

북한 인구정치의 기원과 식량체제

홍민*

- I. 서론
- II. 인구학적 긴장의 형성: 산업화와 노동력
- III. 인구학적 조정: 인구정치와 통치
- IV. 인구정치의 사회경제적 요인과 결과
- V. 결론

국문요약

본 논문은 1990년대 이전 인구 증가와 식량 공급 사이의 긴장이 고조되었던 북한의 1970~1980년대에 주목하여 이 시기를 전후하여 펼쳐졌던 북한의 인구정치와 식량체제(food regime)의 형성을 설명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 우선 해방 전후부터 1980년대까지 북한의 인구 변천과정을 추적하여 사회주의 산업화와 인구 증감 사이의 긴장관계를 파악했다. 이를 통해 한국전쟁 이후 인구의 급격한 증가와 농업생산의 긴장이 1960년대 중반 이후 발생하여 1970년대 들어와 위기로 인식되고 있음을 알 수 있었다. 둘째, 1970년대부터 본격화된 인구에 대한 국가의 생물학적 개입·관리를 위한 담론, 정책, 조치 등을 인구정치(population politics)의 관점에서 살펴 보았다. 증가하는 인구에 대한 대응으로 인구를 통제하고 농업생산성을 높이기 위한 인구담론과 증산

담론이 활발하게 전개되었음을 확인할 수 있었다. 셋째, 1970년대 인구정치의 이면에 존재했던 식량의 생산·분배·소비를 둘러싼 사회경제적 위기를 파악하고 이에 대한 정치경제적, 사회기술적 대응 방식을 분석하고자 했다. 인구에 대한 사회기술적 개입·관리의 다양한 조치들이 주민 일상 차원에서 전개되었음을 확인할 수 있었다. 마지막으로, 이 시기 인구와 식량의 긴장관계와 동학이 북한체제에 사회경제적으로 남긴 결과를 설명하고자 했다. 이 시기 인구정치는 정치적, 사회경제적, 인구사회학적, 사회심리학적 차원의 여러 결과를 남기며 1990년대 식량난을 예고하고 있었다.

주제어: 인구정치, 식량체제, 인구학적 조정, 인구기술적 조치, 인구변동, 인구가동

* 동국대학교 북한학연구소 연구교수

I. 서론

1. 문제제기

1990년대 중후반 발생한 북한의 식량난은 그 수치에서는 차이가 있지만 대규모 아사자를 낳으며 인구학적 손실을 발생시킨 것으로 보고되고 있다.¹ 이 시기 발생한 기근의 직접적 원인으로 보통 농업 생산과 식량 공급의 실패가 지목되고 있다. 사회주의권 붕괴에 따른 무역의 격심한 감소, 과도한 외부 의존에 있던 전략품목 및 에너지 수급의 문제, 비료 부족과 농업 생산성 저하, 계획경제 운영과 농업의 기술적 문제, 자립적 식량수급체계의 문제, 자연재해 등이 복합적으로 식량난과 대규모 아사의 원인과 배경이 되었던 것으로 평가된다. 대체로 이런 분석들은 북한의 기근과 식량수급 사이에 매우 밀접한 상관관계가 있다고 전제하고 있으나, 식량난의 원인을 주로 크게 사회주의권 붕괴이라는 외부 요인과 계획경제 운영의 내적 원인으로 설명하고 있는 데서 공통적이다.

그러나 1990년대라는 국면과 조건을 통해 북한의 기근과 식량난을 설명하는 것도 중요하지만, 한편으로 북한에서 식량과 인구 사이에 존재했던 침예한 긴장의 역사에도 주목해 볼 필요가 있다. 북한 식량난의 원인은 다양한 요인들이 작용한 결과라고 할 수 있으나, 해방 이후 현재까지 북한에서 인구와 식량 사이에 존재했던 긴장과 갈등의 역사는 단순히 역사의 배경으로만 보기 힘든 측면이 있다. 이들의 긴장은 북한 지도부의 정책결정, 체제 운영방식, 제도, 주민 일상 및 신체 등에 지대한 영향을 미쳤다. 다시 말해 인구와 식량의 긴장을 해결하고 통합하기 위한 다양한 조치와 모색들이 지금 우리가 북한체제의 특징들로 언급하는 다양한 모습들을 만들어내는 주요 요인으로 작용했다. 그것은 통치 대상으로서 인구가 ‘먹는 문제’를 통해 새롭게 정의되고 국가의 생물학적 개입·관리의 대상이 되는 것을 의미했다.

본 논문은 1990년대 식량난 이전 인구와 식량 사이의 긴장이 고조되었던 북한의 1970~1980년대에 주목하여, 이 시기를 전후하여 펼쳐졌던 북한의 인구정치와 식량체제(food regime)의 형성을 설명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 우선 해방 전후를 시작으로 1980년대까지 북한의 인구 변천 과정을 추적하여 사회주의 산업

¹ 1990년대 북한 식량난으로 인한 인구변동과 관련한 최근 연구로는, 박경숙, “북한의 식량난 및 기근과 인구변동,” 『통일정책연구』, 제21권 1호(2012), pp. 127~156; 박경숙, “경제 위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화,” 『한국인구학』, 제35권 제1호(2012), pp. 101~130; 이 석, 『1994~2000년 북한기근』 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

화와 인구 증감 사이의 긴장관계를 파악하고, 둘째, 1970년대부터 본격화된 인구에 대한 국가의 생물학적 개입·관리를 위한 담론, 정책, 인구기술적 조치 등을 인구정치(population politics)의 관점에서 살펴보고, 셋째, 1970년대 인구정치의 이면에 존재했던 식량의 생산·분배·소비를 둘러싼 사회경제적 위기를 파악하고 이에 대한 정치경제적, 사회기술적(socio-technical) 대응 방식을 분석하며, 마지막으로, 이 시기 인구와 식량의 긴장관계와 동학이 북한체제에 정치적, 사회경제적, 인구사회학적, 사회심리적으로 남긴 결과를 설명하고자 한다.

2. 주요 개념과 분석 틀

가. 인구정치학

인구정치(population politics)는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 하나는 ‘위로부터’ 통치의 목적으로 인구 증감에 대한 물리적 통제나 강제를 가하는 정치적 결정이나 조치, 법, 제도, 담론 등을 포괄하는 것을 의미한다. 다른 하나는 미시적이고 일상적인 차원에서 그러한 위로부터의 조치에 대응해 그것을 일상적으로 전유(appropriation)하는 행위들이다. 이 둘은 분리된 행위 영역이라기보다는 상호구성적인 것이다. 인구기술학(population technology)은 그러한 통제나 강제를 가능하게 하는 사회기술적 조치, 사물의 사용, 제도화 등을 뜻한다. 그런 측면에서 인구정치와 인구기술학은 ‘통치’로 수렴된다.² 따라서 인구정치는 인구정책과는 구별된다. 인구정책이 출생, 사망, 그리고 인구의 이동과 배치와 관련된 위로부터의 정책이라면, 인구정치학은 인구와 관련한 담론영역과 사회기술적 영역을 포괄하는 정치적 과정을 표현하는 것이다.

본 연구에서는 인구정치를 경제적, 정치적 목적 아래 통치 차원에서 인구 증감에 대한 물리적 통제나 강제를 가하는 정치적 결정, 조치, 법·제도, 담론 등을 포괄하는 것으로 정의한다. 이런 차원에서 본 연구는 1960~1980년대 북한에서 나타났던 인구와 관련한 공식적 국가 담론과 법적·제도적 조치 등이 인구에 어떠한 방식으로 영향을 미쳤는가를 보고자 한다. 또한 인구기술학의 차원에서 국가가 인

² 인구를 통치 대상화하는 안전메커니즘에 대한 푸코의 논의로는, 미셸 푸코 저·오토르망 역, 『안전, 영토, 인구』 (서울: 난장, 2011) 참조. 미셸 푸코의 통치성(governmentality) 개념을 인구정치학의 차원에서 개념화하고 있는 연구로는, 오경환, “모아진 몸-프랑스 제3공화국 인구감소 논쟁으로 본 푸코의 개인, 인구, 통치,” 『서양사론』 제103호(2009), pp. 125~127; Bruce Curtis, “Foucault on Governmentality and Population: The Impossible Discovery,” *The Canadian Journal of Sociology*, Vol. 27. No. 4(2002), pp. 505~533 참조.

구에 개입하기 위해 사용했던 사회기술적 조치, 사물의 사용, 제도화 등을 살펴보고자 한다.

나. 식량체제

식량의 생산단계에서부터 최종 소비에 이르기까지의 여정은 정치적·사회적·경제적·기술적·산업적·문화적 요인들로 이루어진 다양한 행위자들의 연쇄와 그물망으로 이루어져 있다.³ 식량체제론(Food Regime Perspective)은 농업과 식량을 세계적 차원에서 자본주의 발전과의 관계에서 하나의 양식과 ‘체제’(regime)로 이해하는 접근이다. 주로 프리드먼(Harriet Friedmann)과 맥마이클(Philip McMichael)을 통해 체계화되었고,⁴ 이후 다양한 학자들에 의해 경험적으로 분석에 활용되었다. 식량체제는 세계적 차원에서 나타나는 식량 생산과 소비에서의 패턴과 질서를 의미하고, 역사적·지리적·시기적으로 일정하게 나타나는 식량과 관련된 정치경제적 조직들, 제도들, 문화적 담론들을 뜻한다. 식량체제는 농토의 구조적 변화, 지정학적 권력, 국민국가 발전, 자본 축적, 생태학적 변화, 그리고 국가의 식량 섭취 방식의 변화 등과 긴밀하게 연동돼 있다. 식량체제 이론은 이런 패턴들이 헤게모니적 행위지들에 의해 일반적으로 조직되어지고 생산되어진다고 본다.⁵

³ 에릭 밀스톤, 팀 랭 저·박준식 역, 『풍성한 먹거리 비정한 식탁』 (서울: 낮은 산, 2013), p. 8.

⁴ Harriet Friedmann, “World market, state, and family farm,” *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 20, No. 4 (1978), pp. 546~585; Harriet Friedmann, & Philip McMichael, “Agriculture and the state system: The rise and decline of national agriculture,” *Sociologia Ruralis*, Vol. 19, No. 2 (1989), pp. 93~117; Philip McMichael, “Global Development and the Corporate Food Regime,” *Research in Rural Sociology and Development*, Vol. 11 (2005), pp. 269~303.

⁵ 첫 번째 식량체제(1870년대~1910년대)는 외연적 축적을 바탕으로 한 자본주의 세계체제 내부의 식민주의, 국가형성, 고전적 자유주의와 영국의 헤게모니에 의해 작동했다. 아프리카, 아메리카, 호주 등으로부터의 유럽 중심부 국가들에 의한 원자재와 식량 추출을 특징으로 한다. 이는 유럽 중심부 자본주의 발전의 기반이 되었으며, 유럽의 임노동자들에게 식량을 공급하는 체계였다. 두 번째 식량체제(1940년대~1970년대)는 탈식민화, 세계를 1, 2, 3세대로 구분 짓는 냉전, 케인즈주의와 미국 헤게모니에 의해 만들어진다. 1920년대와 1930년대 불황에 의해 제1차 식량체제가 와해되고 제2차 식량체제는 대량생산과 대량소비를 특징으로 하는 포드주의적 축적과 깊은 관련을 맺는다. 화학농업, 석유농업, 기계농업에 기반을 둔 생산주의 모델이 식량 생산에 자리 잡게 되어, 중심부 국가들의 농업 생산이 급격히 높아지게 되었다. 세 번째 식량체제(1990년대~현재)는 신자유주의, 국가사회주의와 냉전의 붕괴, 미국 헤게모니의 쇠퇴와 초국가적 단체들의 부상으로 작동하는 체제이다. 국민국가 단위가 아니라 초국적 기업에 의한 세계 농식품체제에 대한 지배와 관리이다. 이 체제는 초국적 기업들에 의한 식량 생산, 유통, 소비 분야에 대한 지배를 특징으로 한다. 특히 생명공학, 나노기술, 농화학 등의 분야들이 결합되면서 소수의 기업들이 과학기술을 매개로 자연과 생명의 상품화를 가속화하고 있다. 이와 관련해서는, Hugh Campbell, “Breaking New Ground in Food Regime Theory: Corporate Environmentalism,

본 연구는 ‘식량체제’를 농업의 생산과 소비를 특정한 양식으로 구조화하는 정치적·경제적 과정, 이에 대한 규범적 질서와 도덕적 지지, 이런 실천들을 합법화하고 정당화하는 문화정치를 포함하는 개념으로 정의하고자 한다.⁶ 이런 개념을 통해, 북한에서 1970~1980년대 농업의 생산과 소비를 구조화하는 정치경제적 과정, 이를 합법화하고 정당화하는 문화정치적 실천들을 재생산하는 일정한 틀이 어떻게 만들어졌는가를 보고자 한다. 식량의 생산 및 소비와 관련된 기술적·경제적·산업적 조치와 변화는 물론 이와 관련된 정치적·문화적 변화들을 살펴보고자 한다.

II. 인구학적 긴장의 형성: 산업화와 노동력

1. 인구학적 전환: 일제시기

한반도에서 근대적인 의미의 ‘인구학적 전환(demographic transition)’⁷이 시작된 시점은 1920년을 기점으로 볼 수 있다. 조선후기까지의 다산다사(多産多死) 형태의 인구구조가 다산소사(多産小死)로 정착되기 시작한 것이 1920년대부터이다. 1920년 이후의 인구변화는 크게 사망률의 감소와 함께 내부적 인구이동 추이가 주목을 끄는 부분이다. 우선 사망률 감소는 근대적 위생관념이 도입된 결과로 볼 수 있고, 내부 인구이동의 변화는 일본의 경제수탈에 따른 노동력 이동의 결과라고 볼 수 있다. ‘토지조사사업’(1910~1918)과 ‘산미증식계획’(1920~1934)은 조선에서의 지주제를 더욱 강화하는 기폭제가 되었고,⁸ 이는 곧 농민층 대부분을 차지하던 소규모 자작농 및 영세 소작농, 고용농 등이 설 자리를 잃게 하는 농민

Ecological Feedbacks and the “Food From Somewhere” Regime?” *Agriculture and Human Values*, Vol. 26 (2009), pp. 309~319; 김철규·윤병선·김홍주, “먹거리 위험사회의 구조와 동학: 식량보장과 식품안전 문제를 중심으로,” 『경제와 사회』, 겨울호 통권 제96호(2012), p. 19; 박민선, “초국적 농식품체제와 먹거리 위기,” 『농촌사회』, 제19집 2호(2009), p. 9 참조.

