식해야 한다.

⁶⁴ 2005년 말 현재 국내외에서 논의되고 있지는 않으나, 중국군은 추가적으로 3개 집단군 편제를 축소하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이 경우, 북경군구는 과거 6개 집단군에서 3개 집단군(Group Army), 심양군구는 과거 5개 집단군에서 3개 집단군, 그리고 제남군구는 과거 4개 집단군에서 3개 집단군으로 총 6개 집단군이 해체됨을 의미한다.

(2) 중국의 당-군관계 변화

중국의 당-군관계를 이해하기 위한 출발점은 최고지도자의 위상변화이다. 이는 모택동, 등소평과 같은 ‘혁명지도자’는 당과 군의 지도자로서의 권위와 위상을 갖추고 있는 반면, 장쩌민, 후진타오와 같은 ‘후혁명(post-revolutionary) 지도자’는 군경력이 없고, 권위와 위상이 아닌 ‘공식적 직함’만을 갖고 있기 때문이다. 모택동(1893~1976)은 공산혁명을 승리로 이끈 당·군의 창시자로서 개인적 위상, 인맥 및 정통성을 갖추고 있었고, 공식직함이나 제도적 경계에 관계없이 중국내 주요 문제에 대해 최고 권위를 행사하였고, 이로 인해 모택동 통치시절 군은 독자적 조직으로서의 이익을 유지할 수 없었다. 한편 등소평(1904~1997)의 위상은 등소평에 비해서는 현저히 낮은 수준이었으나, 등소평은 1932~1989년 기간중 당·정·군의 요직을 역임하였고, 특히 군내에서는 중앙군사위원회 주석, 총참모장, 군원수급 대우 등 군원로의 자격을 갖추고 있었다. 군내에서의 등소평의 위상과 인맥으로 인해 군은 당에 대한 ‘절대복종’을 유지하게 되었다.

그러나 장쩌민(1926년 생)의 당·군 지도자로서의 경력과 자질은 모택동이나 등소평과 비교를 할 수 없을 만큼 취약했는데, 탈혁명기 지도자로서 1980년 이전에는 상하이시와 장춘시에서 기술관리직을 수행하였고, 중국의 개혁·개방정책에 힘입어 1982년 당 중앙위원, 1983년 전자공업부장(電子工業部長), 1985년 상하이시 시장, 1987년 정치국 위원 겸 상하이시 당서기 등 초고속 승진을 거듭하는 과정에서 당무경력이 짧았고, 군과의 유대가 거의 없었다. 그럼으로써 최고지도자로서 가장 취약하고 보완이 시급한 분야는 군과의 관계였으며, 향후 중국의 모든 후혁명 지도자

는 같은 문제를 안고 있다.

1990년대 이후 중국군의 영향력이 확대되고 당·군관계가 변화하게 된 가장 중요한 요인은 첫째, 최고지도자의 위상 및 권위의 변화이며, 중국에서의 당·군관계는 근본적으로 군내부가 아닌, 정치지도부내 상황의 변화에 의해 결정되고 있다. 둘째, 당·군관계의 변화는 권력승계와 밀접한 관련이 있으며, 등소평 후계자로서 장쩌민이 당과 군내 위상을 확보하기 위해서는 군의 지지가 필수적이었다. 셋째, 장쩌민을 포함한 탈혁명 정치지도자들은 혁명경력이 전무하고, 군과의 유대가 일천하기 때문에, 군은 최소한 군사고유 문제 및 당 지도부에 대한 영향력이 확대되는 계기가 되었다. 단, 세대교체는 군지도부에서도 이루어지고 있고, 현재의 군지도자들은 군사교육만을 받고, 대부분 군사계통(軍事系統)에만 종사했기 때문에 기타분야는 경험이 거의 없을 뿐만 아니라 과거 군의 정치적 ‘연루’(involvement)⁶⁵로 인해 군현대화와 같은 군의 이익이 훼손되었다고 보고 있다. 넷째, 1990년대 군의 전문화(professionalization)가 크게 확대되어 과거에 비해 당과 군의 이익은 분명한 차이를 보이고 있으며, 과거와 같은 ‘군 지도부의 (당 지도부와와의) 결합’ 현상은 희석되는 추세를 보이고 있다. 다섯째, 당·군관계의 변화는 중국체제 자체의 변화에 의해 영향을 받고 있는데, 중국사회내 이념 및 당의 역할 감소, 중앙권력의 분권화, 군의 상업활동 등은 군에 대한 당의 전통적 ‘절대영도’를 어렵게 만드는 거시적 요인으로 작용하고 있다.

상기한 바와 같이, 당과 군내에서의 최고지도자의 위상과 권위는 중국정치에 핵심적인 문제로서 이의 변화는 중국의 당·군관

⁶⁵ ‘개입’(intervention)과 다르다.

계에 다각적이고 새로운 함의를 가지고 있다. 첫째, 장쩌민과 후진타오를 포함한 ‘후혁명 지도자’들은 과거 모택동이나 덩소평과 같은 군내 위상을 확보할 가능성이 거의 없기 때문에 소요사태 혹은 정치투쟁 발생 시 군의 지지는 조건적이 될 가능성이 높다. 둘째, 첫번째 합의에서 유추해 볼 때 후혁명 지도자들은 경제정책의 성과, 특히 인민의 복지 향상과 같은 업적 정통성(performance legitimacy)을 쌓아 당 지도부의 단결과 당노선·국가목표에 대한 대중의 지지를 획득하고 이를 통해 당에 대한 군의 지지·복종을 확보해야 한다. 셋째, 상기한 이유로 인해 장쩌민, 후진타오, 그리고 향후 후혁명 지도자들은 대군 통제나 군의 요구를 개인적 위상보다는 제도적 우위 및 장치를 통해 다루어야 할 필요가 형성되었고, 군은 이와 같은 정치 구조적 상황의 변화로 인해 군사고유 문제, 전문화된 조직으로서의 정체성(identity), 심지어 당과의 제도적 존립에 있어서 과거에 비해 보다 독자적인 위치를 확보할 수 있게 되었다.

2002년 11월 제16차 당대회 이후 지속된 당권(후진타오)과 군권(장쩌민)의 분리 문제는 유사시 지휘체계의 혼란 가능성을 안고 있었으나, 동 문제는 2004년 9월 제16기 4중전회에서 후진타오가 중앙군위직을 승계함으로써 종결되었다. 동시에, 후진타오는 적어도 ‘공식적으로는’ 중국의 당·정·군 최고지도자로 등장하게 되었고, 이는 중국의 정책결정체제의 운용 측면에서 볼 때, 후진타오가 당무, 대만, 외사(즉, 외교)에 이어 군사 관련 비공식 ‘계통’(영도소조 혹은 위원회)의 최고책임자가 되었다는 데서 의의를 찾을 수 있겠다.

다만, 후혁명 지도자인 후진타오에게 최고지도자의 위상은 일

종의 ‘통치 위기’라고 볼 수 있다. 우선적으로, 당과 군 간에 보다 분명해지고 있는 상이한 이익을 어떻게 조화하고 타협하느냐가 최대 과제로 남게 될 전망이다. 특히, 후진타오의 실제적(de facto) 대군 통제가 공고하지 않은 상황에서 사회적 혼란, 민중시위, 혹은 노선·권력투쟁과 같은 사태가 발생할 경우, 당과 군 간의 이익 차이가 보다 분명해질 가능성이 있을 뿐만 아니라, 엄밀하게 표현하면 당에 대한 군의 지지는 ‘절대적’이라기보다는 당의 지속적인 대군 지원의 기초 하에서 유지된다는 점에서 ‘조건적’이다. 이를 분명히 인식하고 있는 후진타오, 그리고 중국의 ‘4세대’ 지도자들은 자신들의 권력기반과 ‘업적 정통성’의 확보가 필요한데, 단기적으로는 주요 ‘중앙영도소조’ 진입을 통한 업무 장악, 그리고 중장기적으로는 업적과 경력 확대를 통한 지도부내 위상 강화 및 단결을 추진해야 하고, 이와 같은 기반을 통해 당에 대한 군의 지지를 지속적으로 유지·확보하기 위해 노력할 것이다.

다. 방위산업 및 무기체계 획득의 변화

중국 군사현대화의 시작은 한국전쟁 직후라고 볼 수 있으나, 모택동 통치기간중 지속적인 이념적 논쟁, 자원부족 및 정국의 혼란 등 요인으로 인해 전략 핵무기, 탄도 미사일, 상업용 위성과 같은 선별적인 무기체계에 대한 전략적 투자가 이루어졌을 뿐, 대부분의 무기체계는 1950년대와 1960년대 소련기술에 기초하여 제작·개량되었다. 이후 소련과의 관계 악화로 인해 중국은 1960년대와 1970년대에는 기본적으로 자국의 기술 및 외국무기 체계의 역공학(reverse engineering)을 통해 신형무기체계의 개발을

시도하였으나, 결국 방위산업의 낙후를 초래하게 되었다.

1980년대 중국의 방위산업은 군·정부 산하 조직의 이중구조로 인해 군의 장비소요와 국무원 ‘국방기업’의 생산장비가 일치하지 않는 구조적인 문제를 안고 있었다. 또한 중국군은 전력 수요를 단기간 내에 충족시킬 수 있는 완제품의 수입을 선호하는 반면, 국방과학기술공업위원회나 국무부 산하의 공업부는 국방기술의 획득에 더욱 주력하기 때문에 외국무기의 도입 시, 군·정부 조직 간의 이견이 빈번히 발생하였다. 더욱이 총참모부 장비부와 국방과학기술공업위원회의 경우에 나타난 바와 같이 요직의 인사에는 당 최고지도부의 정치적 영향력이 상당히 작용하고 있기 때문에 합리적이고 효율적인 무기체계 획득이 이루어지지 않는 경우가 많이 있었을 것으로 판단된다. 사실, 중국방위산업의 이같은 문제들로 인해, 오랜 기간 동 문제를 연구해온 외국의 중국방위산업 전문가들은 중국의 무기획득이 안보환경 및 전략·작전소요 판단, 기술적 타당성 검토, 자원확보, 연구·개발, 생산 및 배치 등과 같은 합리적인 과정을 거치는 것이 아니라, 무기획득에 있어 원칙과 합리성이 결여되어 있기 때문에, 안보환경 변화와 전략적 소요, 연구·개발과 엔지니어링, 그리고 생산과 운용상에 불일치가 발생한다고 보고 있다.

더욱이 문제가 되는 점은 1980년대 국방예산의 동결과 함께 군 내부에서 자체적으로 재정소요를 조달하는 정책을 시행했다는 것이다. 이로 인해 중국 내에서 정보, 자원 및 인력을 독점하고 있는 군은 전통적인 1차, 2차 산업뿐만 아니라 3차 산업에도 진출하여 막대한 재정수입을 축적함과 동시에, 군내의 부정·부패가 심화되는 사태를 맞게 되었다. 특히, 방위산업의 경우 1980년 군수

품의 생산비율이 약 90%, 민수품의 생산비율은 약 10%에 불과하였으나, 10년이 지난 1990년에는 군수품 생산비율이 불과 30%에 불과하고, 나머지 70%는 민수품을 생산한 것으로 알려지고 있다. 동 추세는 최근까지 지속되고 있는 것으로 알려져 있는데, 중국의 방산전문가인 타이 밉 청(Tai Ming Cheung) 박사의 추산에 의하면, 2000년도 중국 방위산업의 총 생산품 중 군수품 생산비율을 불과 15%이고, 나머지 85%는 민수품으로 보고 있다.⁶⁶ 이는 적어도 중국의 방위산업이 국내 무기체계 및 군사기술보다는 생산품의 ‘상업화’에 더욱 중점을 두고 있는 사실을 방증하고 있으며, 이에 대한 논란은 현재까지 지속되고 있다.

첨단과학·기술의 중요성에 대한 중국 당·군 지도자의 인식은 1990년대 초 걸프전 이후 변화하고 있는데, 1986년 3월 기초과학 분야에 대한 개발계획인 ‘863 계획’을 크게 확대시키고 있으면, 1990년대 말 이후에는 ‘과교흥국’(科教興國)의 기치 하에 연구·개발, 획득 및 생산 정책을 추진하고 있고, 특히 전자전 체계, 해·공군 무기체계, 지대공 미사일, 순항미사일 등과 같은 현대식 장비 및 하드웨어에 대한 중요성이 강조되고 있다. 특히 1990년대 중반부터는 하드웨어 측면뿐만이 아니라 ‘고기술탈조건의 국부전쟁’ 전략 추진에 따른 다양한 무기체계를 효율적으로 운용하기 위한 소프트웨어 측면(예, 전력배가체계, CAI, 신작전개념)이 강조되고 있다

한편 중국군의 전력소요와 현재능력 간의 괴리를 좁히기 위해서는 외국의 현대식 무기체계 및 군사기술의 도입이 필수적이다. 중국은 정치·전략·역사적인 이유로 인해 자국 군사력의 일부

⁶⁶ 인터뷰 내용(하와이, 2005. 5).

분을 외국에 의존하기 않기 위해 부단히 노력하고 있고, 자력갱생을 통한 독자적 군사력의 건설을 강조하고 있으나, 중국과 서방 군사선진국 간의 군사기술 수준차를 고려할 때, 중국 군사현대화의 성공을 위해서는 외국기술의 도입이 필수적이다. 1980년대 중반 이후, 특히 1990년대 초 이후 중국 외국무기 획득 증가는 중국 당·군 지도자들이 동 문제의 중요성을 충분히 인식하고 있다는 것을 보여주고 있다.

그러나 역사적·정치적·기술적인 이유로 인해 신형 주요 무기체계 및 군사기술의 흡수 및 운용 가능성, 그리고 첨단 방위산업 구축이 불투명한 상황이다. 특히 Su-27기와 같은 첨단 전투기의 중국내 생산 및 기타 자체개발 전투기의 획득·운용에는 재원·기술투자 이외에도 중국 당·군 지도자 및 방산인사들의 합리성과 경쟁력에 중점을 둔 사고의 전환이 필요하다. 고도의 기술수준이 요구되는 C3I, 전자전, 공중조기경보체계 등 현재 중국이 추진하고 있는 전역(戰役, campaign)급 미래전 능력은 2015년까지 확보되기 매우 어려울 것으로 판단된다.

중국은 군사현대화 추진으로 인해 거의 모든 종류의 무기를 자체 생산할 수 있는 능력을 갖추게 되었고, 특히 핵잠수함, 상업용 인공위성, 탄도 미사일과 같은 일부 분야는 국제적인 수준의 기술을 보유하게 되었다. 그러나 건국 후 1970년대 말까지의 지속적인 정국 혼란, 재원 부족, 대외관계 급변 등의 요인으로 인해 현재까지 구형화된 하드웨어·아날로그 방식의 방위산업을 유지하고 있으며, 현대식 소프트웨어·디지털 중심의 방위산업체계로의 전환에 실패하였다. 이로 인해 중국인민해방군은 현대전 및 중국의 신 군사전략의 요구에 부응할 수 있는 다양한 현대식 무기체

계를 확보하지 못하고 있으며, 1990년대 초 지정학적 변화, 구매자 시장의 등장을 이용, 러시아로부터의 첨단 무기체계·군사기술의 도입을 점진적으로 확대하고 있다.

1990년대 중국의 최대 무기 및 군사기술 제공국은 소련/러시아로서 양국은 현재까지 지속적으로 군사관계를 확대해오고 있으며, 이전 무기와 군사기술의 범위 및 수준도 점진적으로 제고되고 있다. 러시아는 중국과의 군사협력을 통해 경제적 부담을 경감시키려는 의도를 갖고 있으며, 특히 1980년대 말 동구권의 몰락으로 인한 무기시장 축소, 국내경제 위기 및 방산주문 격감으로 인해 국가재정의 고갈을 겪게 되자 국가경제 활성화와 대외영향력 확보를 위해 대외무기판매를 적극적으로 추진하고 있다. 또한, 러시아는 대외무기판매를 통해 특정국가나 지역에 대한 영향력을 제고시키려는 군사외교 목표를 갖고 있다.

6. 대외관계

가. 외교 분야

(1) 대외정책의 이념적 정향과 기초

중국의 대외정책은 대소련 일변도 시기(1949~1953), 평화공존 시기(1954~1959), 중간지대론 시기(1960~1965), 조반(造反)외교 시기(1966~1969)를 거쳐 1970년대에 들어서서는 이전의 극좌적인 대외노선에서 탈피하여 이념적인 적대국인 미국과 화해하는 가장 중요한 변화를 보였다. 중국의 개혁·개방 및 체제전환과 관

련한 다양한 변화의 실질적인 기원은 1976년 모택동의 사망에서 찾아야 할 것이나, 대외관계에 있어 정책의 이념적 정향 및 기초와 관련한 획기적인 전환의 출발점은 그 이전으로 보는 것이 적절하다고 판단된다.⁶⁷

중국의 개혁·개방 전후시기를 비교하여 전반적인 대외정책과정에서 나타난 가장 뚜렷한 차이가 있다면, 그것은 바로 정책과정에 미치는 이념적 정향의 약화라고 할 수 있다. 개혁 이전 시기 중국의 대외정책을 포함한 전반적인 정책과정에서 나타났던 특징 중 하나는 이데올로기의 정책적 영향력이었다. 모택동 시기에는 ‘정치 우선’의 논리 속에서 먼저 이데올로기적 틀을 만들고, 이 같은 틀 속에서 현실을 해석하고 행동을 도출하였다.⁶⁸

이로 인해 정책결정과정은 정책의제에 대한 합리적인 대안 선택의 과정으로서보다는 사회주의 이념이나 모택동사상에 가장 충실한 대안 선택의 절차로 비추어지기도 하였다.⁶⁹ 물론 이데올

⁶⁷ 개혁·개방 이후 다양하고 광범위한 중국 대외관계의 변화를 체계적으로 추적하기란 용이하지 않다. 우선 부딪치는 문제는 중국의 대외관계가 획기적으로 전환하는 출발점을 어디로 볼 것인가 하는 점이다. 즉 중국이 소련을 주적으로 하여 미국에 유화적인 입장을 보이며 반소패권주의 연합을 추구하기 시작한 시점인가 혹은 이러한 전략적 환경 변화에 대한 인식을 바탕으로 1975년에 ‘4개 현대화’의 방향을 제창한 시점인가, 아니면 개혁·개방 시기 대외관계 변화의 핵심내용이라고 할 수 있는 ‘자주의교노선’이 제창된 1982년을 기점으로 할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 정재호, “개혁기 중국의 대외관계: 계속성, 변화, 그리고 ‘중국위협론’” 정재호 편, 중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000 (서울: 까치글방, 2002), pp. 353~356; 金時中, 中國의 外國人 直接投資 誘致와 韓國의 進出展望 (서울: 對外經濟政策研究院, 1991), p. 13. 참조.

⁶⁸ 이희옥, “중국의 이데올로기: 이념과 현실,” 유세희 편, 현대중국정치론 (서울: 博英社, 2005), p. 63.

⁶⁹ 중국의 정책과정의 변화와 관련한 쟁점 등에 대해서는 정재호, “중국의 정책과정 연구,” 정재호 편, 중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류 (서울: 나남출판, 2000), pp. 121~187 참조.

로기는 국가나 체제에 상관없이 정책결정자에게 현실 인식에 대한 지적인 틀을 제공하고, 국가 역할과 미래 상황에 대한 이미지를 설정해 주며, 또한 스스로의 결정에 대한 합리화와 정당화의 기제를 만들어주고, 자신의 행위와 태도 및 타인의 행동에 관한 도덕적 판단기준을 구성하는 데 있어 일정한 기능을 수행한다.⁷⁰ 하지만 모택동 시기 대외정책결정에 영향을 미치는 이데올로기의 강도와 정도는 이후 개혁·개방 시기와 비교하여 매우 차이가 있었다.

따라서 중국에서는 개혁·개방 시기에 들어서 현실에서 이론을 발견하고 정책수행에서 장애가 되는 과거의 이념을 폐기하거나 이를 재해석함으로써 정책의 유연성을 확보하려는 이데올로기의 도구화 현상이 두드러졌다. 이러한 측면에서 중국의 개혁·개방은 ‘제2차 혁명’으로 불리기도 하였다.⁷¹ 이념적 정향이 약화됨에 따라 개혁·개방 시기 중국의 대외정책에서 나타난 전반적인 기조는 대외개방적인 자세 견지, 많은 국가들과의 선린우호관계 유지 노력, 분쟁적인 국제문제에 대한 중립적 입장 견지, 경제개혁을 위한 적극적인 다자외교 전개 등이었다. 이러한 정책 기조의 유지에 영향을 미친 요인은 이념이나 모택동에 대한 충성 등의 요소가 아니라 새롭게 정의되는 중국의 국가이익(national interest)이었다고 볼 수 있다.⁷²

⁷⁰ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1988), pp. 325~326.

⁷¹ 이희욱, “중국의 이데올로기,” p. 63. 중국의 개혁·개방을 제2의 혁명으로 보는 경우에 대해서는 Harry Harding, *China's Second Revolution* (Washington D.C.: Brookings Institution, 1987) 및 Stephen Uhalley, *A History of the Chinese Communist Party* (Stanford: Hoover Institution Press, 1988) 참조.

국가이익에 의해 규정되는 국가목표로서 공통적으로 거론되는 것은 안전보장, 자아보존, 독립유지, 통일달성, 경제발전 등이다. 중국인들이 역사적 경험을 통해 체득한 결과를 살펴보면 무력수단의 행사를 불사해서라도 획득하려고 한 일반적인 대외정책의 목표는 ㉠ 생존을 위한 확고한 안전보장 유지, ㉡ 국제질서 속에서 자국의 이해 추구, ㉢ 실지회복을 포함한 영토의 통일, ㉣ 국민경제 도모를 위한 경제발전 달성, ㉤ 주권 및 독립의 자주적 확보, ㉥ 평화공존의 견지 등이었다.⁷³

그런데 개혁·개방 시기 중국의 국가이익을 정의하는 가장 중요한 기준으로 작용한 것은 평화의 유지와 호혜적인 협력을 통한 경제발전 여부였고 그에 따라 외교정책의 방향이 결정되었다. 모택동 시기의 경우, 외교정책과 관련된 내부갈등의 대부분이 이념적 배경의 차이에 기인한 파벌투쟁이었던 것에 반해서, 개혁·개방기에 들어서는 내부 갈등의 핵심 요인이 이념적 차이보다는 특정 외교정책의 채택이 가져올 대내적인 정치적·경제적 파장과 관련된 것들이었다. 물론 중국이 역사적 경험으로부터 체득한 ‘피해의식’과 ‘포위심리’로 인해 군사 및 전략적인 정책 영역은 지속적으로 중요할 수밖에 없었다.⁷⁴

⁷² 정재호, “개혁기 중국의 대외관계,” p. 375. 일반적으로 국가이익이란 정책결정자의 선호, 국가목표를 이루는 복수 이상의 병립, 시간성과 가치 변화 등 때문에 규정하기 어렵다. 국가이익의 개념에 대해서는 朴尙植, 國際政治學 (서울: 集文堂, 1933), pp. 185~191; 송영우·소치형, 中國의 외교정책과 외교 (서울: 知永社, 1992), pp. 7~11 참조.

⁷³ 전통성, 역사성과 관련한 중국의 외교정책 목표와 배경에 대해서는 소치형, 중국외교정책론 (서울: 도서출판골드, 2004), pp. 11~16 참조.

⁷⁴ 정재호, “개혁기 중국의 대외관계,” pp. 375. 중국에게 있어 군사·전략적으로 중요한 대만문제, 티베트문제, 남중국의 도서문제 등의 영토통합 및 수복과 관련해서는 상기와 같은 정책기조에도 불구하고 ‘경제지상주의’가 통용될 수 없다. 경제발전에 대한 우선순위에 입각한 대외관계의 형성과 관련하여서는

그러나 중국은 1949년 이후 30년 이상 미루어져 왔던 중국의 경제발전을 압축적으로 이루기 위해서는 해외로부터의 자본과 기술의 유입을 필요로 하였고, 이를 위해서는 모택동형 개발전략에 의해 오랜 기간 추진된 자력갱생노선을 포기하고 탈이념화에 기반한 전면적인 개방이 이루어져야 했다. 바로 이러한 인식 위에서 개방을 통한 개혁과 경제발전에 대한 체제 차원에서의 합의가 형성되었기 때문에 상기 대외정책의 기초가 형성될 수 있었다.

(2) 대외정책 결정구조

개혁기 중국의 대외관계에서 나타나는 특징 중 하나는 과거와 달리 외교정책 결정과정의 제도화 수준이 상당히 제고되었다는 점이다. 모택동 시기에는 주로 모택동과 주은래(周恩來)가 실질적으로 중국의 대외관계를 주관하다시피 하였다. 특히 1976년 이전 중국의 대외관계는 모택동이 평가하는 국제정세와 그 자신의 정책 선호에 따라 결정되었다. 문화대혁명으로 인하여 관료조직 전반이 극도의 혼란에 빠져 있던 시기에도 대외정책의 일관성 유지가 상당부분 가능했던 이유는 최고지도자의 역할이 있었기 때문이었다.⁷⁵

그러나 개혁·개방 이후 모택동이 대외관계에서 행사했던 권위와 같은 절대권력 발휘가 점점 어려워졌다. 이는 일인의 최고

Susan Shrik, *How China Open Its Door: The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reform* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1994), 4~6장 참조.

⁷⁵ 정재호, “개혁기 중국의 대외관계,” pp. 380~381. 당의 대외정책과정에 있어 모택동의 역할에 대해서는 Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: Norton, 1995) 참조.

지도자나 ‘영도핵심’⁷⁶이 항상 모든 외교현안과 대외관계에만 전념할 수는 없고, 개혁기 들어 중국의 대외관계의 내용과 대상이 매우 복잡 다양해졌으며, 그만큼 하부 관료체제나 공식적인 지원기구의 역할이 중요해졌기 때문이다. 따라서 정치국과 서기처(書記處), 외사공작영도소조(外事工作領導小組), 외교부, 대외경제영역에서의 대외무역경제합작부(對外貿易經濟合作部), 당의 대외연락부, 중앙군사위원회 산하의 다양한 군 계통 단위들과 중앙당 선전부, 통일전선부, 인민일보사, 전국인민대표대회(全國人民代表大會), 신화통신사 등이 주요 정책과정에 연계되었고, 각 부문별 싱크 탱크(국제문제연구소, 사회과학원, 현대국제관계연구소, 국제전략문제학회 등)들과 전문대학 및 연구소들, 민간교류단체들(인민외교학회, 국제우호연락회, 인민대외우호협회 등)의 자문역할도 증대되었다.⁷⁷ 이들 다양한 정부부처들과 정책의견집단들은 개혁기에 들어서 사상해방과 탈이념화로 실질적인 실사구시(實事求是)에 입각하여 나름대로 정의한 국가이익을 추구하여 대외관계와 관련한 정책을 집행하였다.⁷⁸

당의 정책결정에서 가장 영향력이 높았던 공식기구는 정치국과 서기처였다. 서기처는 1980년부터 1987년 호요방의 사임 때까지 정치국을 능가하는 영향력을 보였고, 1987년 이후에는 정치국 상무위원회의 역할이 절대적이었다.⁷⁹ 최고위 지도자가 조장을

⁷⁶ 영도핵심은 권력의 최상부를 차지하는 사람들로서 대체로 국가 활동 목표를 결정하고, 하위직을 임명하는 데 영향력을 행사하며, 각 부문별 계선간의 이익충돌을 조정하는 역할을 한다. 대체로 주요한 인적 구성은 당 부문에서 정치국 위원이나 후보위원, 비서국이나 서기처 요원, 국가부문에서 최고인민회의 의장, 총리, 부총리 등을 포함한다.

⁷⁷ 정재호, “개혁기 중국의 대외관계,” pp. 381~385.

⁷⁸ 위의 글, pp. 374~375.

맡은 외사공작영도소조는 1980~1987년에는 서기처, 1987년 이후에는 정치국을 보좌하는 기구로서 대부분의 핵심적인 대외정책 결정에 가장 큰 영향을 미쳤던 공식기구였다.⁸⁰ 당 정치국 회의와 외사영도소조는 중국의 당·정관계의 특성상 당의 내부회의라기보다는 국가회의에 더 가깝다고 볼 수 있다.

국가부문의 계선에서 외교부는 최고 정책행위자들의 정책결정을 위한 대안형성과 결정된 정책집행과 관련하여 가장 중요한 역할을 담당하였다. 특히 대외개방을 확대하여 중국의 대외관계가 더욱 복잡해지면서 외교부가 담당해야 할 일은 더욱 증대되었다.⁸¹ 외교부 각 과에서 작성한 정책은 담당 부국장(또는 국장) → 담당 부부장(부재 시 부장조리) → 상무부부장 → 외교부부장 순으로 상신되며, 이는 외교부장 선에서 결정되거나 또는 총리에게 상신된다. 국무원 총리는 외교부에서 건의한 사안을 자체 결정하거나, 국무원 외사영도소조 회의를 소집하여 결정한다. 총리 선에서 결정하기 어려운 사안은 국가주석에게 상신하거나, 국가주석에게 당 외사영도소조 또는 당 정치국 내에서의 협의를 건의한다. 국가주석은 국무원에서 상신된 사안을 자체 결정하거나, 결정하기 어려운 사안을 당 외사영도소조 회의 또는 정치국 회의에 붙여 결정한다.⁸²

한편 개방기 중국의 대외정책 결정과정에서 주요한 현상 중 하

⁷⁹ 당 정치국의 회의체는 정치국 회의, 정치국 확대회의, 정치국 상무위원회 회의, 정치국 상무위원회 확대회의 등이 있다.

⁸⁰ 정재호, “개혁기 중국의 대외관계,” pp. 381~382.

⁸¹ 위의 글.

⁸² 이러한 계선의 그림에 대해서는 徐鎮英 編, 現代中國과 北韓40年 (서울: 高麗大學校 出版部, 1989), p. 75와 花井等 편, 比較外交政策論 (東京: 學陽書房, 1983), pp. 93, 94, 97, 99 참조.

나는 중국 외교정책의 결정 및 집행과정에서 대외경제 관련 부서들의 역할이 증대되고 당 쪽에서 대외관계를 전담하는 대외연락부 같은 조직의 위상은 상대적으로 약화되었다는 점이다. 이는 국내산업발전을 위한 수출주도의 개발 전략이 채택됨으로써 대외무역과 외자의 유치가 중국의 대외관계에서 차지하는 비중이 획기적으로 높아졌음을 나타냈다.⁸³

(3) 실리외교와 전방위개방

개혁·개방기 중국의 대외정책은 앞서 살펴보았듯이 이데올로기보다는 실용주의적인 국가이익을 중시하면서 모택동 시대와는 다른 방향에서 전개되었다. 이는 미국이 레이건 행정부 들어 대중 강경정책을 추진하고 구 소련이 대중 화해 제스처를 표방하는 것을 배경으로 하였다. 이로써 중국당국은 10년 넘게 지속하여오던 ‘반소, 반패권’ 노선에 의한 대미 경사정책을 탈피하여 ‘독립자주외교노선’을 주창하게 되었다.

중국당국은 개혁·개방기 초기 이러한 외교노선에 따라 정상적인 국가관계의 유지·발전 및 국가 현대화 계획에 유리하도록 국제적인 환경을 조성하는 한편, 미·소의 패권주의를 반대하면서도 양국과 균형적인 우호관계를 유지하기 위해 노력하였다. 중국은 이러한 외교노선의 운영을 바탕으로 평화적인 주변환경을 조성하고 선진기술을 도입하는 등 중국의 국가이익을 극대화시켜 나갔을 뿐만 아니라, 미·소간의 갈등을 이용한 등거리 외교로 소련에 버금가는 영향력을 행사할 수 있었다.

⁸³ 정재호, “개혁기 중국의 대외관계,” pp. 383~384.

그러나 독립자주외교노선으로 대표되던 중국의 대외정책은 1989년 6월 발생한 천안문사태를 계기로 수정되지 않을 수 없었다. 특히 1990년대 들어서 독일 통일과 동구 몰락에 이은 소연방의 붕괴가 목전에서 이루어지자, 중국당국은 이러한 정세 변화에 맞서 반화평연변(反和平演變) 전략을 추진하였다. 이에 따라서 당시 일시적으로 이데올로기 중시한 대외정책들이 추진되었고, 사회주의권과 제3세계 국가들과의 외교관계가 증진되기도 하였다. 하지만 등소평 하에서 추진된 중국의 대외정책은 전반적으로 독립자주외교노선에 기초하여 평화와 발전이라는 목표달성을 지향함으로써 지속적인 경제성장을 위한 대외환경을 조성하고자 하였다.

이 같은 중국의 개혁기 대외정책의 추진과정에서 나타난 가장 큰 특징 중의 하나를 꼽는다면, 그것은 ‘개방’(opening)이라고 할 수 있다. 중국은 개혁정책 공표 이후 호혜적인 경제이익을 추구하여 무역과 투자의 대상을 확대해 나감으로써 기존 사회주의권에 국한되었던 대외관계의 범위를 벗어나 ‘전방위개방(omni-directional opening)’을 단행하였다. 그 결과, 1978년에 99개국에 불과하였던 수교국가가 2001년 말에는 총 162개로 증가하였고, 이는 대만과 수교관계를 맺고 있는 28개국을 제외한 거의 모든 국가들을 망라하는 것이었다. 개혁기에 들어서서 새롭게 수교를 이룬 국가들은 일반적으로 지역적 영향력이 큰 국가들이거나 수교관계의 수립이 어려운 것으로 평가되었던 국가들을 다수 포함하였다.⁸⁴

또한 중국은 개혁기에 들어 다양한 이슈영역에서 국제기구와

⁸⁴ 정재호, “중국이 개혁-개방 20년,” pp. 18~19.

레짐을 통한 다자외교에도 점차 적극적으로 참여하면서 국제화 및 세계화의 속도에 발맞추어 나갔다. 1978년 유엔개발계획(UNDP)에의 가입을 필두로 1980년에는 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank)에, 1986년에는 아시아개발은행(ADB), 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)에 각각 가입하였다. 군사안보 부문에서도 핵비확산조약(NPT), 포괄적핵실험금지조약(CTBT), 화학무기협약(WC), 쟁거위원회(Zangger Committee), 우주조약(Outer Space Treaty), 해저무기규제조약(Seabed Arms Control Treaty), 남극조약(Antarctic Treaty) 등에 가입하여 국제화 및 세계화의 속도를 가속화시켰다.⁸⁵

한편 이념적 원칙론과 전략적 이익에 주로 집착했던 개혁 이전 시기와는 매우 대조적으로 개혁기 중국의 대외관계가 실질적이며 호혜적인 경제이익에 기반하고 있다는 것을 가장 명시적으로 나타낸 것은 중국과 제3세계와의 관계였다. 중국은 최빈국이었음에도 불구하고 1950년대 중반부터 상당한 재정을 각출하여 제3세계에 대해 대규모 지원과 차관을 공여하였다. 제3세계의 맹주를 자임하며, 1973년의 경우 정부재정의 7.2%에 달하는 규모의 제3세계에 대한 지원을 제공했던 것에 비해 개혁이 시작된 직후인 1983년에는 그 비율이 이미 0.5%로 급감하였다. 더욱이 중국의 10대 교역국 중에 다섯 나라가 아시아 국가이었지만 제3세계에 속하는 국가는 하나도 없었다.⁸⁶

⁸⁵ 위의 글, p. 19.

⁸⁶ 정재호, “개혁기 중국의 대외관계,” p. 377.

(4) 대미관계

1970년대 중국의 대외정책은 건국 이래 가장 중요한 변화를 보였다. 변화의 핵심은 이념적 적대국이었던 미국에 대한 접근이었고, 중국은 대미 접근을 통해 반소패권주의 연합정책으로 전환하는 새로운 대외노선을 추구하였고, 국제무대에 전면적으로 등장하기 시작하였다.

중국이 이 같은 대외노선을 추구하게 된 데에는 몇 가지 배경이 있었다. 첫째, 중국은 조반외교시기(1965~1969) 홍위병들의 무정부주의적이고 배외주의적인 난동으로 인해 벌어진 평화 5원칙에 의해 일관되게 추진되어온 외교정책의 와해와 대사 전원 소환이라는 자발적 외교 고립의 경험, 둘째, 1969년 중·소 접경지대인 우수리강의 진보도에서의 중·소 무력충돌과 1968년 소련 브레즈네프(Leonid Brezhnev)의 ‘주권제한론’에 의한 체코 무력침공의 합법화 및 소련의 지원을 받은 베트남전 전세의 변화 등은 중국당국으로 하여금 소련의 위협을 더욱 심각하게 고민하도록 만들었다.⁸⁷

중국은 이러한 배경 하에서 미국과의 관계를 도모하기 시작하였다. 미국은 1969년 닉슨(R. M. Nixon) 행정부가 들어서면서부터 이미 중국과의 관계개선을 모색하고 있었다. 1971년 4월 미국의 탁구팀이 중국을 방문하고,⁸⁸ 동년 7월 키신저(H. A. Kissinger)가 북경을 비밀리에 방문함으로써 1972년 2월 닉슨 대통령의 방중이 이루어지고 동년 2월 28일 상해에서 공동성명⁸⁹이 발표되었

⁸⁷ 강준영·전병곤, 한권으로 이해하는 중국 (서울: 지영사, 2004), pp. 294~295.

⁸⁸ 이에 대한 주은래의 평가는 해리 하딩, 안인해 역, 중국과 미국: 패권의 딜레마 (서울: 나남출판, 1995), p. 82.

다. 이후 1973년 2월 쌍방은 연락사무소의 설치를 합의하였고, 워터게이트 사건(Watergate Scandal)으로 인한 닉슨의 사임에도 불구하고 1975년 포드(Gerald R. Ford) 대통령의 방중이 이루어져 중·미간 관계정상화의 길로 나아갈 수 있었다.⁹⁰ 중·미는 1978년 5월 연락사무소를 상호 개설하고, 1979년 1월 대만문제에 대한 이견으로 지연되어 오던 양국 외교관계의 수립을 매듭지었다.

소련의 아프가니스탄 침공(1979. 12)을 계기로 더욱 밀착하던 중·미 관계는 레이건 행정부가 출범(1981. 1)하여 대만에 대한 신무기공급 정책을 밝히자 냉각되기 시작하였다. 중국당국은 미국의 대대만 무기판매에 대한 반대의사를 표명(1982. 3)하고 대미 관계의 격하를 시사하였다. 이러한 과정에서 중·미 양국은 공동성명 발표(1982. 8)를 통해 관계 재정립의 기반을 확립하였다.

이에 따라 중·미 양국 관계는 천안문사태 이전까지는 고위인사 상호 교류, 경제협력 및 과학기술교류 증대 등 전반적인 안정속에서 꾸준히 진전되었다. 그러나 천안문사태가 발생하자, 양국 관계는 급속히 악화되어 상호 제재와 보복조치 등이 단행되었다. 하지만 1990년대 초반 곧바로 미국은 점진적인 관계회복을 추진하였고, 중국도 개혁·개방 가속화를 위해 대서방 관계개선을 위해 노력하였다.

중국의 대미관계 개선이 개혁정책의 성패와 관련하여 갖는 함의를 살펴보면, 중국당국은 미국과의 화해를 계기로 유엔에서 대

⁸⁹ 상하이 공동성명은 ㉠ 평화공존원칙에 입각, 패권추구 반대, ㉡ 제3국 대항을 목표로 하지 않는 양국관계 정상화, ㉢ 대만이 중국의 일부임과 중국인 자신에 의한 대만문제의 평화적 해결 필요성 인정, ㉣ 정세추이에 따른 대만주둔 미군 철수 등을 내용으로 하였다.

⁹⁰ 신승하, 『中國當代40年史(1949~1989)』 (서울: 고려원, 1996), pp. 301~302.

만이 유지하고 있던 안전보장이사회의 상임이사국 지위를 차지하는 등 국제무대에 본격적으로 진입하게 되었음을 알 수 있다. 특히 중·미간 화해는 1970년대 후반부터 본격적으로 진행되는 중국 개혁·개방정책의 성패와 관련하여 중요한 의미를 갖는 미국의 대중 경제금수조치의 해제와 코콤(COCOM) 등과 같은 전략물자 수출에 대한 집단적 규제의 완화라는 결과를 가져왔으며, 미국뿐 아니라 일본과 서방국가들의 대중 교역 확대와 긍정적 투자환경 조성이라는 효과를 동반하였다. 1975년 주은래 총리가 발표한 ‘4개 현대화’ 계획은 경제발전이라는 국가목표를 대외개방이라는 대외노선의 전환 속에서 모색하는 구상으로서 이러한 전략적 환경 변화를 배경으로 성립하였다.⁹¹

또한 중·미의 화해는 중국의 국제금융기구에 대한 접근을 진척시키는 데 크게 기여하였다. 중국은 정권수립 이후 줄곧 국제금융기구에 대한 관심을 가지고 있었다. 중·미 화해 이전까지만 해도 중·미 양국의 국내적 여건, 특히 미국 내에서 양국 간의 관계발전에 대한 회의적 시각으로 인해 중국이 국제금융기구와 직접적인 접촉을 갖는 데는 어려움이 있었다. 하지만 미·중 화해를 계기로 중국은 이들 기구에 보다 많은 관심을 가질 수 있었고, 1976년 모택동 사후 정치권력이 안정되고 개혁·개방정책을 채택하면서 1980년 IMF와 세계은행에 가입할 수 있었다.⁹²

⁹¹ 정재호, “개혁기 중국의 대외관계,” pp. 369~370. 중국 지도자들은 4개 현대화 정책을 제시하였을 때 무역 확대와 최신기술 및 차관 도입을 염두에 두고 있었다. 이는 거의 신성한 원칙인 ‘자력갱생’이라는 마오주의 정책의 폐기를 의미하였다. Maurice Meisner, *Mao's China and After* (New York: The Free Press, 1998), 김수영 역, *마오의 중국과 그 이후 2* (서울: 이산, 2004), pp. 636~637.

⁹² 이에 대해서는 김성철, *국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남*

나. 대외경제 분야

(1) 대외경제정책

중국은 1978년 이래 국정의 최고목표를 경제건설에 두고 대내적으로는 경제체제를 개혁하는 한편, 대외적으로는 개방정책을 전개하였다. 개방정책은 세계의 모든 나라들과 경제·무역 및 기술교류를 강화하는 것으로 그 내용은 수출과 외자유치의 증대를 주로 하였다. 이에 따라 중국은 1979년 이후 직접투자 및 위탁가공 도입과 관련한 대외개방정책을 실시해 왔다.

중국의 초기 개혁단계의 대외경제개방은 몇 단계를 밟아 추진되었다. 우선 추진된 것은 지방 및 기업의 자주권 확대와 시장화의 진전에 부합하도록 무역관리체제를 개혁하는 것이었다. 두번째 단계는 체제개혁의 소유제 다원화에 대응하는 외자, 특히 외국인 직접투자(foreign direct investment: FDI)를 도입하는 것이었다. 세번째 단계는 외자도입 및 무역확대를 겨냥하여 경제특구, 경제기술개발구 등과 같은 특별지역을 창설하는 것이었다. 네번째 단계는 외환을 둘러싼 개혁이었다.⁹³

중국 정부는 1979년 7월에 「중외합자경영기업법」을 제정함으로써 외국인 직접투자의 법률적 기초를 마련하였다. 그리고 1983년 9월에는 「중외합자경영기업법 실시조례」를 제정함과 동시에 소득세법을 개정하였다. 직접투자 관련 제도의 정비는 1980년대 후반에 접어들면서 본격적으로 전개되었다. 1986년 1월에는 선진

경험이 북한에 주는 함의 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 24~30 참조.

⁹³ 나카가네 카즈지 이일영·양문수 역, 중국경제발전론 (서울: 나남출판, 2001), pp. 332~337.

기술 도입 제품과 수입대체 제품에 대해 국내판매를 인정함으로써 엄격히 규제해 왔던 국내시장을 부분적으로 개방하고, 동년 10월에는 「외국인투자 장려규정」을 발표함으로써 직접투자 조치를 더욱 확대하였다. 아울러 동년 4월에는 「외자기업법」을 제정하여 독자(獨資)기업의 설립을 법적으로 보장하였다. 중국 정부는 1990년대에 들어서 직접투자 관련제도의 정비를 완결하였다. 1990년 4월에는 「중외합자경영기업법」을 개정하여 합자기업의 경영환경을 크게 개선하였다. 동년 5월에는 토지관련 법규를 공포하여 외국인에 의한 토지사용권의 유상양도와 외국자본에 의한 대규모 부동산개발도 가능하게 하였다. 그리고 자국기업의 자금부족 현상으로 인해 독자기업의 유치 필요성이 높아짐에 따라 합자, 합작, 독자기업의 세율을 통일하였다.⁹⁴

한편 중국정부는 외국인 투자업종의 제한을 점차 개방해 나갔다. 중국정부는 애초 「합자기업법 실시세칙」에서 자원개발, 제조업, 농·림·수산업, 관광·서비스업 등 6개 분야 21개 업종만을 허가하였다.

제1차 투자 붐이 일어났던 1984~1985년에 관광·서비스업과 음식숙박업 등이 급격히 증가함에 따라 1985년에는 외국인투자를 장려하는 업종·품목·기술목록(39종)과 제한하는 업종·품목 목록(12종)을 지정하였다. 또한 1989년 3월에는 「당면한 산업정책 요점에 관한 국무원의 결정」을 채택하여 외자도입에 대한 가이드라인으로 삼았다. 아울러 외국인 직접투자에 대해 제한목록, 금지항목, 장려항목 등의 리스트를 작성하였다.

⁹⁴ 對外經濟政策研究院 北方地域센터, 中國便覽 (서울: 對外經濟政策研究院, 1992), pp. 324~327.

<표 II-2> 중국 대외개방정책의 변천 과정

	정 책 추 진 내 용
1 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 1978.12: 중국공산당 제11기 3중전회에서 대외개방을 공식 결정 • 1979. 6: 제5기 전인대 제1차 전체회의, 외자도입·수출확대 확인 • 1979. 7: 「중외합자경영기업법」 공포·시행 • 1979. 8: 광동성과 복건성에 대외경제에 관한 자율권 부여 • 1980. 8: 전인대 상무위원회 「광동성경제특구조례」 채택 • 1980. 9: 「중외합자경영기업법 소득세법」 공포 • 1982. 3: 「대외경제무역부」 설립 - 대외무역부, 대외경제연락부, 진출관리위원회, 외국인투자관리위원회 통합 • 1982.12: 제5기 전인대 제5차 전체회의 신헌법 채택 - 외국기업의 중국투자 허용(제18조) • 1983. 4: 합자기업에 대한 6개 항의 우대조치 발표 • 1983. 5: 전국 외자이용공작회의 개최 • 1983. 9: 「중외합자경영기업법 실시조례」 공포·시행 • 1984. 4: 연해부분도시좌담회에서 14개 연해개방도시의 대외개방을 제기, 중앙 정치국 전체회의에서 확정 • 1984. 5: 제6기 전인대 제2차 전체회의 - 경제특구 승인, 해남행정구의 설치 결정 • 1984.11: 「경제특구 및 14개 연해개방도시의 기업소득세와 공상통일세의 감면에 관한 잠정규정」 공포
2 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 1985. 2: 장강삼각주, 주강삼각주, 민강삼각주를 대외개방지구로 지정 • 1986. 1: 「중외합자경영기업법」 개정 - 합자기간 연장 • 1986. 4: 국무원, 「외자기업법」 공포 • 1986. 9: 국무원, 대외차관의 독자 도입권한을 2성 3시, 중국은행 등에 부여기로 결정 • 1986.10: 「외국기업의 투자장려에 관한 규정」 공포·시행 • 1987.10: 요동반도, 산둥반도, 태·당·창·발해만 일대 대외개방 결정 • 1988. 1: 조자양, 「연해지역경제발전전략」 제기 • 1988. 4: 「중외합자경영기업법」 공포, 연해경제개방구의 범위 대폭 확대 • 1988. 7: 해남도를 성으로 승격, 전 성을 경제특구로 지정 • 1989. 4: 심천 경제특구에 성과 동등한 대외무역권한 부여, 하문 경제특구 확대 • 1989. 9: 강택민, 건국 40주년 기념연설에서 개혁·개방 견지 강조
3 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 1990. 2: 이붕 총리, 경제특구공작회의에서 대외개방정책 불변 강조 • 1990. 4: 상해 포동지구 종합개발계획 발표 • 1990. 4: 「중외합자경영기업법」 수정 - 국유화와 국가수용 보상, 합자기간 폐지, 외국이 이사장 인정 • 1990. 5: 외국인에 의한 토지개발 관련 법규 제정·공포 • 1990. 5: 상해 포동지구의 외교교 지구에 보세구 설치 인가 • 1991. 4: 제7기 전인대 제4차 전체회의, 「국민경제사회발전 10개년 계획과 8.5계획」 심의 - 3沿(沿海·沿邊·沿江) 개방정책 천명 • 1991. 6: 변경무역구(綏芬河·黑河·琿春·滿洲里) 지정 • 1991.12: 「외자기업법 시행세칙」 제정·공포 • 1991.12: 「외상투자기업 및 외국기업 소득세법」 제정 - 삼자기업의 소득세 통일 • 1992. 1: 등소평의 남순강화

(자료) 對外經濟政策研究院 地域情報센터, 中國便覽(增補版) (서울, 對外經濟政策研究院, 1994), pp. 385~386.

또한 1990년 12월에 제정된 「외자기업법 실시세칙」에서는 자국 상업, 무역업, 보험업과 통신사업 분야와 관련된 독자기업 설립을 금지하였으며, 공공사업과 교통·운수, 부동산, 신탁투자, 리스산업의 독자기업 설립을 제한하였다. 중국정부는 등소평의 ‘남순강화’ 이후인 1992년 4월에 들어서 3차 산업을 개방하였다. 즉 그간 직접투자가 금지되었던 도·소매, 운송, 컨설팅, 보험, 무역 등 일부 서비스 부문에 대한 합작투자를 시험적으로 허가하였고, 특히 ‘중국공산당 중앙 4호 문건’을 통해 3차 산업의 개방을 가속화하고, 금융·보험·백화점·관광·부동산 등 서비스업에 대한 외국기업의 진출을 장려하였다.⁹⁵

(2) 대외경제 관리체계

중국은 1970년대에 대외경제 관리체계의 문제점을 인식하고 1980년대부터 본격적으로 개혁을 단행하였으나, 사회주의 체제의 기본골격을 유지한 채 부분적으로 문제를 해결하려고 시도하였기 때문에 1990년대 이전까지 대외개방은 일정한 한계를 가질 수밖에 없었다.

중국정부는 개혁·개방 추진 이전까지 소비에트형 중앙집권체제에 따라 생산과 판매를 분리하여 외국무역을 독점하고 외자도 집중 관리하였다. 모택동 시대에는 상품마다 「국영무역업총공사」가 설치되어 12개의 국영공사가 모든 수출입을 전담하였다.⁹⁶

⁹⁵ 위의 책, pp. 327~331.

⁹⁶ 중앙정부 아래에 糧油食品進出口公司, 土產畜產進出口公司, 紡織品進出口公司, 化工進出口公司, 機械進出口公司, 五金進出口公司 등이 설치되어 주요 대도시와 홍콩, 마카오에 分公司와 대리점을 두고 실무를 처리하게 하였다. 나가카네 카즈지, 중국경제발전론, p. 333.

무역은 국가계획 하에서 국가정책의 통일성, 계획의 일사분란성, 대외관계의 이념성 충족을 최고 목표로 내세우고 있었기 때문에 계획 외의 수출입은 불가능하였고, 경제원칙으로서 물적 균형 정도가 중시되었다.⁹⁷

이러한 체제는 서방 선진국들과의 국교정상화를 토대로 교역이 증가함에 따라 적지 않은 문제점을 드러내기 시작하였다. 기존 체제로는 늘어나는 무역량을 소화할 수 없었고, 생산과 수출의 불연계, 계획의 경직된 노선화로 적기에 수출물량을 확보할 수 없었다. 이에 따라 1974년부터 1978년까지 대외무역 부문에서 부분적인 개혁이 진행되었다.⁹⁸ 그러나 부분적 무역 분권화만으로는 장기적인 경제발전에 따른 국내수요를 충족시키는 데 한계가 있었다. 따라서 중국은 개혁·개방노선을 결정한 이후 대외무역체제의 광범위한 개혁을 추진하였다. 대외무역체제의 개혁은 시기적으로는 ㉠ 1979~1980년 9월, ㉡ 1984년 9월~1986년, ㉢ 1987~1991년, ㉣ 1992년 이후 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.⁹⁹

1단계에서는 추진된 개혁내용은 ㉠ 대외무역관리기구의 정비, ㉡ 경영관리의 다원화, ㉢ 공업과 무역의 결합과 기업연합체의 시험적 도입, ㉣ 대외무역공사의 무역대리업 전개 및 해외지점 개설 등이었다. 1979년에 「대외무역부」와는 별도로 국무원에 「수출입관리위원회」와 「외국투자관리위원회」를 신설하였고, 기타 대외경제연락부와 국가외자관리위원회도 두었다. 그러나 기구 난

⁹⁷ 吳勇錫, 中國의 對外貿易과 韓·中 輸出競爭 (서울: 對外經濟政策研究院, 1993), p. 12.

⁹⁸ 위의 책, pp. 12~14.

⁹⁹ 朴相守, 中國의 對外貿易관리제도 (서울: 對外經濟政策研究院, 1994), pp. 11~15.

립은 의사결정권을 분산하여 정책집행의 혼란과 업무중복으로 인한 시간과 예산 낭비를 초래하였다. 따라서 전인대는 이러한 문제점을 해결하기 위해 1982년 3월 모든 대외경제 관련기구들을 통합하여 「대외경제무역부」로 일원화하였다.¹⁰⁰

중국은 1984년 대외무역체제를 새로운 단계로 진입시키는 개혁을 단행하였다. 동년 9월 대외경제무역부가 국무원의 승인을 받은 “대외무역체제개혁 의견 보고”를 보면, 개혁의 원칙은 크게 ㉠ 정부와 기업의 직책분리와 대외무역부 전문부서에 의한 무역기업의 관리, ㉡ 대외무역경영 대리제의 실시, ㉢ 공업-무역의 결합, 기술-무역의 결합 및 수출입 결합 등의 ‘3항원칙’이었다.¹⁰¹

중국 정부는 1987년에 이르러서 대외무역부문에 청부경영책임제의 시험 도입을 결정하고 1988년부터 이 제도를 전국적으로 확대·실시하였다. 각 성, 자치구, 직할시, 계획단열시 및 대외무역·공업무역수출입공사는 중앙의 청부단위가 되어 수출을 통한 외화수입, 외화의 중앙상납, 재무손익의 자기책임과 같은 3가지 항목의 청부제를 적용받았다. 동시에 국가가 직접관리하거나 공동관리하는 일부 상품을 제외하고는 대다수 상품의 수출입경영권을 이양하고 경영책임제를 대외무역공사와 생산기업에까지 확대하였다. 이후 1988년부터 1990년까지 대외무역경영책임제는 전국적으로 추진되었다. 국무원은 1990년대에 들어서도 손익자기책임제에 대한 개혁을 강화하여 대외무역기업에게 지급해온 손

¹⁰⁰ 吳勇錫, 『中國의 對外貿易과 韓·中 輸出競爭』, pp. 15~16. 대외경제무역부의 설립과 함께 광둥성, 복건성, 북경시, 천진시, 상해시에 「대외무역총공사」를 설립하고 그곳에서 생산되는 상품의 대외수출과 또한 국가에서 하달된 계획을 책임지도록 하였다.

¹⁰¹ 위의 책, p. 16.

실보조금을 철회하였다.¹⁰²

<표 II-3> 중국의 대외무역체제 개혁

시기	관련 내용
1979~1984.9	<ul style="list-style-type: none"> ○대외무역관리기구의 정비 ○경영관리의 다원화 ○공업·무역의 결합 및 기업연합체 도입 ○대외무역공사의 무역대리업 전개
1984.9~1986	<ul style="list-style-type: none"> ○1984년 대외무역체제의 새로운 개혁안(3항원칙) 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 정부·기업 분리와 전문부서에 의한 무역기업 관리 - 대외무역경영 대리제 실시, - 공업·무역 결합, 기술·무역 결합 및 수출입 결합
1987~1991	<ul style="list-style-type: none"> ○1987년 청부경영책임제 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 수출을 통한 외화수입 - 외화의 중앙상납 - 재무손익의 자기책임 ○1991년 손익자기책임제 강화와 손실보조금 철회 및 외환보유비를 조정

(자료) 朴相守, 중국의 대외무역관리제도 (서울 對外經濟政策研究院, 1994), p. 20.

(3) 대외무역

앞서 살펴본 중국의 대외경제정책 변화와 대외경제 관리체계의 정비로 중국의 무역의존도는 1978년에 10% 미만에 불과하였던 것이 개방 이후 가파르게 상승하여 10년 이상이 지난 1990년대에 이르러서는 30%를 넘어서고 1994년에는 40% 이상을 기록하기도 하였다. 개방 이전 중국의 대외무역은 철저한 사회주의적 보호정책 아래에서 비교우위 원칙과는 무관하게 이루어졌다. 물론 그렇다고 해서 중국이 고도의 기술로 자본집약적 재화를 수출하고 노동집약적인 재화를 수입했던 것도 아니다. 모택동 시대에

¹⁰² 朴相守, 중국의 대외무역관리제도, pp. 16~17.

는 비교우위 원칙에 의해 결정되었을 잠재적 수출입구조로부터 괴리된 무역구조가 형성되었다.¹⁰³

중국경제는 1978년 이후 1991년까지 연평균 8.6% 성장하였다. 무역액(통관기준)은 1978년 206억 달러에서 1991년에는 1,656억 달러로 연평균 16%의 높은 증가율을 나타냈다. 이 중 수출은 16.8%, 수입은 15.4%씩 증가하였다. 이에 따라 개방의 정도를 가늠할 수 있는 무역의존도는 1978년 9.8%에서 ‘사회주의 상품경제’ 단계로 들어서는 1992년에는 38.1%로 높아졌다. 특히 수출주도형의 성장정책을 추진하면서 수출의존도 역시 1978년의 4.7%에서 1992년에는 19.5%로 높아졌다.¹⁰⁴ 무역수지는 개방초기 약간의 적자를 보이다가 1981~1983년에는 균형을 유지하였다. 1984년부터는 공업부문과 무역제도의 개혁이 본격화되면서 수입이 대폭 증가하여 1989년까지 수입초과를 기록하였다. 이후 중국 정부가 긴축정책을 실시하면서 1990년부터 흑자로 전환되었다.

중국의 국가별 무역구조를 살펴보면, 1978년 이래 대외무역관계의 지속적인 확대로 1990년대 초반에는 180여개 국가와 경제관계를 유지하였다. 1992년까지 교역상대 권역을 살펴보면, 1980년대 초에는 대선진국 수입의존적 교역 비중이 큰 비중을 차지했으나, 1980년대 중반 이후 홍콩을 중심으로 한 대아시아 수출지향적 교역 비중이 뚜렷하게 증가하였다. 홍콩은 중국의 중계무역 중심지로서 중국 수출에서 가장 큰 비중을 차지하였다. 홍콩은 1982년 전체 교역액에서 15.9%를 차지하던 것이 1992년에 35.1%로 증가하였다.

¹⁰³ 나카가네 카즈치, 중국경제발전론, pp. 338~339.

¹⁰⁴ 對外經濟政策研究院, 中國便覽, 334쪽.

<표 II-4> 중국의 대외무역 추이

(단위: 억 달러, %)

	교역총액		수출		수입		무역수지
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	
1978	206.4	39.5	97.5	28.5	108.9	51.0	-11.4
1979	293.3	42.1	136.6	40.1	156.7	44.0	-20.2
1980	381.4	30.0	181.2	32.7	200.2	27.7	-19.9
1981	440.3	15.4	220.1	21.5	220.2	10.0	-0.1
1982	416.1	-5.5	223.2	1.4	192.9	-12.4	30.3
1983	436.2	4.8	222.3	-0.4	213.9	10.9	8.4
1984	535.5	22.8	261.4	17.6	274.1	28.1	-12.7
1985	696.0	30.0	273.5	4.6	422.5	54.1	-149.0
1986	738.5	6.1	309.4	13.1	429.0	1.6	-119.7
1987	826.5	11.9	394.4	27.5	432.2	0.7	-37.7
1988	1,027.9	24.4	475.2	20.5	552.8	27.9	-77.5
1989	1,116.8	8.6	525.4	10.5	591.4	7.0	-66.0
1990	1,154.4	3.3	620.9	18.1	533.5	-9.8	87.1
1991	1,357.0	17.5	719.1	15.0	647.9	19.8	81.2
1992	1,656.1	22.0	850.0	18.2	806.1	26.3	43.9

(자료) 對外經濟政策研究院 地域情報센터, 中國便覽(增補版), p. 407.

상품별 무역구조를 살펴보면, 중국은 1980년대 이전 무역상품 구조 면에서 1차산품을 수출하고 공업제품을 수입하는 전형적인 후진국이였다. 수출상품구조를 보면, 1980년에는 1차산품과 공업 제품 비중은 거의 비슷하였다. 이후 중국의 노동집약적 경공업 중심의 공업화가 가속화되면서 공업제품의 비중은 1986년에 63.6%, 1989년에 71.3%, 1992년에 79.9%로 증가하였다. 수입상품 구조를 보면, 1980년에 1차산품과 공업제품의 비율이 각각

34.8%, 65.2%를 차지하였다. 그러나 공업화의 진전에 따라 공업 원료와 기계설비에 대한 수요 증가로 인해 공업제품의 수입비중은 1984년에 72.8%, 1985년에 87.5%로 증가하였다. 이러한 추이는 1980년대 후반에 중국 국민들의 소비욕구 증대로 인한 식품과 1차 원료와 연료 수입의 증가 및 ‘치리정돈’(治理整頓)을 위한 긴축정책으로 감소세를 보이다가 1990년대 초반 다시 증가세로 돌아섰다.

(4) 대외개방지역

중국의 개방정책은 개혁정책과 불가분의 관계를 갖고 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 중국은 1978년 이전에는 ‘자력갱생’ 원칙을 강조하면서 자급자족적 경제를 지향하여 왔다. 따라서 중국의 개방정책은 중국경제가 ‘자력갱생’ 원칙으로부터 벗어나 세계경제의 일원으로 편입됨을 의미하였다. 이러한 중국의 개방정책은 크게 자본과 기술의 도입 그리고 대외무역의 확대라는 두 축으로 전개되었다.

우선 중국의 개방정책은 크게 3단계로 나누어 추진되어 왔다. 첫번째 단계는 초기 대외개방 형식의 하나인 ‘경제특구’(점)의 설치단계로서, 이는 1984년에 14개 ‘연해(沿海)개방도시’(선)의 지정으로 이어진다. 구체적으로 중국 중앙정부는 1979년 7월에 광둥성과 복건성의 경제운영에 자주권을 부여하기 위하여 외화보유제와 재정청부제와 같은 정책을 실시하였고, 전인대 상무위원회는 1980년 8월에 광둥성의 심천(深川), 주해(珠海), 산두(汕頭) 및 복건성의 하문(廈門)을 경제특구로 지정하는 데 승인하였다. 1984년에는 해남도(海南島)를 개방하였고, 이는 1988년 성으로

승격되었다.

<표 II-5> 중국의 단계별 경제개방 확대 현황

시기	개방지역	내용
1979. 7	沿海개방정책 제기	광둥성·복건성에서 특수정책 및 각종 활성화 조치
1980. 7	4개 경제특구 개방	廈門·汕頭·深圳·珠海
1984. 4	14개 항구도시 개방	大連·秦皇島·天津·煙台·靑道·連雲港·南通·상해·寧波·溫州·福州·廣州·湛江·北海
1984. 4	해남도 개방	
1985. 1	3개 개방지구 개방	장강삼각주·주강삼각주·민남삼각지구
1988. 7	해남성 개방	
1989. 3	2개 반도 개방	요동반도·膠東반도
1990. 4	沿江 개방	長江연결 주요 항구 14개, 沿江 5개 도시 - 上海浦東開發計劃
1992	沿邊 개방	- 116개口岸及 3개 항구 개방 - 13개 도시 개방
1992. 10	沿路 개방	- 해외기업전용부두 허용 - 북경·신강철도 완성

이들 경제특구에서 실시된 특수정책은 ㉠ 경제개발은 합병·합작 기업을 포함한 외자를 주체로 한다, ㉡ 경제활동은 주로 시장 메커니즘에 의해 조절한다, ㉢ 특구관리위원회에 광범한 자주권을 부여한다, ㉣ 진출한 외자기업에는 각종의 우대조치를 부여한다는 등의 내용을 포함하였다. 이들 경제특구가 광둥성·복건성에 설치된 것은 홍콩(1997년 중국에 반환), 마카오(1999년 중국에 반환)와 그에 인접하는 심수(深圳)·주해(珠海) 경제특구, 그리고 이들을 둘러싸고 있는 주강(珠江)삼각주와 그 중심인 광주(廣州), 대만과 하문 경제특구라는 입체적인 경제권 형성을 염두에 두었기 때문이었다.

중국 정부는 경제특구의 설치로 기대 이상의 효과를 달성하였

다고 판단하고 1984년 4월부터는 개방지역을 광둥성과 복건성을 벗어나 연해지역의 주요 항만도시 14개를 연해개방도시로 지정하였다. 이들 도시들은 외자와 선진기술의 도입을 통한 공업도시화를 도모하기 위해 ‘경제기술개발구’를 설치하였다. 경제기술개발구는 가공무역에 중점을 두는 경제특구와 달리 기술집약형 제조업 위주의 외국인 투자를 유치, 신상품 및 신기술 개발 등을 통해 산업구조조정을 달성하기 위한 것이었다. 이를 위해 과거보다 자주권이 크게 확대하여 투자를 원하는 외국기업에게 자주적인 우대조치를 해주었다.

두번째 단계는 ‘경제특구’, ‘경제기술개발구’에 이어 1985년 2월에 장강(長江)삼각주, 주강(珠江)삼각주 및 민남(閩南)삼각주의 개방에 이어 1988년에 중국 발해만 연안 개발전략의 중요 거점지구로서 산둥반도경제개발구(청도·연대·위해 등)와 요동반도경제개발구(대련·심양 등) 및 환발해(環渤海)개발구의 개방으로 이어지는 시기이다. 이들 지역에 투자한 기업은 개방도시에 준하는 우대조건을 농촌지역을 포함한 전 지역에서 받을 수 있었다.¹⁰⁵

세번째 단계는 1990년 5월 상해 포동개발구 종합개발계획의 발표, 상해 포동지역을 종합적인 공업·상업·무역·금융 중심지로 개발하여 제2의 홍콩으로 육성한다는 계획을 발표하면서 새로운 단계로 진입하는 시기이다. 이는 제7기 전인대 4차 전체회의(1991. 4)에서 제기된 4연(沿海, 沿江, 沿邊, 沿路) 개방정책 천명,

¹⁰⁵ 장강삼각주는 강소성(江蘇省)의 소주(蘇州), 무석(無錫), 상주(常州)지구와 절강성(浙江省)의 가흥(嘉興), 호주(湖州)로 구성되며 상해를 대외창구로 한다. 주강삼각주는 광둥성 남부의 광주(廣州), 불산(佛山), 강문(江門), 중산(仲山), 심수(深圳)시 보안현(寶安縣) 및 혜양(惠陽)지구를 포함한다. 민남삼각주는 복건성 동남부의 하문, 장주(漳州), 천주(泉州) 등 홍콩과 마카오의 인접지역이다.

동년 6월의 4개 국경도시(綏芬河, 黑河, 琿春, 滿洲里)에 대한 변경(邊境)무역구 지정, 1992년 연초의 등소평의 ‘남순강화(南巡講話)’와 ‘당중앙 4호 문건’의 회람, 8월의 5개 장강연안도시(重慶, 岳陽, 武漢, 九江, 蕪湖)와 15개 성도(省都)에 대한 개방이 이어졌다.

<표 II-6> 중국 경제특구와 각종 개발구의 비교

구분	지정연대	대상지역 특징	주요 인센티브
경제특구	1979~80년 지정, 해남성은 1988년 추가지정 (점 개방단계)	5개 지역으로 국한, 해남도는 1988년 성으로 승격된 후 이후 개방도시에서 경제특구로 편입	특구관련법에 의거, 법인세 10~15%
연해개방도시	1984년 지정 (선 개방단계)	동부연안의 14개 전통적 무역항 도시, 도시내 경제기술개발구 설치	법인세 12~30%, 경제개발구 내는 10~30%
연해경제개방구	1985년 지정 (면 개방단계)	주강·민강·장강삼각주, 요동반도, 산둥반도 개방구	법인세 12~30%
고신기술개발구	1988년 14년 지정, 1990년 현재 총 52개	연해지방 27개, 내륙지방 19개, 변방지역 9개 등 전국 주요 대도시에 모두 지정	1991~93년의 고신개발구 관련 규정, 과학기술촉진법 등에 의거, 법인세 15~30%
경제개발구	1980년 중반 이후 각 지방정부들이 경쟁적으로 지정, 1993년 한때 전국에 2,000개 설치	지방정부 차원의 개발구 육성 추진, 개발구 과열로 중앙정부가 정리하기도 함	지방정부 차원에서 다양한 인센티브 및 지원제도 제공 법인세 15~30%
보세구	1990~91년 지정	상해, 포동, 천진항, 심천, 대련, 광주, 하문, 장자항, 해구, 복주, 청도, 영파, 산둥 등 주로 특구 및 연해개방도시 지역에 지정	지정된 보세구역 내에서 보세통관 혜택으로 수출 관련 생산, 무역대리, 물류, 기타 서비스 업무를 허용

(자료) 백권호, “외자도입과 외국인 직접투자,” 유희문 외, 현대중국경제 (서울: 교보문고, 2000), p. 338.

(5) 외자자본도입

중국으로의 외자도입은 1978년 12월에 개최된 중국공산당 11기 3중전회에서 개혁·개방노선의 공식 채택으로 외자도입의 길

이 열리게 된 이래 꾸준히 증가해 왔다. 대외개방이 시작된 1979년부터 투자환경에 대한 기초적인 제도정비가 이루어지기 시작한 1982년까지는 차관도입이 직접투자보다 많았고, 1983~1985년 기간에는 직접투자가 차관도입을 상회하였다. 1986년부터 외채가 급격히 증가한 1988년까지는 차관도입이 직접투자를 상회하였으나, 외채위기가 팽배해지면서 1989년부터는 직접투자가 차관도입을 크게 상회하였다.¹⁰⁶

외국인 직접투자는 합자기업, 합작기업, 독자기업, 합작개발 등 4가지 형태로 이루어졌다. 1979~1983년 개방 초기 5년간 중국의 외국인 직접투자 유치실적은 개방 초기의 특성, 즉 제도 및 사회간접자본 시설 등의 정비 미흡, 외국기업들의 관망적 태도 등으로 1,300여건, 60여억 달러에 머물렀다. 특히 당시 오일파동으로 해저석유탐사를 위한 대규모 합작개발투자가 31건, 24억 달러에 달하였던 것을 감안하면 다른 부문에 대한 외국인 직접투자는 제한된 범위에 머물렀다고 볼 수 있다.¹⁰⁷

직접투자는 1984년 이후 급격히 증가하였다. 1984년 계약건수는 전년대비 3.9배가 늘어났고, 이어 1985년에도 66%가 증가하여 제1차 투자 붐이 불었다. 이는 1983년 「중외합자경영기업법 실시조례」의 제정을 계기로 중국정부가 외국인 직접투자의 유치에 대한 적극적인 자세를 보이고, 14개 연해 항만도시를 개방도시로 지정하였기 때문이었다. 그러나 외국인 투자가 서비스 업종에 집중되고 제조업에 대한 투자가 부진하자, 중국정부는 일부

¹⁰⁶ 對外經濟政策研究院, 中國便覽, pp. 346~348.

¹⁰⁷ 金時中, 中國의 外國人 直接投資 誘致와 韓國의 進出展望 (서울: 對外經濟政策研究院, 1991), p. 43.

서비스 업종과 소비재 완성품, 낙후된 기술에 의한 투자를 제한하는 조치를 취하였고, 개방 초기의 경기과열로 투자재와 소비재의 수입이 급증하자 외환고갈 현상을 치유하기 위해 강력한 외환통제정책을 실시하였다. 또한 1985년 말부터 투자억제책을 실시함으로써 기업의 경영자금 조달도 더욱 어렵게 되었다. 이러한 전반적인 경영여건의 악화는 외국인 직접투자의 위축을 초래하여 1986년에는 건수와 계약액이 모두 전년에 비해 절반 이하로 감소하였다.

1986년 10월 국무원은 외국인 직접투자의 급감현상에 대응하고 외국인 투자자들의 불만을 해소하여 외국인 투자유인을 제고시키는 한편 중국이 원하는 방향으로 외국인 투자를 유도하기 위해 22개 조로 이루어진 「외국인투자 장려 규정」을 공포하고, 1988년에는 산동반도 및 요동반도 개방구의 지정, 해남성의 경제특구 지정 등 개방지역을 연해 성·시 전역으로 확대하였다. 그 결과 1987년부터 투자가 회복되기 시작하여 1988년부터 1989년 천안문사태 이전까지 제2의 투자 붐이 일어났다. 1986년 기점으로 투자업종이 서비스업에서 제조업으로 전환되기 시작하여, 1979년부터 1985년 기간 동안 건수 기준으로 전체 직접투자의 42.7%에 불과했던 제조업에 대한 투자가 1986~1989년 기간에는 83.5%로 높아진 반면, 서비스업에 대한 투자 비중은 크게 낮아졌다.

그러나 1988년 9월 중국정부는 경기과열과 급속한 물가상승에 대처하기 위해 투자 철회 및 금융긴축 등 3년간에 걸친 ‘치리정돈’(治理整頓) 정책을 실시키로 결정하였다. 이로 인해 국내경제가 급속히 냉각됨으로써 기업의 경영자금 부족 현상, 에너지 공급 규제 등 전반적인 경영여건이 급격히 악화되었다. 더욱이

1989년 6월 천안문사태 발생을 이유로 서방 선진국들이 중국에 대한 경제제재 조치를 취하면서 중국의 국가위험도(country risk)가 높아졌고, 이는 직접투자를 위축시키는 직접적인 요인으로 작용하였다. 이러한 중국내 여건의 악화로 대중 직접투자는 다시 급격한 둔화되기 시작하여 1990년 상반기에는 전년 동기에 비해 건수로는 8%, 금액으로는 22%가 감소하였다.

<표 II-7> 중국의 외자도입 추이(계약기준)
(단위: 100만 달러)

연도	총계		대외차관		직접투자		기타 외국인 투자
	건	금액	건	금액	건	금액	
1979	172,228	314,377	1,004	86,002	174,228	221,896	6,473
~82	949	20,548	27	13,549	922	6,010	989
1983	522	3,430	52	1,513	470	1,732	135
1984	1,894	4,791	38	1,916	1,856	2,651	224
1985	3,145	9,867	72	3,534	3,073	5,931	402
1986	1,551	11,737	53	8,407	1,498	2,834	496
1987	2,289	12,136	56	7,817	2,233	3,709	610
1988	6,063	16,004	118	9,813	5,945	5,297	894
1989	5,909	11,479	130	5,185	5,779	5,600	694
1990	7,371	12,086	98	5,099	7,273	6,596	390
1991	13,086	19,583	108	7,161	12,978	11,977	445
1992	48,858	69,439	94	10,703	48,764	58,124	612

(자료) 對外經濟政策研究院 地域情報센터, 中國便覽(增補版), p. 407.

그러나 1990년 하반기부터 외국인 직접투자는 다시 급격한 증가추세를 보여, 제3차 직접투자 붐이 일어났다. 중국의 대외관계 정상화와 함께 국내경제의 안정적 성장, 전면적인 대외개방정책의 추진 등이 작용하였다. 또한 중국정부는 1992년 3월 전인대 5

차 전체회의에서 ‘치리정돈’의 종료를 선언하고 고도성장정책으로의 전환을 선언하였으며, 특히 4연 개방으로 불리는 전방위적인 지역개방과 개방부문의 확대 정책을 추진하였던 것이 대중 직접투자가 급증하게 되는 주요 원인이 되었다.

III

북한 정치의 변화와 지속성

1. 이념의 약화

가. 주체사상의 퇴화 정도

북한의 주체사상은 1955년 12월 28일 “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여”라는 김일성의 연설에서 처음으로 공식 제기되었으나, 1956년 8월 종파사건을 계기로 ‘자주’의 문제가 곧 정권의 안위와 직결되는 문제로 인식됨으로써 적극적으로 추진되었다. ‘8월 종파사건’의 후유증으로 대외원조가 감소하고 5개년 경제계획 수립에 차질을 빚게 되자 1956년 12월 11일 당중앙위원회 전원회의에서 경제에서의 자립이 나왔다. 1960년대 초반 중·소분쟁의 심화와 미·소의 공존 모색, 남한에서의 군사쿠데타라는 환경변화 속에서 1962년 12월 10일 국방에서의 자위가 등장하였다. 끝으로 주체확립문제는 대외정치명분으로까지 활용되어 1966년 10월 5일 2차 대표자회에서 외교에서의 자주가 언급되었다. 이로써 사상에서의 주체, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위, 외교에서의 자주라는 주체사상의 4대원칙이 완결되었다.

나름대로 북한사회주의 발전전략의 성격을 띠고 출범한 주체사상은 1967년을 계기로 김일성 개인숭배와 유일사상체계가 강화되기 시작하면서, 합리성을 상실하게 되었다.¹ 1967년 5월 당중앙위원회 제4기 15차 전원회의에서 당의 유일사상체계 확립 문제가 토의되었다. 이 회의에서 유일사상체계 확립이 가장 중요한

¹ 이종석, 조선로동당연구: 지도사상과 구조변화를 중심으로 (서울: 역사비평사, 1994), p. 349.

의제로 등장한 것은 권력핵심층 내에 퍼져 있는 반유일사상체계 확립 움직임 때문이었으며, 실제로 소위 갑산과가 대거 숙청당하게 된다. 이어서 1968년에는 유일사상체계 확립에 반대하였다는 이유로 군 수뇌부에 대한 대규모 숙청이 단행된다.

군부에 대한 숙청이 마무리된 후 수령제 확립에 박차를 가하기 시작하여, 수령이 당을 대체하는 작업이 추진되었다. 예컨대, “우리 당의 혁명사상으로 튼튼히 무장하자”라는 구호가 1968년 들어서면서 “수령의 위대한 혁명사상으로 무장하자”로 대체되기도 하였다. 즉 김정일은 1960년대 후반 유일사상을 바탕으로 한 유일지도체계 확립을 추진하면서,² 유일지도체계의 이론적 바탕이 되는 혁명적 수령관을 제시하였다.³

혁명적 수령관은 ‘혁명투쟁에서 수령이 차지하는 지위와 역할’에 대한 견해와 입장으로, 혁명적 수령관에 따르면 수령은 “인민대중의 최고뇌수, 통일단결의 중심으로서 력사발전과 혁명투쟁에서 절대적인 지위를 차지하며 결정적 력할”을 하는 것으로 규정된다.⁴ 따라서 수령의 영도가 있어야만 인민대중은 역사의 주체가 될 수 있으며 노동계급의 혁명위업이 개척되고 전진되며 완성될 수 있다는 것이다. 또한 수령을 절대화하며 수령의 사상과 영도를 무조건 받들고 따르는 것이 요구된다.

² 권력이 일인에 집중되어 있는 차원의 단일지도체계와 달리 유일지도체계란 힘뿐만 아니라 체제합리화의 이데올로기와 사회문화적 정서까지도 스스로 재생산한다. 이종석, 현대북한의 이해: 사상·체제·지도자 (서울: 역사비평사, 1995), p. 52.

³ 혁명적 수령관과 함께 유일지도체계의 이론적 기반이 되는 사회정치적 생명체론은 1980년대에 등장한다.

⁴ 사회과학원 철학연구소, 철학사전 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 602~603.

수령·당·대중의 관계를 이론적으로 규정하고 있는 혁명적 수령관은 북한체제를 수령을 정점으로 하는 일사불란한 효율적 체제로 만드는 긍정적 기능을 하였으나, 동시에 심각한 부작용을 초래하였다. 혁명적 수령관은 수령의 절대성과 수령에 대한 무조건적인 복종성을 핵심으로 하고 있기 때문에, 인민대중을 비주체적 피동체로 전락시켰으며 수령의 무오류성은 당내 비판세력의 존재를 부인함으로써 북한을 반성없는 사회로 만드는 등 북한사회의 역동성과 창의성을 저하시키는 폐해를 초래하였다.⁵ 더욱이 당을 “혁명의 참모부”로, 수령을 “혁명의 최고지도자”로 규정함으로써⁶ 순수하게 최고 지도력이어야 할 당을 사실상 수령의 정치적 도구로 전락시켜 버렸다.⁷

1974년 4월 김정일은 후계자로 지명되면서 “전 당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자”라는 연설을 통해 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대원칙’을 발표하였다. 10대원칙은 당시 북한에서 주체사상이 유일사상으로 확고히 확립되었음을 보여주는 것이었다.

김정일은 1970년대 유일지도체계 확립의 이론적 바탕이 된 혁명적 수령관에서 파생된 사회정치적 생명체론을 1980년대 제시하였다. 사회정치적 생명체론은 김일성이 1959년 ‘정치적 생명’이라는 말을 최초로 사용한 데서부터 유래되었으나, 당시에는 특별히 이론적 체계를 갖춘 것이 아니라 단순히 당원들의 당에 대한 충성심을 강조하기 위하여 사용되었다. 김일성은 당원이 당생활

⁵ 이종석, *현대북한의 이해*, pp. 56~59.

⁶ 김정일, “주체사상에 대하여(1982. 3. 31),” *친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집* (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 23.

⁷ 이종석, *현대북한의 이해*, p. 59.

을 하는 것이 정치적 생명이라고 하면서 당의 결정에 불충실하는 것은 자신의 정치적 생명을 잃는 것이라고 말하였다.⁸

1966년 이후 유일사상체계 확립이 요구되면서 ‘정치적 생명’은 이론적으로 체계화되기 시작하였다.⁹ 우선 정치적 생명을 육체적 생명과 구별하여 생각하게 되었고, 당원뿐만 아니라 근로자도 정치적 생명의 대상에 포함되었으며 정치적 생명은 김일성이 주는 것이며 따라서 김일성에 대한 무한한 충실성이 요구되기도 하였다.

사회정치적 생명체라는 용어는 김일성이 “사회적 존재인 사람에게 있어서는 육체적 생명보다도 사회정치적 생명이 더 귀중하다고” 말한 데서 시작되었다.¹⁰ 또한 사회정치적 생명은 수령이 준 것이며 수령에 의해 자라나는 것이기 때문에 영광스런 생명을 준 ‘아버지 수령’에 대한 충성심이 요구된다고 주장되었다. 또한 수령과 인민은 정치사상적으로 통일되어 있기 때문에 수령과 인민 사이는 “하나의 혈맥으로 이어지고 하나의 사상으로 고동치는

⁸ “당원에게 있어서 당 생활은 정치적 생명입니다.…당의 결정을 존중히 여기지 않고 당의 결정을 집행하지 않는 것은 나의 정치적 생명을 끊는 것이나 다름없다고 생각해야 합니다.” “모든 문제해결에서 중심고리를 튼튼히 틀어쥐고 거기에 역량을 집중하자(1960. 9. 4),” 김일성저작집 13 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 381.

⁹ 스즈키 마사유키, 유영구 옮김, 金正日과 수령제 사회주의 (서울: 中央日報社, 1994), p. 159.

¹⁰ “사회적 존재인 사람에게 있어서는 육체적 생명보다도 사회정치적 생명이 더 귀중하다고 말할 수 있습니다. 비록 목숨은 붙어있어도 사회적으로 버림받고 정치적 자주성을 잃어버린다면 사회적 인간적으로서는 죽은 몸이나 다름없습니다. 바로 그렇기 때문에 혁명가들은 남의 노예가 되어 목숨을 보존하기 보다는 자유를 위하여 싸우다 죽는 것을 몇배나 더 영예로운 것으로 생각하는 것입니다.” 김일성, “우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여(1972. 9. 17),” 김일성저작집 27 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 396.

가장 공고한 통일체”라고 주장하고 있다.¹¹

사회정치적 생명은 1970년대 초 김정일 후계체제가 부상하면서 권력의 승계를 정당화하는 논리로서 보다 정교화되었다. 즉 “사람들의 생애에는 한계가 있지만 혁명은 대를 이어 계속되는 것으로 하여 조국과 인민, 사회와 혁명을 위하여 바쳐진 고귀한 업적과 혁명정신, 사람들의 사회정치적 생명은 인민들의 생활과 함께 영원히 빛을 낸다”고 하면서 김정일 후계체제에 정통성을 부여하고 있다.¹²

이와 같이 1970년대 초부터 계속된 사회정치적 생명체에 관한 논의를 바탕으로 하여 1986년 “수령, 당, 대중은 하나의 생명으로 결합되어 운명을 같이 하는 사회정치적 생명체”라는 유기체론을 제시하였다. 사회정치적 생명체론에 의하면 육체적 생명은 친부모가 주지만 사회정치적 생명은 수령이 주는 것이며 당은 그 모태이다. 이와 같이 아버지 수령, 어머니 당, 대중을 혈연적 관계로 규정한 사회정치적 생명체론은 당연히 생명의 제공자인 수령에 대한 충실성을 공산주의 도덕의 최고표현이라고 본다.¹³

사회정치적 생명체론에서는 수령, 당, 대중의 역할이 구체적으로 규정되어 있다. 수령은 사회정치적 생명체의 생명활동을 통일적으로 지휘하는 중심으로서 이 집단의 최고뇌수이며,¹⁴ 당은 인

¹¹ “혁명을 하는 사람에게 있어서 가장 고귀한 것은 사회정치적 생명이다.” 근로자, 제8호 (1973), p. 9.

¹² 위의 글, p. 5.

¹³ 김정일, “주체의 혁명관을 튼튼히 세울데 대하여(1987. 10. 10),” 친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 210.

¹⁴ “사회정치적 생명체는 많은 사람들로 이루어져 있는 것 만큼 거기에는 사회적 집단의 생명활동을 통일적으로 지휘하는 중심이 있어야 합니다. 개별적 사람들의 생명의 중심이 뇌수인 것 처럼 사회정치적 집단의 생명의 중심은 이 집단의 최고뇌수인 수령입니다. 수령을 사회정치적 생명체의 최고뇌수라

민대중의 핵심부대로 자주적인 사회정치적 생명체의 중추인 것이다. 따라서 사회정치적 생명체론에 의하면 개별적인 사람들의 육체적 생명은 끝이 있지만 “당조직을 통하여 사회정치적 생명체의 중심인 수령과 조직사상적으로 결합되어 당과 운명을 같이 하게 될 때 영생하는 사회정치적 생명을 지니게” 되는 것이다.¹⁵

김정일은 “수령은 사회정치적 생명체의 최고뇌수로서 집단의 생명을 대표하고 있기 때문에 수령에 대한 충실성과 동지애는 절대적이고 무조건적인 것”이라고 강조하면서, “혁명적 의리를 지키는 사람이라면 좋을 때나 나쁠 때나 변함없이 오직 자기 생명의 모체인 수령, 당, 대중과 생사운명을 같이” 하여야 한다고 역설하였다.¹⁶ 김정일은 사회정치적 생명체 속에서 수령·당·대중의 혈연적 관계를 강조함으로써 변함없는 의리와 후계체제에 대한 지지를 이끌어 내려 한 것이다.

1980년대 말 동구 및 소련 사회주의권의 붕괴를 보면서 체제단속의 절실함을 느낀 북한은 1990년대 들어 주체사상의 차별성과 우월성을 부각시키면서 ‘우리식 사회주의’라는 개념을 강조하였다.

1998년 김정일이 공식 승계하면서 개정된 헌법에서도 북한은 김일성을 “공화국의 창건자이시며 사회주의 조선의 시조”로 칭송하였다. 서문은 김일성을 ‘공화국의 영원한 주석’으로 추대하여 주석직을 폐지하였으며, 북한 사회주의 헌법을 ‘김일성헌법’으로 규정하였다. 서문은 김일성의 “사상과 업적을 옹호고수하고 계승

고 하는 것은 수령이 바로 이 생명체의 생명활동을 통일적으로 지휘하는 중심이기 때문입니다.” 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1986. 7. 15),” 진애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집, p. 160.

¹⁵ 위의 글, p. 160.

¹⁶ 위의 글, p. 166.

발전시켜 주체혁명위업을 끝까지 완성”하여 나가는 것이 북한과 인민이 나아갈 길이라고 강조하였다.

헌법의 규정뿐만 아니라 정치적으로 수령론을 유지 발전시키려는 노력은 여러 곳에서 나타나고 있다. 김정일은 수령의 영생 논리를 주장하였다. 북한은 금수산의사당을 금수산궁전으로 개칭하고 궁전에 시신을 생전모습대로 안치하였으며, 1997년에는 수령이 출생한 1912년을 원년으로 하는 주체 연호를 만들었고 수령이 탄생한 4월 15일을 태양절로 정하였다. 김정일은 개정헌법을 통해 아버지를 영원한 주석으로 추대하였으며, 주민들에게는 인민들에게 영생하는 수령을 영원히 높이 모실 것을 지속 교양하고 있다. 그는 영생론을 통해 수령 중심의 혼연일체, 사회주의조선과 수령 영도의 지속성, 유혼의 계속성 등을 강조하는 것이다. 김정일은 단순히 김정일의 권력을 계승한 것이 아니라 수령의 권위를 계승하려 하며, 북한의 권력계승은 ‘주체체제’의 계승이란 측면에서 진행되었다고 할 수 있다.

북한에서 사회는 하나의 가정으로 흔히 비유한다. 치자와 피치자의 관계가 부모와 자녀의 관계로 묘사된다든지, 나라가 거대한 대가정으로 선전된다든지, 김일성이 어버이로 호칭된다든지 하는 사례는 흔히 찾아볼 수 있다. 1998년 개정헌법 서문에서 김일성이 북한의 “온 사회를 일심단결된 하나의 대가정으로 전변시켰었다”고 규정되고 있는 점은 일종의 유교적이고 가부장적인 가족국가를 연상케 한다.

이상과 같은 북한의 이념 및 정치체제의 특성으로 볼 때, 김정일 정권은 본질적으로 김일성 정권의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 즉, 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론을 골간으로 하는

주체사상은 김일성의 사망 이후에도 북한의 핵심사상으로 남아 있다.

그러나 1990년대의 극심한 경제난과 식량난 속에 주체사상에 대한 주민들의 회의가 확산되고 있고 김일성 사망후 새로운 정치 구호들이 등장하면서 주체사상을 강조하는 정도가 상대적으로 낮아지고 있다. 다시 말해 공식적으로 주체사상이 존재하나 강조의 정도는 현격히 약화되었다고 볼 수 있으며 실제로 지도부나 일반 주민의 이에 대한 신뢰도 약화되었다. 이는 대학 교과과정과 각종 총화에서 주체사상에 대한 학습이 약화되는 데서도 나타난다. 주체사상은 앞으로도 북한의 대내외 정세변화를 반영하여 변화해 가겠지만, 사회통제력과 주민생활에 대한 규정력을 공고하게 유지해 갈 수 있을지는 의문이다.

나. 정치구호의 중요성

김일성 사망후 북한에서 주체사상에 대한 강조가 감소하였으나, 여전히 사상의 중요성을 강조하면서 각종 정치적 구호가 등장하였다. 김일성 사후 북한이 내세운 대표적 정치적 구호로 붉은기사상, 강성대국, 선군정치를 꼽을 수 있다.

김일성 사후 나온 첫 정치구호는 붉은기사상이다. 북한은 1995년 8월 28일 “붉은기를 높이들자”는 로동신문 정론을 시작으로 붉은기사상을 주장하기 시작하였다. 주체사상에 기초하였다고 주장하는 붉은기 철학은 일심단결과 신념의 철학을 핵심으로 하고 있다. 즉 혁명의 순결성을 0.001%도 양보하지 않는다고 강조함으로써 변화에 대한 두려움과 거부감을 나타내고 있다.¹⁷ 이후 1997

년 「당보·군보·청년보 공동사설」 “위대한 당의 영도따라 내 나라 내 조국을 더욱 부강하게 건설해 나가자”를 통해 붉은기사상을 보다 구체화하였다. 북한에서 붉은기는 1950년대부터 제기되어 온 것이었으나, 북한은 자신의 총체적인 위기 상황에서 붉은기사상을 통해 주체사상의 상징성을 더욱 부각시키고, 우리식 사회주의를 고수할 것과 김정일 중심으로 인민대중이 단결할 것을 강조한 것이라고 할 수 있다.

북한은 1998년 김정일의 공식 승계를 2주 앞두고 북한은 강성대국론을 제시하였다. 강성대국론은 김정일정권의 21세기 청사진이자 내부적으로는 김정일의 정치적 정당성을 공고히 하고 강성대국이라는 공격적인 용어를 통해 내부단결을 다그치려는 정치이념의 역할을 하고 있다. 이는 강성대국론이 김일성을 사회주의 위업을 개척한 ‘선대국가수반’, ‘선대수령’으로 지칭하고, 김정일을 “사회주의 강성대국건설 위업의 위대한 영도자이자 완성자”로 못박고 있는 데서 엿볼 수 있다. 강성대국론은 사상·정치적 강국, 군사적 강국, 경제의 강국 등 3가지 측면으로 설정되어 사상의 제일강국, 정치대국, 군사강국을 이룬 북한이 향후 경제강국의 건설에 주력할 것을 독려하고 있다.

1999년 1월 1일 「당보·군보·청년보 공동사설」 “올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”는 강성대국을 “위대한 김정일 동지의 사상으로 일색화된 주체의 나라”라며 강성대국 건설을 위해 김정일사상으로서의 집중이 절실하다는 점을 강조하였다. 강성대국론은 2000년에 발간된 김정일 강성대국 건설전략과 사회주의 강성대국 건설사상을 통해 보다 체계적으로 제시

¹⁷ “붉은기는 조선혁명의 백전백승의 기치이다.” 로동신문, 1996년 1월 9일.

되었으며, 이후 관련 내용은 지속 강조되고 있다.

선군정치론은 1990년대 중반의 ‘고난의 행군’ 시기에 군(軍)의 선도적 역할을 통해 대내외적 어려움을 극복하려는 의도에서 부각되기 시작하였다. 북한은 선군정치가 사회주의 혁명을 승리로 이끌어 가는 보검이며, 군대가 곧 당이고 국가이자 인민이라며 군사우선주의를 강화하고 있다. 선군정치의 표방으로 북한정치에서 군부의 역할은 보다 확대되고 있으며, 사회에서도 ‘군민일치’, ‘선군후로’(先軍後勞), ‘총대가정론’ 등을 통해 군과 사회의 일체화가 독려되고 있다.

선군정치는 김정일체제의 중요한 통치도구이자 정치방식으로 활용되고 있으며, 주체사상의 하위이념으로 자리매김하고 있다. 북한은 선군사상이 새로운 시대상황에 맞게 주체사상에 기초하여 정립된 것이며, 주체사상은 선군정치를 구현하기 위한 방법론적 지침이라고 주장한다. 나아가 선군정치는 주체사상이 추구하는 자주성을 지킬 수 있다는 점에서 주체사상을 현실적으로 가장 잘 구현하는 정치방식이라고 간주되고 있다.