⁶ Gabriela Pechlaner & Gerardo Otero. “The Third Food Regime: Neoliberal Globalism and Agricultural Biotechnology in North America,” *Sociological Ruralis*, Vol. 48, No. 4 (2008), p. 352.

⁷ ‘인구학적 전환’은 사망률과 출산률이 모두 높은 단계에서 사망률이 낮은 단계로 인구가 이행하는 기간을 의미한다. 인구전환의 기간과 강도는 경우별로 다양하게 나타난다.

⁸ 일제는 ‘토지조사사업’과 ‘산미증식계획’ 등에 의해 쌀 생산량을 지속적으로 증가시켰다. 농산물의 양적 증대를 통한 일본으로의 이출이 농업정책의 주 초점이었기 때문에 그 과정에서 야기되는 조선 농촌의 빈곤 문제는 그들의 관심사가 아니었다. 토지조사사업은 농촌을 대지주와 소작농의 양대 계급으로 분리시켰으며, 그 과정에서 대부분의 자작농을 소작농으로 하향 전락시켜 고을의 소작료를 물게 함으로써 농업에서 ‘식민자본주의의 수탈구조’가 형성되었다. 유숙란, “일제시대 농촌의 빈곤과 농촌 여성의 출가,” 『아시아여성연구』, 제43집 제1호(2004), p. 69.

층 분해의 가속화를 의미했다.⁹ 이로 인해 농촌에는 생계 방편을 잃은 과잉인구가 퇴적했다.¹⁰

1930년대 중반에 이들 농촌에 퇴적된 과잉인구는 계절적 노동에 종사하거나, 새로운 노동시장을 찾아 도시로 이동했다.¹¹ 비록 1920년대에 근대적 공장제도가 점차 이식되면서 경공업 중심의 공업생산이 증가하고 있었으나, 그 영세성으로 말미암아 곧바로 이들 농촌 과잉노동력이 공장노동자로 전화할 수는 없었다. 따라서 농촌에서 유출된 인구의 대부분은 도시의 근대적 공업부문에 고용되지 못하고 도시외곽에 정착하여 도시빈민층을 형성했다.¹² 이들은 대체적으로 도시외곽의 토막집이나 움막을 치고 생활하였는데, 불결함, 실업, 가난, 질병은 서로 밀접하게 맞물려 있었으며, 일제 식민정부로부터 ‘부랑성’, ‘자유로움’, ‘게으름’의 상징으로 지목되었다. 또 운 좋게 공장에 취업한 경우에도 강도 높은 노동은 농민적 심성이 몸에 배어 있는 이들에겐 맞지 않는 것이었다.¹³

1930년대 중반을 기점으로 광공업부문에 대한 일본 독점자본의 조선 진출과 맞물려 빈약한 북부지역의 노동력을 수급하기 위한 ‘지역간노동수급조정책’(地域間勞務需給調整策, 1934년)이 본격화되면서 북부지역으로의 격렬한 인구 유입이 전개됐다.¹⁴ 일제 강점기 인구이동은 크게 두 가지 유형, 즉 하나는 남부에서 북부로의 이동이고 다른 하나는 농촌지역에서 도시지역으로의 이동이었다.

⁹ 강태훈, “일제하 조선의 농민층분해에 관한 연구,” 『한국근대 농촌사회와 농민마을』 (서울: 열음사, 1988), p. 203.

¹⁰ 광진홍, 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』 (서울: 신서원, 2001), p. 34.

¹¹ 권태환, “일제시대의 도시화,” 『한국의 사회와 문화』, 제11집(1990), p. 268. 1930~1935년 사이 농촌에서 도시로 이동한 농민은 연평균 6만 명이었으며, 1935~1940년에는 연평균 22만 명이었다고 한다.

¹² 광진홍, 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』, p. 36.

¹³ 이에 관한 연구로는, 강만길, 『일제시대 빈민생활사 연구』 (서울: 창작과 비평사, 1987) 참조.

¹⁴ 1938년 말 현재, 농민의 계층구성은 자작농 18.1%, 자소작농 23.9%, 소작농 51.9%였으며, 기타 화전민·농업노동자 6.1%였다. 이들 빈농층, 농업노동자는 대체로 80% 정도가 남부지역에 분포하였으며, 총인구의 1/4을 차지했다.

<표 1> 일제 점령기 한반도 북부 지역 인구¹⁵

| 연도 | 북부 인구(천 명) | 전국합계(천 명) | 북부 인구 비율(%) |
|------|------------|-----------|-------------|
| 1920 | 5,296 | 17,264 | 30.7 |
| 1925 | 6,160 | 19,524 | 31.6 |
| 1930 | 6,742 | 21,058 | 32.0 |
| 1935 | 7,429 | 22,899 | 32.4 |
| 1940 | 8,224 | 24,326 | 33.8 |
| 1945 | 8,789 | 25,900 | 33.9 |

출처: 『한국지리 총람』 (서울: 국립지리원, 1980), p. 29.

이에 따라 1936~1940년 사이 도시인구는 약 120만 명 정도 증가했으며, 연평균 약 21만 명이 도시로 이동했다. 이들은 거의 남부지역의 농촌 출신자였는데, 특히 경상도와 전라도 출신이 다수를 차지했다. 이 때문에 ‘함경선 초만원’이라는 현상이 빚어지기도 했다.¹⁶ 전시 총동원체제 시기 등록된 노동자는 1941년 5월말 현재 33만 2,246명, 그 가운데 조선인은 27만 8,160명이었으며, 1944년 5월말 현재 조선인 등록자 수는 40만 5,067명이었다.¹⁷ 이 시기 일제의 수탈정책과 전시체제로 인해 발생한 인구이동은 열악한 근대적 공장 노동의 경험, 즉 불안정한 고용, 저임금, 그리고 빈곤이 결합된 것이었다.

여기서 주목할 점은 높은 노동이동률과 짧은 근속기간이다.¹⁸ 노동이동의 원인은, 우선 생활고와 관련된 임금문제였다. 임금조건이 좋은 신설공장이나 일당이 높고 단기 작업하는 토목공사장, 농촌 등으로의 이동이었다.¹⁹ 특히 ‘반농반노(反農反勞)’적 성격의 계절적 이동이 두드러졌다. 두 번째는 노동조건과 관련한 부적응이다. 주로 장시간 노동, 야간작업과 열악한 작업환경 등을 이유로 이동했는데, 이런 조건은 그들이 지닌 농민적·지역적 성향에는 맞지 않았다. 농촌에서 낮 노동

¹⁵ 남성욱, “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998,” 『현대북한연구』, 제2권 1호(1999년), p. 229.

¹⁶ 『매일신보』, 1939년 3월 15일.

¹⁷ 관건홍, 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』, p. 92.

¹⁸ 1941년 후반 공장노동자의 업종별 월 평균 노동이동률은 식료품(여자) 15.2%, 방직업(여자) 6.5%, 화학 8.3%, 금속 5.8%, 기계 5.2%이었다. 평균적으로 공장 남성노동자의 월 평균 노동이동률은 7.1%이었으며, 1940년대 초 공장노동자의 출근율은 매일 평균 80%정도였다. 공장노동자의 노동이동은 대체적으로 일용노동자를 제외한 미숙련 노동자들이 대다수를 차지했고, 직종별로는 방직업이 높았다. 높은 노동이동률과 연속선상에서 근속기간도 짧았다. 공장노동자의 근속기간은 평균 1년 안팎이었다.

¹⁹ 관건홍, 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』, p. 128.

에 익숙했던 이들은 야간작업, 장시간의 어두운 작업장 생활에 적응하지 못했기 때문이다. 마지막으로, 질병이 노동이동에 직접적 원인을 제공했다. 피로의 누적, 영양부족, 질병, 부상, 등은 노동이동, 작업장 이탈이라는 개인적·집단적 형태로 나타났다.²⁰ 따라서 이 시기 노동이동은 실질임금 감소, 노동시간 연장, 노동재해 격증 등 감옥이라 불린 작업환경과 식량부족, 병영화 된 노동통제에 그 원인이 있었다고 볼 수 있다.²¹

1910~1945년에 사망력 저하로 초래된 인구의 빠른 자연증가는 토지에 대한 인구의 압력을 가중시켰다. 특히 일본의 식민지 경제정책에 따라 농촌의 경제상태가 점점 악화되자 대규모의 이농현상이 나타나게 되었다. 이 시기에 농촌을 떠난 농민들의 이동 목적지는 주로 만주, 일본, 러시아 등이었다. 우선 1910~1920년에 만주 지방으로 이주해 온 조선인 수는 19만여 명에 달하였다. 또한 1931년 만주사변을 계기로 만주 침략이 노골화되면서 일제는 노동력 착취를 위한 만주 이동을 적극 추진하였다. 1930년대 이후에 만주로의 이동은 경상도를 비롯한 남쪽의 이농민이 그 주류를 이루게 된다.²² 1942년에 만주 조선인은 151만 1,570명으로 파악되고 있다. 한편 1931년 연변 조선인은 39만 5,000명에 달했고 1944년에는 63만 1,000명으로 배 가까이 증가하였다.²³

<표 2> 연변 조선인 인구수(1931~1944)

(단위: 만 명)

| 연도 | 1931 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 | 1940 | 1941 | 1942 | 1943 | 1944 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 인구수 | 39.5 | 45.8 | 47.1 | 52.3 | 54.8 | 58.5 | 61.7 | 62.1 | 63.4 | 63.1 |

출처: 유충걸·심혜숙, 『백두산과 연변 조선족-지리학적 연구』(백산출판사, 1993), p. 215; 조혜중 저, 『새인구론: 인구의 공간적·사회적 접근』, p. 97 재인용.

두 번째, 1920년 이후에는 일본으로의 노동이민이 이루어졌다. 1922년 시행된 ‘자유도항제(自由渡航制)’를 기점으로 한국인 노동자의 일본으로의 이동이 급증하기 시작했다. 자유도항제는 값싼 노동력 활용을 위한 인력 확보 차원에서 실시되었다. 1939~1945년에 일본 본토, 사할린, 남양(南洋) 등지로 강제 동원된 한인

²⁰ 1944년 말, 1945년 초 조선질소비료공장 노동자의 퇴직 사유를 보면, 전체 퇴직자 가운데 장기 무단결근이 무려 51%였으며, 흥남금속공장의 경우 퇴직 사유 가운데 사망이 무려 29.7%, 질병이 18.9%로 매우 높은 비중을 차지했다. 광건홍, 위의 책, p. 132.

²¹ 광건홍, 위의 책, p. 107.

²² 권태환·김두섭, 『인구의 이해』(서울: 서울대학교출판부, 1990) 참조.

²³ 조혜중 저, 『새인구론: 인구의 공간적·사회적 접근』(서울: 푸른길, 2006), pp. 96~97.

노동자 수는 72만 4,787명인데 여기에 군인·군속 36만 5,263명을 합하면 강제 동원된 수는 100만 명을 넘는 것으로 추산된다.²⁴ 1913년 3,952명이었던 조선인은 1945년에 210만 명으로, 531배 증가하였으며 일본 식민지 통치기간인 35년 동안 실제로 약 200만의 인구유출이 있었다고 추산된다.²⁵

세 번째, 1905년을 기점으로 활발하게 진행된 러시아로의 이동이다. 1908년 4만 5,397명이었던 러시아 연해주 거주 조선인은 1926년 18만8,480명으로 급증하였다. 주로 초기 순수 농민 이주에서 일본의 식민 통치에 따른 정치적 이유로 이주가 늘어났다. 1937년 연해주 한인들은 큰 시련에 봉착하는데, 소련은 이들을 중앙아시아로 집단 강제이주를 실시하였다. 3만 6,422가구 17만 1,781명이 카자흐스탄(95,256명), 우즈베키스탄(76,525명)에 이주한 것으로 기록되어 있다.²⁶

2. 인구학적 긴장의 조성: 해방~1960년대

가. 한국전쟁과 인구 손실

인구학적 긴장은 인구의 급격한 변화와 사회적 변화 사이의 갈등을 뜻한다. 즉 인구의 단기간 갑작스런 증가나 손실, 이동 등의 변화가 요구하는 사회적 변화를 의미한다. 이런 변화들은 인구의 재생산, 당대 제기되는 산업적 필요 인구, 식량 및 주택 공급 등에 직접적으로 영향을 미치며 다양한 사회적 긴장을 만들어낸다. 한반도의 인구는 일본의 침략과 한국전쟁 등을 통한 자발적 이동과 강제적 이동 및 정치적 이동, 대규모 사망자 발생 등으로 인해 여러 측면에서 사회적 변화를 가져왔다. 한반도에서의 인구 변동은 크게 일제 강점기를 전후해서 만주를 비롯한 세계 여러 지역으로의 이출(emigration) 및 2차 대전 직후의 귀환이동(return migration), 한국전쟁 격변기의 남북이동과 사망, 1960년대 이후 산업화와 도시화 등을 통해 나타났다.²⁷

북한의 인구학적 긴장의 시작은 해방 이후 인구유입과 한국전쟁을 통한 인구 손실 등 급격한 인구변동에서 찾아 볼 수 있다. 전쟁 기간 발생한 인구 손실은 북한의 전후복구와 산업화에 필요한 노동인구의 절대적 부족을 의미했다. 또한 주목할 부분은 전쟁 직후 남북한에서 공통적으로 나타난 출산율 급증과 베이비붐 세대의 형

²⁴ 이문웅, 『세계의 한민족(일본)』 (서울: 통일원, 1996), pp. 65~68; 조혜중, 위의 책, p. 100 재인용.

²⁵ 박재일, 『在日 朝鮮人に關する綜合調査研究』 (1957); 조혜중, 위의 책, p. 101 재인용.

²⁶ 조혜중, 위의 책, p. 98.

²⁷ 위의 책, p. 95.

성이다. 이들은 전쟁이라는 인구 손실과 전쟁 직후 출생률 급증이라는 인구학적 출렁거림을 만들어 이후 인구와 식량 사이의 긴장을 형성하게 하는 요인이 된다.

우선 해방 직후인 1946년 북한지역 인구는 토지개혁, 남한이주, 만주지역 동포 편입 등 각종 정책 실시와 정세 변화에 따른 이동변수를 포함해서 925만 7,000명에 달했다.²⁸ 이어 북한의 인구는 한국전쟁을 통해 113만 명이 감소해 1953년 정전 직후 849만 명이 되었다. 전쟁 기간 인구손실과 함께 전쟁 이후 인구변동의 외부 요인들도 주목해 볼 필요가 있다.