1990년대 이후 우리식 사회주의, 붉은기사상, 강성대국, 그리고 선군정치 등과 같이 정치구호가 강조되는 것은 기본적으로 북한이 처한 대내외적 위기상황을 반영하는 것이다. 북한은 주체사상의 근본적인 틀을 유지하는 가운데 하위 통치이념들을 통해 당과 주민들에게 변화된 정세현실을 설명하고 나아갈 방향을 제시해 왔다. 하위 통치이념들은 공식이념인 주체사상을 토대로 새로운 방식으로 사상을 강조하여 체제를 안정시키는 역할을 하고 있다.

2000년대 들어서 김정일은 남북정상회담을 받아들이고 신사고 발언, 7·1 경제관리개선 조치 등을 채택하는 등 실리적인 대내외

정책을 추구하고 있다. 동시에 각종 정치구호를 통해 체제결속과 내부역량 강화가 우선시되고 있다.

다. 계급정책의 지속

북한은 체제를 유지하는 주요 기제로서 계급정책을 유지하여 왔다. 즉 전 주민을 계급과 계층으로 분류할 뿐만 아니라 매 개인에게 일정한 성분을 부여함으로써 인사와 사회활동의 기준으로 삼고 있다. 성분이란 “사회계급적 관계에 의하여 규정되는 사람들의 사회적 구분, 곧 사람들의 사상상 구성성분으로서 어떤 계급의 사상상 영향을 많이 받았고 어떤 계급의 사상이 그의 머리속을 지배하고 있는가 하는 것을 알기 위하여 출신과 직업, 사회생활의 경위에 의하여 사회성원을 사회적 부류로 나눈 것”¹⁸이다. 북한에서는 사람들의 성분은 고정불변한 것이 아니라 생활환경과 조건이 달라지는 데 따라 변한다고 말하고 있지만, 실제로 출신과 성장배경, 경력 등에 기초하여 주어진 성분이 변경되기란 쉽지 않다.¹⁹ 성분은 출신성분과 사회성분으로 분류된다. 출신성분은 태어날 때 가정이 처한 사회계급적 관계에 따라서 구분되는 성분²⁰으로서 부모의 성분을 의미하며, 사회성분은 본인이 직접 사회생활을 시작한 이후 직업 및 사회계급적 관계에 의하여 규정되는 성분²¹을 말한다. 당원의 경우 입당할 때의 성분이 사회성분

¹⁸ 사회과학원 언어학연구소, 조선말대사전 1 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1762.

¹⁹ 김병로·김성철, 북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 26.

²⁰ 사회과학원 언어학연구소, 조선말대사전 2 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 597.

이 된다. 출신성분은 일제시기를 비롯하여 과거의 성분이 거론되므로 혁명가, 노동자, 고농, 빈농, 중농, 학생, 사무원, 부농, 지주 등 다양한 반면, 사회성분은 군인, 노동자, 농민, 사무원, 학생 등 5개에 국한된다.

북한의 모든 인사관련 및 개인자료 명세와 문건들에는 성분란에 반드시 출신성분과 사회성분란이 나란히 있어 본인이 이를 기재하도록 되어 있는 데, 성분이 좋을수록 인사의 혜택을 누리는 것은 당연하다.

성분란과 함께 가정환경 평가란이 있는데 이는 본인이 기재하는 것이 아니고 출신성분과 사회성분을 바탕으로 가정환경 평가를 실시한 결과가 기재된다. 여기에는 뒷조사로 확인된 본인과 본인의 부모·친인척들의 과거와 현재가 평가되어 있다. 즉 일제시대, 해방 후, 6·25전쟁기간, 현재로 분류하여 정치·사회적 지위와 역할, 정치적 동향과 반동단체 가담여부, 출신성분과 사회성분 등을 종합평가하여 핵심군중, 기본군중, 복잡군중으로 구분한다.

핵심군중은 ㉠ 김일성 가족과 친척,²² ㉡ 김일성의 항일빨치산 동료들과 그 유가족, ㉢ 6·25전사자들의 유가족, ㉣ 남파간첩 등 대남공작원들과 그 유가족들이다. 북한 전체인구의 약 30%를 차지하는 이들은 갖가지 기득권을 향유하면서 북한체제를 이끌고 지지하고 있다.²³

²¹ 사회과학원 언어학연구소, 조선말대사전 1, p. 1646.

²² 김정일의 계모와 그 자녀들 및 친척들은 ‘겉가지’라고 하여 철저히 견제를 받고 있으며, 그들의 동창, 친구들까지도 지방으로 좌천되거나 숙청되었다.

²³ 핵심군중 중에서 북한체제를 이끌어가는 특수계층은 전체인구의 1-2%에 해당하는 항일빨치산의 유가족들이며, 핵심군중의 대부분은 6.25전사자의 유가족들로서 이들이 전체인구의 28-29%를 차지한다. 김병로·김성철, 북한의 사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의, p. 29.

기본군중은 일반노동자, 농민, 사무원과 그 가족으로 구성된다. 구체적으로 ㉠ 해방 전 일본인들과 지주, 자본가, 친일파 등에게 착취와 억압을 당하였던 애국자와 노동자, 고농 및 빈농, ㉡ 6.25 전쟁 참가자, 제대군인, 영예군인(상이군인), ㉢ 해방 후 북한체제의 수립과 강화에 적극 협력한 인텔리출신 공로자들과 열성분자들로서 적대계급이나 반동단체, 종파가담경력이 없는 일반주민을 포함한다. 기본군중은 북한 전체인구의 약 50%로 추정되며, 하급 간부나 기술자로 살고 있는데, 핵심군중으로 올라가거나 복잡군중으로 떨어지기도 한다.

복잡군중은 전체인구의 약 20%를 차지하는데, 동요계급과 적대계급으로 나눌 수 있다. 동요계급은 계급적 토대나 사회정치적 생활경위, 가정환경 등에서 복잡한 문제가 있는 계급으로서 언제든지 북한체제를 저버릴 수 있는 계층으로서 항상 경계와 교양, 혁명화의 대상이 된다.²⁴ 동요계급에는 ㉠ 해방 전 지주, 자본가, 친일파, 민족자본가들과 개인수공업자 및 소상공인, ㉡ 해방 후 혹은 한국전 당시 월북한 남한출신과 의용군 출신, 포로귀환병, 월남자 가족, ㉢ 북송교포, 해외에 가족이 살고 있는 해외연고자, 가족 중에 행방불명자가 있는 사람들이 포함된다. 적대계급은 출신과 가정환경, 개인 경력상 북한체제에 적대적일 수밖에 없다고 간주되는 계층을 말한다. 구체적으로 ㉠ 일제시기 일본군이나 경찰, 통치기관 등에서 적극적으로 복무한 사람, ㉡ 한국전쟁중 미국이나 남한측에 적극 가담한 사람들, ㉢ 북한체제에 도전한 자, 반당·반혁명 종파분자, 전과자 등이 포함된다.

북한주민들은 자신들이 구체적으로 어느 계층에 속하는지 확

²⁴ 현성일, “북한의 인사제도 연구,” 북한조사연구 제2권 1호 (1998), p. 6.

인할 수 없지만, 입학, 취업 등 사회적 대우에 따라서 자연스럽게 알 수 있다. 즉 계급정책에 따라 북한에서는 계층별로 대학입학과 직장배치, 간부선발과 배치, 배급, 거주, 의료 등 각종 분야에서 차별적 대우를 받는 것이 당연시 되고 있다.²⁵ 북한헌법(76조)은 “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다”고 규정함으로써, 이들에 대한 특별대우를 헌법에 보장하고 있다.

북한은 1980년대 들어서 사회통합 차원에서 계급적 토대를 인지기준으로 하는 데 유연성을 보이기도 하였다. 즉 김일성은 사람들을 가정주위환경과 경력만 보고 평가하지 않고 현재의 사상상태를 기본으로 하여 평가하며 복잡한 균중도 대담하게 믿고 포섭하여 적극적으로 교양하여야 한다고 말하였다.²⁶ 북한은 1987년 **보증**이라는 영화를 제작하여 차별정책의 시정을 홍보하기도 하였다. 이와 같은 정책변화는 북한내 적대계급이 더 이상 체제에 위협이 되지 않는다는 자신감과 신분차별적인 인사정책이 김정일의 후계체제 완성에 도움이 되지 않고 오히려 부작용을 줄 수 있다는 판단에 기인하는 것이라고 볼 수 있다. 김정일은 복잡한 균중도 포용하는 소위 ‘광폭정치’를 자신의 정책브랜드로 삼았다.

그러나 북한은 복잡한 균중과의 사업에 신경을 쓴다고 하면서 기본균중과의 사업을 소홀히 하는 것을 경계하며, 여전히 계급정책을 체제유지의 근간으로 삼고 있음을 분명히 하고 있다. 김정

²⁵ 계층별 각종 불평등에 대하여는 김병로·김성철, 북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의, pp. 45~55.

²⁶ 김일성, “조선로동당건설의 역사적 경험(1986. 5. 31),” 김일성저작집 40 (평양: 조선로동당출판사, 1994), p. 64.

일은 기본군중이야말로 노동당이 의거하고 있는 가장 믿음직한 사회계급적 기반이며 혁명의 핵심역량이라고 말하면서, 군중과의 사업에서는 언제나 기본군중과의 사업을 잘하는 데 선차적인 주의를 돌려야 할 것을 강조하였다.²⁷

더욱이 광폭정치는 구호 이상으로 발전하여 정책으로 정착되는 데 현실적 어려움이 있다. 복잡군중이 성분의 약점을 극복하고 간부로 선발되기 위해서는 주위사람의 신원보증과 인사담당자의 결단이 필요하나, 이렇게 선발된 사람이 나중에 문제가 생기면 추천인 혹은 인사담당자가 책임을 져야 하기 때문에 위험을 무릅쓰고 성분이 나쁜 사람을 간부로 선발하는 것이 쉬운 일이 아니다. 따라서 아무리 위에서 광폭정치를 선전하더라도 밑에까지 정책이 실현되는 데는 한계가 있다. 설령 광폭정치가 부분적으로 실현된다 하더라도, 이는 어디까지나 행정, 경제분야 등에 국한된 것이며, 체제근간을 유지하는 기관인 군부, 경찰, 보안기관, 외교분야 등에서는 여전히 아무런 변화가 없다.

2. 리더십과 권력구조

가. 개혁적 지도부의 존재 여부

북한의 개혁·변화가능성과 관련하여 가장 주목되는 요소 중의 하나는 북한 지도부의 의지이다. 예컨대, 김정일이 중국의 등

²⁷ 김정일, “당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛내이자(1992. 1. 1),” 김정일선집 12 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 250.

소평과 같은 개혁을 이끌 수 있는가이다. 이와 관련하여 김정일과 김일성의 관계를 살펴볼 필요가 있다.

김정일의 권력승계는 1974년 김일성의 후계자로 지명된 이후 김일성이 행사하였던 권력과 권위를 획득해 나가는 과정이었다.²⁸ 즉, 단순히 총비서나 국방위원장의 직책을 계승받는 것으로 완결된 것이 아니라, 수령중심적 정치체제인 북한에서 수령의 지위와 역할을 계승하는 일이야말로 바로 김일성의 권력과 권위를 획득하는 요체인 것이다. 따라서 김정일도 권력장악과정에 있어서 김일성의 직위를 승계하는 작업 못지않게 수령의 지위획득에 많은 노력을 기울였다. 김정일은 권위를 획득하기 위한 작업으로 일찍이 이데올로기에 대한 해석권을 독점하였고 우상화작업을 전개했으며, 김일성 사후에는 카리스마 전이작업을 추진하였다.

김정일은 후계자로 지명된 직후 ‘온 사회의 김일성주의화’를 선언하고 수령의 혁명사상, 김일성주의를 유일한 지도적 지침으로 하여 혁명과 공산주의사회를 완성하여야 한다고 주장하였다.²⁹ 김정일은 김일성주의는 어디에서도 찾아볼 수 없는 고유의 지도사상이며 ‘완성된 공산주의혁명이론’이라고 강조하였다. 즉 마르크스주의, 레닌주의는 100년 전, 50년 전 과학적 공산주의이론의 창시에서 중요한 공헌을 하였으나, 현 시대가 제기하는 모든 문제들에 해답을 줄 수는 없다는 것이었다.³⁰

²⁸ 양승환, “북한의 권력승계정치와 체제 및 정책변화에 관한 연구,” 『93 북한·통일연구 논문집(III): 북한체제 및 정책변화 전망 분야』 (서울: 통일원, 1993), p. 163.

²⁹ 김정일, “온사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 몇가지 과제에 대하여(1974.2.19),” 김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3 (평양: 조선로동당 출판사, 1987), p. 3.

³⁰ 김정일은 마르크스-레닌주의는 여전히 중요한 혁명이며, 그 원리를 창조적으

김정일은 김일성주의의 완벽성과 독창성을 강조함으로써 마르크스-레닌주의에 없는 내용에 관한 한 자신이 해석권을 독점할 수 있게 된 것이다. 또한 김정일은 김일성주의의 구체적 내용에 관해서는 언급하지 않음으로써, 상황에 따라 자의적인 해석을 할 수 있는 여지를 마련해 두었다.

김정일의 후계체제 확립과정에서 후계자 자격을 강조하기 위하여 김정일의 출생관련 신화가 창조되고 효성과 천재성이 부각되기도 하였다. 우선 북한의 선전매체들은 김정일의 출생을 항일혁명의 전통과 연관시키려는 노력을 끊임없이 전개하였다. 김정일이 후계자로 지명되면서부터 김일성가계의 혁명투쟁을 집중 소개함으로써 김정일이 혁명혈통을 이어 받았음을 암시하였으며, 이후 김일성 가계의 항일혁명투쟁을 소개하는 전기 등이 출판되기 시작하였다. 김정일전기에 의하면 김정일은 “항일혁명투쟁을 벌이시며 구국성전을 이끄시던 전설적 영웅이시며 절세의 애국자이신 항일의 영장 김일성장군님과 여성의 몸으로 손에 총창을 쥐시고 조국광복의 성전에 나서신 항일의 여성영웅 김정숙여사의 아드님”이다.³¹ 즉 단순히 수령의 아들로서가 아니라 항일투쟁의 영장 김일성과 여성영웅 김정숙의 아들로서 혁명의 혈통을 이어받았음을 강조하였다. 또한 김일성 사후 김정일의 후계자로서의 당위성을 김일성, 김정일, 김정숙의 ‘3대 위인’ 논리에서 찾기도 하였다. 김정일의 생모 김정숙은 과거와는 달리 김일성에 대한 그녀의 충성심 보다는 “김정일을 낳아 주체혁명의 위대한 계

로 적용하고 발전시켜 나가는 것은 혁명실천에 중요한 일이라는 것을 부정하지는 않았다.

³¹ 탁진 외, 김정일 지도자 제1부 (평양: 평양출판사, 1994), p. 5.

승을 마련한 것”으로 ‘불멸의 업적’을 남긴 것으로 평가되기 시작하였다.³²

이와 같이 김정일은 출생부터 혁명가계 출신인 것으로 강조되었을 뿐만 아니라 출생장소 역시 혁명전통에 가득찬 것으로 선전되었다. 다시 김정일전기에 의하면 김정일이 어릴 때 어머니에게 자신의 고향이 어디냐고 물었을 때, 김정숙은 “네 고향이야 백두산이지 어디겠니, 너의 고향은 조선에서 제일 높은 백두산이란다. 백두산은 천지가 있고 나무도 많고 또 아버님께서 왜놈들을 때려눕힌 곳이란다”고 대답한 것으로 알려지고 있다.³³ 김정일의 출생장소를 백두산의 항일유격대 밀영이라고 선전함으로써 김정일의 출생시점과 장소는 항일무장투쟁과 밀접한 연관이 있음이 강조되었다. 또한 김정일은 조선사람들이 시조 단군이 내려왔다고 믿는 민족의 성지인 백두산의 정기를 받고 태어난 것으로 선전하고 있다.

수령에 대한 충실성을 당간부의 최우선 자격조건으로 하는 북한에서 김정일의 효성에 대한 선전은 수령승계작업의 일환으로 중요성을 갖고 있다. 김정일이 어릴 때 저택정문에서 나무충을 들고 서있으면서, “나도 아버님을 보위하는 경위대원이예요”라고 말하였다며 어릴 때부터 효성이 극진하였다는 것을 선전하고 있다.³⁴

북한은 1980년대 김정일의 출생에 대한 상징조작을 강화하였

³² “김정숙 사망 45주년 추모사에서 한 정무원 부총리 최영림의 보고” 조선중앙방송, 1994년 9월 22일.

³³ 탁진 외, 김정일 지도자 제1부, p 4 조선로동당출판사 편, 인민의 지도자 1 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 25.

³⁴ 조선로동당출판사 편, 인민의 지도자 1, p. 27.

다. 우선 김정일의 생일을 1982년 정식 공휴일로 지정한 데 이어, 1986년에는 이틀을 공휴일로 하였다. 1987년 김정일이 출생하였다는 백두산 밀영(고향집)이 일반에 공개되고, 1988년 백두산 밀영을 내려다보는 봉우리를 ‘정일봉’이라 이름을 붙이고, 정일봉을 혁명사적지로 지정하였으며 ‘김정일화’가 전국적으로 보급되기 시작하였다. 또한 항일유격대원들이 김정일의 출생을 온 사회에 알리기 위해 “백두산에 김일성장군 계승인 탄생” 등의 구호를 새겼다는 소나무가 발견되었다고 선전하기도 하였다.

1994년 7월 김일성 사후 김정일은 김일성 유훈통치를 내세우며 공식승계를 지연시켰으나, 김일성의 권위에 최대한 의존하는 통치를 하면서 김일성이 누렸던 카리스마를 상속받으려 하였다. 즉 김정일의 천재성을 부각시키는 등 우상화작업에 박차를 가하면서 가능한 한 김일성과 김정일의 일체성을 강조하였다. 로동신문 등의 언론매체는 김일성과 김정일이 같이 서있는 사진을 연일 게재함으로써 무의식중에 김일성과 김정일의 일체성을 각인시키려고 노력하였다.

1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 제10기 1차회의에서 북한은 김정일의 권력 승계를 공식화하는 동시에, 김일성을 ‘영원한 주석’으로 받들으로써 김정일정권이 김일성정권의 연속임을 분명히 하였다.

부동의 실력자인 김정일의 승계를 4년간이나 지연시키고 주석직을 받지 않은 것은 총체적 난국 속에서 김일성의 권위를 최대한 연장함으로써 김정일의 취약한 권위를 보충해 보자는 것이었던 것으로 보인다. 또한 김일성의 자리를 공식 승계할 경우 김일성의 직책을 ‘박탈’함으로써 그를 ‘매장’하는 결과를 초래하는 것

을 우려하였을 것이다. 즉, 김정일은 유교주의적 전통을 내세워 김일성을 ‘영원한 주석’으로 추대함으로써 후계자로서 자신의 정통성을 강화하고 주민의 절대적 지지를 도출하려 하였던 것이다.

이상에서 본 바와 같이 김일성과 김정일의 일체성으로 인하여 북한이 ‘개혁’을 공식화하고 선언하는 것은 자칫 과거와의 단절을 의미하는 것으로 대단히 어려운 일이다. 북한의 변화는 중국이나 베트남과 달리 과거를 부정하거나 반성하는 식의 근본적인 변화를 추구하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다.

나. 당, 정, 군의 위상: 1998년 헌법

1998년 개정된 북한 헌법 제100조는 국방위원회를 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”으로 규정하고 있으며, 제102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝힘으로써 국방위원회의 위상이 한층 강화되었음을 알 수 있다. 또한 국방위원장 추대사에서 김영남은 국방위원장을 “나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔 지휘하여 사회주의조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직·령도하는 국가의 최고직책”이라고 밝힘으로써 국방위원장이 실질적 국가최고지도자임을 천명하였다.

한편 최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대외적으로 대표하는 권한을 갖게 되었고, 조약체결권이나 외교사절의 선임·장을 접수하는 권한 등을 갖게 되었다. 상임위원장에는 전 외교부장 김영남을 선출하였다.

1998년 헌법에서 내각은 행정적 집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기관이다. 또한 내각대표인 총리는 최고인민회의에만 책임을 지며, 정부를 대표한다. 내각의 부처는 성으로 부르고, 직책은 상, 부상으로 불린다. 단지 과거 내각체제 하에서 김일성이 수상이라는 호칭을 사용하였으나, 1998년 헌법에서는 수상 대신에 총리라는 호칭을 사용하고 있다.

내각은 지방인민위원회에 대한 직접적인 지도·감독권을 갖고 있다. 도나 군에서는 지방인민위원회가 지방주권의 행정적 집행기관이 되며, 책임비서가 인민위원장을 겸임하지 않고 인민위원장은 행정일꾼이 담당함으로써, 형식상 당과 행정이 분리되어 있다.

1998년 헌법 하에서 내각의 위상강화에도 불구하고, 당·정관계에 영향을 미칠 것으로 보이지는 않는다. 한편 지방행정에서도 헌법상 당·정 분리의 성격이 나타났지만, 새로운 인민위원장은 과거 행정경제위원장의 위상을 넘어서지 못하고 있다.

김정일의 공식승계를 전후하여 제시된 선군정치 하에 군의 위상과 역할은 급속히 강화된 것으로 평가된다. 군은 강성대국 건설의 제일 기둥으로서 국방과 건설에서의 역할을 부여받고 있으며, 제도적으로 국방위원회가 정치, 군사, 경제적 역량을 총지휘할 수 있게 되었다고 주장하기도 한다. 또한 김정일의 잦은 군부대 방문과 군부인사들의 공식적인 서열상승 등은 분명 과거와는 구별되는 현상들이다.

선군정치는 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업 전반을 밀고 나가는 정치방식”으로,³⁵ 북한은 선군정치를 김정

³⁵ 김화·고봉 지음, 21세기태양 김정일장군 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 22

일의 특유의 정치방식이라고 주장하고 있다. 김정일은 “선군정치는 나의 기본정치방식이며 우리 혁명을 승리에로 이끌어 나가기 위한 만능의 보검”이라고 말하고 있다. 즉 선군정치는 북한이 체제위기를 극복하기 위해 군대를 중시하고 군대를 강화하는 정책이라고 할 수 있다. 그러나 선군정치방식은 단순히 국방을 중시해야 한다는 대외적 기능을 강조하는 것을 넘어서, 북한은 ‘군대가 곧 당이고 인민이며 국가라는 혁명철학에 기초’하고 있다고 주장한다.³⁶ 즉 혁명군대와 인민대중의 근본이익과 이해관계가 완전히 일치하기 때문에, 혁명군대를 중시한다는 것은 곧 인민대중을 중시하는 것이라는 주장이다.

북한의 선군정치는 1994년 7월 김일성사후 김정일이 군최고사령관으로서 북한을 통치하면서 시작되었다고 할 수 있으나,³⁷ 북한은 “1995년 1월 1일 경애하는 장군님께서 다박솔초소를 찾으신 날은 이 땅우에 선군정치의 첫 포성이 울린 역사의 날”이라고 주장한다.³⁸ 이후 선군정치가 공식화된 것은 1997년 10월 7일 중앙방송 정론을 통해 김정일이 ‘경제사정이 아무리 부담이 크더라도 선군후로(先軍後勞)하라’고 한 발언에서 찾을 수 있으며, 이후 북한은 경제에 대한 총대의 우위를 반복해서 강조하고 있다. “사탕이 없이는 살 수 있어도 총알이 없이는 살 수 없다”는 것이 바로 선군혁명에 관한 김정일의 정치철학이고 의지라는 것이다.³⁹

5~226.

³⁶ 위의 책, p. 226.

³⁷ 김일성사후 북한은 국가의 수반과 당총비서가 공석이고, 모든 당과 국가의 조직이 기능을 중단한 기이한 상태가 지속되었으며, 김정일은 군최고사령관으로서 일종의 과도기적 군사비상체제를 가동시켰다.

³⁸ 로동신문, 2000년 11월 18일.

³⁹ 평양방송, 2001년 9월 21일.

북한의 선군정치는 1998년 헌법개정을 통해 주석직을 폐지하고 김정일이 국방위원장에 재추대되면서 보다 구체화·체계화되었다고 할 수 있다. 북한은 나라의 모든 정치, 군사, 경제적 역량을 총지휘할 수 있게 국방위원회의 지위와 권능을 강화한 것은 군사증시의 국가기구체계를 확립한 것이라고 평가하면서,⁴⁰ 이것이 바로 선군정치의 제도적 구현임을 강조하였다. 또한 조선인민군 창건기념일(4. 25)을 국가명절로 제정하였다.

선군정치는 제도적인 측면뿐만 아니라 현실정치에서도 부각되고 있다. ‘인민군대 따라 배우기 운동’ 등 사회 전체에 군사적 기풍이 강조되고, 김정일 위원장이 군부대 혹은 군관련 행사에 빈번히 참석하고 있으며, 국방위원회 제1부위원장인 차수 조명록(3위)을 비롯하여 국방위원회 위원 전원이 공식서열 20위 내에 포함되는 등 군부 엘리트들이 상위권력서열을 독점하는 현상이 나타났다. 특히 1997년 10월 당중앙군사위원회가 당중앙위원회와 공동으로 김정일을 당총비서로 추대하는 형식을 취함으로써 당중앙군사위원회가 당중앙위원회의 하부기관이 아닌 동격으로 부각되기도 하였다.

선군정치의 등장 배경은 몇 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 선군정치는 체제수호를 위해서 군이 전면에서 나서야 한다는 것을 의미한다. 선군정치는 북한이 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기⁴¹에 증가된 군의 정치·경제·사회적 선도역할을 반영한 것으로, 군의 역할증대를 통해 위기를 극복해 보자는 것이라고 할 수 있다. 김정일은 “제국주의 포위속에서 끊임없는 군사적 위협

⁴⁰ 김화·고봉, 21세기태양 김정일장군, p. 228.

⁴¹ 북한은 고난의 행군시기가 1994년부터 시작되어 1998년 끝났다고 말한다.

을 받으며 사회주의를 건설하고 있는 우리나라의 조건에서 강력한 군대가 없이는 인민도 없고 사회주의국가도, 당도 있을 수 없다”고 말하였다.⁴² 군대의 첫번째 사명은 체제수호, 자주권수호에 있으며, 군대가 약하면 국가가 약해지고 나중에는 국가정권자체가 위협에 빠지게 된다고 보고 있다.⁴³ 북한은 동구 사회주의 국가들이 붕괴된 것은 노동계급의 중요성만을 강조했다 뿐 총대중시의 선군정치에 대해 언급하지 않았기 때문이라고 보고 있다. 이들 나라에 계급적 사명감에 충실한 군대가 있어 군력의 발동으로 막아 나섰다면 소련과 동구 사회주의의 붕괴는 얼마든지 막아낼 수 있었다는 것이다.⁴⁴ 즉 체제수호의 마지막 보루로서 군의 중요성을 인식한 김정일이 당총비서 취임(1997. 10)을 계기로, 새로운 통치방식으로 내세운 것이다. 군은 대외적으로 북한체제를 수호하는 조직이고 과도기에 그러한 역할은 더욱 강조될 수밖에 없다.

둘째, 북한군의 위상강화를 강조하는 선군정치는 대외적 성격이 강한 것으로 보인다. 현재 북한이 보유하고 있는 가장 유용한 협상수단은 미사일 등 군사적 위협이다. 북한은 이미 미국과의 회담 등에서 군부의 불만과 군사적 시위가 효력을 발휘하고 있다는 것을 알고 있다. 즉 군부는 대외적으로 자신들의 위세를 보여줌으로써 어느 누구도 북한을 얕잡아 보지 못하게 한다고 믿고 있으며, 협상에서 더 많은 것을 양보받을 수 있다고 믿는다. 대외

⁴² 한호석, “‘선군혁명명령도’와 ‘제2의 천리마 대진군’: 1990년대 말 북(조선)정세 인식의 초점,” <www.onekorea.org/research/t26.html>.

⁴³ 김철우, 김정일장군의 선군정치: 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 52~53.

⁴⁴ 위의 책, p. 53.

협상에서 강한 군사력의 효용성에 대한 김정일의 믿음은 남한 언론사 사장단과의 면담시 그의 발언에서도 확인된다. 그는 외국과의 관계에서 힘은 군력에서 나오고 다른 나라와 친해도 군력을 가져야 한다고 말하였다.⁴⁵ 따라서 강성대국과 같은 공격적이고 적극적인 구호를 통해 대외적으로 북한의 위세를 떨치는 데는 군부의 역할이 중요하게 활용될 것이다. 김정일의 국방위원장 추대를 앞두고 있었던 ‘위성발사’가 이와 같은 북한의 정책을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 선군정치의 등장배경은 경제회생에 있어서 군의 역할에 대한 기대에 있는 것으로 보인다.⁴⁶ 1990년대 중반 고난의 행군시기 국가의 명령체계가 이완되고 당·국가체제가 정상적으로 작동되지 않는 상황에서 경제건설에 군의 참여는 불가피하였다. 선군정치는 “군대를 강화하고 그 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반사업을 힘있게 밀고 나가는” 것으로,⁴⁷ 국방에서 뿐만 아니라 경제건설에서도 군의 역할은 중요시된다.⁴⁸ 전당, 전 사회적으로 혁명적 군인정신을 따라 배우기 위한 조직정치사업이 벌어져, 사회전체에 군사적 기풍이 강조되었으며 건설도, 농사일도, 노래도 군대식으로 하자는 ‘인민군대 따라 배우기 운동’이 전 사회에 전개되었다.⁴⁹ 즉 “최고사령관의 명령이라면 물과 불속이라도 뛰어

⁴⁵ 중앙일보, 2000년 8월 14일.

⁴⁶ 이기동, “북한의 ‘신사고’ ‘선군정치’ 그리고 정책변화,” 통일정책연구 10권 1호 (2001), p. 279.

⁴⁷ 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” 철학연구 1호 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1999), p. 17.

⁴⁸ 정성장, “김정일시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군관계,” 국가전략 7권 3호 (2001), p. 62.

⁴⁹ 김재호, 김정일강성대국 건설전략: 김정일시대를 빛내일 리상국건설전략 (평양: 평양출판사, 2000), p. 87.

들어 무조건 해내는 결사관철의 정신, 언제나 높은 목표를 내세우고 일판을 크게 벌이는 대담성, 무슨 일이나 모가 나게 최상의 질적 수준에서 해나가는 끈진 일본새, 이것이 우리가 인민군 군인들에게서 본받아야 할 투쟁기풍이다”고 말하고 있다.⁵⁰

선군정치는 당의 영도원칙과 일견 상충되는 듯이 보인다. 즉, 김정일의 군부 우대와 군에 의존하는 정책이 전통적인 당의 영도원칙을 손상시켜 당·정·군 관계에 변화가 초래된 것이 아닌지 하는 의문이 제기된다. 예컨대, 김정일의 대외활동이 군부대 방문에 집중되고 있다는 점, 군부인사의 서열상승 등이 이러한 의문을 증폭시키고 있다. 특히 1997년 10월 김정일의 당총비서 추대에 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 취하였다. 당중앙군사위원회는 당중앙위원회에 의해서 선출되도록 되어 있는 당중앙위원회의 하부기관이나 김정일의 총비서 추대에서는 당중앙위원회와 군사위원회의 동격으로 취급되었다. 이는 당중앙군사위원회의 위상강화를 넘어서 당과 군의 이원적 구조성격을 띤 것으로도 볼 수 있다. 또한 김정일은 1996년 12월 김일성종합대학에서 한 연설을 통해 북한의 식량위기에 대해 당일꾼들을 질책하는 한편, 인민군을 치하한 바 있다.⁵¹ 이는 군의 위상강화와 함께 당의 위상약화에 대한 하나의 예로 거론되기도 하였다.

정치적 역할이라는 측면에서 볼 때, 군부의 위상 강화에도 불구하고 군의 역할 증대에는 한계가 있는 것으로 보인다. 현재 북한

⁵⁰ 로동신문, 2001년 1월 9일.

⁵¹ 월간조선 (1997. 4).

의 군우대 정책은 군의 체제수호적 역할 및 경제적 역할과 이를 위한 군의 환심획득, 그리고 대외선전용 등에 기인하는 것으로 보인다. 군부는 정권의 안정에 기여하는 바가 크기 때문에, 김정일이 군부를 우대하고 군에 의존하는 군부중시의 정책을 취하는 것이다. 예컨대, 군부 고위엘리트들의 서열이 급상승하는 등 전보다 월등히 우월한 지위를 누리고 있으며, 특히 김정일의 현지도를 수행하며 김정일의 개인적 신뢰를 받는 군부엘리트들의 수가 증가하였다.

군의 위상강화에 따라 군수산업, 군사·안보 등 군관련 사항에 대해서 군의 정책적 영향력이 다소 증가한 것으로 보이나, 군부의 전반적인 정치적 영향력이 증대된 것으로는 보이지 않는다. 예컨대, 군부가 대외무역과 미사일 수출과 같은 큰 규모의 사업에 더 많은 역할을 담당할 수 있으나, 이는 어디까지나 김정일이 정책결정에서 최고의 권위자라는 전제 하에 가능한 것이다. 즉 군부의 정책결정과정 참여는 군관련 문제에 관해서 김정일의 질문에 대답하는 수준을 크게 넘어서지 못하리라는 것이다. 더욱이 경제정책 전반에 대한 책임은 점차 내각의 몫으로 넘기려 하고 있다.

북한의 공식매체들은 선군정치에도 불구하고, 당과 군의 관계에 있어서 당이 앞자리에 있음을 강조하고 있다. “군대는 당의령도를 생명선으로 하며 당의령도를 받아야만 군력강화도 역사적사명 수행도 이루어 낼 수 있으며, 당도 군대를 틀어쥘 때만이 자기의 위력을 높이고 전사회에 대한 령도력을 확실하게 실현할 수 있다.”⁵² 즉 당의 영도를 떠나서 군대만으로는 어떠한 일에서

⁵² 김철우, 김정일장군의 선군정치, pp. 50~51.

도 성공할 수 없고 강자도 승자도 될 수 없다고 말한다. 군대가 당의 영도를 거부하며 비정치화·비사상화되면 그 자리에 자본주의 사상독소, 부르주아 생활양식이 자리잡고 종교의식이 뿌리 내리는 등으로 비사회주의적, 비프롤레타리아적 병균에 오염되게 되어 군대는 오합지졸이 되고 만다는 것이다.⁵³ 소련의 붕괴도 군 개혁정책에 따라 육·해·공군 총정치국을 폐지하고 당조직을 해산하는 것으로 당의 군대이기를 포기함에 따라 사회주의 성격을 상실한 것은 물론 체제붕괴에 이른 것이라고 보고 있다. 즉 “군대를 비사상화, 비정치화함으로써 총권 군대가 당이 변질되고 국가가 와해되는 것을 보고도 속수무책으로 나왔어 혁명의 전취물을 지켜내지 못한 결과였다”는 것이다.⁵⁴

북한의 설명대로 선군정치는 “군대를 중시하고 그를 강화하는데 선차적인 힘을 넣은 정치”로서,⁵⁵ 군을 중심으로 하는 것이 아니라 군을 중시하는 정치이며 당·군관계에서 당의 영도 원칙에는 변함이 없는 것이다.⁵⁶ 즉, 북한은 ‘당적 영도원칙’ 하의 ‘선군혁명노선’이라는 선후관계를 분명히 하고 있다. 요약컨대, 군은 대외적으로 북한을 수호하는 조직이고 과도기에 그러한 역할은 더욱 중요하지만 대내적 통제메커니즘은 절대적으로 당조직에 의해서 유지되고 있으며, 이런 의미에서 군이 당을 대체하기는 불가능한 일이다. 즉 제도로서의 군부가 당 위에 선다는 것은 북한체제의 특성상 아직 생각하기 어려운 일이다.

⁵³ 위의 책, p. 50.

⁵⁴ 한호석, “‘선군혁명령도’와 ‘제2의 천리마 대진군.’”

⁵⁵ 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” p. 17.

⁵⁶ 정성장, “김정일체제의 지도이념과 성격 연구,” 국제정치논총 39집 3호 (1999), p. 319.

다. 정권의 안정성

북한의 정치적 안정은 엘리트와 일반주민의 두 가지 차원에서 분석할 필요가 있다. 우선 엘리트 차원에서 볼 때, 성분에 기초한 계급정책으로 인해 북한의 권력엘리트는 고도의 동질성을 유지하고 있으며, 이는 북한체제가 경제난에도 불구하고 비교적 정치적 안정을 유지한 주된 요인이라고 할 수 있다. 김일성 시대와 비교하여 김정일에 대한 북한 엘리트 집단의 만족도와 충성심이 떨어지지만, 이들은 김정일과 죽어도 함께 죽고 살아도 함께 산다는 운명공동체의 인식을 공유하고 있는 것으로 보인다. 그러나 김정일은 정치적 불안을 방지하기 위해 늘 권력기관에 대한 감시와 견제에 주의를 기울이고 있다. 간부사업에 있어서 북한은 전통적으로 한 곳에 오래 근무하는 전통을 갖고 있었으나,⁵⁷ 최근 개인의 권력집중을 막기 위해 간부들의 인사이동을 빈번히 하고 있다. 특히 국가보위부장과 당조직지도부장을 공식으로 놔두는 것은 이들 기관의 장에게 힘이 몰리는 것을 예방하기 위한 것으로 보인다. 또한 김정일의 현지도가 군부대 방문에 집중되고 있는 것은 군의 위상을 높이기 위한 것도 있지만, 군에 대한 감시의 수단이라는 측면으로도 볼 수 있다.

⁵⁷ 당조직들은 간부들을 함부로 뺄것이 아니라 될수록 고착시키기 위하여 노력하여야 합니다. 간부들에게 좀 결함이 있다 하여 떼고 그 자리에 다른 새로운 사람들을 올려놓는 것으로 일이 잘 될수 있다고 생각한다면 그것은 큰 잘못입니다. 우리나라 속담에서도 <둘째며느리를 맞아보아야 맏며느리가 무던한줄 안다.>는 말이 있습니다... 간부들이 자기 자리에서 5년, 10년씩은 사업하도록 하여야 합니다. 군당위원장이라고 하면 한군에서 적어도 10년씩은 일하도록 하여야 할 것입니다. 그리하여 일군들이 마음을 폭 놓고 안착되어 자기 사업을 깊이 연구할수 있도록 하여야 합니다. 김일성, “량강도 당조직들앞에 나서는 과업(1963. 8. 16),” 김일성저작집 17 (평양: 조선로동당출판사, 1982) pp. 363~364.

일반주민의 차원에서 보면 지속되는 경제난, 탈북사태, 만연한 부패, 외부정보의 유입, 간부에 대한 일반주민의 혐오감, 김정일 개인에 대한 낮은 충성도로 인해 북한의 정치적 불안정 요인이 증대되고 있는 것으로 보인다. 주민들의 불만이 높아지면서 과거 같으면 정치범 수용소에 가고도 남을 불만을 공공연히 이야기하는 ‘말반동’이 일반화되고 있다. 실례로, 2001년 함경남도에서 도당 책임비서 이태남에 대하여 “물을 안취도 태연하고, 불을 안취도 태연하고, 쌀을 안취도 태연하다”는 말이 주민들 사이에 유포되어, 김정일의 귀에 들어갔다. 김정일은 함경남도 현지도도 시이를 지적하며 앞으로 남자답게 일하라고 이태연의 이름을 이태남으로 고쳐주기도 하였다.

주민들의 불만이 높아지면서 과거와는 달리 당간부들이 일반 주민들에게 위세를 부리는 현상은 줄어들었다.⁵⁸

1990년대 후반부터 있었던 ‘도시정화사업’은 김정일이 얼마나 정치불안정과 권력의 집중에 민감한가를 동시에 보여준다. 1996년 황해남도 송림에서 경제난으로 제철소의 기계설비가 다 뜯겨져 고물로 판매되는 일이 있자, 김정일은 보위사령부를 동원하여 철저한 조사와 처벌을 지시한다. 보위사령부는 ‘도시정화사업’이라는 이름하에 탱크를 동원, 송림을 포위하여 일반인은 물론 국가보위부, 당 간부를 가리지 않고 관련자를 색출 처벌한다. 송림을 시작으로 해주, 신의주, 남포 등에 대하여 도시정화사업을 하여 수십명을 총살시킴으로써 북한전역을 공포로 몰아넣는다. 도시정화사업을 통해 보위사령부의 위세가 높아지자, 김정일은 보

⁵⁸ 중앙의 간부들이 가족과 함께 지방여행을 하다 맞아 죽을지도 모르기 때문에 지방 갈 때는 과거와 달리 혼자 갔다 온다고 한다.

위사령부를 인민무력부 보위국으로 격하시킴으로써 힘을 약화시키는 조치를 취한다.

북한의 잠재적 정치불안은 대내외정책에 일정한 영향을 미치는 것으로 보인다. 예컨대, 북한의 지도부가 정책변화가 가져올 정치적 동요에 대해 자신감을 갖지 못하는 것이 개혁·개방을 단행하는 데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 북한이 지난 10여년간 개혁과 후퇴를 반복하는 모습을 보인 것은 개혁의 당위성에 대한 인식을 하면서도 이내 그 후유증에 대한 두려움 때문이라고 할 수 있다. 미국의 대북 안전보장이 북한의 전면적인 개혁·개방에 필수조건이라는 주장도 있으나, 중국과 베트남의 개혁사례에서 보듯이 개혁·개방에 보다 중요한 것은 내부적인 정치안정임을 알 수 있다. 베트남은 1975년 통일 후 1985년까지 경제가 황폐해지자 즉각 도이모이 정책을 추진하였다. 당시의 베트남은 미국과의 적대관계는 물론 주변의 캄보디아, 중국과 군사적 긴장상태에 있었으나 주민들의 정부에 대한 높은 충성심을 바탕으로 개혁·개방에 돌입할 수 있었다. 중국 역시 1979년 개혁을 시작할 때, 내부로부터의 절대적인 지지가 정책 변화의 밑바탕이 되었다.

따라서 향후 북한변화의 관건은 부분적 변화가 북한의 정치·이념에 미칠 파장에 달려 있다고 할 수 있다. 단기적으로 김정일 정권은 실리적 대외관계 개선과 사상·군사우선주의를 통해 체제안정을 도모하고 주민들로부터 정당성을 어느 정도 획득할 수 있다. 그러나 이념의 사회통제력 약화, 경제문제의 답보, 핵문제 해결 등 유동적인 대내외적 요인이 맞물리면 김정일체제는 적지 않은 도전을 받을 가능성이 크다.

라. 권력의 집중

북한 권력구조의 특징으로 우선 고도의 중앙집권체제를 들 수 있다. 북한에서 지방주의란 “자기 지방의 특성을 운운하면서 중앙의 의도를 제때에 받아물지 않는” 것으로 혹독한 비판의 대상이 되고 있다. 철학사전 에 의하면 “지방주의는 민주주의중앙집권제를 무시하고 당의 혁명적 조직규률과 사상, 의지 및 행동의 통일을 파괴하며 당의 전투력을 약화시키는 반당적, 반혁명적 사상조류로서 종파주의의 싹이며 그 온상이다.”⁵⁹

북한에서는 이와 같이 지방주의를 철저히 배격하고 국가의 중앙집권적 지도원칙을 강조하고 있는데, 중앙집권적 지도는 근로인민대중의 의사를 하나의 의지로 집대성하고 전체 인민이 당과 수령의 사상과 의도대로 사고하고 움직이게 한다고 보는 것이다.⁶⁰ 즉 사회주의 사회에서 중앙집권적 지도를 떠난 순수 민주주의란 있을 수 없으며, 또 민주주의에 의거하지 않는 중앙집권적 지도란 있을 수 없다고 말하고 있으나, 보다 본질적인 강조점은 중앙집권적 지도에 있다. 만약 사회주의 사회에서 국가의 중앙집권적 지도를 부인하고 순수 민주주의만을 강조한다면 사람들이 제각기 서로 다른 요구를 하게 될 것이며 사회주의 사회에 이색적인 요소들이 만연하게 될 것이라는 것이다.⁶¹ 또한 그렇게 되면 하나의 사회정치적 생명체로 결합된 인민대중의 생명과 생활을 해치는 결과를 초래하게 되며, 결국 국가가 그들에게 민주주의적

⁵⁹ 사회과학원 철학연구소 편, 철학사전 , pp. 527~528.

⁶⁰ 지창익, “국가의 중앙집권적지도를 실현하는 것은 사회주의사회의 본성적요구,” 근로자 , 592 (1991. 8), p. 7.

⁶¹ 위의 글, p. 8

자유와 권리를 옹호 보장해 줄 수 없게 된다는 주장이다.

북한에서 중앙집권제의 당위성은 이와 같이 국민의 생활에 대한 국가의 무한책임에서 나오는 것이다. 즉 부르주아 국가는 사람들의 생활에 무책임하여 직업을 잃고 굶어죽던 말던 상관하지 않으나, 사회주의 국가에서는 인민대중이 하나의 사회정치적 생명체로 결합되어 국가가 중앙집권적 지도를 통하여 사람들의 생활을 책임지고 보살핀다는 것이다.⁶² 북한은 국가의 중앙집권적 지도를 실현하는 데 있어서 국가활동에 대한 수령의 유일적 영도를 보장하는 것이 가장 중요하며, 김일성을 국가주석으로 하는 국가기관체계가 등장하고 나서야 수령의 유일적 영도를 철저히 실현할 수 있게 되었다고 보고 있다.⁶³ 김정일은 “국가의 중앙집권적 지도를 보장하는 것은 사회주의사회의 본성적 요구”임을 분명히 하고 있다.⁶⁴ 이는 사회주의 사회가 집단주의에 기초한 사회라는 데 기인한다.

북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 외형상 지방분권화를 표방하고 있는 듯이 보이지만, ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써 고도의 중앙집권적 체제를 갖추고 있다. 북한은 모든 국가기관들이 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다고 규정되어 있는데(북한헌법 제5조), 모든 국가기관들이 하급기관은 상급기관에 복종하고 지방은

⁶² 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991. 5. 5),” 친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 352.

⁶³ 지창익, “국가의 중앙집권적지도를 실현하는 것은 사회주의사회의 본성적 요구,” p. 8.

⁶⁴ 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” p. 351.

중앙에 복종하며 공화국의 일체 국가기관이 결국에 가서는 최고 주권기관인 최고인민회의의 통일적 지도 밑에 복종하게 된다.

특히, ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항은 중앙의 지방에 대한 포괄적 간섭을 허용하는 것으로서 북한의 지방행정체계가 고도의 중앙집권제임을 극명히 나타내는 것이라고 볼 수 있다.⁶⁵ 서구식 지방자치를 시행하는 국가에서는 지방행정에 대한 중앙정부의 지도·감독권을 법률로서 명시하고 있으며, 지도·감독권의 범위와 내용에 따라 지방자치의 정도를 가늠할 수 있다. 예컨대 남한의 경우 「지방자치법」 제9장은 국가의 지도·감독을 규정하고 있는데, 중앙정부가 지방자치단체의 사무에 대해 조언, 권고, 지도, 감독, 처분, 또는 명령을 할 수 있도록 분야별로 규정하고 있다. 그러나 북한에서는 중앙정부의 지방행정에 대한 간섭을 허용하는 별도의 규정을 두지 않고 있는데, ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항에 의해 중앙정부는 어느 조건에서도 지방에 간섭할 수 있다. 즉 이 조항은 중앙의 간섭을 포괄적으로 허용하는 만병통치약으로, 북한에서는 세부적인 사안에 따라 중앙정부의 개입을 보장하는 별도의 규정을 마련해 둘 필요성조차 없는 것이라고 볼 수 있다.

서구식 지방자치의 기준에서 볼 때, 북한의 지방행정은 자치권을 논하기 어려울 것이다. 자치단체장을 주민이 직접 선출하고 지방의회를 구성하는 일 등은 물론 지방자치의 가장 중요한 조건이다. 북한은 인민위원회 위원장을 주민이 직접 선출하고, 인민회의를 구성함으로써 형식적이거나 지방자치의 외향을 갖추고 있다. 북한 지방정권·행정기관 구성의 민주적 절차는 차치하더라

⁶⁵ 김병준, “지방자치와 북한의 지방행정” (민족통일연구원 초청세미나, 1997. 7. 3).

도, 북한의 지방행정은 자치권에 있어서 많은 문제점을 내포하고 있다. 즉, 제대로 자치가 이루어지려면 자치권이 제대로 주어져야 하나, 북한의 경우 진정한 자치권이 있는지 의문시된다고 아니 할 수 없다.

자치권은 스스로를 다스리는 권리로서 자치입법권, 자치사법권, 자치행정권, 자치조직권과 자치재정권을 포함한다. 구체적으로 자치입법권이란 자치단체의 관할에 속한 사무에 관하여 조례와 규칙 등의 자치법을 만들 수 있는 권한, 자치사법권은 자치법에 입각하여 잘못된 행위를 심판하는 권한, 자치행정권은 자기관할에 속한 업무를 집행하는 권한, 자치조직권은 자치권을 수행하기 위해 필요한 조직을 만들어 관리하는 권한, 자치재정권은 재정을 확보 관리하는 권한이다.⁶⁶ 이와 같이 자치권의 내용에 입각해서 볼 때, 북한의 지방행정은 자치권이 전혀 없고, 중앙의 명령을 수행하는 지방 하부조직에 불과함을 알 수 있다.

3. 당적 지배 약화

가. 당·국가체제의 변화

북한 정치체제는 당의 영도원칙이 모든 국가기관과 단체에 적용되는 당·국가체제에 바탕을 두고 있다. 행정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노젓는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며,⁶⁷

⁶⁶ 김병준, 한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영 (서울: 법문사, 1994), p. 69.

⁶⁷ “행정경제일군들이 배에서 노젓는 사람이라면 당일군들은 배의 키를 잡는

김일성도 “당일군들은 경제일군들이 당의 로선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야 한다”고 말하였다.⁶⁸ 당적 지도는 국가기관에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 행정일군에 대한 당일군의 우위로 나타나고 있다. 김일성은 정치일군과 실무자인 행정일군이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결하여야 할 것을 강조하면서도, 정치일군의 의견이 더 존중되어야 한다는 것을 분명히 하였다. 그 이유로 김일성은 정치일군이 폭이 더 넓고 정치적 식견이 높기 때문이라고 말하였다.

그러나 김정일의 공식승계를 전후하여 등장한 선군정치 하에서 기존의 당·국가체제에 변화의 조짐이 나타나고 있다. 내각과 군에 대한 당의 통제를 약화시키고자 하였던 1998년 헌법의 의도는 기대만큼 이루어지지 않는 않았으나, 2004년까지 북한은 군관련 부서인 군사부와 경제관련부서인 경제정책검열부와 농업정책검열부를 폐지함으로써 같은 방향을 향하고 있다고 할 수 있다.⁶⁹

기존의 당·정·군 관계에 영향을 줄 수 있는 주요한 요인으로서는 김정일이 주요 부서에 대해서 당적 지도에 전적으로 의존하기 보다는 직할 통치하고자 하는 것이다. 예컨대 내각의 경우 외무성에 대해서 직할 통치가 이루어짐에 따라 당 국제부의 위상 저

사람과 같다.” 강정운, “당일군들은 행정경제사업을 당적방법으로 밀어주어야 한다.” 근로자, 579 (1990. 7).

⁶⁸ 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여(1962.3.8),” 김일성 저작집 16 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 157.

⁶⁹ 2004년 현재 노동당 중앙위원회 전문부서는 조직지도부, 선전선동부, 간부부, 국제부, 민방위부, 통일선전부, 대외연락부, 35호실, 작전부, 군수공업부, 과학교육부, 근로단체부, 재정경리부, 38호실, 39호실, 당역사연구소, 문서정리실, 신소실, 총무부 등으로 파악된다.

하가 불가피한 것으로 보인다. 군부의 경우는 내각에 비해 훨씬 더 직할 통치의 의도가 강하게 나타남에 따라 군에 대한 당의 감독·통제가 전과 같지 않은 것으로 보인다. 과거 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 이제 김정일이 군을 직할 통치하에 두려는 의도로 인해 조직지도부의 역할이 축소되었으며, 2004년 군사부를 폐지시켰다. 물론 조직지도부는 여전히 김정일의 군에 대한 명령이 잘 이행되고 있는지를 감시·감독하는 기능을 유지하고 있으나, 과거 중앙당을 통한 군의 통제 때와는 달리 중앙당을 거치지 않고 직접 군대내 당조직인 총정치국을 통해 군을 통제하는 양상이 강화되었다. 즉, 북한군은 중앙당이나 인민무력부장이 아닌 군내 당조직의 최고책임자인 총정치국장이 김정일의 직접명령을 받아 군을 통제하는 방식을 취하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 총정치국장인 조명록이 군내 최상위서열을 차지하고 있는 것은 주목할 만한 일이다. 또한 김정일은 인민무력부 간부국을 1993년 10월 이후 총정치국에서 분리시켜 이론상 독립부서로 만든 바 있는데, 이는 군인사를 중앙당 조직지도부의 영향하에 있는 총정치국 소관업무에서 제외시킨 것으로 군인사에 대한 중앙당의 역할을 축소시키는 조치로 볼 수 있다.⁷⁰

후계자가 부재한 상황에서 김정일이 당을 통하지 않고 군과 내각의 주요 부서를 직접 통치하려는 것은 당을 통한 통치가 당의 권력집중을 가져오며 이는 김정일을 대신하는 누군가에 의해서 군이나 내각이 통치될 수 있음을 의미하기 때문이다. 과거 당조

⁷⁰ 이러한 조치에도 불구하고 간부국은 여전히 총정치국에 보고하고 있으며, 직원들도 모두 정치군관출신이다.

직지도부장으로 당·정·군 등 모든 분야에서 인사권을 행사하며 권력을 장악하였던 김정일이 누구보다도 이를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 김정일은 중앙당조직을 통해 군과 내각을 통제하는 방식에서 벗어나, 군과 내각의 주요 부서를 자신의 직할 통제 하에 두려는 것이다.

특히, 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일이 군을 직할 통치하려고 의도한 대로 김정일의 개인적 권력을 강화시키는 데 기여하고 김정일이 권력의 정점에 건재한 한 군통제에 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일 사후 군의 정치적 역할 증대로 인한 정치변화의 중요한 요인이 될 수 있다.

나. 당의 주민통제 기능

당적 지도라 함은 크게 생활지도와 정책지도로 나뉘어진다. 김정일은 생산현장에서는 정책지도와 생활지도 모두 중요하지만, 행정 및 경제기관에 대해서는 정책적 지도보다는 생활지도가 더 중요하다고 보았다. 생활지도 역시 김정일이 후계자로 등장한 1970년대 중반 이후 더욱 강화된 것으로 보인다.⁷¹

과거에는 행정기관 내의 당조직에 있어서 하급 행정기관에 당원수가 많다 하여 상급 행정기관보다 더 큰 당조직을 두는 경우가 있었으나, 김정일은 이를 시정하여 당조직의 위계질서를 확립하고 초급당 이상의 당조직에서는 행정간부가 당간부를 겸임하

⁷¹ 김성철, 북한 간부정책의 지속과 변화 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 42~44.

는 것을 금하고 중앙당에서 파견하는 전문 당간부가 당사업만을 전담하도록 하였다. 또한 생활총화의 중요성이 강조되고 형식과 내용이 대폭 강화되었다.

당생활총화는 당생활의 기본형식의 하나이며 당원들을 혁명적으로 교양하고 조직사상적으로 단련하여 당원으로서의 본분을 다하게 하는 힘있는 수단입니다. 당원들은 당생활총화를 통하여 정상적으로 자기비판도 하고 호상비판도 하며 직접 비판을 받기도 하고 다른 사람이 비판받는 것을 곁에서 보고 자극을 받기도 하면서 자신을 끊임없이 수양하게 됩니다. 당생활총화제도를 바로 세워야 당원들의 당성을 끊임없이 단련할 수 있고 혁명화과정을 다그칠 수 있으며 그들을 당정책관철에로 적극 조직동원할 수 있습니다.⁷²

과거 한 달에 한 번씩 세포별로 개최되던 당생활총화를 일주에 한 번씩 개최하도록 하고, 문학예술부문에서는 이틀에 한 번씩 생활총화를 하도록 하였다.⁷³ 김정일은 새로운 당생활총화제도를 먼저 문학예술부문 당조직들에서 관철하도록 한 것은 문학예술부문은 다른 부문과 달리 당원대열이 거의 다 인텔리들로 구성되어 있으며, 다른 사람들보다 넓은 사상 잔재를 많이 가지고 있고 사업상 특성으로 하여 혁명적으로 단련될 수 있는 기회가 적기 때문이라고 하였다. 또한 문학예술부문에는 반당반혁명종파분자, 부르주아분자, 수정주의분자들의 사상여독이 많이 남아있어서, 지난날 문학예술부문 간부들과 당원들 속에서 당성이 부족하고 혁명화되지 못한 표현과 당의 문예정책을 왜곡 집행하는 현상이

⁷² 김정일, “전당에 새로운 당생활총화제도를 세울데 대하여(1973. 8. 21),” 김정일선집 3 (평양: 조선로동당출판사, 1994), p. 435.

⁷³ 2일 당생활총화 대상자는 총정치국 산하 협주단, 교예단, 예술학원 등에 소속된 연예인들로서 생활이 문란해질 염려가 많은 사람들이었다.

적지 않게 나타났다고 말하였다.⁷⁴

김정일은 당생활 지도에서 중요한 것은 조직규율을 어떻게 지키고 학습을 어떻게 하는가 하는 것보다 본신헌명과업을 어떻게 수행하는가 하는 것이라고 말하였다. 즉 “당원들의 당생활이란 당의 위임과 분공을 실행하는 과정이며 따라서 당에서 맡겨준 기본혁명과업을 어떻게 수행하는가 하는 것을 떠나서 당생활에 대하여 말할 수 없다”고 하였다.⁷⁵ 당생활을 강화하는 목적도 그들이 자신을 정치사상적으로 단련하고 맡겨진 혁명과업을 충실히 수행하도록 하려는 데 있다는 것이다.

또한, 김정일은 당생활총화는 형식적이 아니라 높은 정치사상적 수준에서 이루어져야 하며 모든 당일군들은 당생활총화에 성실히 참가하여야 한다고 주장하였다. 김정일은 당생활에 임하는 당간부들의 자세를 다음과 같이 혹독히 비판하고 있다.

지금 일부 간부들, 특히 당책임일군들은 당생활총화와 당학습회에도 제대로 참가하지 않고 있으며 당회의에 참가하여서는 법관행세를 하려 하고 있습니다. 당생활에서 직급상 관념과 이증규율이 허용되면 간부들속에서는 교만성이 자라나고 평당원들속에서는 그들에 대한 환상과 아부아침, 우상화가 조성되어 결국 당안에 이색적인 요소가 싹트게 됩니다. 당안에서는 모든 당원들이 직위와 공로, 사업년한에 관계없이 하나의 조직규율에 복종하는것을 철칙으로 삼아야 합니다. 당조직들은 모든 당원들이 다 당규약상 요구와 당생활규범의 요구대로 생활하도록 통제를 강화하여 당생활에서 이증규율이 허용되지 않도록 하여야 하겠습니까.⁷⁶

⁷⁴ 김정일, “전당에 새로운 당생활총화제도를 세울데 대하여,” p. 435.

⁷⁵ 김정일, “당생활을 강화하여 간부들을 철저히 혁명화하자(1970. 12. 3)” 김정일선집 2 (평양: 조선로동당출판사, 1993), p. 133.

⁷⁶ 김정일, “전당에 혁명적 당풍을 철저히 세우자(1998. 1. 10),” 김정일선집 9

김정일은 생활총화의 방법에 있어서 비판은 간부들과 당원들을 혁명적으로 단련하고 수양하기 위한 힘있는 무기이지, 과오를 저지른 사람을 처벌하거나 그의 체면을 깎아내리기 위하여 하는 것이 아니라고 하였다.⁷⁷ 따라서 자기 결함을 솔직하게 비판하지 않거나, 동지들의 비판을 거부하여서는 안 되며, 비판을 강하게 하여야 한다는 것이다. 다만 비판을 강하게 하란다고 하여 인신공격을 하거나 내리누르는 식으로 하여서는 안 된다는 것도 지적하였다.⁷⁸

이와 같이, 당생활총화, 각종 지도·검열·회의, 정치학습, 평정서 등 여러 가지 당의 통제·지도방법이 여전히 시스템 상 변함 없이 존재한다고 할 수 있다.⁷⁹ 그러나 경제난, 부패 등으로 통제능력이 크게 약화된 것으로 보인다. 주생활총화, 월생활총화, 분기생활총화 등에서 실질적 의미에서 상호비판이 이미 1990년대 초반부터 사라지고, 총화도 극히 형식적으로 이루어지고 있다.

그러나 경제적 일탈현상이 증대되자 2005년 초부터 사회통제를 강화하는 현상이 나타나고 있다. 예컨대 개인들이 운영하는 세탁소, 식당, 상점 등이 묵인되어 왔으나, 이에 대하여 인민보안성, 검찰소가 상호 교차 검열을 시행하기 시작하였다.

(평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 137.

⁷⁷ 김정일, “당일군은 주체형의 공산주의 혁명가, 투쟁의 기수가 되어야 합니다 (1979. 3. 19),” 김정일선집 6 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 278.

⁷⁸ “사람을 규탄하거나 심판하는 것은 범죄자를 취급하는 법정에서나 하는 방법이지 사상투쟁회의에서 하는 방법이 아닙니다.” 위의 글, p. 280.

⁷⁹ 현성일, “북한사회에 대한 노동당의 통제체계,” 북한조사연구 1권 1호 (1997), pp. 17~25.

다. 당의 인사권 약화

북한의 인사제도는 당에 의한 인사권 독점을 특징으로 한다. 사회주의노동법(1978) 제5조는 “사회주의하에 모든 노동자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”라고 말하고 있지만, 실제로 북한에서 전 인민의 취업은 국가봉사의 노동의무로 규정되어 노동력의 계획적인 배치에 의하여 이루어짐으로써 직업선택의 자유가 없으며, 사실 명령에 의해 배치되는 것이다. 모든 레닌주의 정당은 거대한 관료제를 통제하고 엘리트신분의 진출을 통제하기 위하여 간부들에 대한 권한을 장악하고 있다. 중국에서도 공산당은 인사관리에 대한 독점권을 “당이 역사의 단계에 따라 정치적 임무를 수행하는 데 필요하며, 새로운 민주혁명, 사회주의 혁명, 그리고 사회주의국가 건설을 성공적으로 완료하도록 보장하는 기본적인 권한의 원천”으로 보고 있다.⁸⁰

북한에서도 당은 다른 어떤 기관과도 인사권에 관한 권한을 공유하지 않고 당·정·군의 모든 간부들에 대한 인사권을 독점하고 있다. 인사행정에 대한 각계각층의 압력과 간섭은 생각할 수도 없고, 같은 부서의 직속상관도 부하의 간부사업에 대한 실권을 행사하지 못한다. 심지어 선출직인 당중앙위원이나 최고인민회의 대의원도 당(비서국)에서 만들어 놓은 명단에 의해 입후보하고 선출되는 형편이다.

각급 당위원회가 인사문제에 관한 정책을 결정하고, 조직부가

⁸⁰ 曹志 編, 中華人民共和國人事制度概要 (北京: 北京大學出版社, 1985), p. 7, 이홍영, 강경성 역, 중국의 정치엘리트, (서울: 나남출판, 1992) p. 349에서 재인용.

인사업무를 담당하고 있다. 주요 인사에 관해서는 중앙당의 조직지도부와 간부부에 그 권한이 부여되어 있다. 특히 중앙당 조직지도부는 중앙당의 거의 모든 직책과 중앙행정부처의 국장급 이상을 인사대상으로 망라할 정도로 대단히 폭넓은 인사권을 갖고 있고, 김정일 비준대상도 중앙당 과장급 이상을 포함할 정도로 광범위하다는 특징을 보이고 있다. 물론 김정일의 비준이라는 것은 현실적이라기보다는 상징적 의미가 강한 측면이 있으나, 북한에서 인사권이 고도로 중앙집권화되어 있음을 보여주는 것이다.

북한에서 당의 인사권 독점은 국가에 대한 당의 통제의 주요한 원천으로서, 최근 북한은 체제위기 속에서 당의 역할 강화에 대한 필요성을 더욱 느끼고 있는 것으로 보인다. 김정일도 1990년대 초반부터 정부에 대한 당의 확고한 지도적 지위를 강조하였다.⁸¹ 당의 지도적 지위의 강화에 대한 김정일의 언급은 김일성 사후 더욱 강조되고 있다. 즉 사회주의권의 붕괴에 이은 김일성 사망으로 안팎으로 어려움을 겪고 있는 북한에서 당의 지도적 역할은 그 어느 때보다 절실한 것으로 보인다.

⁸¹ “국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실밑에 정권에 대한 당의 령도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격해야 합니다... 당의 령도밑에 사회에 대한 통일적 지도를 보장하는 것은 사회주의국가의 기본기능입니다.” 김정일, “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선(1992.1.3),” 김정일선집 12 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 306.

4. 경제적 분권화와 효율성 제고 시도

가. 지방자립체제

북한이 국가체계를 구축·운영함에 있어서 내세운 주요 목표는 지역별로 자립체제를 수립하는 것이었다. 지역별 자립체제란 경제적인 측면에서의 자급자족과 군사적인 측면의 자위를 포함하는 개념이다.⁸²

북한은 민주주의 중앙집권제에 입각하여 고도의 중앙집권적 정치체제를 유지하여 왔으나, 행정·경제적인 측면에서 볼 때, 생산성 향상과 지방경제의 자립을 위해 부분적으로 지방분권적 조치를 취하여 왔다.

북한은 1960년대 초반 과도한 중앙집권제의 문제점에 대한 시정조치로서 청산리방법과 대안의 사업체계 등을 도입한 바 있는데, 이는 각기 농업과 공업의 관리에서 지방분권적 조치라고 평가될 수 있으며 이는 오늘날까지도 북한경제관리의 골간을 이루고 있다.

북한의 지역별 자립체제는 기본적으로 군을 중심으로 시·군(구역)을 단위로 하고 있다. 시·군(구역)을 지역별 자립체제의 기본단위로 할 때, 군(148), 시(25), 구역(36)을 합하여 북한은 약 200여개의 단위로 움직인다고 볼 수 있다.

북한은 지역별 자립체제를 운영하기 위하여 제도적인 측면에서 지방예산제를 도입하고, 지방의 공업·농업·건설 등을 육성

⁸² 지방의 자립체제에 관해서는 김병로, 『북한의 지역자립체제』 (서울: 통일연구원, 1999)를 참조.

하여 왔으며, 군단위를 넘어선 이동과 거주에 자유를 철저히 통제하여 왔다. 지방예산은 “국가의 중앙집권적 지도 밑에 지방주권기관들이 지방의 살림살이를 자체로 해결해 나가는 데 필요한 자금을 마련하고 이용하는 형태이다.”⁸³ 북한은 1973년부터 지방예산제를 전면적으로 실시하여, 지방의 살림살이를 지방정권기관들이 책임지고 꾸려나가도록 하였다. 지방예산에 소속되는 기관은 중소규모의 기관·기업소, 지방적 의의를 가지는 기관·기업소, 사회문화기관 등이다. 지방예산의 주요 수입원천은 “거래수익금, 국가기업이익금, 고정재산상환비, 중앙과 도 예산소속기관·기업소들이 납부하는 지방유지금, 국가재산판매 및 기타수입” 등이다.⁸⁴ 지방정권기관이 처분할 수 있는 지방예산은 구체적으로 지방산업공장과 협동농장, 협동조합, 상점에서 생산되는 이익금 중 일부를 중앙정부에 납부하고 거래수입금으로 들어가는 세금을 제외한 나머지 금액이다. 지방공업이나 협동농장의 육성방침에도 불구하고 북한의 지방예산은 북한 국가예산 중 15%로서 높은 편은 아니다.

한편, 지출을 보면 지방예산제의 실시초기에는 도·시·군들이 국가보조금을 받지 않고 자체로 자기 지역의 교원, 의사, 정무원들의 급여를 주고 건설사업을 하는 등에 주로 예산이 지출되었으며, 남는 돈은 중앙정부에 넘기도록 하였다.⁸⁵ 그러나 지방예산제가 정착됨에 따라 점차 임금이나 건설비용을 넘어서 지방에서 일용잡화를 비롯한 소비품을 많이 생산하며 편의봉사시설을 늘이

⁸³ 사회과학출판사, 경제사전 1 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 215.

⁸⁴ 사회과학출판사, 경제사전 2, p. 443.

⁸⁵ 김일성, “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여,” p. 225.

고 봉사사업을 개선하는 데 예산이 지출되도록 요구되었다.⁸⁶ 구체적으로 지출은 지방산업 및 농촌경리, 지방산업건설, 지방도시경영, 탁아소, 유치원, 도서관, 진료소 등 지방의 교육, 문화, 보건 부문 등에 들어간다.

북한은 지방예산제의 도입이 가급적 중앙예산의 부담을 줄이고 지역 단위별로 경쟁의식을 고취하여⁸⁷ 지방공업의 조기 발전과 지방의 창발성을 높이는 이점이 있다고 보고 있다. 특히, 지방공업이 발전되어야 지방예산수입이 확대되고, 주민들의 생필품문제가 충족되며, 지방의 가정주부들을 노동계급화하는 효과도 얻을 수 있다는 것이다.⁸⁸

북한은 일찍이 지방경제발전의 종합적 단위로서 군의 중요성을 강조하여 왔다. 1960년대 초반 김일성은 군은 단순한 행정상의 단위가 아니라 리와 노동자구를 지도하는 당과 행정의 ‘말단 지도단위’이며, 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점이라고 강조하였다.⁸⁹ 특히 김일성은 군이 원료산지에 가깝고 소비지와 직접 연결되어 있기 때문에 지방공업을 발전시키는 데 적합하며, 지방공업을 발전시킴으로써 지방에 숨어 있는 많은 원료, 자재와 기타 가능성이 충분히 이용될 수 있다고 말하였다. 이와 같이 군이 지방공업을 갖추어야 농촌에 대한 공급기지로서의 역할을 원만히 수행할 수 있다는 것이었다. 김정

⁸⁶ 김일성, “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여,” p. 172.

⁸⁷ 북한에서 유행하는 각종 모범시·군 칭호 쟁취운동은 시·군을 독립적인 생활단위로 하여 경쟁력을 고취시키기 위한 하나의 예이다. 모범교육군, 모범산림군, 모범보건군, 지방예산제 모범군 등이 있다.

⁸⁸ 김일성, “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여,” pp. 226-231.

⁸⁹ 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자,” p. 244.

일도 1964년 대학졸업논문으로 발표되었다는 “사회주의건설에서 군의 위치와 역할”에서 지방경제발전의 종합적 단위로서의 군, 정치·경제·문화의 모든 분야에서 도시와 농촌의 경제적 연계의 거점으로서의 군의 역할을 강조하고 있다.⁹⁰ 이후에도 수많은 논문들이 사회주의건설에서 군의 역할을 중요시하고 있다. 지역별로 차이는 있지만 전체적으로 중앙공업이 60~70%를 차지하고 지방공업의 비율은 약 30~40%에 이르는 것으로 보인다. 북한은 지역별 자립체제의 단위인 시·군을 넘어서는 주민의 이동과 거주를 철저히 통제하고 있는데, 이는 지역별 자립체제의 유지를 위해서 급격한 노동력의 이동을 차단하기 위한 필수적인 조치이다.

북한이 경제관리에서 견지하고 있는 기본 원칙은 김일성이 밝힌 바와 같이 “정치적 지도와 경제기술적 지도, 국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성, 민주주의와 유일적 지휘, 정치도덕적 자극과 물질적 자극을 옹계 결합시키는 것”이다.⁹¹ 이 중 ‘국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성’은 북한정치체제에서 제한적이나마 지방의 독자성을 허용하는 명분을 제공하고 있다. 즉 사회주의 경제를 계획적으로 균형 있게 발전시키기 위해서는 국가의 통일적 지도가 필요하다고 주장하면서도 국가의 통일적 지도 아래 각 경제단위의 독자성이 강조되어야 한다고 주장하는 것이다. 다시 말해서 경제단위들은 저마다 고유한 특성을 갖고 있으며 처한 입장도 다르기 때문에 창발성을 발전시킬 때만이 인민경

⁹⁰ 김정일, “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18),” 근로자, (1985.3), 515

⁹¹ 김일성, “주체의 혁명적 가치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자,” 월간조선자료, 1988년 10호, p 11, 고승효, 이태섭 옮김, 현대북한경제입문, p. 184에서 재인용.

제에 내재하는 예비나 잠재력을 효과적으로 활용할 수 있다는 것이다.⁹² 청산리방법, 대안의 사업체계는 모두 기업과 생산자 대중의 창발성을 고취하기 위한 방법이었으며, 특히 연합기업소체계의 도입은 과거 중앙에 과도하게 집중된 공업에 대한 지도 관리의 권한을 분산시킨 것이다.

북한이 지방공업을 육성하고 지방자립체제를 수립하려는 것은 군사적 차원에서도 매우 중요하게 인식되었다. 김일성은 국방력의 강화는 단순히 무력을 강화시키는 것뿐만 아니라 전시를 대비하여 생산력을 지방에 분산시키는 것도 포함된다고 주장하였다.⁹³ 도시에 공장을 집중시켰다가 전쟁이 일어나면 이를 이동시키기도 힘들고 집중공격의 대상이 되어 한 번에 산업이 마비될 수도 있지만, 지방산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 큰 공장들은 파괴되어도 지방산업공장들을 다 파괴시킬 수 없다는 것이다. 즉 북한의 지역별 자립체제는 중앙공업이 붕괴되어도 인민경제가 유지될 수 있도록 하자는 것이다.

북한은 1990년대 들어서 경제난이 심화되고 중앙의 계획경제체제가 와해되면서, 중앙정부가 해결하지 못하는 문제를 지방에서 자체로 해결할 것을 촉구하며 자력갱생을 강조하고 있다. 지방공업의 육성이 강조되고 도단위의 무역이 허용되는 등의 조치가 시도되고 있으며, 이는 지방의 자율성을 신장시키는 요인이 되고 있다. 물론 지방의 자율성이라는 것은 북한이 생존전략차원에서 시도하는 과도기적 경제관리의 방편이며 서구식의 지방자

⁹² 고승효, 이태섭 옮김, 현대북한경제입문, p. 186.

⁹³ 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자,” p. 254.

치와는 거리가 먼 일이다.

이와 같은 지방경제의 자립목표는 북한체제의 효율성을 침해하는 요인이 되고 있다. 즉 북한은 지방의 특성과 경제성에 대해 고려보다는 지방(군)단위의 자립을 목표로 경제구조를 형성함에 따라서, 여러 가지 문제점을 노출시키고 있다. 예컨대 평양과 같은 대도시에 농촌지역인 군을 포함시키고, 구역이나 시에도 농촌지역인 리를 포함시켜 자체적으로 식량을 자급하도록 하고 있으며, 농촌지역인 군에 노천탄광을 두기도 한다. 또한 농업과 공업의 동시 발전을 목표로 군마다 식료품공장, 기름공장, 청량음료공장, 방직공장, 종이공장, 가구공장, 질그릇공장, 강냉이 가공공장, 정미공장 등을 일률적으로 두고 있다. 동일한 지방산업공장을 군마다 둔다는 것은 전시를 대비한 것이지만, 규모의 경제측면에서는 매우 비효율적인 산업구조라고 할 수 있다.

나. 지방의 정치적 자율성 확대 노력

경제적 측면의 지방자립체제 구축 노력에도 불구하고 북한은 오랜 기간 지방에 대한 중앙의 통제체제를 유지하여 왔다. 특히, 중앙과 지방의 관계에서 중첩적 통제체제를 특징으로 한다. 지방 인민위원회는 해당지역의 지방당위원회뿐만 아니라 상급 당위원회, 중앙당위원회의 통제·감독을 받고, 행정적으로 해당지역의 인민회의, 상급 인민회의, 상급 인민위원회, 내각의 결정·지시를 집행함으로써 다중적인 통제에 놓여 있다. 그러나 이 중 인민회의, 상급 인민회의 결정·지시라는 것은 헌법상의 규정에 불과할 뿐이며, 지방인민위원회를 실질적으로 통제·감독하는 것은 상급

인민위원회와 해당지역의 당위원회로서 기본적으로는 이중적인 통제체제라고 할 수 있다.

예컨대 군인민위원회는 도인민위원회와 군당위원회의 지도하에 있는 것이다. 이와 같이 행정적 명령과 당적 명령을 이중적으로 받음으로써 명령체제가 혼란스러워 질 수 있고, 당의 명령체제가 행정명령체제를 압도하는 상황에서 행정명령이 무의미한 경우도 있다. 즉 당의 영도적 지위가 지방에서도 철저히 유지되는 북한에서는 상급 인민위원회의 명령조차도 당의 지도와 상치될 때는 무시될 수 있다. 군인민위원회는 모든 사업에서 반드시 군당위원회의 지도를 받아야 하는 것이다. 군인민위원회가 도인민위원회에 소속되어 있다고 하여 군당위원회를 거치지 않고 사업해도 좋다고 생각하면 아주 잘못된 것이며, 군당위원회의 지도를 떠난 군인민위원회란 있을 수 없다. 행정조직뿐만 아니라 군내에 있는 경제기관, 내무기관, 사법기관, 사회단체들도 다 군당위원회의 지도·감독 하에 사업을 추진할 수 있다.⁹⁴

이와 같이 북한의 지방행정체제는 실질적으로 당적 지도의 원칙에 의해서 운영되면서도, 외형상 중첩적인 통제체제로 말미암아 많은 낭비요소를 내포하고 있는 것이다. 즉 지방인민위원회, 인민회의 등에 불필요한 예산과 인력이 소요되고 있으며, 이는 업무 능률을 저하시키고 나아가 북한체제의 효율성을 저하시키는 주요한 요인이 되고 있다. 더욱이 지방의 주권기관인 지방인민회의가 유명무실한 조직으로서, 지방행정의 운영에 대해 전혀 감독·통제권을 행사하지 못한다는 것은 북한 지방행정의 자치

⁹⁴ 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여,” 김일성저작집 14 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 145~146.

성이 얼마나 허구적인가를 보여주는 것이다.

이러한 비효율성을 개선하고 지방의 자율성을 증진시키기 위한 노력은 이미 1988년 헌법에 반영되어 있다. 1998년 헌법 하에서 내각은 지방인민위원회에 대한 직접적인 지도·감독권을 갖게 되었다. 정무원이 내각으로 대체됨에 따라, 도나 군에서도 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 기능이 지방인민위원회로 흡수되었다. 즉 지방인민위원회가 지방주권의 행정적 집행기관이 되어, 지방행정기관의 위상이 강화되었다. 또한 책임비서가 인민위원장을 겸임하지 않고 인민위원장은 행정일꾼이 담당하게 됨으로써, 형식상 당과 행정이 분리되게 되었다.

실제로 북한은 경제위기 속에서 효율성 제고를 위해 지방정치 of 자율성을 신장시키는 노력을 하고 있다. 예컨대, 지방의 상점, 식당, 병원, 기업소, 공장 등에서 지배인의 재량권이 확대되는 현상이 나타나고 있다. 대표적인 예가 상점에서 나타나고 있는데, 상점의 지배인이 가격에 대한 재량권을 행사하는 것은 북한 방문자들에 의해 쉽게 목격되고 있다. 같은 현상이 식당에서도 나타나고 있다. 병원의 신축 시 병원장이 전문의로서 병원의 진료방향과 운영과 관련된 대한 계획을 수립한다. 이는 판매 수익의 극대화화 병원운영의 효율성 제고를 위한 전문경영인의 자율권이라고 볼 수 있다. 나아가 지방의 공장·기업소 지배인을 지방당에서 임명하는 것이 아니라, 자체 선거에 의해서 선발하는 경우가 나타나고 있다. 또한 1999년 시범적으로 협동농장에서 작업반장, 분조장을 자체로 선출하기도 하였다. 이러한 변화는 작고, 후에 중단되기는 하였지만 지방의 효율성 제고를 위한 자율성 제고라는 측면에서 향후 관찰이 요구된다.

한편 헌법적 규정의 변화와 실질적 변화사례에도 불구하고 중앙집권의 골간이 바뀌지는 않고 있다. 최근에는 과거 당조직과 보위부를 통한 통제뿐만 아니라 군 통제가 추가됨으로써 중앙의 지방에 대한 통제뿐만 아니라 새로운 차원의 통제가 추가되기도 하였다.

5. 정책결정의 제도화 및 효율화

가. 절차적 정당성 및 정책결정과정의 투명성

절차적 정당성과 정책결정과정의 투명성은 일차적으로 각종 의사결정체가 얼마나 규칙적으로 개최되는가에 따라 결정된다고 할 수 있다. 회의체는 당대회를 비롯한 각종 당내 회의체 및 최고 인민회의를 비롯한 각종 국가 회의체로 양분된다.

1998년 이후 최고인민회의가 정기적으로 개최됨으로써, 절차적 정당성을 어느 정도 회복하였다. 그러나 최고인민회의는 정책결정기구라기보다는 형식적 추인가구에 불과하기 때문에 정책결정과정의 투명성을 확보하는 데는 여전히 미흡하다고 할 수 있다.

한편 과거 주요 정책결정의 토론장 역할을 했던 당의 회의체가 개최되지 않는 등 당의 파행적 운영은 여전히 지속되고 있다. 우선 5년 임기인 당대회가 1980년 제6차 당대회 이후 개최되지 못하고 있으며, 당중앙위원회 전원회의도 1993년 12월 제6기 21차 회의 이후 소집조차 되지 못하고 있다. 또한 정치국회의나 비서국회의조차 열리지 않고 있는 것으로 보인다. 특히 1998년 10월

김정일의 당총비서 추대에서도 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 밝혔다.

김일성 사후 군부인사는 수차례 단행된 바 있고, 1998년 최고인민회의 10기 1차회의에서 대폭적인 내각인사가 있었지만, 당에 대한 공개적이고 대폭적인 인사는 없었다. 7차 당대회를 개최하여 중앙위원회, 정치국, 비서국 등에 대한 대대적인 조직정비를 하는 것이 급선무이나, 경제난 등으로 새로운 비전제시가 어려운 상황에서 당대회의 개최 가능성이 그리 높지도 않다. 설령 당조직이 재정비되더라도 중앙위원회 전원회의, 정치국회의, 비서국회의와 같은 회의체가 김일성시대처럼 실질적인 토론의 장이 되지 못할 것으로 보인다.

당내 회의체가 작동하지 않고 있는 것은 무엇보다 김정일의 인적 통치가 제도적 통치를 초월하고 있는 데 기인한다. 김정일 자신도 ‘사업을 회의를 하는 방법으로 하지 않는다’고 말한 바와 같이,⁹⁵ 정책결정과정에서 김정일은 당내 협의체에 의존하기보다는 직접 당비서들에게 개별적으로 명령을 하달하고 의견을 청취하는 방식을 취하는 것으로 보인다.

정책결정과정에서 김정일 개인에게 독점되어 있는 상황에서 김정일의 서기실 역시 정책보좌 보다는 행정적인 비서역할에 머물기 때문에 인적 통치의 위험성은 더욱 커질 수 있다. 이와 같이 인적 통치가 지배하는 상황에서는 김정일과의 개인적 관계가 더욱 중요하게 되며, 김정일의 현지도나 사적인 술좌석 등에 빈번히 동행하는 측근들의 견해가 김정일의 정책결정에 영향을 줄

⁹⁵ 로동신문, 2001년 2월 3일.

가능성이 증대될 수 있다. 즉 과거에 비해 김정일의 개인적 신뢰를 받는 군간부들의 수가 증가하였고, 이런 의미에서 군부의 정책적 영향력이 비제도적 방법으로 증대된 것으로 보인다.

이와 같이 김정일의 인적 통치가 정책결정과정의 투명성을 저해하는 주요 요인이라고 할 수 있다.

나. 행정조직의 자율성 제고 노력과 경제활동 묵인

북한은 최근 행정의 위상과 자율성을 높이려는 노력을 계속하여 왔다. 1998년 헌법에서 북한은 정무원을 폐지하고 대신에 권한이 강화된 내각을 도입하였다. 내각은 1972년 사회주의헌법에서 정무원으로 바뀌었다가, 다시 내각으로 부활된 것이다. 내각과 정무원은 실질적인 기능에서는 별 차이가 없으나 헌법상 위상에 있어서는 큰 차이를 보이고 있다. 정무원은 단순히 최고주권의 행정적 집행기관이나, 내각은 행정적 집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기관이다. 또한 내각대표인 총리는 중앙인민위원회와 주석제가 폐지됨으로써 최고인민회의에만 책임을 지며, 정부를 대표한다. 즉 주석제 하에서 주석이 국가의 수반이며 정부의 수반이었으나, 내각체제에서는 총리가 정부의 수반이 되는 것이다. 정무원의 부처명은 부로 불렀으나 내각의 부처는 성으로 부르고, 직책도 부장, 부부장 대신에 상, 부상으로 부르게 되었다.

이와 같은 헌법상의 규정에도 불구하고 내각은 과거의 정무원에 비해 특별한 역할을 행사하지 못하였으나, 최근에는 이에 대한 가시적인 조치가 눈에 띄기 시작하였다.

사실 1998년 내각을 만든 것은 경제 실패에 대한 반성에 기초

한다. 그러나 이후에도 행정에 대한 당의 통제와 역할은 크게 변하지 않았다. 북한 지도부는 2002년까지 외화벌이를 하는 당 특수기관 덕택에 경제가 그나마 버틴다고 생각하였다. 따라서 특수기관이 너무 많았고 내각의 힘도 없었다. 그러나 이후 당 특수기관이 내각으로 이관되기 시작하였다. 예컨대, 당조직부 경제부문에 속하였던 가금총국이 내각으로, 수도건설위원회가 평양시 건설위원회로 넘어갔다.

당과 군의 경제사업이 축소되고 내각의 경제관리 권한을 강화하는 등 조직 개편을 통해 경제개혁정책 집행의 효율성을 보장하도록 하고 있다. 당, 군 등 비경제부문 기관이 운영하는 일부 사업체를 축소하고 내각에 이전하였다. 무역성 산하 대외경제협력추진위원회를 내각 직속으로 격상(2004. 5)시키고, 민경련 등 대남경협 기관들을 통합하며, 내각 산하인 민족경제협력위원회를 신설(2004. 7) 등도 내각의 힘을 강화시키기 위한 조치로 보인다. 그러나 여전히 내각에는 당이 갖고 있던 것 중 짐이 되는 것만 내놓는 것이며, 금광관리국이나 대홍관리국과 같이 돈이 되는 기관은 당이 갖고 있다.

그러나 북한의 모든 국가기관들은 이미 외화벌이사업에 뛰어들었고, 이는 거의 제도화된 상태로서 기관의 사업으로 되어 있다. 인민무력부의 강성총회사, 인민보안성의 룡산총회사, 국가보위부의 신흥총회사가 대표적인 외화벌이 기관이며, 특히 군은 외화벌이 사업의 70%를 차지하고 있다. 크고 작은 외화벌이 기관들은 주로 송이, 꽃계와 같은 농수산물과 광산물을 채취하여 수출하며, 공장의 유향 노동력을 활용하고 있다. 유향 노동력은 비공식적으로 증개되기도 하나, 군, 구역에 설치된 노력동원 지휘부를

통해 조달되기도 한다.

다. 전문관료제의 정착 여부

북한에서는 간부 등용에 있어서 시험이나 능력보다는 당과 수령에 대한 충실성을 가장 중요한 기준으로 삼아왔다.⁹⁶ 간부사업의 목표가 김일성의 권력을 공고화하는 데 있었던 것과 같이 실제로 간부의 선발·배치에 있어서 수령에 대한 충실성은 가장 중요한 간부의 표징이 되고 있다. 김정일은 과거에는 간부의 기본 표징으로 노동계급출신이나 빈농출신 등 출신성분을 많이 보았지만 이제부터는 당과 혁명에 대한 충실성, 다시 말하여 수령에 대한 무한한 충실성을 기본으로 보아야 한다고 말하였다.⁹⁷ 수령에 대한 충실성은 당성, 노동계급성, 인민성의 최고표현이며 간부들이 지녀야 할 가장 고상한 공산주의적 품모로 간주되고 있다.

북한에서는 아무리 전문성이 있어도 수령에 대한 충실성이 조금이라도 결여된 사람은 간부로서의 자격이 없다는 것인데, 이는 혁명에 대한 신념이 없는 사람은 시련이 닥치면 금방 변절하기 때문이라는 것이다. 따라서 어떠한 역경 속에서도 조금도 흔들리지 않고 끝까지 혁명적 절개를 지키며 일편단심 수령에 충실한 사람들을 간부로 선발 배치하여야 간부대열을 김일성주의 정수분자들로 튼튼히 꾸릴 수 있으며, 수령의 혁명위업을 끝까지 완성해 나갈 수 있다는 것이다.⁹⁸

⁹⁶ 사회과학원 언어학연구소, 조선말대사전 1, p. 64.

⁹⁷ 김정일, “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬데 대하여(1974. 2. 28),” 주체혁명위업의 완성을 위하여 3 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 69.

제일 좋기는 당에 충실하기도 하고 능력도 있는 것이지만, 지식만 있고 충실치 않는 사람은 필요치 않다는 것이다. 북한에서 말하는 능력이라는 것은 성분과 충실성이 전제된 것이다.⁹⁹

일반적으로 사회주의 체제에서 계급성이나 혁명성 위주의 간부정책은 주로 혁명투쟁기나 집권초기에 강하게 나타나는 현상이나, 체제형성기의 난관을 극복한 사회주의 정권은 체제관리기로 접어들면서 차츰 정치적 충성심보다는 전문기술적 능력을 중시하는 방향으로 전환된다.¹⁰⁰ 중국의 예에서 보듯이 1949년 공산당이 승리하고 중화인민공화국이 출범하자 간부의 역할은 중대한 변화를 겪게 되었다. 국가의 재건과 발전이라는 보다 복잡한 과제를 다루기 위해서 안정된 민간관료조직의 정착과 제도화가 필요하게 되었고, 간부들은 전투력보다는 행정능력이 요구되었다.¹⁰¹ 사회혼란을 조장하던 혁명가가 질서를 유지하게 되고, 세금을 반대하던 공산주의자가 세금징수에 나서며, 철도파업에 앞장서던 선동가가 철도건설을 하게 되었다. 즉 혁명가가 행정관료로 변신하게 된 것이다.

그러나 북한에서는 1950년대 권력투쟁 이후에도 1960년대 유일적 영도제의 확립을 위한 노력, 1970~1980년대 김정일의 세습

⁹⁸ 김정일, “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1975. 6. 13),” 김정일선집 5 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 349.

⁹⁹ 물론 전문성에 대한 중요성을 간과하는 것은 아니다. 김일성은 간부는 “풍부한 지식과 높은 기술실무적 자질, 능숙한 조직적 수완과 혁명적 전개력이 있어야 하며 인민적 사업작풍을 지녀야 한다”고 말하였다. 김일성, “조선로동당 건설의 력사적 경험,” p. 34.

¹⁰⁰ Ezra F. Vogel, “Politicized Bureaucracy: Communist China,” in F. W. Riggs, ed., *Frontiers of Development Administration* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1970), p. 560.

¹⁰¹ Ezra F. Vogel, “From Revolutionary to Semi-Bureaucrat: The ‘Regularization’ of Cadres,” *The China Quarterly* No. 29 (January-March 1967), pp. 36~37.

체제 구축작업, 1990년대의 사회주의권 붕괴로 인한 체제위기 등으로 관료조직의 전문성이 뿌리 내릴 상황이 조성되지 않았다. 이와 같은 정치적 상황 하에서 북한의 인사행정 역시 김일성·김정일 정권의 공고화를 위한 수단으로 활용되어 왔다.

1974년 김정일이 후계자로 지명된 후 모든 간부의 선발·임명 기준과 절차, 간부의 승진·이동·해임, 간부교육의 절차·방법 등을 상세히 규정한 「간부사업지도서」를 새로이 만들어 간부사업의 제도화를 도모하였다. 그러나 「간부사업지도서」는 인사의 공정성을 기할 수 있다는 긍정적인 면도 있는 반면에 김일성과 김정일 이외에는 다른 간부들이 인사권을 행사하는 데 재량권이 제한되게 되었음을 의미한다. 김정일은 조직지도부의 재편을 통하여 중앙집권적 통제체제를 확립하고 간부들의 월권을 견제하면서 인사권을 독점한 것으로 볼 수 있다.

당의 인사권 독점은 당이 국가를 통제·감독하는 중요한 기제로 작용하나, 당적 통제에 대한 집착이 효율적이며 안정적인 국가공무원제의 도입에 큰 장애가 되고 있다. 중국에서도 1980년대 중반이후 정치개혁의 요체는 당·정분리였으나, 당·정분리가 국가에 대한 당적 통제의 포기를 의미하는 것이라는 논란이 제기됨으로써, 국가공무원제의 정착이 지연되었다.

더욱이 북한은 체제수호를 위하여 전문성보다는 충성심과 사상을 중요시하고 있으며, 이러한 상황에서 각 분야별 전문가가 당·정·군의 요직에 등용되기를 기대하기는 어려운 것이다. 특히 권력핵심부에 들어갈수록 이러한 현상이 심하게 나타나고 있다.

이와 같이 북한의 간부정책의 시스템상 변화는 아직 나타나고 있지 않지만, 북한은 경제의 비효율성과 전문인력의 부족을 절감

하면서 최근 세대교체를 추진하여 30~40대 기술관료가 부상하는 현상이 나타나고 있다. 특히, 부패가 만연한 가운데도 채용 및 진급의 공정성이 과거보다 개선되고 있으며, 김정일도 이를 강조하고 있다.

중앙·지방 당 일부 조직의 직급을 하향 조정하고 유급 당원을 20~30% 가량 대대적으로 축소하여 산업현장에 재배치하는 조치를 취하였다. 각 경제관료들의 인력구조를 전문화·연소화하는 가운데 은행·기업 책임자로 경영마인드를 갖춘 30~40대 전문가를 발탁하고 있다. 예컨대 대외경제협력추진위원회 위원장 백현봉, 무역은행총재 오광철, 천리마제강연합기업소 지배인 김형남 등은 대표적인 신세대 전문관료라고 할 수 있다.

간부 채용 방식을 종전의 추천, 면접 형식에서 벗어나 2004년 1월부터 정치, 경제 과목 등의 시험을 도입하여 전문성 있는 간부를 선발하려고 노력하고 있다. 과거와 달리 20~30대는 성분이 대체로 좋기 때문에 ‘항일투사’ 가계 등 특별한 경우를 제외하고는 능력위주의 인사가 확산되고 있다. 예컨대 무역 종사자들은 외국어 및 재정·금융·국제상거래 과목 시험을 거쳐 채용하고 있다. 가장 두드러진 변화는 과거 사범대학, 예술대학, 교원대학 출신 등이 우대받았으나, 최근 이공계 출신들이 우대받고 있다는 것이다. 각도에 설립된 당학교(구 공산대학)도 이공대출신자들을 대상으로 2년제 전문과정을 운영하고 있다.

또한 일반 노동자의 경우, 국가에서 직접 노동력을 배치해오던 것을 기업이 유희노동력을 탄광, 농장 등 개별단위와 계약을 맺어 파견토록 함으로써 노무관리의 유연성을 증대시키는 노력을 하고 있다. 군, 구역에 노력동원지휘부를 설치하여 공장, 기업소

의 유희인력을 재배치하는 역할을 하고 있다. 아울러 비효율적 사무직, 관리직 근로자를 감축한다는 방침 하에 인력 구조조정을 추진하고 있다.

IV

북한 경제의 변화와 지속성

1991년 소련 및 중국과의 ‘우호무역’ 관계가 중단되면서 북한 경제는 심각한 위기에 처하게 되었다. 그 후 북한의 계획 경제관리 체계는 사실상 1993년경 붕괴했다. 1994~1997년 북한 경제는 최악의 상황에 처했다. 북한 경제는 외부원조 증가 및 자체 정비 노력의 영향으로 1998년에 저점을 통과했다. 1998년 이후 북한의 경제관리를 재정비하려는 노력이 전개되었으며, 그 일환으로 2002년 7·1 ‘경제관리개선 조치’가 취해졌다. 이는 북한의 경제관리체계를 중앙의 통제능력 약화라는 그간의 변화한 현실에 적응시키면서 새로운 체계로 재정립하고자 하는 시도였다.

1. 2002년 7·1 조치

2002년 7월 1일부터 시행된 ‘노임 및 물가의 전반적 인상’은 2001년 초부터 시행되어오던 북한 경제정책 방향의 연속선상에서, 이미 취해진 조치들에 대한 후속 조치의 차원에서 파악될 수 있다. 북한의 언급과 정책목표의 변화를 놓고 볼 때, 북한은 2000년 말까지 중앙집권체제의 복구 및 규율의 원상회복, 그리고 생산의 정상화라는 목표를 어느 정도 달성한 것으로 판단하고 있는 것으로 보이며, 이를 바탕으로 북한은 2001년부터 보다 고차원적인 정책목표를 추구했다. 그 정책의 주요 방향은 산업의 현대적 개진, 북한경제 및 경제관리체제의 분권화, 채산성 강조, 구조조정과 합리화 등 경제 전반의 현대화와 효율화였다.

그러나 이러한 목표를 추진하는 데는 중요한 장애가 존재했다. 즉, 경제난으로 권력 중앙에 집중하는 경제잉여의 양이 축소되어

중앙관리경제를 유지하는 데 필요한 재정과 자원의 부족 등에 따라 국가가 공장·기업소 그리고 간부와 주민의 행위를 장악하며, 그 경영과 생존에 필요한 자원을 충분히 제공할 수 없다는 것이었다. 또한 재정과 자원 고갈에 따라 중앙의 통제능력이 저하되는 한편, 바로 그것 때문에 지방, 기업소, 개인 단위에서 자구 행위 차원의 원심력적 욕구가 증가함으로써, 중앙관리경제의 재정비와 정상화가 어려움에 직면했다. 이중경제체제 속에서 증대하고 있는 이와 같은 국가부문의 취약점을 국가부문에서의 가격과 노임을 이차경제에 상응하는 수준으로 인상·현실화시킴으로써 상당한 정도로 완화하는 것이 정책목표였다.

북한은 2000년 남북정상회담이 있는 후, 2001년 초부터 ‘새로운 관점과 높이’론 등 새로운 시대에 대한 새로운 적응을 강조했다. 이어서 2001년 10월 북한 경제의 변화강령이라 할 수 있는 김정일 위원장의 논문이 발표되었고, 이어 2002년 7·1 조치가 취해졌다. 그 후 지속적으로 후속 조치들이 있어 왔다. 북한은 이러한 조치들로 인해 성립한 경제관리체계를 ‘우리식 사회주의 경제관리체계’로 부르고 있다.

북한이 2001년 초부터 내세운 ‘사회주의 경제관리 개선강화’론은 2001년 10월 3일 김정일 위원장이 발표했던 “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여”에서 보다 구체화되었다. 이 글은 “사회주의경제관리를 개선하고 완성하는데서 틀어쥐고 나가야 할 종자는 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리 방법을 해결하는 것”이라고 제시했다. 이 문건은 ‘집단주의가 개인주의에 비하여 우월, 국가의 계획적 경제관리 원칙을 확고히 견지하고 옹계 구현,

정치도덕적 자극을 확고히 보장,’ ‘국가의 중앙집권적 지도를 확고히 보장’ 등 ‘사회주의 원칙’이 변함없음을 강조하는 한편, ‘아래 단위의 창발성을 높이는 것,’ 기업소와 근로자의 ‘물질적 이해관계에 깊은 관심을 돌리는 것’ 등을 기조로 ‘경제관리에서 혁신’을 일으켜 ‘실리를 보장하기’ 위한 여러 정책 방향을 제시했다. 이를 요약하면, 아래와 같다.

- 계획지표들을 중앙과 지방, 윗 기관과 아랫 단위에서 합리적 분담(국가계획위원회는 전략적 지표만, 그 밖의 지표는 해당 기관, 기업소에서, 지방경제의 계획화의 경우 국가계획위원회는 도별로 종합지표만, 세부지표는 도, 시, 군들에서 자체 실정에 맞게)
- 공장, 기업소들에서 자기 생산물의 몇 프로를 자재보장을 위한 물자교류에 쓰게 하고, 물자교류시장을 조직 운영
- 계획사업에서 질적 지표 계획의 중시(기술경제적 지표 계획, 특히 원가, 이윤 재정계획을 중시, 돈에 의한 재산체계와 재정계획방법 확립)
- 자력갱생 기지들을 점차 정리하며, 공장, 기업소들을 생산을 전문화하는 원칙에서 조직 발전
- 독립채산제를 강화하고 기업소의 생산활동과 수입분배를 합리화
- 과학기술 중시, 인민경제의 현대화·정보화
- 남는 노력을 옹게 조직동원하여 국토건설, 농촌건설, 도시경영부문에서 방대한 일 해제끼기
- 일을 더 많이 더 잘한 사람은 물질적으로 높은 대우를 주는

동시에 정치적으로도 평가, 일한 것만큼, 번 것만큼 노동보수와 분배 몫을 정확히 계산

○ 경제생활에서 공짜가 많은데 이런 것들을 정리

이러한 지침을 기초로 하여, 2002년 7월 일련의 획기적 조치가 취해졌으며, 그 후 2005년 말 현재까지 여러 추가조치들이 취해졌다. 이를 부문별로 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

2. 노임 및 물가의 전반적 인상

일반적으로 7·1 조치의 내용 중에서 가장 주목을 받았던 것이 노임 및 물가, 그리고 환율의 급격한 인상이었다. 물가는 평균 25배, 임금은 18배, 환율은 70배 인상되었다. 이는 매우 충격적인 조치이다. 이러한 충격적 조치가 필요했던 것은 그만큼 북한 경제 내부에서 불균형과 인플레이 압력이 심각했다는 것을 시사한다. 또한 북한경제의 도약을 위해서는 ‘개혁과 개방’뿐만 아니라 거시경제 안정화가 핵심적 과제임을 보여준다.¹

7월부터 시작된 노임 및 물가인상의 성격은, 국가임금과 국정가격을 이차경제의 생계비 수준과 물가수준에 맞추어 인상했다. 첫째, 쌀의 국정가격은 실제로 과거 8전에서 농민시장가격과 거의 동일한 44원으로 인상되었다. 북한은 새로운 가격 설정에서 “기본식량인 쌀의 가격”을 기준으로 삼았다고 하나, “물과 전기,

¹ 중국 초기 개혁 과정에서 가장 주목 받았던 것은 농업개혁이었다. 그러나 북한의 경우는 물가 및 노임 인상이며, 농업 관련 조치는 상대적으로 뚜렷하게 부각되지 않았다.

비료와 박막 등에 투입되는 자금” 즉 원가를 계산한다는 것은 북한 가격체계의 현실상 불가능하며, 실제로는 “국내에서의 수요와 공급” 즉 농민시장 가격 수준에 맞추어 설정했을 것이다.² 둘째, “쌀을 구입하고 주택비를 지불하는 등 새로운 가격에 따라 근로자들이 생활을 꾸리는데 필요한 몫을 계산하고 로임의 액수를 정하였다”³고 하면서, 기본 노임은 과거 110원에서 2,000원으로 인상되었다. 이 경우, 북한에서는 여성 노동참여율이 높은 것을 감안하면, 가계 소득은 월 약 4,000원 정도가 될 것으로 추산할 수 있다. 이렇게 볼 때, 기본 노임 인상 수준 역시 대부분의 생필품이 농민시장에서 구매된다는 현실을 감안하고 계산된 평균 실질생계비에 맞추어 책정했을 가능성이 높다. 국내에서의 탈북자 조사에 따르면, 북한주민의 월평균 생계비는 3,000원 수준,⁴ 또는 농민시장 평균 지출액은 약 2,000원⁵이라고 한다.

노임 및 물가 인상 조치는, 국가부문과 이차경제가 공존하는 이중경제체제라는 ‘새로운 현실과 조건’에서, 국가부문과 이차경제간에 존재하는 물가 및 노임 격차를 해소하는 한편, 동시에 장마당에 대한 통제를 강화함으로써 국가부문의 정상화를 도모한 것으로 판단할 수 있다. 첫째, 국가에 납부하는 가격과 이차경제에서의 가격 간의 격차 감소는 기업과 농장에서 생산된 생산물에 대한 국가 납부 의욕을 증대시킴으로써, 결국 영토내 생산물에 대한 국가의 장악력을 증대시킬 수 있다(재정수입의 증가). 둘째,

² 조선신보 는 “국제시장에서의 쌀 가격을 고려하였고 국내에서의 수요와 공급도 념두에 두었다”고 표현, 2002년 7월 26일.

³ 위의 신문.

⁴ 통일연구원 자료.

⁵ 박석삼, 「북한의 사경제부문 연구 - 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정」, 한은조사연구 2002-3 (서울: 한국은행, 2002).

이미 국가 수중에 장악되어 있는 재산과 자원(설비, 중간재, 배급 식료 등)의 경우, 기업소의 차원에서 볼 때, 다른 국가기업에 국정 가격으로 납품하든, 이차경제로 유출하든 양자 간의 차이가 줄어들므로써 이차경제로의 유출을 감소시킬 수 있다(국가재정의 유출 억제). 셋째, 비합리적으로 낮은 수준에서 고정되어 왔던 국가 공급 기초생계 물자와 용역의 가격을 인상, 현실화시킴으로써, 희소 물자의 낭비를 억제할 수 있다(국가재정부담의 경감). 넷째, 국가부문에서의 임금을 실질 생계비에 거의 부합하는 수준으로 인상하고 성과급을 강화함으로써, 국가복무규율을 증대시킬 수 있다(부정과 부패 가능성 감소, 국가부문에서의 노동의욕 상승 등).

3. 기업개혁

물가 및 노임의 인상과 함께 7·1 조치에서 핵심적이었던 것은 국가와 기업 간의 관계와 관련된 개혁이다. 그 구성 내용의 핵심은 첫째, 국영기업 활동평가 지표로서 ‘번수입’ 지표를 도입한 것이다. 이는 국가와 기업 간의 재정관계에서 중요한 변화라고 할 수 있다. 둘째, 이와 같은 국영기업 활동 평가의 변화는 국가와 기업 간의 계획 관계의 변화와 불가분 관련되어 있다. 사실상 국가와 기업 간의 계획관계 및 재정관계의 변화는 동전의 양면을 이룬다. 이밖에도 주목할 수 있는 것은 셋째, 기업 내부 통치에서의 변화이다. 이는 기업의 일상적 경영권을 둘러싸고 당과 국가 간의 관계가 후자에 유리하게 변화하고 있다는 것을 보여준다. 이는 중앙정부기구에서 내각의 위상이 강화되는 것과도 연계되어 있다.

‘변수입’ 지표의 도입

변수입 지표의 도입은 7·1 조치 이후 본격적 관심을 끌었다.⁶ 변수입 지표 도입에 따라 과거와 같이 현물지표 또는 생산액 지표가 아니라, 변수입 지표가 기업활동을 평가하는 방법으로 사용되게 되었다. 여기서 변수입이란 공장·기업소들에서 ‘새로이 창조된 가치를 화폐로 표현한 것’으로서, 사회순소득(이윤)에 생활비를 합한 것이다.⁷ 변수입 지표의 도입은 “질적 지표, 화폐지표의 계획을 중시하는 것”,⁸ “모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계의 확립”⁹을 의미한다. 이와 관련하여 김정일은 2001년 10월의 문건에서 “경제부문일군들 속에서 노력, 물자, 자금을 낭비하든 말든 상관하지 않고 생산과 건설만 하면 된다는 식으로 경제관리는 하는 것이 최대의 결함”이라고 지적하면서, “국가계획기관들에서 기술경제적 지표계획, 돈계산과 재정계획을 심히 홀시하고 있다”고 비판하고, 이를 개선하도록 지시했었다.¹⁰

변수입 지표의 특징은 다음과 같은 두 가지로 요약된다.¹¹ 첫째, 과거의 현물지표와 생산액 지표 등에 의한 기업소 계획수행

⁶ 조선신보의 한 기사는 “올해부터 공장, 기업소 등 모든 경제단위에서는 변수입에 의한 평가가 실시되고 일한 것만큼 분배를 받는 원칙이 관철되도록 조치가 취해졌다”고 쓰고 있다. 조선신보, 2002년 11월 22일.

⁷ 여기서 〈변수입〉이란 ‘생활비+사회순소득’ 다시 말해 ‘인건비+이윤’이다. 시장경제적 계산법: 총판매수익=소모된 자재 및 생산재의 감가상각+인건비+이윤, 사회주의 경제적 계산법: 생산물의 가치=소모된 생산수단의 가치+생활비+사회순소득

⁸ 강응철, “주체적인 계획경제관리 원칙을 철저히 관철하는 것은 우리 제도 제일주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보,” 경제연구 제4호 (2002), p. 12.

⁹ 조선신보, 2002년 11월 22일.

¹⁰ 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할데 대하여(2001. 10. 3)” <www.nkchosun.com>.

¹¹ 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1),” KDI 북한경제리뷰, 제4권 제10호 (2002. 10), p. 39.

평가가 생산되기만 하면 판매가 안 되어도 계획달성으로 평가될 여지가 있는 데 비해, 새로운 지표는 판매실적의 크기가 지표달성에 크게 작용한다. 또한 원가가 아무리 높아도 생산물을 많이 만들어내기만 하면 좋은 평가를 받는 과거의 지표에 비해, 생산 효율, 수익성과 같은 생산과 경영의 질적 개선을 자극하는 역할을 할 수 있다. 둘째, 생산이 정상화되지 못한 현실의 조건에서 기업이 보유하는 잠재력을 최대한으로 발양하게 하는 지표 설정이다. 그 이유는 변수입의 구성요소에 계획수행과정에서 얻은 변수입에 계획외 변수입까지 포함시키도록 되어 있기 때문이다. 따라서 하달된 계획항목 이외의 제품을 생산·판매하는 경우에도 변수입을 증대시킬 수 있기 때문에 자재절약, 내부예비 동원 등이 강화된다.

이러한 변수입은 국가, 기업소, 생산자(개인)들 사이에 분배된다. 변수입 분배는 국가납부 몫, 기업소 자체 충당금, 생활비 몫을 일정 비율에 따라 분배¹²하거나, “나라에 바치는 리득금과 기업소의 운영에 필요한 자금의 액수를 먼저 정하고 그보다 많은 매상고를 달성하면 종업원들의 보수에 돌리도록 하였다.”¹³ 어느 경우이든, 변수입 총액이 클수록 각자의 몫이 커진다. 지난 시기에는 생산계획을 달성 못해도 국가가 종업원들에게 생활비의 80%를 보장하였지만, 지금은 공장·기업소에서 번 돈으로 종업원들의 생활비를 보장하지 않으면 안 된다고 한다. 나아가 변수입 지표 체계 하에서는 공장·기업소는 국가공급 이외의 남는 능력을 자

¹² 장성은, “공장, 기업소에서 변수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구”, 경제연구 제4호 (2002), p. 40.

¹³ 조선신보, 2003년 4월 28일. 이는 고구마, 군밤 장사를 하고 있는 낙연합작 회사의 경우를 보도한 기사이다.

체로 활용할 수 있다. 일감이 없으면 예를 들어 통나무 찍기를 할 수 있는데, 지난 시기에는 국가계획에 없는 지표의 생산을 할 수 없도록 되어 있었다. 지금은 기업소가 자체로 일감을 찾아서 판매가 실현되면 그것을 실적으로 인정하여 준다.¹⁴ 생활비 지급에서는 도급제가 강화되었으며, 기업소 자체 충담금의 역할도 증대하고 있다. 기업소는 유동자금 수요를 기업소 자체자금과 은행대부금으로 충당하는 것이 널리 활용되고 있다. 또한 대보수 자금(감가상각기금)도 기업소 자금으로 보장하도록 되었으며, 기업소 자금을 의한 자체 기본건설대상이 확대되고 있다.¹⁵ 또한 자체로 자금을 마련할 수 있는 경우, 이를 신규로 사업확장을 위해 사용할 수 있게 되었다.¹⁶

계획화의 체계와 방법의 개선

이러한 변수입에 의한 평가에서는 ‘아래 단위의 창발성’이 중요시 된다. 이에 따라 계획화의 체계와 방법이 개선되었다. 즉, 국가계획은 경제의 선행부문과 기초공업부문을 비롯한 전략적 지표, 중요한 지표들만 계획하고 세부지표, 지방지표 등은 자체로 계획화하도록 하는¹⁷ 중앙과 지방, 웃 기관과 아래 단위 사이에서의 ‘지표분담의 합리화’이다.¹⁸ 독립채산제의 요구를 충족시키기 위

¹⁴ 조선신보, 2003년 4월 1일.

¹⁵ 리원경, “인민경제적 자금수요 해결의 원칙적 방도” 경제연구 제3호 (2002), p. 28.

¹⁶ 앞의 낙연합작회사의 경우, “올해(2003년) 해 사업을 성과적으로 결산하면 내년에는 얻은 이익의 20%를 종합적인 도매시장을 내오는데 돌릴 계획”이라고 한다. 조선신보, 2003년 4월 28일.

¹⁷ 김용술, “북한 경제정책 설명,” KDI 북한경제리뷰, 제4권 제10호 (2002. 10), p. 45.

¹⁸ 강용철, “주체적인 계획경제관리원칙을 철저히 관철하는 것은 우리 제도제일

하여 중앙에서 내려오는 생산지표도 아래 단위가 자기 실정에 맞게 세분화할 수 있도록 되었다. 즉, 국가는 인민들의 수요에 맞게 생산계획을 내리면, 공장은 자체수입으로 지출을 보장하고 이익을 내야 하니 실정에 맞게 계획을 세분화하며, 부업 같은 것을 할 수도 있다. 그러나 국가에서 주어진 현물지표를 달성 못하면 법적 제재, 범칙금이 가해진다.¹⁹

북한에서 계획화 체계의 변화는 인민경제계획법의 변화에도 반영되었다. 인민경제계획법은 최초 1999년 제정된 후, 2001년 5월 17일에 개정되었다. 1999년도 법안은 예비숫자 → 통제숫자 → 인민경제초안 내각 제기 순으로 계획작성의 진행을 제시하고 있는데, 이는 북한에서 고전적 계획작성 순서라고 할 수 있다. 그런데 북한의 고전적 계획작성과정은 1993~1994년경 거의 붕괴한 것으로 평가되고 있으며, 특히 위로부터 아래로 내려가는 계획지령 하달이 붕괴했다. 따라서 1999년 인민경제계획법은 명목상의 법안이었을 것이며, 이 당시 계획체계의 전반적 복구와 정비라는 정책의지를 반영했을 것이다. 2001년도 법안은 실제 현실에 가깝게 법령체계를 정비한 것으로 평가할 수 있다. ‘(참고성) 예비숫자 상달, (지령성) 통제숫자 하달’ 과정이 생략되고 있으며, 그 대신에 ‘아래로부터 맞물려 올라가는 방법’, ‘분담받은 계획지표’, ‘국가적 수요 보장’이라는 표현을 사용하고 있다. 과거 개별기업의 계획작성에서 국가의 의지와 욕구(통제숫자)가 일차적으로 중요하고, 현실에 관계없이 국가기업의 명목능력 100%를 통제하며, 그 실행을 일방적으로 하달했던 방식에서, 기업 현장의

주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보,” p. 9.

¹⁹ 조선신보, 2002년 11월 22일.

현실을 중시하고(‘아래로부터 맞물려 올라가는 방식’), 국가기업의 명목 능력 일부(‘국가적 수요 충족’, ‘분담받은 계획지표’)를 통제하는 방식으로 계획체계를 이완한 상황을 법령화한 것으로 볼 수 있을 것이다. 또한 1999년 법령 24조는 인민경제계획을 10월까지 작성 완료할 것을 명기하고 있으나, 2001년 24조는 ‘정해진 기간까지’로 융통성을 두고 있다. 이는 계획작성의 시간표가 형클어져 있는 현실을 반영한 것으로 평가할 수 있다.

기업소들 사이의 물자교류 시장

이처럼, ‘아래 단위의 창발성’이 높아지고, 기관·기업소의 자체 판단에 따른 계획지표의 세부화, 국가계획에 없는 지표의 생산 허용(즉, 기업소의 부업의 공식 허용) 등은 불가피 계획외 물자교류를 얼마간 공식적으로 인정하도록 할 수밖에 없다. 이와 관련되어 있는 것이 ‘기업소들 사이의 물자교류 시장’이다. 공장·기업소들 사이의 물자교류시장을 형성하는 것은 생산과 경영활동과정에 이러저러한 원인으로 생기는 여유 물자들과 국가가 기업소의 상대적 독자성과 창발성을 장려하기 위해 생산물의 일부를 자체로 처리하도록 허용한 물자들을 서로 연관된 공장·기업소들 사이에 유무상통할 수 있게 한다는 것이다. 바로 이것으로 하여 공장·기업소들 사이의 직접적인 물자교류는 자재의 계획적 공급에서 보조적 의의를 가지는 물자보장방도로서 사회주의 경제의 계획적 발전에 이바지하게 한다고 한다.²⁰

²⁰ 리장희, “사회주의 사회에서 생산수단유통영역에 대한 주체적 견해,” 경제연구, 제1호 (2002), p. 24.

기업의 내부통치(corporate governance)의 변화

이밖에도 몇 가지 주목할 만한 조치가 있었다. 우선 기업소 내 당조직이 축소되었다.²¹ 우선 초급당 비서 아래 비서와 3~4명에 이르던 비서, 지도원 직제를 없애고 대신 실무급의 부원을 2~3명 두는 쪽으로 당조직을 개편했다. 또한 초급당 산하 3~4개의 분초급당도 필수요원만 남기고 축소하거나 일부 유급당료를 무급으로 돌리는 조치를 취했다.

4. 중앙과 지방의 재정관계 변화 및 재정수입 확대 노력

7·1 조치를 전후해서 북한의 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계에도 변화가 보인다. 그 주요 변화는 두 가지이다. 첫째, 지방의 예산편성에서의 자율성과 자기책임이 증가했다. 이는 국가와 기업의 재정관계가 변화한 것과 사실상 동일한 개념과 원칙에 입각하고 있다. 둘째, 지역별 수납체계의 부활이다. 이는 첫째 조치에서 지방예산의 자율성과 책임을 증가하는 것을 뒷받침하기 위한 조치라고 볼 수 있다.

이밖에도 경제난의 지속 그리고 여기서 언급된 국가와 기업 및 중앙정부와 지방정부 사이의 재정관계 변화와 관련하여 대두하는 문제가 중앙정부의 수입 감소 문제이다. 이 때문에 중앙정부는 재정수입 확대 및 재정규율 증대에 노력하며 이러한 가운데 변화한 상황에 맞게 재정 징수 체계가 변화하고 있다.

²¹ 조선일보, 2002년 8월 27일.

지방예산편성 개편

‘아래 단위의 창발성’ 증대 허용에 따른 변수입의 증대는 기업소와 노동자의 수입증대뿐 아니라, 곧바로 국가수입의 증대와 연계되어 있었는데, 동일한 개념이 ‘지방예산편성 개편’에도 드러나고 있다. 즉, 변수입 분배에서는 국가기업이익금을 우선적으로 납부하며, 그 나머지로 생활비와 자체 충당금을 계산한다. 이는 과거와는 다른 방식의 분배이다. 과거에는 총판매수입에서 생활비 및 기업소 자체 충당금을 덜고, 그 나머지로 국가기업이익금을 납부했다.²² 생산계획을 100% 수행하는 경우에는 별다른 문제가 제기되지 않았지만 계획수행에 미달하는 경우에는 판매수입에서 원가를 보상하고 기업소 자체 충당몫을 남기면 국가 납부몫이 적어지거나 미달되게 되어 있었다. ‘지방예산편성’도 아래 단위의 창발성 보장, 국가 납부몫의 우선적 징수의 원칙에서 개편되었다.

총전의 중앙예산납부금이 지방의 살림살이를 우선시한데로 부터 수입에서 지출을 보장한 나머지의 일부로 규정하였다면 새로운 중앙예산납부 몫은 지방살림살이 운영에서 전반적 나라살림살이를 우선시할 데 대한 요구로부터 예산편성에서 시, 군살림살이에 필요한 지출예산을 타산하고 거기에 국가예산에 바칠 몫을 합한 지출총예산을 먼저 타산하고 그것을 보장할 수 있도록 예산수입계획을 타산하도록 하였다. 그리고 그 납부에 있어서도 총전의 중앙예산납부에서 선차성이 강조되지 않았다면 새로운 국가납부는 해도 되고 안해도 되는 성격의 납부가 아니라 법적 성격을 띠게 된다.²³

²² 장성은, “공장, 기업소에서 변수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구,” p. 40.

²³ 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제,” 경제연구, 제 2호 (2002), p. 42.

또한 새로운 지방예산편성방법에서는 국가가 아래 단위의 세부지표까지 계획화하는 것이 아니라 지방별로 국가에 바칠 몫만 규정해 주고 해당 예산집행 단위가 자체로 수입과 지출계획을 세우도록 하였다. 이에 따라 해당단위살림살이가 잘 되는가 못 되는가 하는 것은 전적으로 군 자체의 노력에 달려 있게 되었다고 한다. 또한 과거 사회보장사업비 자금이 중앙예산에서 지출되었던 것이 지방예산으로 이양되었다.

지역별 수납체계의 부활

나아가, 지방정권기관들의 재정과 통제력을 강화하기 위해 ‘지역별 수납체계’가 부활된 것으로 보인다. 북한은 2000년 후반기에 종래의 지역별 수납체계를 폐기하고, 성·관리국들이 자기 부문의 예산 납부의무 수행을 책임지고 집행해 나가는 부문별 예산수납체계인 ‘새로운 국가예산수납체계’를 도입한 바 있었다.²⁴ 그런데 재차 지역별 수납체계를 도입하여 예산소속과 부문에 관계없이 모든 공장, 기업소들이 해당 거주지역의 지방정권기관들을 통하여 예산수입금을 납부하도록 했다. 이러한 지역별 수납체계는 “국가예산집행을 법적으로 책임진 지방정권기관들로 하여금 관할 지역 안의 기관·기업소뿐 아니라 중앙소속기관, 기업소들의 예산수입도 모두 책임지고 높은 창발성을 발휘하여 그것을 집행할 수 있게 하며 법적 예산 의무수행에서 지방정권기관들의 기능과 역할을 높이고 재정적 지도와 통제를 지역을 단위로 효과적으로 실현할 수 있게 한다”고 했다.²⁵

²⁴ 박성호, “새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성,” 경제연구, 제4호(2000), pp. 17~19.

재정수입 및 재정규율 증대 노력

북한정부는, 특히 2002년 7월 이후에 정부 재정부담 감소, 새로운 세원 포착을 통한 수입 증대에 노력해 오는 한편, 재정규율 증대에 노력하고 있다. 수입증대와 관련해 보면, 즉 식량, 공공서비스에 대한 국가보조금을 축소하여 가격을 현실화, 국가의 기업에 대한 자금 지원(유동자금, 기본건설자금) 중단 또는 축소, 기업의 ‘번수입’ 중에서 국가기업이득금의 우선 납부, 지방예산수입 중에서 정액 국가납부금의 우선 납부, 토지사용료 부과, 시장사용료 징수, 기관·기업소, 단체가 영업활동을 할 때 ‘국가납부금등록’제 실시, 영업소득에 따라 국가납부금 납부, 국가납부금 미납 시 벌칙 부과, 시·군에 집금소 설치, 재정성 등에 인력 보강 등을 지적할 수 있다. 이러한 조치와 관련하여 고정재산 감가상각금을 2001년까지 고정재산 감가상각금을 국가예산에 납부, 2002년부터 기업소 내부에 적립, 2005년부터는 다시 국가납부로 원칙이 변하고 있다.

북한정부가 이처럼 수입 증대에 노력하고 있는 이유는 장기간의 생산부진과 아울러 경제관리 변화에 따라 재정수입 확보에 어려움이 발생했기 때문으로 보인다. 구체적으로 보면, 다음과 같은 요인을 지적할 수 있다. 즉 경제난으로 인하여 주요 징세대상이던 제조업의 가동률이 저하, 개혁 조치에 따른 분권화, 국가재정과 기업 및 지방재정의 분리로 국가의 통제가 이완되어 세원 파악이 어려워진 것, 시장의 증설, 또는 기업간 직접 거래 등 국가 직접통제 바깥에서 물물교환 또는 상업적 거래가 증가하는 등 거래방식이 복잡·다양화했으나, 이에 대한 적절한 조세체계가 갖

²⁵ 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제,” p. 44.

추어지지 못한 것, 각급 기관이 자신의 생계에 대해 책임을 지게 되면서 각급 기관·기업소의 세금납부 회피 행위의 증가 등이다.

2002년 이후, 북한은 2005년 5월 최고인민회의에서 재차 예산 결산 총액을 발표했다.²⁶ 그 특징은 북한이 2004년에 112억 2,600만 원의 적자를 냈고, 예산 수입을 늘이기 위하여 매우 노력하였다는 것을 밝혔다는 것이다. 북한정부는 2005년에도 국가예산수입을 늘리기 위하여 다음과 같이 노력할 것을 제시했다. 즉, 국가기업이득금 수입은 13.5% 증대, 협동단체이득금 수입은 8.4% 증대, 사회보험료 수입은 3% 증대, 지방예산수입 증대, 고정재산 감가상각금과 여러 가지 형태의 수입금을 국가예산에 집중, 대규모 기간 공업, 경공업 부문 공장의 생산 증대, 지방단위의 수입 증가 등이었다.

수입증대와 함께 재정관리체계의 강화가 언급되고 있다. 2005년 최고인민회의의 재정보고는 “수입을 위주로 하는 ‘우리식’ 재정관리체계와 방법의 확립”을 요구하면서 다음과 같은 조치를 지적했다. 첫째, 예산수입 원천을 증대하며, 국가예산 납부계획을 월별, 분기별로 정확히 수행, 둘째, 기업은 돈에 의한 경영개선체계를 올바르게 확립, 셋째, 지방예산에서는 중앙예산 납부금을 선납부하고, 자체 살림살이 지출하는 엄격한 제도 확립, 넷째, 국가예산 수입계획 무조건 수행, 수입원천 안에서 지출하는 규율 확립, 다섯째, 재정총화와 검열통제를 실속있게 진행 등이었다.

²⁶ 박형중·최진욱, 북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석 (서울: 통일연구원, 2005) 참조.

2004년 재정법

북한의 재정법은 1999년 2월 개정된 후, 2004년 4월 재개정되었다. 두 법안을 비교해 보면, 1999년 법령 당시와 2004년 법령 당시, 북한의 국가, 그리고 기관, 기업소, 단체의 재정체계가 상당한 정도로 바뀌었다는 것을 보여줌과 동시에, 2002년 7월과 2004년 4월 사이에, 북한의 국가와 기업 및 중앙정부와 지방정부의 재정관계에 큰 변화가 없음을 보여 준다. 2004년 재정법이 2002년 7월 경에 이미 언급된 여러 조치에서 달라진 것을 언급하고 있지 않기 때문이다.

먼저 1999년에 등장했던 여러 재정관련 개념이 2004년에는 사용되지 않고 상당히 단순화되었다. 2004년에는 등장하지 않는 개념으로는 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체이익금, 봉사료 수입금 등과 이윤, 이윤계획, 초과이윤 등이 있다. 따라서 이와 같은 개념들로 짜여 있던 재정체계가 폐기되고 새로운 재정체계가 등장했다는 것을 보여 준다. 예를 들어, 기업소의 계획수행 평가에서 지표별 계획의 수행 여부, 계획이윤 달성 여부, 초과이윤 달성 여부 등의 평가체계를 사용하고, 그에 따른 (복잡하고 세분화된) 보상체계를 설정하였던 것에서 이러한 구분을 철폐하고 ‘순소득’이 얼마인가로 평가체계를 단순화하며, (계획달성 여부, 기업의 경영 상황과 상관없이) 그 기업에 대해 미리 책정되어 있는 국가납부금 납부 후 그 나머지의 처분에 대해 기업에 일괄적 자율권을 준 것으로 평가하는 것으로 변화한 것이다.

또한 2002년 7·1 조치를 전후로 재정체계의 단순화에 토대하여, 국가납부 우선 원칙 하에서 해당 기관의 재정 자율성을 강화했다. 즉 ‘변수입(사회순소득+생활비)’ 지표의 도입, 변수입 분배

(국가납부 몫, 기업소 자체 충당금, 생활비 몫으로 구분, 국가납부 몫의 우선 납부 원칙 하에서 자체로 수입과 지출 계획을 세울 것), 기업소 자체 충당금의 역할 증대(유동자금수요를 자체자금과 은행대부금으로 충당, 대보수자금 자체 부담, 기업소자체 자금을 의한 기본건설대상 확대, 자체자금을 통한 신규사업 확장 가능), 지역별 수납체계 부활 및 지방예산 편성 원칙 개편(국가에 바칠 몫만 규정하고 자체로 수입과 지출 계획 수립, 사회보장 지방 이관), 계획지표 분담의 합리화에 따라, 중앙기관, 지방기관, 기업소가 각자 담당하여야 할 지표가 결정되고, 각자 계획지표의 설정, 수행에 관한 책임소재를 명확히 함(해당 지표 실행을 위한 자금 공급 및 그 성과의 처분 등에 관한 책임소재 분담) 등이다.

2004년의 변경된 법조문은 이와 같은 재정체계의 변화를 반영하고 있는데, 특히 39조(재정부기문건 → 재정회계문건), 48조(국가재정은행위원회 → 국가재정금융위원회), 제54조(부기계산, 원가계산 → 회계계산)에서 보이는 변화는 과거에 재정 및 화폐순환은 실물계획의 단순 그림자로서 수익성이라는 차원에서는 거의 의미가 없었고, 단순 기록이라는 차원에서 중요했으나(부기, 재정은행), 이제는 수입과 지출을 계산한 것에 토대하여 판단한 수익성 여부가 해당 기관과 관련자의 복지에 직접적 영향을 주는 상황으로 변화한 것을 반영한 용어 교체라고 할 수 있다.

5. 농업부문 개혁

농산물 수매가격이 82전에서 40원으로 인상되었고, 국가 수매

량이 축소되었다. 과거 수확량의 70~80%를 국가에 납부하던 것을 토지, 관개용수, 전기 사용료 및 생산비의 명목으로 50~60% 정도만 납부하고, 나머지는 협동농장이 자율 처분하도록 하였다.

협동농장내 영농조직이 변화했다. 2002년 6월 농업법을 개정하는 한편 분조의 규모를 축소하고 협동농장에 세부 생산계획의 수립 권한을 부여하는 등 농장의 재량권을 확대하였다.²⁷ 작업반 우대제를 폐지하고 분조관리제 중심의 관리운영체제로 전환을 모색하는 한편, 협동농장 기초 생산단위인 분조의 인원을 10~25명에서 5~13명으로 축소하여 책임영농을 유도하고, 벼를 제외한 나머지 작물을 협동농장이 선택케 하는 등 작목 선택권을 확대하였다.

협동농장 내 분배방식도 변화했다. 과거 협동농장의 최하 경영단위인 작업반의 실적에 따라 분배 몫이 정해지면 그것을 작업반 산하 3~4개의 분조가 평등하게 나눠 가졌던 것과는 달리, 앞으로는 분조까지도 개별 실적에 따라 분배 몫을 분배받는 것으로 개선돼 ‘일한 만큼 받는다’는 원칙을 강화했다.

나아가 협동농장 및 개인 폐기밭에 대하여 생산량의 15%(현물)를 토지사용료로 부과하기 시작했다.²⁸ 과거 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지가 30~50평에서 400평(텃밭, 폐기밭)으로 확대되었다. 기관·기업소별 부업지를 소속 세대별로 분배하는 한편, 가동중단 공장의 유희인력을 활용하기 위해 노동자들에게 토지를 분배하여 경작하도록 하는 조치를 취하였다. 이에 따라 농지를 협동농장, 기관·기업소 부업지, 개인 경작지 등 3부류로 구분하고 토지사용료를 차등 부과하였다. 또한 일부 협동농장

²⁷ 김영운·최수영, 북한의 경제개혁 동향 (서울: 통일연구원, 2005).

²⁸ 조선일보, 2002년 8월 6일, 8월 27일.

에서 포전담당제를 시범 실시하기 시작하였다. 북한당국은 2004년 1월부터 황북 수안, 함북 회령 등지의 일부 협동농장을 선정하여 분조를 가족단위(2~5가구)로 재편하고 농지를 할당하여 경작하도록 하는 조치를 취하였다.

<표 IV-1> 북한의 농업개혁 조치 주요 내용

구분	조치	주요내용
곡물 생산	분조관리제 개선	○ 가족단위(2~5세대) 분조 구성을 확대 ○ 일부지역에서는 농지를 시범적으로 분조에 분배
	실적분배 강화	○ 협동농장의 연말 분배시 실적평가단위를 작업반(80~120명)에서 분조(10~25명)로 전환
	재배작물 선택권 확대	○ 벼를 제외한 나머지 재배 작물에 대한 선택적 확대
	토지사용료 징수 (2002. 7)	○ 토지를 ① 협동농장 ② 기관·기업소 부지 ③ 개인경작지(돼기밭) 등 3부류로 구분하고 차등(최저 53전~최고 60원) 부과
	개인경작지 확대	○ 종래 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지가 30~50평에서 400평(돼기밭)으로 확대
	개인영농제 시범 실시	○ 함북 회령·무산 등 일부지역에서 협동농장 토지를 개인에게 할당·경작토록 하는 개인영농제도 시범적으로 실시
곡물 수매	2중 곡가제 폐지 (2002. 7)	○ 곡물을 고가(쌀 kg당 82전)에 수매하여 1/10수준인 저가에 공급해 오다 수매가(40원)에 수송비까지 부과, 곡물가를 대폭 인상하여 공급(44원)
	국가 납부량 축소	○ 수확량의 70~80%를 국가에 납부했으나 토지사용료와 생산비 명목으로 50~60% 정도만 납부, 협동농장 자율처분량 증가
곡물 분배	식량배급제 폐지	○ 수매가(쌀 kg당 82전)의 1/10수준에서 거의 무상(쌀8전)으로 공급하던 식량 배급제 폐지
	식량 공급대상 축소	○ 체제 보위계층에게는 기준량(700g)을, 일반 주민에게는 기준량의 절반인 300g을 공급하다 2004년 3월부터는 공급대상 기관·기업소를 더욱 축소하고 자력조달을 강화

6. 7·1 조치 이후 경제상황

북한은 2002년 7·1 조치의 일환으로써, 국정 가격을 농민시장 물가 수준으로, 국가부문 노임을 현실 물가(즉 농민시장 물가) 생계비 수준에 맞추어 대폭 인상했다. 새로운 가격 제정의 중심이라고 간주된 쌀의 국정가격은 8전에서 농민시장가격과 거의 동일한 44원으로 인상되었다. 기본 노임은 과거 110원에서 2,000원으로 인상되었다. 이밖에도 생활용품 가격이 약 20배 정도 인상되었고, 환율도 보다 현실화되어 1달러당 2.14원에서 150원으로 인상되었다.²⁹

7·1 조치의 전반적 정책목표는 계획체계의 규모 축소, 분권화·화폐화, 국가보조금 삭감 및 새로운 세원 확보를 통한 국가재정 건전화 등을 통해 소비재·식량의 생산과 유통부문에서 화폐상품관계를 적극 활용하는 한편, 기간산업에 대한 국가관리를 강화하는 것이었다. 부분적으로 북한당국의 의도는 효과를 보았다. 공장을 떠나 장사를 통해 생계유지하던 사람들이 점차로 복귀했으며, 국정가격의 인상에 따라 원료 유출도 감소했다. 그러나 지속적으로 물자공급이 이루어지지 않았을 뿐 아니라, 전반적으로 공장가동률이 높아지지 못했기 때문에 일시적 현상이었다. 그러나 일부부문에서는 도급제가 강화됨으로써 생산의욕이 증가했다. 특히 채취, 전력, 금속, 철도·운수 등 경제 주요 부문에 종사하던 노동자들에게 누진도급제가 강화되었다.

²⁹ 이에 관해서는 이미 언급된 여러 논문 이외에도 남성욱, “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구,” 통일문제연구 (2003년 하반기); 박형중, “비교사회주의 관점에서 본 ‘실리사회주의’론의 위치와 전망,” 김정일 정권 10년: 변화와 전망 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

북한은 7·1 조치를 뒷받침하기 위한 여러 조치를 취하였다. 7월 중순부터 장마당에 대한 통제가 강화되고, 농산물 거래만 허용되었다. 특히 8월 초 이러한 노력이 집중적으로 나타났다. 8월 이후 ‘경제관리 개선’ 조치의 기본 운영원리, 지침에 대한 대중 매체의 선전이 강화되었다. 8월 초 지방산업 공장의 생산 정상화 및 군(郡)의 역할 강화를 강조되었다. 역시 8월 초 평양시에서는 8·3 인민소비품 전시회가 다시 열렸다. 8월 이후 ‘연합회사’가 관리국으로 개편됨으로써 중앙의 관리통제력이 강화되었다. 이는 수출 대신 내수 물자 공급을 강화하기 위한 것이었다. 나아가 김정일은 이례적으로 10월 한 달간 총 7회의 경제분야 집중 현지지도를 했다. 이 현지지도는 ‘먹는 문제’ 및 일상용품, 그리고 지역사회에 전력 공급을 담당한 중소형 발전소들에 집중되었다.

7·1 조치의 가장 중요한 문제는 상품 공급의 확대 능력 부재에 따른 물가상승 압력을 어떻게 막아낼 것인가 하는 점이었다. 60~70원 하던 장마당 쌀값은 8월초 80~90원으로, 국제지원이 끊긴 12월경에는 150원으로 상승했다. 이러한 전반적 물가 상승 때문에 많은 사람들의 생활이 악화된 데다가, 기업소 생산 정상화가 많은 어려움에 직면하면서 노임 지급이 제대로 되지 않았다. 국영상점 활성화 노력도 물자 공급 능력의 부족에 따라 국영상점 활성화는 무의미해졌다. 이와 함께, 장마당 통제에 대한 주민 불만이 극심해지자, 북한당국은 12월 초순부터 장마당에서 공산품 거래를 다시 허용했다.

2002년 9월 북한은 새로이 ‘국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전’시킬 데 대한 ‘선군시대의 경제건설 방향’을 제시했다.³⁰ 이 이후의 경제정책 방향은 ‘국방공업

우선 발전'론을 중심으로 하여 제시되고 있다. 2003년 북한문헌은 과거의 중공업 우선론 대신에 전략적 차원에서 국방공업 우선론을 내세우면서 상시적으로 강조했다. 그러나 그 구체적 실행 방안이나 실제적 변화에 대해서는 뚜렷한 제시가 없었다. 1월 중순의 내각회의에서도 평양, 남포, 함경북도 등 기존의 군수 관련 공업지대를 주요 대상으로 국방공업에 주력할 것을 구체적 내용없이 강조했다. 이는 북한이 국방공업 발전을 위한 신규 군수산업 시설의 대대적인 건설보다 기존 관련 공장·기업소의 생산 정상화를 통해 군수품 지원 강화에 주력하겠다는 의지로 분석할 수 있다.

2003년도 경제정책방향은 국방공업 선차론을 새로이 밝힌 이외에는 전년도와 크게 다르지 않았다. 즉, 공업부문에서는 국방공업 선차론, 전력·석탄·금속공업과 철도운수 중시론, 경공업 현대화 추진 등을 거론했다. 농업부문에서는 종자개량, 감자농사 중시, 두벌농사 구현 등을 통한 농업 생산 증진, 대규모 토지정리사업 추진 등이 제시되었다. 이밖에도 평양 개보수 문제, 경제관리 개선 및 과학기술 발전, 정보산업 중시, 기술 현대화 추진 등이 거론되었다. 최고인민회의 제10기 6차 회의(3. 26)는 예년과는 달리 내각의 전년도 사업 정형과 당해연도 과업에 대한 총리보고를 생략했다. 또한 2003년도 예산 집행을 결산하고 2003년도 국가예산을 승인했는데 전년과는 달리 구체적 재정규모를 밝히지 않고 일부 비목의 구성비만 공개했다. 2003년도에는 핵문제, 이라크 전쟁 등으로 인한 여파로 지난해와 비교할 때 전반적으로 경제분야에 대한 관심은 감소했다. 북한은 「한반도에너지개발기구」(KEDO)

³⁰ 조선신보, 2003년 4월 11일.

의 중유 50만 톤의 공급 중단으로 연간 발전량이 10~15% 감소가 예상되었다. 북한은 석탄증산, 발전시설 보수, 발전효율 제고를 위한 기술 개발, 중국으로부터 에너지 수입 증가, 대체에너지 개발 등을 통해 에너지 증산을 추진했다.

제10기 6차 회의는 또 ‘여유 화폐 자금을 효과적으로 동원·이용하기’ 위해 인민생활공채를 발행한다고 발표했다. 공채판매사업은 5월 1일부터 7월 31일까지 3달간 예정되었으나 7월 이후에도 공채판매 종료를 선언하지 않았다. 북한은 최종적 공채발행 규모를 400~500억 원으로 예상했다. 북한은 그 사용처로서 평양시 개건현대화 공사, 발전소 건설과 화력발전소 개건 및 현대화 공사, 평양시·평남·남포시 토지정리, 객차 현대화, 강서약수가 공공장 건설, 양강도 백두산 혁명사적지 미화사업 등을 거론했다. 공채의 주요 대상은 당과 국가 관리, 군 고위 장교, 해외근무경험자, 해외에 친척을 둔 인사 등 부유층을 주 대상으로 하였다. 공채 구입은 표면상 애국적 소행 및 자원성에 입각한 자발적 구매를 중심으로 했으나, 실제에서는 도·시·군별로 조직된 비상설 ‘인민생활공채위원회’와 기관, 기업소, 단체들, 리·읍·구·동 사무소들에 조직된 ‘공채협조상무’ 등 기간 조직망에 의거한 할당 사업이었다. 북한은 또한 ‘공채를 구입해 국가에 헌납하는 주민들이 잇따라 나오고 있다’며 공채 구입 및 국가헌납을 유도했다.

북한에서는 7·1 조치의 후속조치가 취해지는 한편 인플레이션이 심화되었다. 북한은 2003년 3월 ‘농민시장’을 종합시장으로 확대 개편하고 개인 매대를 허용했다. 11월 평양에는 150여개의 야외 매대가 경영되고 있었다. 통일거리에는 종합시장인 ‘통일시장’이 시범적으로 운영되고 있는데, 광복거리, 문수거리, 락랑거

리, 대성거리, 리평천거리 등 평양시내에 11개의 종합시장 건설이 추진되었다. 북한은 “우리는 여러 기회에 걸쳐 경제개혁을 추진하여 왔다”거나 “시장도 상품유통의 한 형태로 보아야 한다”는 등 ‘개혁’과 ‘시장’ 등의 용어를 공식 사용하기 시작했다. 이밖에도 북한은 인도네시아, 베트남, 스웨덴 등 3개국에 약 50여명을 파견하여 경제연수를 실시했으며, 8회에 걸쳐 해외 상품전시회를 개최했다. 7·1 조치 이후 공급부족에 의한 인플레이가 지속되어 지역마다 차이가 있으나, 2003년 후반기 국정가격이 46원인 쌀은 장마당에서 200원선, 공식 환율이 달러당 150원이나 암시장 가격은 600원선에 달하는 것으로 알려졌다.

북한은 공업 부문에서 경제관리 개선을 지속하면서 신규투자 사업보다 기존 산업시설과 노동력을 활용한 생산 정상화를 통해 공급 능력을 확대하고자 노력했다. 북한은 전국경공업부문일꾼회의(3. 23~24)를 1990년 이후 12년만에 처음으로 개최했으며, 4~8월에 걸쳐 경공업 부문에 대한 김정일 현지지도가 있었다. 북한은 평양시, 개성시, 평안북도 등 기존의 경공업 지역을 중심으로 인민소비품의 증산을 독려했다. 5월 인민생활공채 판매사업이 전개되기 시작하면서, 경공업 부문 선전·선동이 증가했다. 주로 주민생활과 직접 관련 있는 섬유피복, 식음료, 신발, 일용품 등 생필품 공급확대가 거론되었다. 내용면에서 신규공장건설보다 공장의 현대화와 생산성 증대가 보도되었다.

농업부문과 관련해서도 북한은 예년의 정책을 지속했다. 2003년도 북한은 800만 톤 생산을 목표로 『식량증산 5개년 계획(2003~2007)』을 추진하기 시작했다. 2003년도(2002. 11. 1~2003. 10. 31) 식량수급 현황을 보면, 감량배급기준으로 총수요가 542만 톤

이며, 생산량은 413만 톤으로 129만 톤이 모자라는데, 10월경까지 수입 58만 톤, 지원 51만 톤으로 절대부족량은 20만 톤에 달했다. 2000년 이래 식량난은 비교적 완화된 편이며, 특이한 것은 1998년 이래 지원이 수입을 초과하다가 최초로 수입이 지원을 초과했다.

2004년도 경제상황은 전년도에 비해 약간 호전되었다. 북한에 대한 총 곡물 공급에 큰 변동이 없으며, 전력 사정이 약간 완화되는 조짐이 있고, 대중국 무역이 급증했다. 1급, 2급 기업소와 같은 대기업은 최저 3일에서 최고 15일분의 식량을 국가로부터 배급받았다. 2004년도 특이 현상은 쌀값 등 물가가 급등했다는 것이다. 2003년 말 하반기 물가가 안정되는 추세에서 쌀값 190원, 달러 1,000원 정도로 평가되었다.³¹ 그러나 2004년도 3~4월 이후 쌀값이 급등하기 시작, 3~4월 350원, 6월 500원, 8~9월 800원, 10월 1,000원대, 달러는 9월경 2,000원대(평균 사무직 노동자 월급은 2,000~3,000원선)에 이르렀다.³²

이와 같은 물가 상승의 원인은 다음과 같은 것으로 추정할 수 있다. 첫째, 중국의 내부 쌀값이 인상(1kg당 2위안에서 3위안으로 50% 인상)되었으며, 북한에 대한 쌀 수출이 금지(3월경부터)되었다. 둘째, 북한돈의 평가 절하가 원인이다. 화폐개혁설이 떠돌음에 따라 북한돈 처분현상이 있었을 것으로 보이고, 부분적으로 재정 고갈에 따른 화폐 남발의 가능성도 존재했다. 셋째, 인민폐의 가치절상을 지적할 수 있다. 2000~2001년경 1원당 북한돈 22원, 2004년 최근에는 160~278원선에서 거래되었는데, 이에 따라 대

³¹ 통일부 평가.

³² 1kg에 900원 할 때, 3,000원 월급받는 사람이 살 수 있는 쌀은 약 3kg으로 이는 한국의 5인 가족의 2일치 식사분보다 적은 양이다.

부분이 중국수입품인 공산품 소비재 가격이 급등했다. 넷째, 북한에 대한 외부 식량공급이 전반적으로 줄었다. 2000~2003년간 120~140만 톤이 수입되었음에 비해, 2004년에는 76만 톤 정도만이 수입되었다.

지역에 따라 쌀값에 상당한 차이도 나타났다. 2004년 6월경, 함경북도 온성 550원, 함경남도 단천 610원, 평양 500원, 황해남도 해주 450원이었다. 그 이유는 함경도, 양강도 북부지역은 주로 중국 수입쌀로 환율과 중국물가의 영향을 크게 받는 데 비해 평양, 황해도 지역은 자체 생산한 쌀 또는 원조 쌀이기 때문이었다. 과거에는 중국과 국경지역의 물가가 싼으나, 2004년도에는 반대현상이 나타나고 있는 것이다.

따라서 북한의 식량 공급과 순환을 상정해보면, 한국의 식량지원을 기초로 북한은 일부 대기업·기간산업에 대한 배급을 정상화(1개월에 3일~15일)한 것으로 추정할 수 있다. 일본의 인도지원 12.9만 톤, 한국에 의한 세계식량기구 위탁분 10만 톤이 하반기에 북한에 도달했기 때문에, 국제식량기구는 이 기구가 관장하는 650만 명에 대해 2005년 5월까지 충분한 식량을 확보했다.³³ 외부 지원 쌀은 그 일부가 먼저 군대로 빠지고, 일부는 노동단련대 죄수들(경범죄자)에게도 전달되고 있는 것으로 보인다. 즉 북한은 외부 식량지원을 특별계층 → 일반주민 → 경범죄수감자 → 중범죄수감자 순으로 배분한 것으로 추측되는데 외부 식량증가에 따라 경범죄자들에게까지 외부 식량이 일부 지원되고 있다는 것이다.

³³ 최근 2년간 연말이 되면 국제식량기구는 식량재고 부족을 이유로 추가모금 호소를 해왔다.

2004년도에도 ‘경제관리개선’ 조치가 지속적으로 추진되었다. 국가경제에 대한 통제와 포괄 범위를 축소하면서 기업과 기관 등에 자율성을 확대, 종합시장 개설 확대, 가두매대 설치 확대 등이 추진되었다. 신년사설과 최고인민회의(3. 25)에서 ‘내각의 권위를 높일 것’과 모든 단위에서 ‘당·행정의 일치’를 확고히 보장할 것, 그리고 재정운용에서의 실리를 강조했다. 그리고 개방정책에 대한 탐색이 지속되었다. 수출상품 전시회, 중국과의 경제협력 강화, 중국에 학습사절단 파견, 한국과의 경제관련 회의에 참가, 개성공단사업 가속화 촉구, 수출 촉진 등이 있었다. 또한 과거와 비교할 때, 원조무역 또는 보따리 장사 등을 통한 중북 국경무역 양태를 넘어서, 중국 기업의 대북한 상업적 교류 협력이 확대되었다. 그러나 2004년 8월경 평양에서 환율이 달러당 2,300원, 통일거리시장에서 쌀값이 680원으로 인플레이션이 심화되었다.³⁴

7·1 조치의 지속 및 내부 변화 양상에 맞물려, 북한 내부적으로 보안부서와 경제실무부서 사이에 알력과 긴장이 높아진 것으로 보인다. 하반기의 유엔기구의 합동호소과정(Consolidated Appeals Process)에 대한 북한의 경직된 입장, 새로운 조치나 구조조치를 찬양고무하는 언동이 부재했던 것, 대남 관계가 경색된 것 등이 그 증거라고 할 수 있다. 그러나 내각 총리 박봉주의 위상이 높아진 것으로 보이며, 당 비서국의 경제정책검열부와 농업부가 내각으로 이관되었다.

북한당국은 함경도 등 일부지역에서 2003년 가을, 2004년 봄 등에 집단농장의 농지 일부를 개인들에게 배분했다. 가정주부를 제

³⁴ 미무라마쓰히로, “통일거리시장의 상품가격,” ERINA 정보 (환일본해경제연구소, 2004. 9).

외하고 꾸준히 출근하는 직장 근로자에게 1인당 300평씩 분배했는데, 토지는 상·중·하로 나누어 차등 세금을 거두었다. 가장 좋은 토지는 평당 12원의 세금을 내야 한다. 그러나 경작지를 배분받았어도 소, 농기구, 비료 등이 없어 실제 농사를 짓지 못하는 경우가 많다. 정부는 소토지 경작을 공식 인정하고 있으며, 땅이 없어 남의 집 소토지 밭일을 해주는 경우도 발생(소작농)하고 있다. 국가는 전국 각지에 ‘종합시장’을 건설하는 등 장마당을 공식 인정하고 있으며, 사실상 판매물품에도 거의 제한이 없다. 장세를 내면 장사를 자유롭게 할 수 있는데, 장제도 자리에 따라 차등화되고 있다.

2004년의 특이사항은 북·중간 무역이 급증하고, 특히 북한이 중국 민간자본의 대북투자를 유치하기 위한 활동을 활발히 전개했으며, 실제 투자가 증대했다는 것이다. 2003년 북·중 무역은 전년대비 38.6% 증가, 2004년 1~9월은 전년대비 40.5% 증가했다. 과거 북·중 경제관계는 주로 무역 관계를 중심으로 했으나, 2004년 4월 김정일의 중국 방문 이후, 북한의 대중국 투자 유치 활동이 활발히 전개되었다. 몇 차례의 투자 유치 상담 및 상품 전시회가 진행되었다. 과거에는 조선족 중심의 투자였는데, 한족 자본이 진출하기 시작했다.

2005년도 북한 경제정책은 식량문제 해결을 특별히 강조하고, 당창건 60돌을 앞두고 경제선동을 강조한 것 이외에는 큰 변화를 보이지 않았다. 북한은 주요 당면 과제로서, 식량문제 해결, 인민경제 개진 현대화, 전반적 공업 생산의 활성화 등을 설정했다. 특히 식량문제 해결의 주공전선인 농업을 특히 강조하면서, 다수확 품종 도입, 두벌농사, 감자농사, 콩농사를 강조하는 한편, 파종면

적 확대, 비료와 퇴비 투입 증대, 농업지도체계 공고화 등을 언급하고, 각급 기관은 농사문제를 먼저 해결하고 다른 일을 하는 원칙에서 농촌을 지원해야 할 것을 강조했다. 나아가 인민경제의 현대화와 함께, 연료, 동력, 철강재 문제, 수송문제를 해결하여 전반적 공업생산에서 새로운 양양을 일으킬 것을 제시했다. 경제관리와 관련해서는 국영기업을 기본으로 틀어쥐고 나라 경제를 추켜세우며, 실리보장과 현실에 맞는 생산과 경영활동을 하고, 내각의 조직자적 역할을 높일 것을 강조했다.

V

북한 사회의 변화와 지속성

1990년대 이후의 경제난으로 인해 변성한 암시장과 암시장을 양성화한 2002년 7·1 조치의 영향으로 북한체제가 급속히 변화하고 있다. 김일성 생존기간 동안의 지난 반세기는 사회주의 체제 구축의 기간이었다면 지난 10년간의 김정일 통치기간은 북한 사회주의 체제 해체의 기간이라고 볼 수 있다.

북한당국은 북한체제의 현상유지를 고수하고자 하지만 북한의 경제와 사회는 경제난과 주민생활 변화로 인하여 변화가 불가피하다. 북한 사회 변화의 추동력은 경제난이 일차적이며, 경제난이 야기한 시장의 변성이 사회주의 체제를 시장주의로 전환시키고 있으며, 이러한 변화의 추세를 양성화한 7·1 조치가 일련의 변화들을 합법화하는 기능을 함에 따라 북한 사회의 변화는 더욱 가속도가 붙었다.

이러한 변화의 동인들이 북한 사회에서 어떠한 변화를 야기하고 있는지 살펴본다.

1. 사회구조

가. 생산양식의 변화

북한 사회의 사회구조를 특징짓는 가장 중요한 요인은 북한체제의 생산양식이다. 1958년까지 북한의 생산양식은 사회주의경제, 소상품경제, 자본주의의 세 가지 상이한 생산양식이 혼재하고 있었다. 아래의 김일성 연설에서 나타난 지적은 당시의 실태를 잘 반영해준다.

현단계에서 북반부의 사회경제형태는 기본적으로 세가지로 구분된다. 첫째는 사회주의적 경제형태이며, 둘째는 소상품경제 형태이며, 셋째는 자본주의적 경제형태이다.¹

여기에서 소상품경제형태란 농촌에서의 개인농 경리와 도시 수공업 경리로 구성된다고 보았다. 1955년 당시 소상품경제형태에는 북한 인구의 과반수가 망라되어 있었다고 지적하였다. 소상품생산은 생산수단에 대한 사적 소유와 개인노동에 기초하고 있다고 보았다. 자본주의적 경제형태는 도시의 자본주의적 개인상공업과 농촌의 부농경리로 구성된다고 보았다. 자본주의 경제법칙들이 제한된 범위 내에서 작용하고 있다고 보았다.

그런데 북한은 1958년에 농업, 공업, 상업유통 등 전 산업부문에서 생산수단을 국유화한 이후 사회주의적 생산양식의 형성이 완료되었다. 모든 생산수단이 국유화되었고, 모든 북한주민은 사회주의적 생산양식 하에서 노동자로 전환되었다. 농민(farmers)은 모두 농업노동자(peasants)로 전환되었고, 상업 유통부문의 종사자도 유통 노동자로 전환되었다.

사회주의적 생산양식으로 통일되었던 북한체제에 암시장이 성행하고 종합시장이 설치됨에 따라 생산양식에 큰 변화가 일고 있다. 최근 북한에 소상품생산제가 성행하면서 이전의 전일적인 사회주의적 생산양식이 1950년대 중반의 혼합적 상황으로 되돌아가고 있는 셈이다.

7·1 조치를 계기로 소상품생산의 형태가 나타나기 시작하고 있

¹ 김일성, “모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국북반부에서의 사회주의 건설을 위하여: 우리 혁명의 성격과 과업에 관한 테제(1955년 4월),” 김일성저작집 9 (조선로동당출판사, 1980), p. 234.

다. 자본주의의 맹아라고 볼 수 있는 측면이다. 소상품생산제는 자본주의의 맹아로 발전할 가능성이 높기 때문에 중시할 필요가 있는 현상이다. 소상품생산은 기업소와 개인 차원에서 각각 나타나고 있다. 공장과 기업소 차원의 소상품생산을 촉진하는 요인은 7·1 조치 이후 독립채산제의 확대 실시와 종합시장제의 도입이다.

첫째, 독립채산제의 확대 실시가 북한주민들에게 전달될 때는 기업의 자율성 강화의 의미로 받아들여졌다. 기업의 자율성 부여는 중앙정부가 북한주민들에게 식량을 배급하지 못할 뿐만 아니라 공장·기업소에 원자재를 공급해 주지 못하는 상황에서 공장·기업소 단위로 자력갱생하여 공장을 가동하고 종업원을 먹여살리라는 의미이다. 7·1 조치에서 기업의 자율성 강화에 포함된 의미는 공식경제가 가동이 중단되거나 가동률이 저하된 상태에서 주력업종 외의 무슨 상품이든지 가능한 것을 생산하여 시장에 판매하고, 수익금으로 종업원의 노임을 지급하라는 것이다. 이것은 곧 기업차원에서 시장을 겨냥한 상품생산을 장려하는 것을 의미한다.

둘째, 7·1 조치가 소상품생산경제를 촉진시키는 측면은 종합시장을 신설하여 공산품의 판로를 보장한 것으로서 기업이나 개인 차원에서 생산을 자극하는 효과가 있다는 점이다.² 종합시장이 도입된 이후 개인들의 부업생산 또는 개인수공업의 확대를 초래했다. 종합시장의 등장으로 안정적인 판로가 확보되었기 때문이다.

이러한 정책변화와 주민들의 요구에 힘입어 소상품생산제는

² 양문수, “북한의 종합시장,” 현대북한의 연구와 남북관계 (북한연구학회 추계학술회의 논문집, 2004. 9. 17). p. 264.

매우 빠른 속도로 발전하면서 계획경제 부문을 대체하고 있다. 조선신보가 보도한 바와 같이³ “지난날에는 국가계획에 따라 ‘무현금유통’으로 공장·기업소의 생산에 필요한 모든 연료, 자재가 보장될 수 있었지만 7·1 조치 이후는 각 단위가 현금을 쥐고 자기 결심에 따라 확대재생산을 진행하게 되었다. 2003년부터는 국영기업소도 시장에서 자금을 조달할 수 있게 되었다”고 한다. 북한당국의 방침에 의하면, “공장·기업소는 기본제품의 생산과정에 나오는 부산물로 인민생활필수품을 만들어 그 중 30%를 국가에 납부를 하지 않는 ‘생산유지비’로 쓸 수 있다. 시장에 내놓을 수 있는 상품은 정해진 30%의 한도를 넘을 수 없다. 상품을 더 많이 팔기 위해서는 전체적인 생산량을 끌어올려야 한다. 공장·기업소에 있어서는 국가계획의 초과달성이 시장거래의 매상고를 올리는 전제조건인 것이다.” 이에 대하여 조선신보는 “지금 평양 사람들은 자본주의와 구별되는 ‘우리 식’의 방법론을 부단히 탐구하고 있다”고 평가하였다.

기업의 자율성 부여는 중앙정부가 북한주민들에게 식량을 배급하지 못할 뿐만 아니라 공장·기업소에 원자재를 공급해 주지 못하는 상황에서 공장·기업소 단위로 자력갱생하여 공장을 가동하고 종업원을 먹여 살리라는 의미이다. 7·1 조치에서 기업의 자율성 강화에 포함된 의미는 공식경제가 가동이 중단되거나 가동률이 저하된 상태에서 주력업종 외의 무슨 상품이든지 가능한 것을 생산하여 시장에 판매하고 이 수익금으로 종업원의 노임을 지급하라는 것이다. 이것은 곧 기업차원에서 시장을 겨냥한 상품 생산을 장려하는 것을 의미한다. 기업의 주력 업종 외의 상품생

³ 조선신보, 2003년 12월 22일.

산은 과거에 8·3 소비품생산 제도와 유사한 점이 있는데, 8·3 소비품은 그 기업에서 사용하고 남은 자투리 원자재를 활용하여 생필품을 생산하여 국영상점에 국영가격으로 넘기도록 한 것인데 반하여, 7·1 조치에서 추가된 내용은 생산품의 내용에 제한이 없다는 점이며 시장가격으로 판매한다는 점이다.⁴ 가령, 한 신발공장에서는 신발생산에 필요한 원자재 구입이 어렵기 때문에 가구를 짜서 이를 직원들의 노임으로 주도록 하었다고 한다. 어떤 기업은 부업을 주업으로 하는 경우도 있었다. 예를 들어, 함흥 영해수지공장의 경우를 보자. 이 공장은 북한 전국의 농업용 비닐 생산을 담당하는 기업인데 비닐은 생산하지 않고 부수입을 위하여 학생 가방을 만들어서 시장에 판매하여 수익금으로 공장 노동자에게 월급으로 지급하였다는 것이다. 김정일이 현지도 시에 이 사실을 알고 대노한 장면이 북한 TV에 10분간 방영되었다고 한다.⁵

북한의 기업들은 이러한 상부의 지시를 기업의 부업 제도로 인식하여 기업소단위에서 시행하고 있을 뿐만 아니라 이를 기업소 내 종업원의 개인단위 부업으로도 확대하여 실시하고 있다. 즉 기업소 내 종업원들로 하여금 기업소 밖에서 부업을 하여 일정한 금액을 기업소에 납입하도록 하고 있다. 이러한 관행은 1990년대부터 음성적으로 시행해 오던 것이다. 공장·기업소마다 한 달에 일정한 금액을 내고 기업소 밖에서 부업을 하는데 기업소 밖의 부업이란 곧 장사를 하는 것이다. 어떤 기업소는 원자재난과 전력난으로 공장가동이 전혀 되지 않는 경우에는 기업의 역할은 곧

⁴ 강영래(34세 여자, 전 북한 혁명사적지 해설강사, 2003년 12월 탈북) 증언.

⁵ 정창현(중앙일보 기자), 통일연구원 간담회 내용, 2003년 7월 10일.

개인의 부업을 관리하는 정도에 그치는 경우도 있다고 한다.

개인 차원에서 행해지고 있는 소상공생산도 급속히 증가하고 있다. 공장 가동이 제대로 되지 않고 생필품이 품귀하자 개인들이 가정에서 수공업으로 생산한 상품을 시장에 내다파는 가내수공업경제가 이전의 사회주의 경제를 대체하고 있는 것이다. 국영공장에서 종사하던 기술자, 노동자, 관리자 가릴 것 없이 개별적으로 소유하고 있는 생산능력, 행정능력을 활용하여 공장의 기계부품들을 집으로 몰래 가져가 상품을 생산하는 등 시장경제에 참여하고 있는 것이다.

대학에서 IT 기술을 연구하고 강의하던 한 대학교수의 경우를 보면 북한 가내수공업의 실상을 일부 이해할 수 있다. 이 탈북자는 자신이 대학에서 강의를 했지만 무엇이 돈이 될지가 가장 큰 관심사였다고 한다. 따로 돈벌이를 하지 않으면 살기 어려웠기 때문이다. 7·1 조치 이후 노임사전에 명시된 것을 보면 자신의 노임은 4,000원인데, 1급대학 부교수 준박사, 2급교원이며 공급대상으로는 2호대상이다. 그런데 쌀값은 250원/kg으로서 월급으로 쌀 20kg을 못사는 형편이었기 때문에 나머지는 부인과 자신이 장사해서 벌어야 살 수 있었다고 한다. 그래서 IT 전공을 살려서 처음에는 자동변압기를 만들어서 팔았다고 한다. 자동변압기는 2~3만 원의 가격에 팔리는데 원가는 2만 원 정도 소요되기 때문에 변압기 한 개당 1만 원까지 차액을 벌 수 있었다고 한다. 한 달에 2개만 조립해도 2만 원 정도 벌 수 있는 셈이다. 초기에는 장사가 잘 되었으나 자신이 만든 것을 모방하여 유사제품이 많이 나왔기 때문에 가격이 하락하여 수지가 맞지 않아서 나중에는 자동차도 난방지기, 모기종 등을 만들어서 팔았다고 한다.⁶

이처럼 북한에서는 자기가 취득 가능한 자재로 각종 물건을 만들어서 판다고 한다. 허가를 받을 필요도 없다고 한다. 전자제품을 받아서 팔아주는 매대가 있기 때문에 생산자가 직접 상품을 판매할 필요가 없을 정도로 생산자와 판매자가 분업을 이루고 있다. 주민들 각자가 배운 전공에 따라서 다양한 제품을 생산한다. 과학원 함흥 분원의 경우, 기초생활 화학품으로서 가성소다(세탁세제 양젯물), 비누, 맛내기, 물감, 아스피린 등의 의약품 등을 합성하여 판매했다고 한다. 정교한 것은 연구소에서 합성하고 나머지는 집에서 합성하는데 마감단계는 집에서 합성한다고 한다. 모험적인 연구사는 히로뿡을 합성하기도 하는데 들키면 총살당한다고 한다. 함흥 제약공장 합성직장장이 2000년에 적발되어 처형당하였다고 한다. 국내에 없는 합성원료는 중국에서 들여와서 합성한다고 한다.

이처럼 자기능력대로 합성할 수 있는 상품을 만들어서 판매했다고 한다. 가령, 함흥의 5대 공업 중의 하나로서 기계공업이 발달되어 있는데 각종의 기계설비를 생산해내는 공업이다. 이런 공장기업소에 다니는 사람들은 공장의 설비를 이용하여 합성탑, 증류탑, 국수기계, 연탄기계 등 부업에 필요한 각종 기계설비를 가정에서 생산해낸다. 시장원리에 따라서 가격경쟁, 수명, 질이 좋아야 한다. 수입품과 국내 가내수공업 생산품 간의 경쟁도 있다. 의약품의 경우 유엔(UN)에서 들어간 것이 가장 신용이 있고 그 다음이 북한 자체에서 제조한 약으로서 어느 병원 어느 의사가 제조한 것으로 기록된 것이 두번째의 신용을 받으며, 중국 제품은 신용도가 낮다고 한다.⁷

⁶ 이광홍(45세 남자, 전 북한 대학 컴퓨터 교수, 2003년 12월 탈북) 증언.

7·1 조치로 각 개별 기업소의 독립채산제와 자율성이 확대되면서 나타난 현상은 국영상점이나 식당 등 상업과 서비스업종이 사영화 되어가고 있다는 점이다. 국영상점을 운영하는 지배인 또는 개인이 국가에는 이득금만 내고 나머지 이익금을 개인이 처분할 수 있는 제도로 전환되고 있다. 이러한 현상이 나타나는 가장 중요한 이유는 국영상점이지만 국가가 상점에서 판매할 상품을 보급해주지 못하고 상점 지배인의 개인적 수단으로 상품을 확보하여 판매하고 있기 때문이다.

이렇게 하여 국가가 운영하는 직매점, 백화점은 결국 개인 운영으로 체제가 바뀌어가고 있다. 국가가 운영하는 상점의 상품이 모두 개인상품이기 때문에 그에 대한 수익금은 개인의 몫이 되고 대신 국영상점을 사용하는 대가를 이득금이라는 명목으로 국가에 세금으로 내는 것이다. 즉 형식은 국영상점이지만 실제 내용은 개인상점이다.⁸

7·1 조치 이후 대부분의 국영상점 또는 식당들을 개인이 접수하는 경향이 증대되고 있다. 소유는 국가이지만, 운영은 개인이 하고 있는 것이다. 세금만 제대로 내면 누구 소유든 아무 상관 않는다고 한다. 세금 즉 ‘이득금’만 내면 된다.⁹

사영화 추세는 더욱 확대 발전될 가능성이 있다. 역사적으로 국가사회주의 체제는 대중적 지지도가 취약했기 때문에 사영화는 사회주의 정부에 매력적인 측면이 있다. 사영화를 추진함으로써 개혁지향적 정부는 농민, 상인, 도시기업인들과 제휴·동맹을 형

⁷ 이광홍 증언.

⁸ 남중인(전 북한 군 무역회사 지사장, 2003년 8월 탈북) 증언.

⁹ 하영우(41세 남자, 전 당기관학교 지도원, 2003년 9월 탈북) 증언.

성할 수 있기 때문이다. 그래서 사영화는 국가사회주의 체제가 취약했던 사회적 지지를 제공하는 고객을 형성할 수 있게 되는 것이다.¹⁰ 일반 주민과 엘리트 간의 이해관계가 합치하는 셈이다.

나. 계층구조의 변화

북한에서 3대 계층으로 분류된 핵심계층, 기본계층, 복잡계층의 계층구조가 경제난으로 변화하고 있다. 3대 계층은 기본적으로 현 체제에 대한 충실성의 정도를 기준으로 나누어진 집단인데 경제난으로 말미암아 체제에 충실해도 보상이 과거와 같지 않게 됨에 따라 각 계층들의 의식과 행위양식에 변화가 발생하게 되었다.

과거에는 권력의 서열에 의하여 불평등의 구조가 형성되었으나 이제는 점차 부에 의하여 불평등의 구조가 형성되는 추세에 있다. 권력의 서열에 상관없이 군부, 당, 보위부, 안전부 등의 각 부서가 운영하는 외화벌이 사업소에서 외화벌이를 하는 사람들이 돈을 많이 벌게 되고, 그 밖에도 장사를 잘하는 사람이 돈을 많이 축적하고 생활여건이 향상되는 등의 변화가 발생하고 있다.

북한은 1990년 초부터 중앙부서들로 하여금 외화벌이사업소를 설치하여 번 돈으로 기관운영의 예산으로 충당하도록 하였다. 인민무력부 산하 외화벌이 사업소인 강성총회사, 인민보안성 산하 룡산총회사, 국가보위부 산하 신흥총회사 등이 외화벌이 상품을 채취하기 위하여 서로 경쟁을 하고 있는데 가장 큰 권력을 가진 군부가 가장 큰 규모의 외화벌이 사업소를 운영하면서 가장 많은

¹⁰ Daniel Kelliher, *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979~1989* (New Haven: Yale University Press, 1992), p. 8.

외화를 벌고 있다. 인민무력부 내의 외화벌이가 북한 외화벌이의 70~80%를 차지할 만큼 규모가 가장 크다고 한다. 벌어들인 돈의 위력이 커지게 되자 군단 25부장의 권한이 참모장의 권한보다 세지기도 하였다고 한다.¹¹ 기관 간의 권한에 따라 더 좋은 외화벌이 상품에 더 많이 접근하기 위하여 갈등한다고 한다. 전에는 당의 권한이 강했는데 이제는 군이 더 강하다. 돈을 더 많이 만지기 때문에 실질적 권한이 강하다는 것이다. 군대가 외화벌이를 훨씬 많이 하는데 광산, 수산물, 농산물, 약초를 다 장악하고 있다. 알맹이 돈은 총참모부가 다 만진다고 한다. 다른 기관에서는 외화벌이에 손을 못 대게 하고 있다. 주요 외화벌이는 군부가 장악하고 있다. 군과 당 사이의 알력도 발생한다. 가령, 남포 바다가 노른자위인데 이를 강성총회사가 장악했다고 한다. 군요충지이기 때문에 군대가 장악해야 한다고 김정일에게 허가를 요청하였으며 이것이 승인되어 군이 장악하게 된 것이다. 남포 앞바다에 대한 당의 논리도 있다. 즉, 중국과 무역거래를 위하여 조개 생산이 기본인데, 이것을 서경회사에서 장악해야 당자금을 낼 수 있다고 결재를 올리지만 군부의 힘과 논리에 밀린다는 것이다. 이처럼 군과 당 사이에 외화벌이 문제를 둘러싸고 마찰이 있다. 인민보안성, 국가보위부도 외화벌이에서는 군 앞에서 힘이 없다고 한다. 모든 국가기관이 외화벌이에 관심이 가장 크다고 한다. 기관 내에서도 외화벌이 업무에 종사하느냐 않느냐에 따라서 위세에 차이가 있다고 한다. 가령, 인민보안성 내에서도 돈이 사람의 인격을 결정한다고 한다. ‘먹을 알이 있는 자리’를 차지하기 위하여 경

¹¹ 김철용(38세 남자, 전 북한 인민보안성 외화벌이 회사 지사장, 2003.11월 탈북) 증언.

쟁이 치열하다고 한다.¹²

이런 상황에서 능력 있는 사람들은 돈을 많이 벌고 있다. 특히 외화벌이 사업소의 간부들과 중앙당 간부들이 이 신흥 부유계급의 대열에서 가장 앞서 있다. 국가가 경제적 통제력을 이미 상실한 상태여서 개인소유로 변화된 것들이 많다. 대표적인 것이 고기잡이와 어패류 채취에 사용되는 잠수선이다. 이 배들 중 거의 전부가 실제로는 개인소유이기 때문에 당국에서는 손을 못 댄다고 한다. 소유자들이 간부급에 해당하니 어쩔 수 없는 상태라는 것이다. 이 배로 고기잡이 나간 어민들은 잡은 고기 중 태반을 배사용료 조로 선주에게 주고, 나머지에서 먹을 것을 남기고 국가에 바친다고 한다. 국가에 낼 것을 맨 나중으로 미루다 보니 국고는 말라갈 수밖에 없다.

빈부격차의 심화

계획에서 시장으로 이행하고 있는 과정에서 배급제와 사회보장제도를 사실상 폐지하면서 일반주민들은 시장 바닥에 내팽개쳐졌지만, 외화벌이와 장사로 돈을 번 사람과 간부들은 7·1 조치 이후 특혜를 받아서 일반주민들에 비하여 살기가 훨씬 나은 것이다. 시장경제로 나아가는 과도기적 상태에서 빈부차가 심해지고 있다. 잘 사는 집은 가족 소파를 갖고 있고, 못 사는 집은 죽도 먹기 힘들다고 탈북자들은 증언한다. 잘 사는 사람은 열에 둘 정도, 셋 정도는 강냉이 밥이라도 먹을 정도이고, 다섯 명은 죽도 록 어렵다고 한다. 특히 7·1 조치가 북한주민들의 생활에 미치는 영향이 계층 간에 차이가 있다. 7·1 조치는 개별 근로자가 일

¹² 김철용 증언.

한 만큼, 생산성만큼 월급을 주는 것으로 규정하고 있기 때문에 정상적인 가동이 되고 있는 부문에서 일하는 근로자와 가동이 중단되고 있는 부문에서 일하는 근로자 사이에는 차이가 크다. 평양에 거주하는 기득권층들에게는 임금이 제대로 지급되고 있기 때문에 7·1 조치 이후 이득을 보고 있으며, 공장이 제대로 가동되지 않는 기업소에 근무하는 근로자에게는 큰 타격이다. 집단별로 생활실태의 차이를 살펴보자.

간부 및 군부들의 경우, 7·1 조치 이후 가장 혜택을 본 집단이다. 7·1 조치의 특징의 하나가 경제일군보다 군부 일군의 월급이 더 높다는 점이다. 7·1 조치는 군대 우선이라고 알려져 있다. ‘군사중시 사상에 준하여’라는 명분하에 군대의 월급을 더 높게 주고 있다.¹³ 7·1 조치 직후에는 장교들에게도 쌀을 사먹게 했으나 2003년 1월부터 월급에 더하여 식량을 무상 공급하였다고 한다. 2003년 3월의 복권 발행과 이후의 공채발행은 군부에 대한 월급 충당과도 관련이 있다는 탈북자의 증언이 있다.¹⁴

그러나 일반 간부층의 입장에서 볼 때는 그렇지 않다. 간부들에게는 과거에 비해 불리해졌다는 것이다. 7·1 조치를 계기로 국정가격과 시장가격 간에 차이가 적어짐에 따라 간부들이 과거에 누리던 특혜가 약화되었다는 점이다. 과거에는 시장가격과 국정가격 간에 큰 차이가 있기 때문에 국가가격으로 배급받아서 장마당에서 암시장가격으로 파는 것이 이득의 원천이었는데 이제 그것이 없어졌다는 것이다. 간부계층 중에서 최고위층, 지도층을 제외하고는 전반적으로 7·1 조치 때문에 불리해졌다고 한다. 과거

¹³ 서만영(전 북한 함북 단천 시병원 의사, 2003년 7월 탈북) 증언.

¹⁴ 남중인 증언.

에는 국정가격과 시장가격이 엄청난 차이가 났기 때문이다. 과거에 국정가격으로 산 것은 공짜나 마찬가지로 때문이다. 그러나 국정가격이 시장가격으로 상향 조정되면서 그 차액의 이익을 얻을 수가 없어졌다. 아직도 국정가격이 시장가격보다는 저렴하지만 그 차이가 훨씬 적어졌다. 고위급을 제외한 간부, 즉, 도당, 시당, 중간층 계층의 간부들, 지도원급, 과장급 간부들, 정무원의 부상, 처장도 어려워졌다. 국정가격과 시장가격의 차이가 없어졌기 때문이다.¹⁵

이제는 당간부들의 권한도 축소되었다. 가령, 당비서에게 조직권과 인사권이 있으나 유명무실하며, 중앙당의 당 지시가 집행이 잘 안 된다는 것이다. 과거에는 시당 책임비서까지 무전수를 두었으나 이제는 도당까지 전산체제로 되어 있으며, 정보통신을 통하여 지령이 전달되는데, 밑에서 그 지령을 이행하지 않는다는 것이다. 이제는 당원들이 출당과 책벌을 별로 두려워하지도 않는다고 한다. 당원 자격이 별 필요가 없기 때문이다. 당조직과 행정조직이 유명무실하다고 한다.¹⁶

요약컨대 간부들의 경우 과거에 비해서는 특혜가 다소 줄었지만, 월급을 받지 못하는 다른 계층에 비해서는 여전히 상대적 특혜를 누리고 있다는 것으로 볼 수 있다.

다. 국가-사회 관계의 변화

중앙계획경제체제 하에서 국가와 사회관계의 원형은 국가가

¹⁵ 서만영 증언.

¹⁶ 남중인 증언.

주도하고 사회가 종속되는 관계, 개인에 대한 전체주의적·집단주의적 국가의 통제가 주도하는 것으로 특징지을 수 있다. 북한의 중앙계획경제체 하에서 모든 생산수단이 국유화되었으며 그에 상응하여 사회계급이 해체되었기 때문에 사회적 세력은 전무한 형편이다. 북한은 지주계급의 해체에서부터 시작하여 농민계급의 해체, 상공인의 해체, 지식인계급의 해체 등 모든 사회계급을 해체하였다. 1946년 토지개혁은 지주계급을 해체하였고, 1958년 농업협동화 조치는 농민계급을 해체하였으며, 1958년 상공업의 국유화 조치는 프티부르주아 계급을 해체하였다. 북한에서 유일하게 남은 계급은 지배계급인 당관료 계급뿐이다. 당관료가 사회적 권력을 독점한 셈이다. 북한에는 계급의 분화가 없고 계급의 해체만 있었다. 이처럼 사회계급이 해체된 결과, 북한은 지배계급만이 유일하게 응집력 있는 계급으로서 사회적·경제적·정치적 권력을 독점하고 있다. 힘의 균형(balance of power)을 행사하는 사회세력은 없다. 북한이 독재국가인 것은 바로 이 때문이다. 북한의 사회의 전 부문은 국가의 통제 하에 포섭되었다.

북한에서 개인에 대한 국가통제의 집단주의적 특징을 다음과 같이 세 가지로 나누어 볼 수 있다.¹⁷ 첫째, 직장과 연계된 공동주택에서 집단적으로 거주하게 하고, 직·주 근접의 원칙에 따라 주거지는 직장 인근에 조성되어 있다. 집단주의적 원칙이 직장생활과 개인생활에서 모두 관철되도록 한 것이다. 즉, 주거형태에서부터 국가에 의한 사생활의 통제와 사회동원을 용이하게 한다.

둘째, 인민반을 조직하여 국가기구가 개인의 주거생활, 지역사회

¹⁷ 장세훈, “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화: 청주, 신의주, 혜산지역을 중심으로,” 한국사회학 제39집 2호 (2005), pp. 113~115.

회의 생활에 침투하도록 하고 있다. 인민반은 지역주민을 국가의 강력한 관료제적 조직망이 침투하여 개인이 공적관계에서 벗어날 수 없도록 통제하는 기능을 한다. 북한의 인민반은 “당과 국가의 정책을 관철하며 국가 사회사업을 집행하고 생활을 알뜰히 꾸리기 위하여 일정한 수의 가구를 묶어 조직한 국가 사회생활의 기층조직의 하나”라고 정의된다. 인민반은 15~20여 가구로 구성되어 있는데 인민반장이 정치적 통제와 경제적 동원을 관리하는 기능을 한다. 또한 인민반장은 인민반원의 사상동향을 감시하고 일상생활을 파악하고 지도하는 기능도 한다. 인민반은 북한의 국가 통제기구의 말단 세포 역할을 수행하였다.

셋째, 거주이전의 자유를 제한하여 개인이 임의로 직장과 거주지를 이전하지 못하게 규제하고 있다. 이처럼 북한은 국가와 사회관계가 철저히 국가가 통제하는 관계로 특징지어진다. 그러나 경제난으로 실업자가 증가하여 국가의 개인에 대한 통제 기능이 상실되고 있으며, 배급제 붕괴이후 국가의 사회통제의 능력이 쇠퇴하고 있다. 직장을 통제하고 배급제로 주민들의 생필품 공급을 통제함으로써 주민들의 생계 자체를 국가의 장악 하에 두었으나 국가가 주민들에게 월급과 배급을 주지 못하는 경제난에 직면하게 되자 국가의 주민에 대한 통제 능력이 상실된 것이다. 직장의 공장 가동이 중단되고 암시장으로 몰려나가 장사를 함으로써 생계를 꾸리게 된 주민들은 시장을 통하여 돈을 벌고 시장에서 구매하는 방식으로 생활양식이 변화하였다. 생활양식의 변화는 국가 주도, 사회 종속의 관계를 변화시키고 있다. 오랜 경제난의 여파로 체제 전반에 걸쳐서 침식(system erosion)이 일어나고 있다. 정권초기부터 건설한 사회주의 체제의 원형이 허물어지고 있으

며, 북한이 ‘비사회주의’라고 불렀던 비공식부문이 확산되고 있다. 김일성과 김정일에 대한 개인숭배도 침식되고 있다. 지난 반세기 동안 학교교육, 직장교육, 사회교육 등 모든 수단을 통한 정치사회화 교육이 무너져 내리고 있는 것이다.

국가-사회관계 변화의 특징을 다음과 같이 몇 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째, 제2사회의 발달이 가장 큰 변화이다. 국가의 통제 영역 밖의 또 하나의 사회가 형성되고 있다. 주민생활의 모든 영역에서 사회주의 사회 안에 또 하나의 사회 또는 제2사회가 생성되고 있다. 북한주민들이 공적 원칙의 준수보다는 개인적 이익의 추구를 더 선호하며 이념적 가치보다는 물질적 가치를 중시하는 방향으로 사회의식이 변화하고 있으며, 사적 자율화(privatization)가 진전되고 있다는 것이다. 사회주의적·집단주의적 공적 세계가 개인주의적·자유주의적 사적 세계에 의하여 침식당하고 있다. 그런데 이러한 제2사회는 공적 사회 또는 사회주의적 원칙을 대체한다기보다는 오히려 병존하면서 이중구조를 이루고 있다. 북한주민들은 기존의 체제에 대한 거부나 변화의 시도는 매우 무모하며 또한 불가능하다고 인식하고 있기 때문에 기존체제의 교체보다는 지하세계를 형성하여 대안적 가치를 실현하고자 하는 것이다. 그런데 경제적인 영역에서는 그렇지 않은 측면도 있다. 예를 들어서 1990년대 북한의 암시장은 경제침체에 기인하여 사회주의 배급경제가 제 기능을 발휘하지 못하는 상황에서 생필품 획득의 대안으로 기능하는 측면이 강하다.¹⁸ 요약컨대 비공식적이지만 사회와 개인이 국가의 영역에서 자유로운 영

¹⁸ 제2사회에 대한 자세한 분석은 서재진, 『또하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남출판, 1995).

역을 발전시키고 있는 것이다.

둘째, 개인에 대한 통제기능의 약화이다. 무엇보다도, 개인의 사생활 통제의 근간의 하나였던 인민반의 기능이 쇠퇴하고 변질되고 있다. 경제난으로 인해 국가의 지불 능력이 쇠퇴함에 따라 인민반장이 상부에 보고해야 별로 생기는 것이 없기 때문에 그럴 필요를 느끼지 않는다고 한다. 인민반장이 정보를 제공하지 않으면 오히려 반장이 점잖다고 하면서 인민반원이 뇌물을 준다고 한다.¹⁹ 인민반이 이제는 인민반 자체가 살기가 힘들니 반원들을 감싸주고 있다고 한다. 개인집에서 밀주 제조를 못하게 하는데 검열이 나오면 빨리 치우라고 연락해주는 등 안전원 눈을 가리는 역할을 한다.²⁰

또한 인민반의 기능과 권한이 크게 약화되고 있다. 사회이동이 증가하여 전국을 떠돌면서 장사를 하거나 중국을 드나드는 사람들이 증가하고 있기 때문에 인민반의 지역사회에 대한 조직적 장악이 약화되고 있으며 인민반의 인력동원에도 어려움이 많다. 인민반장이 장사에 주력하지 않을 수 없고 인민반회의에 참석률이 저조하며, 인민반을 통한 주민 감시와 통제 기능이 크게 약화되고 있다.

셋째, 공적 관계망은 꺾이기만 남고 사적 관계망이 강화되고 있다. 북한 사회에서 관계망(network)의 변화의 특징은 공적 관계망에서 사적 관계망으로 무게중심이 이동하고 있다는 점이다. 시장영역이 확대되면서 일부의 공적 관계가 사적 관계로 전환되고 있다. 과거에 공적 기구·기관에 의존하던 사회보장에서 이제는

¹⁹ 이광홍 증언.

²⁰ 천호명(40세 남자, 북한 전 사로청 부장, 2004년 탈북) 증언.

친인척 간의 부조로 변경되고 있다. 상호부조의 범위를 부모-자식관계만으로 한정시켜 식량난에 대처하는 소가족주의가 성행하고 있다.²¹

또한 장사하는 사람들이 증가함에 따라 상업적 거래관계의 상호작용의 관계가 증가하고 있다. 다른 지역에 거주하는 친인척들을 지역 거점으로 삼아서 안정적으로 상거래 범위를 확장시키며 생계를 꾸려가는 방안이 새롭게 모색되었다. 또는 친구, 동료의 도움을 얻거나 함께 장사에 나섬으로써 사적 공동체적 관계망을 중심으로 관계망의 구조가 변화되고 있다.

인민반을 통해서 이루어지던 근린간의 상호부조 관계망이 식량난 이후에 해체되고 가난한 이웃에 대한 무관심과 외면이 사회적으로 확산되었다. 경제적 어려움이 가중되어 이웃에서 기아로 사망하는 사례가 빈발하는 데도 별 지원을 안 한다고 한다.

공동체적 관계망과 더불어 사적 관계망도 급속도로 확산되고 있다. 장사, 외화벌이, 밀무역 등을 통한 사적 관계망이 형성되고 있기 때문이다. 사적 관계망은 더 많은 수익을 얻기 위해서 경제활동의 영역을 넓혀가는 과정에서 폭넓게 확산되었다. 과거의 공적 관계가 사적 관계로 전환되고 있는 셈이다.

넷째, 국가부문의 사적 부문과의 공생과 사적 부문에 대한 기생이 증가하고 있다. 공적 부문이 뇌물의 방식으로 사적 부문에 포섭당한다. 밀무역 종사자나 외화벌이 일꾼들은 수익을 독과점하거나 비리를 은폐하기 위하여 당간부 등과 같은 공적 관계망의 핵심인사들을 사적 관계망에 편입시키는 방식을 취한다. 사회주

²¹ 장세훈, “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화: 청주, 신의주, 혜산지역을 중심으로,” pp. 113~115.

의 체제의 위기를 계기로 이처럼 사회적 관계망의 속성이나 형태가 바뀔 뿐만 아니라 그 범위가 공간적으로 확장되는 특징도 나타나고 있다.²² 그 동안 공적 관계망에 통합적 포섭 상태에 놓여 있던 공동체적 관계망이 공적 관계망의 틀에서 벗어나는가 하면, 사실상 절멸상태에 있었던 사적 관계망이 새롭게 부활하며 공적 관계망과 공동체적 관계망을 압도하는 양상을 보이고 있다.²³

원래 전 주민이 국가의 고용인이었으나 이제는 국가에서 다소 자립적인 계층이 생성중이다. 국가-사회 관계의 변화는 북한주민들의 의식구조에서도 국가의존성에서 국가로부터의 자율 의식을 조성하고 있다. 북한을 비롯한 사회주의 국가들의 일반적 사회의식의 하나는 국가의존적 사고방식이 지배적이었다는 점이다. 이것은 국가가 모든 생산수단을 장악하고 일방적 계획에 따라서 주민들을 노동에 동원하고 그에 대한 보상으로 생필품을 배급하는 제도에서 살고 있기 때문에 형성된 사회의식이며, 국가가 의도한 방향이기도 하다. 각 개인에게는 계획을 하거나 생산수단을 처분할 수 있는 권리가 없기 때문에 주도적으로 계획을 하거나 창의력을 발휘할 여지가 배제되어 있는 셈이다. 창의력을 발휘하여 계획하는 것은 고위간부의 몫으로만 남겨져 있으며 개인들이 이러한 역할에 참여하는 것은 금지되어 있는 셈이다.

북한주민들의 개인적 차원에서 볼 때, 사회주의란 국가가 모든 것을 결정하고 집행하며 주민들 개인들은 이에 따르기만 하면 되는 제도이다. 그래서 북한의 중요한 정치구호의 하나는 “당이 결심하면 우리는 한다”이다. 사회주의는 곧 국가 의존적 의식을 형

²² 위의 글, p. 128.