첫 번째, 해외에 있던 조선인들의 귀국이었다. 소련에서 약 6만 명, 중국에서 약 20만 명,²⁹ 그리고 1959년 12월부터 1984년까지 184차례 걸쳐 재일 교포 9만 3,340명을 각각 북송함으로써 인구변동의 외부요인이 발생했다.³⁰ 주목할 부분은 이들 북송된 재일조선인의 거의 전원이 남한 출신이었다는 사실이다(재일조선인 97%가 남한 출신이었다).³¹ 거의가 그때까지 본 적도 없고 친지나 친척도 없는 땅으로 건너간 것이다. 냉전 시기 자본주의 진영에서 공산주의 진영으로 갔던 자발적인 대량 이주의 대표적 사례라고 할 수 있다. 이들의 북송은 남북한 체제경쟁의 결과이기도 했지만 사회주의 경제건설에 필요한 노동력 부족을 해소하기 위한 차원에서도 이루어졌다. 이들의 북송 시기가 주로 사회주의 경제건설이 한창이던 시기에 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다.

두 번째 인구변동 외부변수로는 한국전쟁 이후 1958년까지 북한 내 잔류했던 중공군(인민지원군)이다. 북한 내 잔류하고 있던 중공군은 37개 사단 약 40만 명 전후였다. 큰 규모의 중공군 잔류의 표면적 이유는 ‘조선정세의 안정’과 ‘복구건설 지원’이었다.³² 중공군의 노동력 제공은 전쟁에서 많은 인구 손실을 입고 다수의 월남인이 발생한 상황에서 노동력 부족에 시달리던 북한에게는 물자원조와 더불어

²⁸ 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1947).

²⁹ 박종철, “귀국자를 통해서 본 북한사회,” 『JPI정책포럼 세미나 발표자료(No. 2012-17)』 (2012. 12. 3), p. 2.

³⁰ 森田芳夫, 『數字が語る在日韓國・朝鮮人の歴史』 (明石書店, 1996). 이들 총 9만 3,340명 중 재일조선인은 8만 6,603명, 그 배우자 혹은 부양가족인 일본인은 6,730명, 중국인 7명이었다.

³¹ 테사 모리스 스즈키 저·한철호 역, 『북한행 엑서터스: 그들은 왜 ‘북송선’을 타야만 했는가?』 (서울: 책과 함께, 2008), p. 33. 1945년 해방 전 일본으로 이출된 인구 약 210만 명 중 종전 후 남쪽으로 귀환한 귀국자 수는 141만 4,258명(1949년 5월 말, 한국정부 발표)이었고, 광복 직후 북한 지역으로 귀환한 수는 351명에 불과했다. 이와 관련해서는, 조혜중, 『새인구론: 인구의 공간적·사회적 접근』, p. 100 참조.

³² 1954년 3월 중국 지원군 총사령부는 “조선인민을 도와 재건활동을 진행할 것에 관한 지시”를 내리고 전후 복구건설 작업에 본격적으로 나섰다. 수많은 중공군 병사들이 건설현장, 농촌 등 곳곳에서 복수사업에 참가했다. “영원불멸의 은공,” 『로동신문』, 1955년 10월 9일.

어 전후부흥에 있어 결정적인 인적 자원이었다.³³ 그러나 1958년 말까지 3차례에 걸쳐 철군이 이루어지는데, 이는 중공군 철수를 한반도에서 모든 외국 군대(유엔군)의 철군과 연계시키기 위한 전략의 일환,³⁴ 중소갈등³⁵ 등이 작용한 결과로 볼 수 있다. 주목할 부분은 바로 중공군 철군과 1958년 이후 소련을 비롯한 외부 원조의 급격한 감소는 재일교포³⁶ 및 중국 조선족 유입정책에 보다 적극적으로 나서는 배경으로 작용했을 가능성이 높다는 점이다. 중국 인민지원군 철군으로 심각한 노동력 부족에 빠진 북한 정부는 중국 조선족들이 북한에 가서 경제건설을 지원해 달라는 의견을 중국 정부에 건의하였고 1958년경부터 조선족 일부를 수차례 이주시켜 약 10만여 명이 귀국했다.³⁷

<표 3> 전후 중공군 철군 현황

| 철수년도 | 구분 | 철수병력 |
|--------------|----------------|-------------------------------|
| 1954년 9~10월 | 1차 철수 | 7개 사단 |
| 1955년 3~4월 | 2차 철수 | 6개 사단 |
| 1955년 10월 | 3차 철수 | 6개 사단 |
| 1958년 (최종철수) | 1단계 철수 (4월) | 6개 사단(8만 명) |
| | 2단계 철수 (7~8월) | 6개 사단, 특별 병중부대(10만 명) |
| | 3단계 철수 (9~10월) | 지원군 사령부, 3개 사단, 후방 공급부대(7만 명) |

출처: 『로동신문』 (1955. 10. 1., 25., 27.; 1958. 4. 26.; 1958. 8. 15.; 1958. 10. 28.) 참조. 이종석, 『북한-중국관계 1945~2000』, p. 205 재인용.

³³ 중공군의 전후 복구건설 참여로 개수한 공공건물이 881개, 각종 민가를 개축한 것이 45,412간, 교량복구·신축이 4,263개, 제방 개축이 4,096군데(430킬로미터), 수로 보수가 2,295곳(1,200킬로미터)에 달했다. 이종석, 『북한-중국관계 1945~2000』 (서울: 중심, 2000), p. 202.

³⁴ 1957년 11월 모택동과 김일성은 모스크바의 10월 혁명 경축행사에 함께 참석한 것을 계기로 중공군 철수문제를 논의했으며, 여기서 “조선의 정세가 이미 안정되었고, 중국인민지원군의 사명이 기본적으로 완료되었다”고 보고 1958년 완전 철군하기로 합의했다. 양측은 중공군 철수를 한반도에서 모든 외국 군대의 철군과 연계시켜 선전해 나가기로 했다. 이에 따라 북한측이 먼저 남한에 주둔하고 있는 유엔군과 북에 있는 중공군 철수문제를 제기하고, 중국정부는 이를 지지하는 성명을 발표하며 북한정부와 중공군 철군문제를 협의할 준비가 되어 있음을 정식으로 발표하는 수순으로 문제를 처리해 나가기로 했다. 中共中央文獻研究室 編, 『周恩來年譜 1949~1976 (中)』 (北京: 中央文獻出版社, 1997), p. 113; 이종석, 위의 책, p. 203 재인용.

³⁵ 중소갈등에 따라 김일성이 요구하고 모택동이 수용한 것으로 보는 견해로는, 박종철, “중국인민지원군의 철군과 북중관계,” 『한반도 분쟁과 중국의 개입』 (서울: 선인, 2012) 참조.

³⁶ 재일교포 복송정책에 관한 북한의 입장은, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 18권: 해외교포문제의 빛나는 해결』 (평양: 조선로동당출판사, 1999), pp. 210~234 참조.

³⁷ 박종철, “귀국자를 통해서 본 북한사회,” p. 4.

세 번째 인구변동 외부 변수로는 전쟁고아의 귀국이다. 물론 인구변동에 큰 영향을 미칠 만큼의 숫자는 아니지만 2만 명의 가까운 전쟁고아가 북한으로 귀국했다. 이는 중공군 철수 동시에 논의되었는데, 전쟁기간 중 중국측에서 맡아 양육하던 전쟁고아 2만 명을 귀국시키기 위한 것이었다. 북한측에서 대외문화연락협의회 위원장인 허정숙이 이 협상의 책임을 맡고, 1958년 5월 3일 북한 대표단을 이끌고 중국을 방문해 중국측과 협의한 결과 6월부터 9월말까지 전쟁고아들을 모두 귀국시키기로 합의하고 이후 이행되었다.

이상과 같이 한국전쟁이라는 인구 손실과 외부유입을 통한 인구변동은 주로 전쟁 이후 전후복구와 사회주의경제건설에 필요한 노동력의 확보와 밀접하게 연관돼 있다고 볼 수 있다. 그러나 보다 장기적으로 인구 손실을 만회하기 위한 주요한 노력은 출산장려 정책이었다. 김일성은 “전쟁으로 인한 인명의 손실을 보충하기 위하여 우리 당은 인구증식에 관심을 돌려야” 한다고 강조하며, 모성에 대한 보호와 어린이들에 대한 양육조건을 개선하기 위한 대책들을 세울 것을 주문한다. 또한 전시에 적의 폭격으로 인하여 부상당한 사람들과 전상자들을 치료하며 고아들을 양육하는 사업을 중요한 국가적 및 사회적 사업으로 삼는다.³⁸

나. 인구유동과 노동력 긴장

북한의 인구학적 긴장은 전후복구와 산업화에 필요한 절대적 인구수의 부족도 있었지만, 인구의 유동도 긴장을 조성하는 데 일조했다. 인구 유동은 북한 내 주민들이 국가의 의도와 통제를 벗어나 자유롭게 유동함으로써 산업 인력으로 고착되고 숙련화되지 못하여 본격적인 산업화를 가로막는 요인 중 하나였다. 유동하는 인구를 통제하고 안착시키기 위해서는 국가의 인구에 대한 가독성(legibility)을 높여야만 한다. 국가의 인구에 대한 가독성은 주기적으로 인구의 수를 세고 인구의 구조를 파악하고 인구를 분류하는 등 인구학적 정보를 획득함으로써 사회에 대한 가독성을 높이고 인구를 적절히 배치함으로써 인구를 관리하는 국가 통치술을 의미한다.³⁹

³⁸ 김일성, “모든 것을 전후인민경제복구발전을 위하여,” 조선로동당 중앙위원회 제6차 전원회의에서 한 보고(1953. 8. 5.), 『김일성저작집』, 제8권 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 39.

³⁹ 제임스 C. 스콧 저·전상인 역, 『국가처럼 보기』 (서울: 에코리브르, 2012), p. 20.

<표 4> 1946~1960년간의 북한 인구

| 연도 | 총인구(천 명) | 인구증가율(%) | 성별(%) | |
|--------------|----------|----------|-------|------|
| | | | 남자 | 여자 |
| 1946년 말 | 9,257 | 100 | 50 | 50 |
| 1949년 말 | 9,622 | 104 | 49.7 | 50.3 |
| 1953년 12월 1일 | 8,491 | 92 | 46.9 | 53.1 |
| 1956년 9월 1일 | 9,359 | 101 | 47.8 | 52.2 |
| 1959년 12월 1일 | 10,392 | 112 | 48.3 | 51.7 |
| 1960년 말 | 10,562 | 117 | 48.3 | 51.7 |

출처: 『조선중앙연감』 (평양: 조선중앙통신사, 각년도); 남성욱, “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998,” p. 231 재인용.

우선 한국전쟁 이후 1950년대 말까지 연간 인구 이동률은 5~6%를 보이고 있다.⁴⁰ 전후 복구 이후 본격적인 산업화에 돌입하기 이전 통치의 안정적 기반을 마련하기 위해 인구에 대한 조사가 필요했다. 북한은 1958~1960년 사이에 중앙당 지도사업 명목으로 대대적인 정치사찰을 시행했으며, 1964~1967년 사이에 ‘주민 재등록사업’을 시행했다.⁴¹ 이들 사업은 정치적인 측면에서 인구에 대한 통제 기반을 마련하려는 의도⁴²와 함께 노동의 ‘유동성’을 방지하기 위한 다목적으로 실시되었다고 볼 수 있다.⁴³ 이 시기 노동유동은 도시와 농촌, 그리고 공업과 농업을

⁴⁰ 5~6%의 인구이동률은 연간 이동이 50~60만 명 수준임을 나타낸다. 1980년대 이동률은 역시 5%대를 유지하고 있는데 이는 당시 인구기준으로 연 100만 명 정도가 이동 경험을 한다는 것을 뜻한다. 고성호, “북한의 도시화 과정과 특징,” 『통일문제연구』, 제25호(1996), p. 147.

⁴¹ 이 밖에 북한의 주민 조사사업은 ‘중앙당 집중지도사업’(1958.12.~1960.12.), 3계층 51개 부류 구분사업(1967.4.~1970.6.), ‘주민 요해사업’(1972.2.~1974.), ‘주민증 검열사업’(1980.1.~1980.12.), ‘주민증 갱신사업’(1983.11.~1984.3.) 등이 이루어져 사실상 60년대 후반 이후 인구와 노동이동에 대한 인구에 대한 전반적 통제기능을 확보해 왔다고 볼 수 있다. 1993년 발간된 북한 사회안전부 (현 인민보안부) 출판사의 내부 비밀 문건인 『주민등록사업참고서』에서는 기존에 한국에서 알고 있던 계층분류(핵심, 동요, 적대)와는 달리 기본군중, 복잡한 군중, 적대세력잔여분자 등의 3대 계층으로 분류하고 있으며, 그 밑으로 총 56개 부류로 분류하고 있다. “최초공개, 북한 사회안전부刊 『주민등록사업참고서』, 전 주민을 기본군중, 복잡한 군중, 적대세력잔여분자로 분류,” 『월간조선』, 2007년 7월호.

⁴² 정치적 목적에 대한 북한의 설명은 찾기 힘들지만 간접적으로는 “전쟁으로 인하여 주민류동이 복잡하였던 관계로 독재대상들을 철저히 장악하지 못하고 있었다. 독재대상에 속한 자들 가운데서 적지 않은 자들은 이러한 틈을 리용하여 타고장에 가서 자기의 정체를 위장하고 있었다. 어제 날의 황해도의 지주가 경상도출신의 빈농으로 가장하고 평북도에서 살고 있는가 하면 일제 때 함북도에서 순사노릇을 하던 자가 중국동북 지방출신의 로동자로 가장하고 자강도에서 살고 있었다”는 등의 표현을 통해 당시 주민을 대상으로 한 정치적 통제의 목적을 언급하고 있다. 조선로동당출판사 편, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제8권: 주체형의 인민정권건설』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 264.

⁴³ 1950년대 후반 농업협동화와 협동농장 제도의 확대는 유량성을 제거하기 위한 농민의 주거 이

계절적으로 또는 상시적으로 유랑할 수밖에 없는 그들의 생활고(임금문제)를 보여주는 한편 사회의 어느 곳에서도 이들을 안정적으로 흡인할 수 있는 매력을 주지 못하고 있었음을 보여준다.⁴⁴

그럼에도 북한에서 도시로의 인구이동과 이에 따른 도시화 속도는 1953년과 1955년 사이 연평균 21.4%였으며, 1955년에서 1960년 사이에도 연평균 12.9%로 역사상 유례가 없는 속도로 도시화가 진행되었다. 그 결과 1960년에는 40%를 상회하는 북한 주민이 도시에 거주하게 되었다. 그러나 1960년대 들어 북한의 도시화는 점차 둔해지기 시작해 1970년대 들어서면서 도시화 속도는 거의 정체상태에 머물게 된다.⁴⁵ 이는 1964~1967년 사이의 주민재등록사업의 결과 인구이동이 통제된 것도 있지만 농촌에서 도시로의 이동이 점차 소강국면에 접어든 이유도 있다. 여기에다 교통의 제한적 사용, 도시의 자족적 기능화,⁴⁶ 출산을 저하 등에 기인한다고 볼 수 있다.

한편 인구학적 긴장 형성에서 중요한 것은 산업부문간의 노동이동과 노동력 부족 현상이다. 산업부문간 노동이동의 경우, <표 6>을 보면 해방 직후 1946년에는 전체 산업인구의 4분의 3 정도가 농업인구였지만 농업협동화 등 사회주의적 개조가 완료된 후 1960년 농업인구는 44.4%로 줄었다. 그로부터 27년 후인 1987년에는 전체 비중에서 25% 정도로 줄었다. 또한 <표 5>에서 보듯이 도시 인구는 1953~1987년 사이 10배 가량 증가한 반면 농촌 인구는 큰 변동이 없었다.

동의 통제를 함축하고 있었다. 1950년대 후반 ‘노동대장’, ‘노동수첩’ 작성, 노동법규 제정과 1970년대 초반 주민등록사업을 바탕으로 ‘려행증법’이 제정, 자유로운 이동을 철저히 제약한 점도 노동유동과 밀접한 관련이 있다.

⁴⁴ 노동유동성의 심각성과 관련해서는, 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001), pp. 125~126.

⁴⁵ 고성호, “북한의 도시화 과정과 특징,” p. 144.

⁴⁶ 근대 도시의 특성인 도시간 도로망을 통한 상호의존적 체계가 북한은 상대적으로 부재하다. 가령 평양과 함흥, 원산 등 일부 동해안 도시를 제외하고는 거의 교역이 제한적인데도 있다. 김일성이 언급했듯이, 모든 도시는 자족적이어야 한다는 목표를 달성하기 위하여 정책적으로 시·군 단위의 생산·유통체계를 유도하였기 때문으로 볼 수 있다. 사회과학출판사 편, 『위대한 수령 김일성동지의 생산력배치에 관한 탁월한 이론』 (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 16~24.

<표 5> 북한의 농촌 및 도시인구의 추이

| | 1953 | 1956 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1987 |
|----|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| 도시 | 1,503 (17.1) | 2,714 (29.0) | 4,380 (40.6) | 5,894 (47.5) | 7,924 (54.2) | 9,064 (56.7) | 9,843 (56.9) | 11,087 (59.0) | 11,530 (59.6) |
| 농촌 | 6,988 (82.3) | 6,645 (71.0) | 6,409 (59.4) | 6,514 (52.5) | 6,695 (45.8) | 6,922 (43.3) | 7,455 (43.1) | 7,705 (41.0) | 7,816 (40.4) |

출처: 김두섭 외, 『북한 인구와 인구센서스』 (서울: 통계청, 2011), p. 154.

<표 6> 북한의 직업별 인구구성 추이

| | 1946 | 1949 | 1953 | 1956 | 1960 | 1963 | 1986 | 1987 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 노동자 | 12.5 | 19.0 | 21.2 | 27.3 | 38.3 | 40.1 | 56.3 | 57.0 |
| 사무원 | 6.2 | 7.0 | 8.5 | 13.6 | 13.7 | 15.1 | 17.0 | 16.8 |
| 농업협동조합원 | - | - | - | 40.0 | 44.4 | 42.8 | 25.9 | 25.3 |
| 개인농민 | 74.1 | 69.3 | 66.4 | 16.6 | - | - | - | - |
| 협동단체가입 수공업자 | - | 0.3 | 0.5 | 1.1 | 3.3 | 1.9 | 0.9 | 0.9 |
| 기타 | 7.2 | 4.3 | 3.4 | 1.4 | 0.3 | - | - | - |

출처: 1946~1960년: 『1946~1960 조선민주주의인민공화국 인민경제발전통계집』, p. 19; 1963년: 『북한경제통계집(1946~1985)』, p. 109; 1986~1987년: N. Eberstadt, "Population and Labor Force in North Korea: Trends and Implications," Presented at the conference on *The Present and Prospects of North Korean Economy* (Seoul: KDI, October, 1991), pp. 200~253, 양문수, 『북한 경제의 구조』 (서울: 서울대출판부, 2001), p. 132 참조.

북한의 공업화는 농업부문에서 공업부문으로의 대대적인 노동력 이동을 수반하는 것이었다.⁴⁷ 당시 농업부문의 생산을 뒷받침할만한 이 부문 인구의 부족도 있었지만, 1950년대 후반 이후 농업부문에서 공업부문으로의 급속한 산업간 인구 이동은 농촌의 노동력 부족을 이후 상당 기간 구조화하는 것이었다. 결국 인구는 한국전쟁 이후 급속하게 증가하는 데도 불구하고 노동력 부족 현상이 지속되는 구조가 1970년대 이후까지 지속되었다. 이것은 1950년대 태어난 세대가 1970년대까지는 대부분 비생산 인구로 있다는 점과 많은 수의 청년들이 군대에서 장기간 복무한다는 점에서 인구 증가 속도와 양에 비해 노동력은 1970년대 전까지 매우

⁴⁷ 양문수, 『북한경제의 구조』, p. 133; 이영훈, "북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~1964)-Kaleckian CGE 모델 분석-", 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문(2000), p. 55. 그러나 농촌 노동력의 공업 노동력으로의 유입을 의도하지 않은 결과라고 분석하는 시각도 있다. 김성보는 "식량의 자급자족 정책을 실현해야 하는 조건에서 농업의 희생을 전제로 하는 농촌에서의 인구유출정책은 의도적으로 추진될 수 없었"으며, "본래 적극적으로 의도한 바는 아니었지만 농업인구의 도시이동을 통한 공업부문의 노동력 확보라는 성과를 얻을 수 있었다"고 주장한다. 김성보, "북한의 토지개혁과 농업협동화," 연세대학교원 사학과 박사학위 논문(1997), pp. 245~252.

부족한 상태에 있었다고 할 수 있다. 다시 말해 인구의 높은 자연증가율에 비해 비생산 인구가 많다는 점과 농업에서 공업으로의 산업부문간 인구이동으로 1970년대까지 농촌 노동력 부족은 심각한 것일 수밖에 없었다.⁴⁸

1950~1960년대부터 가시화 된 농촌의 노동력 부족을 메우고 공업부문의 안정적 노동력 확보를 위해 임시방편적으로 양 부문의 노동력 부족을 봉합하는 방안이 모색될 수밖에 없었다. 그것은 ‘농촌 노력지원’이라는 대대적인 계절적 노력지원체계였다. ‘농촌 노력지원’을 통한 산업간 노동력 불균형을 계절적으로 봉합하는 체계가 점차 제도화·일상화 된 것이다.⁴⁹ 주요 전략적인 중앙 공장·기업소 부문의 노동력을 제외한 지방 공장·기업소 노동자, 군인⁵⁰과 학생, 유휴 여성 노동력 등 전 주민을 대상으로 한 광범위한 농촌 지원체계였다.⁵¹ 이런 지원체계는 결과적으로 농업생산의 부실을 가져오는 요인이 되기도 했다.

정리하면, 1950년대 중후반 이후 나타난 북한의 인구학적 긴장은 우선 전쟁으로 인한 인구 손실의 여파가 가장 큰 원인이었다. 전후 출산 인구의 노동력화는 최소한 20년 간 시간을 요구했다.⁵² 사실상 이들 전후 ‘베이비붐 세대’가 본격적으로 노동력으로 투입될 수 있는 시기인 1970년대 초까지 이들은 국가가 전적으로 부양해야 하는 비생산 인구이다. 김일성은 줄곧 이들 세대에 대한 의무교육 부담과 국가 부양의 힘겨움을 토로한 바 있다. 다시 말해 1970년대 초반까지 인구의 높은 자연증가율과 상관없이 이들은 연령상 노동력 부족을 대체할 수 없었다.

둘째, 청년 남성의 군대 동원도 노동력 부족을 가져온 구조적 요인이었다. 장기간의 복무기간은 노동력 부족을 가중시켰다. 또한 농촌 노동력의 부족은 제대군인을 도시나 공장에만 배치하였기 때문이기도 하다.⁵³ 한편 군대 인구의 과중한 비

⁴⁸ 김일성, “군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시킬데 대하여(1962. 11. 13),” 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제2권 (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 456.

⁴⁹ 농촌 노력지원에 대한 제도적 장치에 대한 것은, 『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』 (평양: 사회과학출판사, 1994), pp. 119~120 참조.

⁵⁰ 군의 농사지원의 전통에 대해서는, 이대근, 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할』 (서울: 한울아카데미, 2003), p. 111 참조.

⁵¹ 김일성, “평안남도는 사회주의건설의 모든 전선에서 앞장에 서야 한다(1969. 2. 15),” 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제3권 (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 490.

⁵² “정전직후에 태어난 아이들이 지금 대체로 열다섯살, 열여섯살 잡히는데 이들이 생산에 참가하게 되려면 아직도 두세해 더 기다려야 합니다. 1971년부터는 해마다 로력이 한 30만명씩 늘어나게 되는데 이때에 가서는 나라의 전반적인 로력사정도 좀 풀리게 되고 농촌경리부문에서도 장정로력이 적지 않게 늘어나게 될 것입니다.” 김일성, 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제3권 (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 469.

중에도 불구하고 전력의 안정성은 해소되지 않아 1958년 중공군 철수 이후의 전력 감소를 완충하기 위한 대책으로 1959년 예비군 성격의 노동적위대를 조직하고 1963년 민간군사조직인 교도대를 조직했다. 한편 군 병력의 동원을 통한 군의 건설 참여와 노동력 대체도 일상화되었다.⁵⁴

셋째, 공업화 정착단계에서 계획경제의 운영상에서 나타났던 비생산부문과 관리부문 일군들의 비대화 역시도 노동력 부족을 가져오는 요인 중 하나였다. “쓸데 없는 기구를 잔뜩 늘여 생산에 참가하지 않는 사무원 비중”을 높인 까닭이다.⁵⁵ 이것은 계획경제 운영상에서 고질적으로 나타났던 생산의 불확실성에 대응한 공장·기업소의 노동력 축장과도 연계되어 노동력의 부족을 가져오는 요인으로 작용했다.⁵⁶

Ⅲ. 인구학적 조정: 인구정치와 통치

1. 인구학적 겨울의 도래

1970년대 들어 북한에 갑작스럽게 ‘인구학적 겨울’(demographic winter)⁵⁷과 유사한 양상의 인구성장률 감소가 도래하기 시작한다. 출생률과 인구성장률이 1950~1960년대 가파른 상승세에서 급격하게 하강하기 시작한 것이다. 이런 인구학적 지표에서 나타난 변곡점은 이 당시 인구에 대한 국가의 통치 기술들에서 확인된다. 1970년대 초중반부터 북한에서 ‘피임혁명’이라 할 만한 변화가 일어났다. 그것이 피임혁명인 이유는 그 이전까지 국가의 기획 아래 의도적인 피임이 이토록 대대적으로 시행된 적이 없었기 때문이다.

북한에서 1955~1960년 사이 인구의 자연증가율은 15.3%로 상당히 높은 수준

⁵³ 김일성, “농촌에 대한 로력지원사업을 전인민적 운동으로 벌리며 건설에 대한 지도체계를 고칠 데 대하여(1963. 1. 7.),” 『김일성저작집』, 제17권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 44.

⁵⁴ 군의 경제참여의 전통에 대해서는, 이대근, 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할』, p. 109.

⁵⁵ 김일성, “농촌에 대한 로력지원사업을 전인민적 운동으로 벌리며 건설에 대한 지도체계를 고칠 데 대하여,” p. 44.

⁵⁶ 박형중, 『북한의 경제관리체제: 기구와 운영·개혁과 변화』 (서울: 해남, 2002), p. 61.

⁵⁷ 인구학적 겨울(인구한파)은 인구학적 전환 후반기에 한 나라의 사망률은 안정세를 보이지만, 출생률이 지속적으로 줄어드는 현상을 의미한다. 이로 인해 인구고령화가 비교적 빠르게 진행된다. 이런 현상은 산업화와 도시화가 고도화된 단계와 맞물려 진행된다는 점에서 북한보다는 선진국형 현상이라고 할 수 있다. 여기서는 북한의 인구 출생률이 갑작스럽게 줄어드는 현상을 은유하기 위한 차원에서 사용한다.

을 기록했다. 한국전쟁 이후의 베이비붐 탓으로 1954~1958년에는 출생률이 40%를 상회하는 급격한 상승이 있었다. 이들이 1970년대 초반부터 성인 노동자로 대부분 충원되는 인력들이라고 볼 수 있다. 그러나 1959년과 1970년 사이 출생률의 지속적인 상승세는 1970년대 초에 들어와 소강국면으로 접어들더니 1975년부터 1980년도까지 급격한 감소를 보이게 된다.

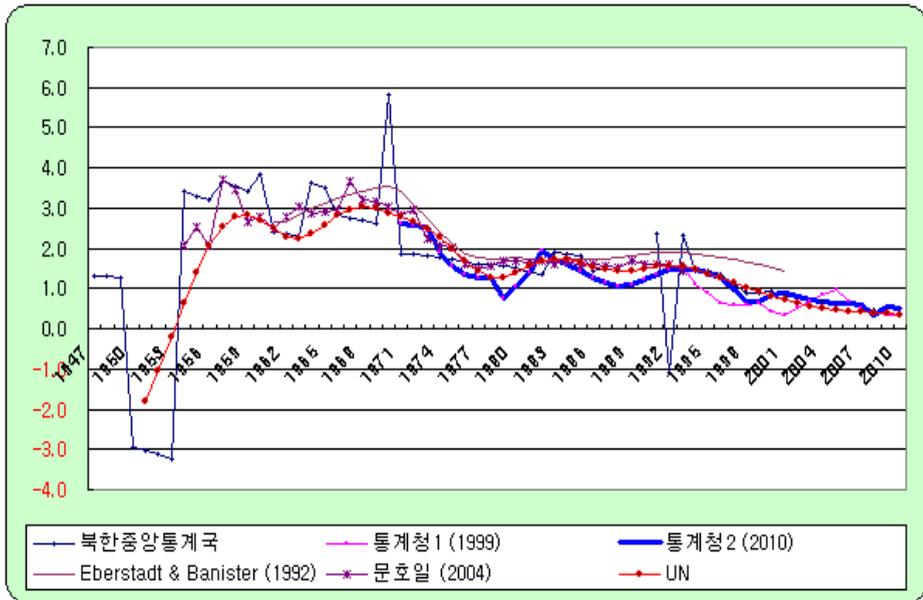
출생률의 급격한 하락은 1970년대 초반을 기점으로 인구 억제를 향한 모종의 힘이 작용했음을 뜻한다. 이것과 관련한 직접적인 언급은 우선 북한의 인구연구소 소장의 언급을 통해서 확인할 수 있다. “1970년대 초 김일성 주석은 인구증가율을 지금보다 낮추는 것이 좋다고 언급”했는데, 그 이유는 당시 “인구증가율은 상당히 높은 수준에 달하고 있었”고 이에 따라 “출산력을 억제하기 위한 방안이 (이 시기) 논의되기 시작했다”⁵⁸는 것이다.