²³ 위의 글, p. 131.

성한 것으로 볼 수 있다.

그런데 배급이 중단된 상황에서는 과거의 국가의존적 의식이 이제는 장사를 통하여 스스로 생존하는 자구책을 도모할 수밖에 없다는 인식으로 변화하고 있다. 7·1 조치 이후 주민의식의 변화 중에서 괄목할 만한 것은 생계를 국가의 배급에 의존하는 등의 국가의존적 의식을 버리고 스스로 생계를 책임질 수밖에 없다는 자기주도적 의식으로 바뀌게 된 것이다.

이것이 의미하는 바는 국가가 주민들에 대한 통제적 명분이 약화되었음을 의미하며 주민들의 국가에 대한 의존도와 신뢰도가 떨어지고 있음을 뜻한다. 또한 주민들의 일상생활이 국가가 책임지던 경제부분을 보상하기 위하여 집단주의적 정치생활 중심에서 경제생활 중심으로 전환되어가고 있음을 의미한다.²⁴

라. 남성과 여성의 분업구조 변화

남성들은 주로 직장에 출근하지만 월급은 없고, 여성들이 장마당에서 장사를 하여 돈을 벌어서 생계를 유지하게 됨에 따라 가족 내에서 남녀 간의 역할과 분업구조에 변화가 생기고 이러한 변화는 여성의 지위에 변화를 수반한다. 북한주민들의 일상생활에서 생계가 직장에서 주어지는 월급으로 유지되는 것이 아니라 시장에서 장사하는 부녀자의 손에 의해서 유지되기 때문에 가정내 여성들의 지위가 달라지고 있다. 최근 북한에는 주로 여성이 시장에서 경제활동을 해서 산다고 한다. 남자는 직장에 출근해야 하

²⁴ 조명철, “유통부문 정책변화의 결과와 전망,” 조명철 외. 7·1경제관리개선 조치 현황평가와 과제: 북한경제개혁의 전망 (서울: 대외경제정책연구원, 2003), p. 142.

며 시장에는 주로 부인이 나가기 때문이다. 과거에는 남편이 벌어들여 오는 것으로 살았지만 이제는 여자가 버는 것으로 사는 셈이다.

과거에는 남자의 권위가 세었으나 이제는 달라지고 있다. 부인이 장사를 나가면 남편은 집을 지킨다고 하여 남자를 ‘자물쇠’라고 부르곤 한다는 것이다. 또한 남자는 집지키는 ‘멍멍이’, 필요 없는 존재라는 뜻의 ‘낫전등’ 등으로 불리며,²⁵ 남편이 아니라 ‘불편’이라고 비하하는 말을 사용하는 경우도 있다고 한다.²⁶ 옛날에는 결혼상대자로 마음씨 좋은 여자를 선호하였지만 이제는 장사 잘 하는 여자를 선호한다고 한다. 가족 내에서 정치에 의한 권위주의가 흔들리고 경제중심의 역할관계가 재정립되고 있다는 것을 의미한다.

또 하나의 가족내 변화 현상은 가족해체의 현상이다. 탈북자들의 증언에 의하면, 식량난으로 이기주의가 심화되어 혼자라도 살아보겠다는 생각에 이혼율이 상승하고 결혼을 기피하는 풍조도 확산되고 있다고 한다. 2002년 입국한 탈북자에 의하면, 식량난의 결과, 가정파탄과 이혼이 증가하고 있다고 증언하였다.²⁷ 북한의 북부 변경지역에는 가족이 모여서 정상적으로 사는 집이 많지 않다고 한다. 한 가족이 한 집에 모여 사는 집이 많지 않다고 한다.²⁸

식량난이 심화되면서 나타난 사회일탈의 하나는 이기주의가 심화되고 이기주의가 가족관계에도 영향을 미쳐서 가족 해체가 많아지고 있다. 탈북자의 증언에 의하면 식량이 부족하기 때문에

²⁵ 위의 증언.

²⁶ 김숙영(34세 여자, 전 북한 보위부 지도원, 2003년 5월 탈북) 증언.

²⁷ 이복신(전 북한 무역회사 근무, 2002년 입국) 증언.

²⁸ 김희선(43세, 전 북한 함북 청진시 선전대 근무) 증언.

어른들이 각자 흩어져 식량을 구입하러 집을 나가서 행방불명되기 일쑤이며, 집에 남은 아이들은 부모를 잃고 집 없이 떠돌아다니는 꽃제비가 된다고 한다.

2. 정보소통

가. 중국을 통한 정보유입

북한당국의 정보독점에 점차 구멍이 나기 시작한 것은 중국의 개혁·개방 때문이다. 중국의 개혁·개방 이후 경제가 고도성장하고 대외적으로 개방됨에 따라 그 영향이 북한으로 흘러넘치고 있는 것이다. 초기 1980년대에는 중국의 보따리 장사꾼들이 북한에 들어오면서 중국의 물자와 정보가 북한에 유입되었고 북한주민들이 바깥소식을 접하는 주요 통로가 되었다.

그러나 1990년대에 북한의 경제가 급속히 악화되면서 북한주민들이 중국으로 탈북하는 사람들이 점증함에 따라 북한주민들이 직접 중국의 변화상과 외부의 새로운 소식을 가지고 북한에 들어오게 되었다. 이제 북한주민들은 중국의 발전상에 대하여 80~90%는 다 안다고 한다. 회령시의 경우 1997~1998년도 이후 돈 받고 도강시켜주는 데가 많은데 한 집 건너 한 집씩은 중국으로 다니고 있다고 한다. 한국까지 간 사람 수는 제한되어 있지만 중국까지 갔다 온 사람은 많다고 한다. 중국을 왕래하면서 중국 소식을 전해주게 되는 것이다. 북한 사람들은 이제는 80~90%는 중국에 대해서 다 알고 있다고 한다. 한국이나 미국에 대해서는

몰라도 중국의 현실만큼은 한 80~90%가 다 안다고 한다.²⁹

북한주민들은 중국만이 살길이며 중국이 돌파구라고 생각하게 되었다. 중국에서 먹을 식료품, 곡물, 생필품 등 대부분의 상품이 중국에서 들어오니까 북한 사람들이 이제 중국 없이 어떻게 살겠느냐고 생각하고 있다. 중국물품이 모든 걸 다 해결해 주니까 그만큼 중국에 대한 동경심이 커졌으며 중국의 소식을 모두 사실로 믿게 된다고 한다.³⁰

중국과의 접촉으로 사상 변화가 일고 있다. 중국 방문 후에 태도변화를 일으키는 사람들이 많다. 가령, 서만영의 경우 1988년 당시 처음 북경에 갔었는데, 당시까지만 해도 한국전쟁을 미국이 주도하여 남측이 먼저 일으킨 것으로 철두철미 믿었는데, 그때 처음으로 중국에서 만난 믿을 만한 사람이 절대 그것이 아니라고 논리적으로 설명을 하였는데 듣고 보니 설득력이 있는 것이었다고 한다. 그는 그때부터 모든 것을 의심을 하기 시작하였다고 한다. “우리가 속지 않았느냐? 이것이 거짓이라면 그 뒤에는 우리가 모르는 것이 많겠구나” 하는 생각을 했었다고 한다.

중국을 드나드는 사람들은 한국으로 귀순하는 쪽으로 태도변화를 하는 경우도 많다. 이들은 외화벌이하면서 중국과 연계를 가지면서 사상이 바뀌기 시작했다고 한다. 중국에 처음 올 때는 한국에 갈 생각은 없었으나 점차 그렇게 생각하고 행동하게 된다고 한다.³¹

²⁹ 서옥명(32세 여자, 2003년 1월 탈북) 증언.

³⁰ 남희순(27세 여자, 전 북한 소년단 지도원) 증언.

³¹ 남희순 증언.

나. 남북관계 개선에 의한 남한으로부터의 정보 유입

남북관계가 개선됨에 따라 남한을 통하여 북한에 정보가 유입되고 있다. 남북교류가 활성화되었고 많은 남한 사람들이 북한을 방문하였으며 북한에서도 남한을 방문한 숫자가 증가하였기 때문이다.

1989년 6월 12일 남북교류협력에 관한 지침 시행이후 2004년 12월까지 남한주민의 북한 방문은 81,470명이며, 2005년(10. 10 현재)에만 272건에 8,831명이 방북하였다. 이 외에도 1998년 11월 18일 금강산 관광선이 첫 출항한 이래 2004년 12월까지 856,997명이 금강산을 관광하였으며, 2005년 6월에 100만 명을 돌파하였다. 북한주민의 남한방문은 2003년 8월의 대구유니버시아드 대회 참가 527명의 방문을 포함하여 2004년 12월 말까지 3,930명이다.³²

남한사람들이 북한을 방문하여 북한주민과 직접 접촉한 경우는 많지 않지만 북한의 간부들과의 접촉, 제한된 수의 주민들과의 접촉은 잔잔한 파장을 일으키고 있다.

정보의 통제 속에서도 남북간의 큰 정치적 행사는 주민들의 의식에 큰 충격을 준다. 가령 6·15 정상회담은 북한주민들에게 충격적 사건이었다. 이전까지 한국의 역대 대통령인 박정희, 전두환, 노태우 대통령에 대하여 “독재자, 나쁜 사람, 매국노, 민족반역자, 괴뢰군” 등으로 마구 욕만 하다가 김대중 대통령이 김정일과 정상회담을 하게 되자 인식이 크게 달라졌다.

³² 통일부 홈페이지, www.unikorea.go.kr

괴뢰두목 하면 정말 쓰레기고 미국의 앞잡이고, 반역자고, 매국노고 이런 생각, 이런 신문만 봤잖아. 노동신문, 그런 거만 보다가 그런데 한국의 대통령이 갑자기 북한에 와서 김정일이 만난다 하니까 당장 통일이 되는 것 같고 진짜 짹 짹 놀랄 일이죠.³³

남한의 물건과 돈도 북한에 많이 들어왔으며 주민들의 의식에 영향을 미치고 있다. 인도주의적 지원과 대북 경험의 그것이다. 남한의 대북 지원 규모는 정부차원, 민간차원, 국제기구 등을 통하여 이루어졌다. 지원규모는 1995년 6월부터 2004년 12월 말까지 총 11억 6,071만 달러에 이르고 있다. 그 중 정부차원에서는 비료, 옥수수 등 품목을 중심으로 총 7억 3,593만 달러를 지원하였으며, 민간차원에서 총 4억 2,477만 달러를 지원하였다. 한편 차관 공여방식의 식량지원도 추가되었으며, 2000년에는 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤, 2002년에는 쌀 40만 톤, 2003년에는 쌀 40만 톤, 2004년에도 쌀 40만 톤을 차관방식으로 지원하였다. 대북지원도 북한주민들의 의식에 큰 영향을 미쳤다. 남한이 잘 산다는 인식, 남한 물품이 질이 좋다는 인식을 심어주게 되었다.³⁴

다. 남한의 대북방송·빠라 등의 대북침투 매체에 의한 정보

남한에서 대북 선전용으로 보내는 빠라, 방송 등이 북한에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 가령, 남한의 빠라는 북한주민들에게 남한의 물건과 소식을 접하는 계기가 되고 있다. 밖에 나가면 빠라가 많이 떨어져 있는데, 그 빠라가 자신의 세계관에 결정

³³ 서옥명 증언.

³⁴ 이일수(30세, 전 북한 군인, 2003년 9월 탈북) 증언.

적인 영향을 주었다고 증언하는 탈북자가 있다.³⁵ 처음에는 종이의 질과 디자인이 너무 좋아서 찢어버리기가 아까워서 주머니 속에 집어넣었다고 한다. 발각되면 정치범수용소에 끌려갈 것을 알면서도 버리기가 아까웠다고 한다. ‘한국의 서울 시민들 일요일이면 바닷가에 레저 주말여행 떠난다’는 등의 장면들은 인상 깊었다고 한다.

1998년 쯤 대학에서 농촌지원을 나가면 한국에서 뿌린 씨라를 보게 되는데, 물에 젖어도 씨라가 쪼들지 않았다고 한다. 남한의 물자가 발전되었다는 것을 알 수 있었으며, 그것을 보고 한국경제가 발전했다는 것을 알 수 있었다고 한다. 1990년도에 삼촌이 알려주었는데, 고향을 지켜야 하고, 또한 김일성에 대한 충성심 때문에 한국에 올 생각을 못했다고 한다.³⁶

그리고 남쪽에서 뿌리는 신문, 특히 조선일보, 월간조선 등을 접하기도 하였는데 북한에서는 바로 옆 동네에서 무슨 일이 일어나도 정보를 통제하기 때문에 잘 모르는데, 오히려 한국 신문을 통해서 옆 동네 소식을 알게 될 정도였다고 한다. 점점 이런 일이 쌓이다 보니 남조선 말이 진실이라는 결론에 다다랐다고 한다. 조그만 소책자 “김정일은 망나니였다”라는 제목이 지금까지도 기억이 남아 있다고 한다. 당시 김정일 이름을 그냥 부르는 것만으로도 역적의 행위였는데 주머니에 숨겨 들어가서 밤새 읽었다고 한다. 김정일이 대학시절부터 비도덕적으로 행동하였다는 말에 처음에는 믿을 게 안 된다는 생각을 했다고 한다. 당시에는 머릿속에 이미 탁월한 수령, 인자한 아버지 등의 이미지가 뿌리깊이

³⁵ 하영우(40세, 전 북한 당기관학교 지도원, 2003년 9월 탈북) 증언.

³⁶ 천은정(36세 여자, 전 북한 대학교수, 2003년 12월 탈북) 증언.

박혀 있었으니 들어갈 자리가 없었다. 그러나 그 책자의 내용이 머릿속에 기억되어 있으면서 사회에 나와서 여러모로 살면서 보니 그 때 읽었던 내용이 사실일 것이라는 생각을 차츰 하게 되었다고 한다. 김정일을 1995년도 7월에 30미터 거리에서 보고 깜짝 놀랐다고 한다. 저건 인간이 아니로구나 하는 생각이 들었으며 그러면서 그 때 본 책 내용이 떠올랐다고 한다.³⁷

또 한 탈북자는 북한에서 한국 라디오 방송을 들은 적이 없지만, 자신의 아들은 밤이면 이불 속에서 라디오 파장 맞추어서 몰래 한국 방송을 들었다고 한다. 아들은 외화벌이하면서 중국과 연계를 가지된 뒤부터 사상이 바뀌기 시작하였다고 한다. 들은 바에 의하면, 한국 드라마·영화·음악 등은 보위부 사람들 자체가 그걸 보고 싶어하는 수준이라고 한다.³⁸

한 탈북자는 1986년부터 1990년도까지 본격적으로 남한에서 하는 방송을 들었다고 한다. 군복무를 황해남도 대천연안, 웅진까지 나와서 했는데 스스로가 중대 180명의 정치생활을 책임지는 위치인 사관장이다 보니 자기를 통제할 사람이 없었기 때문에 비교적 자유롭게 방송을 들을 수 있었다고 한다. 자신의 방, 창고에서 문을 닫아 놓고 라디오를 틀어서 들었는데 처음에는 깜짝 놀랐다고 한다. 88올림픽 때 거리에서 시민들 인터뷰를 하는데, 보지는 못하더라도 말하는 어법이 매우 자유롭다는 느낌이 왔다고 한다. 교육을 받기로는 남한은 자유가 없고 못 먹어서 다 기형아가 되었다고 하는데, 우리 북한보다 더 나은 듯 느껴졌다고 한다. 화면으로도 보고 싶은 마음이 들었다고 한다.³⁹

³⁷ 하영우 증언.

³⁸ 하희웅 (69d세, 여성, 의사, 2003년 12월 탈북) 증언.

남한방송을 듣고 태도변화를 일으키는 경우가 많다. 남한방송을 들은 사람은 대체로 태도변화가 일어난다고 한다. 한 탈북자의 경우는 1989년도부터 듣기 시작하였다고 한다. 남조선 방송을 듣다가 완전히 발각되지는 않았지만 보위부에서 눈치를 챘다고 한다. 신분이 핵심당원이었기 때문에 보위부나 안전부에서 감시를 심하게 하지 않았다고 한다. 라디오는 1987년도에 중국에 다녀와서 개인자금이 있었기 때문에 원산외화상점에서 구입한 일본제 라디오라고 한다.

북한주민들은 중국에서 들여온 한국 유행가, KBS 방송 등을 듣는다고 한다. 라디오를 듣고 중국에 한 번 방문하면서 한국 KBS 방송을 청취하고, 김만철이 귀순한 사실을 중국에서 방송으로 알게 되었다고 한다. 냉전시기였기 때문에 한국방송에서는 김만철을 이용해 북한을 비방하였는데 김일성을 여우같이 교활하고 진시황처럼 독재자라는 비방, 북한사람들은 북조선노동당으로부터 이탈하라는 선전하였는데 본인은 이러한 주장에 공감하였다고 한다.

그러나 대체로 북한주민들은 공포 속에서 한국방송을 청취한다고 한다. 일본방송, 미국방송도 들어오지만 외국어를 잘 모르니까 그건 잘 알아들을 수가 없고 그저 한국 방송이 들리면 그것도 방문을 잠그고 이불을 뒤집어쓰고 듣는다고 한다. 그래서 소리가 잘 안 들리는 경우가 많다고 한다.⁴⁰

북한당국이 라디오 청취를 통제하지만 북한주민들이 모두 고지식하지는 않다고 한다. 통제 속에서도 진리는 막을 수 없기 때

³⁹ 하영우 증언.

⁴⁰ 남희순 증언.

문이라고 한다. 사람들이 이제는 반도체 라디오를 가지고 있어도 보위부에 등록을 안 한다고 한다. 이전에는 고지식하게 다 등록을 했지만 이제는 그렇지 않는다고 한다. 라디오 가진 것을 숨기고, 몰래 가족끼리 듣는다고 한다. 라디오를 등록하면 무조건 보위부에서 탐지기로 포착하기 때문이다. 사람들이 그에 맞게 이제는 의식이 발달하여 인민들은 이미 알 것을 다 안다고 한다. 위의 간부들도 의식이 많이 변화하였다고 한다.

‘자유의 소리’라는 라디오 방송은 못 들어 봤지만 VA(미국의 소리방송)는 들었다고 한다. VA 방송이 대체로 9시에 나오는데 그때부터 주파수가 잘 잡힌다고 한다. 점심시간에 KBS 2가 들어오고 KBS 1이 저녁시간에 들어온다고 한다. 제일 애청했던 것은 KBS 1에서 하는 사회교육방송으로서 강인덕의 새벽 1시에 “노동당 간부들에게”라는 방송이라고 한다. 북한에서 아주 파급효과가 큰 방송이라고 한다. 그래서 김정일이 강인덕 박사가 통일부장관이 되었을 때 내보내라고 하였다고 한다.

라. 남한의 TV 등 정규방송 · 남한과 연변을 통한 청취

북한이 외부 정보의 침투를 철저히 차단하고자 노력하고 있지만 북한체제에서 가장 해악스러울 수 있는 남한 정규 TV방송이 시청되고 있다는 것은 놀라운 사실이다.

종합시장 신설 이후 특히 변화된 측면의 하나는 남한 TV의 시청이 증가되고 있다는 점이다. 종합시장 도입으로 공산품 장사가 묵인됨에 따라 장사의 품목과 양이 많아지면서 비합법적 물건들이 쉽게 거래된다고 한다. 그 중의 하나가 중국산 TV인데 주로

돈이 많은 간부층이 구입하여 시청하는데, 이전의 TV로는 잡히지 않던 남한 방송이 자동채널 TV가 도입됨에 따라 잘 잡힌다는 것이다. 리모콘 방식의 자동채널 TV는 통제가 어려워지고 있다. 리모콘 있는 TV는 고정하기 좀 힘들기 때문에 보위부에서 채널 고정하러 오면 북한주민들은 리모콘을 잊어버리고 없다고 하는데, 이럴 경우 TV만 어떻게 고정을 시켜 놓는데 리모콘으로 채널을 변경하여 시청하게 된다고 한다.⁴¹

함흥 이남지역, 동해 및 서해 연선에서는 남한 TV가 잘 잡힌다고 한다. KBS 1, KBS 2, MBC, EBS 방송이 잡힌다고 한다. 그런데 중부지방은 산악지대라서 잘 안 잡히며 화질은 날씨에 영향을 받기는 한다고 한다. TV뿐만 아니라 비디오가 보급됨에 따라, 남한 방송을 CD로 녹화한 것 등이 거래된다고 한다.⁴² 그래서 평양 당중앙위원과 같은 요직, 군부, 안전부, 보위부에 있는 사람들이 남한 TV를 본다고 한다.

간부들은 남한방송을 많이 시청을 하고 있다고 한다. KBS 1라디오, 아침 8시에 하는 KBS 2TV 「뉴스와 화제」, 9시 종합뉴스 등은 항상 듣고 보고 있다고 증언하였다.⁴³

간부들은 겉으로는 충성하지만 남한 TV를 다 본다고 한다. 어찌 보면 TV 문화가 성숙한 단계로 되면서 겉으로는 변화가 없는 것 같아도 개인적으로는 상층부일수록 많은 변화가 일고 있다고 한다.

결국 간부는 남한 TV를 보고, 하층부는 각기 다른 수단을 통하

⁴¹ 강영래 증언.

⁴² 서만명 증언.

⁴³ 서만영 증언.

여 변화하고 있다고 한다. 위에서 하라는 대로 하면 굶어죽을 수밖에 없기 때문에 국내에 있어도 죽고 탈북해도 죽는다면 탈북도 하고 정부에서 하지 말라는 장사를 하게 된다고 한다. 주민들의 의식변화의 시발점은 이판사판식의 현상타파적 사고방식 때문이라고 한다.⁴⁴

연변 지역에 나온 탈북자들의 남한 TV 시청도 증가하고 있다. 연변지역에서는 남한의 위성방송이 방송되고 있으며 조선족들은 대체로 중국 TV보다는 남한 위성 TV 프로그램을 보고 있다. 그래서 연변에 있는 탈북자들은 남한 TV 방송을 접하게 된다. 이는 탈북자의 증언에 잘 나타나 있다.

중국 조선족은 중국 TV 안 보고 한국 TV만 봐요. 그래서 보게 되었어요. 친척집에서 놀면서 그걸 보고 딱 보니까 처음에는 거짓말 같았어요. 처음 보니까, 한국에 대해서 전혀 개념이 없었는데 방송도 못 듣고 라디오도 못 들던 게 TV보고 처음에는 거짓말 같았어요. 북한에서 와서 북한 TV만 보다가, 중국에 와서 연길이나 용정이나 시골도 세상 이렇게 생겼나 하는 생각이 드는데 한국 TV까지 봤으니까 완전히 깜짝 놀라지요. 믿어지지 않았어요. 처음에는 거짓말 같았어요. 처음 하루 이틀은, 그러다가 한 한 주일을 연속 뉴스만 계속 들여다봤어요. 24시간 안자고 TV만 봤어요. 그리고 친척들이 소개해 주는 한국 드라마 보고, 한 한주일, 열흘 보니까 내용 들어보니까 거짓말 같잖아. 우리 북한의 뉴스는 다 거짓말이에요. 가공된 말이고 틀에 박힌 짜여진 말인데 짜여진 선전문구 프로그램 그대로 짹짹 그저 앵무새처럼 반복하는데 한국의 뉴스는 보니까 거짓

⁴⁴ 서만영 증언.

말이 아닌 것 같아요. 한 주일 들어보니까 왜냐하면 잘못된 것도 나오고 살인, 강도 이런 것도 나오고, 화재 난 것도 나오고 어디서 살인 한 것도 나오고 그대로 옳은 거, 그른 것, 잘못된 것, 부끄러운 것도 다 솔직하게 뉴스에 나오는 거예요. 그래서 저건 거짓말일 수 없다 사실이겠다. 거짓말이 아닌 것 같다. 우리는 왜곡 선전을 들어왔잖아요. 한국에 대해서. 왜곡된 것, 사건이 하나 터져도 서해사건이 터져도 한국에서 일으켰다 하면은 그저 그런가보다 하지, 모르잖아요. 우리는, 그건 그런가 보다. 구체적인 내용도 모르면서 그저 그렇겠지 이렇게 생각하는 데 한국 뉴스 보니까 생생하게 그대로 나오고 이게 거짓말일 수 없다. 우리가 생각하던 게 다 잘못됐구나. 내가 생각하고, 보고 느낀 게 100% 다 거짓말이구나 하는 걸 거기서 깨달았어요.⁴⁵

한 탈북자는 북에 있을 때 VA를 많이 들었다고 한다. 얼마나 많은 사람이 듣고 있는지는 파악하기 어렵지만 많이 듣고 있다고 한다. 특히 쌀문제, 지원문제 때문에 정보를 위해서 많이 듣고 있다고 한다. 잡혀서 추방될까 봐 조심하고 있고, 자신이 무역하면서 일본에서 엄청나게 많은 중고 녹음기를 들여왔다고 한다. 북한에서 중파, 단파 라디오가 잡힌다고 한다. 라디오에 필요한 배터리는 중국에서 밀수해 온다고 한다.⁴⁶

예전에는 한국에 대해 불쌍하다고 생각했는데, 지금은 한국이 발전해서 잘산다는 인식이 박혀 있다고 한다. 방송을 듣는 사람도 많다고 한다. 겉으로는 김정일을 받드는 것 같지만 들어내지

⁴⁵ 서옥명 증언.

⁴⁶ 남인중 증언.

는 않지만 불만이 많으며 같은 친척과 가족끼리는 불만을 노골적으로 말한다고 한다. 북한에서는 나쁜 보도는 하지 않기 때문에 소문이 퍼져야 알게 되지만, 북한당국이 거짓말하는 것을 다 알고 있다고 한다. 친척들끼리 TV 보면서 불평을 한다고 한다.⁴⁷

북한주민들은 속으로 불만이 가득했다고 한다. 남한이 일본보다 전자제품, 자동차 공업이 더 발전했다는 말이 소문이 돌았다고 한다. 국경 주위의 사람들을 통해서 말이 들어온다는 것이다. 당일군이라는 사람이 집에서 밤마다 중국에서 방영하는 한국영화를 보더라는 것이다. 남한이 아주 잘사는 것을 보게 된다고 한다. 사상이라는 것이 별 의미가 없다고 한다. 당일군 중에서도 김일성 동상이라든가 연구실을 검열 다니는 사람이 한국영화를 보고 있다고 한다. 밑에 있는 간부들은 썩고 있다는 것이다.⁴⁸

남한방송 듣고 의식 변화에 미친 영향은 크다. 그렇게 막혀 있었는데, 남한방송을 들은 사람들은 큰 의식변화를 보인다고 한다.

마. 유비통신, 내부 사회이동의 증가를 통한 정보유통

북한에서 공식 언론이 제한되어 있고 정보 내용이 왜곡되어 있기 때문에 북한주민들은 공식언론보다는 구전정보 즉, ‘유비통신’을 더 신뢰하는 경향이 있다.

그런데 최근 경제난이 심화되면서 암시장이 발달하고 암시장이 다시 종합시장으로 양성화되었으며 장사를 위하여 사회이동이 활성화됨에 따라 유비통신이 과거 어느 때보다 활성화되고 있다.

⁴⁷ 김숙희(50세 여성, 전 북한 교사, 2003년 12월 탈북) 증언.

⁴⁸ 김숙희 증언.

경제난을 계기로 사회적 관계망의 속성이나 형태가 바뀔 뿐만 아니라 그 범위가 공간적으로 확장되는 특징도 나타나고 있다. 사회주의 건설과정에서 주거양식과 도시공간 배치, 거주 이전과 여행의 자유 제한, 그리고 인민반 조직 등을 통해 주민들을 지역 사회 내부에 가두고 공적 관계망에서 벗어날 기회를 원천봉쇄하였는데 이제는 이러한 기제들이 무력화되면서 유동인구가 급증하고 있다.⁴⁹

장사를 통한 사적 관계망의 공간적 확장도 일어나고 있다. 장사를 위하여 도시주민들 간의 원거리 이동을 통해 사회적 관계망이 공간적으로 확장되면서 사적 관계망이 형성·확산되는 양상이 나타나고 있다.

주민들의 공동체적 만남이 인민반에서 시장으로 이전되었다고 볼 수 있다. 북한에서 인민반은 직주근린원칙에 따라서 직장근처에 주거지가 집단적으로 보급되었기 때문에 과거의 공동체가 사회주의적 공적 공동체로 대체되었다. 그러나 이제 인민반의 통제가 약화되고 있다.

실제로 북한주민들의 사회이동은 매우 활발히 이루어지고 있다. 경제난 이후 장사하는 사람들의 증가로 사회이동의 증가하고 있다. 사회이동을 하는 사람 중에는 국가적인 용무보다 장사 일로 많이 다니니까 기차가 상당히 혼잡스럽다. 그렇기 때문에 기차표 출표원들은 기차표를 뒤로 빼돌려 암표로 판매하는 경우가 많다고 한다.⁵⁰ 활발한 사회이동은 정보소통을 증가시킨다. 가령,

⁴⁹ 장세훈, “북한 도시주민의 사회적 관계망 연구,” 한국사회학연구 (2005년 근간), p. 20.

⁵⁰ 강영래 증언.

기차간에서 익명의 사람들끼리 정치적 불만을 토로하는 경우가 증가하고 있다. 누구인지 모르기 때문에 고발할 염려도 없고 같이 불만을 표출하며 정보를 교류한다고 한다.

장사를 다니면서 중국에서 얻는 소식, 정보가 매우 중요한 정보 유통 경로가 된다고 한다. 공식 언론에서는 보도하지 않는데 주민들은 유비통신으로 알게 된다고 한다. 가령, 용천역 참사에 대해서도 공식 보도는 없었지만 목격자들이 입에서 입으로 전달해서 알게 된다고 한다.⁵¹

3. 사회의식

가. 가치의식 변화

북한체제에서 가장 중요한 가치는 사상적 충실성인데 이는 곧 당과 수령에 대한 충성이었다. 이것이 북한에서 가장 가치로운 이유는 당과 수령에 충성하면 생계와 출세가 보장되기 때문이다. 당원이 될 수 있고 좋은 대학에 진학할 수 있으며 간부직도 얻을 수 있기 때문이다. 좋은 사상 성분이 곧 부와 권력과 명예를 보장하기 때문이다. 당과 수령에 충성하면 가장 가치로운 것을 다 얻을 수 있었다. 북한주민들은 충성만 하면 자신의 현재와 미래를 국가가 보장해 준다고 생각했었다. 그래서 자신의 삶과 운명도 미래도 당과 국가와 같이 한다고 생각했다.

그러나 경제난으로 정부가 개인의 정치적·사회적 보장을 책

⁵¹ 김선금(25세 여자, 학생, 2004년 1월 탈북) 증언.

임질 수 있는 능력을 상실하게 되었고 급기야는 배급제가 유명무실화되었다. 이제는 제도가 달라졌다. 북한주민들에게는 세상이 완전히 달라진 것으로 인식되게 된 것이다. 이제는 노동을 해서 돈을 벌고 그 돈으로 상품을 시장에서 구매해야 하는 제도에 살게 된 것이다. 자본주의 시장제도와 큰 차이가 없는 방향으로 체제가 변화된 것이다.

과거에는 입당하는 것이 가장 명예롭고 출세를 할 수 있는 관문으로 인식되었으나 이제는 일반주민들에게는 당원 자격이 별 보상이 되지 못하고 있기 때문에 입당에 별 관심이 없다. 가치의 식 변화로 나타난 제도 변화의 전형적인 예의 하나는 청년들의 군대기피 풍조이다. 북한 청년이 군복무를 선택하는 기본 동기는 입당을 하기 위한 것이었는데 입당해서 당원이 되어도 별 이득이 없기 때문에 길고 고생스런 군생활을 거치기보다는 돈을 쉽게 버는 길을 선택하는 추세이다. 군대기피에 대응하여 북한당국은 2003년 3월 개최된 제10기 6차 최고인민회의에서 ‘군사복무법’을 제정하고 전민군사의무복무제로 전환하였다.

정치적 측면에서 변화한 것은 별로 없다. 당의 성분규정은 변함이 없다. 위에서 더 강화하고 조인다. 정책은 안 변했지만 사회는 변화하였다. 북한주민들은 성분관리보다는 차라리 돈이나 별자는 쪽으로 생각을 바꾸게 되었다.⁵²

7·1 조치 이후 북한당국이 새로운 구호로 내세우고 있는 ‘실리사회주의’도 북한주민들에게 새로운 활력의 전기를 마련해 주고 있다. 실리사회주의라는 구호에 따라서 주민들 개인과 기업의 의식구조가 변화하였다. 과거와는 달리 이윤이 생기지 않는 일에는

⁵² 이진강(40세 남자, 해외주재 은행간부, 2004년 탈북) 증언.

관심이 없으며 오로지 돈을 벌기 위한 일에 가치를 두고 있다. 실리사회주의의 어원적 의미를 살펴본다면 실리는 곧 실제적 이득이라고 설명되고 있다. 그런데 ‘실리’의 실제 경제생활에서의 의미는 ‘이윤 극대화’임을 알 수 있다. 실리의 보장이 이윤의 극대화를 의미한다. 그런 점에서 실리는 교조적인 사상성과 혁명성보다는 효율성과 수익성을 강조한다는 뜻으로 이해된다는 것이다.⁵³

탈북자의 증언에 의하면 “새로운 경제관리체계가 들어와서 실리를 강조한 이래 기관거래 뿐만 아니라 개인간 거래에서도 보수가 없이 무보수로 기술을 제공한다든지 노력을 판다는 것은 없어졌으며, 보수가 없는 것이 거의 없어졌다고 봐야 한다”고 한다. 공짜로 되는 것이 없다고 한다. 조선신보 (2004. 11. 22)가 김일성종합대학 경제학부 교수들과의 인터뷰에서 7·1 조치와 관련 “모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계의 확립”이라고 한 것은 주목할 만하다.⁵⁴ 북한주민들은 이제 모두 돈벌이가 최고의 가치가 되었고 돈을 받지 않고 공짜로 일해 주는 데는 관심이 없다고 한다. 요약컨대, 실리주의는 개인이든 기업이든 이윤극대화를 의미하며, 이것은 곧 시장경제를 촉진하는 요인이다.

그런 의미에서 7·1 조치를 통하여 경제적 성과보다도 사회적 의식의 변화가 더 컸다. 사람들이 돈을 알게 되었다는 것이 가장 큰 변화이다. 사회주의 특성상 자본의 힘이 없었다. 국가에 의존해야 했다. 7·1 조치 이후에는 돈을 벌어야겠구나 하는 인식을 하게 되었다는 것을 사람들이 깨닫게 되었다. 돈맛을 알게 되었다.⁵⁵

⁵³ 석만영(44세, 함북 단천 시병원 의사, 2003년 7월 탈북) 증언.

⁵⁴ 양문수, “북한의 종합시장,” p. 272.

체제에 대한 신뢰를 상실하고 있기 때문에 체제에서 보장을 받기보다는 각자 자기 스스로를 보장하는 방안으로서 돈을 벌고 돈을 모으는 데 관심이 많다. 일반주민이든 고위간부든 차이없이 돈을 버는 데 관심이 크다. 군장성, 핵심부서 간부들도 돈을 가장 중시하여 모두 돈에 신경쓴다고 한다. 높은 직위의 사람일수록 재산축적에 신경을 쓰고 가진 것을 아까와 하고 잃을까 걱정한다고 한다. 당성과 충실성보다는 돈이 우선이라고 한다. 달리가 가장 가치로운 것으로 되었다.⁵⁶

나. 자유주의 및 개인주의

북한에서 가장 중요한 행위규범인 집단주의는 국가에서 배급이 정상적으로 지급될 때에는 상당히 설득력을 가지고 작동되고 있었다. 그러나 배급이 중단되고 개인들이 각자 능력대로 수단대로 장사, 밀수, 부업 등의 다양한 방식으로 생계를 유지하는 상황에서 자유주의 및 개인주의는 생존의 원리로 인식되었다. 실제로 주체사상의 핵심명제는 “혁명과 건설의 주인은 인민대중이다. 그러므로 자기 운명의 주인은 자기 자신이며, 자기 운명을 개척하는 힘도 자기 자신에게 있다”는 명제는 과거 어느 때보다도 현실적으로 북한 주민들의 가슴에 와 닿았던 것이다. 그래서 주체사상이 이제는 장사를 해서 먹고사는 북한주민들에게 개인주의를 정당화하는 공식이념으로 활용되고 있는 셈이다. 북한을 탈출하는 많은 탈북자들이 탈북을 하게 된 동기에 대하여 주체사상에서

⁵⁵ 하성준(40세 남자, 중동지역 북한파견 건설회사 부사장, 무역성 2국 과장, 2004년 탈북) 증언.

⁵⁶ 이진강(40세 남자, 해외주재 은행간부, 2004년 탈북) 증언.

자기 운명은 자기 자신이라는 말이 생각나서 결행을 하게 되었고 증언하는 경우가 많이 있다. 집단주의가 북한 사회주의의 핵심 규범이라면 집단주의가 무너지고 개인주의가 성행하고 있는 북한에서 사회주의는 핵심적인 규범을 침식당하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

북한의 경제가 계획경제에서 시장경제적 요소를 대폭 도입함에 따라 사회적 측면에서도 시장경제적 요소가 많이 확산되고 있다. 이에 따라서 북한주민들은 이제 김일성과 김정일 지도자에 대한 암흑기적 미몽에서 점차 깨어나 자기 자신이 자기운명의 주인이라는 의식의 각성을 하고 있다.

과거의 신적인 존재였던 김일성이 사망한 이후 북한주민들의 의식은 꿈에서 깨어나듯이 현실적인 인식을 하게 되었다. 김일성은 절대적 능력을 가진 신이었으나 신은 죽었다고 인식하게 된 것이다. 절대자에 대한 이상화에서 깨어나는 계기가 되었다. 김일성 사망 이후 김일성과 김정일을 비교하는 의식이 생성된 것이다. 절대적 사고에서 비교적 사고가 싹트게 된 것이다. 비교의식은 절대자에 대한 개인승배를 깨뜨리는 인식의 출발점이 되고 있는 셈이다. 김일성은 위대한 지도자로 그대로 남아 있지만 김정일에 대한 평가는 매우 부정적이다.

신적인 경지의 김일성은 사망하고 김정일은 가난을 구제하지 못하고 실패만 하고 거짓말로 기만하는 독재자로 인식하는 경향이 나타나고 있다. 북한주민들의 의식은 이제 김정일에 대한 의존성에서 해방되고 있는 것으로 볼 수 있다. 자기 운명은 자기가 결정해야 한다는 주체사상의 개념을 이해하고 있는 북한주민들이 시장에서 실제로 자기생계를 자기가 벌어야 하는 변화된 상황

에서 의식 각성을 하고 있는 것으로 보인다.

실제로 북한에서 주체사상이 인간의 해방을 각성시키는 이론적 배경으로 작용하는 측면이 있다. 북한주민들은 ‘내 운명의 주인은 나 자신이라는 사실’을 자각하게 되면서 ‘신’이 자기를 먹여 살리는 것이 아니라 억압의 주체에 불과하다는 것을 인식하고 있다고 한다. 과거에는 당과 수령이 부여하는 시혜로 산다고 생각하였지만 이제는 자기의 노동의 대가로 받은 월급으로 시장에서 생필품을 구매하여 사는 것이다. 자기운명의 주인은 자기 자신이라는 사실을 체험하면서 새로운 진리를 각성하게 된 것이다.

북한의 르네상스는 주체사상에 대한 새로운 인식에서 시작되는 셈이다. 사실은 주체사상에 대한 이해가 아니라 주체사상에 대한 반발이다. 지금까지 이해한 주체사상은 주인 행세를 한 것이 나 자신이 아니라 국가였고 김정일이었기 때문이다. 정말 내 운명의 주인은 나 자신이어야 한다는 사실을 각성하기 시작한 것이다.

배급제가 아닌 임금노동제에 의하여 받은 임금으로 시장에서 구매한 물건은 이제 수령의 선물이 아니라 자기 노동의 산물로 인식하게 된 것이다. 개인승매에 부정적으로 작용할 가능성이 높다.

다. 개혁·개방에 대한 인식

북한주민들의 사회의식에서 주목할 것은 중국의 개혁·개방에 대한 동경이 확산되고 있어서 북한 주민들의 인식과정에 중요한 준거들이 되고 있다는 점이다. 북한에서 중국으로 탈북한 경험을 가진 사람들의 숫자가 증가하고 중국의 상품이 많이 유입되면서

중국은 북한주민들에게는 큰 선망의 대상으로 떠오른 지 오래다. 비록 중국에 갔다 오면 정치범으로 처벌되었으며 국가 공무 일군들도 공무차 중국을 갔다 오면 보위부의 내적 검토, 감시권에 들었지만 주민들 인식에는 중국이 고맙기도 하고 희망의 등대처럼 보였다고 한다.⁵⁷

북한당국이 7·1 조치에 대하여 새로운 경제관리체계라면서 대대적인 선전을 하였을 때 북한주민들은 이제 북한도 중국처럼 개혁·개방으로 나가지 않겠느냐, 이제 허리를 펴겠구나 하고 생각하였다고 한다. 초기에 두어 달 정도는 높은 임금이 지급되는 등 반짝 효과도 보았다고 한다. 그런데 얼마지 않아서 임금 지불이 중단되고 상대적으로 시중가격이 그만큼 올랐기 때문에 생활이 더 어려워지자 국가가 사람을 놀리는구나 하고 생각하게 되었다고 한다. 중국의 개혁·개방이 중국 사람들을 부자로 만들었다고 생각하기 때문에 북한도 언제쯤이면 중국처럼 개혁·개방을 하느냐가 북한사람들의 관심사이다.

북한주민들은 개인적으로는 시장경제가 천만 번 옳다는 것을 다 안다고 한다. 북한주민들은 개혁·개방은 곧 시장경제라고 생각한다. 중국이 경제적으로 개혁·개방을 했고, 시장경제 방향으로 나간다고 알고 있으며, 북한도 적어도 중국식은 모방해야 한다고 본다. 옛날에는 중국을 떼놈들이라고 했는데 이제는 반대로 되었다는 인식이 많다. 강 건너 중국은 불이 환히 밝았는데 북한은 암흑이라는 점이 큰 비교의 체험이 되고 있다고 한다.

북한주민들의 이러한 인식을 볼 때 중국이 모델로서 미친 영향은 엄청나다. 북한이 넘겨다보는 비교 틀이 중

⁵⁷ 박명익(전 북한 교사, 2003년 12월 입국) 증언.

국이다. 실제로 북한시장에서 거래되는 상품의 거의 전부가 중국 상품임을 감안할 때 중국의 상품이 북한인을 먹이고 입힌다고 볼 수 있으며 중국의 경제적 성공이 북한에 미친 영향은 엄청나다라는 것을 알 수 있다. 쌀, 옥수수, 마늘 등의 식량, 신발부터 모자, TV 등 공산품에 이르기까지, 평양에서 지방까지 통틀어서 중국판이라는 것을 감안할 때 중국의 경제발전이 북한에 미치고 있는 영향은 심대하다.⁵⁸

4. 일탈과 사회문제

가. 범죄

북한에서 엄격한 사회통제에도 불구하고 범죄는 많다고 한다. 경제난과 더불어 범죄가 매우 심각한 상황으로 발전되었다. 김일성 사망 후인 1995년을 기점으로 북한의 사회질서는 매우 문란해지기 시작하였다고 한다. 미래가 불확실하다고 생각하기 때문에 인내가 무너졌기 때문이라고 볼 수 있다.

가장 흔한 범죄는 절도이다. 국가의 배급이 중단되고 식량조달이 어렵게 되자 가장 즉각적으로 나타난 범죄는 국가재산 및 공장 생산물에 대한 절도이다. 사회주의 국가의 인민대중은 국가를 필요하면 이용하고 착취할 수 있는 그 무엇으로 간주한다. 비공식영역에서 사용되고 있는 자원은 모두 국가로부터 차용해오거나, 훔쳐오거나 아니면 횡령한다는 것이다. 간단히 말하면 국가는

⁵⁸ 서만영 증언.

사적 영역을 침범하고 대중은 공적 영역을 사유화하는 것이다.⁵⁹ 한스-요하임 마즈는 이러한 현상을 결핍을 보상받기 위한 집단적인 말없는 공모라고 보았다.⁶⁰

북한주민들은 경제난과 물질적 결핍상황에서 오는 문제를 극복하기 위하여 광범위한 대체보상노력, 즉 절도에 탐닉하고 있다. 주민들은 국가재산과 공장 생산물에 대한 줌도독질을 많이 하고 있다. 대부분의 사람들은 직장에서 무언가를 훔쳐온다. 그러나 그것은 발각되지도 않고 따라서 처벌도 할 수 없다고 한다.

한 탈북자는 국가재산의 절도에 대하여 김정일이 그 싹을 띄웠다고 지적했다. 1970년대 중반 후계자로 지목되면서부터 간부들에게 선물을 주는 버릇이 생겼다고 한다. 그런데 하급 간부와 인민들은 선물을 받지 못하기 때문에 자기 스스로 공장에서 물건을 가지고 나오게 되었다는 것이다. “우리는 우리 스스로 선물을 받는다”고 하면서 훔치기를 한다고 한다. 인민들의 사고방식이 그런 식으로 발달해 간다고 한다.⁶¹

군 내부에도 횡령이 많다. 군대에서 유행하는 은어의 하나는 “군단장은 군말없이 먹고, 연대장은 연속적으로 먹고, 대대장은 대대적으로 먹고, 중대장은 중요한 것만 먹는다”는 것이다.⁶²

둘째, 사회주의 이념에 대한 신뢰 상실에 따라 정신적 껍이 발생 할 때 대체적인 이념은 물질이 된다. 사회주의 이데올로기의 껍을 극단적인 물질주의가 채우게 된다. 정신적 공허와 물질적

⁵⁹ Yanqi Tong, “Mass Alienation Under State Socialism and After,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol 28, no. 2, p. 220.

⁶⁰ 한스-요하임 마즈, 송동준 역, 사이코의 삼: 감정정체, 분단체제의 사회심리 (서울: 민음사, 1994), p. 80.

⁶¹ 임복신(48세, 전 북한 제지공장 책임기사, 1998년 10월 입국) 증언.

⁶² 이철(43세, 전 북한 약기기술자, 2003년 12월 탈북) 증언.

결핍에 대한 대체보상인 것이다. 사회주의 신념에 대한 위기로 야기된 정신적 간극을 메울 수 없다면 공중도덕은 더욱 무너지고 극단적 물질주의가 수반되기 마련이다. 이러한 현상은 중국에서도 많이 나타났다고 한다.⁶³

식량난이 가져온 사회적 문제는 절도에 그치지 않고 절도과정에 폭력을 수반하는 범죄로 발전한다. 주로 도적질하는 사람이 자기 얼굴을 감추려고 죽인다는 것이다. 매우 원시적이고 잔인한 살인사건이 자주 일어난다고 한다. 사람 목숨이 너무 천시되어 걸핏하면 사람을 죽인다는 것이다.⁶⁴ 북한에서 범죄의 1순위는 군대이며, 2순위는 젊은 층이라고 한다. 극한적 상황에서 참을성 없는 젊은이와 무서울 것 없는 군인들이 마구 날뛰는 것이다. 군인들이 도적질, 살인, 강간, 차치기 등의 범죄를 많이 저지른다고 한다.⁶⁵ 피해본 민간인이 어느 부대 누구인지 신고하면 그 군인은 엄하게 처벌받게 되어 있다고 한다. 그래서 도둑질하다가 민간인에게 발각된 군인은 민간인을 살해하는 경우가 많다는 것이다.⁶⁶

범죄의 증가는 생존경제 차원의 자구노력이자 결핍에 대한 항의의 표현으로서 국가에 대한 간접적인 공격성을 의미한다고 볼 수 있다. 절도, 사기, 밀거래 등의 범죄도 급속히 증가하였다고 한다. 평양 거리도 저녁 8시만 되면 여자들은 다니기 어려울 정도로 치안상태가 문란하다고 한다. 거리의 사람들이 모두 도둑놈처럼 보이며 사람들의 눈빛이 달라졌다고 한다. 가장 우선적으로 공급

⁶³ Yanqi Tong, "Mass Alienation Under State Socialism and After," p. 223.

⁶⁴ 이재(37세, 전 북한 군예술선전대 작가 겸 연출자, 1999년 3월 입국) 증언.

⁶⁵ 노숙미(30세, 전 북한 수산물 상점 판매원, 2003년 12월 탈북) 증언.

⁶⁶ 이재(37세, 전 북한 군예술선전대 작가 겸 연출자, 1999년 3월 입국) 증언.

이 주어지는 평양이 범죄 때문에 농촌보다 살기가 더 어렵다고 생각하는 사람들도 있다고 한다.⁶⁷ 공포감을 주는 강력한 포고령이 많아졌으나 사회적 일탈은 지속된다고 한다. 왜냐하면 식량난은 생사가 걸린 문제이기에 포고령에도 불구하고 사회일탈은 어쩔 수 없이 지속된다는 것이다.

일탈은 범죄보다는 가벼운 행위로서 사회규범의 위반 등을 의미한다. 그러나 사회적 영향 면에서는 결코 가볍지 않다.

나. 뇌물과 국가기강의 와해

경제난이 가져온 사회적 문제의 하나는 힘있는 관료들의 뇌물수수이다. 관료적 통제가 엄격한 북한에서 주민들이 장사를 하기 위해서는 관료적 통제의 장벽을 극복하는 것이 필요하다. 그러나 북한에서 통제의 장벽을 허물기 위하여 반체제 조직을 형성하여 집단행동을 통한 변화를 이루어내기는 불가능하다. 그래서 장사를 희망하는 주민들이 간부들에게 뇌물을 공여하고 공조직을 이탈하여 장사를 하는 채널을 개발해 낸 것이다. 뿐만 아니라 장마당에서 장사하는 과정에서도 통제하는 요원들에게 뇌물을 공여하여 장사를 계속하는 ‘허락’을 받아낸다. 뇌물을 받으면서 공생 관계를 유지하고 있는 안전원들은 검열이 있는 날에는 “오늘 검열 나왔으니 팔지 말고 들어가라”고 귀뜸하여 준다고 한다. 군부, 당, 보위부, 안전부가 한 덩어리가 되어 암시장에서 장사하는 사람들을 ‘보호’하여 준다고 한다.

⁶⁷ 김진유(전 북한 평양 지방공업총국 자동차사업소 노동자, 1998년 4월 입국) 증언.

중요한 변화의 동인은 북한 간부들의 부패이다. 경제난 속에서 북한의 지배 엘리트들의 행위양식 중에서 두드러진 것은 비사회주의적 지하경제에 결탁하여 개인적 사리 추구에 몰두하는 경향이다. 북한의 지배 엘리트들이 광범위하게 뇌물수수에 가담하고 있다는 것은 이미 잘 알려져 있다. 입당, 대학 입학, 직장 배치, 주택 배정, 여행증명서 발행 등 대민업무에서 당, 행정관리들이 재량권을 행사할 수 있는 공간이 있는 곳이면 어디나 뇌물이 매개되어 있다고 한다. 심지어 기차표 판매원까지도 뇌물을 받고 기차표를 팔며, 기차에 여행객의 짐을 실어주는 짐꾼까지도 뇌물을 받아야 여행 짐을 기차에 실어준다고 한다. 뇌물 없이는 되는 일이 거의 없는 실정이다. 이런 상황에서는 상대적으로 높은 지위와 많은 권한을 가지고 있는 지배 엘리트들은 일상적으로 뇌물을 받음으로써 음성소득을 올리고 있다. 자신의 권한을 이용한 뇌물수수, 자신의 지위를 통해서 동원이 가능한 연줄망을 활용한 사익 추구 등 다양한 유형이 있다. 북한에서 간부들의 뇌물이 만연하여 사형선고 받은 자도 뇌물을 쓰면 살아남으며 처벌을 당하는 사람은 뇌물을 줄 능력이 없는 약한 자들이라는 인식도 팽배하고 있다.⁶⁸

북한에서 간부들은 내 손에 풀기가 있을 때 즉, 권력이 있을 때 한 푼이라도 모아야 한다고 생각한다. 권력이 있으면 현재뿐만 아니라 간부에서 떨어졌을 경우까지 대비하여 축재를 하는 것으로 알려져 있다. 간부들의 부정부패는 경제난이 심화되면서 더욱 성행하고 있다. 중간층 간부(각 도·시·군·구역 지도원, 내각 부부장, 중앙당 과장)들은 북한체제에 문제가 많고 장래가 불확

⁶⁸ 노숙미 증언.

실하다는 것을 인지하고 개인의 이윤 챙기기에 급급한 사람이 많으며, 권력층 내에는 남한에 의해 통일될 경우를 대비하여 “살아 남으려면 돈을 마련해 놓아야 한다”는 등의 의식이 확산되고 있는 등 부정부패가 심하다. 공식적 직위에 부여된 권한을 이용하여 부정부패에 참여함으로써 음성적 소득을 올리고 있는 것이다.⁶⁹

북한의 간부들에게 부정부패가 만연하는 이유는 여러 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 북한에서 관직이 경제적 부와 사회적 명예를 얻는 유일한 통로이기 때문이다. 따라서 자리를 잡으면 그것을 통하여 모든 것을 실현하고자 하는 속성이 있다.

둘째, 권력자의 재량권이 크기 때문이다. 북한이 법으로 모든 것이 결정되는 법치관료주의 사회가 아니라 최고권력자의 독재에 의하여 주요 정책이 결정되는 체제이며, 하부단위도 마찬가지로 단위기관의 책임자가 재량권을 많이 가진 체제이다. 법치가 아니라 인치의 사회이다. 따라서 권력자의 부정부패의 소지가 많은 체제이다.⁷⁰

셋째, 남한의 언론과 같이 비리 간부를 공개적으로 문제 삼는 매체가 없기 때문이다. 북한에서는 비리사건이 고발되더라도 당국의 보이지 않는 채널을 통하여 ‘정치적으로’ 처리되기 때문이다. 비리를 고발하는 사람이 불이익을 당하는 경우도 많기 때문에 비리는 고발되거나 지적되지 않고 방치되는 경우가 많다.⁷¹

⁶⁹ 남중인 증언.

⁷⁰ Wista Suraska, *How the Soviet Union Disappeared* (Durham: Duke University Press, 1998), p. 120 참조.

⁷¹ 소련의 사례를 보기 위하여 Scott Shane, *Dismantling Utopia: How Information Ended the Soviet Union* (Chicago: Elephant Paperbacks, 1994) 을 참조할 것.

넷째, 집단주의를 체제의 원리로 하고 있는 북한에서는 간부와 일반 대중의 차이 없이 이기주의적 성향이 강하다. 집단주의와 전체주의로 작동하는 체제원리 하에서는 개인의 욕구가 세밀하게 충족되지 못하기 때문에 개인의 욕구는 개인이 자체적으로 충족하는 수밖에 없다. 이것이 집단주의 사회에서 개인 이기주의가 오히려 발달하게 되는 배경이다. 이 이기주의적 성향이 간부에게는 부정부패를 낳는 것이다.

다섯째, 북한에서 뇌물수수가 성행하는 또 하나의 이유로는 경제난이 심화되면서 뇌물수수의 새로운 장이 개발되었기 때문이다. 식량구입을 위하여 많은 사람들이 친척집 방문이나 장사 목적의 여행을 해야 하는 상황이 발생하면서 여행증 발급은 담당 당간부, 안전부의 새로운 먹이감이 되었다. 뿐만 아니라 직장을 이탈하고 식량을 구하러 가는 사람들의 출퇴근을 단속하는 관리들에게도 새로운 먹이감이 만들어진 셈이다. 장사에 나서는 사람들은 몸이 아프다는 사유서를 제출하기 위하여 건강진단서를 발급받아서 병가처리를 해야 하는데 이것도 간부들의 새로운 뇌물거리가 되는 셈이다.

북한의 간부들이 뇌물을 받고 직장을 이탈하는 사람이나, 비사회주의적 행위를 하는 장사꾼들에게 뇌물을 받고 묵인하고 보호하여 주지 않았다면 북한에서 거대한 체제변화의 동인이 된 암시장이 발달할 수 없었을 것이다. 뇌물을 통하여 공조직의 구속에서 벗어나 자유롭게 경제행위를 선택할 수 있게 되었고, 뇌물을 통하여 불법적인 장사행위를 할 수 있게 되었으며, 뇌물을 통하여 통제를 담당하는 간부들을 암시장 체제에 결탁시킬 수 있게 되었다.

뇌물이 혁명을 대체하여 북한을 혁명적으로 변화시키고 있다. 뇌물로 가능하게 된 암시장의 발달이 북한사회, 북한체제 전반을 변화시키고 있다. 뇌물이 광범위한 체제 침식 현상을 진행시키고 있는 것이다. 김일성 시대가 북한의 사회주의 체제를 건설했던 시기라면 김정일 시대의 10년은 암시장의 성행으로 말미암아 체제의 원형을 해체시키는 시기라고 볼 수 있다.

다. 사회갈등

북한 사회갈등의 기본 축은 지배계급과 피지배계급 간의 갈등이다. 지배계급은 간부층을 의미하며, 피지배계급은 일반주민들 또는 노동계급이다. 탈북자들에 의하면, 1970년대 후계구도를 준비할 때만 해도 김일성이 말하기를 “우리 세상은 노동계급의 세상입니다”라고 말할 때는 북한주민들은 이 말을 수긍했으나 1980년대 들어서 북한 주민들은 “우리 세상은 간부들의 세상”이라고 말한다고 한다.⁷²

최근 경제난의 상황에서 희소한 가치를 둘러싸고 간부와 주민 간의 생존경쟁이 더 심화된 결과, 두 계급 간의 적대의식은 더 심화되고 있다고 볼 수 있다. 경제난이 심화되자 권력이 많은 지배계급은 정당한 방법과 부정한 방법을 모두 동원하여 희소가치를 독점함에 따라 권력이 없는 사람들은 상대적으로 박탈당하고 있다. 북한주민의 10% 정도는 권력 있고 잘 사는 계층, 40%는 장사·밀수해서 그럭저럭 먹고사는 계층, 나머지 절반은 매우 어렵게 사는 계층이다. 북한주민들은 1980년대 초반까지는 간부와 비간

⁷² 천은정 증언

부가 같이 살았다고 생각했으나 경제난이 심화됨에 따라 간부와 인민대중 간의 불평등이 심하다고 생각한다. 많은 주민들이 “최근 3년이 해방 전보다 살기 힘들다, 원한에 사무친다”라는 등 절대적 빈곤에서 나오는 불평·불만이 증가되고 있다고 한다. 북한주민들은 계층에 따라, 개인에 따라 차이는 있지만 간부에 대한 불만과 저항의식이 일반화되고 있다고 본다. 북한주민의 불만은 주로 하위 간부들에게 지향해 있다는 점에 특징이 있다.

계획에서 시장으로 이행하고 있는 과정에서 배급제와 사회보장제도를 폐지하면서 일반주민들은 시장 바닥에 내팽개쳐졌지만, 간부들에게는 7·1 조치에 의해 높이 인상된 노임을 주고 고위급과 군대에는 배급도 챙겨주는 정책이 추진되고 있는 것에 대해서도 주민들의 불만이 많다.

북한에서 당은 ‘인민을 위하여 복무함’이라는 구호아래 인민을 위하여 사업을 하도록 되어 있으며 그렇게 주민들에게 홍보하고 있다. 그래서 인민의 마음을 다잡고 있는 것이 당이라든지, 당은 사람과의 사업을 잘 한다든지, 당은 지도자에 호감을 주게 한다든지, 살다가 어려움이 있을 때 찾아가는 곳이 당이라든지, 문제를 당에서 풀어주는 방법으로 마음을 사로잡는 것이라는 등의 이미지가 주민들에게 있었다고 한다. 그러나 세월이 흐를수록 주민들은 겉은 희고 좋아도 속은 나쁘다는 것을 알게 되었다고 한다. 당은 다 도둑놈이라고 생각하는 방향으로 민심이 흘러가고 있다고 한다.

북한주민들은 이제 북한당국의 정책이 간부들만을 위한 정책이라고 생각하고 있다고 한다. 인민들에게는 무력으로 억누르고, 지식인층에게는 회유하며, 간부와 군부에게는 우대한다는 것이

다. 새 경제관리체제 이후에 일반주민들에게는 배급이 전혀 없었으나, 군부, 안전부, 보위부 일군들에게는 철저히 배급과 월급도 주었기 때문이다.⁷³ 간부들에게는 월급도 주고 유상이지만 배급도 주는 셈이다. 즉 공급을 보장하는 것이다. 시장가격과 큰 격차가 있기 때문에 배급을 받는 것 자체가 큰 특혜이다.

서민은 배급 없이 살아왔기 때문에 배급의 혜택을 못 받지만, 간부는 아직 배급의 혜택을 받고 있다. 현재처럼 이원화된 제도가 지속되면 불만이 표출될 것이다. 지금도 일반주민의 배급은 설에 2~3일분, 김일성, 김정일 생일에 2~3일분 정도 나온다. 양정기관, 당, 사법검찰, 안전부, 보위부 등과 같은 권력기관에 한해서 물밑으로 공급된다. 배급을 100% 탔다고 하면 대단한 사람이다. 야시장과의 엄청난 격차 때문에 배급을 탔다는 것 자체가 특혜이다.

주민들은 간부들에 대해서 내놓고 욕은 못하지만 마음이 통하는 사람들끼리 모이면 심하게 욕을 한다. 간부들에 대해서 거의 다 도둑놈으로 평가하고 있으며 아첨으로 자리만 지키는 사람들로 평가한다고 한다. 시간이 갈수록 주민들의 국가, 정부에 대한 불만이 높아가고 있다. 마음속으로 증오심이 가중되고 있다. 폭압제도 때문에 행동으로는 표현을 못해도 말로는 표현을 한다고 한다. 수많은 죽음을 목격하면서 배가 고파본 절대다수의 주민들은 앞에서는 충성을 맹세하여도 마음으로는 외면한다고 한다.⁷⁴ 당일군은 다 자기 권력을 행사하면서 살려고 한다고 주민들이 인식하기 때문에 당일군을 좋게 보지 않는다고 한다. 북한에서는 약

⁷³ 서만영 증언.

⁷⁴ 서만영 증언.

간만 직위가 있으면 사람을 깔보고 돈 없는 사람을 사람 취급도 않는다고 한다. ‘인민을 위하여 복무함’이라는 구호는 정말 맞지 않는 구호라고 인식하고 있다. 인민을 위하여 복무하는 간부는 1%도 안 된다고 한다. 전쟁나면 총부리를 간부에게로 거꾸로 돌려 것이라고 생각하고 있는 사람들이 많다고 한다.⁷⁵

북한사회에서 간부계급에 대한 주민들의 불만은 성역화된 김일성과 김정일에 책임을 돌리지 못하기 때문일 수도 있다. 김일성과 김정일에 대한 개인숭배를 위하여 사용한 전략 중의 하나가 김일성과 김정일은 무오류의 지도자인 데 반하여 문제의 책임을 하위 간부들에게 전가하는 것이었는데 이것이 심각한 사회적 문제를 야기시켰다. 김일성과 김정일은 극도로 우상화된 반면, 경제난 등 문제의 책임을 모두 하위의 간부들에게 전가하고 그들의 세도주의, 관료주의, 부정부패 등을 지속적으로 질타한 결과, 북한의 일반주민들은 간부들에 대하여 적대감을 가지게 되었다. 즉, 김일성과 김정일만 혼자 신성하고 나머지 간부들이 대신 욕먹기 식이다.

라. 심리적 스트레스

치밀하고 가혹한 감시와 처벌 때문에 북한주민들은 매우 불안하고 스트레스를 많이 느낀다. 북한주민들은 크게 두 가지의 불안을 느낀다고 한다. 하나는 대량 아사가 나는 식량난의 상황에서 혹시 가족이나 나 자신이 굶어죽지 않을까 하는 불안감이며, 다른 하나는 정치범으로 몰려 정치범수용소에 끌려가지 않을까

⁷⁵ 하희웅 증언.

하는 불안감이라고 한다. 일반주민들은 전자의 불안감을 더 많이 느끼며, 간부급들은 후자의 불안감을 더 많이 느낀다고 한다. 간부들은 현재의 생활에서는 특혜를 받지만 언제 정치범으로 몰려 끌려갈지 모른다는 불안감이 의식을 지배한다고 한다. 간부들의 경우는 의식주 문제는 걱정이 없다고 한다. 단지 걱정이라는 것은 동료들과 국가 요직에 있는 사람들이 갑자기 행방불명되는 사건을 자주 지켜보면서, ‘저렇게 충성을 잘하는 사람들이 한순간의 잘못으로 저렇게 다시 못 돌아올 곳으로 가는구나’ 하고 느끼게 되며, 그것이 너무나도 빈번하게 눈에 띄었다고 한다. 간부급으로 지낸 탈북자들 중에는 자신이 살고 있는 사회가 정말 행복한 사회인가에 대한 회의를 느끼게 된 것이 가장 큰 동기가 되었다고 말하는 사람들이 많다.⁷⁶

북한주민이 심리적으로 받는 스트레스는 경제난으로 생활이 어려운 데도 불구하고 가혹한 정치적 통제와 처벌 때문에 받기도 하며, 또 한편으로는 윤리교육 부재로 인한 시민질서의 부재 때문에 오는 경우도 많다. 북한에는 시민사회의 도덕교육이 없다고 해도 과언이 아니라고 한다. 최고지도자에 대한 충실성 교육만 있지 시민사회의 윤리 및 도덕에 대한 교육은 부차적이라고 한다. 이러한 윤리교육이 부재한 상황에서 경제난이 심화되자 북한의 사회질서는 크게 혼란스럽게 되었다. 양심 있는 사람은 굶어 죽고, 남을 던지고 일어서는 사람이 장사도 잘하고 잘살게 되었으며 폭력과 범죄가 크게 늘었다고 한다.⁷⁷

북한주민들은 스트레스가 많아서 공격적인 행동을 잘 한다. 일

⁷⁶ 석만영(44세, 의사, 2003년 탈북) 증언.

⁷⁷ 김숙희 증언.

반적으로 인간은 욕구의 만족이 방해되면 욕구불만의 상태가 되며, 욕구불만이 강해지면 공격적인 행동(aggressive behavior)을 하게 된다. 공격적인 행동이 격화되면 적의나 분노와 같은 행동이 나타나며 때려 부수는 파괴적 행동이 나타난다. 공격적인 행동은 가능한 한 욕구불만이라고 생각되는 대상이나 사람에 대하여 자기의 적대감을 직접적으로 나타내고자 한다. 그러나 다른 한편으로 욕구불만의 원인이 되는 대상에 대하여 직접적으로 공격할 수 없는 경우에는 다른 대상인 동료와 말다툼을 하거나 싸움을 한다.

남한으로 탈북한 북한 사람들의 거의 100%에 가까운 사람들이 비슷한 내용의 증언을 하였다. 북한주민들은 “쪼들리고 핍박받으니 이제는 악박에 남은 것이 없다”는 말을 자주한다. 북한주민들은 짜증을 많이 내고 말이 거칠고 언성이 높다. 생활과정에서 쌓인 스트레스가 풀리지 않아서 그렇다는 것이다. 그래서 직장 동료, 친구, 이웃 간에 걸핏하면 싸움질을 한다는 것이다.⁷⁸

악이 날대로 나있기 때문에 조금만 자극하면 싸움질이 난다고 한다.⁷⁹ 세상만사가 귀찮아 사소한 일에 싸움질을 한다는 것이다. 북한인들은 심심치 않게 도로바닥, 시장바닥 등에서 싸움질을 한다고 한다. 한두 마디에 신경질을 내고, 다투고, 싸운다고 한다. 북한 탈북자들의 표현에 의하면, “말 두 마디에 주먹이 오간다”고 한다.⁸⁰

⁷⁸ 김철대(47세, 1997.8 탈북, 1999. 1 귀순, 과학원 수리공학연구소 연구사) 증언.

⁷⁹ 성환영(34세, 조선인민경비대 사회안정성 군의관), 임복신(48세, 제지공장 책입기사, 1998. 10 귀순) 증언.

⁸⁰ 정석영(23세, 함북도 인민학교 교원, 1999. 1 귀순), 이재(37세, 군예술선전대 작가 겸 연출자, 1999.3 귀순) 증언.

직장에서 상하간의 싸움도 많다고 한다. 과거에는 직장 상사, 즉 간부에 대한 싸움은 상상할 수 없었던 일이라고 한다. 직장내 당간부 사무실의 문고리도 조심스럽게 잠근 했었는데 이제는 달라졌다고 한다.

청년들에게는 패싸움이 많다고 한다. 청년들일수록 싸움이 많은데 그것은 스트레스를 못 참기 때문이라고 한다. 최근에는 싸움이 더 증가하고 있다. 농민시장, 암시장을 중심으로 조직화되기 시작했다. 개인 간에 싸움이 붙으면 집단간 싸움으로 번지기 일쑤이다. 표출하고 싶은 스트레스 때문이다.

가족 간의 싸움도 많다. 북한에서 아파트는 주민들이 하나의 생활단위이기 때문이다. 직장, 교육, 노동 등에서 같이 동원되어 자주 접촉하게 되는 데 싸움이 많다고 한다.

통제불능의 상태에 있는 사람들도 있다고 한다. 집에 있는 것보다 감옥가면 밥이나 먹여준다고 생각하며 “날 잡아죽여라, 맘대로 하라, 난 뺏길 것도 없다”고 말하며 반항을 하는 사람도 있다고 한다.

심리적 스트레스의 영향으로 성격이 일그러졌다고 한다. 즉, 신경질적이고 호전적으로 변화하였다. 사람들의 얼굴표정은 ‘의견투성이, 불만투성이’라고 한다. 이러한 표정을 한 사람에게 흔히 하는 말은 “돈떼어 먹은 시어머니 인상을 해가지고”, “소낙비 올 것처럼 흐린 날씨를 해가지고”, “우거지상 좀 퍼라” 등이라고 한다.⁸¹

짜증의 첫째 근원은 경제적 궁핍에 있다. 생활상의 어려움을 극복하지 못하여 감정의 갈등으로 발전되고 성격적 갈등으로 발전

⁸¹ 이임영(36세, 금수산의사당 경리부, 1997. 12 귀순) 증언.

하기도 한다. 짜증의 둘째 원인은 정치적 통제 때문이다. 욕구불만이 많은데 말도 못하는 상황이 주는 스트레스 때문이라고 한다.

대학교수들의 경우에도 자기 전공을 연구할 시간도 없는데 상상학습 과제를 많이 내주어 자꾸 엉뚱한 일을 시키기 때문에 미칠 지경이며 스트레스가 많다고 한다. 경제관료들의 경우, 합리적이지 못한 지시가 상부에서 내려오면 불만을 표출도 못하고 집에 와서 짜증을 낸다고 한다.⁸²

싸움을 자주하는 또 다른 원인은 북한당국이 주민들 사이의 인간관계에 불신을 조장했기 때문이다. 개인 사이를 서로 감시하게 하고 고발하게 하여 서로 믿지 못하게 만들어 놓았다는 것이다. 서로 믿게 되면 단결하기 때문이라고 한다. 친구 사이에도 서로 가슴을 터놓고 말도 못하고 믿지 못하게 하는 것이다.⁸³

북한주민의 공포감이 심인성 질병으로 발전한 것이 심장신경증이라는 질병이다. 북한의 결혼한 여성들의 80% 정도가 심장신경증⁸⁴을 앓고 있다는 증언이 있다.⁸⁵

한 탈북자의 증언에 의하면, 결혼한 여성들은 대부분이 심장질환(심장신경증)을 다 가지고 있다고 한다. 가정생활하는 여성들

⁸² 차제명(전 북한 대학교수) 증언.

⁸³ 김철대 증언.

⁸⁴ 심장신경증은 환자 자신은 심장장애 증상을 호소하지만 심장에 특별한 기질적 변화가 없는 신경증의 하나이다. 정신적 타격과 부정적 정서(우울, 불안, 공포, 근심 등)로 오는 고등 신경활동의 장애, 뇌하수체, 신상선 등 내 분비선의 기능 장애와 신경 과민성 체질 또는 자율신경 긴장 등이 있는 사람과 폐경기 여성에게 잘 생기며 불면증, 피로 등이 유인이다. 증상은 가슴 두근거림, 숨가쁨, 심장부 통증, 현기증, 두통, 소화장애 등이 있으면 아침에 일어나기 힘들고 쉽게 피로에 빠진다. 자각증상은 운동하면 없어지거나 적어진다. 때로는 정신을 잃거나 손발을 떼다. 심첨부에서 기능성 수축기 잡음이 들리고 폐동맥 판구에서 제2음이 커진다. 심전도 소전에서는 p와 t파의 변화 등이 나타날 수 있다. <foodbes.netian.com/ddeum/ddeumb/4.34.html>.

⁸⁵ 김경혜 증언

중 심장병 안 가진 사람이 없을 정도라고 한다. 사회적인 불안감과 스트레스에 더하여 가정의 생활고 때문이라고 한다. 남성들은 심장신경증이 많지 않은데 여성들에게는 흔한 병이라고 한다. 한 여성 탈북자의 어머니가 북한에서 내과의사였는데, 내과질환 여성 환자들이 병원에 오면 우선 결혼 여부부터 물어본다고 한다. 결혼했으면 심장에 주목하여 진찰을 한다고 한다. 그만큼 결혼한 여성은 심장병이 많다는 것이다. 북한의 결혼한 여성의 심장신경증 문제는 북한주민들의 삶의 고통이 어느 정도인지를 나타내주는 중요한 지표로 볼 수 있다.

5. 사회통제정책

가. 사회통제 정책의 특징

북한은 사회통제를 위하여 특이한 제도들을 운용하고 있다. 가령, 당조직은 북한사회 조직의 근간으로서 김일성·김정일 개인 숭배를 위한 사회질서 창출을 위한 핵심장치이다. 당은 북한의 최고지도자를 위한 전위대 조직이다. 또한 북한은 최고지도자에 대하여 개인숭배를 실시하고 있는데 모든 사회규범은 개인숭배를 중심으로 형성되어 있다. 유일체제확립 10대원칙의 준수도 매우 특이한 제도이다. 마치 기독교의 10계명과 마찬가지로 북한주민들의 일상생활에서 최고의 규범이며 가장 엄격한 규범이다. 이를 위반하였을 경우에는 정치범으로 기소되어 가혹한 처벌을 받는다.

북한은 또한 거주통제를 실시하고 있는데 당국의 지시에 의하

여 정해진 거처를 개인이 마음대로 이전할 수 없다. 거주통제의 또 다른 한 측면은 직업통제인데 개인의 직장 선택과 배치는 개인의 선택이 아니라 국가의 일방적 명령으로 이루어지고 있다. 거주통제와 직장통제는 식량배급이라는 수단으로 실현되고 있다. 당국이 지시한 지역의 직장에 있을 때에만 식량이 공급된다.

북한은 또한 출신 성분에 의한 차별대우를 실시하고 있다. 핵심 집단으로 분류된 경우에만 입당의 자격이 부여되며 입당이 되어야 간부직에 등용될 수 있다. 입당하지 않으면 시민권이 없는 것과 마찬가지다. 그 밖의 동요계층과 적대계층은 감시와 통제의 대상으로 분류되어 있다. 성분분류 정책에 의하여 당간부는 특혜, 지식인은 회유, 적대계층은 억압의 방식으로 분리 통치하는 것이다.

이러한 일련의 엄격하고 치밀한 사회통제 방식이 북한의 사회 질서를 유지하는 기제들이다. 이러한 공식적 사회통제 정책 때문에 북한의 심각한 경제난에도 불구하고 사회질서가 유지되고 있다.

나. 사회통제 정책의 변화

전통적인 방식의 사회통제는 더욱 해이해지고 있다. 전통적으로 실시하던 각종 학습은 흐지부지 되고 있다. 가령, 매주 실시하던 각종 학습시간에는 강의와 토론, 질의응답이 행해지던 방식과는 달리 이제는 강사가 문제를 하나씩 주고 암송하게 한다고 한다.

총화시간에 가장 엄격하게 행하던 호상비판 제도는 1990년대 초부터 없어졌다고 한다. 제도적으로 없어진 것이 아니라 흐지부지 한다는 것이다. 학습에서 문제하나씩 주고 암송하게 한 것은 1997~1998년경부터라고 한다.

북한은 공식경제체제가 와해되고 암시장이 번성함에 따라 북한당국은 암시장을 비사회주의적 일탈이라고 간주하고 집요하게 암시장을 통제하고자 하였으나 실패하고 말았다. 북한의 전 주민이 암시장에서 장사하여 돈을 벌고 암시장에서 생필품을 조달하는 방식으로 살게 된 것이다. 당국의 통제가 제 기능을 못하였기 때문이다.

암시장을 양성화하여 종합시장을 도입한 이래 전통적 사회질서가 흔들리고 시장논리에 의한 새로운 사회질서가 생성되는 등의 과도기적 혼란기가 진행 중에 있다.

이러한 혼란기에 북한당국은 효과가 있든 없든 전통적으로 추진해오던 사회통제 정책의 고삐를 절대로 늦추지는 않고 있다. 시장경제가 활성화될수록 당국의 정책범위 밖에서 벌어지는 일탈행위를 통제하고 있다. 또한 남북관계가 활성화되고 대북지원이 활발할수록 북한의 내부통제는 더욱 강화되고 있다. 한국의 대북지원이 증가할수록 북한의 인권탄압은 증가한다고 볼 수 있다.

북한당국의 사회통제가 효과를 내지 못하는 이유는 통제를 담당하는 간부급 요원들이 시장과 결탁하여 공생하고 있기 때문이다.

일상적 통제가 효과를 내지 못하기 때문에 정부차원에서 기획적으로 추진하는 사회통제의 바람은 매우 거세게 불고 있다. 가령, ‘심화조사건’이라고 불리는 북한의 사회검열의 바람은 매우 거세게 불었고, 북한 사회전반에 광풍이 몰아쳤다. 한국의 대북지원이 증가할수록 북한의 사회통제 필요성은 더 증가한 것이다. 북한으로서는 ‘대적 교양’을 더 많이 해야 하기 때문이다.

이러한 맥락에서 기획된 것이 소위 ‘심화조사건’이라고 불리어진 통제정책이다. 남북관계가 트이기 시작한 1998년 이후부터, 그

리고 정상회담을 하고 남북 간의 교류협력의 추세가 심화되었던 2000년 이후 북한에서는 심화조라고 불리는 사회통제반을 구성하여 검거와 처벌의 선봉을 일으켰다. 이에 대하여 북한주민들은 “김정일 원자탄이 떨어졌다”고 일컬을 정도로 심한 통제의 철폐가 내려졌다. 직장에 30분만 지각해도 심화조에 걸릴 만큼 통제가 엄격하였다.

사회적으로 여론이 너무 나빠지자 김정일은 사회안전부(현 인민보안성)에 책임전가를 하였다. 사회안전부장 최문석을 반당·반혁명으로 몰아서 책임을 물었고, 안전원만 6,000명을 처벌하였다고 한다. 심화조 사건으로 주민들의 여론이 나빠지자 김정일은 사회안전부의 과잉 통제에 책임을 돌리고 사회안전부를 인민보안성으로 개칭하였다고 한다.⁸⁶

고난의 행군시기 보위사령부를 동원시켜 황해도 송림시, 혜산, 무산, 남포를 초토화하였던 것도 당국의 기획에 의한 새로운 형태의 사회통제이다. 1개 도시를 몽땅 포위하고 대대적인 단속을 벌였다. 송림 이후에 남포, 다음은 혜산 하는 식으로 대상으로 설정된 도시 전체를 장악하여 조사하고 처벌을 하는 방식이다. 보위사령부는 이 과정에서 당과 시당 책임비서까지 처벌하고 심지어 보위부원까지 처벌하였다고 한다. 당 위에 군보위사령부가 있었던 셈이다. 국가보위부가 제대로 못하기 때문에 군대가 나섰다.

북한당국이 질서유지를 위하여 흔히 사용하는 통제방식의 하나가 공포심을 조장하는 것이다. 북한주민들은 북한이라는 사회를 알면 알수록 무서움을 더 느낀다고 한다. 충성스럽게 일하다가도 말 한마디만 잘못하면 언제고 매장될 수 있다는 것을 시간

⁸⁶ 차현철(30대 남자, 전 중앙당 통전부 근무, 2004년 4월 탈북) 증언.

이 가면 갈수록 더 절실히 느끼게 되기 때문에 무서웠다고 한다. 그것이 탈북의 직접적인 동기가 되었다고 말하는 탈북자가 많다.⁸⁷

공포심을 유발하는 방식으로는 주민들을 모아놓고 공개처형을 목격하게 한다든지, 온 가족을 모조리 신고 정치범수용소로 보내는 등이 있다. 탈북자들은 사람들이 갑작스레 하룻밤 사이에 실려 가는 것, 총살을 계속 시켜대는 것 등의 가혹한 처벌방식 때문에 공포에 질려서 산다고 한다.

또 하나의 공포의 요소는 처벌의 무자비함이다. 경미한 범죄에 대하여 가혹하게 처벌하는 것이다. 북한주민들의 표현으로는 “총살이라는 것, 사람하나 죽이는 거 간단해요. 개 하나 죽이는 것과 같지요. 짐승하나 썩 죽이는 거랑 같지요”라고 표현한다.⁸⁸

그래서 북한주민들은 항상 주의, 조심, 걱정하면서 살고 있다고 한다. 평양에 있는 사람들은 외국 영화를 많이 접했고 세계에 대해서 알긴 안다고 한다. 하지만 북한체제가 너무나도 엄격하게 처벌 하니까 순응할 뿐이라고 한다. 문제가 많다는 것은 누구나가 다 인식은 하고 있지만 비난 발언 한 마디만 해도 순간에 자기 목숨이 길목에 떨어질 그런 위험이 닥쳐오니까 사람들이 항상 주의하고, 조심하고, 걱정하는 그런 인간이 되고 말았다고 한다.⁸⁹

다. 법체제 정비

북한은 2004년 4월 형법을 개정하고 같은 해 5월 형사소송법을

⁸⁷ 강영래(34세 여자, 전 북한 사적지 해설강사, 2003년 탈북) 및 석만영 증언.

⁸⁸ 마철중(39세, 전 북한 협동농장 청년동맹 비서, 2003년 탈북) 증언.

⁸⁹ 남희순 증언.

개정하는 등 형사법제를 정비하였다. 형법은 경제범죄에 관하여 가장 많은 조항을 신설하였는데 종전의 사회주의 체제와 계획경제에서는 발생하기 어려웠던 것으로서 국가의 통제를 벗어난 외환거래, 상업적 거래 등 시장경제질서에서 비롯되는 요소들이 주민들의 일상생활에서 빈번하게 발생하였거나 발생할 개연성이 높아 이에 대한 형사법적 대처의 필요성이 있다는 것을 짐작할 수 있다. 즉, 외화관리질서위반죄, 비법적인 외화거래·외화벌이죄, 외화원천동원죄 등 불법적인 외화거래를 처벌하는 규정을 신설하고, 외국투자기업과 외국인의 탈세죄, 비법적 상행위, 법인가장 경제거래죄, 상표권침해죄, 거간죄, 고리대죄, 노력착취죄 등 탈세·상표·불법적 폭리를 처벌하는 규정을 신설하거나 구체화하고 있다.

이는 대외개방으로 인하여 외국과의 교역에서 발생하는 범죄 유형, 다양한 형태의 상거래·경제활동이 행해지고 있으며, 특히 경제난으로 인한 사회통제의 이완에 따라 사회현상이 변화되고 있음을 반영한 것으로 판단된다.

경제범죄에 있어서 주민들의 일상생활에서 발생하는 범죄에 대하여 새로운 범죄유형을 규정하거나 그 내용을 보다 구체화하여 이를 규율하고 있는데, 이는 계속되는 식량난 등 경제악화에 따라 새롭게 발생하는 범죄에 대처하기 위한 것으로 판단된다. 즉, 기관·개인의 밀주죄, 생산제품의 비법처분죄, 난방열 도용죄, 주민연료 공급질서위반죄 등 경제범죄를 새롭게 신설하는 한편, 경제관리질서를 침해한 범죄의 요건과 처벌을 구체화하고 있으며, 경제범죄 이외에도 군수품을 팔고 산 죄, 국가재산 약취행위에 대한 가중처벌, 자의적인 해직죄, 분재질서위반죄, 미성년자

에게 노동을 시킨 죄, 사례금·이득금을 바치지 않은 죄 등 주민 생활에 있어서 새로운 범죄형태를 규율하고 있는데, 이는 경제관리개선 조치 이후에도 물자와 자원의 부족 등 등 경제사정의 악화로 인하여 주민생활이 한층 어려워진 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다.

형법은 사회주의 문화·공동생활을 침해한 범죄에 대하여 새로운 범죄유형을 신설하는 한편, 그 내용을 보다 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 종전에는 전혀 규정하지 않았던 컴퓨터 관련범죄를 새롭게 신설하여 구체적으로 규정하고 있는데, 컴퓨터망침입죄, 정보파손죄, 허위정보입력유포죄 등을 신설하고, 퇴폐적인 문화반입·유포·행위죄에 있어서 유연성자기원판(플로피디스크), 씨디롬(CD) 등 정보화매체를 범죄수단으로 하는 경우를 포함하고 있다.

또한 퇴폐행위는 물론 불량약품·의료기구생산죄, 위생방역사업태만죄, 국경검역을 무책임하게 한 죄, 사람의 장기·태아·혈액 등 취득·매매·이용죄, 가짜약품·식료품 제조·판매죄, 마약밀수·밀매죄 등 의료분야에 있어서의 범죄와 역사유적도굴·밀수죄 등을 사회주의 문화를 침해한 범죄로 처벌하고 있다.

또한, 사회주의 공동생활질서를 침해한 범죄로 패싸움죄, 매음죄, 음탕한 행위죄, 거짓행세죄, 칭호참용죄, 미신행위·조장죄, 실력행사죄, 비법혼인죄, 엄중한 결과발생 방임죄 등을 신설하거나 세분화하여 규정하고 있다.

6. 소결

지금까지 살펴본 바와 같이 북한에서 일어나고 있는 변화들은 사회구조, 주민경제생활의 양식, 정보소통, 사회의식, 일탈과 사회문제 등 모든 영역에서 당국의 의도와는 상관없이 사회부문에서 일어나고 있는 변화들이다. 이들 변화는 모두 경제난에 의하여 자연발생적으로 진행되고 있는 변화이며 당국의 억제에도 불구하고 일어나고 있는 밑으로부터의 변화이다. 그런 점에서 북한 사회의 변화는 불가역적이라고 볼 수 있다.

특히 경제생활에서 주민들이 경험한 자본주의적 양식의 시장 경험은 주민들에게 큰 의식변화를 야기하였다. 시장에서 장사를 하여 이윤을 남기는 장사는 더 이상 당국에 의존하지 않아도 되며, 공장·기업소에의 종속에서 벗어나 자유를 느끼는 정치적 공간마저 확보하게 됨에 따라 북한주민들의 의식과 행동은 이제 불가역적인 변화의 추세를 주도하고 있다.

북한은 정치범에 대한 가혹한 통제 때문에 체제와 정권에 대한 도전은 방지하는 데 성공하고 있지만 사회적 의식과 삶의 양식의 변화의 추세를 돌려놓지는 못하였다. 시장요소와 자본주의 요소가 빠르게 도입되고 있으며 주민들은 이미 옛날은 사회주의 시대이며 지금은 장사해먹고 사는 시대라고 시대 구분을 하고 있을 정도로 주민들의 삶의 방식과 의식은 변화하였다.

VI

북한 군사의 변화와 지속성

1. 군부의 지위와 역할 변화

북한의 부분적 개혁·개방 단계는 1985년경 시작되었으나 1990년대 중반까지만 하더라도 북한체제는 확고한 정책목표 없이 표류했던 것으로 보인다. 그러나 김일성 사후 김정일이 총비서로 취임(1997. 10)하면서 북한은 중앙집권경제의 정상화에 총력을 기울여 왔다. 1998년에 들어와서 북한은 제2의 천리마 운동 등 ‘새로운 대고조’를 통해 ‘자립적 민족경제’의 기초가 되는 ‘농업과 석탄공업, 전력공업과 철도운수, 금속공업’을 ‘결정적으로 추켜세워’ 경제재건의 기초를 닦아나갔다. 이듬해에는 모든 부문에서 생산을 정상화하고, 경제사업에서 실리보장을 강조하고, 중앙집권적 통일적 지도를 더욱 강화하였다. 2001년 이후 현재까지 인민경제 전반을 현대적 기술로 재건하는 것과 새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 경제관리체계의 개선을 추진해 오고 있다. 이 단계에서의 북한군대의 지위와 역할은 어떠한 변화를 겪어왔는가?

김일성 사후 권력구축과 공고화의 필요성에 직면한 상황에서, 김정일은 군대의 지위와 역할 확대정책을 펴왔다. 권력 공고화를 위해서 김정일은 사회적 통합 및 통제를 위한 주요 수단으로 군대를 적극 활용하였다. 권력승계 시 군대의 역할이 증대된다는 갈등이론의 주장과 마찬가지로 김일성 사후 김정일은 세습권력을 다져나가는 과정에서 군대의 지위와 역할을 크게 강화하였다. 1998년 8월 22일자 로동신문 정론¹을 통해 북한은 ‘강성대국’론을 발표했다. 강성대국은 “주체의 사회주의 나라”이며, “사상과

¹ 로동신문, 1998년 8월 22일.

군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국건설에서 근본을 틀어진 것으로 된다”고 주장한 것은 강성대국 건설의 근본이 사상과 군대라는 사실을 말해준다. 북한당국은 “사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이 우리 장군님의 주체적인 강성대국 건설방식이다”고 밝혀 정치·군사중시사상을 한층 더 강조하였다. 북한당국은 북한군대의 지위 역할 확대를 다음과 같이 보다 직설적으로 밝힌 바 있다.

이측도 후방도 없이 제국주의 연합세력과 단독으로 맞서 붉은기를 지키느냐 지키지 못하느냐, 자주적 인민이 되느냐 아니면 노예가 되느냐 하는 판갈이 결사전을 벌이고 있는 우리나라의 실정에서 군대의 지위와 역할을 높이는 것은 나라의 민족의 운명, 혁명의 승패를 좌우하는 사활적인 문제로 나섭니다.²

이에 따라 김정일은 군부중시 차원에서 ‘선군정치’ 기치 아래 군부의 지위와 역할을 확대하는 정책을 지속해 오고 있는 상황이다. 군부의 지위와 역할 확대와 관련하여 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 군대 중시 및 군대 서열상승

김일성 사후 김정일은 유훈통치 차원에서 몇 년 간의 침묵기를 거치고 군대 관련 공식활동을 펼침으로써 권력의 전면에 등장하기 시작하였다. 이는 군대를 통하여 권력 공고화를 추구하는 것

² 조선중앙방송, 1999년 2월 5일.

을 의미한다. 김정일이 군 관련 활동에 치중하고 있는 추세는 지금까지도 변함없이 유지되고 있다. 김정일은 이러한 군 관련 활동을 활발하게 벌이고 있다는 인식을 북한군대와 주민들에게 심어 주어 그의 군사 지도자로서의 이미지 부각과 함께 군대의 통합과 충성을 유도해내고자 하였다. 실제로 북한당국은 “경애하는 장군께서는 초인간적인 의지와 정력으로 주체 83년(1994) 8월부터 올해(1999) 5월까지 만도 무려 12만 350여리의 군 현지지도의 길을 이어 오셨다”³고 하면서, “탁월한 선군혁명 영도로 우리 인민군대를 혁명의 기둥 주력군으로 역세계 키워주시고 혁명적 군인정신에 기초한 군대와 인민의 사상의 일치, 투쟁기풍의 일치로 만남을 뚫고 강성대국 건설의 전환적 국면을 열어나가는 경애하는 장군님은 희세의 걸출한 정치가이시며 위대한 거장”⁴이라고 강조, 김정일의 ‘위대성’을 군사지도자로서의 역할에서 찾고 있는 것이다. 북한당국의 이러한 노력은 곧 군대의 위상과 역할의 확대로 연결되어 온 것으로 보인다.

김일성 사후 공개된 여러 차례 대규모 승진인사 중 대부분이 군 관련 인사가 될 정도로 김정일의 군에 대한 관심과 위상확대 정책은 지속되고 있다. 동시에 김정일은 북한군부의 권력서열 상승조치를 단행하여 호위사령관 리을설, 총정치국장 조명록, 총참모장 김영춘, 사회안전상(현 인민보안상) 백학림 등은 1994년 7월 김일성 장의위원 명부에서 각각 77위, 89위, 88위, 53위에서, 1996년 7월 김일성 사망 2주기 추도회에서 각각 11위, 12위, 13위, 30위로 경층 뛰어 올랐다. 최광 장의위원 명단에서는 리을설, 조명

³ 조선중앙방송, 1999년 7월 22일.

⁴ 조선중앙방송, 1999년 2월 5일.

록, 김영춘이 한 자리수인 6위, 7위, 8위로, 백학림은 24위로 진입함으로써 권력의 최전면에 부상한 것으로 나타났다. 지난 2000년 10월 10일 노동당 창건 55돌 기념행사를 통해 밝혀진 바에 따르면 주석단 10위권 내에 국방위원은 서열 1위인 김정일을 포함해 6명이나 포진한 것으로 드러났다. 서열 3위로 자리매김되고 있는 조명록(당시 미국 방문)을 포함하게 될 경우 주석단 대부분이 국방위 인사로 채워진다고 할 수 있다. 이 외 상장, 대장급 주요 군부인사들 역시 각종 행사 참석명단에서 비교적 상위 그룹을 구성하고 있는 것으로 알려지고 있다. 군대의 이러한 서열 상승추세는 지금도 그대로 유지되고 있는 것으로 판단된다.

나. 국방위원장체제의 제도화

김일성 사후 김정일은 헌법수정(1998)을 통해서 군사중시체제를 법제화하여 제도화하는 작업을 단행하였다. 『1992년 헌법』에서 신설된 ‘국방위원회’는 공화국 국가주권의 ‘최고군사지도기관’에서 『1998년 헌법』은 ‘최고군사지도기관’에 더하여 ‘전반적 국방관리기관’임을 규정(『1998 헌법』 제2절)함으로써 국방위원장의 권한과 역할을 강화하였다. 북한은 『당보, 군보, 청년보 공동사설(1999. 1. 1)』⁵에서 “우리의 국가정치체제는 위대한 수령 김일성 동지께서 개척하신 주체위업을 완성해 나가기 위한 계승성 있는 정치체제이며 사회주의를 굳건히 수호해 나갈 수 있는 강위력한 정치체제”라고 하였으며, 여기서 말하는 ‘우리식의 정치체제’, ‘혁명적인 국가기구 체계’, ‘강위력한 정치체제’가 바로 군사중시 국

⁵ 『당보, 군보, 청년보 공동사설』, 조선중앙방송·평양방송, 1999년 1월 1일.

가기구체제임을 밝혔다.