그는 또 이것이 “사회주의 경제건설의 현실적 요구에 따른 것”으로 “사회주의 경제건설의 과정에서 대부분의 여성이 취업하였고 만혼의 경향이 일기 시작”했기 때문이라는 설명하고 있다. 따라서 그것은 인위적인 정책이 아니라 자연스러운 가족단위의 선택이었다는 것이다.⁵⁹ 그러나 이 시기를 전후하여 인구담론과 다양한 조치들은 국가가 적극적으로 출산억제를 위해 노력한 흔적을 남기고 있다.

⁵⁸ 문호일, “북한에서의 인구조사와 연구사정,” 『KDI북한경제리뷰』, 2002년 5월호(원제: “北鮮民主主義人民共和國における人口調査と研究事情”, 文胡一, 『アジア經濟』, 2002. 4), pp. 69~70. 이 보고서는 2000년 7월 29일 평양고려호텔에서 있었던 북한 인구연구소 소장 홍순원과의 인터뷰에서 밝혀진 내용이다.

⁵⁹ 위의 글, p. 70; 국가안전기획부, 『북한총인구 판단(1970~2030년간)』 (서울: 국가안전기획부, 1986), p. 12.

<그림 1> 1946~2010 북한 인구성장률 추이



출처: 통계청 보도자료, “북한 인구와 인구센서스 분석,” (통계청, 2011. 3. 22.), p. 2; 김두섭 외, 『북한 인구와 인구센서스』, p. 22.

2. 인구증가에 대한 담론과 인식의 변화

김일성의 담화에서 나타나는 변화를 통해 북한이 이 당시 인구에 대해 가졌던 인식의 단면들을 엿볼 필요가 있다. 우선 1953년 한국전쟁 직후부터 1965년 전까지의 담화에서는 인구에 대한 압박이 표면적으로 감지되지는 않고 있다. 이 시기 김일성은 오히려 전쟁으로 인한 인명 손실을 보충하기 위한 ‘인구증식’을 강조하며 각종 시책을 적극 추진할 것을 주문하고 있다. 또한 1960년대 초반에는 노동력 원천을 확보하는 데 있어 현재의 인구증가율이 미약하다고까지 보고 있다.

두 번째 1965년부터 1968년의 기간에는 이전 시기와는 다소 다른 차원에서 높은 인구증가율을 언급하며 현실적인 차원에서 빠른 경제 성장만이 미래의 일자리를 보장할 수 있음을 강조하기 시작한다. 1965년에서 1970년도 사이의 북한 인구의 자연증가율은 최고조에 달했다. 이 시기 증가율로만 본다면 김일성에게 인구는 긍정적 측면보다는 현실적인 문제로 인식되기에 충분하다고 볼 수 있다.

<표 7> 인구 증가와 관련한 김일성의 주요 언급

| 언급시기 | 『김일성저작집』 주요 내용 |
|--------------|--|
| 1953. 8. 5 | 전쟁으로 인한 인명의 손실을 보충하기 위하여 우리 당은 인구증식에 관심을 돌려야 하겠습니다. |
| 1962. 1. 22 | 지금 군에 인구가 얼마 있는데 앞으로 몇 해 동안 얼마나 늘겠는가를 예견하고 인구를 조절하는 대책을 세워야 합니다. 만일 인구가 모자라면 인구를 늘이기 위한 대책도 세워야 합니다. |
| 1963. 3. 22 | 로력원천이 매우 적으며 지금의 인구증가률을 가지고는 생산확대에 요구되는 로력을 원만히 보충할 수도 없습니다. |
| 1965. 1. 11 | 우리나라에서는 인구의 증가률도 매우 높습니다. 새로 태어나는 사람은 많지만 죽는 사람은 지난날보다 썩 적어졌습니다. |
| 1968. 5. 11 | 나라의 경제를 상당한 정도로 발전시키지 않고서는 그리고 경제를 계속 빠른 속도로 발전시키지 않고서는 인구의 자연증가에 따라 끊임없이 늘어나는 노동능력 있는 사람들에게 일자리를 보장하여 줄 수 없습니다. |
| 1970. 11. 12 | 지금 우리나라에서는 인구가 해마다 몇 십 만 명씩 늘어나고 있는데 이것은 좋은 일입니다. 우리는 인구가 2,000만 명으로 늘어나도 좋고 3,000만 명으로 늘어나도 좋습니다. 문제는 모든 사람들을 다 잘 먹이고 잘 입히는 데 있습니다. |
| 1973. 2. 28 | 우리는 남조선 당국자들처럼 인구가 많다고 하여 다른 나라에 사람을 팔아먹을 수 없습니다. |
| 1975. 4. 12 | 인구의 절반이상을 국가의 부담으로 키우고 교육하지니 재정지출이 많은 것은 사실입니다. |
| 1978. 4. 3 | 만일 새땅을 계속 얻어내지 않는다면 날로 늘어나는 인구를 먹여살릴 수 없습니다. 이렇게 되면 우리나라는 식량을 자급자족하는 나라로부터 수입하는 나라로 될 것입니다. |
| 1980. 3. 26 | 우리나라에서 인구증가률이 아직도 좀 높은 것 같습니다... 우리나라에서는 인구증가률을 지금보다 좀 더 낮추는 것이 좋을 것 같습니다. |

세 번째 시기인 1970년도에서 1975년 사이에 이르면 김일성은 보다 직접적으로 인구 증가에 대한 불안감을 드러낸다. 직접적으로 인구 억제를 요구하고 있지는 않지만 늘어나는 인구에 대한 국가 부담에 대해 지속적으로 환기를 시키고 있다. 해마다 인구가 몇 십 만 명씩 늘어나고 있고 있어 좋긴 하지만 문제는 먹이고 입히는 것임을 강조하고, 인구의 절반 이상에 해당하는 비생산 인구인 미취학 어린 이들과 학생들에 대한 국가 재정 부담이 많음을 강조하고 있다. 1960년대 후반에

비해 인구 증가에 대한 부정적 경향이 두드러지기 시작했다고 볼 수 있다.

네 번째 시기인 1975년 이후로는 노골적으로 인구 증가율이 너무 높다고 언급하며 보다 심각하게 문제화를 하고 있다. 가령 “새땅을 계속 얻어내지 않는다면 날로 늘어나는 인구를 먹여살릴 수 없”고 “식량을 자급자족하는 나라로부터 수입하는 나라로 될 것”이라고 인구 증가에 따른 식량 부족의 위기인식을 직접적으로 드러내고 있다. 더 나아가 1980년도에는 “인구증가률을 지금보다 좀 더 낮”출 것에 대해 보다 직접적으로 강조한다.⁶⁰ 이미 이 시점은 인구에 대한 생물학적 개입을 위한 직접적인 행정조치와 다양한 사회경제적 조치를 시행하고 있던 시기이다.

3. 인구정책과 피임혁명

김일성의 인구 증가에 대한 담론 변화, 그리고 인구 지표상에 뚜렷하게 나타난 인구 하락의 변곡점은 구체적으로 북한 주민들에 대한 인구기술적 조치의 결과였다. 구체적으로 1970년대 초중반부터 국가기관과 행정 관료들에 의해 대대적인 피임서비스가 주민들에게 제공 또는 강요되기 시작했다. 여성용 피임기구가 배급되었고, 각 산원에 피임을 담당하는 부인상담과가 설치되고, 의료시스템의 가장 기층에 해당하는 진료소를 통한 여성 피임기구(루프) 시술과 대중교양이 실시되기 시작했다. 또 하나 획기적인 내용은 ‘중절’의 허용이었다. 지금까지 공식적으로 인정되지 않던 중절은 까다로운 전제조건이 붙긴 했지만 1973년부터 법적으로 허용됐다. 일종의 출산억제의 드라이브가 전면화 되기 시작한 것이다. 인위적으로 국가가 인구에 대한 생물학적 개입을 본격화한 것이다.

중등교육 과정에서 임신과 관련한 생리학 교육이 실시되고 각 산원에 부인상담과를 설치하고 무료로 피임서비스를 제공한 사실, 그리고 ‘중절’을 허용한 조치였다.⁶¹ 1970년대 중후반부터는 보다 구체적이고 적극적인 출산억제정책이 시행되었다. 보건요원, 의료인, 여맹위원회 등을 통하여 3자녀 낳기가 권장되었다. 1978년을 기점으로 출산억제정책은 더욱 강화되어 권장 자녀수가 1~2명으로 줄었으

⁶⁰ 김일성, “올해 국가예산을 바로세울데 대하여(1980. 3. 26.),” 『김일성저작집』, 제35권 (평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 79~80.

⁶¹ 문호일, “북한에서의 인구조사와 연구사정,” p. 70. 이밖에 국가사업으로 출산억제 정책이 실시되었다는 증거는 탈북자 인터뷰에서도 밝혀지고 있다. 증언에 따르면 1978년 김정일은 ‘하나도 낳지 않아도 좋습니다. 하나는 좋습니다. 둘까지도 괜찮습니다. 셋이상은 엄치가 없습니다’라는 구호를 통해 출산억제정책의 실시를 촉구한 바 있다고 했다. 김만철, 간담회 내용 (서울: 한국보건사회연구원, 1992년 8월 19일); 정기원, “남북한 인구구조의 변화,” 『분단반세기 남북한의 사회와 문화』 (서울: 경남대국동문제연구소, 1996), p. 41.

며, 자궁내 피임기구가 적극적으로 보급되기 시작했다.⁶² 이 시기부터 여성들의 법적인 혼인연령도 상향조정됐다. 1980년대 이르러 출산억제정책을 보다 강화하고 2자녀 이하의 출산을 권장하였다.

<표 8> 북한 인구정책의 변화과정

| 기간 | 인구정책 |
|-----------|--|
| 1960~1965 | <ul style="list-style-type: none"> · 출산장려정책 · 다자녀 어머니 표창 · 쌍둥이 출산시 양곡배급 확대 및 생활보조 |
| 1966~1970 | <ul style="list-style-type: none"> · 출산장려정책 |
| 1971~1975 | <ul style="list-style-type: none"> · 소극적 출산억제정책 · 가족계획의 소극적 계몽 |
| 1976~1980 | <ul style="list-style-type: none"> · 적극적 출산억제정책 · 보건요원, 의료인, 여맹위원회를 활용하여 3자녀 낳기 권장 · 4번째 자녀부터 양곡을 차등 배급 · 재래식 피임법 및 자궁내 피임장치 보급 · 여자 혼인연령을 22세 이상으로 상향 조정(대학졸업자 26세 이상) |
| 1981년 이후 | <ul style="list-style-type: none"> · 출산억제정책 강화 · 보건요원, 의료인, 여맹위원회를 활용하여 1~2자녀 낳기 권장 · 4번째 자녀부터 양곡을 차등 배급 · 자궁내 피임장치 적극적 보급 · 인공임신중절 성행 |
| 1993~1999 | <ul style="list-style-type: none"> · ‘고난의 행군’, 대규모 아사(60~200만 추정) |
| 2000년 이후 | <ul style="list-style-type: none"> · 출산장려정책 · 국가 인구조사 사업 · 지방 군인민위원회 주민 인구 조사 사업 |

이 시기 인구에 대한 국가의 인구기술적 개입은 면접조사를 통해서도 확인되었다. 가령 이 시기를 경험한 탈북자의 경우 1970년대 이후 소위 ‘가락지’, ‘환’(루프)이라고 하는 피임기구를 인민반장이 동사무소를 통해 주민들에게 시술하였던 경험을 전하고 있다. 구체적으로 병원에서 의사가 나오고 누구의 집에서 시술이 이루어진다고 하면 가서 간이 막을 치고 루프를 시술하였다고 한다. 이런 시술은 1970년대부터 1980년대까지 광범위하게 이루어졌다고 한다. 이런 증언은 김일성의 언급을 통해 발견되는 인구에 대한 언급과 정책들이 실제로 당시 주민들에게

⁶² 정기원, 위의 글, p. 41.

어떻게 행정적인 손길로 가 닿았는지를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

의사들도 자기 맡은 단위 있어요. 담당의사라는 게 있거든요. 한 인민반에 몇 개, 인민반에 한명 씩 나와서 ‘산아제한 하라.’ 그래 하는데, 주사를 어디다 놓고 어떻게 하고 그 다음에 주는 것도 있어요. 피임 그런 것도 내주고… 가가호호 집집마다 다니면서… 병원에서 어느 날 나와서 해라. 네 그렇게 했어요… 내가 아이를 낳을 때니까, 1980년도부터 1985년도 사이요.(탈북자 면접 사례2)⁶³

대학… 1970년대, 1980년대 사이 같아요. 우리 어머니가 우리 막내 1971년도에 낳는데요, 환이 없었어요. 그때… 하여튼 동네 아줌마들 다 불러서 한 집에서 막 피임을 일부러 막 넣었어요. 선생들 일부러 와서 이거 환을 막 넣어준 적이 있어요… 그 땐 제가 어른 같지 않은데. 대학 다닐 땐가. 하여튼 어디 갔는가 그러니까 모두 환 넣으러 간다고. 엄마도 이려고. 우리는 가락지라고 그래요. 북한에서는. 가락지 넣으러 간다. 그때 무슨 말인지 알았어 그거… 동사 무소 가서 지시받고 오거든요. 그 인민반장도 병원에서 오늘 그 반에 우리 오늘 가락지 넣을라 나간다 말하거든요. 병원에서. 그래 인민반장이 누구네 집 모이라고 그러는 거지. 그래서 뭐 이제 막는 것도 없이 하여튼 대충 이렇게 해 놓고, 아줌마들 기다리고 이렇게 하는 제 기억이.(탈북자 면접 사례3)⁶⁴

IV. 인구정치의 사회경제적 요인과 결과

1. 인구증가와 농업생산량의 긴장

1970년대 초중반부터 본격화된 인구정책의 변화는 한국전쟁 이후 끊임없이 노동력 부족을 경험해 왔던 북한에게는 민감한 사안이었음이 틀림없다. 그렇다면 이러한 정책 변화의 배경은 무엇일까. 김일성의 언급들로부터 위기인식의 단편들을 읽어낼 수 있다. 핵심은 늘어나는 인구에 대한 식량의 수급 문제였다. 시기별로 살펴보면, 우선 1960년대 초반만 하여도 김일성은 인구 증가와 식량 문제에 대해 긍정적이었다. 가령 1961년만 해도 주민들에게 식량을 공급하고도 약 30만 톤의 알곡예비를 마련하였으며, 과거에는 “식량이 모자라 해마다 다른 나라에서 쌀을 수입해 왔으나 지금은 인구도 많이 늘어나고 군대도 많지만 식량을 사오지 않고 자기의 것으로 먹고 살 수 있게”⁶⁵ 되었다고 말하고 있다. 1965년에도 다음 해에

⁶³ 구술자 박금숙(가명) 1954년생, 함경북도 함흥시 출신 (면담일자: 2012. 7. 13.).