실제로 북한은 방송매체를 통해서 이러한 군사중시 국가체계를 일컬어 “무적의 군사력에 의거해서 나라의 정치적 자주권을 확고히 담보하고 경제발전과 나라의 부흥을 힘있게 추동하는 가장 우월한 우리식의 정치체제”⁶라 선전해 왔다. 그리고 군사중시 정치체제는 “나라의 모든 정치, 군사, 경제적 역량을 통솔 지휘할 수 있게”⁷ 국방위원회의 지위와 권능을 크게 강화시킨 국방위원장체제로 제도화된 것으로 볼 수 있다. 북한헌법 기본내용 학습관련 ‘간부용 학습제강’⁸은 국방위원회와 국방위원장의 제고된 지위와 권능을 다음과 같이 밝히고 있다. 국가기구체제상 헌법규정 순서에서 국방위원회가 종전의 네번째 순위에서 두번째 순위로 승격시켜 규정하고 있다. 순위에서의 이러한 변화는 국방위원회의 지위가 실제적으로 상승된 것과 관련된다.

1998년 헌법에는 국방위원회가 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적인 국방관리기관이라고 그 지위가 규정된 것은 우선 권력의 관할범위에서 볼 때 국방위원회가 일체에 대한 지휘통솔권뿐만 아니라 군수공업을 비롯한 국방사업 전반에 조직지도권을 행사한다는 것을 의미한다. 또한 권력의 내용 면에서 볼 때 국방위원회가 국가주권과 행정권을 모두 다 가진다는 것을 의미한다. 이 규정에 의하여 국방위원회가 국방부문의 상설적인 최고주권 및 행정기관으로서 실제상 북한정권의 중추적 기관으로 되었다고 설명하고 있다. 국방위원회의 이러한 법적 지위의 중요성은

⁶ 조선중앙방송, 1999년 7월 13일.

⁷ 조선중앙방송, 1999년 7월 13일.

⁸ 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법의 기본내용에 대하여(간부용 학습제강)』 (평양: 조선로동당출판사, 1998) pp. 22~24.

국가기구체제로 국방기구를 기둥으로 하는 군중시의 기구체제를 가능하게 하였다고 한다. 북한은 이를 두고 “위대한 장군님의 군사중시, 선군령도 사상이 구현된 독창적인 우리식의 국가기구 체계”라고 주장하고 있다.

또한 국방위원회 위원장의 권한과 관련하여 헌법에 “국방위원장은 일체 무력을 지휘 통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 규정하고 있는 것은 국방위원회 위원장의 권한은 “나라의 정치, 군사, 경제력량의 총체를 지휘통솔하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 발전시키는 사업을 조직령도하는 국가의 최고직책이라는 것을 의미한다”고 밝히고 있다. 이 외에도 국방위원회의 실질적인 위상과 관련하여 뒷받침해 주는 근거는 많다. 김영남이 김정일을 재추대(1998. 9. 5, 최고인민회의 제10기 1차회의)하면서 국방위원장을 “나라의 정치, 군사, 경제력량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직령도하는 국가의 최고직책”⁹으로 규정한 바 있다.

또한 북한당국은 먼저 국방문제를 ‘단순한 군사문제’로 보는 것이 아니라 “정치, 경제, 군사와 문화, 외교, 사회생활 등 민족의 생활영역 전반에 비끼게 되는 거대한 창조사업으로 민족번영과 사회진보를 이룩하는 것을 최대의 과제로 지향하는 국사 중의 최대 국사”¹⁰로 인식하고, 이러한 “국방사업 전반을 지도”하는 국방위원장의 지위는 당연히 “그 어떤 국가수반직에 비할 수 없는 가장 위대한 혁명의 최고 중책”¹¹으로 받아들이고 있다.

⁹ 조선중앙통신, 1998년 9월 5일; 로동신문, 1998년 9월 6일.

¹⁰ 조선중앙방송, 1998년 11월 15일.

이렇게 볼 때 국방위원회는 ‘군력’ 중시의 기구체계상 중추적인 상설 국가 최고기구이며 이에 대한 최고지도권을 가지고 있는 국방위원장은 실질적인 국가수반이 된 것으로 볼 수 있다. 그리고 최고인민회의 상임위원회 위원장은 상임위원회 사업을 조직지도하며, 국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장 소환장을 접수하도록 규정됨으로써 상임위원장의 국가대표권을 인정하고 있으나, 이 대표권은 “위대한 장군님의 위임에 의한 대표권”¹²이라는 사실을 밝히고 있어 상임위원장은 결국 국가의 ‘얼굴마담’ 역할에 머물고 있다고 할 수 있다.

따라서 북한은 김정일의 공개적인 대내외 국가행사권을 수행하는 데 따른 번거로움과 위협성을 최소화하기 위해서 형식상의 국가대표권을 최고인민위원회 상임위원회 위원장인 김영남에게 위탁함으로써 형식상 역할분담 권력구조를 취하였으나 실질적인 권력구조 차원에서는 군을 가장 중시하고 군을 가장 앞세우는 정책을 강화해 나가면서, 이를 지휘 통솔하는 국방위원장의 절대적 권한을 보장하는 국방위원장 체제를 더욱 다져 나가고 있다.

김일성 생존 시 북한의 모든 권력이 집중된 것은 두말할 필요도 없이 김정일이 조직비서 겸 부장으로 있었던 노동당 중앙위원회 조직지도부였다. 당중앙위 조직지도부는 북한사회 전반에 대한 당의 영도와 통제를 실현하는 데서 김정일의 오른팔 역할을 수행하던 가장 핵심적인 부서였다. 김정일은 조직지도부를 관장하면서 북한의 모든 권력이 이곳에 집중되도록 하여 스스로가

¹¹ 조선중앙방송, 1998년 11월 15일.

¹² 『조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법의 기본내용에 대하여(간부용 학습 제강)』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 24.

‘당중앙’으로서 김일성 다음의 제2인자로 북한의 전권을 행사해 왔으나, 김일성 사후 김정일은 더 이상 그와 같은 제2인자의 존재를 가능하게 하는 권력집중구조를 용인할 수 없게 되었다. 김정일은 아직까지 그의 권력을 승계할 수 있는 후계자를 결정하고 있지 않는 상황에서 이전과 같이 조직지도부에 권력이 집중되어 그와 같은 제2인자의 생성이 가능한 당권력 집중구조를 억제하여 그를 대체할 인물의 등장을 사전에 차단하는 경향을 보였다.

사회통제 차원에서도 북한은 일찍부터 김정일 권위체계에 도전할 수 있는 제2인자 또는 집단의 생성 가능성을 원천적으로 차단해온 것이 일반적인 현상이다. 한 탈북자의 증언¹³에 따르면, 김정일은 북한 고위층이 측근과 비측근 사이뿐만 아니라 측근 상호간에도 엄격한 상호 감시와 통제체계가 확립되도록 하였다. 그의 측근들이 아무리 막강한 권력과 특권을 누린다고 해도 그것은 어디까지나 김정일과의 운명공동체사상의 조성을 위한 것에 불과할 뿐이며 만일 김정일의 신임이 지나치게 큰 나머지 방자해지거나 측근인물 주위에 추종세력이 집결되어 하나의 집단이 형성되는 것을 김정일은 가장 경계한 것으로 알려지고 있다.

그 결과, 김정일은 국가·사회 전체에 대한 중앙당의 획일적 통제기능을 다소 약화시키면서 군대를 그의 직속체제로 하는 권력구조로 재편해 온 것으로 분석된다. 그러나 군대 당, 즉 군대내 정치조직을 통한 군의 통합과 통제체제를 여전히 유지해 오고 있다. 오히려 김정일 시대 들어와서 군대 당조직의 사상교육활동을 더욱 강조하는 등, 군내 당 조직의 기능과 역할의 중요성을 더욱 강

¹³ 현성일, “북한사회에 대한 노동당의 통제체계,” 북한조사연구 제1권 1호 (서월: 북한조사문제연구소, 1997), pp. 40~41 참조.

조해오고 있는 실정이다. 권력서열 측면에서도 현재 군총정치국장인 조명록이 중앙당 비서들보다 더욱 중요하게 부각되어 온 것도 군의 정치조직의 위상을 말해 준다. 군 총정치국은 노동당 중앙위원회 조직지도부의 지도를 받는 인민무력부내 노동당 조직의 정치기구로서 인민무력부에 대하여 당적 영도를 실현하며 예하 부대들을 조직·사상적으로 지도·통제하는 군대의 당 정치기구이다. 총정치국은 인민군대 내의 하부말단 전투단위인 중대에 이르기까지 방대한 당지도기관과 정연한 당정치조직을 가지고 군인들을 조직 및 사상적으로 군대를 지도·통제하는 기능과 역할을 한다. 뿐만 아니라 군사작전, 군사행정, 군사기술, 간부임명 및 인사이동 등 거의 모든 문제에 대한 결정권을 가지고 군대 집단 자체를 지도·통제하고 있다고 해도 과언이 아니다.

총정치국은 연대급 이상 군부대들에 정치위원을 파견하여 이들이 노동당의 ‘전권위원’으로 부대의 모든 문제를 통일적으로 지도·통제한다. 따라서 총정치국은 비록 인민무력부의 조직 구조상 총참모부, 보위사령부, 후방총국과 수평관계에 있지만 그가 차지하는 지위와 역할로부터 그 누구도 간섭할 수 없는 상위에 있으며, 이를 통하여 군대의 통수권을 장악하고 있는 ‘제2노동당’으로 치부되어 왔다. 그러나 현재 김정일의 군사중시 국가 체제상 총정치국의 지위와 역할은 ‘제2노동당’이 아니라 ‘제1노동당’으로 지칭될 수 있을 정도로 상승되어 있는 것으로 판단된다.

현재 군대 당조직의 최고기관인 총정치국은 중앙당의 획일적인 지도·통제 하에 놓여 있기보다는 국방위원회의 직할통치 하에 놓여 있는 것으로 추정된다. 군사권력이 중앙당(특히 비서국 조직지도부)에 집중될 경우 이를 견제할 만한 대안세력이 없기

때문에 중앙당의 기능을 다소 약화시키고 형식상 국방위원회(실제로는 김정일)가 군대의 정치조직을 직접 지도·통제하는 권력 구조로 재편된 것으로 분석된다. 김정일 자신의 유일지배체제를 구축해야 하는 현 상황에서 당중앙위 조직지도부예로의 이러한 권력집중은 또 다른 제2의 권력자의 생성을 가능하게 될 것이다. 따라서 우선적인 조치로 김정일은 ‘선군정치’를 내세워 군대권력을 중앙당의 직접적인 통제로부터 분리시켜 군대권력을 직접 통제하는 방안을 선택한 것으로 보인다. 다시 말하면 군대권력과 당중앙의 권력을 수평적으로 위치시켜 상호 보완할 수 있는 권력 구조를 구축한 것으로 볼 수 있을 것이다. 실제로 북한 인민군은 당중앙위원회 산하 기구, 특히 조직지도부의 직접적인 지도와 통제를 받기보다는 국방위원장으로 김정일이 군을 직접적으로 지도·통제하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이에 반해 군사정책을 비롯한 정책결정에 있어서도 중앙당 정치국이나 비서국의 역할이 활발하게 기능하고 있다고 볼 수 있는 근거를 찾아볼 수 없다. 당중앙위원회 전원회의와 전원회의 사이에 당중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직, 지도하는 권한을 가진 정치국과 정치국 상무위원회는 이미 오래 전부터 제 기능을 하고 있지 않다. 정치국 상무위원회는 기존 구성원들의 사망으로 결원이 되어도 이를 채우지 않은 결과, 현재는 김정일 1인 위원회라 할 정도로 유명무실해졌다. 정치국도 김일성 사망 전에는 형식적으로라도 빈번하게 개최되었으나 김정일 시대에 들어와서는 거의 소집되고 있지 않은 것으로 알려지고 있다. 특히 정치국 위원, 비서, 관계기관 간부들이 모여서 하는 협의회도 김일성 사망 전에는 빈번하게 개최되었으나 지금은 개최 횟수가 현저

히 감소하였다고 한다. 당중앙군사위원회의 역할과 기능 역시도 1998년 헌법 개정으로 크게 격상된 국방위원회에 흡수되어 버렸을 가능성이 있다.¹⁴ 그나마도 제대로 기능하고 있는 것으로 알려지고 있는 비서국 산하의 조직지도부, 간부부, 군사부 등이 제도적 메카니즘을 통해 인민군내 정치조직을 장악하고 있다고 볼 수 없다. 인민군내 정치조직은 군 전반의 정치사업을 관장하고 있지만 이 역시 과거처럼 중앙당의 결정이나 지침을 직접적으로 이행한다기보다는 국방위원장인 김정일의 명령과 지시를 직접 이행하는 조직으로서 기능하고 있을 가능성이 크다. 이는 김정일이 당총비서로서가 아니라 국방위원회 위원장으로서 군을 직접 지도 통제하기 시작하면서부터 중앙당 조직지도부의 역할이 점차 축소되고 있는 현상을 시사한다.

다. 군대의 역할 확대

김정일 국방위원장 직속체제 하의 북한군대의 역할은 점차적으로 확대되어 왔다. 과거 김일성은 당간부를 정치군관으로 등용하는 사례가 많았는데 비해, 김정일은 당간부를 정치군관으로 등용하는 일보다 군대 자체 내에서 정치군관을 광범위하게 등용하는 일이 잦아지고 있다. 김정일이 인민군 최고사령관에 취임하여 군권을 공식적으로 장악한 이후인 1992년 반항공사령부 정치위원이었던 원응희를 보위사령관으로 임명하였을 뿐만 아니라 군단 보위부장 80% 정도를 정치군관 출신으로 임명하였던 것으

¹⁴ 이종석·백학순, 김정일 시대 당과 국가기구 (서울: 세종연구소, 2000), pp. 21~22.

로 알려지고 있다.¹⁵ 정전협정 조인 50주년을 맞아 2003년 7월 26일 단행한 군 장성급 인사에서도 ‘정치일군’ 3인이 포함되었는데, 상장에 오른 이태원과 심상대는 북한군 내에서 정치위원이며, 지영춘은 군의 정치사업을 총괄하는 총정치국 부국장이다.¹⁶

북한은 군대의 사회적 역할을 제한적으로 확대해 온 것으로 보인다. 1997년 4월경부터는 협동농장, 철도, 각 공장·기업소가 군 부대에 위탁 경영되는 현상이 이를 잘 말해주고 있다. 인근지역 중대 이상의 부대가 공장기업소를 1개씩 맡아 운영과 관련된 모든 일을 담당하였다. 중좌나 상좌급 군관들은 협동농장관리위원회에 상주하면서 농장관리에 관여하였다. 각 작업반에는 대위급 군관 1명이 배속되어 농장원 개개인의 출퇴근 확인, 파종, 김매기, 퇴비 등 농장내의 모든 작업에 대하여 간섭하고 관장하였다. 철도 운영의 경우, 각 지역마다 5~10명의 군인(소좌나 중좌급 군관 1~2명, 그 외 하전사)들이 주둔하면서, 매표, 승하차 질서, 화물 적재 등 철도업무에 대해 직접 관여하였다.¹⁷

중국과의 국경경비를 담당하는 소관 부서를 2003년 5월 인민군에서 국가안전보위부로 넘겼다가 다시 군대로 되돌린 것으로 알려진 바 있는데, 이는 북한이 국가의 중요한 치안문제에까지 군대의 역할과 기능을 확대해 온 것으로 볼 수 있다.¹⁸ 김정일은 ‘국방기구’ 중에서 군대의 당기구의 역할에 대해서 상대적으로 높이 평가하였다. 김정일은 “당조직들이 맥을 추지 못하고 당사업이

¹⁵ 김창근, “북한 당·정·군 권위관계의 변화: 1990년대를 중심으로,” 통일정책연구 제9권 1호 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 179~183.

¹⁶ 조선일보, 2003년 7월 27일.

¹⁷ 박형중, 90년대 북한체제의 위기와 변화 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 33~34.

¹⁸ 조선일보, 2003년 8월 5일

잘 되지 않다 보니 사회주의 건설에서 적지 않은 혼란이 조성되고” 있으며 “지금 사회의 당일꾼들이 군대정치 일꾼보다 못하다”고 질타하면서 ‘군대의 당사업방식’을 따라 배울 것을 독려한 바 있다.¹⁹ 이와 같이 김정일은 ‘중앙당 책임일꾼’들에게 ‘군대안의 당을 배우라’는 메시지로서 군대식의 당사업 혹은 대중운동을 고무시키면서 군대의 정치·사회적 역할 확대를 도모해 왔다.

북한 군대의 역할 확대를 시사하는 또 다른 현상으로 군 보위사령부의 역할 강화를 들 수 있다. 북한군은 당적 통제 외에도 정보보위조직에 의하여 통제되고 있으며, 북한군 정보보위조직인 인민군 보위부들은 일종의 군대 비밀경찰로서 기능과 역할을 수행하면서 북한군을 이중으로 단속·통제해 오고 있다. 인민무력부 보위사령부는 1980년대 말까지 ‘인민무력부 보위국’으로 존재해 오다가 1992년 보위사령부로 승격하고 난 후에는 소속 군부대에 관계없이 오직 보위사령부 실무행정부서들과 보위사령부 당위원회의 당적 지도를 직접 받으며 모든 문제들을 보위 사령관을 경유하여 김정일에 보고하는 일선 ‘직보체계’를 수립한 것으로 알려져 있다. 현재 보위 사령부의 기구체계와 편제만 승격된 것이 아니라 사업대상이 넓어지고 기능과 역할도 강화된 것으로 알려지고 있다. 보위사령부는 군대 내의 정치감찰과 경제감찰을 민간인에게까지 확대하였으며 수사대상의 직위와 직급에 관계없이 독자적으로 수사하고 처리할 수 있는 권한도 행사해 온 것으로 전해지고 있다.

¹⁹ “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문,” 월간조선 (1997. 4), pp. 306~317.

라. 군대의 탈정치화와 군사전문주의 확대

북한은 승계권력 구축 과도기 단계에서 군부의 정치적 위상(명목적 위상)을 어느 정도 강화하여 군부의 불만을 해소하고 군부의 지지를 이끌어 냄으로써 권력 공고화에 힘써 왔다. 그럼에도 불구하고 김일성 사후 김정일의 새로운 통치기간 동안 김일성 권력 초기, 변혁기(1960년대)를 거치면서 당을 비롯한 요직에 군부의 높은 직접적인 정치적 참여와 같은 사실을 찾아볼 수 없다. 군부의 당정치국 정·후보위원으로서의 참여는 김정일의 권력승계 사실이 공식화된 1980년 6차 당대회 이후부터 그 수가 하향곡선을 그려왔으며, 비서국 내의 군부 참여도 이미 그 이전부터 완전히 배제되었고, 김일성 사후 김정일의 실질적인 1인 통치 하에서도 이러한 군부의 직접적인 정치적 참여 배제 추세에는 변화가 없다.²⁰ 러핑웰(John W. R. Lepingwell)이 구소련의 페레스트로이카 기간 동안 군부의 정치적 개입이 증대될 경우 당에 의한 군부의 통제가 무너질 수 있다²¹는 지적과 마찬가지로 체제유지 차원에서 북한은 군부의 직접적인 정치적 참여를 제한해 왔으며, 경제적 개혁·개방정책을 발전시켜 나가는 과정에서 군부의 정치적 참여 축소로 정권의 안정화를 기하게 될 것이다. 또한 북한은 실용주의적 노선 견지 차원에서 대중노선 활동의 강조가 경제

²⁰ 정영태, 김정일체제하의 군부의 역할: 지속과 변화 (서울: 민족통일연구원, 1995) pp. 43~62, 참조

²¹ 구소련의 페레스트로이카 기간 동안 안보정책결정 과정에 있어서의 군부의 자율권에 대한 위협, 국가적 통합과 안보에 대한 군사적 핵심가치에 대한 도전, 군부의 정치적 개입 증대, 민간정부의 권위와 정통성 쇠퇴 등에 의해서 당의 군부에 대한 통제가 무너지기 시작했다고 한다. John W. R. Lepingwell, "Soviet Civil-Military Relations and The August Coup," *World Politics*, Vol. 44, No. 4 (July 1992), p. 550

적 낙후성과 직접 연관이 있음을 인식하고 사회적으로도 정치적 캠페인 활동이나 집회 등을 완화해 나가면서 경제적 발전을 위한 실질적인 활동을 펴나갈 것이 예상된다. 이에 따라 북한군대 역시 정치적 캠페인 등 정치적 운동에 대한 참여를 완화해 나가면서 군대내부문제 개선을 위한 활동과 전투력 강화를 위한 실질적인 군사활동에 치중하는 군전문직업주의를 발전시켜 나갈 것이다.

북한은 경제적 개혁·개방정책을 확대해나가는 과정에서 그들이 서구에 비해서 과학과 기술이 크게 뒤떨어져 있음을 인식하고 이의 발전을 위한 노력에 중점을 두게 될 것이다. 북한 지도부의 과학과 기술을 강조하는 새로운 정책은 결국 북한군대의 정규화와 현대화로 이끄는 발판이 될 것이다. 향후 경제개혁·개방 조치가 본격화되어감에 따라 군대의 충성 → 당의 충성 → 안정적인 사회적 지위획득이라는 기존의 군대인식에서 경제적 부의 축적이 제일이라는 인식으로 변모해 가면서 당의 충성 무시 → 군대 충성 무시로 연결될 가능성이 크기 때문에 당(수령)의 군대로서 북한군대의 정치성은 점차적으로 약화될 것이다. 이에 따라 북한군대는 당(수령)의 군대에서 국가군대를 지향하면서 탈정치화 과정을 걷게 될 것으로 전망된다.

1970년대 중반까지는 남자가 군대나가지 않으면 남자구실을 못한다고 생각했는데, 1970년대 후반부터 이런 의식이 약해지면서 1980년대, 1990년대 들어오면서 심화되었다. 경제개혁·개방 과정에서 사회적 이완 현상 못지않게 군대 내부의 이완현상이 초래될 가능성이 크며 이를 억제하기 위한 군대 내부 통제활동이 보다 강화되고 다양화될 것으로 전망된다. 경제개혁·개방에 따른 시장경제의 도입으로 배급제도는 약화될 것이며 이에 따라 당

의 지위와 역할이 축소되면서 주민들의 당에 대한 충성심이 결여될 가능성이 크며, 군대 내부도 이와 유사하게 당의 중요성이 약화됨으로써 상당한 정도의 내부적 일탈현상이 초래될 것으로 보인다.

특히 개혁·개방 정책 심화에 따라 군인들이 기존에 비밀로 인식해 왔던 정보들을 공공연하게 유포시킬 정도의 군대의 개방성이 확장될 수도 있을 것이다. 예를 들면 무기수량, 배치장소, 군사 훈련 종류 및 장소, 시간, 무기체계 시험 장소, 시간 및 기존 군사 파일 등을 공개함으로써 서서히 북한군대가 닫힌 조직에서 열린 조직으로 변모할 가능성을 배제할 수 없다. 개혁·개방정책의 초기단계에 진입하고 있는 현 북한에서는 각종 부정과 부패현상이 만연하고 있는 상황이다. 군복무에 대한 회의감이 커짐에 따라 당과 군에 대한 충성심을 상실, 군인들의 강제적인 장마당 음식 갈취, 군부대 인근주민들을 대상으로 한 음식물 절도, 경제적 이득을 취하기 위한 군부대 무기의 외부밀수 판매, 부대물자 빼돌려 장사하기, 국경지역 군인들의 밀수 및 탈북자에 대한 뇌물수수, 군대 내부 유언비어 확산, 탈영자 증가 등이 그것이다. 특히 1970년대에는 무단외출이 많았는데 1980년대부터 탈영이 증가되기 시작하여 1990년대 가서는 한 달씩 돌아오지 않은 탈영자들이 증가하였다. 또한 음란 비디오테이프의 은밀한 유통, 감상 및 판매 등이 크게 성행하고 있는 실정이다.²²

개혁·개방정책이 심화되면 될수록 이러한 군대의 일탈현상은 증가하게 될 것이며, 이를 차단하기 위해서는 군대 당정치활동

²² 정영태, 북한의 병역제도 변화와 병력감축 가능성 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 10~11.

(사상교육)만으로 부족하며 군대사찰기관(보위사령부)의 위상과 역할이 한층 더 제고될 필요성에 직면하게 될 것이다. 개혁·개방정책 심화과정에서 군대는 정치적으로 통제되기보다 군내부 사찰기관에 의한 인위적 통제의 필요성이 증대되기 때문에 군대의 정치적 활동 축소 등 군대의 탈정치화 과정의 필요성은 점차적으로 커져 갈 것이다.

마. 군대의 사회치안 역할 확대

김정일 체제 등장 후 추진되어온 ‘선군정치’는 기본적으로 군대를 내세워 사회적 안전과 통제를 유지하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이제까지 경제난으로 북한은 광범위한 사회적 이완현상을 보여 왔는데, 이를 통제하기 위한 수단으로서의 군대의 역할이 보다 확장되어 왔다. 예를 들면, 협동농장에서 감자를 심었다면, 밤새 다 캐가므로 안전성에서 이를 잡는 것도, 당의 교양을 통해서 이를 방지하는 데에는 역부족인바, 군대가 직접 개입하여 이를 통제하고 있다. 또한 중국국경을 통해서 탈북행렬이 늘어나고 있는 상황에서 국경경비를 군이 직접 담당하지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 되었다. 향후 북한의 경제적 개혁·개방이 추구되면 될수록 이러한 탈북행렬이 북한의 전반적인 국경 차원(육지 및 바다)에 이루어질 가능성을 배제할 수 없기 때문에 군대의 치안유지 역할은 더욱 확대되지 않으면 안 될 것이다.

그러나 북한군대의 이러한 치안유지를 위한 역할 확대는 상당히 신축적으로 이루어질 것으로 예상된다. 상황의 변화에 따라 군대의 치안유지 역할이 축소 또는 강화되는 추세를 보이게 될

것이다. 북한군대의 치안유지 역할 경험은 북한의 개혁·개방 과정 중에서 초래될 수 있는 중국의 천안문 사태와 같은 사건이 발생할 경우, 군이 동원되어 무력으로 진압하게 될 가능성을 시사한다. 천안문 사태 시 중국 군부는 학생소요 진압을 위해서 군부의 동원에 대해서 노·장·청 군부 간의 의견 차가 있었으며, 젊은 군관들은 비교적 군대동원을 반대했는데 비해, 모택동 이데올로기에 한층 더 길들여진 노·장층 군관들은 이를 적극 지지했으며, 결국 군부가 학생소요 진압에 개입함으로써 치안유지를 이루었다.²³ 북한에서 이와 유사한 사건이 발생할 경우 비교적 노·장·청 군관들 간의 갈등 없이 쉽게 소요진압을 위해 군대개입을 결정할 가능성이 클 것이다.

바. 군부의 자율적 안보정책 결정력 증대

브레즈네프 이후 고르바초프가 개혁·개방을 추진해 나가는 과정에서 군부의 자율성이 문민지도자들에 의해 크게 위협받게 됨으로써 군부의 불만이 노골화된 적이 있다. 고르바초프 하에서 외무부 장관 또는 문민지도자들이 구소련의 안보정책을 좌지우지해 나감으로써 군부의 자율성은 위협받기 시작하였다. 고르바초프 하에서 구소련의 안보정책에 관한 한 민간지도자와 군부 간의 불일치는 대외관계와 국가전략 및 독트린 형성에 있어서 군부의 역할과 같은 이슈에 집약되었다. 예를 들면 공식적으로는 군부가 고르바초프의 ‘합리적 충분성’ 정책을 수용하기는 하였지만

²³ Yang Zhong, “Civil-Military Relations in Changing Communist Societies : A Comparative Study of China and the Soviet Union,” *Studies in Comparative Communism*, Vol. XXIV, No. 1 (March 1991), p. 101.

군부의 그러한 수용은 그렇게 내키지 않는 것이었다. 세바르드나 제 외무부 장관이 주동적으로 강조해 나간 군비통제 정책은 군부로부터 저항에 부딪치게 되었다. 안보정책에 대한 이러한 잠재적 갈등인식은 군부의 자율성뿐만 아니라 군부의 핵심목표(국가의 안보를 제공할 의무) 자체를 위협하는 것이 되었다. 군사적 자율성에 대한 이러한 도전에 대응하여 군부 고유의 정책적 편향을 방어하기 위하여 구소련 군부는 한층 더 목소리를 높였으며, 이것은 결국 1990~1991년 겨울과 1991년 이른 봄에 당·군 간의 긴장관계를 증폭시키는 결과를 초래하였다.²⁴

그런데 북한의 경우, 구소련과 같이 과감한 개혁·개방을 단행하기 어려울 것이며, 김정일은 고르바초프와는 달리 세습정권의 정통성의 기초 위에서 탄생한 정권이라는 한계성을 가지고 있기 때문에 기존의 당적 유일권력체제 틀에서 크게 벗어날 수 없을 것이다. 따라서 ‘선군정치’ 기치 아래 군사우선주의 정책 노선을 고수할 것으로 보이며, 군부는 김정일의 이러한 정책결정에 주도적으로 참여하면서 이를 지지하는 방향으로 유도될 가능성이 더 크다. 결국 북한의 경제적 개혁·개방정책은 순수하게 경제적 효용성 차원에서 이루어지기보다는 상당한 부분 안보정책의 테두리 내에서 이루어지는 것으로 보아야 할 것이므로 안보정책 결정 과정에서 군부의 위상과 자율성은 지속적으로 유지될 것으로 전망된다. 북한의 개혁·개방은 중국과 구소련의 경우와는 달리 ‘선군정치’의 기치 아래 군부의 선도로 추진된다는 점이 강조될 필요가 있다.

²⁴ Lepingwell, “Soviet Civil-Military Relations and The August Coup,” pp. 550~551.

사. 군대의 경제적 역할 축소

북한군대의 일반경제부문에 대한 투입은 대규모 건설공사 중심에서 나중에는 농업부문으로 이동된 것으로 알려지고 있다. 군은 건설 및 농업의 핵심적 노동력으로서 북한경제의 견인차적 역할을 담당해 왔다. 북한군대는 경제난 와중에서 일반경제 부문을 위탁경영하는 경제적 역할 확대를 보여 왔다. 1997년 초부터 협동농장, 철도, 각 공장·기업소에 군인들이 투입되었다. 인근지역 중대이상 규모의 부대가 공장·기업소를 한 개씩 맡아 운영하며, 협동농장에는 파종기부터 추수기까지 군인들이 상주하였다. 중좌나 상좌급 군관들은 농장관리위원회에 상주하면서 농장관리에 관여하는데, 각 작업반에는 대위급 군관 1명이 배속되어 농장원 개개인의 출퇴근 확인, 파종·김매기, 퇴비 등 농장 내의 모든 작업에 대하여 간섭하고 관장한다. 철도운영의 경우, 각 역마다 소좌나 중좌급 군관 1~2명을 책임자로 5~10명의 군인들이 주둔하면서 매표, 승하차 질서, 화물적재 등 철도업무에 대해 직접 관여하고 있으며, 이 과정에서 역장의 권한은 상당히 무시된다고 전해지고 있다. 북한군대의 일반경제 부문의 지원 활동 역시 상당히 다양화하는 추세에 있는 것으로 알려지고 있다. 예를 들면 북한군대는 2000년 10월 한 달 동안에만 주둔지역의 문화회관, 식당, 목욕탕, 이발소 건설, 주택보수공사, 주민생계 지원 활동 등에 참여하고 있는 것으로 전해졌다. 메기공장, 닭·돼지 축사, 중소형 발전소 등을 전담 건설하는 예도 있다. 2000년 경 완공된 청년영웅도로(평양~남포 고속도로)와 안변청년발전소(강원도 안변

군), 태천발전소(평북 태천) 등 대규모 건설공사뿐만 아니라 북창 화력발전연합기업소(평남북창) 등 발전부문의 설비지원 사업을 추진하고 있으며 탄광에서 직접 채탄작업까지 북한군이 대거 투입된 것으로 알려지고 있다. 또한 북한군대는 부대별로 식량과 육류를 자급자족하기 위하여 300평에서 1,700여 평에 달하는 부업지를 경작하고 있는 것으로 보인다.²⁵

이제까지 북한군대의 이러한 일반부문의 경제활동을 확대해 온 것은 경제난이 심화되는 과정에서 추진된 일종의 과도기적 현상으로 볼 수 있으며, 향후 경제적 개혁·개방정책이 심화되고 북한경제의 발전을 위한 경제정책들이 뿌리를 내리기 시작하게 되면 상당부분 군대의 경제적 역할은 축소될 가능성이 크다. 북한군대의 일반부문 경제적 지원활동은 ‘군민일치’의 모범사례로 연결시키고 있는 점을 고려해 볼 때, 북한군대가 점차적으로 정치성, 사회성에서 탈피하여 군사전문직업주의를 정착시켜 나감에 따라 ‘군민일치’ 차원의 경제적 지원 역할 역시 축소될 수밖에 없을 것이다. 그러나 대규모 공사를 위한 군대의 경제적 지원활동들은 상당한 기간 동안 지속될 것으로 전망된다.

아. 군대의식의 변화

경제 개혁·개방정책과 관련하여 군부 내의 노·장·청 간의 의견차이가 등장할 수 있으며 노·장층의 군관들은 비교적 경제 개혁·개방에 대해서는 부정적이거나 상당히 신중한 입장을 보

²⁵ 임강택, 북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 99~101.

이는 반면, 젊은 군관들은 비교적 진보적인 입장을 견지하면서 이와 관련된 각종 정책을 지지하고 나올 가능성을 배제할 수 없다. 젊은 군관들은 경제적 개혁·개방정책을 통해서 대외정책과 군사안보 정책에 있어서 합리성을 추구하면서 실용적인 입장을 견지하게 될 것이며, 반면 노·장층의 군관들은 상당히 보수적인 입장을 유지할 것으로 보인다. 구소련의 페레스트로이카 과정에서 젊은 군관들이 페레스트로이카 정책을 적극 지지하면서 군대 내의 당의 역할을 축소 또는 폐지시키는 데 앞장서 온 사례는 북한의 경우 시사하는 바가 크다.²⁶ 젊은 군관들은 점차적으로 당의 군대와 같은 정치성 추구보다는 실질적인 전투력 향상과, 군현대화, 대외 군사교류 등을 선호하면서 개혁·개방정책을 주도해 나갈 가능성이 있다. 현재 북한군대 내에서 노·장층 군관들은 단지 상징적인 차원에서 예우가 주어질 뿐이며 실무에 있어서는 무능력한 계층으로 인식되고 있는바, 젊은 군관들은 이들을 무시하거나 비판의 대상으로 삼고 있다는 증언들이 다수 있다.

따라서 북한이 경제적 개혁·개방을 추구하더라도 이것이 군부의 반발을 사기보다는 오히려 이들이 앞장서서 추진해 나갈 가능성이 훨씬 크다. 북한의 개혁·개방이 본격화되면 군사부문에 있어서도 대외적 교류가 증대될 것이며, 이에 따른 군현대화 계획으로 이어지면서 이러한 경험이 사회적으로 파급되어 북한의 전반적인 경제개혁·개방을 주도해 나가는 집단으로 변할 가능성을 부정할 수 없다. 현재 북한 군대가 소유하고 있는 외화별기업(군수산업 포함)이 북한의 대외적 경제교류의 주축을 이루고

²⁶ Brian D. Taylor, "Russian Civil-Military Relations After the October Uprising," *Survival*, Vol. 36, No. 1 (Spring, 1994), pp. 3~29 참조.

있기 때문에 북한군대는 이를 보다 활성화 또는 확장시켜 나갈 것인바, 향후 북한의 경제적 개혁·개방 정책을 군이 주도해 나갈 가능성이 그만큼 크다고 할 수 있다.

현재의 ‘선군정치’의 개념도 단순히 체제유지 차원의 내부단속을 위한 보수적 개념에서 출발하여 개혁·개방정책을 비롯한 보다 진보적인 변화를 주도해 나간다는 의미를 동시에 담고 있으며, 이를 보다 발전시켜 나갈 것이 예상된다. 김정일 역시 당총비서나 주석직 등의 직함으로 북한을 통치하기보다 국방위원장 직함으로 군대지휘 및 통제를 해 나감과 동시에 군대를 중심으로 국가 전반적인 개혁·개방정책을 추구해 나간다는 의미에서 ‘선군정치’가 과도기적인 조치에서 출발하여 보다 오랫동안 지속될 가능성이 크다. 따라서 현재 북한의 변화를 계획하고 주도해 나가는 집단이 경제 및 외교 관련 행정인물 또는 조직이라기보다는 군부의 젊은 군관 또는 특수조직일 가능성이 있으며, 향후에는 그 가능성이 더욱 확대될 수도 있을 것이다.

2. 군사정책의 변화

북한의 군사력 건설은 정치적 목적에서 출발하였다. 북한의 공식적인 권력이 확립되기 전에 이미 북한의 군사력이 수립되었으며, 이는 북한 군사력이 기원에서부터 정치적 성격을 띤 것을 시사한다. 당초부터 ‘반소주의’ 혹은 ‘반동분자’를 탄압하거나 정권 자체를 유지하기 위한 군사력 형성이 그 첫째 목표였다. 즉 북한 지역 내의 공산화를 통한 정권구축을 위해서 군사적 수단이 이용

되었던 것이다.²⁷ 실제로 북한의 군사력은 대남 무력적화통일로 유일 지배정권의 지배기회를 최대화하기 위한 정치적 수단으로 적극 활용되어 온 것으로 판단된다. 이를 위해서 북한은 강력한 대남 공세적 군사태세를 견지하면서 각종 대남 군사적 테러를 감행하고, 대남 무력적화통일 달성을 위한 전쟁준비에 박차를 가해왔다. 지금도 북한당국은 군대에 대하여 무력통일관 학습의 고삐를 늦추지 않고 있다. 이와 관련하여 그들의 병사, 사관용 학습제강에서, “<대화>와 <협상>, <접촉>과 <래왕>의 명목으로 우리와 꺾렁꺾렁하다가 기회만 생기면 <합의문>이건 <의정서>이건 다 집어치우고 어느 때든지 우리를 들어 매치려 하는 것이 바로 적들의 음흉한 속심”²⁸이라고 강조하면서 “경애하는 최고 사령관 동지의 무력통일관으로 튼튼히 무장하여야 한다. 무력으로 미일 침략자들과 남조선 괴뢰도당을 격멸소탕하고 조국을 통일하여야 한다는 것은 경애하는 최고 사령관 동지의 확고한 결심이고 의지”²⁹라고 밝힘으로써 북한의 무력적화통일 정책이 쉽게 변하기 어려울 것이라는 판단이 가능하다. 그러나 한반도 안보환경의 변화방향에 따라 북한의 이러한 무력통일관이 구호로만 존재하게 될 가능성을 부정할 수 없다.

또한 북한은 무력적화통일 목표 달성과 내부체제 공고화를 위한 정치적 목적을 위해서 강병정책을 고수해 왔다. 북한은 “한나라의 경제적 자립과 정치적 독립을 군사적으로 보장하는 것”이

²⁷ 북한군사력의 기원에 대해서는 이기택, 『한반도의 정치와 군사』 (서울: 일신사, 1988), pp. 320~325 참조.

²⁸ 『적과 평화에 대한 환상을 없애고 원수들을 반대하여 비타협적으로 투쟁할 데 대하여(학습제강, 병사·사관용)』 (조선인민군출판사, 2003), p. 9.

²⁹ 위의 글, p. 11.

“국가안보를 위한 주체사상의 실천”이라고 함으로써 군사적 방위 능력은 다른 영역을 위한 필수조건이며 모든 정책결정에 있어서 우선권을 부여할 것을 주장해 왔다.³⁰ 북한에게 있어서 주체사상을 기반으로 한 강국으로서의 높은 명성을 세계적으로 과시하기 위해서 가장 가시적인 역량표출인 군사력을 의미하는 무장능력의 강화는 필수적인 것이었다. 북한의 무장능력 강화를 위한 구체적 표현이 4대 군사노선(전 인민의 무장화, 전 국토의 요새화, 전 인민군의 간부화, 군장비의 현대화)으로 집약되었다. 북한의 이러한 강병정책은 “전군, 전민, 전국이 무장한 강대한 나라” 그리고 “그 어떤 군사대국도 조선의 자주권을 함부로 건드릴 수 없는 주체나라”³¹임을 강조하여 국제적 위신을 증대하고 대내적으로는 전 사회의 병영화를 통한 사회통제를 정당화함으로써 유일 지배정권의 공고화를 추구해 온 것으로 판단된다.

그러나 개혁·개방정책이 뿌리를 내리게 됨에 따라 북한군대의 이러한 정치적 요소는 더 이상 필요로 하지 않거나 비현실적인 것으로 인식될 가능성이 크기 때문에 경제적 능력을 고려한 현실적인 군사정책으로 수정해 나갈 가능성을 배제할 수 없다. 북한의 개혁·개방정책 추진으로 자연히 ‘주체사상’이 현실성을 결여한 것이라는 인식이 자리 잡게 될 것이며, ‘국방자위’ 역시 구호에 불과한 것이거나 막대한 국가적 부담을 초래할 것이기 때문에 북한은 강병정책의 지속에 대한 변화 필요성에 직면하게 될 것으로 보인다.

³⁰ Chang Ha Kim, *The Immortal Juche Idea* (Pyongyang : Korean Workers' Party Press, 1987), p. 324.

³¹ 민주조선, 1993년 5월 8일.

가. 대남 군사적 공세태세 완화 또는 포기

북한이 남한을 비롯한 외부의 군사적 위협을 강조함으로써 내부체제 단속(안보의 정치적 이용)을 기하기 위하여 간헐적인 군사적 충돌을 야기하는 등 공세적 군사활동을 감행할 가능성은 상당기간 존속될 것으로 전망된다. 이와 관련하여 북한군대 내에서의 다음과 같은 최근 학습내용³²은 시사하는 바가 크다. 북한당국은 “최근 우리나라(북한)와 적들과의 관계에서는 새로운 변화들이 일어나고 있다”고 하면서 “우리 공화국을 <악의 축>이라고 떠벌이며 전쟁도 불사하겠다는 미국놈들이 특사를 우리나라에 보내오고 있다. 그런가 하면 일본군국주의의 우두머리인 총리라는 놈까지 흰기를 들고 우리나라를 찾아오고 중단되었던 북남교류와 협상들도 다시 활발히 진행되고 있다”고 밝혀 대외개방이 가시화되고 있음을 감추지 않았다. 그런데 북한은 “지금 일부 군인들 속에서는 적들의 본심을 똑바로 꿰뚫어 보지 못하고 적과 평화에 대하여 환상을 가지는 현상들이 나타나고 있다.”고 하면서 북한 군대의 그러한 몇 가지 ‘편향’에 대해서 다음과 같이 지적하였다.

적들의 본성에 그 어떤 변화가 있는 듯이 여기는 것. 조국통일이 마치도 평화적인 방법으로 이루어지지 않겠는가고 생각하는 것. 적들의 <경제적 협조>에 기대를 걸면서 그 어떤 <덕>을 볼 것처럼 생각하는 것.

³² 『적과 평화에 대한 환상을 없애고 원수들을 반대하여 비타협적으로 투쟁할 데 대하여』, pp. 3~19.

여기에서 지적하고 있는 몇 가지 북한군대의 ‘편향’들을 뒤집어 놓고 보면, 첫째, 북한이 인식하고 있는 적들의 본성은 변할 수 없으며 항구적으로 존재하고, 둘째, 평화적 방법의 한반도 통일이 아닌 무력통일의 당위성을 시사하며, 셋째, 경제적 교류·협력에 대해서 신뢰하지 않고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 북한당국은 “월쑤에 대한 치솟는 적개심만이 차있어야 할 우리(북한) 군인들의 머릿속에 이런 사상적 동요가 생긴다는 것은 매우 위험한 일이며 절대로 스쳐 지날 수 없는 심각한 정치적 문제”로 판단하고 “어느 때든지 한번은 적들과의 피의 결전을 벌려야 한다”고 함으로써 한반도 내에서의 전쟁준비의 고삐를 다잡아나가고 있다. 따라서 북한당국은 “적들의 침략적, 략탈적 본성은 죽을 때까지 변하지 않으며 침략책동이 더욱 악랄해 지고” 있기 때문에 “당의 무력통일관”을 강화해 나가야 하며 “당이 평화통일의 구호를 높이 들수록 싸움준비를 더욱 다그쳐야” 하는 것으로 군대학습을 진행해 나가고 있는 것이다.

북한군대에 대한 이러한 ‘무력통일관’ 학습추세는 교류·협력 확대가 남북한의 신뢰구축과 평화통일에 기여하게 될 것이라는 우리의 판단과는 크게 어긋나는 것으로 볼 수 있다. 북한의 무력통일관은 곧 평화통일의 구호가 높아지면 질수록, 남북한 교류협력이 활성화되면 될수록 전쟁준비는 더욱 강화될 수 있다는 가능성을 시사한다. 따라서 평화통일을 구가하는 분위기가 팽창되고, 교류와 협력이 확대되어가고 있다고 해서 반드시 군사적 대치상황이 완화될 것으로 믿기 어려우며 때에 따라 교류·협력의 확대가 오히려 군사적 갈등을 야기할 수도 있다는 점을 부인할 수 없을 것이다. 남북정상회담 이후 획기적으로 증가된 남북교류협력

활동 분위기에도 불구하고 북한의 NLL 침범으로 서해해상의 국지전이 야기되어 한반도의 군사적 긴장이 조성된 것이 대표적 사례라 할 수 있다.

그렇지만 장기적으로 볼 때, 남북한의 교류협력 확대는 대규모 전쟁 등과 같은 최악의 상황이 초래되는 부정적 안보환경을 억제하는 효과가 있을 것이다. 북한의 개혁·개방은 통일전선을 고수하지 않으면 안 되는 북한체제의 특성을 변화시킬 가능성을 배제할 수 없다. 체제변화와 함께 남북한 교류협력의 증대는 점차적으로 남북한 상호 신뢰성을 심화시키는 계기로 작용될 것이다. 이 과정에서 북한은 그들의 무력통일관에 기초한 공세주의적 대남 군사정책이 비현실적이라는 사실을 인식하게 될 것으로 판단된다. 북한은 그들의 개혁·개방 정책으로 경제를 우선적으로 발전시켜 나가기 위해서는 남한의 적극적인 지원이 필수적이라는 사실을 고려해서 남한을 자극하는 대남 공세적 군사활동(대남 군사적 테러, 국지적 군사분쟁 야기 활동 등)을 억제하지 않으면 안 될 것이다. 중국과 마찬가지로 북한은 경제건설에 우선하기 위해서 남북한 군사적 충돌로 인한 군사적 긴장 조성을 피하고 평화적 분위기 창출을 더 필요로 할 것이다. 남북한 경제력의 격차로 인해 북한은 점차적으로 대남 무력적화통일이 어렵다는 사실을 인식해 나가면서 궁극적으로는 대남 무력적화통일을 위한 공세적 군사정책을 완화 또는 포기하게 될 것으로 전망된다.

나. 전 사회의 병영화 정책 완화

한 국가의 경제적 자원은 군사목적에 수행하는 계획결정의 직

접적인 요인 중 하나다. 즉 경제적 수준 여하에 따라 군사목적 수행계획의 방향과 패턴이 달라질 수 있다는 것이다. 북한은 작은 국가에 불과하며 약소국의 경제규모 수준을 벗어날 수 없기 때문에 군사기술 장비 면에서 선진국가들과 경쟁할 수 있는 처지도 아니었다.³³ 따라서 북한은 이러한 제한적 경제상황을 감안하면서 이를 최대한 극복할 수 있는 독특한 국방계획 수립에 초점을 맞추어 온 것으로 보인다. 이에 대해서 북한은 다음과 같이 설명하고 있다.

무장투쟁을 비롯한 군사행동의 일반적인 합법칙성은 나라와 민족이 각이한 조건에 따라 특수성을 띠고 나타난다. 우리나라와 같은 산과 강하천이 많고 해안선이 긴 나라와 넓은 평원을 가진 큰 나라의 전법이 꼭 같을 수 없으며 작은 나라와 큰 나라, 발전된 나라와 덜 발전된 나라의 군사장비가 일률적인 것으로 될 수 없다. 따라서 국방건설과 군사활동에서 제기되는 모든 문제들은 어디까지나 자기머리로 사고하고 판단하며 자기실정에 맞게 해결하여야 한다.³⁴

여기에서 북한은 소국이 지닌 제한된 인적·물적 자원의 효율성을 최대화하는 ‘창조적’인 군사계획 수립의 필요성을 강조해 오고 있다는 점을 알 수 있다. 북한의 제한적 경제상황은 그들의 군사전략전술을 수립하는 데 직접적인 영향을 미쳤으며, 특히 국방

³³ 이 같은 관점에서 김일성은 다음과 같이 밝힌 바 있다. “우리나라는 작은 나라이며 갓 발전된 나라입니다. 내놓고 말하여 우리는 군사기술장비 면에서 발전된 나라들과 경쟁을 할 수 없으며 또 그렇게 할 필요도 없습니다. 전쟁의 운명은 결코 그 어떤 현대적 무기나 군사기술에 의하여 결정되는 것이 아닙니다.” 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고(1970년 11월 2일),” 김일성저작집 5 (평양: 조선로동당출판사, 1972), p. 473.

³⁴ 방문권·허중호 공저, 자주시대의 위대한 수령 김일성 동지 4: 혁명무력의 위대한 령도자 (평양: 사회과학출판사, 1988), p. 15.

건설 방향설정에 미친 영향력은 지대하다.

북한의 전 사회적 병영화를 가져온 ‘4대 군사노선’ 국방건설 지침은 소국으로서의 북한이 자체의 제한된 경제상황을 잘 반영한 것이라 할 수 있다. 4대 군사노선은 전 인민의 무장화, 전 국토의 요새화, 전군의 간부화, 전군의 현대화를 지칭한다.³⁵ 전 인민의 무장화라는 것은 정규군인 인민군대는 말할 것도 없고 노동자·농민을 비롯한 모든 근로자 계급을 정치사상적으로 훈련하고 동시에 군사기술적으로도 훈련하여 적합한 무기를 공급함으로써 전 주민을 군사목적 수행을 위한 자원이 되도록 하는 것이다. 전 국민의 개병주의를 의미하는 전 인민의 무장화는 군사장비의 열세를 인적 군사자원으로 보완하기 위한 방안으로 해석된다. 실제로 북한은 정규군 외에도 노농적위대, 교도대, 붉은청년근위대 등을 발전된 전투병력 단위로 구성시킴으로써 인적 자원을 전쟁목적에 최대한 동원할 수 있도록 했다.

전 국토의 요새화는 군사장비의 열세를 보완해 주는 또 다른 군사건설 방안이라 할 수 있다. 북한이 대국인 미국이라는 잠재적 적과 군사장비 발전 경쟁을 벌일 자원과 능력을 결핍하고 있는 것은 엄연한 현실이다. 그러나 북한은 남북한 상호간의 무력

³⁵ 북한의 4대 군사노선은 경제력이 약한 소국이 강대국의 공격에 대비하는 소위 ‘고슴도치 방어전략’에 해당되는 것이다. 실제로 김일성은 ‘고슴도치 방어 전략’에 대해서 다음과 같이 설명했다. “전체인민을 무장시키고 전국을 요새화하면 어떻게 되겠습니까? 동무들이 고슴도치를 보았을 것입니다. 고슴도치란 높은 머리를 쭉 들여밀고 몸을 슬쩍 구부리면 온몸이 가시로 덮입니다. 그들은 이처럼 《무장력》이 새기 때문에 어떤 짐승도 감히 달려들지 못합니다. 이와 마찬가지로 우리가 전체인민을 무장시키고 전국을 요새화 해놓으면 아무리 강대한 적도 함부로 접어들지 못할 것입니다. 미국놈도 접어들지 못합니다.” 김일성, “우리 인민군대를 혁명군대로 만들며 국방에서 자위의 방침을 관철하자(발췌) (1963년 10월 5일),” 김일성저작집 17 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 446.

충돌 시 미국의 확고한 개입 가능성이 있을 것으로 믿고 있기 때문에 군사강대국인 미국의 공격에 대비하지 않으면 안 되는 것으로 인식해온 것 같다. 이를 위해서 북한은 막대한 경제력을 요하는 미국과의 군사장비 개발 경쟁이 아니라 미국의 군사적 공격에 대한 방어체계 구축에 더 큰 노력을 기울인 것으로 판단된다. 북한의 지하시설물 설치, 군사기지와 주요 산업시설 요새화 등을 강화하는 군사정책이 바로 이를 잘 설명해 주고 있다.

향후 북한이 군사적으로 가장 위협적으로 인식하고 있는 미국과의 관계개선이 이루어지고 북·미간 평화협정이 체결됨에 따라 강대국을 주된 위협으로 하는 북한의 군사안보정책은 변화를 보이게 될 것이다. 즉 4대 군사노선의 전 인민의 무장화, 전 국토의 요새화 등과 같은 전 사회의 병영화 정책은 상당히 완화될 것으로 전망된다. 내부체제 단속을 위해서 상당한 기간 동안 형식적으로는 전 사회의 병영화 정책을 고수할 것이나 내용적으로 전 사회 병영화 정책을 변화시켜 나갈 것으로 판단된다. 특히 북한의 경제적 개혁·개방은 북한인민 대부분이 실질적인 경제건설 현장의 노동력으로서 활발히 활용될 필요가 있기 때문에 북한은 가급적 인민들의 전쟁 캠페인 참여나 군사적 활동(군사연습, 훈련 등)을 완화해 나갈 가능성이 크다.

북한은 그들의 다양한 군사시설물이나 군사지역 등의 군사적 용도를 포기하고 이를 경제적 용도로 전환하게 되는 사례가 늘어나게 될 것이다. 북한이 금강산 관광사업의 발전을 위해서 주요한 군사항만의 하나인 장전항을 일반 상업항으로 변화시킨 것이나, 비무장지대에 놓여 있는 해금강지구를 관광지대화 한 것 등이 대표적인 사례로 꼽을 수 있을 것이다. 따라서 전 인민의 무장

화, 전 국토의 요새화 사업과 같은 전 사회 병영화 군사정책은 형식적 차원에서만 견지될 것으로 전망된다.

다. ‘국방우선’정책 완화

김일성 시대 북한은 제한된 경제여건을 고려해서 국방과 경제 어느 한 쪽을 희생시키지 않고 동시에 발전시킨다는 경제·국방 병진정책을 추진했다. 이에 대해 김일성은 “사회주의 경제건설은 나라의 정치적 역량과 국방력을 강화하는 물질적 기초이며 국방건설은 경제건설의 안전을 확고히 보장하고 그 성과를 튼튼히 보위하는 중요한 담보로 된다. 따라서 경제건설을 잘하지 않고서는 정치적 역량도 국방력도 강화할 수 없으며 또 국방력을 강화하지 않고서는 원수들의 침공으로부터 혁명의 전취물을 보위할 수 없다”³⁶라고 주장하였다. 이와 같이 북한은 국방력을 강화하기는 하되 일반경제건설(특히 중공업 중심)의 기초 하에 이루어져야 함을 강조하였기 때문에 경제건설과 국방건설은 상호 배타적 목표가 아님을 밝힌 것으로 보인다. 오히려 북한은 “자본주의하에서 군수공업이 공업부문 구조에서 차지하는 위치와 비중이 높아지고 있으며 경제의 군사화가 촉진되고 있다”고 하면서 “자본주의하에서 군수공업은 민수공업의 발전을 저해하며 나라의 경제를 기형화할 뿐만 아니라 근로자들의 빈궁화를 촉진함으로써 자본주의의 자기모순을 더욱 더 첨예화시킨다”³⁷고 비난했다.

³⁶ 김일성, “국가활동의 모든분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자(1967. 12. 16),” 김일성저작선집 4 (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 354.

³⁷ 사회과학출판사 편, 정치사전 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 98.

그러나 실제로는 군수공업 중심의 공업화 육성으로 북한의 공업화는 경제의 기형화를 자초하였다. 우선 북한의 경제발전전략의 하나로 중공업 우선의 공업화가 추진되었다. 북한은 소위 ‘주체적 공업화’를 목적으로 ‘생산수단을 생산하는 공업’에 해당하는 중공업을 우선적으로 육성함으로써 외국으로부터 기계·시설재를 수입하지 않고 확대재생산을 할 수 있는 기반을 구축하려고 하였다. 소위 ‘주체적 공업화’를 이룩할 목적을 가졌던 것으로 보인다.

그런데 1962년 12월 제4기 5차 전원회의에서 처음으로 경제·국방병진노선을 제기하면서 중공업을 군사력 증강의 일환으로서 병기생산 위주로 개발해 나갔다. 비록 경제발전과 군사력 증강이라는 병진정책이 표방되기는 했으나 북한의 경제발전의 수준으로 필요한 무기를 조달하기 위해서는 경제건설이라는 목표를 희생시키지 않으면 안 되었던 것이다. 김일성은 “인민경제 발전에 일부 제약을 받더라도 우선 국방력을 강화하여야 한다”³⁸고 주장함으로써 ‘선 국방력 강화’ 의지를 숨기지 않았다. 그 결과 오늘날 북한의 군수공업은 전반적으로 낙후된 산업기술에도 불구하고 상당한 기술수준을 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다.

실제로 ‘4대 군사노선’에 따라 경제·국방병진정책을 적극 추진하기 시작한 1960년대 후반기에는 군사비의 과대한 지출로 인하여 연평균 경제성장률이 5.5%로 크게 하락했다가 1970년대 중반까지 연평균 경제성장률 10.4%(1971~1975)를 기록하면서 지속적인 성장을 보였다. 그러나 1970년대 후반 이후 북한 경제는

³⁸ 조선중앙통신사 편, 조선중앙년감 1963 (평양: 조선중앙통신사, 1963), p. 159.

연평균 경제성장률 2~4%로 침체를 보이기 시작하여 특히 1990년대 들어와서부터 지금까지 연속 마이너스 성장을 보여 오고 있다.³⁹ 1993년 기준 북한의 GNP는 205억 달러로 한국 GNP(3,492억 달러)의 약 16%에 불과하다.⁴⁰ 1990년 기준 북한의 대외무역은 1988년에 사상최고치인 52억 달러를 기록한 후 계속 하강 추세를 보여 왔으며, 1994년 대외무역 총액이 21억 1,000만 달러의 소규모 수준에 머물렀다.⁴¹ 북한의 무역이 소규모인 것은 그들의 대내 지향적 공업화 전략에 크게 기인한 것으로 보인다. 이러한 소규모 상태의 무역은 자연히 외화부족을 야기하였다. 결국 이 같은 북한의 총체적 경제력 저하는 궁극적으로 군사력 증강계획을 제약하는 가장 큰 요인으로 등장하고 있다. 특히 외화부족은 북한의 새로운 무기획득을 어렵게 할 것이다.

북한의 선군정치는 상당기간 지속될 것이나 국방우선 정책을 지속적으로 추진하기 어려울 뿐만 아니라 그 필요성 또한 감소할 것으로 전망된다. 남북관계는 적대관계에서 상호협력관계로, 주변강대국의 대북 군사적 개입 가능성은 점차 약화되어가는 추세에서 북한의 국방력 강화 우선정책은 경제력 강화 우선 정책의 요구에 밀리게 될 것이다. 경제발전을 위해서 병력을 노동력으로 적극 활용하거나 병력을 감축하여 노동력 확보를 우선하게 될 가능성은 앞서 지적한 바와 같다. 국방력 건설 역시 경제력 건설과

³⁹ U.S. CIA, *Handbook of Economic Statistics* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1988); 1986~1992년은 통일원, 남북한 경제지표 (1993); 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정결과」 (1994) 등의 자료를 기초로 한 남궁영 박사의 판단이다. 남궁영, “남북한 경제력 비교연구,” 통일연구논총, 제2권 제2호 (1993), pp. 190~194에 근거한다.

⁴⁰ 민족통일연구원, 남북한 경제지표 편람 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 33.

⁴¹ 통계청, 남북한 경제사회상 비교 (서울: 통계청, 1995), p. 101.

상호 연계될 수 있도록 해나갈 것이다. 결국 북한당국은 개혁·개방정책을 추진해 나가면서 점차적으로 경제건설과 군사력건설을 병행해 나가거나 경제력 건설 우선으로 방향을 잡아나갈 것으로 판단된다.

북한의 군사력 강화는 모택동이 주장해 왔던 ‘인적 요소’ 중시를 지양하고 군장비의 현대화를 비롯한 현실적인 군사력 건설에 치중하게 될 것이다. 북한당국은 경제적 개혁·개방을 추구해 나가면서 과학과 기술(science and technology) 발전을 추구하게 될 것이며, 북한 군대 역시 과학과 기술 발전을 강조하면서 군장비 현대화 정책을 통한 전력강화를 추구하게 될 것이다. 북한은 그동안 전군 현대화를 통해서 제한된 경제여건 내에서 최대한의 군사적 목적을 달성하고자 했다. 북한은 전군이 최신 무기 및 과학적 전투기술의 습득을 통하여 작전 자체를 과학화하고 기술화함으로써 작전수행 방법을 교조적인 공론 또는 이론에 의존하지 않고 한국적 지형과 실정에 맞는 작전을 세워 이에 필요한 가장 적합한 무기와 전투기술을 스스로 개발하고 이에 따라 필요한 각종 장비와 훈련을 보급·실시하고자 했다. 즉 북한은 선진대국과는 달리 현대적 무기와 기자재 생산에 있어서 경제적 한계성을 지니고 있기 때문에 제한된 자체의 현대적 무기와 기자재를 가지고도 그 효율성을 최대화하기 위한 과학기술개발과 작전 및 훈련을 강화하고자 했다.

그러나 1980년대 후반부터 북한은 경제력의 저하와 사회주의권의 붕괴로 인한 군사장비 및 군사 관련 과학기술을 도입하는데 어려움을 겪어 온 것이 사실이다. 향후에도 상당한 기간 동안 그들의 경제적 한계성으로 인해 북한의 재래식 군장비 현대화 계

획은 크게 제한될 것이지만 대량살상무기(특히 미사일, 핵무기)와 관련된 연구·개발은 지속적으로 추진될 가능성이 크다. 북한은 자체 경제력의 상대적 취약성을 고려하여 지나치게 소모적인 군비증강정책은 피하되 기존에 개발해 왔던 대량살상무기체계를 더욱 발전시켜 대남 군사적 우위 확보를 견지코자 할 것이다. 동시에 경제 개혁·개방정책을 뒷받침하기 위해서는 해외자본의 유입과 축적이 필요한 만큼 이를 위해서 미사일 관련 기술 및 장비개발을 더욱 강화해 나갈 것으로 전망된다.

3. 군사 운용계획 변화

일반적으로 군사운용계획은 일국이 당면하고 있는 위협의 평가에서 출발한다. 인지되는 위협은 공간적 측면으로는 국내적, 지역적 또는 국제적인 것으로, 수적 측면에 있어서는 단일적인 것과 여러 형태의 군사자원 배분을 요구하는 다수적인 것으로 분류되기도 한다. 또한 국외적 차원에서 볼 때, 그 위협이 강대국으로부터 혹은 중·소규모의 국가들로부터 나오는 것일 수 있다. 일반국가들은 각각 이 같은 인지된 위협의 특성에 따라 이에 대비하는 차원에서 군사력을 운용하게 된다.

북한이 인식하고 있는 군사적 위협은 남한이 주적이라고 생각하게 될 경우 비교적 단순할 수 있다. 남·북이 분단된 이후 남한이 군사적 위협의 대상이었음은 분명하다. 그렇지만 북한이 군사적으로 대비하기 위해서는 단지 남한의 위협에만 국한할 수 있는 상황은 아니었다. 미국의 한국방위에 대한 확고한 공약을 기반으

로 한 주한미군과 더불어 유사시에 미국이 군사적 개입을 하게 될 것이라는 확실한 믿음 때문에 북한이 인식하고 있는 실질적인 위협은 한국에 연계된 미국의 군사적 존재이다.

또한 탈냉전 이전까지만 하더라도 중국과 구소련의 대북 군사적 개입 가능성에 대한 인식으로 인해 북한은 이들 국가와의 관계상 내적 긴장을 지속해 온 것으로 보인다. 따라서 한·미군사동맹이 북한에 대한 주적으로서의 위협이라 한다면, 중국과 구소련은 북한의 제2차적인 위협으로 인식되어 온 것 같다. 즉 북한이 인식하고 있는 대외적 위협의 특성은 소국 대 소국(남한)적 위협이라기보다는 소국 대 강대국적 위협이라는 것이다. 북한의 군사운용은 바로 이러한 대외적 위협에 대한 인식을 기반으로 하고 있다고 할 수 있다. 북한의 개혁·개방정책이 심화될 경우 북·미간의 관계정상화로 인한 적대관계 청산, 사회주의 강대국의 군사적 개입 가능성 약화 등으로 인해 강대국 위협인식을 기본으로 하고 있는 북한의 군사운용계획에 있어서 상당한 변화가 예상된다.

가. 병력감축 추진

강대국의 위협에 대비해야 하는 소국이 직면하게 되는 것은 상대적으로 적은 인구의 문제이다. 약소국의 인적 자원은 상대적으로 한정되어 있다. 약소국은 이러한 인적 자원 문제를 극복 또는 최소화하기 위해서 군사참여비율(military participation ratio: MPR)을 강대국에 비해서 높이는 수밖에 없다. 북한이 상대적으로 인구수와 비교해서 상당히 많은 병력을 지니고 있는 것 역시 이와 무관하지 않다. 6·25 당시 북한의 병력 수는 196,680명⁴²으

로 북한병력이 남한병력의 약 2배 수준이었다. 전후에는 남북한 공히 정전협정 합의사항에 구애받지 않고 군비증강을 계속하였는바, 1955년 말 한국군은 총 병력 70만 명 이상으로, 북한군은 41만 명 이상으로 증강되었다.⁴³ 1956년 북한인민군은 민간 노동력 고갈로 인해 8만 명의 병력 감축 이후 1960년대 전 기간을 통하여 30만 명의 병력을 유지해오다가 1970년대에는 40만 → 50만 → 60만 명대 수준의 병력으로 다시 증강하였다. 이어 북한은 1980년대 가서는 70~80만 명대로, 1990년대에 와서는 90~100만 명대로 병력을 크게 증강하였다. 한국 국방부가 공식적으로 밝히고 있는 1996년 기준 북한의 상비병력은 105.5만 명(지상군: 92만 명, 해군: 4.7만 명, 공군: 8.8만 명)⁴⁴이다.

또한 북한은 예비동원체계를 개발해 놓음으로써 엄청난 부담의 고충을 받지 않고도 유사시 대규모의 군대를 동원할 수 있도록 해 놓았다. 현재 북한은 예비병력을 짧은 시간에 소집할 수 있고, 예비병력의 질과 훈련상태를 정규군의 그것과 거의 동일한 수준으로 올려놓고 있다. 북한은 1958년 중국군대의 철수 이후 안보의 공백을 메우기 위한 방어의 일환으로 노농적위대를 조직하였다. 북한은 이 조직을 민병대의 근간으로 삼고 정규군의 예

⁴² 미국측의 추정에 의하면 6·25 당시 남북한 병력은 남북한 각각 9.5만 명, 13.5만 명이다. Roy E. Appleman, *United States Army in the Korean War: South to the Naktong, North to Yalu* (Washington, D.C.: GPO for U.S. Army, 1961), pp. 8~12; James F. Schnabel, *United States Army in the Korean War: Policy and Direction* (Washington, D.C.: GPO for U.S. Army, 1972), pp. 39~40.

⁴³ 함택영, “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰”, 함택영 외, 남북한 군비경쟁과 군축 (서울: 경남대학교극동문제연구소, 1992), pp. 16~23.

⁴⁴ 지상군의 경우 해병병력을 포함한 수치이다. 대한민국 국방부, 국방백서 1996~1997 (서울: 국방부, 1996), p. 64.

비대로서 훈련과 장비를 강화했다. 이에 더하여 북한은 1960~1970년대를 거치면서 노농적위대의 양적, 질적 향상을 꾀함과 동시에 또 다른 예비병력 조직인 붉은청년근위대를 창설하여 그들의 방위력 지원능력을 대폭 강화한 바 있다. 1980년대 이전 남북한의 예비병력 총수는 각각 330만 명, 266만 명으로서 남한이 우세하였으나,⁴⁵ 1980년대에 들어와서는 북한은 계속 500만 명 이상의 예비병력⁴⁶을 그리고 남한은 450~480만 명 수준의 예비병력을 유지했다. 북한의 예비전력은 14세부터 60세까지 인구의 약 30%를 동원대상으로 하고 있으며 현재 총 예비병력은 660만 명에 이르고 있다. 이 중 전투동원 대상인 교도대가 164만 명, 민방위대 성격의 노농적위대가 395만여 명, 고등학교 군사조직에 해당하는 붉은청년근위대가 84만여 명, 인민경비대가 14만여 명 등으로 구성되어 있다.⁴⁷ 그런데 예비병력의 특성 면에 있어서 북한의 예비병력은 거의 정규병력의 수준에 접근해 있다. 특히 교도대와 경비대는 예비전력의 핵심으로서 유사시 부대 단위로 즉각 동원하여 전투투입이 가능할 정도로 정규군과 유사하다.

그러나 향후 북한은 경제개혁·개방을 위한 실질적 조치의 하나로 병력의 감축으로 사회적 노동력의 증가를 도모하지 않으면 안 될 것이다. 북한은 일부 병력을 감축하는 대신 실질적인 군사력과 직결되는 정예 병력건설에 치중할 것이다. 경제적 노동력 확보를 위하여 예비전력의 규모와 폭도 줄이게 될 것으로 보인다. 북한 군대도 중국군대의 변화와 마찬가지로 궁극적으로 정치성

⁴⁵ 국토통일원, 南北韓國力趨勢比較 (1979), p. 395.

⁴⁶ 1985년 기준 북한의 예비병력 현황을 보면 교도대 101만 명, 적위대 308만 명, 근위대 107만 명으로서 총 516만 명에 달한다.

⁴⁷ 대한민국 국방부, 국방백서 1996~1997, p. 51.

과 사회성이 점차적으로 축소되고, 대신 군사전문직업주의적이며 효율적인 전투력으로서의 변화를 추구함으로써 국가군대로서의 정상화를 모색할 것이다.

북한의 경제적 개혁·개방이 심화되면 될수록 경제구조의 정상화가 이루어질 것이며 이에 따라 군대의 임시적인 경제지원 필요성이 축소되고, 노동력 확보의 필요성은 높아지며, 이는 군대병력 감축 요구로 귀결될 가능성이 크다. 배급중심 경제구조 하에서는 대병력 유지에 큰 어려움은 없으나 임금중심 경제구조 하에서는 현실적인 경제적 어려움이 수반되기 때문에, 합리적인 경제정책을 추진하기 위해서는 일정한 규모의 병력축소가 이루어지지 않으면 안 될 것이다. 예를 들면, 경제난 극복을 위하여 북한은 7·1 경제관리개선 조치를 내놓았는데, 동 조치에 따른 군에 대한 임금인상으로 대병력을 유지하고자 할 경우, 막대한 예산이 소요되기 때문에 적정수준의 병력수준을 조정할 필요가 있을 것이다. 북한은 경제관리개선 조치에 따라 일상생활용품 가격의 약 20~40배 인상, 식품가격의 40~50배 인상, 임금의 15~20배 인상에 이어 군인생활비를 18배 수준에서 올렸다.

지난 시기 사회일군들과 생활비 균형을 맞추어 실시하던 조건에서 장령, 군관, 군관 대우자, 초기복무사관들은 사회성원들과 같이 식량을 사먹는 것으로 타산하여 군인 생활비를 평균 18배 수준에서 올리었다.(북한인민군 대상 강연 문건)

경제적 역량에 비해 북한의 병력이 과도하게 유지될 경우 군대의 경제적 여건이 악화될 수 있을 것이며, 이는 군대 내부의 불만과 이탈현상을 부추겨 체제위협의 주요인으로 작용할 가능성을

배제할 수 없다. 따라서 북한은 군대병력 축소 지향적 군사정책을 추구하지 않으면 안 될 것이다.

나. 전쟁준비태세 완화

북한은 그들의 군대에 수시로 「전투동원태세명령」을 하달함으로써 부대 전투태세 역량을 강화해 왔다. 1980년대의 경우 북한은 1983년의 「준전시 상태의 돌입 명령」, 1984년에는 「전투동원태세 강화 명령」, 1985년에는 「전투동원준비 강화태세 명령」, 1986년에는 「전투동원태세를 갖출데 대한 명령」을 하달한 바 있다. 북한은 이러한 비상명령을 통하여 인민군으로 하여금 “조성된 정세에 맞게 모든 부문 모든 단위에서 엄격한 규율과 질서를 세우고 항상 동원된 태세에서 전투적으로 살며 일할 것”을 요구해 온 것이다.

특히 ‘준전시 태세’ 명령이 떨어지면 정규군인 인민군은 말할 것도 없고 노농적위대, 붉은청년근위대, 교도대를 비롯한 모든 예비병력들조차도 거의 전쟁을 방불케 하는 상황에 돌입한다. 우선 북한 전역에 구축해 놓은 갯도생활에 돌입하게 된다. 한 탈북자의 증언에 의하면, 적의 핵공격과 화학전에 대비해 만들어진 지하요새(갯도)에는 중대인원이 대피할 수 있을 정도로 숙소에서 회의실까지 없는 것이 없으며, 보통 때는 갯도훈련을 해도 잠만 갯도 안에서 자고 생활은 밖에서 했는데, 준전시 상태에 들어가면 갯도 안에서 며칠이고 생활을 해야 한다고 한다.⁴⁸ 또한 비정규군으로서 가장 느슨하다는 노농적위대조차도 준전시 상태에

⁴⁸ 김군태 엮음, 안경없는 군대 이야기 (서울: 의암출판, 1993), pp. 211~212.

돌입하게 되면 보통 100일전투, 200일전투라 해서 적위대 복을 입고 신발끈도 풀지 않은 채 일을 한다고 한다.⁴⁹

북한의 군사정책 또한 “언제든지 나가 싸울 수 있게 항상 준비되고 동원된 태세의 견지라는 방침”에 중점을 두어 왔다. 북한은 국내외 정세가 그들에게 유리하게 전개될 때에는 언제나 독자적으로 전면전, 국지제한전, 특공전 등을 감행할 수 있도록 인민군 부대조직의 준비성을 강화해 왔다. 북한은 이 같이 별도의 전쟁 기구가 필요 없이 전쟁발발 시 평시체제를 그대로 전시에 적용하는 ‘전시형 국가관리체제’를 유지하고 있다고 한다. 황장엽은 북한의 군사 준비성에 대해서 다음과 같이 지적하고 있다.⁵⁰

첫째, 북한은 전쟁이 발발할 경우 평시체제를 그대로 전시에 적용하는 전시형 국가관리체제를 유지하고 있으며, 무기생산은 100% 자체 해결하고 있고 전투헬기, 미사일, 방사포도 대대적으로 생산하고 있다. 둘째, 갭도에서 모든 생활이 가능하고 대포출입조차 가능케 되어 있는 등 완전지하 요새화되어 있다. 셋째, 산업분야의 전기공급이 아무리 부족해도 지하군사시설에 사용되는 전력은 절대 다른 곳에 전용할 수 없도록 하고 있다. 넷째, 북한의 특수전 부대들은 부대별로 남한내 미사일 기지, 공항 등 주요 전략시설에 대한 타격목표를 선정해 놓고 있으며, 유사시 항공육전대(공수부대)나 쾌속정으로 들어가서 타격하도록 완벽한 준비태세를 갖추고 있다.

북한은 이 같이 전쟁준비태세를 거의 상시적으로 갖추게 함으로써 주민들이 전쟁정신으로 충만토록 하고 있다.⁵¹ 국토는 언제

⁴⁹ 위의 책, p. 117.

⁵⁰ 황장엽의 증언, 조선일보, 1997년 7월 12일.

⁵¹ 한스마르츠키 지음, 정경섭 역, 兵營國家 북한 (서울: 동아일보사, 1991),

어디서 적의 침입이 있을지라도 방어할 수 있는 하나의 군사기지 역할을 하도록 해놓았다. 도시, 산업체, 모든 전략지점들에는 즉시 대응할 수 있는 고사포들이 설치되어 있다. 평양도 예외가 아니다. 김일성은 ‘일당 백’의 좌우명을 내세워 북한주민들이 질적으로 높은 차원의 정신적이고 실제적인 훈련을 통하여 무기를 휴대하고 육체적인 전투기술과 여러 가지 장비로 가능하면 많은 적을 살해할 수 있도록 단련시켜 왔다.

그러나 북한의 이 같은 과도한 전쟁준비태세는 북한경제를 어렵게 하는 주요 요소로 지적되고 있는바, 경제개혁·개방 추진 과정에서 이를 완화시켜 나가지 않으면 안 될 것으로 보인다. 북한은 전시형 국가관리체제를 평화적 국가관리체제로 변화를 추구하지 않으면 안 될 것이다. 향후 북한 지도부는 내외의 긴장조성과 이에 대한 전투태세 강조로 체제유지를 기하는 것보다 점차적으로 경제발전을 통한 체제유지 노력에 더 큰 비중을 두게 될 것으로 보인다.

다. 전략전술의 변화

그 동안 북한은 인민군의 구체적인 전략구상을 공식적으로 밝힌 적은 없으나 다수의 호전적 언사를 통해서 간접적으로 알려져 왔다. 북한은 “공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는 데 있다”⁵²고 주장함으로써 그들의 ‘대남적화통일’의 의

pp. 129~130.

⁵² 1980년 10년 13일에 개정된 조선로동당 규약.

지를 분명히 밝히고 있다. 이와 관련한 김일성의 군사전략 기본 원리 역시 예외는 아니다. 김일성은 “전쟁은 정책의 연장으로서 지배계급이 대내 정책을 대외정책에 반영한 무력적 혁명 무장력”이며, “정권을 쥐려면 무장투쟁을 해야 하며, 정치놀음을 해가지고는 정권을 잡을 수 없다”⁵³고 함으로써 전쟁불가피론을 우선 강조하고, “전쟁을 승리로 이끌기 위해서는 결정적인 공격작전으로 적을 포위 섬멸함과 동시에 방어, 역습, 배후교란 등 적극적 공세활동을 전개”⁵⁴할 것을 주장했다.

또한 6·25 전쟁, 과도한 국방비 지출, 군사력 70% 이상의 휴전선 50km 이내 집중 배치, 포병의 전방 배치 및 DMZ 지하땅굴 건설 등은 북한인민군의 공격전략 의도를 반영하는 것임을 입증한다. 실제로 북한은 이러한 공격전략을 수행하기 위한 기본 군사전략을 수립하여 일관되게 추구해 왔다. 인민군의 기본 군사전략은 정치전략을 우위로 하여 3대 혁명역량의 선 축적을 강요하며, 이를 바탕으로 결정적 시기에 정규전과 비정규전을 배합한 속전속결전으로 전쟁을 마무리 짓겠다는 것이다. 그 요지는 군의 정치·군사적 역량 강화, 정치·사상적 우세에 의한 양적 우세 타승, 유격전적 우세에 의한 군사기술적 우세 타승, 선제기습공격에 의한 속전속결전 등이다.

북한은 우선 전면기습 공격으로 적에게 심리적 타격을 가하여 혼란을 조성하고 전쟁주도권을 장악하여 유리한 전략적 여건 하에 전쟁을 수행하는 기습전략을 강구해 왔다. 기습전략은 북한전

⁵³ 김일성, “조선인민군창건 스므똥을 맞이하여(1968. 2. 8),” 김일성저작집 22 (평양: 조선로동당출판사, 1983), pp. 6~10.

⁵⁴ 위의 글.

략의 기초를 이루고 있는 것으로서 정규군에 의한 대규모 전략적 기습으로부터 비정규군에 의한 전술적 기습에 이르기까지 광범하고도 다양한 내용을 포함하고 있다. 북한은 정규전과 비정규전 배합⁵⁵의 기습공격을 통해서 주 전선에서의 전투와 병행하여 후방지역 비정규전에 의한 또 다른 전투로 배후에 제2전선을 형성하여 남측의 동원을 방해하고 지원 및 증원을 곤란하게 하는 등 전후방을 동시 전장화하여 민·군의 전의를 상실케 하는 전략을 도모해 왔다. 이러한 기습전략은 이미 북한에 의해 한국전쟁 시 시도된 바 있으며, 현재 북한은 정규군의 기동력을 극대화하고, 비정규군의 무장을 경량화함으로써 군사행동에 있어서 속도에 의한 기습효과를 최대한 달성해야 한다고 강조하고 있다. 또한 이를 위하여 기갑 및 기계화 부대 등 기동전력을 증강하고 경보병, 특수전 부대를 통합하며 특수전 전력의 조직을 강화하여 기동전력과 특수전 전력의 배합에 의한 기습적인 전격전, 즉 속도전의 준비를 강화해 오고 있다.

북한이 일찍부터 이러한 기습전략에 의한 속전속결전략을 택해 왔

⁵⁵ 북한은 김일성 군사전략의 핵심으로 평가할 수 있는 배합전략의 의의 및 성격과 관련해서 다음과 같이 설명하고 있다. “수령께서는 대부대 작전·소부대 작전을 밀접히 결합하며 유격전쟁 경험과 현대적 군사기술을 배합하고 유격전법과 현대전법을 결합하며 유격대의 적극적인 활동에 배합하여 전인민적 항쟁을 조직전개할 데 대한 방침 등 적을 전략전술적으로 압도할 수 있는 탁월한 방침들을 창조하였다. 대부대 작전과 소부대작전을 밀접히 결합하는 것은 집중과 분산, 신속한 기동을 능숙히 실현하여 적을 타격하고 소멸하는 유격대의 전술적 원칙에 전적으로 맞으며 유격대로 하여금 언제나 주도권을 튼튼히 틀어쥐고 적을 타승할 수 있게 하는 현명한 전략전술적 방침이다. 유격전법과 현대전법을 배합하고 유격대의 활동과 전인민적 항쟁을 결합하는 것은 상비병력을 핵심으로 전체인민을 하나의 전투대오로 꾸려 거족적인 전쟁역량을 마련하고 대규모적인 정규전쟁과 영활한 유격전을 배합하여 적들을 도처에서 타격하며 소멸하여 조국땅을 완전히 해방할 수 있게 하는 전략전술적 방침이다.” 로동신문, 1972년 4월 19일.

다는 사실은 북한 인민군 제1부참모장이었던 김철만의 논문에서 속전속결전략의 필요성을 다음과 같이 강조한 데서 잘 드러나고 있다.

현대전은 장기성을 띠지만 그 수행방법, 매 작전과 전투들은 속전속결을 요구하고 있다.···그것은 현대전이 위력한 타격수단과 기동성이 빠른 기동기자재들에 의하여 진행되는 것과 관련된다. 교전쌍방은 현대전의 이러한 가능성을 이용하여 전쟁을 속전속결하려 한다.⁵⁶

특히 북한은 한반도에서 전쟁이 일어날 경우, 미국의 본격적인 개입 등의 외세개입 이전에 수도권 지역을 장악, 전략적인 우위를 확보하여 전쟁을 종결할 필요성뿐만 아니라 장기 및 종합전의 상대적 취약성으로 인하여 속전속결 전략을 강조하고 있다고 할 수 있다. 북한은 전쟁을 속전속결화함으로써 미국을 비롯한 외세개입 이전에 수도권 조기 장악 등의 성과를 지속적으로 확대하여 무모한 전진을 계속하지 않고 먼저 유리한 전략적 상황을 조성한다. 다음 정치협상을 통해 그들이 바라는 목적을 달성하고자 한다. 북한의 전폭기 다량보유, 전차 등 공격성 장비 강화, 서울에 근접한 서부 및 중부로의 기갑사단 집중 및 전진 배치, 휴전선 가까이의 전폭기, 미사일, 특공대 배치, 지상군의 완전자동화기화 및 특수 8군단 보유 등은 그들이 실질적인 속전속결태세를 보여주는 것이다.

북한은 소국으로서 인구총량 이상으로 상비군이든 예비군이든 병력을 강대국인 미국에 대항해서 충분히 늘릴 수 없는 한계성을 지니고 있다. 병력 외 군사력을 구성하고 있는 요소 측면에 있어서도 북한은 미국에 비해 상대적인 취약성을 지니고 있는 것이

⁵⁶ 김철만, “현대전의 특성과 그 승리 요인,” 근로자, 제8호 (1976) pp. 84~40.

사실이다. 예를 들면 미국은 장기간에 걸쳐서 대규모의 공군력을 증강시킬 수 있지만, 북한은 그렇지 못하다. 강대국인 미국과는 달리 소국으로서 북한은 정교한 무기를 지속적으로 생산해낼 수 있는 국력을 갖고 있지 못한 것이 현실이다. 북한이 기존의 생산 시설을 이용해서 최선을 다한다고 하더라도 그 생산량은 한정될 수밖에 없다. 이러한 분야에서 흔히 약소국들은 외부적인 도움에 매우 쉽게 의존하게 된다. 무기생산 측면에서 북한은 중국과 구소련에 상당히 의존해 왔다는 사실이 이를 잘 설명해 준다. 그러나 이들 사회주의 강대국에 전적으로 의존하게 될 경우, 이 역시 정권위협으로 작용하게 될 것이라는 사실에 대해서도 잘 알고 있는바, 이러한 외부적 의존에도 한계를 인식하지 않을 수 없다.

따라서 상대적으로 한정된 자원 하에 놓여 있는 북한이 한·미 연합 군사력에 대항하는 전쟁을 수행하게 될 경우 우려하는 것은 장기간 계속되는 소모전이기 때문에, 이동이 짧은 전쟁, 즉 게릴라전과 같은 전격적이고 단기적인 전략을 채택해 온 것으로 판단된다. 향후 북·미관계가 개선되고 한·미동맹관계의 변화에 따라 북한은 점차적으로 강대국 군사력에 대항하는 전략전술을 견지할 필요성이 약화됨에 따라 공격적 전략전술을 방어적 전략전술로 변화시켜 나갈 가능성을 배제할 수 없다.

라. 군수산업의 민수화 노력 확대

군수산업의 민수전환 개념은 군수품을 생산하던 공장이 전적으로 민수품을 생산하는 공장으로 전환되는 것을 뜻한다. 사회주의 국가들의 민수전환 노력은 일반적으로 경제적 요구에서 기인

하였다. 사회주의 국가들이 합리적 방위 충분성(reasonable defense sufficiency)을 훨씬 초과하여 군수산업을 과도하게 육성 해온 결과, 경제난이 가중되어 왔기 때문에 이를 해결하기 위한 방법의 하나로 민수전환 문제가 대두하게 되었다. 북한의 군수산업이 민수로 전환되기 위해서는 군수산업에 관련된 부문의 전면적인 탈군사화 메커니즘이 필요하다. 즉 최소한의 비용으로 군사적 필요성에 부응하는 한편, 낙후된 민수산업을 발전시키기 위하여 군사분야의 투자를 감축함으로써 민수 및 군수부문의 균형을 가능케 하는 경제개혁을 실시하여야 한다.

일반적으로 군수산업의 민수전환은 군비통제의 보충수단이자 군비삭감의 필연적인 결과로서 신뢰구축(confidence building)에 크게 기여할 수 있다.⁵⁷ 그러나 군비통제 및 군축이 반드시 민수전환을 유도하는 것은 아니다. 군비통제 및 군축이 민수전환으로 연결되기 위해서는 투자와 같은 경제적 문제 외에도 사회적·정치적 문제가 수반되기 때문이다. 요컨대 사회주의 국가에 있어서 군수산업의 민수전환 문제는 정치·안보적 차원의 필요성보다는 경제적 필요성과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다.⁵⁸ 구소련 대통령 고르바초프가 병력감축 선언과 함께 전면적인 군수산업 부문을 민수화시키는 ‘탈군사경제’ 정책을 표방(1988. 11. 8 유엔연설)⁵⁹한 것은 이러한 사실을 잘 시사해주고 있다.

⁵⁷ Kevin J. Cassidy, “Arms Control and the Home Front: Planning for the Conversion of Military Production Facilities to Civilian Manufacturing,” *Peace and Change*, Vol. 14 (January 1989), p. 60.

⁵⁸ Julian Cooper, “Military Cuts and Conversion in the Defense Industry,” *Soviet Economy* (July 2, 1991), pp. 121~142.

⁵⁹ 소련의 경제개혁과 민수전환과의 관계에 대해서는 Yevgeni Adamov, “Economic Reform and Conversion,” *International Affairs* (January 1990),

북한 군수산업의 민수전환 문제 역시 군사적 또는 정치적 목적의 군축 노력에 기인하기보다는 경제개혁의 필요성과 관련해서 제기될 것이다. 북한이 ‘경제개혁의 필요성 → 민수전환의 필요성 → 군축의 필요성’에 직면하는 경우, 남한에 대해서 우선적으로 상호군축 주장과 민수전환을 위한 남한의 협력(민수전환에 필요한 자본 및 기술협력)을 동시에 요구할 가능성이 있다. 군사부문에 대한 집중투자와 군수산업 일변도의 산업정책으로 말미암아 북한의 대외경제 관계상 가장 높은 경쟁력을 보유하고 있는 분야가 곧 무기수출산업이기 때문에 북한은 새로운 군사기술 및 장비 도입과 함께 고도정밀무기의 개발을 통해서 무기수출산업을 한층 더 강화해 나갈 수도 있다. 이 경우, 북한은 병력 규모의 감축이나 군사훈련 축소 그리고 대외경쟁력이 뒤떨어지는 재래식 군사장비 등을 중심으로 부분적인 군축을 실현하고자 할 것이며, 주로 이러한 분야를 중심으로 민수전환 정책을 우선적으로 추진할 가능성이 높아 보인다. 그러나 북한당국이 과도한 국방비의 부담을 안고 있는 상황에서는 도저히 경제발전을 이룩할 수 없을 것이라는 판단이 서는 경우, 이를 해결하기 위해 민수전환을 위한 군축노력을 적극 추진해 나갈 가능성도 있다.

특히 장기적 측면에 있어서 민수화 전망의 두번째 시나리오가 다음과 같은 이유에서 타당성을 지니는 것으로 보인다. 사회주의 국가에 있어서 군수산업을 민수화한다는 것은 구소련에서와 마찬가지로 정치적 혹은 경제적 개혁이 적극화되는 단계에서 가능한바, 장기적인 차원에서는 북한도 이러한 적극적인 개혁이 불가피하다. 북한이 “인민들의 식·의·주 문제를 원만히 해결”하기

pp. 112~122 참조.

위해서는 군수산업과 직결되어 있는 중화학공업에 투입해 오던 자본을 경공업을 비롯한 민간 소비재 생산에 전용하지 않을 수 없을 것이다. 무기수출 또한 수요의 점진적 감소와 국제사회의 제재·감시로 말미암아 점차적으로 어려워질 것이다. 북한·일본, 북한·미국과의 관계가 개선되고 남북관계 또한 상호교류의 차원에 접어들게 되면 북한당국의 인식도 변화함으로써 북한의 군축 노력도 진지성을 띠게 될 것이다. 따라서 북한은 군장비의 현대화 계획을 기반으로 방위적 충분성을 위한 군사력 증강은 지속적으로 도모하고자 할 것이지만 일부 재래식 무기 제조공장을 사회적 수요를 위해 민수화를 확대해 나갈 가능성을 배제할 수 없다. 특히 군수-민수 겸용 공장들은 이러한 민수제품들을 생산하는 경향이 확대될 것이며, 생화학무기 공장들은 민수용 약품 및 화학제품 생산에 중점을 두고 가동하거나 미사일 기술은 민수용 인공위성 발전노력으로 연결시킬 수 있을 것이다. 트럭 및 군보급품(의복 등) 생산공장이 군수-민수 공장 겸용으로 확대, 가동될 수 있을 것이다. 군수산업의 조직 및 단체들의 조직관리를 군관에서 전문 민간경영인에게로 넘길 가능성도 배제할 수 없다.

VII

북한 대외관계의 변화와 지속성

1. 외교 분야

가. 대외정책의 이념적 정향과 기초

북한은 1990년대 후반 공식적인 김정일정권 출범 이후 대외활동의 노선을 점차 이념·정치 위주에서 실리·경제를 강조하는 현실주의적인 방향으로 전환해 나가고 있다. 그러나 북한당국은 탈냉전 시기에 들어서도 여전히 국제정세에 대한 대결론적 상황인식을 바탕으로 제국주의의 침략적 본성이 근본적으로 변하지 않았음을 강조하며 ‘제국주의와 지배주의 세력’에 대한 연대투쟁을 대외정책의 목표로서 내세우는 태도를 보여주고 있다.¹

탈냉전시기 이전 북한의 국가목표는 대외정책 목표(diplomatic objective)에 그대로 투영되어 나타났다.² 북한의 국가목표 중 하나는 최소목표로서 ‘공화국 북반부에서의 사회주의 건설 및 완전 승리’라고 하는 사회주의 체제의 유지 및 발전이었고, 다른 하나는 최대목표로서 ‘민족해방·인민민주주의 혁명완수와 온 사회의 주체사상화·공산주의 사회화’와 ‘프롤레타리아 국제주의와 사회주의 승리’, 즉 한반도 공산화 통일과 전 세계 공산화 달성이었다. 즉 북한은 한반도 및 세계의 ‘혁명’과 민족 및 계급 ‘해방’의 완수를 대외정책의 목표로 설정하고 있었다.

¹ 김정일은 국제정세를 “사회주의와 제국주의, 자주력량과 지배주의 세력 사이의 첨예한 대결” 상황으로 평가하고, 대외활동의 기본목표를 “사회주의 나라들과 뿔뿔불가담 나라들, 모든 발전도상 나라들의 단결”, “세계 진보적 인민들과의 단결과 협조를 강화”하는 것이라고 언급하였다. 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여(1997년 6월 19일),” 김정일선집 14 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 306~333.

² 허문영, “대외정책,” 김성철 외, 북한이해의 길잡이 (서울: 박영사, 2005), p. 296.

일찍이 1972년 북한 헌법(제16조)에서는 대외정책의 원칙으로 평등과 자주, 상호존중과 내정불간섭, 호혜를, 대외정책의 목표로 마르크스·레닌주의와 프롤레타리아 국제주의 원칙의 대외관계 적용 및 반제투쟁의 지지와 확산을 내세웠다. 그리고 김일성은 1980년 제6차 당대회 총화보고에서 대외활동의 기본목표로 “반제자주력량의 단결강화와 비동맹운동의 확대 발전” 및 “사회주의력량과 국제공산주의 운동의 단결”을 강조하였다.

북한당국은 1990년대 들어 소련과 동구 사회주의 국가들의 해체와 동서 냉전체제의 붕괴라는 국제정세를 반영하여 1992년 헌법에서 종전에 내세웠던 ‘마르크스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의 원칙’이라는 용어를 삭제하였다. 하지만 1998년 9월에 개정된 헌법에서 대외정책의 기본이념 및 원칙으로 자주, 평화, 친선을 제시하면서도, 여전히 대외정책의 목표로서 제국주의 세력으로부터의 체제유지에 필요한 국제적인 여건과 환경 조성 등을 내세웠다.³

그러나 북한당국은 계획경제의 한계와 내부자원의 고갈로 인한 어려움을 극복하고자 점차 현실주의적인 실리외교를 지향해 가고 있다. 이는 과거와는 달리 대외정책의 방향을 ㉠ 미국·일본·EU 등 서방국가와의 관계개선을 통한 체제안전 보장과 경제적 실리 획득이라는 목표의 동시 추구, ㉡ 중국·러시아 등과 이

³ 사회주의 헌법 제17조에는 “자주, 평화, 친선은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본리념이며 대외활동원칙이다. 국가는 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 또는 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다. 국가는 자주성을 옹호하는 세계인민들과 단결하며 온갖 형태의 침략과 내정간섭을 반대하며 나라의 자주권과 민족적 계급적 해방을 실현하기 위한 모든 나라 인민들의 투쟁을 적극 지지지원한다”고 규정하고 있다.

데올로기적 성격에서 벗어난 전통적인 우호·친선관계 유지·발전, ㉠ 비동맹외교의 퇴조 속에서 동남아시아 국가들과의 자원외교 강화, ㉡ 국제기구 및 NGO들과의 유대 관계 강화 등을 도모하는 데 맞추어 전개하고 있다. 즉 북한의 외교활동은 1990년대 이래 이념과 정치 위주에서 점차 경제를 강조하는 현실주의적인 외교노선을 견지하는 방향으로 나아가고 있다.

나. 대외정책 결정구조

북한의 헌법(1998)과 당규약(1980)에 따르면, 북한의 대외정책 결정기구는 최고인민회의, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 외무성 등의 국가기구와 당대회, 당중앙위원회, 정치국, 비서국, 총비서, 국제부 등의 당기구로 구분된다. 헌법상으로는 최고인민회의에서 외교정책을 결정하도록 되어 있으나, 당 우위인 북한체제의 특성상 당적 지도를 받게 되어 있기 때문에, 과거에는 당 국제부의 주도 아래 당 정치국이 심의·결정한 대외정책을 최고인민회의가 통과·추인하는 것이 일반적인 형식상 절차였다.

그러나 북한의 대외정책 결정은 이러한 형식적인 당기구나 국가기구에 의해 이루어지는 것이 아니라 소위 ‘수령의 유일적 영도체계’에 의해 최고지도자인 김정일에 의해 이루어지고 있다.⁴ 즉 북한 정치체제는 김정일을 정점으로 당기구나 국가기구들이 피라미드 형태의 초독점화된 권력구조를 근간으로 하고 있으며, 최종 정책결정에 있어 정치국 등이 중요한 역할을 담당했던 사회주의 체제와는 달리 모든 정책대안에 대한 판단과 선택(혹은 무

⁴ 허문영, “대외정책,” p. 304.

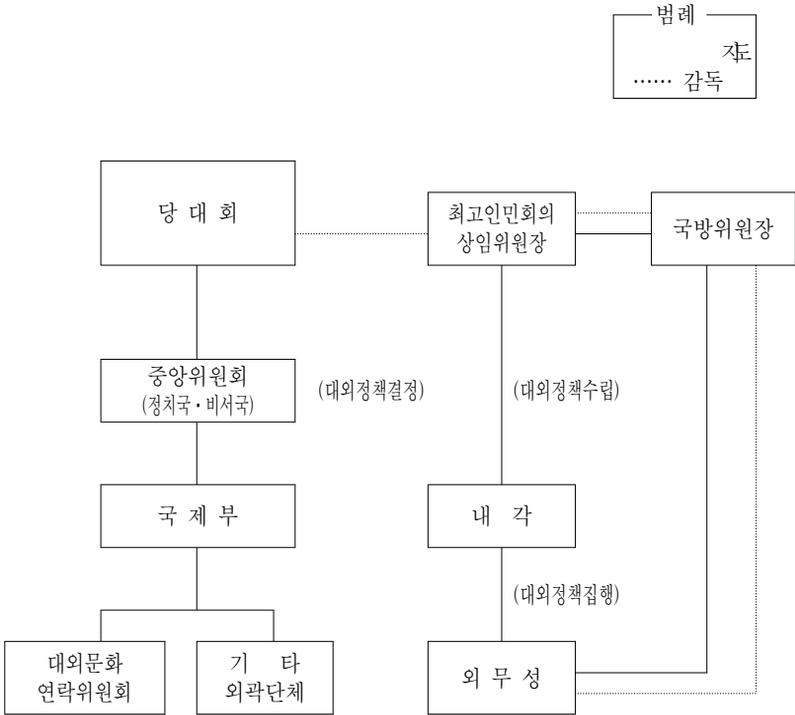
선택)은 최고지도자인 김정일 일인에 의해 이루어지고 있다.⁵

따라서 정책결정자인 김정일과 집행자인 실무책임자들 간에는 수직적으로 연결되는 단선적인 계선만이 존재한다. 이는 김정일 스스로가 주요 노선과 정책을 결정하여 ‘상의하달’ 형태로 집행하는 경우와, 외교정책 담당자들이 정책대안을 입안하여 자체 검토를 거친 후에 김정일의 비준을 받아 집행하는 ‘하의상달’ 형태로 집행되는 경우로 나뉠 수 있다. 그러나 최종 정책대안의 선택만은 김정일 일인에 의해 초독점적으로 이루어지고 있다. 하의상달의 형태라고 하더라도 정책제안이 김정일의 사상이나 의도에서 벗어나거나 소위 ‘유일사상체계 확립의 10대 원칙’에 어긋나는 경우는 있을 수 없다.

다만 일상적인 대외정책의 집행은 여러 기구가 나누어 맡고 있다. 타 국가의 조약 비준 또는 폐기 및 타 국가 주재 외교대표의 임명 또는 소환은 최고인민회의 상임위원회가, 정부외교는 외무성이, 정당외교는 당 국제부가, 의회외교는 최고인민회의가, 민간외교는 조선아시아태평양평화위원회와 대외문화연락위원회 및 노동당 외곽단체 등이 담당하고 있다. 외무성의 경우에는 대외관계의 확대, 북핵문제 등 현안 증가로 인해 업무가 증가하고 복잡해짐에 따라 과거 정무원 시절 당시 외교부보다 대외정책과정에 미치는 권한과 영향력이 한층 강화되었다.

⁵ 김정일 시대 들어 북한의 외교정책 결정과정 및 기구에 대해서는 허문영, 북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교 (서울: 민족통일연구원, 1997), 4장; 高英煥, “北韓 外交政策 決定機構 및 過程에 관한 研究: 北韓의 對中東·아프리카 外交를 中心으로” (慶熙大學校 行政大學院 碩士學位論文, 2000), 2장 참조.

<그림 VII-1> 북한의 대외정책 결정 및 집행 구조



(자료) 통일부, 2004 북한개요 (서울: 통일부, 2004), p. 139.

한편 2000년 남북정상회담 이후 북한의 대외정책 결정과정에서 한 가지 주목되는 현상은 국방위원회가 관여하는 폭이 넓어지고 있다는 점이다. 국방위원회는 김정일의 국가부문 권력승계의 제도적 수단으로서 김정일시대가 공식화된 이후 그 기능과 역할을 국정 전반으로 확대해 오면서 지위와 권한을 증대시켰다. 이러한 점은 그간 국방위원회가 여러 가지 정책결정에 관여하고 있다는 징후들에서 포착할 수 있다.⁶ 특히 대외정책 전반의 집행을

담당하고 있는 외무성은 2003년 9월 최고인민회의 제11기 제1차 회의에서 국방위원회를 포함한 국가기구의 재구성이 있는 이후 국방위원회의 직접 지도를 받는 것으로 알려지고 있다. 국방위원회는 대외관계의 확대에 다뤄야 할 현안들이 증가함에 따라 김양건 전 당 국제부장을 국방위원회 참사로 이동시키는 등 당의 핵심간부를 국방위원회로 이동시켜 정책결정을 수행해 나가는 것으로 추측된다.⁷

다. 전방위외교와 실리외교

1998년 9월 공식 출범한 김정일 체제는 변화된 대내외적 상황 속에서 국제적 고립 탈피 및 국제사회의 지원 확보를 외교활동의 주요 목표로 설정하면서 과거 사회주의 나라들과 우선적으로 외교 관계를 맺는 데에서 벗어나 유럽 및 서구 자본주의 국가, 제3세계 국가 및 비동맹 국가들과의 ‘전방위외교’를 추진하기 시작하였다.

특히 북한은 2000년대 들어 남북정상회담을 계기로 미국 및 일본과 미수교인 상태에서 외교목표의 달성을 위하여 우회적인 방식을 채택하여 EU를 중심으로 한 서방국가들과의 외교활동을 활발히 전개하였다. 2000년대 들어서 EU를 포함, 오스트레일리아, 필리핀, 터키, 캐나다, 브라질, 뉴질랜드, 쿠웨이트, 리히텐슈타인, 바레인 등과 수교하였다.

⁶ 이에 대해서는 박형중·이교덕·정창현 외, 김정일 시대 북한의 정치체제 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 142~143.

⁷ 김진환, “조선로동당의 선군정치,” 민족 21 (2005. 10), pp. 96~97. 김양건 참사는 김정일의 2005년 6월 17일 정동영 통일부 장관 면담, 중국 탕자쉬안 국무위원, 러시아 폴리코프스키 전권대표 등 6자회담 관련 인사를 만날 때마다 배석하였던 것으로 알려지고 있다.

<표 VII-1> 북한의 재외공관 현황

()는 한국

(2003년 현재)

지역	상주대사관	(총)영사관	대표부	계
아주	13(24)	2(14)	1(1)	16(39)
미주	3(17)	-(13)	1(1)	4(31)
유럽	12(28)	1(2)	4(2)	17(32)
중동	3(12)	-()	1(-)	4(12)
아프리카	9(14)	-()	-()	9(14)
계	40(95)	3(29)	7(4)	50(128)

(자료) 통일부, 2004 북한개요, p. 173.

그 결과, 1998~1999년間に 2개국에 불과했던 서방국가와의 수교가 2000년 이후 EU 등 선진국들을 중심으로 21개국으로 확대되었다.⁸

<표 VII-2> 북한의 수교 확대 현황(1998년 이후)

(2004년 말 현재)

지역구분	국가명	수교일자	지역구분	국가명	수교일자
아주·태평양 지역	필리핀	2002.7.12	구주 지역	독일	2001.3.1
	뉴질랜드	2001.3.26		이탈리아	2000.1.4
	피지	2002.12.5 복교		터키	2001.1.5
	브루나이	1999.1.7		네덜란드	2001.1.15
	동티모르	2002.11.5		그리스	2001.3.8
미주 지역	브라질	2001.3.9	룩셈부르크	2001.3.5	
	캐나다	2001.2.6	리히텐슈타인	2001.5.2	
구주 지역	영국	2000.12.12	중동 지역	바레인	2001.5.23
	스페인	2001.2.7		쿠웨이트	2001.4.4

(자료) 통일부, 2004 북한개요, pp. 174~181.

⁸ 2004년 말 현재 EU 25개 회원국 중 23개국과 관계정상화(프랑스·에스토니아 제외)하고, 영국주재 북한대사관 개설(2003. 4), 평양 주재 체코대사관 재개설(2004. 5) 등이 추진되었다. 통일부, 주간북한동향, 723호(2004. 12. 24~2004. 12. 30), p. 18.

그리고 북한은 이 시기에 대외관계를 확대하면서 주요 거점지역에 공관을 새로 개설하였는데, 2000년 홍콩 총영사관 및 이탈리아 대사관, 2001년 독일 대사관, 2002년 오스트레일리아 및 남아프리카공화국 대사관, 2003년 영국 대사관을 개관하여 2003년 10월 현재 총 50개의 재외공관을 유지하고 있다.⁹

또한 북한은 1995년 북한 대홍수 이후, 주유엔 북한대표부를 통해 유엔 인도지원국에 인도적 지원을 요청한 후, 국제기구뿐만 아니라 개별국가, NGO들과 전방위적으로 관계를 확대해 왔다.

<표 VII-3> 대북 인도적 지원 관련 주요 국제기구

기 구	주 요 활 동
FAO (식량농업기구)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개도국의 기근과 빈곤문제 해결 지원 ○ 북한내 이모작·조림·방조제 복구·종자 증식 사업 등 농업복구 및 환경보호 사업 진행
WFP (세계식량계획)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식량 원조를 통해 개발도상국의 경제·사회 발전 도모 ○ 1995. 10 평양에 최초 상주사무소 개소
UNDP (유엔개발계획)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개도국의 경제·사회적 개발을 촉진하기 위한 기술 원조 등의 계획을 조정·통일 ○ 북한 농업기반 조성 지원·시장경제 연수 교육 등 실시
UNICEF (유엔아동기금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전쟁피해 아동 구호 및 보건·영양·교육·직업 훈련·복지 등에 관한 제반 계획의 보조 ○ 북한 아동의 영양상태 등에 관한 조사 진행
WHO (세계보건기구)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보건·위생분야 국제협력 증진 ○ 북한에 전염병 방역 기자재 및 약품 지원
UNFPA (유엔인구기금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구문제에 대한 정보 교환과 국제협력 조정 ○ 북한 가족계획 등 모자 보건실태 조사 진행
IFAD (세계농업개발기금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발도상국의 농업 생산량 증대를 위한 재정 지원 ○ 1997년 이래 북한 농촌지역 소액 차관사업 진행
UNOCHA (유엔인도지원국)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔의 인도적 지원업무 총괄(각종 통계 산출)

그간 대북지원에 참여한 국제기구들은 세계식량계획(WFP), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기

⁹ 통일부, 2004 북한개요 (서울: 통일부, 2004), pp. 138, 172.

구(WHO), 유엔개발계획(UNDP) 등 대부분 유엔 산하기구이었다. 국제사회는 1995년부터 2004년까지 총 21억 7,792만 달러의 인도적 대북지원을 실행하였다.¹⁰ 북한은 2005년 들어 WFP에 긴급구호 방식의 식량지원을 개발지원 방식으로 전환해 달라고 요청하였다.¹¹

북한은 1997년부터 경제재생에 필요한 용자를 얻기 위해 아시아개발은행(ADB), 세계은행, 국제통화기금(IMF) 등의 가입을 타진하고 있으나, 테러국가해제 문제, 일본인 납치 문제, 미국의 반대 등으로 불발에 그치고 있다.¹² 6자회담의 진전으로 미국이 유연한 입장을 보인다면 북한은 국제금융기구에 가입할 수 있다. 북한이 ADB에 가입하면 「아시아개발기금」(ADF)을 지원받을 수 있다. ADF는 금리가 제로인 데다 상환 기간은 지불유예기간 10년을 포함하여 최장 40년이다. 여기에 IMF에 가입할 경우에 최빈회원국을 대상으로 지원되는 빈곤 퇴치와 성장지원제도(PRGF) 자금 등을 지원받을 수 있다. 이밖에 세계은행의 국제개발협회(IDA) 자금도 활용할 수 있다. 북한의 국제금융시장 복귀에 대한 우호적인 분위기가 조성된다고 하더라도 실제 가입까지는 적잖은 시일이 걸릴 것으로 예상되기 때문에 현실적인 대안으로 북한에 대한 특별신탁기금(Trust Fund for DRPK)을 설립하는 방안도 고려될 수 있다. 이 기금은 팔레스타인, 동티모르, 보스니아, 코소보 지역의 경제재건을 위해 지원된 바 있다.¹³

¹⁰ 통일부, 통일백서 2005, p. 160. 2005년도에는 북한이 2004년 8월 이후 유엔 통합지원절차(CAP)에 따른 지원을 거부함에 따라 국제사회의 구체적인 지원 실적을 파악하기 곤란하다.

¹¹ 경향신문, 2005년 9월 9일.

¹² 김성철, 국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 94~97 참조.

또한 북한은 9·11 미국 테러사건 발생 이후 증폭된 반테러에 대한 국제적 조류에 맞춰 「테러자금 조달억제에 관한 국제협약」과 「인질억류 방지에 관한 국제협약」 등에 가입하였고, 2000년에는 아세안안보포럼(ARF)에 가입하는 등 국제레짐을 통한 외교 활동에도 적극적으로 나서고 있으나, 개혁·개방에 가장 걸림돌이 되고 있는 핵무기비확산조약(NPT)에는 체제안전보장 문제를 들어 2003년 재탈퇴한 이후에 복귀하지 않고 있다.

한편 북한의 비동맹외교는 ‘반제·반미 공동전선’의 형성과 이에 따른 북한의 통일방안에 대한 지지를 획득하는 데 목표를 두고, 평화공존노선 표방, 반제·반식민주의 및 민족해방투쟁 지원선전, 국제공산주의 선전기구 가입, 인민외교, 문화 및 경제교류의 방식으로 추진되어 왔다.¹⁴ 북한은 2000년대 들어서도 비동맹 국가들과의 우호증진을 위해 힘쓰고 있으나, 비동맹운동의 약화와 변화된 분위기 등으로 외교적 성과는 의문시되고 있다. 냉전 이후 비동맹국가들은 대결보다는 협조를, 이념보다는 실리를 추구함에 따라 비동맹회의에서 한반도문제에 대한 북한의 주장은 설득력을 잃어가고 있다. 게다가 북한은 경제사정의 악화로 외교

¹³ 한국경제신문, 2005년 9월 20일. 북한은 1997년과 2000년 두 차례에 걸쳐 ADB 가입 신청을 낸 바 있는데, 한덕수 부총리 겸 재정경제부 장관은 2005년 5월 터키 이스탄불에서 개최된 제38차 ADB 연차총회 기조연설을 통해 북한이 ADB에 가입할 수 있도록 독려해야 하며 그 전이라도 대북 지원을 적극 고려해야 한다고 강조한 데 이어(파이낸셜뉴스, 2005년 5월 5일), 동년 9월 8일 제주 신라호텔에서 열린 제12차 아시아·태평양경제협력체(APEC) 재무장관 회의 개막사를 통해 2006년 APEC 재무장관 회의에 북한을 옵서버 형식의 ‘특별 게스트’로 초청할 것을 제안했다(서울신문, 2005년 9월 9일).

¹⁴ 통일부, 2004 북한개요, p. 163. 냉전 이후에 있어서 북한의 비동맹외교 강화의 논리는 조선로동당출판사, 위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명 업적: 세계혁명의 새로운 길 개척 19 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 313~314 참조.

비용을 줄이기 위해 1998년 9월에 재외공관의 30%를 감축한다는 방침을 발표한 이래 공관의 구조조정을 단행하여 아프리카 7개, 중동 2개, 아시아 및 중남미 각 1개의 공간을 감축하였다.¹⁵ 북한은 2000년대 들어 서방국가들과의 관계개선을 적극 추진하고 있기 때문에 제3세계의 외교적 비중은 당연히 떨어질 수밖에 없다.

라. 대미관계

북한의 대서방 접근이 시작된 것은 1970년대 미·중 간의 화해가 이루어진 이후부터였다. 그러나 1980년대 말 냉전이 종식되기 이전까지는 대체로 진영외교 탓에 활발한 대서방 외교를 전개할 수 없었다.¹⁶

북한의 대미 접근은 정전협정을 평화협정으로 대체하기 위한 대미 평화협정 체결을 제기하면서 시작되었다. 이러한 주장은 1970년대 이후 현재까지 기회가 있을 때마다 지속되어 왔다.¹⁷ 또한 북한은 1990년부터 미군유해 발굴 및 인도 사업을 시작하였다.

하지만 북·미관계의 개선에 있어 핵심 사안은 북핵문제였다. 북한은 1990년대 초반 북핵문제로 인한 긴장국면 조성 끝에 1994년 10월 미국과 ‘기본합의문’을 체결하였다. 그리고 북한의 미사

¹⁵ 통일부, 2004 북한개요, p. 172.

¹⁶ 1970~1980년대 북한의 대미접근에 대해서는 김계동, “북한의 대미정책,” 양성철·강성학 편, 북한외교정책 (서울: 서울프레스, 1995); 알프 클라프, “北韓과 美國,” 朴在圭 編, 北韓의 對外政策 (서울: 慶南大學校出版部, 1985) 참조.

¹⁷ 북한은 1974년 3월 25일 대미 평화협정 체결을 처음으로 제기하였다. 허담, “조선에서 긴장상태를 가시며 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련할데 대하여,” 북한 최고인민회의 자료집 III (서울: 국토통일원, 1988), p. 844.

일 수출문제를 두고 1999년 북·미 베를린 합의 달성과 미국의 두번째 대북 경제제재에 대한 완화조치의 발표가 이루어지고, 2000년 10월에는 북한의 조명록 차수가 워싱턴을 방문하여 클린턴 전 대통령과 회담한 후, 북·미간 관계정상화의 계기가 마련되기도 하였다.

그러나 부시 행정부가 들어서면서 대북강경정책이 표방되고 ‘악의 축’ 발언(2002. 1)과 ‘핵태세 보고서’(2002. 3) 등이 나오면서 북·미관계는 다시 악화되기 시작하였다. 게다가 2002년 10월 부시 대통령의 특사로 방북한 켈리(James Kelly) 차관보가 북한이 고농축우라늄(HEU)을 이용한 핵개발계획을 시인하였다고 방북 결과를 발표함으로써 북핵문제가 다시 부상하기 시작하였다. 이후 한반도에너지개발기구(KEDO) 중유공급 중단 발표(2002. 11), 북한의 핵동결 해제 선언(2002. 12) 및 NPT 탈퇴 재선언(2003. 1) 등이 이어지면서 한반도 정세는 급박하게 전개되었다. 북·미간의 갈등과 긴장이 조성되면서 한국·중국 등 주변국들은 중재를 위해 노력하였고, 그 결과 2003년 8월에 6자회담이 개최되어 북핵문제의 해결을 모색하였으나 별 진전을 이루지 못하였다. 이어 2004년 2월과 6월에 제2차와 제3차 6자회담이 개최되었으나 또다시 별다른 타협점을 찾지 못한 채 공전하면서 6자회담 무용론까지 제기되는 상황에서 급기야는 북한이 핵무기 보유를 선언(2005. 2)하고 영변 5MW 원자로에서 폐연료봉(8,000개) 인출 완료 발표(2005. 5)하는 데에까지 사태가 악화되었다. 그러나 한국·중국 등은 다시 한 번 중재노력을 기울이고 그 결과로서 4차 6자회담이 재개(2005. 7)되었다. 4차 6자회담은 한 차례 휴회 끝에 2005년 9월 재개되어 북한의 모든 핵무기 및 핵프로그램 포기

와 조속한 시일 내의 NPT 및 국제원자력기구(IAEA) 안전조치 복귀, ‘적절한 시기’에 대북 경수로 제공, 미국의 대북 핵무기·재래무기 선제불사용, 대북 경제협력 및 에너지 보상, 동북아의 항구적 평화와 안정의 제도화 등의 내용을 담은 공동성명을 채택(9.19)하였다.

<표 VII-4> 미국의 대북 경제제재 조치

일자	관련근거	제재조치
50.6.28	수출관리법	대북한 수출금지
50.12.17	적성국교역법 (외국자산통제규정)	미국내 북한자산 동결, 북한과의 교역 및 금융거래를 사실상 전면 금지하는 외국자산통제규정 발표
51.9.1	무역협정연장법	대북한 최혜국대우(MFN) 부여 금지
55.8.26	국제무기거래규정	북한과의 방산물자 및 용역 수출입 금지
62.8.1	대외원조법	대북한 대외원조 제공 금지
75.1.3	통상법	대북한 일반특혜관세(GSP) 공여 금지
75.5.16	수출관리법	북한을 제재대상 국가그룹군에 포함시켜 포괄적인 금수조치 실시
86.10.5	수출입은행법	미국 수출입은행의 대북한 여신제공 금지
88.1.20	수출관리법	테러지원국가로 지정하여 무역, GSP 공여, 군수통제품목상의 물품판매, 대외원조 및 수출입은행의 여신제공 금지, 국제금융기구의 대북한 원조제공 결정시 반대
88.4.4	국제무기거래규정(개정)	북한에 대한 방산물자 및 용역판매와 수출입 금지
92.3.6 92.6.23	군수통제품목	이란, 시리아에 대한 미사일 기술확산에 관여한 것으로 판정된 북한에 대해 군수통제품목 수출입 및 2년간 미 정부 계약 금지, 미사일·전자·우주항공·군용기 생산제와 관련된 북한정부의 모든 활동에 대해 적용

(자료) 미 의회조사국, 김계동, 북한의 외교정책, p. 232

이상에서 살펴본 바와 같이 북·미관계는 부침을 거듭하고 있다. 북한의 개혁·개방에 있어서 북·미관계가 중요한 것은 미국의 대북 경제제재 조치 때문이다. 북한의 개혁·개방 속도와 방

향은 미국과의 관계개선 여부와 달려 있다. 미국의 대북 경제제재는 상업, 금융, 국제기구의 지원, 무역, 원조, 자산동결 등 광범위한 분야에 걸쳐 있다.

<표 VII-5> 미국의 대북 경제제재 조치 완화

일자	관련근거	완화 내용
1989.1.3	- 해외자산 통제규정 일부 개정	- 체육·학술·문화 등 비상업용 분야에서의 미 여행사에 의한 개인 또는 단체여행 주선 허용
1989.2.2	- 해외자산 통제규정 일부 개정	- 출판물의 수출입 및 이를 위한 금융거래 허용
1989.4.24	- 수출관리규정 일부 개정	- 식량, 의약품, 의료기재 등 인도적 물품의 대북한 수출 허용
1995.1.21	- 제네바 합의문에 따라 수출관리규정 및 통제규정 일부 개정	- 통신 및 정보교환 규제 해제, 언론사 지국교환 허용, 북·미 직통전화 개설 허용 - 북한 동결자산 일부 해제(동결자산 중 제3국 소유자산에 대한 해제) - 북한산 마그네사이트 수입 허용 - 연락사무소, 경수로 건설지원, 핵연료봉 처리와 관련된 경지결제 허용 - 미국인의 북한여행 자유화 및 개인경비 지출을 위한 신용카드 사용 허용
1996.4.24	- 수출관리규정	- 통제규정 명시되어 있지 않는 한 미국 정부의 승인 불필요
1997.9	- 적성국교역금지법	- 미국내 북한자산 동결해제를 위한 조치 마련
1999.9.17	- 적성국교역금지법	- 클린턴 대통령 대북 경제제재 완화조치 발표
2000.6.19	- 적성국교역금지법 일부 개정 - 수출관리법 - 수출관리규정 일부 개정 - 방산물자법에 의거한 T-2(44 CRT part 403) 규정 폐지	- 재미교포를 포함한 미국민의 대북송금 및 개인적·상업적 금융·자산거래 가능 - 동결된 자산에 대한 청구금지 등 - 미국산 소비재와 용역 수출, 북한산 원자재·물자 수입, 농업·광업분야의 투자 허용 - 미 선박·항공기의 대북 물자수송과 미 전세기의 대북운항 허용

(자료) 이찬행, 김정일 (서울: 백산서당, 2000), p. 938.

특히 테러지원국 지정에 따른 경제제재는 전략물자의 수출입 금지와 국제기구를 통한 대북 차관 및 원조 제공의 금지 등 북한

이 절실하게 필요로 하는 자본과 기술에 대한 직접적인 통제를 가하고 있다.¹⁸

2. 대외경제 분야

가. 대외경제정책

북한의 ‘대외경제정책’은 전체 대외정책의 틀 안에서 결정·추진되지만, 국가안보의 강화와 이념 및 체제 수호라는 정치·이념적 목표에 주로 초점을 맞추고 있는 ‘외교정책’과는 달리 경제적 번영을 실현하는 데 필요한 재화와 자금, 그리고 기술을 도입하는 데 주된 목표를 두고 있다.¹⁹

북한의 대외경제정책은 대내외적 여건에 따라서 변화하여 왔는데, 대내적인 요소로는 경제발전계획의 추진 실적 및 외환사정을 비롯한 국내 경제상황 등이, 대외적인 요소로는 주변 강대국과의 정치·경제적 관계와 국제정세 등이 대외경제정책을 변화시키는 요인으로 작용하여 왔다.²⁰

이 같은 북한의 대외경제정책은 그간 크게 국가독점, 자급자족경제, 호혜평등이라는 3가지의 기본원칙에 입각하여 추진되어 왔다. 이는 북한이 대외경제부문을 단순히 자립경제 완성을 위한 보조적인 수단으로만 간주하여 왔다는 것을 의미한다. 그러므로

¹⁸ 정영철, 북한의 개혁·개방: 이증전략과 실리사회주의 (서울: 선인, 2004), p. 115.

¹⁹ 박형중·임강택, “경제,” 북한이해의 길잡이 (서울: 박영사, 2005), p. 205.

²⁰ 위의 글.

북한당국은 그 동안 대외적으로 정치적인 친선관계 구축에 많은 관심을 가졌던 것과는 달리 대외경제정책에 있어서는 소극적인 자세를 견지하여 왔다.²¹

그러나 북한의 대외경제정책은 이러한 원칙을 견지하면서도 시기별로 목적과 필요에 따라 강조점을 달리해 왔다. 이러한 강조점의 변화에 따른 북한 대외경제정책을 경제건설에 필요한 자본을 해외에서 조달해 온 방식의 관점에서 살펴보면, 사회주의 국가 위주의 대외경제정책(1950~1960년대), 선진 자본주의 국가로부터의 대규모 기술·자본 도입정책(1970년대), 외국인 투자유치와 수출우선의 무역확대정책(1980~1990년대 중반), 주변국과 국제사회의 경제지원 및 직접투자에 의지한 개방확대정책(1990년대 후반~현재)로 구분해 볼 수 있다.²²

북한의 대외경제정책에 변화가 일기 시작한 것은 1970년대에 들어서면서부터이다. 북한은 6개년계획(1971~1976)의 착수와 중국·구소련으로부터의 원조 삭감 및 차관의 상환기간 도래로 심각한 외채난에 봉착하자 1970년대 말부터 서방으로부터의 선진 기술과 자본의 도입, 수출 및 외화수입 증대를 위한 대외무역정책의 변화를 추진하게 되었다. 그러나 주요 수출품목인 비철금속 가격의 급락과 수입품목인 기계류와 석유 등의 가격 급등으로 외채지불 불능상태에 빠져 서방으로부터의 신규차관 도입을 기대할 수 없게 되었다.²³

²¹ 홍성국, *자력갱생의 기로: 북한경제 이론과 실제* (서울: 피씨라인, 2005), p. 332.

²² 임강택, *북한이해의 길잡이*, pp. 206~215 pp. 홍성국, *자력갱생의 기로*, pp. 333~335.

²³ 통일부, *2004 북한개요*, p. 289.

북한은 1980년대에 들어와서는 제6차 당대회(1980. 10)에서 자본주의 국가 또는 제3세계 국가와의 교역증대를 위한 방침을 제시하면서 대외무역 및 경제협력 강화정책을 보다 적극적으로 추진하였다.²⁴ 특히 중국의 「중외합작경영기업법」(1979. 8)과 경제특구의 성과에 영향을 받아 「합영법」(1984. 9)을 제정하고 1970년대의 차관도입 형태를 넘어 외국인 직접투자 형태의 외자도입정책을 적극 추진하였다.²⁵ 그리고 합영법 시행을 위한 후속조치로서 1985년에 「합영법 시행세칙」, 「외국인 소득세법」, 「외국인 소득세법 시행세칙」 등을 연이어 제정하였다. 그러나 북한의 합영사업은 조총련계 기업을 제외하고는 서방 기업들이 외면함으로써 실패하였다. 합영사업이 실패한 경제적 원인으로는 높은 투자 위험부담, 북한의 경직된 중앙집권적 경제체제, 자유로운 기업활동의 어려움 등이 지적되었다.²⁶

북한은 1990년대 들어 더욱 적극적인 대외경제정책을 추진하였다. 제3차 7개년계획(1987~1993)에서 무역량을 계획 착수 이전에 비해 3.2배로 증대시킬 것을 목표로 제시하고, 완충기(1994~1996) 과업의 하나로 무역제일주의 방침을 설정하는 한편, 새로운 무역체계의 도입²⁷을 통해 대외경제부문을 강화하려고 시도

²⁴ 제6차 당대회에서는 “북한에 우호적으로 대하는 자본주의 나라들과 경제관계를 발전시킬 것”을 천명하였다. 또한 최고인민회의 제7기 3차 회의에서는 “남남협조와 대외경제사업을 강화하여 무역사업을 더욱 발전시킬 데에 대한 결정”을 통해 향후 5~6년 내에 사회주의 국가와의 무역을 10배 이상으로 증대시키는 한편, 자본주의 국가와도 경제기술 교류와 무역을 적극 발전시킬 것을 공개적으로 천명하였다.

²⁵ 통일부, 2004 북한개요, p. 289.

²⁶ 홍성국, 자력갱생의 기로, pp. 356~357.

²⁷ 리신호 “새로운 무역체계의 본질적 특징과 그 우월성,” 경제연구, 제4호 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1992), pp.30~32.

하였다. 특히 북한당국은 1991년 12월에 실시한 나진·선봉경제 무역지대의 특구정책과 1997년 말까지의 외국인 직접투자와 관련된 법 및 규정 제·개정, 대규모 외자유치설명회, 개정헌법(1998. 9)에서의 대외무역 및 경제개방 확대 강조 등을 통해 변화 의도를 보였다.

북한당국은 2000년 이후 과거보다 범위가 확대된 대외경제정책을 추진하고 있다. 북한은 연평균 수백 명의 경제시찰단·연수단을 해외에 파견하여 시장경제에 대한 학습을 단행하고 있다.²⁸ 특히 북한은 본격적인 개혁·개방에 앞서 시장경제교육에도 신경쓰고 있다. 시장경제 교육 지원은 주로 UNDP가 세계은행의 지원 하에 수행해 왔으며, 그 외에 UNICEF, 중국, 아시아재단, 미국 대학 등이 참여하였다. UNDP는 프로그램 관리자를 파견하거나 북한 경제관리를 초청하여 시장경제 교육을 진행해 왔으며, 북핵 문제가 재발한 이후에도 지속적으로 증가하였다. 북한은 시장경제이론과 국제통상·회사법 등 경제개혁·개방을 추진할 인력을 양성하는 차원에서 연수생을 2001년 이래 매년 40~50%씩 확대하여 해외로 파견하고 있다.

또한 북한당국은 7·1 경제관리개선 조치 이후에는 신의주(2002. 9), 금강산(2002. 10), 개성(2002. 11) 등 특구를 지정하여 보다 개방적인 모습을 보이고 있다. 그리고 이와 관련한 법 및 규정도 제·개정하였다. 2001년 들어 「가공무역법」, 「외국인투자기업파산법」, 「외국인투자기업 최신기술도입규정」 등을 제정하고 나선경제무역지대 규정도 몇 가지 추가하였다. 2002년에는 특구와 관련한 법을 제정하였고, 2004년에는 그 후속조치의 일환으로

²⁸ 통일부, 2004년도 북한경제 종합평가 (2004. 12)

개성공업지구와 관련해 「외화관리규정」 및 「광고규정」, 「부동산 규정」, 「보험규정」을, 금강산관광지구와 관련해 「관리기관설립·운영규정」, 「세관규정」, 「출입·체류·거주규정」 및 「외화관리규정」, 「광고규정」 「노동규정」, 「부동산규정」 등을 채택하였다.

<표 VII-6> 국제사회의 대북 시장경제 교육 지원 사례

시기	교육내용	주관	장소	비고
98.6 ~12	통상법·국제경제학	UNDP	북경 호주	경제관료 110명
99.4	자본주의 경제학	UNDP	평양	IBRD 후원
99.6	경제관리	UNDP	워싱턴	싱가포르, 말레이시아, 호주 연수 병행
99.12	회사법·파산법(복측의 추가요청으로 국제계약 및 법인설치·운영에 관한 법률)	아시아 재단	북경	북한측에서 입법담당관, 대외무역 담당 실무관리 및 법률학자 등 10여명 참석
00.3	세계금융시장 동향 파악 및 금융인력 양성	-	상해	경제관료 및 학술단체 참석
00.6	자본주의 상법	UNDP	북경	김일성 대학 부총장, 최고인민회의 등 고급관료 15명
01.1	대외경제 등 금융분야 및 정보기술 산업정책 연수	상해시	상해	김정일 방중 수행 경제관리 40여명
01.2	자본주의 학습위한 자료 수집, 기업체·산업단지 견학	-	북경	무역성, 아·태평화위, 민경련 등 20명
01.2	국제경제심포지엄(국제상거래 와 제도)참가, IMF·IBRD 관계자 면담	미 스탠리 재단	워싱턴	한석렬 외무성 부국장 및 무역은행 관계자 등
01.5 ~6	시장경제이론, 포클랜드대와 학술교류 논의(북한학생의 유학 및 PSU 교수 북한 파견)	美 포클 랜드대	시애틀	조선국제무역촉진위원회 김정기 위원장 및 인민경제대 교수
02.6	북한 원조관리·통계 연수단	UN ICEFF	시드니	시드니대에서 외무성 3명·통계국 4명 연수
03.4	IT분야 연구협력 사업 및 증권거래소 견학 등	미 헨리 루스 재단, 시라큐스대	뉴욕	김책공업대학 연구진 4명
05.6	에너지·환경·교통·수자원 ·통계·남북 경협분야 등 훈련	UN ESCAP	방콕·평양 자카르타 하바롭스크	전기석탄공업성, 농업성, 국토환경보호성, 철도성, 중앙통계국 관리 참여

나. 대외경제 관리체계

북한경제는 중앙집권적 계획경제에 기초하고 있으므로 대외경제부문도 다른 산업부문과 마찬가지로 중앙당국이 직접 나서서 통제·관리하는 체계를 이루고 있다. 북한에는 연합회사, 무역상사 등 여러 가지 형태의 대외사업담당 기업소들이 존재하지만, 이들은 북한당국이 대외경제사업의 원활한 추진을 위해 형식상 기업의 외투를 입힌 것으로서 자본주의 경제의 기업들과는 근본적으로 다른 성격을 갖고 있다.²⁹

북한의 대외경제기구는 내각의 무역성을 중심으로 수직적으로 조직되어 있다. 무역성은 노동당의 방침에 의거하여 대외경제사업을 통일적으로 감독·지도하고 있다. 무역성 산하에는 각종 산하기관들이 중앙과 지방에 분포하고 있다.

종래 북한의 대외경제기구는 정무원 내에서 여러 개의 기구들로 분화되어 있었다. 그러나 1990년대 들어 구소련, 동구제국 등 사회주의권의 붕괴로 인해 국제경제환경이 크게 변화하게 되자, 북한은 1992년 12월에 「무역부」와 「대외경제사업부」를 통합하여 「대외경제위원회」로 일원화하였다. 또한 대외경제위원회 안에는 북한과 공식적 통상관계가 없는 국가와의 무역 및 경제협력을 도모하는 기구로서 「조선대외경제협력추진위원회」와 「조선국제무역촉진위원회」를 두었다. 이 외에 남북교역 관련업무 수행을 위해 「고려민족산업발전협회」를 별도로 두었다.³⁰

이와 같은 대외경제사업체계는 1998년 9월 북한 최고인민회의

²⁹ 홍성국, 『자력갱생의 기로』, p. 336.

³⁰ 위의 책, p. 336.

제10기 제1차회의 이후 권력구조 개편과 함께 단계적으로 정비되었다. 종래의 정무원을 내각 체제로 바꾸면서 「대외경제위원회」를 폐지하고 내각에 무역성을 신설하여 무역 및 대외경제협력을 담당하도록 하였다. 각 도(직할시)로 하여금 1개의 무역회사만을 보유할 수 있게 하고, 그 이외에는 모두 무역성의 통일적인 관리를 받도록 함으로써 무역성의 지위와 권한을 강화하였다. 또한 무역성으로 하여금 무역업무는 물론이거니와 세관업무, 외국회사와의 합영사업 및 운송, 대남교역 등의 업무도 담당하도록 하였다. 그리고 「대외경제협력추진위원회」와 「국제무역촉진위원회」를 비롯하여 경제협조관리국, 대외건설관리국, 지방무역지도국, 법규국, 계획국, 무역대표부 등의 조직을 별도로 관리하게 하였다.³¹

이 같은 북한 대외경제조직 개편은 유사한 조직을 통폐합시키고 대외무역정책을 강화하는 방향으로 진행되었다. 그 특징으로서 무역성 권한의 대폭 강화, 무역상 아래 6명의 부상을 둔 지역별 담당체계 구비 등이 거론된다. 즉 기존의 대외경제위원회 소속 13개 회사도 무역성으로 이관시켰고, 종전의 대외건설총국과 남남합작회사를 ‘대외건설관리국’으로 합병하였으며, 경제합작국과 합영지도국은 경제협조관리국으로 통폐합하였다. 또한 투자설명회 등을 통해 자본주의 경제체제를 자주 접할 수 있었던 실무경험이 많은 젊은 인물들이 대거 등용된 것도 특징 중의 하나로서 지적된다.³²

³¹ 통일부, 2004 북한개요, pp. 291~292. 대외경제협력추진위원회는 외국의 자본과 기술 유치 및 경제특구 업무를 주로 관장한다. 국제무역촉진위원회는 산하에 많은 무역회사를 둔 무역업무 전담기구로서 외자유치 부문에도 적극 나서고 있다.

³² 통일부, 2004 북한개요, p. 290.

한편 남북경제협력과 관련해서는 남북 교류·협력의 규모 및 범위의 증대에 따른 대남사업 관련 조직의 정비와 강화가 나타나고 있다. 북한 최고인민회의 상임위원회는 정령을 통해 2005년 6월 남북경협 활성화를 위한 기구로서 「민족경제협력위원회」를 발족한다고 공식 발표하였다. 북한은 “6·15 남북공동선언의 이념에 따라 남북경제협력을 활성화”하는 것을 설립목적으로 제시하였다.³³ 이는 종전의 「민족경제협력연합회」를 확대·개편한 것으로서 외무성과 무역성 등에서 인력을 대거 충원해 조직된 것으로 전해지고 있다. 또한 최고인민회의 상임위원회는 「북남경제협력법」을 제정하여 이를 제도적으로 뒷받침하였다. 총 27조로 구성된 이 법은 남북경협에 대한 중앙민족경제협력지도기관의 통일적 지도를 명확히 하고 있다.³⁴

다. 대외무역

앞서 살펴본 북한 대외경제정책의 변화에 따라 북한 무역규모는 해방 이후 증가와 감소, 회복의 과정을 반복해 왔다. 1990년대 들어서는 마이너스 경제성장으로 대외무역도 급격히 감소하고, 급기야 1998년에는 아시아지역의 외환위기, 중국과의 교역 감소 등으로 1990년(41.7억 달러) 대비 34.5%에 불과한 14.4억 달러를 기록하기도 하였다. 그러나 북한은 이후 남한 및 국제사회의 지원성 교역확대에 따른 플러스 경제성장에 힘입어 무역이 조금씩 회복되는 추세를 보였다.³⁵ 2004년도 북한의 대외무역 실적³⁶은

³³ 조선중앙방송, 2005년 6월 22일.

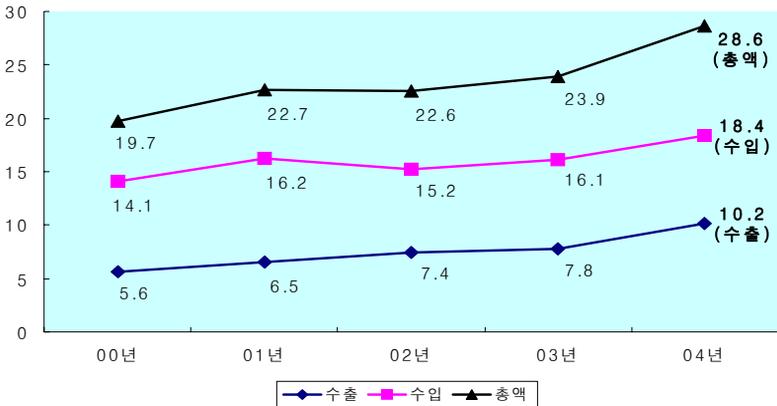
³⁴ 조선신보, 2005년 7월 29일.

³⁵ 홍성국, 『자력갱생의 기로』, pp. 343~344.

북핵문제 등으로 대외환경 악화가 지속된 상황에도 불구하고, 중국과의 교역 증가 등에 힘입어 외형상 전년대비 19.5% 증가한 28.6억 달러를 기록하였다. 수출은 10.2억 달러로 전년(7.8억 달러)대비 31.3% 증가하였고, 수입은 18.4억 달러로 전년(16.1억 달러)대비 13.8% 증가하였다. 이 같은 북한의 무역규모는 2002년 이후 3년 연속 증가세를 나타내고 있으며, 1991년 이후 최대치를 나타내었다. 여기에 지난해 남북교역액(7억 달러)을 포함하면, 35.5억 달러의 무역규모에 달하였다.³⁷

<그림 VII-2> 최근 5년간 북한의 대외무역 추이

(억 달러)



³⁶ 현재 북한은 100여개의 국가들과 교역을 하고 있는데, 북한당국이 구체적인 무역통계를 발표하고 있지 않기 때문에 북한 무역규모 추계는 북한의 무역상대국들로부터 입수한 무역관련 자료를 통해 이루어지고 있다. 그러나 북한 무역규모는 이러한 여러 가지 제약(추계상 제약에 대해서는 조은호, “북한의 대외무역동향,” 계간 북한연구, 겨울호(1992), pp. 69~70 참조)에도 불구하고 가장 신뢰성 높은 경제통계라고 할 수 있다.

³⁷ 통일부, 주간북한동향, 740호 (2005. 4. 29~2005. 5. 5), p. 22.

북한의 국가별 무역구조를 살펴보면, 몇 개 국가에 지나치게 의존하는 무역편중구조를 가지고 있다. 북한의 10대 무역상대국이 전체 교역량에서 차지하는 비율은 2003년 83.8%에서 2004년 89.3%로 증가하였고, 2000년 이후에 중국, 태국, 일본, 러시아 등 4~5개 국가를 제외한 나머지 국가들의 무역량은 20% 내외에 머물고 있다.

<표 VII-7> 북한의 주요 국가별 교역 비중 변화 추이

구 분	2001		2002		2003		2004		
	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	
								1)	2)
중 국	737.5	27.6	738.2	25.4	1,022.9	32.8	1,385.2	39.0	48.5
한 국	403	15.1	641	22.1	724	23.2	697	19.6	-
일 본	474.7	17.8	369.5	12.7	265.3	8.5	252.6	7.1	8.8
러시아	68.3	2.6	80.7	2.8	118.4	3.8	213.4	6.0	7.5
태 국	130.1	4.9	216.6	7.5	254.3	8.2	329.9	9.3	11.5
인 도	157.8	5.9	191.3	6.6	158.4	5.1	135	3.8	4.7
기 타	702.1	25.0	664.1	23.0	572	18.0	541	15.0	19.0
총 계	2,673.5	100.0	2,901.4	100.0	3,115.3	100.0	3,554.1	100.0	100.0

* 주: 1) 남북교역 포함 시, 2) 남북교역 제외 시
(자료) <www.globalwindow.org/front/nk01/nk01_list.jsp>.

특히 북한의 최대 교역 상대국인 중국의 비중이 해마다 높아져 1990년에 10.5%에서 2004년에는 무려 48.5%까지 증가하였다. 이는 북한의 대중 에너지 자원 및 육류를 중심으로 한 식량자원의 수입 증가, 수산물 수출의 꾸준한 증가 및 중국의 원자재난에 따

른 금속제품 수출의 급증, 북·일관계 악화에 따른 반작용 등 때문이었다.

<표 VII-8> 북한의 중국과의 무역 추이 (단위: 억 달러)

구 분	1993	1994	1995	1996	1997	1998
총무역	9.0	6.2	5.4	5.6	6.5	4.1
수 출	2.9	1.9	0.6	0.6	1.2	0.57
수 입	6.0	4.2	4.8	4.9	5.3	3.56
무역수지	-3.1	-2.3	-4.2	-4.3	-4.1	-2.98
비 중	33%	29%	26%	29%	30%	29%
구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총무역	3.7	4.88	7.37	7.38	10.2	13.85
수 출	0.42	0.37	1.67	2.71	3.95	5.86
수 입	3.29	4.51	5.71	4.67	6.28	8.00
무역수지	-2.87	-4.14	-4.06	-1.96	-2.32	-2.14
비 중	25%	25%	33%	33%	43%	48%

(자료) 조명철, “북한과 중국의 경제관계 현황과 전망,” KIEP 세계경제 (2005. 7), p. 23.

이러한 북·중 상호 교역은 몇 가지 특징을 띠고 있다. 첫째, 중국은 식량, 생필품만 아니라 북한의 생산현장에서 필요한 기계, 전기기기, 철강, 화학제품, 농업용 자재 등의 가장 큰 공급국으로 부상하였다. 둘째, 중국은 약 50%의 세금감면혜택이 있는 중국의 변경무역제도를 활용한 어패류, 섬유·의류제품, 광물성 원료 등 북한제품의 가장 큰 수요자가 되고 있다. 셋째, 중국은 북한과의 교역에서 해마다 2억 달러에서 4억 달러까지 만성적 적자 상태를 보이고 있다. 넷째, 북·중 교역은 중앙보다는 지방정부 차원, 특히 변경지역에서 주로 이루어지고 있다. 다섯째, 2002년 이후 북

· 일 교역 축소는 북·중 교역을 확대하는 결과를 가져오고 있다.³⁸

북한의 상품별 무역구조를 살펴보면, 2004년도 북한의 수출은 10억 2,020만 달러로 전년대비 31.3% 증가하였다.

<표 VII-9> 북한의 수출품목별 비중 변화 추이

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
1. 동물제품	17.3%	24.4%	35.5%	37.0%	33%
2. 식물제품	5.4%	6.5%	3.7%	3.2%	2.7%
3. 광물성 생산품	7.6%	7.8%	9.5%	7.1%	14.9%
4. 화학, 플라스틱	7.9%	6.9%	5.8%	4.0%	3.8%
5. 목제품	1.9%	0.9%	1.4%	2.0%	1.6%
6. 섬유제품	24.8%	21.6%	16.7%	17.1%	11.3%
7. 귀금속	1.7%	2.2%	2.0%	2.1%	0.6%
8. 비금속류	7.8%	9.3%	7.8%	11.5%	16.1%
9. 기계, 전기전자	18.6%	15.1%	11.6%	12.0%	11.9%
10. 기타	7.0%	5.6%	5.9%	4.0%	4.1%

(자료) KOTRA, 「북한의 대외무역동향」, 각년도

주요 수출품목을 살펴보면, 수산물, 비금속류, 광물성 생산품, 기계·전기전자제품, 섬유제품, 농산물, 플라스틱제품, 목제품, 화학제품 등의 순이다. 이 중 수산물, 비금속류, 광물성 생산품의 수출 비중이 전체의 64%를 차지하여 1차 상품 위주의 특성을 보이고 있다. 섬유제품의 경우에 2003년까지 북한의 주력 수출상품이

³⁸ 조명철, “북한과 중국의 경제관계 현황과 전망,” KIEP 세계경제 (2005. 7), pp. 22~26.

었는데, 2004년에는 13.7% 감소하였다. 반면 비금속류와 광물성 연료의 수출이 크게 증가하였는데, 이는 중국의 원자재 수요 증가에 따라 북한의 생산, 수출이 증가하였기 때문이다.

2004년도 북한의 수입은 18억 3,691만 달러로 전년대비 13.8% 증가하였다.

<표 VII-10> 북한의 수입품목별 비중 변화 추이

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
1. 동물제품	1.4%	4.6%	6.8%	6.7%	8.7%
2. 식물제품	11.3%	13.6%	7.8%	7.5%	7.6%
3. 유지, 조제식료품	6.3%	5.5%	4.9%	6.0%	9.4%
4. 광물성 생산품	12.2%	14.3%	15.5%	20.9%	22.3%
5. 화학공업제품	7.7%	7.6%	8.0%	6.5%	5.8%
6. 플라스틱제품	4.8%	4.1%	4.3%	4.4%	4.2%
7. 섬유제품	12.2%	12.6%	10.4%	7.9%	5.1%
8. 비금속류	6.1%	6.2%	5.8%	10.7%	7.0%
9. 기계, 전기전자	14.6%	15.0%	15.4%	17.5%	14.3%
10. 차량	10.4%	5.5%	5.0%	3.8%	4.2%
11. 기타	13.0%	11.0%	16.2%	8.2%	11.3%

(자료) KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 각년도

주요 수입품목은 광물성 생산품, 기계·전기전자제품, 동물제품, 유지·조제식료품류 등으로 섬유제품과 비금속류, 기계·전기전자기기를 제외한 대부분의 품목에서 전반적인 증가세를 나타내었다. 품목별로 살펴보면, 광물성 생산품이 전체 수입 중 가장 큰 비중(22.3%)을 차지하였고, 기계류(14.3%), 동물제품

(8.7%), 유지·조제식료품(8.0%), 식물제품(7.6%), 비금속(7.0%), 화학공업제품(5.8%) 순이다.³⁹

라. 대외개방지역

1990년대 들어 북한의 폐쇄적인 대외경제정책은 새로운 전기를 맞이하였다. 구소련과 동구 사회주의 체제 붕괴, 그리고 그로 인한 북한 대외경제협력 기반의 와해로 경제난이 가중됨에 따라 북한은 새로운 돌파구로서 경제특구 설치를 긍정적으로 검토하기 시작하였다. 1984년 합영법 제정 이후에도 경제개방이 체제에 미칠 영향을 우려하여 경제특구 설치에 부정적인 입장을 보이던 북한으로서는 합영사업의 부진과 경제난의 악화 속에서 적극적인 외자유치를 위한 보다 과감한 조치로서 경제특구 설치를 고려하지 않을 수 없었다. 당연히 경제특구의 설치는 이전 합영사업에 비해 한층 진전된 개방지향적 조치라고 볼 수 있다.

현재까지 북한이 설치한 경제특구는 나진·선봉경제무역지대(이하 나선지대), 신의주특별행정구(이하 신의주특구), 개성공업지구(이하 개성특구), 금강산관광지구(이하 금강산특구) 등 4개 지역이다. 이들 중 신의주특구는 중국과의 특수한 이해관계로 인해 개발이 중지된 상황이고, 나선지대는 그간 제도적 경직성 등으로 인해 침체상태에 빠져 있다. 이에 비해 개성특구와 금강산특구는 남한과의 경제협력을 염두에 두고 지정한 경제특구로서 현재 실질적인 진전을 이루어나가고 있다.

나선지대는 1991년 12월 지정된 경제특구로서 중앙당국의 직

³⁹ <www.globalwindow.org/front/nk01/nk01_list.jsp>.

접적인 통제 아래 제한적인 관리권만을 부여한 초보단계의 경제 특구였다. 그러나 제도적 한계로 인한 자유로운 기업활동에 대한 제약과 사회간접자본의 취약 등 투자환경의 취약 등으로 북한당국의 의욕만큼 외국인 투자가들의 호응을 얻지 못했다.

현재 북한은 나선지대에 대한 외자유치가 저조함에 따라 중국·러시아와의 경제협력의 장을 만드는 데 주력하고 있다. 이를 위해 북한은 나선지대를 중국·러시아와 연결시키는 도로·철도 사업을 추진하는 한편, 러시아와 경제협력합의서 체결(2004. 1), 나선지역의 관세면세지역 제공 협의(2004. 10) 등을 모색하는 등 중국·러시아 기업들과의 경험 증진을 위한 방안을 마련하는 데 주력하고 있다.

신의주특구는 2002년 7·1 조치에 이어 동년 9월 최고인민회의 상임위원회를 통해 「신의주특별행정구기본법」이 채택됨으로써 지정되었다. 그러나 신의주특구는 처음부터 특구 개발과 행정장관 임명을 둘러싼 중국과의 입장차이로 난관에 봉착하였다. 이에 따라 북한은 김정일의 방중 이후 2004년 6월 신의주특구 개발의 취소를 결정함으로써 사실상 백지화되었다. 그러나 신의주특구의 특징적 내용은 북한의 경제특구 개발의 발전방향과 관련하여 합의가 크다. 북한은 신의주특구에 입법·행정·사법 3권을 부여하고 국제적인 경제개방지역 건설을 위해 시장경제원리에 입각한 자본주의 경제규범들을 과감하게 도입하고자 하였던 것으로 분석된다. 즉 상품유통은 물론 노동, 자본 등 생산요소가 신의주특구라는 완충지대를 통해 국제사회와 북한 내륙으로 연결되도록 하는 개발전략을 구상하였던 것으로 보인다.⁴⁰

⁴⁰ 홍성국, 『자력갱생의 기로』, pp. 360~362.

<표 VII-11> 북한의 경제특구 비교

		개성	신의주	금강산	나진·선봉
위치		황남(동남부) 남한 접경	평북(북동부) 중국 접경	강원(동남부) 남한 접경	함북(북동부) 러시아 접경
면적		66km ²	132km ²	약 100km ²	746km ²
특구지정일		2002.11	2002.9	2002.11	1991.12
법적 근거		최고인민회의 상임위 정령	최고인민회의 상임위 정령	최고인민회의 상임위 정령	정무원 결정 74호
특구 개념		공업단지	특별행정구	관광특구	경제무역지대
특구 설립 목적		공업, 무역, 상업, 금융, 관광지 개발	금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구	국제관광지	무역 및 중계수송, 수출가공, 금융, 서비스
자치권	범위	독자적 지도 및 관리	입법, 행정, 사법	독자적 지도 및 관리	행정
	입법	-	입법의회	-	-
	사법	-	구재판소, 지구재판소	-	-
	행정	지도 및 관리기관	행정부(장관)	지도 및 관리기관	지대당국
토지	소유주체	국가	국가	국가	국가
	개발주체	개발업자	행정구	개발업자	지대당국
	이용 권한	양도, 임대	양도, 임대, 제임대, 저당	양도, 임대	관련규정 없음
	임차기간	○50년	○50년 ○2052. 12. 31로 종료시한 명시	○구체적 명시 없음 ○50년간 토지 이용증 발급6	○구체적 명시 없음 ○임대기관 승인가능
사용 화폐	전환성 외화 신용카드	독자 화폐·금융정책	전환성 외화	북한원	
외화 반출입	자유 반출입	제한없이 반출입	자유 반출입	국외송금 가능	
기업 소득세	○결산이윤의 14% ○SOC, 경공업, 첨단과학 기술분야는 10%	○특혜관세	○특혜관세	○결산이윤의 14%	
비자 여부	○무비자 ○자체 통행증 발급	○무비자 ○행정구 자체여권 발급	○무비자 ○자체 통행증 발급	○무비자 ○초청장 필요	

(자료) 양문수 외, 경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안 (서울: 통일연구원, 2004), p. 260; 주성환·조영기, 북한의 경제제도와 관리 (서울: 무역경영사, 2003), p. 314; 홍성국, 자력갱생의 기로, pp. 365~366.

개성특구는 2002년 11월 13일 지정되었고, 「개성공업지구법」은 11월 20일 채택되었다. 북한은 개성특구를 국제적인 공업·무역·상업·금융의 거점 그리고 관광지역으로 발전시킨다는 구상을 공표하였다. 하지만 이 특구는 무엇보다도 주로 남측과의 경제협력을 활성화하기 위해 조성된 특구이다. 개성특구 개발은 북한이 남한만큼 북한을 지원할 국가가 없고, 남한기업의 대북투자 가능성이 가장 높다는 현실인식을 바탕으로 하고 있기 때문이다. 실제로 개성지역은 서울과 근접한 위치에 자리하고 있고, 남측 기업인들이 가장 개방을 원하던 지역 중 하나이다. 이에 따라 개성시 및 판문군 일대가 3단계에 걸쳐 약 2,000만 평이 개발될 예정이다. 현재 1단계 100만 평 부지조성 공사가 진행중이며, 이미 시범단지 2만 8,000평을 조성하여 2004년부터 일부 기업의 입주개시작되어 생산에 돌입하였다.⁴¹ 개성공단 개발과 관련한 후속조치의 일환으로 개성공업지구 관련 「외화관리규정」 및 「광고규정」(2. 25), 「부동산규정」(7. 29), 「보험규정」(9. 21)이 채택되었다.

금강산특구는 2002년 10월 공식적으로 지정되었다. 이는 1998년 11월 이래 현대에 의해 수행되어오던 금강산관광사업에 의해 기반이 조성되었다. 금강산특구는 경제적 투자 가치가 높고 북한이 유연한 입장을 보인다는 점에서 앞으로 성장 가능성이 높다. 북한은 금강산특구 지정을 통해 대내외 개방의지 과시, 경제적 실리 획득, 체제안정 도모 등의 목적을 달성하고자 한다. 2004년에 금강산특구와 관련하여 「관리기관설립·운영규정」, 「세관규정」, 「출입·체류·거주규정」(4. 29) 및 「외화관리규정」, 「광고규정」, 「노동규정」(5. 6), 「부동산규정」(9. 21) 등을 채택하였다.

⁴¹ 이에 대해서는 통일부, 「개성공단 사업추진 현황」(2005. 9) 참조.

마. 외국인투자도입

북한은 최근 들어 투자유치를 위한 법·제도 정비를 비롯하여 상품·무역박람회, 북한투자 설명회, 경제세미나 개최·참석 등 다양한 외자유치 활동을 전개하고 있다.

우선 외자유치와 관련한 제도·조직 등 대내 투자기반을 정비하고 아울러 투자여건의 개선을 위한 대외협력을 한층 강화하고 있다. 2004년 5월에 조직정비 차원에서 외자유치기관인 「대외경제협력추진위원회」를 내각 직속기관으로 격상시키는 한편, 북한 노동자의 최저임금을 인하하고 세금·공과금 등 부대비용을 주변국에 비해 낮게 조정하는 등 투자우대 조치를 발표하였다.⁴² 그리고 투자유치 확대를 위해 중국(2005. 3), 예멘(2005. 6) 등과 「투자장려 및 보호에 관한 협정」을 체결하는 등 외국과의 제도적 보장장치 마련에도 주력하고 있다.

또한 북한은 해외 무역박람회에 참가하는 것을 비롯하여 외국 기업을 대상으로 북한투자 상담회·설명회 등을 연이어 개최하는 한편, 무역·투자유치 확대와 선진기술 및 정보획득에도 적극 나서고 있다. 특히 중국기업과 해외동포들을 대상으로 투자설명회를 개최하는 등 외자유치의 확대에 신경쓰고 있다.⁴³

⁴² 최저임금 월 38달러로 감액(중국 57달러, 베트남 35~45달러), 기업소득세 10~25%(동남아 30~35%), 전기료 67달러/1천kw(주변국 80~120달러), 물사용료 38달러/1천m³(주변국 120~130달러) 등. 통일부, 주간북한동향, 제75호 (2005. 9. 9~9. 15), p. 8.

⁴³ 북한은 2005년 9월 7일 멕시코에서 개최된 「제10차 한민족경제공동체대회」에 경제대표단을 파견하여 해외동포들을 대상으로 북한투자 설명회를 개최하였다.

<표 VII-12> 최근 북한의 주요 외자유치 활동 현황

일시	장소	주요 내용	비고
04.10	북한 (평양)	『평양-OKTA 무역투자상담회』 개최	22개국 해외동포 160여명 참석
05. 1	중국 (흑룡강성)	『북한투자 설명회』 개최	
05. 2	중국 (북경)	『북한투자 설명회』 개최	100여개 중국기업 참석
05. 3	중국 (사천성)	『북한투자 설명회』 개최	
05. 5	북한 (평양)	『제8차 평양국제상품전람회』 개최	10여개국 참가
05. 5	프랑스 (파리)	『북한투자 상담회』 개최	프랑스 기업 대상
05. 5	북한 (평양)	『국제무역토론회』 개최	북·UNDP 공동주관
05. 6	스위스 (제네바)	UNCTAD 외채관리회의 참석	
05. 9	중국 (장춘)	『제1회 동북아 투자무역박람회』 참가	
05. 9	멕시코 (멕시코시티)	『북한투자 설명회』 개최	해외동포 대상
05.10	북한 (평양)	『북한투자 설명회』 개최	남한기업인 대상

(자료) 통일부, 주간북한동향 , 757호 (2005. 9. 9~9. 15), p. 6.

특히 중국의 대북 투자가 2004년 이후 크게 증가하였다. 중국의 대북 투자는 2004년 1억 7,350만 달러로 2003년의 130억 달러에 비해 130배 폭증하였다. 여기에 투자규모가 밝혀지지 않은 것이나 언론의 주목을 받지 못하는 소규모 투자까지 고려한다면 2억 달러 이상을 상회할 가능성이 높다.⁴⁴

⁴⁴ 투자규모의 집계는 언론에서 보도된 계약 또는 합의서 체결 내용을 기준으로 하였으며, 실제 투자 실행과는 무관하다. KOTRA 동북아팀, “중국의 對北투자 熱氣, 그 의미는?” <www.globalwindow.org/front/nk01/nk01_list.jsp>.

<표 VII-13> 중국의 대북 투자 현황(2003. 9~2005. 1)

투자분야	투자규모	협정시기	비 고
컴퓨터	130만불	2003. 9 생산개시	남경팬던전자집단유한공사, 대동강계산기합영회사 합자, 아침-팬던컴퓨터합영회사 설립
슬레이트	미상	2003. 11 연합뉴스 보도	길림성방직수출입공사 및 장춘영초과학주식유한회사 공동, 투자규모 및 위치 미상
유리공장	2,400만달러	2004년 3월 연합뉴스 보도	2004년 2차 6차회담 관련 중국의 대북 원조 성격, 평남 대안군에 중국의 요화유리집단공사가 건설. 용해장 기초굴착 45% 완성 보도(조선중앙통신, 2004. 8. 16)
트랙터	미상	2004. 7 www.koreancc.com 보도	하남성 중국일타집단유한공사, 조선금성 트랙터 공장간 시행계약 체결
무연탄, 플라스틱 등	1,170만달러	2004. 8 연합뉴스 보도	북건성 무연사절단 방북 관련 보도, 합작상담 진행중
백화점 운영	5,000만 위안 (약600만달러)	2004. 8 KOTRA 보도	선양 중쉬그룹 및 평양 제1백화점. 수입관세 5%, 소득세 5% 만 부과하는 특혜
황금채굴 및 제련	미상	2004. 9 遼南日報	초원산동국대황금구분유한공사, 조선 대경추간 MOU 체결, 북한의 산농산 금광 개발 관련 합작 투자 논의
담배, 의류, 무역	2,000만달러	2004. 11 KOTRA 보도	길림성 상무청 관계자가 성내 대북 투자기업 9개사가 총 2,000만불을 북한에 투자했다고 언급.
운송	7억 위안 (약8,500만달러)	2004. 11 연합뉴스 보도	원저우 낙청성금괘속기차복무유한공사와 북한의 선울림운수합영회사 합작.
동광 개발	2억2천만위안 (약2,680만불)	2005. 1 연합뉴스	창바이자오진광업주식유한회사 설립, 양강도 혜산 동광 개발.

(자료) KOTRA 동북아팀, “중국의 對北투자 熱氣, 그 의미는?”
www.globalwindow.org/front/nk01/nk01_list.jsp.

이러한 중국의 대북 투자에는 제도적 보장장치가 뒤따르고 있다. 중국은 2005년 3월 15~19일 제1차 「북·중 경제무역과학기술 협조위원회」에 참석하기 위해 중국을 방문한 북한 경제대표단(단장 박봉주 내각총리)과 북·중간 「투자장려 및 보호에 관한 협정」을 체결함으로써 양자간 무역·투자협력 관계를 더욱 활성화

화시키기 위한 조치를 취하였다. 그리고 양국은 상업유통, 건설건재, 광업 분야 등에 대한 중국의 대북 투자가 점차 확대되는 가운데 2005년 10월 10일 「경제기술협조협정」을 체결하였다.⁴⁵

이 같은 중국의 대북 투자는 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 첫째, 대북 투자를 주도하고 있는 중국내 기업들은 주로 동북 3성과 남방지역의 기업들이다. 둘째, 중국기업들은 북한 자원개발업에 투자하고 있다. 셋째, 제조업에 대한 투자도 이루어지고 있다. 넷째, 중국기업들의 대북 투자는 경영권을 목적으로 하고 있지 않고 보상무역, 합작투자의 형태를 위주로 하고 있다.⁴⁶

⁴⁵ 조선중앙방송, 2005년 10월 11일.

⁴⁶ 趙明哲, “북한과 중국의 경제관계 현황과 전망,” KIEP 세계경제 (2005년 7월), pp. 26~30.

VIII

북한체제의 변화 평가: 중국과의 비교

1. 정치

가. 개혁적 리더십

위로부터의 개혁이 시도되려면 정권내 개혁파가 존재해 엘리트 간에 파벌 및 노선갈등이 있어야 한다. 그러나 북한은 여타 사회주의 국가와는 달리 다음과 같은 이유에서 지금까지 파벌의 형성을 효과적으로 억제해 왔다.¹ 첫째, 북한의 경우, 거의 반세기 동안 한 지도자가 장기집권했다는 사실이 집권자가 선호하지 않는 엘리트들의 등용을 원천적으로 봉쇄한 가장 중요한 원인이다. 둘째, 아들이 권력을 승계했기 때문에 중국이나 소련에서와 같이 전임자에 대한 격하운동이나 대안적 노선을 혁명적으로 선택하는 경우가 있을 수 없다. 또 현재의 권력엘리트 구조도 이미 김정일 후계체제가 공고화되면서 구축된 것이어서 엘리트집단 내에 파벌이 형성되기 어렵다. 지도자가 교체되면 새 정권이 통상 정당성의 기초를 과거 정권에 대한 부정과 비판에서 확보하는 경향이 많았는데 북한에서는 그것을 기대할 수 없다. 셋째, 소련에서 후르시초프의 스탈린 격하운동 이후 나타난 다원주의나 중국에서 모택동의 대립통일의 원칙과 같은 경쟁적 사상이 병존할 수 있는 토양이 북한에는 존재하지 않는다. 북한에는 유일사상, 유일노선만 있을 뿐이지 대안적 노선이란 허용되지 않는다. 이렇게 볼 때, 현재 북한의 권력엘리트 가운데 체제변화의 필요성을 절감하고 위로부터의 변화를 주도할 가능성이 있는 집단은 없다.

¹ 민족통일연구원 편, 사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 635.

그러나 북한에서 변화의 동인이 전혀 없는 것은 아니다. 모든 사회주의 체제가 공통적으로 자체의 비효율성과 관료주의적 병폐로 인하여 경제가 쇠퇴하였다면 북한도 결코 예외가 될 수 없다. 북한의 경제침체를 가중시키는 요인의 하나는 여타 사회주의의 경우와 마찬가지로 중앙계획경제체제라는 점이다. 더욱이 북한은 자본주의권의 경제봉쇄에 놓여 있을 뿐 아니라, 현 지배집단의 권력유지의 논리가 경제의 논리를 심하게 압박하고 있는 실정에 있다. 따라서 북한의 경우는 사회주의 체제 그 자체가 주는 경제적 비효율성에 덧붙여 정권의 폐쇄주의 때문에 어느 사회주의 국가보다도 경제회생에 어려움을 겪고 있다.

북한은 이러한 장애를 해소하지 않고는, 즉 경제의 논리가 정치의 논리에 종속되는 현실을 극복하지 않고서는 경제적 위기를 극복하지 못할 것이다. 북한이 경제위기를 해소하기 위해서도 체제 전반에 걸친 변화를 추진할 수밖에 없다는 점은 모든 사회주의 국가들의 변화 사례가 시사해 주고 있다.

따라서 현재 북한 지도부는 ‘우리식 사회주의’를 주장하고 사회주의의 기본원칙을 견지해야 한다고 강조하지만, 다른 한편으로는 대내외 환경의 변화에 적응하기 위한 부분적이고 제한적인 변화를 모색하고 있다. ‘7·1 경제관리개선 조치’나 경제특구의 설치는 그 대표적 예이다. 물론 북한의 변화는 본질적인 체제변화를 시도하고 있다기보다 체제유지에 손상을 주지 않는 범위 내에서, 그리고 경제난 해소정책의 일환으로서 추구하고 있다. 북한이 추구하고 있는 그 어떤 변화나 개혁적 조치일지라도 그것은 유일체제의 온존과 김정일의 권력장악을 안정적이고 순조롭게 완수하는 데 그 초점을 맞추게 된다. 따라서 북한의 체제적 성격으로

보아 북한이 당면하고 있는 핵심과제를 일차적으로는 정치체제의 유지라고 볼 때, 북한이 추진하고 있는 일련의 개혁도 권력체제의 안정적 유지를 위한 조치의 일환이 될 것이다.

그러나 이러한 작은 변화의 누적이 예기치 않은 범위의 변화를 가져올 수도 있다. 특히 경제난 타개를 위한 전문기술관료의 증용은 이들의 정권내 입지를 강화시켜 줄 것이다. 전문기술관료의 사회적 특징으로 지적되는 비교적 젊고 학력수준이 높으며 유학 등을 통해 해외생활 경험을 가지고 있다는 점은 북한체제 변화와 관련해 많은 시사점을 제공하고 있다. 특히 해외여행 경험과 유학 경험은 폐쇄된 북한체제에서 새로운 정보를 획득할 수 있는 중요한 통로이고, 이를 통해 북한에 대한 객관적 평가가 가능해질 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

1990년대 초에 북한의 당 중앙위원들을 권력엘리트를 선정해 분석한 한 연구²에 따르면과도 북한의 권력엘리트 구조는 이미 변화하고 있다. 학력을 기준으로 할 때 대졸의 비율이 늘어나고 있는데, 권력엘리트 집단의 학력 수준이 높아지는 현상은 전문화 경향과 연결되어 있다.

1998년 7월 26일 실시한 북한 최고인민회의 제10기 대의원들의 계층별 분포를 보면, 교수, 박사 등 학위·학직 소유자들과 과학자, 기술자, 전문가들이 72.2%였다. 로동신문 은 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 행한 대의원자격심사위원장 김국태의 보고내용을 보도했는데, 이에 따르면 대의원의 학력분포는 “대학졸업 85%, 전문학교 및 고등중학교, 기술학교 졸업이 15%”였다.

² 전현준·안인해·이우영, 北韓의 權力엘리트 研究 (서울: 民族統一研究院, 1992).

북한은 2003년 8월 3일 김정일의 집권 2기를 이끌어 갈 최고인민회의 제11기 대의원 선거를 5년만에 개최하여 총 687명을 선출했는데, 687명은 제9기(1990. 4), 제10기(1998. 7)와 동일한 숫자이나 11기에는 반수에 해당하는 343명의 교체, 군부 인물 비중 축소, 대남사업 관련 인물의 다수 등장 등 1998년 7월에 있었던 10기 대의원 선거 결과와는 전혀 다른 양상을 보였다. 이 선거 결과, 최고인민회의는 55세 이하가 52.3%이고 대학 또는 초급대학 졸업자가 약 98%에 달해 북한 역사상 가장 젊고 가장 많이 교육 받은 대의원들로 구성되었다.

지난 1998년 7월 실시한 제10기 대의원 선거에서 대의원의 64%가 교체되었음에도 불구하고 다시 50%에 이르는 대의원을 새로 선출한 것은 “정권수립 55주년을 맞이하여 점진적인 세대교체를 통해 새롭게 출발하려는 의지가 반영된 것으로 평가된다.”³

같은 맥락에서 북한은 최고인민회의 11기 1차회의에서 내각을 개편하여 총리를 포함한 70대 각료들을 젊은 기술관료들로 교체했다. 31명의 내각 구성원 중 8명을 새 인물로 교체했는데, 각료 중 일부는 40~50대가 포함되어 있다. 최고인민회의 제10기 출범 이후 지속적으로 단행된 세대교체의 흐름이 계속 이어진 셈이다. 70대인 홍성남 총리, 박남기 국가계획위원회 위원장 등이 물러나고, 대신 64세의 박봉주 전 화학공업상이 신임 총리로 발탁된 것이 이를 단적으로 말해준다. 비록 혁명세대들이 아직 권력의 상층부에 있지만 이와 같이 전문기술관료들은 수적으로도 꾸준히 증가하고 있고 권력 핵심부에도 등장하고 있다.

이는 북한의 지배층에서 현실주의적이고 융통성 있는 성격을

³ 통일부, 주간 북한동향 , 제655호 (2003. 8. 1~8. 7).

떤 집단이 등장할 가능성을 시사한다고 할 수 있다. 이것은 북한 체제가 미약하지만 변화하고 있다는 것을 의미할 뿐 아니라 향후 이러한 변화가 일정한 방향으로 진행되리라고 전망할 수 있는 논거를 제공해 주는 것이다.

그러나 북한 권력엘리트의 사회적 속성 가운데 반드시 지적되어야 할 사항이 있다. 그것은 사회주의 체제를 주장하면서도 북한에서는 성, 지역, 학벌, 김일성의 친·인척관계 등 귀속적 지위가 권력엘리트로의 부상에 여전히 중요하다는 점이다. 귀속적 지위로 연결된 집단은 일반적으로 강한 응집력을 띤다는 점에서 북한 권력엘리트는 기존 체제의 고수에 집착할 가능성이 크다.

이 점은 권력엘리트의 분열 가능성을 전망하는 데 상당히 중요한 의미를 가지고 있다. 즉 제한적이거나 개방이 진행되는 과정에서 권력엘리트 집단이 가지고 있는 기존의 귀속주의적 특성들이 여전히 중요하다면 장기적으로는 권력엘리트 집단 간의 분열을 초래할 수 있다는 것이다. 즉 현실주의적이고 개혁지향적인 성향의 인물들이 기존의 권력엘리트 구조에 적응하지 못함으로써 지위상승이 제한되거나 소외된다면 이들이 새로운 체제를 모색할 가능성도 있다. 이렇게 볼 때, 권력엘리트 집단 내에 파벌이 형성된다면 주로 귀속적 지위가 특징적인 김일성의 친·인척 집단과 전문관료집단 간의 갈등에서 비롯될 개연성이 크다.

북한의 주변환경이 급격히 변화하고 있고 경제체제의 구조적 모순에 의해 경제침체가 지속되고 있다는 점에서 향후 북한 권력엘리트의 성향이 실리주의적으로 이행하지 않을 수 없을 것으로 전망된다. 물론 김정일은 제한적이고 신중한 개방정책을 채택하겠지만 개방 자체는 부정할 수 없을 것이고, 이에 조용할 권력엘

리트의 필요성 또한 증대될 것이다.

비록 현재 독재체제를 유지하고 북한주민을 동원하기 위하여 혁명세대를 권력 상층부에 계속 기용하고는 있지만 세월의 흐름에 따라 빨치산세대의 자연적 감소와 경제성장 전략에 따른 전문가집단의 역할 확대 및 그에 따른 수요 증대로 인해, 젊고 더 많이 교육받고 좀 더 전문지식을 갖춘 인물들이 각 분야의 전면에서 나서게 될 것이다. 북한의 장래는 이들 집단에 달려있고 조만간 이들의 목소리가 강해질 것이다.

나. 당의 지위 약화

중국은 1978년 12월 11기 3중전회를 기점으로 경제부문의 개혁·개방정책이 실시되었고, 1980년부터 정치체제 개혁이 시작되었다. 1980년 8월 18일 덩소평은 “黨和國家領導制度的改革”이라는 연설에서 7가지 개혁안⁴을 제시하였는데, 이 중 가장 핵심적인 내용은 당·정분리였다. 1987년 중국공산당 13차 전국대표대회에서 조자양 총서기의 보고를 통해 구체화된 당·정분리의 내용은 당과 정부의 기능을 명확하게 구분하여 당은 정치적 원칙의 수립과 정책결정, 국가기관의 주요 간부 추천을 주요 기능으로 하되, 인민대표대회·정부·사법기관·기업·사회단체의 활동을 완전히 통제해서는 안 되는 것이다.⁵ 즉 당과 다른 기관 간의 관계를

⁴ 7가지 개혁안은 당·정분리, 권력분산, 정부기구개혁, 간부인사제도의 개혁, 협상제도의 수립, 민주정치, 사회주의 법제수립 등이었다. 한인희, “중국의 개혁·개방정책과 정치체제 개혁,” 송영우 편, 《중국의 정치적 현대화: 개혁개방정책의 전개》 (서울: 평민사, 1991), p. 94.

⁵ 趙紫陽, “沿着有中國特色的社會主義道路前進” 十三大以來 (北京: 人民出版社, 1991), pp. 36~38.

분명하게 설정하여 맡은 바 직분에 따라 일을 하도록 하며 그것을 제도화해 나간다는 것이었다. 또한 중앙과 지방의 당·정분리 방식을 각기 구분하여 중앙당은 내정·외교·경제·국방 등 각 방면의 중대한 문제에 대해 결정하고 정부인사를 추천하고 정부의 정책에 대해 정치적 영도를 하는 한편, 지방당위원회는 중앙당의 노선을 집행하고 전국적 명령을 수행하는 전제 하에서 지역 업무를 지도한다.

조자양은 당·정분리를 실현시키기 위한 구체적인 제도개선안도 제시하였다. 정부 내의 당위원회에 정부직을 보유하지 않은 채 당업무만 전담하는 유급당원제를 폐지하고, 정부부서와 일치하는 당위원회 전문부서를 점진적으로 폐지하며, 당기율검사위원회는 당과 관련된 사건만 취급하고 정부관련 사건은 취급하지 않는 것 등이다. 조자양은 당·정분리가 안 되면 당이 행정일선에 놓이게 됨으로써 행정을 대행하게 되며, 결과적으로 당이 정책실패에 직접적인 책임을 지고 비난을 받게 되는 결과를 초래한다고 지적하였다.

당의 권력남용과 근대화를 촉진시키기 위해 시도된 13대의 정치체제 개혁안은 실제로 커다란 효과를 보지 못하였다. 정치체제 개혁은 간부와 군중 사이에서 사회주의 제도를 포기하는 것으로 인식되었고, 당·정분리는 당의 지도가 불필요한 것으로 이해되기도 함으로써 정치개혁 논의가 제약을 받게 되었다.⁶ 더욱이 학생운동(1986~1987), 천안문사태(1989), 미국의 대중국 화평연변정책(和平演變政策) 등 대내외적 어려움에 처한 중국 공산당이 자신감 부족으로 보다 과감한 정치개혁을 주저하게 되었다.

⁶ 한인희, “중국의 개혁·개방정책과 정치체제 개혁,” p. 113.

그럼에도 불구하고 당·정분리 노력이 지방에서는 부분적으로 실현되었다. 중앙에서는 당간부들이 여전히 정책결정과 당·정·군의 요직을 독점하였으나, 지방에서는 정부에 대한 당의 지배를 보장할 수 있을 만큼만 당원들이 주요 자리를 차지하였다.⁷ 더욱이 기층조직으로 내려가면 당원들의 비율은 더욱 낮아져서 당원들이 위원회의 반을 차지하지 못하는 경우도 발생하였으며, 따라서 비당원 간부와와의 협조를 통해서 당의 정책을 실현시켜야만 하였다.

과거 모든 지방간부는 당중앙에서 임명하였으나, 최근 상당수의 지방간부가 당의 의사와 다르게 선출되고 있다. 1987년 전인대(全人大)가 『村民委員會組織法』을 제정· 공포한 이후 향(鄉)단위 농촌지역의 간부가 주민의 직접선거에 의해서 선출되기 시작하였으며, 공산당 후보가 낙선하고 지방주민후보가 당선되는 경우도 발생하고 있다.⁸

당·정분리는 공장·기업소 등에서 보다 뚜렷이 나타나고 있다. 이들 조직에서는 생산성을 제일의 가치로 삼고 캠페인 등의 정치행사가 축소됨에 따라 자연히 당위원회의 역할도 위축되어 주로 당생활지도에 국한되고 있으며, 소규모의 공장·기업소에서는 무급 당일군이 당사업을 하고 있다. 당비서도 전문성이 결여되면 유능한 지배인에 비해 입지가 축소될 수밖에 없으며, 지배인 책임제가 정착되어 가고 있으며 지배인이 당원이 아닌 경우도 지속적으로 증가하고 있다.

⁷ James R. Townsend and Brantly Womack, *Politics in China*, 3rd ed. (Boston: Little, Brown, 1986), p. 333.

⁸ 신상진, 중국 공산당 제15차 전국대표대표 결과분석 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 11.

1987년 13차 중국공산당대회에서 천명된 행정개혁의 핵심은 국가공무원제의 정착을 통해서 정부관료조직을 개혁하는 것이었다. 즉 인사관리에서 당의 역할을 축소하고, 전문가를 충원하는 것이었다.⁹ 1987년 조자양 총서기는 국무원 내에 독립된 인사부서가 설치될 것임을 천명하고, 1988년에는 국가공무원 임시규정을 통과시켰다. 1991년 10월 국무원 인사부의 부부장이 초보적인 수준의 국가공무원제가 중앙과 성에서 실시될 것이라고 발표하였다. 1994년 4월 9일 26개 부서에서 462명의 공무원이 공채된 이래, 공무원 공채제도가 확대되기 시작하여 현재 비영도자리인 과장급 이하에서는 전면적으로 국가공무원제가 시행되고 있다.

중국의 개혁과정에서 빠르지는 않지만 꾸준히 진행되어온 당적 지배의 약화 현상이 북한에서는 아직 나타나지 않고 있다. 우선 북한에서는 당의 영도적 지위가 중앙이나 지방에서 모두 철저히 유지되고 있다. 북한에서도 건설의 성과에 따라 당사업을 평가하는 풍조가 있는 것은 사실이나,¹⁰ 이것이 중앙집권화된 당의 지도·감독권을 손상시키지는 않았다. 특히 북한에서는 1960년대 초 청산리정신, 대안의 사업체계 등에서 이미 지배인 일인체제를 종식시키고 당위원회 중심의 군중노선을 채택하고 있다. 북한은 공장, 기업소, 학교, 병원 등 사회조직뿐만 아니라 내각, 군 등 정부기구 내에서도 전문 당일군이 당조직을 운영하고 있다. 인사제도에 있어서도 전문성보다는 충성심과 사상을 중요시하고 기본

⁹ James C. F. Wang, *Contemporary Chinese Politics: An Introduction*, 5th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995), p. 124; Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China: the Institutional Dilemma* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 126.

¹⁰ 김영상, “경제사업에 대한 군당위원회의 지도,” p. 27.

적으로 계급적 토대에 바탕을 둔 인사정책을 유지하고 있다. 이 밖에 당생활총화, 각종 지도·검열·회의, 정치학습, 평정서 등 여러 가지 당의 통제·지도방법이 여전히 시스템상 변함없이 존재한다고 할 수 있으며, 오히려 경제적 일탈현상이 증대되자 2005년 초부터 사회통제를 강화하는 현상이 나타나고 있다. 예컨대, 개인들이 운영하는 세탁소, 식당, 상점 등이 묵인되어 왔으나, 이에 대하여 인민보안성, 검찰소가 상호 교차 검열을 시행하기 시작하였다.

그러나 경제난, 부패 등으로 통제 능력이 크게 약화되었으며 생활총화면에서 당의 역할도 약화된 것으로 보인다. 주생활총화, 월생활총화, 분기생활총화 등에서 실질적 의미에서 상호비판이 이미 1990년대 초반부터 사라지고, 총화도 극히 형식적으로 이루어지고 있다. 간부사업에 있어서도 미세하나마 당의 역할에 변화가 관찰되기도 한다. 전문인력의 확보를 위해 채용 및 진급에서 시험제도를 도입하고, 세대교체를 단행하고 있으며, 중앙당과 지방당의 직급을 하향조정하고, 유급당원의 수를 축소하는 등의 현상이 나타나고 있다.

또한 선군정치에의 영향으로 긍정적인 측면에서의 변화라고는 할 수 없지만 당의 역할이 축소된 측면이 있다. 예컨대 과거 주요 정책결정기구였던 당의 정치국회의, 비서국회의가 작동되지 않으면서 정책적 영향력이 축소하고 있다. 군의 위상강화와 함께, 군을 비롯한 외교부 등 주요 부서에 대한 김정일의 직할 통치 또한 당의 지도감독 기능을 약화시키는 요인이 되고 있다.

다. 분권화

중국은 개혁·개방 초기 중앙정부 권한의 재분배를 위한 분권화 조치를 시행하였다. 분권화의 목적은 지방의 자발적 노력을 통해 경제발전을 이룩하려는 것이었으며, 이는 계획경제체제의 변화, 소유제 개혁, 시장화와 맞물려 있을 뿐만 아니라 성(省)급 이하 단위의 대외무역과 연계되어 있었다.

중국의 초기 분권화는 경제 및 지방발전이라는 긍정적 측면과 중앙정부의 세수 부진 및 대지방 통제 약화라는 이중적 결과를 초래하였고, 이는 1994년 분세제(分稅制)를 통한 중앙정부의 거시경제 조절 능력 재확립으로 이어지게 되었다. 또한, 지방내 및 지방 간의 불균형, 연안지역과 내륙지역의 발전 격차는 개혁·개방기에 들어와서 지속적으로 확대·악화되는 현상으로서 ‘서부대개발’과 같은 중앙정부의 노력에서도 잘 나타나고 있다.

북한은 자립형 지방경제구조와 군사적 목적을 위하여 지역별 자립체제를 유지하여 왔으며, 1990년대 경제난과 중앙계획경제의 와해로 인해 지방 차원의 자력갱생을 강조하였다. 북한이 여전히 당을 통한 중앙집권적 체제를 유지하면서도, 경제위기를 극복하기 위해 효율성을 높이고 지방정치적 자율성을 신장시키는 노력을 점진적으로 기울이고 있다.

1998년 헌법 하에서 지방당 책임비서의 인민위원장 겸임을 폐지하고 지방의 행정기관인 지방인민위원회의 위상을 제고하였다. 또한 지방의 상점, 식당, 병원, 기업소, 공장 등에서 지배인의 재량권이 확대되는 현상이 나타나고 있다. 나아가 지방의 공장·기업소 지배인을 지방당에서 임명하는 것이 아니라, 자체 선거에

의해서 선발하는 경우가 나타나고 있다. 또한 1999년 시범적으로 협동농장에서 작업반장, 분조장을 자체로 선출하기도 하였다. 이러한 변화는 작고 후에 중단되기는 하였지만, 지방의 효율성 제고를 위한 자율성 제고라는 측면으로 볼 수 있다.

2. 경제

북한의 7·1 조치가 중국 개혁과 비교하여 어느 단계에 위치하는가는 중국 개혁의 전체 진행단계 표를 놓고 판단할 수 있다. 이를 보면, 중국의 1970년대 말부터 1980년대 초의 초기 개혁단계와 비교할 수 있다. 두 나라를 비교해 보면, 구조 및 운영원칙의 변화에 관한 구체적 조치에서 많은 유사점이 발견된다. 그러나 중국의 거시경제는 개혁과정 중에서 비교적 안정되어 있었기 때문에, 개혁 조치는 주로 경제관리에 관한 구조적 조치에 집중하고 있었다. 이에 비해 북한의 내부경제는 심각한 불균형 요인을 안고 있었기 때문에, 개혁은 구조개혁 조치와 함께, 거시경제 내부의 불균형 및 불안 상황의 해소를 위한 조치를 중요한 구성요소로 하고 있었다.

가. 중국 개혁 단계와 비교한 7·1 조치의 좌표

앞서 2장에서 기술한 경제 분야에서의 분야별 조치의 단계별 추진 상황을 도표로 요약해 보면 <표 VIII-1>과 같다. 2장에서 기술했듯이, 중국 개혁은 1979~1984년의 1단계, 1984~1992년의 2

단계, 1992년 이후의 3단계로 구분하여 볼 수 있으며, 각 단계마다 취해졌던 부분별 조치는 기능상 상호 조응하고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 시기마다 경제관리체계는 상이한 구성 조치들의 총합으로 이루어져 있다. 그런데 상이한 부분적 제도와 운영원칙은 다른 부분적 제도 및 원칙과 서로 화합할 수 있어야 한다. 예를 들어, 기업의 자율성 신장의 정도는 계획과 시장의 활용 균형에 상응해야 하며, 이는 재정체계 및 금융체계의 발달, 기업 내부체계 등과 화합하지 않으면, 기능할 수 없게 된다. 따라서 각 단계마다 취해졌던 조치들 중에서 어느 한 부분만 다른 부분에 너무 앞서가는 것은 전체의 기능을 마비에 빠뜨릴 수 있다.

북한의 7·1 조치를 중국 경제개혁과 비교할 때, 가장 먼저 확인할 수 있는 것은 우선 제2단계와 3단계, 특히 2단계에서 취해진 대부분의 핵심적 운영원칙 제기 또는 조치들을 7·1 조치에서는 발견할 수 없다는 것이다. 2단계와 관련하여, 예를 들어, 계획과 시장의 공존, 그리고 그에 상응하는 이데올로기적 요소의 도입(예를 들어 사회주의 상품경제 등),¹¹ 기업 이윤과 조세의 분리(이개세), 국영 중대 기업의 경영청부제 실시, 지방정부의 재정책임제, 주식회사 및 주식시장의 등장, 채권시장의 출현, 시장적 금융체계의 발전, 농가경영책임제 또는 토지 임차 15년 보장 등은 7·1 조치에서 명확하게 거론되지 않거나, 중국의 2단계와 비교할 때 미흡한 수준에 머물고 있다. 이를 두고 볼 때, 북한의 7·1 조치는 중국 경제개혁의 1단계(1979~1984)에 상응할 것이라고

¹¹ 북한의 현단계 경제논리의 핵심은 ‘실리사회주의’라는 표어에 잘 나타나 있다. 이러한 논리에서는 소비재 시장을 공식 인정하고 있고, 부분적으로 기업간 ‘사회주의 물자교류’ ‘시장’을 허용하고 있다. 이는 ‘시장’이라는 개념에 대한 터부가 명시적으로 해소되어 있지 않다.

가정하고, 이를 중심으로 비교를 시도해 볼 수 있다.

<표 VIII-1> 중국 개혁의 단계별 비교

	1979~1984	1984~1992	1992~이후
이데올로기	계획을 위주로 하고 시장조절을 보충으로 한다	사회주의 상품경제 (사회주의 경제는 계획경제하에서의 상품경제이다)	사회주의 시장경제 (계획수단보다 시장조절수단은 사회자원을 유효하게 배분할 수 있다)
	계획 우세	계획과 시장공존	시장 우세
개혁 중점	농촌 (농가생산책임제 및 향진기업 발전)	농촌에서 도시로 개혁중심 이동	재정세무, 금융-은행, 외환관리, 국영기업(회사법), 사회보장
기업	계획체계의 경직성 완화와 기업 자주권 확대	계획체계의 점진적 폐지, 국가와 기업의 경영 분리	대형 국유기업의 회사화 (현대기업제도, 재산권 확정, 주식회사형 기업지배구조 설립)
국가와 기업 재정관계	기업기금제, 이윤유보제	이개세제의 전면 확대 후 경영청부제 실시	현대적 기업 조세제도(세법통일, 공평납세, 세제 단순화)
중앙과 지방의 재정관계	지방재정의 책임성 강화	지방의 재정책임제(재정청부제)	분세제 (현대 시장경제국가의 보편적 예산제도)
은행, 금융	유동자금 부족분, 기본건설투자를 은행운자로 충당	주식회사 및 주식시장 등장	자본시장에서 동원
	국채발행(1981)	채권시장 출현, 예금증서(CD) 출현	채권시장 발전, 자본시장 발전
	'상업적인' 전문은행 설치(외환전문은행, 건설은행, 농업은행, 공상은행 등)	금융체계에 시장메커니즘 도입(은행간 단기 자금 유통망)	중앙은행 거시경제 수단 사용(지급준비율, 대출금리변동, 공개시장조작) 정책성 은행 설치, 상업적 은행 발전(예금금리 자유결정)
농업	농가생산책임제	토지임차 15년	토지임차 30년
사회보장	기업단위 복지체제	기업단위복지 해체	사회보장기금제, 실업보험
가격	가격 조정 위주	계획과 시장의 이중가격제	시장가격 중심가격체계

나. 중국 초기개혁단계의 제도 및 조치 내용과 비교

북한의 7·1 조치는 중국의 1979~1984년 초기 개혁단계에서 취해진 조치들의 기초 및 내용과 여러 면에서 유사하다.