⁶⁴ 구술자 조성희(가명) 1957년생, 함경북도 함흥시 출신 (면담일자: 2012. 7. 12.).

⁶⁵ 김일성, “우리 나라의 정세와 몇가지 군사과업에 대하여(1961. 12. 25.),” 『김일성저작집』, 제15

는 알곡 550만 톤의 생산을 예상하며 인민들을 배불리 먹이고도 40~50만 톤의 알곡을 가축의 먹이로 쓸 수 있을 것이라고 낙관을 한다.⁶⁶

그러나 다음 해인 1966년에는 태도가 돌변하여 “인구가 계속 늘어나는 조건에서 알곡을 먹이로 많이 쓰기는 곤란”⁶⁷하다고 언급하더니 1968년에는 “자연을 개조하여 알곡생산을 늘이는 방법으로 늘어나는 인구를 먹여살려야” 함을 강조하기 시작한다. 특히 간석지 개간을 통해 “후대들에게 인구가 늘어나도 잘 살 수 있다는 전망을 안겨” 주어야 한다고 언급한다.⁶⁸ 1969년에는 “해마다 인구가 많이 늘어나고 있음”을 상기시키며 “인구를 먹여 살리기 위하여서는 간석지를 일구어 새 땅을 얻어내는 것과 함께 지금 있는 땅의 리용률을 높이기 위한 토지건설사업을 잘하여야” 함을 구체적으로 강조한다. 이상에서처럼 1960년대 말까지 김일성의 언급을 통해 증가하고 있는 인구나 식량생산 사이에서의 위기의식을 엿볼 수 있다.

1970년대 들어와서는 보다 직접적으로 늘어나는 인구에 비해 농업생산이 빨리 올라가지 못하는 것을 ‘엄중한 문제’로 언급하기 시작한다.

지금 우리 나라에서는 인구가 해마다 몇십만명씩 늘어나고 있는데 이것은 좋은 일입니다. 우리는 인구가 2,000만 명으로 늘어나도 좋고 3,000만 명으로 늘어나도 좋습니다. 문제는 모든 사람들을 다 잘 먹이고 잘 입히는 데 있습니다. 우리가 인민들을 잘 먹이려면 쌀을 많이 생산하여야 합니다. 경지면적이 제한되어 있는 우리나라의 조건에서 쌀을 많이 생산하려면 농업생산을 결정적으로 집약화하여야 합니다. 물론 우리는 간석지를 많이 개간하여 땅을 더 얻어내야 합니다.⁶⁹

농업생산이 빨리 올라가지 못하는 것은 엄중한 문제가 아닐 수 없습니다. 지금 우리나라에서 인구가 해마다 수십만명씩 늘어나고 있습니다. 그것은 우리 당과 공화국정부의 인민적 시책으로 말미암아 출생률은 늘어나고 사망률은 계속 줄어들기 때문입니다. 인구가 늘어나면 그만큼 농업생산이 빨리 높아져야 하겠는데 지금 우리나라에서는 인구의 장성에 농업생산의 장성이 따라가

권 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 615.

⁶⁶ 김일성, “비료는 곧 쌀이고 쌀은 곧 사회주의다(1965. 2. 9.),” 『김일성저작집』, 제19권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 168.

⁶⁷ 김일성, “생물학을 더욱 발전시키며 기계기술자양성사업을 개선강화할 데 대하여(1966. 11. 30.),” 『김일성저작집』, 제20권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 551.

⁶⁸ 김일성, “간석지를 대대적으로 개간하기 위하여(1968. 10. 11.),” 『김일성저작집』, 제23권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 88.

⁶⁹ 김일성, “조선로동당 제5차 대회에서 한 결론(1970. 11. 12.),” 『김일성저작집』, 제25권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 369.

지 못하고 있습니다.⁷⁰

당시 농업생산은 1960년대 중반 이후 지속적으로 정체국면에 머물러 있었고 기술적 낙후도 개선되지 못했던 것으로 보인다. 북한 당국이 공식적으로 1964년부터 현재까지 곡물 수확고에 대한 통계치를 발표하지 않은 점은 이 시기를 전후해 식량수급에 심각한 정체, 식량 통계작성에서의 허위보고 등 심각한 왜곡 등이 있었음을 짐작케 한다.⁷¹ 이런 불투명한 실제 생산량과 언급되는 통계 또는 목표 달성량 사이의 모호성은 1964년 이후 김일성의 담화에서 독특한 언술의 이중성을 통해서도 나타난다. 그것은 김일성이 매년 담화에서 전 해에 있었던 알곡 생산량과 다음 해 목표 예상량을 언급하면서 같은 담화 말미에 북한에 현재 필요한 최소치를 함께 언급한다든지 같은 해 서로 다른 담화에서 다른 현실과 전망을 얘기하고 있는 부분이다.

가령 김일성은 1961년 “식량이 모자라 해마다 다른 나라에서 쌀을 수입해 왔으나 지금은 인구가 많이 늘어나고 군대도 많지만 식량을 사오지 않고 자기의 것으로 먹고 살 수 있게” 되었다고 얘기하며, 그 해 483만 톤을 생산했다고 얘기하고 있다.⁷² 1965년 2월에는 다음 해에 550만 톤의 알곡 생산이 예상된다고 밝히고 있으나 같은 해 5월에는 “알곡 생산을 인구장성에 따라 세우는 문제가 완전히 풀리지 않았음을 얘기하고 있다.⁷³ 또한 1975년에는 다음 해 알곡 생산 목표를 800만 톤으로 잡고 있고 향후 목표를 1,000만 톤으로 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 같은 담화에서 “인구 한 사람당 식량을 300킬로그램씩 소비하는 것으로 보아도 우리나라에서 알곡을 500만 톤만 가지면 식량문제를 원만히 해결할 수 있”다고 부연하고 있다.⁷⁴ 역시 1975년 연말에도 “알곡 500만 톤이면 공화국북반부 인구가 넉넉히 먹고 살 수 있는 데 우리는 지난 해(1974)에 700만 톤의 알곡을 생산”했고 1975년에는 800만 톤이 예상된다고 밝히고 있다.⁷⁵ 1976년에도 “한해

⁷⁰ 김일성, “농업생산에서 일대 전환을 일으키기 위하여(1973. 1. 17.),” 『김일성저작집』, 제28권 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 11.

⁷¹ 서동만, “50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구,” 『월간 통일경제』 (1996. 2), p. 69.

⁷² 김일성, “우리 나라의 정세와 몇가지 군사과업에 대하여,” 위의 담화, p. 615.

⁷³ 김일성, “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1965. 5. 25.),” 『김일성저작집』, 제19권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 345.

⁷⁴ 김일성, “일본 교도통신사대표단과 한 담화(1975. 8. 31.),” 『김일성저작집』, 제30권 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 452.

⁷⁵ 김일성, “오스트랄리아 작가이며 기자인 윌프레드 버체트와 한 담화(1975. 10. 21.),” 『김일성저작집』, 제30권 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 585.

에 식량을 한 사람이 300키로그램씩 소비하는 것으로 보아도 500만 톤이면 우리 인민들이 풍족하게 먹을 수 있”⁷⁶다며 “나머지 량곡은 공업원료로도 쓰고 수출도 하고 식량예비로 저축도 할 수 있다”고 밝히고 있으나 다시 연말에는 1,000만 톤 알곡고지 점령을 목표로 제시하고 있다.

<표 9> 북한의 곡물 생산량 통계와 인구

(단위: 만 톤, 천 명)

| 년도 | 곡물 생산량 | 인구 (중앙 통계국) | 년도 | 곡물 생산량 | 인구 (중앙 통계국) | 년도 | 곡물 생산량 | 인구 (중앙 통계국) |
|------|-----------|-------------------|------|--------------------|-------------------|------|--------------|-------------------|
| 1945 | | | 1960 | 380.3 | 10,789 | 1975 | 목표 800만 톤 | 15,986 |
| 1946 | 189.8 | 9,257 | 1961 | 483.0 | 11,049 | 1976 | 목표 800만 톤 | 16,248 |
| 1947 | 206.9 | 9,379 | 1962 | 500.0 | 11,308 | 1977 | | 16,511 |
| 1948 | 266.8 | 9,500 | 1963 | 500.0 | 11,568 | 1978 | | 16,773 |
| 1949 | 265.4 | 9,622 | 1964 | 1963년도 수준 | 11,988 | 1979 | | 17,036 |
| 1950 | | 9,339 | 1965 | 1966년 550만 톤 예상 | 12,408 | 1980 | | 17,293 |
| 1951 | 226.0 | 9,057 | 1966 | | 12,760 | 1981 | | 17,536 |
| 1952 | 245.0 | 8,774 | 1967 | | 13,112 | 1982 | | 17,774 |
| 1953 | 232.7 | 8,491 | 1968 | | 13,435 | 1983 | | 18,113 |
| 1954 | 223.0 | 8,780 | 1969 | | 13,817 | 1984 | | 18,453 |
| 1955 | 234.0 | 9,070 | 1970 | | 14,619 | 1985 | | 18,792 |
| 1956 | 287.3 | 9,359 | 1971 | | 14,892 | 1986 | | 19,060 |
| 1957 | 320.1 | 9,703 | 1972 | | 15,166 | 1987 | | 19,346 |
| 1958 | 370.0 | 10,048 | 1973 | | 15,439 | 1988 | | |
| 1959 | 340.0 | 10,392 | 1974 | 700.0 | 15,713 | 1989 | | 20,000 |

출처: 1956년까지의 수정·확정된 생산량에 대해서는 “1954~56년 전후 인민경제 복구발전 3개년계획 실행 총화에 관한 국가계획위원회 중앙통계국 보도,” 『경제건설』 (1957. 3) 및 『조선중앙년감』 (1958). 기타 년도의 곡물생산량 통계 언급 대해서는 『김일성저작집』에서 기술된 수치를 참조. 인구는 북한 중앙통계국 공표한 연말인구(조선중앙통신사 각 년도).

⁷⁶ 김일성, “재일동포상공인들은 조국의 사회주의건설에 적극 이바지 하여야 한다(1976. 6. 30.),” 『김일성저작집』, 제31권 (평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 246.

한마디로 현실적으로 충분하다는 양(483~500만 톤) 또는 추정 인구수에 필요한 양(500만 톤)과 제시하는 목표량(800~1,000만 톤) 사이에 편차가 많이 존재하고 있는 것이다. 이런 편차 속에는 증가하는 인구수에 비례했을 때 미래의 식량 안정성을 담보하는 기대의 수치와 이에 조응하지 못하는 농업 생산량의 현실적 수치가 동시에 여러 담화 속에 공존하고 있는 것으로도 볼 수 있다. 이는 1970년대 중후반 1,000만 톤의 기대 목표량으로 제시된 이후 1990년대까지 지속적으로 이 수치가 목표량으로 제시되고 있는 데서도 추측이 가능하다.

한편으로 증가하는 식량 문제를 해결하기 위한 방법으로 제시되는 조치들을 통해서도 인구와 식량 사이의 긴장을 엿볼 수 있다. 이는 1970년 제5차 당 대회에서 내건 ‘농촌기술혁명’의 슬로건, 1973년 3대혁명소조원들의 대대적인 농촌 파견, 1976년 ‘자연개조 5대방침’ 하달 등 일련의 사업들이 모두 농업생산력, 즉 식량 증산을 위한 조치라는 점에서 그렇다. 특히 식량증산을 위해 강조된 것이 바로 간석지 개발과 농업 집약화였다.

우리 공산주의자들은 자연을 개조하여 알곡생산을 늘이는 방법으로 늘어나는 인구를 먹여 살려야 합니다. 우리가 이렇게 하면 우리 인민들과 청년들에게 인구가 늘어나도 잘살 수 있다는 희망한 전망을 안겨줄 수 있으며 후대들도 우리의 모범을 따라 간석지를 개간하여 먹는 문제를 풀어나갈 것입니다.⁷⁷

6개년계획기간에 우리는 국토를 개변하기 위한 사업을 중요한 과업으로 내세우고 대자연개조사업을 진행하며 특히 간석지를 대대적으로 개간하려고 합니다... 그렇게 되면 늘어나는 인구의 식량문제를 적지 않게 해결할 수 있을 것입니다.⁷⁸

지금 우리 나라에서 인구가 해마다 몇십 만 명씩 늘어나고 있는데 이것은 좋은 일입니다. 우리는 인구가 2,000만 명으로 늘어나도 좋고 3,000만 명으로 늘어나도 좋습니다. 문제는 모든 사람들을 다 잘 먹이고 잘 입히는데 있습니다... 농업생산을 집약화하지 않고서는 식량문제를 풀수 없습니다.⁷⁹

⁷⁷ 김일성, “간석지개간사업을 전망성있게 진행하기 위한 몇가지 대책에 대하여(1968. 3. 19.),” 『김일성저작집』, 제22권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 72.

⁷⁸ 김일성, “간석지를 대대적으로 개간하기 위하여,” 국토건설부문일군협의회에서 한 연설(1968. 10. 11.), 『김일성저작집』, 제23권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 89.

⁷⁹ 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 결론(1970. 11. 12.),” 『김일성저작집』, 제25권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 369.

그러나 1970년대 초중반 농업집약화 조치들은 식량 문제를 해결하는데 실효를 거두지 못했고 제대로 이루어지지도 않았다. 그러한 위기의식은 다시 한번 김일성의 언급에서 강조된다.