2장에서 서술했던 바와 같이, 1979~1984년 중국 경제개혁은 중앙계획경제에 대한 신뢰를 바탕으로 했다. 즉 중앙계획경제의 기본구조를 유지하되 현실주의적이고 실용주의적 경제정책을 통해 경제문제를 풀 수 있을 것이라는 구상이었다. 구체적으로 중앙집권체제의 분권화 및 인센티브 체계의 개혁을 통해 각 경제 단위에 재정상의 책임성, 생산증대의 동기를 부여하며, 이를 통해 경제조직의 효율성을 향상시킨다는 것이었다. 이 단계 개혁의 핵심 사항은 첫째, 분권화로서 중앙정부와 지방정부, 중앙정부와 기업 간의 관계를 보다 분권적으로 개편하는 것, 둘째, 인센티브 체계의 개선으로서 국가는 지방정부, 기업, 농가에게 생산 증대 과실의 일부를 양도함으로써 인센티브 체계를 개선한다는 것, 셋째, 부차적으로 사적 부문의 허용, 특수경제지대의 실험 등과 같은 조치를 실시하는 것 등이었다.

분권화 및 인센티브 체계 개선과 관련, 7·1 조치와 당시 중국은 공히 기업 자율성 확대의 원칙에 입각하고 있다고 볼 수 있다. 중국의 경우, 1958~1978년까지는 개혁의 주요 방향은 기업 관리권을 그 기업에 지리적으로 가까운 지방정부로 이전하여 보다 정확하고 시기적절한 결정을 내리도록 한 것이었다. 이는 ‘관리권 하방’의 성격을 갖는 ‘행정분권’이었다. 이 기간 동안 기업 관리권을 지방정부로 하방되었다가 중앙으로 거두어 들였다 하는 과정이 반복되었다. 이 경우, 기업에 대한 행정적 관할권만 변동되었지, 기업 자체의 경영상의 자율성에는 변화가 없었다. 그러나 1978년 이후, 중국은 더 이상 ‘행정분권’이 아니라 ‘기업 자율성’ 확대 개념으로 변화하였다. 즉, 계획지표의 단순화, 기업자율성 확대, 이윤유보제도 실행을 통한 기업의 물질적 자극 확대 등이

주 내용이 되었다.

이 시기의 중국 개혁은 국가와 기업 간의 재정관계에도 변화를 가져왔다. 이 시기 동안, 기업기금제, 이윤유보제, 이윤계약제, 이개세제 등이 실시되었다. 이 중 기업기금제를 발전시킨 이윤유보제는, 첫째, 기업이 획득한 이윤의 대부분은 기업소유자인 국가에 귀속, 둘째, 기업이 국가계획명령을 보다 효율적으로 달성하게 한다는 두 가지 원칙에 입각했다. 1979년부터 기업이 수량, 품종, 품질, 이윤 등의 4개 계획명령을 완수한 경우, 계획 이윤의 5%, 초과 이윤의 10~30%를 기업이 보유할 수 있게 했으며, 초과 유동자금의 사용, 재화와 자재의 재고 등에 대해 높은 이자율로 은행대부금을 사용하도록 했다. 이와 같이 이 시기 중국의 개혁 내용이 기업이 벌어들인 이윤을 기업에 보다 많이 남김으로써, 기업에 동기부여한다는 것을 원칙으로 하는 한편, 국가와 기업 간에 이윤을 어떻게 나눌 것인가에 대한 방법에 관한 것이었다.

이 시기 중국 개혁의 주요 내용 중의 하나는 중앙정부와 지방정부 간의 재정세수체계의 개혁이었다. 중국에서는 1979년 이전의 재정 및 세수 체계는 국영기업의 세금 후 이윤은 전부 재정에 납부하며 기업 투자와 영업 손해도 재정으로 지불하여 메우는 ‘통수통지(統受統支)’ 제도였다. 이는 1980년 이후 ‘각기 나누어 먹는 체계’ 다시 말해 각 지역별로 세수 실적에 따라 지출하는 체계로서의 재정체제로 변화였다. 이는 첫째, 지방 세수 중에서 중앙정부에 속하는 것과 지방정부에 속하는 것을 구분하며, 둘째, 이 중 지방정부 세수의 일정비율을 중앙에 납부하거나, 정액을 납부하도록 하는 제도를 도입했다.

이와 같은 변화는 기업 운영 및 투자 자금에 대한 조달 양식을

변화시켰고, 이에 맞추어 은행제도 및 금융수단도 변화했다. 1979년 이전시기까지 중국에서 기업은 기본 투자와 기본 유동자금을 국가예산에서 지불받고, 임시 유동자금만 중국 인민은행의 단기 대부에 의존했다. 그러나 1983년 이후 기업은 유동자금의 부족분을 차츰 은행 용자로 충당했으며, 기업의 기본건설투자에 대한 ‘유상사용’ 원칙이 적용됨으로써 그 화폐적 감독이 강화되었고, 이어 1985년 이후 완전히 대부금으로 교체되었다. 은행제도는 1979년 이전에는 단일은행제로서 중국인민은행이 중앙은행으로서 화폐발행을 책임지는 동시에, 공상업 신용, 농촌신용, 주민예금 등을 포함한 거의 모든 상업은행 업무도 도맡아 하였다. 몇 개의 전문은행이 존재했지만, 재정성의 교부금 대리인 작용을 하거나 중국인민은행의 한 개의 업무부분으로만 존재했다. 그러나 1979년부터 인민은행은 전문은행을 설립하고 차츰 ‘상업성’ 업무를 분리시켜 전문은행에서 처리하게 하였다. 새로운 금융수단도 활용되기 시작했는데, 1980년 상업어음이 시범적으로 활용되었으며, 1981년 20년 만에 처음으로 국채가 발행되었다. 국채는 행정적 배분방식을 통해 국영기업, 집단단위와 정부기구를 통해 개인들에게 판매되었다.

이밖에도 중국에서는 비국영 향진기업의 장려, 경제특구 설치, 무역개혁 등이 있었다. 특히 이 시기 중국에서는 거시경제 혼란, 국영기업 개혁의 곤란 등 때문에 개혁방향이 주로 농촌과 비국영기업의 진흥 쪽으로 이전했다.

1979~1984년 중국, 2002년 7월~2004년 북한의 개혁 추진을 도표화해서 비교해 보면 <표 VIII-2>와 같다.

<표 VIII-2> 중국(1979~84)과 북한(2002. 7~2004)의 경제개혁 비교

	1979~1984년간 중국	2002.7~2004년간 북한
이데올로기	‘계획을 위주로 하고 시장조절을 보충으로 한다’	‘사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻는다’ (‘실리사회주의’)
기업 자율성 확대	기업 자율성 확대 (계획권 확대, 계획의 생산, 경영책임 강화, 노무관리 강화 등)	기업 자율성 확대 (계획의 분권화, 계획의 활동 인정, 사회주의 물자교류시장)
국가와 기업 재정관계	이윤청부(정률 이윤 납부후 초과이윤유보), 경영청부(일정기간 국가납부 정액제), 이개세제 (일종의 법인세제)	번수입지표, 국가납부금 정액납부제(경영청부제)
중앙과 지방의 재정관계	‘각기 (실적에 따라) 나누어 먹는다’ 재정관리 시스템	지방정권은 국가납부몫 우선 납부후 자율로 수입과 지출을 맞춘다
은행, 금융	유동자금 부족분, 기본건설투자를 은행운자로 충당	유동자금은 은행운자로, 감가상각 및 기본건설 투자는 기업소 자체 자금으로
	국채발행(1981)	인민생활공채 발행 (2002)
	‘상업적인’ 전문은행 설치(외환전문은행, 건설은행, 농업은행, 공상은행 등)	신탁은행신설, 현금 유통 및 대부계획 수립, 변동환율제 실시, 환전소 설치 ¹²
사적 부문, 특수경제지대	비국영기업(향진기업) 성장 고무	매대 허용
	광동성, 복건성 개방, 4개 경제특구(심수, 주해, 산두, 하문)	개성, 금강산, 신의주 경제 특구 설치
농업	분조규모축소→농가생산책임제 (1981)	분조규모 축소, 가족단위 기초의 포전담당제

다. 경제환경 및 성과 상의 비교

앞에서 서술했던 것처럼, 중국의 1단계 개혁과 북한의 7·1 조치는 이데올로기적 운영원칙과 제도상으로는 많은 유사성을 가지고 있다. 그러나 두 나라의 개혁에서 중요한 차이가 발견되는

¹² 연합뉴스, 2003년 10월 4일(아사히신문 인용 보도).

데, 그것은 그러한 개혁 조치가 취해져야 하는 거시경제적 배경 상황이다. 특히 임금과 물가에 관한 조치, 가격체계의 운영, 개혁의 성과와 관련해서 그러하다.

(1) 구조개혁, 그리고 임금과 물가

전반적으로 보았을 때, 중국의 개혁은 북한에 비해 훨씬 좋은 조건 속에서 진행되었다고 볼 수 있다. 이 때문에 중국의 개혁 조치는 주로 기업의 자율성 확대, 농가생산 인센티브 증대 등 구조개혁을 중심으로 이루어졌다. 그러나 북한의 경우, 중국과 유사한 구조개혁 조치와 함께, 임금, 물가 체계를 재조정하는 것이 매우 심각한 문제로 대두했으며, 충격에도 불구하고 급진적 조치가 취해졌다.

중국의 경우는 초기 개혁 단계에서 물가, 임금 체계를 재조정하는 문제가 핵심 정책과제로 거의 등장하지 않았다고 볼 수 있다. 중국에서는 이 시기 일반 상품의 경우, 기업이 시장 수급에 맞추어 생산을 조절하고 일정한 범위에서 자율적으로 가격을 결정하는 것이 허용되었다. 또한 원재료 가격 인상, 농업수매가 인상, 식료품소매가격 인상 등이 있었다. 그러나 전반적으로 볼 때, 사회안정 문제에 대한 정치적 배려를 우선시 하면서, 물가 억제정책과 함께 생산증대에 의한 공급증대정책을 병행했다.¹³ 중국의 보다 본격적인 가격개혁은 1984년에야 이루어졌다.

그러나 북한의 경우에 경제개혁은 상당히 급진적이라 할 수 있는 임금 및 물가 인상 조치와 함께 시작되었다. 북한의 경우에는

¹³ 王曙光, 現代中國の經濟 (東京: 明石書店, 2004), pp. 36~37.

임금과 물가의 급진적 인상의 결과로, 개혁과정에서 극심한 인플레이션을 겪었다. 중국에서도 인플레이션이 있었지만, 그것은 성격이 다른 것이었다. 북한의 경우, 인플레이션은 첫째, 임금 및 가격의 급진적 인상에 따른 전반적 가격재조정 과정을 반영하며, 둘째, 재정부문에서 물가 및 임금 인상에 따른 세출 팽창과 재정적자확대, 통화증발과 물가상승이라는 악순환을 반영했다. 북한의 인플레이션에서 공급부족이 인플레이의 중요한 원인 중의 하나였다면, 초기 개혁시기 중국의 인플레이는 과도한 수요팽창에 의한 것이었다.¹⁴ 기업과 지방정부의 자율성이 증가했지만, 여전히 국영경제의 체질을 가지고 있었다. 따라서 기업과 지방정부는 수익성에 대한 엄격한 고려없이 투자를 확대했고, 이것이 총수요 팽창과 경제과열에 따른 인플레이를 야기했다.

북한의 경우에는 개혁 이후에도 공업 및 농업의 생산증대라는 측면에서 이렇다 할 성과를 내지 못하는 것으로 판단된다. 여전히 식량생산은 정상수요를 기준으로 연 200만 톤 이상이 부족하며, 생활필수공산품의 경우 대략 80%를 수입에 의존하는 상황이며, 중국 물가의 직접적 영향을 받는 동시에, 국내산업의 침체가 개선되지 못하고 있다. 이러한 사정을 반영하여 2002년 이후 거의 연 400%에 달하는 인플레이를 겪고 있는 것으로 판단된다.¹⁵

(2) 국영부문 주도하 복수 시장과 다중 가격의 존재

중국과 북한의 초기 개혁에 의해 탄생한 것은 국영부문 주도

¹⁴ 樊綱, 中國 未完の經濟改革 (東京: 岩波書店, 2004), pp. 161~163.

¹⁵ 중국의 경우는 1988년 물가가 20%상승했는데, 이는 '건국 이래 최악의 물가상승률'이라고 했다.

하의 복수 시장과 다중 가격이였다. 공통적으로 국영기업에게 계획외 생산이 허용되고, 그 부문에 대해서는 일정한 정도의 자율적 가격결정권과 처분권이 인정되었다. 이 때문에 4가지 종류의 시장과 가격체계가 발생한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 과거처럼 국가가 국정가격에 기초하여 자재를 공급하고 생산물을 매입하는 국영시장 또는 조직화된 시장과 국정가격, 둘째, 국가에 대한 협동농장의 생산청부물량의 납품, 기업간 자재거래, 계획외 공산품에 대한 국가수매에서처럼 국정가격은 훨씬 높지만, 시장가격에는 못 미치는 국공영 자유시장과 협의가격, 셋째, 기업의 계획외 생산물, 농민의 초과 생산물의 자유시장 판매에 기초하는 자유시장이다. 이밖에도 넷째, 거래 금지 품목에 대한 암시장과 암시장 가격을 상정할 수 있다.

이와 같은 다중 시장과 다중 가격은 과거의 일원적 국가계획체계 하의 국가가격체계와 비교할 때, 생산자극의 성과가 있었지만, 경제관리에 상당한 혼선을 불러왔다. 기업의 계획외 생산물에 대해 자재구매와 제품판매에서 시장가격을 적용함으로써 비용절감 노력 증대와 생산 자극의 효과가 있었다. 그러나 경제혼선도 있었는데, 경제불균형이 심하던 북한의 경우 더욱 심각한 문제였다. 우선 기업들이 국가지령상품보다는 시장판매상품 생산에 주력함으로써 국영부문에 대한 침식이 가속화되었다. 둘째, 동일한 물품에 대하여 여러 가지 가격이 형성됨으로 인해 자국 화폐에 대한 신뢰가 형성되지 못했다. 따라서 보다 가치가 안정되어 있는 쌀이라든지, 외국환, 금 등 대체 화폐가 본원통화를 구축하는 현상이 벌어졌다. 이는 국가의 통화관리 능력을 감소시켰으며, 인플레이션을 촉진했다.

이러한 문제의 해결 방법은 첫째, 지령성 생산제품을 점진적으로 줄이고, 지도성 계획대상품목과 시장가격상품의 비율을 높임으로써, 단일시장과 단일가격체계를 형성하는 것이다. 이와 관련하여 중국은 1984년 가격개혁, 1990년 중요 생산재 가격의 단일화 노력 등을 추진했다. 둘째, 인플레 진정, 환율 안정을 통해 자국 화폐에 대한 신뢰성을 증대시키는 것이었다. 이를 위해서는 상품공급 증대, 공정 환율과 시장 환율의 격차 완화, 재정안정 등이 필요했다.

2004년 말 현재 북한에는 여전히 4중 시장과 4중 가격이 존재하는 것으로 판단할 수 있다. 더욱이 2002년 7월 배급제가 폐지되었음에도 불구하고, 실질적으로 준배급제 상황이 지속되고 있다. 국영상업망을 통해 자유시장 가격보다 훨씬 낮은 가격으로 개인별로 일정량(하루 300g)의 식량이 판매되고 있기 때문이다. 또한 기업별로 식량을 자급하고 경작지를 대여함으로써, 실질적으로 임금의 일부가 현물로 지급되는 상황이 지속되고 있다.

다. 경제 분야 변화 전망

Ⅲ장에서의 판단에 따르면, 7·1 조치는 대체로 중국의 1단계 개혁(1979~1984)에 상응한다고 판단될 수 있다. 이러한 판단에 따를 때, 논리적으로 북한 개혁은 당면하게는 중국의 2단계(1985~1992)에 상응하는 조치, 중장기적으로는 중국의 3단계(1992 이후)에 상응하는 조치를 취하게 될 것으로 보인다. 이러한 사항을 고려하면서, 여기서는 분야별로 북한이 앞으로 어떠한 조치를 취하게 될 것인가에 대하여 서술한다.

(1) 계획과 시장과의 관계

중국과 베트남을 포함하여 사회주의 국가에서의 경제개혁은 특히 계획과 시장의 상호관계와 관련하여 일정한 단계를 거치면서 전개되었다. 여기서의 계획과 시장과의 관계는 부문별로 진행되는 각 분야 개혁과 관련하여 일종의 총론에 해당한다고 볼 수 있다.¹⁶

계획과 시장과의 상호 관계는 대체로 3단계를 거치고 있다. 개혁의 첫 단계에서 대부분의 나라의 ‘경제개혁’은 우선적으로 기존의 사회주의적 계획경제의 틀을 유지한 상태에서 그것을 합리화하고 효율화시키는 선에서 진행되었다. 계획경제를 근간으로 하면서도 기업의 자율성의 향상, 농업 등 비 중추 부문과 소비재 유통에서의 시장관계의 일정한 허용 등이다. 이를 논리적으로 뒷받침하는 것이 이른바 ‘사회주의적 상품-화폐 관계’의 활용론이다. 중국의 경우에는 ‘계획경제를 주로 하고 시장조절을 부차로 한다’ 등의 논리가 내세워졌다. 이러한 개혁 개념은 계획경제를 근간으로 하면서 부분적으로 수정한다는 의미에서 ‘부분개혁체제’라고 할 수 있다.

제Ⅱ장에서 서술했던 바와 같이 북한은 대체로 이러한 첫 단계에 진입해 있다고 볼 수 있다. 2002년 7월 북한은 첫째 단계에 진입했으며, 2005년 8월 현재까지 판단할 때, 기업에 대한 계획명령 폐기, 국가의 기업 경영에의 간섭 폐기 등이 발표되지 않은 것으로 볼 때, 아직 둘째 단계에 진입하지 않은 것으로 판단된다. 북한

¹⁶ 박형중, 북한의 경제관리체제: 기구와 운영·개혁과 변화 (서울: 해남, 2002), pp. 4~13, 290~297; 南亮進·牧野文夫, 中國經濟入門 (日本評論社, 2001), pp. 23~28; H. Wang, *The Gradual Revolution, China's Economic Reform Movement* (New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1994).

이 앞으로 개혁을 지속해 나간다면, 중국과 베트남의 경우에서처럼, 둘째 단계와 셋째 단계를 거쳐 나갈 것으로 보인다. 여기서 앞으로 북한이 취해갈 조치를 예시하면, 북한은 당면하게 경제관리에서 계획과 시장을 거의 동등하게 활용하는 단계로 넘어갈 수 있다. 중국에서는 이와 관련하여 ‘계획적 상품경제’ 또는 ‘사회주의 상품경제’라는 용어를 사용했으며, 시기적으로는 1984~1992년에 해당했다. 이 시기에는 현실 조치에서는 ‘시장’의 역할이 적극적으로 인정되지만, 이데올로기적으로는 ‘시장’이라는 용어에 대한 금기가 완전히 제거되지 못했다. 따라서 ‘시장경제’라는 용어 대신에 ‘상품경제,’ ‘시장관계’ 등의 애매한 용어가 사용되었다. 그 기본 특징은 국가의 기업에 대한 지령성 계획 하달이 궁극적으로 중단된다는 것이다. 우선적으로 기업에 하달되는 계획 내용이 간소화되는 것을 시작으로 하여 점차 폐지된다. 그에 따라 국가가 지령성 계획에 근거하여 물자를 공급하고 그 생산품을 회수해가던 과거의 체계가 폐지된다. 이에 따라 국가는 기업 경영에 대한 직접 개입을 중단하며, 기업은 상업적으로 운영된다. 중국에서는 이러한 변화를 보여주기 위해 ‘국가가 운영하는 기업’이라는 뜻의 국영기업이라는 용어 대신에 ‘국가가 소유하는 (그러나 직접 운영하지는 않는) 기업’이라는 뜻의 국유기업이라는 용어가 사용되었다. 이 시기에는 국유뿐 아니라 집단소유, 사적 소유, 외자기업 등 여러 소유 형태가 대체로 동등권을 갖는 것으로 인정되고, 은행·금융체계, 가격체계에 대한 본격적인 개혁이 이루어진다.

이러한 개혁이 다소간 성공적으로 수행되면, 북한의 개혁은 더욱 심화될 수 있을 것이다. 즉 경제관리에서 시장주도를 인정하

며, 국가의 경제에 대한 개입은 거시경제정책을 통해서 이루어지게 될 것이다. 이 단계에서는 중대형 국유기업의 주식회사화 등 민영화를 추진하게 된다. 이로써 국가와 기업이 완전히 분리되는 한편, 기업의 경쟁력을 키우기 위한 현대적 기업제도 수립이 진행된다. 또한 주식 시장, 상업은행 제도, 소유권에 대한 법적 규정과 보호의 명확화 등 시장경제제도가 성숙단계에 접어들며, 이를 기초로 국가의 거시경제정책이 시행된다.

(2) 국가와 기업 간의 관계

개혁과정에서 국가와 기업 관계는 국가-시장 관계의 변화와 병행하여 세 단계를 거치게 된다.¹⁷ 그 첫째 단계에서는 계획체제를 유지하면서, 다시 말해, 국가의 기업에 대한 지령성 계획 하달이라는 틀을 유지하지만, 그 틀 내에서 기업의 자율성을 높이는 단계이다. 이 시기에는 국가하달 계획의 내용이 간소화되는 한편, 기업의 계획달성 성과와 기업이 향유하게 되는 이득을 보다 밀접하게 연계시키는 조치가 취해진다. 예를 들어, 계획달성 후 기업에 유보되는 이윤량이 늘어나며, 기업은 이를 복지와 상여금 등으로 사용할 수 있다. 또한 계획달성 수준과 노동자에 대한 임금 지불의 수준이 보다 현실적으로 연계된다.

북한의 경우에는 7·1 조치 및 그 후속 조치에 의해 국가가 기업에 하달되는 계획의 수립에서 기업의 자율권이 많이 향상되었고, 전반적 분권화가 발견되지만, 아직 계획 철폐와 국유기업의 완전한 경영 자율성은 주어지지 않은 것으로 판단된다. 따라서

¹⁷ 박형중, 북한의 경제관리체계, pp. 298~302.

앞으로 개혁이 지속되는 경우, 이러한 방향에서의 조치가 있을 것으로 예상된다. 그러한 조치에 대해 추론해 보면, 국가는 기업에 하달하던 지령성 계획을 철폐하고, 기업에 경영상의 자율성을 부여할 것이다. 이렇게 되면, 사회주의 경제는 ‘계획경제’에서 계획 없는 ‘사회주의 경제’로 변화하게 된다. 이러한 개혁이 추진되는 이유는, 계획체계 내에서 기업의 자율성을 신장했다고 하더라도, 기업의 경영목표가 여전히 계획달성에 치중하게 되며, 그에 따라 시장의 수요에 부응하는 생산, 이윤 중심의 경영이 이루어질 수 없기 때문이다. 또한 정부가 기업의 소유자로서 계획하달과 일상적 경영간섭을 통해 생산, 고용, 투자, 분배 등 여러 면에 걸쳐서 기업의 자율 경영을 방해하기 때문이다. 따라서 국가하달 지령성 계획을 철폐하는 한편, 그 달성을 위한 정부의 물자공급도 철폐하고 기업에게 일정량의 이윤상납액만을 규정해주는 식으로 국가-기업 관계를 바꾸게 된다. 기업은 무엇을 어떻게 생산하고, 재료를 어디서 어떻게 구해야 하는가, 어디에 어떤 가격으로 판매해야 하는가 등 경영전반에 대해 자율권을 갖는 대신에 경영의 결과에 대해 책임을 지는 것이다.

이러한 제도는 국가와 기업의 경영상의 분리, 국가의 경영자에 대한 국유기업경영 청부(경영청부제)를 의미한다. 과거 국가가 기업의 경영에 일상적으로 간섭하는 상태(국영기업)로부터 국가는 기업을 소유하지만 경영에는 간섭하지 않는 상태(국유기업)로 변화하게 된다. 이 제도 하에서 기업과 정부는 계약의 형태로 생산량, 이윤, 투자, 임금 등에 관하여 쌍방의 권리와 의무를 명확히 정하고, 그 달성상황에 따라 상벌을 주고받게 된다. 그 대신에 정부는 기업의 일상활동에 개입하지 않는다. 계약기간은 일반적으로

로 3년부터 5년이라고 하는 비교적 장기간으로 설정되어야 한다. 그 이유는 그래야 기업의 경영자출권이 대폭 향상되기 때문이다. 이 제도는 대형 및 중형 기업을 중심으로 추진될 수 있다. 소형 국유기업 간에는 청부제 이외에 정부에 일정한 자산사용료를 지불하는 임대제 등도 채용될 수 있다.

이러한 개혁이 성과적으로 추진되면, 북한에서 개혁 심화조치로서 국유기업의 주식회사화 등을 통해 민영화가 추진될 수 있으며, 기업 재편과 현대적 경영체제 수립을 통해 기업의 경쟁력을 높이고자 하는 정책이 추진될 수 있다. 이는 사회주의의 원칙 중 하나인 '생산수단의 국가소유'라는 원칙이 폐기된다는 것을 의미한다. 다시 말해, 계획과 국유제가 폐기됨으로써 '사회주의'라는 것에서 남는 것은 공산당 일당독재뿐이게 된다. 이러한 조치가 취해지는 목적은 기업의 경영 결과에 대한 책임을 보다 명확히 하기 위해서이다. 국가가 지령성 계획을 폐기함으로써 국유기업의 일상적 경영에 간섭하지 않더라도 소유자의 권리인 인사권 행사 등을 통해 여전히 간섭할 수 있으며, 또한 국유기업이 적자를 내는 경우에 소유자인 국가가 그 최종적 책임을 져야 하기 때문이다. 또한 국유기업의 경영과정에서 국가와 기업 사이에 재산권이 명확하지 않아 기업이 경영상의 제약을 받게 되는 한편, 국가의 입장에서는 개별 기업의 국가재산 관리와 처분에 대한 명확한 감시를 할 수 없게 된다. 따라서 앞서 단계의 개혁에 의해 국가와 기업의 경영이 분리되고, 기업 자체의 경영결과에 대한 책임성이 높아졌다고 하더라도, 기업 자체의 경영에 대한 궁극적 책임성이 존재하지 않는다.

(3) 국가와 기업 간의 재정관계

앞서 서술한 국가와 기업 관계에서 기업의 자율성 향상, 국가와 기업의 경영 분리, 국가와 기업의 소유 분리 등에 맞추어 국가와 기업 간의 재정관계 역시 변화하게 된다.

개혁 이전의 고전적 중앙집권경제에서 국가와 기업 간의 재정관계는 다음과 같은 두 가지 원칙에 의해서 이루어졌다. 첫째, 모든 소득은 정부에 귀속되고, 모든 지출도 정부에 의해 행해졌다. 둘째, 기업들은 이윤뿐 아니라 감가상각자금도 국가예산에 전부 납부했다. 운영자금과 자본투자자금도 국가예산에 의해 충당되었다. 이러한 체계 하에서는 국가와 기업의 재정이 일체화되어 있었다. 다시 말해, 기업은 국가라는 단일기관에 소속된 하나의 사무실로서 재정상의 자율성을 전혀 갖고 있지 않았다. 따라서 기업은 경영에서 손실이나 이익에 대해서 거의 관심을 갖고 있지 않았다.

이러한 상황을 개선하기 위한 개혁조치의 첫번째 단계는 국가와 기업의 재정통일성이라는 틀을 유지하지만, 기업이 계획을 수행하는 과정에서 경제적 효율성에 더 많은 관심을 가질 수 있도록, 또한 경영효율성 증가에 따른 과실을 기업이 향유할 수 있는 방향으로 국가와 기업 간의 재정관계의 변화가 모색된다. 그 기본개념은 이윤의 일부를 기업에 남겨둠으로써 기업이 국가계획의 달성, 그리고(또는) 이윤 증대에 관심을 가지도록 한다는 것이다. 즉, 국가와 기업이 기업의 이윤을 어떠한 방식으로 나누어 갖느냐와 관련된 분배 비율과 방법에 관한 것이다. 이는 개혁의 초기단계에서는 기업기금제, 이윤유보제, 이윤계약제 등의 다양한 형태로 추진될 수 있다. 개혁의 심화에 따라 기업의 경영자율성,

시장관계에의 의존이 신장하고, 지령성 계획체계가 이완됨에 따라 이개세제도(tax for profit system), 분세제(tax sharing system) 등으로 발전할 수 있다.

북한이 7·1 조치에서 도입한 ‘변수입에 의한 분배’ 체계는 그 기본원리, 그리고 다른 조치와의 상관관계에서 볼 때, 기업기금제, 이윤유보제, 이윤계약제 등과 같은 유형에 속한다고 판단할 수 있다.¹⁸ 이러한 제도의 기본 특징은 국가와 기업이 계획수행을 전제로, 그 과정에서 경영효율 향상의 결과로 발생한 이윤에 대해 분배하는 방식을 기업에 유리하게 바꾸고자 하는 성격을 가지고 있기 때문이다. 그런데 이러한 조치의 단점은 기업경영에서의 여러 가지 변수가 국가에 의해서 결정되고 있다는 것이다. 따라서 기업이 명목상 이윤을 내느냐 마느냐는 기업 자체의 경영효율 향상 여부보다는 국가가 하달한 경영변수에 의해서 결정된다. 예를 들어, 기업의 원재료구입가격, 제품판매가격은 국정가격이며, 노무관리, 생산관리 등에서도 국가의 규제를 받기 때문에, 이러한 국가변수가 어떻게 결정되는가에 따라, 기업의 장부상 이윤달성 여부가 결정된다. 또한 국가와 기업이 달성한 이윤을 분배하는 여러 계산 방식이 전체 기업에 일률적으로 통일되어 있는 것이 아니라, 국가와 기업 사이의 개별 협상에 의해서 결정되는 경우가 대부분이기 때문에, 기업의 국가당국에 대한 로비, 기업의 허위보고 등에 의해 기업마다 달리 결정된다.

이러한 상황을 시정하기 위해서 북한은 앞으로 국가와 기업이

¹⁸ 또는 기업과 국가의 경영분리에서 가능하게 되는 국가-기업의 재정관계에 명백히 진입하지 않았다. 다시 말해, 북한의 중대형 기업은 여전히 계획 수행이라는 대원칙 위에서 자율성을 신장하는 단계에 머물러 있는 것으로 판단되기 때문에, ‘변수입’ 원칙도 이에 조응하는 제도로 해석해야 한다는 것이다.

개별적 협상에 따라 이윤을 배분하는 것이 아니라, 모든 기업에 통일적으로 적용되는 조세체계를 도입할 수 있다. 이는 중국에서는 이개세(利改稅)라고 불렀다. 다시 말해, 이윤배분을 세금부과로 바꾼다는 것이다. 이개세제도는 국가와 기업 사이에 이윤의 배분 흥정이 아니라, 통일적 조세를 주요한 경제조절수단으로 사용하는 시도이다. 따라서 이는 과거 사회주의 경제원리에 대한 매우 중대한 수정이라고 할 수 있다. 이개세제 하에서 국가계획달성이 아니라, 이윤이 기업실적의 핵심지표로 등장하며, 이윤량에 따라 총임금량이 결정된다. 이를 볼 때, 과거 여러 시도들이 기업으로 하여금 국가계획명령을 효율적으로 완수하는 것을 전제로 이윤을 내도록 장려하는 제도였다면, 이개세제는 기업으로 하여금 경영을 이윤극대화 원칙에서 이루도록 장려하는 제도이다.

이개세제도는 국가의 기업에 대한 지령성 계획의 철폐 하에서만 기능할 수 있다. 따라서 이개세제도를 실시하기 위한 전제조건은 지령성 계획의 철폐이다. 이를 위해서는 국가와 기업의 경영분리가 이루어져야 한다. 즉 국가는 기업의 일상적 경영에 참여하지 않고 조세를 받는 대신, 기업의 소유자로서 이윤 배당을 받게 된다. 이개세제도 하에서의 이윤분배는 두 단계로 이루어질 것이다. 먼저 기업소의 순소득에서 법인소득세가 공제된다. 두 번째 단계에서는 조세 후 이윤에 대해서 국가, 그리고 기업과 노동자 사이에 분배가 이루어지는데, 국가에 대한 분배는 기업 소유자에 대한 일종의 배당의 성격을 갖는다. 중국의 경우, 이개세제 하에서 소규모 기업은 7%에서 55%까지의 법인소득세를 납부했고, 세후 이윤은 기업이 보유했다. 대중형 기업은 55%에 해당하는 법인소득세를 납부하며, 세후 이윤 중 3분의 2는 국가, 3분

의 1은 기업이 보유했다. 이개세제도의 실시와 함께, 기업의 투자
재원 조달창구는 정부예산에서 은행대출로 전환되었다.

이개세제 개혁이 성과적으로 진행되면, 북한은 계약경영제(승
포제)를 도입할 수 있을 것이다. 이는 정부와 기업의 분리, 정부의
기업 경영에 대한 불간섭 원칙을 보다 철저히 하면서 기업의 경
영성과에 대한 관심성을 높이는 제도이다. 계약경영제는 상급 감
독기관으로 이루어진 위원회가 국가기업경영에 관한 공개입찰을
실시, 낙찰자를 선정하고 기업경영계약을 맺어 기업경영을 청부
하는 제도이다. 계약은 주로 3년간을 단위로 할 수 있다. 기업은
(소득세, 거래세, 부가세 등을 납부한 후) 약정된 연간 이윤을 국
가에 납부하는 계약을 맺게 된다. 개별기업은 실제 실현된 이윤
의 양에 관계없이 정해진 금액을 국가에 납부했기 때문에, 국가
는 예산상 필요한 일정 이윤량을 안정적으로 확보할 수 있다. 약
정 이윤량을 넘는 이윤은 기업이 보유할 수 있다. 보유 이윤의 일
부는 새 기술을 발전시키고 품질과 품종 개선을 위해서 사용될
수 있다. 약정된 이윤을 벌지 못한 기업은 자신의 예비자금으로
납부해야 한다. 원칙적으로 기업생산의 확장은 유보된 이윤을 재
원으로 사용하여 개별기업 스스로가 책임지도록 하며, 기업의 경
제적 성과와 총임금량을 서로 연계되도록 한다.

여기까지의 개혁이 기업과 국가의 경영 분리에 상응하는 개혁
이다. 국가와 기업의 소유권 분리 단계, 즉 주식회사화 단계에 진
입하면, 국가와 기업 간의 재정관계도 변화해야 한다. 이 단계에
이르면, 기업은 국가와의 관계를 거의 단절한 민영 시장경제기업
이 되기 때문에, 기업의 국가에 대한 재정관계는 원칙적으로 시
장경제에서와 다름이 없게 된다. 중국에서는 이것을 분세제(分稅

制)라고 불렀다. 이는 서방 시장경제체제에서의 조세제도 및 기업과 주주 간의 이윤 배당에 해당한다. 분세제는 이개체제의 원칙인 ‘이윤-조세의 분리’ 즉, 법인소득세와 주주에 대한 이윤배당에 기반한 제도이다. 국가의 행정을 책임지고 있는 정부가 기업으로부터 조세인 소득세를 징수하는 동시에, 모든 자산의 소유자인 국가는 투자자본에 대해 이윤의 일부를 수익금으로 청구한다.

(4) 노동자 고용제도

북한의 노동자 고용제도의 특징은 국가가 통일적으로 노동자를 배치한다는 것이다. 정부의 인력배치담당 부서는 자의적으로 각 빈자리에 인원들을 배치한다. 이렇게 되면, 기업은 원하는 인력을 끌어올 수 없고, 원하지 않는 인력들을 거절할 수도 없다. 일단 작업장에 배치되고 나면, 노동자는 작업성과와는 관계없이 평생직장을 갖게 된다. 인력배치와 함께 자동으로 그에 대한 임금 등 지출이 국가에 의해 지급되기 때문에, 고용을 늘리는 것이 기업에 비용요소로 간주되지 않는다. 따라서 기업은 가능한 한 고용인원을 늘리고자 하기 때문에, 기업에서 과잉고용 상황은 일상적이다. 나아가 기업은 노동자에게 주택, 기초교육, 심지어 고등교육이나 의료, 복지, 연금 등의 다양한 혜택을 제공한다. 각 공장은 이러한 조건들을 제공함으로써 노동력의 이동이나 유출을 제한한다.

물론 잘 알려져 있다시피, 1990년 초 이후 진행된 경제위기 때문에 이러한 제도와 원칙에는 많은 변화가 있었을 것이다. 그러나 북한은 명시적으로 이런 제도와 원칙이 바뀔 수 있는 변화를 공식 선포하지 않았다. 물론 7·1 조치에서 지배인이 임금지불에

서 유연성을 발휘할 수 있으며, 가동률 저하에 따른 기업의 임금 지불 무능력 때문에, 불박이 종신 고용원칙이 공식 원칙과는 달리 사실상으로 상당한 정도로 이완되었다고 볼 수 있다.

북한은 기업개혁의 진행에 맞추어 과거의 이와 같은 경직된 고용제도를 공식적으로 바꾸어 가야 할 것이다. 즉 노동배치제 폐지, 노동생산성 향상, 과잉노동 제거, 기업의 복지기능 폐지 등 개혁을 수행해야 한다. 이러한 과정에서 과제로 등장하는 것은 매우 많고 쉽지 않은 것이다. 즉, 직장배치 대신에 구직과 고용 체계 마련, 과거의 종신고용에 대신하여 기업과 노동자 사이에 새로운 고용제도 수립, 노동자의 실적과 임금을 연동시키는 새로운 임금제도의 확립, 기업내 과잉노동의 제거에 따라 해고되는 노동자에 대한 재교육과 새로운 직장알선, 또는 실업보장에 대한 문제, 농촌개혁에 따라 농촌에서 도시로 유출되는 노동자들의 처리 문제, 기업의 복지 기능과 제도의 축소에 따라 과거 기업이 담당하던 학교, 의료 등을 지방자치체로 이관하는 문제, 또한 기업이 담당하고 있던 복지, 연금 제도를 국가제도로 바꾸는 문제 등이다.

노동고용제도의 개혁 역시 다른 분야의 개혁과 마찬가지로 단계적으로 이루지는데, 이는 계획과 시장, 국가와 기업 관계의 변화와 조응하고 있다. 북한이 당면한 노동개혁은 직장배치제의 종결이다. 초기 단계에서는 지방 노동국이 여전히 국가기업에 고용 후보자를 추천하지만, 국가기업도 구직자를 스스로 고용할 수 있게 될 것이다. 노동자들은 직장배치나 노동국의 추천을 기다리지 말고 스스로 직장을 찾도록 장려될 것이다.

국유기업 개혁이 가속화되는 것에 맞추어 기업의 노동자임용제도 개혁은 사회 전체 노동력자원 상황 및 취업정세의 변화에

적응해야 할 뿐만 아니라, 경제체제의 전환 및 기업의 이윤중시 경영 환경마련 요구에도 조응해야 할 것이다. 기업의 이윤중시경영이 강화되면, 노동시장제도가 도입되어야 할 것이며, 이는 시장 경제에서의 고용제도와 크게 다르지 않을 것이다. 고용관계는 기업과 노동자 사이에 고용계약을 체결하는 것을 기초로 할 것이다. 이러한 제도는 기업개혁과정에서 불가피하게 발생하는 대량의 실업자를 처리하기 위한 조치, 사회보장제도의 확립 등에 관하여 고려하면서 발전하게 될 것이다.

(5) 중앙과 지방의 재정관계

사회주의 경제에서 재정개혁은 중앙재정과 지방재정을 구분하는 것으로부터 시작된다. 즉, 재정수입, 지출을 중앙·지방별로 구분하고, 중앙과 지방이 명확히 확정된 수입과 지출의 틀을 각기 책임지는 제도를 실시하게 된다. 계획경제 시의 비효율을 개선하기 위하여 중앙정부에 과도하게 집중되어 있던 권한의 양도를 통하여 각 지방정부와 기업의 경제활동에 대하여 인센티브를 강화하는 것이 그 의도이다. 이는 각 지방정부가 중앙정부와의 협약에 의해 징세를 청부받고, 지방정부가 청부받은 조세수입을 중앙정부에 상납하면, 나머지는 지방정부의 자주적 재원이 된다는 것을 그 내용으로 한다.

북한의 경우는 7·1 조치에 의해, 중앙과 지방의 재정 분리가 이루어진 것으로 판단된다. 즉 새로운 지방예산 편성방법에서는 국가가 아래 단위의 세부지표까지 계획화하는 것이 아니라 지방별로 국가에 바칠 몫만 규정해 주고 해당 예산집행단위가 자체로 수입과 지출계획을 세우도록 하였다.¹⁹ 이에 따라 해당 단위살림

살이가 잘 되는가 못 되는가 하는 것은 전적으로 군 자체의 노력에 달려 있다. 이러한 개념은 일종의 재정청부제(‘국가에 바칠 몫만 규정’)라고 할 수 있다. 그런데 구체적으로 이러한 재정청부에는 중앙정부와 지방정부 사이에 ‘국가에 바칠 몫’을 어떻게 책정할 것인가를 두고 매우 다양한 방식의 설정이 가능하다. 북한은 경우에 그것이 구체적으로 어떠한가에 대해서는 알려진 바 없다. 중앙과 지방간 재정청부내용의 변화는 국가와 기업 간의 재정관계 변화, 계획과 시장 간의 관계 변화에 따라 여러 다른 방식이 시도될 것으로 보인다.

북한에서 국가와 기업의 소유권 분리, 시장의 주도적 역할 등이 나타나는 단계에 접어들면, 중앙과 지방의 재정관계도 사실상 시장경제에서의 중앙정부와 지방정부 간의 관계와 거의 유사한 양태를 띠게 될 것이다.

(6) 가격체계

북한의 경우, 경제개혁은 상당히 급진적이라 할 수 있는 임금 및 물가 인상 조치와 함께 시작되었다. 북한은 2002년 7월 임금 18배, 물가 25배 인상을 일시에 단행했다. 북한은 임금과 물가의 급진적인 인상의 결과로 극심한 인플레이션을 겪고 있다. 북한의 인플레이션은 첫째, 임금 및 가격의 급진적 인상에서 따른 전반적인 가격재조정 과정을 반영하며, 둘째, 재정부문에 물가 및 임금 인상에 따른 세출 팽창과 재정적자 확대, 통화증발과 물가상승이라는 악순환을 반영하고 있다.

¹⁹ 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제,” 경제연구, 제 2호 (2002), p. 42.

일반적으로 가장 먼저 국가통제가 폐지되거나 완화되었던 것은 소비재 가격이었다. 7·1 조치에서 가격개혁의 핵심은 소비재 가격의 일정한 자유화라고 할 수 있고, 생산재·중간재 가격 개혁은 본격적으로 이루어지지 않았다. 생산재·중간재에 대한 가격개혁은 ‘계획과 시장의 공존기’인 2단계 개혁의 후반기에 실시되는 것이 일반적이거나, 또는 이 단계에서만 가능하다. 그 이유는 이러한 재화의 가격통제는 국가의 기업에 대한 계획명령의 존속, 그리고 그에 따른 국가의 기업에 대한 원자재 공급 의무와 관련되어 있기 때문이다. 다시 말해, 국가의 기업에 대한 계획명령 하달이 완전히 폐기되고, 그에 따라 국가의 물자조달 의무가 완전히 없어지는 상태에 도달해야 생산재·중간재의 가격자유화가 실시될 수 있기 때문이다.

이처럼 가격체계의 개혁은 계획과 시장관계 및 국가와 기업 관계의 변화와 밀접하게 연계되어 있다. 고전적 계획체계에서 가격은 첫째, 희소성을 반영하지 않은 채로, 국가에 의해 자의적으로 결정되었다. 둘째, 대중적 소비재와 공공 용역의 소비자 가격이 그 생산비용에 비하여 지나치게 낮게 책정되었으며, 그 격차가 정부재정에 의해 보조되었다. 이에 따라 정부의 재정부담이 매우 컸고, 지나치게 낮은 가격은 비합리적 수요를 조장했다. 셋째, 가격은 판매와 구매에서 중요 변수가 아니었다. 그 이유는 재화의 판매와 구매가 국가의 계획명령에 의해 결정되었기 때문이다. 따라서 가격은 판매자에게 생산비용과 이윤을 보장하지도 않았고, 구매자의 재정능력을 반영하지도 않았다. 가격은 재화의 이동을 기록하는 단순히 장부상의 기록용 수치였다. 넷째, 이와 같은 가격은 기업의 경영효율을 측정하는 데 적절한 수단이 될 수 없었

다. 요소 가격이 국가에 의해 지정되어 있었고 그 국정가격 자체가 허구였기 때문에, 기업 경영에서 가격 신호가 거의 기능하지 못했다. 예를 들어, 최종 제품의 국정가격이 높이 책정되어 있으며, 기업은 경영 효율성에 관계없이 장부상 이윤을 낼 수 있었다.

가격개혁은 이와 같은 상황을 점차로 해소하여 가격이 실질적 희소성을 반영하며, 생산비용을 정확히 표현하도록 하는 것이었다. 또한 지나치게 낮게 책정된 소비재 가격, 농산물 국가구매 가격 등을 현실화하여 국가의 재정부담을 줄이고, 소비를 합리화시키며, 생산을 자극해야 했다. 그러나 이러한 가격현실화는 가격 급등의 위험성을 안고 있었다. 특히 재화의 공급이 부족할 때 그 위험성은 컸다. 가격 급등과 인플레이는 개혁과정에서 사회불만을 증대시킬 위험을 내포하고 있었다. 북한에서는 이러한 충격을 완화시키기 위해 보완적 조치를 취하고 있는 것으로 보인다. 2002년 7월 배급제가 폐지되었음에도 불구하고, 실질적으로 준배급제 상황이 지속되고 있다. 국영상업망을 통해 자유시장가격보다 훨씬 낮은 가격으로 개인별로 일정량(하루 300g)의 식량이 판매되고 있기 때문이다. 또한 기업별로 식량을 자급하고 경작지를 대여함으로써 실질적으로 임금의 일부가 현물로 지급되는 상황이 지속되고 있다.

북한의 개혁 과정에서는 앞으로도 물가안정문제가 경제운영의 핵심사항으로 등장할 것으로 보인다. 현실적으로 7·1 조치 이후 소비자 물가는 자유화된 것으로 보이지만, 국가계획체계가 존속하고 있고, 이 부분에서 핵심적 거래는 여전히 국정가격에 의존하고 있는 것으로 보인다. 물론 기업간 계획의 물자교류는 준시장가격이라 할 수 있는 협정가격에 의하는 것으로 보인다. 앞으

로의 가격개혁은 점차 시장에 의해 가격이 결정되는 단일가격체제를 수립해 나가는 방향으로 진행될 것으로 보인다. 이러한 단일가격체제로의 진전은 국가계획의 포괄성의 감소, 또한 그에 따른 기업의 경영 자율성 증가와 비례하여 이루어질 것이다. 여기서 국가계획의 포괄성 감소라 함은 국가가 기업의 계획수행을 위해 국정가격으로 공급하는 생산재·중간재의 수량 및 범위와 관련되어 있기 때문이다. 중국의 경험에서도 보았듯이, 단일시장가격은 ‘사회주의 시장경제’ 단계에 이르러 국가와 기업 간의 경영분리와 함께 소유분리가 진행되는 단계에서야 가능해질 것이다.

(7) 금융

북한의 7·1 조치에서 가장 미약한 부분이 금융분야이다. 초기 금융개혁에서 기대되는 것이 단일은행제도를 중앙은행과 상업은행으로 분리시키고, 분야별로 전업은행체제를 수립하는 것이지만, 이에 대해서 아직까지 알려진 바 없다. 예외적인 것은 북한이 2003년 인민생활공채를 발행했다는 것인데, 이는 중국 초기 단계에서와 마찬가지로 행정할당의 성격을 가졌다.

금융개혁도 다른 분야의 개혁에 맞추어 단계적으로 이루어진다. 북한의 7·1 조치는 단일은행체제를 개혁하여 중앙은행과 상업은행의 기능분리가 이루어져야 하는 단계이다. 다른 분야의 개혁이 대체로 제2단계에 접어들어 계획과 시장의 공존 단계에 들어가면, 은행과 금융의 기능은 더욱 높아지며, 이에 따라 기능분화, 제도복잡화가 이루어져야 한다. 그 이유는 이 시기에는 국가가 지령계획을 통해 기업경영에 간섭하는 대신에, 거시경제적 간접 관리수단을 통한 개입과 국유기업경영의 상업적 경영으로의

전환을 금융적으로 뒷받침해야 하기 때문이다. 개혁의 제3단계인 ‘시장주도단계’에 들어서면, 서방의 발전된 시장경제에서 발견할 수 있는 다양한 금융제도가 성립되어 기능해야 한다.

(8) 농업

농업개혁은 농민이나 농가가 생산한 것과 그로부터 기대할 수 있는 수익 간에 직접적 상관관계가 존재하는 체계를 만드는 것을 목표로 한다. 대표적 조치가 농가생산책임제인데, 이의 전면적 실시는 협동농장체제의 해체를 의미한다.²⁰

북한에서는 농업과 관련하여, 2002년 7월 농업수매가를 인상했고, 이어서 점차적으로 2004년 말까지 일부지역에서 개인영농제를 실시하고 있으며, 협동농장의 생산물 자율처분권이 증가했다. 협동농장은 과거 수확량의 70~80%를 국가에 납부했지만, 이제는 토지사용료와 생산비 명목으로 50~60% 정도만 납부하고 나머지를 자율 처분할 수 있다. 여기서 ‘생산물 자율처분권’이라는 것도 두 단계로 생각할 수 있다. 먼저, 국가와 농가가 현물로 상호 계약하는 단계이다. 이는 국가수매가격과 시장가격의 격차가 크고 인플레이가 진행되고 있는 상황, 그리고 농가의 경작 품종의 자유가 제한된다는 점 등 때문에, 국가에 더 유리한 계약조건이라 할 수 있다. 다음 단계는 국가와 농가가 현물단위 계약 대신 화폐 표시 계약을 맺는 것이다. 이는 농업부문에서 국가의 지령성 계획의 폐기에 해당하는 조치라고 할 수 있다. 이 경우, 농가경영은 다소간 완전히 시장경제 원칙에 기반하게 될 수 있다.

²⁰ 박형중, 북한의 경제관리체제, pp. 297~298. 石磊, 中國農業組織的結構性變遷 (太原: 山西經濟出版社, 1998).

아직까지 분명한 것은 북한이 협동농장체제의 사실상 해체를 의미하는 농가생산책임제의 전면 실시에는 이르지 못하고 있다. 앞으로 이에 관한 조치를 기대할 수 있을 것이다. 일단 농가생산 책임제가 실시되고 나면, 국가와 농가 사이에 또는 지방행정관청과 농민 사이에 토지임차 계약기간을 연장하고, 자의적 계약 변경 또는 폐기 조치를 방지하는 등, 계약관계를 안정시키는 조치가 취해질 수 있다.

3. 사회

가. 사회구조

<생산양식의 변화>

중국의 경우, 개혁·개방정책은 곧 생산양식의 변화를 의미한다고 볼 수 있다. 개혁 초기 개혁파들은 중앙집권적 국가계획에 계속 우선순위를 두고 싶어했던 보수파들의 요구를 수용한 결과, ‘계획경제를 주로 하고, 시장조절을 보조로 해야 한다’는 다소 모호한 개혁 방향을 설정했으나, 1984년의 중국공산당 제12기 3중전회에서 개혁정책의 목표로 “사회주의 상품경제를 발전시키는 것”을 제시했다. 이 결정은 개혁의 방향이 계획과 시장의 절충이 아니라 시장화로 단일화되었다는 것을 의미한다. 1993년 중국공산당 제14기 3중전회는 개혁의 방향을 ‘사회주의 시장경제체제 확립’으로 정의했으며, 그 정의는 지금까지 내려오고 있다.

이에 비해서 북한의 경우에는 당국의 차원에서 생산양식에 관

해서 언급한 것은 실리사회주의라는 개념이 전부이다. 실리사회주의라는 개념에 포함된 북한의 실상을 시장사회주의라는 의미로 해석할 수 있는데, 이는 1978년 중국의 11기 3중전회의 시장사회주의의 채택보다도 소극적인 개념이다. 그러나 실물경제에서는 당국의 의지보다도 시장의 기능이 훨씬 진전되어 있다. 가내수공업의 형태로 이루어지는 소상품생산제가 확산되고 있는 것이다.

<계층구조의 변화>

중국사회는 관료가 특권계층이었다는 점에서 북한과 차이가 없었지만 개혁·개방 전의 중국사회는 비교적 계층분화가 적었다는 점이 특징이다. 그러나 개혁·개방 이후 경제가 고도성장하면서 중국사회는 권력과 부에 의한 계층구조의 분화가 크게 진전되어 5대 사회등급, 10대 사회계층으로 나뉘어질 정도이다. 권력과 부에 의하여 상층과 중간계층을 차지하는 집단이 발생하는가 하면 국영기업을 민영화하는 과정에서 발생한 실업자와 농촌에서 도시로 이주한 비정규부문 등의 하층집단도 수적으로 증가하였다.

북한의 경우도 과거에는 권력의 서열에 의하여 불평등구조가 형성되었으나 이제는 점차 부에 의하여 불평등구조가 형성되는 추세에 있다. 권력서열에 상관없이 군부, 당, 보위부, 안전부 등의 각 부서가 운영하는 외화별사업소에서 외화별이를 하는 사람들이 돈을 많이 벌게 되고, 그 밖에도 장사를 잘하는 사람이 돈을 많이 축적하고 생활여건을 향상시키는 등의 변화가 발생하고 있다. 그러나 여전히 북한주민들 대다수는 겨우 아사상태를 면할 정도의 극빈층에 속해 있다고 볼 수 있다.

<국가-사회 관계의 변화>

과거의 중국과 북한의 국가-사회 관계는 공통적으로 계획경제 체제 하에서 전체주의 모델이 묘사하고 있는 ‘강한 국가-약한 사회’의 모습을 띠고 있었다. 국가가 각종 사회통제장치를 개발하여 개인과 사회를 국가의 통제 하에 두고 있었다.

그런데 개혁·개방 이후 중국에서는 비국유부문이 급성장하게 됨에 따라 사회영역이 성장하게 되었고, 북한의 경우에는 암시장이 성행함에 따라 국가부문에서 독립하는 사회영역이 성장하고 있다. 중국의 경우에는 당-국가의 의도적인 퇴각 정책에 의하여 사회부문이 확대되었으나 북한의 경우에는 국가의 억제에도 불구하고 음성적인 영역이 스스로를 확장하는 방식으로 이루어지고 있다는 점에서 차이가 있다. 그러나 중국과 북한은 그 규모나 특성 면에서는 현격한 차이가 있다.

나. 사상의 자유와 정보소통

중국과 북한의 사회부문 변화에서 가장 큰 특징은 사상과 정보소통의 자유일 것이다. 중국은 초기 개혁단계에서는 중국의 개혁·개방정책의 방향이 자본주의를 지향하는 것이 아니냐는 우려 때문에 ‘성씨가 자본주의이냐 사회주의이냐’(姓資姓社)의 논쟁은 끊이지 않았다. 개혁·개방정책 이외에는 정권의 정당성을 수호할 수 없다고 판단한 중국의 개혁파는 보수파의 공격을 피하기 위해 중국의 현대화를 실현하되, ‘반드시 사회주의, 프롤레타리아트 독재, 중국공산당의 지도, 맑스레닌주의·마오쩌둥 사상을 견

지한다’는 소위 ‘네 개 항목의 기본원칙 견지’를 내세웠다.

그러나 대외개방정책으로 가라오케, 외국영화 등 소비와 개인적·물질적 가치관을 강조하는 서구의 문화가 몰려들어온 것은 중국사회의 사상과 정보에 관한 통제가 거의 자유화되었다는 것을 의미한다고 해도 과언이 아니다. 특히 중국 개혁파들은 다른 한편으로는 지식인들의 자유로운 토론, 사상 자유의 보장 요구를 적극적으로 지원하기도 했다. 중국에서는 당국의 사상해방의 정책에 의하여 자유주의와 민주주의가 급성장하고 있다.

그에 반해서 북한의 경우에는 사상과 언론은 엄격히 정부의 통제 하에 놓여 있다. 다만 비공식적이고 비합법적인 공간으로 외부의 정보가 새어 들어오고 있는데, 그 정도가 과거에 비하여 다소 확대되고 있는 정도이다.

다. 사회의식

<가치의식>

중국의 개혁·개방과 북한의 경제난 이후 사회문화부문에서 가장 두드러진 변화 추세는 가치관의 변화이다. 가치관이란 가치가 있다고 생각되어 중시되는 것이 무엇이냐의 문제이다. 과거에 사회주의 국가들에서 가치가 있었던 것은 사회주의 사상과 집단주의, 사회주의 체제에 대한 신뢰이며 충성이었다. 왜냐하면 사회주의 사상과 사회주의 체제에 충성을 하기만 하면 국가로부터의 생계와 사회적·정치적 보상이 보장되었기 때문이다. 그런데 중국의 경우, 개혁·개방정책 이후 개인주의와 물질주의가 정치적 인센티브를 급속히 대체하고 있다. 중국 발음상 동일하게 발음되

는 것을 이용하여 중국 대중들 사이에서는 ‘모든 것을 앞을 향해 본다’(一切向前看)는 중국 지도자의 말이 ‘모든 것을 돈을 향해 본다’(一切向錢看)는 말로 전환되어 사용되고 있는 실정이다.

북한의 경우에도 간부와 일반주민의 차이 없이 돈이 가장 귀중한 것으로 되고 있다는 점은 중국과 거의 차이가 없다. 북한의 경우, 공식적 차원에서 실리사회주의라는 구호가 의미하듯이, 돈을 버는 것을 사회주의를 살리는 길이라고 강조하고 있다.

<개혁·개방에 대한 인식>

중국사회에서 개혁·개방정책은 이미 되돌릴 수 없는 상황으로 진척되었다. 1980년대 중국의 일부 사회계층을 제외하고 거의 모든 사회계층은 개혁·개방 정책의 수혜자였다고 해도 과언이 아니다. 중국인민의 절대다수를 차지하고 있는 농민들은 토지를 부여받아 개별적으로 농사를 지을 수 있었고, 노동자들은 해고되지 않은 상황 속에서 임금을 올릴 수 있었다. 그리고 시장 기회 포착에 능한 기업 경영자들과 관료들은 신속하게 부를 축적할 수 있었다. 따라서 등소평의 개혁·개방정책은 대중들의 전폭적인 지지 속에서 추진되었다고 할 수 있다.

북한의 경우, 개혁과 개방의 진전의 정도에서는 중국과 현격한 차이가 있지만 개혁과 개방을 희망하는 정도에 있어서는 북한주민도 중국사람의 경우에 못지않을 것이다. 북한주민들은 경제난 해결의 길은 중국처럼 개혁·개방하는 것이라고 인식하고 있기 때문에 지도부에 대한 개혁·개방의 압력은 증가하고 있다고 볼 수 있다.

라. 일탈과 사회문제

사회주의 체제가 개혁·개방되면서 나타나는 사회문제는 중국과 북한의 경우에 유사한 점이 많다. 중국사회과학원 사회학연구소가 1993년부터 해마다 출판하고 있는 사회 블루 북 (Blue Book of China's Society)에는 중국인민들의 여론을 파악할 수 있는 각종의 여론조사가 포함되어 있다. 1980년대 상황을 어느 정도 반영하고 있는 1993년 판 사회 블루 북의 각계각층 여론조사에 따르면 ‘분배 불공정’ 문제가 노동자, 일반간부, 전문기술자 등 직장인들의 주요한 불만사항이 되고 있음을 알 수 있다.²¹ 2004년판 조사에서는 도시주민들이 도시의 주요한 사회문제를 선택하라는 조사에서 제1위로 ‘실업’을, 제2위로 ‘부패’ 문제를 들고 있다.²²

중국의 싱크 탱크 중 한 사람인 후안강(胡鞍鋼)은 중국경제가 시장화로 전환되는 시기에 출현하고 있는 부패유형을 ‘지대추구형 부패’, ‘지하경제 부패’, ‘세금 포탈형 부패’, ‘공공투자 및 공공지출형 부패’ 등 네 가지로 구분한 뒤 1990년대 후반기 이 네 가지 부패로 중국당국이 경제적인 손실을 보고 있는 금액은 평균 매년 GDP의 13.3~16.9%에 달한다고 분석했다.²³

실업과 부정부패가 가장 심각한 사회문제인 것은 북한의 경우에도 유사하다. 특히 북한은 아직도 모든 부문에 있어서 당국의

²¹ 江流·陸學藝·單天倫 主編, 1992-1993年中國社會形勢分析與豫測 (中國社會科學出版社, 1993), p. 59.

²² 汝信·陸學藝·李培林 主編, 2004年: 中國社會形勢分析與豫測, 中國社會科學出版社, p. 35.

²³ 胡鞍鋼·王紹光·周建明, 第二差國家制度建設 (清華大學出版社, 2003), p. 237.

통제가 지속되고 있기 때문에, 이를 극복하려는 주민들의 노력은 간부들에게 뇌물을 공여하는 방식으로 이루어지고 있다. 중국 간부들이 팽창하는 경제부문에 여러 가지 방식으로 개입하면서 횡령의 방식으로 주로 부정부패를 행한다면 북한 간부들의 경우에는 경제의 규모가 작기 때문에 주로 주민들을 대상으로 한 부정부패가 더 많다고 볼 수 있다.

마. 사회갈등

중국과 북한 공히 사회갈등이 증가하고 있는 추세이다. 중국의 경우에는 개혁·개방정책으로 사회계층이 다양하게 분화되고, 개인의 권리의식과 사회적인 수평적 유대가 증가함에 따라 다양한 이익분쟁이 발생하게 된 것이 사회갈등의 원인이지만, 북한의 경우에는 간부와 일반주민 사이의 억압과 저항의 형태로 나타나는 갈등이다.

중국의 경우, 사회계층이 분화되고 또 당의 통제력이 약화되고 심지어는 당의 통제력이 미치지 않는 영역이 확대됨에 따라 중국에서 사회적 갈등은 점차 집단적인 형태로 표출되기 시작했다. 노사관계가 명확한 사영기업, 외자기업 등에서는 적지 않은 노동쟁의가 발생했고, 하청경영책임제도를 채택했던 국유기업에서도 이윤추구 동기가 강화된 기업경영자들이 규율을 잘 지키지 않는 노동자들에 대해 임금삭감 등 노동자 처벌을 남용하고, 기업의 자산을 사적으로 유용함으로써 적지 않은 노동쟁의가 발생했다.

북한의 경우에는 최근 경제난의 상황에서 희소한 가치를 둘러싸고 간부와 주민 간의 생존경쟁이 더 심화된 결과, 두 계급 간의

적대의식은 더 심화되고 있다고 볼 수 있다. 경제난이 심화되자 권력이 많은 지배계급은 정당한 방법과 부정한 방법을 모두 동원하여 희소가치를 독점함에 따라 권력이 없는 사람들은 상대적으로 박탈당하고 있다. 북한사회에서 간부계급에 대한 주민들의 불만은 성역화된 김일성과 김정일에 책임을 돌리지 못하기 때문에 생길 수도 있다. 김일성과 김정일은 극도로 우상화된 반면, 경제난 등 문제의 책임을 모두 하위의 간부들에게 전가하고 그들의 세도주의, 관료주의, 부정부패 등을 지속적으로 질타한 결과, 북한의 일반주민들은 간부들에 대하여 적대감을 가지게 되었다.

바. 사회통제

중국의 경우, 개혁·개방됨에 따라 과거의 통제시스템이 변화된 측면이 있으며 또한 과거에 존재하지 않던 새로운 비국유부문이 양성되었다는 점에서 사회통제에 변화가 발생하였다. 사회계층이 다양하게 분화되어 이해관계가 복잡하게 분출되고 있는 상황 속에서 과거의 레닌주의적인 대중통제방식은 그 유효성이 점차 약화되고 있다. 농민, 단웨이 성원, 주민 속에서 형성된 갈등과 대립의 요소들이 당의 통제에도 불구하고 쉽게 조정되지 못하고 다양한 형식으로 표출되고 있는 것은 이를 잘 말해 준다. 한편 법적 규제를 통한 비국유영역과 국유영역에 대한 통제방식도 그 유효성이 의문시된다. 노동쟁의 처리 조례 등과 같이 새로운 법규를 통해 갈등과 대립의 요소를 규제하고, 사회단체 등기 조례와 같은 법규로써 행정당국의 규제를 강화하려 하지만, 이해 당사자는 그 같은 법규를 초월하여 사회적 행위를 전개해 나가고 있는

현실이다. 대대적인 제도 재조정이 요구되지만, 이 점에 대한 중국당국의 개혁신호는 아직 나오고 있지 않다.

북한의 경우에는 전통적인 통제의 시스템이 변화된 것은 아니지만 그 기능들이 유명무실해지고 있다는 측면에서 변화라고 볼 수 있다. 그러나 여전히 시범케이스에 대한 엄격한 처벌을 통하여 공포심을 유발하여 사회질서를 유지하고자 하는 방식들이 표출되고 있다.

4. 군사

가. 당-군 관계

중국과 북한 군부의 지위와 역할은 양국 최고지도자의 위상과 역할에 따라 변화되어온 것으로 보인다. 중국의 경우, 모택동과 등소평은 ‘혁명지도자’로서 당·군 지도자의 권위와 위상을 갖추고 있었기 때문에 군은 당에 대한 절대적 복종관계를 유지해 왔다. 반면 강택민은 당무경력이 일천할 뿐만 아니라 군과의 관계를 거의 결핍하고 있어서 군이 군사 고유의 문제와 당 지도부에 대한 영향력을 확대하게 되는 상황에 직면하게 되었다. 북한의 경우, ‘혁명지도자’로서의 정통성을 부각시켜온 김일성은 모택동·등소평과 같이 초창기를 제외하고 점진적으로 군의 당에 대한 절대적 복종관계를 공고히 해 왔을 뿐만 아니라 군대의 역할을 군사고유의 조직으로서 기능할 수 있도록 하는 ‘군사전문주의’를 발전시켜 온 것으로 판단된다. 즉 김일성 초창기 시대부터 북한

군대는 당적 지위를 누릴 수 있는 정치적 참여가 상당부분 있어 왔으나 점차적으로 군의 당적 지위가 축소되는 방향으로 당·군 관계가 진행되어온 것으로 보인다.

김정일은 김일성과 같이 ‘혁명지도자’로서의 자격을 갖추고 있지 않지만 김일성 시대에 이미 군사관련 최고의 지도권을 공식적으로 승계받고 이를 통해서 군사 지도자로서의 정통성을 어느 정도 확보해 온 것으로 볼 수 있다. 따라서 김정일 시대에 들어와서 선군정치의 기치 아래 군대를 우선시 하되 군에 대한 당적 통제를 강화한 것은 김일성 시대와 크게 다를 바 없다. 다만 김정일은 군대에 대한 당적 통제를 중앙당을 통해서 하기보다 국방위원회 위원장으로서 군대의 정치조직 즉, 군대 당조직을 통해 직할 통치해 오고 있는 것으로 볼 수 있다. 김정일은 선군정치로 군대를 우선 배려함으로써 그에 대한 군대의 충성을 효율적으로 유도하며, 군대 당조직에 대한 직할 통치로 군대의 일탈현상을 차단하는 이중효과를 누리고 있는 것으로 평가된다. 선군정치는 김정일이 아버지 김일성과는 달리 ‘혁명지도자’로서의 정통성을 결핍하고 있기 때문에 이를 보완하기 위한 고육책의 하나로 평가된다. 김정일 정권은 군대를 충성유도를 위한 정치적 조직으로 활용하면서 이에 대한 철저한 통제를 강화하는 이중적 정책을 지속해 나가면서 군사전문주의를 확대하고 상대적으로 군의 당적 지위를 축소해 나가는 정책을 견지하게 될 것이다. 즉 김정일은 당권과 군권을 철저하게 분리하면서 이를 수평적 차원에서 분리 직할 통치를 단행하게 될 것이다.

나. 군사전략

중국의 군사전략은 지도자에 따라 달리 전개된 것으로 보인다. 모택동은 ‘전쟁 및 혁명 불가피론’을, 덩소평은 모택동과는 달리 초강대국 간의 ‘상호필살’ 능력으로 인해 ‘상대적인 평화’가 지속될 것으로 보았다. 그리고 덩소평 이후 현재까지 중국지도부가 견지하고 있는 세계 정세관은 ‘평화와 (경제)발전’에 초점이 가 있다. 중국은 이미 1980년대 중반에 초강대국 간의 범지구적 경쟁으로 인한 미·소간 전략적 교착 및 양국의 국력감소, 국제질서의 다극화 추세를 예견하였고, 초강대국 간의 세계전 발발 및 중국에 대한 소련의 침공가능성이 낮을 것으로 판단하였다. 이와 같은 세계 전략환경에 대한 판단에 기초해서 중국은 경제발전에 정책적 중점을 두었고 국경지대에서의 소규모 분쟁에 대비한 전략적 전환(戰略轉變)을 이룩하기에 이르렀다. 또한, 중국의 지도자들은 중국의 장기적 국력신장을 위해서는 군사력의 급속한 신장보다는 경제력 및 과학·기술능력 위주의 종합국력(綜合國力)을 우선적으로 제고시켜야 한다는 점에 인식을 같이 하였다. 1990년대 초 소련의 붕괴 및 러시아와의 협력관계 증진으로 인해 4,300km에 달하는 중·러 국경선에 대한 지상군 소요가 크게 감소하였고, 인도, 베트남 등 영토분쟁을 겪고 있는 주변국과의 관계개선을 통해 절감된 지상군의 인적·물적 자원을 타 군종으로 전용할 수 있게 되었다. 이로 인해 중국의 전략적 대비 중심은 과거 소련의 중국침략에 대비한 북·북서 방향에서 대만과 남사군도를 상정한 남·남동 방향으로 이동하였다.

북한의 경우, 중국과 같이 획기적인 군사전략상의 변화를 보이고 있지는 않다. 북한은 김일성 시대부터 김정일 시대에 이르기까지 대남혁명전략(통일전선전략)을 포기하고 있지는 않다. 다만 김정일 시대에 들어와서 반제국주의 혁명전선의 구축이라는 명분하에 선군정치 사상을 확대하고 군사력 증강을 우선적으로 실행해야 한다는 논리를 지속적으로 견지해오고 있다. 소련의 붕괴, 중국의 개혁·개방 확대, 세계 사회주의권과의 연대 와해 등으로 인해 북한당국은 심각한 국제적 고립감에 직면해 왔으며 이를 극복하기 위해서는 강력한 군사력 건설을 지속해야 한다는 것이다. 북한의 핵개발은 이러한 군사적 상황을 잘 반영하고 있다. 즉 북한은 경제난으로 인해 재래식 군사력 증강에 한계를 느낀 상황에서 전략무기인 핵무기 개발에 박차를 가해 온 것으로 판단된다.

이렇게 볼 때, 북한은 향후 상당기간 동안 선군정치를 확대·발전시켜 나가면서 군사력 강화 노력을 지속해 나갈 것이며, 대남 군사적 통일전선 전략을 고수해 나가고자 할 것으로 판단된다. 그런데 현실적으로는 북한의 이러한 군사력 강화 중심의 대남 군사적 통일전선 전략이 지속되기 어려운 측면이 많다. 북한의 핵포기를 전제한 형태의 핵문제 해결 요구가 확대될 것으로 전망되기 때문에 북한은 그들의 군사력 증강 중심의 대남 군사적 통일전선 전략에 대한 일종의 수정을 하지 않으면 안 될 것이다. 다시 말하면 북한은 그들의 경제난 해결을 위해서 핵 포기 → 군사력 증강 정책 완화 → 대남 교류·협력 확대 및 심화 → 대남 군사적 혁명 전략전술 완화 또는 포기의 수순으로 그들의 군사전략을 변경하지 않으면 안 될 것으로 전망된다.

다. 군사력, 방위산업 및 무기획득의 변화

1980년대 중반 이후 중국군은 ‘첨단기술군’의 확보 중심으로 군 현대화에 중점을 두어 왔다. 중국군은 장비의 양적 팽창 및 전반적인 노후화·구형화를 탈피하기 위해 점진적이고 부분적인 장비교체를 장기적으로 추진하고자 하였다. 이를 위해서 중국군은 첨단 군사기술 획득 및 방산기술 축적을 통한 군현대화를 이룩한다는 ‘선 기술, 후 생산’ 원칙을 유지해 왔다. 1985년 신 군사전략의 채택에 따라 중국군은 새로운 군사전략적 요구에 부합하는 전력구조 및 전투력을 유지해야 할 필요성이 제기되었으나 재원부족, 경제발전의 중요성, 중국 방산기술의 낙후성 등으로 인하여 단기간 내에 중국군 전력을 전반적으로 제고시키기에는 역부족이었다. 이를 극복하기 위해서 중국군은 병력감축, 조직정비, 훈련강화와 같은 저비용·점진적 방법을 채택하여 이러한 새로운 전력소요에 대처해 나가고 있다.

1980년대 중반 이후, 특히 1990년대 초 이후 중국군은 외국무기 획득을 증가시켜 나갔으나 역사적·정치적·기술적인 이유로 인해 신형 주요 무기체계 및 군사기술의 흡수 및 운용 가능성, 그리고 첨단 방위산업 구축이 불투명하다. 건국 후 1970년대 말까지의 지속적인 정국 혼란, 재원 부족, 대외관계 급변 등의 요인으로 인해 현재까지 구형화된 하드웨어·아날로그 방식의 방위산업을 유지하고 있으며, 현대식 소프트웨어·디지털 중심의 방위산업체제로의 전환에 실패하였다. 이로 인해 중국인민해방군은 현대전 및 중국의 신군사전략의 요구에 부응할 수 있는 다양한 현대식 무기체계를 확보하지 못하고 있으며, 1990년대 초 지정학적 변화,

구매자 시장의 등장을 이용, 러시아로부터의 첨단 무기체계·군사기술의 도입을 점진적으로 확대하고 있다.

중국과 마찬가지로 북한은 ‘인적 요소’ 중시를 지양(병력감축)하고 군장비의 현대화를 비롯한 현실적인 군사력 건설에 치중하게 될 것이다. 북한당국은 경제적 개혁·개방을 추구해 나가면서 과학과 기술(Science and Technology) 발전을 추구하게 될 것이며 북한군대 역시 과학과 기술 발전을 강조하면서 군장비 현대화 정책을 통한 전력강화를 추구하게 될 것이다. 그러나 1980년대 후반부터 북한은 경제력의 저하와 사회주의권의 붕괴로 인한 군사장비 및 군사 관련 과학기술을 도입하는 데 어려움을 겪어 온 것이 사실이다. 향후에도 상당한 기간 동안 그들의 경제적 한계성으로 인해 북한의 재래식 군장비 현대화 계획은 크게 제한될 것이지만 대량살상무기(특히 미사일, 핵무기)와 관련된 연구·개발은 지속적으로 추진될 가능성이 크다. 북한은 자체 경제력의 상대적 취약성을 고려하여 지나치게 소모적인 군비증강정책은 피하되 기존에 개발해 왔던 대량살상무기체계를 더욱 발전시켜 대남 군사적인 우위 확보를 견지코자 할 것이다. 동시에 경제 개혁·개방정책을 뒷받침하기 위해서는 해외자본의 유입과 축적이 필요한 만큼 이를 위해서 미사일 관련 기술 및 장비 개발을 더욱 강화해 나갈 것으로 전망된다.

그러나 중국의 경우와 마찬가지로 북한에 있어서도 경제적·정치적·기술적인 이유로 인해 신형 주요 무기체계 및 군사기술의 흡수 및 운용 가능성, 그리고 첨단 방위산업 구축에 있어서 상당한 난관이 존재하고 있는 것이 사실이다. 북한은 자원 부족, 대외관계 급변 등의 요인으로 인해 현재까지 대부분 구형화된 하드

웨어·아날로그 방식의 방위산업을 유지하고 있으며, 현대식 소프트웨어·디지털 중심의 방위산업체계로의 전환에는 심대한 한계성을 노정하고 있는 상황으로 판단된다. 따라서 북한군은 현대전의 요구에 부응할 수 있는 다양한 현대식 무기체계를 확보하지 못하고 있는 실정이지만 현대전이 요구하는 무기체계 강화를 위해서 중국과 같이 첨단 무기체계·군사기술의 도입선을 러시아에 집중하면서 이와 관련한 무기체계·군사기술 획득을 점진적으로 확대해 나갈 가능성을 배제하기는 어렵다.

5. 대외관계

가. 외교 분야

(1) 대외정책의 이념적 정향과 기초

중국에서 문화대혁명이 종결된 후, 중국의 개혁지도자들은 국가의 경제발전을 위해서는 해외로부터 자본과 기술의 도입이 필수적이고 이를 위해서는 무엇보다도 대외개방정책이 확대되어야 한다는 사실을 인식하고 있었다. 이러한 정책을 결정·집행하기 위해서는 과거의 이념을 재해석하거나 폐기함으로써 개혁·개방정책을 정당화하는 작업이 필요하였다. 이에 따라 중국의 개혁·개방 시기에 대외정책결정에 있어 유연성을 확보하기 위한 이데올로기의 도구화 현상이 두드러지게 나타났다.

중국당국이 대외개방을 하고 세계경제와의 일체화를 추진한다는 사실은 정치적으로도 중대한 의미를 가진 것으로 해석되었다.

중국의 개방노선의 선택은 이른바 ‘제국주의론’과 ‘식민주의론’ 혹은 세계혁명사상을 포기하고 세계와 공존하겠다는 것을 선언한 것과 같은 의미였다. 문화대혁명 중에 내걸었던 “세계의 농촌(즉 도상국, 제3세계)이 도시(선진국)를 포위한다”는 구호에서와 같은 세계전략은 더 이상 존재하기 힘들었다. 중국이 취한 개방의 방향은 최종적으로 세계 공통의 규범을 만들고 유지하며 또 그것에 따른다는 의미에서 세계주의와도 통하였다. 이러한 대외 개방은 결코 대내 정치와 무관하지 않았다.²⁴

북한의 경우에 1990년대 이후 대내외 환경이 변화함에 따라 냉전시기처럼 이념적 정향에 기반을 두고 대외정책을 결정·집행하는 것이 어렵게 되었다. 1990년대 초반 소련과 동구 사회주의 국가들이 붕괴하고 1990년대 중반 이후 계획경제의 모순과 그로 인한 내부경제의 피폐화가 극한점에 도달하면서 대외정책의 기초 또한 점차적이지만 변화하지 않을 수 없게 되었다. 물론 1998년 개정 헌법 등에 규정된 바에서 알 수 있듯이, 일견 대결적인 국제정세 인식에는 변화가 없어 보이지만 형식적인 선언 수준의 이념적 정향과 실제적인 정책기조 사이에는 일정한 간극이 존재하는 것으로 보인다. 북한의 고전적 사회주의 이념에 의하면, 선진자본주의 국가는 곧 제국주의 국가를 의미하기 때문에 선진자본주의로부터의 자본과 기술 도입은 ‘제국주의에 경제적으로 지배당하는’ 것이 되기 때문이다.

북한은 2002년 7·1 조치 이후 신의주, 개성, 금강산 등지를 특구로 지정하는 등 대외개방적인 자세를 견지해 나가고 있고,

²⁴ 나카가네 카츠지, 이일영·양문수 역, 중국경제발전론 (서울: 나남출판, 2001), p. 332.

2000년 남북정상회담을 전후하여 가급적 많은 국가들과의 선린 우호관계를 유지하려고 노력하고 있을 뿐만 아니라, 1990년대 중반 이후 국제기구와 NGO들의 인도적 지원을 수용하고 경제개혁을 위해 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구에 가입을 모색하는 등 적극적인 다자외교를 전개해 가고 있다. 이러한 북한의 변화 모습은 과거 중국의 개혁·개방 초기와 비슷하게 국가이익을 규정하는 기준으로서 무엇보다도 경제의 중요성이 점차 부각되고 있다는 것을 반증한다.

그러나 북핵문제에 대한 북한의 대응자세에서 알 수 있듯이, 북한당국은 분쟁적인 국제문제에 대해 전향적인 입장을 보여주지 못하고 있다. 이는 북핵문제가 본질상 정치적 단위(political unit)의 자기보존(self-preservation)이라는 핵심적 이익과 가치(core interests and values)와 관련되어 있기 때문이다. 정책행위자들은 북핵문제 등과 같이 생존을 위해 확고히 해야 한다고 인식하는 체제안전보장 문제에 대해서는 어떠한 희생을 치루더라도 그것을 성취해 내려고 한다.

따라서 북한당국은 과거에 비해 대외정책결정에 있어 점차 이념적 정향을 약화시키면서 경제적 이슈와 관련한 정책영역의 중요성을 점차 강조하는 정책방향을 견지할 것으로 전망된다. 하지만 그렇다고 해서 기존의 전략적이고 군사적인 핵심적 정책영역의 중요성을 무시하지도 않을 것이다. 앞으로 북한의 대외정책에서 나타나는 기조는 “대포냐 빵이냐”의 논쟁처럼 상호모순적인 국가목표 간의 우선순위(priority),²⁵ 즉 체제안보와 경제발전 간 최적의 균형이 무엇인가에 따라 부단히 변화해 나갈 것이다.

²⁵ 이에 대해서는 최종기, 신국제관계론 (서울: 博英社, 2000), pp. 284~285 참조.

(2) 대외정책 결정구조

대외정책이란 한 국가가 그의 국력을 가지고 자신의 국가목표를 추구·달성해 가는 행위를 말한다. 이 과정에는 공식·비공식적으로 영향을 미칠 수 있는 개인, 집단, 조직들이 참여하여 하나의 정책결정 체계를 이룬다. 그러나 사회주의 정치체제는 그 속성상 이러한 정책결정 체계에 대한 접근이 극히 일부 지도자들에게만 허용되고 있어 대외정책과정에 대한 관찰에는 여러 어려움이 따른다.²⁶

중국의 경우, 개혁 이전 정책결정과정에는 몇 가지 핵심적인 특징들이 나타난다. 정책결정기구 및 그 운영의 낮은 제도화 수준, 카리스마적인 리더십에 의한 유아독존식의 자의적인 정책 결정, 정책결정과정에 대한 이념과 정치의 절대적인 영향력, 횡적·종적인 여러 가지 형태의 비공식적인 연계(informal networks)의 생성과 소모적인 정쟁의 희생양으로의 전략, ‘협상과 타협’보다 ‘강제와 순응’의 정책결정과정 등이 그것이다.²⁷

그러나 개혁·개방 이후 이러한 특징들은 변화하게 된다. ㉠ 정책결정과정에 참여하는 단위 및 조직 그리고 성원 변화와 운용체제의 제도화 수준 제고, ㉡ 모택동과 같은 카리스마적 리더의 부재 및 그로 인한 개인적 권위에 대한 의존도 하락, 그리고 정규조직을 통한 결정과정의 제도화와 합리화 및 원로들의 주관영역 분

²⁶ 본래 상층부의 정책과정이란 그 본질상 보안에 매우 민감할 수밖에 없고, 게다가 사회주의 체제와 같이 극도로 통제된 폐쇄체제에 있어서는 정책결정과정의 실증적인 접근이 더욱 어렵기 때문에 체계적인 연구에는 난점이 있다. 정재호, “중국의 정책과정 연구,” 정재호 편, 중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류 (서울: 나남출판, 2000), p. 123.

²⁷ 위의 글, pp. 138~139.

화에 따른 집단 리더십 형성, ㉔ 전반적으로 이데올로기 역할의 급속히 퇴조, ㉕ 비공식적 연계의 중요성 감소와 생존과 보호'가 아닌 '정책추진과 승진'과 같은 동기에 의한 연계의 재정립과 재생산, ㉖ 협상과 타협의 정책결정과정 일반화 등이 그것이다. 특히 비공식적 연계와 관련해서는 기존의 동향(同鄉), 동학(同學), 동행(同行) 이외에도 원로, 고급 간부 및 원로의 자제나 친척을 의미하는 태자당(太子黨), 당·정 고위인사들의 비서 출신인 비서방(秘書幫) 등의 역할과 기능이 증대되었다. 그리고 각 부문의 이익을 대변하고 관철하는 비공식적 연계의 기능도 증대하였다. 개혁·개방이 확대되면서 중국 대외무역경제합작부와 같은 기구는 대외정책의 결정 및 집행 과정에서 상당한 영향력을 행사하는 기구로 등장하였다. 1978년 이후 중국내 산업발전을 위해 수출주도의 개발전략이 채택되어 대외무역과 외자 유치에 대외관계에서 중요하게 됨에 따라 정책 결정뿐 아니라 집행에서도 상당한 실권을 차지하게 되었다.²⁸

이상의 같은 개혁기 중국의 정책과정에서 나타난 특징을 2000년 이후 북한의 대외정책 결정구조에 대비해 보면 다음과 같은 점을 설명할 수 있다. 첫째, 김일성 사망 이후 과거 형식적이거나 최고 정책결정 기능을 담당하였던 정치국이 유명무실화되는 등 정책결정기구에는 여전히 낮은 제도화 수준을 보이고 있다. 그러나 대외정책결정에 있어 외무성의 역할이 강화되고 국방위원회의 외교적 기능이 보완되는 등 부분적인 제도화 현상도 나타나고 있다. 둘째, 정책결정기구의 낮은 제도화 수준은 북한정치체제의 구조적 특성에서 비롯되며, 이는 김정일의 카리스마적인 리더십에

²⁸ 위의 글, pp. 139~144.

의한 유아독존식의 정책결정이 지속되는 것을 의미한다. 셋째, 유아독존식의 정책결정과정에도 불구하고, 북한당국은 2000년 이후 선진 자본과 기술의 도입을 위해 한층 더 개방적이고 유연한 모습을 보이면서 경제특구 지정을 통한 외자유치에 적극적으로 나서는 모습에서 알 수 있듯이, 정책결정과정에 대한 이념 및 정치의 절대적인 영향력이 과거보다 약화되는 추세에 놓여 있다. 앞서 중국의 사례에서 분석하였듯이, 북한이 개방노선을 선택하고 세계경제 속으로 편입하려고 한다는 것은 점차 과거의 혁명방식을 버리고 세계와 공존하며 최종적으로는 세계 공통의 규범을 따를 것이라는 점을 의미한다고 해석할 수 있다. 넷째, 정책결정에 대한 이념과 정치의 영향력이 감소해 감에 따라 모든 권력이 김일성 및 김정일로부터 나와 다시 그에게로 수렴되는 오랜 반복과정에서 구축된 비공식적인 연계가 권력 배분과 생존·보호 획득을 위한 안전망(safety-net)으로서의 주된 역할 이외에도 개혁·개방을 위한 특정정책의 성과 배분 기능에도 관여할 가능성이 높아졌다. 따라서 과거 최우선적으로 생존과 보호를 위해 주체사상이나 김일성·김정일의 어록에 가장 근접한 특정 정책을 최종 선택하였을 때보다는 보다 실용주의적인 방향에서 정책대안을 모색하는 것이 가능하게 되었다. 다섯째, 2000년 이후 적어도 ‘경제적 영역’의 정책결정과정에 있어서는 김일성·김정일에 대한 충성과 이념의 잣대 및 정치적 고려에 의한 ‘강제와 순응’ 이외에도 종적·횡적인 비공식적 연계에 기반한 ‘타협과 협상’이 정책결정 과정에 게재되는 범위가 보다 확대되어가고 있다.

(3) 전방위외교와 실리외교

중국은 개혁정책을 결정한 1978년 11기 3중전회에서 대외정책에 있어서도 모택동의 혁명외교노선을 이탈하는 결정을 내리게 되었다. 덩소평은 “목전의 형세와 임무”라는 글에서 1980년대 중국의 3대 국가목표로 반패권, 조국통일, 현대화 건설을 설정하고 이 중 현대화 건설을 가장 핵심적인 과제로 설정하였다. 이에 따라 중국의 대외정책도 모택동 시기와는 달리 경제발전을 뒷받침하는 방향으로 변화를 보였다.

중국은 1970년대 초반부터 추진해오던 미·중·일 반소 연합체제가 결실을 보게 되고, 1979년 미국과 공식 수교관계를 수립한 이후 소련의 아프가니스탄 침공을 계기로 의미 있는 진전을 이루다가, 1981년 등장한 레이건(Ronald Reagan) 행정부의 반공산주의 정향으로 인해 다시 긴장관계를 이루게 되었다. 중국은 미국의 대대만 대규모 무기 판매와 그로 인한 미·중관계의 긴장, 소련 내부정치의 변화 등을 고려하여 10여년 넘게 견지해오던 ‘반소 반패권’의 노선을 벗어나고 1981년 11기 6중전회에서 천명되고 1982년 중국공산당 제12차 전국대표대회의 ‘정치보고’에서 명명된 ‘독립자주외교노선’을 내세우게 되었다.

새로운 노선에 따른 중국의 대외정책은 한마디로 전방위외교와 실리외교를 전개하여 개혁·개방정책의 성공 및 4개 현대화 실현에 유리한 안정적인 주변환경 조성을 목표로 하고 있었다. 이는 첫째로 제1세계인 미·소에 대해서는 반패권주의에 입각한 등거리외교를 실시하는 것이었고, 둘째는 제2세계인 유럽의 선진국가과는 체제에 관계없이 문화를 개방하는 다변적인 성격의 전방위외교를 전개하는 것이었으며, 셋째는 제3세계 국가에 대해서

는 신국제경제질서를 기반으로 하는 남남합작외교를 적극적으로 수행해 나가는 것을 내용으로 하였다. 중국은 이러한 외교정책을 통해 1980년대 들어 미국, 소련에 버금가는 외교적 실력을 행사할 수 있었고, 그를 토대로 평화로운 주변환경 조성 및 선진기술 도입을 이루어 급속한 경제발전을 달성할 수 있었다. 즉 전방위 외교와 실리외교를 바탕으로 대외정책 운용의 유연성을 확대하여 경제발전에 필요한 어떤 국가와도 교류를 하였다. 이러한 중국의 대외정책은 1989년 6월 천안문 사건과 국내외적 정세 변화로 인해 위기의식이 고조되고 이에 따라 소위 ‘반화평연변’ 전략이 나오기 전까지 크게 변화하지 않았다.²⁹

이에 비해 북한은 사회주의권이 해체되고 그로 인해 진영외교의 대상이 없어진 조건에서 1990년대 중반부터 서서히 서방국가와의 관계개선의 필요성에 주목하게 되었고, 남북정상회담을 계기로 서방국가와의 관계개선을 확대하기 시작하였다. 북한은 남북정상회담을 계기로 남한과의 공존을 인정하였고, 남한과의 경제협력의 필요성을 수용하였으며, 국제사회에 대해 전향적 자세를 보임으로써 서방국가들의 태도 변화를 유도하여 활발한 외교관계 수립활동을 전개할 수 있었다. 그리고 이를 통해서 북한은 2000년 하반기에 이루어진 조명록과 올브라이트의 상호 방문을 기초로 북·미관계의 획기적 진전의 계기를 마련할 수 있었다.

그러나 2001년 부시 행정부가 공식 등장하여 대북강경정책을 추진하게 됨에 따라 북한은 우회적인 방향으로 대외관계를 전환하여 미국의 대북압박을 피해가려고 노력했다. 즉 북한은 남측과

²⁹ 강준영·전병근, *한권으로 이해하는 중국*, (서울: 지영사, 2004), pp. 298~299.

의 교류·협력사업을 확대하고 ‘민족공조’를 강력하게 요구하는 한편, 중국·러시아 등과의 우호관계를 확립하고 유럽연합과의 전방위적인 관계정상화를 위해 노력하였다. 북한은 이 같은 대외 관계 개선을 통해 1994년 ‘제네바 합의’ 때와는 다르게 비교적 고립된 상황에서 벗어나 미국과 상대하는 상황을 조성하였고, 서구 사회의 대북 인도적 지원과 자본주의권과의 경제협력 증대를 모색하여 북핵문제로 인한 불안정한 안보상황의 지속에도 불구하고 보다 진전된 개혁·개방 조치를 실행할 수 있게 되었다.

하지만 북한의 미국을 우회한 전방위외교와 실리외교가 북핵 문제 등 국제사회의 우려를 낳고 있는 안보문제에 대한 완전한 해결 방안이 마련되지 않은 가운데 경제를 빠른 속도로 회생시키는 데 도움을 줄 수 있으리라고 기대하기는 어렵다. 9·11 테러 이후 변화된 국제환경과 부시 행정부의 강경한 대외정책 그리고 서방국가들의 근본적인 대북 불신 등을 고려한다면, 북한의 우회적인 전방위외교와 실리외교가 소규모적인 경제협력에서는 소기의 성과를 달성할지 몰라도 중장기적인 경제개발의 성공을 위해 개혁·개방정책의 여건을 조성하는 데에는 명백한 한계를 가질 수밖에 없다.

북한은 북핵문제로 인해 서방 국가들과의 교역이 줄어든 상황에서 동남아 지역의 풍부한 자원보유국가로부터의 원자재 및 식량 수입 등 무역의 다변화를 꾀하는 동시에, 정치적인 면에서도 이들 지역 국가들과의 협력을 강화하고 있으나, 북한의 수출상품 생산능력 제약으로 이들 국가에 대한 수출을 획기적으로 증가시키기 어렵고, 경화 부족으로 자본 및 선진기술 도입의 증대도 현실적으로 도달하기 어렵기 때문에 한계를 가질 수밖에 없다.

(4) 대미관계

사회주의 국가의 개혁·개방은 경제적 어려움에서 출발하여 시장을 도입하고 대외개방을 추진한다는 공통점을 가지고 있으면서도 이를 추진하는 주체세력, 시장의 도입과 기능 정도, 정치체제의 변화 정도 그리고 주변관계의 측면에서는 상당한 차이점을 보이고 있다. 특히 북한에게 대외개방을 위해서는 우호 환경이 중요하지만, 현재 이는 결코 우호적이지 않다. 북한의 경우에는 외부 환경 중에서도 북·미관계 개선이 가장 중요하다. 북·미관계가 개선되지 않으면, 남북관계 개선도 한계를 가질 수밖에 없고, 북한 개혁·개방 성패도 외부로부터의 자본과 기술의 도입에 달려 있기 때문에 궁극적으로는 북·미관계 진전 여부에 종속될 수밖에 없다.³⁰

<표 VIII-3> 소련·동유럽·중국·북한의 개혁·개방 비교

		소련/동유럽	중국	북한
차 이 점	엘리트수준	반체제 엘리트의 존재	상대적 인정	강한 통합
	시장화정도	급격한 시장화	점진적 시장화	미시적 시장화 (부분시장)
	정치체제	급격한 변혁	유지와 변화	전통 체제 수령제 고수
	주변관계	우호적	선택적(우호적)	긴장관계 -변화 추구
공통점		경제적 어려움, 시장 도입		

(자료) 정영철, 북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의 (서울: 선인, 2004), p. 32.

³⁰ 박형중, 북한의 경제관리체제, pp. 281~283; Marcus Noland, "North Korean in Global Perspective," in Chang-Ho Yoon and Lawrence J. Lau (ed.), *North Korea in Transition: Prospects for Economic and Social Reform* (Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2001), p. 88 참조.

사회주의 국가들의 개혁·개방 사례를 분석해 보면, 대내 경제 개혁을 어렵게 하는 고도 군비지출의 축소, 대내외 안보위협 의 감소, 서방과의 경제관계의 확대 등이 성공을 위한 전제조건으로 서 작용하였다. 중국이 1978년 개혁·개방정책을 결정하였을 때, 중국은 미국과 반소 패권주의연합(一條線)을 이루고 있었기 때문 에 서방으로부터의 대내외 안보위협은 없었다. 그리고 미국과의 화해를 통해 서방으로부터의 자본과 기술 도입, 생산된 상품의 시장 확보 등이 용이하게 이루어질 수 있었다.

그렇다고 미국의 대북 경제제재 해제가 단행된다고 해서 북한 이 단기간에 실질적인 효과를 거두기는 어렵다. 미국의 대북 경 제제재 해제가 구조개혁을 목적으로 하는 국제금융기구로부터의 차관과 기술 도입을 자동적으로 보장하는 것도 아니고, 차관과 기술을 도입하였다고 하더라도 단기간에 국제시장에서 경제력을 갖춘 상품을 생산하기가 어렵기 때문이다. 그러나 미국의 대북 경제제재 해제는 미국이 북한을 국제사회의 일원으로서 인정했 음을 의미하는 것이고,³¹ 이는 북한에 투자를 원하는 민간기업들 의 정치적 부담을 덜어주고, 외부로부터의 투자의 활성화를 이끌 어낼 수 있는 유리한 환경을 조성해 주는 데 기여할 수 있다.³²

³¹ 조동호·김상기, 미국의 대북체제 완화의 경제적 효과 (KDI 정책포럼, 1999. 10), p. 9.

³² 정영철, 북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의 (서울: 선인, 2004), pp. 122~124.

나. 대외경제 분야

(1) 대외경제정책

민트(Hla Myint)의 동남아시아 국가를 대상으로 한 연구에 의하면 개방적 경제는 폐쇄적 경제보다 경제발전에 효과적이다.³³ 거셴크론(A. Gerschenkron)이 말한 ‘후발성의 이익’³⁴을 거론할 필요도 없이 근대역사에서 이른바 자력갱생노선으로 경제발전에 성공한 나라는 없다. 개방론에 대한 여러 비판³⁵에도 불구하고 많은 국가들의 개발과정을 고찰해 볼 때 대외개방이 경제발전을 촉진하는 여러 가지 이유들이 제시된다.³⁶ 그것은 첫째, 국제무역의 이익(gains from trade), 둘째, 부족한 자본의 도입, 셋째, 부족한 기술의 도입, 넷째, 규모의 경제성(economics of scale) 이용, 다섯째, 국제시장 참여와 경쟁을 통한 효율성·경쟁력의 향상 등이다.

중국공산당은 1978년 12월에 열린 제11기 3중전회에서 경제체제의 개혁과 함께 대외개방정책을 결정하였다. 그 후 대외개방정책은 지속적으로 확대·발전되어 왔는데, 이는 중국의 경제성장 및 현대화를 위한 주요 전략으로서 가장 일찍 그리고 가장 광범

³³ Hla Myint, *Economic Theory and the Underdeveloped Countries* (Oxford University, 1971), Ch. 12.

³⁴ A. Gerschenkron, *Economic Development in Historical Perspective* (Harvard University Press, 1962).

³⁵ 프랑크(A. Frank)의 저발전의 발전(development of underdevelopment)론, 아민(S. Amin)의 불평등 발전(unequal development)론, 카르도소(F. H. Cardoso)의 연합중속적 자본주의론, 산토스(D. Santos)의 신중속론, 셴켈(O. Sunkel)의 지배와 중속론 등의 중속이론 주장들이다. 이들의 주장에 의하면, 개방은 곧 선진 자본주의 국가에 대한 중속을 의미한다.

³⁶ 나카가네 카즈지, 중국경제발전론, 328~329쪽.

위하게 취해진 개혁조치 중 하나였다. 대외개방정책은 전통적 사회주의 계획체제 하에서의 봉쇄적·반봉쇄적 경제를 개방형 경제로 전환시키기 위한 정책의 일환이었다. 중국식 표현을 빌리자면, ‘두 개의 시장과 두 가지 자원(兩個市場 兩種資源)’의 사용 효율성을 제고하여 생산요소의 국제적인 재배치가 가능하게 되고 국내외 비교우위를 상호보완적으로 활용할 수 있도록 함으로써 궁극적으로는 국가경쟁력을 강화시키려는 전략이었다.³⁷

중국은 대외개방정책의 성공적인 추진으로 상품수출과 관광수입 그리고 외자유치 등을 통한 대규모 외화 획득을 달성할 수 있었고, 이를 이용하여 중국경제의 현대화에 필요한 자본재와 물자, 기술을 해외로부터 도입할 수 있었다. 외자의 활용과 해외시장으로부터의 상품 및 기술의 도입은 중국 경제의 효율성 향상에 결정적인 역할을 담당하였다.³⁸

중국의 대외개방정책은 점진적인 추진전략에 의해서 수행되었다. 점진적인 추진전략은 지역적으로는 동부연해지역을 우선적으로 개방하는 지역경사정책으로 나타났다. 지역경사정책은 중국이 개방 초기에 선택한 지역개방정책의 표징으로서 1979~1991년 동안 추진되었으며, 1992년 이후부터는 이러한 지역경사정책의 성공을 기반으로 하여 중국 내륙까지 이어지는 전방위개방정책이 추진되었다.

중국의 지역경사정책은 전통적 사회주의 체제로부터 개방체제로 이행하면서 중국내 경제에 대한 충격과 시행착오에 따른 비용

³⁷ 백권호, “중국의 외자도입,” 유희문 외, 현대중국경제(증보판) (서울: 교보문고, 2005), pp. 419~420.

³⁸ 오승렬, “중국무역관리체제 개혁과 무역의 신장,” 유희문 외, 현대중국경제(증보판) (서울: 교보문고, 2005), pp. 373~374.

부담을 최소화하기 위한 전략의 일환에서 채택되었다. 이는 중국의 동부연해지역을 우선적으로 개방해 나간다는 기본원칙 하에 이 지역에 외자를 유치하고 시장경제체제를 구축하기 위하여 다양한 인센티브와 자원의 집중배분을 유도해 나간다는 내용을 골자로 하였다. 전체적으로 보아 이 정책은 경제특구(점)-연해개방도시(선)-연해개방구(면)-내륙(전방위)으로 이어지는 총체적 지역개발전략의 구도 하에서 추진되어 나갔다.

북한의 경우, 해방 이후 오랜 기간 ‘자력갱생’에 입각한 대내지향적 경제정책을 추진하여 왔기 때문에 대외경제부문은 자립적 민족경제전선노선의 보조적인 기능만을 수행해 왔다. 수입은 북한 자체로 생산할 수 없거나 대내수요 충족에 부족한 필수불가결한 품목에 한정하였으며, 수출은 수입수요를 충족하기 위한 외화획득의 일환으로 이루어졌다. 이 같은 대외경제정책은 한편으로는 경제적 합리성보다는 사회주의 국가들 간의 정치관계 유지를 위한 비현실적인 대외무역 및 경제협력으로 나타났고, 다른 한편으로는 비교우위와 상관없이 자급자족경제를 지향하는 경직된 계획체제의 보완 수단으로 나타났다.

그러나 북한의 대외경제정책은 1990년대 초반 사회주의권이 붕괴하고 대내외의 경제환경과 여건이 급격하게 변화하면서 이에 적응하기 위해 변화를 거듭하고 있다. 북한은 북한체제 성립 이래 최대의 위기 중 하나로 간주되었던 소위 ‘고난의 행군’ 시기를 넘기면서 체제정비를 마치자, 대외무역 및 경제개방 확대를 위한 헌법 개정(1998. 9) 등 일련의 조치를 취하면서 남북정상회담을 개최하고 서방국가와의 대외관계를 확대하는 한편, 자체의 경제적 수요에 의해 시간이 흐를수록 대외개방의 폭을 확대해 왔

다. 특히 경제특구를 조성하고 경제지원을 위한 정책의지를 확실히 내보임으로써 대외개방의 속도 또한 가속화하고 있다.

이 같은 대외경제정책의 추진은 현재 북한 경제부문뿐만 아니라 사회부문의 개방을 선도적으로 유도하는 역할을 담당하고 있다. 북한 대외경제정책의 범위와 속도만큼 경제사회의 폐쇄성 또한 완화되고 있다. 북한당국은 형식적으로는 대외개방의 확대와 함께 증가하는 수정주의, 개인주의, 사대주의 등 ‘이색 사조’의 척결을 강조하지만, 현실적으로는 이러한 대내 선전활동에도 불구하고 지속적으로 대외개방의 폭을 넓히고 속도를 높혀 나가고 있음을 알 수 있다.

북한의 경제특구 설정 및 대외무역 확대 노력 등 대외경제정책 변화는 냉전시대와 같이 자본주의와 사회주의로 양극화되었던 세계경제가 자본주의 시장경제로 단일화 됨에 따라 나타나는 불가피한 선택이라고 볼 수 있다. 특히 현재의 북한체제 변화 양상은 사회주의권이 붕괴된 상황에서 북한의 내부적 필요에 의해 시장경제와의 접촉을 외면할 수 없는 환경에서 비롯된 것으로서, 남북정상회담 이후 특정부문의 개혁·개방 조치는 중국의 개혁·개방 초기 단계에 단행되었던 수준을 오히려 능가하기조차 하고 있다.

따라서 향후 북한의 대외경제정책은 과거와 같은 소극적이고 폐쇄적인 대외경제정책으로 다시 회귀하기는 어려울 것이며, 오히려 과거에 강고하게 견지하고자 하였던 대외경제정책상의 사회주의적 요소들이 점차 축소·완화되는 방향으로 발전해 나갈 것이다.

(2) 대외경제 관리체계

전통적인 사회주의 계획경제에서는 자원의 효율적 배분보다는 경제발전과 국가경제의 안전성 등 전략적 측면을 더욱 중시한다. 사회주의 계획경제에서는 시장기구가 아닌 대외무역계획에 의해 무역의 규모나 구조 그리고 무역 상대 등이 결정되며, 무역계획은 전체 경제의 운영을 위한 국가경제계획의 일부분으로 간주된다. 따라서 개방 이전 중국의 대외경제 관리는 소수의 전담기구에 의해 이루어졌으며, 대외무역정책은 ‘자력갱생’의 개념에 기초한 사회주의 경제계획에 맞추어져 실행되었다.

따라서 중국의 경우, 1970년대 초반 서방과의 관계개선이 이루어져 대외경제관계가 확대되면서 본격적인 개방에 앞서 대외무역체제를 개혁하기 시작하였다. 중국 대외무역부는 1974년부터 대외무역체제에 대한 연구와 개혁에 착수하여 1978년까지 부분적인 무역 분권화를 추진하였다. 중국의 대외무역체제 개혁이 경제개혁에 앞서 추진된 것은 무역부문이 다른 부문보다 국가에서 통제할 수 없는 외적 영향요인을 많이 받았기 때문이다.

그러나 개혁·개방 이후에도 사회주의 경제체제의 기본 골격은 그대로 유지한 채 행정기구의 개편이나 부분적 무역분권화를 통해서 해결하려고 함으로써 한계에 봉착하였다. 대외개방의 확대와 더불어 무역관리기구를 일원화하였으나 경제부처가 마치 기업의 생산부서와 같이 세분화되어 있었기 때문에 문제가 발생하면 먼저 이들 기구를 통폐합하거나 다시 세분화하는 전형적인 관료주의적 방식으로 문제를 해결하려고 하였다. 따라서 1980년대 대외경제 관리체제에서 중앙집권적 국가독점무역체제는 크게 변화하지 않았다고 볼 수 있다. 무역 분권화로 혼란이 나타나면

꾸준히 ‘정책통일, 계획통일, 대외통일의 원칙’을 강조하던 것이 1980년대 중국 대외경제부문의 방침이었다.

북한의 경우, 1990년대 후반부터 정무원을 내각으로 바꾸는 등의 권력구조 개편과 함께 대외경제 관리기구들을 개편하기 시작하였다. 2002년 7월 조치 이후 대외경제 부문이 한층 더 중요해짐에 따라 무역성의 권한을 강화하고 인원을 교체하는 한편, 대남 경제협력 기구도 개편하는 등 한층 대외개방에 걸맞은 제도 개선을 추진하고 있다.

그러나 이러한 대외경제기구들의 개편은 정부부문과 생산부문이 하나로 통합된 ‘정기불분(政企不分)’의 소비에트 국가생산체(state production establishment)의 한계를 뛰어넘지 못하고 있다. 즉 무역성으로의 대외경제 관리기구의 개편은 하부 단위의 분권화가 이루어지지 않은 채 정책집행상의 혼란과 예산낭비 등을 줄이기 위해 사회주의 체제에서 가장 관례적으로 행하는 개혁 조치로서의 성격을 갖는다. 사회주의 체제에서 대외개방을 확대하는 과정에서 흔히 각 기업이나 부문별로 무역권을 인정하여 ‘기관본위주의’ 등 이기주의나 개인주의 그리고 자유화 경향 등으로 인한 경쟁과 혼란이 발생하면 손쉽게 국가계획무역의 필요성을 강조한다.

북한의 경우에도 대외개방이 확대되면, 무역기업들이 수출량을 늘리기 위한 상품 확보에 경쟁적으로 나서 가수요를 불러일으킴으로써 국내가격의 양등이 초래되고, 반면 해외시장에서의 과당 경쟁에 의한 수출가격의 하락으로 손실을 보는 기업들이 나타날 것이다. 또한 현재 중국에서 많이 유입되는 내구소비재의 무분별한 수입이 이루어지고 중복적인 설비도입이 이루어지면서 국민

들의 외제선호 소비풍조가 증대하고 정부의 보조금 지급으로 재정적자가 심화되면 외화낭비와 무역역조 심화를 축소하기 위해 관련 기구의 통폐합과 세분화를 반복적으로 실시함으로써 시행착오를 반복할 것이다.

특히 북한의 전반적인 경제체제의 변화 단계가 중국에서처럼 ‘공유제를 기초로 한 계획적 상품경제’ 단계로 진입해 가더라도 북한의 대외경제체제는 원칙적으로 자유시장 경쟁원리의 적용을 배제할 수밖에 없을 것이다. 개혁을 통해 형식상 무역기업을 포함한 모든 기업의 소유와 경영권의 분리를 강조하겠지만, 여전히 경영권의 행사는 국가계획과 관리에 복종할 수밖에 없을 것이다. 그러한 상황에서 무역업무의 진정한 자율경영은 실현될 수 없는 것이 당연할 것이다. 따라서 이러한 북한 대외경제 관리체제에 대한 개혁은 본질적으로 시장경제의 본질에 대한 이해 부족과 이데올로기 및 체제적 인습의 답습에 따른 법·제도적 장치의 구비 부족이나 부재로 시행착오를 반복할 것이다.

(3) 대외무역

중국의 경우, 수출주도형 성장정책을 추진하면서 무역의존도는 1978년 10% 수준에서 1992년 38.1%로 증가하였다. 이 기간 동안 수출입상품구조를 보면 수출에서 공업제품이 차지하던 비율은 경공업 중심의 공업화가 가속화되면서 1978년 46.5%에서 1992년 79.9%로 증가하였고, 수입에서는 공업원료와 기계설비에 대한 수요 증가로 1980년 65.2%에서 87.5%로 증가하였다. 또한 홍콩이 중국의 중계무역 중심지 역할을 수행하면서 1980년대 후반부터 아시아권 교역 비중이 크게 증가하였고, 홍콩이 차지하는 비율은

1982년 15.9%에서 1992년 35.1%로 증가하였다.

북한의 경우, 북핵문제로 인한 국제적 지원의 감소와 통상제재의 강화 그리고 일본인 납치문제로 인한 일본과의 관계 악화 등으로 외화 및 구호물자 조달에 큰 압박을 받는 가운데에서도 중국·러시아 등과의 교역을 확대하는 한편, 대외무역의 중요성을 인식하고 해외로부터의 물자 도입 및 상품 수출 확대에 주력하여 왔다. 그 결과, 남한 및 국제사회의 지원성 교역확대에 따른 플러스 경제성장에 힘입어 북한의 무역규모는 2002년 이후 3년 연속 증가세를 나타내고 있다. 북한의 대외무역 실적은 북핵문제 등으로 대외환경 악화가 지속된 상황에도 불구하고, 1991년 이후 최대치를 기록하면서 연중 확대되는 추세에 있다.

이 같은 북한의 대외무역 증가는 최근 북한경제 회복에 절대적인 영향을 미쳤다. 한 연구³⁹에 따르면, 1999~2003년 동안 북한의 대외무역 증가로 인한 북한의 경제성장률은 연평균 2.4%로, 한국은행이 추정하 동 기간의 북한 경제성장률인 2.8%의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 이처럼 북한 대외무역의 경제성장에 대한 높은 기여도는 생산설비의 노후화로 인한 생산성 저조, 공장가동에 필요한 에너지 및 투자재원의 부족, 사회주의 생산체제상의 문제 등에 기인한다.

한편 북한의 대외무역에 나타나는 특징 중 하나는 지나치게 중국에 대한 무역의존도가 높다는 것이다. 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 2004년에 무려 48.5%를 차지하였는데, 2005년 1~9월에는 또 다시 교역량이 전년 동기대비 34.2% 증가

³⁹ 이영훈, 『북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과 분석』, 금융경제연구 제201호 (서울, 한국은행, 2004) 참조.

하여 대일 교역량이 줄어드는 이유 등으로 꾸준히 증가세에 놓여 있다.⁴⁰

그러나 북한의 대외무역구조에서 거래품목의 많은 부분이 다른 시장으로 대체가 불가능한 것이어서 중국에 대한 무역의존도는 쉽게 해소되기 어렵다. 에너지, 철강, 기계, 식료품 등 많은 품목이 유리한 관세, 저렴한 물류비, 외화난 등에 의해 쉽게 다른 시장으로 옮겨갈 가능성이 적다. 이것은 일본시장에서 거래되는 대부분 품목이 한국이나 다른 나라 시장으로 대체하기가 용이한 것과는 대비되는 현상이다.

(4) 경제특구

체제전환국의 경제특구(special economic zone)⁴¹는 국제경제학적 관점에 의거, 주로 자본과 기술은 부족하나 대량의 노동력을 갖고 있는 지역에서 비교우위의 원칙에 따라 가공수출구 또는 자유무역지대의 형식으로 설치되었다. 이 같은 경제특구의 설치에 따라 다양한 경제성분의 존재와 시장조절, 경제자주권의 확대 등을 통한 대외지향형 경제형태가 가능하게 되었다.

⁴⁰ 통일부, 주간북한동향, 767호 (2005. 11. 25~12. 1), p. 26.

⁴¹ 경제특구는 그 형태에 따라 ㉠ 무역형, ㉡ 공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형, ㉢ 과학기술 개발 및 첨단기술 도입을 위한 과학기술형, ㉣ 다목적성의 종합형 등으로 구분할 수 있다. 洪翼杓, 북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향 (서울: 對外經濟政策研究院, 2001), 제3장 1절 참조. 최근에는 단순한 외자유치 수단에서 벗어나 지역 내 입주기업이 자유로운 기업활동을 위해 양질의 경영자원과 인프라를 갖추고, 생산, 연구개발(R&D), 무역, 금융 등의 분야에서 지식창출을 통한 경제성장과 산업고도화를 모색하는 ‘특별행정구역’(special administrative region)의 형태로 추진되고 있다. 이에 따라 경제특구는 초기에는 무역형 또는 생산·무역형이 중심이었으나 점차 과학기술 또는 종합형으로 발전하고 있는 추세이다.

중국의 경우에도 경제특구의 설치는 중국 경제발전전략의 중대한 전환에 따른 것이었으며, 외자의 도입을 위해 세율 우대, 토지 및 염가의 노동력 제공 등의 유인책을 실행함으로써 단한 중국을 세계에 개방케 하는 시금석이 되었다. 중국이 1980년에 지정한 광둥성의 심천, 주해, 산두 및 복건성의 하문 등의 특구들은 자본주의 경제를 학습하는 실험실이었고, 이는 1984년 이후 개방을 가속화할 수 있게 하는 첨병 역할을 수행하였다.

이러한 중국의 경제특구 개발의 특징을 중심으로 현재 북한이 추진중인 특구 개발을 평가해보면, 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 우선 초기 경제특구의 개발을 통해 대외개방이 단계적으로 이루어졌다는 점이다. 초기 4개 특구 개발에 성공한 후, 1984년에 들어서 주요 항만도시 14개를 개방하였다. 중국의 연해지대는 경제특구-연해개발도시-경제개방구로 이어지는 활형 구조로 개방되었다. 이는 중국의 개방이 점-선-면으로 확대되는 추세를 반영하는 것이었다. 중국은 이 같은 전략을 통해 대외무역형 경제체제를 확립하였다.⁴²

그러나 북한에서는 중국과 같은 개방전략에 따른 경제특구 개발은 어려울 것으로 보인다. 중국은 영토가 넓고 지방 분권화의 틀이 잡혀 있었기 때문에 연안지방을 중심으로 개방의 두려움을 최소화하면서 경제특구를 개발할 수 있었다. 북한의 경우에는 중국처럼 점-선-면으로 연결되는 개방전략을 수용할 만큼 영토가 넓지 못하기 때문에 특구 개발의 충격을 곧바로 전국적으로 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 북한의 경우에는 개방에 따른 충격을 둘러싼 내부 정치동학을 충분히 고려하면서 대외개방의 확대

⁴² 강준영·전병권, 한권으로 이해하는 중국, pp. 211~212.

여부를 판단할 것으로 보인다.

둘째, 중국은 홍콩과 마카오 등 화교자본을 중심으로 한 입체적인 경제권 형성을 염두에 두고 초기 경제특구를 광동성과 복건성에 설치하였다는 점이다. 중국 경제특구의 대명사격으로 알려진 심천 특구만 보더라도 외자가 성공적으로 유입된 것은 이에 대한 상당한 인센티브가 제공되었을 뿐만 아니라, 다양한 투자요인의 제공과 함께 홍콩을 배후지로 한 투자환경 개선이 이루어졌기 때문이다.

중국의 경험에 비추어 볼 때, 개성공업지구는 나진·선봉경제무역지대에 비해 상대적으로 사회간접자본 시설이 발달되어 있고, 서울과 경기도 북부 일대의 배후경제지가 있어 성공 가능성이 높다. 개성특구는 관리지구 구성이나 역내 기업활동 등에 대한 규제가 나진지대보다 덜 경직적이며, 무엇보다도 관세와 기업소득세 등 기업투자환경이 크게 개선되었다.⁴³

일반적으로 경제특구가 성공하기 위해서는 민간경제 분야를 확대하고 시장의 힘을 강력하게 보장하여야 한다. 시장의 힘이란 특구에 참여하는 기업의 자율성을 바탕으로 한 경쟁체제가 정립된 상태를 의미한다. 따라서 우선적으로 시장메커니즘을 도입하여 경쟁이 이루어질 수 있도록 행정 및 금융제도, 기업의 구조 등을 국제적 규범을 준용하는 것이 필수적이다. 현재 전 세계에는

⁴³ 박승 한국은행 총재는 북한의 개성공단이 당초 구상대로 성공적으로 운영하고 있다며 “북한 방방곡곡에 이 같은 공단들을 지어야 한다”고 주장했다. 박 총재는 “북한은 임금이 싼데다 언어장벽이 없으며, 투자에 따른 위험이 적어 경쟁력이 낮아진 국내 중소기업들의 진출할로가 될 수 있고, 남북한의 소득격차를 줄일 수 있는 효과도 있어 한국경제의 중요한 돌파구가 될 수 있다”고 강조했다. 연합뉴스, 2005년 9월 25일 <www3.yonhapnews.co.kr/cgi-bin/naver/getnews_new?09200_50925020000633+20050925+0633>.

외자를 유치하기 위해 수백 개가 넘는 경제특구가 조성되어 있고 이로 인해 외자유치경쟁은 날로 치열해지고 있다. 이러한 현실을 감안하면 투자유치를 위한 투자환경을 조성하는 것은 매우 중요하다. 투자환경 중에서 투자자에게 가장 중요한 요소는 수익성과 투자자금에 대한 회수 가능성이다.⁴⁴

그러나 북한은 개방에 따른 체제위협 때문에 다른 경제특구들과 경쟁할 만한 투자환경을 조성하는 데 어려움을 겪고 있다. 북한은 체제유지와 경제회생이라는 상반된 목표를 두고 정책결정을 고려하여야 하기 때문에 지속적으로 어려움을 겪게 될 것이다. 궁극적으로는 북한당국이 경제회생의 목표를 이루어내지 못한다면 체제유지라는 목표 또한 달성한다고 자신할 수 없다. 북한은 이러한 점을 인식하였기 때문에 점차 ‘체제내 개혁’ 단계에서 벗어나 ‘체제의 개혁’ 단계로 진입해가고 있으며, 개혁을 이끌 동력을 외부로부터의 지원받기 위해 경제특구 등의 지정을 통해 대외 개방을 확대하면서 자본주의 세계경제로의 진입을 서두르고 있다.

그러나 북한이 설치한 경제특구들은 중국의 초기 경제특구들과 같은 대내외적 조건을 구비하지 못하고 있기 때문에 체제 전체의 변화를 견인하는 데에는 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 북한당국은 ‘모기장론’⁴⁵에서 알 수 있듯이 부단히 자본주의 유입

⁴⁴ 북한에 진출할 의사가 전혀 없는 기업에 대한 설문조사에 의하면 정치적 불안정과 기반시설의 미비가 각각 28%와 22%를 차지함. 이영선 외, 대북투자, 어디에 어떻게 (서울: 해남, 2003), p. 180.

⁴⁵ 중국에서도 개방신중론자들은 종종 ‘蠅論(蠅은 파리를 의미)’으로서 등장하였다. 창문을 열면 신선한 공기도 들어오지만 동시에 파리도 들어온다는 개방경제론이었다. 이러한 견해들은 대외개방에 따라 경제적·정치적 종속을 초래할 뿐만 아니라 자본주의의 ‘저질문화와 부패한 풍습’이 유입되어 자국의 문화와 체제가 위협해진다는 이른바 문화적 침략론이나 종속론의 일환이며, 이슬람문명권의 근본주의자들이나 이란의 보수파 주장에서 이를 찾을 수 있다.

에 대한 경계를 늦추지 않고 있으며, 특정부문에 있어서는 과거보다 정치적 통제에 더 많은 신경을 쓰고 있다. 북한은 개방의 충격을 최소화하기 위하여 평양에서 멀리 떨어진 곳에 나진·선봉 지역에 지정하였음에도 불구하고 명칭에서 ‘자유’를 삭제하고 테크노크라트들을 숙청한 사례를 이미 경험한 적이 있다. 이 같은 경험은 북한당국이 추진하는 대외개방이 불가역적인 성격을 지니고 있다고 할지라도 대내 정치동학과 그를 뒷받침하는 정치·이념적 요인들에 의해 얼마든지 흔들릴 수 있다는 것을 반증한다. 더욱이 북한지도부가 북·미관계가 개선되지 않은 상태에서 ‘화평연변’식 변화에 대한 두려움을 떨쳐버리지 못한다면 개방의 범위와 속도는 가속화되기 어렵다. 따라서 북·미관계 진전 등 대외개방환경 개선 못지않게, 김정일을 비롯한 북한의 지도부가 사회주의 체제 유지·발전이라는 교조적 입장에서 벗어나 김일성 시대로부터 지속된 경제적 모순을 제거하고자 하는 개방의지를 더욱 확고하게 하는 것 또한 중요하다.

(5) 외국자본도입

중국에 대한 직접투자는 주로 투자국 측의 요소부존 변화, 중국의 거대시장 기대라는 두 가지 요인에 의해 나타났다. 중국의 입장에서는 부족한 투자자금 도입, 선진적 기술도입, 합리적 경영방식 흡수, 고용 확대, 외자 획득 등의 효과가 있었다. 그리고 외자는 중국 국내에 성장, 수출, 외자라는 호순환의 메커니즘 형성에 기여하는 데 있었다. 외자와 성장은 당연히 밀접한 관계에 있다.

나카가네 카츠지, 중국경제발전론, pp. 330~331.

외자에 있어서 중국은 거대한 잠재시장 규모를 지니고 있고, 또한 열가로 양질의 노동력을 공급한다는 매력을 지니고 있었다. 중국이 급성장함에 따라 외국기업은 중국의 잠재성을 보고 중국에 진출하였고, 또 중국은 그들이 가지고 온 자금과 기술로 더욱 성장하고 외화가득으로 성장에 공헌하였다. 이런 방식으로 하여 더욱 많은 외국자본이 중국에 진출하는 일종의 중국 투자 붐이 일어나게 되었다.⁴⁶

중국으로 도입된 외자는 크게 ㉠ 국제금융기관 및 민간은행으로부터의 차관, ㉡ 합자(合資)·합작(合作)·독자(獨資, 100% 외자 형태) 등의 ‘3자(三資)기업’과 합작개발(보통 석유공동개발), ㉢ 상업신용(commercial credit: 리스, 보상무역, 위탁가공·조립) 등 3가지 형태로 분류된다. 1979~1992년 동안 누계 차관도입 계약액은 747억 달러로 전체 외자도입 계약액의 39.1%를, 직접투자 계약액은 1,105억 달러로 57.8%를, 보상무역 등 기타 외국인투자는 59.4억 달러로 3.1%의 비중을 각각 차지하였다.⁴⁷

중국의 외자유치 특징을 살펴보면 첫째, 중국의 개혁·개방 초기에는 외국인 직접투자에 대한 비판 및 경험 부족, 외자유치를 위한 제반 제도 및 사회간접자본 시설 등 여건 미비, 외국기업들의 관망적 태도 등으로 인해 경제건설에 필요한 외자는 대부분 차관으로 조달되었다. 그러다가 연해지역을 따라 대외개방지역이 확대되고 직접투자 관련 법제와 우대조치 등 투자환경이 점차 정비되면서 직접투자의 도입이 촉진되었다. 따라서 1980년 중반까지 직접투자는 중국의 투자와 저축 갭(gap)의 보충자로서 차관에

⁴⁶ 위의 책, 8장 참조.

⁴⁷ 對外經濟政策研究院, 中國便覽, pp. 343, 348.

대한 보완적 기능을 하였다.⁴⁸

둘째, 외국인 직접투자는 1979~1983년 개방 초기 5년간 개방 초기의 특성으로 1,300여건 60여억 달러에 머물렀는데, 이 기간 동안에는 주로 광동성과 복건성의 4개 경제특구를 중심으로 홍콩계 화교들의 투자가 대부분을 차지하였고, 기업형태에 있어서는 합작기업이 대종을 이루었다.

이상과 같이 중국의 경우, 개혁·개방 초기 미국과의 관계개선이 이미 이루어져 있는 상황이었기 때문에 외자유치가 한결 용이할 수 있었고, 따라서 외국인 직접투자가 관망세일 때 국제금융기구로부터 차관을 유입할 수 있었다.

북한의 경우에도 국제사회로부터 차관도입이 이루어지기 위해서는 국제환경이 우호적이어야 하는데, 북핵문제의 미해결로 그 성사 여부를 현재로서는 쉽게 낙관할 수 없다. 경제회생자금으로 북·일 관계정상화에 의한 일본으로부터 공공개발원조(ODA)를 우선적으로 기대할 수 있으나, 이 역시 북핵문제가 해결되지 않는 한 진전이 난망하다.

이러한 상황에서 북한은 외국인 직접투자 유치에 신경을 쓰고 있다. 북한은 1984년 합영법을 제정한 이래 나진·선봉 경제무역지대 지정을 통해 외자유치를 위한 나름대로의 노력을 기울여 왔으나 가시적인 성과를 거두지는 못하였다. 2002년 대외개방과 연관을 갖는 7·1 조치가 취해진 이후 중국을 중심으로 투자가 늘고 있고, 개성특구에 대한 남측의 투자도 확대되고 있다. 그러나 남한과 진행 중인 개성특구나 금강산관광지구의 경우는 단기간의 파급효과를 기대하기 어렵다. 북한은 개성 및 금강산 사업을

⁴⁸ 위의 책, pp. 344, 346.

통해 고용 창출 및 지대 수입 등을 예상할 수 있으나, 이러한 사업이 북한경제 회복의 실효로 이어지는 것은 비교적 장기적인 계획을 염두에 두어야 하기 때문이다. 따라서 북한은 개성 및 금강산 사업의 추진 이외에, 기간산업 및 외화벌이 주력 산업에 외자를 유치하여 내부 경제난 해소의 돌파구를 찾고자 하고 있다.

중국의 경우, 개혁·개방 초기 5년간 차관을 제외한 외국인 직접투자를 화교계 자본이 이끌었다. 반면 북한의 경우, 2002년 하반기 경제특구 지정 이후 화교자본과 같은 역할을 할 것으로 기대되던 남측의 대북투자가 크게 증가하지 않고 있다.

한편 남측의 대북 투자가 답보상태에 있는 가운데 2004년 이후 중국의 대북 투자가 급격하게 증가하고 있다. 중국의 입장에서 대북 투자는 북한 시장에 대한 장기적 선점 및 대북 영향력 증대의 효과를 거둘 수 있다. 중국은 북한시장이 여러 가지 투자 불안 요소에도 불구하고, 풍부한 지하자원과 저임의 노동력을 가진 미개척 시장으로서 투자 매력을 가지고 있다고 평가하고 있다.⁴⁹ 따라서 중국의 기업들은 북한의 지하자원 개발, 물류 등 기간산업 부문에 대규모 투자를 계획·실행하고 있는 것으로 보인다.

또한 중국당국은 대북 투자 확대를 통해 ‘경제난으로 인한 북한 붕괴’라는 최악의 상황을 미연에 방지하고, 이를 지렛대로 활용하여 북핵문제 해결에서 주도적인 역할을 수행함으로써 국제적 영향력을 강화하려는 정치적 의도도 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.⁵⁰ 중국은 2004년 들어 동북지역을 중흥시키기 위한 이른바

⁴⁹ “중, 북한시장 공략 장기계획,” 연합뉴스, 2004년 5월 31일; “중 기업인 ‘북한은 잠재력 큰 시장,’” 요녕조선문보, 2004년 11월 2일. <www.globalwindow.org/front/nk01/nk01_list.jsp>.

⁵⁰ 중국의 대안유리공장 건설 무상지원은 우방귀 전인대 상무위원장의 방북 이

‘동북공정’을 본격적으로 진행시키고 있는데, 여기에는 북한을 포함한 동북아 국가와의 정치적 안정 도모 및 이들 국가와의 경제 교류 활성화라고 하는 정치적·경제적 의미가 내포되어 있다.⁵¹ 또한 ‘동북공정’에서는 중국 동북지역의 철로망을 중심으로 대륙 횡단기지를 건설하는 중장기 계획을 통해 북한과의 육로 수송망 연결을 꾀하고 있다.⁵²

중국의 대북 투자 증가에는 양국관계의 특수성도 작용하고 있다. 중국 투자가에게 있어서는 중국이 북한의 정치·군사적 우방이자 최대의 교역상대국이기 때문에, 대북 투자를 시행함에 있어 정치적 불안, 북한 경제체제의 특수성, 투자관련 제도의 미비 등과 같은 불안요소에 대한 부담이 상대적으로 작을 것으로 보인다. 또한 북한과 중국은 지리적으로도 인접해 있어 물류 인프라 여건도 상대적으로 양호하다고 볼 수 있다.⁵³

그러나 북한의 현재 상황을 중국의 초기단계와 비교한다면, 성장, 수출, 외자도입이라는 호순환의 메커니즘을 형성하기 어렵다. 북한의 투자 환경이 상당히 열악하기 때문이다. 무엇보다도 북한은 폐쇄적인 체제 특성상 외부 세계와 철저히 단절되어 있고, 북핵문제 등으로 외교적으로도 고립되어 있다. 또한 내부적으로도

후 북한의 6자회담 참여를 유도와 관련된 것으로 평가되고 있다. 연합뉴스, 2004년 3월 2일.

⁵¹ 김주영, 중국의 동북3성 재건과 우리의 진출방향 (서울: 한국수출입은행, 2004). pp. 32, 36 참조.

⁵² 북·중간 철도망은 크게 “신의주~단동~아랍산구(阿拉山口)~타지크스탄”, “남양~도문(圖們)~만주리(滿洲里)~치타(러시아)”의 두개의 노선으로 연계가 가능하며, 심양~단동간 고속도로를 통해 북한과 연계될 수도 있다. 위의 책, p. 60.

⁵³ “중국의 對北투자 熱氣, 그 의미는?,” <www.globalwindow.org/front/nk01/nk01_list.jsp>.

장기간에 걸친 중앙계획경제체제 및 선군정치로 인해 산업 구조가 불균형을 이루고 있으며, 전반적으로 에너지 및 기반 시설이 부족하고, 또 자체적인 내수 시장이 거의 발달해 있지 않은 실정이다. 아울러 제도적 투명성이 결여되어 있으며, 시장경제체제에 대한 전반적인 이해도 부족한 것으로 지적되고 있다.

따라서 북한당국의 외자유치 노력이 당분간 큰 성과를 거두기는 어려울 것이다. 이러한 상황에서 북한에 대한 투자는 당분간 중국과 남한 기업들이 선도할 것으로 보인다. 중국의 대북 진출은 북·중관계의 특수성에 기반하고 중국의 정치경제적 배려와 북한의 내외적 경제난 해소 노력이 결합된 결과라고 볼 수 있다. 그러나 현재 날로 증가하고 있는 중국의 대북 투자는 우려할 만한 수준이 아닌 것으로 평가된다. 아직까지 투자의 절대적 규모가 워낙 낮고, 중국 기업이 북한 주요 기업의 경영권 인수를 목표하거나 전략자원지대를 통째로 인수하려는 목적으로 투자하지는 않고 있다. 특히 중국정부 차원에서 북한경제를 전략적으로 종속시키려는 어떤 정책이나 행동도 아직 확인되지 않고 있다.⁵⁴

남한 기업들의 대북 투자 또한 남북관계의 특수성과 남한 정부의 여러 가지 정치경제적 고려 등이 상호 작용하여 증대될 것으로 보인다. 남한 기업의 대북 투자는 주로 개성특구를 통해 이루어질 것으로 보인다. 2005년 10월 현재 약 85% 가량 공정률을 보이는 제1단계(100만 평) 개발계획이 2006년 완료되면 단계적으로 분양이 이루어지면서 투자 또한 확대될 것으로 보인다.⁵⁵ 정부는 개성공단의 중요성·특수성을 감안하여 정부 차원의 지원방침을

⁵⁴ 조명철, “북한과 중국의 경제관계 현황과 전망,” KIEP 세계경제 (2005. 7).

⁵⁵ 통일부, 『개성공단 사업추진 현황』 (2005. 9) 참조.

마련하고, 지원조직으로 『개성공단사업지원단』을 조직(2004. 10. 5)하고 『개성공업지구관리위원회』를 개소(2004. 10. 20)하여 관련 제도·절차를 개선하는 등 효율적인 사업지원을 위해 노력하고 있다.

IX

결론: 북한체제 변화 전망

북한체제는 1990년대 중반 이후 심각한 경제난이 지속되면서 상당한 기능 장애를 일으키게 되었다. 중앙으로 집중되는 자원이 급감하면서 체제 유지에 필요한 비용 조달이 어렵게 되었고, 이에 따라 과거와 같은 방식으로 국가 전반을 통제하고 체제 규율을 유지하는 것이 불가능하게 되었다.

이러한 국면에서 나온 경제적 측면의 대응책이 바로 2002년 7월에 취해진 ‘경제관리개선 조치’였다. 이른바 ‘7·1 조치’는 1970년대 말부터 1980년대 초에 중국에서 이루어진 개혁조치와 비슷한 내용을 담고 있어 ‘체제내 변화’의 단계를 ‘체제의 변화’ 단계로 매개하는 조치로서의 성격을 지닌 것으로 평가받고 있다.

그러나 7·1 조치는 개혁을 선도할 수 있는 정치적 리더십의 교체가 부재한 가운데 이루어졌다는 점에서 중국의 경험과는 크게 다르다. 또한 이는 우호적인 대외환경 조성, 특히 미국과의 관계 개선이 이루어지지 않은 상황에서, 더욱이 북한핵문제로 인한 안보문제의 심각성이 지속되는 상황에서 진행되고 있다는 특징을 보이고 있다.

북한당국이 경제적 차원에서의 국가능력 저하에 대응하기 위해 제시한 정책이 7·1 조치였다면, 사회정치적 차원에서 체제 유지를 위해 내세운 핵심어는 ‘선군사상’과 ‘강성대국 건설’이다. 이는 중앙당국의 재정능력 저하로 과거와 같은 통치 방식을 고수할 수 없게 됨으로써 변화된 당-국가 대 사회 및 기업, 당-국가 대 중간관료 및 개인 등의 관계에 대응하고자 의도된 조치로 풀이된다. 북한당국이 강조하는 일련의 사회정치적 대응들을 7·1 조치에 투영해 보면, 현재 북한당국이 추구하는 목표는 사회주의 체제에 대한 포기에 있는 것이 아니라, 내부통제를 바탕으로 ‘실

리주의'를 채택하여 '수령제'를 당분간 유지하는 한편, 현재의 정치체제를 각 분야의 변화 단계에 부합하게 점진적으로 변화시켜 나간다는 데 있다고 판단할 수 있다.

북한당국의 이 같은 노력은 적어도 정치적 안정이라는 측면에서는 당분간 성공을 거둘 수 있으리라고 평가할 수 있다. 하지만 정치적 안정('수령제' 유지)과 경제적 개선('실리주의')의 문제를 시너지 효과를 산출할 수 있는 상호 관계라고 평가할 수는 없다. 물론 북한당국이 정치적 안정을 위해서 '실리주의'를 지속적으로 강조할 수밖에 없기 때문에, 향후 변화유도적인 방향에서 추가적인 개혁조치들을 내놓는 것은 불가피할지 모른다. 그러나 이러한 북한당국의 노력이 얼마나 성공을 거둘지는 미지수라는 전망이 지배적이다. 따라서 북한당국은 개혁·개방과 체제안정이라는 이율배반적인 선택의 기로에서 점진적인 변화를 추구하는 방향으로 구체적인 정책대안을 모색할 것이다.

북한당국이 '체제의 변화' 단계에서 취할 수 있는 개혁조치가 중국에서 나타난 변화의 경험들과 모든 분야에서 단계별로 조응할 가능성은 희박하다. 북한이 당면하고 있는 변화의 조건과 상황은 과거 중국 및 베트남의 초기 개혁단계와는 크게 다르기 때문이다. 그럼에도 불구하고 각 분야별로 예상되는 변화의 모습들이 시간적 편차와 선후관계의 변동을 보이면서도 서로 상당한 상관성을 지니면서 나타날 것이다.

국제환경이나 체제내 다른 환경이 경제에 미치는 영향력에 대한 고려를 차치하더라도, 과거 사회주의 국가들이 사회주의적 재교육과 동기부여를 통해 생산력을 발전시키려고 시도하다가 실패한 '체제내 개혁'의 좌절 경험은 북한체제의 변화를 전망하는

데 있어 시사하는 바가 크다. 이러한 시사점은 경제발전을 위한 효율성의 증대 때문에 사회주의 체제에서 진화론적으로 정치적 자유화가 필요하다고 전제하는 ‘자유화 접근법’의 구조기능주의적 가설을 무의식적인 가치부여라고만 평가할 수 없게 하는 대목이다. 중국의 개혁 경험을 통해 확인할 수 있는 것은 경제개혁으로 기대하였던 성과를 더욱 확대하기 위해서는 다른 분야의 개혁, 특히 정치·행정 개혁이 요구되었고, 진척된 경제개혁의 결과는 ‘체제의 변화’ 속도를 증대시키는 다른 분야, 특히 사회 분야의 변화를 추동하였다는 사실이다.

이러한 논의를 바탕으로 북한체제의 각 분야별 변화의 상관관계를 고려하여 종합한 단계별 변화 모델을 ‘이념형’으로 제시하면, <표 IX-1>과 같다.

<표 IX-1> 북한의 정치·경제·사회 분야 변화 모델

단 계		I 단계	II 단계	III 단계	IV 단계
변화성격		체제내 변화		체제의 변화	
시 기	중국	1979년 이전	1979~1984년	1985~1992년	1992년 이후
	북한	2002년 이전	2002년~현재	-	-
경 제		중앙계획체제	분권화된 중앙집권체제	사회주의 상품경제	사회주의 시장경제
정 치		강고한 전체주의	부분 이완된 전체주의	이완된 전체주의	권위주의
사 회		이차사회 부재	이차사회萌芽	이차사회 등장	이차사회 성숙
대 외		유무상통 대외관계	제한적 대외개방	확산적 대외개방	전면적 대외개방

과거 사회주의권 내에서 ‘체제내 변화’와 관련한 정치개혁은 두 가지 측면에서 진행되었다. 하나는 ‘탈스탈린화’라는 이름으로 진행되었던 ‘지배의 인간화’와 관련한 것이었고, 다른 하나는 체제의 효율성을 제고하기 위한 정책 입안 및 집행 제도와 관련한 개혁이었다. 중국의 경우에 정치개혁은 1978년 개혁·개방정책의 선택 이후 후자의 관점에서 진행되었다. 즉 첫째, 정부의 정책입안과 집행능력을 강화하기 위해 정부의 기구 및 인원 강화, 당의 행정예의 간섭 금지와 기구 및 인원 축소가 필요했다. 둘째, 경제개혁의 확대를 특권을 침해받는 중간관료들의 저항을 무마하고 경제개혁의 혜택을 직접적으로 받는 일반주민의 지지기반 확대를 통해 정당성을 확보하고자 정치개혁이 요구되었다. 셋째, 정책의 입안과 집행에서 그 기능이 강화된 정부 관료기구에 대한 견제와 균형의 기능이 필요했고, 각급 인민회의는 각급 행정부에 대하여 그러한 역할을 수행해야 했다.

이 같은 사회주의 체제에서의 정치개혁을 북한에 대비해 본다면, 우선 ‘지배의 인간화’와 관련해서는 최고지도자로의 초집중화된 권력의 분산, 경제·사회 분야에 대한 당적 지배의 약화, 통치기구의 실질적인 제도화의 진척, 자의적인 국가폭력¹과 억압적 국가기구의 축소, 일반주민생활의 탈정치화와 비공식적 네트워크

¹ 국가정보원이 국회 정보위원회에 제출한 “북한의 인권개선 노력” 관련 자료에 따르면, 북한은 2000년대 들어 국제사회의 인권 압력이 가중되자 대내적으로 제도 개선 및 법률 정비를 통해 제한적이거나 인권을 개선하는 움직임을 보인 것으로 나타난다. 국정원은 “김정일 위원장이 지난 2003년 9월 인민보안성 및 보위부에 ‘고문 등 폭력행위를 일체 근절하고 앞으로 법에 따라 주민을 다루라’는 내용의 지침을 하달했다”고 밝혔다. 북한은 법·제도적 측면에서도 지난 1999년 8월 형법 5차 개정 때 사형 죄목을 축소(25 → 5개)하고, 사형선고 대상의 최소연령을 상향조정(17 → 18세)했으며, 2004년 4월 6차 개정 때는 유추해석 조항(10조)을 삭제해 ‘죄형법정주의’를 보완한 것으로 파악되었다.

의 확대 등의 변화가 발생해야 할 것이다. 이와 관련해서 현재 북한체제에서 의미 있는 변화가 진행되고 있다고 지적하기는 어렵지만, 그렇다고 변화가 전혀 없다고도 말할 수 없다. 7·1 조치 이후 김정일의 대내외 업무, 특히 북한의 체제보장과 관련한 대외 관계 사안이 증대함에 따라 가장 변화하기 어려울 것으로 판단되던 김정일로의 초집중화되었던 권력조차 분산되고 있는 것으로 파악된다. 즉 김정일 혼자서 모든 업무를 관장할 수 없는 상황에서 일상적인 업무, 특히 경제적 영역에 관련한 권한이 해당 정부기구로 분산되고 있는 것으로 판단된다. 그리고 주지하다시피 7·1 조치와 함께 당기구의 권한과 역할이 축소되는 등 정치적 변화도 일어나고 있다. 중앙 차원에서는 내각의 권한이 강화되는 등 행정 계통의 위계가 높아지고 있고, 이와 관련하여 중앙당의 인원 축소, 공장 내에서의 당기구 축소, 지배인의 권한 강화 등의 변화가 점진적으로 확대되고 있다. 물론 이와 같은 변화들이 정치적 성격을 내포하고 있지만, 이러한 상황만으로 완전히 ‘체제의 변화’ 단계에 진입하였다고 판단할 수는 없다. 중국의 경험에서 알 수 있듯이, 경제개혁은 단기적으로는 구래의 정치구조에 대한 개혁이 미약한 가운데에서도 진행될 수 있다.

하지만 북한의 중앙당국이 기간 기업들을 제외한 나머지 기업들에 대한 계획명령을 폐기하고 각 기업들이 상업적 차원에서 경영되도록 조치하면, 즉 중국에서처럼 ‘사회주의 상품경제’ 단계로 진입하게 되면 사정은 달라진다. 이 단계에서는 경제적 결정권의 분권화가 광범위하게 확산되고 대외 개방과 교류가 확대되기 때문에 기존 정치구조는 어떠한 형식으로든 변화를 요구받게 된다. 가장 먼저 요구받게 되는 정치개혁은 기업 내부구조에 대한 개혁

으로서 기업 지배인의 명실상부한 최고 경영책임자화, 당기구 역할의 추가적인 축소, 노동자의 경영참여 확대 등이다. 이와 함께 행정 부서와 관료에 대한 견제, 밑으로부터의 민의 반영을 위한 각급 단위의 인민회의 활성화 등이 모색될 수 있다. 물론 이러한 개혁조치의 방향은 북한 노동당의 통제라는 틀 내에서 진행되는 것으로서 중국과 마찬가지로 당·정 분리와 인민회의 위상 강화를 통한 정책 입안과 집행의 효율화를 핵심 골자로 할 것이다.

다음으로 사회주의 체제에서의 경제개혁을 살펴보면, 개혁은 그 특징상 일반적으로 3단계로 구분되어 진행됨을 알 수 있다. 첫 번째 단계는 국가의 중앙당국이 국영기업에 대한 지령성 계획 하달의 체계를 유지하지만, 기업 측에 보다 많은 자율성을 부여하게 되는 ‘부분개혁’ 체계의 단계, 두 번째 단계는 지령성 계획을 점차로 폐기하고 시장기구의 역할을 늘려감으로써 계획과 시장이 공존하게 되는 ‘계획적 상품경제’(‘사회주의 상품경제’ 혹은 ‘시장 사회주의’) 단계, 세 번째 단계는 지령성 계획을 완전히 폐기하고 중·대형 기업을 민영화하며 시장기구의 여러 제도가 정착되어 가는 ‘사회주의 시장경제’의 단계이다. 이들 경제개혁의 각 추진 단계마다 경제관리를 담당하는 기관들과 그 상호관계는 하나의 정합적 체계를 이룬다. 따라서 경제개혁의 진행과정에서 어느 한 구성 부분만 획기적으로 앞서 ‘개혁’되거나 어느 한 부분만 지나치게 뒤쳐져서 진행될 수 없다. 만약 어느 한 부분에서만 개혁이 급속도로 진행되는 경우에 그 구성 부분은 다른 부분과 공존할 수 없을 정도의 부조화를 발생시켜 전체 관리체계의 기능 장애나 마비를 초래할 수도 있다.

이와 같이 사회주의 체제에서의 경제개혁은 단계적으로 진행

된다는 점에서 공통점을 가지나, 역사적 경험을 보면 국가마다 구체적 진행과정이나 당면한 현안 및 개혁의 성과 등에서는 차이가 나타났다. 예를 들어, 중국과 베트남의 경우에 제도적 변화라는 측면에서는 개혁 초기에 거의 같은 내용의 개혁조치들을 취해나갔다.² 그러나 중국의 개혁조치는 대외환경이 훨씬 우호적인 상황에서 이에 상응하는 지원을 바탕으로 줄곧 경기과열을 경계하는 가운데 진행되었다. 또한 물가안정, 가격개혁 등의 부문에 있어서는 사회적·정치적 안정을 위해서 매우 신중한 조치들이 취해졌다. 반면 베트남의 개혁에 있어서는 미국과의 국교정상화, 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 가입 등이 이루어진 후에야 국제환경이 안정되었다. 또한 베트남 정부는 물가, 노임 부문에 있어서는 상당히 충격적인 변화조치들을 단행하였고, 개혁추진과정에서 겪었던 가장 핵심적인 애로사항은 극심한 인플레이션을 특징으로 하는 경제 불안정이었다. 베트남 정부는 1993년에 가서야 경제안정에 자신감을 가질 수 있었고, 이에 기초하여 ‘근대화와 공업화’라는 보다 적극적인 목표를 추진할 수 있었다.

이에 비해 북한이 처한 개혁환경은 대외안보적 측면에서는 베트남의 개혁초기보다 훨씬 열악하다고 볼 수 있다. 또한 2002년 7·1 조치는 물가, 노임 등의 부문에 대한 매우 충격적이고 급진적인 성격을 지니고 있다. 북한경제는 한때 쌀값을 기준으로 연 400% 이상의 인플레이션 하에 놓이는 등 개선하기 힘든 어려운

² 박형중, “중국과 베트남의 개혁과 발전 - 북한을 위한 모델?,” 통일문제연구협의회, 『평화를 위한 우리의 한반도 정책 대구상』 (통일연구원·경기개발연구원 공동학술회의, 2005. 7. 26~27) 참조.

상황에 처하기도 하였다. 북한의 개혁은 제도적인 변화의 측면에서 중국과 베트남의 초기 단계와 비슷한 양태를 보이지만, 실제 개혁진행과정의 측면에서는 중국보다는 베트남에 더 가까운 모습을 보이고 있다. 따라서 앞으로 북한의 경제개혁과정은 극심한 인플레이션, 사회적 불만 증대, 전반적인 성과 부진이라는 과정 속에서 진행될 개연성이 높다고 볼 수 있다. 다시 말해, 2002년 이후 현재까지의 경험, 그리고 베트남의 경험에서 보았을 때, 내부 개혁 조치만으로 가시적인 경제개선의 성과를 구현해 내는 데에는 많은 어려움이 따를 것이다.

요컨대 제도적인 변화의 측면에서 북한의 7·1 조치는 중국과 베트남에서 나타난 ‘부분개혁’ 단계에 상응하는 조치이며, 이를 근거로 향후 북한 개혁이 ‘계획적 상품경제’ 단계로 진입할 것을 예상하여 <표 IX-2>와 같이 진행 상황을 전망해 볼 수 있다.

다음으로 사회 분야에서의 체제 변화를 전망해 보면, 중국의 경우에는 경제발전에 따라 국가에 대한 사회의 자율성 신장과 다원화 및 당-국가체제의 약화가 나타났지만, 북한의 경우에는 경제난의 지속에 따라 여러 가지 사회 변화가 나타나고 있다는 점에서 양 사례는 근본적인 차이가 있다. 그러나 북한 사회 분야에서 나타나는 변화가 경제난에 기인하고 있다고는 하지만, 사회주의 계획경제가 허물어지고 그를 토대로 시장경제가 태동하고 있다는 점에서는 중국의 사례와 유사점을 지니고 있다.

특히 북한에서는 경제난의 지속으로 인해 국가의 사회에 대한 과거와 같은 완벽한 통제력이 상실되면서 시장화가 진행되고 있고, 이에 따라 사회구조, 주민들의 경제생활 양식, 정보소통, 사회의식, 일탈과 사회문제 등 모든 영역에서 당국의 의도와는 어긋

나는 변화들이 나타나고 있다. 이들 변화는 경제난에 의하여 자연발생적으로 진행되어온 특징을 지니고 있으며, 억제책에도 불구하고 밑으로부터 확장되고 있는 ‘불가역적인’ 변화들이다.

<표 IX-2> 북한 경제개혁의 지표별 전망도

단계	북한: 2002. 7~현재	북한: -	북한: -
	중국: 1979~84년	중국: 1984~92년	중국: 1992~현재
	베트남: 1979~86년	베트남: 1986~94년	베트남: 1994~현재
계획과 시장	계획 우세	계획과 시장 공존	시장주도 경제
국가와 기업관계	계획체계 내 자율성 신장	지령성 계획 철폐 국가와 기업 경영 분리	국가와 기업 소유권 분리
국가와 기업의 재정관계	계획달성 후 기업 이윤 중에서 더 많은 이윤을 기업에 배당	상업적 운영 결과 발생한 기업 이윤 중에서 일부는 국가에 조세로, 일부는 소유주인 국가에 배당	현대적 조세 체계 수립
노동자 고용	직장배치제 폐지	노동계약제 자율적 임금결정	노동자 해고와 고용에 대한 자율권
중앙과 지방의 재정관계	총액배분 청부제	일괄청부	분세제
가격체계	소비재 가격 자유화, 농산물 수매가격인상, 생산재 국정가격, 기업간 협정가격	생산재 가격 통제 철폐	가격통제 철폐 단일시장가격
금융개혁	은행 수의 증대 국채발행, 외국환 거래	은행의 독립채산제 실시 은행간 단기대부시장, 주식시장, 선물시장, 채권시장 발전	다양한 금융시장체계 성립
농업	농가생산책임제, 농지 임차 2~5년, 농산물 수매가 인상	농지 임차 30~50년, 농지의 사실상 사유화	

향후 북한의 개혁 단계가 ‘부분개혁’ 체제의 단계에서 ‘계획적 상품경제’의 단계로 진입하면, 이전에 균질적이었던 사회의 계층 분화와 이익분기현상은 더욱 확대될 것으로 전망된다. 시장화의

진행은 한편으로는 이익분기로 인한 사회구성을 복잡하게 할 것이고, 다른 한편으로는 시장화에 대한 개인능력의 차이로 사회경제적 불평등구조를 심화시킬 것이다. 더욱이 ‘계획적 상품경제’의 단계에 들어서서 북한 노동당이 더 폭넓은 개혁조치를 단행하여 집권의 정통성과 지배의 정당성을 경제성장과 국가발전의 성과에서 도출하고자 시도한다면, 주민들의 사회주의에 대한 신념이 약화되고 소득격차의 확대로 지역·계층간 상대적 박탈감이 확대되면서 경제발전과 사회통합의 두고 딜레마적 상황에 처하게 될 것이다.

사회 부문의 변화 역시 한계 또한 분명히 존재한다. 북한당국이 취하는 개혁 조치들에 의해 나타나는 사회적 결과들의 허용 범위는 북한 노동당의 통치 경계 안에서만 가능하다는 점이다. 중앙 집권적 계획경제체제의 점차적 폐기로 국가의 경제적 역할이 축소되고 시장의 역할과 자율성이 확장될 것은 명백하지만, 한편으로 국가는 경제에 주도적으로 개입하여 성장목표를 달성하려고 할 것이고, 이를 바탕으로 사회의 자율성을 당이 지배하는 ‘인전대’의 틀 내에서만 허용하는 레닌주의적 원칙을 고수하고자 노력함으로써 사회에 대한 지배력을 공고하게 유지하려고 할 것이다. 따라서 국가가 독자적인 집단이나 행위의 정당성을 인정하지 않음으로써 국가와 성장하는 사회 사이에 긴장이 조성되고, 이러한 긴장이 사회계층 분화와 이익분기현상이 확대되는 가운데 국가와 사회의 다양한 여러 관계에 투영되어 나타날 것이다.

다음으로 개혁·개방기 북한의 대외관계를 전망해 보면, 북한당국은 ‘계획적 상품경제’에 진입하기 위한 조치를 취하는 단계에서는 경제발전을 위해 모든 에너지를 투여할 수 있는 주변환경을

조성하는 데 주력할 것이다. 이는 중국의 사례에서처럼 대체적으로 대외개방적인 자세 견지, 많은 국가들과의 선린우호관계 유지, 분쟁적인 국제문제에 대한 중립적인 입장 견지, 경제개혁을 위한 적극적인 다자외교 전개 등의 대외정책 기조로 나타날 것이다. 그러나 한 가지 유의할 점은 북한이 북핵문제와 같이 체제안전보장과 관련한 문제에 대해서는 정책 기조를 전향적으로 전환하는데 상당한 어려움을 가질 것이라는 사실이다.

북핵문제가 해결되지 않는 상황에서는 북한당국이 미국을 우회한 전방위외교와 실리외교 추진에 성공한다고 해도 소규모적인 경제협력 이외의 개혁·개방정책 성공을 위한 중장기적인 여건 조성에는 실패할 가능성이 높다. 또한 미국과의 관계개선이 이루어지지 않는 상황에서는 서방 및 국제금융기구들로부터의 자본과 기술 도입, 생산된 상품의 시장 확보 등을 이루어내기 어렵울 뿐만 아니라 고도 군비지출을 축소하기도 어렵다. 서방을 대체하기 위해 풍부한 자원보유국가인 동남아 국가들과의 경제협력을 모색할 수 있으나 수출상품 생산능력 제약과 경화 부족으로 대규모적인 자본 및 선진기술 도입의 증대를 기대하기 어렵다.

또한 최근 수년 동안 북한경제 회복에 절대적인 영향을 미쳤던 북한의 대외무역은 소규모나마 계속 증가될 것으로 보이며, 특히 크게 증가된 중국에 대한 높은 무역의존도는 거래품목의 많은 부분을 다른 시장으로 대체하기 어렵기 때문에 당분간 지속될 수밖에 없을 것으로 전망된다. 그러나 중장기적으로 북한의 대외무역이 경제성장을 지속적으로 견인하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 북한의 수출을 주도하는 상품은 수산물과 같은 1차산품으로서 수출경쟁력이 낮아 큰 폭의 수출증가를 기대하기 어렵고,

이에 따른 경화부족으로 기계·설비 등의 생산재와 원자재의 수입을 확대하는 데는 한계가 있기 때문이다. 따라서 북한이 하루라도 빨리 경제를 회생시키기 위해서는 외국자본과 기술 유입이 불가피하며, 생산설비의 보수·교체가 늦어질수록 노후화는 가속화하여 경제회생의 가능성은 그만큼 낮아질 것이다.³

한편 북한은 선진 자본과 기술의 도입이 최상의 경제회생 방법이라는 현실인식을 바탕으로 과거보다 한층 더 개방적이고 유연한 모습을 보이면서 경제특구 지정을 통한 외자유치에 적극적으로 나서는 동시에 법·제도 정비를 보완해 가고 있지만 열악한 북한의 투자환경 때문에 당분간 큰 성과를 거두기는 어려울 것이다. 이러한 상황에서 대북 투자는 중국과 남한 기업들이 선도할 것으로 보인다. 중국의 대북 진출에는 ‘경제난으로 인한 북한 붕괴’라는 최악의 상황을 방지하고자 하는 정치경제적 배려와 북한의 경제난 해소 노력이 결합되어 작용하고 있다. 중국의 기업가들은 북한의 열악한 투자 환경에도 불구하고 북한의 저렴한 노동력과 풍부한 지하자원, 시장 선점 등과 같은 대북 투자의 매력을 높게 평가하고 있다. 하지만 아직까지 투자의 절대적 규모가 낮고, 중국정부 차원에서 북한경제를 전략적으로 종속시키려는 어떤 정책이나 행동도 확인되지 않기 때문에 북한의 대중 의존도는 우려할 만한 수준은 아니라고 평가된다.

이상과 같이 북한체제의 변화를 각 분야별로 전망해 보았는데, 이러한 변화의 속도와 범위는 다음과 같은 변수에 의해 크게 좌우될 것으로 보인다. 우선 대외적 변수로서 북한체제의 변화를

³ 이영훈, 「북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과 분석」, 금융경제연구, 제201호 (서울: 한국은행, 2004), pp. 42~43.

위한 외부조건의 조성을 살펴볼 수 있다. 북한당국이 취한 개혁 조치들이 성공하기 위해서는 피폐화된 사회간접자본, 경직된 산업구조와 경제문화, 좁은 시장과 자원 문제 등을 극복할 수 있도록 자본, 기술, 시장 등 거의 모든 면에서 외부로부터 지원과 협력을 획득해야 한다. 그러나 북한은 미국과 남한과의 관계에서 안보·정치 등 어려운 현안들을 마주하고 있어 빠른 속도로 개혁에 유리한 외부조건을 조성하기 어렵다. 특히 개혁을 위한 우호적인 주변환경 조성에 절대적인 영향을 미치는 북·미관계에 있어서는, 2005년 현재 진행되고 있는 6자회담에서 알 수 있듯이 북핵문제 해결에만 최소 수년이 소요될 것으로 보인다. 또한 북·미관계가 개선되고 대북 경제제재 해제가 단행되어 북한이 5~10년 내에 국제금융기구로부터 차관과 기술을 도입한다고 해도 단기간에 국제시장에 내세울 수 있는 경쟁력을 갖춘 상품을 생산하기란 어려울 것이다. 다만 북·미관계 개선과 대북 경제제재 해제는 대북 투자의 활성화를 이끌어낼 수 있는 유리한 환경 조성에 기여할 것이다.

다음으로 대내적 변수에서도 과거 중국 및 베트남의 사례와는 차이가 나타난다. 북한체제는 지난 수십 년 동안 매우 경직된 상태로 운영되어 왔고, 과거 사회주의 국가들에서 ‘체제내 변화’와 관련한 여러 개혁조치들이 단행되었음에도 불구하고 북한에서는 이와 관련한 정책 경험이 거의 부재하다. 따라서 북한에서 ‘체제의 변화’와 관련한 개혁조치의 속도와 범위는 매우 점진적이고 단계적으로 진행·확장될 수밖에 없다. 현재 북한의 변화 여건은 경제의 황폐화, 경제관리 능력의 저하, 사회간접자본의 피폐화, 일반 노동자들의 낮은 교육수준, 사회주의 체제의 경제문화 등

경제적 측면에서뿐만 아니라 국가의 사회에 대한 거의 전일적인 지배력, 그에 따른 모든 인민, 특히 지배엘리트들의 지배구조 재생산을 위한 포섭화 등 정치적 측면에서도 과거 중국 및 베트남과 비교하여 결코 양호하다고 평가할 수 없다. 이로 인해 북한당국이 위로부터 ‘체제의 변화’ 조치를 취해 중간관료들과 일반주민 등 전체 행위자들을 새로운 제도와 규범에 적응하도록 만드는 데에만 해도 많은 시간이 요구된다.

한편 북한체제의 변화는 중장기적으로 사고되어야 하는 사안으로서 체제의 변화 속도와 범위는 ‘우연적인’ 변수에 의해 영향을 받을 수 있다. 예를 들어 2000년 말 미국 대통령 선거에서 민주당 후보인 고어 대신 공화당 후보인 부시가 승리하는 상당히 우연적인 사건의 발생에도 불구하고, 미국의 대북정책은 급격히 강경기조로 돌아섰다. 게다가 9·11 테러가 발생하여 이러한 정책 기조를 더욱 강화함으로써 북한의 환경을 악화시켰다. 이 때문에 북한체제의 변화를 앞당기는 조건을 형성하는 데 기여할 수 있는 대량살상무기와 북·미관계 정상화의 문제가 2005년 말 현재까지 불투명한 상황에서 공전을 거듭하고 있다. 앞으로 북한체제의 각 변화 단계에서 우연적인 변수로 작용할 수 있는 사안들은 북·미관계 이외에도 남북관계, 북한 내부정치 등 곳곳에 잠재되어 있다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강준영·전병근. 한권으로 이해하는 중국 . 서울: 지영사, 2004.
- 고승효. 이태섭 옮김, 현대북한경제입문 . 서울: 대동, 1993.
- 국토통일원. 南北韓國力趨勢比較 . 1979.
- 김군태 엮음. 안경없는 군대 이야기 . 서울: 의암출판, 1993.
- 김병로·김성철. 북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의 . 서울: 민족통일연구원, 1998,
- 김병로. 북한의 지역자립체제 . 서울: 통일연구원, 1999.
- 김병준. 한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영 . 서울: 법문사, 1994.
- 김성철. 북한 간부정책의 지속과 변화 . 서울: 민족통일연구원, 1997.
- . 국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의 . 서울: 통일연구원, 2001.
- 김시중. 中國의 外國人 直接投資 誘致와 韓國의 進出展望 . 서울: 對外經濟政策研究院, 1991.
- 김영운·최수영. 북한의 경제개혁 동향 . 서울: 통일연구원, 2005.
- 김용술. “북한 경제정책 설명” KDI 북한경제리뷰 제4권 제10호 (2002. 10).
- 김재철. 중국의 정치개혁: 지도부, 당의 지도력 그리고 정치체제 . 서울: 한울아카데미, 2002.
- 김주영. 중국의 동북3성 재건과 우리의 진출방향 . 서울: 한국수출입은행, 2004.
- 권오윤. 북한체제변화론 . 서울: 다다미디어, 1998.
- 나가카네 카츠지. 이일영·양문수 역. 중국경제발전론 . 서울: 나남출판, 2001.
- 대외경제정책연구원 북방지역센터. 中國便覽 . 서울: 對外經濟政策研究院, 1992.
- 대한민국 국방부. 국방백서 1996~1997 . 서울: 국방부, 1996.
- 모리스 마이스너. 김수영 옮김. 마오의 중국과 그 이후 2 . 서울: 이산,

2004.

- 미무라 마쓰히로 “통일거리시장의 상품가격.” ERINA 정보 . 환일본해
경제연구소, 2004. 9.
- 민족통일연구원. 남북한 경제지표 편람 . 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 민족통일연구원 편. 사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구 . 서울: 민족
통일연구원, 1993.
- 朴相守. 중국의 대외무역관리제도 . 서울 對外經濟政策研究院, 1994.
- 朴尙植. 國際政治學 . 서울: 集文堂, 1993.
- 박석삼. 북한의 사경제부문 연구 - 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유
외화 규모 추정 , 한은조사연구 2002-3. 서울: 한국은행, 2002.
- 박형중. 90년대 북한체제의 위기와 변화 . 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 박형중. 북한의 경제관리체제 . 서울: 해남, 2002.
- 박형중 외. 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오 .
서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중·이교덕·정창현 외. 김정일 시대 북한의 정치체제 . 서울: 통일
연구원, 2004.
- 박형중·최진욱. 북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석 . 서
울: 통일연구원, 2005.
- 백승욱. 중국의 노동자와 노동정책: ‘單位체제’의 해체 . 서울: 문화과지
성사, 2001.
- 서재진. 또하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구 . 서울:
나남출판, 1995.
- 서진영. 사회주의권의 대변혁과 북한체제의 변화에 대한 연구 . 서울: 통
일원, 1989.
- 徐鎮英 編. 現代中國과 北韓40年 . 서울: 高麗大學校 出版部, 1989.
- 소치형. 중국외교정책론 . 서울: 도서출판골드, 2004.
- 송영우·소치형. 中國의 외교정책과 외교 . 서울: 知永社, 1992.
- 스즈키 마사유키. 유영구 옮김. 金正日과 수령제 사회주의 . 서울: 中央日
報社, 1994.
- 신상진. 중국 공산당 제15차 전국대표대표 결과분석 . 서울: 민족통일연
구원, 1997.
- 신승하. 中國當代40年史(1949~1989) . 서울: 고려원, 1996.

- 양문수. 경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안 . 서울: 통일연구원, 2004.
- 吳勇錫. 中國의 對外貿易과 韓·中 輸出競爭 . 서울: 對外經濟政策研究院, 1993.
- 이기택. 한반도의 정치와 군사 . 서울: 일신사, 1988.
- 이민자. 중국의 농민공과 국가-사회관계 . 서울: 나남출판, 2001.
- 이영선 외. 대북투자, 어디에 어떻게 . 서울: 해남, 2003.
- 이영훈. 북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과 분석 , 금융경제연구 제201호, 서울: 한국은행, 2004.
- 이종석. 조선로동당연구: 지도사상과 구조변화를 중심으로 . 서울: 역사비평사, 1994.
- _____. 현대북한의 이해: 사상·체제·지도자 . 서울: 역사비평사, 1995.
- 이종석·백학순. 김정일 시대 당과 국가기구 . 서울: 세종연구소, 2000.
- 이흥영 저, 강경성 역. 중국의 정치엘리트 . 서울: 나남출판, 1992.
- 이희욱. 중국의 새로운 사회주의 탐색 . 파주: 창비, 2004.
- 임강택. 북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석 . 서울: 통일연구원, 2000.
- 전성흥 편. 전환기의 중국 사회 I: 변화와 지속의 역동성 . 서울: 오름, 2004.
- _____. 전환기 중국 사회 II: 발전과 위기의 정치경제 . 서울: 오름, 2004.
- 전현준·안인해·이우영. 北韓의 權力엘리트 研究. 서울: 民族統一研究院, 1992.
- 정영태. 김정일체제하의 군부의 역할: 지속과 변화 . 서울: 민족통일연구원, 1995.
- _____. 북한의 병역제도 변화와 병력감축 가능성 . 서울: 통일연구원, 2003.
- 정영철. 북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의 . 서울: 선인, 2004.
- 조동호·김상기. 미국의 대북체제 완화의 경제적 효과 . (KDI 정책포럼, 1999. 10).
- 조영남. 중국 정치개혁과 전국인대 . 서울: 나남, 2000.

- 주성환·조영기. 북한의 경제제도와 관리 . 서울: 무역경영사, 2003.
- 최종기. 신국제관계론 . 서울: 博英社, 2000.
- 통계청. 남북한 경제사회상 비교 . 서울: 통계청, 1995.
- 통일부. 2004 북한개요 . 서울: 통일부, 2004.
- . 통일백서 2005 . 서울: 통일부, 2005.
- 통일원. 남북한 경제지표 . 1993.
- 통일연구원 편. 2004년 상반기 북한동향 . 서울: 통일연구원, 2004.
- 한스-요하임 마즈 송동준 역. 사이코의 섬: 감정정체, 분단체제의 사회 심리 . 서울: 민음사, 1994.
- 한스 마르츠키. 정경섭 역. 兵營國家 북한 . 서울: 동아일보사, 1991.
- 해리 하딩. 안인해 역. 중국과 미국: 패권의 딜레마 . 서울: 나남출판, 1995.
- 허문영. 북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교 . 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 홍성국. 자력갱생의 기로: 북한경제 이론과 실제 . 서울: 피씨라인, 2005.
- 홍익표. 북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향 . 서울: 對外經濟政策 研究院, 2001.

- Appleman, Roy E. *United States Army in the Korean War: South to the Naktong, North to Yalu*. Washington, D.C.: GPO for U.S. Army, 1961.
- Burns, John P. *The Chinese Communist Party's NOMENKLATURA System*. Armonk: M. E. Sharpe, 1989.
- Gerschenkron, A. *Economic Development in Historical Perspective*. Harvard University Press, 1962.
- Harding, Harry. *China's Second Revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1987.
- Holsti, K. J. *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1988.
- Kelliher, Daniel. *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979~1989*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- Lieberthal, Kenneth. *Governing China: From Revolution Through*

- Reform*. New York: Norton, 1995.
- Lu, Xiaobo and Elizabeth J. Perry, eds. *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*. Armonk: M. E. Sharpe, 1997.
- Manion, Melanie. *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Myint, Hla. *Economic Theory and the Underdeveloped Countries*. Oxford University, 1971.
- Naughton, Barry. *Growing out of Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge University Press, 1995.
- O'Brien, Kevin J. *Reform Without Liberalization: China's People's Congress and the Politics of Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- Oi, Jean and Andrew G. Walder. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford University Press, 1999.
- Parsons, Talcott and Neil Smelster. *Economy and Society*. New York: The Free Press, 1956.
- Pye, Lucian. *The Dynamics of Chinese Politics*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1981.
- Schnabel, James F. *United States Army in the Korean War: Policy and Direction*. Washington, D.C.: GPO for U.S. Army, 1972.
- Shane, Scott. *Dismantling Utopia: How Information Ended the Soviet Union*. Chicago: Elephant Paperbacks, 1994.
- Shirk, Susan L. *How China Opened the Door: the Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reform*. The Brookings Institution, 1994.
- Suraska, Wista. *How the Soviet Union Disappeared*. Durham: Duke University Press, 1998.
- Tanner, Murray Scot. *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Process and Democratic Prospects*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

- Townsend, James R. and Brantly Womack. *Politics in China*, 3rd ed. Boston: Little, Brown, 1986.
- Uhalley, Stephen. *A History of the Chinese Communist Party*. Stanford: Hoover Institution Press, 1988.
- U.S. CIA. *Handbook of Economic Statistics*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1988.
- Wang, H. *The Gradual Revolution, China's Economic Reform Movement*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1994.
- Wang, James C. F. *Contemporary Chinese Politics: An Introduction*, 5th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.
- Xiaobo, Lü and Elizabeth J. Perry eds. *Darwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*. M.E. Sharpe, 1997.
- Zheng, Shiping. *Party vs. State in Post-1949 China: the Institutional Dilemma*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- 江流·陸學藝·單天倫 主編 1992-1993年中國: 社會形勢分析與預測 . 中國社會科學出版社, 1993.
- 拉適. 中國未完成的經濟改革 . 中國發展出版社, 1999.
- 雷潔琮 主編. 轉型中的城市基層社區組織: 北京市基層社區組織與社區發展研究 . 北京大學出版社, 2001.
- 鄧小平文選 . 第二卷. 北京: 人民出版社, 1994.
- 徐勇. 中國農村村民自治 . 華中師範大學出版社, 1997.
- 石磊. 中國農業組織的結構性變遷 . 太原: 山西經濟出版社, 1998.
- 薛暮橋. 薛暮橋回顧錄 . 天津人民出版社, 1996.
- 汝信·陸學藝·李培林 主編 2004年: 中國社會形勢分析與預測 . 中國社會科學出版社, 2004.
- 吳敬璉. 當代中國經濟改革 . 上海遠東出版社, 2004.
- 李培林·張翼·趙延東·梁棟 社會衝突與階級意識: 當代中國社會矛盾問題研究 . 社會科學文獻出版社, 2005
- 陸學藝 主編. 內發的村庄 . 社會科學文獻出版社, 2001.

- 張卓元. 論中國價格改革與物價問題 . 經濟管理出版社, 1995.
- 曹志 編. 中華人民共和國人事制度概要 . 北京: 北京大學出版社, 1985.
- 中華人民共和國國家統計局 編. 2003中國統計年鑑 . 中國統計出版社, 2003.
- 胡鞍綱·王紹光·周建明. 第二差國家制度建設 . 清華大學出版社, 2003.
- 胡惠林. 文化政策學 . 上海文藝出版社, 2003.
- 南亮進·牧野文夫. 中國經濟入門 . 東京: 日本評論社, 2001.
- 樊綱. 中國 未完の經濟改革 . 東京: 岩波書店, 2004.
- 王曙光. 現代中國の經濟 . 東京: 明石書店, 2004.
- 花井等 編. 比較外交政策論 . 東京: 學陽書房, 1983.

2. 논문

- 강일천. “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 감정적 해석(1).”
KDI 북한경제리뷰 제4권 제10호 (2002. 10).
- 고영환. “北韓 外交政策 決定機構 및 過程에 관한 研究: 北韓의 對中東·아프리카 外交를 中心으로.” 慶熙大學校 行政大學院 碩士學位論文, 2000.
- 김계동. “북한의 대미정책.” 양성철·강성학 편. 북한외교정책 . 서울: 서울프레스, 1995.
- 김도희. “중국에서 선국의 확대와 제도개혁: 향진간부 선거를 대상으로.”
중소연구 제28권 제1호 (2004).
- 김병준. “지방자치와 북한의 지방행정.” 민족통일연구원 초청세미나. 1997. 7. 3.
- 김진환. “조선로동당의 선군정치.” 민족 21 (2005. 10).
- 김태호. “중국의 당·군관계와 군의 역할 변화.” 유세희 편. 현대중국정치론 . 서울: 박영사, 2005.
- 김창근. “북한 당·정·군 권위관계의 변화: 1990년대를 중심으로” 통일정책연구 제9권 1호. 서울: 통일연구원, 2000.
- 남궁영. “남북한 경제력 비교연구.” 통일연구논총 제2권 제2호 (1993).

- 남성욱. “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구.” 통일문제연구 . 서울: 평화문제연구소, 2003년 하반기.
- 랄프 클라프 “北韓과 美國” 朴在圭 編 北韓의 對外政策 . 서울: 慶南大學校出版部, 1985.
- 박병광. “분권화의 딜레마: 지방통제, 지역격차와 국가능력.” 정재호 편. 중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000 . 서울: 까치, 2000.
- 박형중. “비교사회주의 관점에서 본 ‘실리사회주의’론의 위치와 전망.” 김정일 정권 10년: 변화와 전망 . 서울: 통일연구원, 2004.
- 박형중·임강택. “경제.” 북한이해의 길잡이 . 서울: 박영사, 2005.
- 박형중. “중국과 베트남의 개혁과 발전 - 북한을 위한 모델?” 통일문제연구협의회. 평화를 위한 우리의 한반도 정책 대구상 . 통일연구원·경기개발연구원 공동학술회의, 2005. 7. 26~27.
- 백권호. “중국의 외자도입.” 유희문 외. 현대중국경제(증보판) . 서울: 교보문고, 2005.
- 양문수. “북한의 종합시장.” 현대북한의 연구와 남북관계 . 북한연구학회 추계학술회의 논문집, 2004. 9. 17.
- 양승한. “북한의 권력승계정치와 체제 및 정책변화에 관한 연구.” '93 북한·통일연구 논문집(III): 북한체제 및 정책변화 전망 분야 . 서울: 통일원, 1993.
- 오승렬. “중국무역관리체제 개혁과 무역의 신장.” 유희문 외. 현대중국경제(증보판) . 서울: 교보문고, 2005.
- 이기동. “북한의 ‘신사고’ ‘선군정치’ 그리고 정책변화.” 통일정책연구 10권 1호 (2001).
- 이희욱. “중국의 이데올로기: 이념과 현실” 유세희 편. 현대중국정치론 . 서울: 博英社, 2005.
- 장세훈. “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화: 청주, 신의주, 혜산지역을 중심으로.” 한국사회학 제39집 2호 (2005).
- _____. “북한 도시주민의 사회적 관계망 연구.” 한국사회학연구 (2005년 근간).
- 장영석. “중국 국유기업 개혁과 노동자 저항의 논리.” 중소연구 제28권 제1호 (2004).

- _____. “중국 NGO의 발전과 행위 양식에 대한 분석.” 정갑영 외. 동북아 지역의 정치와 시민사회 . 서울: 오름, 2004.
- 전성홍. “개혁기 중국의 중앙과 지방관계.” 유세희 편. 현대중국정치론 . 서울: 박영사, 2005.
- 정성장. “김정일시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군관계.” 국가전략 7권 3호 (2001).
- _____. “김정일체제의 지도이념과 성격 연구.” 국제정치논총 39집 3호 (1999).
- 정재호. “개혁기 중국의 대외관계: 계속성, 변화, 그리고 ‘중국위협론.’” 정재호 편. 중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000 . 서울: 까치글방, 2002.
- _____. “중국의 개혁-개방 20년: 그 성공과 위기에 대한 평가.” 정재호 편. 중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000 . 서울: 까치, 2002.
- _____. “중국의 정책과정 연구.” 정재호 편. 중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류 . 서울: 나남출판, 2000.
- 정환우. “분권화 개혁과 지방주도 성장의 정치경제.” 전성홍 편. 전환기의 중국 사회II: 발전과 위기의 정치경제 . 서울: 오름, 2004.
- 조명철. “유통부문 정책변화의 결과와 전망.” 조명철 외. 7·1경제관리개선조치 현황평가와 과제: 북한경제개혁의 전망 . 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- _____. “북한과 중국의 경제관계 현황과 전망.” KIEP 세계경제 (2005. 7).
- 조은호. “북한의 대외무역동향.” 계간 북한연구 겨울호 (1992).
- 한인희. “중국의 개혁·개방정책과 정치체제 개혁.” 송영우 편. 중국의 정치적 현대화: 개혁개방정책의 전개. 서울: 평민사, 1991.
- 한호석. “‘선군혁명명령도’와 ‘제2의 천리마 대진군’: 1990년대 말 북(조선)정세인식의 초점.” <www.onekorea.org/research/t26.html>.
- 함택영. “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰.” 함택영 외. 남북한 군비경쟁과 군축 . 서울: 경남대학교국동문제연구소, 1992.
- 허문영. “대외정책.” 김성철 외. 북한이해의 길잡이 . 서울: 박영사, 2005.
- 현성일. “북한의 인사제도 연구.” 북한조사연구 제2권 1호 (1998).
- 헤럴 데이비스. “모택동 사후의 개혁과 중국의 가족제도.” 테보라 데이비스, 스티븐 헤럴 엮음, 김해진 옮김. 현대 중국의 가족제도 . 서

출: 동방미디어, 2001.

현성일. “북한사회에 대한 노동당의 통제체계.” 북한조사연구 1권 1호 (1997).

Adamov, Yevgeni. “Economic Reform and Conversion.” *International Affairs* (January 1990).

Cassidy, Kevin J. “Arms Control and the Home Front: Planning for the Conversion of Military Production Facilities to Civilian Manufacturing.” *Peace and Change*, Vol. 14 (January 1989).

Cooper, Julian. “Military Cuts and Conversion in the Defense Industry.” *Soviet Economy* (July 2, 1991).

Johnson, Chalmers. “Comparing Communist Nations.” Chalmers Johnson, ed. *Change in Communist Systems*. Stanford: Stanford University Press, 1970.

Lepingwell, John W. R. “Soviet Civil-Military Relations and The August Coup.” *World Politics*, Vol. 44, No. 4 (July 1992).

Mesa-Lago, Carmelo. “A Continuum Model for Global Comparison.” Carmelo Mesa-Lago and Carl Beck, eds. *Comparative Socialist Systems: Essays on Politics and Economics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Center for International Studies, 1975.

Naughton, Barry. “Cities in the Chinese Economic System.” Deborah S. Davis et al. eds. *Urban Spaces in Contemporary China: the Potential for Autonomy and Community in Post-Mao China*. Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1995.

Nee, Victor. “The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China.” *American Journal of Sociology*, No. 101 (1996).

_____. “Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China.” *American Sociological Review*, Vol. 56 (1991).

Noland, Marcus. “North Korean in Global Perspective,” Chang-Ho

- Yoon and Lawrence J. Lau, ed. *North Korea in Transition: Prospects for Economic and Social Reform*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2001.
- Smith, Russel. "Should China Can be Promoting Large-Scale Enterprises and Enterprise Group?" *World Development* 28/4 (2000).
- Taylor, Brian D. "Russian Civil-Military Relations After the October Uprising." *Survival*, Vol. 36, No. 1 (Spring, 1994).
- Tong, Yanqi. "Mass Alienation Under State Socialism and After." *Communist and Post-Communist Studies*, vol 28, no. 2 (1995).
- Vogel, Ezra F. "From Revolutionary to Semi-Bureaucrat: The "Regularization" of Cadres." *The China Quarterly* No. 29 (January-March 1967),
- _____. "Politicized Bureaucracy: Communist China." F. W. Riggs, ed. *Frontiers of Development Administration*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1970.
- Walder, G. Andrew. "Workers, Managers and States: the Reform Era and the Political Crisis of 1989." *The China Quarterly*, No. 109 (March 1991).
- Wu, Guoguang. "One Head, Many Mouths: Diversifying Press Structures in Reform China." Ching-Chuan Lee, ed. *Power, Money, and Media: Communication Patterns and Bureaucratic Control in Cultural China*. Northwestern University Press, 2000.
- Zhong, Yang. "Civil-Military Relations in Changing Communist Societies: A Comparative Study of China and the Soviet Union." *Studies in Comparative Communism*, Vol. XXIV, No. 1 (March 1991).

康曉光. "轉換時機中國社團." 中國青少年發展基金會發展研究委員會 編. 處于十字路口的中國社團 . 天津人民出版社, 2001.

李實. "中國個人所得分配研究回顧與展望." 姚洋 主編. 轉軌中國: 審視社

- 會公定和平等 . 中國人民大學出版社, 2004.
- 王穎·孫炳耀.“中國民間組織發展概況” 俞可平 主編 . 中國公民社會的興起與治理的變遷 . 社會科學文獻出版社, 2002.
- 張碩映.“中國國有企業改革與勞動關係的轉變.” 北京大學 社會學科 博士學位論文, 2001.
- 趙紫陽.“沿着有中國特色的社會主義道路前進” 十三大以來. 北京: 人民出版社, 1991.

3. 북한자료

- 김화·고봉. 21세기태양 김정일장군 . 평양: 평양출판사, 2000.
- 방문권·허종호. 자주시대의 위대한 수령 김일성 동지 4 혁명무력의 위대한 령도자 . 평양: 사회과학출판사, 1988.
- 조선로동당출판사 편. 인민의 지도자 1 . 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 탁진 외. 김정일 지도자 제1부 . 평양: 평양출판사, 1994.

Kim, Chang Ha. *The Immortal Juche Idea*. Pyongyang : Korean Workers' Party Press, 1987.

- 강응철. “주체적인 계획경제관리 원칙을 철저히 관철하는 것은 우리 제도 제일주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보” 경제연구 제4호 (2002).
- 강정윤. “당일군들은 행정경제사업을 당적방법으로 밀어주어야 한다.” 근로자 579 (1990. 7).
- 고상진. “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징.” 철학연구 1호. 평양: 과학백과사전종합출판사, 1999.
- 김일성. “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여” 김일성저작집 14 . 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “국가활동의 모든분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자(1967년 12월 16일).” 김일성저작선집 4 . 평양: 조선로동당출판사, 1970.

- _____. “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962년 8월 8일).” 김일성저작집 16 . 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여(1962년 3월 8일).” 김일성저작집 16 . 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “량강도 당조직들앞에 나서는 과업(1963년 8월 16일).” 김일성저작집 17 . 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “모든 문제해결에서 중심고리를 튼튼히 틀어쥐고 거기에 력량을 집중하자(1969년 9월 4일).” 김일성저작집 13 . 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국북반부에서의 사회주의 건설을 위하여: 우리 혁명의 성격과 과업에 관한 테제(1955년 4월).” 김일성저작집 9 . 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- _____. “우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여(1972년 9월 17일).” 김일성저작집 27 . 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- _____. “우리 인민군대를 혁명군대로 만들며 국방에서 자위의 방침을 관철하자(발취) (1963년 10월 5일).” 김일성저작집 17 . 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “조선로동당건설의 력사적 경험(1986년 5월 31일).” 김일성저작집 40 . 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- _____. “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고(1970년 11월 2일).” 김일성저작집 5 . 평양: 조선로동당출판사, 1972.
- _____. “조선인민군창건 스므뚝을 맞이하여(1968년 2월 8일).” 김일성저작집 22 . 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- _____. “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여(1978년 4월 11일).” 김일성저작집 33 . 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975년 4월 8일).” 김일성저작집 30 . 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- 김재호 김정일강성대국 건설전략 김정일시대를 빛내일 리상국건설전략 . 평양: 평양출판사, 2000.
- 김정일. “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할

- 데 대하여(2001. 10. 3.)” <www.nkchosun.com>.
- _____. “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬데 대하여(1974년 2월 28일).” 주체혁명위업의 완성을 위하여 3 . 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛내이자(1992년 1월 1일).” 김정일선집 12 . 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “당생활을 강화하여 간부들을 철저히 혁명화하자(1970년 12월 3일).” 김정일선집 2 . 평양: 조선로동당출판사, 1993.
- _____. “당일군은 주체형의 공산주의 혁명가, 투쟁의 기수가 되어야 합니다(1979년 3월 19일).” 김정일선집 6 . 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964년 3월 18일).” 근로자 515 (1985.3).
- _____. “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선(1992년 1월 3일).” 김정일선집 12 . 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “온사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 몇가지 과제에 대하여(1974년 2월 19일).” 김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3 . 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991년 5월 5일).” 친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집 . 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____. “전당에 새로운 당생활총화제도를 세울데 대하여(1973년 8월 21일).” 김정일선집 3 . 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- _____. “전당에 혁명적 당풍을 철저히 세우자(1998년 1월 10일).” 김정일선집 9 . 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1986년 7월 15일).” 친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집 . 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____. “주체사상에 대하여(1982년 3월 31일).” 친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집 . 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____. “주체의 혁명관을 튼튼히 세울데 대하여(1987년 10월 10일).” 친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집 . 평양: 조선로동당출판사,

- 1992.
- _____. “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여(1997년 6월 19일).” 김정일선집 14 . 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1975년 6월 13일).” 김정일선집 5 . 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- 김철만. “현대전의 특성과 그 승리 요인.” 근로자 제8호 (1976).
- 김철우. 김정일장군의 선군정치: 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치 . 평양: 평양출판사, 2000.
- 리신호. “새로운 무역체계의 본질적 특징과 그 우월성.” 경제연구 제4호 (1992).
- 리원경. “인민경제적 자금수요 해결의 원칙적 방도” 경제연구 제3호 (2002).
- 리장희. “사회주의 사회에서 생산수단유통영역에 대한 주체적 견해.” 경제연구 제1호 (2002).
- 박성호. “새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성.” 경제연구 제4호 (2000).
- 오선희. “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제.” 경제연구 제2호 (2002).
- 장성은. “공장, 기업소에서 번수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구.” 경제연구 제4호 (2002).
- 지창익. “국가의 중앙집권적지도를 실현하는 것은 사회주의사회의 본성적요구.” 근로자 592 (1991. 8).
- 허담. “조선에서 긴장상태를 가시며 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련할데 대하여” 북한 최고인민회의 자료집 III . 서울: 국토통일원, 1988.
- “혁명을 하는 사람에게 있어서 가장 고귀한 것은 사회정치적 생명이다.” 근로자 , 제8호 (1973).
- 사회과학원 철학연구소. 철학사전 . 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 사회과학원 언어학연구소. 조선말대사전 1~2 . 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 사회과학출판사. 경제사전 1~2. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- _____. 정치사전 . 평양: 사회과학출판사, 1973.

- 조선로동당출판사. 위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명 업적: 세계혁명의 새로운 길 개척 19 . 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 조선중앙통신사 편. 조선중앙년감 1963 . 평양: 조선중앙통신사, 1963.
- 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법의 기본내용에 대하여(간부용 학습제강)』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 『적과 평화에 대한 환상을 없애고 원수들을 반대하여 비타협적으로 투쟁할 데 대하여(학습제강, 병사·사관용)』. 평양: 조선인민군출판사, 2003.

로동신문
 민주조선
 조선신보
 조선중앙방송
 조선중앙통신
 평양방송

4. 기타

- 통일부. 주간북한동향 , 각호.
- _____. 『2004년도 북한경제 종합평가』. 2004. 12.
- _____. 『개성공단 사업추진 현황』. 2005. 9.
- 한국은행. 『1993년 북한 GNP 추정결과』. 1994.

경향신문
 서울신문
 연합뉴스
 월간조선
 조선일보
 중앙일보
 파이낸셜뉴스
 한국경제신문

최근 발간자료 안내

연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인승배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인근 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일에측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화			

	: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCOE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인근 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아가 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조 민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이 석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외 공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 외 공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외 공저	10,000원

연례 정세 보고서

2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004		6,000원
2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005		6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006		6,000원

학술회의총서

2003-01	신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02	한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해) · 협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화변영과 한·중 협력	9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks	10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula	10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안	10,000원

논 총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고성식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아			

	인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(I) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(I)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라			

구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석		신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망		임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향		최의철, 임순희
2003-04	한미 정상회담과 공조방향		이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비		배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성		박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석		박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱	
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향		북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망		조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 『민족공조』론 강조의 배경과 의도		박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석		최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망		전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석		여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석		이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항		최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석		이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석		김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HCU)프로그램 추진 실태		전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕	
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석		김영춘

2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법' 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망 이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중	
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망 박영호, 김영춘, 여인근, 전병곤	
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연세 정상회담 결과분석	여인근, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시「정세분석보고서」등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