우리 나라에 경지면적은 적는데 인구는 계속 늘어나고 있습니다. 그러므로 우리는 먹는 문제를 푸는데 깊은 관심을 돌려야 합니다. 지금까지는 있는 경지면적을 최대한으로 리용하여 단위당 알곡수확고를 높이는 방법으로 먹는 문제를 해결하여왔습니다. 그러나 앞으로 이 방법만으로는 식량문제를 원만히 해결할 수 없습니다... 만일 새 땅을 계속 얻어내지 않는다면 날로 늘어나는 인구를 먹여 살릴 수 없습니다.⁸⁰

결국 1980년 김일성은 1970년대부터 인구 억제를 위해 취해 왔던 다양한 조치에도 불구하고 인구증가율이 아직도 높다고 지적하고 지금보다 인구증가율을 더욱 낮출 것을 공식적으로 강조한다. 이러한 공식 표명은 북한이 주장하는 사회주의우월성이란 측면에서 대외적인 국가위신과 남북한 체제경쟁의 측면에서 자존심과 관계된 문제였다. 그럼에도 1970년 이후 공식적으로 식량의 위기 상황을 드러내지 않으면서, 대외적으로 은밀하게 진행해 왔던 인구 억제를 위한 인구기술적 조치의 시행을 암시하고 그것을 지속할 필요성을 표면 위로 드러냈다는 점은 인구와 식량 사이의 긴장이 이 시기 심각하게 인식되고 있었음을 뜻한다.

2. 1970~1980년대 식량과 인구의 긴장: 말 사료 수입과 주민 배급

인구정치학의 관점에서 볼 때, 식량생산의 정체와 인구증가 사이의 긴장에 대응한 국가 정책들에서 매우 흥미로운 사항들을 발견할 수 있다. 특히 1970년대 들어 본격적으로 전개되었던 출산억제와 국가의 주민들에 대한 생물학적 개입·관리가 개별 주민들에게는 어떠한 방식으로 가 닿았는가 하는 문제이다. 그것은 국가의 인구 담론과 실제 주민 일상에서 전개된 인구기술적인 조치들을 교차해 보는 방식을 요구한다. 가령 김일성의 인구와 식량에 관한 언급들이 정책으로 어떻게 구체화되었고 주민 차원에서는 어떻게 전개되었는가를 교차해서 볼 필요가 있다.

1970년대 초중반부터 북한은 급격하게 늘어나는 인구와 달리 농업생산이 정체되고 있는 것에 대해 심각한 위기로 받아들이고 있었다. 이 시기부터 ‘애국미’라는

⁸⁰ 김일성, “간석지를 많이 개간하여 농경지로 리용할데 대하여(1978. 4. 3.),” 『김일성저작집』, 제 33권 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 158.

명목으로 기본 배급량에서 100g씩 제외하고 주기 시작했고 입쌀에 잡곡을 섞기 시작한다. 늘어나는 인구에 대응해 식량증산을 강조하며 ‘새땅찾기운동’, ‘자연개조사업’, ‘주체농법’과 같은 토지건설사업과 농업기술혁신 등 증산에 주력함으로써 식량 부족을 타개하려했지만 주민 차원에서는 배급을 줄이고 인구에 대한 생물학적 개입을 했던 것이다.

66년도에 또 접어들면서 아... 식량배급에서 군량미를 떼고, 그 다음에 또 이 유 없이 배급표가 원래 상하순으로 주는데, 보름에 한번씩, 거기 일자별로 돼 있어요. 눈깔이. 이렇게. 그런데 15일분의 이틀 분을 잘라버리는 거예요. 거 13일 분을 공급한단 이런단 말이에요. 그게 벌써 66년도에 그렇게 시작을 했습니다. 북한 전체 식량생산이 감소되고 있었다는 어떤 증거란 말이죠. 그러나 다 제가 70년도에 온성읍에 내려 왔는데, 내려와서 보니까 군량미 떼고 이틀 분 절약하라하고 도정 프로라는 걸 떼고, 애국미를 떼고, 이래서 하루 70그램을 수매를 받아야 할 내가 435그램밖에 안 돼요. 하루에. 그게 그래도 1994년까지는 지탱을 해 왔습니다.(탈북자 면담 사례1)⁸¹

그러나 북한이 1970년대 이후 태국이나 동남아시아 국가들로부터 가축 사료용 곡물을 수입해 주민들에게 배급했다는 것은 기존 연구에서 밝혀지지 않았던 사실이다. 한 탈북자의 경우 자신이 10대 후반에서 20대 때인 1970년대 중반에 주민들에게 배급되었던 곡물이 외국에서 들여온 말(馬) 사료용 통밀이었다는 것을 대부분의 주민들이 인지하고 있었다고 한다.

그거 먹자면 그 안에 돌이 너무 많으니까. 몇 번 일어야 된단 말이에요. 그러니까 그 보면 알죠. 사료하고 쌀하고. 그 다음에 이제 그 어떤 사람들 훔쳐내서 장마당에 파는데, 자루 있잖아요. 보면 자루에 딱 썼단 말이에요. 사료하고 사람 먹는 쌀하고... 그러니까 벌써 알지. 말하는 게 그러지. ‘이거 수령님이 나쁜 게 아니다.’ 밑에서 간부들이 거짓말을 해 가지고 자꾸만 보고하는 게, 만약 무슨 2만 톤이 났다 하면 5만 톤 났다 막 거짓말한다. 그럼 국가는 그거 가지고 계획 세우니까 그 다음 바쁘니까, 사람 굶어죽으니까 외국에서 사료를 높은 값으로 싸다 우릴 배급 중단 말이에요. 그건 그때 뻔하게 그 사항 다 알았어요.(탈북자 면담 사례2)

근데요... 흥남항에서 있잖아요. 태국에서 오는 쌀을 많이 먹었어요. 외국에서

⁸¹ 『(2010년도 구술자료수집사업) 1980년대 북한 지방 권력의 동학과 관료-주민 관계사: 이길수 (가명) 녹취록』 (과찬: 국가편찬위원회), p. 43.(※ 구술자: 1937년생, 함북 온성군 출신, 온성군 당 선전부 근무 경력 / 면담일자: 2010. 4. 29.).

오는 쌀을 많이 먹었어요. 우리 함흥사람들이. (1971년도, 1972년도 많이 먹었어요.) 그때도 제 통밀이랑 먹던 생각나요. 어렸을 때도 통밀 그, 흥남 거기 가서 제가... 누가 줘서 가져온 생각나요. 흥남항으로 들어와요. 그래서 흥남항에 저 지금도 기억에 남은 게, 소 이렇게 말 대가리 가뜩 그린 마대들이 가뜩 오지 않아요. 그런데 외국 사람들이 이래요. ‘이 함흥에 무슨 말을 저렇게 많이 먹이나.’ 다른 나라에서 말사료를 싸다 주는 거예요. 네, 말 사료를. 그러니까 외국인들이 배를 정착, 흥남에 정착 했다 가는 사람이 ‘함흥에 무슨 큰 도시에 말이 많은가 보다. 말 사료가 저렇게 많냐.’ 그거 사람 먹는 거거든요. 흥남 거기서 그 외국말 아는 사람이 막 그러더라고. 어 이거 완전히 망신이라고. 왜 그러니까. ‘외국 사람이 함흥에 무슨 말을 이렇게 많이 기르냐. 말사료로... 그래서 사람 먹는다고 못하고 말을 키운다고 했다’고. 저도 봐도 포대에 다 그렇게 말대거리만 그려... 우린 그때 몰랐어. 저 말대거리 왜? 말사료인 것도 몰랐잖아요.(탈북자 면담 사례3)

말 사료용 통밀을 수입해 배급해야 했던 상황은 1990년대 식량난을 이미 예고하는 것이었다. 인구증가와 식량수급 사이의 긴장이 상당 수준에 있었음을 보여주는 대목이다. 결국 1970년대를 기점으로 인구정책과 식량문제 사이에 미묘한 함수관계가 존재했고 이런 긴장관계를 통해 형성된 식량체제는 이후 1990년대의 식량난에도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.⁸² 그것은 식량의 부족에서 비롯되는 국가적 부양책임의 증가에 대응 해 인구에 대한 국가의 생물학적 조정을 의미했다. 따라서 1970년대를 기점으로 전 주민의 ‘먹고 입고 사는’ 근본적 문제들은 인구증가 추세와 비례해 봤을 때, 북한 사회주의의 좌절을 암시하는 것이었다.

3. 비생산 인구의 증가와 노동력 부족: 국가 부담의 폭증

인구정치를 통한 인구 억제로의 전환 이면에는 늘어나는 인구에 대한 국가적 부양 능력의 심각한 부담이 자리하고 있었다. 그것은 체제의 정당성을 뒷받침 해 온 국가의 인민에 대한 ‘돌봄(kindness)’, 시혜적 지배, 즉 사회주의 도덕경제(socialist moral economy)의 심각한 위기를 의미했다.⁸³ 문제는 단순히 인구가 증가한다는 데만 있는 것이 아니라 이들 1950년대 초중반 이후 태어나기 시작한 새로운 세대들이 1970년대 중반까지는 대체로 비생산 인구들이었다는 점이다. 이

⁸² 서동만, “50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구,” 『통일경제』 (1996년 2월호), p. 69; 최수영, 『북한의 농업정책과 식량문제』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 43~57.

⁸³ 사회주의 도덕경제에 관한 논의로는, 홍민, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제,” 동국대학교 대학원 북한학과 박사학위논문(2006) 참조.

들은 1960년대 중반부터 연차적으로 국가가 전적으로 부양해야 하는 비생산 인구의 폭증을 의미했다.

더욱 심각한 문제는 1950년대부터 태어난 전후 세대들이 1970년대 초중반부터 노동 가능한 성인 인구로 차례로 편입된다는 점이다. 이들이 1970년대 초중반 이후 성인 인구가 되는 것은 물론 결혼 가능한 나이로 진입하여 인구의 지속적인 재생산을 격렬하게 야기할 수 있는 존재였다. 1960년대 후반부터 김일성을 비롯한 북한 지도부는 이런 인구 폭증에 대한 두려움과 함께 농업생산의 한계에 직면함으로써 큰 불안감을 갖기 시작했다고 볼 수 있다.

<표 10> 김일성의 증가하는 탁아·유치원생과 학생 인구 관련 언급

| 언급 시기 | 『김일성저작집』 주요 내용 | ① 탁아·유치원생수 (만 명) ② 학생수(만 명) |
|--------------|--|--------------------------------|
| 1948. 11. 25 | 170~200만 명의 학생들이 있는데 이것은 인구수에 비하여 결코 적은 수가 아닙니다. 이들에게 다 학용품을 대주자면 국가적 부담도 적지 않습니다. | ② 170~200 |
| 1961. 9. 11 | 우리나라에서는 8,000여개에 이르는 각급 학교들에서 인구의 약4분의 1에 맞먹는 253만 명의 학생들이 공부하고 있습니다. | ② 253 |
| 1968. 9. 7 | 오늘 우리나라의 각급 학교들에서는 인구의 4분의 1이나 되는 269만 명의 학생들이 무료로 공부하고 있습니다. | ② 269 |
| 1973. 12. 11 | 인민학교로부터 대학에 이르기까지의 각급 학교의 학생수가 460만 명이상이나 되며 여기에 탁아소와 유치원에 다니는 어린이들까지 합하면 800만 명이 넘습니다. 우리나라와 같이 학생비율이 높은 나라는 세계에 없습니다. | ① 350 + ② 460 = 800만 명 |
| 1974. 6. 2 | 탁아소, 유치원에서 자라나는 어린이들이 350만 명이나 되며 인민학교, 고등중학교, 대학에 다니는 학생들은 460만 명이나 됩니다. 우리나라 북반부의 인구가 약 1,500만 명인데 탁아소, 유치원에서 자라나는 어린이들과 학교에서 공부하는 학생들이 800만 명 이상이나 됩니다. | ① 350 + ② 460 = 800만 명 |
| 1975. 9. 1 | 지금 우리나라에는 인민학교로부터 대학에 이르기까지의 각급 학교들에서 공부하는 학생이 470만 명이나 됩니다. 여기에 탁아소, 유치원 어린이 350만 명까지 합치면 820만 명이나 됩니다. | ① 350 + ② 470 = 820만 명 |
| 1976. 4. 29 | 탁아소, 유치원에서 자라나는 어린이들이 350만 명이 있습니다. 그리고 인민학교로부터 대학에 이르는 각급 학교에서 공부하는 학생들이 509만 명이나 됩니다. 결국 우리나라에서 국가부담으로 키우는 어린이들과 학생들이 약 860만 명에 이릅니다. 이것은 우리나라 인구의 절반을 차지합니다. 인구의 절반을 차지하는 어린이들과 학생들을 국가가 맡아서 키운다는 것은 큰 부담이 아닐 수 없습니다. | ① 350 + ② 509 = 860만 명 |

| 연급 시기 | 『김일성저작집』 주요 내용 | ① 탁아·유치원생수 (만 명) ② 학생수(만 명) |
|--------------|---|--------------------------------|
| 1978. 10. 1 | 학생만 하여도 500만 명이 넘으며 탁아소, 유치원 어린이들까지 합하면 860만 명이나 됩니다... 인구의 절반이 넘는 어린이들과 학생들을 돈 한푼 받지 않고 먹여살리며 공부시키자니 국가의 부담이 매우 큼니다. | ① 360 + ② 500 = 860만 명 |
| 1982. 12. 10 | 학생들과 탁아소, 유치원 어린이들까지 합하면 1,000여만 명이 국가로부터 옷을 무상으로 공급받는 것으로 됩니다. 이것은 인구의 3분의 2 이상이 무상으로 옷을 공급받고 있다는 것을 의미합니다. | 1000만 명 |

한편으로 1958년 이후 한국에 배치되기 시작한 미국의 전술 핵무기, 1962년 쿠바 미사일 위기, 1965년 한일협정 체결 및 한일 국교정상화, 1964년 이후 베트남 정세의 변화, 1960년대 중반 이후 중소 갈등의 격화 등 대외적인 정세에 대응한 국방의 강화는 재정과 인력의 양 측면 모두에서 국가 부양 조건의 어려움을 가져왔다고 볼 수 있다. 1962년 경제와 국방의 병진노선, 1964년 4대 군사화 노선 채택 등 군사부문에 대한 막대한 재정 투입은 경제 전반의 위축과 침체를 가져왔다. 1970년부터 강조된 농촌의 ‘기술혁명’, 다양하게 전개된 자연개조 사업, 국토개발 계획 사업, ‘3대 혁명소조운동’은 재정과 노동력을 더 이상 농업부문으로 동원하기 힘든 상황, 그러나 증가하는 인구로 인해 농업생산에 사활을 걸어야만 했던 측면이 반영된 산물이라고 할 수 있다.

V. 결론

1970년대 본격화된 인구에 대한 생물학적 개입·관리로서 인구정치는 급증해 온 인구 증가와 농업생산의 한계에 직면해 이루어졌다. 인구정치가 남긴 사회경제적 결과와 인구사회학적·사회심리적 후유증은 이후 거의 은폐되어 왔으나 사실상 북한체제의 특징적 면모들로 남는다. 우선 정치적으로 인구문제는 1960년대와 1970년대에 걸쳐 대대적으로 진행되었던 계층분류, 성분조사, 정치적 숙청 등을 체제 운영의 중요한 기제로 자리 잡게 하는 요인으로 작용했다. 인구에 대한 철저한 정치사상적 분류와 관리는 사회적 지위상승의 봉쇄를 의미하는 것이었고, 이로부터 지위 상승이 봉쇄된 인구의 상당수가 출산과 양육에서 정치적 부담을 느꼈을 것으로 볼 수 있다.

두 번째로, 농업생산의 한계와 인구증가 사이의 긴장 속에서 1970년대부터 본

격화된 배급량의 축소, 과도한 노동, 영양부족의 만성화는 여성들의 불임률을 증가시켰다. 높은 양육비, 군복무에 따른 만혼, 피임장치의 이용 및 낙태 허용, 불임을 할 수 있는 외과 수술의 대중화, 여성동맹을 통한 가족계획 홍보 등이 1975년 이후 출산율의 급격한 감소로 나타난 것이다.⁸⁴ 이것은 여성들의 신체에 통치의 깊은 흔적을 남기는 것이기도 하다. 한편 1960년대 후반부터 시작된 배급량의 점증적 축소는 주민들의 영양 상태를 장기 지속적으로 악화시키면서 신체의 왜소화로 지금까지 나타나고 있다. 이렇게 국가의 인구에 대한 생물학적 개입·관리가 광범위하게 전개되었음에도 불구하고 북한 당국이나 김일성은 이에 대한 언급을 직접적으로 한 바 없다. 그것은 북한 정권이 인구를 제한하는 실질적인 이유를 대내외적으로 인정하길 원치 않았거나 나중에 인구 증가 정책으로 다시 선회할 가능성을 염두에 두었기 때문으로 볼 수 있다.

세 번째로, 농업생산에 대한 인구 압력은 대중동원 형태로 진행되는 농업 집약화라는 증산체계를 사회적으로 제도화했다. ‘자연개조사업’, 간석지 개간, 새땅찾기운동 등은 모두 대중의 노동을 동원하여 물리적 토지공간을 확장하는 방식의 증산체계를 사회적으로 제도화하는 것이었다. 그러나 이런 방식은 경제지리학적 관점에서 볼 때, 매우 제한적이고 비효율적인 것이다. 또한 체제경쟁과 군사주의에 입각한 군사력 강화, 거대한 군대 유지 등에 많은 재정이 투입되는 구조를 유지하기 위해 농업생산의 상당한 양을 군대 부문에 일차적으로 할당하는 체제가 1970년대 들어와 고착화되었다. 이런 농업생산의 군사 전용은 주민의 정당한 규정 배급에서 떼어내는 방식으로 착취적으로 이루어지는 것이었다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

⁸⁴ 헬렌-루이즈 헌터 저, 남성욱 외 역, 『CIA 북한보고서』 (서울: 한승, 2001), pp. 139~140.

참고문헌

1. 단행본

- 강만길. 『일제시대 빈민생활사 연구』. 서울: 창작과 비평사, 1987.
- 곽건홍. 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』. 서울: 신서원, 2001.
- 국가안전기획부. 『북한총인구 판단(1970~2030년간)』. 서울: 국가안전기획부, 1986.
- 국립지리원. 『한국지리 총람』. 서울: 국립지리원, 1980.
- 권태환·김두섭. 『인구의 이해』. 서울: 서울대학교출판부, 1990.
- 김두섭 외. 『북한 인구와 인구센서스』. 서울: 통계청, 2011.
- 김연철. 『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사, 2001.
- 미셸 푸코 저. 오토르망 역. 『안전, 영토, 인구』. 서울: 난장, 2011.
- 박형중. 『북한의 경제관리체계: 기구와 운영·개혁과 변화』. 서울: 해남, 2002.
- 사회과학출판사 편. 『위대한 수령 김일성동지의 생산력배치에 관한 탁월한 리론』. 평양: 사회과학출판사, 1975.
- _____. 『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』. 평양: 사회과학출판사, 1994.
- 森田芳夫. 『數字が語る在日韓國・朝鮮人の歴史』. 明石書店, 1996.
- 양문수. 『북한경제의 구조』. 서울: 서울대출판부, 2001.
- 에릭 밀스톤·팀 랭 저. 박준식 역. 『풍성한 먹거리 비정한 식탁』. 서울: 낮은 산, 2013.
- 이대근. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할』. 서울: 한울아카데미, 2003.
- 이석. 『1994~2000년 북한기근』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이종석. 『북한~중국관계 1945~2000』. 서울: 중심, 2000.
- 제임스 C. 스콧 저. 전상인 역. 『국가처럼 보기』. 서울: 에코리브르, 2012.
- 조선로동당출판사 편. 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제8권: 주체형의 인민정권건설』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제18권: 해외교포문제 의 빛나는 해결』. 평양: 조선로동당출판사, 1999.
- 조혜중. 『새인구론: 인구의 공간적·사회적 접근』. 서울: 푸른길, 2006.
- 中共中央文獻研究室 編. 『周恩來年譜 1949~1976 (中)』. 北京: 中央文獻出版社, 1997.
- 최수영. 『북한의 농업정책과 식량문제』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 테사 모리스 스흐키 저. 한철호 역. 『북한행 엑서더스: 그들은 왜 ‘북송선’을 타야만 했는가?』. 서울: 책과 함께, 2008.
- 헬렌-루이즈 헌터 저. 남성욱 외 역. 『CIA 북한보고서』. 서울: 한송, 2001.

2. 논문

- 강태훈. “일제하 조선의 농민층분해에 관한 연구.” 『한국근대 농촌사회와 농민마을』. 서울:

- 열음사, 1988.
- 고성호. “북한의 도시화 과정과 특징.” 『통일문제연구』. 제25호. 1996.
- 권태환. “일제시대의 도시화.” 『한국의 사회와 문화』. 제11권. 1990.
- 김성보. “북한의 토지개혁과 농업협동화.” 연세대학교원 사학과 박사학위 논문. 1997.
- 김연철. “북한의 산업화 과정과 공장관리의 정치(1953~1970): ‘수령제’ 정치체제의 사회경제적 기원.” 성균관대 대학원 정치외교학과 박사학위 논문. 1995.
- 김철규·윤병선·김홍주. “먹거리 위험사회의 구조와 동학: 식량보장과 식품안전 문제를 중심으로.” 『경제와 사회』. 겨울호 통권 제96호. 2012.
- 남성욱. “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998.” 『현대북한연구』. 제2권 1호. 1999년.
- 문호일. “북한에서의 인구조사와 연구사정.” 『KDI북한경제리뷰』. 2002년 5월호. (원제: “北鮮民主主義人民共和國における人口調査と研究事情”, 文胡一, 『アジア經濟』, 2002. 4).
- 박경숙. “경제 위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화.” 『한국인구학』. 제35권 제1호. 2012.
- _____. “북한의 식량난 및 기근과 인구변동.” 『통일정책연구』. 제21권 1호. 2012.
- 박민선. “초국적 농식품체제와 먹거리 위기.” 『농촌사회』. 제19집 2호. 2009.
- 박종철. “귀국자를 통해서 본 북한사회.” 『JPI정책포럼 세미나 발표자료(No. 2012-17)』. 2012.
- _____. “중국인민지원군의 철군과 북중관계.” 『한반도 분쟁과 중국의 개입』. 서울: 선인, 2012.
- 서동만. “50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구.” 『통일경제』. 1996년 2월호.
- 오경환. “모아진 몸-프랑스 제3공화국 인구감소 논쟁으로 본 푸코의 개인, 인구, 통치.” 『서양사론』. 제103호. 2009.
- 유숙란. “일제시대 농촌의 빈곤과 농촌 여성의 출가.” 『아시아여성연구』. 제43집 제1호. 2004.
- 유충걸·심혜숙. 『백두산과 연변 조선족-지리학적 연구』. 백산출판사, 1993.
- 이영훈. “북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~1964)-Kaleckian CGE 모델 분석-.” 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문. 2000.
- 정기원. “남북한 인구구조의 변화.” 『분단반세기 남북한의 사회와 문화』. 서울: 경남대극동문제연구소, 1996.
- Campbell, Hugh. “Breaking New Ground in Food Regime Theory: Corporate Environmentalism, Ecological Feedbacks and the “Food From Somewhere” Regime?” *Agriculture and Human Values*. Vol. 26. 2009.
- Curtis, Bruce. “Foucault on Governmentality and Population: The Impossible Discovery.” *The Canadian Journal of Soliology*. Vol. 27. No. 4. 2002.
- Friedmann, Harriet & Philip McMichael. “Agriculture and the state system: The rise and decline of national agriculture.” *Sociologia Ruralis*. Vol. 19, No. 2. 1989.
- _____. “World market, state, and family farm.” *Comparative Studies*

in Society and History. Vol. 20, No. 4. 1978.

McMichael, Philip. "Global Development and the Corporate Food Regime." *Research in Rural Sociology and Development*. Vol. 11. 2005.

Pechlaner, Gabriela & Gerardo Otero. "The Third Food Regime: Neoliberal Globalism and Agricultural Biotechnology in North America." *Sociological Ruralis*. Vol. 48, No. 4. 2008.

3. 기타 자료

“북한 중앙통계국 공표 연말인구.” 『조선중앙통신사』 각 년도.

“영원불명의 은공.” 『로동신문』. 1955년 10월 9일.

“최초공개, 북한 사회안전부 刊 『주민등록사업참고서』, 전 주민을 기본군중, 복잡한 군중, 적대세력잔여분자로 분류.” 『월간조선』. 2007년 7월호.

김만철. 간담회 내용. 서울: 한국보건사회연구원, 1992년 8월 19일.

김일성. “간석지개간사업을 전망성있게 진행하기 위한 몇가지 대책에 대하여.” 국토관리부 통일군협의회에서 한 연설(1968. 3. 19.). 『김일성저작집 22권』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.

_____. “간석지를 대대적으로 개간하기 위하여.” 국토건설부문일군협의회에서 한 연설 (1968. 10. 11.). 『김일성저작집 23권』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.

_____. “간석지를 많이 개간하여 농경지로 리용할데 대하여.” 농업부문 일군협의회에서 한 연설(1978. 4. 3.). 『김일성저작집 33권』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.

_____. “군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시킬데 대하여(1962. 11. 13.).” 『사회주의경제관리문제에 대하여 제2권』. 평양: 조선로동당출판사, 1970.

_____. “농업생산에서 일대 전환을 일으키기 위하여.” 황해남도, 평양시, 평안남도 농업 일군협의회에서 한 연설(1973. 1. 17.). 『김일성저작집 제28권』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.

_____. “농촌에 대한 로력지원사업을 전인민적 운동으로 벌리며 건설에 대한 지도체계를 고칠데 대하여.” 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 결론(1963. 1. 7.). 『김일성저작집 제17권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

_____. “모든 것을 전후인민경제복구발전을 위하여.” 조선로동당 중앙위원회 제6차 전원 회의에서 한 보고(1953. 8. 5.). 『김일성저작집 제8권』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.

_____. “비료는 곧 쌀이고 쌀은 곧 사회주의다.” 흥남비료공장당위원회 확대회의에서 한 결론(1965. 2. 9.). 『김일성저작집 제19권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

_____. “사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 더욱 힘있게 다그치자.” 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 강서 확대회의에서 한 결론(1973. 3. 14.). 『김일성저작집 제28권』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.

_____. “생물학을 더욱 발전시키며 기계기술자양성사업을 개선강화할 데 대하여.” 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 결론(1966. 11. 30.). 『김일성저작집 제20권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

- _____. “오스트랄리아 작가이며 기자인 윌프레드 버체트와 한 담화(1975. 10. 21.).” 『김일성저작집 제30권』. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- _____. “올해 국가예산을 바로세울데 대하여.” 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설(1980. 3. 26.). 『김일성저작집 제35권』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “우리 나라의 정세와 몇가지 군사과업에 대하여.” 조선로동당 인민군위원회 제2기 제2차 전원회의 확대회의에서 한 연설(1961. 12. 25.). 『김일성저작집 제15권』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “일본 교도통신사대표단과 한 담화(1975. 8. 31.).” 『김일성저작집 제30권』. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- _____. “재일동포상공인들은 조국의 사회주의건설에 적극 이바지 하여야 한다.” 제6차 재일동포상공인조국방문단과 한 담화(1976. 6. 30.). 『김일성저작집 제31권』. 평양: 조선로동당출판사, 1986.
- _____. “조선로동당 제5차 대회에서 한 결론(1970. 11. 12.).” 『김일성저작집 제25권』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- _____. “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여.” 당정권기관 지도일꾼들과 최고인민회의대의원들 앞에서 한 연설(1965. 5. 25.). 『김일성저작집 제19권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 통계청 보도자료. “북한 인구와 인구센서스 분석.” 통계청, 2011년 3월 22일.
- 『(2010년도 구술자료수집사업) 1980년대 북한 지방 권력의 동학과 관료-주민 관계사: 이길수 녹취록』(과천: 국사편찬위원회) (※ 구술자: 1937년생, 함북 온성군 출신, 온성군단 선전부 근무/면담일자: 2010. 4. 29.).
- 『경제건설』. 1957년 3월.
- 『로동신문』.
- 『매일신보』. 1939년 3월 15일.
- 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1947; 1958.

The Population Politics and Food Regime in North Korea: Origin and Dynamics

Min Hong

The famine and deaths by starvation in North Korea during the 1990s must be considered in light of the history of acute tension which existed between food supplies and the North Korean population. The tension and conflicts between the population and food supply in North Korea after the liberation of the Korean Peninsula and until 1990 have significantly affected North Korean policies, government operations, systems and the day-to-day lives of the North Korean people. In other words, population politics and the food regime made its appearance in North Korea from various measures and deliberations aimed to resolve the tension between the population and food supply.

This study focuses on the 1970s when the tension between the population and food supply in North Korea reached its peak and its purpose is to explain the formation of population politics and the food regime in North Korea which were unfolded during this period. In doing so, this study will first track down the transition process of the North Korean population during the period between the liberation and until the 1980s and gain an understanding of the tension generated between industrialization and the population. Second, this study will examine the North Korean government's biological intervention regarding the population which truly advanced starting in the 1970s from a policy, discourse and everyday life point of view. Third, this study will comprehend the social and economical crisis that encompassed the production, distribution and consumption of food which lied behind the population politics of the 1970s. Further, this study will explain the political and economic counter measures and sociotechnical counter measures against such crisis in term of the formation of the food regime. Lastly, this study will explain the effects that the dynamics of the tension between the population and food supply during this period had on the North Korean food shortage crisis during the 1990s.

Key Words: population politics, demographic coordination, population technology